

Sami Sarvilinna

Kunta yksityisenä

Kunnan yksityisoikeudellisten oikeustoimien
julkisoikeudellisesta valvonnasta



ACTA WASAENSIA 517



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Copyright © Vaasan yliopisto ja tekijänoikeuksien haltijat.

ISBN 978-952-395-103-7 (painettu)
978-952-395-104-4 (verkkoaineisto)

ISSN 0355-2667 (Acta Wasaensia 517, painettu)
2323-9123 (Acta Wasaensia 517, verkkoaineisto)

URN <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-395-104-4>

Hansaprint Oy, Turenki, 2023.

VÄITÖSKIRJA

*joka Vaasan yliopiston johtamisen akateemisen yksikön suostumuksella
esitetään julkisesti tarkastettavaksi perjantaina 3. marraskuuta 2023, kello 12.*

Artikkeliväitöskirja, johtamisen yksikkö, julkisoikeus

Tekijä Sami Sarvilinna

Ohjaajat OTT, yliopistonlehtori Kristian Siikavirta
Vaasan yliopisto, johtamisen yksikkö, julkisoikeus

Professori emerita Eija Mäkinen
Vaasan yliopisto

Esitarkastajat Professori emeritus Heikki Kulla
Turun yliopisto

Professori emeritus Juha Karhu
Lapin yliopisto

Kustos OTT, yliopistonlehtori Kristian Siikavirta
Vaasan yliopisto, johtamisen yksikkö, julkisoikeus

Vastaväittäjät Professori emeritus Heikki Kulla
Turun yliopisto

Professori emeritus Juha Karhu
Lapin yliopisto

Tiivistelmä

Kunnalla on julkisoikeudellisesta perusluonteestaan huolimatta myös yksityisoikeudellinen identiteetti. Kunta voi sitoutua yksityisoikeudellisiin velvoitteisiin ja jopa joutua velvoitetuksi ilman omaa tahtoaan esimerkiksi vahingonkorvausasiassa. Kunnan on siksi muodostettava kantoja ja tehtävä päätöksiä asioissa, jotka ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia. Kunnan päätöksentekoa koskevat säännökset puolestaan ovat julkisoikeudellisia. Päätökset muun muassa ovat laajasti muutoksenhakukelpoisia.

Artikkeliväitöskirja koskee eräitä kunnan yksityisoikeudellisen toiminnan yleisiä ilmene-mismuotoja eli vahingonkorvausta, työsopimusta, kiinteistönluovutusta ja takausta, samoin kuin kunnan näitä oikeussuhteita koskevaa päätöksentekoa ja erityisesti tähän päätöksentekoon kohdistuvaa oikeudellista valvontaa yhtäältä oikeudenalojen omien tavoitteiden ja toisaalta valvontajärjestelmän tavoitteiden kautta. Tarkastelu kohdistuu eritoten kuntalain mukaiseen kunnallisvalitukseen. Tarkastelun viitekehyksenä on ruotsalaisesta oikeustieteestä ja erityisesti P. O. Ekelöfin kirjoituksista peräisin oleva ns. tavoitesuuntautunut tulkinta. Sääntelyn tavoitteiden määrittelyn, niiden keskinäisten painoarvojen punninnan ja eri tulkintavaihtoehtojen seurausten arvioinnin kautta voidaan tehdä johtopäätös, että vallitsevassa oikeustilassa on joitakin muutostarpeita ja että niitä kaikkia ei voida toteuttaa pelkästään lain uuden tulkinnan kautta, vaan tarvitaan myös lainmuutoksia.

Muutostarpeet ovat näkyvimmillään sellaisissa yksityisoikeudellisissa oikeussuhteissa, jotka ovat luonteeltaan erityisen henkilösidonnaisia, kuten vahingonkorvausasioissa ja työsuh-teissa. Tällaisissa asioissa kunnallinen muutoksenhakujärjestelmä voi nykyisellään aiheuttaa perusteetonta viivästystä tai haittaa oikeussuhteen syntymiselle ilman, että järjestelmä tuottaisi vastaavaa hyötyä asianosaisen oikeussuojan tai kunnan jäsenen valvontamahdollisuuden näkökulmasta. Ehdotankin tämän johdosta eräitä kuntalakiin tehtäviä valituskelpoisuutta ja oikaisuvaatimusoikeutta koskevia muutoksia. Sen sijaan kun kyse on yksityisoikeudellisesta oikeussuhteesta, joka ei ole luonteeltaan henkilösidonnainen, kuten kiinteistön kauppa tai kunnan antama takaus, muutostarve on vähäisempi. Kunnan asukaiden oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan sekä valvoa kunnan taloudenpitoa edellyttävät, että oikeudellisen valvonnan välineet ovat tähän riittäviä.

Asiasanat (EKS): hallintopäätös, julkisoikeus, kiinteistönkauppa, kunnallisoikeus, kunnallisvalitus, lainoppi, laintulkinta, oikaisuvaatimus, oikeuspolitiikka, oikeusvertailu, sopimus, takaus, työsopimukset, vahingonkorvaus, valituskelpoisuus, valitusoikeus, valtiontuki, virkavastuu, yksityisoikeus

Abstract

A municipality (local authority) is by nature a public-law entity but it also has legal personhood for purposes of private law. A municipality can undertake private-law obligations and even have such obligations imposed on it involuntarily, e.g. in tort liability cases. For this reason, a municipality must form positions and make decisions in matters that fall within the ambit of private law. That being said, such municipal decisions are still governed by public law. For instance, they are largely subject to administrative and judicial review.

This thesis by compilation is about some of the common instances of a municipality's operations under private law, namely tort liability, contracts of employment, sale of real estate and guarantees as a form of security, the municipal decision-making regarding such legal relationships, as well as the administrative and judicial control of this decision-making both in view of the objectives of the field of law in question and of the objectives of the control system. Specific attention is paid to the judicial review process under the Local Government Act. The frame of reference for the research is "objective-oriented interpretation" as described in Swedish legal scholarship and especially in the writings of P. O. Ekelöf. By way of defining the objectives of the relevant norms, weighing the importance of these objectives, and assessing the consequences of the various interpretation alternatives, the author arrives at the conclusion that the legal status quo is in need of some reform and that such reform cannot be achieved solely by reinterpretation, but that also legislative amendment is needed.

The need for amendment is at its most prominent in those private-law legal relationships that are individual by nature, such as tort liability or contracts of employment. In such matters the review system under the legislation governing Finnish municipalities may cause undue delay or inconvenience in the finalisation of the legal relationship even though there is no corresponding benefit for the due process rights of the individual or for the right of the citizens to challenge municipal decisions. Accordingly, the author proposes certain restrictions to the availability of administrative or judicial review in such matters. In contrast, where a private-law legal relationship is not individual by nature, such as sale of real estate or guarantee, there is less need for reform. The right of the citizens to participate in and influence municipal operations and finances makes it necessary that they can challenge municipal decisions if they so wish.

Keywords (EKS): administrative decision, public law, real estate deal, municipal law, municipal appeal, legal dogmatics, legal interpretation, claim for rectification, legal policy, comparative law, contract, surety, contracts of employment, damages, appeal capability, right of appeal, state aid, liability for a public act, civil law

ESIPUHE

Tämä tarina muotoutui kerrottaessa, ja siitä tuli Väitöskirja. Näin en ollut alun perin kaa-vaillut, vaikka sukulais-, ystävä- ja työtoveripiiriini kuuluukin useita tohtoreita ja minulla on siten ollut monia malleja ja esikuvia vähän myöhemmin heränneelle doktorandin kiinnostukselleni. Paras ystäväniikin oli tohtori. *Jasu* tai kukaan muukaan ei kuitenkaan koskaan kertonut minulle suoraan, miten hauskaa tutkimustyö on. Näinköhän asia on haluttu pitää omana salaisuutena?

Kunnallinen muutoksenhaku on ollut kuntajuristille sopiva tutkimusaihe. Kun tutkimusta tekee muutoin kuin päätoimisesti, virkatyön ohessa, on silti selvää, että projekti on pitkä. Näin oli minunkin kohdallani. Ensimmäinen julkaistu artikkelini on jatkotyöstetty versio vuonna 2011 valmistuneesta liseniaatintyöstä. Nyt, 12 vuotta myöhemmin, alkaa sitten olla valmista. Kaikki on kuitenkin suhteellista, onhan siitä jo 37 vuotta kun kävelin ensimmäistä kertaa Porthanian pyöröovista sisään aloittamaan yliopistouraani. Ovet pyörivät ja ympyrä sulkeutuu; tuolloisesta filosofian ylioppilaasta (englantilainen filologia) ja sittemmin siis myös juristista on nyt toivottavasti tulossa filosofian tohtori (julkisoikeus).

Pitkä projekti vaatii ajan lisäksi jaksamista ja kärsivällisyyttä. Enkä nyt tarkoita omaa jaksamistani; pikemminkin tuntuu siltä, että olen tästä työstä saanut virtaa ja energiaa myös päivätyön tekemiseen. Tarkoitan perheeni, rakkaitteni, jaksamista ja kärsivällisyyttä. Lapseni *Anni*, *Essi* ja *Olli* eivät ehkä vielä alussa olleet niin kiinnostuneita siitä, mitä isä kirjastossa ja lomilla koneen ääressä tekee, mutta kiinnostus ja sen myötä kannustus on ajan myötä lisääntynyt. Kiitos. Puolisoni *Riitta* on nähnyt ja myötäelänyt niin tutkimustyöni kiireiseimmät kuin sen rauhallisemmatkin vaiheet. Hän on suhtautunut tähän kummalliseen sivuprojektiini ymmärtävästi ja ajankäyttööni hyväksyvästi, vaikka se onkin tarkoittanut sitä, etten aina ole ollut henkisesti tai usein fyysisestikään läsnä. Kiitos Riitta, jatkossa olen enemmän.

Väitöskirjatyötä ei ole ilman työn ohjaajaa, tai minun tapauksessani ohjaajia. *Kristian Siikavirta* oli minulle ammatillisesti tuttu jo kauan ennen kuin väitöskirja edes oli käynyt mielessäni. Paitsi valtioneuvoston asiantuntija, hän on ollut myös vankka tuki tutkijan työlle ja opas akateemisen maailman niihin asioihin, jotka ovat olleet minulle vieraampia. Olen tehnyt tämän väitöskirjatyön Vaasan yliopistossa: *Eija Mäkinen* on siihen syynä. Jos nimittäin haluaa tarkastella kunnallisvalitusta, kannattaa hakeutua sinne, missä kunnallisvalitusinstituution paras tuntija vaikuttaa. Kiitos molemmille.

Eikä väitöstä tietenkään ole ilman vastaväittäjää, tai minun tapauksessani -väittäjiä. *Heikki Kulla* ja *Juha Karhu* ovat toimineet väitöskirjani esitarkastajina ja tästä kokemuksesta huolimatta suostuneet vielä vastaväittäjiksikin. Heidän ystävällisten ja rakentavien kommenttiensa johdosta tämä viimeinen versio on toivottavasti hyväksyttävä ja joka tapauksessa edellistä parempi. Tätä he pääsevät pian koettelemaan. Esitän heille jo etukäteen parhaat kiitokseni.

Monista kiitoksista viimeiset osoitan kuitenkin vanhemmilleni, *Timolle* ja *Kaarinalle*. He ovat tukeneet minua aina, niin akateemisissa kuin muissakin pyrkimyksissäni. Kiitos kannustuksesta, kiinnostuksesta, luottamuksesta ja rakkaudesta! Tämä kirja on omistettu isälle ja äidille.

Petäyksessä syyskuussa 2023

Sami Sarvilinna

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ.....	V
ABSTRACT	VI
ESIPUHE.....	VII
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuskohteen kuvaus.....	1
1.2 Yhteenvedon rakenne	2
2 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT.....	6
2.1 Minä tutkijana	6
2.2 Tutkimustehtävä.....	8
2.2.1 Tutkimuksen kohde ja tutkimuskysymykset	8
2.2.2 Tutkimuksen asemointi.....	11
2.2.3 Rajaukset.....	13
2.3 Tutkimusmenetelmät.....	14
2.3.1 Lainoppi, intressit ja tavoitteet.....	14
2.3.2 Oikeusvertailu.....	19
2.3.3 Oikeuspoliittinen näkökulma	21
3 TAVOITESUUNTAUTUNUT TULKINTA	25
3.1 Ekelöfin teleologiasta jälkielekölöfiläiseen tavoitesuuntautuneisuuteen.....	25
3.2 Tulkinnan vaiheet.....	28
3.3 Tulkinnan kohteen tunnistaminen.....	29
3.4 Tulkintavaihtoehtojen tunnistaminen.....	30
3.5 Tavoitesuuntautuneen tulkinnan sovellettavuuden arviointi.....	31
3.6 Tavoitteiden tunnistaminen	34
3.6.1 Oikeuslähteet	34
3.6.2 Tavoitteet säädöstehtävissä	35
3.6.3 Tavoitekirjaukset lainvalmisteluaineistossa	36
3.6.4 Tavoitekannanotot oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa.....	38
3.7 Tavoitteiden punninta.....	40
3.8 Seurausten arviointi.....	42
3.9 Loppupäätelmän vertailu muiden tulkintamenetelmien tuloksia vasten.....	43
3.9.1 Verrattaviksi valittavat muut menetelmät	43
3.9.2 Perusoikeusmyönteinen laintulkinta	44
3.9.3 Hallintolainkäytön tehokkuus.....	47
4 KUNNAN PÄÄTÖS YKSITYISOIKEUDELLISESSA ASIASSA.....	50
4.1 Kunta oikeushenkilönä ja viranomaisena.....	50
4.2 Päätös	52
4.3 Julkisen vallan käyttö.....	55
4.4 Kunnan toiminnan yleiset tavoitteet	57
5 KUNTALAIN MUKAINEN MUUTOKSENHAKU KUNNAN PÄÄTÖKSEEN	60
5.1 Oikaisuvaatimus	60
5.2 Kunnallisvalitus	62
5.2.1 Kunnallisvalituskelpoisuus	62
5.2.2 Asianosaisen ja kunnan jäsenen valitusoikeus	64
5.2.3 Kunnallisvalitusperusteet	67
5.2.4 Kassaatio	71
5.3 Muutoksenhaun vaikutus päätöksen täytäntöönpanoon	72

5.4	Muutoksenhaun tavoitteet.....	75
6	MUITA OIKEUSKEINOJA	78
6.1	Otto-oikeus	78
6.2	Muu lainkäyttö	85
6.2.1	Hallintovalitus	85
6.2.2	Hallintoriita	86
6.2.3	Oikeudenkäynti riita-asiassa	88
6.2.4	Rikosoikeudellinen tarkastelu	89
6.3	Valvontamenettelyt	91
6.3.1	Viranomaisvalvonnan tavoitteet.....	91
6.3.2	Virka-astevalvonta	92
6.3.3	Yleinen ja erityinen laillisuusvalvonta.....	93
6.3.4	Valtiontukivalvonta.....	94
7	VALITUSKELPOISUUDEN JA VALITUSOIKEUDEN ERI TULKINTAVAIHTOEHDOT	99
7.1	Nykyinen tulkinta: Yksityisoikeudellisessa asiassa tehtävän päätöksen kunnallisvalituskelpoisuus.....	99
7.2	Poissulkeva tulkinta: Yksityisoikeudellisessa asiassa tehtävän päätöksen kunnallisvalituskelvottomuus	99
7.3	Välittävä tulkinta: Kunnallisvalituskelpoisuuden tai kunnallisvalitusoikeuden osittainen rajoittaminen	102
8	VAHINGONKORVAUS	110
8.1	Tulkinnan kohteena kunnan päätös vahingonkorvausasiassa (julkaisu A)..	110
8.2	Vahingonkorvauksen tavoitteet	114
8.3	Asianosaisen muutoksenhakuoikeuden vaikutus kunnan vahingonkorvausvelvollisuutta koskevassa asiassa	116
8.4	Kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeuden vaikutus kunnan vahingonkorvausvelvollisuutta koskevassa asiassa	118
8.5	Muutoksenhaun vaikutus vahingonkorvauksen maksamiseen	120
9	TYÖSOPIMUS	121
9.1	Tulkinnan kohteena kunnan sitoutuminen työsopimussuhteeseen (julkaisut B ja C).....	121
9.2	Kunnan työnantajatoiminnan tavoitteet	127
9.3	Asianosaisen muutoksenhakuoikeuden vaikutus työsopimuksen tekemiseen	128
9.4	Kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeuden vaikutus työsopimuksen tekemiseen	130
9.5	Vireille tulleen muutoksenhaun vaikutus työsopimuksen tekemiseen.....	131
10	KIINTEISTÖNKAUPPA.....	134
10.1	Tulkinnan kohteena kiinteän omaisuuden luovuttaminen (julkaisu D)	134
10.2	Päätöstoimivalta ja sopimuskelpoisuus.....	138
10.3	Maapolitiikan tavoitteet.....	141
10.4	Kiinteistönluovutus ja muutoksenhaku	143
10.5	Muutoksenhaun vaikutus kiinteistönluovutukseen	144
11	TAKAUS.....	147
11.1	Tulkinnan kohteena takaussitoumus	147
11.2	Takaussitoumuksen antamisen tavoitteet	148
11.3	Takaus ja muutoksenhaku	149
12	JOHTOPÄÄTÖKSET	151

12.1	Tavoitteiden ja seurausten arviointi	151
12.1.1	Arvioinnin lähtökohdat	151
12.1.2	Yksityinen intressi etusijalla: Vahingonkorvaus ja työsopimus	154
12.1.3	Julkinen intressi etusijalla: Kiinteistönluovutus ja takaus	158
12.1.4	Seurauksista	159
12.2	Tulkintamenetelmän arviointia.....	161
12.3	Kehittämisaatuksia ja lainsäädäntöehdotuksia	163
12.3.1	Hyvän valitusosoituksen merkitys	163
12.3.2	Valituskelpoisuuden ja oikaisuvaatimusoikeuden rajoittaminen <i>de lege ferenda</i>	165
LÄHTEET		169
LIITE		186
JULKAISUT		187

LYHENTEET

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi)
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KM	Komiteanmietintö
MK	Maakaari
PeVL, PeVM	Perustuslakivaliokunnan lausunto, mietintö
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
TSL	Työsopimuslaki

JULKAISUT

Tämä väitöskirja koostuu neljästä vertaisarvioidusta artikkelista sekä yhteenvetoosuudesta. Artikkelit on julkaistu vuosina 2016–2022.

- A. Sami Sarvilinna, Kunnan päätös vahingonkorvausasiassa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2016, s. 8–28. Uudelleenjulkaisu Focus Localis ry:n luvalla.
- B. Sami Sarvilinna, Kunnan päätös palvelussuhdeasiassa. Edilex 2020/7. Uudelleenjulkaisu Edita Publishing Oy:n luvalla.
- C. Sami Sarvilinna, Laglighetskontroll av kommunal anställning i Sverige och Finland — Ändamålsenligt eller ej? JFT 2/2022, s. 119–160. Nypubliceras med tillstånd från Juridiska Föreningen i Finland.
- D. Sami Sarvilinna, Kunnan kiinteistöluovutusten oikeudellinen valvonta. Lakimies 3–4/2021, s. 556–591. Uudelleenjulkaisu Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen luvalla.

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuskohteen kuvaus

Suomalainen kunta on julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Julkisoikeudellisesta perusluonteestaan huolimatta kunnalla on myös yksityisoikeudellinen identiteetti. Kunta voi tehdä sopimuksia, myydä ja ostaa omaisuutta, sitoutua oikeudellisiin velvoitteisiin ja jopa joutua velvoitetuksi ilman omaa tahtoaan esimerkiksi toiminnastaan aiheutuneen vahingon johdosta. Kunnan on siksi muodostettava kantoja ja tehtävä päätöksiä asioissa, jotka ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia. Päätöksentekoa koskevat säännökset puolestaan ovat julkisoikeudellisia. Kunnan päätökset muun muassa ovat laajasti muutoksenhakukelpoisia, mistä aiheutuu helposti haittaa tai viivästystä toimenpiteille, jotka kokonaan yksityisoikeudellisen toimijan kohdalla olisivat tämän oman tahdonautonomian piirissä.

Tästä kunnan yksityisoikeudellisen ja julkisoikeudellisen toiminnan toisiinsa nivoutumisesta aiheutuu ristipainetta. Silloin kuin kunta ja syntyvillä olevan oikeussuhteen, vaikkapa sopimuksen, toinen osapuoli ovat keskenään samaa mieltä siitä, että sopimus on molemminpuoliseksi eduksi ja pitäisi saada tehdyksi mahdollisimman nopeasti, kunnan toimintaan kohdistuva valvonta sopimussuhteen ulkopuolisten kunnan jäsenten taholta saattaa haitata tätä osapuolten yhteistä tavoitetta. Kunnan jäsenellä voi olla halu tai tarve valvoa kunnan toiminnan laillisuutta myös silloin, kun sopimus ei suoranaisesti koske häntä itseään, mutta saattaa vaikuttaa esimerkiksi elinkeinoelämään kunnassa, ympäristöön tai vaikkapa kunnan omaan rahoitusasemaan. Ja toisaalta henkilö, joka haluaisi tehdä sopimuksen kunnan kanssa, saattaa haluta oikeussuojaa mielestään perusteettoman kunnan kielteisen kannan takia.

Tarkastelen tässä tutkimuksessa eräitä kunnan yksityisoikeudellisen toiminnan yleisiä ilmenemismuotoja eli vahingonkorvausta, työsopimusta, kiinteistönluovutusta ja takausta. Jäsentelen kunnan näitä oikeussuhteita koskevaa päätöksentekoa ja erityisesti tähän päätöksentekoon kohdistuvaa oikeudellista valvontaa yhtäältä oikeudenalojen omien tavoitteiden ja toisaalta valvontajärjestelmän tavoitteiden kautta. Oikeudellisen valvonnan perusmuotona tarkastelen kuntalain mukaista kunnallisvalitusta ja osin myös sen pakollista esivaihetta, oikaisuvaatimusta. Tavoitteiden määrittelyn, niiden keskinäisten painoarvojen punninnan ja eri tulkintavaihtoehtojen seurausten arvioinnin kautta pystyn tekemään johtopäätöksiä siitä, että vallitsevassa oikeustilassa on joitakin muutostarpeita ja että niitä

kaikkia ei voida toteuttaa pelkästään lain uuden tulkinnan kautta, vaan tarvitaan myös lainmuutoksia.

Nämä muutostarpeet ovat näkyvimmillään sellaisissa yksityisoikeudellisissa oikeussuhteissa, jotka ovat luonteeltaan erityisen henkilösidonnaisia, kuten vahingonkorvausasioissa ja työsuhteissa. Tällaisissa asioissa kunnallinen muutoksenhakujärjestelmä voi nykyisellään aiheuttaa perusteetonta viivästystä tai haittaa oikeussuhteen syntymiselle ilman, että järjestelmä tuottaisi vastaavaa hyötyä asianosaisen oikeussuojan tai kunnan jäsenen valvontamahdollisuuden näkökulmasta. Ehdotankin tämän johdosta eräitä kuntalakiin tehtäviä valituskelpoisuutta ja oikeisuvaatimusoikeutta koskevia muutoksia.

Sen sijaan kun kyse on yksityisoikeudellisesta oikeussuhteesta, joka ei ole luonteeltaan henkilösidonnainen, kuten kiinteistön kauppa tai kunnan antama takaus, muutostarve on vähäisempi. Kunnan asukkaiden oikeus osallistua ja vaikuttaa elinympäristöönsä ja kunnan elinkeinopoliittikkaan sekä valvoa kunnan taloudenhoidon edellyttävät, että oikeudellisen valvonnan välineet ovat tähän riittäviä. Muutoksenhaun aiheuttamalla viivästyksellä ei tällaisissa asioissa myöskään ole vastaavia henkilökohtaisia haittavaikutuksia kuin esimerkiksi työ sopimuksen syntymisen viivästymisellä.

1.2 Yhteenvedon rakenne

Tämä yhteenvedo jakautuu 12 jaksoon, joista ensimmäinen, *Johdanto*, sisältää tutkimuskohteeni yleisen esittelyn sekä kuvauksen yhteenvedon rakenteesta.

Toisessa jaksossa, *Tutkimuksen lähtökohdat*, kuvaan ensin omia lähtökohtiani tutkijana niin tiedonintressini kuin taustanikin puolesta. Sen jälkeen asetan tutkimustehtävän, jossa määritellään tutkimuksen kohde ja ne tutkimuskysymykset, joihin haluan tutkimuksessani vastata, kuvailen tutkimuksen asemoitumista oikeustieteen ja erityisesti kunnallisoikeuden kenttään, ja lopuksi esitän keskeiset rajaukset eli sen, mitä en ole tutkinut. Jaksoon kuuluu myös valitsemani tutkimusmenetelmäkokonaisuuden kuvaus yleisellä tasolla niin lainopin, oikeusvertailun kuin oikeuspoliittisenkin tarkastelun osalta.

Kolmas jakso, *Tavoitesuuntautunut tulkinta*, on tutkimukseni varsinainen metodologinen jakso. Siinä kuvaan, miksi olen päättänyt valitsemaan juuri tavoitesuuntautuneen tulkintatavan ja miten se toimii lainopillisena menetelmänä. Jakso jatkuu tämän jälkeen tulkintamenetelmän seitsemän vaiheen yksityiskohtaisempana tarkasteluna, alkaen (1) tulkinnan kohteen ja (2) sen mahdollisten tulkintavaihtoehtojen tunnistamisesta sekä (3) tavoitesuuntautuneen tulkinnan yleisen

sovellettavuuden arvioinnista. Jakson keskeisin osuus koostuu menetelmän kuvauksesta liittyen (4) sääntelyn tavoitteiden tunnistamiseen ja siihen liittyen myös oikeuslähdeopilliseen tarkasteluun, (5) tavoitteiden keskinäiseen punnintaan, (6) eri tulkintavaihtoehtojen seurausten arviointiin ja lopulta (7) loppupäätelmän vertailevaan arviointiin eräiden muiden tulkintamenetelmien tuloksia vasten. Jakso perustuu eritoten väitöskirjaan sisältyvän julkaisun C menetelmäosioon, vuodelta 2022.

Neljännessä jaksossa, *Kunnan päätös yksityisoikeudellisessa asiassa*, kuvailen kuntaa yhtäältä julkisoikeudellisena ja toisaalta yksityisoikeudellisena toimijana sekä kunnan päätöksentekoa ja sen yleisiä periaatteita ja edellytyksiä. Kiinnitän huomiota julkisen vallan käyttöön käsitteenä siitä näkökulmasta, millaisia rajoituksia se asettaa kunnan toiminnalle yksityisoikeudellisten oikeustoimien kautta. Jaksossa kuvaan myös suomalaisten kuntien toiminnan yleisiä tavoitteita, joilla on merkitystä myös arvioitaessa kuntien yksittäisiä päätöksiä ja niiden kautta tavoiteltavia päämääriä.

Viides jakso, *Kuntalain mukainen muutoksenhaku*, koskee nimensä mukaisesti kuntalain 16 luvussa säädettyjä muutoksenhakukeinoja eli oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta, niiden käytettävyyttä yhtäältä asianosaisen ja toisaalta kunnan jäsenen oikeussuojakeinoina, kunnan itsehallintoa suojaavaa kassaatioperiaatetta samoin kuin muutoksenhaun vaikutuksia sen kohteena olevan kunnan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Jakso sisältää myös alun perin julkaisuun C sisällyttämäni oikeusvertailevan katsauksen, jossa tarkastelen suomalaista ja ruotsalaista kunnallista muutoksenhakujärjestelmää niin valitusoikeuden ulottuvuuden kuin muutoksenhaun täytäntöönpanoa koskevien vaikutustenkin osalta. Jaksossa käsittelen myös muutoksenhakujärjestelmän tavoitteita, joiden tarkastelu osana tavoitesuuntautunutta tulkintatapaa on ilman muuta tarpeen.

Kuudennessa jaksossa, *Muita oikeuskeinoja*, tarkastelen muita keinoja puuttua kunnan tekemään päätökseen tai arvioida sitä. Jakso alkaa kuntalaissa säädetyn sisäisen valvonnan keinon eli ylemmän toimielimen otto-oikeuden käsittelyllä. Tämän jälkeen tarkastelen muita lainkäyttömenettelyjä yhtäältä hallintotuomioistuimissa ja toisaalta yleisissä tuomioistuimissa. Jaksoon sisältyy kuvaus myös muista valvontamenettelyistä, joissa kunnan toiminnan laillisuutta ja asianmukaisuutta arvioidaan muiden viranomaisten kuin tuomioistuinten toimesta. Tarkastelen valvontamenettelyjä yhtäältä tavoitteidensa kautta ja toisaalta jaettuina kunnan sisäiseen virka-astevalvontaan ja kunnan ulkoiseen viranomaisvalvontaan. Erikseen käsittelen EU:n valtioneuvoston päätöksiä ja sitä koskevaa valvontaa tukeutuen tässä eritoten julkaisun D sisältöön.

Seitsemännessä jaksossa, *Valituskelpoisuuden ja valitusoikeuden eri tulkintavaihtoehdot*, kuvaan tavoitesuuntautuneen tulkintamenetelmän 2. vaiheeseen sisältyvän tulkintavaihtoehtojen tunnistamisproessin. Vaihtoehtoina tarkastelen nykytilaa eli kunnan yksityisoikeudellisissa asioissa tekemien päätösten muutoksenhakukelpoisuutta, poissulkevaa tulkintaa eli tällaisen muutoksenhakumahdollisuuden epäämistä sekä ns. välittävää tulkintaa, jossa muutoksenhakukelpoisuutta ja muutoksenhakuoikeutta muokataan ja rajoitetaan sulkematta niitä kuitenkaan kokonaan pois.

Kahdeksas jakso, *Vahingonkorvaus*, on tutkimuksen ensimmäinen soveltava jakso. Tarkastelen siinä yksityisoikeuden kovaan perusosaan kuuluvaa oikeudenalaa ja sitä, miten kunta toimii vahingonkorvausoikeudellisen oikeussuhteen osapuolena ja käsittelee kysymystä omasta vahingonkorvausvelvollisuudestaan. Jakso sisältää vahingonkorvausoikeuden tavoitteiden tarkastelun, jota seuraa arviointi yhtäältä asianosaisen ja toisaalta kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeuden vaikutuksista kunnan vahingonkorvausoikeudellisiin kannanottoihin. Jakson lopussa tarkastelen kysymystä siitä, miten muutoksenhaku vaikuttaa vahingonkorvausta koskevan päätöksen täytäntöönpanoon. Jakso perustuu eritoten väitöskirjaan sisältyvään julkaisuun A vuodelta 2016.

Yhdeksäs jakso, *Työsopimus*, puolestaan perustuu eritoten väitöskirjaan sisältyviin julkaisuihin B vuodelta 2020 ja C vuodelta 2022. Siinä tarkastelen kunnan työnantajatoimintaa ja sen tavoitteita samoin kuin asianosaisen ja kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeuden, samoin kuin konkreettisesti vireille pannun muutoksenhaun, vaikutuksia syntyvillä olevaan työsopimukseen, eli yksityisoikeudelliseen ja henkilösidonlaiseen oikeussuhteeseen kunnan ja sen työntekijän välillä.

Kymmenennessä jaksossa, *Kiinteistönkauppa*, tarkastelen kiinteistönluovutusta kunnan maapolitiikan edistämisen välineenä, kiinteistötransaktioihin liittyvää erityistä päätöksentekomenettelyä ja kiinteistökirjaamislainsäädännöstä johtuvia vaatimuksia. Samaan tapaan kuin edeltävissä jaksoissa, tarkastelen tämän jälkeen muutoksenhakuoikeuden vaikutuksia kunnan kiinteistönluovutukseen. Kiinteistönluovutus on elinkeinopoliittisena toimenpiteenä myös yleinen yritysten toimintaedellytyksiin vaikuttava menettely, joten tarkastelen sitä myös valtioneuvostonkäsittelynä. Jakso perustuu eritoten väitöskirjaan sisältyvään julkaisuun D vuodelta 2021.

Yhdestoista jakso, *Takaus*, on vasta tähän yhteenvetoon sisällyttämäni tutkimusaiheen laajennus. En ole tarkastellut takauksia aiemmissa julkaisuissa olkoonkin, että eräät valtioneuvostonkäsittelyä koskevat havainnot, joita olen tehnyt kiinteistönkauppaa koskevassa yhteydessä, ovat samankaltaisia kuin kunnan takaustoiminnassakin. Pidän täydennystä perusteltuna, koska takaustoiminta on kuntalaisia määriteltävä

erityisen merkittäväksi toiminnaksi, joka edellyttää valtuustotasoista päätöksentekoa, mutta jossa päätöksenteon lopputuloksena kuitenkin on varsin yleinen ja samalla perustavanlaatuinen yksityisoikeudellinen sitoutuminen pitkäaikaiseen oikeussuhteeseen.

Kahdestoista ja viimeinen jakso, *Johtopäätökset*, sisältää tutkimuksen johtopäätökset. Tavoitesuuntautuneen tulkinnan vaiheista käsittelen siinä tavoitteiden arviointia ja eri tulkintavaihtoehtojen seurauksia sekä esitän tähän perustuen joitakin tulkintasuosituksia ja lainsäädäntöehdotuksia. Jaksoon sisältyy myös valitsemani tulkintamenetelmän arviointi: Miten hyvin ja miten onnistuneesti katson itse pystyneeni soveltamaan tavoitesuuntautunutta tulkintaa kunnan yksityisoikeudellisen päätöksenteon oikeudellisen valvonnan sääntelyyn?

2 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

2.1 Minä tutkijana

Kerrotaan, että hyvässä oikeustieteellisessä tutkimuksessa menetelmäosaa ei kirjoiteta viimeisenä.¹ Näin olisi omalla kohdallani hyvinkin voinut käydä, koska kahdessa ensimmäisinä ilmestyneessä tähän työhön sisältyvässä julkaisussa en kirjoittanut menetelmästä sanaakaan. Se ei tuolloin tuntunut tarpeelliselta, vaikka kenties olinkin muutoin kuin suunnitellusti päätyneet joihinkin menetelmäratkaisuihin pitämättä niitä itseisarvoina. Tämäkin on mahdollista.² Kolmantena ilmestyneessä julkaisussa olin jo huomannut mainita, että kyseessä on perustaltaan lainopillinen artikkeli, johon sisältyy myös lainkäyttöratkaisuja koskeva empiirinen osuus. Muuta en maininnut, mikä sekin on tyypillistä.³ Neljäntenä ilmestyneen julkaisun olen jo tarkoittanut varsin yksityiskohtaiseksi valitsemani lähestymistavan kuvaukseksi, jota pyrin tässä yhteenvedossa vielä täsmentämään ja rikastamaan.

Tässä jaksossa pyrin asemoimaan tutkimukseni osaksi oikeustiedettä ja julkisoikeuden tutkimuskenttää ja -traditiota, perustelemaan miksi olen päätenyt valitsemaan yhtäältä tutkimukseni kohteen ja toisaalta juuri sen lähestymistavan, jonka olen valinnut, ja vielä analysoimaan tätä lähestymistapaa.⁴ Tarkoitukseni on sekä systematisoinnin keinoin antaa lukijalle tuore näkymä siihen, mitä muut jo ovat kertoneet, että kertoa tälle jotakin uutta — siis tuottaa tutkimuksellista tiedonlisää, ”rakentaa vähän omaa”.⁵

Tutkijana roolini ja tehtäväni on erilainen kuin mitä se olisi lainkäyttäjänä ja kuin mitä se on ollut kunnallishallinnossa toimivana viranhaltijana. Minulla on etuoikeus itse valita tutkimuskohteeni eikä minulla ole siihen liittyen sen enempää määräaikaasideonaisuutta, päätöstoimivaltaa kuin ratkaisupakkoakaan. Niinpä en ole sidottu prosessinormeihin tai minkään vireillä olevan tapauksen tosiseikkoihin. Voin pohtia oikeuslähteitä ja tehdä niitä koskevia valintoja. Samalla voin

¹ Hirvonen 2011, s. 61.

² Hirvonen 2011, s. 6.

³ Ekelöf ym. 2016, s. 90 (H). Viittaustavasta ks. jäljempänä alaviite 84.

⁴ Husa ym. 2008, s. 20; Husa 2017, s. 1088, jossa tätä toimintaa kutsutaan ”metodipuheeksi” eli kuvaukseksi siitä teoreettisesta menetelmästä tai lähestymistavasta, jolla tutkija yhdistää tutkimuksensa ja sen kohteen.

⁵ Helin 1998, s. 1035; Siltala 2003, s. 151 ja 494; Zamboni 2010, s. 779. Olen melko pitkän harkinnan jälkeen päätenyt käyttämään tässä yhteenvedossa perinteisen oikeustieteellisen passiivin sijasta yksikön 1. persoonaa, kun kirjoitan omista mielipiteistäni, havainnoistani ja johtopäätöksistäni. Yhtäältä tarkoitukseni on myös tällä keinolla osoittaa lukijalle mihin aiempaan tutkimukseen viittaaminen loppuu ja oma argumentointi alkaa, toisaalta kyseessä on *hommage à Ekelöf* (Ekelöf ym. 2016, s. 9 (H) ja 99–115 (E)).

päätyä vaihtoehtoihin ratkaisuihin kenties punniten niitä toisiaan vasten, mutta ilman velvollisuutta päätyä vain yhteen lopputulokseen. Minulla on mahdollisuus esittää muutoksia voimassaolevaan lakiin.⁶ Lisäksi voidaan sanoa, että tutkijana velvollisuuteni on olla ottamatta mitään itsestäänselvytenä, mikä tarkoittaa olemassa olevien näkökantojen haastamista, kriittistä pohdintaa ja tutkimusajankohdista vallitsevien käsitysten uudelleen arviointia.⁷

Edellä todetusta huolimatta en tähtää niinkään jonkin teorian tai menetelmän haastamiseen tai kritisointiin, vaan pikemminkin valitsemani, osin aineellisoikeudellisen, mutta pääosin prosessioikeudellisen tutkimuskysymyksen tarkasteluun valitsemani menetelmän, tavoitesuuntautuneen tulkinnan avulla. Niinpä lähestyn tutkimuskohdettani *Raimo Siltalan* kuvaamin tavoin teoreettisesti sitoutumattomasti: Tarkoitukseni on tarkastella kunnan yksityisoikeudellisissa asioissa tekemiä päätöksiä ja niiden valvontaa maltillisesti ja käytännönläheisesti, tyytyen tulkitsemaan ja selventämään lain sisältöä ilman kunnianhimoista tieteenteoriaa tai syvällisiä metodipohdiskeluja.⁸

Tiedonintressiäni voidaan kuvata monitahoiseksi, koska pyrin saamaan tutkimuskohteestani selville niin tulkinnallista, vertailevaa kuin oikeuspoliittistakin tietoa.⁹ Monitahoisuudesta huolimatta pääasiallinen tiedonintressini on kuitenkin pragmaattinen: Pyrin ensi kädessä tuottamaan tutkimustuloksia, joista voi olla käytännössä hyötyä tulevalle lainvalmistelulle ja oikeuselämälle. Samalla tunnistan, että pelkkä ennalta valitun tutkimusmenetelmän soveltaminen ilman analyysiä tai reflektiota voi johtaa vaikeuksiin.¹⁰ Pyrin välttämään tällaisia vaikeuksia myös jälkikäteen arvioimalla, miten hyvin valitsemani tulkintamenetelmä soveltui tutkimuskohteeni tarkasteluun.

Pidän tärkeänä huomauttaa, että tutkimukseni kohdistuu sellaiseen oikeudelliseen kysymyksenasetteluun, jonka kohtasin tutkijaroolin lisäksi viranhaltijaroolisani ensin Helsingin kaupunginlakimiehenä ja sen jälkeen Helsingin kaupungin kansliapäällikkönä. Itse asiassa virassa tekemäni havainnot ja myös virkatoimeni kaupungin puhevallan käyttäjänä, päätöksentekijänä ja toimielinpäätösten esittelijänä vaikuttivat merkittäväällä tavalla siihen, miksi kiinnostuin juuri tästä

⁶ Peczenik 1995, s. 313; Nenonen 2014, s. 18; Hirvonen 2020, s. 955; ks. myös Taxell 1993, s. 12–13, jossa todetaan että tutkija voi toki valita työnsä kohteen myös piittaamatta siitä, onko sen tuloksilla yhteiskunnallista merkitystä vai ei. Mutta jos oikeustiede määritellään yhteiskuntatieteeksi myös siinä mielessä, että sen tulee palvella yhteiskuntaa ja sen kehitystä, myös tulosten merkityksellisyydellä on merkitystä; samoin Kulla 1998, s. 40, jossa todetaan, että jos tutkija haluaa antaa perusteltuja tulkintakananottoja, hän ei voi tehdä pesäeroa oikeuslähteisiin.

⁷ Svensson 2014, s. 211.

⁸ Siltala 1999 O, p. 863.

⁹ Siltala 2003, s. 130–131.

¹⁰ Siltala 2003, s. 577 ja 587–588.

tutkimusaiheesta. Samalla on syytä kuitenkin tuntea itsensä ja se, että viranhaltijana muodostamani kannat ja tekemäni päätökset saattavat vaikuttaa siihen, miksi nyt ajattelen asioista kuten ajattelen. Riskinä on jopa, että yritän tutkimuksessa jälkikäteen selittää parhain päin jotakin sellaista, jota olen aikanaan pitänyt perusteltuna, oli tälle pohjaa tai ei. Pyrin osoittamaan avoimuutta ja tekemään lukijalle selväksi, milloin käsittelen asiaa, joka on ollut käsiteltävänäni muussakin roolissa tai jonka osalta minulla voi olla muunlainen sidonnaisuus, merkitsemällä sen tekstiin tai alaviitteeseen asteriskilla (*). Tarvittaessa kuvaan myös tarkemmin, millainen suhteeni ko. asiaan on aikaisemmin ollut. *I.e. apologia pro acta mea non est.*

Tähän väitöskirjaan sisältyvät artikkelit on julkaistu vuosina 2016–2022. Niistä ensimmäinen perustuu lisäksi vielä aiemmin, vuonna 2011, valmistuneeseen lisen-siaatintutkimukseen. Tuon ajankohdan ja tämän yhteenvedon valmistumisen välisenä noin kahdentoista vuoden aikana lakeja on muutettu, oikeuskäytäntöä syntynyt ja oikeustiedettä kirjoitettu. Omalta osaltani tämä on johtanut myös siihen, etten enää kaikilta osin ajattele samalla tavoin kuin silloin, kun alun perin kirjoitin väitöskirjaan nyt tulevia julkaisuja. Olen tässä yhteenvedossa pyrkinyt avoimesti näyttämään, missä olen päätenyt ajattelemaan asioita uudella tavalla ja tietenkäin myös missä olen korjannut suoranaisia virheitä tai ymmärryksen lapsuksia.

Julkaisujen ilmestymisjärjestys on A-B-D-C. Työoikeudellista tarkastelua koskevat julkaisut on tarkoituksenmukaista esitellä tässä yhteenvedossa yhdessä, joten kronologia on tältä osin saanut väistyä tematiikan tieltä.

2.2 Tutkimustehtävä

2.2.1 Tutkimuksen kohde ja tutkimuskysymykset

Kuntien yksityisoikeudellinen toiminta ei juuri ole ollut tutkimuksen kohteena sen enempää julkisoikeuden kuin yksityisoikeudenkaan piirissä. Onkin sanottu, että kunnallisesta itsehallinnosta johtuvia yksityisoikeudellisia ongelmia tulisi tutkia ja käsitellä paljon laajemmin ja nimenomaan omana erityisalueenaan kunnallisoikeuden yhteydessä, erityisesti liittyen kunnan asemaa koskevien yksityisoikeudellisten ja julkisoikeudellisten säännösten kollisiotilanteisiin.¹¹ Asetan tutkimustehtäväkseni vastata tähän haasteeseen ainakin pieneltä osin.

¹¹ Heuru ym. 2011, s. 39; ks. myös Muukkonen 2021, jonka pohjalta voidaan päätellä, ettei kuntien yksityisoikeudellista toimintaa koskevaa tutkimusta juurikaan ole myöskään Heurun ym. toteamuksen jälkeiseltä ajalta. Muukkonen on maininnut kaksi tähän väitöskirjaan sisältyvää julkaisuani (B ja D) kuntaa uudella vuosituhanella oikeudellisesti tarkastelevina artikkeleina. Tällainen melko väljä luokittelu onkin kohdallaan, ottaen huomioon sen, että on ilmeistä, ettei erityistä tutkimustraditiota nimenomaan kunnan

Väitöskirjani nimi on ”Kunta yksityisenä: Kunnan yksityisoikeudellisten oikeustoimien julkisoikeudellisesta valvonnasta”. Tarkoitan kuvata nimellä yhtäältä sitä, mikä on tutkimukseni konkreettinen kohde, ja toisaalta sitä, miten se asemoituu osaksi oikeustieteen tutkimuskenttää. Niinpä tutkimukseni kohteena on kunnan sitoutuminen eräisiin yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin sekä tällaista sitoutumista koskevan kunnan päätöksenteon valvontamekanismit ja niiden soveltaminen oikeustoimiin.

Hallintolainkäytön näkökulmasta tarkasteluni kohteena ovat eritoten valitusoikeus ja valituskelpoisuus sekä valitusperusteiden yleinen määrittely, samoin kuin menestyneen valituksen seuraukset. Hallinnon muita valvontakeinoja tarkastelen erityisesti siitä näkökulmasta, miten niitä käytetään tai voitaisiin käyttää hallintolainkäyttömenettelyn vaihtoehtoina silloin, kun tällaisen menettelyn ei katsota olevan tavoitteiden saavuttamisen kannalta perusteltua. Tarkastelemistani julkisoikeudellisista säädöksistä keskeisin on tietenkin kuntalaki ja eritoten sen säännökset lain tarkoituksesta, kunnan jäsenyydestä, kunnan tehtävistä, laillisuusvalvonnasta, osallistumisesta ja vaikuttamisesta, delegoinnista ja otto-oikeudesta, päätöksenteosta, pöytäkirjaamisesta ja nähtävänä pidosta, kunnan toiminnasta markkinoilla ja varsinkin oikaisuvaatimuksesta ja kunnallisvalituksesta, sekä sen ohella hallintolaki. Näiden lisäksi kiinnitän huomiota myös valitsemieni yksityisoikeuden alojen aineelliseen lainsäädäntöön, eritoten vahingonkorvauslakiin, työ-sopimuslakiin, maakaareen ja takauslakiin. Vertaileva tarkastelu kohdistuu erityisesti Ruotsin kuntalakiin (*kommunallagen*).

Tämän tutkimuksen näkökulma on jäljempänä kuvattavalla tavalla yhtäältä lainopillinen ja toisaalta oikeuspoliittinen. Tavoitesuuntautunut lähestymistapa tukee molempia näkökulmia. Lainopillisessa tarkastelussa tavoitesuuntautuneisuutta voidaan pitää systematisoinnin kehyksenä ja sen nojalla voidaan antaa tulkintasuosituksia. Oikeuspoliittisessa tarkastelussa tavoitesuuntautuneisuus puolestaan on sisään rakennettua. Niinpä katsonkin, että myös keskeisimmät tutkimuskysymykseni on tarkoituksenmukaista jakaa lainopilliseen ja oikeuspoliittiseen elementtiin:

yksityisoikeudellisen ja julkisoikeudellisen roolin leikkauspinnasta ole tätä koskevista toiveista huolimatta syntynyt. Vielä vähemmän näyttää siltä, että kunnallisoikeuden prosessisäännösten, erityisesti muutoksenhaun, tavoitteiden suhde yksityisoikeuden aineellisiin tavoitteisiin olisi ollut aiemman tutkimuksellisen mielenkiinnon kohteena (mt., s. 10–11).

Taulukko 1. Tavoitetarkastelun suhde lainopilliseen ja oikeuspoliittiseen tarkasteluun

Lainopillinen kysymys	Tavoitetarkastelu	Oikeuspol. kysymys
Miten kunta päättää yksityisoikeudelliseen oikeustoimeen sitoutumisesta voimassa olevan lain mukaan,	onko tällainen päätöksenteko lainsäädännön tavoitteiden mukaista ja	jos ei ole, miten päätöksentekoa koskevaa sääntelyä pitäisi muuttaa?
Miten kunnan edellä tarkoitettua päätöksentekoa valvotaan lainkäytössä,	soveltuvatko valvontakeinot lainsäädännön tavoitteiden saavuttamiseen ja	jos eivät sovellu, miten lainkäyttöteitse tapahtuvaa valvontaa koskevaa sääntelyä pitäisi muuttaa?
Mitä vaihtoehtoisia oikeudellisia valvontamenettelyjä on käytettävissä,	voidaanko niillä saavuttaa kunnan yksityisoikeudellisen toiminnan valvonnan riittävä taso ja	jos ei voida, miten valvontamenettelyjä koskevaa sääntelyä pitäisi muuttaa?

Näiden keskeisten, mutta yleisellä tasolla esitettyjen tutkimuskysymysten tarkastelua voidaan edistää asettamalla joitakin alakysymyksiä:

- Miten asianosaisen kunnallisvalitusoikeus edistää asianosaisen oikeussuojatarpeiden toteuttamista?
- Mitä ovat ne keskeiset julkiset intressit, joita kunnan jäsenen kunnallisvalitusoikeudella suojataan ja mikä on niiden painoarvo suhteessa asianosaisten yksityisiin intresseihin?
- Millä edellytyksillä hallintotuomioistuimista voitaisiin siirtää pois ne yksityisoikeuden piiriin kuuluvat asiaryhmät, jotka eivät aidosti edellytä hallintolainkäyttöratkaisua?

Pragmaattisen tiedonintressin ja käytännön oikeuselämän helpottamisen näkökulmasta asetan vielä yhden lisäkysymyksen:

- Nouseeko tutkimuksesta esiin muita havaintoja, joista on tarkoituksenmukaista ja kohtuullisen vaivatonta antaa tulkintasuositus tai tehdä lainsäädäntöehdotus, vaikka ne eivät suoraan liittyisikään keskeisiin tutkimuskysymyksiin?

2.2.2 Tutkimuksen asemointi

Kunta — julkisoikeudellinen oikeushenkilö — voi olla myös yksityisoikeudellisen oikeussuhteen osapuolena. Julkisoikeudellisuuden elementtejä ovat muun muassa viranomaistoiminta, julkisen vallan käyttö yksipuolisena valtasuhteena, lainalaisuus, muodollinen päätöksenteko ja julkinen intressi; yksityisoikeudellisuuden elementtejä puolestaan ovat esimerkiksi yksityisautonomia, vastavuoroisuus, sopimusvapaus ja -sidonnaisuus sekä yksityinen intressi.¹² Tämän tutkimuksen kirjoitan julkisoikeuden oppiaineeseen, mitä pidän lähtökohtaisesti perusteltuna, koska ensisijainen kiinnostukseni kohde on se, miten julkisoikeudelliset oikeuskeinot, eritoten kunnallinen muutoksenhaku, soveltuvat erilaisten yksityisoikeudellisten oikeussuhteiden yhteydessä käytettäviksi.

Julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välisen kahtiajaon suhteellistumista ja siihen liittyviä ongelmia on pidetty kunnallisoikeuden haasteena jo yli 20 vuoden ajan.¹³ Oikeudenalojen välistä eroa on perinteisesti tehty joko intressiteorian tai subjektiteorian kautta. Ensin mainitussa punninta perustuu siihen, onko oikeussuhteen määräävä intressi julkinen vai yksityinen, jälkimmäisessä puolestaan siihen, esiintyykö jokin oikeussuhteen osapuolista siinä ”julkisen vallan kantajana”.¹⁴ Teorioita voidaan epäilemättä edelleen jossain määrin hyödyntää, mutta yksinomaisiksi kriteereiksi niistä tuskin enää on. Vaikka julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välinen perusjako on edelleen olemassa, oikeudenalojen väliset erot ovat näet aikaa myöten hämärtyneet monilla tavoin: Sopimusvapautta on julkisen intressin nimissä säännelty; yksipuolista julkisen vallan käyttöä on rajattu menettelyvaatimuksin ja toimivaltaa koskevin täsmennyksin; viranomaistoiminnassa käytetään sopimusmenettelyjä; julkisia hallintotehtäviä siirretään yksityisille; taustaltaan yksityisoikeudellista lainsäädäntöä, kuten juuri vahingonkorvauslakia, sovelletaan myös julkisoikeudellisessa toiminnassa. Esimerkiksi tasa-arvolainsäädäntöä tai tietosuojalainsäädäntöä ei ole mielekästä edes lähteä luokittelemaan perinteisen oikeudenalajaotuksen mukaisesti. Kaiken kaikkiaan oikeudenalojen tarkkarajaista määrittelyä yksittäisissä käytännön ongelmissa ei enää ole pidettävä erityisen merkittävänä tai hyödyllisenä tehtävänä.¹⁵

Tutkimukseeni valitsemani yksityisoikeuden alat koskevat välittömästi myös julkisyhteisöjä, kuten kuntaa. Keskeisimpänä etenkin työoikeus, koska kunta työnantajana on velvollinen noudattamaan samaa yksityisoikeudellista sääntelyä kuin muutkin työnantajat olkoonkin, että kunnallista työnantajatoimintaa koskevat myös tietyt hallinto-oikeudesta nousevat erityiset velvoitteet. Samoin kunta voi

¹² Mäenpää 2018, s. 43.

¹³ Ryyänen 1999, s. 34.

¹⁴ Björne 1986, s. 15; Mäenpää 2018, s. 43–44.

¹⁵ Mäenpää 2018; s. 44–45.

olla osapuolena monenlaisissa varallisuus- ja velvoiteoikeudellisissa oikeussuhteissa, joista tässä tutkimuksessa käsitellään vahingonkorvausta, kiinteistönkauppaa ja takausta.¹⁶ En silti tarkastele yksityisoikeudellisia oikeussuhteita itseisarvoisesti, vaan tavallaan sinä kenttänä, jolla julkisoikeudellisia keinoja käytetään, tai materiaalina, johon niitä kohdistetaan. Samalla on todettava, että tarkastelemieni yksityisoikeuden alueiden välillä on keskinäisiä eroja myös sen suhteen, miten yksityistä intressiä ja julkista intressiä niiden kohdalla painotetaan.

Julkisoikeuden piirissä tutkimuksellani on sekä yleiseen hallinto-oikeuteen, lähinnä hallintoprosessiin tai perinteisemmin hallintolainkäyttöön, kuuluvia elementtejä että erityiseen hallinto-oikeuteen, tarkemmin kunnallisoikeuteen, kuuluvia elementtejä.¹⁷ Myös näiden oikeudenalojen välinen rajanveto on vaikeaa, mahdollisesti myös tarkoituksetonta, koska kunnallisessa muutoksenhaussa on itessään sekä kuntien asemaa itsehallinnollisina toimijoina, kuntalaisten asemaa julkisen edun ja laillisuuden valvojina, että asianosaisten asemaa oikeussuojan tarvitsijoina ja saajina koskevia piirteitä.

Tutkimukseni ei sijoitu julkisoikeus–yksityisoikeus -akselin kumpaankaan ääripäähän, saati sitten minkään yksittäisen oikeudenalan tai sitä koskevan tutkimustradition piiriin. Konkreettista erottelua ei nähdäkseni ole edes tarpeen tehdä: Pikkemminkin kyse on oikeudenalojen rajat tarkoituksella ylittävästä ja niiden leikkauspintoja korostavasta lähestymistavasta.¹⁸

En tarjoa tässä laajempaa tai yleisempää katsausta kunnallisoikeudelliseen tutkimukseen tai tutkimustraditioon, koska *Matti Muukkonen* on melko äskettäin julkaissut varsin yksityiskohtaisen oikeusinformatiivisen selvityksen ja dokumentaation siitä, mitä kunnallisoikeudellista tutkimusta Suomessa on aikaisemmin tehty.¹⁹ Viittaan siihen mielelläni.

Muukkosen historiallinen katsaus ja aiemman tutkimuksen jäsentely ovat siten kattavia, että vastaavan selvityksen laatiminen olisi yhtäältä turhaa ja toisaalta vaikeaa. Edellä todetusta huolimatta on paikallaan nostaa esiin joitakin sellaisia yksittäisiä aiempia teoksia ja tutkimuksia, jotka ovat olleet erityisen merkittäviä tai käyttökelpoisia omassa tutkimustyössäni. Ensimmäisinä on toki mainittava

¹⁶ Työoikeuden painoarvoa ja työoikeudellisen tarkastelun painotusta kuvastaa myös se, että kaksi tähän väitöskirjaan sisältyvästä neljästä julkaisusta liittyy tähän oikeudenalaan, kun vahingonkorvausta ja kiinteistönkauppaa käsitellään kumpaakin vain yhdessä julkaisussa. Takausta koskeva tarkastelu on sisällytetty vasta yhteenvetoon.

¹⁷ Mäenpää 2018, s. 48–49; ks. kuitenkin Tuori 2007, s. 115, jossa kyseenalaistetaan mm. erityisen hallinto-oikeuden olemus erillisenä oikeudenalana mm. siksi, ettei sillä ole omia yleisiä oppeja.

¹⁸ Ks. Määttä 2000, s. 341–342, jossa tällaista lähestymistapaa kutsutaan *yhteyshakuiseksi*.

¹⁹ Muukkonen 2021.

kunnallisoikeuden keskeiset selitysteokset, *Arno Hannuksen, Pekka Hallbergin ja Anne E. Niemen Kuntalaki* vuodelta 2009 ja eritoten *Heikki Harjulan ja Kari Prättälän Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat*, jonka viimeisin laitos on vuodelta 2019. Kunnallisvalitusta instituutiona on eniten tutkinut *Eija Mäkinen*, toinen väitöskirjani ohjaajista, jonka teos *Kunnallisvalitus: Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa?* vuodelta 2010 on edelleen kattavin aiheesta laadittu yksittäinen esitys. Menneiden vuosikymmenten työtovereideni tutkimuksista olen saanut innoitusta joidenkin näkökulmien huomioimiseen: Oikeuspoliittisen argumentoinnin osalta *Tuula Linnan* teoksesta *Ulosottorealisoinnista de lege ferenda* vuodelta 1987 ja lainkäytön tehokkuusajattelun osalta *Eija Siitari-Vanteen* teoksesta *Hallintolainkäytön tehostaminen: Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista* vuodelta 2005. Ja viimeinen, jos kohta ei vähäisin erikseen mainittava teos on tietenkin *Per Olof Ekelöfin ym. Rättegång I* (vuoden 2016 laitos), johon valitsemani tulkintamenetelmä perustuu.

2.2.3 Rajaukset

Kunta voi yleisen toimialansa puitteissa päättää ryhtyä hyvin monenlaiseen toimintaan ja tällaisen toiminnan yhteydessä tehdä myös hyvin monenlaisia yksityisoikeudellisia oikeustoimia. Tämän tutkimuksen tiedonintressinä ei kuitenkaan ole hakea kunnan yksityisoikeudellisen liikkumavaran rajoja, joten en aio lähemmin tarkastella kunnan yleistä toimialaa koskevia kysymyksiä, eräitä kunnan takaus-toimintaa koskevia havaintoja lukuun ottamatta.

Varsinaiseen hallintotuomioistuimessa sovellettavaan menettelyyn tai vaikkapa jatkovalitukseen valituslupaharkintaa koskevine kysymyksine en myöskään puutu.

Yksityisoikeuden kenttä on laaja. Olen tarkastellut tähän tutkimukseen sisältyvässä julkaisuissa vain rajattua joukkoa kunnan sinänsä yleisiä yksityisoikeudellisia oikeustoimia, eli vahingonkorvausta, työsopimuksia ja kiinteistönluovutusta. Tässä yhteenvedossa laajennan tarkastelua vielä yhteen oikeudelliseen ilmiöön eli takauksen antamiseen toisen velasta. Viimeksi mainitun ilmiön tarkastelu edelleen rikastaa kunnan yksityisoikeudellisen toiminnan mahdollisimman monipuolista arviointia ilman, että tutkimus tästä kuitenkaan liikaa laajenisi. Takaus on yksityisoikeuden kovaa perusosaa ja siihen liittyy kiinnostavia julkisoikeuden ja yksityisoikeuden rajapintaa koskevia kysymyksiä. En tarkastele kunnan muita yksityisoikeudellisen toiminnan ilmenemismuotoja, joita niitäkin on paljon (esim. vuokraustoiminta, luototus, irtaimen kauppa).

2.3 Tutkimusmenetelmät

*För att kunna lösa lagtolkningsproblem krävs att juristen använder en god metod som uppfyller allmänna vetenskapliga krav.*²⁰

2.3.1 Lainoppi, intressit ja tavoitteet

Lainoppi (oikeusdogmatiikka) on oikeustieteen ala, joka kohdistuu voimassaolevaan oikeuteen, selvittäen oikeusnormien sisältöä. Niinpä se on normatiivinen, ei empiirinen tutkimusala.²¹ Lainoppi rakentuu oikeuslähteiden varaan ja käyttää näitä lähteitä oikeuslähdeopillisen käyttäjärjestyksen mukaisessa järjestyksessä.²² Sitä pidetään oikeustieteen perinteisenä ydinalueena, jonka asema perustuu sen tiedonintressin käytännönläheisyyteen, kun tulkintasuositukset palvelevat lainsoveltajaa työssään.²³ Lainopillisen tutkimuksen tulee olla itsenäistä ja riippumattonta suhteessa muihin oikeudellisiin käytäntöihin ja siinä on kyettävä arvioimaan vallitsevaa oikeustilaa hyväksyttävyyssperustaisilla argumenteilla.²⁴ Lainopilla on kaksi tehtävää: Oikeusnormien tulkinta ja niiden systematisointi. Tulkintaa on kutsuttu lainopin praktiseksi ulottuvuudeksi ja tulkintalainoppia käytännölliseksi lainopiksi. Systematisointiin puolestaan kuuluu oikeudenalojen käsitteiden, oikeusperiaatteiden ja teoreettisten rakennelmien jäsentely; lainopin tätä ulottuvuutta on kutsuttu teoreettiseksi lainopiksi. Systematisointi edellyttää kuitenkin tulkintaa ja tulkinta systematisointia.²⁵

Tutkimuskohteen kuuluu ohjata menetelmää eikä toisinpäin.²⁶ Tämän tutkimuksen kohteen osalta on ennalta selvää, että kunnan päätösten valvontaa on tulkittu ja systematisoitu jo pitkään (jos kohta ei juuri yksityisoikeudellisissa konteksteissa) eikä pelkkä lainopillinen tarkastelu ilman sovellettavan menetelmän täsmentämistä välttämättä riittäisi edes tutkimuksen identiteettisyyskiellon²⁷ ylittämiseen. Ottaessani tulkinnan ja systematisoinnin kohteeksi pelkän voimassa olevan sääntelyn sisällön lisäksi myös ne intressit, joita sääntelyllä pyritään edistämään ja jotka ilmenevät sääntelyn tavoitteiden kautta, pystyn toivottavasti tuottamaan sellaista tiedonlisää, jota oikeustieteellisessä tutkimuksessa tulee pyrkiä saavuttamaan.

²⁰ Ekelöf ym. 2016, s. 85 (H).

²¹ Aarnio 2014, s. 98–99.

²² Husa ym. 2008, s. 20.

²³ Siltala 1999 O, p. 861; Nenonen 2014, s. 16.

²⁴ Brusiin 1938, s. 197; Timonen 1989, s. 686; Nenonen 2014, s. 16.

²⁵ Hirvonen 2011, s. 21–25.

²⁶ Husa ym. 2008, s. 27.

²⁷ Siltala 2003, s. 476.

Intressilainoppi on Saksassa 1800-luvun jälkipuoliskolla esiin noussut lainopin suuntaus, joka korosti oikeussäännösten tavoitetaustan huomioon ottamista niitä tulkittaessa.²⁸ Intressilainoppi vaikutti merkittäväällä tavalla Per Olof Ekelöfin oikeusteoreettiseen lähestymistapaan olkoonkin, että hän painotti lainsäädännön tulkintahetkellä arvioitavia tavoitteita pikemmin kuin niitä, jotka lainsäädännöllä voimaan tullessaan oli.²⁹ Lähestymistapa oli siten ennemminkin objektiivinen kuin subjektiivinen.³⁰ Ekelöfin ajattelun mukaan lainoppi parhaimmillaan on eityypillisten tapauksien tarkastelua ja oikeusjärjestyksessä tavanomaisiin tai rutiniinomaisiin tapauksiin tietoisesti liitettävien tavoitteisiin perustuvien suositusten esittämistä siitä, miten näitä eityypillisiä tapauksia olisi oikeudellisesti arvioitava.³¹

Suomalaisessa oikeustieteessä ei ole painotettu intressejä tai tavoitteita samassa mittakaavassa kuin Ruotsissa, vaikka lähestymistapa ei ole täälläkään aivan tuntematon. Esimerkiksi *Lars Erik Taxell* kirjoitti intressijuridiikasta jo 1940-luvulla; *Aulis Aarnio* toteaa, että kun punninnasta nyt puhutaan ikään kuin se olisi uutta, samaa asiaa ollaan tavallaan keksimässä uudelleen.³² Kyse on kuitenkin lähinnä siitä, että oikeustieteellistä kysymystä tarkastellaan myös sen yhteiskunnallisten (kuten sosiaalisten, tuotannollisten tai taloudellisten) seurausten perusteella. Oikeustieteellä ja normeilla on välinearvoa tiettyjen ei-oikeudellisten tavoitteiden saavuttamisessa ja oikeuskysymysten ratkaisemisen seurausharkintaa ja teleologista tulkintaa käyttäen auttaa realisoimaan tämän arvon yhteiskunnallisen elämän menestykseksi.³³ Oikeussääntöjä on tulkittava niin, että (taloudellinen) tavoitteiden mukaisuus toteutuu mahdollisimman hyvin samalla kun oikeudellisia intressejä suojataan niin laajalti kuin se on yksittäisessä tapauksessa tarpeen.³⁴ Taxellin jälkeen toki muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden kuin taloudellisten merkitys on kasvanut, esimerkkinä vaikkapa ympäristön suojelemisen näkökulma, mutta perusajatus pysyy samana: Sekä yhteiskunnallisia tavoitteita että yksilön oikeudellisia intressejä on tarpeen edistää ja suojata.

Kaijus Ervasti on todennut olevan syytä kehittää teoreettisia rakenteita ja malleja, joiden avulla lainkäyttöä voidaan arvioida analyttisesti ja tarkastella sitä myös muusta kuin lainopin näkökulmasta, koska puhdas ”oikeuden sisäinen”

²⁸ Klami 1999 I, p. 224.

²⁹ Ekelöf ym. 2016, s. 100 (E).

³⁰ Ekelöf ym. 2016, s. 109 (E); Vuorenpää ym. 2021, s. 102.

³¹ Ekelöf ym. 2016, s. 103–104 (E), jossa todetaan, että saksalaisessa oikeustieteessä intressilainoppia on seurannut ”arvovalintalainoppi” (*Wertungsjurisprudenz*), joka vaikuttaa varsin samankaltaiselta Ekelöfin teleologisen menetelmän kanssa; Helin 1988, s. 131 ja 135; Siltala 2001, s. 76.

³² Taxell 1946; Aarnio 2014, s. 254.

³³ Helin 1988, s. 371; Siltala 2003, s. 178.

³⁴ Taxell 1946, s. 9.

näkökulma jättää monia lainkäytön tärkeitä rakenteellisia kysymyksiä ja kehityspiirteitä huomioon ottamatta.³⁵ Lainkäytön tarkastelua intressien ja sääntelyn tavoitteiden kautta voidaankin nähdäkseni pitää näkökulmana, jossa otetaan myös muita kuin oikeuden sisäisiä tekijöitä huomioon.

Kun punnitaan intressejä, eteen tulee kuitenkin väistämättä kysymys siitä, millaisista intresseistä on kyse. Pelkkään ”lainsäätäjän intressiin” viittaaminen voi olla riittämätöntä, koska lainsäädännöllä pyritään yleensä turvaamaan jonkun oikeutta tai etua taikka jotakin tavoiteltavaa yhteiskunnallista lopputulosta. Lainsäätäjän keskeisimmät intressit lainsäätäjänä lienevät funktionaalisia: Lainsäädännön tulisi yleisesti ohjata käyttäytymistä yhteiskunnassa sekä turvata yhteiskuntarauhaa eri tavoin.³⁶ Intressipunninnassa olennaisempaa on kuitenkin arvioida säännöksen muita kuin funktionaalisia vaikutuksia: Kenen tai keiden intressejä säännöksellä on tarkoitus suojata ja mitä nuo intressit ovat? Samalla on kuitenkin syytä pitää mielessä, että lähes kaiken lainsäädännön taustalta löytyy erimielisyyttä ja toisistaan poikkeavia intressejä. Tämä on sinänsä ymmärrettävää ja moniarvoisessa yhteiskunnassa hyväksyttävää. Erimielisyydet ja intressierot voivat syntyä poliittisesti toisistaan poikkeavien näkemysten lisäksi myös erilaisista arvoista ja maailmankuvista, sosiaalisista asemista tai elämäntilanteista taikka nykytilaa, muutoksen tarvetta, tavoitteenasetantaa tai keinojen toimivuutta koskevista käsityksistä.³⁷ Tilanteessa, jossa yhteiskunnan yleisesti hyväksytyt arvot ja yhteiskunnan joidenkin jäsenten intressit eivät ole toistensa kanssa sopusoinnussa, punnintaa ei toki voida tehdä yksinomaan intressien välillä, vaan myös suhteessa siihen, ovatko ne lähtökohtaisesti yhteiskunnallisesti hyväksyttäviä vai eivät.

Suomalaiseen lainsäädäntökäytäntöön kuuluu yleensä se, että normista ilmenee, miten eri suuntiin osoittavia intressejä on painotettava. Intressien runsaus ja erisuuntaisuus saattaa kuitenkin johtaa siihen, ettei niiden keskinäistä yhteensovittamista ja tasapainottamista voida tehdä säädöstasolla, jolloin asia on hoidettava konkreettisessa tulkintatilanteessa.³⁸

Lainsäätäjän näkökulmasta lainsäädäntö on väline intressien toteuttamiseksi. Lainsäätäjä ei silti välttämättä kirjoita intressejä näkyviin lakiin tai lainvalmisteluaineistoon, joten niitä on syytä pystyä arvioimaan myös muilla keinoilla. Lainkäyttäjä tai tutkija voi tulkita säännöstä ja lukea lainvalmisteluaineistoa systemaattisesti ja osana oikeusjärjestyksen kokonaisuutta,

³⁵ Ervasti 2002, s. 68.

³⁶ Ekelöf ym. 2016, s. 13–18 (H).

³⁷ Tala 2005a, s. 224–225.

³⁸ Laakso 1990, s. 23 ja 40.

perustaen argumenttinsa esimerkiksi myös yhteiskunnan arvoperustaan ja yhteiskuntaelämässä esiintyviin ilmiöihin ja tapahtuviin muutoksiin.

Lainkäyttäjällä, joka arvioi oikeudellisia kysymyksiä ratkaisupakon alaisena, on joka tapauksessa velvoitteena sekä käyttää hyväkseen kaikkea mahdollista löytämäänsä tietopohjaa että lopulta kuitenkin tunnistaa käytettävissä olevan tietopohjan rajallisuus, ja ratkaista asia siitä huolimatta. Tähän häntä on ohjattu jo pitkään: 12. tuomarinohjeen mukaan *[t]uomari ottakoon kaikessa laissa vaarin siitä, mikä lainsäätäjän tarkoitus oli; muutoin sitä käytetään väärin ja väännetään toisaalle kuin lainsäätäjän mieli on*. Lain tarkoitus ei silti välttämättä aina tarkoita samaa kuin lainsäätäjän tarkoitus, vaan se voi tarkoittaa myös lainsäätäjän tahdosta riippumatonta lain objektiivista sisältöä, lain oikeata tarkoitusta, joka ilmenee 13. tuomarinohjeesta: *Yhteisen kansan hyöty on paras laki; ja sentähden mikä havaitaan yhteiselle kansalle hyödylliseksi, se pidettäkään lakina, vaikka säädetyt lain sanat näyttäisivät toisin käskevän*.³⁹

Tulkinnan ja systematisoinnin viitekehyksenä käytän ruotsalaisesta oikeustieteestä lähtöisin olevaa tavoitesuuntautunutta tulkintamenetelmää. Siinä lähtökohtana on säädösteksti, jonka tavoitteita, päämääriä ja funktioita tarkastellaan muiden oikeuslähteiden avulla.⁴⁰ Oikeuslähteitä käsitellään perinteisen aarniolaisen lähestymistavan mukaisesti. Tämän jälkeen arvioidaan eri tulkintavaihtoehtojen tosiasiallisia seurauksia ja lopulta valitaan vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää sääntelyn tavoitteita.⁴¹ Tavoitesuuntautuneisuutta voidaan arvioida subjektiivisista lähtökohdista, jolloin painopiste on laista ja lainvalmisteluaineistosta ilmenevässä lainsäätäjän historiallisessa tahdossa (*Aleksander Peczenikin* kuvailema subjektiivisteleologinen lähestymistapa), samoin kuin objektiivisista lähtökohdista, jolloin ratkaisuhetken tilanteeseen kytketyn kokonaisvaltaisen punninnan kohteena ovat erilaiset oikeudelliset asia- ja auktoriteettiperustelut, olosuhteet, asianosaisten intressit ja tarpeet samoin kuin se, mikä on tarkoituksenmukaista, järkevää tai sosiaalisesti suotavaa (objektiivisteleologinen lähestymistapa).⁴² Tavoitesuuntautuneessa tulkinnassa normin tarkka sisältö pyritään siis selvittämään ottamalla huomioon sen taustalla olevat intressit ja tavoitteet. Menetelmää kutsutaan myös teleologiseksi tai funktionaaliseksi.⁴³ Tilannesidonnainen,

³⁹ Virolainen 1995, s. 190; 12. ja 13. tuomarinohje teoksessa Suomen Laki I (2021), s. XXVI.

⁴⁰ Papadopoulou – Skarp 2017, s. 113.

⁴¹ Hirvonen 2011, s. 40. Hirvonen kutsuu tulkintatapaa ”tarkoituseräopilliseksi”.

⁴² Makkonen 1981, s. 123; Peczenik 1995, s. 364–365 ja 375; Hirvonen 2011, s. 40.

⁴³ Ekelöf ym. 2016, s. 87 (H). Selkeyden tavoittelun nimissä noudatan tässä yhteenvedossa käytäntöä, jossa viitataan Ekelöfin omaan, vuosikymmenten aikana kehitettyyn ja vuonna 1990 viimeisen kerran kuvattuun tulkintamenetelmään teleologisena tulkintana ja uudempaan ruotsalaiseen, vuonna 2016 kuvattuun tulkintamenetelmään

objektiivisteleologinen lähestymistapa on lähellä myös *Hannu Tapani Klamin* finalistisessa mallissa tarkoitettua tavoitteellisuutta, jossa kiinnitetään huomiota päätösvaihtoehtojen yhteiskunnallisiin vaikutuksiin.⁴⁴

Tavoitesuuntautunut tulkintamenetelmä sopii hyvin julkisoikeudelliseen tutkimukseen, koska hallinnollinen sääntely on itsessään instrumentaalista ja tavoitehakuista.⁴⁵ Hallinto mahdollistaa ja tasapainottaa. Hallinto-oikeus asettaa viranomaistoiminnalle lainalaisuuteen ja oikeusperiaatteisiin nojaavat kehykset ja samalla luo sille edellytykset, joiden mukaan voidaan huolehtia yksilön oikeuksien ja vapauksien toteutumisesta, oikeusvarmuudesta ja ennakoitavuudesta. Hallinto-oikeuden tehtävänä on myös luoda edellytykset toimivalle, tehokkaalle ja onnistuneelle hallinnolle. Myös hallinnon asiakkaiden on tärkeää ymmärtää hallinnon tehokkuuden vaatimukset. Hallinto-oikeuden tehtävänä on yhteensovittaa kaikkia näitä tavoitteita.⁴⁶ Tietyn hallinto-oikeudellisen sääntelyn taustalla olevat tavoitteet ovat yleensä yksittäistapauksessa tunnistettavissa, mikä sekin mahdollistaa päätelmien tekemisen myös hallinto-oikeuden järjestelmätavoitteista. Tämän lisäksi, sitä mukaa kuin eurooppaoikeuden periaatteet ovat tulleet osaksi myös Suomen oikeusjärjestystä noin 30 viime vuoden aikana, tavoitteisiin perustuvan, teleologisen tulkinnan merkitys on EU-oikeuden ns. tulkintavaikutuksen myötä kasvanut myös täällä.⁴⁷ Perussopimusten määräykset ovat usein tavoitteellisia ja siksi on tarpeen, että tavoitteiden sisältö konkretisoidaan täsmällisesti. Esimerkiksi yleinen tavoite sisämarkkinoiden luomisesta on ollut EU-tuomioistuimen keskeinen johtotähti kun se on tulkinnut EU-oikeutta.⁴⁸

Suomessa lain tavoitteiden keskeisyyteen viitataan oikeuslähdeopissa sinänsä selväsanaisesti ja painokkaasti, mutta vallitsevassa lainopissamme ei silti ole yksiselitteistä, mikä merkitys tavoitteilla pitäisi lainsoveltamisessa olla.⁴⁹

tavoitesuuntautuneena tulkintana. Tarkoituksenani ei ole määritellä termejä uudelleen vaan tehdä oma tekstini helpommaksi lukea.

⁴⁴ Mähönen 2003, s. 92–93, jossa todetaan kuitenkin, että Ekelöfin aikanaan muotoilema ”objektiivinen teleologinen metodi” itse asiassa tarkoittaa normeille itselleen konstruoitavia tarkoituseriä pikemmin kuin niiden yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia.

⁴⁵ Laakso 1990, s. 175.

⁴⁶ Mäenpää 2017, s. 15–16; ks. myös Ribbing 2018, s. 15, jossa todetaan, ettei hallintoprosessilla ole omaa erityistä tulkintaoppia, mistä voidaan päätellä, että yleiset tulkintaopit ovat sovellettavissa myös hallintoprosessiin. Samoin Husa 1995, s. 175, jossa todetaan, etteivät lainopin perinteiset menetelmät ja lähestymistavat palvele parhaalla mahdollisella tavalla lain tavoitteellista tulkintaa, joka erityisesti julkisoikeuden alalla olisi keskeistä. Tämä johtuu siitä, että menetelmät pyrkivät pysymään oikeuden autonomisen alueen sisäpuolella eivätkä siksi ota hallinto-oikeudellisen sääntelyn tavoitteellisuutta huomioon.

⁴⁷ Raitio – Tuominen 2020, s. 253; Dahlberg – Paso 2020, s. 927.

⁴⁸ Raitio 2005, s. 278; Papadopoulou – Skarp 2017, s. 113–114.

⁴⁹ Määttä 2011, s. 208.

Tavoitesuuntautunut tulkinta kiinnittyy silti lainsäätäjän näkökulmaan sikäli, että sen puitteissa on mietittävä, miksi tutkittavana oleva teksti on kirjoitettu, mitä sillä on tavoiteltu ja mitä ongelmaa on pyritty ratkaisemaan. Se voi myös edistää koh-
tuullisuuden toteutumista, jos lain kirjaimen mukainen tulkinta esimerkiksi joh-
taisi selvästi epäoikeudenmukaiseen lopputulokseen vaikkapa siksi, ettei lainsäät-
tāja ole ennakolta osannut ajatella jotakin harvinaista tulkintatilannetta.⁵⁰

2.3.2 Oikeusvertailu

Yhdessä tähän tutkimukseen sisältyvässä artikkelissa (C) hyödynnän myös oikeus-
vertailun menetelmiä, vertaillen erityisesti suomalaista ja ruotsalaista kunnallisia
palvelussuhteita koskevaa oikeudellista sääntelyä. Lisäksi valitsemani menetelmä,
tavoitesuuntautunut tulkinta, on keskeisesti ruotsalaisessa oikeustieteessä kehi-
tetty.

Suomi ja Ruotsi kuuluvat samaan itäpohjoismaiseen oikeusperheeseen.⁵¹ Ajatus
pohjoismaisesta oikeusperheestä esiintyy Suomessa hyvin vahvana, vaikka sillä ei
tarkoitetaakaan voimassa olevan oikeutemme olevan sinänsä pohjoismaista, vaan
pikemminkin sitä, että oikeusajattelumme ja lainsäädäntömme hahmotetaan ylei-
sesti ottaen pohjoismaiseksi.⁵² Niinpä Suomen ja Ruotsin välisten vastaavuuksien
etsiminen ei ole kovinkaan vaikeaa, koska maiden oikeusjärjestykset ovat niin sa-
manlaisia, että niissä tehdyt ratkaisut ja ratkaisujen sijoittuminen oikeusjärjestyk-
sen kokonaisuuteen todennäköisesti muistuttavat toisiaan.⁵³

Suomella ja Ruotsilla esimerkiksi on erityinen tuomioistuinlinja hallintolainkäyt-
töasioiden käsittelyä varten. Tällaisen linjan olemassaolo on mahdollistanut kun-
nallisvalituksen kaltaisen instituution, jota ei tule pitää ensisijaisesti valtion kun-
tiin kohdistaman valvonnan välineenä, vaan pikemminkin kunnan jäsenten kun-
taansa kohdistaman laillisuusvalvonnan välineenä. Kunnallisvalitusinstituutio on
vaikuttanut muihinkin hallinnollisiin valvontamekanismeihin niin Ruotsissa kuin
Suomessakin ja sillä on tärkeä asema näiden mekanismien ymmärtämisessä.⁵⁴
Kun tässä tutkimuksessa lisäksi esitetään oikeuspoliittisia kannanottoja, vertaile-
vasta näkökulmasta on hyötyä myös suomalaisen lainvalmisteluperinteeseen
kuuluvan ulkomaista lainsäädäntöä koskevan selvityksen kannalta.⁵⁵

⁵⁰ Aalto-Heinilä 2020, s. 921.

⁵¹ SOU 1981:41, s. 29; Husa 2013, s. 224; Mäkinen 2017a, s. 126.

⁵² Husa 2020, s. 986.

⁵³ Husa 2013, s. 152; Ribbing 2018, s. 9. Ks. myös Modeen 2006, s. 79, jossa korostetaan
tutkittavan vieraan järjestelmän vertailukelpoisuuden tärkeyttä; jos yhteistä pohjaa ei
löydy, konkreettisia tuloksia vertailusta tuskin syntyy.

⁵⁴ Mäkinen 2017b, s. 10; SOU 1981:41, s. 27.

⁵⁵ Tala 2005b, s. 106.

Tämän tutkimuksen aiheen kannalta on syytä alleviivata sitä, että suomalaisella kunnallisvalituksella on ruotsalaiset juuret.⁵⁶ Suomen ja Ruotsin kunnallisvalitusinstituutioiden välillä on monia selkeitä vastaavuuksia. Kaikilla kunnan jäsenillä on valitusoikeus. Tuomioistuimen tutkimisvalta on rajoitetumpi kuin hallintovalituksen kohdalla, koska se voi arvioida vain kunnan päätöksen laillisuutta. Valittajalla on tiukasti määräaikaSIDonnainen väittämistaakka. Prosessi on kassatorinen, eli tuomioistuin ei voi korvata kumoamaansa päätöstä uudella päätöksellä.⁵⁷ Vastaavuudet mahdollistavat maissa tehtyjen ratkaisujen ja näiden ratkaisujen seurausten vertailun.

Lainopillisessa tarkastelussa vertailulla on sekä teoreettisia että käytännöllisiä ulottuvuuksia, koska siinä sekä tulkitaan Suomen ja Ruotsin kunnallislainsäädäntöä ja osin myös työLainsäädäntöä että systematisoidaan tulkintahavaintoja suomalaisen ja ruotsalaisen oikeusjärjestyksen osina. Oikeusvertailun eräs keskeinen funktio on lisätä ymmärrystä omasta oikeudesta, lainsäädännöstä ja oikeudellisesta päätöksenteosta tarkastelemalla muussa oikeusjärjestyksessä omaksuttuja oikeudellisia sääntely- ja tulkintamalleja⁵⁸; tässä tutkimuksessa vertailu mahdollistaa sen arvioinnin, onko ruotsalaisessa kunnallisoikeudessa päädytty ratkaisuihin, joita voidaan hyödyntää suomalaisessa kunnallisoikeudessa havaittujen hankaluuksien helpottamisessa. Samalla pysyn oikeusvertailun keskeisen funktion rajoissa enkä tee päätelmiä suomalaisen oikeusjärjestyksen sisällön mahdollisesta hyödyllisyydestä ruotsalaisten oikeuskysymysten ratkaisemisessa.

Oikeusvertailevan menetelmän yhdistäminen tavoitesuuntautuneeseen tulkintaan ei ole vaikeaa tai mahdotonta, pikemminkin päinvastoin. Menetelmä on yksinkertainen ja *Jaakko Husan* sanoin ”sallivassa joustavuudessaan jopa ällistyttävä”: Oikeusvertailussa voi ja saa hyödyntää miltei mitä menetelmää tahansa, kunhan sen avulla voidaan löytää vastauksia tutkijaa kiinnostaviin kysymyksiin.⁵⁹

Tässä tutkimuksessa oma oikeusvertaileva kiinnostukseni kohdistuu kunnallisiin työsuhteisiin ja eritoten niiden syntymistä koskevaan kunnallisoikeudelliseen muutoksenhakuun Ruotsissa ja Suomessa. Ruotsalainen malli, jossa kunnallisvalitus ei ole asianosaisen käytettävissä oleva oikeuskeino, ohjaa nähdäkseni suomalaista paremmin valitsemaan sellaisia keinoja, joissa asianosaisen aineellisen oikeusturvan on mahdollista toteutua.

⁵⁶ Modeen 2006, s. 80–81; Mäkinen 2010a, s. 253. Suomen ensimmäiset kunnalliset asetukset (maalaiskuntia koskeva vuoden 1865 asetus ja kaupunkeja koskeva vuoden 1873 asetus) pohjautuivat Ruotsin vuoden 1862 kunnallislainsäädäntöön.

⁵⁷ Lundin – Mäkinen 2016, s. 40.

⁵⁸ Siltala 2003, s. 126; Husa 2020, s. 987.

⁵⁹ Husa 2017, s. 1092.

2.3.3 Oikeuspoliittinen näkökulma

Oikeuspoliittinen näkökulma tarkoittaa oikeudellisten ilmiöiden takana olevien poliittisten ja yhteiskunnallisten ilmiöiden tutkimista. Siinä korostuu näkemys, jonka mukaan oikeuden tulee olla tavoitteellista yhteiskunnallista toimintaa.⁶⁰ Tutkimuksen tuloksena voi syntyä suosituksia siitä, miten oikeudellisin keinoin voidaan saada aikaan yhteiskunnallisesti tavoiteltavia päämääriä.⁶¹

On kansanvallan kannalta periaatteellisesti tärkeää, että oikeuslaitos ja viranomaiset noudattavat demokraattisesti tehtyjä päätöksiä. Oikeustieteen tutkijalla puolestaan on enemmän vapauksia esittää kritiikkiä ja kehittämisehdotuksia kuin käytännön juristilla. Pitemmällä aikavälillä onkin myös kansanvallan kannalta perusteltua, että vapaa, kriittinen tutkimus voi vaikuttaa jatkossa tehtäviin päätöksiin.⁶² Jos voimassaolevan lain soveltaminen johtaa epätarkoituksenmukaisiin lopputuloksiin, lakia on syytä muuttaa.⁶³ Vaikka esimerkiksi kunta siis ei muuttaisi hallintokäytäntöään tai hallintotuomioistuimien hyväksyisi aivan uutta ja ennakoimatonta kuntalain tulkintaa, voi kunnallisoikeuden tutkija esittää kehittämisehdotuksia. Nykyaikaiselle lainvalmistelulle onkin ominaista, että uudistukset koostuvat erilaisista sääntelystrategioista ja eri oikeudenaloilla löydetystä ratkaisusta, esimerkiksi yksityisoikeudellinen sääntely, viranomaisvalvonta, rikosoikeudelliset seuraamukset ja prosessisäännökset.⁶⁴ Useat uudet lainsäädäntöehdotukset ovat yhdistelmä näitä kaikkia.

Myös oikeusvarmuuden näkökulmasta on edullista, että muutokset tapahtuvat lainvalmisteluprosessissa pikemminkin kuin itseohjautuvan hallinto- tai oikeuskäytännön muutoksen kautta. Tämä on yhtäältä demokratian sääntöjen mukaista ja toisaalta avoin lainvalmisteluprosessi mahdollistaa ennen päätöksentekoa tapahtuvan julkisen keskustelun ja arvioinnin aivan eri tavalla kuin yksittäistapausta koskeva oikeudenkäynti.⁶⁵ Ja lainvalmisteluprosessista toki syntyy myös lainvalmisteluaineistoa, josta voi olla hyötyä tulevaisuuden laintulkitsijoille.

Oikeuspoliittisesti käyttökelpoinen tutkimus tuottaa siten tuloksia, joita voidaan myöhemmin hyödyntää lainvalmistelussa. Siihen kuuluu voimassa olevan oikeuden tarkastelu, tulkinta ja punninta tavoite/keino -analyysin avulla *de lege ferenda*

⁶⁰ Taxell 1993, s. 12; Husa 1995, s. 145.

⁶¹ Alvesalo-Kuusi – Kumpula 2021, s. 35.

⁶² Svensson 2014, s. 215.

⁶³ Sevón 2005, s. 299, jossa todetaan myös, että lainsäätäjän ollessa tyytymätön tapaan, jolla tuomioistuimet soveltavat lainsäädäntöä, ristiriita ratkeaa lainsäätäjän eduksi, koska se voi muuttaa kansallista lainsäädäntöä toivomallaan tavalla. Toisaalta tuomioistuimien ei voi jättää vaikeassakaan asiassa päätöstä tekemättä, vaikka lainsäätäjät voisivat näin toimia.

⁶⁴ Tala 2005b, s. 109.

⁶⁵ Vrt. Sterzel 2017, s. 95.

-kannanottoja silmällä pitäen.⁶⁶ Verrattuna lainopilliseen tutkimukseen tämä tarkoitus muokkaa tutkimusmetodia.⁶⁷ Voimassa olevan lain vaikutuksia kuvattaessa voidaan tuoda esiin ”lainsäädännön aiheuttamia ei-toivottuja seurauksia”, millä puolestaan voidaan perustella lainsäädännön muutostarpeita. Ehdotettava lainmuutos voidaan justifioida kartoittamalla ongelman ratkaisemiseksi tarvittava tavoite- ja keinovalikoima ja tämän jälkeen perustelemalla tavoitteita ja keinoja koskevat tutkijan esittämät valinnat.⁶⁸ Oikeuspoliittiset kannanotot voivat olla uutta luovia, jos tutkija esittää oikeudellista ratkaisua aiemmin ratkaisematta olevaan yhteiskunnalliseen kysymykseen, tai nykytilaa korjaavia, jos esitys pitää sisällään paremman ja tehokkaamman oikeudellisen keinon saavuttaa olemassa oleva tavoiteltu yhteiskunnallinen päämäärä. Samalla oikeuspoliittiset kannanotot helpottavat valintojen tekemistä: ”Olisi naiivia olettaa, että voisimme saavuttaa jotain ilman, että samanaikaisesti luovumme jostakin muusta. Oikeudelliset säännöt ovat valintoja, joilla edistetään tiettyjä tavoitteita ja näiden vaikuttavuusarviot ovat kiinteä osa kaikkia lainsäädäntöuudistuksia.”⁶⁹ Ehdottamalla oikeudelliseen sääntelyyn valintoja, joilla arvioidaan olevan tavoiteltuja vaikutuksia, voidaan Tuula Linnan mukaan samalla saavuttaa oikeuspoliittisen tutkimuksen uskottavuuden edellytyksenä oleva ehdotuksen rationaalinen hyväksyttävyyys ja sen istuminen osaksi oikeusjärjestyksen laajempaa kokonaisuutta.⁷⁰

Tutkimus saattaa johtaa lainsäädännön uudistukseen tai olla osa tällaista uudistusta. Silloin tutkimuksen tulosten käyttäjä on lainsäätävä pikemmin kuin lainsoveltaja; näkökulma ei ole enää pelkästään lainopillinen. Tutkijan tavoitteena on pystyä vaikuttamaan oikeusjärjestyksen kehitykseen tuottamalla lainsäätäjän tiedontarpeen kannalta relevanttia tutkimustietoa. Juuri tämä tekee tutkimuksesta oikeuspoliittista. Sinänsä on tietenkin mahdollista että oikeuspoliittisesti relevanttia tutkimustietoa saattaa syntyä lainopin perustehtävien eli tulkinnan ja systematisoinnin kautta myös ilman, että sitä erityisesti tavoiteltaisiin.⁷¹ Tutkimuksen perusluonteeseen kuuluu toki silti se, että tieteellisyys on ensisijaista suhteessa palvelutehtävään.⁷²

Skeptisempien näkökulmien mukaan tieteellinen tutkimus ei siltikään aina käytännössä toimi päätöksenteon pohjana joko siksi, että tutkimus vaikuttaa oikeuspoliittisiin päätöksiin selektiivisesti vain silloin, kun sen tulokset vastaavat

⁶⁶ Siltala 1999 O, p. 861.

⁶⁷ Leskinen 2022, s. 1158. Ks. kuitenkin Niiniluoto 2022, s. 1013–1014, jossa todetaan, että lainopissakaan voimassa olevaa oikeutta ei pidetä pysyvänä ja että lainopin tutkijat muuttavat toiminnallaan oikeusjärjestystä ja oikeudellista käyttäytymistä.

⁶⁸ Linna 1987, s. 5–9; Mäntylä 2012, s. 82.

⁶⁹ Halonen 2021, s. 1115.

⁷⁰ Linna 1987, s. 50; Leskinen 2022, s. 1159.

⁷¹ Linna 1987, s. 2 ja 4.

⁷² Hirvonen 2011, s. 33; Leskinen 2022, s. 1161.

päätöksentekijän aiempaa harkintaa, intuitiivisesti vaikeiden tai ideologisesti sopimattomien tutkimusten jäädessä hyödyntämättä, taikka siksi, että tutkijan ja lainsäätäjän välinen vuorovaikutus ei toteudu.⁷³

Oikeuspoliittinen tutkimus tai *de lege ferenda* -tutkimus on ongelmakeskeistä: Siinä haetaan perusteltuja ja tarkoituksenmukaisia lainsäädäntöratkaisuja, joilla voidaan korjata tunnistettuja epäkohtia. Tällaisessa tutkimuksessa on kiinnitettävä huomiota voimassaolevan sääntelyn lisäksi relevanttiin tuomioistuin- ja viranomaiskäytäntöön, muissa oikeusjärjestyksissä kenties löydettyihin ratkaisuihin ja empiirisiin olosuhteisiin. Tutkimustuloksena voi olla lainsäädäntöehdotus, jossa tutkija toteaa, että lainsäätäjälle on rationaalista hyväksyä tietyn tavoitteen toteuttava tietty keino uudeksi lainsäädännöksi.⁷⁴ Tuloksena voi olla myös tekninen normi, jossa tutkija ei ota itse kantaa tavoitteeseen, vaan sen sijaan toteaa, että jos lainsäätjä asettaa tietyn tavoitteen, sille on rationaalista hyväksyä tietty tätä tavoitetta toteuttava keino uudeksi lainsäädännöksi. Tuloksena voi toisaalta olla myös ratkaisuvaihtoehtojen kartoitus, jossa tutkija toteaa, että tietyn tavoitteen asettaminen on rationaalista, mutta että se voidaan toteuttaa useammalla eri keinolla.⁷⁵

Oikeuspoliittisessa tutkimuksessa on siten kyse tutkijan alustavasta vastauksesta lainvalmistelutyön peruskysymykseen: Millainen sääntely toteuttaa parhaiten tai pääsee lähimmäs sitä todellista ja oikeudellista tilannetta, joka on lainuudistuksen tavoitteena?⁷⁶

Nykyinen kuntalaki (410/2015) on tätä kirjoitettaessa ollut voimassa noin seitsemän vuotta. Muutoksenhaun osalta laki ei sisällä periaatteellisia muutoksia aiempaan lakiin (365/1995; vuoden 1995 kuntalaki) verrattuna, vaikka sen valmisteluvaiheessa esitettiin lukuisia kannanottoja kunnallisvalitusjärjestelmän uudistamiseksi. Tähän ei kuitenkaan katsottu olevan mahdollisuutta, koska kunnallisvalitusjärjestelmän kokonaisuudistus olisi edellyttänyt myös erityislakien tarkastelua. Lain valmistelusta vastannut valtiovarainministeriö oli kuitenkin samaa mieltä laajemman tarkastelun tarpeellisuudesta.⁷⁷ Kun tarkasteluun toivottavasti jossakin vaiheessa ryhdytään, siihen olisi hyödyllistä sisällyttää myös

⁷³ Laitinen 1999 O, p. 797; Leskinen 2022, s. 1161.

⁷⁴ Tässä yhteenvedossa esittämäni lainsäädäntöehdotukset on merkitty marginaaliin sivuviivoituksella. Esimerkki →

⁷⁵ Linna 1987, s. 9–11; ks. myös Tala 2005b, s. 109, jossa todetaan, että vaihtoehdot kartoittamalla voidaan välttää lainvalmistelun tavanomainen ongelma eli se, että lainvalmistelija päätyy perinteiseen sääntelyvaihtoehtoon, samaan kuin aina ennenkin.

⁷⁶ Tala 2005b, s. 104; ks. myös Siltala 2003, s. 132, jossa todetaan, että vastaus perustuu tavallisesti joko oikeusvertailevaan aineistoon tai tutkijan omiin päätelmiin tulkinnan ennakoitavissa olevista yhteiskunnallisista vaikutuksista.

⁷⁷ HE 268/2014, s. 133/II.

muutoksenhaun suhde kunnan yksityisoikeudellisen toiminnan eri muotoihin. Tämä voisi tulevaisuudessa johtaa suurempaan tavoitteellisuuteen, oikeusturvan entistä korkeampaan tasoon ja hallintolainkäytön parempaan tehokkuuteen. On paikallaan todeta, että kuntalain muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuudistukselle on kysyntää muun muassa siksi, että sellainen jäi kuntalakia viimeksi uudistettaessa tekemättä.⁷⁸ Vaikka tutkimus voikin joskus toimia lainvalmistelun lähtökohdiana⁷⁹, lienee kuitenkin realistista arvioida, että tässä tutkimuksessa esitettävät huomiot *de lege ferenda* saattavat kenties vaikuttaa jostain muusta lähtökohdasta käynnistyvään lainvalmisteluun pikemmin kuin itse toimia tällaisena lähtökohdiana. Puheenvuoroja kuntalain uuden kokonaisuudistuksen puolesta onkin viime aikoina jo esitetty.⁸⁰

Kuntalain lainvalmisteluaineistossa todetaan, että kunnallisessa oikeussuojajärjestelmässä on keskinäisiä jännitteitä kunnallisen itsehallinnon ja asianosaisen oikeusturvan välillä. Kun jännitteiden välisiä ongelmia pyritään ratkaisemaan, vaatii työ perusteellista, tutkimustietoon perustuvaa pohdintaa, johon kuntalakia valmisteltaessa ei ollut mahdollisuuksia.⁸¹

Tämä tutkimus toimikoon osaltaan tällaisena pohdintana, onhan kaikissa tähän väitöskirjaan sisältyvissä julkaisuissa mukana myös oikeuspoliittinen näkökulma. Kussakin niistä olen päätenyt arvioimaan, että voimassaoleva oikeustila on syystä tai toisesta epätydyttävä. Tilanteen korjaaminen ei kuitenkaan vaikuta olevan mahdollista yksinomaan tulkintasuosituksia antamalla, jolloin myös lainsäädäntöehdotusten tekeminen on ollut perusteltua.

⁷⁸ HE 268/2014, s. 133/II.

⁷⁹ Tala 2005b, s. 96.

⁸⁰ Muukkonen 2022, 4.1. jakso; Ryynänen 2022.

⁸¹ HE 268/2014, s. 95/I.

3 TAVOITESUUNTAUTUNUT TULKINTA

3.1 Ekelöfin teleologiasta jälkiekelöfiläiseen tavoitesuuntautuneisuuteen

Yhteenvedon tämä jakso perustuu eritoten vuonna 2022 julkaistuun artikkeliin ”Laglighetskontroll av kommunal anställning i Sverige och Finland – Ändamålsenligt eller ej?” (julkaisu C) ja siinä kuvattuun lainopilliseen lähestymistapaan eli ruotsalaisessa oikeustieteessä hyvin tunnettuun tavoitesuuntautuneeseen tulkintaan, jossa sääntelyä arvioidaan sen oikeuslähteistä ilmenevien tavoitteiden ja funktioiden kautta. Sen keskeisenä kehittäjänä on ollut P. O. Ekelöf olkoonkin, että ruotsalaisessa oikeustieteessä on jo edetty Ekelöfin alkuperäisestä teleologisesta tulkintatavasta nykyaikaisempaan ja pluralistisempaan suuntaan. Lain tavoitteita tarkasteleva tulkintatapa ei silti tietenkään ole yksinomaan ruotsalainen keksintö, vaan teleologista (tarkoituseräopillista, päämääräsidonnaista, tarkoitussidonnaista) tulkintaa on käsitelty myös muualla, Suomi mukaan lukien.⁸²

Tarkastelen tavoitesuuntautunutta tulkintamenetelmää ja sen sovellettavuutta sekä yleisen laintulkinnan välineenä että oikeuspoliittisen argumentoinnin tukena. Menetelmä sopii sinällään hyvin hallinto-oikeudelliseen tutkimukseen, koska hallinto itsessään on tavoitteellista. Hallinnolla tavoitellaan yhteiskunnallista hyötyä ja hallinnon asiakkaiden hyvää palvelua. Tavoitesuuntautuneen tulkinnan haasteena on kuitenkin se, että päätöksenteon ennakoitavuus saattaa kärsiä, mikä on lakisidonnaisen hallinnon kannalta hankalaa.

Ekelöf kuoli vuonna 1990. Rättegång I -teoksen niin ikään vuonna 1990 julkaistu seitsemäs laitos oli viimeinen, jonka laatimiseen hän itse osallistui. Samalla kyseessä oli 40 vuoden aikana kehitettyä teleologista tulkintamenetelmää koskeva mestarin itsensä viimeinen sana.⁸³

Vuonna 2016 julkaistussa Rättegång I -teoksen yhdeksännessä laitoksessa tavoitesuuntautunutta tulkintaa koskevan jakson on kirjoittanut emeritusprofessori *Lars Heuman*. Heumanin lähestymistapa on monilta osin erilainen kuin Ekelöfin teleologista tulkintaa lainkäytössä koskeva alkuperäisteksti, joten uudempaa ruotsalaista tavoitesuuntautunutta tulkintamenetelmää voidaan nähdäkseni luonnehtia ”jälkiekelöfiläiseksi”. Ekelöfin ajattelun pysyvyyttä kuvastaa kuitenkin se, että

⁸² Ks. esim. Laakso 2012, s. 357–362; Aalto-Heinilä 2020, s. 914–915; Dahlberg – Paso 2020.

⁸³ Klami 1995, s. 1069; Leppänen 1998, s. 20.

hänen alkuperäistekstinsä on sisällytetty sellaisenaan myös yhdeksänteen laitokseen.⁸⁴

Ekelöfin teleologiseen tulkintamenetelmään on Suomessa suhtauduttu epäillen olkoonkin, että myös täällä myönnetään, että menetelmä soveltuu prosessinormien tulkintaan erityisesti silloin, kun prosessilakia joudutaan soveltamaan muuttuneissa olosuhteissa tai tilanteissa, joita lainsäätäjällä ei ole osannut ennakoita. On selvää, että menetelmä vaatii lainsoveltajalta paitsi ammattitaitoa, myös päättelykykyä ja mielikuvitustakin, mikä saattaa olla yksi syy siihen kohdistuneisiin epäilyksiin.⁸⁵

Eräänä keskeisenä syynä sille, miksi olen päätenyt soveltamaan nimenomaan Ekelöfin menetelmään perustuvaa tavoitesuuntautunutta tulkintatapaa on se, että Ekelöf itse oli prosessualisti (jos kohta siviili- eikä hallintoprosessualisti) ja tarkoitti menetelmänsä sovellettavaksi myös prosessinormien eikä pelkästään aineellisten normien tulkintaan. Tässä tutkimuksessa, jossa tarkastelen niin aineellisten kuin prosessuaalistenkin normien tavoitteita ja niiden suhteuttamista toisiinsa, menetelmä puoltaa paikkaansa.

Ekelöfin teleologista tulkintamenetelmää on kuvattu ”radikaaliteleologiseksi” sikäli, että sitä tulisi käyttää kaikissa tulkintakysymyksissä yksinomaisena tulkintamenetelmänä.⁸⁶ Uudempaa tavoitesuuntautunutta tulkintamenetelmää ei puolestaan enää voida pitää radikaaliteleologisena. Siinähen menetelmän käytettävyyttä arvioidaan ensimmäisessä vaiheessa nimenomaisesti siitä lähtökohdasta, onko tavoitesuuntautunut tulkinta tarpeen. Lisäksi menetelmän seitsemäs vaihe, punninta muiden menetelmien tuloksia vasten, on sekin omiaan osoittamaan, ettei menetelmää ole tarkoitettu kaikenkattavaksi tai itseriittoiseksi. Ja lopulta menetelmän kuvauksessa suoraan irtisanoudutaan monistisesta (yksimetodisesta) tulkinnasta huolimatta siitä, että sen kautta voidaan saavuttaa parempi ennakoitavuuden taso. Hyvä ennakoitavuus ei riitä perusteluksi monistiselle tulkinnalle silloin, kun pluralistisen (monimetodisen) tulkinnan kautta voidaan saavuttaa oikeampia lopputuloksia.⁸⁷

Ekelöfin teleologisessa tulkintamenetelmässä vahvistetaan säännöksen tavoite selvässä tapauksessa ja tämä asetetaan myös erityistapauksen arvioinnin perustaksi. Ajatuksena on, että lain tavoitteen on toteuduttava sekä tyypillisissä että

⁸⁴ Ekelöf ym. 2016, s. 9 (H). Tämän yhteenvedon alaviitteissä merkintä (E) tarkoittaa Ekelöfin alkuperäistekstiä ja (H) Heumanin vuoden 2016 laitosta varten kirjoittamaa tekstiä. Ks. myös Saranpää 2010, s. 152.

⁸⁵ Rautio 2006, s. 6; Vuorenpää ym. 2021, s. 103.

⁸⁶ Ekelöf ym. 2016, s. 99 (H), jossa Heuman arvelee Ekelöfin itse pitäneen menetelmänsä monistisena; Virolainen 1995, s. 187; Leppänen 1998, s. 20; Saranpää 2010, s. 152; Virolainen – Martikainen 2010, s. 463; Vuorenpää ym. 2021, s. 102.

⁸⁷ Ekelöf ym. 2016, s. 87 (H); ks. myös Määttä 2000, s. 353–354.

epätyypillisissä tapauksissa samalla tavalla. Ratkaisu perustuu siten epätyypillisessäkin tapauksessa lakiin, tosin epäsuorasti.⁸⁸ Ekelöf myönsi itse, ettei selvän ja erityisen tapauksen välinen rajanveto ole aina selvä.⁸⁹ Lisäksi tunnistetunkaan tyyppillisen tapauksen tavoitteen määrittelemine ei aina ole helppoa. Tyyppillisen tapauksen valinta on olennainen osa tulkintaa, eikä se siksi saa perustua tulkitsijan omiin käsityksiin vaan objektiivisiin argumentteihin.⁹⁰ Uudemman tavoitesuuntautuneen tulkintamenetelmän kohdalla on tunnistettu, että sääntelyn tavoitteiden hakeminen tyyppillisten ja epätyypillisten tapauksien avulla on saanut osakseen ansaittua kritiikkiä.⁹¹ Niinpä menetelmäkuvaukseen ei enää sisälly tällaista tarkastelua.

Ekelöfin teleologisesta menetelmästä on sanottu myös, ettei siinä anneta lainvalmisteluaineistolle juurikaan painoarvoa oikeuslähteenä lain tavoitteita määrittäessä. Itse säädösteksti ja ennustettavuuden vuoksi myös oikeuskäytäntö ovat tärkeämpiä.⁹² Toisaalta on sanottu, että hänen teleologisessa menetelmässään lähdeään liikkeelle nimenomaan lainvalmisteluaineistosta.⁹³ Käsitykset siitä, miten Ekelöf itse mielsi lainvalmisteluaineiston merkityksen, siis vaihtelevat. Näkemys lainvalmisteluaineiston alisteisesta asemasta ei ainakaan uudemmassa tavoitesuuntautuneessa tulkinnassa enää pidä paikkaansa. Pikemminkin on katsottava, että tämä aineisto on varsinaisen säädöstekstin jälkeen heti seuraavassa hierarkkisessa asemassa siksi, että siitä ilmenee lainsäätäjän tahto. Jos säädösteksti ja lainvalmisteluaineisto antavat tukea samalle tulkinnalle, ne ovat ensisijaisia oikeustieteessä esitettyyn poikkeavaan tulkintaan nähden.⁹⁴

Ekelöfin teleologista tulkintamenetelmää on lisäksi arvosteltu muun muassa siitä, että lain tarkoituksen ja vaikutusten määrittelemine on ongelmallista ja ettei menetelmä välttämättä täytä riittävän yksinkertaisen laintulkintametodin vaatimuksia. Lainsäädäntö esimerkiksi perustuu usein erisuuntaisten tavoitteiden yhteensovittamiseen, jolloin niistä tärkeimmän tai olennaisimman tunnistaminen on vaikeaa.⁹⁵ Ekelöf itsekin tunnistaa, että punninta edellyttää tulkitsijan hyvää arvostelukykyä ja jopa intuition käyttöä, mitä puolestaan on pidetty teleologisen menetelmän kontrolloitavuuden kannalta ongelmana.⁹⁶ Uudemman tavoitesuuntautu-

⁸⁸ Vuorenää ym. 2021, s. 103.

⁸⁹ Ekelöf ym. 2016, s. 108–109 (E); Leppänen 1998, s. 20–21.

⁹⁰ Virolainen 1995, s. 188.

⁹¹ Ekelöf ym. 2016, s. 97 (H).

⁹² Klami 1990, s. 228, jossa todetaan, että Ekelöf ei kuitenkaan kokonaan kiistänyt lainvalmisteluaineiston oikeuslähtearvoa vaan lähinnä piti sitä heikommin normatiivisena kuin eräät muut tutkijat; Leppänen 1998, s. 21; Laakso 2012, s. 361; Vuorenää ym. 2021, s. 103.

⁹³ Pölönen 2003, s. 25.

⁹⁴ Ekelöf ym. 2016, s. 91 (H).

⁹⁵ Leppänen 1998, s. 21; Laakso 2012, s. 362; Markus 2022, s. 27.

⁹⁶ Ekelöf ym. 2016, s. 108–109 (E); Laakso 1990, s. 174; Pölönen 2003, s. 26.

neen tulkinnan kohdalla ohjaus on kuitenkin selvä: Jos säännöksen tavoitteet voidaan määrittää vain epävarmalla tavalla, tavoitesuuntautunutta tulkintaa ei tule soveltaa. Samoin tieteellisen objektiivisuuden vaatimus edellyttää subjektiivisesta argumentoinnista pidättäytymistä.⁹⁷

Ekelöfin teleologista tulkintaa on siten arvioitu vuosien varrella laajalti myös Suomessa ja se on saanut osakseen kritiikkiä, vaikka monet kirjoittajat myöntävätkin sen arvon osana laintulkinnan eri vaihtoehtojen kokonaisuutta. Esimerkiksi *Seppo Laakso* toteaa, että menetelmään sisältyvä tiedollinen epävarmuus on lopulta ominaisuus pikemmin kuin vika ja että menetelmällä on luonnollinen paikkansa oikeudenaloilla, joilla sääntely on muutenkin tavoitehakuista, kuten ympäristöoikeudessa.⁹⁸ Suomalaisista kirjoittajista myönteisimmin lienee suhtautunut Klami, jonka mukaan vanhan mestarin menetelmä on ”teleologian, empirismin ja laillisuuden onnistunut kombinaatio”.⁹⁹ Vaikuttaa kuitenkin siltä, että Ekelöfin menetelmään kohdistettu kritiikki koskee pikemminkin hänen omia alkuperäisiä lausumiaan teleologiasta kuin Heumanin muotoilemaa jälkiekelöfiläistä tavoitesuuntautunutta tulkintaa koskevaa lähestymistapaa. Ekelöfin alkuperäisenkin teleologisen menetelmän on sinänsä katsottu puolustavan paikkaansa muun muassa siksi, että se haastaa tutkijan miettimään oman toimintansa perusteita. Kuten *Jussi Tapani* huomauttaa, menetelmään sisältyvät ongelmat eivät tarkoita sitä, että se pitäisi joko hylätä tai hyväksyä sellaisenaan. Pikemminkin se kokoaa yhteen joukon metodologisia kysymyksiä, joita voidaan jäsentää eri tavoin.¹⁰⁰ Näin olen pyrkinyt myös tässä tutkimuksessa tekemään.

3.2 Tulkinnan vaiheet

Uudemman ruotsalaisen tavoitesuuntautuneen tulkintamenetelmän selkein kokonaiskuvaus sisältyy Ekelöfin ym. klassisen *Rättegång I* -teoksen viimeisimpään, vuonna 2016 julkaistuun yhdeksänteen laitokseen. Tavoitesuuntautuneen tulkinnan menetelmäkuvaukseen – ja oikeastaan mihin tahansa menetelmäkuvaukseen – kuuluu sekä kaikkien sitä sovellettaessa tarvittavien ajatuskulkujen kuvaus että listaus siitä, missä järjestyksessä niitä käytetään.¹⁰¹

Tavoitesuuntautunut tulkinta tapahtuu seitsemässä vaiheessa (*steg*):

- Tulkinnan kohteen tunnistaminen

⁹⁷ Ekelöf ym. 2016, s. 88 ja 92 (H).

⁹⁸ Laakso 2012, s. 362.

⁹⁹ Klami 1995, s. 1069.

¹⁰⁰ Tapani 2004, s. 77–80.

¹⁰¹ Ekelöf ym. 2016, s. 86 (H).

- Tulkintavaihtoehtojen tunnistaminen
- Tavoitesuuntautuneen tulkinnan sovellettavuuden arviointi
- Tavoitteiden tunnistaminen
- Tavoitteiden punninta
- Seurausten arviointi
- Loppupäätelmän vertailu muiden tulkintamenetelmien tuloksia vasten

Tavoitesuuntautunut tulkintamenetelmä on kuvattu sekä lähdeoteoksessa että tässä yhteenvedossa sangen lineaarisena. Tutkimuksen kohteena ei kuitenkaan ole yksittäinen oikeuskysymys eikä se koske yhden tietyn normin soveltamista yhdessä tietyssä tilanteessa. Kysymyksenasettelu on laajempi ja kattaa kunnan yksityisoikeudellisen toiminnan useita muotoja sekä joukon erilaisia tapoja valvoa tätä toimintaa. Usean yksityisoikeudellisen ilmiön ja kunnan toimintaan kohdistuvan valvonnan lineaarinen tarkastelu seitsenvaiheisen menetelmän kautta johtaisi väistämättä siihen, että samat teemat kertautuisivat eri kohdissa tätä yhteenvetoa, mitä en voi pitää tarkoituksenmukaisena. Niinpä, menetelmän lineaarisesta kuvailusta huolimatta sovellan sitä epälineaarisesti siten, että kunkin tarkastelun kohteena olevan seikan kohdalla käsittelen sekä seikan (tulkinnan kohteen) itsensä tunnistamista, sen tavoitteita että tavoitteiden suhdetta muiden tulkinnan kohteiden tavoitteisiin. Tulkintavaihtoehtoja tarkastelen omana kokonaisuutenaan. Tavoitteiden keskinäisen punninnan, seurausten arvioinnin ja vertailun esittän osana tutkimuksen johtopäätöksiä.

3.3 Tulkinnan kohteen tunnistaminen

Tavoitesuuntautuneen tulkinnan ensimmäisessä vaiheessa tunnistetaan tulkinnan kohteena oleva säännös ja arvioidaan sitä kielellisesti samoin kuin systemisesti osana oikeusjärjestyksen kokonaisuutta, koska sillä voi tällaisissa tarkasteluissa olla erilaisia tulkintavaihtoehtoja.¹⁰² Hankaluuksia on vähiten silloin, kun leksi-kaalinen (kielellinen) ja systeeminen tulkinta osoittavat samaa lopputulosta ja näin täydentävät toisiaan.¹⁰³

¹⁰² Ekelöf ym. 2016, s. 94–95 (H); ks. myös Siltala 2003, s. 332, jossa todetaan, että yksittäisessä tulkintatilanteessa eri tulkintaperusteet yleensä lomittuvat toisiinsa.

¹⁰³ Ekelöf ym. 2016, s. 88 (H); Tapani 2004, s. 75; Määttä – Paso 2019, s. 30; ks. myös Aalto-Heinilä 2020, s. 914, jossa todetaan, että oikeudellisten tulkintasääntöjen listoja on useita erilaisia ja että niissä mainittuja sääntöjä voi yleensä karsia tai yhdistellä toisiinsa. Kaikista listoista löytyy kuitenkin seuraavat kolme keskeistä sääntöä: Tekstuaalinen sääntö, systeeminen sääntö ja teleologinen sääntö.

Tämä tarkoittaa samalla sitä, että tavoitesuuntautuneen tulkinnan ensimmäisessä vaiheessa ratkaistaan se, onko tavoitesuuntautuneelle tulkinnalle ylipäättään enemmän käyttöä. Jos tulkintakysymys nimittäin ratkeaa jo tässä vaiheessa, muuta ei tarvita. Tavoitesuuntautunut tulkinta yhtäältä täydentää ja toisaalta haastaa muita tulkintatapoja siinä tapauksessa, että niiden lopputulokset ovat erilaisia.

3.4 Tulkintavaihtoehtojen tunnistaminen

Tavoitesuuntautuneen tulkinnan toisessa vaiheessa arvioidaan, voidaanko säännöksen tunnistetut tulkintavaihtoehdot kattaa sen sanamuodon normaalin, laajentavan tai supistavan tulkinnan kautta. Jos sanamuoto ei kata jotakin tunnistettua tulkintavaihtoehtoa, on arvioitava myös analogista ja poissulkevaa tulkintaa. (Myös *e contrario* -tulkinta on toki mahdollinen.) Säännöksen sanamuodosta poikkeavalle tulkinnalle on oltava vahvat tavoiteperustelut.¹⁰⁴

Poissulkeva tulkinta (*reduktio, reductiv tolkning*) tarkoittaa sitä, ettei säännöstä lainkaan sovelleta vaikka sen sanamuoto selvästi kattaakin käsillä olevan soveltamistilanteen. Kyse ei siis ole siitä, että säännöksen soveltamisala olisi epäselvä, vaan siitä, että se on liian laaja.¹⁰⁵ Ekelöf itse oli sitä mieltä, ettei poissulkeva tulkinta ole juuri sen vaikeammin perusteltavissa kuin analoginenkaan tulkinta. Poissulkeva tulkinta on perusteltu, jos on ilmeistä, että säännöksen soveltaminen olisi vastoin sen tarkoitusta tai vähintään ei edistäisi tätä tarkoitusta, vaikka soveltamistilanne sinänsä selvästi kuuluisikin säännöksen soveltamisalaan.¹⁰⁶ Lainsäädännön muuttuessa ajan myötä yhä kattavammaksi, Klamin sanoin ”ylikattavaksi”, analogiaan turvautuminen voi itse asiassa olla aiempaa harvemmin tarpeen ja pikemmin voi olla tarvetta sovellettavien säännösten poissulkevaan tulkintaan.¹⁰⁷

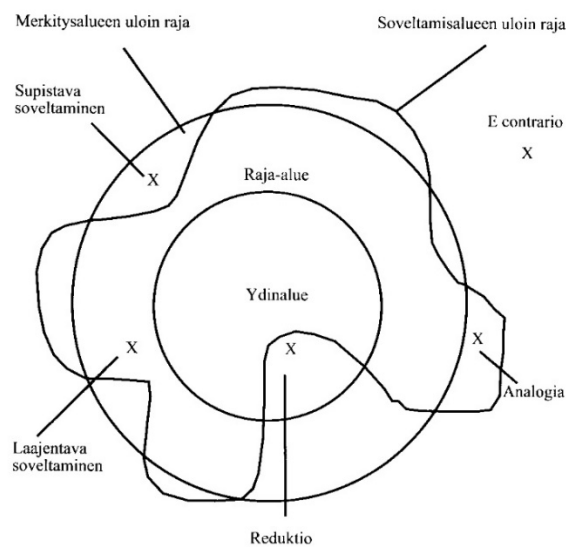
¹⁰⁴ Ekelöf ym. 2016, s. 95 (H); ks. myös Munck 2014, s. 200, jossa todetaan, että analoginen tulkinta, jossa säännöstä sovelletaan alueella, jota sen sanamuoto ei varsinaisesti kata, ei itse asiassa ole säännöksen sisällön vastaista tulkintaa. Poissulkeva tulkinta sen sijaan on säännöksen soveltamista *contra legem*. Tästä huolimatta Munck pitää selvänä, että myös poissulkeva tulkinta on käyttökelpoinen menetelmä.

¹⁰⁵ Ekelöf ym. 2016, s. 101 (E).

¹⁰⁶ Ekelöf ym. 2016, s. 105 (E); Laakson kuvauksen mukaan ratkaisu tällaisessa tilanteessa perustuu edelleen lakiin, mutta epäsuorasti. (Laakso 2012, s. 361). Laakso viittaa Ekelöfin tähän tulkintatapaan ”supistavana tulkintana”, mutta olen itse päättänyt käyttää termiä ”poissulkeva tulkinta” siksi, ettei muuten sovellettavaa normia tässä tapauksessa sovelleta tai noudateta lainkaan.

¹⁰⁷ Klami 1999 I, p. 227.

Ekelöfin ajattelua voidaan kuvata graafisesti alla näkyvällä tavalla.¹⁰⁸ Reduktiossa (poissulkemisessa) kyse on siis siitä, että säännös, joka sinänsä kuuluu sanamuotonsa merkityksen ydinalueelle jää kuitenkin soveltamatta siksi, että soveltamatta jättäminen toteuttaa sääntelyn tavoitteita soveltamista paremmin. *Heikki Kulla* kuvaa menettelyä ”teleologiseksi reduktioksi”, jossa edetään suppeasta (normaalia tiukemmasta mutta silti sanamuotoon nojaavasta) tulkinnasta säännöksen sanamuodon suppeinta sisältöä tiukempaan suuntaan niin, että tämä perustuu tulkitavan säännöksen yleiseen tavoitteeseen (mieleen ja tarkoitukseen). Oikeusnormia tulkitaan sen tavoitteen valossa siten, että tietty normin sanamuodon mukainen soveltamisvaihtoehto rajautuu käyttöalan ulkopuolelle.¹⁰⁹



Kuvio 1. Ekelöfin teleologisen tulkintamallin käsitteistö

3.5 Tavoitesuuntautuneen tulkinnan sovellettavuuden arviointi

Tavoitesuuntautuneen tulkinnan kolmannessa vaiheessa arvioidaan, estääkö oikeusjärjestyksen systematiikka tai jokin muu oikeudellinen sääntely tavoitesuuntautuneen tulkintamenetelmän soveltamisen.

Normin soveltaminen ohi sanamuotonsa niin, että sen kielellinen ja tavoitesuuntautunut tulkinta poikkeavat toisistaan, voi johtaa ristiriitaan legaliteetin ja sitä kautta myös oikeusvarmuuden kanssa.¹¹⁰ Esimerkiksi rikosoikeudellinen lailli-

¹⁰⁸ Ekelöf ym. 2016, s. 106; suomenkielisen kuvion lähde Tapani 2004, s. 78.

¹⁰⁹ Kulla 2015, s. 156.

¹¹⁰ Klami 1999 A, p. 12.

suusperiaate kieltää langettavat tuomiot, jotka perustuvat rikossäännösten tavoitesuuntautuneeseen, analogiseen tulkintaan.¹¹¹ Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei tavoitesuuntautuneelle tulkinnalle jäisi rikosoikeudessa lainkaan tilaa; säännöksen tavoitteita koskeva, langettavaan tuomioon ohjaava tulkinta-argumentointi on rikosoikeudellisessa laintulkinnassa mahdollista edellyttäen, että sille on osoitettavissa suoraa tai epäsuoraa tukea auktoritatiivisesta oikeuslähteestä (syytetyn kannalta myönteinen argumentointi on toki mahdollista jopa ilman tällaista tukea).¹¹²

Prosessioikeudessa (samoin kuin hallintoprosessioikeudessa) saattaa ennakoitavuuden vaatimus puolestaan estää analogisen tai poissulkevan tulkinnan vaikka tällaiselle tulkinnalle olisi tavoitesuuntautuneita syitä.¹¹³ Voi olla tärkeämpää painottaa säädöstekstin kielellistä tulkintaa, joka perustuu julkisoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen kuuluvaan normisidonnaisuuteen.¹¹⁴

Kunnan yksityisoikeudellisissa asioissa tekemien päätösten valituskelpoisuudella on pitkät perinteet. Pyrkimys tämän perinteen muuttamiseen tulkintateitse edellyttäisi sitä, että jokin hallintotuomioistuin, jossakin konkreettisesti tapauksessa, päätyisi lopputulokseen, joka ei vastaa vakiintunutta oikeuskäytäntöä. Hallintolainkäytön ennakoitavuus olisi vaakalaudalla. Jos yksittäinen kunta pyrkisi saamaan aikaan tällaisen muutoksen liittämällä päätökseensä valituskiellon, ei tällä välttämättä olisi samanlaista valituskelpoisuuden periaatteellisen ulottuvuuden uudelleen tarkastelun käynnistävää vaikutusta olkoonkin, että valituskieltoon tyytymätön kunnan jäsen (tai asianosainen) voisi valittaa tai kannella päätöksestä siitä huolimatta ja väittää, että kunta on valituskiellon antaessaan toiminut lainvastaisesti ja että päätökseen itse asiassa olisi tullut liittää valitusosoitus.¹¹⁵

Eräistä kuntalain lainvalmisteluaineistoon sisältyvistä lähinnä kuntien työsopimustoimintaa koskevista huomioista ja edellä todetusta huolimatta on siksi pidettävä varsin epätodennäköisenä, että tuomioistuimet ryhtyisivät aktiivisesti muuttamaan vallitsevaa oikeustilaa.

Tavoitesuuntautunutta tulkintamenetelmää voidaan sinänsä soveltaa niin aineellisen kuin prosessuaalisenkin lainsäädännön tulkintaan.¹¹⁶ Oikeusvarmuudella tai ennakoitavuudella on kuitenkin erityistä merkitystä prosessuaalisia normeja tulkittaessa ja sovellettaessa. Valittamista harkitsevan henkilön pitäisi pystyä

¹¹¹ Klami 1999 A, p. 12; Ekelöf ym. 2016, s. 95 (H); Dahlberg – Paso 2020, s. 927.

¹¹² Laakso 1990, s. 176; Korkka 2015, s. 67–68 ja 70.

¹¹³ Ekelöf ym. 2016, s. 95 (H); Munck 2014, s. 200.

¹¹⁴ Ribbing 2018, s. 15.

¹¹⁵ Kuusikko ym. 2019, s. 20.

¹¹⁶ Leppänen 1998, s. 20.

vaikeuksista arvioimaan mitä valituksesta seuraa ja vastapuolen tulisi helposti ymmärtää mitä päätöksen lainvoimaiseksi tulosta seuraa. Siksi prosessisäännöksiä on perusteltua tulkita suppeasti, muttei täysin poissulkevasti, ellei tälle ole hyvin vahvoja vastasyitä.¹¹⁷ Tästä huolimatta tavoitesuuntautuneella tulkinnalla on paikansa julkisoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisälläkin silloin, kun tulkinnalla voidaan tukea ja vahvistaa hyvää hallintoa ja oikeusvarmuutta tai edistää yksilön oikeuksia. Se ei siten ole hallinto-oikeudessakaan täysin poissuljettu mahdollisuus.¹¹⁸ Kun tavoitelähtöisen tulkinnan kohteena on prosessinormi, on silti tärkeää arvioida nimenomaan prosessinormin tavoitteita eikä niitä aineellisoikeudellisia tavoitteita, jotka ovat prosessin kohteen taustalla. On syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei tulkinnassa ensin arvioida, miten aineellisoikeudellinen kysymys tulisi ratkaista, ja vasta sen jälkeen tulkita prosessinormia tavalla, joka johdattaa tähän toivottuun lopputulokseen. Tällaisen lopputuloslähtöisen menetelmän riskinä on, että samaa prosessinormia tulkitaan eri tilanteissa eri tavalla.¹¹⁹

Hallinnon ja hallintolainkäytön ennakoitavuuden vaatimus huomioon ottaen ei välttämättä ole helppoa väittää, että analogisen tai poissulkevan tulkinnan mahdollisuuden tulisi olla olemassa vaikka voimassaolevan lain soveltaminen johtaisikin hankaluuksiin. Sen sijaan on hyvinkin mahdollista väittää, että jos on olemassa tavoitesuuntautuneita perusteita voimassaolevan lain tulkinnalle sanamuotonsa vastaisesti, ts. analogisesti tai poissulkevasti, on todennäköisesti myös perusteita lainsäädäntötoimille, joiden päämääränä on vallitsevan oikeustilan muuttaminen. Toisin sanoen tavoitesuuntautunutta tulkintaa voidaan joka tapauksessa käyttää perusteluna *de lege ferenda* myös silloin, kun argumentit oikeuskäytännön kautta tapahtuvaan suoran tulkinnan muutoksen puolesta eivät ole riittäviä.¹²⁰ Tavoitesuuntautunut tulkinta voi tavallaan toimia siltana lainopin ja oikeuspolitiikan välillä.

Yhtäältä tällä perusteella ja toisaalta sillä perusteella, että tutkijan vapaus mahdollistaa laajemman tarkastelun kuin mikä on viranomaiselle tai tuomioistuimelle mahdollista, katson että tutkimuskysymyksiäni on mahdollista tarkastella tavoitesuuntautuneen tulkinnan keinoin vähintäänkin nimenomaan tutkimuskysymyk-

¹¹⁷ Ekelöf ym. 2016, s. 108 (E).

¹¹⁸ Sterzel 2017, s. 95.

¹¹⁹ Ekelöf ym. 2016, s. 96 (H).

¹²⁰ Ks. kuitenkin Leppänen 1998, s. 20, jossa todetaan, että Ekelöfin alkuperäisellä teleologisella menetelmällä on *de lege lata* -luonne, koska ratkaisevana pidetään lain tavoitetta selvissä tapauksissa. Ekelöf itse piti selvänä, ettei *de lege ferenda* -argumentointi sovi sen enempää selvien kuin epäselvienkään tapausten tulkintamenetelmäksi: ”[Ä]ven de säregna fallen [bör] lösas – om också endast indirekt – på grundval av den för tillfället gällande lagen och inte genom sådana ’rättspolitiska’ överväganden som läggs till grund för en ändring av denna.” (Ekelöf ym. 2016, s. 114 (E), korostus alkuperäisessä.)

sinä, vaikka se ei olisikaan sallittua hallinnossa tai hallintolainkäytössä. Tällaisen johtopäätöksen tekemisen jälkeen ei kysymykseen tavoitesuuntautuneen tulkinnan sovellettavuudesta ole enää tässä yhteenvedossa tarpeen palata.

3.6 Tavoitteiden tunnistaminen

3.6.1 Oikeuslähteet

Oikeastaan vasta neljännessä vaiheessa siirrytään valmistelevista toimenpiteistä varsinaiseen tavoitesuuntautuneeseen tulkintaan, joka siis alkaa säännöksen taustalla olevien tavoitteiden määrittämisellä. Siirryttäessä pois kielellisen ja systemisen tulkinnan piiristä tulkinnan moniulotteisuus ja monimutkaisuuskin samalla lisääntyvät.

Lähtökohtana on oikeuslähteoppi ja sen mukainen oikeuslähteiden hierarkia. Myös oikeustieteellisen tutkimuksen eräänä minimivaatimuksena on pidetty, että tutkija sitoo tutkimuksensa ainakin jossain määrin oikeuslähteisiin.¹²¹

Tavoitesuuntautuneen tulkinnan nykykäsitteksen mukaan säädösteksti on itsessään ensisijainen oikeuslähde ja siksi siihen sisältyvät tavoitesäännökset ovat lähtökohta säännöksen tavoitteiden määrittelylle. Tavoitteita on lisäksi tarkasteltava lainvalmisteluaineiston ja siihen sisältyvien tavoitekannanottojen valossa. Säännöksen tavoitteita on saatettu käsitellä myös oikeus- ja viranomaiskäytännössä sekä oikeuskirjallisuudessa. Tavoitekannanottojen kokonaisuuden tunnistamisessa käytetään siten useita oikeuslähteitä olkoonkin, ettei käytäntöä ja kirjallisuutta tule pitää samantasoisina lähteinä kuin lakia ja lainsäätäjän ilmaisemaa tarkoitusta, koska ensin mainitut ovat luonteeltaan muiden tulkitsijoiden käsityksiä siitä, miten säännöstä pitäisi tulkita. Poikkeuksen muodostavat kuitenkin sellaiset hyvin perustellut oikeus- ja viranomaiskäytännössä tai kirjallisuudessa esitetyt kannanotot, jotka osoittavat, että lainsäätäjän tavoitekannanotot ovat ilmeisen virheellisiä.¹²²

¹²¹ Mäntylä 2012, s. 83.

¹²² Ekelöf ym. 2016, s. 91 ja 95 (H); Munck 2014, s. 202; ks. myös Kuuliala 2011, s. 21, jonka mukaan tavoitelähtöisessä tulkinnassa mitään oikeuslähdettä ei ole korotettu periaatteellisesti muiden edelle, vaan kun tulkinnanvaraisessa tilanteessa lain sanamuoto tai lainsäätäjän tarkoitus eivät tuo ratkaisua, tulkintaongelma on pyrittävä ratkaisemaan lain objektiivisen tarkoituksen mukaisesti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien asettamissa rajoissa. Vrt. Klami 1990, s. 228, jossa todetaan, että Ekelöf itse asiassa painottaa juuri säädöstekstiä tulkinnan lähtökohtana eikä pidä lainvalmisteluaineistoa erityisen merkittävänä oikeuslähteenä, vaikka se pitääkin ottaa huomioon.

Aarnio jakaa perusteoriassaan oikeuslähteet vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin, sallittuihin ja kiellettyihin. Vahvasti velvoittavia ovat Suomea koskevat kansainväliset ja kansalliset normistot. Ensin mainittuihin kuuluvat EU-oikeuden sitovat osat, Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) sekä Euroopan unionin tuomioistuinten ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut; toiseksi mainittuja puolestaan ovat perustuslain perusoikeudet, lainsäädäntö, lainsäädännön perusteella annetut alemmanasteiset normit, kansallisen oikeuden osaksi saatetut kv. sopimukset sekä oikeuden systeemiperusteet. Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä puolestaan ovat lainsäätäjän tarkoitus, joka yleensä ilmenee lainvalmisteluaineistosta, sekä ylimpien tuomioistuinten prejudikaatit. Sallittuja oikeuslähteitä ovat käytännölliset (esim. taloudelliset) argumentit, yleiset oikeusperiaatteet, oikeustieteessä vallitseva mielipide sekä vertailevat argumentit. Kiellettyinä oikeuslähteinä voidaan pitää vain lain ja hyvän tavan vastaisia argumentteja sekä puoluepoliittisia argumentteja.¹²³

Edellä kuvattu perinteinen aarniolainen oikeuslähdeoppi on saanut suomalaisessa oikeusyhteisössä hegemonisen aseman.¹²⁴ En aio tässä tutkimuksessani yrittää horjuttaa tätä hegemoniaa, yhtäältä siksi, ettei oikeuslähdeopin ja tavoitesuuntatuneeseen tulkintaan kuuluvan tavoitekannanottojen kokonaisuuden hahmottamisen lähdeaineiston tunnistamisen välillä nähdäkseni ole merkittäviä ristiriitoja, ja toisaalta siksi, etten tietenkään mihinkään Aarnion ajattelun horjuttamiseen edes pystyisi. Tämän tutkimuksen pääpaino on muutenkin kunnallisoikeudellisissa, ei oikeusteoreettisissa kysymyksissä. Samalla on syytä todeta, että tavoitesuuntatuneen tulkinnan kohteena ovat niin vahvasti velvoittavat, heikosti velvoittavat kuin sallitutkin oikeuslähteet.

3.6.2 Tavoitteet säädöstekstissä

Säädöstekstiin itseensä sisältyvät tavoitesäännökset ovat yleensä ongelmaton lähtökohta säännöksen tavoitteiden määrittelylle.¹²⁵ Esimerkiksi kuntalain 1 §:ssä säädetään lain tarkoituksena olevan luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle

¹²³ Aarnio 2006, s. 292–293; Tolonen 2003, s. 22–27; ks. myös Aarnio 2011, s. 69, jossa todetaan, että vahva ja heikko velvoittavuus näyttäytyy tuomarille sanktioriskin kautta, kun vahvasti velvoittavan normin syrjäyttäminen on virkavirhe kun taas heikosti velvoittavan normin syrjäyttäminen ei johda sanktioihin olkoonkin, että päätös saattaa tulla myöhemmin kumotuksi; vast. myös Laakso 1993, s. 112, jossa todetaan, että heikko velvoittavuus tarkoittaa, että näitä oikeuslähteitä koskee ehdollinen noudattamisvelvollisuus: Lähteiden sisältö on tunnettava ja ne tulee pääsäännön mukaan ottaa huomioon, mutta niistä poikkeaminen on painavasta syystä mahdollista.

¹²⁴ Hirvonen 2020, s. 958.

¹²⁵ Dahlberg – Paso 2020, s. 947; ks. myös Siltala 2003, s. 339.

kunnan toiminnassa, samoin kuin edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä.

Jossakin määrin yllättävää on, että lainsäädäntöön sisällytettävien tavoitesäännösten suurin skeptikko vaikuttaa olevan lainsäätäjä itse, tai ainakin lainvalmistelua Suomessa ohjaava oikeusministeriö. Lainkirjoittajan oppaassa todetaan näet seuraavasti:

Suosittelavinta on aloittaa laki keskeisimmällä aineellisoikeudellisella säännöksellä, jos se suinkin on mahdollista. Tällainen aloitus on ytimekäs ja jäntevöittää tekstiä. *Sillä myös vältetään niitä ongelmia, joita esimerkiksi tavoitesäännöksiin liittyy.* ... Toisinaan lain alkusäännöksessä määritellään lain tai laissa säännellyn toiminnan tarkoitus tai tavoite. *Tavoitesäännökset ovat kuitenkin ongelmallisia sen takia, että ne eivät ole velvoittavia ja saattavat siitä syystä hämärtää käsitystä lain merkityksestä. Lisäksi ne ovat helposti tarpeettoman mahtipontisia ja luovat sen virheellisen vaikutelman, että pelkästään lain säätämällä voitaisiin ratkaista kaikki ongelmat. Ne myös runsastuttavat sääntelyä ikävällä tavalla.* ... Tavoitesäännöksiin on suhtauduttava pidättyvästi. Jos tavoitesäännös – *poliittisista syistä* – otetaan lakiin, se on kirjoitettava muotoon, josta käy selvästi ilmi, että kysymys on tavoitesäännöksestä. Erityisesti on varottava kirjoittamasta tavoitesäännöstä niin, että se voitaisiin sekoittaa velvoittavaan säännökseen.¹²⁶

Ministeriön viimeisenä mainittuun kannanottoon siitä, että tavoitesäännöksiä ei tule sekoittaa velvoittaviin säännöksiin, voi epäilemättä yhtyä. Mutta muilta osin vaikuttaa siltä, että lainvalmistelun laadusta viime kädessä vastaava viranomaisen¹²⁷ on sitä mieltä, ettei tavoitesäännöksiä tulisi lainkaan käyttää, paitsi jos poliittinen paine tähän pakottaa. Pidän *Tapio Määttän* tavoin lähestymistapaa joltisenkin eriskummallisena erityisesti ottaen huomioon, ettei se itse asiassa vastaa myöskään lainsoveltajien käsitystä.¹²⁸ Jos lähestymistapa kuitenkin hyväksytään, tavoitesuuntautuneelle tulkinnalle metodina jää vastaavasti vähemmän tilaa ja relevanttia aineistoa.

3.6.3 Tavoitekirjaukset lainvalmisteluaineistossa

Lainvalmisteluaineiston (”esitöiden”) asema oikeuslähteenä on vakiintunut, ei vähiten siitä deskriptiivisestä lähtökohdasta, että lainvalmisteluaineistoon

¹²⁶ Lainkirjoittajan opas, 18-1, korostukset tässä.

¹²⁷ *Olin oikeusministeriön palveluksessa eri tehtävissä vuosina 1990–2007, muun muassa tuolloisella lainvalmisteluosastolla. Lainkirjoittajan oppaan tai sen aiempien laitosten laatimiseen en kuitenkaan ole osallistunut.

¹²⁸ Määttä 2011, s. 208, jossa kummeksutaan oppaan aiemmassa laitoksessa ollutta vastaavaa kannanottoa.

käytännössä viitataan oikeuslähteenä niin usein, että sen on katsottava myös olevan sellainen.¹²⁹ Viittaamalla lainvalmisteluaineistoon tulkitsija voi osoittaa lojaa-liuttaan, valmiuttaan sitoutua lainsäätäjän ilmaisemiin tavoitekannanottoihin. Lainsäätäjälle itselleen lainvalmisteluaineisto puolestaan on keino ohjata tulevaa soveltamista ja tällä tavoin edistää soveltamiskäytännön ennakoitavuutta.¹³⁰ Valitsevassa suomalaisessa tuomarinideologiassa lainsäätäjää kunnioitetaan ja siksi lainvalmisteluaineisto on laintulkinnassa keskeisessä osassa.¹³¹ Koska yhteiskunnallisten olosuhteiden muuttumisen vaikutukset tulee kuitenkin ottaa huomioon tulkinnassa, voidaan todeta, että mitä tuoreemmasta lainsäädännöstä on kyse ja mitä perusteellisemmat ovat lainvalmisteluaineiston kirjaukset, sitä enemmän niille voidaan antaa tulkintaa ohjaavaa merkitystä.¹³²

Vastakkaisena käytännön näkökulmana on tuotu esiin, että lakien esityöt ovat sangen heterogeenisiä, että säädösvalmistelun laatutaso on eri lainsäädännön aloilla huomattavan vaihtelevaa, että lakiesitysten eduskuntakäsittelyn perusteellisuus on kirjavaa ja että perusteluaineistossa esitettyjen tietojen luotettavuuskin voi joskus olla kyseenalainen. Lainsäätäjän tahto ei välttämättä ole valmisteluasiakirjoista löydettävissä oleva selkeä ja yksiselitteinen ohjenuora, vaan se saattaa hämartyä useiden eri poliittisten kannanottojen muovaamaksi kompromissiksi, eräänlaiseksi yhteiseksi nimittäjäksi eri näkökantojen välillä. Esitöiden epäselvyyttä tai ristiriitaisuutta pidetään jopa tunnetusti varsin yleisenä, mutta tuomioistuinten todetaan tästä huolimatta tukeutuvan niihin ”lukien niitä parhain päin ymmärtävällä otteella”.¹³³ Lainvalmisteluaineiston käyttämiseen oikeuslähteenä on suhtauduttu kriittisesti myös perusteluilla säätämisen riskin takia. Aineistossa ei voida ottaa kaikkea huomioon ja lisäksi siinä esitetyt argumentit voivat vanheta ajan kuluessa ja uusien tosiasioiden ja arvostusten tullessa esille. Tällaisessa tilanteessa lainvalmisteluaineistoon viittaaminen voi osua harhaan, jos lainsoveltaja ei muista, ettei se ole samaan tapaan sitova kuin lakiteksti itse.¹³⁴ Perusteluilla säätämistä on pidetty jopa suomalaisena erikoisuutena: Joskus lainvalmisteluaineistossa on jollekin säännökselle annettu muu merkitysisältö kuin mitä

¹²⁹ Peczenik 1995, s. 242; Siltala 2003, s. 339; Dahlberg – Paso 2020, s. 941–942; vrt. Taxell 1989, s. 383.

¹³⁰ Taxell 1989, s. 384; Taxell 1993, s. 10; Nordquist 2011, s. 141, 144 ja 147.

¹³¹ Määttä 2011, s. 207; Dahlberg – Paso 2020, s. 931. Lain koettu legitimeetti on muutenkin usein sen noudattamisen perustana: Esimerkiksi verojen kiertäminen voi perustua juuri siihen, että kansalaiset eivät koe lainsäädäntöä hyväksyttäväksi (Ekelöf ym. 2016, s. 22 (H); Saranpää 2010, s. 157).

¹³² Siltala 2003, s. 258; Tuori 2003, s. 54; ks. myös Dahlberg – Paso 2020, s. 934–935, jossa otetaan varsin positiivinen kanta hallituksen esitysten käyttökelpoisuuteen tulkinta-aineistona ja säännösten tarkoituksen ja tavoitteiden määrittelyn apuna.

¹³³ Laakso 1993, s. 118; Raitio 2005, s. 276–277; Määttä 2011, s. 211; toisin Dahlberg – Paso 2020, s. 931, jossa todetaan, ettei lainvalmisteluaineisto ole käytännössä kovinkaan merkityksellistä lainkäytössä, vaan pikemminkin ehkä hallinnossa ja tutkimuksessa.

¹³⁴ Taxell 1993, s. 10; Tolonen 2003, s. 116.

säännöksen sanamuoto ilmaisee. Normi annetaan itse asiassa perusteluissa eikä säännöksessä, joka toimii vain fasadina.¹³⁵

Lainvalmisteluaineiston merkitystä lainopillisessa tutkimuksessa on sääntelyn ominaisuudesta johtuen pidetty jossain määrin korkeampana julkisoikeudessa kuin siviilioikeudessa.¹³⁶ Tästä huolimatta erityisesti julkisoikeudessa saattaa olla vaikeaa muodostaa koherenttia käsitystä sääntelyn tavoitteista, koska säännöksillä voi olla keskenään ristiriitaisia tavoitteita. Lisäksi osa tavoitteista saattaa olla makrotasoisia ja osa mikrotasoisia. Säännöstössä on usein monimuotoinen tavoitteiden verkosto ilman, että siihen myös sisältyviä teleologisia konflikteja aina havaittaisiin, saati tietoisesti ratkaistaisiin.¹³⁷

3.6.4 Tavoitekannanotot oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa

On kuitenkin syytä pitää mielessä, että kun sääntelyä ei ole, niin silloin ei yleensä ole myöskään lainvalmisteluaineistoa. Niinpä sellaisten tulkintatapojen kohdalla, jotka eivät perustu säädöstekstin sanamuotoon, lainvalmisteluaineistolla on luonnollisesti vähemmän painoarvoa ja oikeus- ja viranomaiskäytännöllä sekä oikeuskirjallisuudella vastaavasti enemmän painoarvoa.¹³⁸

Oikeuskäytännön oikeuslähdeasemaa voidaan tarkastella deskriptiivisesti olkoonkin, että oikeuskäytännön lähdearvon myös sanotaan korostuvan silloin, kun sitä tarkastellaan empiirisiin menetelmin.¹³⁹ Käytäntö on oikeuslähde muun muassa tuomioistuinhierarkian takia. Jos alempi tuomioistuin sivuuttaa ylemmän tuomioistuimen ennakkopäätökseen sisältyvän oikeusohjeen, tästä seuraa suuri todennäköisyys, että alemman ratkaisu myöhemmin muuttuu ylemmässä.¹⁴⁰ Samoin käynee myös silloin, jos ennakkopäätöksen sivuuttaminen tapahtuu hallinnossa pikemmin kuin alemmassa tuomioistuimessa. Näin siitä huolimatta, että ennakkopäätöksillä on lähinnä oikeuskäytännön yhtenäisyyttä turvaavaa tuomioistuimia ohjaavaa merkitystä, mutta ei välitöntä oikeudellista sitovuutta yksittäisen oikeustapauksen ratkaisussa.¹⁴¹

¹³⁵ Helin 1988, s. 133; Laakso 1993, s. 119–120.

¹³⁶ Laakso 1993, s. 119.

¹³⁷ Laakso 1993, s. 117.

¹³⁸ Ribbing 2018, s. 16.

¹³⁹ Kulla 1998, s. 42; Aer 2010, s. 190. Ks. kuitenkin Siitari-Vanne 2005, s. 137, jossa todetaan hallintolainkäyttöä koskevaa empiiristä tutkimusta tuolloin olleen varsin vähän. Tilanne on tämän jälkeen kuitenkin edistynyt; kunnallisvalitusteemaista empiiristä tutkimusta on tehnyt eritoten Mäkinen (esim. 2010b, 2019).

¹⁴⁰ Aer 2010, s. 179.

¹⁴¹ HE 1/1998, s. 76/I–II; Oikeudenkäyttö 2022, s. 12.

Tavoitteellisilla argumenteilla sanotaan olevan aikaisempaa suurempi merkitys prosessilainsäädännön tulkinnassa. Tämä johtuu siitä, että oikeudenkäynnillä – etenkin ylimpien tuomioistuinten lainkäytöllä – on oikeutta kehittävä tehtävä ja että lainkäytön ohjausfunktion merkitys on kasvanut.¹⁴²

Oikeuskäytännön asema oikeuslähteenä edellyttää myös tuomioistuimen harkintaa siitä, mistä asioista annetaan ennakkopäätöksiä, joista voidaan tehdä yleistettäviä johtopäätöksiä.¹⁴³ Kysymyksiä tulee arvioida niin käytännöllisesti kuin periaatteellisesti ja erityisesti periaatteelliset kannanotot ovat sellaisia, että tuomioistuimen yhteiskunnalliseen vastuuseen kuuluu saattaa ne julkisuuteen.¹⁴⁴

Käytännön tuomioistuintoiminnan osalta on huomattava, että lainsäätäjän kunnioittamisasenne pitää sisällään myös sen, että tavoitteelliset argumentitkin ankkuroidaan mahdollisimman pitkälle lain kirjaimeen, käytännössä siis lakitekstissä oleviin tavoitesäännöksiin tai vähintään lainvalmisteluaineistossa oleviin mainintoihin. Varsinkin korkeimman hallinto-oikeuden osalta on havaittu, että se on pidättyväinen viittaamasta sääntelyn tavoitteisiin ilman viittauksen kytkemistä edes muodollisesti näihin oikeuslähteisiin.¹⁴⁵ Oikeuskäytäntöä ja yhteiskunnan muutosten yhteyttä tutkimalla voidaan arvioida myös sitä, miten tuomioistuimet ovat onnistuneet seuraamaan muutoksia ja lainsäädännössä muutoksille asetettuja tavoitteita.¹⁴⁶

Lopuksi on todettava, että Ekelöf itse piti tarpeellisena, että myös oikeuskäytännössä esitettyjä kantoja tulkitaan tarvittaessa tavoitesuuntautuneesti. Kun jonkin säännöksen tulkinta on lähtökohtaisesti epävarma ja on olemassa riski siitä, että hallinto- tai oikeuskäytäntö vaihtelee, ennakoitavuus heikkenee ja lainkäytön käyttäytymistä ohjaava vaikutus vaimenee, on ylimmän tuomioistuimen antamalla ennakkopäätöksellä erityisen suuri arvo. Koska ennakkopäätös kuitenkin kytkeytyy yksittäisen tapauksen tosiseikkoihin, perustuu sen yleinen sovellettavuus lähtökohtaisesti analogiaan. Siksi varsinkin ne tavoiteperustelut, joihin ylin tuomioistuin on viitannut, ovat relevantteja myös myöhemmin esiin tulevaa

¹⁴² Vuorenpää ym. 2021, s. 103.

¹⁴³ Ks. myös HE 29/2018, s. 49–50, jossa mainitaan hallintoprosessilain säätämisen eräänä tavoitteena olleen nimenomaan korkeimman hallinto-oikeuden kehittäminen aiempaa enemmän ennakkopäätöstuomioistuimeksi. Tarkoituksena oli, että korkeimman hallinto-oikeuden linjaratkaisut ohjaavat hallintoviranomaisten ja hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntöä aiempaa laajemmin, mikä parantaa pidemmällä aikavälillä hallintoviranomaisten ratkaisukäytännön ja oikeuskäytännön yhtenäisyyttä sekä vähentää tarvetta muutoksenhakuun.

¹⁴⁴ Aer 2010, s. 192.

¹⁴⁵ Määttä 2011, s. 214.

¹⁴⁶ Kaján 2008, s. 260.

tapausta ratkaistaessa.¹⁴⁷ Silloin, jos jonkin säännöksen tarkempaa sisältöä on selkiytetty oikeuskäytännössä, on toki mahdollista myös, että myöhemmässä tulkintatilanteessa säännöksen sisältö kattaa tilanteen, mutta ennakkopäätös välttämättä ei. Tällöin voi olla tarpeen tehdä tavoitesuuntautunut tulkinta niin säännökseen kuin ennakkopäätökseenkin sisältyvästä oikeusohjeesta. Jos ne johtavat samaan lopputulokseen, ongelmaa ei ole, jos taas eivät, on aihetta edetä tavoitteiden punnintaan ja seurausten arviointiin.¹⁴⁸

3.7 Tavoitteiden punninta

Tavoitesuuntautuneen tulkinnan viidennessä vaiheessa, kun tavoitteet on määritetty, punnitaan niiden keskinäisiä painoarvoja ja perustellaan asiallisesti punninnassa tehdyt valinnat. Joskus eri näkökohdat voivat olla keskenään vastakkaisia.¹⁴⁹ Lainsäätäjä voi esimerkiksi asettaa prosessisäännösten tavoitteeksi sen, että prosessi on nopeaa, yksinkertaista ja halpaa mutta että oikeusvarmuutta ei saa vaarantaa. Tällaiset tavoitteet eivät yleensä kuitenkaan tue toisiaan.¹⁵⁰ Yhtäältä oikeusvarmuuden ja toisaalta oikeudenkäynnin kohtuullisena kestona toteutuvan yksilön riittävän ja tehokkaan oikeussuojan välille on löydettävä oikea tasapaino.¹⁵¹

Tavoitesuuntautuneen tulkintamenetelmän soveltaminen on tietenkin vaikeampaa, jos olemassa on useampia yhtä aikaa sovellettavia säännöksiä, joiden tavoitteet ovat vastakkaisia. Yksittäisen säännöksen tavoitteen tarkasteleminen ei tällöin riitä. Kompromissin hakeminen on toki mahdollista, mutta olennaisempaa on arvioida eri tavoitteiden keskinäistä painoarvoa ja tämän perusteella päätyä tilanteen oikeaan ratkaisuun. Tämä saattaa joskus edellyttää myös intuition käyttöä.¹⁵²

Tulkitsijan on syytä pitää huolta siitä, ettei hän liikaa korosta jonkin relevantin tavoitteen painoarvoa muiden tavoitteiden kustannuksella. Lainsoveltajan tulee osata käyttää tervettä järkeä, pitää huolta tulkintojen ennakoitavuudesta¹⁵³ ja olla

¹⁴⁷ Ekelöf ym. 2016, s. 110–111 (E); ks. myös Klami 1999 I, p. 227, jossa todetaan, että vaikka Ekelöf sinänsä myönsi ennakkotapauksille oikeuslähdeopillisen etusijan verrattuna teleologisen menetelmän käyttöön, tällaisia ennakkotapauksia tuli itsessään tulkita teleologisesti.

¹⁴⁸ Ekelöf ym. 2016, s. 94 (H).

¹⁴⁹ Ekelöf ym. 2016, s. 98 (H).

¹⁵⁰ Ekelöf ym. 2016, s. 96 (H).

¹⁵¹ Taxell 1993, s. 8; Siitari-Vanne 2005, s. 126.

¹⁵² Ekelöf ym. 2016, s. 108 (E). Ekelöfin viittausta intuition on tosin pidetty myös teleologisen tulkinnan sovellettavuutta heikentävänä tekijänä.

¹⁵³ Ks. Klami 1990, s. 227, jossa todetaan, ettei Ekelöfin metodia ole aina oikein ymmärretty, muun muassa sen takia, että hänen ennakoitavuudelle antamaansa painoarvoa on väheksytty.

varovainen sen suhteen, ettei metodin käyttö johda absurdeihin lopputuloksiin. Jos siis vaikuttaa siltä, että perusteet jonkin säännöksen soveltamiseen yhdellä tai toisella tavalla ovat suurin piirtein saman vahvuiset, ei ole aihetta soveltaa säännöstä laajentavasti taikka tehdä analogista tai poissulkevaa tulkintaa.¹⁵⁴

Samalla tulkitsijan tavoiteharkinta on sidottua harkintaa: Hän ei saa asettaa omia oikeuspoliittisia käsityksiään voimassaolevaa lakia koskevien tulkintasuositustensa perusteiksi.¹⁵⁵ Argumentointi toiseen suuntaan on toki silti mahdollista. Jos tavoitesuuntautuneen tulkintamenetelmän lopputuloksena ei synny käsillä olevassa tulkintatilanteessa heti sovellettavissa olevaa tulkintasuositusta, lopputulosta voidaan tästä huolimatta mahdollisesti hyödyntää oikeuspoliittisena argumenttina tavoitellen sitä, että tulkintasuosituksen mukainen lopputulos saavutetaan lainmuutoksen kautta edes myöhemmin.

Pohdintaa siitä, miten tavoitteita tulisi punnita, on tehty paljon myös eurooppaoikeudessa ja varsinkin Euroopan Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Tämän tutkimuksen kohteen osalta tällainen pohdinta on tietenkin erityisen relevanttia silloin, kun kyse on eurooppaoikeudessa säännellystä valtioneuvosta koskevasta tarkastelusta, koska EU-oikeuden tulkintavaikutus sitoo myös suomalaista laintulkitsijaa.

EU-tuomioistuin itse näkee tehtäväkseen eurooppaoikeuden kehittämisen dynaamisen integraatioprosessin edistämiseksi ja se on siksi omaksunut rohkean ja luovan tulkinta-asenteen.¹⁵⁶ Normeja teleologisesti tulkitessaan tuomioistuin ottaa huomioon eurooppaoikeuden yleisemmät tavoitteet neljän vapauden edistämisestä ja sisämarkkinoiden toiminnan turvaamisesta ja tätä kautta Euroopan integraation edistämisestä, ja pyrkii edistämään näiden toteutumista yksittäisten ratkaisujen kautta. Teleologiseen tulkintaan turvaudutaan silloin, kun kirjoitettu oikeus ei anna suoraa vastausta käsillä olevaan oikeudelliseen ongelmaan; tällöin on lähtökohtaisesti otettava huomioon säännöksen ”tarkoitus, rakenne ja sanamuoto”¹⁵⁷ ja sijoitettava se ”asiayhteyteensä ja sitä on tulkittava siten, että huomioon otetaan [unionin] oikeus kokonaisuudessaan, sen tavoitteet sekä sen kehitystila tulkittavana olevan säännöksen tai määräyksen soveltamisajankohtana”¹⁵⁸. Laakso kuvaa tätä ”makrotasoiseksi tavoitteelliseksi laintulkinnaksi”, jossa unionin toimielimet voivat johtaa toimivaltansa perustamissopimuksen yleisistäkin tavoitemääräyksistä edistääkseen niiden tehokasta toteutumista.¹⁵⁹ Lainkäyttö on

¹⁵⁴ Ekelöf ym. 2016, s. 109 (E).

¹⁵⁵ Helin 1988, s. 132.

¹⁵⁶ Jääskinen 2007, s. 383.

¹⁵⁷ *van Gend en Loos*, s. 167.

¹⁵⁸ *CILFIT*, kohta 20.

¹⁵⁹ Laakso 2012, s. 360.

keino Unionin integraation päämäärien toteuttamiseksi.¹⁶⁰ EU-tuomioistuin edellyttää systeemisten ja teleologisten argumenttien huomioonottamista myös kielellistä tulkintaa tehtäessä, mikä voi olla käytännössä hankalaa, mutta toisaalta mahdollistaa monikielisessä oikeusjärjestelmässä kieliversioiden välisten erojen selvittämisen tulkinnan keinoin.¹⁶¹

Teleologisen tulkinnan kautta EU-tuomioistuimen on katsottu voivan luoda uutta eurooppaoikeutta, mikä on saanut osakseen myös kritiikkiä.¹⁶² Esimerkiksi *T. C. Hartleyn* mukaan tuomioistuin voi perustaa tulkintansa sille, mitä se itse arvioi tulkinnan kohteena olevalla tekstillä tavoiteltavan, ja jopa muokata lakia sen mukaan, mitä Unionin tarpeiden voidaan katsoa edellyttävän. Erityisesti EU:n perussopimusten kohdalla tuomioistuimen omaan harkintaan perustuvalla oikeuspoliittiselle arviolle on tilaa myös siksi, ettei niitä koskien ole juurikaan olemassa sellaista valmisteluaineistoa, jolla olisi oikeuslähdearvoa.¹⁶³ Tällainen teleologinen tulkinta itse asiassa menee paljon tulkintaa pitemmälle, kyseessä on *decision-making on the basis of judicial policy*.¹⁶⁴

3.8 Seurausten arviointi

Tavoitesuuntautuneen tulkinnan kuudennessa vaiheessa arvioidaan eri tulkintavaihtoehtojen hyviä ja huonoja puolia niiden ennakoitujen seurausten kannalta. Mitään tulkintavaihtoehtoa ei tulisi hyväksyä yksinomaan siitä syystä, että sillä on hyviä seurauksia. Jollakin muulla tunnistetulla vaihtoehdolla voi nimittäin olla vielä parempia seurauksia.¹⁶⁵ Vaihtoehtoista tulee valittavaksi se, jonka katsotaan parhaiten edistävän sääntelyllä tavoiteltavia päämääriä.¹⁶⁶

Seurausharkinnan pohjalta lainsoveltaja voi painottaa tulkintaansa siten, että lopputulos on hyväksyttävä. Seurausharkintaa kutsutaan myös reaalisiksi argumentaatioksi, jolla on teleologisessa tulkinnassa varsin tärkeä merkitys. Sen kautta pyritään arvioimaan paitsi eri tulkintavaihtoehtojen tosiasiallisia vaikutuksia, myös niiden hyväksyttävyyttä.¹⁶⁷ Kyse on ratkaisun lopputuloksesta käsin hahmottuvasta tilannekohtaisesta järjen käytöstä, jonka perusteella poiketaan lain mekaanisesta ja muodollisesta soveltamisesta. Seurausharkinta ei ole varsinaisesti enää

¹⁶⁰ Dahlberg – Paso 2020, s. 951.

¹⁶¹ Jääskinen 2007, s. 383.

¹⁶² Raitio – Tuominen 2020, s. 191 ja 194–195.

¹⁶³ Jääskinen 2007, s. 383.

¹⁶⁴ Hartley 1998, s. 77–78. Sikäli kuin tulkinnan voidaan katsoa perustuvan ratkaisun tarkasteluun sen sisäisen motivaation tai ideologian pohjalta, sillä on yhteneväisyyttä myös skandinaaviseen oikeusrealismiin (Niiniluoto 2022, s. 1013).

¹⁶⁵ Ekelöf ym. 2016, s. 98 (H).

¹⁶⁶ Määttä 2011, s. 213.

¹⁶⁷ Virolainen – Martikainen 2010, s. 463; Dahlberg – Paso 2020, s. 930.

tulkintaa, vaan se seuraa lainsoveltamisessa tulkintaa. Käytännössä kyse on hermeneuttisesta seurausten ja tulkintavaihtoehtojen vuoropuhelusta: Jos tietynlainen tulkinta näyttäisi johtavan oikeudellisesti tai käytännöllisesti ongelmalliseen tai kummalliseen lopputulokseen, arvioitujen seurausten kautta valitaan hyväksyttävämpi ja järkevämpi tulkintavaihtoehto.¹⁶⁸

On kuitenkin pidettävä mielessä, että tällainen tarkastelu on mahdollista vain, jos säännöksen todelliset, eivätkä pelkästään hypoteettiset, seuraukset on arvioitu tai jos niitä voidaan arvioida aiempaan kokemukseräiseen tietoon perustuen. Lainvalmisteluaineistostahan esimerkiksi ilmenee vain se, millaisia seurauksia lainsäätäjä voi kuvitella sääntelyllä olevan; siinä ei välttämättä voida tai osata ottaa huomioon kaikkia ajateltavissa olevia soveltamistilanteita.¹⁶⁹ Ja vaikka hyvään lainvalmisteluun kuuluva sääntelyn vaikutusten ennakoarviointi olisikin tehty, lainsäädännöllä saattaa silti olla odottamattomia tai yllättäviä vaikutuksia, joita ei ole tavoiteltu. Muutenkin, vaikka vaikutusten ennakoarviointiin nykyisin kiinnitetäänkin huomiota, siinä ei lainvalmistelua koskevien ohjeiden mukaan esitetä seurausarviointeja yksittäisiä säännöksiä koskevien yksityiskohtaisten perustelujen kohdalla.¹⁷⁰ Tämä osaltaan heikentää aineiston käyttökelpoisuutta säännöksiä tavoitesidonnaisesti tulkittaessa.

3.9 Loppupäätelmän vertailu muiden tulkintamenetelmien tuloksia vasten

3.9.1 Verrattaviksi valittavat muut menetelmät

Edellä mainittujen kuuden vaiheen jälkeen on saavuttu tavoitesuuntautuneen tulkintaprosessin loppuun. Tämä ei kuitenkaan vielä riitä, jos käytettävissä on muita mahdollisia tulkintamenetelmiä tai lähestymistapoja. Jos näin on, tarvitaan seuraava, seitsemäs vaihe, jossa tavoitesuuntautuneen menetelmän lopputulosta pidetään tulkinta-argumenttina, jota on vielä verrattava muiden menetelmien lopputuloksiin.¹⁷¹

Tällaista useampien menetelmien soveltamista ja niiden lopputulosten keskenään vertaamista kutsutaan itsessään punnintametodiksi. Jos kaikkien lopputulos on sama, ongelmaa ei ole. Jos sen sijaan lopputulokset poikkeavat toisistaan, on

¹⁶⁸ Määttä – Paso 2019, s. 66–67; ks. myös Makkonen 1981, s. 125, jossa varoitetaan vaarasta, että ratkaisija valitsee tulkinnan ja perustelee kannanottonsa sillä teorialla, joka johtaa hänen omien henkilökohtaisten arvojensa mukaiseen lopputulokseen.

¹⁶⁹ Peczenik 1995, s. 374.

¹⁷⁰ Tala 2005b, s. 134.

¹⁷¹ Ekelöf ym. 2016, s. 98 (H); radikaaliteleologiasta ei siis tosiaankaan enää ole kyse.

tutkijan arvoitettava niitä. Tämä voi joskus olla vaikeaa eikä ole yleisesti mahdollista todeta, että jonkin menetelmän pitäisi aina olla ensisijainen. Punnintaa voi tietenkin sisältyä jo yksittäiseenkin menetelmään. Esimerkiksi tavoitesuuntautuneessa tulkinnassa on punnittava keskenään säännöksen useita tavoitteita sen selvittämiseksi, mitkä niistä ovat enemmän tai vähemmän painavia.¹⁷²

Olen tässä tutkimuksessa valinnut tavoitesuuntautuneen tulkinnan kanssa verrattaviksi muiksi menetelmiksi vain kaksi, eli perusoikeusmyönteisen laintulkinnan ja hallintolainkäytön tehokkuutta painottavan lähestymistavan. Verrattavaa toki olisi sitä enemmän, mitä useammasta metodisesta tarkastelukulmasta tutkimusaihetta lähestytään, mutta uskon, että menetelmän käyttökelpoisuutta voidaan arvioida jo tältäkin pohjalta. Tarkastelukulmat ovat lisäksi toisistaan erillisiä sekä siinä, että perusoikeusmyönteistä tulkintaa voidaan pitää yksilö- tai asiakaslähtöisenä että siinä, että tulkinta perustuu vahvoihin oikeuslähteisiin, kun tehokkuusnäkökulmaa puolestaan on pidettävä lähinnä organisaatiolähtöisenä ja sallittuihin oikeuslähteisiin perustuvana.

3.9.2 Perusoikeusmyönteinen laintulkinta

Kansallisen perusoikeusuudistuksen ja EIS:iin liittymisen myötä suomalaisessa laintulkinnassa ryhdyttiin korostamaan myös perus- ja ihmisoikeuksien huomiointia.¹⁷³ Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan pääsäännön mukaan lain säännöksen perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista on valittava se, joka edistää parhaiten perusoikeuksien toteutumista.¹⁷⁴

Perusoikeusmyönteinen laintulkinta lähtee yhteiskunnan arvoperustasta. Siinä selvitetään yhteiskunnan perustavat arvot, joiden lähteenä ovat kansainvälisissä sopimuksissa ja kansallisessa laissa suojatut ihmisoikeudet ja perusoikeudet sekä yleiset oikeusperiaatteet, kuten demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteet.¹⁷⁵ Selvittämiseen kuuluu arvoarvostelmien tekemistä, punnintaa ja tulkintaa. Säädöstekstin ilmaisuja tulkitaan tämän jälkeen niin, että ne edistävät mainittuja arvoja ja arvostuksia.¹⁷⁶ Perus- ja ihmisoikeuksia on pidettävä tulkintakontekstina, joka läpäisee kaikki oikeudenalat.¹⁷⁷

¹⁷² Ekelöf ym. 2016, s. 88 (H).

¹⁷³ Dahlberg – Paso 2020, s. 933. Tiiviin ilmaisun nimissä viitataan tässä yhteenvedossa perusoikeusmyönteisyyteen ja ihmisoikeusystävällisyyteen yleisesti perusoikeusmyönteisenä tulkinta-asenteena, tarkoittamatta väheksyä ihmisoikeuksien merkitystä.

¹⁷⁴ PeVM 25/1994, s. 4/I; Kulla 2015, s. 160.

¹⁷⁵ Ks. myös Siltala 2003, s. 571, jossa lähestymistavasta käytetään myös nimitystä perusoikeuskeskeinen laintulkintaoppi.

¹⁷⁶ Hirvonen 2011, s. 40; Vuorenää ym. 2021, s. 105.

¹⁷⁷ Hirvonen 2020, s. 961; ks. kuitenkin Aarnio 2011, s. 84, jossa todetaan, että oikeusalojen välillä on eroa sen suhteen, missä laajuudessa perusoikeusargumentaatiota

EIS 6 artiklaan sisältyy tämän tutkimuksen teeman kannalta olennainen ihmisoi-
keusmääräys. Artiklan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeu-
denkäyntiin asiassa, joka koskee hänen oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan. Suomen
perustuslain 21 §:n 1 momenttiin on perusoikeutena kirjattu samansisältöinen
säännös.

Erityisesti asianosaisen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeu-
den toteutumisen näkökulmasta ongelmallista kunnallisvalituksessa on hallinto-
tuomioistuimen rajoitettu tutkimisvalta. Valittajan tulee esittää valitusperus-
teensa valitusajan kuluessa, eikä hän saa tämän jälkeen esittää enää uusia valitus-
perusteita. Näin asianosainen ei voi vedota virheeseen, joka on tullut esille vasta
valitusajan jälkeen.¹⁷⁸

Vastaavasti myös kassatorisuuden periaatetta voidaan pitää ongelmallisena. Hal-
lintotuomioistuin voi kumota kunnallisen viranomaisen päätöksen tai palauttaa
sen uudelleen ratkaistavaksi. Se ei sen sijaan voi muuttaa sisällöllisesti selvästi vir-
heellistäkään päätöstä. EIS 6 artiklassa edellytetty oikeus tuomioistuinkäsittelyyn
ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tuomioistuimella pitäisi olla toimivalta kumota va-
lituksenalainen päätös ja päättää myös asiasta itse; riittävänä on pidettävä, että
tuomioistuin voi palauttaa asian uuden päätöksen tekemistä varten.¹⁷⁹ Kunta voi
harkintavaltansa rajoissa muuttaa päätöstä tai jättää päätöksen tekemättä. Asian-
osaisen aineellisen oikeusturvan kannalta tilanne ei välttämättä ole tyydyttävä.

Toisaalta olisi kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmallista, jos hallintotu-
omioistuimella olisi oikeus muuttaa kunnan päätöstä.¹⁸⁰ Itsehallintoa voidaankin
pitää hyväksyttävänä perusteena sille, että tuomioistuimen toimivalta on rajoitettu
kun kyseessä on kunnan jäsenen valvontavalitus. Sen sijaan valittajana olevan asi-
anosaisen oikeussuojan tehokkuus ja kunnan itsehallinnon suojaaminen ovat
usein tavoitteina erisuuntaisia ja saattavat olla ristiriidassa keskenään.¹⁸¹ Itse asi-
assa on varsin epäselvää, onko itsehallinnon suojaaminen ylipäätään riittävä pe-
ruste sellaisille rajoituksille, jotka saattavat vaikeuttaa asianosaisen oikeutta oi-
keudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.¹⁸²

käytetään. On olemassa niin perusoikeusherkkiä kuin perusoikeusneutraalejakin oi-
keudenaloja.

¹⁷⁸ Ks. Kuusiniemi 2010, s. 235–236 ja 247, jossa todetaan voimassa olevan oikeustilan
näyttävän siltä, että kielto on kategorinen ja kattava huolimatta siitä, ettei sitä ole var-
sinaisesti perusteltu missään.

¹⁷⁹ Nenonen 2014, s. 83.

¹⁸⁰ HE 268/2014, s. 94/II–95/I.

¹⁸¹ Mäkinen 2010b, s. 202–203; Nenonen 2014, s. 93.

¹⁸² Lundin – Mäkinen 2016, s. 47.

Perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetty oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ei edellytä, että kunnan jäsenillä olisi yleinen oikeus valvoa kunnan toimintaa valittamalla sen päätöksistä tuomioistuimeen¹⁸³. Perustuslaissa on silti muita perusoikeussäännöksiä, joiden soveltamisesta voidaan johtaa kunnallisvalitusoikeuden tarpeellisuuteen vaikuttavia näkökohtia. Näihin kuuluvat perustuslain 2 §, jonka mukaan kansanvaltaan kuuluu yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa, sekä 20 §, jossa asetetaan julkiselle vallalle velvollisuus turvata yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa elinympäristöään koskeviin asioihin. Valitusoikeutta voidaan pitää osana tätä osallistumisoikeuksien kokonaisuutta, jota se viime kädessä turvaa. Kunnan jäsenen valitusoikeudesta luopumista tulee siten arvioida perustuslaillisena kysymyksenä niin itsehallinnon kuin mainittujen perusoikeuksien kannalta.¹⁸⁴

Mutta yleisellä tasolla on silti katsottava, että oikeudenmukainen oikeudenkäynti on asianosaisen oikeus sikäli, että vain asianosaisella on ihmisoikeus ja perusoikeus saada asiansa tuomioistuimen tutkittavaksi. Tästä huolimatta on tietenkin selvää, että jos kunnan jäsenelle on annettu oikeus panna asia vireille tuomioistuimessa, myös hänelle kuuluvat ne menettelylliset oikeudet, joilla turvataan oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta prosessin aikana. Erityisesti EIS:n soveltamiskäytännössä on katsottu, että ihmisoikeusloukkauksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä on väitetty konkreettinen ihmisoikeusloukkaus eli lain konkreettinen soveltaminen valittajan oikeuksia rikkovalla tavalla¹⁸⁵; pelkkä valvontaoikeuden puuttuminen ei ylitä tätä kynnystä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin onkin johdonmukaisesti katsonut, ettei EIS edellytä sen omaan prosessiin sisältyvää *actio popularis* -tyyppistä menettelyä. Ihmisoikeustuomioistuimen tehtävänä ei ole kansallisen lainsäädännön tai soveltamiskäytännön arviointi *in abstracto* vaan pikemminkin vain silloin, kun näillä saattaa olla vaikutusta asianosaisen asemaan tai oikeuksiin.¹⁸⁶

Kunnan jäsenen valitusoikeus ei toisin sanoen ole julkisyhteisöä kaikissa tilanteissa velvoittava perusoikeus, vaikka se onkin joissakin tilanteissa edellytys itsehallinnon toteutumiseksi ja kunnan jäsenten osallistumisoikeuksien asianmukaiselle turvaamiselle. Silloin kuin kyse ei ole tällaisista intresseistä, valitusoikeuden olemassa olo tai sellaisen puuttuminen on pikemminkin yhteiskunnallinen

¹⁸³ Mäkinen 2010a, s. 253, jossa tosin todetaan myös, että pykälän 2 momentissa edellytetään hyvän hallinnon takeiden turvaamista lailla ja että kunnan jäsenen valitusoikeudella on myös tosiasiallista hyvää hallintoa turvaavaa vaikutusta. Ks. myös Mäkinen 2019, s. 74, jossa todetaan, ettei Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista voida johtaa vaatimusta kunnan jäsenyyteen perustuvasta valitusoikeudesta olkoonkin, että sopimusten tavoitteet on syytä ottaa huomioon kansallista harkintavaltaa käytettäessä.

¹⁸⁴ Mäkinen 2010b, s. 198.

¹⁸⁵ Pellonpää ym. 2018, s. 196–197.

¹⁸⁶ Ks. esim. *Savickis ym. v. Latvia*, 97. kappale.

valinta, jonka perustana on demokraattinen mandaatti ja poliittinen tahtotila. Itse asiassa kunnan jäsenen valvontavalitus saattaa johtaa siihen, ettei kunta voi panna valituksenalaista päätöstä täytäntöön, mistä saattaa aiheutua perusoikeus- tai ihmisoikeusnäkökulmasta hankalia seurauksia päätöksen varsinaiselle asianosaiselle.¹⁸⁷ Poliittista tahtotilaa on mahdollista muuttaa ja jäljempänä kuvatuin perustein olen sitä mieltä, että tällaiselle muutokselle olisi myös tarvetta.

3.9.3 Hallintolainkäytön tehokkuus

Tehokkuus ei ole erityinen oikeudellinen käsite.¹⁸⁸ Veli Merikosken termein tehokkuusvaatimusta on pyrittävä toteuttamaan järjestelyin, jotka mahdollistavat asian nopean ratkaisemisen (nopeusvaatimus) ja jotka eivät aiheuta asianosaisille tai julkisyhteisölle suuria taloudellisia kustannuksia (halpuusvaatimus). Nämä vaatimukset ovat hänen mukaansa rinnakkaisia ja myös ristiriitaisia hallinnon oikeusvarmuuden eli mahdollisimman oikeiden ja lainmukaisten tulosten saavuttamisen takeiden (oikeussuojavaatimus) kanssa. Hallinto-oikeuden tärkeimpiä ja alati jatkuvia tehtäviä on löytää tasapaino näiden tavoitteiden välillä.¹⁸⁹

Käsittelen tässä jaksossa sekä hallintolainkäytön järjestelmänäkökulmaan liittyvää tehokkuutta (nopeutta ja halpuutta) että hallintolainkäytön kautta tarjottavaa, oikeussuojavaatimuksen toteuttamiseen tähtäävää tehokkuutta, joka kytkeytyy myös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.¹⁹⁰

Hallintolainkäytön tehostaminen voidaan määritellä järjestelyiksi, joilla edistetään hallintolainkäytön ajallista tehokkuutta ja kustannustehokkuutta, samoin kuin näiden järjestelyjen kehittämiseksi. Koska hallintolainkäytön tehostamisen määritelmään sisältyy tehokkuutta edistävien järjestelyjen kehittäminen, sitä koskevan tutkimuksen puitteissa on mahdollista myös arvioida, miten hyvin nykyinen oikeustila vastaa oikeaa tasapainoa oikeusturva- ja tehokkuusnäkökulmien välillä, ja samalla hahmottaa lainsäädännön uudistamistarpeita oikeuspoliittisesta näkökulmasta.¹⁹¹

¹⁸⁷ Pohjolainen – Tarukannel 2004, s. 1118.

¹⁸⁸ Niemi 2010, s. 261.

¹⁸⁹ Merikoski 1968, s. 2–3, jossa kuitenkin viitataan myös valtionhallinnon aiempiin organisaatiomuutosta koskeviin valmistelutöihin, joissa oikeusturva katsottiin yhdeksi tehokkuustekijäksi.

¹⁹⁰ Ks. myös Siitari-Vanne 2005, s. 127–128. Oikeussuojan tehokkuus edellyttää muun ohella sitä, että viranomaisella on valta oikeudenloukkauksen korjaamiseen. Jos varsinaista oikeustilaa ei voida muuttaa, joissain tilanteissa loukkausta ei käytännössä voi korjata muulla tavoin kuin hyvitysteitse. Kansallinen oikeusjärjestys saattaa siksi edellyttää kahden eri oikeussuojakeinon käyttämistä. (Niemi 2010, s. 270).

¹⁹¹ Siitari-Vanne 2005, s. 33.

Hallintolainkäytön ajallinen tehokkuus tarkoittaa sitä, että asiat käsitellään ilman viivytystä kohtuullisessa kokonaiskäsitelyajassa. Asiallinen tehokkuus puolestaan tarkoittaa sitä, että oikeellinen päätös saadaan mahdollisimman aikaisessa prosessin vaiheessa. Määritelmää ei kuitenkaan pidä pelkistää ratkaisutoiminnan tuloksellisuudeksi eikä oikeustaloustieteessä painotettavaksi taloudelliseksi tehokkuudeksi. Oikeusturva- ja tehokkuusnäkökulmat eivät ole vastakkaisia, vaan niiden välillä tulee löytää oikea tasapaino. Myös näkökulma vaikuttaa tasapainoon: Esimerkiksi hallinto-oikeudellisesti tarkasteltuna oikeusturvan tehokkuus asettuu eri kohtaan kuin valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuna; jälkimmäinen edellyttää eräänlaista ”ideaalimallia”, jossa muutoksenhakumenettelyä ei juurikaan rajoiteta. Siitari-Vanteen mukaan tällaisessa ideaalimallissa lainsäädännön kautta tapahtuvia prosessin tehostamispyrkimyksiä on kovin vaikeaa edistää.¹⁹²

Oikeusturvan laatua tulee arvioida myös oikeuden saatavuuden (*access to justice*) näkökulmasta. Tämä tarkastelutapa painottaa sitä, että lainsäädännön ja yksilöiden käytössä olevien oikeussuojakeinojen laatu määräytyy ratkaisevasti sen mukaan, kuinka tehokkaasti aineellisoikeudellinen säännöstö käytännössä toteutuu ja vaikuttaa. Kyse on oikeuksien saatavuudesta kansalaisnäkökulmasta, saatavuuden esteistä sekä niistä institutionaalisista ja menettelytapoihin liittyvistä vaihtoehtoista, joilla säädetyt oikeudet toteutuisivat mahdollisimman laajasti.¹⁹³

Merkittävänä tämän hetken haasteena nähdään tuomioistuinten resurssitilanne.¹⁹⁴ Tätä tilannetta puolestaan voitaisiin helpottaa toimintaa tehostamalla, mikä tekee myös lainkäytön oikeustaloustieteellisestä tehokkuudesta, eli kustannustehokkuudesta, resurssien allokaation optimoinnista ja transaktiokustannusten minimoinnista¹⁹⁵, oikeuden saatavuustekijän. Oikeuden saatavuudella tarkoitetaan lähinnä ihmisten todellisia mahdollisuuksia käyttää tuomioistuinlaitosta tai muita menettelyjä aineellisoikeudellisesti taattujen oikeuksien toteuttamiseksi käytännössä. Vaikka yksilöillä onkin esimerkiksi lainsäädännössä turvattu muodollisesti pääsy oikeuksiinsa viime kädessä tuomioistuinteitse (*access to court*), heillä ei eri syistä ole useinkaan tosiasiallisia mahdollisuuksia saada oikeuttaan toteutettua. Pelkät muodolliset mahdollisuudet tuomioistuimeen pääsyyn eivät ole riittäviä, vaan on taattava, että ihmisillä on myös tosiasiasa mahdollisuus saada

¹⁹² Siitari-Vanne 2005, s. 29–30. Ks. myös Modeen 1996, s. 237, jossa todetaan olevan julkishallinnon tutkimuksessa luonnollista, että huomioon otetaan niin toiminnan taloudelliset ehdot, tehokkuus ja rationalisointi kuin mahdollisesti myös ongelman ratkaisemiseen liittyvät aatteellispoliittiset vaihtoehdot.

¹⁹³ Tala 2005b, s. 174; ks. myös Ekelöf ym. 2016, s. 20 (H) ja 100 (E), jossa painotetaan lainkäytön merkitystä sille, että aineellisoikeudelliset oikeudet todella toteutuvat yhteiskunnassa.

¹⁹⁴ Oikeudenkäyttö 2022, s. 57.

¹⁹⁵ Siltala 2003, s. 143.

oikeutta.¹⁹⁶ Hallintolainkäytön voidaan katsoa olevan tehokasta silloin, kun se toteuttaa oikeuden saatavuutta eikä pelkästään pääsyä tuomioistuimeen.

Juha Karhu kuvaa tätä oikeusjutun asianosaiskokemukseksi: Kyse on siitä, syn-tykö asiassa sovelletun menettelyn ja annetun ratkaisun pohjalta oikeudenmu-kaisuuden kokemus vai ei. Tämä kokemus puolestaan saattaa saada merkitystä pohdittaessa jälleen perusoikeusnäkökulmasta sitä, ovatko oikeudenmukaisen oi-keudenkäynnin edellytykset täyttyneet, ei pelkästään siten, että *justice is done*, vaan myös siten, että *justice is seen to be done*.¹⁹⁷ Tämä näkökulma on syytä pitää mielessä arvioitaessa yhtäältä sitä, millaisen kokemuksen kunnan päätöksestä va-littanut henkilö saa ja toisaalta sitä, millainen kokemus tulee kunnan kanssa yksi-tyisoikeudelliseen oikeussuhteeseen pyrkivälle henkilölle, jonka pyrkimyksiin jon-kun toisen tekemä valitus vaikuttaa.

¹⁹⁶ KM 2003:3, s. 86; ks. myös Ervo 2005, s. 117, jonka mukaan oikeuksiin pääsy menee askelen pitemmälle kuin tuomioistuimeen pääsy; jälkimmäinen tulee toteuttaa niin normatiivisesti kuin tosiasiallisestikin, ensin mainittua puolestaan on tarkasteltava sen valossa, onko tavoitellut oikeudet saavutettu konkreettisesti, mikä luonnollisesti edel-lyttää myös aineellisoikeudellisen normiston kattavuutta ja onnistunutta täytäntöönpa-noa.

¹⁹⁷ Karhu 2020, s. 1031.

4 KUNNAN PÄÄTÖS YKSITYISOIKEUDELLISESSA ASIASSA

4.1 Kunta oikeushenkilönä ja viranomaisena

Tulkinnan kohteen tunnistamisen tulee tapahtua kontekstissaan.¹⁹⁸ Tämän tutkimuksen kohteena ovat kunnan päätökset yksityisoikeudellisissa asioissa ja niitä koskeva valvonta, joten aluksi on syytä tarkastella sitä kontekstia, jossa kunta tekee päätöksiä – niin yksityisoikeudellisia kuin muitakin.

Kunta on oikeushenkilö. Tätä perusasiaa ei ole mainittu lainsäädännössä, mutta sitä voidaan pitää itsestään selvänä.¹⁹⁹ Oikeushenkilönä kunta on oikeustoimikelpoinen eli sillä on oikeus tehdä yksityisoikeudellisia oikeustoimia. Itse asiassa kunnalla on jopa velvollisuus tehdä tällaisia oikeustoimia, koska muuten kunta ei voisi suoriutua sille säädetyistä tehtävistä.²⁰⁰ Rajanveto viranomaistoiminnan ja yksityisoikeudellisen toiminnan välillä yksittäisissä asioissa ei aina ole helppoa. Samaan tapaan kuin muukin henkilö, luonnollinen tai oikeushenkilö, kunta voi olla sopimuskumppani, työnantaja, omistaja, vuokralainen tai vuokranantaja, myyjä tai ostaja, lainaaja tai lainanantaja, takaaja tai vaikkapa sijoittaja.²⁰¹ Yksityisoikeudellisissa suhteissaan kunnan on toimittava yksityisen henkilön tavoin ja yksityisoikeudellisten säännösten alaisena. Kunnan yksityisoikeudellinen toimintavapaus ei kuitenkaan ole rajoittamaton, vaan siitä on sanottu jopa, että yksityisoikeudelliset toimet ovat mahdollisia vain jos ne palvelevat kunnan julkisoikeudellisia tehtäviä.²⁰²

Hallintotoimintaa voivat siis koskea sekä yksityisoikeudelliset että julkisoikeudelliset säännökset samaan aikaan. Samalla osaa sääntelystä ei voida sijoittaa joko yksinomaan yksityisoikeuden tai yksinomaan julkisoikeuden alaan, vaan siinä voi olla elementtejä kummastakin. Julkisoikeudellisen sääntelyn ytimen muodostavat julkisen vallan käyttöön liittyvä sääntely sekä yksityisen ja julkisyhteisön välisiä suhteita määrittelevä sääntely. Yksityisoikeudessa puolestaan määritellään itenäisten oikeussubjektien välisiä suhteita.²⁰³ Viime kädessä oikeussuhteen luonne ja samalla rajanveto julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välillä riippuvat sekä siitä, ketkä ovat oikeussuhteen osapuolina, että siitä, missä ominaisuudessa ne ovat tällaisia osapuolia. Oikeussuhdetta pidetään ns. subjektiteorian mukaan julkisoikeudellisena, jos sen osapuolena on ”julkisen vallan kannattaja” juuri tässä

¹⁹⁸ Ekelöf ym. 2016, s. 95 (H).

¹⁹⁹ Harjula – Prättälä 2019, s. 9.

²⁰⁰ Muukkonen 2017, s. 2–3.

²⁰¹ Kartio 1987, s. 63.

²⁰² Heuru ym. 2011, s. 260.

²⁰³ Määttä – Voutilainen 2017, s. 48.

ominaisuudessa, muutoin kyseessä on yksityisoikeudellinen oikeussuhde.²⁰⁴ Kunta esimerkiksi voi olla julkisoikeudellisen oikeussuhteen osapuolena fiskuksena ja yksityisoikeudellisen oikeussuhteen osapuolena sopijakumppanina.²⁰⁵ Ns. intressiteorian mukaan erottelun perustana puolestaan on pidettävä sitä, onko oikeussuhteen määräävä intressi luonteeltaan julkinen vai yksityinen.²⁰⁶

Kunta on myös julkisyhteisö, jolla on viranomaistehtäviä. Kunta ei yksityisoikeudellisessakaan asiassa kokonaan irrottaudu viranomaisasemasta ja muutu pelkästään yksityisoikeudelliseksi toimijaksi. Myös tällaisessa asiassa kunnan toimintaan kohdistuvat hallinto-oikeudelliset säännökset ja velvoitteet, kuten hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, menettelytapasäännökset, toimivallan rajat ja virkavastuu. Niinpä kunnan on kohdeltava asianosaisia yhdenvertaisesti ja käsiteltävä asiaa puolueettomasti muun muassa esteellisyyssäännöksiä noudattaen, asiassa tehtävän ratkaisun on oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen, harkintavallan rajat on tunnistettava ja niitä on kunnioitettava, asianosaisen luottamuksensuoja on taattava, asia on valmisteltava sekä sisällöllisesti että menettelyllisesti asianmukaisesti, lain aineellisia säännöksiä on noudatettava ja päätöksen on perustuttava riittävään selvitykseen, asianosaiselle on varattava mahdollisuus tulla kuuluksi muualta hankitusta selvityksestä ja asiassa tehtävä päätös on perusteltava.

Oikeushenkilönä kunta voi sitoutua sopimussuhteeseen, eli kunta voi ryhtyä yksityisoikeudellisen oikeussuhteen osapuoleksi ja kuntaa edustava sekä sen puhevaltaa käyttävä viranomainen voi tehdä sopimuksen kunnan nimissä. Tällaista viranomaisen toimintaa ei ole pidettävä julkisen vallan käyttämisenä, vaan yksityisoikeudellisena toimintana, jossa kunta on sopimuskumppaninsa kanssa tasa-arvoinen.²⁰⁷

Edellä todetusta huolimatta on muistettava, että yksityisoikeudellistenkin kumppanien yhdenvertainen kohtelu kuuluu hyvän hallinnon periaatteisiin. Samanlaiset asiat on ratkaistava johdonmukaisesti samalla tavalla ja keskenään erilaiset asiat on puolestaan ratkaistava niiden omien erityispiirteiden edellyttämällä tavalla. Sopimisen kannalta tämä voi olla hankalaa, koska sopimuskumppanien yksityisautonomian ja eri neuvotteluprosessien erilaisten kulkujen takia keskenään samankaltaisissa tosiseikastoissa saatetaan kuitenkin päätyä eri lopputuloksiin. Kunnan yksityisoikeudellisissa asioissa yhdenvertaisuutta ei nähdäkseen olekaan perusteltua arvioida pelkästään aineellisen lopputuloksen kannalta, vaan myös sen prosessin kannalta, jolla lopputulokseen on päädytty.

²⁰⁴ Björne 1986, s. 15.

²⁰⁵ Björne 2006, s. 1093.

²⁰⁶ Mäenpää 2018, s. 43–44. Mäenpää ei tee eroa intressiteorian ja subjektiteorian hyväksytyisyyden välillä.

²⁰⁷ Mäenpää 2014, s. 52; Madell 1998, s. 159; Papadopoulou – Skarp 2017, s. 185.

Siviiliasiassa tuomioistuin ratkaisee riidan yksityisten osapuolten välillä myös silloin kun asianosaisena on kunta, kun taas hallintotuomioistuimessa valittaja edustaa yksityistä, kunta julkista sektoria.²⁰⁸

4.2 Päätös

Kunnallishallinto on perin päätössidonnaista. Kunnan viranomaisen tahto kirjataan päätöksen muotoon paitsi silloin, kun kyse on kunnan päätösvaltaan kuuluvan asian varsinaisesta aineellisesta ratkaisemisesta, myös silloin, kun kyse on tällaisen päätöksen valmistelusta tai toimeenpanosta. Päätöksiä tehdään myös kunnan muussa toiminnassa.

Päätössidonnaisuuden keskeisenä tavoitteena on hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvan luottamuksensuojan ylläpitäminen. Luottamuksensuojan periaatteen mukaan viranomaisen on toiminnassaan otettava huomioon yksityisen oikeutetut odotukset ja turvattava ne. Viranomaisen ei tule yllättäen tai ainakaan takautuvasti muuttaa toimintaansa, vaan sen tulee mm. noudattaa itse tekemiään sekä tuomioistuimen tekemiä päätöksiä.²⁰⁹ Perinteisen näkemyksen mukaan kunnan päätöstä koskee ns. legaliteettipresumptio eli oletamus siitä, että päätös on oikeusjärjestyksen mukainen ja siten lähtökohtaisesti pysyvä. Pysyvyys on tärkeää luottamuksensuojan toteuttamisen kannalta. Päätöksen pysyvyyttä voidaan tarkastella sen saavuttaman sitovuustason näkökulmasta, lähinnä sen muodollisen lainvoiman, aineellisen lainvoiman sekä oikeusvoimavaikutuksen kautta.²¹⁰ Muodollisella lainvoimalla tarkoitetaan sitä, että päätöstä koskeva muutoksenhaku-aika on kulunut umpeen ilman, että päätöksestä on valitettu, tai sitä, että ylimmän asteen muutoksenhaku-tuomioistuin on antanut sitä koskevan ratkaisun. Päätökseen ei enää voida hakea muutosta. Aineellinen lainvoima puolestaan tarkoittaa sitä, että päätöksen tekijä on sidottu tekemänsä päätöksen sisältöön. Päätöstä on noudatettava ja se on pantava täytäntöön sen mukaan kuin päätöksen sisältö antaa aiheutta. Myös kunnallisessa päätöksenteossa päätöksen pysyvyys johdetaan viime kädessä prosessioikeudesta lähtökohtansa saavasta oikeusvoimaopista, jonka perusteluna puolestaan viitataan edellä jo mainittuun luottamuksensuojan periaatteeseen. Luottamuksensuojasta johtuu, että pysyvänä pidetään erityisesti sellaista päätöstä, jolla asianosaiselle annetaan jokin etuus tai oikeus.²¹¹ Vastaavasti luottamuksensuoja ei ole esteenä sille, että päätöstä, jolla asianosaiselta on evätty jokin etuus tai oikeus, kuitenkin muutetaan hänen edukseen esimerkiksi uuden selvityksen perusteella. Pikemminkin kyse on hallinnon palveluperiaatteen,

²⁰⁸ Oikeudenkäyttö 2022, s. 6.

²⁰⁹ Mäenpää 2018, s. 169–170.

²¹⁰ Heuru ym. 2011, s. 291.

²¹¹ Harjula – Prättälä 2019, s. 712.

päätöksenteon asianmukaisuuden sekä viivytyksettömän käsittelyn kannalta perustellusta toimesta.²¹² Sanotaankin, ettei kielteinen päätös saa oikeusvoimaa.²¹³ Tästä huolimatta jo kertaalleen tehtyä kielteistä päätöstä ei tarvitse ryhtyä valmistelemaan tai tekemään uudestaan pelkästään siksi, että asianosainen esittää jotakin uutta selvitystä. Tarjotun uuden selvityksen tulee olla sellaista, että sillä voi olla olennaista vaikutusta aiemmin tehdyn päätöksen lopputulokseen. Jos viranomaisen kieltäytyy tekemästä uutta päätöstä uuden selvityksen johdosta, tämä ei hallintolain 53 §:n mukaan ole erillinen uusi muutoksenhakukelpoinen päätös. Alkuperäiseen päätökseen on kuitenkin voinut hakea muutosta.

Olipa kyse siis millaisesta yksityisoikeudellisesta oikeustoimesta tahansa, siitä päättäminen kuuluu kunnan jonkin viranomaisen toimivaltaan. Kuntalain 14 §:n pääsäännön mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää valtuusto. Valtuusto voi lain 91 §:n nojalla siirtää hallintosäännöllä toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille tai viranhaltijoille (*delegointi*). Hallintosäännöllä voidaan mahdollistaa myös se, että delegoitua toimivaltaa siirretään edelleen (*subdelegointi*).

Ylimmän laillisuusvalvojan kannan mukaan päätös tulee tehdä myös silloin, jos kunta ei ryhdy yksityisoikeudelliseen sopimussuhteeseen jonkun kanssa. Päätös sisältää vain kunnan kannanoton siihen, ryhtyykö se yksityisoikeudelliseen oikeustoimeen vai ei. Tällainenkin kysymys on hallintoasia, johon sovelletaan hallintolain säännöksiä. Se, että kunnan viranomaisen päätös yksityisoikeudellisen oikeustoimen tekemisestä tai tekemättä jättämisestä saadaan viime kädessä kunnallisvalituksena ratkaistavaksi, on ”perustuslain mukainen oikeus”. Hallintotuomioistuimien viime kädessä ratkaisee, tutkiiko se valituksen vai ei.²¹⁴ Tämä viittaus kantelijan perustuslain mukaisiin oikeuksiin on kuitenkin nähdäkseni jossain määrin ristiriitainen sen perinteisen tulkinnan kanssa, jonka mukaan valtion viranomaisen päätös yksityisoikeudellisen sopimuksen tekemisestä ei ole valituskelpoinen ratkaisu. Jos kyse todella on perustuslain mukaisesta oikeudesta, sen tulisi käsittääkseni kohdistua valtion ja kunnan viranomaiseen samalla tavoin. Myös *Anne Nenonen* toteaa, ettei oikeusturvan saatavuuden muodostuminen tällä tavoin viipalemaiseksi ole yhdenvertaisuusperiaatteen eikä oikeusvaltioperiaatteen mukaista.²¹⁵ Lisäksi jos valituskelpoisen hallintopäätöksen saaminen kaikissa yksityisoikeudellisissa asioissa todella katsottaisiin perustuslain mukaiseksi oikeudeksi, ei esimerkiksi pohdinnalle siitä, missä tilanteissa vaikkapa työsopimuksen tekemisestä tulisi tehdä päätös ja missä ei, jäisi lainkaan tilaa.

²¹² HE 226/2009, s. 61/I.

²¹³ Harjula – Prättälä 2019, s. 712.

²¹⁴ OKV/1386/1/2008.

²¹⁵ Nenonen 2014, s. 59 ja 68.

Kysymys siitä, onko kunnan päätös pysyvä vai ei, ei sinänsä vaikuta kunnan tekemän yksityisoikeudellisen oikeustoimen pysyvyyteen. Esimerkiksi sopimuksen sitovuus kuntaan nähden määräytyy yksityisoikeudellisten normien mukaan eikä sen mukaan, onko sopimusta koskeva päätös pysyvä vai ei. Kunnan viranomaisen ei ilman haitallisia seurauksia voi yksipuolisesti päättää menetellä toisin kuin kuntaa sitovassa sopimuksessa on määrätty eikä yksipuolisesti muuttaa tällaista sopimusta.²¹⁶

Päätöksen olemassa ololla ja julkisuudella on vaikutusta niin kunnan sisäisiin kuin ulkoisiin valvontamahdollisuuksiin. Jos nimenomaista päätöstä ei lainkaan ole tehty, ei ole olemassa mitään sellaista, mihin voitaisiin kohdistaa otto-oikeus tai mihin voitaisiin hakea muutosta. Koko jälkikäteinen oikeussuojajärjestelmä, jollaista on pidetty hallinnon lainalaisuuden takeena, jää silloin vaille toimintamahdollisuuksia. Ja vaikka päätös olisikin tehty, sen on tultava myös tosiasiallisesti ylemmän toimielimen tietoon tai julkiseksi, jotta mainitut oikeuskeinot olisivat käytettävissä. Kuntalain 107 §:n 1 momentissa säädetään toimielinten (valtuuston, kunnanhallituksen, lautakunnan, johtokunnan) kaikkien päätösten pöytäkirjaamisesta ja lain 140 §:ssä pöytäkirjojen nähtävänä pitämisestä, joten toimielinpäätösten julkisuuden voidaan katsoa olevan riittävällä tasolla. Kuntalain 107 §:n 2 momentin mukaan myös luottamushenkilön tai viranhaltijan päätökset pöytäkirjataan, ellei tämä päätöksen luonteen vuoksi ole tarpeetonta. Pöytäkirjaamattomakin päätökset, esimerkiksi lomakkeella tehdyt, ovat periaatteessa julkisia, mutta koska niihin ei sovelleta nähtävänäpitämismenettelyä, niiden tosiasiallinen julkiseksi tuleminen tai ylemmän toimielimen tietoon tuleminen on varsin epävarmaa.

Nimenomaisen päätöksen tekemistä on edellä todetusta huolimatta pidettävä yleisenä pääsääntönä silloin, kun kunta ryhtyy yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin. Väitän kuitenkin, että päätöksen tekeminen erityisesti työsopimukseen sitoutumista koskevassa asiassa synnyttää käytännössä enemmän epävarmuutta kuin oikeusvarmuutta, mitä ilmentää myös se, että pääsäännöstä poiketen työsopimukseen usein sitoudutaan ilman nimenomaista valituskelpoista päätöstä. Tätä kysymystä tarkastelen jäljempänä 9 jaksossa.

²¹⁶ Harjula – Prättälä 2019, s. 713.

4.3 Julkisen vallan käyttö

Julkisen vallan käyttämisellä viitataan lakia soveltamalla tapahtuvan oikeussubjektia koskevan ratkaisun tekemiseen.²¹⁷ Lakiperustaisuus on julkisen vallan käytön olennainen kriteeri.²¹⁸

Perustuslain lainvalmisteluaineistossa todetaan, että julkisen vallan käytön piiriin luetaan muun muassa hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin. Julkisen vallan alaa ei voida kuitenkaan tyhjentävästi määritellä, vaan sitä voidaan tarpeen mukaan ja perustuslain sallimissa rajoissa lainsäädännöllä laajentaa tai supistaa.²¹⁹ Julkisen vallan käytön perusmääritelmänä voidaan kuitenkin pitää sitä, että kyseessä on lakiin perustuvan, yksipuolisen valtasuhteen puitteissa tehty toimenpide, joka kohdistuu toisen etuun, oikeuteen ja velvollisuuteen.

Kuntalain lainvalmisteluaineiston mukaan käyttäessään delegoitua toimivaltaa henkilö käyttää julkista valtaa. Julkisen vallan käyttöä voi sisältyä myös tehtävään, johon kuuluu esittelyä kunnallisessa päätöksentekoprosessissa. Esittelijä on suoraan perustuslain 118 §:n 2 momentin nojalla vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Jos päätöksen kohteena oleva asia on sellainen, että päätöksenteossa on kyse julkisen vallan käytöstä, esittelijänkin katsotaan käyttävän julkista valtaa.²²⁰

Edellä kuvatut kuntalain lainvalmisteluaineiston maininnat julkisen vallan käytöstä eivät nähdäkseni ole sisäisesti johdonmukaisia. Yhtäältä vaikuttaa siltä, että esittelystä tehtävien päätösten osalta asian laadun katsotaan ratkaisevan onko kyseessä julkisen vallan käyttö vai ei, ja esittelijän asema julkisen vallan käyttäjänä määritetty tämän mukaan. Käytännön kunnallishallinnossa esittelystä ratkaistaan sekä asioita, joissa kyse on määritelmän mukaisen julkisen vallan käytöstä, että asioita, joissa näin ei ole. Esimerkkejä jälkimmäisen tyyppisistä asioista ovat esimerkiksi kunnan lausunnon antaminen johonkin lainvalmisteluhankkeeseen ja

²¹⁷ Husa – Pohjolainen 2014, s. 74.

²¹⁸ Ks. **OKV/681/1/2008**, s. 5 ja 22, jossa kantelun kohteena ollut oikeusministeriö totesi selvityksessään, ettei viranomaisella voi tehdä julkisen vallan käyttöä sisältäviä päätöksiä tai muuten käyttää julkista valtaa, ellei sille ole laissa määritelty siihen toimivaltaa. Esimerkiksi lain tavoitteet tai viranomaiselle laissa säädetty tehtävät eivät perusta viranomaiselle toimivaltaa eikä oikeutta johtaa tällaisista tavoitteista tai tehtävistä itselleen toimivaltuuksia. Ylin laillisuusvalvoja ei itse ottanut ratkaisussaan tähän seikkaan kantaa, mutta asiaa voidaan nähdäkseni pitää selvänä.

²¹⁹ HE 1/1998, s. 74/II; ks. myös Lappi-Seppälä ym. 2013, s. 1147, jossa todetaan, että julkisen vallan käytön käsitettä voidaan kaiken kaikkiaan pitää tulkinnanvaraisena myös niin, että sen tulkinta vaihtelee eri yhteyksissä, samoin kuin Voutilainen 2023, s. 376–379, jossa tarkastellaan julkisen vallan käyttöä mm. viranomaisen toiminnan julkisuuden, rikosoikeudellisen vastuun ja julkisten hankintojen yhteydessä.

²²⁰ HE 268/2014, s. 201/II.

tässä tutkimuksessa erityisesti tarkasteltu päätös yksityisoikeudellisen oikeustoimen tekemisestä. Vaikka päätöksen tekisi kunnan toimielin, siihen ei silti sisälly yhdensuuntaista valta-asetelmaa vaan kunta ja oikeustoimen toinen osapuoli ovat siinä tasa-arvoisessa asemassa.²²¹ Toisaalta vaikuttaa siltä, että kaikki delegoidun toimivallan käyttö katsottaisiin julkisen vallan käytöksi, asian laadusta riippumatta. Valtuusto voi hallintosäännössä siirtää toimivaltaa niin muulle toimielmelle kuin viranhaltijallekin, ja (hyödyntäen edellä jo mainittua esimerkkiä) päätöksen yksityisoikeudellisen sopimuksen tekemisestä voi tehdä niin toimielin kuin viranhaltijakin. Se, että sopimuksen tekemisestä päätetään delegoinnin perusteella ei muuta sopimusasiaa julkisen vallan käyttämiseksi. Myöskään sillä, mikä kunnan viranomaisen delegoitua toimivaltaa käyttää, ei tulisi olla vaikutusta julkisen vallan käyttöä koskevan kysymyksen arviointiin. Käsillä on nähdäkseni esimerkki tilanteesta, jossa lainvalmisteluaineistoon sisältyvä kannanotto, ”käyttäessään delegoitua toimivaltaa henkilö käyttää julkista valtaa”, on ehdottomuudessaan ilmeisen virheellinen.

Yksityisoikeudellisia oikeustoimia koskevia päätöksiä tehdessään viranomaisen on oikeudellisesti samassa asemassa kuin oikeussuhteen toinen, yksityinen osapuoli. Viranomaisella ei ole mahdollisuutta käyttää julkista valtaa yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa, eikä sillä siten ole myöskään toimivaltaa tehdä yksipuolisesti oikeussuhteen toista osapuolta velvoittavia ratkaisuja.²²² Vaikka kyseessä ei olisikaan varsinainen määritelmän mukainen julkisen vallan käyttö, se, että toimija nähdään julkisen vallan edustajana, voi kuitenkin käytännössä johtaa siihen, että myös muu sen harjoittama toiminta helposti mielletään julkisen vallan käytöksi.²²³

Julkisen vallan käytön käsite on tämän tutkimuksen kohteen kannalta monella tavoin olennainen. Sillä on merkitystä eräiden yksityisoikeudellisten kysymysten aineellisen tarkastelun osana, kuten vahingonkorvausasioissa, joissa julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuus määrittyy osaltaan myös sen mukaan, onko vahinko aiheutunut julkista valtaa käytettäessä vai ei²²⁴, tai tehtäessä valintaa kunnallisten palvelussuhdelajien välillä, kun julkista valtaa lähtökohtaisesti voidaan käyttää vain virkasuhteessa, muttei työsuhteessa. Samoin sillä on merkitystä kunnan yleistä toimialaa koskevan tarkastelun osana. Monet kunnan yksityisoikeudelliset oikeustoimet kuuluvat sen yleisen toimialan piiriin ja vakiintuneena käsityksenä

²²¹ Esittelijätehtävää hoitavat kuitenkin poikkeuksetta viranhaltijat (joskus luottamushenkilöt), koska päätettäväksi tulee myös julkisen vallan käyttöä koskevia asioita, joita ei voi uskoa työsuhteiselle henkilölle.

²²² Mäenpää 2019, s. 140.

²²³ Koivisto 2014, s. 692.

²²⁴ Julkisyhteisöjen vahingonkorvausvastuu -työryhmä on äskettäin ehdottanut joitakin muutoksia ja tarkennuksia julkista valtaa käytettäessä aiheutetun vahingon korvaamisvelvollisuuteen, ks. Könkkölä ym. 2023, s. 23.

on pidettävä, että kunnan yleisen toimialan tehtävät rajoittuvat sellaisiin, joissa ei käytetä julkista valtaa.²²⁵ Tulkinnanvaraisella alueella voidaan sanoa liikuttavan erityisesti silloin, kun tarkastelun kohteena ovat eurooppaoikeudenkin piirissä säännellyt kysymykset, kuten valtiontuki. Vaikka kyseessä olisi kunnan yksityisoikeudellinen oikeustoimi, valtiontukiepäily saattaa johtaa siihen, että menettelyä ja sen aikana tehtyjä toimenpiteitä ja ratkaisuja joudutaan tarkastelemaan myös julkisen vallan käytön näkökulmasta.

Merkittävä osa julkisen vallan käytöstä ilmenee hallintoratkaisujen ja muiden päätösten tekemisestä.²²⁶ Päätös on siten käytännössä keskeinen julkisen vallan käyttämisen ilmentymä, vaikka sitä ei voidakaan pitää sellaisena tunnusmerkkinä, joka yksinään tarkoittaisi, että kyseessä on julkisen vallan käyttö. Itse asiassa lainalaisessa hallintotoiminnassa hallintopäätöstäkään ei välttämättä enää voida luonnehtia yksipuoliseksi vallan käytöksi, koska sekä päätöksen tehneen viranomaisen toimivalta että päätöksen kohteen oikeudet ja velvollisuudet määräytyvät lain mukaan eikä viranomaisen yksipuolinen valta-asema määritä niitä. Hallintopäätös on modernissa hallinnossa ensisijaisesti luonnehdittavissa julkisoikeudellisen oikeussuhteen osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien lakiin perustuvaksi määrittelyksi.²²⁷ Valtasuhde vaikuttaa nähdäkseen kuitenkin myös tähän määrittelmään, koska määrittelyvalta on laissa annettu nimenomaan viranomaiselle, ei hallinnon asiakkaalle.

Väitän tässä tutkimuksessa, että viime kädessä julkisen vallan käytön laillisuuden valvonta on yhteiskunnallisesti olennaisempaa kuin sellaisen toiminnan valvonta, jota ei voida pitää julkisen vallan käyttönä.

4.4 Kunnan toiminnan yleiset tavoitteet

Kunnan toiminnan yleisten tavoitteiden tunnistaminen perustuu osaltaan julkisen hallinnon tavoitteisiin. Julkista hallintoa on voitava arvioida hyvän hallinnon näkökulmasta, myös silloin kun kyse on yksityisoikeudellisesta asiasta. Huomioon on otettava niin itsehallinto kuin instituutioiden toimivuuskin. Hyvä hallinto ei ole pelkkää hallinnon sisäisten suhteiden määrittämistä, vaan pikemminkin hallinnon ja sen asiakkaiden, kansalaisten tai kuntalaisten, välisten suhteiden määrittämistä. Kyse on palveluiden laadusta ja tehokkuudesta. Kyse on julkisten resurssien oikeasta käytöstä. Kyse on viranomaisten päätösten laillisuudesta ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta. Ja kyse on demokratiasta, eikä pelkästään

²²⁵ Korte 2020, s. 76.

²²⁶ Hakalehto-Wainio 2008, s. 72; Husa – Pohjolainen 2014, s. 74.

²²⁷ Mäenpää 2006, s. 150.

edustuksellisesta demokratiasta, vaan myös kansalaisten oikeudesta saada tietoja julkisesta päätöksenteosta ja vaikuttaa siihen.²²⁸

Julkinen hallinto toteuttaa yleistä etua, jota voidaan luonnehtia yhteiskunnan ja yksilöiden kokonaiseduksi. Täsmällinen määrittely on vaikeaa, ellei mahdotonta, mutta yleisellä edulla on monessa yhteydessä eräänlainen ideaaliasema. Yleiseen etuun viitataan esimerkiksi määriteltäessä kunnan toimialan rajoja kun arvioidaan, onko toimenpiteestä etua tai hyötyä mahdollisimman monelle kunnan jäsenelle. Yleistä etua on kuitenkin myös punnittava vasten toiminnan vaikutuksia muihin intresseihin; yleisen ja yksityisen edun vaatimukset on sovittava konkreettisesti päätöksenteossa yhteen.²²⁹

Julkiselta hallintotoiminnalta edellytetään yleisesti tehokkuutta, tuloksellisuutta ja palveluallttiutta, oikeusturvan vaatimukset samalla toteuttaen. Kuntia, tärkeitä julkisyhteisöjä, ohjaavat niiden jäsenet itsehallintonsa puitteissa. Oikeushenkilöinä kunnat ovat päätöksenteossaan ja muussa tahdonmuodostuksessaan itsenäisiä ja ne voivat tavoitella laissa säädettyjä tavoitteitaan muun muassa hankkimalla omiin nimiinsä varallisuutta ja tekemällä oikeustoimia.²³⁰

Kunnan toiminnan tavoitteita voidaan lisäksi johtaa suoraan lainsäädännöstä. Kuntalain tarkoituksena on lain 1 §:n mukaan luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa, samoin kuin edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyttä. Kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa²³¹ sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Laki toteuttaa perustuslain 121 §:ssä säädettyä kunnallista itsehallintoa.²³²

Samalla kyseessä on Eija Mäkisen kuvaama itsehallinnon paradoksi: Todellinen itsehallinto mahdollistaa sen, että kunnat tekevät toisistaan poikkeavia ratkaisuja, jotka johtavat eroavaisuuksiin kuntien välillä, kun taas hyvinvointivaltion palveluiden tulisi olla yhdenmukaisesti saatavilla maan kaikissa osissa.²³³ Tämän tutkimuksen aihepiirin kannalta paradoksi ei kuitenkaan muodostune ongelmaksi, koska (ainakaan kaikissa) kunnan yksityisoikeudellisissa oikeussuhteissa kyse ei ole kunnan palveluista tai ylipäätään kunnan julkisista tehtävistä.

²²⁸ Himsworth 2015, s. 135.

²²⁹ Mäenpää 2017, s. 32.

²³⁰ Kulla – Salminen 2021, s. 1 ja 19.

²³¹ Pekka Saurin tylykkään määritelmän mukaan kunnan elinvoimatehtävään kuuluu kunnan asukkaiden osaamisen, ahkeruuden ja yrittäjyyden vahvistaminen. (Sauri 2022)

²³² HE 268/2014, s. 135/I.

²³³ Mäkinen 2017a, s. 125.

Pidän olennaisena, että tarkasteltaessa kuntien yksityisoikeudellista toimintaa, kuntalaisten mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa siihen sekä kuntiin kohdistuvan valvonnan eri muotoja tavoitesuuntautuneen tulkinnan keinoin, myös tämä tarkastelu tapahtuu kontekstissaan. Kunnan toiminnan yleiset tavoitteet vaikuttavat siihen, miten kunta hoitaa yksittäisiä toimintojaan ja toteuttaa yksittäisiin toimintoihin liittyviä täsmällisempiä tavoitteitaan. Siksi myös yleiset tavoitteet on aiheellista sisällyttää tulkintaprosessiin kuuluvan tavoitteiden punninnan piiriin.

Väitänkin, että kunnan jäsenten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamisella asioissa, jotka koskevat asukkaiden hyvinvointia, alueen elinvoimaa tai palveluiden järjestämistä sekä kunnan talouden kestävyyttä, on merkitystä. Mitä suurempi vaikutus kunnan yksityisoikeudellisella oikeustoimella on näihin yleisiin tavoitteisiin, sitä todennäköisempää on, että myös lainkäyttöitse tapahtuvan valvontamahdollisuuden järjestämiselle on tarvetta.

5 KUNTALAIN MUKAINEN MUUTOKSENHAKU KUNNAN PÄÄTÖKSEEN

5.1 Oikaisuvaatimus

Kunnallishallinnossa, mukaan lukien kunnan yksityisoikeudellisessa toiminnassa, tehdään jatkuvasti päätöksiä. Sovellettava säännöstö voi kuitenkin olla tulkinnanvaraista, päätöksen perusteena oleva aineisto voi olla vajavaista eikä päätöksen tekijäkään välttämättä ole erehtymätön. Päätöksenteon jälkeinen muutoksenhakumahdollisuus on siksi keskeinen oikeusturvamekanismi.²³⁴

Oikaisuvaatimus on jälkikäteisistä oikeussuojakeinoista ensisijainen.²³⁵ Kunnan muun toimielimen kuin valtuuston lopulliseen päätökseen tai toimielimen alaisen viranhaltijan lopulliseen päätökseen tyytymätön saa hakea siihen oikaisua asianomaiselta toimielimeltä. Jos ylempi toimielin on käyttänyt otto-oikeutta päätökseen, josta on tehty oikaisuvaatimus, oikaisuvaatimuksessa esitetyt seikat ja vaatimukset tulee huomioida otettua asiaa käsiteltäessä.

Oikaisuvaatimusmenettely sisällytettiin vuoden 1995 kuntalakiin kunnan sisäisen valitusmenettelyn korvaajaksi.²³⁶ Kuntalain oikaisuvaatimusta koskevat säännökset vastaavat vuoden 1995 kuntalain säännöksiä²³⁷, joten aiempaa lakia koskevaa lainvalmisteluaineistoa, viranomais- ja oikeuskäytäntöä sekä oikeuskirjallisuutta voidaan pitää edelleen relevantteina.

Toisin kuin lainkäytössä, kunnan sisäisessä hallintomenettelyssä muutoksenhakua ei ole rajoitettu vain laillisuusperusteisiin. Niinpä päätökseen tyytymätön voi tehdä oikaisuvaatimuksen sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteella.²³⁸ Samoin kuin kunnallisvalituksen kohdalla, on kuitenkin paikallaan huomata, ettei oikaisuvaatimustakaan voida tehdä sillä laillisuusperusteella, että päätös olisi yksityisoikeudellisen lainsäädännön vastainen.²³⁹ Mahdollista tietenkin on, että yksityisoikeudellisten säännösten vastainen päätös tulee käytännössä oikaisuvaatimusmenettelyssä kumotuksi tai muutetuksi sen johdosta, ettei oikaisuvaatimusta käsittelevä kunnan viranomainen pidä lainvastaisen päätöksen tekemistä tarkoituksenmukaisena.

²³⁴ Harjula – Prättälä 2019, s. 895.

²³⁵ KM 1993:33, s. 299.

²³⁶ HE 192/1994, s. 66/I; Harjula – Prättälä 2019, s. 909.

²³⁷ HE 268/2014, s. 110/I.

²³⁸ HE 268/2014, s. 236/II–237/I; ks. myös Hannus ym. 2009, s. 540.

²³⁹ Halila – Aer 2014, s. 88.

Oikaisuvaatimusmenettely on kunnan sisäistä hallintomenettelyä. Monissa kunnan tekemissä päätöksissä se edeltää ns. pakollisena esivaiheena varsinaiseksi lainkäytöksi katsottavaa kunnallisvalitusmenettelyä. Menettelystä ei ole ollut tarkoitus tehdä raskasta. Riittää, että oikaisuvaatimusta käsittelevä kunnan toimielin toteaa, onko päätöksen muuttamiseen syytä ja jos on, ratkaisee asian uudestaan. Koska oikaisuvaatimusmenettelyä voi seurata valitusmenettely, oikeussuoja ei kärsi, vaikka menettely onkin luonteeltaan kevyt.²⁴⁰ Myöskään oikaisuvaatimuksen vireillepanoasiakirjalle ei aseteta erityisen suuria vaatimuksia, vaikka onkin selvää, että huolellisesti valmisteltu ja perusteltu oikaisuvaatimus voi todennäköisemmin johtaa siihen, että päätöstä myös oikaistaan.²⁴¹ Oikaisuvaatimuksessa on mahdollista myös esittää täydentävää selvitystä, joka voidaan ottaa huomioon oikaisuvaatimusta ratkaistaessa.

Edellä todetusta huolimatta oikaisuvaatimuksen käsittely on nimenomaan oikaisuvaatimuksen käsittelyä eikä koko asian uudelleen käsittelyä. Koko asian uudelleen käsittely edellyttäisi, että siinä on käytetty otto-oikeutta. Oikaisuvaatimusta käsittelevä toimielin ei voi päätyä sen tekijän vaatimuksista täysin poikkeavaan ratkaisuun, vaan se on sidottu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin.²⁴²

Hyvän hallinnon vaatimukseen kuuluu asian viivytyksetön käsittely ja oikaisuvaatimus onkin käsiteltävä kiireellisenä.²⁴³ Kaksivaiheinen muutoksenhaku, jossa oikaisuvaatimus edeltää varsinaista valitusmenettelyä tuomioistuimessa, on lisäksi omiaan pidentämään asioiden kokonaiskäsittelyaikaa, mikä entisestään korostaa kiireellisen käsittelyn merkitystä.

Oikaisuvaatimusmenettely vähentää tarvetta turvautua raskaampaan ja pitkäkestoisempaan lainkäyttömenettelyyn. Virheellinen päätös voidaan oikaisuvaatimuksen kautta saada oikaistuksi nopeammin ja edullisemmin kuin tuomioistuimessa. Lisäksi vaikka päätöstä ei oikaisuvaatimuksen johdosta muutettaisi, asia selvitetään usein perusteellisemmin kuin alkuperäistä päätöstä tehtäessä.²⁴⁴ Oikaisuvaatimus toimii siis myös viranomaisen oman toiminnan laadunvarmistuksena; se ”haastaa hallintoviranomaisen arvioimaan asiaa vielä kertaalleen ennen kuin siitä muodostuu oikeusriita, jonka ratkaiseminen on jo hallinnon ulkopuolisissa käsitelmissä”²⁴⁵.

²⁴⁰ HE 192/1994, s. 66/II.

²⁴¹ Harjula – Prättälä 2019, s. 911.

²⁴² HaVM 18/1994, s. 18/I; Harjula – Prättälä 2019, s. 912.

²⁴³ Kuntalain 134 §:ssä ja hallintolain 49 e §:ssä säädettyt oikaisuvaatimuksen kiireellisen käsittelyn vaatimukset vastaavat toisiaan.

²⁴⁴ Halila – Aer 2014, s. 218.

²⁴⁵ Halila – Aer 2014, s. 34.

Siten oikaisuvaatimus toteuttaa hallinnon palveluperiaatetta ja edistää sen tuloksellisuutta samalla kun se parantaa yksilön oikeusturvaa. Oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen perusteleminen on tärkeää ja erityisen tärkeää silloin, kun päätöstä ei muuteta oikaisuvaatimuksen johdosta.²⁴⁶ Tällä vähennetään myös tarpeettomia muutoksenhakuja hallintotuomioistuimeen, kun oikaisuvaatimuksen tekiällä on mahdollisuus arvioida valituksen menestymisen mahdollisuutta. Oikaisuvaatimuksen johdosta tehtävä päätös on perusteltava myös silloin, kun oikaisuvaatimuksen kohteena olevaa päätöstä ei ole tarvinnut perustella (esimerkiksi kun kyseessä on ollut toimielimen toimittama vaali).²⁴⁷

Helppo ja kevyt oikaisuvaatimusmenettely on samalla kuitenkin johtanut siihen, että yksinkertaisimmat asiat eivät enää ohjaudu tuomioistuinkäsittelyyn.²⁴⁸ Tuomioistuinten kannalta tämä on tarkoittanut juttukannan keskimääräisen vaatavuuden kasvua, mitä on nähdäkseni kuitenkin pidettävä pohjimmiltaan myönteisenä asiana. Oikeuslaitoksen rajallisia voimavaroja ei tule tarpeettomasti käyttää sellaisten rutiininomaisten asioiden ratkaisemiseen, jotka voidaan ratkaista myös muualla.

Jäljempänä tässä yhteenvedossa tarkastelen kuntalaissa säädetyistä muutoksenhakukeinoista lähinnä vain kunnallisvalitusta, en niinkään oikaisuvaatimusta. Näin siksi, ettei oikaisuvaatimus kunnan hallinnon sisäisenä muutoksenhakumenettelynä nosta esille mahdollisia ristiriitoja lainkäytön ja kunnallisen itsehallinnon välillä. *De lege ferenda* on kuitenkin paikallaan esittää eräitä oikaisuvaatimuksen käyttöalaaan liittyviä huomioita, jotka liittyvät erityisesti siihen, että oikaisuvaatimus voi olla asianosaisen näkökulmasta tehokas oikeuskeino myös yksityisoikeudellisessa asiassa, onhan oikaisuvaatimusta käsittelevällä kunnan toimielimellä mahdollisuus arvioida oikaisuvaatimuksen kohteena olevan päätöksen sisällöllistä tarkoituksenmukaisuutta.

5.2 Kunnallisvalitus

5.2.1 Kunnallisvalituskelpoisuus

Kunnallisvalituksesta säädetään kuntalain 135 §:ssä, jossa todetaan, että kunnallisvalitus voidaan kohdistaa valtuuston päätökseen sekä kunnan oikaisuvaatimuksen johdosta tekemään päätökseen, että kyseessä on laillisuusvalitus ja että kaikki

²⁴⁶ HE 268/2014, s. 237/II.

²⁴⁷ Harjula – Prättälä 2019, s. 913.

²⁴⁸ Oikeudenkäyttö 2022, s. 61.

valitusperusteet on ilmoitettava valitusajan kuluessa. Sääntely vastaa vuoden 1995 kuntalain sääntelyä.²⁴⁹

Kunnallisvalitus voidaan kuntalain 136 §:n mukaan kohdistaa vain kunnan lopulliseen päätökseen eli päätökseen, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta.²⁵⁰ Jos päätös on tarkoitettu olemaan kunnan viranomaisen lopullinen kanta, sitä on pidettävä valituskelpoisena vaikka sillä ei olisikaan ulkopuoliseen tahoon kohdistuvaa sitovaa vaikutusta.²⁵¹ Valmistelua tai täytäntöönpanoa koskevat päätökset eivät sen sijaan ole valituskelpoisia. Jos asiaa esimerkiksi valmistellaan useammassa kunnan toimielimessä ennen valtuustokäsittelyä, vain valtuuston päätös on valituskelpoinen. Valtuuston päätöksestä tehtävässä kunnallisvalituksessa voidaan kuitenkin vedota kaikkiin päätöksenteon virheisiin, myös sellaisiin, jotka ovat syntyneet asian valmisteluvaiheessa muussa toimielimessä.²⁵²

Valtuuston päätöksestä kunnallisvalituksen saa siis tehdä ilman edeltävää oikaisuvaatimusta. Muiden kunnan viranomaisten kuntalain mukaisissa päätöksissä oikaisuvaatimus on edellä todetuin tavoin kunnallisvalituksen pakollinen esivaihe.²⁵³

Kunnallisvalituksessa valituskelpoisuus on perinteisesti ollut hallintovalituksen valituskelpoisuutta laajempi, koska kunnallisvalituksen valvontafunktion vuoksi valituksen edellytykseksi ei ole asetettu vastaavia oikeudellisia vaikutuksia kuin hallintovalituksessa.²⁵⁴ Kunnallisvalituksen kohdalla on katsottu, että jos ratkaisu sisältää myös muuta kuin vain valmistelua, se on valituskelpoinen. Hallintovalituksen kohdalla hallintolainkäyttölain päätöksen valituskelpoisuutta sääntelevän 5 §:n sanamuodon mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Hallintovalitusta ei saa tehdä hallinnon sisäisestä määräyksestä, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista. Kunnallisvalitus sen sijaan voidaan tehdä valvonnallisena myös periaatteellisemmissä ratkaisuisa. Kun hallintovalituksen kohdalla puhutaan ns. normivalituskiellosta, niin kunnallisvalitus voidaan kohdistaa kunnan päättämiin erilaisiin periaatteellisiin linjauksiin. Tällaisina on pidetty esimerkiksi hallintosäännön oikeellisuutta samoin kuin kunnan talouteen liittyviä kysymyksiä.

²⁴⁹ HE 268/2014, s. 237/II.

²⁵⁰ HE 268/2014, s. 238/I.

²⁵¹ Aer 2000, s. 122.

²⁵² HE 268/2014, s. 238/I-II; Muutoksenhakuopas 2020, s. 22.

²⁵³ Erityislainsäädännössä voidaan säätää muusta menettelystä. Niinpä esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettu asemakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen, vaikka päätöksen olisi delegoinnin perusteella tehnyt valtuuston sijasta kunnanhallitus tai lautakunta.

²⁵⁴ Nenonen 2014, s. 61.

Keskeinen rajanveto on hallintopäätösten ja tosiasiallisen toiminnan välillä, jossa ei tehdä hallintopäätöksiä.²⁵⁵

Ruotsissa päätösten kunnallisvalituskelpoisuus on vielä suomalais-takin laajempi. Esimerkiksi valtuuston päätöksistä, myös mielipiteenilmaisista ja periaatelausumista taikka lautakunnille annettavista suosituksista, voidaan valittaa lähes aina. Valituskelpoisuus onkin kytketty pikemminkin päätöksen muotoon kuin sen sisältöön.²⁵⁶ Mahdollisuus avaa nähdäkseen ruotsalaisen kunnan jäsenille kanavan myös poliittisten tai tarkoituksenmukaisuusperusteiden esittämisen ohjaamaan kunnan myöhempää päätöksentekoa, mikä on kysymyksenä sängen mielenkiintoinen, muttei tämän tutkimuksen rajausten sisäpuolella.

Hallinto-oikeuden kunnallisvalitusasiassa antamasta ratkaisusta valittaminen edellyttää oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 107 §:n mukaan valituslupaa. Valituslupamenettely ei kavenna kunnan jäsenen lähtökoh-taista mahdollisuutta valvoa kunnan päätösten laillisuutta, koska oikeus valittaa hallinto-oikeuteen ei ole luvanvarainen. Itse asiassa valituslupajärjestelmään si-sältyvä mahdollisuus lainvoimaisen päätöksen saamisen nopeutumisesta ja kor-keimman hallinto-oikeuden paremmasta mahdollisuudesta ohjata hallintoa ja hal-lintolainkäyttöä voidaan katsoa parantavan niin asianosaisten oikeussuojaa kuin kuntalaisten valvontamahdollisuuksiakin.²⁵⁷

5.2.2 Asianosaisten ja kunnan jäsenen valitusoikeus

Kuntalain 137 §:n 1 momentin mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä asianosainen eli se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa, sekä kunnan jäsen. Pykälän 3 momentin mukaan oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä saa tehdä kunnallisvalituksen vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos alkuperäinen päätös on oikaisuvaatimuk-sen johdosta muuttunut, muutkin kunnallisvalitukseen oikeutetut saavat kuiten-kin tehdä siitä kunnallisvalituksen.

Lainvalmisteluaineiston mukaan asianosaisten määritelmä kuntalaissa perustuu hallintolakiin ja tuolloin voimassa olleeseen hallintolainkäyttölakiin (586/1996; kumottu oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetulla lailla).²⁵⁸ Laissa ei ole ollut eikä nytkään ole tämän yksityiskohtaisempia asianosaisuutta tai asianosaisten muutoksenhakuoikeutta koskevia säännöksiä, joten muutoksenhakuoikeuden

²⁵⁵ Kuusikko ym. 2019, s. 18.

²⁵⁶ Mäkinen 2010b, s. 77.

²⁵⁷ HE 61/2019, s. 14.

²⁵⁸ HE 268/2014, s. 239/I.

täsmällinen määrittely on edelleen oikeuskäytännön varassa.²⁵⁹ Suurin osa kunnallisvalituksista tehdään omassa asiassa tai oman intressin vuoksi.²⁶⁰ Käytän tässä yhteenvedossa tällaisista valitusta nimitystä ”asianosaisvalitus”.

Kunnan jäsenyys puolestaan on määritelty kuntalain 3 §:ssä, jonka mukaan kunnan jäseniä ovat 1) henkilö, jonka kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on (kunnan asukas); 2) yhteisö ja säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa; 3) se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa. Kunnan jäsen on siten laajempi käsite kuin kunnan asukas.²⁶¹ Määritelmällisesti se kattaa kaikki ne tahot, joilla on taloudellisia intressejä kunnassa.²⁶² Koska kunnallisvalituksen voi tehdä jokainen kunnan jäsen, sitä voidaan luonnehtia ns. kansalaisvalitukseksi (*actio popularis*).²⁶³ Käytän tässä yhteenvedossa tällaisista valituksista nimitystä ”valvontavalitus”.

Suomalaisen järjestelmän sanotaan olevan kompromissi, jossa on yritetty turvata ja suojata kunnallista itsehallintoa, mutta myös huomata muidenkin kuin vain kunnan jäsenten oikeussuojatarpeet.²⁶⁴ Kunnan jäsenen valitusoikeutta on nähdäkseni silti perusteltua luonnehtia ensisijaisesti valvontakeinoksi pikemmin kuin oikeussuojakeinoksi.²⁶⁵

Laajan valitusoikeutettujen piirin on katsottu voivan mahdollistaa kunnallisvalituksen käyttämisen keinona jarruttaa hankkeita aiheettomasti esimerkiksi poliittisista syistä tai valittajan omien näkemysten mukaisesti.²⁶⁶ Viivyttävien ja kenties tuloksettomien valitusten tekemistä on ajoittain pidetty shikaaninluontoisena tai kiusantekona, mutta vaikuttaa siltä, että siihen on kiinnitetty julkisessa keskustelussa enemmän huomiota kuin miten asian oikea laita tutkimustiedon valossa on. Tällaisten valitusten määrä on nimittäin havaittu tosiasiallisesti vähäiseksi. Lisäksi usein myös viivyttävissä valituksissa on taustalla asianosaisen oma intressi.²⁶⁷

Vuonna 2016 voimaan tullut tuomioistuinmaksulaki (1455/2015) ja sen myötä tapahtunut hallintotuomioistuinten perimien oikeudenkäyntimaksujen tasokorotus

²⁵⁹ Kuusikko 2003, s. 234; Harjula – Prättälä 2019, s. 946.

²⁶⁰ Kuusikko ym. 2019, s. 19.

²⁶¹ Olen tähän väitöskirjaan sisältyvissä julkaisuissa käyttänyt kunnan jäsenestä myös nimitystä ”kuntalainen”. Koska kuntalainen-sanaan kuitenkin sisältyy konnotaatio siitä, että kyseessä on luonnollinen henkilö ts. kunnan asukas, en tee samoin enää tässä yhteenvedossa.

²⁶² Kuusikko ym. 2019, s. 22.

²⁶³ Harjula – Prättälä 2019, s. 898; Kuusikko ym. 2019, s. 22.

²⁶⁴ Mäkinen 2010a, s. 254.

²⁶⁵ Vast. Koivuluoma ym. 2020, s. 60, jossa todetaan, että kunnallisvalitus on ensisijaisesti kunnallishallinnon valvonnan keino ja samalla se on asianosaisen käytössä oleva oikeussuojakeino.

²⁶⁶ Kuusikko 2003, s. 232; Kuusikko ym. 2019, s. 11.

²⁶⁷ HE 268/2014, s. 94/II; Mäkinen 2019, s. 60.

on johtanut siihen, että kunnallisvalitusasioita tulee hallinto-oikeuksiin aiempaa vähemmän.²⁶⁸ Tämä lienee ollut tarkoituksin, ainakin siitä näkökulmasta, että lain nimenomaisena tavoitteena oli muun muassa tehostaa maksujen ohjausvaikutusta niin, että tuomioistuimissa vähenevät ne asiat, joissa oikeusturvaintressi on pieni, samoin kuin vähentää sellaisia oikeudenkäyntejä, joiden tarkoituksena on esimerkiksi kiusanteko, viivytys tai muu oikeusturvaan liittymätön tavoite.²⁶⁹ Eritoten silloin, kun oikeusturvaa ei oikeastaan edes voi saada, korkeampi oikeudenkäyntimaksu tarkoittaa siis valittajalle suurempaa rahanhukkaa. Toisaalta maksujen korotuksen vaikutuksena on toki voinut olla myös se, että oikeusturvaa tai lainkäytön kautta syntyvää ohjausvaikutusta ei saada sellaisissakaan asioissa, joissa se saattaisi olla tarpeen.

Ruotsin kunnallisoikeudessa on voimassa erilainen valitusoikeutta koskeva sääntely, jonka vertaileva tarkastelu on nähdäkseni varsin hedelmällistä. Kunnallisvalitusta pidetään Ruotsissa kunnallisen itsehallinnon kulmakivenä.²⁷⁰ Ruotsin kuntalain (2017:527; *kommunallagen*) 13 luvun 1 §:n mukaan jokaisella kunnan jäsenellä on oikeus saattaa kunnan päätöksen laillisuus tutkittavaksi tuomioistuimessa tekemällä sitä koskevan kunnallisvalituksen (*laglighetsprövning*). Kunnan jäseniä ovat lain 1 luvun 5 §:n mukaan ne, jotka ovat kirjoilla kunnassa, omistavat kiinteää omaisuutta siellä tai ovat siellä kunnallisverovelvollisia, samoin kuin kunnassa asuvat EU-kansalaiset.

Laglighetsprövning on yksinomaan kunnan jäsenen oikeuskeino. Kyseessä on siten selkeä ero Suomen oikeusjärjestelmään, jossa myös asianosaisella on kunnallisvalitusoikeus. Ruotsin tiukempi rajausta perustuu käsitykseen siitä, että kunta on jäsentensä muodostama henkilöyhteisö, jonka jäsenillä on olennaisin intressi siihen, miten kunta toimii. Kunnan asukkaat ovat kunnan jäseniä suoraan lain nojalla ja kunnallisverovelvollisina heillä on merkittävä vastuu kunnan taloudellisista sitoumuksista. Kunnan jäsenen oikeus *laglighetsprövningiin* voidaan monilta osin rinnastaa osakkeenomistajan oikeuteen riitauttaa yhtiökokouksessa tehty päätös.²⁷¹

Kunnan jäsenen valitusoikeus on käytännössä sama Ruotsissa ja Suomessa silloin, kun valittajana on luonnollinen henkilö, mutta oikeushenkilöiden osalta valitusoikeudessa on eroja. Ruotsalaisen yrityksen tai muun yhteisön valitusoikeus edellyttää kiinteän omaisuuden omistamista kunnassa. Suomessa valitusoikeuteen riittää, että yhtiöllä on kotipaikka kunnassa. Ruotsin nykyistä kuntalakia valmisteltaessa ehdotettiin myös, että valitusoikeutta laajennettaisiin elinkeinonharjoittajiin

²⁶⁸ Oikeudenkäyttö 2022, s. 62. Ks. myös Myöhänen 2021, s. 286.

²⁶⁹ HE 29/2015, s. 19 ja 37.

²⁷⁰ SOU 1982:41, s. 37 ja 50.

²⁷¹ Madell – Lundin 2019, s. 311.

ja aatteellisiin yhdistyksiin, joilla on toimintaa kunnassa ilman, että ne omistaisivat siellä kiinteää omaisuutta. Ehdotusta ei kuitenkaan toteutettu, koska kunnan jäsenyys -käsitteen laajentamisella epäiltiin olevan ennakoimattomia vaikutuksia kunnallisiin päätösprosesseihin.²⁷²

Samalla Ruotsissa vahvistettiin *laglighetsprövningin* asema nimenomaan valvontakeinona. Sitä ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi avata myös asianosaisen oikeussuojakeinoksi, koska demokratian ja laillisuusvalvonnan yhteydestä haluttiin pitää kiinni.²⁷³

Ruotsalainen järjestelmä onkin pysynyt huippuunsa viritetyn loogisena: Kunnallisvalituksen voi tehdä vain kunnan jäsen ja kunnallisvalitusjärjestelmän erityispiirteet seuraavat sen funktiosta kunnan jäsenen valvontakeinona. Kunnallisvalitusta ei ole pidetty oikeussuojakeinona ja niinpä ei-kuntalainen, asianosaisenaakaan, ei ole voinut valittaa kunnallisvalituksin.²⁷⁴ Ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa onkin sanottu suoraan, että tällaisessa tapauksessa päätökseen tyytymättömän ei-kuntalaisen asianosaisen on suostuteltava joku kunnan jäsen valittamaan puolestaan. Toisin sanoen on käytettävä bulvaania.²⁷⁵ Suomalaiseen järjestelmään verrattuna tähän sisältyy riski avoimuuden vähenemisestä ja epäily jopa prosessin väärinkäytöstä, kun oikeudenkäyntiin osallistuu varsinaisen päätöksen asianosaisen sijasta henkilö, jolla ei ole asiaan intressiä mutta jolla kuitenkin on kunnan jäsenyyteen perustuva valitusoikeus.²⁷⁶

5.2.3 Kunnallisvalitusperusteet

Toisin kuin oikaisuvaatimus, jonka kautta voidaan kyseenalaistaa myös päätöksen tarkoituksenmukaisuus, kunnallisvalitus voidaan tehdä yksinomaan laillisuusperusteella. Kuntalain 135 §:n 2 momentin mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä sillä perusteella, että 1) päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä; 2) päätöksen tehnyt viranomais on ylittänyt toimivaltansa; tai 3) päätös on muuten lainvastainen. Valitusperusteet on 3 momentin mukaan esitettävä ennen valitusajan päättymistä. Kunnallisvalituksen tekijä ei kuitenkaan ole sidottu aiemmassa oikaisuvaatimuksessaan esittämiinsä valitusperusteisiin, koska oikaisuvaatimuksen tekemisen perusteet ovat vapaamuotoiset.²⁷⁷

²⁷² SOU 2015:24, Del A, s. 32; Prop. 2016/17:171, s. 256; ks. myös Mäkinen 2017a, s. 129.

²⁷³ Mäkinen 2017a, s. 131.

²⁷⁴ Mäkinen 2010a, s. 254.

²⁷⁵ Ragnemalm 2014, s. 152.

²⁷⁶ Julkaisuun D sisältyvässä empiirisessä tarkastelussa tunnistin yhden tapauksen, jossa heräsi tällainen epäily (mt., alav. 144).

²⁷⁷ KHO 2000 T 2433; HE 61/2019, s. 4; Koivuluoma ym. 2020, s. 109.

Janne Aer huomauttaa, että laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperusteiden erottaminen toisistaan ei aina ole helppoa. Laillisuusargumentointi soveltuu paremmin keskenään ristiriitaisten intressien selvittämiseen ja niiden väliseen punnintaan tulkittavana olevan normin pohjalta, kun taas päätöksen tavoiterationaalisessa tarkastelussa sen kausaalisten seurausten kautta laillisuusargumentoinnilla ei ole vastaavaa merkitystä. Kun moderni hallintotoiminta siirtyy kohti tavoiterationaalista orientaatiota, hallinnon oikeudellisen sääntelyn voidaan nähdä menettävän merkitystään.²⁷⁸

Virheellinen järjestys eli ns. menettelyvirhe tarkoittaa sitä, että kunnan päätöstä tehtäessä ei ole noudatettu laissa säädettyjä tai hallintosäännössä määrättyjä menettelytapoja. Virhe voi tapahtua myös asian valmisteluvaiheessa, esimerkiksi jos asianosaista ei ole kuultu tai jos valmisteluun on osallistunut esteellinen henkilö.²⁷⁹ Menettelyvirhe saattaa joskus olla sellainen, ettei se ole voinut vaikuttaa asian lopputulokseen. Tällöin on joskus katsottu voitavan jättää valituksen kohteena oleva päätös virheestä huolimatta kumoamatta varsinkin, jos on ilmeistä, että päätös olisi uudessakin käsittelyssä sama. Tällöin on kuitenkin noudatettava varovaisuutta, jotta ei syrjäytettäisi sen kuntalain säännöksen tarkoitusta, jonka mukaan vähäininkin menettelyvirhe on laillinen valitusperuste.²⁸⁰

Toimivallan ylityksestä voi puolestaan olla kyse, jos kunnan päätös koskee asiaa, joka ei lainkaan kuulu kunnan toimialaan. Lisäksi kunnan viranomainen on voinut tehdä toimialaan muodollisesti kuuluvan päätöksen, mutta samalla ylittänyt sille kuuluvan harkintavallan. Harkintavallan ylittäminen tarkoittaa sitä, että päätös on tehty asiallisesti eri tarkoituksessa ja väärästä vaikuttimesta verrattuna siihen, missä toimivalta on viranomaiselle uskottu.²⁸¹ Toimivallan ylitys on kyseessä myös silloin, jos kunnan päätöksen on tehnyt eri viranomainen kuin se, jonka toimivaltaan asia lain tai hallintosäännön mukaan kuuluu.²⁸²

Muusta lainvastaisuudesta on kyse, jos päätös on aineellisoikeudellisten säännösten tai määräysten vastainen. Perusteen soveltaminen on ongelmaton, kun kyse on hallinto-oikeudellisista normeista. Korkein hallinto-oikeus on vahvistanut, että samoin myös yksityisoikeudellista asiaa koskevan kunnan päätöksen laillisuutta

²⁷⁸ Aer 2000, s. 129–130.

²⁷⁹ Harjula – Prättälä 2019, s. 921.

²⁸⁰ Hannus ym. 2009, s. 541–542; ks. esim. **KHO 1990-A-38**, jossa julkaistun esityslistan puutteellisuutta ei pidetty päätöksen kumoamisperusteena, tai **KHO 2005:45**, jossa virheellistä äänestysjärjestystä ei pidetty päätöksen kumoamisperusteena, kun muita äänestysesityksiä ei ollut tehty eikä menettelyvirhe voinut vaikuttaa päätöksen lopputulokseen.

²⁸¹ Hannus ym. 2009, s. 542–543.

²⁸² Harjula – Prättälä 2019, s. 923–924.

voidaan hallintotuomioistuimessa arvioida perusoikeuksien ja yleisten oikeusperiaatteiden, kuten yhdenvertaisuuden periaatteen mukaisuuden osalta.²⁸³

Toimivallan ylitystä ja päätöksen lainvastaisuutta voi olla vaikeaa erottaa toisistaan käsitteellisesti, koska toimivallan ylitys itse asiassa tarkoittaa erästä lainvastaisuuden muotoa eli päätös on myös tässä tapauksessa asiallisessa suhteessa lainvastainen. Kunnallishallinnollisessa sääntelyssä kuitenkin painotetaan eri toimielinten kompetenssien eroa ilman, että niiden toiminnan sisältöä välttämättä olisi säännelty; toimivallan ylityksestä on tällöin kyse yleensä silloin, kun ei ole muuta aineellista normia, jonka vastainen päätös olisi.²⁸⁴ Niinpä toimivallan ylitys on valitusperusteena tavallaan päällekkäinen lainvastaisuusperusteen kanssa eikä sitä olisi välttämättä tarvinnut erikseen mainita laissa. Valitusperusteiden selkeyttä ja ymmärrettävyyttä erikseen mainitseminen kuitenkin edistänee.

Huolimatta siitä, että lainvastaisuus siis on kuntalain mukainen kunnallisvalitusperuste, on tämän tutkimuksen aiheen kannalta olennaista, ettei sitä, että päätöksen väitetään olevan yksityisoikeudellisten säännösten vastainen, kuitenkaan pidetä pätevänä valitusperusteena.²⁸⁵ Hallinto-oikeus jättää väitetyn yksityisoikeudellisen lainvastaisuuden perusteella tehdyn valituksen toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta. Rajanveto tutkimisen ja tutkimatta jättämisen välillä tehdään sillä perusteella, katsotaanko säännös, jonka rikkomisesta on kyse, julkisoikeudelliseksi vai yksityisoikeudelliseksi ja onko kysymys tarkoitettu ratkaistavaksi hallintolainkäytön vai muussa järjestyksessä.²⁸⁶ Kunnallisvalituksen käytännöllinen merkitys olisi tällaisessa asiassa joka tapauksessa vähäinen, koska varsinainen asiakysymys ei kuulu valitusviranomaisen toimivaltaan.²⁸⁷ Periaatteessa on mahdollista, että jäljelle kuitenkin jää epätyydyttävä oikeustila, jossa tuomioistuin kumoaa kunnan päätöksen julkisoikeudellisella perusteella muttei toimivallan puuttuessa anna kunnalle määräystä yksityisoikeudellisen oikeustoimen osalta. Vaikka kunta haluaisikin lojaalisti tehdä itse johtopäätöksen siitä, että yksityisoikeudellista oikeustointia on tämän johdosta muutettava, se saattaa jo olla sidottu kyseiseen oikeustoimeen niin, ettei muuttaminen kuitenkaan käy päinsä.

²⁸³ KHO 2006:98 (jossa ei kuitenkaan tarvinnut ottaa kantaa siihen, miten hallinto-oikeudellinen lainvastaisuus vaikuttaa kunnan yksityisoikeudellisen oikeustoimen pysyvyyteen, koska kunnan menettelyssä ei todettu tällaista lainvastaisuutta).

²⁸⁴ Aer 2000, s. 108; Hannus ym. 2009, s. 542.

²⁸⁵ Ks. Mäenpää 2019, s. 142 ja siinä mainittu oikeuskäytäntö.

²⁸⁶ Harjula – Prättälä 2019, s. 924–925; Muutoksenhakuopas 2020, s. 42.

²⁸⁷ Koivuluoma ym. 2020, s. 119; Siitari-Vanne 2005, s. 402; ks. myös Hannus ym. 2009, s. 569, jossa todetaan, että tätä ei aina huomata, vaan monesti tehdään itse asiassa turhia kunnallisvalituksia (tarkempia tietoja tällaisista turhista kunnallisvalituksista Hannus ym. eivät kuitenkaan anna).

Kuntalain 135 §:n 3 momentin mukaan edellä tarkoitettujen valitusperusteiden esittäminen ennen valitusajan päättymistä. Pääperiaatteen mukaan kunnallisvalituksessa hallintotuomioistuimen voi tutkia vain valituksessa ja valitusajan kuluessa esittetyt vaatimukset ja perusteet. Se ei voi ottaa muita valitusperusteita tutkittavakseen, vaikka se havaitsisi, että päätöstä rasittaa jokin muu virheellisyys.²⁸⁸ Uusien valitusperusteiden esittämiskieltoa valitusajan päättymisen jälkeen on tarkasteltu myös muussa hallintolainkäytön kehittämisessä mahdollisuutena tehostaa prosessia.²⁸⁹ Siitä, että oikeudellisen erimielisyyden kohde on selkiytetty mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, onkin epäilemättä hyötyä oikeudenkäyntiasian keskittelylle ja tehokkaalle läpiviemiselle.²⁹⁰

Erityisesti asioissa, joissa on eurooppaoikeudellinen kytkentä (kuten mahdolliset valtioneuvoston liittyvät kysymykset), voi tosin tulla arvioitavaksi, onko tämä määräaikaan tiukasti sidottu väittämistäakka Suomen EU-oikeudellisten velvoitteiden mukainen. Sinänsä sellaiset kohtuulliset määräajat, jotka eivät estä unionin oikeuden tehokasta toteutumista, on katsottu hyväksytyiksi, mutta yksittäisissä tapauksissa EU-oikeuden tehokkuus saattaa edellyttää unionin oikeuteen nojautuvan perusteen huomioon ottamista viran puolesta, vaikka kansalliseen lakiin sisältyisi määräaika tai tuomioistuimen tutkimistoimivaltaa rajoittava säännös.²⁹¹ *Kari Kuusiniemi* tosin on huomauttanut, ettei erityisesti väittämistäakan sitomista valituksen määräaikaan ole itse asiassa perusteltu missään. Ajatuksena lienee ollut se, että valitusperusteesta ilmenee syy sille, miksi päätös olisi kumottava. Uusien valitusperusteiden esittäminen valitusajan jo päättyttyä olisi tavallaan uusi valitus.²⁹²

Valituksessa saattaa olla myös laillisuuskytymyksiksi puettuja vaatimuksia, joiden tutkiminen ei silti kuulu hallintotuomioistuimen toimivaltaan. Tällaisia voivat olla esimerkiksi vaatimus sen toteutamisesta, että kunnan viranhaltija tai työntekijä on menetellyt virheellisesti tai että tätä kohtaan tulisi ryhtyä kurinpitotoimiin.²⁹³ Tällaisia väitteitä voidaan epäilemättä esittää myös yksityisoikeudellista oikeustointa koskevassa kunnallisvalitusasiassa. Mutta itse asiassa muunlaiset oikeuskeinot, kuten hallintokantelu, kantelu laillisuusvalvojalle tai jopa rikosilmoitus olisivat vaatimuksen esittäjän kannalta tarkoituksenmukaisempia.

²⁸⁸ Kuusikko ym. 2019, s. 22. Korkein hallinto-oikeus oli päätenyt tälle kannalle ja muuttanut aiempaa tulkintaansa jo ratkaisussa **KHO 1980 T 6360**, kun toimivallan ylitystä (tai muutakaan valitusperustetta) ei voitu ottaa huomioon viran puolesta, vaikka aiemmin ainakin selkeissä toimivallan anastustapauksissa näin kenties olisikin voitu menettellä (ks. Mäenpää 1981, s. 62).

²⁸⁹ Halila 2021, s. 94–95.

²⁹⁰ Ks. Mäenpää 2019, s. 452–453.

²⁹¹ Nenonen 2014, s. 94.

²⁹² Kuusiniemi 2010, s. 235–236.

²⁹³ Muutoksenhakuopas 2020, s. 20.

5.2.4 Kassaatio

Kunnallisvalitus on luonteeltaan kassatorinen oikeuskeino. Vaikka se hyväksyttäisiin, hallintotuomioistuimien ei voi muuttaa kunnan päätöstä, vaan vain kumota sen ja tarpeen mukaan palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi. Tuomioistuimien ei kunnan itsehallintoon puuttumatta voi tehdä korvaavaa päätöstä.²⁹⁴ Huolimatta siitä, ettei kuntalaissa tai muuallakaan lainsäädännössä ole nimenomaista säännöstä kassaatioperiaatteesta²⁹⁵, oikeustilaa voidaan pitää vakiintuneena.

Kunnan itsensä toimivaltaan siis kuuluu tehdä uusi päätös siinä tapauksessa, että tuomioistuin katsoisi, että aiempi päätös on ollut lain vastainen.²⁹⁶ Kassaatiopäätöksen jälkeen asia siis yleensä palautuu kunnan päätettäväksi. Oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti kunnan viranomaisen on palautuksen jälkeen otettava huomioon hallintotuomioistuimen ottama tulkintalinja esillä olevan oikeuskysymyksen kohdalla.²⁹⁷

Korkeimman hallinto-oikeuden kuntalakia ja kunnan viranhaltijasta annettua lakia (304/2003; nytemmin laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta; *viranhaltijalaki*) koskevassa oikeuskäytännössä on ainakin kerran ollut nähtävissä valmiutta kassaatioperiaatteen lieventämiseen silloin kun valittajana on asianosainen. KHO:n mukaan viranhaltijan palkkaa koskevaa vaatimusta koskeva muutoksenhaku oli hallinto-oikeudessa tutkittava vain kunnallisvalituksena eikä osaksi-kaan hallintoriita-asiana. Kunnallisen itsehallinnon suojaamisen ja kunnallisvalituksen lähtökohtaisen kassatorisuuden ei katsottu olevan esteenä sille, että hallinto-oikeus kumoo kunnallisen viranomaisen päätöksen ja velvoittaa viranomaisen maksamaan viranhaltijalle lainmukaisen palkan. Hallintotuomioistuimen päätös on tällöin ulosottoperuste, ja kunnallisvalitus lakiin perustuva, tehokas oikeusturvakeino kunnallisen viranomaisen tekemää palkkaratkaisua vastaan. Muutoksenhakumenettelyyn nähden toissijaisen hallintoriitamennettelyn soveltamiseen ei ollut perusteita.²⁹⁸ Ratkaisussa annettua oikeusohjetta on pidettävä varsin merkittävänä poikkeuksena kassatorisuuden pääperiaatteesta.²⁹⁹

²⁹⁴ Nenonen 2014, s. 87; Mäenpää 2019, s. 455.

²⁹⁵ Toisin kuin Ruotsissa, missä *kommunallagenin* 13 luvun 8 §:n 3 momentissa säädetään nimenomaisesti, ettei tuomioistuin saa korvata valituksenalaista päätöstä muulla päätöksellä.

²⁹⁶ Hägglund 2009, s. 37.

²⁹⁷ Kuusikko ym. 2019, s. 23.

²⁹⁸ **KHO 2009:10.** Kyseessä oli korkeimman hallinto-oikeuden antama oikeusohje siitä, miten asia olisi toisten tosiseikkojen vallitessa periaatteessa ratkaistava. KHO ei itse asiassa kuitenkaan antanut tämän sisältöistä päätöstä vaan hylkäsi valittajan valituksen. (Julkaisuissa A ja B viimeksi mainittu seikka oli jäänyt minulta huomaamatta, julkaisuissa D olen sen sijaan jo huomionnut.)

²⁹⁹ Mäkinen 2010a, s. 256.

Esimerkiksi kunnallisen viran täyttöä koskevassa asiassa kassaatioperiaate sen sijaan on normaalisti voimassa; kunnan päätös voidaan vain joko pysyttää sellaiseenaan tai kumota kokonaan, mutta sen muuttaminen ei kunnan itsehallinto huomioon ottaen ole mahdollista.³⁰⁰

Kassaatioperiaatteesta seuraa myös se, ettei kunnallisvalitus asianosaisen oikeuskeinona välttämättä täytä kaikkia EIS:n mukaisia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä. Kun hallintotuomioistuin ei kunnan itsehallintoon puuttumatta voi tehdä kunnan päätöksen korvaavaa uutta päätöstä, sillä ei ole mahdollisuutta tehokkaasti toteuttaa EIS:ssä turvattuja ihmisoikeuksia, koska tämä edellyttäisi, että tuomioistuimella on riittävästi asiallista toimivaltaa ja käytettävissään sellaiset päätösvaihtoehdot, joilla oikeudet voidaan toteuttaa.³⁰¹ Yksityisoikeudellisen asian asianosaisella oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaate toteutuu-kin tästä näkökulmasta helpommin yleisen lainkäytön kautta. Se, että katsottaisiin kunnan viranomaisen vastuulla olevaksi asiaksi toteuttaa tätä oikeutta muuttamalla omaa, yksityisoikeudellista oikeussuhdetta koskevaa päätöstään hallintolainkäytössä tehdyn ratkaisun johdosta, olisi ajatuspolkuna turhan hankala ja epävarma.

5.3 Muutoksenhaun vaikutus päätöksen täytäntöönpanoon

Muutoksenhaulla ja itse asiassa jo pelkällä muutoksenhakukelpoisuudella on vaikutusta kunnan päätökseen, koska muutoksenhaun tehokkuus oikeussuojakeinona ja oikeusvarmuuden vaatimus saattavat edellyttää tarpeellisenkin päätöksen täytäntöönpanon viivästyttämistä.³⁰² Arvioitaessa sitä, voidaanko päätös panna täytäntöön on otettava huomioon ne seuraukset, jotka voivat aiheutua päätöksen mahdollisesta myöhemmästä kumoamisesta; tällä saattaa olla vaikutusta esimerkiksi siihen, voidaanko sopimus allekirjoittaa vai ei.

Koska muutoksenhaulla on kunnan päätöksen täytäntöönpanoa viivästyttävä vaikutus, muutoksenhakua voidaan ainakin periaatteessa (väärin)käyttää yhteisten asioiden hoitamisen hankaloittamiseen ja kunnan tavoitteiden saavuttamisen hidastamiseen. Havainto tehtiin myös vuoden 1995 kuntalakiin sisältyviä ja edelleen voimassa olevia muutoksenhakusäännöksiä valmisteltaessa, jolloin todettiin, että kunnan jäsenten yleiseen valitusoikeuteen liittyy aina myös väärinkäytön mahdollisuus. Haitan- tai kiusantekotarkoituksessa tehdyt ns. shikaanivalitukset

³⁰⁰ KHO 2009 T 3209.

³⁰¹ Pohjolainen – Tarukannel 2004, s. 1119.

³⁰² Niemi 2010, s. 265; Mäenpää 2019, s. 211.

katsottiin kuitenkin yksittäistapauksiksi, joskin kiusallisiksi. Samalla todettiin, että myös hallintolainkäytössä on mahdollista tuomita oikeudenkäyntikulut hävinneen osapuolen maksettavaksi ja että tätä mahdollisuutta tulisi selvissä väärinkäyttötapauksissa käyttää. Vielä todettiin, että valitukset tulisi selvissä väärinkäyttötapauksissa ratkaista viipymättä, jotta tarpeeton epävarmuus ei jatkuisi. Toimivaa keinoa shikaanivalitusten estämiseen on kuitenkin vaikea löytää rajoittamatta valitusoikeutta samalla yleisemminkin.³⁰³

Oikeus hakea muutosta viranomaisen päätökseen on muutenkin asianosaisen perusoikeus. Niinpä vain ilmeinen pyrkimys pelkkään oikeusturvakeinojen väärinkäyttöön voi johtaa yksityisen asianosaisen velvoittamiseen korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikulut.³⁰⁴ Kunnan jäsenen valvontavalituksen kohdalla kyse sen sijaan ei ole perusoikeuksien käyttämisestä, joten valvontavalituksen tekemiseen kytkettävä kohtuullinen oikeudenkäyntikuluriski voisi nähdäkseni hyvin olla todellinen kannustin sille, että valitus tehdään harkitusti ja perustellen. Kokeemus on kuitenkin osoittanut, että yksityinen määrätään vain poikkeuksellisesti korvaamaan kunnalle kunnallisvalituksesta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut, oli kyseessä valitusoikeuden väärinkäyttö tai ei.³⁰⁵

Edellä todetusta huolimatta on tosiasia, että suurin osa kunnallisvalituksista hylätään.³⁰⁶ Lopulta vaikutuksettomien kunnallisvalitusten käsittelystä aiheutuva viive kunnan erilaisissa toiminnoissa ei kuitenkaan ole niin hankala ongelma kuin kenties voitaisiin ajatella, koska kuntalain 143 §:n mukaan kunnan päätös voidaan lähtökohtaisesti panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanokelpoisuus ei kuitenkaan ole absoluuttinen, koska päätöksen täytäntöönpanoon ei saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai kunnallisvalitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.

Yksityisoikeudellisissa asioissa kunnan päätöksen täytäntöönpano kuitenkin tarkoittaa samalla kunnan sitoutumista yksityisoikeudelliseen oikeussuhteeseen, kuten sopimukseen tai vakuusjärjestelyyn, tai jopa yksityisoikeudellista suoritusta, kuten vahingonkorvauksen maksamista. Niinpä täytäntöönpano saattaa helposti

³⁰³ HE 192/1994, s. 64/I; ks. myös Mäkinen 2020, s. 266, jossa todetaan, että kiusantekovalitukset ovat varsin marginaalinen ilmiö ja että valitukset ovat suurelta osin aiheellisia ja asiallisia. Sitä, missä määrin hallintotuomioistuimet ovat viitanneet valitusoikeuden selvään väärinkäyttöön perusteluna asian käsittelemiselle viipymättä, ei liene tutkittu. Julkaisuun D sisältyvässä empiirisessä tarkastelussa en tehnyt tällaisia havaintoja.

³⁰⁴ Myöhänen 2021, s. 291–292.

³⁰⁵ Harjula – Prättälä 2019, s. 983; ks. myös Myöhänen 2021, s. 300–301, jossa toivotaan hallintotuomioistuimilta huomattavasti nykyistä konkreettisempia ja avoimempia kurlatkaisujen perusteluita.

³⁰⁶ Kallio 2003, s. 39.

johtaa muutoksenhaun käymiseen hyödyttömäksi, koska sitoumusta ei voida yksipuolisesti peruuttaa tai maksusuoritusta periä takaisin. Tästä johtuen kunnan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden arviointi on erityisen merkityksellistä juuri yksityisoikeudellisissa asioissa.

Vaikka muutoksenhaku kävisi täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi, täytäntöönpanoon voidaan tavallaan poikkeuksen poikkeuksena kuitenkin ryhtyä, jos tähän on erittäin painavia syitä. Muutoksenhaun aiheuttama viivästys täytäntöönpanossa saattaa esimerkiksi johtaa siihen, että alkuperäinen päätös menettää merkityksensä. Harkittaessa erittäin painavan syyn olemassaoloa vertaillaan täytäntöönpanon etuja ja haittoja ja myös sitä, onko odotettavissa, että muutoksenhaku menestyy. Vaikka täytäntöönpanosta aiheutuisi haittaa, erityisen syyn voidaan katsoa olevan olemassa, jos täytäntöönpanon edut katsotaan selvästi haittoja suuremmiksi. Harkintaa helpottaa, jos voidaan olla melko varmoja, että päätöksenteossa ei ole ollut laillisuusvirheitä ja ettei valitus siksi tule menestymään.³⁰⁷ Tällaisen varmuuden saavuttaminen saattaa toki käytännössä olla melko vaikeaa.

Jos täytäntöönpanoa harkitaan tällä poikkeusperusteella, oikeussuojajärjestelmän kunnioittamiseen ja asianmukaiseen viranomaistoimintaan kuuluu nähdäkseni se, ettei täytäntöönpanoa kiirehdiä vaan että se altistetaan muutoksenhakuviranomaisen tarkasteltavaksi niin, että sillä on halutessaan mahdollisuus kieltää täytäntöönpano. Olenkin sitä mieltä, että täytäntöönpanotoimeen ryhtymisestä on paikallaan antaa muutoksenhakuviranomaiselle ennakkotieto ja sen jälkeen odottaa lyhyt, mutta kohtuullinen aika ennen toimen varsinaista toteuttamista. Näin jopa siinä tapauksessa, että muutoksenhakija ei olisi erikseen vaatinut täytäntöönpanon kieltämistä. Täytäntöönpanon kieltäminen on näet mahdollista myös ilman sitä koskevaa vaatimusta, vaikka tämä onkin kunnallisasioissa harvinaista.³⁰⁸

Jos täytäntöönpano on jo suoritettu, sitä ei tarvitse peruuttaa ennen kuin päätöstä koskeva valitus on lainvoimaisesti ratkaistu.³⁰⁹ Tätä linjausta on pidetty epätydyttävänä, koska täytäntöönpanokiellon tarkoituksena on ehkäistä vahinkoja ja hankaluuksia, jotka muutoksenhaun kohteena olevasta päätöksestä aiheutuu, jos ilmenee, että päätös onkin ollut virheellinen ja että se tulee kumota.³¹⁰ Täytäntöönpanokielltoa koskevan vaatimuksen käsittelyn odottaminen ennen varsinaista täytäntöönpanoa on tästäkin syystä suositeltavaa.

³⁰⁷ Muutoksenhakuopas 2020, s. 56.

³⁰⁸ Harjula – Prättälä 2019, s. 977.

³⁰⁹ Harjula – Prättälä 2019, s. 978.

³¹⁰ Viljanen 2017, s. 733–734.

5.4 Muutoksenhaun tavoitteet

Sääntelyn tavoitteiden tunnistaminen ei aina ole helppoa. Jos tämä osoittautuu liian hankalaksi, ei tavoitesuuntautunutta tulkintamenetelmää tulisi lainkaan soveltaa.³¹¹ Kunnan yksityisoikeudellisissa asioissa tekemien päätösten muutoksenhakukelpoisuuden osalta voidaan kuitenkin onneksi todeta, että on olemassa riittävästi oikeuslähteitä, joiden pohjalta sääntelyn tavoitteita voidaan tarkastella, ja että tällaiselle tutkimukselle siksi on ainakin lähtökohtaisesti edellytyksiä. Muutoksenhaulla on kolme perustehtävää: Se mahdollistaa päätöksen laillisuuden tutkimisen, varmistaa oikeussuojan toteutumista ja ylläpitää oikeusturvaa.³¹²

Kunnan puolueeton päätöksenteko, toimivallan asianmukainen käyttö ja kunnan toimialan tulkinta ovat perinteisesti olleet seikkoja, joiden oikeudellinen valvonta on ollut kunnan jäsenten tehtävänä valvontavalituksen kautta.³¹³ Kuntalain viimeaikaisessa lainvalmisteluaineistossa viitataan edelleen siihen, että kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeutta pidetään yhtenä tapana valvoa kunnan toiminnan laillisuutta ja julkisten varojen käyttöä sen lisäksi, että sillä on oikeussuojamerkitystä.³¹⁴ Tällaisenaan viittaus on jossakin määrin epämääräinen, koska maininnasta ”sen lisäksi” voidaan päätellä, että muutoksenhakuoikeuden oikeussuojamerkitystä pidettäisiin sen ensisijaisena merkityksenä. Kunnan jäsenelle muutoksenhakuoikeus ei kuitenkaan ole oikeussuojakeino, vaan kunnan toiminnan valvontakeino. Kunnan jäsenellä saattaa tietenkin olla myös oikeussuojan tarvetta kunnan jonkin päätöksen johdosta; tällöin häntä on kuitenkin pidettävä ensisijaisesti asianosaisena.

Kunnallisen oikeussuojajärjestelmän funktioita on kuvannut jo Merikoski kirjoittaessaan, että kunnallisvalitus ei ole yksinomaan asianosaisen oikeussuojakeino, vaan se palvelee myös hallintoon kohdistuvan valvonnan tarkoituksena. Se on alhaaltapäin, kunnan jäsenten taholta kunnan toimielimiin kohdistuvan silmälläpidon tärkein oikeudellinen muoto. Sen avulla voi kunnan jäsen tehostaa laillisuuden toteuttamista kunnan toiminnassa.³¹⁵ Ajan kuluessa ja kuntalainsäädännön kehittyessä kunnan jäsenten muita osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on kuitenkin vahvistettu ja valituksen luonnehtiminen tärkeimmäksi oikeudellisen valvonnan muodoksi voidaan nykyisin epäilemättä nähdä toisinkin. Samalla toki on mahdollista, että muiden oikeudellisen valvonnan muotojen voidaan ajatella heikkenevän, jos kunnallisvalituksen mahdollisuutta ei olisi.³¹⁶

³¹¹ Ekelöf ym. 2016, s. 87–88 (H).

³¹² Mäenpää 2019, s. 220–221.

³¹³ Kuusikko ym. 2019, s. 35.

³¹⁴ HE 61/2019, s. 4.

³¹⁵ Merikoski 1968, s. 223; Aer 2000, s. 122.

³¹⁶ Mäkinen 2010a, s. 252.

Kunnan jäsenen hakiessa muutosta kunnan päätökseen on oikaisuvaatimusvaiheessa kyseessä kunnan hallinnon ja talouden tarkoituksenmukaisuuden ja laillisuuden valvonta sekä kunnallisvalitusvaiheessa edelleen laillisuuden valvonta. Voidaankin sanoa, että kaikille kunnan jäsenille kuuluva valitusoikeus pitää heidät lähellä kunnallishallintoa, joka palvelee heitä, antaen heille oman aseman siinä ja mahdollisuuden käytännössä osallistua sen hoitamiseen.³¹⁷ Sitä on pidetty jopa kunnan jäsenen keskeisimpänä vaikuttamismahdollisuutena.³¹⁸

Muutoksenhakuoikeutta perustellaan lisäksi sillä, että se muodostaa osan kunnallista itsehallintoa. Itsehallinnon sanotaan edellyttävän monia suhteellisen muutumatonta pysyviä instituutioita, joista yksi on kunnan jäsenen oikeus valvoa erityisesti kunnan toiminnan laillisuutta.³¹⁹ Kyse on ruotsalaiseen (ja samalla suomalaiseseen) oikeusperinteeseen kuuluva oikeus, jolla on kylläkin liittymä myös modernimpaan käsitykseen kunnan jäsenten osallistumisoikeuksista. Erityisesti 2000-luvulla hallinnossa on pyritty monin tavoin lisäämään ihmisten osallisuutta päätöksentekoon. Tavoitteena on asioiden mahdollisimman hyvä ratkaiseminen ensi asteen hallinnossa. Muutoksenhakuoikeus on tällöin tärkeä takuu sille, että kunta toimii laillisesti ja ottaa osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet vakavasti.³²⁰

Kunnan jäsenen valvontavalitusta on siten pidettävä myös tosiasiallisena hyväälle hallinnolle.³²¹ Tällainen vaikutus toki on laeilla ja lainkäytöllä yleisemminkin, niillä pyritään ohjaamaan ihmisten käyttäytymistä ja varmasti myös viranomaisien käyttäytymistä.³²²

Kunnallisvalitusta on tarkasteltu myös valtion yleisenä valvontakeinona, vaikka kysymys tässäkin suhteessa lienee enemmän kansalaisten oikeussuojan takaamiseen ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseen liittyvästä valvonnasta, mikä on eräs keskeisimpiä valtiovalan tehtäviä oikeusvaltiossa. Tässä suppeassa mielessä hallintotuomioistuimen voitaneen sanoa toteuttavan myös valtionvalvontaa.³²³ Varsinaisesta viranomaisvalvonnasta ei kuitenkaan ole kyse. Aktiivinen valvontatoimenpiteiden toteuttaminen ja forumin tarjoaminen muiden toteuttamalle valvonnalle ovat nähdäkseni eri asioita, vaikka ne saatetaankin kansalaiskeskustelussa joskus samaistaa. Pohjimmiltaan kyse on valtioelinten välisestä työnjaosta: Riippumattomat tuomioistuimet käyttävät tuomiovaltaa, kun taas valtion kuntiin kohdistama valvonta on osa toimeenpanovallan käyttöä. Lainkäyttö olisi valvonnan välineenä

³¹⁷ Hannus ym. 2009, s. 571–572, jossa *actio popularis* -käsitettä kuvataan suomeksi ”jokamiehen valitusoikeutena”; HE 61/2019, s. 4.

³¹⁸ Sallinen 2007, s. 237.

³¹⁹ Harjula – Prättälä 2019, s. 7.

³²⁰ Mäkinen 2010b, s. 30–31.

³²¹ Mäkinen 2010a, s. 253.

³²² Ervasti 2002, s. 57–58.

³²³ HE 192/1994, s. 61/II; Hannus ym. 2009, s. 524; Kuusikko ym. 2019, s. 19.

toki muutenkin jossain määrin tylppä, koska tuomioistuini ei voi omasta aloitteestaan puuttua kunnan lainvastaiseenkaan toimintaan, vaan tämä edellyttää muun henkilön tekemää vireillepanotoimintaa.

Kun kyse on Suomen EU-oikeudellisista velvoitteista, myös tuomioistuinten voidaan kuitenkin katsoa toteuttavan tietynlaista valvontatehtävää. SEU 4 artiklan 3 kappaleessa tarkoitettu vilpittömän yhteistyön periaate edellyttää, että EU:n jäsenvaltiot yhtäältä toteuttavat tarvittavat toimenpiteet velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi ja toisaalta pidättäytyvät toimenpiteistä, jotka voivat vaarantaa niiden täyttämisen. Termi jäsenvaltio tarkoittaa tässä yhteydessä myös tuomioistuimia, joiden velvollisuutena siis on osaltaan huolehtia siitä, että Suomi täyttää velvoitteensa.³²⁴

Asianosaisen näkökulmasta muutoksenhaun ensisijaisena tavoitteena on oikeusturva. Jokaisen mahdollisuus turvautua oikeussuojakeinoihin on perusoikeutena suojattu oikeus. Asianosaisen valitusoikeutta arvioitaessa on siksi huomioitava perustuslain 21 § ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla, jotka turvaavat niissä määritellyissä tilanteissa oikeuden tuomioistuinkäsittelyyn.³²⁵ Asianosaisen kunnallisvalitusoikeus toteuttaa myös tätä perusoikeutta.³²⁶

Samalla tuomioistuinlaitos tulisi ainakin tulevaisuudessa nähdä myös palveluna, joka mahdollisimman hyvin vastaa asiakkaan tarpeisiin. Tämä edellyttää tuomioistuinten ydintehtävän kirkastamista eli sen määrittelyä, missä asioissa on todellinen oikeusturvan tarve, samoin kuin sen arviointia, tulevatko tuomioistuimiin ratkaistavaksi ne asiat, jotka sinne kuuluisi tulla.³²⁷ Asioiden priorisointi hallintotuomioistuimessa on joka tapauksessa vaikeaa, kun jo yli puolet asioista on laissa määritelty kiireellisiksi ja kun moni muukin asia on luonteensa puolesta kiireellinen.³²⁸ Asiat, jotka eivät ole kiireellisiä, kuten kunnallisvalitusasiat, jäävät matalan prioriteetin asioiksi ja niiden käsittelyajat voivat venyä.

³²⁴ Raitio – Tuominen 2020, s. 206–207.

³²⁵ Hannus ym. 2009, s. 567.

³²⁶ Harjula – Prättälä 2019, s. 95.

³²⁷ Oikeudenkäyttö 2022, s. 7, 57–58 ja 84.

³²⁸ Oikeudenkäyttö 2022, s. 61.

6 MUITA OIKEUSKEINOJA

6.1 Otto-oikeus

Kuntalain 92 §:ssä säädetään asian ottamisesta ylemmän toimielimen käsiteltäväksi. Kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja ja hallintosäännössä määrätty kunnan viranhaltija voi ottaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi asian, joka on kuntalain nojalla siirretty kunnanhallituksen alaisen viranomaisen tai jaoston toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen. Päätös asian ottamisesta on tehtävä kuntalain 134 §:ssä säädetyn oikaisuvaatimusajan kuluessa.

Otto-oikeus on merkittävä poikkeus kunnallishallinnossa pääsääntönä olevasta toimivaltarajojen jäykkyyden periaatteesta, joka muutoin suojaa viranomaisen toimivallan käytön itsenäisyyttä ja estää ylempää viranomaista puuttumasta alemman viranomaisen toimivallan käyttöön.³²⁹ Poikkeus on ollut osa kunnan toiminnan valvonnan kokonaisuutta jo pitkään.³³⁰

Otto-oikeus on suoraan lain perusteella ainoastaan kunnanhallituksen käytettävissä, mikä korostaa kunnanhallituksen velvollisuutta sovittaa yhteen ja koordinoida kunnan hallintoa ja toimintaa.³³¹ Tätä lainvalmisteluaineistossa olevaa määntä voidaan nähdäkseni pitää otto-oikeuden olemassaoloa perustelevana tavoitelausumana.

Otto-oikeus on keskeinen kunnan hallinnon ja toiminnan ohjausväline, jonka käyttäminen merkitsee, että alun perin tehty päätös menettää oikeudellisen merkityksensä.³³² Aiemmin tehty ratkaisu ei sido kunnanhallitusta. Kunnanhallituksella on otettua asiaa käsitellessään sama toimivalta kuin aiemman päätöksen tehneellä viranomaisella ja sen on tehtävä otetussa asiassa päätös. Tämä voi olla kokonaan uusi päätös, päätös aiemman päätöksen pysyttämisestä, kumoamisesta tai muuttamisesta taikka päätös asian palauttamisesta aiemman päätöksen tehneelle

³²⁹ HE 192/1994, s. 45/I; Mäkinen 2010b, s. 34; Korte 2011, s. 33; HE 268/2014, s. 207/I.

³³⁰ Harjula – Prättälä 2019, s. 634, jonka mukaan kaupunginhallitukset saivat otto-oikeutta vastaavan alistamisoikeuden vuonna 1927 ja maalais kuntien kunnanhallitukset vuonna 1948. Vuoden 1976 kunnallislaissa alistamisen menettelyn nimi muutettiin asian siirtämiseksi ja vuoden 1995 kuntalaissa edelleen otto-oikeudeksi. Voimassa olevan kuntalain sääntely ei olennaisesti poikkea vuoden 1995 kuntalain sääntelystä. Otto-oikeutta koskeva aiempi lainvalmisteluaineisto ja oikeuskäytäntö sekä kirjallisuus onkin siksi monin paikoin edelleen relevanttia. *Tätä jatkuvuutta kuvastanee myös omakohtainen kokemukseni siitä, että kunnallisissa luottamustoimissa pitkään toimineet henkilöt ainakin vielä 2010-luvulla helposti edelleen puhuivat asian ”alistamisesta”, vaikka tämän niminen menettely itse asiassa siirtyi oikeushistoriaan jo 1970-luvulla.

³³¹ HE 268/2014, s. 106/I; HaVM 55/2014, s. 3/II.

³³² HE 268/2014, s. 106/I.

viranomaiselle. Tarkoituksenmukaista on tehdä palauttamispäätöksen sijasta asiaratkaisu, koska palauttamisen jälkeen tehty uusi päätös on jälleen ottokelpoinen, mikä saattaa johtaa saman asian moninkertaiseen käsittelyyn.³³³

Otto-oikeus koskee vain asioita, jotka on siirretty kunnanhallituksen alaisen viranomaisen toimivaltaan kuntalain nojalla. Tämän rajauksen tulkinta on joissakin tapauksissa vaikeaa. Jos kyseessä kuitenkin on kunnan yleiseen hallintoon tai talouteen kuuluva asia, josta ei ole erityislain säännöksiä, otto-oikeuden olemassaolo on epäilyksetön. Samoin jos viranomainen on tehnyt päätöksen, jossa se on ylittänyt toimivaltansa (ts. tehnyt päätöksen, vaikkei sille ole siirretty toimivaltaa kuntalain nojalla), otto-oikeus on olemassa.³³⁴ Huolimatta siitä, että otto-oikeuden käyttämisen määräaika on laissa sidottu oikaisuvaatimusaikaan, oikeutta ei ole rajoitettu pelkkiin muutoksenhakukelpoisiin päätöksiin, vaan otto-oikeuden kohteena voi olla myös valmistelupäätös.³³⁵

Kunnallisoikeuden kehitys ja systematiikka ovat johtaneet otto-oikeuden laajaan tulkintaan. Käytännössä kaikki kunnanhallitusta alempien viranomaisten päätökset ovat otto-oikeuden alaisia.³³⁶ Asian ottaminen perustuu käytännössä siihen, että alempi viranomainen on ratkaissut asian toisin kuin kunnanhallituksen mielestä olisi pitänyt. Otto-oikeutta käyttämällä voidaan varmistautua siitä, että ratkaisu saadaan sellaiseksi kuin ylempi viranomainen katsoo tarkoituksenmukaiseksi. Myös päätöksen lainmukaisuus voidaan tietenkin varmistaa otto-oikeutta käyttämällä.³³⁷

Edellä todetusta huolimatta otto-oikeus ei ole oikeussuojakeino. Se ei ole asianosais- tai kuntalaislähtöinen toimenpide, vaan kunnanhallituksen omista lähtökohdistaan käyttämä alaisessaan hallinnossa tapahtuvan päätöksenteon valvonnan väline. Vuoden 1995 kuntalain valmistelun aikana oli esillä myös ajatus, että jälkikäteinen siirto-oikeus korvattaisiin ennen päätöksentekoa tapahtuvalla otto-oikeuden käyttämisellä tilanteessa, jossa asiaa on jo valmisteltu ja se on alemman viranomaisen esityslistalla. Sen jälkeen kun alempi viranomainen olisi päätöksensä tehnyt, ylempi viranomainen olisi voinut puuttua siihen vain oikaisuvaatimuksen johdosta. Tämän katsottiin edellyttävän sellaisen seurantajärjestelmän käyttöönottoa, joka antaisi kunnanhallitukselle riittävät tiedot valmisteltavana olevista asioista.³³⁸ Lain eduskuntakäsittelyssä ajatuksesta kuitenkin luovuttiin, koska seuranta arvioitiin hankalaksi järjestää. Sinänsä jälkikäteen tapahtuvan

³³³ Korte 2011, s. 131–132; Harjula – Prättälä 2019, s. 636–637.

³³⁴ Harjula – Prättälä 2019, s. 638.

³³⁵ **KHO 2003:29**; Siitari-Vanne 2005, s. 403; Harjula – Prättälä 2019, s. 639.

³³⁶ Heuru ym. 2011, s. 264.

³³⁷ Hannus ym. 2009, s. 312.

³³⁸ HE 192/1994, s. 45/1 ja 103/II.

ylemmän toimielimen käsittelyn katsottiin toimineen kohtuullisen hyvin huolimatta eräistä esimerkiksi täytäntöönpanoon ja muutoksenhakuun liittyneistä ongelmista.³³⁹ Kunnan päätöksen asianosaisen odotusten hallinnan ja samalla luottamuksensuojan näkökulmasta etukäteinen otto-oikeus olisi kuitenkin ollut perusteltu.

Otto-oikeus on jossain määrin ristiriidassa kunnallishallinnossa pääsääntönä sovellettavan päätöksen välittömän täytäntöönpanon kanssa. Kunnan päätös voidaan kuntalain 143 §:n mukaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman, ei kuitenkaan silloin, jos muutoksenhaku sen johdosta kävisi hyödyttömäksi tai jos muutoksenhakuviranomainen kieltää täytäntöönpanon. Kuntalakiin ei sen sijaan sisälly säännöstä täytäntöönpanon lykkäämisestä siihen asti, että on tiedossa, käytetäänkö otto-oikeutta vai ei. Vuoden 1976 kunnallislaisissa tällainen säännös oli (lain 146 §:ssä). Ratkaisuna tähän ongelmaan on esitetty, että otto-oikeutettu toimielin mahdollisuuksien mukaan ilmoittaa ennalta, millaisissa asioissa se ei käytä otto-oikeutta.³⁴⁰ Tiukemman kannan mukaan päätöksen täytäntöönpano ennen kuin tiedetään, käytetäänkö siihen otto-oikeutta, on vastoin kunnanhallituksen johto- ja valvontavallan periaatetta, sillä se voi kokonaan mitätöidä kunnanhallituksen mahdollisuudet puuttua asioiden kulkuun. Yksityisoikeuden alalla voi ääritapauksessa käydä niin, että tilanteessa on jo syntynyt kuntaa sitova sopimus asemavaltuutuksen perusteella.³⁴¹

Vaikka otto-oikeuden käyttäminen on kunnan sisäistä hallintomenettelyä, joka ei ole lainkaan asianosaisen tai kunnan jäsenen aloitteellisuuden varassa, siitä saattaa erityisesti asianosaiselle olla huomattava käytännön merkitys. Jo kertaalleen tehty myönteinen päätös saattaa muuttua kielteiseksi ja toisaalta kielteinen päätös saattaa muuttua myönteiseksi. Ensin mainittua tilannetta voidaan pitää asianosaisen luottamuksensuojan vastaisena, toiseksi mainittua varmaankaan ei. Yksityisen perusteltujen oikeusturvaodotusten näkökulmasta otto-oikeudella on siis ongelmansa. Kuntalakiin perustuva otto-oikeus toki täyttää sen perusedellytyksen, että luottamuksensuojaan voidaan puuttua vain nimenomaisen säännöksen perusteella. Halme on katsonut, että otto-oikeuden käyttäminen ja uuden, eri sisältöisen päätöksen tekeminen viittaamalla hallinnon yleiseen etuun voitaisiin kuitenkin perustellusti sitoa myös perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin niin, että

³³⁹ HaVM 18/1994, s. 13/I-II; Harjula – Prättälä 2019, s. 635.

³⁴⁰ Harjula – Prättälä 2012, s. 785. Teoksen myöhemmistä laitoksista tämä maininta puuttuu, mutta toiselta kirjoittajalta syksyllä 2015 saamani tiedon mukaan kyse on erehdyksestä pikemmin kuin siitä, että kirjoittajat olisivat muuttaneet kantaansa.

³⁴¹ Halme 2005, s. 119.

luottamuksensuoja murrettaisiin vain jonkun muun perusoikeuden toteuttamisen sitä edellyttäessä.³⁴²

Kunnan päätöksiin ei yleensä sisälly mainintaa siitä, että ne ovat otto-oikeuden alaisia, joten väärinkäsityksen ja sitä myötä pettymyksen riski on ilmeinen, vaikka ottomenettely onkin laillinen ja luvallinen menettely. Erityisesti yksityisoikeuden piiriin kuuluvissa oikeussuhteissa, joissa päätös pohjautuu tasa-arvoisen kaksiasiansuhteen puitteissa käytyihin neuvotteluihin eikä ole pelkästään kunnan yksipuolinen toimenpide, otto-oikeus on omiaan järkyttämään myös sopimuslojaliteetin periaatetta, oikeastaan sekä kunnan sopimuskumppanin että ensivaiheen päätöstä neuvottelevan, valmistelevan tai tekevän kunnan viranomaisen kannalta. Otto-oikeus saattaa siten vähentää neuvotteluhallukkuutta. Oikeuden olemassaolo tulisi joka tapauksessa huomioida neuvotteluissa nimenomaisesti ja mahdolliseen neuvottelutulokseen sisällyttää otto-oikeusvaraus. Tämä olisi menettelyn avoimuuden ja päätösten informatiivisuuden kannalta perusteltua eikä varmaankaan haitallista. Sellaisissa kunnan toiminnoissa, joissa sopimusmenettely tulee ajankohtaiseksi säännöllisesti, voisi olla luottamuksensuojan näkökulmasta perusteltua, että kunnassa tehdään etukäteen päätös siitä, ettei ylempi toimielin ota käsiteltäväkseen tällaisia päätöksiä.

Otto-oikeuden käyttäminen voidaan nähdä sekä poliittisena että myös päätöksenteon sekä laillisuuden että tarkoituksenmukaisuuden valvontakeinona.³⁴³ Otto-oikeus voidaan hallintosäännössä antaa myös lautakunnalle ja liikelaitoksen johtokunnalle kuitenkin niin, että kunnanhallituksen otto-oikeus on muihin nähden ensisijainen. *Teuvo Pohjolainen* on todennut, ettei tästä ensisijaisuudesta kuitenkaan voitane tehdä sellaista johtopäätöstä, että kunnanhallitus voisi valvoa kunnan yleistä intressiä vain sivuuttamalla alemman toimielimen otto-oikeuden. Jos alempi toimielin otto-oikeutta käytettyään nimittäin päätyy asiassa ratkaisuun, joka kunnanhallituksen mielestä on kunnan yleisen intressin vastainen, kunnanhallituksen olisi voitava vielä ottaa asia omaan käsittelyynsä.³⁴⁴

On mahdollista, että päätöksestä joka otetaan kunnanhallituksen käsiteltäväksi, on samaan aikaan vireillä myös oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimus jää tällöin erillisenä asiana käsittelemättä (koska sen kohteena olevaa päätöstä ei enää ole), mutta vaatimuksen perustelut tulevat huomioon otettaviksi otettua asiaa harkittaessa. Jos oikaisuvaatimus tulee vireille sen jälkeen, kun asia on päätetty olla

³⁴² Halme 2005, s. 27. Halmeen tarkastelua ei kuitenkaan liene pidettävä argumenttina sen puolesta, että luottamuksensuoja hallinnon yleisenä oikeusperiaatteena olisi jotenkin vähämerkitysisempi tai toissijainen verrattuna ns. klassisiin oikeusperiaatteisiin, vaikka se onkin sisällytetty niiden joukkoon vasta jonkin aikaa sitten (ks. Koillinen 2012, s. 74–75).

³⁴³ Kuusikko ym. 2019, s. 42.

³⁴⁴ Pohjolainen 1998, s. 1393.

ottamatta, tai kunnan itsensä asettama ottamisen määräaika on kulunut umpeen, asiaa ei enää saa ottaa vaan se on käsiteltävä oikaisuvaatimusasiانا.³⁴⁵

Oma kysymyksensä liittyy otto-oikeuden kohdistamiseen jo oikaistuun päätökseen. Korkein hallinto-oikeus on katsonut, ettei oikaisuvaatimuksen johdosta annettua päätöstä saa ottaa ylemmän toimielimen käsiteltäväksi edes silloin, kun alkuperäistä päätöstä on oikaistu. KHO totesi, ettei kuntalaissa ole säännöstä, jonka mukaan oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä voitaisiin vielä tehdä oikaisuvaatimus, vaan sitä vastoin lain nimenomaisen säännöksen mukaan oikeuskeinona on kunnallisvalitus. Valituksesta asia puolestaan tulee vireille tuomioistuimessa, minkä vuoksi otto-oikeuden käyttäminen ei ole mahdollista. Sillä, onko päätöstä muutettu oikaisuvaatimuksen johdosta vai ei, ei ole merkitystä, koska molemmissa tilanteissa oikeuskeinona on kunnallisvalitus. Kuntalaissa ei ylipäätään ole säädetty, että oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen voitaisiin käyttää otto-oikeutta.³⁴⁶ KHO:n ratkaisut näyttävät perustuvan ajatukseen, että kyseessä olisi oikaisuvaatimuksen moninkertainen käsittely kunnan hallinnossa, mitä ei siis pidetty mahdollisena.³⁴⁷ Ajatuksen etuna voitaneen pitää sitä oikeusvarmuusnäkökohtaa, että asian siirtyminen pois kunnan toimielinten päätösvallasta ja tuomioistuimen toimivaltaan edistää sen nopeaa lainvoimaista ratkaisua. Toisaalta tällöin kunnan aineellisen päätöksen, joka siis joko tulee lainvoimaiseksi tai kumotaan, on tehnyt kunnan muu toimielin kuin kunnanhallitus, mikä ei toteuta kunnanhallituksen oikeutta johtaa ja valvoa kunnan toimintaa. KHO:n perusteluista voidaan päätellä, että tämä oikeustila on kuitenkin muutettavissa nimenomaisella lain säännöksellä.

Voimassaolevaa oikeustilaa on pidettävä kunnanhallituksen johto- ja valvontavallan periaatteen vastaisena, kun otto-oikeutta ei voida käyttää, vaikka kunnanhallituksen kanta olisi, että alkuperäinen päätös oli oikea ja oikaistu päätös lainvastainen tai epätarkoituksenmukainen. Otto-oikeus on säädetty kunnanhallituksen valvontakeinoksi samaan tapaan kuin oikaisuvaatimus asianosaisen oikeussuojaja kunnan jäsenen valvontakeinoksi. Jos kunnan päätös oikaisuvaatimuksen johdosta muuttuu, siitä saa tehdä kunnallisvalituksen ilman, että olisi aikaisemmin tehnyt oikaisuvaatimuksen. Kunnan viranomaisen ei pääsäännön mukaan kuitenkaan saa hakea muutosta kunnan toisen viranomaisen päätökseen.³⁴⁸ Korkein hallinto-oikeus on oikeuskäytännössään vahvistanut kunnan viranomaisen yleisen muutoksenhakuoikeuden puuttumisen, koska kuntalaissa ei ole säädetty kunnan viranomaisen saman kunnan toisen viranomaisen päätökseen kohdistamasta

³⁴⁵ Halme 2005, s. 116.

³⁴⁶ **KHO 1999:69; KHO 2003 T 1231.**

³⁴⁷ Halme 2005, s. 142; Siitari-Vanne 2005, s. 397; Korte 2011, s. 178; Halila – Aer 2014, s. 147; Harjula – Prättälä 2019, s. 643.

³⁴⁸ Hannus ym. 2009, s. 571.

oikaisuvaatimus- ja valitusoikeudesta eikä tällaisesta ole olemassa mainintoja myöskään oikeuskirjallisuudessa. Kuntalain järjestelmässä kunnanhallituksen mahdollisuudet vaikuttaa kunnan toisen viranomaisen päätöksentekoon perustuvat muutoksenhaun sijasta otto-oikeuden käyttämiseen ennen kuin asiassa tehdään valituskelpoinen päätös.³⁴⁹

Niinpä kunnanhallituksella, jolla ei yhtäältä ole mahdollisuutta puuttua oikaistuun päätökseen otto-oikeutta käyttämällä, ei toisaalta ole mahdollisuutta puuttua siihen myöskään valittamalla siitä laillisuusperusteella hallinto-oikeuteen. Tarkoituksenmukaisuusperusteella valittaminen ei toki ylipäättäänkään olisi mahdollista. Edellä viitattujen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen yhteisvaikutuksena kunnanhallituksen valtaa valvoa kunnan päätöksentekoa on toisin sanoen rajoitettu tavalla, jota en voi pitää perusteltuna.³⁵⁰

Tulkinta johtaa kunnanhallituksen toimivallan kaventumiseen ja on ongelmallinen myös siksi, että kunnanhallituksen on tällöin seurattava ei ainoastaan alaisensa viranomaisten toimintaa ja päätöksentekoa vaan myös niiden alaisten toimielinten ja viranhaltijoidenkin päätöksentekoa ainakin niissä tapauksissa, joissa näistä päätöksistä tehdään oikaisuvaatimuksia alemmille toimielimille. Kunnanhallituksen ja sen puolesta otto-oikeutta käyttävien luottamushenkilöiden ja/tai viranhaltijoiden pitäisi pystyä ennakolta ”haistamaan” kaikki sellaiset asiat, joissa se voisi epäillä alemman toimielimen päätyvän oikaisuvaatimuksen käsittelyn jälkeen ratkaisussaan kunnan yleisen edun vastaiseen ratkaisuun, ja sitten tekemään ennaltaehkäisevän ottopäätöksen tällaisissa asioissa.³⁵¹ Tämä lienee epärealistista, ellei mahdotonta.

Kunnallisasiota koskeva oikaisuvaatimusmenettely otettiin käyttöön vuoden 1995 kuntalakia säädettäessä ja sen eräänä tarkoituksena oli tuolloin täydentää otto-oikeusmenettelyä, jonka oli samalla tarkoitus muuttua jälkikäteisestä etukäteiseksi valvonnaksi.³⁵² *Atte Korte* on arvioinut, että kyseessä on pohjimmiltaan vuoden 1995 kuntalain valmistelussa tapahtunut erehdys, kun vuoden 1976 kunnallislakiin sisältynyt siirto-oikeus otettiin lähes sellaisenaan vuoden 1995 lakiin, vain nimi otto-oikeudeksi muuttaen. Samalla kunnanhallituksen asema ainoana kunnan sisäisenä muutoksenhakuviranomaisena kuitenkin poistettiin. Kun laissa säilyi jälkikäteinen otto-oikeus, säilyi samalla myös sen yhteys kunnan sisäiseen

³⁴⁹ KHO 2017:28. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa oleva maininta oikeuskirjallisuuden suhteen antaa aiheen mielenkiintoiselle pohdinnalle siitä, olisiko oikeuskirjallisuuteen sisältyvä vakuuttava argumentointi muutoksenhakuoikeudesta johtanut asian ratkaisemiseen toisella tavalla. Julkaisu A, jossa esitin tätä mahdollisuutta, sinänsä ajoittuu aikaan ennen KHO:n tätä ratkaisua.

³⁵⁰ Halme 2005, s. 141, toisin Harjula – Prättälä 2019, s. 643.

³⁵¹ Pohjolainen 1998, s. 1394.

³⁵² HE 192/1994, s. 45/I–II.

oikaisuvaatimusmenettelyyn. Toimiakseen tarkoitustaan vastaavalla tavalla otto-oikeus olisi kuitenkin edellyttänyt myös sitä, että oikaisuvaatimuksetkin käsitellään kunnanhallituksessa. Hallituksen esittämää etukäteistä otto-oikeutta oli valmisteltu pitkään mm. kunnallislakikomiteassa. Lähtökohtana lain valmistelussa oli ollut siirto-oikeudesta luopuminen. Näin ollen valiokunnassa päätetty jälkikäteisen otto-oikeuden sisällyttäminen kuntalakiin olisi vaatinut perusteellisempaa valmistelua.³⁵³

Väitän, että tämä kunnanhallituksen valvontamahdollisuuksia koskeva ongelmallinen rajoitus tulisi korjata lainsäädäntöä muuttamalla. Kyseessä ei olisi asianosaisen oikeusturvaa vaarantava muutos, koska jos kunnan viranomainen oikaisuvaatimuksen johdosta muuttaa ensivaiheen päätöstä, se on joka tapauksessa kaikille kuntalaisille valituskelpoinen. Niinpä oikaisuvaatimuksen tekijällä ei ole oikeutettua odotusta päätöksen pysyvyyteen. Asianosaisen oikeusturvaa ei muutenkaan heikennä se, että asia ennen valitusmahdollisuutta tulee kunnassa mahdollisimman perusteellisesti ja kunnan yleinen intressi huomioiden tutkituksi. On pidettävä hyväksyttävänä, että päätös, joka tulee oikaisuvaatimuksen johdosta tutkittavaksi kunnan alemmassa toimielimessä, tulee vielä otto-oikeudella kunnanhallituksen tutkittavaksi (ainakin jos päätös on sisällöltään uusi). Kunnanhallituksen myöhempi päätös on valituskelpoinen, jolloin asianosaisen mahdollisuus saada sen laillisuus hallintotuomioistuimen tutkittavaksi toteutuu joka tapauksessa.³⁵⁴ Kysymys koskee toki kunnan kaikkea sellaista päätöksentekoa, johon voidaan kohdistaa otto-oikeus ja oikaisuvaatimus, joten se ei erityisesti kytkeydy juuri yksityisoikeudellisiin asioihin. Kunnan toiminnan sisäisen johtamisen ja valvonnan kannalta muutos kuitenkin olisi perusteltu; se, että myös yksityisoikeudellisissa asioissa tehdyt päätökset, joista on tehty oikaisuvaatimus, olisivat kunnanhallituksen viimekätisen valvonnan piirissä, olisi johdonmukaista.

Tämän johdosta teen lainsäädäntöehdotuksen, jonka mukaan kuntalain 136 §:ään tulisi lisätä säännös siitä, että sellaisesta oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta päätöksestä, joka on otettu ylemmän toimielimen käsiteltäväksi lain 92 §:n mukaisesti, ei saa tehdä kunnallisvalitusta.³⁵⁵

Arvioitaessa sitä, olisiko varsinaisten kuntalain mukaisten muutoksenhakukeinojen käyttöalaa yksityisoikeudellisissa asioissa perusteltua rajoittaa ja mitä hyötyjä rajoittamisella kenties menetettäisiin, on otto-oikeuden olemassaolo joka tapauksessa syytä pitää mielessä. Tarjoaahan se kunnanhallitukselle mahdollisuuden

³⁵³ Korte 2011, s. 177.

³⁵⁴ Pohjolainen 1998, s. 1395.

³⁵⁵ Ehdotus ei liity tämän tutkimuksen varsinaiseen teemaan, vaan yleisemmin kunnalliseen päätöksentekoon. En käsittele sitä enää jäljempänä yhteenvedon johtopäätösosassa.

valvoa alaisensa viranomaisen toimintaa myös ilman, että kenenkään kunnan ulkopuolisen tahon tarvitsisi ryhtyä vireillepanotoimiin. Se on toisin sanoen osalltakaan varmistamassa sitä, ettei kunnassa ryhdytä laittomuuksiin tai epätarkoituksemukaisuuksiin, vaikka kunnan jäsenet eivät olisikaan valvomassa kunnan toimintaa.

6.2 Muu lainkäyttö

6.2.1 Hallintovalitus

Hallintovalitus on muutoksenhakukeino useissa erityislainsäädäntöön perustuvissa kunnan lopullisissa päätöksissä. Usein kyse on asioista, joissa asianosaiselle myönnetään jokin etu tai oikeus taikka asetetaan velvoite. Tällaisissa asioissa hallintoprosessilaki ja erityislainsäädännön muutoksenhakusäännökset ovat kuntalakiin nähden erityissäännöksiä ja niitä sovelletaan sen sijasta. Hallintovalituksen voi tehdä vain asianosainen, eli se ei ole kunnan jäsenen käytettävissä oleva valvontakeino. Samoin kuin kunnallisvalituksen, myös hallintovalituksen voi tehdä vain laillisuusperusteella. Hallintotuomioistuimen tutkimistoimivalta on hallintovalituksessa laajempi kuin kunnallisvalituksessa, koska tuomioistuin voi ottaa päätöksensä perustaksi myös seikkoja, joihin valittaja ei ole vedonnut. Tuomioistuin voi myös korvata kunnan tekemän päätöksen uudella päätöksellä, eli kyseessä on kassatorisen sijasta luonteeltaan reformatorinen valitus.³⁵⁶

Hallintovalitusta käsittelevän tuomioistuimen laajemmat toimivaltuudet kunnallisvalitukseen verrattuna ovat seurausta yhtäältä kunnallisen itsehallinnon suojaamisesta ja toisaalta hallintoasioissa aiemmin käytössä olleesta muutoksenhakujärjestelmästä, joka perustui hallinnon sisäiseen muutoksenhakuun.³⁵⁷ Laajat toimivaltuudet takaavat oikeussuojan tehokkuutta, mutta toisaalta siirtävät tuomioistuimen toimivaltaan asioita, joita koskevat toimivalta oikeastaan kuuluisi hallintoviranomaiselle, mitä ei voida pitää täysin vallan kolmijako-opin mukaisena. Siksi hallintotuomioistuimen tulisi noudattaa tiettyä pidättyväisyyttä käyttäessään sille muodollisesti kuuluvaa toimivaltaa.³⁵⁸

Hallintotuomioistuin ei kuitenkaan ole toimivaltainen tutkimaan yksityisoikeudellisia vaatimuksia, kuten vahingonkorvausvaatimusta tai erilaisia esimerkiksi tasa-arvolakiin tai yhdenvertaisuuslakiin perustuvia hyvitysvaatimuksia.

³⁵⁶ Nenonen 2014, s. 87 ja 90; Harjula – Prättälä 2019, s. 896–898; Muutoksenhakuopas 2020, s. 15.

³⁵⁷ Kanninen 2010, s. 228.

³⁵⁸ Kanninen 2010, s. 231; Nenonen 2014, s. 88.

Tällaisten käsitteleminen kuuluu yleisten tuomioistuinten toimivaltaan.³⁵⁹ Kunnan yksityisoikeudellisten päätösten hallintovalituskelpoisuus edellyttäisi yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten toimivaltajaon muuttamista ja samalla riskiä siitä, että samaa oikeuskysymystä alettaisiin tarkastella eri tavoin riippuen siitä, keiden osapuolien välillä oikeuskysymys esiintyy. En lähtökohtaisesti pidä tällaista kehityssuuntaa tavoiteltavana enkä siksi tarkastele hallintovalitusta oikeuskeinona tätä mainintaa laajemmin.

6.2.2 Hallintoriita

Hallintoriitamenettelyssä haetaan ratkaisua julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta koskevaan riitaan taikka hallintosopimusta koskevaan riitaan.³⁶⁰ Hallintoriita saattaa tulla kyseeseen myös silloin, kun olemassa ei ole päätöstä, josta voitaisiin valittaa, tai jos tavoitteena on jonkin julkisoikeudellisen seikan vahvistaminen tai muotoaminen.³⁶¹ Hallintoriitamenettely ei ole käytettävissä, jos valitus on asiakysymyksen ratkaisemiseen mahdollinen oikeuskeino, eli hallintoriita on toissijainen valitukseen nähden.³⁶²

Hallintoriitamenettelyn yhteys kunnallisvalitusmenettelyyn on ilmeinen erityisesti koskien julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevia kunnan päätöksiä, jotka eivät muodostu toista osapuolta sitoviksi. Tällaisia on arvioitava vastaavalla tavalla kuin yksityisoikeudellista oikeussuhdetta koskevia päätöksiä. Yleisen valitusoikeuden on katsottava olevan olemassa, mutta kunnallisvalituksen johdosta päätös ei voi tulla kumottavaksi, jos se ei sisällä sitovaa ratkaisua. Siksi kunnan vastapuolena oleva asianosainen voi saattaa asian myös hallintoriitana käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus voi lisäksi kunnallisvalituksen yhteydessä samalla ottaa asian käsiteltäväksi hallintoriitaa koskevana vaatimuksena ainakin, jos tällainen vaatimus on hallintoriidan yhteydessä nimenomaan tehty.³⁶³

Toisin kuin kunnallisvalituksen kohdalla, Suomen ja Ruotsin oikeusjärjestelmät poikkeavat toisistaan siinä, ettei Ruotsin hallintoprosessilakiin sisälly hallintoriitaa koskevia säännöksiä. Ruotsalaiseen julkisyhteisöön kohdistettavat vahingonkorvausvaatimukset käsitellään kaikissa tapauksissa yleisessä tuomioistuimessa.³⁶⁴

³⁵⁹ Koivuluoma ym. 2020, s. 98.

³⁶⁰ Harjula – Prättälä 2019, s. 899.

³⁶¹ Koivuluoma ym. 2020, s. 309.

³⁶² Mäenpää 2018, s. 960.

³⁶³ Hannus ym. 2009, s. 570; Mäenpää 2018, s. 960.

³⁶⁴ HE 29/2018, s. 25–27 ja 33.

Korkein hallinto-oikeus on viranhaltijan tekemää, palkanmaksuvelvoitetta koskevaa kunnallisvalitusasiaa käsitellessään päätenyt siihen, ettei kassaatioperiaate ole absoluuttinen silloin, kun asianosaisen oikeussuoja edellyttää täytäntöönpanoperustetta.³⁶⁵ Sen sijaan oikeudellisen vaatimuksen ollessa toisen suuntainen, eli kunnan periessä takaisin viranhaltijalle maksamaansa palkkaa, lainvoimainkaan takaisinperintää koskeva hallintopäätös ei muodosta täytäntöönpanoperustetta. Kunnan vaatimus on saatavissa tutkittavaksi hallintoriitana.³⁶⁶

Korkeimman hallinto-oikeuden edellä mainituissa ratkaisuisa antamat perustellut kunnallisvalitusmenettelyn ensisijaisuudelle hallintoriitamenettelyyn verrattuna pohjautuivat lähinnä sille, ettei kuntalaissa ja viranhaltijalaissa ollut nimenomaista säännöstä hallintoriitamenettelyn soveltamisesta palkkasaatava-asioihin. Pelkkä hallintoriitamenettelyn yleinen soveltamisala julkisoikeudelliseen maksuvelvollisuuteen sovellettavana menettelynä ei riittänyt. Virkasuhde on kuitenkin julkisoikeudellinen oikeussuhde ja siitä johdettavaa palkanmaksuvelvollisuutta voidaan ilman muuta pitää julkisoikeudellisena maksuvelvoitteena. Niinpä parempana olisikin pidettävä ratkaisua, jossa kaikki kunnan ja kunnallisen viranhaltijan palkkavaatimuksia koskevat riita-asiat käsiteltäisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 20 §:n mukaisina hallintoriitoina, mikä mahdollistaisi hallinto-oikeuden asettamat täytäntöönpanokelpoiset velvoitteet johdonmukaisella tavalla.³⁶⁷

Lainsäädäntöehdotuksena totean, että tämä voitaisiin helpoiten toteuttaa viranhaltijalakiin tehtävällä muutoksella. Samalla vältettäisiin edellä jo kuvattu tarve poiketa kunnallisvalitusta yleisesti koskevasta kassaatioperiaatteesta.³⁶⁸

Koska hallintoriitamenettely on julkisoikeudellinen oikeussuojakeino, se ei kuitenkaan ole sovellettavissa kunnan mahdollisiin yksityisoikeudellisiin riitoihin³⁶⁹, esimerkiksi riitaan kuntatyönantajan ja kunnan työntekijän välillä taikka kysymykseen siitä, onko kunta katsottava vahingonkorvausvelvolliseksi.³⁷⁰ Hallintoriitajärjestelmän kehittämisessä on julkisoikeudellisen järjestelmän sisäisiä rajanvetoja muutenkin pidetty merkittävämpinä ja yleisemmin esiin tulevina kuin rajanvetoa julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välillä.³⁷¹ Katson myös itse, ettei hallintoriitamenettelyn ulottamisella sellaisiin pohjimmiltaan yksityisoikeudellisiin riitaasioihin, joissa yhtenä osapuolena sattuu olemaan julkisyhteisö, kuten kunta,

³⁶⁵ KHO 2009:10.

³⁶⁶ KHO 2012:121.

³⁶⁷ Ks. myös Koivuluoma ym. 2020, s. 310.

³⁶⁸ Myöskään tämä ehdotus ei liity tutkimuksen varsinaiseen teemaan, joten en käsittele sitä enää jäljempänä yhteenvedon johtopäätösosassa.

³⁶⁹ Aer 2000, s. 142.

³⁷⁰ Mäenpää 2018, s. 961.

³⁷¹ Koivuluoma ym. 2020, s. 313–314.

välttämättä saavutettaisi oikeusturvan tason paranemista. Ottaen huomioon, että sovellettavana olisivat samat aineelliset yksityisoikeudelliset säännökset, riskinä olisi pikemminkin oikeuskäytännön eriytyminen eri tuomioistuininlinjojen välillä.³⁷²

6.2.3 Oikeudenkäynti riita-asiassa

Jos kunta on osapuolena yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa, kuten vahingonkorvausvelvollisena, työsuhteisen työntekijän työnantajana tai sopimuskumppanina, oikeussuhteen toinen osapuoli voi haastaa kunnan yleiseen alioikeuteen vastaamaan oikeussuhteessa tekemistään rikkomuksista. Kunta voi vastaavasti olla myös kantajana riita-asiassa.³⁷³ Eräissä työoikeudellisissa tapauksissa kanneoikeus on myös muilla kuin sopimuskumppaneilla, esimerkiksi työsuhteeseen ottamatta jääneellä kanssakäyjällä silloin, kun kanneperusteena on tasa-arvolain tai yhdenvertaisuuslain rikkominen.

Käytännön oikeuselämässä kanne on mitä käyttökelpoisin oikeussuojakeino. Siinä tuomioistuimen ratkaisu ei tosin kohdistu asiassa mahdollisesti aiemmin tehdyn kunnan päätöksen pysyvyyteen, vaan pikemminkin siihen oikeussuojaan, jota kunnan vastapuoli voi saada esimerkiksi korvauksena siitä vahingosta tai hyvityksenä siitä oikeudenmenetyksestä, johon kunnan toiminta on johtanut. Tällainen oikeussuoja on konkreettista, erityisesti kun sitä verrataan siihen periaatteelliseen, ellei jopa teoreettiseen, oikeussuojaan, jota valittaja voi saada jos kunnan yksityisoikeudellisessa asiassa tekemä päätös kumotaan hallintotuomioistuimessa.

Kunnan oikeudenkäynnissä ottamia aineellisia kantoja ei käsitellä kunnan toimielimissä eikä niistä tehdä päätöksiä. Asiassa, jossa ei ole tehty päätöstä, ei ole mahdollisuutta otto-oikeuden käyttämiseen eikä ilman päätöstä tietenkään ole myöskään muutoksenhakumahdollisuutta. Tämä on sinänsä perusteltua, koska kunnan puhevallan käyttöä yleisessä tuomioistuimessa ei nähdäkseen pidäkään koskaan altistaa hallinto-oikeudelliselle muutoksenhauulle.³⁷⁴ Tämä sekoittaisi maamme kaksi lainkäyttölinjaa toisiinsa perinpohjaisesti ja johtaisi siihen, että saman asianosaisen yhdessä tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa ottamia kantoja samaan aikaan arvioitaisiin toisessa tuomioistuimessa.

³⁷² Ks. kuitenkin Suviranta 2005, s. 211–213, jossa pidetään *de lege ferenda* perusteltuna, että hallintotuomioistuin olisi toimivaltainen päättämään myös lakisääteisen julkisen palvelun suoritushäiriöstä mahdollisesti johtuvista korvausluontoisista seuraamuksista. Kyse olisi tällöin juuri hallintoriitamenettelystä.

³⁷³ Harjula – Prättälä 2019, s. 898.

³⁷⁴ Vrt. Siitari-Vanne 2005, s. 401, jossa todetaan ettei myöskään kunnan päätös ryhtyä hallintoriitamenettelyyn ole muutoksenhakukelpoinen oikaisuvaatimus- tai kunnallisvalitusteitse. Analogia on nähdäkseen ilmeinen.

Riita-asian oikeudenkäynnillä ja hallintomenettelyllä ei kuitenkaan ole keskinäistä vireilläolovaikutusta (*litis pendens*). Jos samasta asiasta on samaan aikaan vireillä sekä oikeudenkäynti että hallintomenettely, kunnan harkittavaksi tulee, tehdäkö asiassa joka tapauksessa päätös. Kantajalle myönteinen päätös saattaisi tehdä oikeudenkäynnin jatkamisen tarpeettomaksi. Sellaisen päätöksen tekeminen, joka ei vastaa kantajan oikeudenkäynnissä esittämiä vaatimuksia, ei sen sijaan liene tarkoituksenmukaista, koska kunnan ja kantajan välinen yksityisoikeudellinen riita ratkaistaan kuitenkin lopullisesti yleisessä tuomioistuimessa.

Yleisellä tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia ja arvioida kunnan päätöksenteon kohdistuvia julkisoikeudellisia kriteereitä.³⁷⁵ Siitari-Vanne on kritisoinut tätä seikkaa, koska sinänsä olisi mahdollista päätyä lainsäädäntöratkaisuun, jossa hallinto-oikeudelliset menettelylliset esikysymykset ratkaistaan siinä prosessissa, jossa joudutaan ratkaisemaan myös oikeussuhdetta koskevat aineelliset kysymykset. Oikeussuojakysymysten keskittäminen yhteen prosessiin tekisi asian käsitteilystä tehokkaampaa. Lisäksi myös hallintolainkäytössä joudutaan ajoittain ratkaisemaan esikysymyksiä muissa menettelyissä muuten ratkaistavia kysymyksiä.³⁷⁶

6.2.4 Rikosoikeudellinen tarkastelu

Sekä kunnan luottamushenkilöihin että viranhaltijoihin sovelletaan rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksiä. Kunnan viranhaltijan rikosoikeudellinen vastuu on kunnan työsuhteisen työntekijän vastuuta laajempi, koska vain lahjuksen ottamista ja virkasalaisuuden rikkomista koskevia säännöksiä sovelletaan julkisyhteisön työsuhteisiin työntekijöihin.³⁷⁷

Harjula ja Prättälä mainitsevat rikosprosessin myös kuntalaissa säädetyn sijasta tai rinnalla sovellettavana jälkikäteisenä oikeusturvakeinona kunnallishallinnossa.³⁷⁸ Pekka Viljanen on epäilevämmällä kannalla. Koska hallintotuomioistuintimet eivät voi määrätä lainvastaisten päätösten tekijöille henkilökohtaisia seuraamuksia, virkavastuu ei aidosti toteudu hallintoprosessissa. Niinpä mikään ei estä päättäjiä toistamasta virheitään, joiden kustannukset jäävät veronmaksajien maksettavaksi. Oikeusturvaa edistäisi, jos rikosvastuu-uhka olisi todellinen kannustin tehdä laadukkaita ja lainmukaisia päätöksiä. Tämä vastuu olisi Viljasen

³⁷⁵ Mäenpää 2019, s. 140.

³⁷⁶ Siitari-Vanne 2005, s. 402–403. Menettely on sama myös markkinaoikeudessa, joka voi hankintaoikeudellista muutoksenhakua käsitellessään tutkia esikysymyksenä myös kunnan päätöksen laillisuuteen kohdistetut muut kuin hankintaoikeudelliset väitteet (**KHO 2017 T 3126**).

³⁷⁷ Siitari-Vanne 2005, s. 86–87; Harjula – Prättälä 2019, s. 106 ja 557.

³⁷⁸ Harjula – Prättälä 2019, s. 896.

näkemyksen mukaan sinänsä toteutettavissa rikosoikeuden avulla, kunhan sitä ei vesitetä nostamalla tuomitsemiskynnys kohtuuttoman korkealle.³⁷⁹

Syytetoimiin ryhtyminen kunnallisten viranhaltijoiden virheellisten päätösten johdosta on erittäin harvinaista, mikä ei kuitenkaan tarkoita, että syytteen nostamiselle olisi oikeudellisia esteitä. Esimerkiksi kunnan toimialan ylittäen tehtyä päätöstä ei voitane jättää rikosoikeudellisen vastuun ulkopuolelle esimerkiksi itsehallintoon vetoamalla. Ratkaisevaa merkitystä ei voi olla myöskään sillä, jos virheellinen päätös ei jää lainvoimaiseksi: Ei ole perusteltua arvioida, että virheen korjautuminen muutoksenhakumenettelyssä poistaisi virheen tehneeltä virkavastuun. Muutenkaan muutoksenhakuun ei aina ryhdytä, vaikka siihen olisi aiheuttaakin. Viljanen pitää ”pelkkänä fiktiona” sitä, että kuntalaiset olisivat antaneet jollekin kunnan päätökselle yleisen hyväksynnän silloin, jos päätöksestä ei valiteta. Päätöksen hyväksyntä tai itse asiassa sen laaja kannatuskaan ei välttämättä poista sen lainvastaisuutta tai syytetoimien aiheellisuutta. Syytteen nostaminen jokaisesta vähäisestä virheestä saattaisi toki johtaa kaaokseen, mutta ainakin selvissä tahallisuustapauksissa rikosprosessi tarjoaisi kunnallista muutoksenhakumenettelyä tehokkaamman keinon pysyttää kunnallishallinto edes suurin piirtein oikeilla raiteilla.³⁸⁰

Siksi arvioinkin, että rikosoikeudellisen tarkastelun ja sen kautta kunnallisen luottamushenkilön, viranhaltijan ja työntekijän mahdollisen rikosvastuun mahdollisuutta voidaan pitää tekijänä, joka pelkällä olemassa olollaan kannustaa tekemään lainmukaisia päätöksiä kunnassa. Se voisi siksi toimia lain noudattamista turvaavana tekijänä myös siinä tapauksessa, että esimerkiksi kunnan jäsenen valvontavalitusmahdollisuutta joltain osin rajoitetaan. Rikosoikeudellisen sääntelyn muuttamista ei nähdäkseni tarvittaisi, mutta rikosoikeudellisen yleisestäävyyden näkökulmasta epäilyksiin kunnassa tapahtuvista lainvastaisuuksista tulisi toki suhtautua vakavasti ja siten, että epäilyjen tutkintaan, syytetoimiin ja tuomioistuinkäsittelyyn panostetaan riittävästi.

³⁷⁹ Viljanen 2022, s. 260. *Helsingin kaupungin äskettäisten palkanmaksuongelmien takia kaupungin menettelystä työnantajana ja omasta menettelystäni johtavana viranhaltijana samoin kuin tekemästäni asiaan liittyvästä hankintapäätöksestä tehtiin useita rikosilmoituksia. Poliisin esiselvityksen lopputuloksena asiassa ei ollut syytä epäillä rikosta eikä esitutkintaa toimitettu. Asia oli esillä mediassa loppukesästä 2022 samoin kuin helmikuussa 2023. Syyttömyysolettamasta huolimatta tunnistan, että asialla saattaa olla vaikutusta siihen, miten uskottavina juuri tätä kysymystä koskevia mielipiteitäni pidetään.

³⁸⁰ Viljanen 1984, s. 193–195.

6.3 Valvontamenettelyt

6.3.1 Viranomaisvalvonnan tavoitteet

Hallinnon laillisuusvalvonta tarkoittaa hallintotoiminnan ja julkisen vallan käytön lainmukaisuuden, lain noudattamisen ja lain mukaisten velvollisuuksien täyttämisen valvontaa.³⁸¹

Viranomaisvalvonnalle on tarvetta, koska kaikkia menettelyvirheitä tai laiminlyönnejä ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella tuomioistuimissa. Oikeudenkäyntimenettelyn ominaisuudet (puutteet) voivat aiheuttaa oikeuden saatavuuden esteitä. Menettelyn kustannukset, monimutkaisuus, hankaluus ja outous aiheuttavat hankaluuksia kansalaiselle, kun asioita käsitellään juridisen säännösten ja käsitteistön pohjalta sekä arkielämästä eriytynein menettelymuodoin. Samalla monet kansalaisille merkitykselliset asiat tai oikeussuhteet voivat olla siten hajautuneita (diffuuseja), että ne koskevat laajahkoa väestöryhmää ilman, että yksittäiset henkilöt mieltäisivät ne omiksi oikeusongelmikseen. Tällaisia hajautuneita etuja suojellaan paitsi osana normaalia hallinto-organisaatiota, myös erityisten toimielinten ja asiamiestyyppisten valvontajärjestelmien kautta.³⁸²

Menettely tällaisissa valvontajärjestelmissä on pääsääntöisesti vapaamuotoisempaa kuin tarkoin säännelty oikeudenkäyntimenettely. Kanteluasioita ei ole rajattu, kantelun vireillepano on helppoa ja, toisin kuin pienen kustannusriskin hallintolainkäyttömenettely ja suuren kustannusriskin yleinen lainkäyttömenettely, kantelukäsittely on kokonaan maksutonta.³⁸³

Valvontaviranomaisten ratkaisuilla ja muilla toimenpiteillä on myös myöhempää hallintokäytäntöä yhtenäistävää vaikutusta, vaikkei niitä olekaan pidettävä oikeuslähdeopillisesti erityisen vahvoina lähteinä.³⁸⁴

Kuntien itsehallinnollinen asema on kuitenkin suojattu perustuslain 121 §:ssä, mikä merkitsee, etteivät kunnat ole valtion viranomaisten alaisuudessa. Kuntia sitovan hallinnollisen ohjauksen ja valvonnan tuleekin perustua nimenomaiseen ja yksilöityyn laissa säädettyyn toimivaltaperusteeseen.³⁸⁵

³⁸¹ Mäenpää 2018, s. 289.

³⁸² Tala 1999 O, p. 679–681.

³⁸³ Virolainen 2004, s. 120.

³⁸⁴ Siltala 2003, s. 270.

³⁸⁵ Mäenpää 2018, s. 254.

6.3.2 Virka-astevalvonta

Jokaisen hallintoelimen on valvottava oman toimintansa ja alaistensa viranomais-
ten toiminnan lainmukaisuutta.³⁸⁶ Velvollisuus koskee myös kunnallishallintoa.
Kunnan itse valvoessa omaa toimintaansa valvontaan ei sisälly riskiä kunnan itse-
hallinnon suojaan puuttumisesta.

Hallintolain 8 a luvussa tarkoitettu hallintokantelu on ns. virka-astevalvonnan vä-
line. Koska kunnat eivät ole valtion viranomaisten alaisia, virka-astevalvontaa voi-
daan tehdä vain kunnan omien viranomaisten kesken.³⁸⁷ Hallintokantelu ei ole
muutoksenhakekeino, vaan väline saada kunnan viranomaisen toiminnan lailli-
suus kunnan ylemmän viranomaisen tutkittavaksi. Hallintokantelu on jokaisen oi-
keus. Hallintokantelun tekijä esittää viranomaisen toimintaa valvovalle viran-
omaiselle, eli yleensä sille ylemmälle viranomaiselle, jonka alaisena kantelun
kohde toimii, käsityksensä siitä, miten kantelun kohde on menetellyt lainvastai-
sesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Ylempi viranomainen ryhtyy kante-
lun perusteella aiheellisiksi katsomiinsa toimenpiteisiin, kuten käsityksensä il-
moittamiseen laillisesta menettelystä, huomautukseen tai vakavissa tilanteissa
myös rikosilmoituksen tekemiseen. Kantelu voi myös olla johtamatta toimenpitei-
siin. Hallintokanteluasiassa ei päätetä kenenkään oikeudesta, edusta tai velvolli-
suudesta, joten siinä tehdyllä ratkaisulla ei ole vastaavia oikeudellisia seurauksia
kuin varsinaisella hallintopäätöksellä. Niinpä kantelupäätökseen ei saa hakea
muutosta.³⁸⁸

Hallintokantelu on samalla yksi harvoista keinoista vaikuttaa viranomaisen pas-
siivisuuteen tai viivyttelyyn.³⁸⁹ Kantelu ei kuitenkaan merkitse pääsyä tuomiois-
tuimeen eikä sitä voida myöskään pitää erityisen tehokkaana oikeuskeinona, koska
sitä käyttäen laiminlyönnistä tai passiivisuudesta johtuvaa oikeudenloukkausta ei
voida saada suoraan korjatuksi.³⁹⁰ Yksityisoikeudellisissa asioissa kunnan passi-
ivisuus ei kuitenkaan muodostune asianosaisen kannalta merkittäväksi ongel-
maksi, koska hänellä on normaalisti käytettävissään tällaisten asioiden normaali
oikeussuojakeino eli siviilikanne yleisessä tuomioistuimessa.

³⁸⁶ Mäenpää 2018, s. 287–288.

³⁸⁷ Mäenpää 2018, s. 288.

³⁸⁸ Harjula – Prättälä 2019, s. 905–906; ks. myös **EOAK/6419/2020**, jossa ylin lailli-
suusvalvoja totesi, että hallintokantelu on luonteeltaan ohjaava ja että vaikka hallinto-
lain mukaan hallintokanteluun annettuun ratkaisuun ei saa hakea muutosta valitta-
malla, siihen ei lähtökohtaisesti tule myöskään liittää oikaisuvaatimusohjetta, vaan il-
moitus muutoksenhakukiellosta; samoin Merikoski 1968, s. 199, jossa todetaan, ettei
kantelu saa muodostua valitusoikeuden laajennukseksi eikä muutoksenhakuajan pi-
dennykseksi.

³⁸⁹ Siitari-Vanne 2005, s. 85.

³⁹⁰ Suviranta 2002, s. 915 ja 928.

Kunnallisvalitusinstituutio täydentää hallintokanteluinstituutiota kunnan toiminnan laillisuuden valvontavälineenä ja on itse asiassa sitä tehokkaampi keino.³⁹¹ Sen enempää kunnallisvalituksella kuin hallintokantelullakaan ei kuitenkaan voida saada aikaan muutosta kunnan yksityisoikeudellisessa asiassa muodostaman kannan aineelliseen sisältöön, vaikka kunnan kannanmuodostuksen menettelyllinen ja muodollinen arviointi onkin mahdollista. Kantelumahdollisuutta voidaankin pitää yleisemmällä tasolla vaikuttavana: Se, että kunnan menettelystä ja päätöksen muodollisesta oikeellisuudesta voidaan kannella, on kannustin siihen, että menettelystä pyritään tekemään virheetöntä ja päätöksistä myös muodollisesti oikeita. Onhan kanteluviranomaisella hallintolain 53 c §:n mukaan lopulta oikeus antaa valvottavalle viranomaiselle huomautus tai vakavimmissa tapauksissa jopa ryhtyä toimenpiteisiin muun menettelyn, kuten rikosprosessin, käynnistämiseksi.

6.3.3 Yleinen ja erityinen laillisuusvalvonta

Jos kunnallisvalitusmahdollisuus suljettaisiin pois, tämä ainakin periaatteessa rajoittaisi kunnan jäsenten käytössä olevia valvontakeinoja ja vaikeuttaisi toimivallan väärinkäytön estämistä. Tämä tuskin kuitenkaan olisi muutosten tekemisen ehdoton este, koska myös laillisuusvalvontaviranomaiset valvovat kunnan toiminnan lainmukaisuutta ja niille voidaan tarvittaessa kannella.

Kunnan toiminnan kannalta relevantteja varsinaisia laillisuusvalvontaviranomaisia on useita. Ylimmät laillisuusvalvojat, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, ovat yleisiä laillisuusvalvontaviranomaisia, jotka tarkastavat virkatoimintaa ja julkisten tehtävien hoitamista niin kantelun johdosta kuin myös omasta aloitteestaan. Heidän toimivaltaansa kuuluu sekä viranomaisten toiminnan valvonta että sellaisen julkisen toiminnan valvonta, jonka esimerkiksi kunta on hankkinut yksityiseltä palveluntuottajalta.³⁹²

Aluehallintovirasto puolestaan voi kuntalain 10 §:n 2 momentin mukaan tutkia kunnan toiminnan lainmukaisuutta, mutta vain sille tehdyn kantelun perusteella. Aluehallintovirastolla on toimivaltaa myös kunnan peruspalvelujen toteuttamisen valvonnassa. Erityisiä valvontaviranomaisia, joilla on toimivaltaa myös kuntien toiminnan osalta, ovat ainakin tietosuojavaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu sekä lapsiasiavaltuutettu.³⁹³

³⁹¹ Mäkinen 2010b, s. 41–43.

³⁹² Mäenpää 2018, s. 289.

³⁹³ Mäenpää 2018, s. 288 ja 293–284.

Laillisuusvalvontaviranomainen ei ole muutoksenhakuviranomainen. Sillä ei ole toimivaltaa puuttua yksittäiseen päätökseen silloinkaan, kun päätös on lain vastainen. Tästä huolimatta pidän selvänä, että laillisuusvalvonnalla on myös kunnan toiminnan lainmukaisuutta edistävää, yleisestävää vaikutusta. Laillisuusvalvojan moite tai riski siitä on tekijä, jonka voidaan arvioida olevan merkitystä kunnan viranomaisten menettelyssä ja harkinnassa ja tätä kautta vaikutusta sen tekemien päätösten yleiseen lainmukaisuuteen.

Ylimmillä laillisuusvalvojilla on kanteluasioissa käytettävissään laaja joukko seuraamuksia. Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies voivat muun muassa määrätä esitutkinnan toimitettavaksi epäillyn rikoksen johdosta, antaa kantelun kohteelle huomautuksen, esittää (moittivan tai ohjaavan) käsityksensä lain tai hyvän hallinnon vaatimuksista tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistävistä näkökohdista, antaa kantelun kohteelle tietoa lain ja hyvän hallintotavan mukaisesta menettelystä, esittää tapahtuneen virheen oikaisemista tai epäkohdan korjaamista, antaa hyvityksen maksamista koskevan suosituksen ja poikkeustapauksissa myös hakea lainvoimaisen päätöksen tai tuomion purkamista.

Samaan tapaan kuin hallintokantelun kohdalla, kaikkein vakavimpiin virheisiin, laiminlyönteihin tai suoranaisiin väärinkäytöksiin voidaan siis puuttua laillisuusvalvonnassa viime kädessä myös siten, että kysymys saatetaan rikosprosessissa käsiteltäväksi. Vaikka laillisuusvalvonnan roolia korostettaisiinkin siinä tapauksessa, että kunnallisvalituksen kautta tapahtuvaa lainmukaisuuden valvontaa joltain osin rajoitettaisiin, itse rikosoikeudellisen sääntelyn aineelliseen sisältöön tuskin olisi tarpeen puuttua. Tutkinnan ohjaamiselle ja resursoinnille sen sijaan todennäköisesti olisi tarvetta.

Myös laillisuusvalvojalle osoitetun kantelun kautta voidaan pyrkiä puuttumaan viranomaisen passiivisuuteen samaan tapaan kuin virka-astevalvonnassakin.³⁹⁴

6.3.4 Valtiontukivalvonta

Euroopan unionin vaikutukset kunnallisoikeuteen ovat aiemmin olleet pääasiassa välillisiä.³⁹⁵ Tällä hetkellä kuntien toiminnan kilpailuneutraliteettia kuitenkin turvataan kuntalain 15 luvun nimenomaisilla säännöksillä, joissa osin varmistetaan EU:n valtiontukisäännösten noudattamista ja osin tiukennetaankin sen asettamia vaatimuksia.³⁹⁶ EU-oikeudellisissa yhteyksissä valtion käsite onkin ymmärrettävä

³⁹⁴ Suviranta 2002, s. 915.

³⁹⁵ Harjula – Prättälä 2019, s. 119.

³⁹⁶ Harjula – Prättälä 2019, s. 173–174.

laajasti. Valtion tukitoimiin liittyvissä kysymyksissä käsite kattaa myös paikalliset julkiset viranomaiset.³⁹⁷ Niinpä kunta on valtiontukiviranomainen ja kunnan myöntämää tai sen myöntämäksi väitettyä tukea on nimityksestä huolimatta tarkasteltava valtiontukena.

Koska kunta on EU-oikeudellisessa tarkastelussa osa valtiota, kuntien on otettava jäsenvaltioita koskevat velvoitteet ja unionin oikeuden etusija huomioon omassa toiminnassaan. Niillä on osaltaan vastuu sisämarkkinoiden toiminnan turvaamisesta. Niinpä kunnat eivät esimerkiksi saa tehdä EU-oikeuden kanssa ristiriitaisia hallintopäätöksiä tai yksityisoikeudellisia sopimuksia.³⁹⁸ Vaikka Euroopan unionin perussopimuksissa ei olisikaan määräyksiä, jotka antaisivat unionille toimivaltaa jollakin tietyllä oikeudenalalla, esimerkiksi vahingonkorvauksessa tai kiinteistöoikeudessa, on kuitenkin olemassa huomattava määrä johdettua oikeutta ja tuomioistuintratkaisuja, joissa jäsenvaltiolle tunnustetaan toimivalta jollakin alalla, mutta lisätään edellytys, jonka mukaan tätä toimivaltaa on käytettävä yhteisön oikeutta kunnioittaen, esimerkiksi liittyen valtiontukea koskeviin määräyksiin.³⁹⁹

Euroopan komissiolla on yleistä valvontavaltaa perussopimusten noudattamisen varmistamiseksi. Valvonnan kohteena ovat muodollisesti jäsenvaltiot ja käytännössä myös niiden viranomaiset. Valvonta ei ole yleistä ohjaus- tai johtovaltaa, vaan se koostuu lähinnä jälkikäteisestä laillisuusvalvonnasta. Tämän valvontavallan johdosta komissio on myös yleinen kanteluviranomainen, jolle jokainen voi kannella kiinnittääkseen komission huomion kansallisen viranomaisen toimintaan tai laiminlyöntiin, jota kantelija pitää EU-oikeuden vastaisena. Komissiolla on lisäksi erityisenä tehtävänä valvoa, että jäsenvaltiot noudattavat valtiontukea koskevia perussopimuksen määräyksiä. Komissio seuraa tukijärjestelmiä ja voi vaatia, että jäsenvaltion on poistettava tuki tai muutettava sitä. Valvontavallan toteuttamiseksi jäsenvaltioiden velvollisuutena on ilmoittaa komissiolle tukisuunnitelmista etukäteen.⁴⁰⁰ Euroopan komissiolla on yksinomainen toimivalta arvioida, soveltuuko tuki sisämarkkinoille⁴⁰¹, joten mitään kansallista valtiontukia valvovaa viranomaista ei ole olemassa. Euroopan komissiolla onkin siten konkreettinen rooli myös suomalaisten kuntien toiminnan laillisuuden valvonnassa.

Kansalliset tuomioistuimet ovat sinänsä toimivaltaisia tekemään muun muassa sääntöjenvastaisen tuen maksamisen estämistä tai takaisinperintää koskevia ratkaisuja, mutta eivät komission yksinomaisen toimivallan johdosta kuitenkaan itse toteamaan tukea sisämarkkinoille soveltumattomaksi. Korkein hallinto-oikeus on

³⁹⁷ Raitio – Tuominen 2020, s. 611.

³⁹⁸ Sallinen 2007, s. 22–23; Siikavirta 2011, s. 49–50.

³⁹⁹ Rosas 2008, s. 290–291.

⁴⁰⁰ Mäenpää 2018, s. 295–296, jossa valtiontukeen viitataan termillä ”julkinen tuki”.

⁴⁰¹ Raitio – Miettinen 2021, s. 120.

tosin todennut, että valtiontukiasia voidaan tutkia hallintolainkäytön järjestyksessä paitsi siltä kannalta, onko valtiontuen selvittämisvelvollisuus täytetty vai ei, myös siltä kannalta, onko tukikriteerien valossa mahdollista sulkea valtiontuen mahdollisuus siten pois, ettei selvittämisvelvollisuuskaan ole voimassa.⁴⁰² Tämä luonnollisesti edellyttää myös valtiontukikriteerien sisällöllistä arviointia. Kansallisessa tuomioistuimessa ongelmaksi saattaa yleisellä tasolla muodostua myös se, ettei vireillepanoa tavoittelevalla henkilöllä välttämättä ole asiavaltuutta, jos tuki ei ole vaikuttanut hänen asemaansa.⁴⁰³ Tästä näkökulmasta kuntalaisen valvontavalituksen olemassaololla itse asiassa on Suomessa ja Ruotsissa todellista eurooppaoikeuden periaatteiden toteutumista edistävää vaikutusta.

Valtiontukien valvonta on EU-kilpailupolitiikan väline, jonka avulla pyritään estämään unionin sisämarkkinoiden toiminnan vääristyminen siksi, että jäsenvaltiot suosivat eräitä toimijoita toisten kustannuksella.⁴⁰⁴ Toisena tavoitteena on (sallitujen) valtiontukien vaikuttavuuden tehostaminen.⁴⁰⁵ Kansallisesta näkökulmasta valtiontuen periaatteellinen kieltäminen on siten valtiosääntöoikeudellinen rajoitus julkisten varojen käytölle. Se muun muassa rajoittaa julkisten viranomaisten mahdollisuuksia tehdä sopimuksia, joista saattaa koitua sopimusosapuoleille hyötyä, jota muut eivät saa.⁴⁰⁶

SEUT 107(1) artiklan mukaan jäsenvaltion (siis myös kunnan) myöntämä tai sen varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tukitoimen soveltumista sisämarkkinoille arvioidaan siten neljän kriteerin kautta: Tukitoimen lähde, tukitoimen valikoivuus eli selektiivisyys, tukitoimen vaikutus kilpailusuhteisiin ja tukitoimen vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ns. kauppa-vaikutus). Tukitoimen käsitettä ei tämän enemmälti ole määritelty yksiselitteisesti. Tämä ei olisi sisämarkkinoiden kannalta tarkoituksenmukaista, koska erilaisia tukitilanteita ja tukitarpeita on niin paljon. Tukitoimi on joka tapauksessa laajempi käsite kuin tukipalkkio, joka viittaa rahanarvoiseen suoritukseen julkiselta vallalta yksityiselle. Tukitoimen käsite kattaa esimerkiksi sellaiset julkisen vallan toimenpiteet, joilla valtiontakausten tai alihintaisten kiinteistöjen avulla kohennetaan tietyn yrityksen taloudellista asemaa. Tukitoimen sallittavuutta arvioitaessa olennaista ei ole sen tarkoitus tai tavoite vaan se, että vastaanottaja saa toimesta hyötyä, jolla on todellista vaikutusta markkinoiden kannalta.⁴⁰⁷

⁴⁰² KHO 2019:86.

⁴⁰³ Raitio – Miettinen 2021, s. 121 ja 125.

⁴⁰⁴ Raitio – Tuominen 2020, s. 603.

⁴⁰⁵ Jääskinen 2007, s. 146.

⁴⁰⁶ Parikka – Siikavirta 2010, s. 11.

⁴⁰⁷ Raitio – Tuominen 2020, s. 606–608; Raitio – Miettinen 2021, s. 1–2.

Ainakin kunnan kiinteistönluovutusta koskeva päätös ja kunnan päätös lainan, takauksen tai muun vakuuden antamisesta saattaa sisältää valtiontukea. Tämä mahdollisuus on päätöstä tehtäessä arvioitava, mikä edellyttää asian riittävää ja asianmukaista selvittämistä hallintolaissa säädetyin tavoin. Pelkkä yleishallinnollisten säännösten selvittäminen ei riitä, vaan valtiontukea koskevien kysymysten selvittämisessä on huomioitava sekä kuntalain menettelysäännökset että koko EU-oikeudellinen valtiontukisääntely. Selvittämisvelvollisuus koskee niin asian valmistelua, esittelyä kuin päätöksentekoakin. Selvittämistoimenpiteet on tehtävä ennen päätöstä ja selvittäminen on dokumentoitava.⁴⁰⁸

Kunnan omistaman kiinteistön luovutuksesta tai kunnan myöntämien takausten kilpailuvaikutuksista ei ollut lainkaan säännöksiä vuoden 1995 kuntalaisissa, vaan kunnalla oli lähtökohtaisesti itsehallintoonsa perustuva harkintavalta tällaisissa asioissa. Tätä harkintavaltaa rajoittivat lähinnä hallinnon yleiset oikeusperiaatteet. Suomen EU-oikeudelliset velvoitteet ovat johtaneet siihen, että nykyiseen kuntalakiin on katsottu tarpeelliseksi sisällyttää 129 §:n säännös muun muassa takauksen antamisesta sekä 130 §:n säännös kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen markkinaehtoisuuden määrittelystä.⁴⁰⁹

Valtiontukisäännöksiä sovelletaan, jos oikeustoimen toisena osapuolena on taloudellista toimintaa harjoittava, kilpailutilanteessa markkinoilla toimiva yritys.⁴¹⁰ Jos oikeustoimen toisena osapuolena sen sijaan on yksityishenkilö, joka ei harjoita taloudellista toimintaa, valtiontukisääntelyä ei sovelleta siihen. Niinpä tavallaan itsestään selvää on, ettei työsopimusta voida ottaa valtiontukitarkasteluun, olivatpa sen ehdot millaiset tahansa, eikä myöskään yksityiselle maksettavaa vahingonkorvausta voida tällä tavoin kyseenalaistaa. Toisaalta yritykselle jollakin perusteella maksettava vahingonkorvaus voitaisiin ainakin periaatteessa saattaa myös valtiontukiasiana arvioitavaksi, jos korvauksen esimerkiksi väitettäisiin olevan perusteeton tai ylisuuri ja sen katsottaisiin muutenkin kuuluvan valtiontukikriteerien soveltamisalaan. Erityisen todennäköisenä tällaista tilannetta ei voitane pitää.

Siitä huolehtiminen, että kunnan päätös on tehty valtiontuen valvonnan kannalta oikeassa järjestyksessä, on järkevää ja tarkoituksenmukaista niin siksi, että päätökset ovat joka tapauksessa tavanomaisen kuntalaisvalvonnan piirissä ja myös

⁴⁰⁸ KHO 2019:86; Muukkonen – Voutilainen 2020, s. 8–9.

⁴⁰⁹ HE 268/2014, s. 116/II.

⁴¹⁰ Harjula – Prättälä 2019, s. 876.

siksi, että oletettua kiellettyä tukea saaneen yrityksen kilpailijoilla⁴¹¹ on oikeus kannella siitä Euroopan komissiolle.⁴¹²

Jos kunnan päätöksestä valitetaan ja esitetään väite kielletystä valtiontuesta, ja jos asianmukaista valtiontukiarviointia ei ole tehty, kunnan päätös todennäköisesti kumotaan. Asia joudutaan valmistelemaan uudelleen. Prosessi saattaa kestää vuosia ja alkuperäinen oikeustoimi on jo voinut menettää merkityksensä joko kunnan tai kunnan sopimuskumppanin kannalta. Siksi olisi erityisen tärkeää, että kunnallisen päätöksenteon valmistelussa tunnistetaan EU-oikeuden vaikutukset ja otetaan ne huomioon. Jos valtiontukiarviointi on ensivaiheen päätöksenteossa jäänyt tekemättä, on prosessitaloudellisista syistä jopa suositeltavaa, että kunta itse korjaa tilanteen jo siinä tapauksessa, että sen uudelleenarviointiin tarjoutuu oikaisuvaatimuksen johdosta tilaisuus.⁴¹³

⁴¹¹ SEUT 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen ((EU) 2015/1589; menettelytapa-asetus) 24 artiklan 2 kohdan ja 1 artiklan h kohdan mukaan kantelu-oikeus on henkilöllä, yrityksellä tai yritysten yhteisliittymällä, jonka etuihin tuen myöntäminen voi vaikuttaa. Tällä tarkoitetaan muun muassa kilpailevia yrityksiä. Ks. myös Raitio – Miettinen 2021, s. 104, jossa todetaan, että ”kenellä tahansa” on oikeus kannella komissiolle mutta että intressi tähän on käytännössä usein tuensaajan kilpailijoilla. Sääntelystä ei kuitenkaan suoraan ilmene, että esimerkiksi kunnan jäsenellä olisi kantelu-oikeus pelkän jäsenyytensä nojalla.

⁴¹² Tätä oikeussuojakeinoja on myös käytetty aktiivisesti (Hartikainen 2008, s. 393).

⁴¹³ Muukkonen – Voutilainen 2020, s. 7 ja 22.

7 VALITUSKELPOISUUDEN JA VALITUSOIKEUDEN ERI TULKINTAVAIHTOEHDOT

7.1 Nykyinen tulkinta: Yksityisoikeudellisessa asiassa tehtävän päätöksen kunnallisvalituskelvottomuus

Tavoitesuuntautuneen tulkinnan toiseen vaiheeseen kuuluu punnittavien tulkintavaihtoehtojen arviointi sen mukaan voidaanko ne kattaa säännösten sanamuodon normaalin, laajentavan tai supistavan tulkinnan kautta, voidaanko ne johtaa muusta sääntelystä analogian kautta tai voidaanko niihin päätyä poissulkevan tulkinnan kautta siksi, että tälle on vankat sääntelyn tavoitteisiin liittyvät perustelut.

Tunnistetuista tulkintavaihtoehdoista ensimmäinen on kunnan yksityisoikeudellisessa asiassa tekemän päätöksen kunnallisvalituskelvottomuus. Kyseessä on samalla eräänlainen o- tai *status quo* -vaihtoehto, ovathan kunnan lopulliset päätökset vakiintuneen tulkinnan mukaan valituskelvottomia. Analogiaa tai poissulkemista ei tarvita. Kunnallisvalituksen soveltamisalan on perinteisesti katsottu kattavan myös kunnan yksityisoikeudellisia oikeustoimia koskevan julkisoikeudellisen päätöksenteon.⁴¹⁴

Vaikka tällaiset päätökset ovat sinänsä valituskelvottomia, valitusperusteiden osalta on olemassa rajoituksia, koska kunnan tekemien oikeustoimien yksityisoikeudellista lainmukaisuutta ei voida tutkia hallintolainkäytön järjestyksessä. Hallintotuomioistuin ei esimerkiksi voi tutkia, onko kunnan tekemässä sopimusta koskevassa päätöksessä noudatettu oikeustoimilakia, vahingonkorvauspäätöksessä vahingonkorvauslakia tai työhönottopäätöksessä työoikeudellista lainsäädäntöä. Asiasta on olemassa runsaasti oikeuskäytäntöä.⁴¹⁵ Kyseessä on selkeä ero verrattuna oikaisuvaatimusmenettelyyn, jonka johdosta saattaa yksityisoikeudellistenkin säännösten vastainen päätös tulla kumotuksi tai muutetuksi sillä perusteella, ettei se ole tarkoituksenmukainen.

7.2 Poissulkeva tulkinta: Yksityisoikeudellisessa asiassa tehtävän päätöksen kunnallisvalituskelvottomuus

Toisena, vastakkaista ääriäitä edustavana tulkintavaihtoehtona tarkastelen sitä, voisiko kunnan yksityisoikeudellisessa asiassa tekemä päätös olla kokonaan kunnallisvalituskelvoton. Tällaisessa arvioinnissa on tehtävä ero asianosaisen

⁴¹⁴ Mäenpää 2019, s. 138; Muutoksenhakuopas 2020, s. 13.

⁴¹⁵ Ks. esim. Mäenpää 2019, s. 142; Kuusikko ym. 2019, s. 39–40.

valitusoikeuden poistamisen ja kunnan jäsenen valitusoikeuden poistamisen välillä, koska oikeuksien tavoitteet eivät ole yhteneviä.⁴¹⁶

Itse asiassa Pohjolainen ja *Veijo Tarukannel* ovat jopa sitä mieltä, että kunnallisvalituksen perinteiset perusteet ovat tyystin hävinneet kaikenlaisissa asioissa ja ettei itsehallinnon turvaaminen enää edellytä tällaisen oikeuskeinon olemassa oloa, joten kunnallisvalitus voitaisiin lakkauttaa. Myös asianosaisen hallinto-oikeudellisiksi oikeussuojakeinoiksi riittäisivät hallintovalitus ja hallintoriitamentely. Hallinnon valvontaa voitaisiin lisäksi kehittää kehittämällä laillisuusvalvojien toimintaa.⁴¹⁷ Tavoitesuuntautuneessa tarkastelussa Pohjolainen ja Tarukannel vaikuttavat perustaneen väitteensä kunnallisvalituksen itsehallinnon suojaamista koskevan tavoitteen muuttumisella ajan myötä vähemmän olennaiseksi.

Henrik Hägglund puolestaan oli samaa mieltä vahingonkorvauskontekstissa jo vuonna 1994. On tarkoituksetonta tehdä kunnallisvalitus kunnan vahingonkorvausvastuuta koskevassa asiassa, vaikka kunnat usein liittävätkin päätöksinsä valitusosoituksen ”varmuuden vuoksi”, jolloin kunnan toiminnassa mahdollisesti sattuneet muodolliset virheet voidaan tutkia. Mutta kunnallisvalituksen kautta ei voida saada mitään varsinaisesti vahingonkorvausvastuuseen vaikuttavaa ratkaisua.⁴¹⁸ Tavoitesuuntautuneessa tarkastelussa Hägglundin argumentti perustuu pääasiallisesti siihen, ettei kunnallisvalitus täytä asianosaisen oikeussuojaa koskevaa tavoitetta.

Edellä mainituista kannanotoista huolimatta valituskelvottomuusvaihtoehtoa arvioitaessa on pidettävä mielessä kuntalain peruseriaate siitä, että kunnan hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuudet on turvattava. Yleisesti ottaen sellaisia säännöksiä, jotka rajoittavat kunnan jäsenten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, pitäisi tulkita suppeasti.⁴¹⁹ Kunnallisvalituskelvottomuus sinänsä sulkisi pois kunnan jäsenten harjoittaman laillisuusvalvonnan, mutta en kuitenkaan pidä välttämättömänä, että vaikuttamismahdollisuuksia rajoittavien säännösten suppean tulkinnan periaate ulotettaisiin kunnan jäsenten valitusoikeutta koskevaan sääntelyyn asti. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta on vuoden 1995 kuntalain voimassa ollessa luonnehtinut valitusoikeutta kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksia turvaavaksi oikeudeksi, mutta ei ainoaksi tällaiseksi oikeudeksi, koska kuntalaisilla on muitakin

⁴¹⁶ Ks. PeVL 14/1989, s. 1–2, jossa todetaan kaavoituksen osalta, että asianosaisen valitusoikeuden poistaminen saatettaisiin yksittäistapauksessa katsoa ihmisoikeusrikkomukseksi, mutta että asiaa harkittaessa on syytä ottaa huomioon, miten asianosaisen valitusoikeus eroaa tarkoituksensa puolesta kunnan jäsenen valitusoikeudesta; Mäkinen 2019, s. 19.

⁴¹⁷ Pohjolainen – Tarukannel 2006, s. 982.

⁴¹⁸ Hägglund 1994, s. 34.

⁴¹⁹ Virolainen 2004, s. 131; Harjula – Prättälä 2019, s. 44.

vaikuttamismahdollisuuksia.⁴²⁰ Valitusoikeutta ei myöskään mainita kuntalain 5 luvussa, joka koskee kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia, eikä erityisesti sen 22 §:ssä, joka sisältää listan kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Valituksen vaikuttamisvälinearvoa ei siksi enää ainakaan korosteta.⁴²¹ Niinpä valituskelpoisuuden rajoittamisen mahdollisuutta on käsittäkseni mahdollista tarkastella ilman, että tämä väistämättä tarkoittaisi kiellettyä puuttumista kuntalaisten itsehallintoon.

Kysymystä voidaan tarkastella suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Perustuslaissa turvattu kunnallinen itsehallinto tarkoittaa, että kunnalla tulee olla riittävä vapaus tehdä oman harkintansa mukaisia päätöksiä, lainalaisuuden periaatteen asettamissa rajoissa. Mitä merkittävämmästä julkisen vallan käytöstä on kyse, sitä tärkeämpää on, että harkintavaltaa käytetään lainmukaisesti. Kunnan toiminnan laillisuuden valvonnalla muutoksenhaun kautta on merkitystä lainalaisuuden turvaamisessa jälkikäteisesti ja myös ennaltaehkäisevästi. Valitusoikeuden poistaminen ja asianosaisperusteisuuteen siirtyminen ohentaisi hallinnon lainalaisuuden valvontaa. Perustuslakivaliokunta ei ole ottanut nimenomaista kantaa siihen olisiko valitusoikeuden poistaminen merkittävässä asioissa sellainen puuttuminen kunnalliseen itsehallintoon, joka olisi myös sääätämisyjärjestyskysymys. Toisaalta asianosaisvalitukseen siirtyminen vähäisessä (kaavoitukseen liittyvässä) asiassa, jossa kuntalaisilla on myös muita vaikuttamismahdollisuuksia, on katsottu mahdolliseksi.⁴²² Kuntien valvonnan järjestämisen tapaa ja intensiteettiä voidaan siten pitää lainsäätäjän poliittisen valinnan ja harkinnan kysymyksenä, jolla kuitenkin on perustuslailliset rajat.⁴²³

Mitä taas tulee suhteellisuuteen asianosaisen valitusoikeuden rajoittamisessa, perustuslakivaliokunta on eräissä valituslupajärjestelmää koskevissa kannanotoissaan arvioinut, että asian merkittävyydellä ja laadulla on merkitystä. Valituslupasääntelyn kautta on valiokunnan mukaan mahdollista vähentää asiaratkaisuun johtavia valituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen sellaisissa asiaryhmissä, joissa aiempia muutoksenhakukeinoja voidaan useimmissa tapauksissa pitää oikeusturvan kannalta riittävinä. Tällaisia ovat esimerkiksi asiat, joilla on vähän taloudellista merkitystä ja jotka ovat oikeudellisesti melko yksinkertaisia tai joissa oikeuskäytäntö on jo vakiintunut.⁴²⁴ Vaikka valiokunta viittaakin lausunnoissaan hallintolainkäytön kautta toteutuvaan riittävään oikeusturvaan, suhteellisuusperiaatteen toteutumista voidaan nähdäkseni arvioida analogisesti myös tilanteessa, jossa

⁴²⁰ PeVL 33/2006, s. 3.

⁴²¹ Ks. myös Mäkinen 2010a, s. 252.

⁴²² PeVL 33/2006, s. 3.

⁴²³ Mäkinen 2019, s. 27–28.

⁴²⁴ Ks. esim. PeVL 27/2005, s. 5; PeVL 33/2006, s. 2.

oikeusturva toteutuukin yleisten tuomioistuinten lainkäytön kautta eikä asiaratkaisua tarvita eikä itse asiassa ole edes mahdollista saada hallintolainkäyttöteitse.

Jos kunnan yksityisoikeudellisessa asiassa tekemän päätöksen tulkittaisiin olevan kokonaan valituskiellon piirissä, tarkoittaisi tämä tavoitesuuntautuneen tulkinnan käsitteistön mukaisesti käytännössä sitä, että voimassaolevaa lakia tulkitaan poissulkevasti siksi, että ei ole perusteita tulkita sitä jonkin väljemmän tulkintavaihtoehtoon mukaisesti, koska lain tavoitteet ovat toisenlaiset. Lain tavoitteilla tarkoitetaan tässä kaikkien tapauksessa sovellettavien lakien tavoitteita yhdessä, koska pelkästään prosessinormin tai kuntalain kaltaisen hallinnollisen normin tavoitteet yksinään tarkasteltuina antaisivat kokonaisuudesta tarpeettoman suppean kuvan. Niinpä tavoitteisiin tulee sisällyttää asianosaisen oikeusturvan ja kunnan jäsenen valvontaintressin lisäksi yhtä lailla esimerkiksi vahingonkäräjien korvausoikeuden toteutuminen, työsuhteen merkitys työnantajalle ja työntekijälle, kunnan maapoliittiset tavoitteet ja kuntalaisten elinympäristöään koskevat oikeudet kuin kunnan, velallisen ja velkojan taloudellisetkin intressit. Poissulkeva tulkinta estäisi kunnan jäsenen valvontavalituksen, mutta toki jättäisi asianosaisen käyttöön tavanomaiset yksityisoikeudelliset oikeussuojakeinot, kuten siviilikanteen yleisessä tuomioistuimessa. Myös monet muut valvonnan keinot jäisivät mahdollisiksi.

Poissulkevan tulkinnan eräänä seurauksena olisi, ettei kunnallisen päätöksenteon julkisoikeudellisia elementtejä, kuten esteellisyyskysymyksiä tai päätöksen perusteluvelvoitetta, voitaisi saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi, koska yleisellä tuomioistuimella ei ole tällaista tutkimistoimivaltaa.⁴²⁵ Tämä seikka on syytä pitää mielessä tulkintavaihtoehtoja arvioitaessa; kysymys on lähinnä siitä, olisiko jotakin toista oikeuskeinoa tai menettelyä syytä vastaavasti vahvistaa tai korostaa, jotta valvontajärjestelmän kokonaisuus pysyisi muutoksesta huolimatta riittävän kattavana ja tasapainoisena.

7.3 Välittävä tulkinta: Kunnallisvalituskelpoisuuden tai kunnallisvalitusoikeuden osittainen rajoittaminen

Kolmantena tulkintavaihtoehtona tarkastelen mahdollisuutta rajoittaa kunnan yksityisoikeudellisissa asioissa tekemien päätösten kunnallisvalituskelpoisuutta sulkematta sitä kuitenkaan kokonaan pois.

Rajoituksia voidaan pohtia useammassa eri ulottuvuudessa: Esimerkiksi asian yksityisoikeudellisen luonteen mukaisesti niin, että tietyt yksityisoikeudelliset oikeustoimet jäisivät kunnallisvalituksen ulkopuolelle mutta toiset eivät, tai sitten

⁴²⁵ Mäenpää 2019, s. 140.

käytettävissä olevien muutoksenhakukeinojen suhteen niin, että vaikka jotakin yksityisoikeudellista oikeustointa koskeva päätös olisi vielä oikaisuvaatimuskelpoinen, se ei olisikaan enää kunnallisvalituskelpoinen.

Mahdollista on myös tarkastella vaihtoehtoa, jossa muutoksenhakijan rooli kunnan jäsenenä tai asianosaisena vaikuttaisi siihen, millaisten menettelysäännösten mukaan asiaa käsitellään. Viimeksi mainittua vaihtoehtoa voidaan tarkastella yhtäältä kysymyksenä asianosaisen tai kunnan jäsenen oikaisuvaatimusoikeudesta verrattuna kunnallisvalitusoikeuteen.⁴²⁶ Itse asiassa kunnan sisäisen oikaisuvaatimusmenettelyn säilyttämällä mutta kunnan ulkoisen valitusmenettelyn poissulkemisella voisi olla myös itsehallintoon liittyviä perusteluja.⁴²⁷ Toisaalta sitä voidaan tarkastella pohdintana kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen käyttöaloista.

Tarkastelen tässä tutkimuksessa neljää yksityisoikeudellista kokonaisuutta: Vahingonkorvausta, työsopimusta, kiinteistönluovutusta ja takauksen antamista. Lähtökohtaisesti voi olla perusteltua arvioida, että jotkut kunnan oikeussuhteet tai kunnan tekemät oikeustoimet ovat luonteeltaan sellaisia, että niitä koskeva asianosaisen oikeussuojatarve on toisia suurempi tai että niitä koskee selkeä kunnan jäsenen valvontaintressi. Tällaisiin päätöksiin kohdistettavaa muutoksenhakua ei välttämättä ole perusteltua rajoittaa, mutta myös vastakohtaa on paikallaan arvioida. Jos näkyvissä ei ole sen enempää relevanttia oikeussuojaintressiä kuin valvontaintressiäkään, valituskelpoisuuden rajoittaminen voi olla juuri oikea toimenpide. Samalla on kuitenkin tunnistettava kasuistisen sääntelyn riski: Voi olla vaikeaa tehdä relevantteja eroja erilaisten oikeustoimien ja erilaisten muiden oikeuskysymysten valituskelpoisuuden suhteen niin, että kokonaisuus pysyy edelleen periaatteenkin tasolla perusteltavissa olevana.

Päätöksen kunnallisvalituskelpoisuuden eriyttämistä sen oikaisuvaatimuskelpoisuudesta on tarkasteltu muissakin kuin yksityisoikeudellisissa yhteyksissä.⁴²⁸ Jos päätöksen oikaisuvaatimuskelpoisuuden sääntely ja tulkinta olisi lievempää kuin kunnallisvalituskelpoisuuden, osa kunnan tekemistä päätöksistä saataisiin kunnan sisäisen valvonnan piiriin, vaikka niiden oikeellisuutta ei sen jälkeen enää voitaisikaan saattaa hallintotuomioistuinten tutkittavaksi. Tällä hetkellä tilanne ei kuitenkaan ole tällainen.⁴²⁹

Asianosaisen kannalta oikaisuvaatimusmenettelyllä voi olla todellista oikeussuojamerkitystä yksityisoikeudellisessakin asiassa, koska hän voi tehdä oikaisuvaati-

⁴²⁶ Ks. myös Siitari-Vanne 2005, s. 403.

⁴²⁷ Mäkinen 2010a, s. 258.

⁴²⁸ Ks. myös Kuusikko 2009, s. 202.

⁴²⁹ Kuusikko ym. 2019, s. 34.

muksen laillisuusperusteen lisäksi myös tarkoituksenmukaisuusperusteella. Oikaisuvaatimus mahdollistaa paitsi päätöstä koskevien kriittisten huomioiden esittämisen, myös täydentävän selvityksen tarjoamisen, samoin kuin päätöksen aiempaa paremman perustelemisen, joka antaa asianosaiselle mahdollisuuden paremmin arvioida sekä kunnallisvalituksen hyödyllisyyttä että siviilikanteen menestymisen mahdollisuuksia. Kunnan jäsenen kannalta oikeussuojamerkitys ei ole ollenainen, eihän kunnan jäsen valvontaa harjoittaessaan ole hakemassa itselleen oikeussuojaa. Kunnan jäsenellä on harvoin myöskään tarjolla uutta, parempaa selvitystä, jolla olisi merkitystä asian ratkaisemiselle. Sinänsä kriittisten huomioiden esittämismahdollisuudella voi olla arvonsa myös kunnan jäsenelle, samoin paremmin perustellun päätöksen saamisella. Näitä seikkoja ei kuitenkaan liene pidettävä sellaisina perusteina, joiden johdosta kunnan jäsenen oikaisuvaatimusoikeuden säilyttäminen olisi tarpeen vaikka tämän kunnallisvalitusoikeutta rajoitettaisiin.⁴³⁰

Valitusoikeuden poistaminen tai rajoittaminen on kuitenkin vain eräs vaihtoehto.⁴³¹ Jos valitusoikeutta ei poisteta tai rajoiteta, on syytä tarkastella myös muita vaihtoehtoja, joilla voitaisiin lieventää valitusoikeudesta aiheutuvia hankaluuksia kunnan yksityisoikeudelliselle toiminnalle. Eräs tällainen vaihtoehto olisi korjaavien toimenpiteiden mahdollistaminen oikeudenkäynnin vireillä ollessa. Vaihtoehto on jo pitkään ollut käytössä Ruotsissa, missä *kommunallagenin* 13 luvun 9 §:n mukaan kunnan päätöstä ei tarvitse kumota, jos se on menettänyt merkityksensä olosuhteissa myöhemmin tapahtuneiden muutosten seurauksena. Tällaisena olosuhteiden muutoksena pidetään esimerkiksi sitä, että kunta on tehnyt samassa asiassa uuden päätöksen ja tämä myöhempi päätös on tullut lainvoimaiseksi.⁴³² Kunta voi toisin sanoa tehdä uuden päätöksen korjatakseen aiemmassa päätöksessä olevan virheen odottamatta vireillä olevan lainkäyttöasian ratkaisua. Tämä on ilmeinen poikkeus vireilläolovaikutuksesta (*litis pendens*), mutta samalla poikkeus, jolla on huomattava myönteinen vaikutus kuntien toimintakäytännöille. Poikkeus ei kuitenkaan ole aina sovellettavissa, koska pääsääntönä on, ettei päätöstä, josta on jollekulle etua, ei voida muuttaa tämän vahingoksi sillä aikaa, kun valitusprosessi on vireillä.⁴³³

⁴³⁰ Kuusikko 2009, s. 197-199.

⁴³¹ Ks. Hallberg 1978, s. 368, jossa todetaan, että aiemmassa oikeuskirjallisuudessa on itse asiassa viitattu myös päinvastaiseen ratkaisuun, jossa kunnallisvalituksen käyttöalaa laajennettaisiin prosessitaloudellisista syistä asioihin, jotka muuten käsiteltäisiin siviilioikeudellisina riita-asioina. Tällainen muutos vaatisi uutta rajanvetoa kunnallisvalitusmenettelyn ja siviiliprosessin välille todennäköisesti suuntaan, jossa siviiliprosessin käyttöalaa supistettaisiin. Tällaista keskustelua on kuitenkin käyty vain ohimennen.

⁴³² Madell – Lundin 2019, s. 326.

⁴³³ Ribbing 2018, s. 340.

Suoranaisten virheiden korjaaminen on toki mahdollista myös Suomen lain mukaan. Hallintolain 50 §:ssä säädetään aineellisten virheiden korjaamisesta ja lain 52 ja 53 §:ssä korjaamismenettelystä. Viranomainen voi korjata virheen omasta aloitteestaan, mutta sillä ei ole velvollisuutta toimia näin. Sinänsä myös lainvoimainen päätös ja päätös, josta on valitettu, on korjattavissa⁴³⁴, mutta tästä huolimatta korjaamismenettelyä ei Suomessa ole pidetty samalla tavoin mahdollisuutena reagoida vireillä olevaan valitukseen kuin Ruotsissa on tehty.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kunnallisen itsehallinnon keskeiset piirteet voitaisiin kenties jatkossa ottaa huomioon myös yhtenäisesti säännellyn valituslajin, hallintovalituksen, puitteissa.⁴³⁵ Niinpä valitusoikeuden poissulkemisen ohella on mahdollista arvioida myös sitä, että hallinto-oikeudellisena oikeussuojakeinona olisikin kunnallisvalituksen sijasta hallintovalitus. Koska kyseessä on asianosaisen oikeussuojakeino, myös tässä tapauksessa kunnan jäsenen valvonta jäisi toteutumatta. Siksi harkintaa olisi tehtävä tapaus tapaukselta, milloin muutoksenhaku voidaan järjestää hallintovalitukseksi ja milloin kunnallisvalitukseksi. Hannus, Hallberg ja Niemi pitävät kuitenkin luonnollisena, että kunnallishallinnossa etusija on periaatteessa annettava kunnallisvalitukselle, toisin sanoen, että erityisiä säännöksiä muutoksenhausta on annettava tai pidettävä voimassa vain, milloin tähän on erityisiä syitä.⁴³⁶ Yhteen valituslajiin, hallintovalitukseen, siirtymisen seurauksia tulisi tarkastella laajasti: Mitä uutta kuntiin kohdistuvaa valvontaa tämä tarkoittaisi, lisääntyisikö kanteluherkkyyks tai -käytäntö, mikä vaikutus olisi kuntien ja hallintotuomioistuinten resursointiin, mikä olisi vaikutus kunnalliseen itsehallintoon ja kunnan jäsenen asemaan, paranisiko vai heikkenisikö hallinto?⁴³⁷ Nämä Mäkisen esille nostamat kysymykset jäävät tässä maininnan varaan, koska tutkimuksen painopiste on nimenomaan kunnallisvalituksen, ei hallintovalituksen tarkastelussa. Jos valitusoikeus poistettaisiin tai sitä kavennettaisiin, johtaisi tämä epäilemättä muiden valvontakeinojen käytön lisääntymiseen.⁴³⁸ Tilanteissa, joissa kunnan jäsenten valvontaintressi on vähäinen ja joissa asianosaisella on käytettävissään muita oikeussuojakeinoja, tällainen lisääntyminen ei välttämättä kuitenkaan olisi resurssien järkevän käytön kannalta kohtuuton.

Mäkinen on tarkastellut asianosaisaseman huomioon ottamista oikeuskäytännössä myös toisesta näkökulmasta, jos asianosaisen tekemään kunnallisvalitukseen sovellettaisiin soveltuvin osin hallintoprosessilainsäädäntöä ikään kuin kyseessä olisi hallintovalitus; tämä mahdollistaisi kassatorisuuden ja määräaika-sidonnaisen valitusperusteiden esittämisvelvollisuuden lieventämisen silloin, kun

⁴³⁴ Harjula – Prättälä 2019, s. 914.

⁴³⁵ Mäenpää 2006, s. 159; Mäkinen 2010a, s. 251.

⁴³⁶ Hannus ym. 2009, s. 527.

⁴³⁷ Mäkinen 2010a, s. 258.

⁴³⁸ Mäkinen 2010b, s. 198; Kuusikko ym. 2019, s. 32.

valittajana on asianosainen. Tämä toki edellyttäisi sen vaatimista, että valittaja ilmoittaa valituksessaan missä roolissa valitus tehdään. Mäkinen viittaa tässä erityisesti asiaryhmiin, joihin kunnallisvalitus sopii huonosti juuri siksi, että niissä on kyse nimenomaan asianosaisen oikeuksista (esim. monet viranhaltijalain asiaryhmät).⁴³⁹

Perusoikeuksien kannalta olisi epäilemättä perustellumpaa, jos valituslajina olisi kunnallisvalituksen sijasta hallintovalitus. Hallintovalitus on nimenomaisesti yksilön oikeussuojakeino; kunnan jäsen ei puolestaan voi tehdä hallintovalitusta valvoakseen kunnan toiminnan laillisuutta.⁴⁴⁰ Hallintovalitusmenettelyssä ei uusien valitusperusteiden esittämismahdollisuutta ole rajoitettu samalla tavoin kuin kunnallisvalitusmenettelyssä. Lisäksi hallintovalitusta käsittelevä tuomioistuin voi myös muuttaa valituksenalaista päätöstä eikä pelkästään kumota sitä, kuten kasatorisessa prosessissa.

Olisi kuitenkin varsin hankalaa, jos sama päätös olisi asianosaiselle hallintovalituskelpoinen ja kunnan jäsenelle kunnallisvalituskelpoinen. Tilanne olisi epäselvä ja prosessi monimutkainen, jos sekä asianosainen että kunnan jäsen valittaisivat samasta päätöksestä. Voi silti olla, että tällainen tilanne pystyttäisiin huolellisen lainvalmistelun keinoin hallitsemaan.⁴⁴¹

Verrattuna yllä käsiteltyihin melko teoreettisiin ajatusrakennelmiin on paikallaan huomauttaa, että siviiliprosessi täyttää kaikki oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset. Olisi siksi yksinkertaisempaa ja epäilemättä myös tehokkaampaa todeta, että asianosaisen oikeusturva yksityisoikeudellisessa asiassa toteutuu parhaiten nimenomaan siten, että hänellä on oikeus nostaa kuntaa vastaan kanne.

En ota tässä tutkimuksessa enemmälti kantaa siihen oikeusturvan kannalta sinänsä relevanttiin kysymykseen, että asianosaisen oikeudenkäyntikuluriski on yleisessä tuomioistuimessa suurempi kuin hallintotuomioistuimessa, jossa julkiselle asianosaiselle harvoin, jos koskaan tuomitaan korvausta oikeudenkäyntikuluista ja jossa yksityisen asianosaisen riski omista kuluistaan on virallisperiaatteen johdosta samaan tapaan pienempi. Jos todellisen oikeussuojan saaminen hallintolainkäytössä on epävarmaa, ei sillä, että hallintolainkäyttö on suhteellisesti edullisempaa, ole olennaista merkitystä.

Lainsäädäntömme tarjoaa myös esimerkin kunnallisvalituskelpoisuuden rajoittamisesta lainkäytön tehokkuuteen liittyvillä perusteilla. Kyse on julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmästä, jonka piiriin ja markkinaoikeuden toimivaltaan

⁴³⁹ Mäkinen 2010a, s. 259.

⁴⁴⁰ Kuusiniemi 2010, s. 233.

⁴⁴¹ Mäkinen 2010a, s. 258.

kuuluissa asioissa ei hankintalain 163 §:n mukaan saa hakea muutosta kuntalain mukaisesti.⁴⁴²

Esimerkki on mielenkiintoinen myös siksi, että siinä liikutaan yksityisoikeuden ja julkisoikeuden leikkauspisteessä.⁴⁴³ Hankintamenettelyn lopputuloksena syntyvä hankintasopimus on pääsääntöisesti yksityisoikeudellinen.⁴⁴⁴ Hankinta-asioita puolestaan pidetään yleisesti julkisoikeudellisina niin hankintalain mukaan kuin hankintalain ulkopuolellakin, koska hankintoja koskevaa hankintayksikön päätöksentekoa koskevat julkisoikeudelliset normit ja kyse on siten hallintopäätöksistä, muttei kuitenkaan hankintayksikön sopimuskumppaniin kohdistuvasta julkisen vallan käytöstä.⁴⁴⁵

Kunnallisvalitusoikeuden rajoitus merkitsee sitä, että kunnan jäsenellä ei ole oikeutta hakea muutosta kunnallisen hankintayksikön päätökseen. Siten valituskielto rajoittaa kunnan jäsenten valvontaoikeutta kunnan taloutta sivuavissa kysymyksissä⁴⁴⁶, joiden on usein ajateltu kuuluvan valvontaoikeuden keskeisimpiin kohteisiin. Hankintalain lainvalmisteluaineistossa kuitenkin todetaan aiempaan markkinaoikeuskäytäntöön viitaten, että rajoituksen käytännön merkitys kunnan jäsenen yleisen valitusoikeuden osalta on arvioitavissa varsin vähäiseksi, ja toisaalta todetaan tehokkuusnäkökulmasta myönteiseksi, selkeästi oikeustilaa parantavaksi vaikutukseksi, ettei samaa asiaa enää käsitellä kahdessa eri tuomioistuimessa. Rajoitus ei myöskään estä vetoamista hankintamenettelyssä tapahtuneisiin muihin kuin hankintalakiin perustuviin päätöksenteon virheellisyyksiin, esimerkiksi päätöksentekijän esteellisyyteen, koska markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluu esikysymyksenä ottaa kantaa tällaisiin väitteisiin.⁴⁴⁷ Tällaisenkin väitteen voi toki esittää vain asianosainen, ei kuka tahansa kunnan jäsen.

Kunnanhallituksen valvontaoikeuteen valituskielto ei vaikuta, koska myös kunnallisvalituskelvottomat hankintapäätökset ovat otto-oikeuden alaisia.⁴⁴⁸

On ilmeistä, että hankinta-asioden oikeussuojajärjestelmän tavoitteena on ollut hankintamenettelyyn osallistuvien elinkeinonharjoit-

⁴⁴² Ks. myös Harjula – Prättälä 2019, s. 903–904.

⁴⁴³ Määttä – Voutilainen 2017, s. 47–48, jossa tosin todetaan jaon menettäneen merkitystään erilaisten oikeudellisten kysymysten tarkastelussa.

⁴⁴⁴ Määttä – Voutilainen 2017, s. 44.

⁴⁴⁵ Nenonen 2014, s. 64; Halonen 2015, s. 164; ks. myös **KHO 2023:7**, jossa todetaan, etteivät julkiset hankinnat ole julkisen vallan käyttöä ainakaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) sovellettaessa.

⁴⁴⁶ Kuusikko ym. 2019, s. 36.

⁴⁴⁷ HE 190/2009 vp, s. 75/II–76/I. Kuusikko on kommentoinut hankintalain lainvalmistelua todeten, että suomalaiseen oikeuskulttuuriin kuuluu lainvalmisteluaineiston tarkastelu heikosti velvoittavana oikeuslähteenä, mutta että tässä tapauksessa hallituksen esityksen luonnehdinnat eivät vastanneet silloista oikeustilaa; kyseessä on hyvä muistutus siitä, että myös lainvalmisteluaineistoon tulee suhtautua kriittisesti (Kuusikko 2019, s. 107 ja 114–115).

⁴⁴⁸ HE 190/2009, s. 90/I.

tajien oikeusaseman turvaaminen pikemminkin kuin kuntalaisille kuuluvan kunnan toiminnan yleisen laillisuusvalvonnan turvaaminen. Elinkeinonharjoittajien oikeusasemaa itse asiassa suojataan varsin kattavasti ottaen huomioon, että muutoksenhaku voi vaiheittain etenevässä kilpailutusprosessissa kohdistua miltei mihin vaiheeseen tahansa, mukaan lukien se, ettei hankintaa ole asianmukaisesti kilpailutettu.⁴⁴⁹ Kuntalaisen valvontaintressiä ei enää suojata hankintalain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa, varsinkin kun markkinaoikeus, joka sinänsä on toimivaltainen tutkimaan myös hankintamenettelyyn sisältyviä muita lainvastaisuuksia, ei ota tätä koskevia väitteitä tutkittavaksi, ellei niitä ole esittänyt taho, jolla ylipäätään on asiassa valitusoikeus.

Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmä ei mahdollista kuntalaisen laillisuusvalvonnan toteutumista edes niissä asioissa, joissa tälle saattaisi olla tarvetta. Suurissa ja periaatteellisesti tai taloudellisesti merkittävässä asioissa, kuten kunnan järjestämistä vastuulle kuuluvien palveluiden uudelleenjärjestelyissä ja jopa ulkoistamisissa, edetään toisinaan hankintamenettelyn kautta. Kunnallisvalituskielto saattaa silloin johtaa siihen, että kunnan jäsenet eivät missään vaiheessa hanketta voi kyseenalaistaa sen lähtökohtaista laillisuutta hakemalla kunnan päätökseen muutosta. Riippuu siten kunnan tekemän järjestelyn oikeudellisesta rakenteesta, onko valvonta mahdollista vai ei.⁴⁵⁰ Sen sijaan pienissä ja taloudellisesti vähämerkityksisissä asioissa, jotka jäävät hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle esimerkiksi kynnysarvon alituksen takia, kuntalaisella on täysimittainen kuntalain mukainen oikeus hakea päätökseen muutosta. Paradoksaalista kyllä, kun kuntalaisella kenties olisi suuri intressi muutoksenhauille, se on kielletty, mutta kun todennäköinen intressi hakea muutosta on vähäisempi, se on sallittu.⁴⁵¹

Suomen EU-oikeudelliset velvoitteet eivät nähdäkseni olisi estäneet kuntalaisen valvontavalitusmahdollisuuden säilyttämistä myös hankintalain soveltamisalaan kuuluvissa hankintapäätöksissä, säädetäänhän ns. valvontadirektiivissä siitä, että jäsenvaltio voi itse päättää muutoksenhakumenettelyjen yksityiskohtaisista säännöistä, kunhan menettelyt ovat ainakin niiden käytettävissä, jotka ovat tai ovat olleet tavoittelemassa tiettyä sopimusta, ja joiden etua väitetty virheellinen menettely on loukannut tai saattaa loukata.⁴⁵² Kunnallisvalituskielto on toisin sanoen kansallinen valinta, jota on lainvalmisteluaineistossa sinänsä perusteltu.

⁴⁴⁹ Siitari 2013, s. 194; Ukkola 2019, s. 10.

⁴⁵⁰ Muukkonen 2022, 2.3.2 jakso; Kuusikko 2019, s. 112.

⁴⁵¹ Ks. myös Voutilainen 2023, s. 379.

⁴⁵² Neuvoston direktiivi, annettu 21 päivänä joulukuuta 1989, julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta (89/665/ETY), 1 artiklan 3. kappale (muutettu direktiivillä 2007/66/EY), korostus tässä.

Olen sitä mieltä, että hankinta-asioissa voimassa oleva kunnan jäsenen valituskielto toimii hyvänä esimerkkinä siitä, miten muita intressejä, tässä tapauksessa Suomen eurooppaoikeudellisia velvoitteita ja elinkeinoelämän edistämistä, voidaan painottaa enemmän ja kunnan jäsenten osallistumis- ja valvontaintressejä vastaavasti painottaa vähemmän. Tämä havainto toimikoon ohjenuorana myös seuraavissa oikeustoimikohtaisissa tarkasteluissa.

8 VAHINGONKORVAUS

8.1 Tulkinnan kohteena kunnan päätös vahingonkorvausasiassa (julkaisu A)

Tämä yhteenvedon 8 jakso perustuu eritoten vuonna 2016 Kunnallistieteellisessä aikakauskirjassa julkaistuun artikkeliin ”Kunnan päätös vahingonkorvausasiassa” (julkaisu A).

Julkaisun aiheena olivat kunnan viranomaisen päätökset vahingonkorvausvelvollisuuden myöntämisestä tai kiistämisestä. Tällaiset päätökset ovat julkisoikeudellisia, vaikka päätöksen kohteena oleva oikeussuhde on yksityisoikeudellinen. Päätökset ovat oikaisuvaatimuskelpoisia ja muotomääräysten noudattamisen osalta myös kunnallisvalituskelpoisia. Hallintotuomioistuimilla ei kuitenkaan ole toimivaltaa antaa yksityisoikeudellisia oikeussuhteita koskevia määräyksiä.

Julkaisussa päädyin sille kannalle, että asianosaisen oikeus tehdä oikaisuvaatimus kunnan vahingonkorvauspäätöksestä on asianmukainen oikeussuojakeino, koska se saattaa johtaa asianosaiselle kielteisen päätöksen aineellisen sisällön muuttamiseen. Kunnallisvalitusoikeus sen sijaan on tehoton oikeussuojakeino, koska hallintotuomioistuin ei voi määrätä vahingonkorvausvelvollisuudesta. Asianosaiselle toimivampi oikeussuojakeino on yleisessä tuomioistuimessa nostettava kanne.

Vastaavasti päädyin sille kannalle, että kunnan jäsenen oikeus tehdä oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus on keskeinen väline kunnan toiminnan laillisuuden ja taloudenpidon valvomiseksi, mutta että sitä ei kuitenkaan ole helppoa sovittaa yhteen asianosaisen oikeussuojan ja oikeutettujen odotusten kanssa. Totesin, että yksityisen oikeuksien ja kunnan jäsenen intressin välisen tasapainon hakeminen on tarpeen ja katsoin, että vahingonkorvausasioissa suurempi painoarvo tulisi antaa yksityisen oikeuksille.

Ehdotin nopeana korjaavana toimenpiteenä kunnan päätöksiin liitettävän muutoksenhakuohjeen korjaamista niin, että se on selkeämpi ja myös realistisempi sen suhteen, onko muutoksenhakijalla itse asiassa mahdollisuus saada hakemaansa oikeussuojaa. Pitämällä aikavälillä olin sitä mieltä, että hallinnollinen muutoksenhaku vahingonkorvausasiassa pitäisi estää lakia muuttamalla.

Oikeushenkilönä kunta on oikeuskelpoinen ja voi joutua vahingonkorvausvelvolliseksi, oli sillä tähän tahtoa tai ei. Vahingonkorvauslain (412/1974) 2 luvun 1 §:ssä säädetään vahingonkorvausvelvollisuuden yleisistä edellytyksistä. Säännöksen mukaan se, joka tahallisesti tai tuottamuksesta aiheuttaa toiselle vahingon, on velvollinen korvaamaan sen. Yleissäännöksen ohella erityisesti kunnan

vahingonkorvausvastuuta koskevat lain 3 luvun 1 §:n 2 momentti, jonka mukaan kunnan on ns. isännänvastuun nojalla korvattava vahinko, joka on aiheutunut kunnan työntekijän tai viranhaltijan virheestä tai laiminlyönnistä toiminnassa, jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttämisenä, samoin kuin 3 luvun 2 §:n 1 momentti, jonka mukaan kunta on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon.⁴⁵³ Kunnan tuottamsvastuu voi toteutua myös ns. anonyyminä tuottamuksena, jos on ilmeistä, että vahingon on virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttanut joku kunnan organisaatioon kuuluva, vaikka häntä ei voitaisi tarkemmin yksilöidä.⁴⁵⁴ Hallinto-oikeudellisesti, kunnallisen hallintomenettelyn ja päätöksenteon kannalta, ei silti ole merkitystä mihin vahingonkorvausvastuuperusteeseen nojautuen kunnalta vaaditaan korvausta.

Vahingonkorvausasia tulee vireille kuntaan kohdistettavalla vahingonkorvausvaatimuksella.⁴⁵⁵ Vaatimuksen esittäjästä tulee samalla asianosainen. Koska kunta on julkisyhteisö, sen on noudatettava toiminnassaan hyvän hallinnon periaatteita ja laillisia menettelytapoja, joiden noudattaminen ei ole veloitteena kaikille oikeushenkilöille. Hyvään hallintoon kuuluu, että kunta edistää yksityisen oikeuden toteutumista ja pyrkii minimoimaan vahingonkärsijän kokemaa haittaa. Niinpä kunnan tulee antaa neuvoja vahingonkorvausasian vireille panemiseksi eli tässä tapauksessa kuntaan itseensä kohdistettavan yksityisoikeudellisen vaatimuksen tekemiseksi. Kunnan on viranomaisena suhtauduttava vahingonkorvauskysymyksiinkin laillisuuskyseksinä.⁴⁵⁶

Suoraan kuntaan kohdistettu vahingonkorvausvaatimus käsitellään hallinnollisesti samoin perustein kuin muutkin hallinnolliset asiat, noudattaen säädettyjä menettelytapoja ja hyvän hallinnon periaatteita. On hankittava riittävät tiedot ja selvitys asian ratkaisemista varten, tarvittaessa myös pyytämällä korvauksen vaatijaa täydentämään vaatimustaan, yhdenvertaisuuden periaatetta on noudatettava, asia on käsiteltävä puolueettomasti muun muassa esteellisyyssäännökset huomioiden, harkintavallan rajat on tunnistettava ja niitä on noudatettava, asiassa tehtävän päätöksen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen, asianosaisen luottamuksensuoja on taattava, asia on valmisteltava sekä sisällöllisesti että

⁴⁵³ Kunnan ensin mainittua vahingonkorvausvastuuta voidaan kutsua *vastuuksi tosiasiallisessa hallintotoiminnassa* ja toiseksi mainittua *vastuuksi julkisen vallan käyttämisestä* (Hakalehto-Wainio 2008, s. 30–31).

⁴⁵⁴ Arvela 2011, s. 9.

⁴⁵⁵ Pelkkä korvausvaatimuksen esittäminen ei silti tietenkään ole osoitus siitä, että kunta todella olisi vahingonkorvausvelvollinen tai että vahinkoa olisi ylipäättään tapahtunut.

⁴⁵⁶ Kuusikko ym. 2019, s. 34. Ks. myös Könkkölä ym. 2023, s. 160–163, jossa työryhmä esittää julkisyhteisön korvausvastuun laajentamista liittyen sen toiminnassa annettujen tietojen oikeellisuuteen; neuvonnan laiminlyönti saattaisi tällöin olla myös erillisen korvausvelvollisuuden peruste.

menettelyllisesti asianmukaisesti, lain aineellisia säännöksiä on noudatettava, asianosaiselle on varattava mahdollisuus tulla kuulluksi asiassa hankituista selvityksistä ja asiassa tehtävä päätös on perusteltava. Hallinnossa tavanomaiset ja lakiin perustuvat menettelyt kuvaavat samalla sitä, ettei kunta aina toimi yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa samalla tavoin kuin muu yksityisoikeudellinen toimija. Aineellisesti valmistelu käsittää kunnan kannan muodostamisen siihen, onko kyseessä ollut vahinko, onko kunta jollakin perusteella siitä vastuussa, mikä on ollut vahingon määrä ja mistä osasta vahinkoa (jos mistään) kunta on korvausvelvollinen.

Sinänsä olisi mahdollista myös, että kunta lähestyy vahingonkorvausasiaa samalla tavoin kuin muut yksityisoikeudelliset toimijat. Sen sijaan että asiaa ryhdyttäisiin edellä kuvatuin tavoin valmistelemaan, siinä voitaisiin käynnistää neuvottelu ja ryhtyä tavoittelemaan yhteisymmärrystä asianosaisen kanssa siitä, mikä olisi käsiällä olevien tosiseikkojen ja saatavilla olevan näytön valossa kumpaan osapuolta tyydyttävä sovintoratkaisu. Valitettavan usein tämä mahdollisuus jätetään kuitenkin käyttämättä.⁴⁵⁷ Neuvottelu ei toki ole helppoa, vaan se vaatii omaa osaamistaan. Lisäksi julkisen toiminnan lainalaisuuden vaatimus ja hyvän hallinnon periaatteet, eritoten yhdenvertaisuuden periaate, saattavat itsessään vaikuttaa neuvottelu- ja sopimusalttiutta alentavasti. Viranomaisen kanssa asioivaa henkilöä pidetään usein pikemminkin asiakkaana (jos kohta ei enää useinkaan hallintoalamaisena), jolle annetaan päätös, mutta jonka kanssa ei neuvotella. Neuvottelun onnistumista edistää lisäksi se, että kunnan puolesta neuvottelevalla henkilöllä on riittävä mandaatti neuvotella hyvässä uskossa ja siten, että toisella osapuolella voi olla luottamusta siihen, että saavutettu neuvottelutulos pitää. Koska tulos sen jälkeen siirtyy osapuolten välisestä neuvottelusta varsinaisen kunnallisen päätöksenteon piiriin ja altistuu sen erilaisille valvonnan muodoille, esimerkiksi muutoksenhauille, tätä luottamusta ei välttämättä aina voida ylläpitää.

Tapahtuipa vahingonkorvausasian valmistelu perinteisessä yksipuolisessa hallintomenettelyssä tai päädyttiinpä asiassa neuvottelutulokseen, valmistelun tai neuvottelun lopputuloksena on kunnan päätös. Päätöksellä ja sen pysyvyydellä ei sinänsä ole vaikutusta kunnan yksityisoikeudelliseen velvoittautumiseen, esimerkiksi sopimuksen sitovuus määräytyy yksityisoikeudellisten normien mukaan, ei sen mukaan onko sopimuksen tekemistä koskeva päätös pysyvä vai ei. Tästä huolimatta vahingonkorvausta koskeva kunnan päätös on syytä pöytäkirjata, koska se ei ole luonteeltaan sellainen, että pöytäkirjaaminen olisi tarpeetonta. Näin yhtäältä siksi, että korvausvaatimuksen hyväksyvä päätös vahvistaa kunnalle maksuvelvollisuuden ja toisaalta siksi, että vahingonkorvausta koskeva kunnan päätös on vakiintuneesti muutoksenhakukelpoinen eikä yksittäisen kunnan ole perusteltua

⁴⁵⁷ Arvela 2011, s. 5.

ryhtyä muuttamaan tätä oikeustilaa ainakaan omaa päätöksentekokäytäntöön vähemmän avoimeksi tai läpinäkyväksi korjaamalla.

Sinänsä pöytäkirjaamattoman, ns. lomakepäätöksen tekeminen vahingonkorvausasiassa voisi ainakin täyden korvauksen tapauksessa olla tarkoituksenmukaista ja sähköisen asioinnin yleistyessä tällaisia päätöksiä voitaisiin tehdä myös sähköisesti. Muuten kuin pöytäkirjalla tehtävät päätökset perustellaan kuitenkin yleensä varsin suppeasti, joten mahdollisia ristiriitoja sisältävissä asioissa niiden käyttäminen ei ole suotavaa.

Kunta ei vahingonkorvausasiaa käsitellessään ja ratkaistessaan käytä julkista valtaa. Vahingonkorvausasiassa tehtävä päätös ei ole kenenkään oikeuksia lopullisesti määrittävä, vaan pelkästään kunnan kannanotto siihen, millainen asian oikea lopputulos on. Päätöksen aineellisella lopputuloksella ei itse asiassa ole erityisen suurta merkitystä asian mahdollisten seuraavien vaiheiden kannalta. Päätös voi olla asianosaisen kannalta myönteinen, kun vaatimus hyväksytään, tai kielteinen, kun vaatimus hylätään tai se hyväksytään vain osittain. Viimeksi mainitussa tapauksessa ei välttämättä ole edes selvää, missä määrin asianosainen pitää päätöstä myönteisenä tai kielteisenä. Kunnan jäsen, joka ei ole asianosaisasemassa, saattaa puolestaan arvioida päätöstä aivan eri lähtökohdista ja hänen kantansa sen lopputuloksen myönteisyyteen tai kielteisyyteen määrittyy eri perustein. Päätös on siksi alttiina muutoksenhauille joka tapauksessa.

Jos vahingonkorvausta tulee päätöksen mukaan maksettavaksi, päätöksellä on taloudellisia vaikutuksia, suhteessa kunnan talouden kokonaisuuteen yleensä kuitenkin melko vähäisiä. Vahingonkorvaus kuuluu kunnan oikeudellisesti sidottuun menotalouteen: Kyse on sellaisen asianosaiselle kuuluvan oikeuden toteuttamisesta, jossa kunta on velvoitettuna osapuolena. Kunnalla ei ole harkintavaltaa maksamisen suhteen eikä korvaus kuulu valtuuston budjettivallan piiriin. Jos velvoite on erääntynyt, se on maksettava määrärahoista riippumatta. Erääntymätön, mutta tiedossa oleva maksuvelvollisuus puolestaan on sidottu ja se on otettava talousarvioon.⁴⁵⁸

Vahingonkorvausasia voi edellä kuvatun ohella tai sijasta tulla vireille myös riitaisemmalla tavalla eli suoraan kuntaa vastaan nostettavalla kanteella yleisessä tuomioistuimessa ilman, että vaatimusta olisi ensin lainkaan kohdistettu kuntaan tai jopa ilman, että kunta ylipäätään olisi tietoinen vahingosta ja siihen liittyvästä korvauskysymyksestä.⁴⁵⁹ Tällaisessa tilanteessa asia tulee vireille kun tuomioistuimen antama haaste annetaan kunnalle tiedoksi. Jos kunnalta vaaditaan korvausta

⁴⁵⁸ Heuru ym. 2011, s. 338.

⁴⁵⁹ Ks. myös Suviranta 2005, s. 197.

kanneteitse eikä suoraan kuntaan kohdistetulla vaatimuksella, asian hallinnollinen käsittely kunnassa jää vähäisemmäksi, koska kanteeseen vastaaminen on kunnassa varsin erilaisen menettelyn kohteena kuin suoraan korvausvaatimukseen vastaaminen. Monissa Suomen kunnissa oikeudenkäyntiasian hoitaminen uskotaan asianajajan hoidettavaksi. Kunta on asianajajan päämies, jonka kannanmuodostus tapahtuu kunnan jonkun johtavan viranhaltijan toimesta vapaamuotoisesti ilman, että asiassa tehtäisiin ainakaan tässä vaiheessa varsinaista päätöstä. Jos jostakin, kunnan päätös voidaan tehdä toimeksiannon uskomisesta asianajajalle, muttei tälle annettavien toimiohjeiden sisällöstä. Joissakin Suomen kunnissa (*kuten Helsingissä) oikeudenkäyntiasiat puolestaan hoidetaan kunnan oman henkilöstön toimesta.

8.2 Vahingonkorvauksen tavoitteet

Oikeudella vahingonkorvaukseen suojataan vahingon kärsineen perusoikeuksia, erityisesti henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta sekä omaisuuden suojaa.⁴⁶⁰

Lainvalmisteluaineiston mukaan vahingonkorvauksen keskeinen tavoite on perustaa vahingon kärsineelle oikeus taloudelliseen hyvitykseen hänelle aiheutetun vahingon johdosta.⁴⁶¹ Tätä vahingonkorvauksen reparatiivista vaikutusta, samoin kuin sen preventiivistä eli ennalta ehkäisevää ja moraalia ylläpitävää vaikutusta, on myöhemmin kuitenkin luonnehdittu enemmänkin keinoksi saavuttaa vahingonkorvausoikeuden viimekätinen yhteiskunnallinen tavoite, järjestyksen ylläpitäminen ja turvallisuuden toteuttaminen sillä tavoin, ettei henkilöiden toimintavapaus liiaksi rajoitu.⁴⁶²

Organisaatioon kohdistuvan isännänvastuun tavoitteena on lainvalmisteluaineiston mukaan toteuttaa vahingonkorvauksen päätavoitetta eli pyrkimystä turvata vahingon kärsineelle korvaus vahingosta, johon työnantajan toiminta tai työ saattaa johtaa. Niinpä isännänvastuusäännöstä tulisi soveltaa pikemminkin väljästi kuin suppeasti, koska muuten ne edut, joiden turvaamiseen säännöksellä pyritään, helposti jäävät suojaa vaille.⁴⁶³

Vahingonkorvauksen tarkoituksena on siis nimenomaan tarjota oikeusjärjestyksen yksityiselle säätämille oikeuksille suojaa tilanteissa, joissa yksityisen oikeus ei ole toteutunut eikä sitä ole mahdollista toteuttaa tehokkaasti muilla tavoin kuin

⁴⁶⁰ Ståhlberg – Karhu 2020, s. 27.

⁴⁶¹ HE 187/1973, s. 8/I.

⁴⁶² Ståhlberg – Karhu 2020, s. 8.

⁴⁶³ HE 187/1973, s. 16/I.

vahingonkorvausvastuun avulla.⁴⁶⁴ Ideana ja tavoitteena on siis suojata vahingon kärsinyttä ja hyvittää tätä kärsimästään vahingosta. Tämän tavoitteen huomioiminen on nähdäkseni erityisen olennaista kun arvioidaan kuntien vahingonkorvausvelvollisuutta ja vahingonkorvausmenettelyä koskevaa sääntelyä ja erityisesti sitä, missä määrin vahingon aiheuttajan ja vahingon kärsineen välisen oikeussuhteen ulkopuolisilla tahoilla pitäisi olla oikeus puuttua tähän suhteeseen.

Samalla on paikallaan pitää mielessä, että vahingonkorvausta koskevaa asiaa pidetään yksityisoikeudellisena riippumatta siitä, mihin vahingonkorvausvastuu voisi perustua eli myös niissä tilanteissa, joissa kyse on vahingonkorvausvastuusta julkista valtaa käytettäessä.⁴⁶⁵

Tätä kantaa on myös kritisoitu: *Tore Modeen* on pitänyt vahingonkorvausoikeutta julkisoikeuteen kuuluvana siltä osin kun se koskee julkishallinnossa syntyviä vastuukysymyksiä. Se, että yleiset tuomioistuimet ovat toimivaltaisia ratkaisemaan vahingonkorvauslakiin perustuvia julkishallinnon vastuuta koskevia juttuja, ei muuta niiden luonnetta.⁴⁶⁶ Mäenpää puolestaan on huomauttanut, että kun julkisyhteisön korvausvelvollisuus perustuu julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen, vastuun perusteiden selvittäminen edellyttää joka tapauksessa viranomaisen toiminnan ja julkisoikeudellisen suhteen lainmukaisuuden arviointia ensisijaisesti julkisoikeudellisen lainsäädännön kannalta. Tämä on tyypillisesti hallintoprosessin alaan kuuluva tehtävä, mikä puoltaa hallintolainkäyttölain soveltamisalan laajentamista siten, että myös viranomaisen päätöksellään aiheuttaman vahingon korvaamista koskevat asiat voidaan tutkia ja ratkaista joko samaa päätöstä koskevan muutoksenhaun yhteydessä tai mahdollisesti erikseen hallintoriitamenettelyssä.⁴⁶⁷

Kunnan yksityisoikeudellinen velvoittautuminen, asianosaisen oikeusturva ja kunnan jäsenelle lain mukaan kuuluva valvontaoikeus ovat keskinäisessä ristipaineessa. Tällaista ristipainetta voitaisiin lieventää sekä hallinnollisilla järjeistämistoimilla, kuten muutoksenhakuohjeiden täsmentämisellä ja selkeyttämisellä, että lainmuutoksilla, joilla voitaisiin nykyistä paremmin ohjata aidosti riitaiset asiat käsiteltäviksi forumissa, joka soveltuu niiden käsittelyyn, eli yleisessä tuomioistuimessa.

⁴⁶⁴ Hakalehto-Wainio 2008, s. 68.

⁴⁶⁵ Kuusikko ym. 2019, s. 34.

⁴⁶⁶ Modeen 1996, s. 236.

⁴⁶⁷ Mäenpää 2006, s. 162.

8.3 Asianosaisen muutoksenhakuoikeuden vaikutus kunnan vahingonkorvausvelvollisuutta koskevassa asiassa

Vahingonkorvausvaatimuksen hyväksyminen, ja sitä myötä korvauksen maksamisesta päättäminen, tai vaatimuksen hylkääminen ei ole varsinaista kunnan viranomaistoimintaa eikä julkisen vallan käyttöä. Tätä koskeva päätös on silti julkisoikeudellinen, vaikka päätöksen kohteena oleva oikeussuhde onkin yksityisoikeudellinen. Kunnan toimivaltaisen viranomaisen vahingonkorvausvaatimukseen antama päätös on kuitenkin lopullinen kannanotto kunnan korvausvelvollisuuteen ja sitä pidetään vakiintuneesti kuntalain mukaan oikaisuvaatimuskelpoisena. Oikaisuvaatimusasiassa vahingonkorvauskysymys voidaan käsitellä kunnassa kokonaisuudessaan, koska kunta voi toki ottaa tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta kantaa myös yksityisoikeudellisiin kysymyksiin. Toisin kunnallisvalitusta käsiteltäessä, kun hallinto-oikeus ei voi toimivaltansa puitteissa antaa kunnan korvausvelvollisuutta koskevia sisällöllisiä ratkaisuja, vaikka se voikin arvioida päätöksen periaatteellista ja muodollista lainmukaisuutta.

Oikaisuvaatimus asianosaisen oikeussuojakeinona vahingonkorvausasiassa puolustaa paikkaansa, koska se mahdollistaa jo tehtyä päätöstä koskevien kriittisten huomioiden esittämisen viranomaiselle, joka käsittelee asian viipymättä uudelleen. Kyseessä on tavallaan kunnan toiminnan laadunvarmistus. Koska oikaisuvaatimus voidaan tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperusteella, sillä voi olla asianosaisen kannalta todellista myönteistä vaikutusta. Asianosaisen oikeutta tehdä oikaisuvaatimus ei ole syytä rajoittaa olkoonkin, että käytettävissä oleva tutkimusaineisto ei osoita, että kunnallisten toimielinten päätökset olisivat oikaisumenettelyssä juurikaan muuttuneet. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuden kokemukseen oikaisuvaatimusmenettelyn olemassa ololla on kuitenkin vaikutusta.⁴⁶⁸

On selvää, että jos asianosainen joutuu riitauttamaan kunnan vahingonkorvausta koskevan päätöksen, hänen tulee saada osakseen oikeudenmukainen oikeudenkäynti, mukaan lukien sellainen tehokas oikeussuoja, jossa aineellisella oikeudella on mahdollisuus toteutua.⁴⁶⁹ Niinpä asianosaisen tekemää kunnallisvalitusta on syytä arvioida eri tavalla kuin oikaisuvaatimusta. Koska kunta ei voi omalla päätöksellään sitoa yksityisoikeudellisen oikeussuhteen toista osapuolta, kunnan päätös ei itse asiassa määritä tämän oikeuksia. Riitautuneen asian aineellinen ratkaisu ja tarvittaessa täytäntöönpanoperuste on siksi haettava yleisestä tuomioistui-

⁴⁶⁸ Ks. vuoden 1995 kuntalain toteutumista koskeva seurantalutkimus Hoikka ym. 1999, s. 272–274; KM 2007:1, s. 46.

⁴⁶⁹ Mäkinen 2010b, s. 28.

mesta. Kunnallisvalitusta käsittelevä hallintotuomioistuin voi arvioida vain kunnan päätöksen julkisoikeudellisia elementtejä eikä se kassaatioperiaatteen johdosta voi antaa päätöstä, joka toimisi täytäntöönpanoperusteena. Hallintolainkäytön tarjoamaa oikeussuojaa asianosaiselle onkin pidettävä pikemminkin muodollisena kuin tehokkaana ja samalla asianosaisen kunnallisvalitusoikeutta pikemminkin ongelmallisena kuin hyödyllisenä. Tämä seikka olisi tarpeen huomioida myös käytännön kunnallishallinnossa siten, että oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen liitettävässä valitusosoituksessa riittävän selvästi ilmoitettaisiin, mitkä ovat hallintotuomioistuimen päätösvallan rajat, kun kyseessä on yksityisoikeudellinen asia. Tällä pystyttäisiin vähentämään turhia kunnallisvalituksia.

Erikseen on syytä mainita myös vahingonkorvauslain 3 luvun 4 §:n säännös, jonka mukaan jos kunnan viranomaisen virheellisen ratkaisun johdosta vahinkoa kärsinyt on pätevältä syyttä jättänyt hakematta muutosta siihen, ei hänellä ole oikeutta saada kunnalta korvausta vahingosta, jolta hän hakemalla muutosta olisi voinut välttyä.⁴⁷⁰ Säännös koskee tilanteita, joissa kunnan päätöksestä on itsessään aiheutunut vahinkoa, eikä niinkään tilanteita, joissa kunta päätöksellään kieltäytyy maksamasta korvausta vaikka siltä on korvausta vaadittu. Jälkimmäisessä tapauksessa kyse on vahingonkorvausta koskevan kunnan kannan muodostamisesta pikemmin kuin siitä, että vahinko olisi varsinaisesti aiheutunut tästä kannasta.

Jos kuntaan kohdistettuun vahingonkorvausvaatimukseen annetusta päätöksestä tehty valitus käsiteltäisiin myös aineellisesti hallintotuomioistuimessa, syntyisi lisäksi riski siitä, että korvausasian aineellinen ratkaisu on erilainen riippuen siitä, mitä oikeussuojakeinoa asianosainen päättää käyttää. Yksittäisten tapausten lisäksi syntyisi merkittävä riski samaa asiaa koskevien oikeuskäytäntöjen eriytymiselle yleisissä tuomioistuimissa ja hallintotuomioistuimissa. Siksi olen jo julkaisussa A katsonut perustelluksi yhtäältä, ettei vahingonkorvausoikeuden aineellisia kysymyksiä siirretä hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltäviksi⁴⁷¹, ja toisaalta, että pitemmällä aikavälillä olisi tarpeen säätää nimenomaisesti valituskiellosta asioissa, jotka sisältävät vain kunnan kannanoton vahingonkorvausasiassa.

⁴⁷⁰ Ks. myös Könkkölä ym. 2023, s. 166, jossa työryhmä esittää tämän muutoksenhakuvaa-
timuksen lieventämistä siten, että kohtuussyiden niin vaatiessa vahingonkärsijä ei kuitenkaan menettäisi oikeuttaan korvaukseen.

⁴⁷¹ Tämä myös supistaisi siviiliprosessin käyttöalaa, ks. alaviite 427. Ks. myös Suviranta 2005, s. 211–212.

8.4 Kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeuden vaikutus kunnan vahingonkorvausvelvollisuutta koskevassa asiassa

Kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeuden tarkoituksena on tarjota mahdollisuus valvoa kunnan hallinnon ja talouden hoitamisen laillisuutta. Vahingonkorvausasiassa annettu asianosaisen kannalta myönteinen päätös tarkoittaa sitä, että kunta sitoutuu taloudelliseen korvausvastuuseen. Joko tämä vastuu tai kunnan jäsenen muuhun perustuva tahto siitä, että kunnan hallintotoiminta on lain mukaista, saattaa antaa aiheen valvontavalitukselle.⁴⁷² Huolimatta siitä, että kunnan yksityisoikeudellisilla oikeustoimilla on taloudellinen ulottuvuus, kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeus yksityisoikeudellisessa asiassa on kunnan ja kunnan vastapuolen tai sopimuskumppanin välisen kaksiasianosaissuhteen kannalta ulkoinen. Kunnan vahingonkorvauspäätökseen ei sisälly julkisen vallan käyttöä eikä kunnan jäsenellä voida pelkän jäsenyytensä perusteella katsoa olevan omakohtaista intressiä siihen, millaiseksi kunnan ja sen vastapuolen tai sopimuskumppanin välinen oikeussuhde muodostuu.⁴⁷³ Omakohtaisen intressin puuttuminen ei tietenkään tarkoita sitä, etteikö kunnan jäsenellä tästä huolimatta voisi olla valvonnallinen intressi hakea kunnan päätökseen muutosta, puuttuakseen siihen, että kunta on muutoksenhakijan näkemyksen mukaan menetellyt epätarkoituksenmukaisesti tai suorastaan lainvastaisesti päätöstä tehdessään.

Kunnallisvalitusta voitaneen pitää ainakin teoriassa myös keinona estää kunnallisen viranhaltijan tai luottamushenkilön lähipiirin suosimista aiheettomia vahingonkorvauksia myöntämällä. Sitä, kuinka todennäköisenä tällaista väärinkäytöstä voidaan pitää, on vaikea arvioida. Toimivallan väärinkäyttöä on kuitenkin mahdollista valvoa myös muiden oikeuskeinojen avulla. Esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa kunnan viranhaltija tai toimielin tekee perusteettoman päätöksen maksaa vahingonkorvausta jollekulle korvauksen vaatijalle, ei valvontavalituksella olisi vaikuttavuutta, ellei päätöstä samalla rasittaisi jokin nimenomainen

⁴⁷² On periaatteessa mahdollista, että myös vahingonkärsijän kannalta kielteinen päätös, joka siis ei tarkoita kunnan sitoutumista vahingonkorvausvastuuseen, antaa aiheen valvontavalitukselle. Tässä pohdinnassa kyse olisi lähinnä kunnan jäsenen ryhtymisestä vahingonkärsijän myötäpuoleksi hallintolainkäyttömenettelyssä. Pidän tällaista valitusta kuitenkin käytännön elämässä niin epätodennäköisenä, etten tarkastele sitä lähemmin.

⁴⁷³ Hypoteettisesti voitaisiin kenties ajatella myös tilannetta, jossa kunta olisi vastuussa niin valtavasta vahingosta, että sen korvaamisella olisi vaikutusta kunnan kantokykyyn tai taloudelliseen elinkelpoisuuteen. Tällöin myös kunnan jäsenellä voisi olla niin suuri intressi kotikuntansa selviytymisestä, että kunnallisvalitusoikeuden pois sulkemiselle ei olisi perusteita. Ottaen kuitenkin huomioon, että kunnallisvalitusmahdollisuus on jo suljettu pois myös esimerkiksi hankintapäätöksistä, vaikka ne olisivat intressiltään mit-taviakin, en pidä tällaisen hypoteesin lähempää tarkastelua tarpeellisena.

kumoamisperuste. Myöskään kantelu ei tällaisessa tilanteessa auttaisi maksusuo-
rituksen takaisin perimiseen, vaikka se saattaisikin johtaa toimenpiteisiin väärin-
käyttöön syyllistynyttä kohtaan. Toinen, hypoteettinen vaihtoehto tällaisessa ti-
lanteessa saattaisi olla kuntalaisen aloite siitä, että vahingonkorvaus vaaditaan
saajaltaan takaisin perusteettoman edun palautusta koskevien säännösten mukai-
sesti.

Koska hallintotuomioistuimien ei voi ratkaista varsinaista vahingonkorvauskysy-
mystä, valvontavalituksen keskeisin vaikutus todennäköisesti on viivytys; kunnan
maksuvelvollisuuden vahvistavan päätöksen saamisen hidastuminen. Asianosai-
sena olevan vahingon kärsineen näkökulmasta kyseessä olisi hänen oikeutensa to-
teutumisen eli maksunsaannin viivästyminen, tai pahimmassa tapauksessa se, että
hänen täytyy hakea oikeuttaan yleisestä tuomioistuimesta siitä huolimatta, että
kunta lähtökohtaisesti katsoisi olevansa vahingonkorvausvelvollinen. Yleisessä
tuomioistuimessa vahingonkorvausasiat puolestaan ovat dispositiivisia. Kunta ja
vahingon kärsinyt voisivat halutessaan sopia jutun ja jopa hakea käräjäoikeudelta
sovinnon vahvistamista. Tällainen prosessitoimi ei puolestaan edellytä kunnan
hallintopäätöstä eikä siihen niin muodoin ole hallinto-oikeudellista muutoksenha-
kua.

Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että koska hallintolainkäytön järjestyksessä
ei voida ratkaista kysymystä siitä, onko kunta vahingonkorvausvelvollinen, kun-
nallisvalitusasiassa voidaan ottaa kantaa ainoastaan siihen, onko kunnan viran-
omainen tehnyt vahingonkorvauspäätöksen harkintavaltansa rajoissa, eli onko
tarkoitussidonnaisuuden periaatetta noudatettu ja päätös tehty siinä tarkoituk-
sessa, että se edistää kunnan etua. Sillä seikalla, onko kunnalla korvausvelvollisuu-
destaan oikea käsitys, ei ole merkitystä.⁴⁷⁴

Edellä mainittu ratkaisu ei johtanut kunnan korvauspäätöksen kumoamiseen.
Siinä mainittu toimivallan rajoja koskeva tarkastelu on kuitenkin sellainen, josta
voidaan päätellä, että erilaisten tosiseikkojen vallitessa hallintotuomioistuin olisi
saattanut todeta kunnan päätöksen syntyneen toimivallan ylityksenä ja kumota
sen.

Olen kuitenkin sitä mieltä, että mitä kauempana kunnan yksityisoikeudellinen toi-
minta on viranomaistoiminnasta, sitä heikommin on perusteltavissa toiminnan
alistaminen hallinto-oikeudelliselle valvonnalle. Kunnan rooli vahingonkorvaus-
velvollisena on erilainen sen muista yksityisoikeudellisista rooleista ja varsin kau-
kana kunnan julkisoikeudellisista päämääristä. Vahingonkorvaus on myös asian
toisen osapuolen osalta yksityinen ja henkilösidonnainen, vahingonkorvausasialla

⁴⁷⁴ KHO 2016:210.

ei ole muita intressenttejä. Kun vahingonkorvaus muutenkin kuuluu yksityisoikeuden kovaan ytimeen, vahingonkorvausta koskevia kunnan päätöksiä ei voida pitää viranomaistoimintana ja niiden hallintolainkäytön kautta toteutuvaa valituskelpoisuutta voidaan kritisoida, oli sitten kyse asianosaisen tai kunnan jäsenen valituksesta. Yksityisoikeudellisen oikeuskäytännön kehityksen kannalta on muutenkin perusteltua, että vahingonkorvausasioissa synnytetä tilannetta, jossa tuomioistuinlinjojen eriytyminen johtaisi myös käytäntöjen eriytymiseen.⁴⁷⁵

8.5 Muutoksenhaun vaikutus vahingonkorvauksen maksamiseen

Yhden oikeus tehdä valvontavalitus voi tarkoittaa toisen oikeudenmenetystä tai -viivytystä. Selvää on, että vahingonkorvauksen maksaminen ennen päätöksen lainvoimaisuutta olisi sellainen täytäntöönpanotoimi, jonka johdosta muutoksenhaku menettäisi ainakin suuren osan merkityksestään. Niinpä vahingonkorvauspäätöksen täytäntöönpanoa ennen sen lainvoimaisuutta ei yleisesti ottaen voida pitää perusteltuna, vaikka kuntalakiin tällainen mahdollisuus sisältyykin. On nimittäin varsin epävarmaa, olisiko täytäntöönpano peräytettävissä, käytännössä perimällä jo maksettua vahingonkorvausta takaisin, siinä tapauksessa, että päätös muutoksenhaun johdosta myöhemmin muuttuisi. Hallinto-oikeudellisen muutoksenhaun kautta ei ylipäätään voida saada yksityisoikeudellista suoritusperustetta, jonka johdosta kertaalleen maksettu korvaus edes voitaisiin periä takaisin, viime kädessä pakkotäytäntöönpanon kautta, ja muutenkin on tietenkin mahdollista, ettei korvauksen saaneella taholla enää myöhemmin olisi edes maksukykyä.

Täytäntöönpanon viivästyminen voidaan toisaalta hyvittää vahingon kärsineelle myös viivästyskorkmekanismin kautta, mikä edelleen perustelee sitä, että vahingonkorvauspäätös pannaan täytäntöön vasta lainvoimaisena.

Jotta voitaisiin olla varmoja siitä, että vahingonkorvausasiassa tehtyä kunnan (myönteistä) päätöstä ei panna täytäntöön ennen kuin se on lainvoimainen ja että asianosaiselle ei myöskään synny perusteetonta maksuodotusta, korvauspäätökseen tulisi ottaa muutoksenhakuvaraus (ja itse asiassa myös otto-oikeusvaraus), jonka sisältönä on, että päätös ja sen myötä kunnan maksuvelvollisuus tulevat kuntaa sitoviksi vasta lainvoimaisina.

⁴⁷⁵ Julkaisun A pohjana olleessa lisensiaatintutkimuksessa vuodelta 2011 pohdin jopa selkeästä vaihtoehdosta, ettei vuoden 1995 kuntalakiä lainkaan sovellettaisi vahingonkorvauslain alaisiin kysymyksiin kuntalain 3 §:ssä olleen viittaussäännöksen ("kunnan hallinnossa noudatetaan tätä lakia, jollei lailla toisin säädetä") laajentavan tulkinnan kautta. Julkaisussa A olin kuitenkin jo luopunut tästä ajatuksesta. Ks. myös Suviranta 2005, s. 202.

9 TYÖSOPIMUS

9.1 Tulkinnan kohteena kunnan sitoutuminen työ sopimussuhteeseen (julkaisut B ja C)

Tämä yhteenvedon 9 jakso perustuu eritoten vuonna 2020 Edilexissä julkaistuun artikkeliin ”Kunnan päätös palvelussuhdeasiassa” (julkaisu B) sekä vuonna 2022 JFT:ssä julkaistuun artikkeliin ”Laglighetskontroll av kommunal anställning i Sverige och Finland – Ändamålsenligt eller ej?” (julkaisu C).

Ensin mainitussa julkaisussa (B) totesin, että julkisyhteisö voi olla yksityisoikeudellisen oikeussuhteen osapuoli ja julkisyhteisöä edustava viranomainen voi tehdä yksityisoikeudellisia oikeustoimia. Viranomainen ei kuitenkaan voi kokonaan irtautua viranomaisasemasta ja muuttua täysin yksityisoikeudelliseksi toimijaksi. Hallintotuomioistuinten toimivaltaan ei kuulu sellaisten viranomaisen toimien arviointi, joiden kohteena on viranomaisen toiminta samassa asemassa kuin yksityiset oikeussubjektit. Viranomainen ei käytä yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa julkista valtaa eikä se voi tehdä yksipuolisesti tehdä toista osapuolta velvoittavia ratkaisuja.

Vertailin julkaisussa B kunnallisia palvelussuhdelajeja ja tarkastelin kunnan päätöksiä, jotka koskevat erityisesti virkasuhteeseen tai työsuhteeseen ottamista ja jossakin määrin myös tällaisen suhteen päättämistä, samoin kuin päätöksiin kohdistettavia oikeussuojakeinoja. Tarkastelun kohteena olivat myös eräät muut kunnallisia palvelussuhteita koskevat päätökset.

Päädyin toteamaan, että kunnan päätöksenteon valvonta työsuhteeseen ottamista koskevissa asioissa johtaa eräisiin tarpeettomiin käytännön hankaluuksiin muun muassa sen suhteen, tuleeko työ sopimuksen tekemisestä ylipäätään tehdä päätös vai ei, samoin kuin sen suhteen, että muutoksenhaku käytännössä estää sopimuksen tekemisen. Esitin, että näitä voitaisiin lainsäädäntöön tehtävillä vähäisillä muutoksilla vaimentaa.

Jälkimmäinen julkaisu (C) koski kunnallisia työhönottopäätöksiä Ruotsissa ja Suomessa sekä tällaisiin päätöksiin kohdistettuja hallinto-oikeudellisia valvontakeinoja. Suomalaiseen oikeusjärjestykseen liittyvät ehdotukseni olivat samansuuntaisia kuin julkaisussa B: Työhönottopäätöksiin sisältyvien yksityisoikeudellisten intressien ja kunnan toiminnan laillisuuden ylläpitämistä koskevan julkisen intressin välillä on ristiriita, jota olisi tarkoituksenmukaista lieventää eräillä suomalaisen lainsäädäntöön tehtävillä päätösten valituskelpoisuutta ja valitusoikeutta koskevilla muutoksilla. Kysee seen tulisivat lähinnä kunnallisvalituksesta luopuminen ja riitakysymysten nykyistä selkeämpi ohjaaminen yleisissä alioikeuksissa käsiteltäviksi sekä oikaisuvaatimusmenettelyn rajaaminen vain

asianosaisen oikeussuojakeinoksi, muttei enää kunnan jäsenen valvontakeinoksi.

Kunta on niin julkisoikeudellinen viranomainen kuin yksityisoikeudellinen työnantajakin. Suomessa on edelleen käytössä palvelussuhteiden kahtiajako julkisoikeudellisiin virkasuhteisiin ja yksityisoikeudellisiin työsuhteisiin; Ruotsissa kaikki palvelussuhteet ovat oikeudelliselta luonteeltaan yksityisoikeudellisia. Viranomaisena kunta tekee joko nimenomaisen tai tosiasiallisen päätöksen työsuhteeseen ryhtymisestä. Silloin kun päätös on nimenomainen, se on myös julkisoikeudellisen valvonnan, kuten (Suomessa) ylemmän toimielimen otto-oikeuden sekä (Suomessa ja Ruotsissa) muutoksenhaun piirissä.⁴⁷⁶ Tosiasiallista päätöstä, joka ilmenee vain työsopimuksen allekirjoittamisena, ei voi samalla tavoin valvoa. Suomalaiset virkasuhdetta koskevat päätökset ovat ilmeisen julkisoikeudellisia: niissä ei ole kyse yksityisoikeus–julkisoikeus -kollisiotilanteesta, toisin kuin työsuhdetta koskevissa päätöksissä. Vertailu on silti hedelmällistä, koska vaikka palvelussuhdelajin valinnan tulee perustua tehtävien sisältöön, valinta johtaa samalla myös eroavuuksiin.

Kuntalain 87 §:n 1 momentin mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Virkasuhde on julkisoikeudellinen ja työsuhde yksityisoikeudellinen oikeussuhde. Valinta näiden kahden palvelussuhdelajin välillä perustuu funktionaaliseen tarkasteluun, jonka mukaan julkisen vallan käyttö kuuluu vain viranomaisille ja niiden palveluksessa oleville virkasuhteisille ja virkavastuun alaisille henkilöille.⁴⁷⁷ Julkisen vallan käytön perusmääritelmä on lakiin perustuvan, yksipuolisen valtasuhteen puitteissa tehty toimenpide, joka kohdistuu toisen etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen. Virkasuhteen eräitä erityispiirteitä ovat virkavastuu, joka tarkoittaa viranhaltijan korostettua velvollisuutta toimia asemaansa liittyvien velvoitteiden mukaisesti ja tähän liittyvien laiminlyöntien sanktiointia, samoin kuin virassapysymisoikeus, joka turvaa viranhaltijan riippumattomuutta asemaa myös työnantajansa suhteen. Eräät virkavastuun osa-alueet koskevat myös kunnan työntekijöitä.

Kunnan palveluksessa olevan henkilön tulee siten olla työsuhteessa, jos hän ei käytä julkista valtaa.⁴⁷⁸ Työnantajan tavanomaiseen työnjohto-oikeuteen kuuluvan päätösvallan käyttämisestä ei voida pitää julkisen vallan käyttämisenä.⁴⁷⁹ Toisin sanoen myöskään esihenkilöasema ei yksinään välttämättä edellytä virkasuhdetta.

Julkisyhteisön työntekijöiden oikeusasema yksityisen sektorin työntekijöihin nähden eriytyy kuitenkin erityisesti korostuneen

⁴⁷⁶ Ks. Mäkinen 2010b, s. 76.

⁴⁷⁷ Kulla 2006, s. 1162.

⁴⁷⁸ HE 268/2014, s. 202/I.

⁴⁷⁹ HE 268/2014, s. 202/I.

vastuunormiston kautta. Kunnallishallinnossa myös työsuhteiset työntekijät osallistuvat hallintotehtävien hoitamiseen. Onkin katsottu tarpeelliseksi, että rikosoikeudellinen virkavastuu ulotetaan tietyiltä osin myös julkisyhteisön työntekijöihin⁴⁸⁰ samoin kuin viranomaiskoneiston ulkopuolisiin henkilöihin silloin kuin nämä hoitavat julkisia hallintotehtäviä esimerkiksi ulkoistamisen jälkeen.⁴⁸¹ Rikoslaisissa tarkoitetuista virkarikoksista lahjusrikoksiin ja virkasalaisuuden rikkomiseen voivat aina syyllistyä myös kunnan työntekijät. Tämän lisäksi kunnan työntekijä, joka poikkeuksellisesti käyttää julkista valtaa, voi syyllistyä myös muihin virkarikoksiin. Rikosoikeudellisen vastuun lisäksi kuntien työsopimussuhteinen henkilöstö on myös vahingonkorvausvastuussa menettelystään tai laiminlyönnistään.⁴⁸²

Kahden erilaisen palvelussuhdelajin olemassaolo aiheuttaa työnantajalle lisätyötä, koska noudatettavat menettelyt ovat osittain erilaisia viranhaltijoiden ja työntekijöiden kohdalla, erityisesti palvelussuhteen alkamiseen ja päättymiseen liittyvien prosessien osalta.⁴⁸³

Vuoden 1995 kuntalakia valmisteltaessa ehdotettiin, että kunnallishallinnossa siirryttäisiin yhteen kunnalliseen palvelussuhteeseen, joka olisi mahdollisimman lähellä työsuhdetta. Tavoitteena olisi ollut hallinnon yksinkertaistaminen ja henkilöstön aseman yhdenmukaistaminen.⁴⁸⁴ Ehdotus ei kuitenkaan johtanut lainsäädäntötoimiin.

Työsuhteella tarkoitetaan yksityisoikeudellista, työnantajan ja luonnollisen henkilön välistä palvelussuhdetta. Kyseessä on henkilösidonnainen oikeussuhde kummankin osapuolen osalta. Työsuhteessa työntekijä tekee työsopimuksen perusteella työtä työnantajalle työnantajan johdon ja valvonnan alla vastiketta vastaan.⁴⁸⁵ Kun osapuolet allekirjoittavat työsopimuksen, heille kummallekin syntyy käsitys siitä, että työntekijä on sitoutunut tekemään työtä työnantajan johdon ja valvonnan alaisena.

Vaikka tarkastelinkin julkaisussa B myös esimerkiksi työsuhteen päättämistä (työsopimuksen irtisanomista tai purkamista) koskevaa kunnan päätöksentekoa, tässä yhteenvedossa tarkastelun kohteena siis ovat yksinomaan työsopimuksen tekeminen ja sitä koskeva kunnan päätöksenteko. On toki selvää, että asianosaisten piiri ja oikeussuoja/valvontaintressit määrittyvät jossain määrin eri tavalla työsopimuksen tekemistä ja työsopimuksen päättämistä koskevilla asioilla. Erityisesti viimeksi mainituissa asianosaisten (työntekijän) muutoksenhakuintressi on ilmeinen. En halua

⁴⁸⁰ Koskinen – Kulla 2019, s. 328.

⁴⁸¹ Mäenpää 2018, s. 1295.

⁴⁸² HE 268/2014 vp. s. 78/II.

⁴⁸³ HE 268/2014, s. 78/II.

⁴⁸⁴ KM 1993:33, s. 245–247.

⁴⁸⁵ Kairinen ym. 2013, s. 36.

rajauksella väheksyä tätä intressiä, vaan kyse on lähinnä yhteenvedon laajuuden hallinnasta.

Kunnallisenkin työsuhteen syntyminen edellyttää työ sopimuksen tekemistä. Huolimatta siitä, että kunnan toiminta on päätössidonnaista, ei kunnan päätös yksinään riitä perustamaan työsuhdetta eikä työntekijän ottamisessa muutenkaan tarvitse noudattaa vastavanlaista täyttämismenettelyä kuin virantäytössä.⁴⁸⁶ Julkisen vallan käytön sijasta työ sopimuksen tekeminen on molempien osapuolten yksityisautonomian piiriin kuuluva kahdenvälinen oikeustoimi. Kunnan on toki tavalla tai toisella käytännössä päätettävä, että se tekee jonkun henkilön kanssa työ sopimuksen. Tällainen päätös voidaan joko tehdä nimenomaisesti tai sitten päätös ilmenee pelkästään siitä, että joku kunnan nimenkirjoitus oikeuden omaava henkilö allekirjoittaa työ sopimuksen kunnan nimissä.⁴⁸⁷

Periaatteessa työ sopimus voidaan tehdä myös suullisesti ja sellainen voi syntyä myös konkludenttisesti, mutta kirjallisen työ sopimuksen käyttö helpottaa työsuhteen ehtojen myöhempää toteen näyttämistä.⁴⁸⁸ Kunnan tekemät työ sopimukset tulisi poikkeuksetta tehdä kirjallisesti, näyttöintressin lisäksi myös sillä perusteella, että kuntien tulee viranomaisina varmistaa tietoaineistojensa yhdenmukainen ja laadukas hallinta julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi eikä oikeustoimien dokumentoimatta jättäminen täyttäisi tätä vaatimusta.

Edellä mainituista dokumentoiduista vaihtoehtoista jälkimmäinen, eli päätöksen ilmeneminen yksinomaan siitä, että työ sopimus allekirjoitetaan, sulkee kunnan päätöksentekoa tavanomaisesti koskevat valvontakeinot pois.

Nimenomaisen työ sopimuksen tekemistä koskevan päätöksen puuttumisen seuraukset on otettu huomioon myös kuntalakia koskevassa lainvalmisteluaineistossa, jossa todetaan, ettei työsuhteeseen ottamista ole säännelty niin muotosidonnaisesti kuin virkasuhteeseen ottamista on säännelty ja että kuntien käytännöt tämän suhteen vaihtelevat.⁴⁸⁹

Muukkonen on katsonut, että kunnan toimenpiteet työsuhdetta koskevassa asiassa ovat aina ainakin jossain määrin viranomaisen toimivallan käyttämistä, mikä

⁴⁸⁶ Saipio ym. 1996, s. 23; Mäenpää 2018, s. 1348 ja 1351, jossa tosin todetaan, että viranomaisen tulisi yleensä ilmoittaa työsuhteidenkin tehtävä julkisesti haettavaksi, koska näin voidaan toteuttaa yhdenvertaisuutta ja avoimuutta sekä aitoa kilpailua hakijoiden välillä.

⁴⁸⁷ Ks. Muukkonen 2017, s. 15, jossa todetaan, että molemmat mallit lienevät perusteltuja; tosin toisaalla samassa julkaisussa (s. 8) Muukkonen toteaa, että tulkinta, jonka mukaan työ sopimus voitaisiin tehdä ilman hallintopäätöstä, on virheellinen.

⁴⁸⁸ Kairinen ym. 2013, s. 84.

⁴⁸⁹ HE 268/2014, s. 239/I. Esimerkkejä kuntien vaihtelevista käytännöistä ei harmi kyllä anneta. *Helsingin kaupungin käytäntönä on, ettei työ sopimuksista tehdä viranomaisen päätöksiä.

edellyttäisi asian käsittelyä hallintoasiana. Tällöin työsopimuksen tekemistä edeltävä hallintopäätös antaa päätöksen tekijälle itselleen tai jollekin toiselle oikeutuksen tai valtuutuksen tehdä työsopimus. Hän perustelee velvollisuutta tehdä hallintopäätös myös perustuslain säännöksellä viranomaistoiminnan lakisidonnaisuudesta.⁴⁹⁰

Työsuhteeseen ottamista ei nähdäkseni ole ainakaan yksiselitteisesti pidettävä julkisen vallan käyttämisenä. Jos työsuhteeseen ottaminen nimittäin olisi julkisen vallan käyttämistä, kuntaan työsuhteessa olevalla henkilöllä, oli hän sitten esihenkilöasemassa tai ei, ei pääsäännön mukaan voisi olla toimivaltaa päättää kenenkään ottamisesta työsuhteeseen. Tämä puolestaan olisi tosielämälle vieras lopputulos erityisesti sellaisissa suurissa kunnallisissa organisaatioissa, joiden varsinainen toiminta liittyy itsessään pikemminkin palvelutuotantoon kuin julkisen vallan käyttöön. Myös Suomen Kuntaliiton kannan mukaan kunnan työsuhteinen henkilö voi tietyissä tilanteissa asemavaltuutuksen nojalla tehdä työsopimuksen kunnan puolesta, jolloin asiassa ei tehdä erillistä päätöstä (koska työsuhteiselle ei tällaista päätöstoimivaltaa voida delegoida). Asemavaltuutuksen riittävyys yksinään ja ilman hallintopäätöstä riippuu muun muassa täytettävän tehtävän luonteesta.⁴⁹¹

Kuntalain lainvalmisteluaineistossa tarkastellaan kuntien tekemiä työsopimuksia koskevaa päätöksentekoa varsin laajasti muun ohella sen suhteen, missä määrin työsopimuksia eli kunnan ja työntekijän välisiä yksityisoikeudellisia sopimuksia tehdään ilman, että niistä tehdään valituskelpoinen hallintopäätös. Kannanottona esitetään, että varsinkin lyhytaikaisten määräaikaisten työsopimusten osalta saat-
taa olla perusteltua olla tekemättä hallintopäätöstä. Muutoksenhaulla kunnan viranomaisen tekemään hallintopäätökseen ei nimittäin olisi näissä tilanteissa merkitystä, sillä lyhyt määräaikainen työsopimus on saattanut jo päättyä ennen valituksen käsittelyä. Silloin kun työsuhteeseen ottamisessa on kyse yksinomaan yksityisoikeudellisten säännösten soveltamisesta, riitaa ei muutenkaan voida ratkaista hallintolainkäytön järjestyksessä. Tällöin ei ole tarvetta myöskään hallintopäätöksen tekemiselle. Lainvalmisteluaineistossa todetaan vielä, että perustetta hallintopäätöksen tekemättä jättämiselle ei ole työsopimussuhteista tehtävää täytettäessä silloin, kun työsuhteeseen ottamista koskeva päätös ei ole luonteeltaan yksinomaan yksityisoikeudellinen. Jos esimerkiksi kunnan hallintosääntöön on otettu määräyksiä työsuhteeseen ottamisessa noudatettavista menettelyistä,

⁴⁹⁰ Muukkonen 2017, s. 15–16.

⁴⁹¹ Paavilainen 2008, s. 19; Harjula – Prättälä 2019, s. 604. *Ks. myös asiakirjajulkisuutta varsinaisesti koskeva **KHO 2015:133**, jossa hallinto-oikeus oli todennut ilman auki kirjoitettuja perusteluja, että kunnan työsuhteisen tehtävän laittaminen hakuun ja tehtävän täyttäminen ovat julkisen vallan käyttöä. Korkein hallinto-oikeus puolestaan katsoi samaa asiaa koskevassa ratkaisussaan, että asiakirjojen ja tietojen julkisuuden kannalta ei ole merkitystä sillä seikalla, onko kunta käyttänyt asiaan liittyvissä toimituksissaan julkista valtaa. Mainintojen on nähdäkseni katsottava olevan *obiter dicta*.

muutoksenhakija voi vedota hallintosäännön vastaiseen menettelyyn. Tällöin työ- sopimuksesta olisi tehtävä myös hallintopäätös, josta olisi kuntalain mukainen oikeisuvaatimus- ja valitusoikeus. Samoin perustetta hallintopäätöksen tekemättä jättämiselle on vaikea löytää silloin kun työsuhteeseen tehtävä täytetään toistaiseksi julkisen hakumenettelyn kautta. Tällöinkin olisi perusteltua tehdä työ- sopimussuhteeseen ottamisesta myös *valituskelpoinen* hallintopäätös.⁴⁹²

Se, mitä lainsäätäjä päätöksentekotarpeen laukaisevilla ”menettelymääräyksillä” tässä kohtaa tarkoittaa, ei ole täysin selvää. Jos hallintosäännössä esimerkiksi on määräys toimivallasta työsuhteeseen ottamisessa, onko tämä yksinään sellainen menettelymääräys, joka edellyttää hallintopäätöksen tekemistä ja muutoksenha- kuohjauksen antamista kaikissa työsuhteeseen ottamista koskevissa asioissa? Käytännössä mahdollisen muutoksenhaun kohteena voisi silloin olla se, onko kun- nan puolesta toimineella henkilöllä ollut toimivaltaa vai ei; varsinaisen työhön- ottopäätöksen sisällön oikeellisuuteen tällaisella muutoksenhaulla ei voitaisi puut- tua. Samalla tämä tulkinta johtaisi siihen, että käytännössä kaikki kunnan työ- hönotto edellyttäisi hallintopäätöstä eikä lainvalmisteluaineiston pohdinnalla mahdollisuudesta jättää hallintopäätös tekemättä olisi oikeastaan lainkaan sisäl- töä.

Olenkin sitä mieltä, että toimivaltamääräyksellä ja menettelymääräyksellä on tässä yhteydessä eroa, semminkin kun niiden rikkomista käsitellään myös kuntalain kä- sitteistössä kahtena eri valitusperusteena. Lainvalmisteluaineistossa mainituilla menettelymääräyksillä tarkoitetaan nähdäkseni itse työsuhteen sisältöä tai synty- prosessia koskevia määräyksiä, kuten kunnan asettamia kelpoisuusehtoja tai vaika- kapa velvollisuutta täyttää työsuhte julkinen haun perusteella. Jos ainoa sovellet- tavaksi tuleva kunnan hallintosäännön määräys koskee sitä, kenelle on siirretty toimivaltaa työsuhteesta päättämiseen, kyseessä on toimivaltamääräys, joka ei yksinään edellytä hallintopäätöksen käyttöä.

Samoin on pidetty mielenkiintoisena, että korkein hallinto-oikeus on katsonut, ettei kunta lopulta kuitenkaan ole sidottu edes asettamiinsa kelpoisuusehtoihin ja ettei kelpoisuusehtojen täyttämisen ajankohta ole niin tiukka kuin viranhaltijaksi ottamisessa.⁴⁹³ Tässä valossa työhönottopäätösten hallinto-oikeudelliselle muu- toksenhaulle on entistä vähemmän perusteita.

Yhteenvedonomaaisesti lainvalmisteluaineiston pohdinnat valituskelpoisen pää- töksen tarpeellisuudesta liittyvät siis työsuhteen kestoon (toistaiseksi voimassa oleva/määräaikainen), hakuprosessiin (julkinen hakumenettely/ei julkista

⁴⁹² HE 268/2014, s. 238/II-239/I. Korostus tässä.

⁴⁹³ Muukkonen 2017, s. 15, viitaten ratkaisuihin **KHO 2001 T 981** ja **KHO 2009:32**. Ks. myös Saipio ym. 1996, s. 23.

hakumenettelyä) sekä pelkkään yksityisoikeudellisen sääntelyn soveltamiseen verrattuna hallintosäännössä olevien menettelymääräysten olemassa oloon (kyllä/ei). Lainsäätäjän tavoitteena vaikuttaa yhtäältä olleen nimenomaisesti se, että tietyt työsopimussuhteeseen ottamista koskevat kunnan päätökset ovat hallinto-oikeudellisesti muutoksenhakukelpoisia. Pohdintoja ei kuitenkaan toisaalta ole viety niin pitkälle, että edellä mainittujen tekijöiden perusteella olisi annettu nimenomaista lain säännöstä tai edes lainvalmisteluaineistossa nimenomaisesti lausuttu siitä, että päätös tulee tällaisissa tilanteissa tehdä. Kun valmisteluaineistossa suoraan todetaan, että kuntien käytännöt vaihtelevat, mutta päätöksen tekemiseen ei velvoiteta lain säännöksellä eikä nimenomaisella valmistelulausumalla (jota toki voitaisiin pitää ilmeisenä perusteluilla säätämisenä), voitaneen katsoa, että lainsäätäjä on tarkoituksellisesti jättänyt tilaa hallintokäytännön ja oikeuskäytännön kehittymiselle. Lainsäätäjähän ei lausu mitään turhaan.⁴⁹⁴

9.2 Kunnan työnantajatoiminnan tavoitteet

Kunnat tuottavat useimmat yhteiskunnan peruspalveluista.⁴⁹⁵ Ne edistävät tärkeitä yhteiskunnallisia arvoja ja suojaavat perusvapauksia ja -oikeuksia. Tämä edellyttää, että kunnilla on pätevää henkilöstöä, jolla on osaaminen, valmiudet ja taidot kunnan toiminnan asianmukaiseksi ja asiantuntevaksi järjestämiseksi.

Kunnalliset työsopimukset ovat määrällisesti hyvin merkittävä yksityisoikeudellisen oikeustoimen laji. On perusteltua, että tällaisten sopimusten sääntely on mahdollisimman selkeää ja johdonmukaista, samoin kuin ettei sääntely haittaa kunnallista työnantajatoimintaa yhtään enempää kuin välttämätöntä. Jo nyt, mutta varsinkin tulevaisuudessa, kun työvoiman saatavuus muodostuu yhä suuremmaksi ongelmaksi, on olennaista poistaa esteitä kunnallisen rekrytoinnin tieltä. Julkisen sektorin kilpailuasemaa ei enää pitkään ole voitu pitää yhtä hyvänä kuin menneinä vuosina. Jos kunta ei pysty kilpailemaan myöskään palvelussuhteen jatkuvuudella ja varmuudella, yksityissektorin suhteellinen kilpailuasema paranee ja kunnan mahdollisuudet rekrytoida pätevää työvoimaa heikkenevät entisestään.⁴⁹⁶

⁴⁹⁴ Määttä 2011, s. 223.

⁴⁹⁵ Olkoonkin, että vuoden 2023 alusta voimaan tullut sote-uudistus siirsi merkittävän osan peruspalveluiden järjestämisvastuusta kunnilta hyvinvointialueille. Hyvinvointialueiden yksityisoikeudellisia oikeussuhteita ja hyvinvointialueiden päätöksiin kohdistuvaa muutoksenhakua koskevat säännökset vastaavat kuitenkin pitkälti kuntalain säännöksiä, joten tässä tutkimuksessa esitetyt huomiot kunnan yksityisoikeudellisiin päätöksiin kohdistuvasta valvonnasta voidaan katsoa soveltuvin osin relevanteiksi myös hyvinvointialueilla tehtävien päätösten kannalta.

⁴⁹⁶ Mäkinen 2001, s. 322.

Samalla on kuitenkin huolehdittava siitä, ettei kunnan työntekijöiden intressejä unohdeta. Huolimatta siitä, että työsopimus on lähtökohtaisesti osapuoltensa yksityisautonomian piiriin kuuluva oikeustoimi, jossa niin työnantaja kuin työntekijäkin voi päättää tehdä sopimuksen tai olla tekemättä sitä, osapuolten autonomiaa rajoitetaan työsopimuslaissa (TSL) nimenomaan työntekijän suojaamisen näkökulmasta. Työntekijä on käytännössä työsopimussuhteen heikompi osapuoli, jonka suojaamiseksi TSL:n tietyistä säännöksistä ei voida pätevästi poiketa edes osapuolten yhteisymmärrykseen perustuvalla sopimuksella, vaan tällainen sopimus on suoraan TSL 13 luvun 6 §:n 1 momentin nojalla mitätön. Siksi on tärkeää tunnistaa myös, että kunnan toiminnan laillisuuden valvonnalla, siltä osin kuin se kohdistuu kunnan tekemiin työsopimuksiin, voi olla työntekijän intressien kanalta kielteisiä vaikutuksia.

9.3 Asianosaisen muutoksenhakuoikeuden vaikutus työsopimuksen tekemiseen

Henkilöllä, joka on otettu kunnan palvelukseen, on luonnollisesti intressi siihen, että päätös pitää ja hänen työsuhteensa kuntaan alkaa tai jatkuu. Henkilöllä, joka on pyrkinyt kunnan palvelukseen, mutta ilman menestystä, saattaa puolestaan olla perusteita hakea kunnan päätökseen muutosta.

Silloin, kun kyse on kunnalliseen virkaan ottamista koskevasta päätöksestä, muutoksenhakukelpoisuutta ei voida pitää epäselvänä. Sen sijaan kunnalliseen työsuhteeseen ottamista koskevan päätöksen muutoksenhakukelpoisuus on monimutkaisempi asia. Työsuhte syntyy työsopimuksen tekemisellä. Kunta voi joko tehdä nimenomaisen hallintopäätöksen työsopimuksen tekemisestä tai sitten päätös ilmenee pelkästään siitä, että joku kunnan nimenkirjoitusoikeuden omaava henkilö allekirjoittaa työsopimuksen kunnan nimissä. Jälkimmäinen vaihtoehto sulkee kunnan päätöksentekoa tavanomaisesti koskevat valvontakeinot pois. Kun nimenomaista päätöstä ei ole, ei ole olemassa mitään sellaista, mihin voitaisiin kohdistaa otto-oikeus, oikaisuvaatimus tai muutoksenhaku tuomioistuimessa.

Kunnallisissa virantäyttöasioissa, kuten muissakin kunnallisvalitusasioissa, noudatetaan kassaatioperiaatetta, jonka mukaan hallintotuomioistuim ei voi korvata kunnallisen viranomaisen päätöstä omalla päätöksellään, vaan enintään kumota sen ja mahdollisesti palauttaa asian kunnalle uudelleen käsiteltäväksi. Samoin siinäkin tapauksessa, että kunta ensin tekisi valituskelpoisen hallintopäätöksen työsopimuksen tekemistä koskevassa asiassa ja että hallintotuomioistuim olisi toimivaltainen tutkimaan päätöksen aineellisen lopputuloksen, kassaatioperiaate on yhtä lailla voimassa. Tämä tarkoittaa, ettei hallinto-oikeudellinen muutoksenhaku

tai ainakaan kunnallisvalitus ole työsopimussuhteeseen liittyvän asian asianosaisen oikeussuojakeinona erityisen tehokas.

Jos päätös kuitenkin on tehty, siihen saa hakea ensin oikaisua. Tämä voi olla asianosaisena olevan kanssahakijan näkökulmasta tehokasta, jos kunta oikaisuvaatimuksen johdosta päätyykin valitsemaan hänet tehtävään alun perin valitun henkilön sijasta. Tämä toki edellyttää sitä, että kunta on pidättäytynyt tekemästä varsinaista työsopimusta alun perin valitun henkilön kanssa, kunnes päätös on lainvoimainen.

Paikallaan on toki mainita myös, että kanssahakija ei voi saada haluamaansa työpaikkaa myöskään laillisuusvalvojalle tehdyn kantelun tai yleisessä tuomioistuimessa nostettavan kanteen kautta, koska kunnalla ei lähtökohtaisesti ole velvollisuutta tehdä työsopimusta kenenkään kanssa. Oikeus hyvitykseen sen sijaan voi tulla kyseeseen, jos kunta on rikkonut kantelijan perusoikeuksia, esimerkiksi kunnalle työhön ottajana kuuluvia tasapuolisuuden ja yhdenvertaisuuden velvoitteita. Kunnan päätöksenteko ja siihen osallistuvien henkilöiden toiminta voidaan kantelun kautta saattaa myös yleisesti arvioitavaksi.

Korkein hallinto-oikeus on määrittänyt kunnallisten työsopimusta koskevien päätösten valituskelpoisuutta todetessaan, että hallintolainkäytön järjestyksessä ei tullut tutkia, oliko kunnan työsuhteisen toimen täyttämässä syyllistytty ikäsyrjintään ja sukupuolen perusteella tapahtuvaan syrjintään, koska kyse oli ollut yksityisoikeudellisesta, työsopimuslain soveltamisalaan kuuluvasta eikä julkisoikeudelliseen oikeussuhteeseen liittyvästä asiasta⁴⁹⁷, samoin kuin että hallintolainkäytön järjestyksessä tuli tutkia, oliko toimeen valittu henkilö kelpoinen, koska hänellä ei ollut kunnan hallintosäännössä ja hakuilmoituksessa vaadittua tutkintoa⁴⁹⁸. Kuntien työsopimussuhteisten toimien täyttämiskysymystä oli alkujaan pidetty pitkälti muutoksenhakukelpoisena hallintopäätöksenä, mutta ensin mainitun ratkaisun mukaan nyt valitusperusteen tulee olla nimenomaan julkisoikeudellinen, jollaiseksi ei riitä vetoaminen tasa-arvo- tai yhdenvertaisuuslakiin. Kyse on yksityisoikeudellisesta asiasta. Myöhemmässä ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus kuitenkin linjasi, että työsopimussuhteisen toimen täyttämisen yhteydessä voivat tulla kysymykseen myös julkisoikeudelliset valitusperusteet, jotka koskevat lainsäädännön kelpoisuusedellytyksiä sekä kunnan omassa hallintosäännössään ja hakuilmoituksessa edellyttämiä vaatimuksia.⁴⁹⁹

Samalla kun kunnalliskomitea vuonna 1993 esitti yhteen kunnalliseen palvelussuhteeseen siirtymistä, se huomautti, että kyseessä

⁴⁹⁷ KHO 2003:17.

⁴⁹⁸ KHO 2006:28.

⁴⁹⁹ Kuusikko ym. 2019, s. 39.

olisi luonteeltaan yksityisoikeudellinen oikeussuhde, jota koskevat riidat tulisi ratkaista mahdollisimman kattavasti yleisessä tuomioistuimessa. Muutoksenhakua hallintotuomioistuimeen olisi komitean mukaan tullut rajoittaa.⁵⁰⁰ Asiaa jatkovalmistellut kuntien palvelussuhdetyöryhmä katsoikin, että saman asian käsitteleminen kahdessa lainkäyttöjärjestyksessä ei olisi tarkoituksenmukaista ja että kunnan työntekijän oikeussuoja olisi turvattu yhdelläkin oikeustieteellä. Valituskielto ei myöskään loukkaisi kilpahakijoiden oikeusturvaa, koska heillä ei kuitenkaan olisi oikeutta tulla valituksi kyseiseen tehtävään ja heillä olisi joka tapauksessa mahdollisuus nostaa kanne. Mahdollinen työsopimuslaissa säädetyn syrjäntäkiellon rikkominen puolestaan voisi johtaa työnantajan tuomitsemiseen rikkomuksesta rangaistukseen.⁵⁰¹

Asianosaisen valitusoikeuden tavoitteiden toteutuessa vain heikosti ja kunnan jäsenen valitusoikeuden kohdistuessa oikeussuhteeseen, jonka valvontaan liittyy vain vähäinen julkinen intressi on tavoitesuuntautuneen tarkastelun perusteella mahdollista tehdä oikeuspoliittinen päätelmä: Työhönottopäätöksiin sisältyvien yksityisoikeudellisten intressien ja kunnan toiminnan laillisuuden ylläpitämistä koskevan julkisen intressin välistä ristiriitaa olisi tarkoituksenmukaista lieventää eräillä suomalaisen lainsäädäntöön tehtävillä päätösten valituskelpoisuutta ja valitusoikeutta koskevilla muutoksilla. Kyseeseen tulisivat lähinnä kunnallisvalituksesta luopuminen ja riitakysymysten nykyistä selkeämpi ohjaaminen yleisissä alioikeuksissa käsiteltäviksi sekä oikaisuvaatimusmenettelyn rajaaminen vain asianosaisen oikeussuojakeinoksi, muttei enää kunnan jäsenen valvontakeinoksi.

9.4 Kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeuden vaikutus työsopimuksen tekemiseen

Kunnallisten työhönottopäätösten valituskelpoisuus edistää laillisuusvalvonnan tavoitetta ja siten kuntalaisten yleistä intressiä siihen, että kunnan toiminta on lainmukaista. Toisaalta se hankaloittaa kunnallista työnantajatoimintaa ja rekrytointia ja tällä tavoin heikentää kuntien kilpailuasemaa työmarkkinoilla. Valituskelpoisuus saattaa osaltaan johtaa myös kunnan rekrytointiin käyttämien voimavarojen hukkaamiseen. Jos julkisessa haussa olevan kunnallisen työsopimussuhteen edellytykseksi asetetaan sopimuksen tekemistä edeltävä kunnan (muutoksenhakukelpoinen) päätös, kunnan kannustin järjestää julkisia hakumenettelyjä pienenee. Samoin jos toistaiseksi täytettävän työsuhteen edellytykseksi asetetaan päätös, mutta määräajaksi täytettävän työsuhteen ei, kunnan kannustin käyttää toistaiseksi voimassa olevia työsuhteita pienenee, tietenkin huomioon ottaen

⁵⁰⁰ KM 1993:33, s. 247.

⁵⁰¹ SM/KO 1/1994, liite 2, s. 8–9.

työsopimuslaissa säädetyt yleiset edellytykset määräaikaisille työsuhteille.⁵⁰² Lisäksi valituskelpoisuus saattaa vaikuttaa kunnan kanssa työsopimukseen pyrkivän henkilön oikeutettuihin odotuksiin siitä, että rekrytointiprosessi johtaa myös sopimuksen syntymiseen, ja tällä tavoin pienentää potentiaalisten työnhakijoiden kannustinta hakeutua kunnalle töihin.

Nimenomaan viranhaltijan nimittämispäätökset, toisin sanoen päätökset siitä, kuka käyttää julkista valtaa eli yksipuolista toimivaltaa tehdä toisen (kunnan jäsenen) etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen kohdistuvia päätöksiä, ovat sellaisia, joihin kunnan jäsenen valvontaintressin voidaan olettaa kohdistuvan. Vastaavasti työntekijän nimittämispäätökset, eli päätökset siitä, kuka otetaan kunnan palvelukseen ilman, että hänelle annettaisiin vastaavaa yksipuolista toimivaltaa, eivät nähdäkseen voi perustellusti olla samanlaisen valvontaintressin kohteena. Yleisesti sen valvomista, kuka on kunnalla töissä, ei voida pitää merkittävänä intressinä. Myöskään se, että kunta työnantajana sitoutuu palkanmaksuun eli taloudelliseen vastuuseen työntekijäänsä kohtaan, ei ole riittävä peruste työhönottopäätöksen altistamiselle valvontavalitukselle. Valvontaintressin voidaan katsoa olevan suurempi silloin, kun valvonta kohdistuu kunnan julkisen vallan käyttöön ja varsinaiseen hallintotoimintaan.

Lisäksi suoranaiseen työhönottotoimivallan väärinkäyttöön, esimerkiksi ilmeiseen nepotismiin, on kunnan ulkopuolisen nähdäkseen mahdollista puuttua kantelun tai viime kädessä rikosilmoituksen kautta. Huolimatta siitä, että työntekijää suojataan TSL:n järjestelmässä voimakkaasti ja jo tehtyyn työsopimukseen puuttuminen on harvoin mahdollista, ilmeisessä väärinkäytöstilanteessa ja työhön otetun henkilön vilpittömän mielen puuttuessa työsopimuksen purkamisellekin kunnan toimesta saattaa olla edellytykset.

Jo noin 50 vuotta sitten käynnistynyt keskustelu kunnallisista palvelussuhteista ja niitä koskevista oikeussuojakeinoista kuitenkin jatkuu. Kysymykseen liittyvät rajat ovat edelleen pitkälti veteen piirrettyjä.⁵⁰³

9.5 Vireille tulleen muutoksenhaun vaikutus työsopimuksen tekemiseen

Jo työsopimuksen tekemistä koskevan kunnan päätöksen muutoksenhakukelpoisuus, puhumattakaan siihen kohdistuvasta muutoksenhausta, viivyttää työsuhteen alkamista. Jos muutosta ei haeta ja päätös tulee oikaisuvaatimusajan jälkeen lainvoimaiseksi, viivytys jää muutamien viikkojen mittaiseksi, mutta jos muutosta

⁵⁰² Ks. Mäkinen 2001, s. 328–330.

⁵⁰³ Paavilainen 2008, s. 19.

haetaan, hankaloittaa tämä työsuhteen alkamista merkittävästi. Lähtökohtaisesti työsopimuksen tekemistä koskevaa päätöstä ei nimittäin voida panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, koska *pacta sunt servanda*. Näin jo senkin takia, että työsopimus luo osapuolille vastavuoroisia velvoitteita, keskeisimpinä työnte-kovelvoite ja palkanmaksuvelvoite. Siihen liittyvät myös sopimussuhteen asian-mukaiset velvoitteet, kuten lojaliteetti ja keskinäinen luottamus.⁵⁰⁴ Kunta ei lojaa-lina (tulevana) työnantajana voi tehdä työsopimusta, jonka lopullisesta pitävyy-destä ei ole varmuutta.

Jo tehdyn työsopimuksen muuttamisesta tai päättämisestä on joko sovittava tai sen on perustuttava lakiin tai sopimukseen tai niiden kelpuuttavaan säännökseen tai määräykseen tai muotoutuneeseen sopimuksen veroiseen käytäntöön.⁵⁰⁵ Kun ei ole olemassa nimenomaista lain säännöstä siitä, että työhönottopäätöksen jää-minen vaille lainvoimaa on peruste työsopimuksen päättämiselle tai johtaa suo-raan työsopimuksen mitättömyyteen, sopimusten sitovuuden periaate edellyttäisi jonkin muun oikeuttamisperusteen olemassa oloa.

Tällaista oikeuttamisperustetta ei nähdäkseni kuitenkaan ole olemassa. Työsopi-mukseen ei voitane ottaa määräystä sopimuksen ehdollisuudesta päätöksen lain-voimaisuutta odoteltaessa, koska työnantajan irtisanomisperusteet on tyhjentä-västi lueteltu laissa eikä lainvoimaisen päätöksen saamatta jääminen kuulu näihin perusteisiin, mistä seuraa, että ehto todennäköisesti olisi TSL 13 luvun 6 §:n no-jalla työntekijän suojan vastaisena mitätön — ja joka tapauksessa on vaikea uskoa, että kovinkaan moni työnhakija käytännössä suostuisi tällaiseen ehtoon.⁵⁰⁶ Kunta tuskin voisi myöskään vedota omaan erehdykseensä sopimuksen päättämisen pe-rusteena, jos se tekee tavanomaisen työsopimuksen huolimatta siitä, että sopi-musta koskevaan päätökseen on haettu muutosta. Ei myöskään ole helppoa aja-tella, että päätöksen kumoaminen olisi sellainen olosuhdemuutos, joka tekisi työ-sopimuksen kunnan kannalta kohtuuttomaksi.

Oikeustoimen pätemättömyys voisi johtua myös siitä, että työnantajan edustaja ylittää kelpoisuutensa. Muodollinen toimivallan ylitys ei kuitenkaan välttämättä tarkoita tahdonilmaisun pätemättömyyttä esimerkiksi jos työnantajalla on käytän-tönä, että tällaisissa tapauksissa toimivaltainen toimija hyväksyy toimenpiteet myöhemmin.⁵⁰⁷ Kunnalla ei voine olla tällaista käytäntöä ja itse asiassa kyse

⁵⁰⁴ Kairinen ym. 2013, s. 157.

⁵⁰⁵ Kairinen ym. 2013, s. 503.

⁵⁰⁶ Toisin Ruotsissa, missä on lain mukaan mahdollista tehdä ehdollinen työsopimus pää-töksen lainvoimaisuutta odoteltaessa (Mulder 2009, s. 475). Siinä kovassa kilpailuti-lanteessa, jossa suomalaiset kuntatyönantajat tällä hetkellä työmarkkinoilla ovat, ei ole järin todennäköistä, että tällaista uudistusta ryhdyttäisiin pohtimaan suomalaiseen työ-sopimuslainsäädäntöön.

⁵⁰⁷ Kairinen ym. 2013, s. 505.

olisikin nimenomaan muotovirheestä kunnan toiminnassa. Jos hallinnollinen päätös kumotaan tällä perusteella, voitaisiin periaatteessa tulkita, että työsopimuksen tekemistä koskeva oikeustoimi oli pätemätön. Jos kunnalla kuitenkin käytännössä on toimittu tavanmukaisesti samalla tavalla, ei päätöksen kumoaminen välttämättä edes riittäisi yksityisoikeudellisen sopimuksen pätemättömyyden perusteeksi saati että kunta, jonka tulisi tässä tapauksessa vedota pätemättömyyteen, itse asiassa voisi toimia näin.

Vaikka hallintotuomioistuin kumoaisi työsopimuksen tekemistä koskevan kunnan päätöksen, sillä ei ole toimivaltaa puuttua työsopimuksen voimassaoloon, jos sopimus on muutoksenhausta huolimatta tehty. Tällainen toimivalta edellyttäisi nimenomaista lain säännöstä.

Onkin katsottava, että työn tekemisen jo aloittaneen henkilön osalta hänen työsopimuksensa taannehtiva raukeaminen ei yleensä ole työoikeudellisesti hyväksyttävää. Johtopäätös kunnan viranomaisen kannalta on se, että jos työsopimuksen tekemisestä on tehty päätös, ei sopimusta tule tehdä ennen kuin päätös on lainvoimainen.

Siten muutoksenhakumahdollisuudella on kunnan työnantajatoimintaa ja työntekijöiden rekrytointia vaikeuttava vaikutus, joka heikentää kunnan asemaa kilpailuilla työmarkkinoilla. Mahdollisuus on lisäksi jossain määrin satunnainen riippuen siitä, tehdäänkö yksittäisessä työsuhteeseen ottamista koskevassa asiassa hallintopäätös vai ei.

10 KIINTEISTÖNKAUPPA

10.1 Tulkinnan kohteena kiinteän omaisuuden luovuttaminen (julkaisu D)

Tämä yhteenvedon 10 jakso perustuu eritoten vuonna 2021 Lakimies-aikakauskirjassa julkaistuun artikkeliin ”Kunnan kiinteistönluovutusten oikeudellinen valvonta” (julkaisu D).

Totesin julkaisun lähtökohtana, että julkisyhteisönä ja paikallisviranomaisena kunta harjoittaa maapolitiikkaa. Useimmat keskeiset maapolitiikan välineet ovat kuitenkin yksityisoikeudellisia: Kiinteän omaisuuden myyminen, ostaminen ja vuokraaminen ovat keinoja, joilla kunta voi ylläpitää elinvoimaansa ja tavoitella kuntalaisten parasta. Kunta ei yksityisoikeudellisen suhteen osapuolena irrottaudu viranomaisasemasta ja muutu yksityisoikeudelliseksi toimijaksi. Yksityisoikeudellisen suhteen osapuolenakin kunnan toimintaan kohdistuvat hallinto-oikeudelliset säännökset ja velvoitteet, kuten hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, menettelytapasäännökset, toimivallan rajat ja virkavastuu. Näiden velvoitteiden takuuna on muun muassa kunnan jäsenten oikeus valvoa kunnan toiminnan lainmukaisuutta. Kunnan jäsenet voivat valvoa maapolitiitisten toimenpiteiden julkisoikeudellista ulottuvuutta, millä voi olla vaikutuksia syntyvillä olevaan yksityisoikeudelliseen oikeustoimeen ja kunnan sekä sen sopimuskumppanin tahtotilan toteutumiseen tai toteutumatta jäämiseen. Yhden oikeus voi olla toisen oikeudenmenetys tai -viivytys.

Tarkastelin julkaisussa kunnan kiinteistönluovutuksen julkisoikeudellisia edellytyksiä, mukaan lukien valtioneutukea koskeva sääntely, samoin kuin luovutus päätöksiin kohdistuvaa kunnan jäsenten valvontaa. Julkaisuun sisältyy myös empiirinen tarkastelu, jonka aiheena on käytetty eräissä hallinto-oikeuksissa vuosina 2016–2019 ratkaistuja kiinteistönluovutuksia koskeneita kunnallisvalitusasioita.

Kiinteää omaisuutta koskeva kunnan sopimus on tyypillinen yksityisoikeudellinen sopimus, jonka tehdessään kunta ei käytä julkis[oikeudellis]ta valtaa.⁵⁰⁸ Yksityisoikeudellisia sopimuksia tehdessään kunta noudattaa sopimusoikeudellista lainsäädäntöä, kiinteistönluovutuksen kontekstissa erityisesti maakaarta, maanvuokralakia ja muuta kiinteistöjen vaihdantaa koskevaa lainsäädäntöä. Kiinteistönluovutukseen oikeustoimena kohdistuvat lähtökohtaisesti kaikki sopimusoikeuden periaatteet, esimerkiksi sopimusvapaus on erikseen mainittu maakaaren (MK) 2 luvun 9 §:n 1 momentin pääsääntönä. Sopimusvapauteen kuuluu muun muassa vapaus tehdä tai olla tekemättä sopimusta sekä valita sopimuskump-

⁵⁰⁸ Oksanen 2008, s. 265. Ks. myös Sallinen 2007, s. 47; Mäenpää 2019, s. 140.

pani.⁵⁰⁹ Kunta ei yksityisoikeudellisen suhteen osapuolena silti kokonaan irrottaudu viranomaisasemasta ja muutu pelkästään yksityisoikeudelliseksi toimijaksi. Yksityisoikeudellisen suhteen osapuolenakin kunnan toimintaan kohdistuvat hallinto-oikeudelliset säännökset ja velvoitteet, kuten hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, menettelytapasäännökset, toimivallan rajat ja virkavastuu. Kunnan kohdalla sopimusvapaus ei siten ole rajoitukseton, vaan päätöksentekoon kohdistuvat vaatimukset määrittävät sitä.⁵¹⁰

Niinpä kunnan kiinteistönluovutus sijoittuu julkisoikeuden ja yksityisoikeuden alueiden väliselle yhteiselle kentälle. Siihen liittyy kaksi toisistaan erillään pidettävää puolta, kunnan oma sisäinen päätöksentekoprosessi, joka on julkisoikeutta, ja kunnan suhde sopimuskumppaniin, joka on yksityisoikeutta. Jälkimmäisessä on kyse sopimussuhteesta, jossa sopimusosapuolet ovat tasavertaisia.⁵¹¹ Toisaalta kiinteistönluovutuksen julkisoikeudellinen puoli ei varsinaisesti koske syntyvillä olevaa oikeussuhdetta, vaan sitä, että kunnan oma päätöksenteko on asianmukaista eli että päätös syntyy oikeassa järjestyksessä ja muutenkin lainmukaisesti.

Kuntalain 6 §:n 2 momenttiin sisältyy laaja määritelmä kunnan toiminnasta mm. sopimukseen perustuvana toimintana. Kunnan viranomaisten tulee huolehtia, että kunnan tavoitteet toteutetaan sopimusehdoissa.⁵¹² Myös Suomen Kuntaliiton mallihallintosääntöön on otettu sopimusten hallintaa koskeva pykälä, jonka pohjalta kunnanhallituksen tulisi antaa sopimushallintaa koskevia ohjeita.⁵¹³ On paikallaan, että kunnanhallitus linjaa sopimusehtojen ja sopimushallinnan kysymyksiä myös kiinteistön luovuttamista koskevien sopimusten osalta. Mahdollisia kunnassa ennalta päätettyjä kiinteistöjen myyntiä koskevia linjauksia on hyvään hallintoon kuuluvan yhdenvertaisuusperiaatteen nimissä joka tapauksessa noudatettava kiinteistön kaupan hyväksymispäätöstä tehtäessä.⁵¹⁴ Jokainen kiinteistön luovutus on silti yksilöllinen. Yhdessä tapauksessa käytetty sopimus ehtoineen ei välttämättä turvaa kunnan etua jossain toisessa tapauksessa. Luovutuksen ehdot on syytä harkita aina kussakin tapauksessa erikseen, sillä ylimalkaisesti hoidettu omaisuuden luovutus voi olla kunnalle ns. ”kallis oikeustoimi”.⁵¹⁵

Joissain tapauksissa on mahdollista, että kunta ja sen sopimuskumppani haluavat sitoutua kauppaan jo ennen kuin sopimuksen tekemistä koskeva kunnan päätös on saanut lainvoiman. Päätöksiin, jotka eivät ole lainvoimaisia, liittyy muutoksenhakuriski ja tätä kautta kunnan päätöksen kumoamisriski, joka on kaupassa

⁵⁰⁹ Saarnilehto – Annola 2018, s. 17.

⁵¹⁰ Sallinen 2007, s. 44; Matilainen 2012, s. 32.

⁵¹¹ Matilainen 2012, s. 11–12.

⁵¹² Harjula – Prättälä 2019, s. 159.

⁵¹³ Mallihallintosääntö 2016, s. 30.

⁵¹⁴ Matilainen 2012, s. 13.

⁵¹⁵ Matilainen 2012, s. 12.

otettava huomioon. Kuntaliitto suosittelee, että tällainen sopimus toteutetaan ehdollisena.⁵¹⁶ Ehdollisuudella tarkoitetaan maakaaren systematiikan mukaisesti omistusoikeuden lopullisen siirtymisen ehdollistamista kaupan osapuolten kesken. (Vaikka ehdollista kiinteistönkauppaa koskevaa säännöstä ei sovelleta suoraan maanvuokraukseen eli kiinteistön käyttöoikeuden luovutukseen, periaatteita voidaan kuitenkin soveltaa siihen analogisesti.⁵¹⁷) Käytännössä ehdon sisältönä on, että kiinteistön luovuttajalla, kunnalla, on oikeus purkaa sopimus jos käy niin, että luovutus päätös kumotaan. Kiinteistönkaupan ehdollisuudelle MK 2 luvun 2 §:ssä säädetty viiden vuoden määräaika todennäköisesti riittää ajallisesti, vaikka kunnan päätöksen laillisuutta jouduttaisiin tutkimaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa asti. Jos kiinteistönluovutusta koskeva päätös lainvoimaisesti kumottaisiin, kunnalla on siis purkuoikeus ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen myötä myös purkuvelvollisuus.

Kunnan velvoittautuessa esisopimuksella myöhemmin tehtävään kiinteistön luovutukseen, sen päätöksentekoa koskevat samat vaatimukset kuin jos kyse olisi lopullisesta päätöksenteosta. Jos esisopimuksen tekoa koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi ja samalla kunnan velvoittautuminen on tullut vahvistetuksi, on katsottava, että varsinaisen sopimuksen tekemistä koskevaa päätöstä ei tarvitse enää altistaa muutoksenhauille. Sitä voidaan hallintolainkäytön näkökulmasta pitää esisopimuksen tekemistä koskeneen päätöksen täytäntöönpanotoimena olkoonkin, ettei varsinaista sopimusta pidetä velvoiteoikeudellisesti pelkkänä täytäntöönpanona, vaikka esisopimus määrittääkin sen sisältöä. Muu johtaisi kunnan kannalta vaikeaan ristiriitatilanteeseen, jos varsinaisen sopimuksen tekemistä koskevaan päätökseen kohdistettu muutoshaku estäisi esisopimuksen noudattamisen ja samalla esisopimuksen toinen osapuoli hakisi yleisestä tuomioistuimesta suoritus-tuomiota, vahingonkorvausta ja/tai sopimussakkoa. Sinänsä sopimussakkomääräyksellä voidaan varautua myös luovutuksesta vetäytymiseen; kunta voisi tällaisella määräyksellä varautua hyvittämään toiselle osapuolelle myös muutoshausta johtuvan esteen tai viivästymisen.

Muussa kuin esisopimuksen määrämuodossa tapahtuva sopiminen tulevasta kiinteistön luovutuksesta (aiesopimus) voitaneen ainakin periaatteessa katsoa valmistelutoimeksi, johon ei saa hakea muutosta. Asiaa on kuitenkin syytä arvioida toisin, jos aiesopimukseen sisältyy kunnan sitoutuminen hyvityksen suorittamiseen tai muihin vastaaviin seuraamuksiin, jos kiinteistön luovutus ei toteudukaan.

Kiinteistönluovutus on valtioneuvoston sääntelyn kontekstissa erityisesti tarkkailtava julkisen vallan toiminnan muoto. Siksi kunnan on tällaisissa oikeustoimissa

⁵¹⁶ Matilainen 2012, s. 35.

⁵¹⁷ Niemi 2016, s. 135–136.

noudatettava myös kuntalain 130 §:ssä säädettyä kiinteistönluovutuksen markkinaehtoisuuden määrittelyä. Pääsääntönä on avoin tarjouskilpailu, mutta kunnalla on laaja harkintavalta valita kiinteistön luovutuksessa käytettävä menettely. Yleinen vaihtoehtoinen toimintatapa on ns. arviokirjamenettely, jossa yksi tai useampi riippumaton asiantuntija antaa ennen neuvotteluja kiinteistön markkina-arvosta yleisesti hyväksytyihin markkinaindikaattoreihin ja arvostusstandardeihin perustuvan arvion. Arviokirjamenettelyllä ei kuitenkaan saa pyrkiä esimerkiksi poikkeamaan yhdenvertaisuusperiaatteesta suosimalla yhtä potentiaalista ostajatahoa.⁵¹⁸

Kuntalain 130 § ei kuitenkaan estä kiinteistön luovutusta käyvästä markkina-arvosta poikkeavasti edellyttäen, että menettelytapasäännöksiä on noudatettu.⁵¹⁹ Luovutusta tulee silti tarkastella myös yhdenvertaisuusperiaatteen ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteen näkökulmista: Hyvin alhaiseen hintaan tapahtua luovutus, vaikka siinä olisi noudatettu menettelysäännöksiä, ei välttämättä ole lainmukainen.⁵²⁰

Kuntalain 130 § perustuu osaltaan komission vuonna 1997 antamaan tiedonantoon julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista.⁵²¹ Mikäli kunta noudattaa kiinteistönkauppatiedonannossa kuvattuja menettelytapoja, voidaan lähtökohtaisesti varmistua, että kauppaan tai vuokraukseen ei sisälly kiellettyä valtiontukea.⁵²² Kuntalain 130 §:ssä säädettyjä menettelytapoja noudattamalla ei kaikesta huolimatta voida saavuttaa täyttä tällaista varmuutta, koska menettely saattaa joka tapauksessa joutua jälkikäteisen valtiontukiarvioinnin kohteeksi joko muutoksenhaun tai viime kädessä Euroopan komissiolle osoitetun kantelun kautta.

Euroopan komissio on sittemmin vuonna 2016, kuntalain säätämisen jälkeen, antanut tiedonannon SEUT 107(1) artiklassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä⁵²³. Tällä tiedonannolla korvattiin kiinteistönkauppatiedonanto⁵²⁴, jolla on kuitenkin edelleen merkitystä, koska kiinteistönkauppatiedonannossa säänneltiin kiinteistönluovutuksia koskevia menettelytapoja huomattavasti käsitetiedonantoa yksityiskohtaisemmin ja koska kuntalain 130 § perustuu tältä osin aiempaan

⁵¹⁸ EUVL 19.7.2016 C 262/1, 103. kappale; Muukkonen – Voutilainen 2020, s. 20–21.

⁵¹⁹ Vrt. Hannus ym. 2009, s. 544, jossa todetaan, että vuotta 2009 aikaisemmassa oikeuskäytännössä EY-oikeuteen viittaavat, julkista tukea kiinteistönkaupassa koskeneet väitteet oli kunnallisvalitusperusteina katsottu ”muu lainvastaisuus” -perusteiksi ja siten aineellisoikeudellisiksi väitteiksi. Kuntalain 130 §:n säätämisen myötä kyseessä on nykyään kuitenkin nimenomaan menettelyn arviointi.

⁵²⁰ Muukkonen – Voutilainen 2020, s. 21.

⁵²¹ EYVL 10.7.1997 C 209/3, ns. *kiinteistönkauppatiedonanto*.

⁵²² HE 268/2014, s. 44/1; Muukkonen – Voutilainen 2020, s. 19.

⁵²³ EUVL 19.7.2016 C 262/1, ns. *käsitetiedonanto*.

⁵²⁴ Raitio – Miettinen 2021, s. 42.

tiedonantoon.⁵²⁵ Kiinteistönkauppatedonannossa käsitellyt peruseriaatteet esimerkiksi riippumattoman arvioijan palveluiden käyttämisestä eivät ole vanhentuneet.⁵²⁶

Käsitetiedonannossa määritellyn ns. markkinataloustoimijatestin tarkoituksena on selvittää, onko julkisyhteisö toiminut markkinataloustoimijan tapaan kyseessä olevaa oikeustointa tehdessään. Jos näin ei ole, oikeustoimen toinen osapuoli, tuensaajayritys, on saanut taloudellista etua, jota se ei olisi saanut tavanomaisissa markkinaolosuhteissa ja jonka johdosta sen tilanne on edullisempi kuin kilpailijoiden. Merkitystä ei ole sillä, onko oikeustoimi ollut julkisyhteisön kannalta järkevä toimenpide jonkin yhteiskuntapoliittisen tavoitteen saavuttamiseksi.⁵²⁷

Julkaisuun D sisältyneen empiirisen tarkastelun aineistona olivat eräissä hallintotuomioistuimissa vuosina 2016–2019 ratkaistut kiinteistönluovutuksia koskeneet kunnallisvalitusasiat (30 asiaa hallinto-oikeuksissa ja näistä 12 asiaa myös KHO:ssa). Hallinto-oikeudet jättivät neljä valitusta tutkimatta, hyväksyivät kolme ja hylkäsivät 23. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta yhtään kertaa. Valituksista 22 oli luokiteltavissa kuntalaisen tekemiksi valvontavalituksiksi ja 8 oli asianosaisen omassa asiassaan tekemiä.

Yhdessä tutkimatta jätetyssä valituksessa oli kyse rajanvedosta hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden toimivaltojen välillä, kun asiassa oli sekä kiinteistönluovutuksen että julkisen hankinnan piirteitä. Kun asia oli ensisijaisesti hankinta-asia, ei hallinto-oikeudella ollut toimivaltaa. Aineistoon sisältyy myös toinen tällainen rajanvetoasia, jossa valitus otettiin tutkittavaksi ja hyväksyttiin, koska valtioneuvoston menettelyä koskevia säännöksiä ei ollut noudatettu, joten kyseessä oli menettelyvirhe. Muut hyväksytyt valitukset koskivat esteellisyyttä päätöksenteossa (menettelyvirhe) sekä sitä, että ilmeiseen alihintaan toteutettu kiinteistön kauppa on kunnan harkintavallan väärinkäyttöä ja siten toimivallan ylitys.

10.2 Päätöstoimivalta ja sopimuskelpoisuus

Kunnan ylin ja yleinen toimivalta kuuluu valtuustolle. Tämä tarkoittaa muun muassa taloudellista vallankäyttöä, johon lähtökohtaisesti sisältyy myös kiinteän omaisuuden luovuttaminen ja hankkiminen.⁵²⁸ Kiinteän omaisuuden luovuttami-

⁵²⁵ Harjula – Prättälä 2019, s. 876.

⁵²⁶ Alkio – Hyvärinen 2016, s. 105; ks. myös Raitio – Miettinen 2021, s. 48, jossa todetaan, että vertailumenetelmän käyttö on lisätoimi, jolla varmistetaan, että kilpailu on aitoa ja tehokasta silloinkin kun julkinen tarjouskilpailu ei voisi olla tehokas tapa määrittää markkinahintaa.

⁵²⁷ EUVL 19.7.2016 C 262/1, 76. kappale.

⁵²⁸ Hannus ym. 2009, s. 126–127.

nen ei kuitenkaan ole valtuustolle erikseen säädetty tehtävä, joten sitä koskeva päätöstoimivalta on vapaasti delegoitavissa.⁵²⁹

Kiinteän omaisuuden luovuttamista koskeva delegointimahdollisuus on laajentunut vähitellen ja vapautunut kokonaan vuoden 1995 kuntalaista alkaen. Vielä vuoden 1976 kunnallislain mukaan valtuusto ei voinut delegoida kiinteän omaisuuden luovuttamista koskevaa toimivaltaa, eräin rakennustontteja koskevin poikkeuksin. Kyseessä oli myös tuolloin ollut toimivallan rajoituksen lievennys, koska kiinteän omaisuuden luovutusta koskeva valtuuston päätöksenteko oli aiemmin edellyttänyt määräenemmistöä. Määräenemmistövaatimuksen tarkoituksena oli ollut korostaa huolellisen harkinnan tarpeellisuutta sellaisten päätösten tekemisessä, jotka ovat kunnan talouden kannalta merkittäviä. Vuoden 1976 lakia valmisteltaessa kuitenkin arvioitiin, että kunnallishallinnon taso oli ”yleisesti noussut niin, että harkitsemattomien päätösten syntymisen vaara on pienempi kuin joskus aikaisemmin”.⁵³⁰

Kunnan päätösvalta kiinteän omaisuuden luovuttamisessa on usein delegoitu kunnanhallitukselle, jonka tehtävänä on muutenkin sopimusten ja muiden oikeustoimien tekeminen kunnan puolesta.⁵³¹ Kuntalain 14 §:n nojalla päätösvalta kiinteistönluovutuksessa kuuluu mahdollisesta delegoinnista huolimatta silti valtuustolle sellaisten merkittävien oikeustoimien osalta, joilla on vaikutusta talousarvioon tai varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan perusteisiin. Tällaisia oikeustoimia esiintyy käytännössä harvoin. Lähtökohtaisesti useimmissa tapauksissa päätösvalta on siis kunnanhallituksella, mutta käytännössä päätösvaltaa on ainakin suuremmissa kaupungeissa siirretty myös kunnanhallituksen alaisille viranomaisille.⁵³²

Kunnan viranomaisilla (toimielimillä ja viranhaltijoilla) on toimivaltansa rajoissa oikeus päättää yksityisoikeudellisista oikeustoimista, mutta esimerkiksi kiinteistön luovutuksessa viranomainen toimii muodollisesti kiinteistön omistajana olevan kunnan edustajana ja puhevallan käyttäjänä. Julkisyhteisö tulee velvoitetuksi oikeustoimesta, johon sen viranomainen on sitoutunut.⁵³³ Siksi lähtökohtana on oltava, että kunta-oikeushenkilön puolesta toimiva viranomainen tai muu toimii ainoastaan, mikäli päätöksenteko asiassa on suoritettu siten kuin kuntalaki ja muu sääntely edellyttää.⁵³⁴

⁵²⁹ Niemi 2012, s. 240–241.

⁵³⁰ KM 1973:60, s. 61. Kehityskulun voidaan toivottavasti katsoa edelleen jatkuneen.

⁵³¹ Niemi 2012, s. 240–241.

⁵³² Jokela ym. 2010, s. 282.

⁵³³ Mäenpää 2017, s. 200.

⁵³⁴ Muukkonen 2017, s. 8.

Ei ole myöskään merkityksetöntä, kuka käytännössä edustaa kuntaa yksityisoikeudellisesti kiinteistönluovutusta toimeen pantaessa, vaan kuntalain edustamista ja puhevallan käyttöä koskevat säännökset on otettava asianmukaisesti huomioon.⁵³⁵ Edustajalla tulee joko olla sellainen asema kunnan organisaatiossa, että siihen liittyy lain tai hallintosäännön nojalla kelpoisuus oikeustoimen tekemiseen, tai sitten valtuutus sellaiselta kunnan viranomaiselta, jolla on oikeus päättää kiinteistön luovuttamisesta.⁵³⁶

Kelpoisuudesta kiinteistön luovutuksessa vallitsee erilaisia tulkintoja. Hannuksen, Hallbergin ja Niemen tulkinnan mukaan on lähtökohtaisesti kunnanhallituksen asiana tehdä sopimukset ja muut oikeustoimet kunnan puolesta. Hallintosäännössä voidaan myös siirtää tällainen toimivalta kunnan muille viranomaisille. Esimerkiksi kunnanjohtajalla ei ole ilman kunnan hallintosääntöön perustuvaa tai erikseen annettua valtuutusta oikeutta oikeustoimien tekemiseen kunnanhallituksen puolesta, toisin kuin kunnan puhevaltaa käytettäessä.⁵³⁷ Harjulan ja Prättälän tulkinta on erilainen: Kuntalain 41 §:n 3 momentin ja 44 §:n 5 momentin mukainen kunnanjohtajan ja pormestarin oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta ei ole rajoitettu asiointiin tuomioistuimissa tai muissa viranomaisissa, vaan se kattaa myös sopimuksien tai muiden oikeustoimien tekemisen olkoonkin, että yksittäisen asian luonne saattaa olla sellainen, että kunnanhallituksen tai jopa valtuuston on otettava siihen kantaa.⁵³⁸ Katson, että ensin mainittua näkemystä on pidettävä oikeana. Kunnanhallituksen oikeus tehdä sopimuksia on kuntalain esitöissä, samoin kuin vuoden 1995 kuntalain esitöissä, kytketty kunnan edustamista ja puhevallan käyttöä koskevaan kunnanhallituksen päätösvaltaan yhdessä.⁵³⁹ Kunnanjohtajalle ja pormestarille on puolestaan annettu kuntalaissa oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta, mutta ei oikeutta edustaa kuntaa kunnanhallituksen puolesta. Toisen toimivaltaelementin puuttuessa kunnanjohtajan tai pormestarin suoraan lakiin perustuva toimivalta ei ole yhtä laaja kuin kunnanhallituksen toimivalta eikä hänellä nähdäkseni siksi ole toimivaltaa tehdä sopimuksia kunnan puolesta. Kunnanjohtajalle tai pormestarille voidaan hallintosäännössä tietenkin delegoida nimenomainen toimivalta edustaa kuntaa. Vaihtoehtoisesti kunnanhallituksen sopimussuhteeseen ryhtymistä koskeviin

⁵³⁵ Ks. Mäenpää 2019, s. 141, jossa todetaan, ettei yksityisoikeudellisen oikeustoimen tekeminen – kuten sopimuksen allekirjoittaminen – sinänsä ole hallintoasian käsittelyä eikä siihen sovelleta julkisoikeudellista lainsäädäntöä. Sopimuksen sitovuus, pätevyys ja oikeusvaikutukset määräytyvät yksityisoikeudellisten säännösten mukaan. Yksityisoikeudellisten toimenpiteiden valmisteluun ja niitä koskevaan päätöksentekomenettelyyn ja -toimivaltaan sovelletaan silti julkisoikeudellista sääntelyä.

⁵³⁶ Aer 2000, s. 138; Niemi 2016, s. 81.

⁵³⁷ Hannus ym. 2009, s. 170. Näkemys on peräisin vuoden 1995 kuntalain voimassaoloajalta. Sääntely ei tältä osin kuitenkaan ole muuttunut.

⁵³⁸ Harjula – Prättälä 2019, s. 336.

⁵³⁹ HE 192/1994, s. 86/II ja HE 268/2014, s. 166/II.

päätöksiin voidaan ottaa nimenomainen kehoitus tehdä sopimus kunnan puolesta. Näihin vaihtoehtoihin turvautuminen on lisäksi käytännössä selkeämpi ja siten oikeusvarmempi toimintatapa kuin puhevallan käyttämisen tulkintaan ja siitä johdettuun toimivaltaan perustuva toimintatapa.

Tulkinnanvaraisuus olisi varsin vaivatonta poistaa kuntalakiin tehtävällä pienehköllä muutoksella.

10.3 Maapolitiikan tavoitteet

Kunnan yleiseen toimialaan kuuluvia asioita ei ole tarkemmin määritelty, mikä on ymmärrettävää, koska kyseessä ovat kuntalain 7 §:ssä tarkoitettuihin tavoin tehtävät, joita kunta voi itsehallintonsa nojalla ottaa itselleen. Yleinen toimiala kattaa esimerkiksi elinkeinotoiminnan edistämisen, joka on kunnalle vapaaehtoinen toiminto, jonka se voi lähtökohtaisesti järjestää parhaaksi katsomallaan tavalla.⁵⁴⁰ Se onkin varsin yleisesti otettu osaksi kunnan tehtäviä kaikkialla Suomessa. Elinkeinopolitiikkaan puolestaan sisältyy kunnan maapolitiikka, jota se harjoittaa muun muassa parantaakseen elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä kunnassa luovuttamalla kiinteistöjä.⁵⁴¹ Kunnan maapolitiikan tarkoituksena voi olla myös edistää maankäytöllisten tavoitteiden ja laajemminkin kunnan yhteiskuntapoliittisten (esimerkiksi asuntotuotantoon tai ilmastonmuutoksen torjuntaan liittyvien) tavoitteiden saavuttamista.⁵⁴² Monet keskeiset maapolitiikan välineet ovat yksityisoikeudellisia: Kiinteän omaisuuden myyminen, ostaminen ja vuokraaminen ovat keinoja, joilla kunta voi ylläpitää elinvoimaansa ja tavoitella kuntalaisten parasta.

Maapolitiikka on itse asiassa hyvin keskeistä kunnan toimintaa, mitä ilmentää myös se, ettei kunnan kiinteän omaisuuden vaihdantakelpoisuudesta ole annettu erityissäännöksiä toisin kuin muiden julkisyhteisöjen, valtion ja kirkon, kohdalla on tehty.⁵⁴³

Elinvoimaisuuden edistämisen ja maankäyttötavoitteiden toteuttamisen lisäksi kunnalla voi olla tavoitteena hyödyntää maaomaisuuttaan taloudellisesti eli hankkia sellaisia kiinteistönluovutustuloja, joilla se voi kattaa myös muita kuin maaomaisuuden kehittämiseen liittyviä kustannuksiaan. Tätä voidaan pitää

⁵⁴⁰ HE 268/2014, s. 17/I; Harjula – Prättälä 2019, s. 163; Korte 2020, s. 74–75.

⁵⁴¹ Maapoliittisessa tarkastelussa kiinteistönluovutus tarkoittaa sekä kiinteistön omistusoikeuden luovutusta (maanmyyntiä) että hallinta- ja käyttöoikeuden luovutusta (maanvuokrausta), koska nämä ovat maankäyttöön liittyviltä käytännön vaikutuksiltaan, asuntopoliittisesti ja elinkeinopoliittisesti lähellä toisiaan olevia toimenpiteitä. Maapolitiikkaan kuuluu määritelmällisesti myös maanhankinta, jota en kuitenkaan tässä tutkimuksessa enemmälti tarkastele.

⁵⁴² Kartio 1987, s. 63 ja 71, Hovila 2013, s. 10.

⁵⁴³ Tepora ym. 2010, s. 14.

asianmukaisena ja nykyaikaisena kunnan johtamisena, kun kiinteistövarallisuudesta vapautuvaa pääomaa voidaan kohdentaa kunnan toiminnan kannalta keskeisiin palvelutehtäviin.⁵⁴⁴ Lisäksi kunta voi tavoitella maapolitiikalla markkina-vaikutuksia: Aktiivisella tonttien luovutus- ja hintapolitiikalla voidaan tehokkaasti puuttua rakennuspaikkojen hintakehitykseen kunnassa.⁵⁴⁵

Sitä, luovuttaako kunta kiinteistön vai ei, voidaan pitää hyvänä esimerkkinä viranomaisen laajan harkintavallan piiriin kuuluvasta kysymyksestä. Harkintavalta on laajimmillaan, kun viranomaisen toimivaltanormi on niin väljä, että ratkaisun sisältö ja lopputulos riippuvat pääasiallisesti harkinnasta jopa niin, ettei toimenpidettä välttämättä tarvitse tehdä lainkaan.⁵⁴⁶ Kunnan maapoliittistakin harkintavaltaa ohjaavat silti myös hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, eritoten yhdenvertaisuus, tarkoitussidonnaisuus ja luottamuksensuoja.

Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan samanlaiset asiat on ratkaistava samalla tavalla. Periaate edellyttää johdonmukaisuutta eli muun muassa sitä, ettei aiempaa lainmukaista käytäntöä tule muuttaa ilman perusteltua syytä. Jos päätökset perustuvat etukäteen ilmoitettuihin yleisiin perusteisiin, johdonmukaisuus on helpommin näytettävissä kuin jos päätösharkinta tapahtuisi jokaisessa tapauksessa erikseen.⁵⁴⁷ Samoin jos kunnassa on ollut pääsääntönä tietty menettely, pääsäännöstä poikkeamiselle yksittäisessä tapauksessa on löydettävä hyväksyttävät perusteet.⁵⁴⁸ Yhdenvertaisuusperiaate sisältää myös yksityisen tukemisen kiellon, mikä kytkee sen käsitteellisesti myös valtiontukikysymyksiin. Periaate edellyttää kunnan jäsenen tasaveroisuutta sekä luonnollisten ja oikeushenkilöiden tasaveroisuutta⁵⁴⁹, mutta se ei kuitenkaan edellytä poikkeuksetonta samanlaista kohtelua: Yhdenvertaisuuden loukkauksesta ei ole kyse, jos erilaiseen kohteluun on hyväksyttävät perusteet.⁵⁵⁰

Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää sitä, että viranomainen toimii oman tehtävänsä ja laissa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Viranomaisen toiminnalla ei saa olla vääriä vaikuttimia eikä harkintavaltaa saa käyttää väärin.⁵⁵¹ Periaatteella on merkitystä eritoten arvioitaessa kiinteistönluovutuksen mahdollisen alihintaisuuden vaikutuksia. Kunnalle aiheutuu alihintaisesta luovutuksesta

⁵⁴⁴ Oksanen 2008, s. 253.

⁵⁴⁵ Hovila 2009, s. 140.

⁵⁴⁶ Mäenpää 2017, s. 285.

⁵⁴⁷ Mäenpää 2017, s. 149; Harjula – Prättälä 2019, s. 172. Ks. myös ***KHO 2015:25, KHO 2017:115 ja KHO 2017:117**, joista viimeksi mainitussa korkein hallinto-oikeus totesi, että kunnan toimintaa maanvuokrauksessa linjaavat päätökset liittyvät olennaisesti yhdenvertaisuuteen ja tasapuoliseen kohteluun.

⁵⁴⁸ Matilainen 2012, s. 19.

⁵⁴⁹ Ks. Hannus ym. 2009, s. 58.

⁵⁵⁰ Mäenpää 2017, s. 148; Kulla – Salminen 2021, s. 115.

⁵⁵¹ Harjula – Prättälä 2019, s. 48.

taloudellinen menetys, joka heikentää kunnan edellytyksiä suoriutua lakisääteistä tehtävistään.⁵⁵² Alihintaista luovutusta voidaan toisaalta arvioida myös taloudellisena tukena yksityiselle, mikä puolestaan on yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista.⁵⁵³

Luottamuksensuojan periaate merkitsee yksilön luottamuksen suojaamista julkisen vallan toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä päätösten pysyvyyteen.⁵⁵⁴ Periaate suojaa yksityisten oikeutettuja odotuksia, jollaiset voivat perustua myös viranomaisen antamaan sitoumukseen tai lupaukseen.⁵⁵⁵ Maapolitiikan kontekstissa periaatteella on siksi merkitystä myös arvioitaessa kunnan toimintaa neuvotteluosapuolena.

10.4 Kiinteistönluovutus ja muutoksenhaku

Kunnan kiinteistönluovutusta koskevien päätösten lainmukaisuuden takuuna on muun muassa kunnan jäsenten oikeus valvoa kunnan toiminnan laillisuutta ja julkisten varojen käyttöä. Vaikka kiinteistönluovutus on oikeustoimena yksityisoikeudellinen eikä siihen sisälly yleisen määritelmän mukaista julkisen vallan käyttöä, se on kunnan maapoliittisena toimenpiteenä asianmukainen kuntalaisvalvonnan kohde. Kunnan maaomaisuuden luovuttaminen ja sen käyttötarkoitukset ovat seikkoja, joilla pitkällä tähtäimellä on luovutusoikeustoimen välitöntä asianosaispiiriä laajempia vaikutuksia. Samalla kiinteistönluovutus on luonteeltaan sellaista viranomaistoimintaa, jossa hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden noudattamisen valvonta saattaa nousta hyvinkin merkittäväksi tekijäksi niin kunnan toiminnan yleisen laillisuuden kuin asianosaisen oikeussuojankin näkökulmasta.

Samalla on myös valtioneuvoston näkökulmasta hyödyllistä, että kunnan kiinteistönluovutus päätökset ovat valituskelpoisia. Tämän voidaan itsessään olettaa edistävän valtioneuvoston menettelysäännösten noudattamista ja toisaalta kansallisen tuomioistuimen tarjoama oikeussuoja antaa mahdollisuuden ratkaista valtioneuvoston liittyviä kysymyksiä suoraan kansallisella tasolla.⁵⁵⁶ Valtioneuvoston menettelyn arviointi suomalaisessa hallintolainkäytössä on nopeampaa ja joustavampaa kuin Euroopan komission ja Euroopan unionin tuomioistuimen hidas, raskas ja vaikeaselkoinen tutkinta- ja oikeudenkäyntimenettely.⁵⁵⁷

⁵⁵² Ks. Sallinen 2007, s. 143.

⁵⁵³ Harjula – Prättälä 2019, s. 170.

⁵⁵⁴ Harjula – Prättälä 2019, s. 48.

⁵⁵⁵ Mäenpää 2017, s. 169.

⁵⁵⁶ Alkio – Hyvärinen 2016, s. 541.

⁵⁵⁷ *Arvio perustuu omakohtaiseen kokemukseen Helsingin Bussiliikenteen tapauksesta (ks. Puisto – Kärhä 2020, s. 814–816). Valtioneuvosto oli annettu vuosina 2002–2012, kilpailija kannellut komissiolle vuonna 2011 ja komissio antanut päätöksensä vuonna

Lisäksi koska laittomaksi valtiontueksi todetun tukitoimen säännönmukainen korjaustoimenpide on tukea antaneen viranomaisen velvollisuus periä tuki saajaltaan takaisin, valtiontukikysymyksen huolellisella selvittämisellä ja päätöksen valituskelpoisuudella on myös elinkeinopoliittinen intressi. Jos toimenpide on ehditty jo toteuttaa, kunnan tulee vaatia antamansa tuki takaisin korkoineen ja takaisinperinnän kielteiset vaikutukset kohdistuvat siten tuensaajaan, jonka taloudellinen asema ja jopa olemassaolo ovat tällöin uhattuina.⁵⁵⁸ Kunnassa toimivan yrityksen konkurssi ei ole omiaan edistämään kunnan elinvoimaisuutta.

Kilpailevien yritysten käytännön mahdollisuus valvoa kunnan kiinteistönluovutuksen laillisuutta valtiontukinäkökulmasta kytkeytyy kuitenkin yleensä siihen, ovatko ne päätöksen tehneen kunnan jäseniä vai eivät. Jos kunta nimittäin luovuttaa kiinteistön tarjouskilpailun perusteella, kilpailuun osallistuneet muutkin yritykset ovat asianosaisia⁵⁵⁹, joilla olisi asemansa perusteella valitusoikeus, mutta kilpailu toisaalta osoittaa, että luovutus on tehty markkinaehtoisesti eikä menestyvälle valtiontukiväitteelle liene edellytyksiä. Jos kunta sen sijaan luovuttaa kiinteistön arviokirjamenettelyn perusteella eikä tarjouskilpailua siis ole järjestetty, asiassa ei ole muita asianosaisia kuin ostajayritys. Tällöin kilpailevalla yrityksellä, joka ei ole kunnan jäsen, ei ole valitusoikeutta.⁵⁶⁰

10.5 Muutoksenhaun vaikutus kiinteistönluovutukseen

Muutoksenhaun kautta tapahtuva kunnan jäsenen valvonta voi kohdistua vain sopimuksen tekemistä koskevan päätöksen julkisoikeudelliseen sisältöön, ei sen yksityisoikeudelliseen oikeellisuuteen. Kunnan jäsenten valvonnalla voi silti olla vaikutuksia syntyvillä olevaan yksityisoikeudelliseen oikeustoimeen ja kunnan sekä sen sopimuskumppanin tahtotilan toteutumiseen tai toteutumatta jäämiseen. Yhden oikeus voi olla toisen oikeudenmenetys tai -viivytytys.

2019. Helsingin kaupungin ja Helsingin Bussiliikenteen samana vuonna nostamat kumoamiskanteet ratkaistiin 14.9.2022 annetuilla Euroopan unionin yleisen tuomioistuintuomioilla asioissa **T-597/19** (*Helsingin kaupunki v. komissio*) ja **T-603/19** (*Helsingin Bussiliikenne Oy v. komissio*). Kanteet harmi kyllä hylättiin. Asiassa T-603/19 annettu ratkaisu ei vielä elokuussa 2023 ollut lainvoimainen.

⁵⁵⁸ Puisto – Kärhä 2020, s. 808.

⁵⁵⁹ **KHO 2013:12.**

⁵⁶⁰ Ks. kuitenkin **KHO 2009 T 2577**, jossa ei-kuntalaisella yhtiöllä katsottiin olevan asianosaisen valitusoikeus mahdollisesti valtiontueksi luettavaa kunnan tukea koskevassa asiassa, koska tukitoimenpiteestä aiheutuvalla kilpailun vääristymisellä saattoi olla vaikutusta yhtiön toimintaan ja asemaan markkinoilla. Jos kunnallisvalitusoikeutta ei kuitenkaan ole, yhdeksi vaihtoehdoksi jää myös bulvaaniin turvautuminen (ks. esim. julkaisu D, alav. 144).

MK 12 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan lainhuutohakemus on jätettävä lepäämään, jos saannon perustana oleva oikeustoimi tai viranomaisen päätös, kuten kunnan päätös kiinteistönluovutuksesta, ei ole tullut lainvoimaiseksi. Niinpä muutoksenhakumahdollisuus kunnan päätökseen ja erityisesti se, jos muutosta haetaan, saattaa viivyttää lainhuudon myöntämistä hyvinkin pitkään.

Myös sillä, kuka on edustanut kuntaa kiinteistönluovutuksessa, on merkitystä kirjaamismenettelyssä. Nimittäin jos kiinteistön luovuttamista koskevan sopimuksen on allekirjoittanut kunnan puolesta kunnanjohtaja tai pormestari, tämän kelpoisuutta tai toimivaltaa ei tutkita eikä kunnan päätöstä tarvitse kirjaamismenettelyä koskevan ohjeistuksen mukaan esittää.⁵⁶¹ Linjaus perustunee Harjulan ja Prättälän tulkintaan kunnanjohtajan ja pormestarin toimivallan rajoista. Jos sopimuksen sen sijaan on kunnan puolesta allekirjoittanut muu henkilö, päätös ja sen lainvoimaisuus lähtökohtaisesti tutkitaan. Käytännössä riittää, jos päätöspäivämäärä ja -pykälä sekä päätöksen lainvoimaisuus on merkitty sopimukseen tai jos kunta on tehnyt sähköiseen kiinteistönvaihdantapalveluun merkinnän päätöksen lainvoimaisuudesta. Muussa tapauksessa lainvoimaisuus selvitetään erikseen asianomaiselta kunnalta tai toimivaltaiselta hallintotuomioistuimelta.⁵⁶²

Muutoksenhakumahdollisuuden ja muutoksenhaun aiheuttamaan epävarmuuteen päätöksen lainvoimaiseksi tulosta on tyypillisesti mahdollista reagoida kiinteistökaupan ehdollisuudella. Tällöin kunnalla on mahdollisuus purkaa sopimus, jos sen hyväksymistä koskeva päätös muutoksenhaun johdosta kumotaan. Tällöin käytännön täytäntöönpanoon, kuten kauppakirjan allekirjoittamiseen voidaan ryhtyä ennen lainvoimaa.⁵⁶³ Jos ehdollinen kiinteistökauppa ei käy päinsä, on punnittava mahdollisuutta päätöksen täytäntöönpanoon muutoksenhausta huolimatta.⁵⁶⁴

⁵⁶¹ Kirjaamismenettely 2019, s. 172–173. Ks. myös Niemi 2012, s. 241, samoin kuin Hakola 2005, s. 508, jossa todetaan, että ohjeilla ja käsikirjoilla on kirjaamiskäytännön muodostumiseen ehkä suurempi vaikutus kuin millään julkaistuilla kommentaareilla. Sama havainto pitää nähdäkseni paikkansa myös muilla oikeudenaloilla, joilla kunta tai muu viranomainen laatii ohjeita omaa toimintaansa varten. Ks. myös Siltala 2003, s. 269.

⁵⁶² Kirjaamismenettely 2019, s. 173.

⁵⁶³ Harjula – Prättälä 2019, s. 976.

⁵⁶⁴ *Näin toimittiin esimerkiksi Helsingin Jätkäsaarella sijaitsevan ns. Bunkkerin kiinteistön kaupan yhteydessä. Valtuuston myyntipäätöksestä valitettiin ja samalla vaadittiin sen täytäntöönpanon kieltämistä. Helsingin kaupunginhallitus päätti päätöksen täytäntöönpanosta muutoksenhausta huolimatta erittäin painavien yleiseen etuun liittyvien syiden vuoksi, yhtäältä koska ostotarjouksen voimassaoloaika oli rajoitettu ja toisaalta koska Jätkäsaaren projektialueen ahtaassa ympäristössä rakennustöiden toteuttaminen turvallisesti kävi sitä hankalammaksi, mitä pidemmälle töiden aloittaminen siirtyi. Kaupunginhallitus totesi myös, ettei se ryhdy kiinteistökaupan konkreettiseen täytäntöönpanoon ennen kuin täytäntöönpanokieltoa koskeva vaatimus on ratkaistu. Vaatimus hylättiin. (KHO 2018 T 4539)

Jotta kuntalaissa sallittu päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta tulisi asianmukaisesti huomioiduksi myös kirjaamismenettelyssä, MK 12 luvun 2 §:n säännöstä tulisi täydentää siten, että lainhuudon edellytykseksi riittää lainvoimaisuuden ohella se, että kunnan päätös on täytäntöönpanokelpoinen.⁵⁶⁵

Tällä toimenpiteellä varmistettaisiin se, että hallintoprosessissa nimenomaisesti todettu päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus riittäisi myös oikeustoimen siviilioikeudelliseen täytäntöönpanoon tavalla, jossa kaupan kohde ei jäisi epämääräiseen väliin odottamaan sitä, että päätös tulee paitsi täytäntöönpanokelpoiseksi, myös erikseen lainvoimaiseksi. Toimenpiteellä saattaisi olla taloudellista toimeliaisuutta ja maankäyttöä edistävä vaikutus kunnissa.

⁵⁶⁵ Ehdotus liittyy tämän tutkimuksen aiheeseen lähinnä välillisesti, joten en käsittele sitäkään enää jäljempänä yhteenvedon johtopäätösosassa.

11 TAKAUS

11.1 Tulkinnan kohteena takaussitoumus

En ole käsitellyt kunnan vakuusjärjestelyjä tähän väitöskirjaan sisältyvissä julkaisuissa. Kyseessä on siten tutkimuskohteen laajennus. Huolimatta siitä, että sovellettavat säännökset, eli kuntalain 14 ja 129 §, koskevat takaussitoumusten lisäksi muitakin vakuusmuotoja, rajaan tarkastelun pelkästään takauksiin. Useiden erilaisten vakuusmuotojen tarkastelu ei nähdäkseni tuottaisi hallintolainkäyttöön liittyvää lisäarvoa.

Kuntalain 14 §:n 2 momentin 9 kohdan mukaan valtuusto päättää takaussitoumuksen antamisesta toisen velasta. Säännös vastaa vuoden 1995 kuntalain sääntelyä.⁵⁶⁶ Takauksen antamista koskevaa päätöstoimivaltaa ei saa delegoida, koska on katsottu, että tällainen päätös vaikuttaa kunnan talouden perusteisiin.⁵⁶⁷ Kuntalain 129 §:n 1 momentin mukaan kunnan myöntämä takaus ei saa vaarantaa kunnan kykyä vastata sille laissa säädetyistä tehtävistä eikä kunta saa myöntää takausta, jos siihen sisältyy merkittävä taloudellinen riski.

Kuntalain 129 § perustuu osaltaan komission vuonna 2008 antamaan tiedonantoon EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtioneuvoston takauksina.⁵⁶⁸ Takaustiedonannossa kuvataan menettely, jolla julkiset viranomaiset voivat myöntää takauksia niin, että kyse ei ole valtioneuvoston myöntämisestä.⁵⁶⁹ Kuntalain 129 §:ssä säädettyjä menettelytapoja noudattamalla ei kaikesta huolimatta voida saavuttaa täyttä tällaista varmuutta, koska menettely saattaa joka tapauksessa joutua jälkikäteisen valtioneuvoston tarkastuksen kohteeksi joko muutoksenhaun tai viime kädessä Euroopan komissiolle osoitetun kantelun kautta.

Euroopan komission vuoden 2016 käsitetiedonanto sisältää myös nimenomaisesti takausten markkinaehtoisuutta koskevia linjauksia.⁵⁷⁰ Käsitetiedonannossa määriteltyä ns. markkinataloustoimijatestiä on kuvattu edellä 10.1 jaksossa.

Antamalla takauksen kunta sitoutuu itse, oikeushenkilönä, vastaamaan toisen henkilön velasta tiettyjen takaussitoumuksessa määriteltyjen edellytysten täyttyessä. Kunnan antamaa takausta pidetään yhtenä kaikkein varimmista

⁵⁶⁶ HE 268/2014, s. 146/I.

⁵⁶⁷ HE 192/1994, s. 81/II; delegointikielto ei kuitenkaan koske muun vakuuden antamista kunnan omasta velasta.

⁵⁶⁸ EUVL 20.6.2008 C 155/10, ns. *takaustiedonanto*.

⁵⁶⁹ Sallinen 2007, s. 300; HE 268/2014, s. 43/I.

⁵⁷⁰ Raitio – Miettinen 2021, s. 42.

vakuuksista.⁵⁷¹ Päätöstoimivallan varaaminen valtuustolle ja takauksen myöntämiseen liittyvä vaarantamis- ja riskinottokielto ovat perusteltuja, koska takaustoitonnalla saattaa olla vaikutusta kunnan taloudelliseen kantokykyyn. Takausvastuun realisoituminen voi vaarantaa kunnan toiminnan sekä mahdollisuudet vastata peruspalvelujen järjestämisestä. Kuntien muille kuin kuntakonserniin kuuluville yrityksille antamien takauksien määrä muodostaakin joillekin, erityisesti pienille kunnille merkittävän riskin. Toisaalta tällaisten kuntien elinkeinorakenne on usein erittäin riippuvainen näistä yrityksistä ja niiden tarjoamista työpaikoista ja siten kuntien talous on riippuvainen näiden yritysten toiminnasta. Kunnan takauksien riskialttiutta lisää lisäksi se, että kuntaa haetaan yksityisten yritysten takajaksi varsinkin silloin, kun muita takaajia ei ole saatavissa tai niiden takaukset eivät riitä koko lainasummalle.⁵⁷²

11.2 Takaussitoumuksen antamisen tavoitteet

Jo vuoden 1976 kunnallislakia koskeneessa oikeuskäytännössä kunnan takaus oli erityisistä syistä hyväksytty kunnan toimialaan kuuluvaksi toimenpiteeksi. Tällaisena erityisenä syynä pidettiin esimerkiksi työllisyyden turvaamista kunnassa.⁵⁷³ Sittemmin takauksen antamista on pidetty sallittuna myös, kun perusteena on ollut kunnan elinkeinorakenteen kehittäminen tai taattava laina on ollut investointilaina. Lisäksi oikeuskäytännössä on otettu huomioon takauksen määrä ja sen riskit nimenomaan kunnan talouden kantokyvyn kannalta.⁵⁷⁴ Kuten *Kristian Siikavirta* on todennut, elinkeinopolitiikka (kunnan alueen ja elinkeinojen taloudellinen kehittäminen, joka vaikuttaa verotulojen kautta myös kunnan talouteen) ja yleinen etu ovat tietysti ainoa mahdollinen julkilausuttava syy yrityksen tukemiselle.⁵⁷⁵

Kuntalain lainvalmisteluaineistosta ilmenee, että suurimmat asukaskohtaiset takausmäärät olivat pienillä kunnilla, joista useat ovat vielä väestöään menettäviä kuntia ja kuntia, joiden väestörakenne on ikääntymässä muuta maata nopeammin. Näille kunnille takaukset muodostavat merkittävän riskin.⁵⁷⁶ Tätä riskiä on yhtäältä tarpeen hallita, mutta toisaalta kunnilta ei tule kokonaan evätä mahdollisuutta takausten käyttämiseen elinkeinotoiminnan edistämiseen, työpaikkojen

⁵⁷¹ Wuolijoki 2022, s. 355–356, jossa viitataan myös ulosottokaaren 3 luvun 44 §:n säännökseen siitä, ettei julkisyhteisöltä vakavaraisena vaadita ulosottokaarella tarkoitettuja vakuuksia.

⁵⁷² HE 268/2014, s. 92/I–II.

⁵⁷³ HE 192/1994, s. 55/II.

⁵⁷⁴ Sallinen 2007, s. 363–364; HE 268/2014, s. 45/II.

⁵⁷⁵ Siikavirta 2011, s. 44. Hän on myös toinen tämän väitöskirjatyön ohjaajista.

⁵⁷⁶ HE 268/2014, s. 46/I.

synnyttämiseen ja yleishyödyllisten toimijoiden toimintamahdollisuuksien varmistamiseen.⁵⁷⁷

Kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä arvioitiin kunnan takausmahdollisuuksien laajempaakin rajaamista. Tämän koettiin kuitenkin rajoittavan kunnan harkintamahdollisuuksia sekä mahdollisuuksia edistää elinkeinotoimintaa ja synnyttää työpaikkoja. Kategorisen rajauksen katsottiin olevan liian jyrkkä toimenpide myös siksi, että alueelliset erot ovat suuria ja kuntien on mahdollista tehdä myös markkinaehtoisia vakuusjärjestelyjä. Rajaaminen toisaalta helpottaisi kunnallista päätöksentekoa, vähentäisi kuntien riskinottoa, yhdenmukaistaisi käytäntöjä ja vähentäisi kilpailua vääristäviä vaikutuksia. Rajaamiseen ei päädytty.⁵⁷⁸

11.3 Takaus ja muutoksenhaku

Koska takaussitoumuksen antaminen on katsottu niin merkittävästi kunnan intresseihin vaikuttavaksi päätökseksi, että se on varattu valtuuston yksinomaiseen toimivaltaan, oikaisuvaatimusmenettely ja sen mahdollistama muutoksenhaku tarkoituksenmukaisuusperusteella on suljettu pois. Niinpä valitus voi kohdistua vain kunnan tekemän takauspäätöksen laillisuuteen. Asianosaisella eli sillä, jonka velasta takausta ollaan antamassa tai lainanantajalla tuskin lienee valitusintressiä. Niinpä päätöksen valituskelpoisuudella suojataan lähinnä kunnan jäsenen yleistä oikeutta valvoa kunnan resurssien käyttöä lain mukaisesti samoin kuin sitä, ettei takaus johda EU:n valtioneuvoston rikkomiseen.⁵⁷⁹ Kunnan on tullut noudattaa takaustiedonannossa kuvattuja menettelytapoja varmistuakseen siitä, ettei järjestelyyn sisälly kiellettyä valtioneuvoston tukea. Jos näin ei ole toimittu, takauspäätös voi tulla kumottavaksi.

Kunnan takaustoiminnan laillisuutta on paikallaan arvioida myös laajemmasta, kunnan yleisen toimialan rajoihin liittyvästä näkökulmasta. Kuten *Sini Sallinen* on todennut, kunnan toimintaan liittyy taloudellisen riskin minimoimisen periaate, joka voidaan johtaa kuntalain 1 §:n 3 momentissa tarkoitettusta kestävästä kehityksen vaatimuksesta ja sen taloudellisesta ulottuvuudesta. Kunnan ei tule tehdä päätöksiä, jotka sisältävät sen suuruisia taloudellisia riskejä, että kunnan tulevaisuus

⁵⁷⁷ Ks. HE 268/2014, s. 46/II-47/I, jossa todetaan, että suurin osa lainvalmistelun aikana tehtyyn kyselyyn vastanneista kunnista suhtautui kielteisesti mahdollisuuden rajoittamiseen, vaikka merkittävä vähemmistö olikin sitä mieltä, että rajoitus voisi olla paikallaan päätöksenteon helpottamiseksi, riskinoton ehkäisemiseksi, käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi ja kilpailun vääristymisen ehkäisemiseksi.

⁵⁷⁸ HE 268/2014, s. 46/II-47/I.

⁵⁷⁹ Ks. **KHO 2012:9**, jossa todetaan, että takauksen peruuttamattomuudesta johtuu, että mahdollisen valtioneuvoston vaikutus esimerkiksi kilpailijan asemaan toteutuu välittömästi.

vaarantuu. Sen sijaan kunnan talouden jatkuvuudesta on pidettävä huolta. Taloudellista riskiä on vältettävä myös, koska kunnalla on verotusoikeus ja se rahoittaa toimintaansa verovaroin. Kuntalaisia ei saa pakottaa rahoittamaan tappiollista toimintaa. Riskin minimointi on relevanttia varsinkin kunnan elinkeinopolitiikassa ja siihen mahdollisesti liittyvässä yritystoiminnan tukemisessa, jossa on välttämättömyyksiä toimia kunnan edun mukaisesti.⁵⁸⁰ Riskin minimoinnin vaatimusta ei nähdäkseni kuitenkaan ole pidettävä riskin eliminoinnin vaatimuksena; tällöinhän ainoa oikea ratkaisu olisi takaustoiminnan kieltäminen kokonaan. Pikemmin kyse on korostetusta riskienhallinnan vaatimuksesta, jossa kunnan on pidättäydyttävä sellaisesta riskinotosta, jota yritystoiminnassa pidettäisiin vielä hyväksyttävänä.

Kunnan yleisen toimialan rajoja koeteltaessa kunnan jäsenen valvontavalitusoikeus on nähdäkseni ilmeisen tarpeellinen. Yhtäältä kyse on siitä periaatteellisesta kysymyksestä, mitä kunta saa laillisesti tehdä ja mitä ei, ja toisaalta kyse voi olla hyvinkin merkittävästä taloudellisesta sitoumuksesta, jonka sisältöön ja laillisuuteen kunnan jäsenellä on myös veronmaksajana intressi.

Koska takaus perustaa oikeussuhteen julkisyhteisön ja kolmannen tahon (lainantajan) välille, ei annettua takaussitoumusta voi tehokkaasti peruuttaa kunnan yksipuolisin toimenpitein; niinpä valtuuston tekemän takauspäätöksen täytäntöönpano tekisi muutoksenhaun hyödyttömäksi eikä se siksi ole mahdollista ilman päätöksen lainvoimaa.⁵⁸¹ Vaatimus takauspäätöksen lainvoimaisuudesta rajoittaa takauksien käyttöä, koska päätöksistä valitettaessa yrityksillä ei ole yleensä aikaa odottaa päätöksen lainvoimaisuutta.⁵⁸²

⁵⁸⁰ Sallinen 2007, s. 361–363.

⁵⁸¹ **KHO 2012:9**, jossa hallinto-oikeus oli hylännyt täytäntöönpanokieltihakemuksen ja kaupunginhallitus oli tämän jälkeen pannut päätöksen täytäntöön. Korkein hallinto-oikeus totesi, että tosiasiallisesti tapahtunut täytäntöönpanotoimi ei estä täytäntöönpanokieltotoa koskevan valituksen tutkimista, koska kaupungin päätöksellä ei voida tehdä tyhjäksi laissa säädettyä oikeutta saada täytäntöönpanokieltihakemuksen hylkäämistä koskevan päätöksen laillisuus tutkittavaksi; HE 268/2014, s. 45/II.

⁵⁸² HE 268/2014, s. 92/II.

12 JOHTOPÄÄTÖKSET

12.1 Tavoitteiden ja seurausten arviointi

12.1.1 Arvioinnin lähtökohdat

Molemmat muutoksenhakuoikeuden peruseriaatteet, oikeussuojan antaminen asianosaiselle sekä kunnan jäsenen suorittama laillisuuden valvonta ovat lähtökohtaisesti edelleen tarpeen.

Kuntien yksityisoikeudellisen toiminnan aineelliset tavoitteet voivat joskus olla ristiriidassa kuntien toiminnan laillisuuden valvontaa koskevien prosessuaalisten tavoitteiden kanssa. Vahingonkorvausta pitäisi voida maksaa, työntekijän työvoima pitäisi saada kunnan käyttöön, kunnan omistama kiinteistö pitäisi voida luovuttaa edelleen kehitettäväksi ja hyödynnettäväksi, kunnan elinvoimaa ja työllisyyttä pitäisi voida edistää paikallisten yritysten rahoitusasemaa tukemalla. Samalla kunnan toiminnan yleistä laillisuutta, kunnan varallisuuden järkevää käyttöä ja kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden käyttäytymistä pitäisi kuitenkin voida valvoa.

Niinpä oikeussuojajärjestelmällä ja valvontajärjestelmällä on merkitystä: Niillä suojataan yhtäältä asianosaisten intressejä kunnan yksityisoikeudellisina kumppaneina ja toisaalta kunnan jäsenten intressiä siihen, että kunta myös yksityisoikeudellisena toimijana toimii lain mukaisesti. Hallinto-oikeuden alalla intressivertailu on yleensä julkisen ja yksityisen intressin välistä vertailua. Lisäksi on mahdollista, että etupunnintaa tehdään erilaisten julkisten intressien välillä, esimerkiksi valtion ”yleisten intressien” ja kunnan itsehallinnollisten intressien välillä. Aina ei kuitenkaan ole selvää, mikä intressi on kulloinkin julkinen ja mikä yksityinen: Tämä riippuu toisinaan tarkastelukulmasta.⁵⁸³ Oma näkemykseni on, että käyttäessään valvontavalitusoikeuttaan kunnan jäsen ei ole toteuttamassa omaa yksityistä intressiään, vaan pikemminkin toimimassa julkisen intressin valvonnan alullepanijana ja toteuttajana. Se, että myös yksityishenkilö voi tehdä valvontavalituksen, ei toisin sanoen muuta valvontaintressiä yksityiseksi.

Kunnan jäsenten harjoittamalla laillisuuden valvonnalla sanotaan olevan merkitystä paitsi periaatteellisesti, myös erityisesti ottaen huomioon kuntien luottamushenkilövaltainen päätöksentekojärjestelmä. Suurin osa kunnallisvalituksista tehdään silti omassa asiassa, oman edun, oikeuden tai velvollisuuden vuoksi. Itse asiassa kunnallisvalitusjärjestelmän kipukohdat niin Ruotsissa kuin Suomessa

⁵⁸³ Laakso 1990, s. 43–44.

kytkeytyvät eritoten asianosaisen asemaan, jota ajatellen järjestelmä ei ole syntynyt. Nämä haasteet voidaan kuitenkin ratkaista menettämättä järjestelmän hyviä puolia.⁵⁸⁴

Samalla on syytä pitää mielessä, että epäselvät toimivaltasuhteet ja valitusoikeuden epätarkat rajat ovat itsessään kielteisiä seikkoja. Eri tuomioistuininlinjojen osittain päällekkäinen toimivalta, joka ei kuitenkaan mahdollista kaikenlaisen oikeussuojan antamista, on omiaan hankaloittamaan asioiden käsittelyjärjestyksen ymmärtämistä ja lopullisten, lainvoimaisten ratkaisujen saamista kohtuullisessa ajassa. Yksityisoikeudellisessa asiassa hallintotuomioistuin voi ottaa kantaa vain hallinto-oikeudellisiin kysymyksiin ja varsinainen yksityisoikeudellinen oikeuskysymys tulee tarvittaessa joka tapauksessa ratkaistavaksi yleisessä tuomioistuimessa. Kunnan jäsenille, joilla on oikeus valvoa kunnan toiminnan laillisuutta, tämän eron ymmärtäminen on joskus vaikeaa.⁵⁸⁵ Yhtä vaikeaa eron ymmärtäminen lienee myös asianosaiselle, joka kuitenkin on käsiteltävänä olevan oikeussuhteen osapuoli.

Oikeudenkäytön viimeaikaisessa kehittämiskeskustelussa on tuotu esille, että tuomioistuimissa tulisi muutenkin käsitellä asioita, joissa on todellinen oikeusturvan tarve, mikä edellyttää sen arvioimista, millä edellytyksillä tuomioistuimista voitaisiin siirtää pois asiaryhmiä, jotka eivät edellytä juridista kannanottoa.⁵⁸⁶ Tämän tutkimuksen osalta arviointi kohdistuu yksityisoikeudellisiin asioihin, joista jotkut ovat edellä kuvaamallani tavalla sellaisia, etteivät ne edellytä ainakaan hallintojuridista kannanottoa, vaikka asianmukainen oikeussuojakeino on silti tietenkin tarjottava. Yleensä tämä tarkoittaa yleisen lainkäytön puoleen kääntymistä hallintolainkäytön sijasta. Tuomioistuinten roolia oikeustilan selventäjänä ja kehittäjänä ei nähdäkseni edistä se, että ne joutuvat käsittelemään asioita, joissa mahdollinen selventäminen kohdistuu yksilön oikeusturvan kannalta epäolennaisiin kysymyksiin.

Kunnan yksityisoikeudellisten päätösten valituskelpoisuutta tai valituskelvottomuutta tulee tarkastella niin vakiintuneen tulkintalinjan näkökulmasta kuin uudentyyppisissäkin soveltamistilanteissa, erityisesti jos lainsäädännöstä seuraa kysymys oikeussuojan tehokkuudesta tai riittävydestä. Valituskelpoisuus kysymys haastaa tarkastelemaan oikeudellista ajattelua reaalisen tehokkaan oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta.⁵⁸⁷ Valituskelpoisuuden arvioinnissa voidaan käyttää erilaisia luokitteluja ja perusteluja, mukaan lukien käsitykset päätösten erilaisten oikeusvaikutusten piirissä olevien henkilöiden oikeussuojan tarpeesta ja

⁵⁸⁴ Mäkinen 2010a, s. 257.

⁵⁸⁵ Kuusikko ym. 2019, s. 163.

⁵⁸⁶ Oikeudenkäyttö 2022, s. 89.

⁵⁸⁷ Siitari 2013, s. 193.

sen toteuttamisen keinoista, julkisen vallan käytön valvontaintressin voimakkuus ja valvonnan vaihtoehtojen arviointi. Kenttä ei ole pysähtynyt, vaan elävä.⁵⁸⁸

Kunnan jäsenellä on nähdäkseni objektiivisesti arvioiden suurempi intressi valvoa kunnan julkisen vallan käyttöä ja varsinaista hallintotoimintaa, joita kutsun jäljempänä viranomaistoiminnaksi, kuin sen muuta lähinnä yksityisluontoista toimintaa. On vaikea perustella, miksi valvontavalitus olisi ylipäättään tarpeen asioissa, jotka liittyvät kunnan ja yksityisen väliseen oikeussuhteeseen ilman, että niillä olisi liittyviä viranomaistoimintaan tai kunnan toimivallan käyttöön välitöntä asianosaispiiriä laajempaan henkilökoukoon, taikka kunnan taloudellisen kantokyvyn kannalta olennaisia taloudellisia vaikutuksia. On jopa esitetty, ettei kunnan jäsenen yleisen muutoksenhakuoikeuden välttämättä tarvitsisi lainkaan ulottua sellaisiin kunnassa tehtäviin päätöksiin, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä.⁵⁸⁹

Näin varsinkin siksi, että kunnallisvalituksella ei voida puuttua tehtyjen ratkaisujen tarkoituksenmukaisuuteen. On näet epätodennäköistä, että mahdollisen, muotovirheeseen perustuvan kumoamisen jälkeen tehty uusi kunnan päätös ei olisi aineellisesti samansisältöinen kuin ensimmäinen, koska kyseessä jo tuolloin oli kunnan muodostama kanta siihen, mikä tietyn yksityisoikeudellisen kysymyksen oikea ja tarkoituksenmukainen ratkaisu on. Silloin kun kunnan päätös kumotaan hallintotuomioistuimessa aineellisen lainsäädännön vastaisena, asiassa tehtävän uuden päätöksen voidaan vahvemmin perustein olettaa olevan eri sisältöinen.

Ainakin vahingonkorvausta ja työsopimuksen tekemistä koskevien kunnan päätösten valituskelpoisuudella vaikuttaa olevan vain vähän käytännön merkitystä. Mitä sen sijaan tulee kiinteistöluovutusta ja kunnan takauksia koskeviin päätöksiin, näiden sinänsä yksityisoikeudellisten oikeustoimien luonne kunnan maapolitiikan tai elinkeinopolitiikan välineinä saattaa antaa aihetta suhtautua päätösten valituskelpoisuuteen vähemmän kriittisesti. Itse asiassa jo käytetty terminologia antaa osaltaan viitteen siitä, miten rajanvetoa voitaisiin tehdä. Kun kyseessä on toiminta, jota voidaan luonnehtia kunnan jonkin ”politiikan” toteuttamiseksi, on perusteltua arvioida, että kyseistä politiikkaa on voitava valvoa myös oikeudellisesti. Näin esimerkiksi kunnan maapolitiikka tai laajemmin elinkeinopolitiikka ovat asianmukaisia valvonnan kohteita. Silloin kun toiminta ei ole luonteeltaan ”politiikkaa”, kuten on kyse esimerkiksi vahingonkorvauksen suhteen, ei valvonnallekaan ole vastaavia perusteita. Vahingonkorvausvelvollisuus joko on olemassa tai sitä ei ole olemassa, kunta ei voi tehdä harkintaa tai tarkoituksenmukaisuus-

⁵⁸⁸ Kuusikko ym. 2019, s. 41–42; Koivuluoma ym. 2020, s. 111–112.

⁵⁸⁹ Ks. myös Kuusikko ym. 2019, s. 31, jossa todetaan, että kunnallisvalitus tulee kyseeseen selkeimmin kunnan itsehallintoon kuuluvissa kunnallisasioissa.

punnintaa tämän kysymyksen suhteen. Mitä tulee kunnan ”työnantajapolitiikkaan”, joka käsitteenä toki on olemassa, se ei tarkoita punnintaa sen suhteen, toimiiko kunta työnantajana vai ei, vaan pikemmin sitä, miten kunta järjestää suhteensa henkilökuntansa kanssa. Kunnan on pakko palkata työntekijöitä voidakseen huolehtia tehtävistään, tässäkään ei ole varsinaisen harkinnan mahdollisuutta, joten myöskään työnantajatoiminta ei tästäkään näkökulmasta ole perustellusti valvonnan kohde.

Harkittaessa valituskelpoisuuden rajoittamista on kuitenkin samalla arvioitava, etteivät käytettävissä olevat oikeussuojakeinot tai valvontamahdollisuudet kokonaan häviä. Asianosaisen käytettävissä on yleensä yleisen lainkäytön kautta toteutuva oikeusturva, kunnan jäsenen tarpeellisen valvontaintressin toteutuessa silloin pikemminkin muiden menettelyjen, eritoten kantelun kautta. On syytä pitää huolta, että laillisuuden varmistamiselle ja erilaisten väärinkäytösten estämiselle jää riittävästi mahdollisuuksia.

12.1.2 Yksityinen intressi etusijalla: Vahingonkorvaus ja työsopimus

Jos asianosainen tekee oikaisuvaatimuksen vahingonkorvausta koskevasta kunnan päätöksestä, asian käsittely kunnassa kestää jonkin aikaa, vaikka se lain mukaan tuleekin käsitellä viipymättä. Ensivaiheen päätöksen muuttumisesta ei ole varmuutta. Todennäköisempää itse asiassa on, ettei päätös muutu. Se, että kunnan vahingonkorvausvelvollisuus tulee oikaisuvaatimusmenettelyssä uudelleenarvioituksi myös tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä, on kuitenkin asianosaiselle sellainen myönteinen mahdollisuus, jonka epääminen ei olisi perusteltua ainakaan oikeusturvaan viittaamalla. Niinpä asianosaisen oikeutta tehdä oikaisuvaatimus vahingonkorvausta koskevasta kunnan päätöksestä ei nähdäkseni ole syytä rajoittaa.⁵⁹⁰

Varsinkin tilanteessa, jossa kunnan omilla päätöksillä on mahdollistettu korvauksen maksaminen kohtuusperusteella, oikaisuvaatimuksella voidaan saattaa myös korvauskysymyksen kohtuullisuusarviointi uuden ja laajemman tarkastelun kohteeksi.

Vaikuttavuus on toimivan oikeussuojan kriteeri. Tehokkaalla oikeussuojalla saadaan aikaan korjaus tilanteeseen eikä pelkkiä välillisiä vaikutuksia, jotka eivät johda aineellisesti tavoiteltuun lopputulokseen. Oikeussuojavalituksen tekeminen vahingonkorvausasiassa toteuttaa pikemminkin muodollista kuin todellista oikeusturvaa. Kun asianosaisen käytettävissä on vaihtoehtoinen lainkäyttömenettely, siviiliprosessi, jonka kautta voidaan turvata myös aineellisen oikeuden

⁵⁹⁰ Ks. myös Siitari-Vanne 2005, s. 403.

toteutuminen, on vaikeaa löytää perusteita sille, ettei tätä vaihtoehtoa sovellettaisi yksinomaisena.

Siviiliprosessin mahdollisuus on osaltaan peruste myös kunnan jäsenen oikaisuvaatimuksen ja valvontavalituksen mahdollisuuden pois sulkemiselle. Yhtäältä varsinainen oikeuskysymys ei ratkea hallintolainkäytössä ja toisaalta kunnan jäsenen muutoksenhaku saattaa viivästyttää korvausasian käsittelyä ja korvauksen suorittamista vahingonkärsijälle. Paitsi oikeudenmenetys vahingonkärsijän kannalta, tämä saattaa olla oikeudenmenetys myös kunnan kannalta, jos se joutuu vastoin omaa käsitystään velvolliseksi maksamaan viivästyskorkoa tai pahimmillaan vastaamaan siviilikanteeseen, jonka oikeuskysymyksestä se on vahingonkärsijän kanssa samaa mieltä.

Vahingonkorvausasioita tulisikin jatkossa pitää sellaisena asiaryhmänä, johon sovelletaan valituskieltoa.

Vastaavalla tavalla on toimittu myös valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain (978/2014) 4 §:n 2 momentissa, jossa on säädetty valituskiellosta. Itse asiassa valtiokonttorin ratkaisua vahingonkorvausasiassa ei pidetä edes hallintopäätöksenä, koska asiat ovat yksityisoikeudellisia riita-asioita eivätkä hallintolaissa tarkoitettuja hallintoasioita.⁵⁹¹

Samaan työsuhteeseen hakeneella, mutta valitsematta jääneellä asianosaisella voi olla intressi hakea muutosta työsopimuksen tekemistä koskevaan päätökseen, jos sellainen on tehty. Näin huolimatta siitä, että hänellä on normaalisti käytettävissään myös yksityisoikeudellinen oikeussuojakeino, eli kanteen nostaminen esimerkiksi tasa-arvolakiin tai yhdenvertaisuuslakiin perustuvan vaatimuksen toteuttamiseksi. Ainakin oikaisuvaatimuksen kautta hänellä on mahdollisuus saada valintapäätös vielä uudelleen arvioiduksi kunnassa myös tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta, jos kohta kenelläkään ei sinänsä ole oikeutta päästä työsuhteeseen kunnan kanssa.

Oikaisuvaatimuskäsittelystä aiheutuva lyhyehkö viive verrattuna asianosaisen saamaan oikeussuojahyötyyn puolustaa ajatusta siitä, että mahdolliseen uuteenkin sääntelyratkaisuun edelleen sisältyisi asianosaisen oikaisuvaatimuksen mahdollisuus. Tämä toisaalta edellyttäisi sitä, että kaikista työsopimuksen tekemistä koskevista ratkaisuista todella tehtäisiin hallintopäätös, johon sovellettaisiin hallinto-oikeudellisia säännöksiä muun muassa tiedoksiannosta ja muutoksenhaun määräajoista. Sellaisessa kunnassa, jossa työsopimuksista ei tavanomaisesti tehdä hallintopäätöksiä, tämä tarkoittaisi muodollisen päätöksenteon lisääntymistä ja samalla viivettä kaikkien työsopimusten voimaantulossa, ei vain niiden, joista

⁵⁹¹ HE 159/2014, s. 16/I.

lopulta tehdään oikaisuvaatimus. Ratkaistavaksi tulisi myös kysymys siitä, miten järjestellä se monessa kunnassa tosiasiallinen käytäntö, jossa työhönotosta päättää kunnallisen viranhaltijan sijasta kunnan työntekijä, jolla ei lähtökohtaisesti ole toimivaltaa tehdä hallintopäätöksiä. Toisaalta muodollisen päätöksen olemassaolo mahdollistaisi myös otto-oikeuden käyttämisen sellaisissakin tilanteissa, joissa muita asianosaisia ei ole. Tällä puolestaan voisi olla myönteinen, yleisestävä vaikutus siihen, etteivät kunnassa työhönottopäätöksiä tekevät henkilöt valvonnan puuttuessa käytä toimivaltaansa väärin.

Punninnassa asianosaisen oikaisuvaatimusmahdollisuudesta saatavan kenties rajallisen oikeussuojahyödyn ja päätöksen tekemiselvöllisyyden poistamisesta saatavan hallinnollisen tehokkuushyödyn välillä olisi epäilemättä mahdollista kallistua myös sille kannalle, ettei asianosaisenkaan oikaisuvaatimusmahdollisuus välttämättä ole aiheellinen. Päätelmä poikkeaisi edellä vahingonkorvausasiassa tehdystä päätelmästä lähinnä siinä, että työsopimuksella on toinenkin osapuoli, jonka työhön pääsy ja jonka työvoiman saanti kunnan käyttöön viivästyisi oikaisuvaatimuksen johdosta, kun taas vahingonkorvausasiassa ei ole muita asianosaisia, joiden intressit vaarantuisivat oikaisuvaatimusmahdollisuuden johdosta. Itse en kuitenkaan siis päädy punninnassani tällaiseen lopputulokseen.

Kunnan jäsenellä ei ole virkasuhteeseen ottamista vastaavaa tarvetta kuntalain mukaiselle muutoksenhakuoikeudelle päästäkseen valvomaan kunnallisen työsuhteen täyttämistä, koska työsuhteessa ei määritelmällisesti käytetä julkista valtaa. Pelkästään se, että kunta työnantajana sitoutuu tiettyihin taloudellisiin vastuisiin työntekijäänsä kohtaan, ei ole riittävä peruste työsopimuksen tekemistä koskevan päätöksen altistamiselle valvontavalitukselle. Samaan tapaan kuin vahingonkorvauksen kohdalla, kunnan jäsenellä ei pelkän jäsenyytensä perusteella voida katsoa olevan yksityisoikeudellista intressiä siihen, millaiseksi työsopimusasian ratkaisu muodostuu. Valvontaintressin voidaan katsoa olevan suurempi silloin, kun valvonta kohdistuu kunnan julkisen vallan käyttöön.

Kaiken kaikkiaan muutoksenhakumahdollisuudella kuitenkin on kunnan työnantajatoimintaa ja työntekijöiden rekrytointia vaikeuttava vaikutus, joka heikentää kunnan asemaa kilpailluilla työmarkkinoilla ja johtaa riskiin rekrytointiin käytävissä olevien resurssien hukkakäytöstä. Mahdollisuus on lisäksi jossain määrin satunnainen riippuen siitä, tehdäänkö kunnan yksittäisissä työsuhteeseen ottamista koskevissa asioissa päätös vai ei.

Häilyvyys päätöksenteossa ja muutoksenhaun epätasällinen määrittely ovat haitallisia seikkoja. Jos julkisesti haettavana ollut työsuhdetta täytettäessä edellytetään hallintopäätöstä ja muutoksenhakumahdollisuutta, kunnan kannustin

järjestää julkisia hakumenettelyjä pienenee. Jos työsuhteen täyttäminen toistaiseksi edellyttää muutoksenhakumahdollisuutta, mutta määräaikaisesti ei, kunnan kannustin etsiä perusteluja työsuhteiden täyttämiseksi määräaikaisesti suurenee. Epävarmuus vaikuttaa myös työnhakijoiden halukkuuteen hakea kunnalle töihin. Kuntatyönantajan muutenkin hankalaa asemaa työmarkkinoilla ei ole järkevää tällä tavoin edelleen hankaloittaa.

Parempi olisi, että kunnan työsopimuksen tekemistä koskevat ratkaisuihin sovellettaisiin valituskieltoa⁵⁹² ja kunnan jäsenten osalta myös oikaisuvaatimuskieltoa. Tunnistan, että tällainen ehdotus edellyttäisi muutoksia kuntien käytännöissä siltä osin, että työsopimuksen tekemistä koskevat päätökset tulisi tehdä johdonmukaisesti aina tavalla, joka mahdollistaa muun asianosaisen oikaisuvaatimuksen. Päätökset tulisi siksi tehdä kirjallisesti ja perustellusti ja antaa asianosaiselle asianmukaisesti tiedoksi. Varsinaisen työsopimuksen tekemisessä tulisi odottaa oikaisuvaatimustilanteen loppuun kulumista. Päätöksen tullessa lainvoimaiseksi työsopimus voitaisiin tehdä heti; oikaisuvaatimustilanteessa kunnan itsensä intressissä puolestaan olisi käsitellä vaatimus laissa tarkoitettu tavoin kiireellisenä, jotta myös työsopimus voitaisiin tehdä. Arvioin, että menettelyn käyttöön ottamisen aiheuttama lyhyehkö viivästys työsopimussuhteen alkamisessa tulisi kompensoiduksi sillä oikeussuojajähyödyllä, jossa muu asianosainen saa työsopimuksen tekemistä koskevan päätöksen uudelleen arvioitavaksi niin laillisuuden kuin tarkoituksenmukaisuudenkin osalta, samoin kuin sillä kunnan toiminnan laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden valvontajähyödyllä, johon kunnanhallituksen otto-oikeus antaa mahdollisuuden.

Kunnallisvalituskelpoisuuden rajoittaminen saattaisi jossain määrin vaikeuttaa kunnan jäsenten valvontamahdollisuutta myös sellaisissa tilanteissa, joissa nähdään väärinkäytösriskejä, kuten esteellisen henkilön päättäessä työsopimuksen tekemisestä kunnan puolesta. Kunnan jäsenellä ei esimerkiksi voi olla varmuutta siitä, että väärinkäyttöön puututaan tarvittaessa kunnan sisäisin toimenpitein, kuten otto-oikeutta käyttämällä. Sellaisen lainsäädäntöehdotuksen perustelemisen, joka lisäisi esimerkiksi kunnallisen nepotismin (todellista tai miellettyä) mahdollisuutta, onkin tehtävä erityisen huolellisesti.

Tästä näkökulmasta arvioin yhtäältä, että sopimusten lukumäärä ja konkreettisten suosimistilanteiden todennäköisyys on syytä ottaa huomioon. Kunnissa tehdään

⁵⁹² Ehdotus on sama, johon Kuntien palvelussuhdetyöryhmän enemmistö päätyi jo 1990-luvulla. Saman asian käsitteleminen kahdessa lainkäyttöjärjestyksessä ei ole tarkoituksenmukaista ja kunnan työntekijän ja hänen kanssahakijoidensa oikeussuoja on turvattu yhdelläkin oikeustieteellä, kanteella, samoin kuin kunnan ja kunnan päätösvaltaa käyttävien henkilöiden toimintaa koskevan laillisuusvalvonnan kautta (SM/KO 1/1994, liite 2, s. 8–9).

kymmeniä, ellei satoja tuhansia työsopimuksia vuosittain ja suurimmassa osassa niistä ei käytännössä esiintyne esteellisyyttä tai suosimista. Siksi kunnallisvalitusmahdollisuuden säilyttämisellä tällaisissa asioissa on merkittävä vaihtoehtoiskestannus, joka ei tosin toteudu niinkään euromääräisenä, vaan pikemminkin kunnan työnantajatoiminnan hankaluutena.

Toisaalta totean, että todellisiin, eikä vain kuviteltuihin, suosimistilanteisiin on mahdollista puuttua myös muilla keinoin – ja jopa silloin, kun työsopimus on tehty ilman edeltävää muutoksenhakukelpoista päätöstä. Kanteluviranomainen, joko kunnan sisäinen tai laillisuusvalvoja, voi näet kantelun perusteella arvioida esteellisyyttä ja työsopimuksesta päättäneen henkilön toiminnan moitittavuutta, viime kädessä sanktioinnin kautta. Jos työntekijäksi otettu suosimisen kohteena ollut henkilö lisäksi ei ole ollut vilpittömässä mielessä, hänen suojakseen säädetyt TSL:n säännökset saattavat jopa väistyä yleisten sopimusoikeudellisten pätemättömyysperusteiden tieltä, esimerkiksi jos suosiminen on ollut niin ilmeistä, että sopimukseen vetoaminen olisi oikeustoimilain 33 §:ssä tarkoitettu tavoin kunnianvastaista ja arvotonta.

12.1.3 Julkinen intressi etusijalla: Kiinteistönluovutus ja takaus

On selvää, että kunnan jäsenen valvontaoikeuden ja kiinteistönluovutuksen osapuolien, niin kunnan kuin luovutuksensaajankin, ripeää etenemistä koskevien odotusten ja intressien välillä vallitsee ristiriita. Tämä kysymys nousee erityisesti esille nykyajan kiireisessä hankemaailmassa.⁵⁹³ Valvonnan mahdollisuuden ja ripeän etenemisen välisessä punninnassa on suurempi painoarvo nähdäkseni annettava ensin mainitulle. Huolimatta siitä, että kiinteistönluovutus on yksityisoikeudellinen oikeustoimi, sillä toteutetaan kunnan maapolitiikkaa, jonka valvonta on asianmukaisesti kunnan jäsenten oikeuksien piiriin kuuluva asia. Perusteita sen enempää asianosaisen oikeussuojan turvaamisen kuin kunnan jäsenen valvontaoikeuteen rajoittamiselle ei nähdäkseni ole. Samaa puolta se, että kiinteistönluovutus on EU-lainsäädännössä ja kuntalain 130 §:ssä tunnistettu toimenpiteeksi, jolla voi olla valtioneuvon vaikutuksia. Valtiontukea koskevien menettelysääntöjen noudattamista voidaan edistää sillä, että tehtävät päätökset ovat valituskelpoisia. Kansallisen tuomioistuimen tarjoama oikeusturva on kuitenkin nopeampaa ja joustavampaa kuin menettely EU:n toimielimissä. Näin myös siksi, että aidosti kiireelliset hankkeet, jossa voidaan perustellusti arvioida, että päätökseen kohdistettu valvontavalitus kohtuuttomasti hidastaa hankkeen toteuttamista ja todennäköisesti ei ole perusteltu, voidaan lopulta kuitenkin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.

⁵⁹³ Mäkinen 2010b, s. 22.

Huolimatta siitä, että vakuuden antaminen on yksityisoikeudellinen oikeustoimi, sillä toteutetaan kunnan elinkeinopolitiikkaa ja sillä saattaa olla johtua hyvinkin merkittäviä riskejä kunnan taloudelliselle kantokyvyille. Tällaisen toiminnan valvonta on nähdäkseni asianmukaisesti kunnan jäsenten oikeuksien piiriin kuuluva asia. Perusteita valvontaoikeuden rajoittamiselle ei ole. Samaa puoltaa se, että vakuuden antaminen on EU-lainsäädännössä ja kuntalain 129 §:ssä tunnistettu toimenpiteeksi, jolla voi olla valtioneuvon vaikutuksia. Samaan tapaan kuin edellä kiinteistönluovutuksen kohdalla, valtiontukea koskevien menettelysääntöjen noudattamista voidaan edistää sillä, että tehtävät päätökset ovat valituskelpoisia.

Toisin sanoen katson, että muutoksia nykytilaan ei näitä oikeustoimia koskevien kunnan päätösten osalta ole tarpeen tehdä.

12.1.4 Seurauksista

Kunnan jäsenen valvontaoikeuden keskeisen sisällön ja yksityisen asianosaisen oikeutettujen oikeusturvaodotusten välinen punninta on suhteellista: Oikeusturvaan sisältyy aina valvonnallinen elementti ja valvonta toteuttaa myös oikeusturvaa. Hallintotuomioistuimen tarjoama oikeussuoja yksittäisessä asiassa siis toimii hallinnon lainmukaisuuden valvontana. Tässä ei ole erityistä uutta eikä erityisiä ongelmia, mutta kehityssuuntaa, jossa yksilön prosessuaalisia oikeuksia kavenneetaan valvonnallisista syistä, on yleensä pidettävä ongelmallisena.⁵⁹⁴

Kunnallinen itsehallinto ei tietenkään anna oikeutta laittomuuksiin, minkä vuoksi on joka tapauksessa tarpeen, että käytettävissä on riittävästi keinoja valvoa kunnan toimintaa.⁵⁹⁵ Voidaan myös ajatella, että kunnan jäsenten oikeus valvoa kunnan toiminnan laillisuutta on itsehallintoa vahvistava tekijä, kun valvojana on nimenomaan itsehallinnollisen yhdyskunnan jäsen itse.⁵⁹⁶ Jo Ekelöfin mainitsema lainkäytön rooli käyttäytymisen ohjaajana yhteiskunnassa⁵⁹⁷ liittyy tässä kunnan ja kunnan viranomaisten käyttäytymiseen: Kunnallisvalituksen mahdollisuudella lienee vaikutusta kunnassa tehtävien päätösten laatuun.

On kuitenkin olennaisempaa arvioida valvontakeinojen kokonaisuutta pikemminkin kuin sitä, onko jokin yksittäinen valvontakeino, kuten valitusoikeus, tarpeen vai ei. Yksityisoikeudellisessa asiassa hallintolainkäyttömenettelyn ilmeisenä ensisijaisena vaihtoehtona on siviiliprosessi. Hallintoprosessin ja siviiliprosessin lisäksi kunnan toiminnan laillisuutta valvotaan myös monien viranomaisten

⁵⁹⁴ Mäenpää 2010a, s. 204.

⁵⁹⁵ Mäkinen 2017b, s. 20.

⁵⁹⁶ Mäkinen 2010a, s. 257.

⁵⁹⁷ Ekelöf ym. 2016, s. 18–19 (H); Ervasti 2002, s. 57.

toimesta samoin kuin kunnan itsensä toimesta, kun kunnanhallituksella on otto-oikeus alaistensa viranomaisten päätöksiin.

Koska kunnallinen päätöksenteko ja siihen liittyvä kunnan toimivaltuuksien käyttö on perinteisesti ollut kunnan jäsenten laillisuusvalvonnan kohteena⁵⁹⁸, vähentäisi valitusoikeuden rajoittaminen kunnan jäsenten käytössä olevia oikeuskeinoja. Rajoittaminen saattaisi siksi olla alttiina kritiikille siitä näkökulmasta, että se heikentäisi mahdollisuuksia valvoa kunnallisissa johtotehtävissä olevien henkilöiden sellaista vallankäyttöä, jota pitäisi pystyä valvomaan jollei muusta syystä niin siksi, että vallan väärinkäyttöä on tarkoituksenmukaista ehkäistä ennalta. Tätä ei nähdäkseeni kuitenkaan tule pitää ehdottomana esteenä valitusoikeuden kaventamiselle, koska lainvastaisesti menetelleet kunnan viranhaltijat tai työntekijät voidaan lopulta kuitenkin saattaa vastuuseen kantelun tai viime kädessä jopa virkavelvollisuuden rikkomista koskevan rikosilmoituksen kautta.

Vaikka laillisuusvalvojat eivät ole muutoksenhakuviranomaisia ja vaikka ne eivät siksi voi puuttua yksittäisten päätösten aineelliseen sisältöön, on laillisuusvalvojan moite tai jopa pelkkä riski tällaisesta moitteesta epäilemättä tekijä, jolla on kunnan toiminnan laillisuutta edistävää vaikutusta. Kun laillisuusvalvontatoimenpiteet ja tietenkin myös rikosoikeudellinen tarkastelu voidaan kohdistaa myös yksittäisen viranhaltijan tai työntekijän toimintaan, vähentänee tämäkin osaltaan riskiä epäasianmukaisesta päätöksenteosta kunnan yksityisoikeudellisessa toiminnassa.

Kunnallisvalituskelpoisuuden poistaminen kaikkia kunnan yksityisoikeudellisia päätöksiä koskien johtaisi epäilemättä ongelmiin, joita ei edes voitaisi pitää erityisen odottamattomina. Kunnan jäsenen legitiimi valvontaintressi jäisi toteutumatta sielläkin, missä sellainen ilman muuta on olemassa eikä kantelualoitteinen laillisuusvalvonta todennäköisesti kokonaan pystyisi korvaamaan nykyistä kunnan jäsenen sinänsä erittäin laajaa valvontaoikeutta. Samalla kunnan, ja itse asiassa koko Suomen, EU-oikeudellisten velvoitteiden noudattamisen valvonta siirtyisi nykyistä enemmän kotimaisesta lainkäytöstä eurooppalaisten valvontamekanismien varaan.

Siksi katsonkin, että kunnallisvalituskelpoisuuden harkittu rajoittaminen on perustellumpi vaihtoehto. Rajoittamisen perustana tulisi olla niiden asiaryhmien tunnistaminen, joissa yksityisten intressien varmistaminen on selkeästi merkittävämpää kuin julkisen intressin varmistaminen. Tällaisissa asioissa on paikallaan rajoittaa joko päätöksen muutoksenhakukelpoisuutta tai jonkun tahon muutoksenhakuoikeutta. Sen sijaan jos jossakin asiaryhmässä on ilmeistä, että julkisen

⁵⁹⁸ Kuusikko ym. 2019, s. 35.

intressin edistäminen on yhtä tärkeää tai tärkeämpää kuin yksityisen intressin, rajoittamiseen ei tule ryhtyä.

Siitari-Vanne on päätynyt samaan lopputulokseen prosessiekonomisesta näkökulmasta: Tavoiteltavana on pidettävä oikeustilaa, jossa kunnan sitoutumista tai kannanottoa muussa järjestyksessä käsiteltävään asiaan ei enää käsiteltäisi kunnallisvalituksena. Käytännössä huomiota voidaan kiinnittää vain menettelyllisiin, ei aineellisiin seikkoihin ja ensin mainituissakin varsinkin harkintavallan rajoja koskeva oikeuskäytäntö on muodostunut varsin epäsystemaattiseksi.⁵⁹⁹ Hallinto-oikeudellinen ennakoitavuus kuitenkin vaarantuu, jos vakiintunutta tulkintaa lähdetään muuttamaan yksittäisen kunnan tai yksittäisen hallintotuomioistuimen päätösten kautta. Niinpä sellaisen tulkintasuosituksen antaminen, joka johtaisi vakiintuneen tulkinnan muuttumiseen on vaikeampi ja vakavampi asia kuin sellaisen suosituksen antaminen, jolla selkiytetään tai täydennetään epäselvää, ei-vakiintunutta tulkintatilannetta. Oikeustilan korjaaminen on silloin pikemminkin lainsäädännön kuin oikeuskäytännön kautta tapahtuvan kehityksen asia ja tulkintasuosituksen sijasta on tarkoituksenmukaisempaa sittenkin tehdä lainsäädäntöehdotus.

Kun lainopillisista tulkintasuosituksista edetään oikeuspoliittisiin ehdotuksiin, olisi sinänsä paikallaan pystyä arvioimaan ennalta myös niitä vaikutuksia, joita ehdotusten toteuttamisella olisi. Tämä valitettavasti on tosielämässä hankalaa. Kunnan yksityisoikeudellisten päätösten oikeudellista valvontaa koskevaa aiempaa tutkimusta on vähän, jos lainkaan, joten vertailukohtaa tai lähtötasoa on vaikea asettaa. Sitäkin, miten kunnan sopimuskumppanit, kunnan jäsenet tai kunnan hallinto itse mahdollisesti muuttaisivat tosiasiallista käyttäytymistään lainmuutoksen seurauksena, on yhtä lailla vaikeaa arvioida. Toteamusta siitä, että näiden kysymysten ratkaisemiseksi tarvittaisiin laajempaa, mieluiten empiiristä tutkimusta, voidaan pitää jo kliseenä, mutta sillä on silti myös totuusarvonsa. Niinpä ainakin tässä tutkimuksessa esittämieni lainsäädäntöehdotusten mahdollista toteuttamista harkittaessa myös vaikutusten ennakoarviointiin on syytä kiinnittää enemmän huomiota kuin mitä olen itse lähtökohdiltaan lainopillisessa tarkastelussa pystynyt tekemään.

12.2 Tulkintamenetelmän arviointia

Jaottelussa subjektiivisen ja objektiivisen teleologian välillä tämä tutkimus on kalliutunut objektiiviseen suuntaan. Olen pyrkinyt arvioimaan, johtaako kuntalain muutoksenhakusäännösten soveltaminen konkreettisissa yksityisoikeudellisia

⁵⁹⁹ Siitari-Vanne 2005, s. 402.

oikeussuhteita koskevissa tulkintatilanteissa siihen, että lain tavoite toteutuu niin aineelliselta kuin prosessuaaliseltakin kannalta, niin oikeussuhteen osapuolena olevan asianosaisen kuin sen ulkopuolisen kunnan jäsenenkin kannalta.⁶⁰⁰ Eritoten vahingonkorvausta ja työsopimusta koskevilta osin olen päätenyt siihen, etteivät nykyinen sääntely ja oikeuskäytäntö toteuta tavoitteiden kokonaisuutta tasapainoisella tavalla olkoonkin, että pelkkien tulkintasuosittelusten antaminen ei vaikuta riittävältä toimenpiteeltä tilanteen parantamiseksi. Yksinomaan tulkinnan keinoin lainsäädäntöä ei saada sellaiseksi, että se edistäisi kaikkien yhteiskunnan jäsenten relevantteja intressejä.

Ekelöfin käsitys lainkäytön yhteiskunnallisesta funktiosta on koko hänen tulkintamenetelmänsä taustalla. Sen tulee vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen niin, että aineellisen lain säännökset lyövät itsensä läpi yhteiskunnassa. Tämä saattaa tapahtua siksi, että kansalaiset pelkäävät säännöksen rikkomisesta seuraavaa sanktiota ja pyrkivät välttämään sitä tai siksi, että kansalaiset kokevat velvollisuudekseen noudattaa kansanedustuslaitoksen hyväksymiä lakeja, taikka mieluiten siksi, että lainkuuliaisuus kuuluu osana yhteiskuntamoraaliin.⁶⁰¹ Arvioinkin, että parhaimmillaan hyvä lainsäädäntö, joka koetaan hyväksyttäväksi siksi, että se edistää yhteiskunnan jäsenten relevantteja intressejä, edistää myös yhteiskuntamoraalia. Vastakkaispäätelyn keinoin voidaan myös arvioida, että turhat, tarkoituksettomat tai tehottomat säännökset on vaikea kokea hyväksyttävänä eikä niillä ole myöskään Ekelöfin toivomaa yhteiskuntamoraalivaikutusta.

Käsitys lainkäytön yhteiskunnallisesta funktiosta ja teleologinen, sittemmin tavoitesuuntautunut menetelmä muodostavat Ekelöfin ajattelun rungon. Jos lainkäytön pätehtävänä sen sijaan pidetään konfliktien ratkaisemista ja/tai ratkaisujen ennakoitavuutta, teleologinen tulkintamenetelmä ei ole samalla tavoin perusteltu.⁶⁰² Siksi tavoitesuuntautuneisuutta ei ole missään tapauksessa aiheutta ehdottaa oikeudellisen tulkinnan ainoaksi lähestymistavaksi (mitä en toki ole tekemässäkään), vaan ainoastaan yhdeksi mahdollisuudeksi hahmottaa ja jäsentää oikeudellisia kokonaisuuksia ja antaa lainsoveltajalle suosituksia siitä, miten niiden suhteen kannattaisi edetä. Tavoitesuuntautuneesta tulkinnasta edetään kohti oikeuspoliittista arviointia ja oikeuspoliittisten esitysten ja suositusten tekemistä.

Oikeuspoliittinen tutkimus on vapaimmillaan silloin, kun tutkija itse sekä määrittelee tavoitteen että valitsee sen saavuttamiseen sopivat keinot.⁶⁰³ Tavoitesuun-

⁶⁰⁰ Tapani 2004, s. 75; on huomattava, että subjektiivisuudella viitataan tässä lain ”käskijän”, subjektin, tavoitteisiin ja tahtotilaan. Vaikka tulkitsija tarkastelee kysymystä omasta näkökulmastaan, kyseessä ei tämän määritelmän mukaan ole subjektiivinen, vaan objektiivinen teleologia.

⁶⁰¹ Ekelöf ym. 2016, s. 13–14 (H).

⁶⁰² Virolainen 1995, s. 190; Pölönen 2003, s. 24.

⁶⁰³ Leskinen 2022, s. 1165.

tautuneen tarkastelun ja oikeuspoliittisen argumentoinnin yhteys on mielestäni todellinen ja varsin käyttökelpoinen. Arvioitaessa, toteuttaako voimassa oleva laki niitä tavoitteita, joita varten se on säädetty, ja todettaessa, ettei näin välttämättä ole tai että tavoitteet voisivat toisella sääntelyratkaisulla toteutua vielä paremmin, ollaan oikeuspoliittisen tarkastelun ytimessä. Vaikka jokin tulkinta ei ennakoitavuuden nimissä olisikaan juuri nyt käytettävissä yhtä yksittäistä tapausta ratkaistaessa, se saattaa olla tavoitesuuntautuneesti niin perusteltu, että sen omaksuminen osaksi tulevaa lainsäädäntöä osoittautuu tarpeelliseksi tai jopa tervetulleeksi.

Johtopäätöksenäni tästä tarkastelusta esitän, että tavoitesuuntautunut tulkintamenetelmä tosiaan puolustaa paikkaansa osana lainoppia ja oikeudellisten kysymysten jäsentelyn keinona. Vaikka tulkintasuosituksia ei aina voi tehdä, niitä voi kuitenkin joskus tehdä, mikä tekee menetelmästä itsessään käyttökelpoisen tulkintamenetelmän, vähintään yhden monien joukossa. Menetelmäkuvauksessa tämä seikka tunnistetaan varsin hyvin, onhan koko tulkintaprosessin viimeisen seitsemännen vaiheen ideana menetelmällä saavutettujen tulosten vertailu muilla menetelmillä saavutettuja tuloksia vasten. Joskus voi käydä niin, että tavoitesuuntautunut tulkintasuositus ei tässä vertailussa menesty. Mutta tällöinkin, jos tulkinnan yhteydessä tehty tavoitteiden määrittely ja niiden punninta osoittaa, että tavoitteet todella ovat tavoittelemisen arvoisia, vaikka niihin ei voimassaolevaa lakia tulkitseamalla voidakaan päästä, on tulkinnan tulosta mahdollista käyttää oikeuspoliittisena argumenttina. Tämä tekee tavoitesuuntautuneesta tulkinnasta entistä monipuolisemman oikeustieteellisen työkalun.

12.3 Kehittämisaatuksia ja lainsäädäntöehdotuksia

12.3.1 Hyvän valitusosoituksen merkitys

Kuten tässä tutkimuksessa on useaan kertaan todettu, kunnan yksityisoikeudellisessa asiassa tekemän päätöksen laillisuus on vallitsevan oikeustilan mukaan mahdollista saattaa hallintotuomioistuimen tutkittavaksi siltä osin, onko kunnallisen päätöksenteon muotomääräyksiä noudatettu ja myös siltä osin, onko perusoikeuksia ja yleisiä oikeusperiaatteita noudatettu. Niinpä päätökseen on liitettävä asianmukainen valitusosoitus.

On kuitenkin katsottava, että tuomioistuin ja prosessi ovat ensisijaisesti oikeusturvan hakijaa varten eikä päinvastoin. Prosessi tulisi rakentaa sellaiseksi, että se on vaivaton ja oikeudenmukainen sekä sellainen, että asianosainen kykenee

selviämään siitä menettelyllisesti.⁶⁰⁴ Tällaista prosessin asiakaslähtöisyyttä voidaan pitää perusteena myös sille, ettei asianosaista vasiten ohjata valittamaan tuomioistuimeen, josta hän voi kyllä saada kunnallista päätöksentekoa koskevaa muodollista oikeusturvaa, mutta ei varsinaisesti tavoittelemaansa aineellista oikeusturvaa. Pelkästään yksityisoikeudelliseen perusteeseen nojautuvien valitusten hallintolainkäyttökäsittelyä, joka johtaa tutkimatta jättämiseen, on pidettävä prosessitaloudellisesti huonosti perusteltuna ja valittajalle lopulta turhana ja turhauttavana.⁶⁰⁵

Myös ylin laillisuusvalvoja on katsonut, että vahingonkorvausta koskevaan kunnan päätökseen liitetystä valitusosoituksessa olisi tullut mainita, ettei hallinto-oikeus voi tutkia korvausvaatimusta. Tämä olisi ollut viranomaisen menettelyllisen neuvontavelvoitteen mukaista.⁶⁰⁶

Valitusosoituksella on tietty laissa määritelty sisältö, jota ylimmän laillisuusvalvojan näkemyksen mukaan siis tulisi täydentää viittauksella hallintotuomioistuimen puuttuvaan tutkintatoimivaltaan yksityisoikeudellisissa asioissa. Toimenpide on epäilemättä oikeansuuntainen, mutta se ei välttämättä ole riittävä. Hallinnon palveluperiaatteen kannalta perusteltua olisi vielä tätä laajempi täydentäminen ottaen huomioon, ettei maallikko välttämättä tiedä, mitä esimerkiksi ”tutkimatta jättäminen” käytännössä tarkoittaa. Muutenkin viittaus siihen, että jotakin seikkaa ei oteta tutkittavaksi, herättää väistämättä jatkokysymyksen siitä, millaiset seikat sitten otetaan tutkittaviksi. Ollakseen kattavasti informatiivinen, täyttääkseen asianosaisen oikeusturvatarpeet ja vastatakseen tutkintatoimivaltaa koskevaa oikeustilaa valitusosoituksessa olisi mainittava ainakin seuraavat seikat:

- Päätös on kunnan kannanotto yksityisoikeudelliseen kysymykseen eikä sen sisältö määritä valittajan oikeuksia
- Hallintotuomioistuin ei tutki päätöksen yksityisoikeudellista sisältöä
- Hallintotuomioistuin voi tutkia päätöksen muodollisen oikeellisuuden
- Hallintotuomioistuin voi tutkia, onko päätöstä tehtäessä noudatettu perusoikeuksia ja yleisiä oikeusperiaatteita
- Vaikka hallintotuomioistuin katsoisi, että päätöstä rasittaa muotovirhe tai että perusoikeuksia tai yleisiä oikeusperiaatteita ei ole noudatettu, se voi vain

⁶⁰⁴ Mäenpää 2010b, s. 215.

⁶⁰⁵ Mäkinen 2010b, s. 208–209; Ks. myös Hallberg 1978, s. 377 ja Harjula – Prättälä 2019, s. 888.

⁶⁰⁶ OKV/595/1/2010.

kumota kunnan päätöksen, ei vahvistaa yksityisoikeudellisen kysymyksen ratkaisua

- Saadakseen tuomioistuimen ratkaisun yksityisoikeudelliseen kysymykseen, valittajan tulee valituksen sijasta nostaa kuntaa vastaan kanne yleisessä tuomioistuimessa

Valitusosoitus, jossa annetaan realistinen kuva valitusmahdollisuuksista, olisi epäilemättä omiaan vähentämään erehdyksessä tehtyjä kunnallisvalituksia, ainakin jos se pystyttäisiin kirjoittamaan selkeästi. Yhtä toivottavaa olisi, että valitusosoitukseen otettavat maininnat eivät herättäisi tai suorastaan provosoisi nimenomaan muotomääräyksiä koskevia tai oikeusperiaatteisiin tukeutuvia valituksia.

Valitusosoituksen kehittäminen ei edellytä lainmuutoksia. Siksi siihen olisi mahdollista ryhtyä vaikkapa heti.⁶⁰⁷

Kyseessä olisi toimenpide, jolla asianosaisten ja kunnan jäsenten käyttäytymistä pyritään ohjaamaan lainsäädäntöä kevyemmällä välineellä sen käytännöllisen tavoitteen saavuttamiseksi, ettei tekijälleenkin turhia ja oikeusjärjestelmää kuormittavia valituksia tehtäisi ainakaan vahingossa tai ilman tietoa siitä, että parempi vaihtoehto olisikin toisaalla. Tuloksien tavoittelu paremmalla ohjeistuksella ja neuvonnalla pikemmin kuin yksilöiden toimintavapautta muodollisesti rajoittamalla olisi myös lainvalmistelun resurssien käytön näkökulmasta perusteltavissa.

Ehdotus on sama, jonka Mäkinen on tehnyt vuonna 2010. Olen osaltani pyrkinyt edelleen kehittämään ja konkretisoimaan sitä, mitä tällainen uudistus voisi käytännössä tarkoittaa.⁶⁰⁸

12.3.2 Valituskelpoisuuden ja oikaisuvaatimusoikeuden rajoittaminen *de lege ferenda*

Tarkasteltaessa vahingonkorvauksen maksamista ja työsopimuksen tekemistä kunnan yksityisoikeudellisina oikeustoimina voidaan todeta, että nämä toimet ovat leimallisesti kunnan ja oikeustoimen toisen osapuolen kaksiasiansuhteeseen perustuvia. Päätöksiä tällaisten oikeustointen tekemisestä voidaan vain väkivaltaisesti luonnehtia kunnan yleisempään politiikkaharkintaan kuuluviksi olkoonkin,

⁶⁰⁷ Tein tätä koskevan ehdotuksen vahingonkorvauskontekstissa julkaisussa A, s. 23, jossa totesin myös, ettei välttämättä ole tehokasta eikä kansalaisten yhdenvertaisuuden mukaista, että eri kunnat ryhtyvät itsenäisesti laatimaan omia valitusosoituspohjiaan vahingonkorvauspäätöksiä varten. Katsoin tämän kuuluvan luontevasti Suomen Kuntaliiton tehtäväkenttään. Ainakaan vielä vuonna 2020 ilmestyneeseen Muutoksenhakuoppaaseen tällainen malli ei sisälly.

⁶⁰⁸ Mäkinen 2010b, s. 208.

että kunnalla yleensä on myös työnantajapolitiikka-nimisiä linjauksia. Työsopimus jopa voidaan tehdä vain luonnollisen henkilön kanssa, vahingonkorvausta voidaan maksaa myös oikeushenkilölle. Lisäksi riitatilanteessa oikeussuhteen toisella osapuolella, ja työsuhteessa myös kanssahakijalla, on käytettävissään yksityisoikeudellisen riidan normaali ratkaisumenettely eli siviilikanne.

Vahingonkorvauksessa ja työsopimuksessa on kyse kunnan kannanoton ottamisesta kysymykseen, joka on perimmäiseltä tai jopa yksinomaiselta intressiltään yksityisoikeudellinen. Vastakkaisena esimerkkinä ovat kiinteistöluovutusta ja takauksia koskevat kysymykset, joilla on maapoliittinen kytkös myös kunnan jäsenen elinympäristöön ja kunnan maankäyttötavoitteiden toteuttamiseen samoin kuin elinkeinopoliittinen kytkös kunnan varojen käyttämiseen yritystoiminnan ja työllisyyden edistämiseksi; näissä yksityisoikeudellista intressiä ei mitenkään voida pitää yksinomaisena eikä välttämättä edes ensisijaisena.

Kysymystä asianosaisen oikaisuvaatimusmahdollisuuden säilyttämisestä myös yksityisoikeudellisissa kysymyksissä voidaan punninnassa tarkastella eri tavoin. Tavoitteiden väliset merkittävyserot eivät ole suuria. Katson kuitenkin, että seurausten kokonaisharkinnassa on enemmän painoa annettava oikaisuvaatimusmahdollisuuden säilyttämiselle.

Pidän sen sijaan varsin selvänä, että kunnan jäsenellä ei ole mainittavaa intressiä valvoa kunnan toiminnan yleistä lainmukaisuutta juuri ensisijaisesti yksityisoikeudellisten oikeustointien kyseessä ollessa. Mahdollisesti tarvittava laillisuuden valvonta voidaan toteuttaa yleisen, kantelupohjaisen ja viranomaistoimin tapahtuvan laillisuusvalvonnan kautta.

Siksi pidän perusteltuna johtopäätöksenä, että ensisijaisesti yksityisoikeudelliset oikeustoimet eivät enää jatkossa olisi hallintolainkäytön järjestyksessä tapahtuvan muutoksenhaun kohteena eikä kunnan jäsenellä myöskään olisi oikaisuvaatimus-oikeutta tällaisia oikeustoimia koskevaan kunnan päätökseen. Kyseessä on siten edellä kuvaamani välittävän tulkintavaihtoehdon mukainen etenemistapa olkoonkin, että pelkällä lainoppiin sisältyvällä tulkinnalla ei nähdäkseni siis voitaisi saavuttaa riittävää oikeusvarmuuden tasoa, vaan tarvitaan nimenomaista lainsäädäntöä eli oikeuspoliittinen valinta ja sen mukainen ratkaisu.

Niinpä teen lainsäädäntöehdotuksen, jonka mukaan tavoitteet voitaisiin toteuttaa

- Lisäämällä kuntalain 136 §:ään (*Oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuus*) uusi 2 momentti, jonka mukaan päätöksestä, joka sisältää kunnan viranomaisen kannanoton työsopimuksen tekemistä tai vahingonkorvausta koskevassa asiassa, ei saa tehdä kunnallisvalitusta, sekä

- Lisäämällä kuntalain 137 §:ään (*Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus*) uusi 2 momentti, jonka mukaan oikaisuvaatimuksen päätöksestä, joka sisältää kunnan viranomaisen kannanoton työsopimuksen tekemistä tai vahingonkorvausta koskevassa asiassa, saa tehdä vain asianosainen.
- Muuttamalla kuntalain 141 §:n (*Oikaisuvaatimusohjeet ja valitusosoitus*) 3 momenttia niin, että edellä tarkoitetuista muutoksenhakukielloista on annettava asianmukaiset ilmoitukset.⁶⁰⁹

Kyse ei olisi kunnan toimielinten ja viranhaltijoiden toimivallan kontrolloimattomasta laajentamisesta, vaan pikemminkin monimutkaisen ja osittain päällekkäisyyksiä sisältävän oikeussuojajärjestelmän yksinkertaistamisesta, luottaen siihen, että sovellettaviksi jäävät oikeussuojakeinot ovat käytännössä riittäviä tyydyttämään asianosaisten oikeutetut oikeusturvaodotukset ja kunnan jäsenten valvontaintressit, ja siihen, että kuntien toimintaa valvovat viranomaiset pitävät viime kädessä huolta siitä, ettei tarkoituksenmukainen muutos johda laittomuusien tielle.

Jotta tällaisella lainmuutoksella olisi ne vaikutukset, joita sillä tavoitellaan, on kuntien toki tarpeen muuttaa omia käytäntöjään erityisesti sen suhteen, miten työsopimuksista päätetään ja miten päätöksistä tiedotetaan. Olisivathan oikaisuvaatimusmahdollisuus ja otto-oikeus vain näennäisiä keinoja puuttua kunnan työsopimukseen siinä tapauksessa, että hallintopäätöksiä ei edelleenkään tehdä.

Ehdottaessani tällaisten päätösten nimenomaista, mutta rajoitettua muutoksenhakukelpoisuutta minun on siksi luontevaa ehdottaa kuntalain 11 lukuun sisällytettäväksi myös säännös siitä, että työsopimuksista tehdään päätös.⁶¹⁰ Tästä sinänsä seuraisi kunnille lisääntyneitä hallinnollista taakkaa, jota en edellä 12.1.2 jaksossa kuvatuin tavoin siis kuitenkaan pidä kohtuuttomana saavutettaviin hyötyihin nähden.

Mitä tulee kiinteistöluovutukseen ja takaukseen, johtopäätökseni on, ettei lainsäädäntöehdotusta niitä koskevien muutoksenhakusäännösten muuttamisesta tarvita. Kuntalain nykyinen sääntely täyttää ne tavoitteet, joita eritoten kunnan jäsenen valvontavalituksella voidaan perustellusti katsoa olevan.

⁶⁰⁹ Yhteenvedon liitteenä on luonnos siitä, miltä tämä lainsäädäntöehdotus näyttäisi lakiesityksen muodossa.

⁶¹⁰ Lainsäädäntöehdotus poistaisi vaihtelun kuntien käytäntöjen välillä (vrt. HE 268/2014, s. 239/I). Sitä ei kuitenkaan ole sisällytetty liitteenä olevaan luonnokseen, koska sääntelyn yksityiskohdat, kuten mahdollinen pöytäkirjaamisvelvollisuus ja päätöksen tiedoksiantovelvollisuuden kattavuus (ottaen huomioon, että valvontavalitusoikeutta ei ole,) eivät ole tutkimukseni ydinalueella.

Anne E. Niemi on todennut, että yleensä kansalliset prosessisäännöt, perinteisellä tavalla sovellettuina, antavat riittävät keinot käsitellä asiat oikeussuoja vaatimukset täyttävällä tavalla. Kuitenkin säännönmukaisesti tulee esille yllättäviä ja kiehtovia tilanteita, joissa on pohdittava oikeussuojaa uusista näkökulmista. Tällöin voi olla välttämätöntä muokata oikeussuojakeinoa oikeuskäytännön avulla niin, että se laadullisesti aikaisempaa paremmin vastaa nykyajan oikeussuoja odotuksiin. Oikeuskäytäntö on sinänsä onnistunut seuraamaan hyvin muuttuvia vaatimuksia. Tämän lisäksi hallintolainkäytön lainsäädännöllinen kehittäminen on ajankohtaista ja tärkeää.⁶¹¹ Tällaista kehittämistä olen pyrkinyt tällä tutkimuksella edistämään.

⁶¹¹ Niemi 2010, s. 271.

Lähteet

Lainvalmisteluaineisto

HaVM 18/1994	Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Eduskunnalle [vuoden 1995] kuntalaiksi
HaVM 55/2014	Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
HE 187/1973	Hallituksen esitys Eduskunnalle vahingonkorvausta koskevaksi lainsäädännöksi
HE 192/1994	Hallituksen esitys Eduskunnalle [vuoden 1995] kuntalaiksi
HE 1/1998	Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi [Suomen perustuslaki]
HE 190/2009	Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta
HE 226/2009	Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta
HE 159/2014	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion vahingonkorvaustoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi
HE 268/2014	Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
HE 29/2015	Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinmaksulaiksi sekä laeiksi hallinto-oikeuslain 12 a §:n ja riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 28 §:n muuttamisesta
HE 29/2018	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
HE 61/2019	Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain 142 ja 144 §:n ja pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain muuttamisesta
KM 1973:60	Kunnallishallintokomitean mietintö – Uusi [vuoden 1976] kunnallislaki ja siihen liittyvät lait
KM 1993:33	Kuntalaki: Kunnalliskomitean mietintö
KM 2003:3	Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö
KM 2007:1	Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona: Oikaisuvaatimustoimikunnan välimietintö

PeVL 14/1989	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rakennuslain muuttamisesta
PeVL 27/2005	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä elintarvikelaiksi ja laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta
PeVL 33/2006	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta
PeVM 25/1994	Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta
SM/KO 1/1994	Kuntien palvelussuhdetyöryhmän muistio
SOU 1982:41	Överklagande av kommunala beslut: Betänkande av kommunalbesvärskommittén
SOU 2015:24	En kommunallag för framtiden: Slutbetänkande av Utredningen om en kommunallag för framtiden
Prop. 2016/17:171	En ny kommunallag

Tuomioistuinten ja viranomaisten ratkaisut

KHO 1980 T 6360	KHO 2006:98	KHO 2015:133
KHO 1990-A-38	KHO 2009:10	KHO 2016:210
KHO 1999:69	KHO 2009:32	KHO 2017:28
KHO 2000 T 2433	KHO 2009 T 2577	KHO 2017:115
KHO 2001 T 981	KHO 2009 T 3209	KHO 2017:117
KHO 2003:17	KHO 2012:9	KHO 2017 T 3126
KHO 2003:29	KHO 2012:121	KHO 2018 T 4539
KHO 2003 T 1231	KHO 2013:12	KHO 2019:86
KHO 2005:45	KHO 2015:25	KHO 2023:7
KHO 2006:28		

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Savickis ym. v. Latvia 2022 (suuri jaosto)

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin

van Gend en Loos (asia 26/62, oikeustapauskokoelman suomenkielinen erityispainos s. 164–172)

CILFIT (asia 283/81, oikeustapauskokoelman suomenkielinen erityispainos s. 540–546)

Euroopan unionin yleinen tuomioistuin

Helsingin kaupunki v. komissio (asia T-597/19)

Helsingin Bussiliikenne Oy v. komissio (asia T-603/19)

EOAK/6419/2020

OKV/681/1/2008

OKV/1386/1/2008

OKV/595/1/2010

Kirjallisuus

- | | |
|------------------------|--|
| Aalto-Heinilä 2020 | Maija Aalto-Heinilä, Voiko oikeuslähteiden tulkinta olla objektiivista? Lakimies 7–8/2020, s. 903–924. |
| Aarnio 2006 | Aulis Aarnio, Tulkinnan taito: Ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. WSOY 2006. |
| Aarnio 2011 | Aulis Aarnio, Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Forum Iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2011. |
| Aarnio 2014 | Aulis Aarnio, Oikeutta etsimässä: Erään matkan kuvaus. Talentum 2014. |
| Aer 2000 | Janne Aer, Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: Hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoinnin auktoriteetin kannalta. Kauppakaari 2000. |
| Aer 2010 | Janne Aer, Pragmaattinen ennakkopäätöskäsitys hallintolainkäytössä, teoksessa Hallinto ja hallintolainkäyttö: Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010 (toim. Erno Anttila – Mikael Koillinen). TY:n oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisut N:o 21. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2010, s. 177–192. |
| Alkio – Hyvärinen 2016 | Mikko Alkio – Olli Hyvärinen, Valtiontuet. Alma Talent 2016. |

- Alvesalo-Kuusi – Kumpula 2021 Anne Alvesalo-Kuusi – Anne Kumpula, Oikeussosiologia, oikeustiede ja lainoppi, teoksessa *Empiirinen oikeustutkimus* (toim. Kati Nieminen – Noora Lähteenmäki). Gaudeamus 2021, s. 34–51.
- Arvela 2011 Aarno Arvela, Julkisyhteisöjen korvausvastuu prosessissa. [Julkaisematon koulutusaineisto Talentum Lakikoulutuksen Vahingonkorvausvastuu ja julkisyhteisöjen vastuu -seminaarista 17.2.]2011.
- Björne 1986 Lars Björne, Oikeusjärjestelmän kehityksestä. 2., uud. p. Lakimiesliiton kustannus 1986.
- Björne 2006 Lars Björne, Yksityisen ja julkisen muuttuva suhde. *Lakimies* 7–8/2006, s. 1093–1103.
- Brusiin 1938 Otto Brusiin, Tuomarin harkinta normin puuttuessa. *SLY* N:o 14. Suomalainen Lakimiesten Yhdistys 1938.
- Dahlberg – Paso 2020 Maija Dahlberg – Mirjami Paso, Kansallisen lainsäädännön, ihmisoikeussopimuksen ja unionin oikeuden tavoitteellinen tulkinta – mikä muuttuu? *Lakimies* 7–8/2020, s. 925–953.
- EIF VII *Encyclopædia Iuridica Fennica* – Suomalainen oikeustietosanakirja, VII osa, Oikeuden yleistieteet: Oikeushistoria, oikeusinformatiikka, oikeussosiologia, oikeusteoria ja -filosofia sekä yleinen oikeuskulttuuri. *SLY* C:30. Suomalainen lakimiesyhdistys 1999.
- Ekelöf ym. 2016 Per Olof Ekelöf – Henrik Edelstam – Lars Heuman – Mikael Pauli, *Rättegång: Första häftet*. Institutet för rättsvetenskaplig forskning [XV]. Nionde upplagan. Wolters Kluwer 2016.
- Ervasti 2002 Kaijus Ervasti, Lainkäytön funktiot. *Lakimies* 1/2002, s. 47–72.
- Ervo 2005 Laura Ervo, Oikeudenmukainen oikeudenkäynti. WSOY 2005.
- Hakalehto-Wainio 2008 Suvianna Hakalehto-Wainio, Valta ja vahinko: Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Talentum 2008.
- Hakkola 2005 Esa Hakkola, Arvostelu Juhani Mähösen teoksesta *Lainhuudon laillisuusperiaate ja ehdollisen saannon lainhuudatus* (2004). *Lakimies* 3/2005, s. 508–509.
- Halila 2021 Leena Halila, Julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostaminen: Selvityshenkilön raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:47. Valtiovarainministeriö 2021.
- Halila – Aer 2014 Leena Halila – Janne Aer, Oikaisumenettely hallinnossa. *Sanoma Pro* 2014.

- Hallberg 1978 Pekka Hallberg, Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. SLY A:124. Suomalainen lakimiesyhdistys 1978.
- Halme 2005 Jukka-Pekka Halme, Kunnanhallituksen ohjaus- ja johtovalta kunnan hallinnossa. Suomalaiset Oikeusjulkaisut SOJ 2005.
- Halonen 2015 Kirsi-Maria Halonen, Hankintasopimuksen tehottomuus: Hankinta- ja velvoiteoikeudellinen tutkimus hankintasopimuksen tehottomuudesta ja hankintayksikön vahingonkorvausvastuusta sen entiselle sopimuskumppanille. TY:n oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja: Yksityisoikeuden sarja A 134. Turun yliopisto 2015.
- Halonen 2021 Kirsi-Maria Halonen, Näkökulmia julkisten hankintojen tehokkuudesta. Lakimies 7–8/2021, s. 1113–1135.
- Hannus ym. 2009 Arno Hannus – Pekka Hallberg – Anne E. Niemi, Kuntalaki. 4., uud. p. WSOYpro Oy 2009.
- Harjula – Prättälä 2012 Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki: Tausta ja tulkinat. 8., uud. p. Alma Talent 2012.
- Harjula – Prättälä 2019 Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki: Tausta ja tulkinat. 10., uud. p. Alma Talent 2019.
- Hartikainen 2008 Sami Hartikainen, Sääntöjenvastainen valtioneuvosto ja takaisinperintä. Defensor Legis 3/2008, s. 390–414.
- Hartley 1998 T. C. Hartley, The Foundations of European Community Law: An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community. 4th ed. Oxford University Press 1998.
- Helin 1988 Markku Helin, Lainoppi ja metafysiikka: Tutkimus skandinaavisen oikeusrealismin tieteenkuvasta ja sen vaikutuksesta Suomen siviilioikeuden tutkimuksessa vuosina 1920–1960. SLY A:178. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1988.
- Helin 1998 Markku Helin, Kieli oikeustodellisuuden rakentajana. Lakimies 6–7/1998, s. 1027–1036.
- Heuru ym. 2011 Kauko Heuru – Erkki Mennola – Aimo Ryyänen, Kunta: Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2., uud. p. Tampere University Press 2011.
- Himsworth 2015 C. M. G. Himsworth, The European Charter of Local Self-Government: A Treaty for Local Democracy. Edinburgh University Press 2015.
- Hirvonen 2011 Ari Hirvonen, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2011.

- Hirvonen 2020 Ari Hirvonen, Konkreettinen oikeuslähdeoppi: normimateriaasta rakenteisiin ja ratkaisutoimintaan. *Lakimies* 7–8/2020, s. 954–971.
- Hoikka ym. 1999 Paavo Hoikka – Raimo Lehtonen – Tuija Rajala – Aimo Ryyänen – Pentti Siitonen – Eija Tetri, Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina: Kuntalain seurantatutkimus. TaY:n kunnallistieteiden laitoksen julkaisusarja 1/1999. Tampereen yliopisto 1999.
- Hovila 2009 Ilari Hovila, Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjauskeinot. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2009, s. 131–198.
- Hovila 2013 Ilari Hovila, Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjauskeinot. Lapin yliopistokustannus 2013.
- Husa 1995 Jaakko Husa, Julkisoikeudellinen tutkimus: Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Finnpublishers Oy 1995.
- Husa 2013 Jaakko Husa, Oikeusvertailu: Teoria ja metodologia. Lakimiesliiton kustannus 2013.
- Husa 2017 Jaakko Husa, Oikeusvertailun menetelmät globalisoituvassa maailmassa. *Lakimies* 7–8/2017, s. 1088–1102.
- Husa 2020 Jaakko Husa, Tuomioistuinratkaisut oikeuslähteenä – oikeuslähdeoppi ja oikeusyhteisön kulttuurinen identiteetti. *Lakimies* 7–8/2020, s. 972–992.
- Husa – Pohjolainen 2014 Jaakko Husa – Teuvo Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. 4., uud. p. Talentum 2014.
- Husa ym. 2008 Jaakko Husa – Anu Mutanen – Teuvo Pohjolainen, Kirjoitetaan juridiikkaa: Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Talentum 2008.
- Hägglund 1994 Henrik Hägglund, Besvär, förvaltningstvistemål eller talan vid allmän domstol? *Finlands kommuntidning* 6/1994, s. 34–35.
- Hägglund 2009 Henrik Hägglund, Kommunalbesvär är kassatoriska. *Finlands kommuntidning* 9/2009, s. 36–37.
- Jokela ym. 2010 Marjut Jokela – Leena Kartio – Ilmari Ojanen, Maakaari. Talentum 2010.
- Jääskinen 2007 Niilo Jääskinen, Euroopan unioni – Oikeudelliset perusteet. Talentum 2007.

- Kairinen ym. 2013 Martti Kairinen – Seppo Koskinen – Kimmo Nieminen – Vesa Ullakonoja – Mika Valkonen, Työoikeus. Sanoma Pro 2013.
- Kaján 2008 Marjatta Kaján, Kunnallisvalitusten kertomaa, teoksessa Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta – Högsta förvaltningsdomstolen 90 år. Korkein hallinto-oikeus 2008, s. 235–260.
- Kallio 2003 Mirka Kallio, Kunnallisvalitusinstituution funktiot: Kunnallisvalitukset KHO:n ratkaisutoiminnassa. KHO:n tutkimusjulkaisuja 3. Korkein hallinto-oikeus 2003.
- Kanninen 2010 Heikki Kanninen, ”Juger l’administration, c’est encore administrer” -maksimi nykyajan hallintolainkäytön valossa, teoksessa Mäenpään juhlaKirja 2010, s. 217–231.
- Karhu 2020 Juha Karhu, Kohti 2000-luvun oikeuslähdeoppia. Lakimies 7–8/2020, s. 1017–1034.
- Kartio 1987 Leena Kartio, Sopimusoikeuden roolikäsitteet ja julkisintressi: Kuntien kiinteistönkauppoja koskevan sopimuslakkoehdotuksen tarkastelua, teoksessa JuhlaKirja Pertti Juhani Muukkonen 1927 – 6/8 – 1987 (toim. Risto Nuolima – Juha Tolonen – Kauko Wikström). TY:n oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. JuhlaKirja N:o 1. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 1987, s. 63–73.
- Kirjaamismenettely 2019 Kirjaamismenettelyn käsikirja. Maanmittauslaitos 4.12.2019.
- Klami 1990 Hannu Tapani Klami, Något om Ekelöfs teleologiska metod. Svensk Juristtidning 1990, s. 226–232.
- Klami 1995 Hannu Tapani Klami, Juridisten argumenttien punnintamalli. Lakimies 6/1995, s. 1066–1081.
- Klami 1999 A Hannu Tapani Klami, Analogiapäätely, teoksessa EIF VII, p. 11–13.
- Klami 1999 I Hannu Tapani Klami, Intressilainoppi, teoksessa EIF VII, p. 224–228.
- Koillinen 2012 Mikael Koillinen, Luottamuksensuoja eurooppalaisena oikeusperiaatteena. SLY A:310. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2012.
- Koivisto 2014 Ida Koivisto, Julkisen vallan rajoilla. Lakimies 5/2014, s. 675–694.
- Korkka 2015 Heli Korkka, Liiketoimintarikoksen tuottaman hyödyn mittaaminen. SLY A:325. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2015.

- Koivuluoma ym. 2020 Anu Koivuluoma – Mirjami Paso – Petri Saukko – Veijo Tarukannel – Matti Tolvanen, Hallintolainkäyttö. Alma Talent 2020.
- Korte 2011 Atte Korte, Hallinnon sisäinen ohjaus ja valvonta kunnassa: Otto-oikeus ohjauksen ja valvonnan keinona. [Lisensiaatin-tutkimus, Itä-Suomen yliopisto.] Edilex 2011.
- Korte 2020 Atte Korte, Kunnan toimivalta ja harkintavalta yleisellä ja erityisellä toimialalla. Karelia-ammattikorkeakoulun julkaisu A:4. Karelia-ammattikorkeakoulu 2020.
- Koskinen – Kulla 2019 Seppo Koskinen – Heikki Kulla, Virkamiesoikeuden perusteet. Talentum Media 2019.
- Kulla 1998 Heikki Kulla, Kunnallisoikeus ja oikeuslähdeoppi, teoksessa Näkökulmia kunnallishallintoon 1990-luvulla – Juhlakirja Suomen Kaupunginsihteerien Yhdistyksen täyttäessä 60 vuotta (toim. Jukka-Pekka Halme – Kari Prättälä – Pertti Vanne). Suomen Kaupunginsihteerien Yhdistys 1998, s. 36–43.
- Kulla 2006 Heikki Kulla, Julkishenkilöstön asema: systematiikkaa ja sekamuotoisuutta. Lakimies 7–8/2006, s. 1158–1176.
- Kulla 2015 Heikki Kulla, Suppea tulkinta korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä. Lakimies 2/2015, s. 151–169.
- Kulla – Salminen 2021 Heikki Kulla – Janne Salminen, Hallintomenettelyn perusteet. 11., uud. p. Juridica 1. Alma Talent 2021.
- Kuuliala 2011 Matti Kuuliala, Edunvalvontaan esitetyn kuuleminen alioikeudessa. SLY A:303. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2011.
- Kuusikko 2003 Kirsi Kuusikko, Valitusoikeuden toteutuminen viranomais- ja asianosaissuhteissa – Eräitä oikeuskäytännön esimerkkejä, teoksessa Matkalla pohjoiseen: Professori Jyrki Virolaisen juhla-kirja 26.2.2003 (toim. Risto Haavisto). Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunta 2003, s. 231–258.
- Kuusikko 2009 Kirsi Kuusikko, Valituskelpoisuuden epäminen kunnallisen muutoksenhaun rajoituskeinona. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2009, s. 195–203.
- Kuusikko 2019 Kirsi Kuusikko, KHO 2018:124 – Julkisia hankintoja koskeva muutoksenhakukiello. Lakimies 1/2019, s. 106–115.
- Kuusikko ym. 2019 Kirsi Kuusikko – Mikko Lindroos – Mirva Lohiniva-Kerkelä, Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:40. Valtioneuvoston kanslia 2019.

- Kuusiniemi 2010 Kari Kuusiniemi, Kunnallisvalitus, uudet valitusperusteet ja EU-oikeus, teoksessa Mäenpään juhlaKirja 2010, s. 233–249.
- Könkkölä ym. 2023 Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu -työryhmän mietintö, Mikko Könkkölä (pj), Ida-Sofia Liljavirta (siht). OM:n julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2023:4. Oikeusministeriö 2023.
- Laakso 1990 Seppo Laakso, Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta: Erityisesti julkisoikeuden alalla. Valtion painatuskeskus 1990.
- Laakso 1993 Seppo Laakso, Lain esityöt oikeuslähteenä, teoksessa Oikeus, demokratia, informaatio: Oikeusnormien ja oikeuslähteiden muuttuminen (toim. Allan Rosas), Lakimiesliiton Kustannus 1993, s. 111–124.
- Laakso 2012 Seppo Laakso, Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampereen yliopisto, Oikeustieteet 2012.
- Laitinen 1999 O Ahti Laitinen, Oikeuspolitiikka, teoksessa EIF VII, p. 795–800.
- Lainkirjoittajan opas Lainkirjoittajan opas: Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Oikeusministeriö. Jatkuvasti päivitettävä verkkojulkaisu, käyty 2.8.2022. [lainkirjoittaja.finlex.fi]
- Lappi-Seppälä ym. 2013 Tapio Lappi-Seppälä – Kaarlo Hakamies – Pekka Koskinen – Matti Majanen – Sakari Melander – Kimmo Nuotio – Ari-Matti Nuutila – Timo Ojala – Ilkka Rautio, Rikosoikeus. Sanoma Pro 2013.
- Leppänen 1998 Tatu Leppänen, Riita-asian valmistelu todistusaineiston osalta: Prosessioikeudellinen tutkimus. SLY A:217. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1998.
- Leskinen 2022 Minni Leskinen, *De lege ferenda* -tutkimuksesta metodina ja tieteenä. Lakimies 7–8/2022, s. 1158–1185.
- Linna 1987 Tuula Linna, Ulosottorealisoinnista de lege ferenda. SLY A:175. Suomalainen lakimiesyhdistys 1987.
- Lundin – Mäkinen 2016 Olle Lundin – Eija Mäkinen, Kommunalbesvärsordningen i Sverige och Finland – kan vi förklara skillnaderna? Nordisk Administrativt Tidsskrift 1/2016, s. 37–55.
- Madell 1998 Tom-Erik Madell, Det allmänna som avtalspart – särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar. Norstedts Juridik 1998.
- Madell – Lundin 2019 Tom Madell – Olle Lundin, Kommunallagen – En kommentar. Norstedts Juridik 2019.

- Makkonen 1981 Kaarle Makkonen, Oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelmia: Rakenneanalyttinen tutkimus. SLY B:191. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta 1981.
- Mallihallintosääntö 2016 Kunnan hallintosääntö. Suomen Kuntaliitto 2016.
- Markus 2022 Jaakko Markus, Oikeuksiin pääsy massavahinkotilanteissa: Prosessioikeudellinen tutkimus kollektiivisista oikeussuojakeinoista, erityisesti kanteiden yhteiskäsittelystä. SLY A:347. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2022.
- Matilainen 2012 Sampsa Matilainen, Kunnan kiinteistönkauppa – Valmistelu ja sopimusmallit. Suomen Kuntaliitto 2012.
- Merikoski 1968 Veli Merikoski, Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. SLY B:143. 2., uud. p. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1968.
- Modeen 1996 Tore Modeen, Kunnallisoikeuden kehitysnäkymiä. Lakimies 2/1996, s. 232–237.
- Modeen 2006 Tore Modeen, Vertailevaa kunnallisoikeutta. Lakimies 1/2006, s. 77–82.
- Mulder 2009 Bernard Johann Mulder, Ingående av offentlig anställning, teoksessa *Arbejd og ret: festskrift till Henning Jakhellns 70-årsdag* (toim. Helga Aune – Ole Kristian Fauchald – Kåre Lilleholt). Cappelen akademisk 2009, s. 467–476.
- Munck 2014 Johan Munck, Rättskällor förr och nu. Juridisk Publikation Jubileumsnummer 2014, s. 199–208.
- Muukkonen 2017 Matti Muukkonen, Kunta ja sen oikeudelliset suhteet. Edilex 2017/13.
- Muukkonen 2021 Matti Muukkonen, Havaintoja suomalaisesta kunnallisoikeudellisesta tutkimuksesta – eli selvitys ja dokumentaatio siitä, mitä kaikkea alalla onkaan tähän mennessä tutkittu. Edilex 2021/49.
- Muukkonen 2022 Matti Muukkonen, Kuntalain soveltamisalasta. Norderstedt BoD 2022 [e-kirja].
- Muukkonen – Voutilainen 2020 Matti Muukkonen – Tomi Voutilainen, Valtiontukiarviointi osana kunnan taloudellisten toimien selvittämisen velvollisuutta. Focus Localis 4/2020, s. 6–24.
- Muutoksenhakuopas 2020 Muutoksenhakuopas 2020 (toim. Riitta Myllymäki – Stiina Torkkel). Uud. l. Suomen Kuntaliitto 2020.
- Myöhänen 2021 Sami Myöhänen, Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen hallintoprosessissa verrattuna siviiliprosessiin – keskeiset erot. Defensor Legis 2/2021, s. 281–301.

- Mäenpää 1981 Olli Mäenpää, Kunnan hallinto: Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallista kunnan hallinnon perustana. SLY A:152. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1981.
- Mäenpää 2006 Olli Mäenpää, Hallintoprosessin uudet haasteet. Lakimies 2/2006, s. 143–165.
- Mäenpää 2010a Olli Mäenpää, Hallinto ja oikeus. Forum Iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2010.
- Mäenpää 2010b Olli Mäenpää, Moderni hallintoprosessi, teoksessa Hallinto ja hallintolainkäyttö: Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010 (toim. Erno Anttila – Mikael Koillinen). TY:n oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisut N:o 21. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2010, s. 213–231.
- Mäenpää 2014 Olli Mäenpää, De förvaltningsrättsliga principernas roll när det offentliga uppträder som privat aktör. Nordiskt Administrativ Tidsskrift 2/2014, s. 50–65.
- Mäenpää 2017 Olli Mäenpää, Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent 2017.
- Mäenpää 2018 Hallinto-oikeus. 2., uud. p. Alma Talent 2018.
- Mäenpää 2019 Olli Mäenpää, Oikeudenkäynti hallintoasioissa: Hallintoprosessioikeuden perusteet. Alma Talent 2019.
- Mäenpään juhlaKirja 2010 Avoin, tehokas ja riippumaton – Olli Mäenpää 60 vuotta juhlaKirja (toim. Tuomas Ojanen – Ida Koivisto – Outi Suviranta – Maija Sakslin). Edita 2010.
- Mähönen 2003 Jukka Mähönen, Finalistinen teoria ja pragmatismi, teoksessa Oikeuden tavoitteet ja menettelyt: Muistikirja Hannu Tapani Klamille (toim. Ari-Matti Nuutila). TY:n oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A. Juhlajulkaisut N:o 12. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2003, s. 89–101.
- Mäkinen 2001 Eija Mäkinen, Määräaikaiset palvelussuhteet kunnallishallinnossa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2001, s. 321–340.
- Mäkinen 2010a Eija Mäkinen, Kunnallisvalituksen tulevaisuus, teoksessa Mäenpään juhlaKirja 2010, s. 251–259.
- Mäkinen 2010b Eija Mäkinen, Kunnallisvalitus: Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa? Edita 2010.
- Mäkinen 2017a Eija Mäkinen, Controlling Nordic Municipalities. European Public Law 23(2017): 1, s. 123–146.
- Mäkinen 2017b Eija Mäkinen, Kuntien ja maakuntien valvonta Pohjoismaissa. Lakimies 1/2017, s. 3–24.

- Mäkinen 2019 Eija Mäkinen, Asemakaavoitus ja asianosaisperusteinen valitusoikeus. YM:n julkaisuja 2019:27. Ympäristöministeriö 2019.
- Mäkinen 2020 Eija Mäkinen, Kiusantekovalitukset valitusoikeuden rajoittamisen perusteluina, teoksessa Juhlajulkaisu Pekka Viher-
vuori 1950 – 25/8 – 2020. SLY C:44. Suomalainen lakimies-
yhdistys 2020, s. 253–267.
- Mäntylä 2012 Niina Mäntylä, Mutkia metodissa? Monitieteisyyden haaste oikeustieteilijälle: Neljä käytännön ongelmaa, teoksessa Oikeus ja yhteiskunta: Oikeustieteen monet kasvot – XIV Oikeustieteen päivät (toim. Kristian Siikavirta). Vaasan yliopisto 2012, s. 80–90.
- Määttä 2000 Tapio Määttä, Monitieteisyys ympäristöoikeudessa – Oikeustieteen sisäiset ja ulkoiset yhteydet oikeustieteellisen tutkimuksen haasteena. Oikeus 3/2000, s. 333–355.
- Määttä 2011 Tapio Määttä, Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen laintulkinta ja lakien tavoitesäännökset vallitsevassa tuomariniideologiassa, teoksessa Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta: Jyrki Talan juhlaKirja (toim. Auri Pakarinen – Anna Hyvärinen – Kaijus Ervasti). TY:n oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja: A. Juhlajulkaisut N:o 23. Turun yliopisto 2011, s. 207–226.
- Määttä – Paso 2019 Tapio Määttä – Mirjami Paso, Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan. Forum Iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2019.
- Määttä – Voutilainen 2017 Tapio Määttä – Tomi Voutilainen, Julkisten hankintojen sääntely. Kauppakamari 2017.
- Nenonen 2014 Anne Nenonen, Oikeussuoja hankintalakien ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa. Forum Iuris. Helsingin yliopisto 2014.
- Niemi 2010 Anne E. Niemi, Tehokkaan oikeussuojan piirteitä, teoksessa Mäenpään juhlaKirja 2010, s. 261–271.
- Niemi 2012 Matti Ilmari Niemi, Maakaaren järjestelmä II: Kirjaaminen ja lainhuudatus. Sanoma Pro 2012.
- Niemi 2016 Matti Ilmari Niemi, Maakaaren järjestelmä I: Kiinteistönkauppa ja muut luovutukset. 2., uud. p. Alma Talent 2016.
- Niiniluoto 2022 Ilkka Niiniluoto, Lainoppi vs. oikeustiede: turha riita? Lakimies 7–8/2022, s. 1012–1015.
- Nordquist 2011 Richard Nordquist, Förarbetenas rättskällestatus – Ett historiskt perspektiv. Juridisk Publikation 1/2011, s. 141–147.

- Oikeudenkäyttö 2022 Oikeudenkäytön kehitystyöryhmän arviomuistio. Oikeusministeriö 18.8.2022.
- Oksanen 2008 Antero Oksanen, Kunnat, kiinteistöt ja kilpailuttaminen, teoksessa Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 – 30/8 – 2008. SLY C:39. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2008, s. 251–273.
- Paavilainen 2008 Mika Paavilainen, Muutoksenhaku kunnallisiin henkilöstövalintapäätöksiin. [Julkaisematon koulutusaineisto] Suomen Kuntaliitto 2008.
- Papadopoulou – Skarp 2017 Frantzeska Papadopoulou – Björn Skarp, Juridikens nycklar: Introduktion till rättsliga sammanhang, metoder och verktyg. Wolters Kluwer 2017.
- Parikka – Siikavirta 2010 Julius Parikka – Kristian Siikavirta, EU:n valtioneuvoston. Edita 2010.
- Peczenik 1995 Aleksander Peczenik, Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation. Institutet för rättsvetenskaplig forskning [CLVI]. Fritzes 1995.
- Pellonpää ym. 2018 Matti Pellonpää – Monica Gullans – Pasi Pölönen – Antti Tapanila, Euroopan ihmisoikeussopimus. 6., uud. p. Alma Talent 2018.
- Pohjolainen 1998 Teuvo Pohjolainen, KHO 23.03.1998 T 501/1998 ATK. Kunnallisasia – Otto-oikeus – Kaupunginhallituksen toimivalta. Lakimies 8/1998, s. 1392–1395.
- Pohjolainen – Tarukannel 2004 Teuvo Pohjolainen – Veijo Tarukannel, Hallinnon oikeus-suojajärjestelmän kehittämisen tarpeesta. Defensor Legis 6/2004, s. 1113–1123.
- Pohjolainen – Tarukannel 2006 Teuvo Pohjolainen – Veijo Tarukannel, Oikeusturvan vai tuottavuuden tehostaminen hallintolainkäytössä. Defensor Legis 6/2006, s. 971–985.
- Puisto – Kärhä 2020 Aarne Puisto – Tatu Kärhä, Laittoman valtiontuen takaisinperintä. Defensor Legis 5/2020, s. 807–824.
- Pölönen 2003 Pasi Pölönen, Henkilötodistelu rikosprosessissa. SLY A:236. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003.
- Ragnemalm 2014 Hans Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder. Jure 2014.
- Raitio 2005 Juha Raitio, Teleologia eurooppaoikeudessa. Oikeus 3/2005, s. 276–297.
- Raitio – Miettinen 2021 Juha Raitio – Samuli Miettinen, Valtiontuet ja SGEI-palvelut. Alma Talent 2021.

- Raitio – Tuominen 2020 Juha Raitio – Tomi Tuominen, Euroopan unionin oikeus. Alma Talent 2020.
- Rautio 2006 Jaakko Rautio, Hyötykonfiskaatiokanne. WSOYpro 2006.
- Ribbing 2018 Michaela Ribbing, Förvaltningsprocessen och rättegångsbalken. Jure 2018.
- Rosas 2008 Allan Rosas, Kiinteistö ja kiinteä omaisuus EU-oikeudessa, teoksessa Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 – 30/8 – 2008. SLY C:39. Suomalainen lakimiesyhdistys 2008, s. 289–300.
- Ryynänen 1999 Aimo Ryynänen, Muuttuva kunnallisoikeus. Mermerus 1999.
- Ryynänen 2022 [Aimo Ryynänen, haastattelu] Emeritusprofessori Ryynänen: Kuntalaki kirjoitettava uusiksi - mutta ensin on käytävä laaja keskustelu, mikä suomalainen kunta on. Kuntalehti 26.8.2022, käyty 15.9.2022. [www.kuntalehti.fi/uutiset/emeritusprofessori-ryynanen-kuntalaki-kirjoitettava-uusiksi-mutta-ensin-on-kaytava-laaja-keskustelu-mika-suomalainen-kunta-on/]
- Saarnilehto – Annola 2018 Ari Saarnilehto – Vesa Annola, Sopimusoikeuden perusteet. Alma Talent 2018.
- Saipio ym. 1996 Heikki Saipio – Lauri Niittylä – Elina Vartiainen-Hynönen, Kunnallisen viranhaltijan oikeusasema. Nebo Oy, 1996.
- Sallinen 2007 Sini Sallinen, Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Acta Universitatis Tamperensis 1212. Tampereen yliopisto 2007.
- Saranpää 2010 Näyttöenemmyysperiaate riita-asiassa. SLY A:299. Suomalainen lakimiesyhdistys 2010.
- Sauri 2022 Pekka Sauri, Kunnan johtaminen soten jälkeen. Suomenmaa-blogi 5.8.2022, käyty 10.8.2022. [www.suomenmaa.fi/pekka-sauri/kunnan-johtaminen-soten-jalkeen/]
- Sevón 2005 Leif Sevón, Tuomioistuimet ja oikeuspolitiikka. Oikeus 3/2005, s. 298–302.
- Siikavirta 2011 Kristian Siikavirta, Euroopan valtioneuvoston soveltuminen kunnan toimiin. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2011, s. 42–62.
- Siitari 2013 Eija Siitari, Hallintopäätösten valituskelpoisuudesta — Tehtävänä tunnistaa oikeussuojatarpeet, teoksessa Iura novit Curia: Juhlakirja Veijo Tarukannel (toim. Mirjami Paso – Petri Saukko – Matti Tolvanen). Edita 2013, s. 191–207.

- Siitari-Vanne 2005 Eija Siitari-Vanne, Hallintolainkäytön tehostaminen: Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista. SLY A:265. Suomalainen lakimiesyhdistys 2005.
- Siltala 1999 O Raimo Siltala, Oikeustieteellinen tutkimus, teoksessa EIF VII, p. 859–864.
- Siltala 2001 Raimo Siltala, Johdatus oikeusteoriaan. Forum Iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2001.
- Siltala 2003 Raimo Siltala, Oikeustieteen tieteenteoria. SLY A:234. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003.
- Sterzel 2017 Fredrik Sterzel, Legalitetsprincipen, teoksessa Offentliggrättsliga principer (toim. Lena Marcusson). Iustus 2017, s. 75–96.
- Ståhlberg – Karhu 2020 Pauli Ståhlberg – Juha Karhu, Suomen vahingonkorvaus oikeus. Alma Talent 2020.
- Suviranta 2002 Outi Suviranta, Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. Lakimies 6/2002, s. 914–937.
- Suviranta 2005 Outi Suviranta, Kustannusten korvausta hallinto-oikeudesta vai vahingonkorvausta käräjäoikeudesta? Lakimies 2/2005, s. 195–213.
- Svensson 2014 Eva-Maria Svensson, De lege interpretata – om behovet av metodologisk reflektion. Juridisk Publikation Jubileumsnummer 2014, s. 211–226.
- Tala 1999 O Jyrki Tala, Oikeuden saatavuus, teoksessa EIF VII, p. 677–684.
- Tala 2005a Jyrki Tala, Lain tavoitteenasettelu oikeustieteen kannalta, teoksessa Oikeus – Kulttuuria ja teoriaa, Juhlakirja Hannu Tolonen 2005 (toim. Jyrki Tala ja Kauko Wikström). TY:n oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja: A. Juhlajulkaisut N:o 16. Turun yliopisto 2005, s. 217–236.
- Tala 2005b Jyrki Tala, Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita 2005.
- Tapani 2004 Jussi Tapani, Petos liikesuhteessa: Talousrikosoikeudellinen tutkimus. SLY A:250. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004.
- Taxell 1946 Lars Erik Taxell, Aktiebolagsstyrelsens kompetens att rätts-handla: En studie i Finlands gällande bolagsrätt. Juridiska Föreningen i Finlands publikationsserie N:o 16. Söderström & C:o 1946.

- Taxell 1989 Lars Erik Taxell, Lagstiftare och domare: Några synpunkter på lagmotiv, teoksessa Juhlajulkaisu – Festskrift Curt Olsson 1919 • 28/9 • 1989. Juridiska föreningens i Finland publikationsserie N:o 54. Lakimiesliiton Kustannus 1989, s. 382–390.
- Taxell 1993 Lars Erik Taxell, Lagstiftning – Förhållande till demokrati och rättsvetenskap, teoksessa Oikeus, demokratia, informatio: Oikeusnormien ja oikeuslähteiden muuttuminen (toim. Allan Rosas), Lakimiesliiton Kustannus 1993, s. 8–15.
- Tepora ym. 2010 Jarno Tepora – Leena Kartio – Risto Koulu – Heidi Lindfors, Kiinteistön kauppa, muu luovutus ja kirjaus. Alma Talent 2010.
- Timonen 1989 Pekka Timonen, Tutkijan ja tuomarin oikeuslähteoppi: Oikeuslähteopin eräiden lähtökohtien tarkastelua. Lakimies 5/1989, s. 666–688.
- Tolonen 2003 Hannu Tolonen, Oikeuslähteoppi. WSOY Lakitieto 2003.
- Tuori 2003 Kaarlo Tuori, Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Forum Iuris. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2003.
- Tuori 2007 Kaarlo Tuori, Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro 2007.
- Ukkola 2019 Markus Ukkola, Julkisia hankintoja koskevien asioiden oikeussuojajamenettelyt osana hallintolainkäyttöä. Edilex 2019/30.
- Viljanen 1984 Pekka Viljanen, Virkarikoksista: Rikosoikeudellinen tutkimus rangaistavan teon virkarikosominaisuudesta ja sen merkityksestä. SLY A:163. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1984.
- Viljanen 2017 Pekka Viljanen, Tjänsteansvar – finns det även i kommunerna? JFT 2–4/2017, s. 730–744.
- Viljanen 2022 Pekka Viljanen, Onko kuntien luottamushenkilöillä virkavastuuta? Erään irtisanomisen anatomia. Defensor Legis 1/2022, s. 258–277.
- Virolainen 1995 Jyrki Virolainen, Lainkäyttö: Oikeudenkäynnin perusteet ja lainkäyttöelimet siviili- ja rikosprosessissa. Lakimiesliiton Kustannus 1995.
- Virolainen 2004 Jaana Virolainen, Kunnallinen itsehallinto ja ylimmät laillisuusvalvojat – rajanvetoa muutoksenhaun ja kantelun välillä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2004, s. 118–134.
- Virolainen – Martikainen 2010 Jyrki Virolainen – Petri Martikainen, Tuomion perustelemien. Talentum 2010.

- Voutilainen 2023 Tomi Voutilainen, Hankinta-asiakirjojen julkisuus yhtiömuotoisessa yhteishankintayksikössä – KHO 2023:7. Lakimies 2/2023, s. 371–380.
- Vuorenpää ym. 2021 Mikko Vuorenpää – Dan Helenius – Petra Hietanen-Kunwald – Tuomas Hupli – Risto Koulu – Juha Lappalainen – Heidi Lindfors – Johanna Niemi – Jaakko Rautio – Timo Saranpää – Santtu Turunen – Jyrki Virolainen, Prosessioikeus. Alma Talent 2021.
- Wuolijoki 2022 Sakari Wuolijoki, Pankkioikeus I. 3., uud. p. Alma Talent 2022.
- Zamboni 2010 Mauro Zamboni, How to write a doctoral thesis in law: Some (fairly trivial) considerations. Juridisk Tidsskrift 2010–11, s. 779–791.

Liite

Laki kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntalain (410/2015) 141 §:n 3 momentti sekä
lisätään lain 136 §:ään uusi 2 momentti ja 137 §:ään uusi 2
momentti, jolloin nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 mo-
mentiksi, seuraavasti:

136 §

Oikaisuvaatimus- ja valituskelpoisuus

Päätöksestä, joka sisältää kunnan viranomaisen kannanoton
työsopimuksen tekemistä tai vahingonkorvausta koskevassa asi-
assa, ei saa tehdä kunnallisvalitusta.

137 §

Oikaisuvaatimus- ja valitusoikeus

Oikaisuvaatimuksen päätöksestä, joka sisältää kunnan viran-
omaisen kannanoton työsopimuksen tekemistä tai vahingonkor-
vausta koskevassa asiassa, saa tehdä vain asianosainen.

141 §

Oikaisuvaatimusohjeet ja valitusosoitus

Päätökseen, josta ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnal-
lisvalitusta, on liitettävä ilmoitus muutoksenhakukiellosta. Ilmoi-
tuksessa on mainittava, mihin säännökseen kielto perustuu.
Edellä 136 §:n 2 momentissa tarkoitettuun päätökseen liitettä-
vässä ilmoituksessa on lisäksi mainittava mahdollisuudesta nos-
taa kuntaa vastaan kanne.

Kunnan päätös vahingonkorvausasiassa

Sami Sarvilinna

Abstract

The article concerns the decisions of municipal organs regarding the acceptance or denial of tort liability on behalf of the municipality. Such decisions are considered to be administrative, even though the underlying legal relationship is private. The decisions are open to administrative review and also to judicial review as concerns their form. In contrast, administrative courts cannot review private legal relationships as concerns their substance.

The right to request administrative review of a tort liability decision is a proper due process right of the injured party, as there is the chance that an adverse decision will thereby be substantively changed. However, the right to request judicial review (right of appeal) is an ineffective remedy, as an administrative court cannot make an order as to liability in any event. The injured party is better off filing a claim in a district court instead.

The right of municipal residents to request administrative and judicial review is an important way for them to monitor municipal administration and finances. However, it is not easily compatible with the due process rights and legitimate expectations of the injured party. A balance should be struck between the rights of the individual and the rights of the general public. In matters of tort liability, the former should take precedence.

The author suggests a short-term solution in the rewriting of the appeal instructions attached to municipal decisions, making them clearer and more realistic as to the likelihood that the prospective appellant will in fact get what she wants by way of appeal. In the longer term, the avenues of appeal should be closed by legislative amendment.

Johdanto

Uusi kuntalaki (410/2015; *vuoden 2015 kuntalaki*) tuli voimaan viime toukokuun alussa. Lain siirtymäsäännösten mukaan sen päätöksentekoa ja hallintomenettelyä sekä muutoksenhakua koskevia säännöksiä sovelletaan kuitenkin vasta seuraavan valtuustokauden alusta lukien, eli 1.6.2017 alkaen. Muutoksenhaun osalta vuoden 2015 kuntalaki ei sisällä periaatteellisia muutoksia aiempaan lakiin (365/1995; vuoden 1995 kuntalaki); vuoden 2015 kuntalain 16 luvun sisällöllisesti muutetut säännökset koskevat vain päätösten tiedoksiantoa.

Vuoden 2015 kuntalain valmistelun lautavaiheessa esitettiin lukuisia kannanottoja kunnallisvalitusjärjestelmän uudistamiseksi. Tähän ei kuitenkaan katsottu olevan mah-

dollisuutta, koska kunnallisvalitusjärjestelmän kokonaistarkastelu edellyttää myös erityislakien tarkastelua. Kuntalain valmistelusta vastannut valtiovarainministeriö oli kuitenkin samaa mieltä laajemman tarkastelun tarpeellisuudesta (HE 268/2014 vp, 133/II).

Kuntien yksityisoikeudellinen toiminta ei ole juuri ollut tutkimuksen kohteena sen enempää julkisoikeuden kuin yksityisoikeudenkaan piirissä. Onkin esitetty huomio, että kunnallisesta itsehallinnosta johtuvia yksityisoikeudellisia ongelmia tulisi tutkia ja käsitellä paljon nykyistä laajemmin ja nimenomaan omana erityisalueenaan kunnallisoikeuden yhteydessä, erityisesti liittyen kunnan asemaa koskevien yksityisoikeudellisten ja julkisoikeudellisten säännösten kollisiotilanteisiin (Heuru ym. 2011, 39).

Muutoksenhaun suhde kunnan yksityisoikeudellisen toiminnan eri muotoihin olisi nähdäkseni tarpeen sisällyttää edellä tarkoitettuun laajempaan tarkasteluun, joka toivottavasti tulevaisuudessa johtaa kunnallisen muutoksenhakujärjestelmän huomattavaan yksinkertaistumiseen ja johdonmukaistumiseen.

Tarkastelen tässä artikkelissa kunnan vahingonkorvausasiassa tekemää päätöstä ja siihen kohdistettavan hallinnollisen ja hallintolainkäytöllisen jälkikontrollin eri muotoja. Vahingonkorvaus kuuluu yksityisoikeuden kovaan perusosaan eikä vahingonkorvauksen myöntäminen tai vaatimuksen hylkääminen ole varsinaista kunnan viranomaistoimintaa, vaikka kunta päätöksentekijänä onkin viranomaisen. Kunnan yksityisoikeudellinen velvoittautuminen, vahingonkärsijän oikeusturva ja kunnan jäsenelle lain mukaan kuuluva valvontaoikeus ovat keskinäisessä ristipaineessa, jonka vähentämiseksi on syytä harkita sekä hallinnollisia järjeistämistoimia että lainmuutoksia.

Nopeammin toteutettavana hallinnollisena muutoksena ehdotan vahingonkorvausasiassa tehtyyn päätökseen liitettävän kunnallisvalitusosoituksen sisällöllistä kehittämistä. Hankalampi ja pitemmällä ajalla toteutettava muutosehdotus liittyy asianosaisen valitusoikeuden ja kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeuden rajoittamiseen ja vahingonkorvausasioiden nykyistä selkeämpään ohjaamiseen yleisissä tuomioistuimissa ratkaistaviksi.

Kuntaan kohdistettu vahingonkorvausvaatimus

Kunta on oikeushenkilö, jolla on sekä julkisoikeudellinen että yksityisoikeudellinen toimiala. Kunnan yksityisoikeudellinen toimiala jää usein julkisoikeudellista vähäisemmälle huomiolle jopa niin, että kunnan yksityisoikeudellisten toimien on katsottu olevan mahdollisia vain jos ne palvelevat julkisoikeudellisia tehtäviä (Heuru ym. 2011, 260). Vahingonkorvauskysymyksissä kunnan yksityisoikeudellista toimintaa ei voida kuitenkaan tällä tavoin rajoittaa. Oikeushenkilönä kunta on oikeuskelpoinen ja voi joutua vahingon-

korvausvelvolliseksi oli sillä tähän julkisoikeudellista motiivia tai ei – ja jopa olipa sillä tähän ylipäätään halua tai ei.

Henkilö, joka on kärsinyt vahinkoa ja katsoo kunnan olevan hänelle korvausvelvollinen, voi kohdistaa kuntaan tätä koskevan vaatimuksen. Sillä, onko kyseessä luonnollinen henkilö, oikeushenkilö tai vaikkapa vakuutusenantaja, joka vakuutuskorvauksen maksettuaan kohdistaa kuntaan takautumisvaatimuksen, ei ole tämän artikkelin teeman kannalta olennaista merkitystä. Samoin olennaista merkitystä ei ole sillä, koskeeko vaatimus todellista vahingonkorvausvelvollisuutta tai vain kuvitelmaa sellaisesta; vaatimusta käsitellään samalla tavoin kummassakin tapauksessa. Vaatimuksen esittäjästä käytän jäljempänä nimitystä ”vahingonkärsijä”.

Toinen kahdesta keskeisestä kunnan vahingonkorvausvelvollisuutta koskevasta säännöksestä on vahingonkorvauslain 3 luvun 1 §:n 2 momentti, jonka mukaan kunta vastaa vahingosta, kun vahinko on aiheutunut kunnan työntekijän tai kunnallisen viranhaltijan virheestä tai laiminlyönnistä toiminnassa, jota ei ole pidettävä julkisen vallan käyttämisestä (*vastuu tosiasiallisessa hallintotoiminnassa*). Toisen keskeisen säännöksen eli vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan julkisyhteisö, kuten kunta, on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon (*vastuu julkisen vallan käyttämisestä*). Julkisen vallan käyttämistä puolestaan on sellainen (julkisyhteisön) toiminta, jolla puututaan sitovalla tavalla yksityisen oikeusasemaan, eli tämän etuihin, oikeuksiin tai velvollisuuksiin (Hakalehto-Wainio 2008, 72).

Vahingonkärsijän kannalta voi olla hyvinkin merkittävää, onko vahinko sattunut julkista valtaa käytettäessä vai ei. Vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n mukaan silloin, kun vahinko on aiheutettu julkista valtaa käytettäessä käsittää vahingonkorvaus hyvityksen myös sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon.

Erolla on merkitystä myös kunnan itsensä kannalta. Kun kyse on tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, kunta rinnastetaan mihin tahansa työnantajaan. Yksittäisen työntekijän tai

viranhaltijan tekemästä virheestä aiheutunut vahinko korvataan vahingonkorvauslain 6 luvun 2 §:n ns. kanavointisäännöksen mukaisesti kunnan varoista. Korvausvastuun syntyminen edellyttää työntekijän tai viranhaltijan virhettä tai laiminlyöntiä, mutta ei kunnan tuottamusta.

Oikeushenkilön tuottamusvastuu voi toteutua myös ns. anonyyminä tuottamuksena, jos on ilmeistä, että vahingon on virheellään tai laiminlyönnillään aiheuttanut joku oikeushenkilön organisaatioon kuuluva, mutta henkilöä ei voida tarkemmin yksilöidä. Anonyymin tuottamuksen käsite on selvä helpotus vahingonkäräjien kannalta erityisesti silloin, kun vahinko on tapahtunut suuren organisaation toiminnassa. Hallinnon piirissä anonyymin tuottamuksen käsite on kuitenkin varsin heikosti tunnettu (Arvela 2011, 9).

Kun kyse puolestaan on julkisen vallan käyttämisestä, vastuu voi syntyä myös ns. organivastuun perusteella, kun kunnan päätöksenteossa on aiheutunut tuottamuksesta virhe (Hakalehto-Wainio 2008, 214). Toisaalta, tällöin kunnan vahingonkorvausvastuuta rajoittavat eräät vahingonkorvauslaissa säädetyt erityisnormit. Vastuu esimerkiksi syntyy vain, ellei toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ole noudatettu (ns. standardisäännös). Virheellisen päätöksen aiheuttaman vahingon korvattavuuden edellytyksenä puolestaan on, että päätökseen on haettu muutosta.

Sen sijaan hallinto-oikeudellisesti, kunnallisen hallintomenettelyn ja päätöksenteon kannalta, merkitystä ei ole sillä, onko yksittäisessä vahingonkorvausasiassa kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta vai julkisen vallan käyttämisestä.

Vahingonkäräjä voi esittää vaatimuksensa vapaamuotoisesti, itse tai asiamiehen välityksellä. Mahdollisuuksia on monia. Tavanomaisimmat lienevät kirje tai sähköposti. Hallintoasian voi hallintolain 19 §:n mukaan panna vireille myös suullisesti, jos viranomaisen siihen suostuu. Käytännössä vahingonkorvausvaatimuksen suullinen vireillepano ei kuitenkaan ole mahdollista, koska asian ratkaiseminen edellyttää kirjallista aineistoa.

Hyvään hallintoon kuuluu, että kunta antaa neuvoja hallintoasian vireille panemiseksi eli tässä tapauksessa itseensä kohdistettavan yksityisoikeudellisen vaatimuksen tekemiseksi.

Vahingonkorvauskanne

Vahingonkorvausasia voi edellä kuvatun ohella tai sijasta tulla vireille myös riittävämmällä tavalla eli vahingonkäräjien suoraan nostamalla kanteella käräjäoikeudessa ilman, että vaatimusta olisi ensin lainkaan kohdistettu kuntaan tai jopa ilman, että kunta ylipäätään olisi tietoinen vahingosta tai siitä johtuvasta korvauskysymyksestä. Näin voi käydä siitä huolimatta, että hyvään asianajajatapaan kuuluu esittää kannevaatimus ensin suoraan vastaajalle ja tarjota tälle siten mahdollisuus reagoida ilman tuomioistuinkäsittelyä, ja vasta tämän jälkeen, jos haluttua reaktiota ei ole saatu, nostaa kanne.

Tällaisessa tilanteessa asia tulee kunnassa vireille siinä vaiheessa kun tuomioistuimen antama haaste annetaan kunnalle tiedoksi. Kanteeseen vastaaminen on kunnassa varsin erilaisen menettelyn kohteena kuin suoraan korvausvaatimukseen vastaaminen. Useimmissa Suomen kunnissa oikeudenkäyntiasian hoitaminen uskotaan asianajajan tehtäväksi. Kunta on asianajajan päämies ja päämiehen kannanmuodostus tapahtuu kunnan jonkin johtavan viranhaltijan toimesta vapaamuotoisesti ilman, että asiassa tehtäisiin ainakaan tässä vaiheessa varsinaista päätöstä. Jos jostakin, kunnan päätös voidaan tehdä toimeksiannon uskomisesta asianajajalle, muttei tälle annettavien toimiohjeiden sisällöstä.

Kun vahingonkorvausasiaa käsitellään yleisessä tuomioistuimessa, oikeudenkäyntiin kuuluu kaikkien vahingonkorvausvelvollisuuden elementtien läpi käyminen: Onko olemassa sellainen vastuuperuste, jonka johdosta kunta voi olla vastuussa tapahtuneesta vahingosta tai osasta sitä; onko kunnan toiminnan ja tapahtuneen vahingon välillä riittävä syy-yhteys; mikä on vahingon määrä; mikä on siitä vastuussa olevan kunnan korvausvelvollisuuden määrä. Kunnan vahingonkorvausoikeudenkäynnissä ottamia aineellisia kantoja

ei kuitenkaan käsitellä kunnan toimielimissä eikä niistä tehdä päätöksiä. Asiassa, jossa ei ole tehty päätöstä, ei ole mahdollisuutta otto-oikeuden käyttämiseen eikä ilman päätöstä tietenkään ole myöskään muutoksenhakumahdollisuutta. (Muuten olen tosin sitä mieltä, ettei kunnan puhevallan käyttöä yleisessä tuomioistuimessa pidä koskaan altistaa hallinto-oikeudelliselle muutoksenhauille; tämä sekoitaisi maamme kaksi lainkäyttölinjaa toisiinsa perinpohjaisesti.) Tilanne on siten erilainen kuin silloin, kun asia tulee vaatimuksen kautta vireille kunnassa. Näin huolimatta siitä, että asian ratkaisuun vaikuttavissa tosiseikoissa ja asian aineellisoikeudellisessa arvioinnissa ei ole eroa.

Verrattuna vahingonkorvauksen vaatimiseen kunnalta hallintoteitse, jos vahingonkorvauksen vaatija nostaakin korvauskanteen, hän tekee valinnan siitä, ettei käytä hyväkseen hänelle hallinnon asiakkaana kuuluvaa oikeutta saada hallinnon palveluita, kaikkine hyvään hallintoon kuuluvine oikeusperiaatteineen ja menettelysääntöineen.

Hallintomenettelyllä ja riita-asian oikeudenkäynnillä ei ole keskinäistä vireilläolovaiikutusta (*lis pendens*). Jos samasta vahinkotapahtumasta on samaan aikaan kunnassa vireillä suoraan kuntaan kohdistettu vahingonkorvausvaatimus ja yleisessä tuomioistuimessa vireillä vahingonkorvausoikeudenkäynti, kunnan harkittavaksi tulee, tehdäänkö asiassa joka tapauksessa päätös. Vahingonkäräjälle myönteinen päätös saattaisi tehdä oikeudenkäynnin jatkamisen tarpeettomaksi. Sellaisen päätöksen tekeminen, joka ei vastaa vahingonkäräjän oikeudenkäynnissä esittämiä vaatimuksia, ei sen sijaan olisi tarkoituksenmukaista, koska kunnan lopullinen korvausvelvollisuus ratkaistaan kuitenkin yleisessä tuomioistuimessa.

Vaatimuksen käsittely kunnassa

Valmistelu

Asian vireilletulo käynnistää joukon toimenpiteitä kunnan organisaatiossa. Asia kirjataan. Kirjaaminen on hallintolain 20 §:ään ja säh-

köisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 13 §:ään perustuva velvoite, joka tarkoittaa sitä, että asian perustiedot tallennetaan kunnassa käytössä olevaan asianhallintajärjestelmään, asia saa tunnustenumeron (diaarinumeron) ja se tulee viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (*julkisuuslaki*) säädetyin rajoituksin julkiseksi. Asia ohjataan kunnan organisaatiossa oikealle taholle käsiteltäväksi.

Vahingonkäräjistä tulee samalla valmistelussa olevan asian asianosainen.

Koska kunta on julkisyhteisö, sen on noudatettava toiminnassaan ja päätöksenteossään säädettyjä menettelytapoja ja hyvän hallinnon periaatteita, joiden noudattaminen ei ole välttämätöntä kaikille oikeushenkilöille. Keskeisimmät hyvän hallinnon periaatteet, joita on noudatettava kaikenlaisia asioita hallinnossa käsiteltäessä, vahingonkorvausasiat mukaan lukien, sisältyvät perustuslakiin, jossa säädetään muun muassa julkisuudesta, päätöksen perusteluvelvollisuudesta, asian viivytyksettömästä käsittelystä jne. Samoin perustuslaissa säädetään hallinnon lainalaisuusperiaatteista: ”Kaikessa virkatoiminnassa on lakia tarkoin noudatettava.”

Hallintolain mukaan asia on valmisteltava eli hankittava riittävä selvitys ja muut tiedot asian ratkaisemista varten. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti asianosaisia on kohdeltava yhdenvertaisesti, asia on käsiteltävä puolueettomasti muun muassa esteellisyyssäännökset huomioon ottaen, asiassa aikanaan tehtävän ratkaisun on oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen, harkintavallan rajat on tunnistettava ja niitä on noudatettava, asianosaisen luottamuksensuoja on taattava, asia on valmisteltava sekä sisällöllisesti että menettelyllisesti asianmukaisesti, lain aineellisia säännöksiä on noudatettava ja päätöksen on perustuttava riittävään selvitykseen, asianosaiselle on varattava mahdollisuus tulla kuulluksi muualta hankitusta selvityksestä ja asiassa tehtävä päätös on perusteltava.

Vahingonkorvausasian valmistelu käsittää ainakin vaatimukseen perehtymisen ja tarvittaessa täydennyspyynnön esittämisen vahingonkäräjälle määrääaikoinen ja uhkineen siitä, ettei täydennyksen toimittamatta jättä-

minen estä asian ratkaisemista. Tämä hallinnossa täysin tavanomainen ja lakiin perustuva menettely on kuvaava esimerkki siitä, ettei kunta toimi yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa samalla tavoin kuin muu yksityisoikeudellinen toimija.

Aineellisesti asian valmistelussa on kyse kunnan kannan muodostamisesta siihen, onko kyseessä ollut vahinko, onko kunta jollakin tai joillakin perusteilla siitä vastuussa, esimerkiksi onko kunnan tai sen alaisten toimijoiden toiminnassa ollut jotakin sellaista, joka muodostaa syy-yhteyden toiminnan ja vahingon välillä, samoin kuin mikä on ollut vahingon määrä ja mistä osasta siitä (jos mistään) kunta on korvausvastuussa. Tällainen selvitystyö tapahtuu valitettavan usein kunnan sisäisenä hallintotoimintana niin, ettei neuvottelumahdollisuuksia juurikaan ole (Arvela 2011, 5).

Neuvottelun mahdollisuus

Toinen vaihtoehto olisi, että kunta lähestyy vahingonkorvausasiaa samalla tavoin kuin muutkin yksityisoikeudelliset toimijat. Sen sijaan, että vahinkoa, vastuuperustetta, syy-yhteyttä ja määrää ryhdyttäisiin selvittämään yksinomaan hallinnollisessa menettelyssä, ”lakia tarkoin noudattaen”, asiassa voitaisiin käynnistää neuvottelu ja ryhtyä tavoittelemaan yhteisymmärrystä vahingonkärsijän kanssa siitä, mikä olisi käsillä olevien tosiseikkojen ja saatavilla olevan näytön valossa kumpakin osapuolta tyydyttävä sovintoratkaisu.

Sovinnollisen ratkaisun mahdollisuuksien selvittäminen kuuluu myös hyvään asianajajatapaan. Jos vahingonkärsijä on lähestynyt kuntaa asianajajan välityksellä, tämän ei omaa toimintaansa koskevan säännösten mukaan tulisi ilman erityistä syytä ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin vaan ensisijaisesti pyrkiä asian sovinnolliseen selvittämiseen kuntavastapuolen kanssa. Käytännössä näin tapahtuu harvoin, koska julkisyhteisöjen neuvotteluhalttomuus ja taipumus edellyttää lainvoimaisista ratkaisua korvauksen maksamisen perusteena on varsin hyvin asianajotoiminnan ammatilaisten tiedossa (Arvela 2011, 5). Erityisen syyn olemassaolo on tällaisessa tilanteessa

helppo todeta, mistä voi seurata myös sellainen sinänsä ei-toivottava tilanne, jossa kunnalta vaaditaan vahingonkorvausta suoraan kanneteitse ilman, että siihen olisi lainkaan kohdistettu suoraa korvausvaatimusta.

Neuvottelemineen ei toki ole helppoa. Voidaan jopa väittää, että hyvän hallinnon, lainalaisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteet, joita on viime vuosien ja vuosikymmenten aikana painotettu niin hallintoa koskevassa oikeuskirjallisuudessa kuin julkisyhteisöjen viranhaltijoiden ja työntekijöiden koulutussessakin, vaikuttavat osaltaan neuvottelu- ja sopimusalttiutta alentavasti. Viranomaisen kannalta neuvotteluun sisältyy aina ennakoi-maton ja kontrolloimaton elementti – nimittäin neuvottelun toisen osapuolen toiminta. Oma syynsä on myös vuosikymmenten tai jopa vuosisatojen mittaisessa hallintokulttuurissa, jossa viranomaisen kanssa asioivaa pidetään nimenomaan asiakkaana (jos kohta ei enää useinkaan hallintoalamaisena), jolle annetaan päätös, mutta jonka kanssa ei neuvotella. Niinpä kunnassa vahingonkorvausasioita käsitteleviltä henkilöiltä saattaa puuttua neuvottelutilanteessa tarvittavaa osaamista, kokemusta ja kenties myös alttiutta ryhtyä keskustelemaan kunnan kannalta sinänsä kielteisestä asiasta.

Onnistuneeseen neuvotteluun olennaisesti vaikuttavan neuvottelijan uskottavuuden kannalta tärkeää on myös se, että hänellä itse asiassa on riittävä mandaatti neuvotella hyvässä uskossa ja siten, että toisella osapuolella voi olla luottamusta siihen, että saavutettu neuvottelutulos pitää. Kun neuvottelutulos siirtyy kunnalliseen päätöksentekoon ja altistuu sen erilaisille jälkikontrollin muodoille, tätä luottamusta ei valitettavasti välttämättä aina voida ylläpitää.

Jos korvausvaatimuksen kohteena on kunnan sijasta valtio, tilanne on jossakin määrin erilainen. Valtioon kohdistettujen korvausvaatimusten osalta neuvottelun ja sovinnon mahdollisuus on nimenomaisesti kirjattu valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain 4 §:ään, jossa todetaan, että maksettavasta vahingonkorvauksesta voidaan sopia vahinkoa kärsineen kanssa.

Koska valtion viranomaisen päätöksestä ei voida tehdä valvontavalitusta, mahdollisen sovintoratkaisun pysyvyys on sekä viranomaisen että vahingonkärsijän näkökulmasta uskottava.

Samalla on muistettava, että yksityisoikeudellistenkin kumppanien yhdenmukainen kohtelu kuuluu hyvän hallinnon periaatteisiin. Samanlaiset asiat on ratkaistava johdonmukaisesti samalla tavalla ja keskenään erilaiset asiat on puolestaan ratkaistava niiden omien erityispiirteiden edellyttämällä tavalla. Sopimisen kannalta tämä on hankalaa, koska neuvotteluiden erilaisten kulkujen johdosta keskenään samanlaisissa tosiseikastoissa saataan kuitenkin päätyä eri lopputuloksiin. Sopimusasioissa yhdenvertaisuutta ei olekaan perusteltua arvioida pelkästään aineellisen lopputuloksen kannalta, vaan myös sen prosessin kannalta, jolla lopputulokseen on päädytty.

Lopputulos

Tapahtuipa vahingonkorvausasian valmistelu perinteisessä yksipuolisessa hallintomenettelyssä tai päädyttiinpä asiassa neuvottelutulokseen, valmistelun lopputuloksena tulee olla kunnan päätös, vaikka kyseessä onkin yksityisoikeudellinen oikeussuhde.

Vuokrasuhdetta koskevassa ratkaisussaan OKV/1386/1/2008 apulaisoikeuskanslerin sijainen on todennut, että yksityisoikeudellistakin oikeussuhdetta koskevassa asiassa kunnan olisi tullut tehdä hallintolain mukainen päätös siitä, ryhtyykö kunta kantelijan kanssa sopimussuhteeseen vai ei. Tällainen päätös olisi sisältänyt vain kunnan kannanoton siihen, hyväksyykö se yksityisoikeudellisen oikeustoimen tekemisen vai ei. Kysymys oli kuitenkin hallintoasiasta, ja kunnan viranomaisen päätöksen tekoon sovelletaan hallintolain säännöksiä. Hallintolakia sovelletaan myös viranomaisen päättäessä yksityisoikeudellisen oikeustoimen tekemisestä tai tekemättä jättämisestä.

Hallintolain 23 a §:ssä säädetty viranomaisen velvollisuus määritellä eräissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika hallintopäätöksellä ratkaistaville asioille voi koskea myös vahingonkorvausasioita asiaryhmänä. Käsittelyaika tulee määritellä sellaisissa kunnan toimintakokonaisuuksissa, joissa vahingonkorvausasiat ovat toimialan kannalta keskeisiä esimerkiksi suurehkon määränsä takia. Selvää on, että jos vahingonkorvausasioiden käsittely on kunnassa järjestetty omaksi toimintakokonaisuudekseen, odotettavissa olevan käsittelyajan määrittäminen on tarpeen. Tästä huolimatta ja huolimatta hallintolain 23 §:ssä säädetystä asioiden joutuisan käsittelyn vaatimuksesta voi silti joskus käydä niin, ettei kunta toimi lainkaan tai se toimii vain hyvin hitaasti asian käsittelyssä. Tällainen hallinnollinen passiivisuus tai viivytely on ongelma, jonka ratkaiseminen tapahtuu yleensä ylempälle viranomaiselle osoitetun hallintokantelun kautta (Siitari-Vanne 2005, 85).

Vahingonkorvausasioissa kunnan passiivisuus, jos sellaista esiintyy, ei kuitenkaan muodostune vahingonkärsijän kannalta merkittäväksi ongelmaksi. Hänellähän on käytössään vahingonkorvausasioiden tavanomainen oikeussuojakeino eli korvauskanteen nostaminen käräjäoikeudessa.

Päätös

Päätös hallinnollisena toimenpiteenä

Kunnallishallinto on perin päätössidonnaista. Toimivaltaisen toimielimen tai viranhaltijan tahto kirjataan päätöksen muotoon paitsi silloin, kun kyse on kunnan päätösvaltaan kuuluvien asioiden varsinaisesta aineellisesta ratkaisemisesta, myös silloin, kun kyse on tällaisten päätösten valmistelusta tai niiden toimeenpanosta. Tämän lisäksi päätöksiä tehdään myös kunnan muussa toiminnassa.

Vuoden 2015 kuntalain 14 §:n pääsäännön mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää valtuusto. Valtuusto voi lain 91 §:n nojalla siirtää hallintosäännöllä toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille tai viranhaltijoille (*delegointi*). Hallintosäännöll-

lä voidaan mahdollistaa myös se, että delegoitua toimivaltaa siirretään edelleen (*subdelegointi*). Lain 107 §:n mukaan kaikki toimieliimen tekemät päätökset pöytäkirjataan. Myös luottamushenkilön tai viranhaltijan päätökset pöytäkirjataan, ellei tämä päätöksen luonteen vuoksi ole tarpeetonta. Pöytäkirjaamattomakin päätökset ovat julkisuuslain puitteissa julkisia, mutta koska niihin ei sovelleta esilepanomenettelyä, niiden tosiasiallinen julkiseksi tuleminen on varsin epävarmaa.

Perinteisen näkemyksen mukaan kunnan päätöksiä koskee ns. legaliteettipresumptio eli oletamus siitä, että päätös on oikeusjärjestyksen mukainen ja siten lähtökohtaisesti pysyvä. Pysyvyys on tärkeää hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvan luottamuksensuojan toteuttamisen kannalta. Päätöksen pysyvyyttä voidaan tarkastella sen saavuttaman sitovuustason näkökulmasta, lähinnä sen muodollisen lainvoiman, aineellisen lainvoiman sekä oikeusvoimavaikutuksen kautta (Heuru ym. 2011, 291). Muodollisella lainvoimalla tarkoitetaan sitä, että päätöstä koskeva muutoksenhakuaika on kulunut umpeen ilman, että päätöksestä on valitettu, tai sitä, että ylimmän asteen muutoksenhakutuomioistuin on antanut sitä koskevan ratkaisun. Päätökseen ei enää voida tehokkaasti puuttua oikaisuvaatimuksin tai valituksin. Aineellinen lainvoima puolestaan tarkoittaa sitä, että päätöksen tekijä on sidottu tekemänsä päätöksen sisältöön. Päätöstä on noudatettava ja se on pantava täytäntöön sen mukaan kuin päätöksen sisältö antaa aiheutta. Myös kunnallisessa päätöksenteossa päätöksen pysyvyys kuitenkin johdetaan viime kädessä prosessioikeudesta lähtökohtansa saavasta oikeusvoimaopista, jonka perusteluna puolestaan viitataan edellä jo mainittuun luottamuksensuojan periaatteeseen. Luottamuksensuojasta johtuu, että pysyvänä pidetään erityisesti sellaisia päätöksiä, joilla asianosaiselle annetaan jokin etuus tai oikeus (Harjula & Prättälä 2015, 706).

Kunnan päätöksen oikeusvoima ei sinänsä liity yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin. Esimerkiksi sopimuksen sitovuus kuntaan nähden määräytyy yksityisoikeudellisten normien mukaan eikä sen mukaan, onko sopimusta koskeva päätös pysyvä vai ei. Kunnan viran-

omainen ei ilman haitallisia seurauksia voi yksipuolisesti päättää menetellä toisin kuin kuntaa sitovassa sopimuksessa on määrätty eikä yksipuolisesti muuttaa tällaista sopimusta (Harjula & Prättälä 2015, 707).

Vastaavasti luottamuksensuojan periaate ei ole esteenä sille, että päätöstä, jolla asianosaiselta on evätty jokin etuus tai oikeus, kuitenkin muutetaan hänen edukseen esimerkiksi uuden selvityksen perusteella. Pikemminkin kyse on hallinnon palveluperiaatteen, päätöksenteon asianmukaisuuden sekä viivytyksettömän käsittelyn kannalta perustellusta toimesta (HE 226/2009 vp, 61/I). Sanotaankin, etteivät kielteiset päätökset saa oikeusvoimaa (Harjula & Prättälä 2015, 707). Tästä huolimatta jo kertaalleen tehtyä kielteistä päätöstä ei tarvitse ryhtyä valmistelemaan tai tekemään uudestaan pelkästään siksi, että asianosainen esittää jotakin uutta selvitystä. Tarjotun uuden selvityksen tulee olla sellaista, että sillä voi olla olennaista vaikutusta aiemmin tehdyn päätöksen lopputulokseen. Jos viranomaisen kieltäytyy tekemästä uutta päätöstä uuden selvityksen johdosta, tämä ei hallintolain 53 §:n mukaan ole erillinen uusi muutoksenhakuelpöinen päätös. Alkuperäisen päätöksen pysyvyys on pääsääntö ja asianosaisella on joka tapauksessa mahdollisuus hakea siihen muutosta.

Edellä todetusta huolimatta kaikki päätökset eivät tosiasiallisesti jää pysyviksi. Päätökseen voidaan puuttua laissa säädetyin perustein ja laissa säädettyjen menettelytapojen mukaisesti. Päätökset ovat siten jälkikäteisen kontrollin alaisia. Kunnassa tämä jälkikontrolli saa erilaisia muotoja. Sekä päätöksen tarkoituksenmukaisuutta että sen laillisuutta voidaan uudelleenarvioida oikaisuvaatimusmenettelyssä ja ylemmän toimieliimen otto-oikeuden kautta. Päätöksen laillisuutta voidaan näiden lisäksi arvioida myös kunnallisvalitusmenettelyssä.

Päätös vahingonkorvausasiassa

Kuten edellä on todettu, vahingonkorvausasian valmistelun lopputuloksena tehdään kunnan päätös. Sillä, tekeekö kunnan päätöksen

toimielin, luottamushenkilö vai viranhaltija, ei ole tämän artikkelin teeman kannalta olennaista merkitystä. Lähinnä vain silloin, jos korvausta koskevan päätöksen tekee kunnanvaltuusto tai kunnanhallitus, olisi tarpeen huomioida, ettei ottomenettely ole siihen sovellettavissa ja ettei kunnanvaltuuston päätökseen sovelleta myöskään oikaisuvaatimusmenettelyä. Käytännössä toimivalta vahingonkorvausasioissa lienee useimmiten delegoitu kunnanhallituksen alaisille toimielimille tai viranhaltijoille.

Toimielimen tekemä päätös pöytäkirjataan suoraan lain nojalla. Vahingonkorvausta koskeva viranhaltijan päätös on myös syytä pöytäkirjata, koska se ei ole luonteeltaan sellainen, että pöytäkirjaaminen olisi tarpeetonta. Sinänsä ns. lomakepäätöksen tekeminen vahingonkorvausasiassa voisi ainakin täyden korvauksen tapauksessa olla tarkoituksenmukaista ja sähköisen asioinnin yleistyessä tällaisia päätöksiä voitaisiin tehdä myös sähköisesti. Muuten kuin pöytäkirjalla tehdyt päätökset perustellaan kuitenkin yleensä varsin suppeasti, joten mahdollisia ristiriitoja sisältävissä asioissa niiden käyttö ei ole suotavaa.

Jos kunnan päätöksen aineelliseen lopputulokseen sisältyy kokonaisen tai osakorvauksen maksaminen vahingonkäräjälle, tätä voidaan pitää sen myöntämisenä, että kunta on vahingosta vastuussa. Vahingonkäräjälle syntyy odotus siitä, että korvaus myös maksetaan. Siinäkin tapauksessa, että päätös myöhemmin muuttuisi ottomenettelyssä tai muutoksenhaun johdosta vahingonkäräjälle kielteiseksi, alkuperäinen päätös tuskin menettää kokonaan merkitystään esimerkiksi myöhemmässä vahingonkorvausoikeudenkäynnissä yleisessä tuomioistuimessa – onhan vahingonkäräjällä esittää näyttöä siitä, että kunnan kanta asiassa on muuttunut. Vapaan todisteiden harkinnan puitteissa tällaisella näytöllä todennäköisesti on myös painoarvoa.

Poikkeuksena edellä todetusta on tilanne, jossa alkuperäinen esitys tai päätös korvauksen maksamisesta on perustunut kohtuusarviointiin eikä siihen, että kunnan on arvioitu olevan vahingosta vastuussa. Useissa kunnissa on johtosääntöön otettu määräys vahingonkorvauksen myöntämisestä kohtuusperusteel-

la. Jos tällainen päätös myöhemmin muuttuu, ei sitä voitane tehokkaasti pitää näyttönä kunnan kannan muuttumisesta varsinaisen vahingonkorvausvelvollisuuden osalta.

Myös tilanteessa, jossa toimielin tekee päätöksen vastoin esittelijän asiassa tekemää päätösesitystä, voi kunnan kannanmuodostuksen eri vaiheilla olla merkitystä myöhemmän siviilioikeudenkäynnin kannalta. Varsinkin, jos esittelijä on valmistelun pohjalta esittänyt vahingonkorvauksen maksamista ja toimielin kuitenkin päättää, ettei korvausta makseta, ollaan näytöllisesti samankaltaisessa tilanteessa kuin silloin, kun jo tehty päätös ottomenettelyn tai muutoksenhaun johdosta muuttuu vahingonkäräjän kannalta kielteiseksi.

Jos vahingonkorvausta tulee päätöksen mukaan maksettavaksi, päätöksellä on taloudellisia vaikutuksia. Suhteessa kuntatalouden kokonaisuuteen kyse on yleensä onneksi kuitenkin vain vähäisestä vaikutuksesta. Vahingonkorvaus kuuluu kunnan oikeudellisesti sidottuun menotalouteen; kyse on sellaisen vahingonkäräjälle kuuluvan oikeuden toteuttamisesta, jossa kunta on velvoitettu osapuolena. Kunnan maksuvelvollisuus on vähintään päätetyn mukainen, vaikka vahingonkäräjällä onkin oikeus vaatia myös tätä suurempaa korvausta. Kunnalla ei ole harkintavaltaa maksamisen suhteen eikä korvaus kuulu kunnanvaltuuston budjettivallan piiriin. Jos velvoite on erääntynyt, se on maksettava määrärahoista riippumatta. Erääntymätön, mutta tiedossa oleva maksuvelvollisuus puolestaan on sidottu ja se on otettava talousarvioon (Heuru ym. 2011, 338).

Kunnan päätös vahingonkorvausasiassa ei ole kenenkään oikeuksia lopullisesti määrittävä päätös, vaan pelkästään kunnan kannanotto siihen, millainen vahingonkorvausasian oikea lopputulos on. Tästä näkökulmasta kunnan päätöksen aineellisella lopputuloksella ei itse asiassa ole erityisen suurta merkitystä asian seuraavien vaiheiden kannalta. Päätös voi olla vahingonkäräjän kannalta myönteinen, kun vaatimus hyväksytään, tai kielteinen, kun vaatimus hylätään tai kun se hyväksytään vain osittain. Viimeksi mainitussa tapauksessa ei välttämättä ole edes selvää, missä määrin vahingonkäräjä tulee pitämään päätöstä

myönteisenä tai kielteisenä. Kunnan jäsen, joka ei ole asianosaisasemassa, voi puolestaan arvioida päätöstä aivan eri lähtökohdista kuin asianosainen ja hänen kantansa sen lopputuloksen myönteisyyteen tai kielteisyyteen määrittyy eri perustein. Päätös on siten alttiina muutoksenhauille oikeastaan siitä riippumatta, minkä sisältöinen se on.

Ottomenettely

Otto-oikeuden perusteet

Kunnallishallinnossa on voimassa ns. toimivaltarajojen jäykkyyden periaate, jonka mukaan ylempi viranomais ei voi puuttua alemman viranomaisen toimivaltaan kuuluvaan asiaan ilman tähän oikeuttavaa säännöstä. Otto-oikeus on merkittävin poikkeus tästä toimivallan jäykkyydestä (Harjula & Prättälä 2015, 626). Otto-oikeudesta säädetään vuoden 2015 kuntalain 92 §:ssä; sääntely ei olennaisesti poikkea aiemmasta. Säännöksen mukaan kunnanhallitus, luottamushenkilö tai viranhaltija voi ottaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi asian, jossa alempi kunnallinen viranomais on tehnyt päätöksen. Jos kunnan hallintosäännössä niin määrätään, myös asian ottaminen lautakunnan tai liikelaitoksen johtokunnan käsiteltäväksi on mahdollista. Kunnanhallituksen otto-oikeus on lautakunnan ja johtokunnan otto-oikeuteen nähden ensisijainen.

Viranhaltijalle, yksittäiselle luottamushenkilölle sekä kunnallisessa organisaatiossa valtuuston alaiselle toimielimelle delegoitu toimivalta on oikeudelliselta perusteeltaan kuitenkin aina demokraattisesti valituista luottamushenkilöistä koostuvan toimielimen eli kunnanvaltuuston valtaa (Mäkinen 2010, 34). Valta on lainassa sillä, joka sitä hallintosäännön mukaan käyttää ja kunnanhallituksella on lain mukaan mahdollisuus yksittäistapauksessa peruuttaa tällainen laina. Otto-oikeus korostaa luottamushenkilöistä koostuvien toimielinten ja näistä erityisesti kunnanhallituksen asemaa. Kääntäen se heikentää alemmien kunnallisten päätöksentekijöiden ja näistä erityisesti viranhaltijoiden asemaa.

Otto-oikeus voi kohdistua vain sellaiseen asiaan, jossa alempi kunnallinen viranomais on jo tehnyt päätöksen. Vuoden 1995 kuntalakia koskeneen lainvalmistelutyön aikana oli esillä myös ajatus, että otto-oikeutta käytettäisiin ennen päätöksentekoa. Sen jälkeen kun alempi viranomais olisi tehnyt päätöksensä, ylempi viranomais olisi voinut puuttua siihen vain oikaisuvaatimuksen johdosta. Säännös sai voimassaolevan muotonsa eduskuntakäsittelyn aikana, kun hallintovaliokunta piti ennalta tapahtuvaa ottoharkintaa hankalana asioiden seurannan kannalta (Harjula & Prättälä 2015, 632). Asianosaisen odotusten hallinnan ja samalla luottamuksensuojan näkökulmasta etukäteinen otto-oikeus sen sijaan olisi ollut perusteltu.

Otto-oikeuden käyttäminen merkitsee sitä, että alemman viranomaisen päättämä asia siirtyy kokonaan toimielimen käsiteltäväksi. Aiempi ratkaisu ei sido sitä. Jos ottopäätöksen on tehnyt luottamushenkilö tai viranhaltija, toimielin voi päättää, että asia ei anna aiheita toimenpiteisiin, jolloin siinä ei tehdä asiaratkaisua ja alkuperäinen päätös jää voimaan. Jos toimielin itse on tehnyt ottopäätöksen tai todennut, että asia antaa aiheita toimenpiteisiin ja otetaan toimielimessä käsiteltäväksi, alkuperäinen päätös katoaa eikä sillä enää ole oikeusvaikutuksia. Asiassa voidaan tehdä uusi päätös tai aiempi päätös voidaan pysyttää, muuttaa tai kumota taikka asia voidaan palauttaa käsiteltäväksi alempaan viranomaiseen (Harjula & Prättälä 2015, 634).

Kunnallisoikeuden kehitys ja systematiikka ovat johtaneet otto-oikeuden laajaan tulkintaan. Käytännössä kaikki kunnanhallitusta alemmien viranomaisten päätökset ovat otto-oikeuden alaisia (Heuru ym. 2011, 264). Yksityisen perusteltujen oikeusturvaodotusten näkökulmasta tällainen laaja käsitys otto-oikeudesta on kuitenkin ongelmallinen. Otto-oikeuden käyttäminen ja uuden, eri sisältöisen päätöksen tekeminen viittaamalla hallinnon yleiseen etuun voitaisiin siksi perustellusti sitoa perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin niin, että esimerkiksi kansalaisen luottamuksensuoja murrettaisiin vain jonkin muun perusoikeuden toteuttamisen sitä edellyttäessä (Halme 2005, 27).

Lisäksi otto-oikeus on jossain määrin ristiriidassa kunnallishallinnossa pääsääntönä sovelletun päätöksen välittömän täytäntöönpanon kanssa. Myös vuoden 2015 kuntalain 143 §:ssä säädetään, että kunnan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Pykälä sisältyy lain muutoksenhakua koskevaan 16 lukuun ja siinä säädetään lisäksi täytäntöönpanokelvottomuudesta, jos oikaisuvaatimus tai valitus sen johdosta kävisi hyödyttömäksi tai jos oikaisuvaatimusta käsittelevä toimielin tai valitusviranomaisen kieltää täytäntöönpanon. Otettavakin päätös on kuitenkin tehty viimeistään silloin kun pöytäkirja on tarkastettu tai allekirjoitettu eikä kuntalakiin sisälly säännöstä täytäntöönpanon lykkäämisestä siihen asti, että on tiedossa käytetäänkö otto-oikeutta vai ei. Vanhassa vuoden 1976 kunnallislaissa tällainen säännös oli (ko. lain 146 §:ssä). Ratkaisuna tähän ongelmaan on esitetty, että asioihin, jotka vaativat täytäntöönpanoa ennen kuin tiedetään, käytetäänkö otto-oikeutta, voidaan osaltaan varautua niin, että otto-oikeutettu toimielin mahdollisuuksien mukaan ilmoittaa ennalta, millaisissa asioissa se ei käytä otto-oikeutta (Harjula & Prättälä 2012, 785).

Tiukemman kannan mukaan päätöksen täytäntöönpano ennen kuin tiedetään, käytetäänkö siihen otto-oikeutta, on vastoin kunnanhallituksen johto- ja valvontavallan periaatetta, sillä se voi kokonaan mitätöidä kunnanhallituksen mahdollisuudet puuttua asioiden kulkuun. Yksityisoikeuden alalla voi ääritapauksessa käydä niin, että tilanteessa on jo syntynyt kuntaa sitova sopimus asemavaltuutuksen perusteella (Halme 2005, 119).

Vahingonkorvauspäätöksen ottaminen

Oikeudella vahingonkorvauksen suojataan vahingonkäräjien perusoikeuksia, erityisesti henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta sekä omaisuuden suojaa (Ståhlberg & Karhu 2013, 27). Oikeutta vahingonkorvaukseen ei itseään kuitenkaan voida verrata perusoikeuksiin tai niihin vuoden 2015 kuntalain 92 §:ssä suojattuihin oikeuksiin, joita kunnan-

hallituksen otto-oikeus ei koske. Niinpä vahingonkorvausasiassa tehtävä kunnan päätös on otto-oikeuden alainen samaan tapaan kuin muutkin kunnan päätökset.

Otto-oikeuden käyttäminen ei liity muutoksenhakuun eikä se itse asiassa ole lainkaan asianosaisen tai kunnan jäsenten kontrolloitavissa. Ottoharkinta tehdään itsenäisesti niissä puitteissa, jotka on asetettu laissa tai kunnan omissa päätöksissä. Tästä huolimatta otto-oikeudesta voi olla vahingonkäräjälle huomattava käytännön merkitys. Hänelle jo kertaalleen myönnetty vahingonkorvaus voidaan ottopäätöksen jälkeen evätä tai jo kertaalleen evätty korvaus sittenkin myöntää.

Silloin, kun kyseessä on vahingonkäräjälle myönteisen päätöksen ottaminen, hän saattaa menettää edun, jota on jo ehtinyt odottaa. Päätöksen muuttuminen ottomenettelyssä on tässä tilanteessa hänen luottamuksensuojansa vastaista. Korvauspäätöksiin ei yleensä sisällytetä mainintaa siitä, että ne tulevat kuntaa sitoviksi vain jos otto-oikeutta ei käytetä, joten väärinkäsityksen ja sitä myötä pettymyksen riski on ilmeinen, vaikka ottomenettely onkin lakiin perustuva ja sinänsä täysin luvallinen menettely.

Otto-oikeus voidaan toki kohdistaa myös vahingonkäräjien kannalta kielteiseen päätökseen. Tällaisessa tilanteessa vahingonkäräjien luottamuksensuojan kaventuminen lienee lähinnä vain hänen etujensa mukaisena.

Tilanteessa, jossa korvauskysymyksestä on päästy neuvottelutulokseen eikä kunnan päätös ole pelkkä yksipuolinen toimenpide, otto-oikeus on omiaan myös järkyttämään sopimusneuvotteluun liittyvää luottamuksen suojaa, oikeastaan sekä asianosaisen että ensivaiheen päätöstä valmistelevan tai tekevän kunnan viranomaisen kannalta. Otto-oikeus saattaa siten vähentää neuvotteluhaluutta. Oikeuden olemassa olo tulisi joka tapauksessa huomioida sopimusneuvotteluissa nimenomaisesti ja mahdolliseen neuvottelutulokseen ja varsinaiseen vahingonkorvausasiassa tehtävään päätökseen tulisi varmuuden vuoksi sisällyttää otto-oikeusvaraus. Ainakaan tästä ei

voida arvioida olevan haittaa. Myös menettelyn avoimuuden ja päätösten informatiivisuuden kannalta varauksen tekeminen olisi paikallaan.

Sellaisissa kunnan toiminnoissa, joissa vahingonkorvauskysymykset tulevat ajankohdittaisiksi säännöllisesti, voi luottamuksensuojan näkökulmasta ja varsinkin silloin, kun korvauspäätöksiä tehdään neuvottelutulosten perusteella eikä yksinomaan yksipuolisen harkinnan jälkeen, olla perusteltua tehdä edeltä käsin päätös siitä, ettei ylempi toimielin ota käsiteltäväkseen päätöksessä mainittuja vahingonkorvausasioita.

Muutoksenhaku kunnan päätökseen

Muutoksenhaku oikeussuojakeinona

Oikeusturva on perusoikeus. Siihen kuuluu jokaisen mahdollisuus turvautua oikeussuojakeinoihin.

Oikeussuojakeinojen olemassaolo on itse asiassa oikeusvaltion peruseriaate, joka voidaan johtaa Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista, tärkeimpänä Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS). EIS 6 artikla koskee oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin asioissa, jotka koskevat henkilön oikeuksia tai velvollisuuksia. Sopimusmääräys ei tarkoita sitä, että kaikki henkilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskevat asiat tulisi saada ensi asteessa tuomioistuimen ratkaistaviksi; sen sijaan määräys velvoittaa asianmukaisen muutoksenhakumahdollisuuden järjestämiseen silloin, kun ensi asteen ratkaisu tehdään esimerkiksi hallintopäätöksenä (Pellonpää ym. 2012, 503).

Yhden oikeussuojakeino voi kuitenkin olla toisen oikeudenmenetys tai -viivytyks. Riski luottamuksensuojan periaatteen kaventumisesta koskee yhtä lailla muutoksenhakua kuin ottomenettelyäkin. Niinpä, jotta voitaisiin olla varmoja siitä, että vahingonkorvausasiassa tehtyä kunnan (myönteistä) päätöstä ei panna täytäntöön ennen kuin se on lainvoimainen ja että vahingonkäräjälle ei myöskään synny perusteetonta maksuodotusta, mahdolliseen neu-

vottelutulokseen ja korvauspäätökseen tulisi ottaa otto-oikeusvarauksen lisäksi myös muutoksenhakuvaraus. Selvää on, että vahingonkorvauksen maksaminen ennen päätöksen lainvoimaisuutta olisi sellainen täytäntöönpanotoimi, jonka johdosta muutoksenhaku menettäisi ainakin suuren osan merkityksestään. Varauksen sisältönä tulisi olla, että päätös ja sen myötä kunnan maksuvelvollisuus tulevat kuntaa sitoviksi vasta lainvoimaisina. Käytännössä muutoksenhakuvaraus ei koskisi kunnan omaa toimintaa, vaan lähinnä kolmannen osapuolen, kunnan jäsenen, puuttumista menettelyyn. Tällaisen varauksen sisällyttäminen päätökseen ei varmaankaan olisi haitallista, vaan menettelyn avoimuuden ja päätöksen informatiivisuuden puolesta lähinnä hyödyllistä.

Oikaisuvaatimus

Hallinnossa tehdään jatkuvasti päätöksiä. Sovellettava säännöstö voi kuitenkin olla tulkinanvaraista, päätöksen perusteena oleva aineisto voi olla vajavaista eikä päätöksen tekijäkään välttämättä ole erehtymätön. Päätöksenteon jälkeinen muutoksenhakumahdollisuus on siksi keskeinen oikeussuojan osa. Oikaisuvaatimus on jälkikäteisistä oikeussuojakeinoista ensisijainen (KM 1993:33, 299).

Oikaisuvaatimus vähentää tarvetta turvautua raskaaseen ja pitkäkestoiseen lainkäyttömenettelyyn. Virheellinen päätös voidaan oikaisuvaatimuksen kautta saada oikaistuksi nopeammin ja edullisemmin kuin tuomioistuimessa. Lisäksi vaikka päätöstä ei oikaisuvaatimuksen johdosta muutettaisi, asia selvitetään ja päätös perustellaan usein perusteellisesti ja päätös perustellaan usein perusteellisesti ja päätös perustellaan usein perusteellisesti (Halila & Aer 2014, 218). Siten oikaisuvaatimus toteuttaa hallinnon palveluperiaatetta ja edistää sen tuloksellisuutta samalla kun se parantaa yksilön oikeusturvaa.

Oikaisuvaatimusoikeus on asianosaisella sekä kunnan jäsenellä. Päätöksestä, josta voi tehdä oikaisuvaatimuksen, ei saa valittaa hallintotuomioistuimeen. Päätökseen on liitettävä ohjeet oikaisuvaatimuksen tekemiseksi.

Päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei saa tehdä oikaisuvaat-

timusta. Jos päätös on lähtökohtaisesti oikaisuvaatimuskelpoinen, oikaisuvaatimus voidaan kohdistaa niin sen laillisuuteen kuin tarkoituksenmukaisuuteenkin.

Kuntalain mukainen oikaisuvaatimus (samoin kuin muutkin viranomaisen itsensä toteuttamat päätöksen oikaisut) on hallintomenettelyä, ei hallintolainkäyttöä. Oikaisuvaatimuksen käsittelee aina kunnallinen toimielin, ei yksittäinen viranhaltija. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä.

Menettelyssä on kyseessä nimenomaan oikaisuvaatimuksen käsittely eikä koko asian uudelleen käsittely. Toimielin on siksi sidottu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin. Asian tätä laajempi käsittely edellyttäisi, että siinä on käytetty otto-oikeutta. Tutkittavaksi otettu oikaisuvaatimus voidaan hylätä, jos päätös ei ole ollut lainvastainen. Oikaisuvaatimus voidaan kuitenkin myös hyväksyä, jos sitä käsittelevä toimielin vaatimuksessa esitetyistä tarkoituksenmukaisuussyistä katsoo, että päätöstä on syytä muuttaa oikaisuvaatimuksen mukaisesti.

Ottomenettelyn ja oikaisuvaatimuksen suhde

On mahdollista, että päätöksestä, joka otetaan ylempään toimielimen käsiteltäväksi, on samaan aikaan vireillä myös oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimusta ei tässä tilanteessa käsitellä siihen mahdollisesti muuten toimivaltaisessa toimielimessä, mutta vaatimuksen perustelut tulevat huomioon otettaviksi ottoasiaa harkittaessa. Jos oikaisuvaatimus tulee vireille sen jälkeen kun on päätetty olla ottamatta, tai ottamisen määräaika on umpeutunut, asiaa ei enää saa ottaa vaan se on käsiteltävä oikaisuvaatimusasiassa (Halme 2005, 116).

Oma kysymyksensä liittyy jo oikaistun päätöksen ottokelpoisuuteen. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 1999:69 katsonut, ettei oikaisuvaatimuksen johdosta annettua päätöstä saa ottaa ylempään toimielimen käsiteltäväksi edes silloin, kun alkuuperäinen päätös on oikaisun johdosta muuttunut. Tätä on pidettävä kunnanhallituksen johto- ja valvontavallan periaatteen vastaisena, kun

otto-oikeutta ei voi käyttää, vaikka kunnanhallituksen kanta olisi, että alkuperäinen päätös oli oikea ja oikaistu päätös lainvastainen tai epätarkoituksenmukainen. Otto-oikeus on säädetty kunnanhallituksen valvontakeinoksi samaan tapaan kuin oikaisuvaatimus asianosaisen oikeussuoja- ja kunnan jäsenen valvontakeinoksi. Jos kunnan päätös oikaisuvaatimuksen johdosta muuttuu, siitä saa tehdä kunnallisvalituksen ilman, että olisi aiemmin tehnyt oikaisuvaatimuksen. Kun kunnanhallituksella lisäksi kunnan puhevallan käyttäjänä olisi mahdollisuus laillisuusperusteella puuttua oikaistuun päätökseen valittamalla siitä hallinto-oikeuteen, on vaikea nähdä, miksi kunnanhallituksen valvontavaltaa on katsottu tarpeelliseksi tällä tavoin rajoittaa (ks. myös Halme 2005, 141; toisin Harjula & Prättälä 2015, 640).

Kunnallisvalitus

Kunnallisen toimielimen oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen haetaan muutosta kunnallisvalituksella hallinto-oikeudelta. Kunnallisvalituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2006:98 lisäksi katsonut, että yksityisoikeudellista asiaa koskevan kunnan päätöksen laillisuutta voidaan hallintotuomioistuinmessä arvioida paitsi päätöksenteon muoto-säännösten ja -määräysten osalta myös perusoikeuksien ja yleisten oikeusperiaatteiden mukaisuuden osalta. Siksi sopimuksen tekemistä koskevaan päätökseen kohdistettu kunnallisvalitus oli otettava tutkittavaksi myös siltä osin kuin valittaja väitti, että päätös loukkaa mm. yhdenvertaisuuden periaatetta.

Kunnallisvalituksen valitusperusteena ei sen sijaan voida käyttää sitä, että päätös on yksityisoikeudellisten säännösten vastainen. Tämä on selkeä ero oikaisuvaatimukseen, jonka johdosta saattaa yksityisoikeudellisten säännösten vastainenkin päätös tulla kumotuksi tai muutetuksi sillä perusteella, ettei se

ole tarkoituksenmukainen. Jos esimerkiksi irtisanottu vuokralainen valittaa vuokrasopimuksen irtisanomispäätöksestä sillä perusteella, että se on huoneenvuokralain vastainen, hallinto-oikeus jättää valituksen toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta. Rajanveto tutkimisen ja tutkimatta jättämisen välillä tehdään sillä perusteella, onko säännös, jonka rikkomisesta on kyse, julkisoikeudellinen vai yksityisoikeudellinen ja onko kysymys tarkoitettu ratkaistavaksi hallintolainkäytön vai muussa järjestyksessä (Muutoksenhaku 2012, 19).

Edellä todettua on pidettävä perusteltuna, koska vahingonkorvauksen tarkoituksena on nimenomaan tarjota oikeusjärjestyksen yksityisille säätämille oikeuksille suojaa tilanteissa, joissa yksityisen oikeus ei ole toteutunut eikä sitä ole mahdollista toteuttaa tehokkaasti muilla tavoin kuin vahingonkorvausvastuun avulla (Hakalehto-Wainio 2008, 68). Jos julkisyhteisöön, kuten kuntaan, kohdistettuun vahingonkorvausvaatimukseen annetusta päätöksestä tehty valitus käsiteltäisiin myös aineellisesti hallintotuomioistuimissa, valitus käynnistäisi korvausvaatimuksen täysimittaisen tuomioistuinkäsittelyn. Syntyisi riski siitä, että korvausasian aineellinen ratkaisu on erilainen riippuen siitä, mitä oikeussuojakeinoa vahingonkärsijä päättää käyttää. Yksittäisten tapausten lisäksi syntyisi vielä merkittävämpi riski oikeuskäytäntöjen yleisemmälle toisistaan erkanemiselle yleisissä tuomioistuimissa ja hallintotuomioistuimissa.

Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen keskinäinen suhde ilmenee kuntalain säännöksestä, jonka mukaan oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta kunnallisvalituksin vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Mikäli alkuperäinen päätös on kuitenkin oikaisuvaatimuksen johdosta muuttunut, kunnallisvalitusoikeus on jokaisella asianosaisella ja kunnan jäsenellä.

Kunnallisvalitus on luonteeltaan kassatorinen valitus. Vaikka se hyväksyttäisiin, tuomioistuin ei voi muuttaa kunnan päätöstä, vaan vain kumota sen ja tarpeen mukaan palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2009:10 tosin poikennut kassatorisuuden tiukasta tulkinnasta ja katsonut,

että asianosaisen oikeussuoja saattaa joskus edellyttää aineellista puuttumista kunnan päätökseen. Ratkaisussa sekä kumottiin kunnan päätös viranhaltijan palkkausta koskeneessa asiassa että velvoitettiin kunta suorittamaan viranhaltijalle tämän lainmukainen palkka. Tämä katsottiin tarpeelliseksi, koska päätös muodosti suoran ulosottoperusteen ja kunnallisvalitus toimi tällä tavoin tehokkaana oikeussuojakeinona. Hallintolainkäyttölainsäädäntöä koskevassa lainvalmistelutyössä ehdotetaan, että tämä linjaratkaisu sisällytettäisiin nimenomaisena säännöksenä lakiin niin, että jos asianosaisen oikeusturvan tehokas toteuttaminen sitä edellyttää, tuomioistuin voi kunnallisvalituksen hyväksyessään myös muuttaa hallintopäätöstä. Tarkoitus ei kuitenkaan ole, että hallintotuomioistuinten toimivaltaa tällä tavoin laajennettaisiin myös vahingonkorvausasioihin (Oikeudenkäynti 2011, 172).

Muutoksenhaku asianosaisen oikeussuojakeinona vahingonkorvausasiassa

Oikaisuvaatimuksen mahdollisuus

Vaikka vahingonkorvausasiassa tehty kunnan päätös ei sido toista osapuolta, se on muutoksenhakuelpoinen, koska se ei sisällä pelkkää valmistelua tai täytäntöönpanoa, vaan on kunnan lopullinen kannanotto (Muutoksenhaku 2012, 19).

Näin myös jo aiemmin mainitussa AOKS:n ratkaisussa OKV/1386/1/2008, jonka mukaan asianosaisella oli perustuslain mukainen oikeus saattaa kunnan päätös yksityisoikeudellisen oikeustoimen tekemisestä tai tekemättä jättämisestä oikaisuvaatimukseksi ja viime kädessä kunnallisvalituksena käsiteltäväksi.

Oikaisuvaatimusmenettely mahdollistaa jo tehtyä päätöstä koskevien kriittisten huomioiden esittämisen ja niiden huomioon ottamisen viranomaisessa, joka käsittelee asian uudelleen. Koska oikaisuvaatimus voidaan tehdä

laillisuusperusteen lisäksi tarkoituksenmukaisuusperusteella, sillä voi asianosaisen kannalta olla todellista myönteistä vaikutusta ja se voi toimia tehokkaana oikeussuojakeinona.

Varsinkin tilanteessa, jossa kunnan johtosäännöissä on mahdollistettu korvauksen maksaminen kohtuusperusteella, oikaisuvaatimuksella voidaan saattaa myös korvauskysymyksen kohtuusarviointi uuden ja laajemman tarkastelun kohteeksi.

Oikaisuvaatimusmenettelyssä on mahdollista myös esittää täydentävää selvitystä, joka voidaan ottaa huomioon oikaisuvaatimusta ratkaistaessa. Lisäksi oikaisuvaatimukseen annettu päätös, sikäli kuin se on ensiasteen päätöstä laajemmin tai yksityiskohtaisemmin perusteltu, antaa asianosaiselle mahdollisuuden paremmin arvioida sekä hallinto-oikeudellisen muutoksenhaun että yksityisoikeudellisen kanteen menestymisen mahdollisuuksia.

Oikaisuvaatimus toimii osaltaan myös viranomaisen oman toiminnan laadunvarmistuksena; se ”haastaa hallintoviranomaisen arvioimaan asiaa vielä kertaalleen ennen kuin siitä muodostuu oikeusriita, jonka ratkaiseminen on jo hallinnon ulkopuolisissa käsissä” (Halila & Aer 2014, 34).

Edellä mainituista syistä asianosaisen oikeutta tehdä oikaisuvaatimus vahingonkorvausta koskevasta kunnan päätöksestä ei nähdäkseen ole syytä rajoittaa. Näin huolimatta siitä, että oikaisuvaatimuksen käsittely kunnan hallinnossa käytännössä kestää jonkin aikaa, vaikka se lain mukaan tulee käsitellä viipymättä, eikä ensivaiheen päätöksen muuttumisesta ole varmuutta. Todennäköisempää itse asiassa on, ettei päätös muutu. Se, että kunnan vahingonkorvausvelvollisuus tulee oikaisuvaatimusmenettelyssä uudelleenarvioituksi myös aineellisesti, on kuitenkin vahingonkärsijälle sellainen myönteinen mahdollisuus, jonka epääminen ei olisi perusteltua ainakaan oikeusturvaan vetoamalla.

Vahingonkorvausasiassa tehtävään kunnan päätökseen tulee liittää oikaisuvaatimusohje normaaliin tapaan. Toisin kuin jäljempänä kunnallisvalitusosoituksen kohdalla, vahingonkorvauspäätöstä koskevaan oikaisuvaatimusohjeeseen ei ole tarpeen sisällyttää erityisiä tutkimisen ulottuvuutta koskevia huomautuksia.

Kunnallisvalituksen tehottomuus

On selvää, että jos asianosainen joutuu riitautamaan kunnan päätöksen, hänen tulee saada osakseen oikeudenmukainen oikeudenkäynti, mukaan lukien sellainen tehokas oikeussuoja, jossa aineellisella oikeudella on mahdollisuus toteutua (Mäkinen 2010, 28). Jos näin ei käy, tarjottua oikeussuojaa voidaan pitää pikemminkin muodollisena kuin tehokkaana.

Joidenkin päätösryhmien kohdalla asianosaisen kunnallisvalitusoikeus on pikemminkin ongelmallinen kuin hyödyllinen. Näin on erityisesti kunnan ja yksityisen välisiä yksityisoikeudellisia oikeussuhteita koskevien päätösten laita. Kuten edellä on todettu, kunta ei voi omalla päätöksellään sitoa toista osapuolta, vaan asian aineellinen ratkaisu haetaan, milloin siitä ei päästä yhteisymmärrykseen, riitaoikeudenkäynnissä yleisessä tuomioistuimessa tai välimiesmenettelyssä.

Kun kunnan päätös sisältää vain kunnan kannanoton eikä merkitse asian sitovaa ratkaisua, vuoden 1976 kunnallislakia sovellettaessa katsottiinkin, ettei se loukkaa asianomaisen oikeutta siten, että päätös olisi mainitulla perusteella voitu kumota. Yksityisoikeudellista oikeussuhdetta koskevan kunnallisvalituksen tekeminen on nykyisen lain mukaan mahdollista, mutta se ei kuitenkaan voi menestyä muutoin kuin mahdollisen päätöksenteossa tapahtuneen menettelyvirheen perusteella. Hallintotuomioistuin ei puutu päätöksen aineelliseen laillisuuteen vaan jättää valituksen tältä osin tutkimatta. Tätä ei käytännössä aina huomata, vaan monesti tehdään itse asiassa turhia kunnallisvalituksia (Hannus ym. 2009, 569, jossa ei kuitenkaan esitetä tarkempia tietoja ”monesti” tehtävistä turhista kunnallisvalituksista).

Kaikista asioista ei sinänsä tarvitse voida valittaa hallintotuomioistuimeen. Myös yleiset tuomioistuimet tarjoavat EIS:n edellyttämän pääsyn tuomioistuimeen. Itse asiassa voidaan katsoa, että kunnallisvalitusmenettely yksityisoikeudellisissa asioissa ei täytä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kaikkia edellytyksiä, koska hallintotuomioistuimella on vain rajallisesti päätöksentekovaihtoehtoja. Valitus voidaan hylätä, jolloin kunnan päätös jää pysyväksi. Valitus voidaan toisaalta myös hy-

väksyä, jolloin kunnan päätös kumotaan ja asia mahdollisesti palautetaan. Hallintotuomioistuimien ei kuitenkaan kunnan itsehallintoon puuttumatta voi tehdä korvaavaa päätöstä. EIS:n turvaamien ihmisoikeuksien tehokas toteuttaminen edellyttäisi, että tuomioistuimella olisi riittävästi asiallista toimivaltaa ja käytettävissään sellaiset päätösvaihtoehdot, joilla oikeudet voidaan toteuttaa (Pohjolainen & Tarukannel 2004, 1119).

Realismi valitusosoituksessa

Oikaisuvaatimusvaiheen jälkeen asianosainen voi siis halutessaan saada kunnan vahingonkorvausta koskevan päätöksen laillisuuden vielä hallintotuomioistuimen tutkittavaksi siltä osin, onko kunnallisen päätöksenteon muotomääräyksiä noudatettu ja myös siltä osin, onko perusoikeuksia ja yleisiä oikeusperiaatteita noudatettu. Hänelle on hallintolainkäyttöä koskevan lainsäädännön mukaan myös annettava tätä koskeva valitusosoitus.

On toisaalta katsottava, että tuomioistuin ja prosessi ovat ensisijaisesti oikeusturvan hakijaa varten eikä päinvastoin. Prosessi tulisi rakentaa sellaiseksi, että se on vaivaton ja oikeudenmukainen sekä sellainen, että asianosainen kykenee selviämään siitä menettelyllisesti (Mäenpää 2010, 215). Tällaista prosessin asiakaslähtöisyyttä voidaan pitää perusteenä myös sille, ettei vahingonkäräjää vasiten ohjata valittamaan tuomioistuimeen, josta hän voi kylläkin saada kunnallista päätöksentekoa koskevaa muodollista oikeusturvaa, mutta ei varsinaisesti tavoittelemaansa aineellista oikeusturvaa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on nimenomaan vahingonkorvausta koskevassa ratkaisussaan OKV/595/1/2010 päätenyt samalle kannalle. Kantelija oli esittänyt kunnalle vahingonkorvausvaatimuksen. Kunnan toimivaltainen lautakunta oli viimeisestään oikaisuvaatimusta koskevasta päätöksestä antanut muutoksenhakuohjauksen hallintovalituksella [sic] hallinto-oikeuteen. AOKS totesi, ettei hallinto-oikeus kuitenkaan voi tutkia vahingonkorvausvaatimus-

ta, vaan se on saatettava vireille käräjäoikeudessa. Hallinto-oikeudessa hallintolainkäytön järjestyksessä voidaan ratkaista kysymys siitä, onko päätös muodollisesti oikein eli ovatko esimerkiksi päätöksentekijät esteellisiä vai eivät. Kantelijalle oli kuitenkin lautakunnan antaman valitusosoituksen nojalla saattanut syntyä käsitys siitä, että hänen vahingonkorvausvaatimuksensa voitaisiin tutkia hallinto-oikeudessa. AOKS:n mukaan lautakunnan olisi pitänyt mainita antamassaan valitusosoituksessa, ettei hallinto-oikeus ota tutkittavakseen vahingonkorvausta koskevaa valitusperustetta. Tämä olisi ollut viranomaisen neuvontavelvollisuuden mukaista, kun viranomaisen toimivaltansa rajoissa antaa asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvoa. Kyse on nimenomaan menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. AOKS kiinnitti kunnan huomiota siihen, että kunnallisen viranomaisen hallinnollisen päätöksen muutoksenhausta ilmoitettaessa vastaisuudessa kiinnitetään tarkemmin huomiota valitusosoituksen sisältöön.

Asianosaisen ohjaaminen valitsemaan aineellisesti oikea oikeussuojakeino olisi omiaan lyhentämään hänen asiansa kokonaiskäsitteilyaikaa. Tätä voidaan pitää myös EIS 6 artiklassa tarkoitettuna oikeudenkäynnin kohtuullisen keston vaatimuksen mukaisena. Asianosaisen oikeusturvaan kuuluu, että hän saa lainmukaisen ja tosiasioita vastaavan päätöksen mahdollisimman aikaisessa käsittelyn vaiheessa. Myönteisenkin ratkaisun merkitys voi olla käytännössä vähäinen, jos sen saaminen kestää liian kauan.

Valitusosoituksella on tietty laissa määritelty sisältö, jota ylimmän laillisuusvalvojan näkemyksen mukaan viranomaisen tulisi kuitenkin itse täydentää viittauksella hallintotuomioistuimen puuttuvaan tutkintatoimivaltaan yksityisoikeudellisissa asioissa. Toimenpide on nähdäkseni oikeasuuntainen, muttei riittävä. Hallinnon palveluperiaatteen kannalta perusteltua olisi vielä tätä laajempi täydentä-

minen ottaen huomioon, ettei maallikko välttämättä tiedä, mitä esimerkiksi ”tutkimatta jättäminen” käytännössä tarkoittaa. Muutenkin viittaus siihen, että jotakin seikkaa ei oteta tutkittavaksi, herättää väistämättä jatkokysymyksen siitä, millaiset seikat sitten otetaan tutkittaviksi. Ollakseen kattavasti informatiivinen, täyttääkseen asianosaisen oikeusturvatarpeet ja vastatakseen KHO:n tutkintatoimivaltaa koskevaa oikeuskäytäntöä vahingonkorvauspäätökseen annettavassa valitusosoituksessa olisi mainittava ainakin seuraavat seikat:

- Päätös on kunnan kannanotto yksityisoikeudelliseen kysymykseen eikä kielteinen päätös määritä vahingonkärsijän oikeuksia.
- Hallintotuomioistuin ei tutki päätöksen yksityisoikeudellista sisältöä.
- Hallintotuomioistuin voi tutkia päätöksen muodollisen oikeellisuuden.
- Hallintotuomioistuin voi tutkia, onko päätöstä tehtäessä noudatettu perusoikeuksia ja yleisiä oikeusperiaatteita.
- Vaikka hallintotuomioistuin katsoisi, että päätöstä rasittaa muotovirhe tai että perusoikeuksia taikka yleisiä oikeusperiaatteita ei ole noudatettu, se voi vain kumota kunnan päätöksen, ei vahvistaa kunnan vahingonkorvausvelvollisuutta.
- Saadakseen tuomioistuimen ratkaisun kunnan mahdollisesta vahingonkorvausvelvollisuudesta, vahingonkärsijän tulee nostaa kuntaa vastaan kanne yleisessä tuomioistuimessa.

Kuntaliiton Muutoksenhaku 2012 -julkaisu sisältää yleiskäyttöisen mallin valitusosoitukseksi kunnallisvalitusta varten. Mallia sellaiseksi vahingonkorvausasiassa tehtyä päätöstä koskevaksi kunnallisvalitusosoitukseksi, jossa olisi mainittu edellä lueteltuja seikkoja, ei julkaisussa ole. Tämä johtunee tällaisten asioiden rajallisesta merkityksestä kunnallishallinnon muutoksenhakujärjestelmän jo nyt varsin monimutkaisessa kokonaisuudessa.

Valitusosoitus, jossa annetaan realistinen kuva valitusmahdollisuuksista, olisi epäilemättä omiaan vähentämään erehdyksessä tehtyjä kunnallisvalituksia, ainakin jos se pystyttäisiin kirjoittamaan selkeästi. Yhtä toivottavaa olisi, että valitusosoitukseen otettavat maininnat eivät herättäisi tai suorastaan pro-

vosoisi nimenomaan muotomääräyksiä koskevia tai oikeusperusteisiin tukeutuvia valituksia.

Koska osa valitusosoituksen sisällöstä perustuisi oikeuskäytännön ja laillisuusvalvontakäytännön tulkintaan, ei välttämättä olisi tehokasta eikä kansalaisten yhdenvertaisuudenkaan mukaista, että eri kunnat ryhtyvät itsenäisesti laatimaan omia valitusosoitusperustajiaan vahingonkorvauspäätöksiä varten. Tämä olisi nähdäkseni luontevasti Kuntaliiton tehtäväkenttään kuuluva asia.

Valitusosoituksen sisällöllinen kehittäminen, tapahtui se sitten kuntakohtaisesti tai –mieluummin – Kuntaliiton toimesta, ei edellytä lainmuutosta. Siihen olisi siksi mahdollisuus ryhtyä vaikkapa heti.

Valituskielto

Oikeudellinen tehokkuus on toimivan oikeussuojan kriteeri. Tehokkaalla oikeussuojakeinolla saadaan aikaan korjaus tilanteeseen eikä pelkkiä välillisiä vaikutuksia, jotka eivät johda aineellisiin muutoksiin. Kunnallisvalituksen tekeminen vahingonkorvausasiassa toteuttaa kuitenkin pikemminkin muodollista kuin todellista oikeusturvaa. Kun käytettävissä on vaihtoehtoinen lainkäyttömenettely, siviiliprosessi, jonka kautta voidaan turvata myös aineellisen oikeuden toteutuminen, on vaikea löytää perusteita sille, ettei tätä vaihtoehtoa sovellettaisi yksinomaan.

Kunnallisvalitusmahdollisuuden nykyistä tiukempaa rajoittamista on pidetty perusteltuina myös prosessin tehokkuuden kannalta. Tavoiteltavampaa olisi, ettei kunnan sitoutumista tai kannanottoa muussa järjestyksessä ratkaistavaan kysymykseen käsiteltäisi enää kunnallisvalituksena (Siitari-Vanne 2005, 402). Tehokkuuden lisäksi tällä olisi merkitystä hallintolainkäyttöjärjestelmän yleisen resurssitilanteen kannalta. On resurssien hukakäyttöä ohjata niitä toimintaan, joka toteuttaa vain muodollista muttei käytännön oikeusturvaa.

Sinänsä on toki selvää, että lakeja on noudatettava ”silloinkin, kun ne näyttävät olevan halutun lopputuloksen kannalta viivästyttäviä,

toimintaa estäviä tai peräti järjettömiä” (Mäkinen 2010, 34). Tästä seuraava johtopäätös on kuitenkin suhteellisen selkeä. Jos laki ei nykyisellään johda toivottuun lopputulokseen, lakia on muutettava.

Edellä mainituista syistä olisi pidemmän aikavälin lainvalmistelutavoitteena perusteltua, että vahingonkorvausasioissa tehtäviä kunnan päätöksiä ryhdytään pitämään sellaisena erityisryhmänä, johon sovelletaan valituskieltoa. Samalla on tarpeen säätää velvollisuudesta ilmoittaa mahdollisuudesta nostaa kuntaa vastaan vahingonkorvauskanne.

Näin on toimittu myös valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetussa laissa. Lain esitöiden mukaan valtiokonttorin ratkaisu vahingonkorvausasiassa ei itse asiassa edes ole hallintopäätös, koska asiat ovat yksityisoikeudellisia riita-asioita eivätkä hallintolaissa tarkoitettuja hallintoasioita (HE 159/2014 vp, 16/I).

Ratkaisu voitaisiin toteuttaa vuoden 2015 kuntalain rakenteeseen ottamalla lain 136 §:ään uusi 2 momentti sekä muuttamalla 141 §:n 3 momenttia seuraavasti:

[136 § 2 mom] *Päätöksestä, joka sisältää kunnan viranomaisen kannanoton vahingonkorvausasiassa, ei saa tehdä kunnallisvalitusta. Päätökseen tyytymätön voi nostaa kanteen kuntaa vastaan käräjäoikeudessa riita-asioista säädettyssä järjestyksessä.*

[141 § 3 mom] *Päätökseen, josta ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta, on liitettävä ilmoitus muutoksenhakukiellosta. Ilmoituksessa on mainittava mihin säännökseen kielto perustuu. Edellä 136 §:n 2 momentissa tarkoitettuun päätökseen liitettävässä ilmoituksessa on lisäksi mainittava mahdollisuudesta nostaa kuntaa vastaan kanne.*

Lainsäädännön tämän suuntaiseen kehittämiseen on toivon mukaan tilaisuus, kun vuoden 2015 kuntalain valmistelussa odottamaan jäänyt muutoksenhakujärjestelmän kokonaistarkastelu alkaa.

Muutoksenhaku kunnan jäsenen valvontakeinona vahingonkorvausasiassa

Valvonnan tarkoitus

Kunnan jäsenen hakiessa kunnan päätökseen muutosta on kyseessä kunnan hallinnon ja talouden valvonta, keino osallistua kunnallishallintoon. Kunnan jäsenen valitusoikeuden on katsottu pitävän hänet lähellä kunnallishallintoa sekä antavan hänelle siinä aseman ja mahdollisuuden osallistua käytännössä sen hoitamiseen (Hannus ym. 2009, 572).

Vahingonkorvausasiassa annettu vahingonkäräjän kannalta myönteinen päätös tarkoittaa sitä, että kunta sitoutuu taloudelliseen korvausvastuuseen. Joko tämä vastuu tai kunnan jäsenen muuhun perustuva tahto siitä, että kunnan hallintotoiminta on lain mukaista, saattaa antaa aiheen kunnan jäsenen valvontamielessä tekemään muutoksenhakuun. Tämän vuoksi, ja koska kuntalaisten vaikuttamisen mahdollisuus kunnan asioihin on eräs kuntalain peruseriaatteista, kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeuden taustalla olevan valvontaintressin rajojen hakeminen on paikallaan.

Muutoksenhakua ei ole mainittu kunnan asukkaiden osallistumisoikeutta koskevassa vuoden 2015 kuntalain 5 luvussa eikä varsinaikan luvun 22 §:ssä, joka sisältää luettelon kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Mainintaa ei ollut myöskään vuoden 1995 kuntalaissa. Muutoksenhaun vaikuttamisvälinearvoa ei nykyään siis ainakaan korosteta.

Kunnalliskomitean työssä 1990-luvulla painotettiin edelleen sitä, että kunnallisvalitus on tarkoitettu kunnan jäsenen suoraksi vaikuttamisvälineeksi ja keinoksi valvoa kunnassa tehtäviä ratkaisuja. Mahdollisuutta kunnallisvalituksen tekemiseen pidettiin jopa kunnan jäsenen perusoikeutena. Kunnan jäsenen yleisestä valitusoikeudesta ei katsottu olevan perusteita luopua yksinomaisten asianosaisvalituksen hyväksi. Samalla kuitenkin pidettiin selvänä, että kunnallisen palvelutuotannon uudet muodot tuovat mukanaan uusia sellaisia tilanteita,

joissa ei ole valituskelpoista päätöstä. Tällöinkin lähtökohdan tuli olla, että julkisen vallan käyttöä sisältäviin päätöksiin tuli voida hakea muutosta (KM 1993:33, 306).

Kunnan jäsenen yleisen muutoksenhakuoikeuden ei toisaalta välttämättä tarvitsisi ulottua sellaisiin kunnassa tehtäviin päätöksiin, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Kunnan kannanottoa vahingonkorvausasiassa voidaan epäilemättä pitää tällaisena päätöksenä.

Muutoksenhauulla on oma vaikutuksensa päätösten toimeenpanoon, mikä tarkoittaa sitä, että muutoksenhakua voidaan (väärin)käyttää yhteisten asioiden hoitamisen hankaloittamiseen ja kunnan tavoitteiden saavuttamisen hidastamiseen. Tätä ei ainakaan aiemmin ole katsottu mahdolliseksi perusteeksi muutoksenhakumahdollisuuksien rajoittamiselle. Näin huolimatta siitä, että keskustelua viivytävistä valituksista on tietävästi käyty jo 1800-luvulla, mikä osaltaan osoittaa, että muutoksenhakujärjestelmään sisältyy aina harmi siitä, että muutoksenhaku estää tai viivästyttää tarpeellisia toimenpiteitä (Mäkinen 2010, 22).

Vahingonkärsijän oikeusturvan ja kunnan jäsenen valvontaoikeuden ristiriita

Huolimatta siitä, että vahingonkorvausvelvollisuudella on taloudellinen ulottuvuus, kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeus vahingonkorvausta koskevaan päätökseen on vaatimuksen esittäjän ja kunnan välisen kaksiasianosaisuuden kannalta ulkoinen. Kunnan jäsenellä ei pelkän jäsenyytensä perusteella voida katsoa olevan yksityisoikeudellista intressiä siihen, millaiseksi vahingonkorvausasian ratkaisu muodostuu. Yksityisoikeudellisen intressin puuttuminen ei tietenkään tarkoita sitä, ettei kunnan jäsenellä tästä huolimatta voisi olla tahtoa hakea muutosta vahingonkorvausasiassa tehtyyn päätökseen. Intressi voi olla varsinaisesti valvonnallinen, eli siihen puuttuminen, että kunta on muutoksenhakijan näemyksen mukaan menetteltyt epätarkoituksenmukaisesti tai suorastaan lainvastaisesti vahingonkorvauspäätöstä tehdessään.

Kunnan jäsenellä on nähdäkseni objektiivisesti arvioiden suurempi intressi valvoa kunnan julkisen vallan käyttöä ja varsinaista hallintotoimintaa, jota kutsun jäljempänä viranomaistoiminnaksi, kuin sen muuta lähinnä yksityisluontoista toimintaa. On vaikea perustella, miksi valvontavalitus olisi ylipäätään tarpeen asioissa, jotka liittyvät kunnan ja yksityisen väliseen oikeussuhteeseen ilman, että niillä olisi liittyviä viranomaistoimintaan tai kunnan toimivallan käyttöön välitöntä asianosaissiiriä laajempaan henkilökuntaan. Näin varsinkin siksi, että kunnallisvalituksella ei voida puuttua tehtyjen ratkaisujen tarkoituksenmukaisuuteen. On näet epätodennäköistä, että mahdollisen, muotovirheeseen perustuvan kumoamisen jälkeen tehty uusi kunnan päätös ei olisi aineellisesti samansisältöinen kuin ensimmäinen, koska kyseessä jo tuolloin oli kunnan muodostama kanta siihen, mikä tietyn yksityisoikeudellisen kysymyksen oikea ja tarkoituksenmukainen ratkaisu on. Silloin, kun kunnan päätös kumotaan hallintotuomioistuimessa aineellisen lainsäädännön vastaisena, asiassa tehtävän uuden päätöksen voidaan vahvemmin perustein olettaa olevan eri sisältöinen.

Siksi vahingonkorvausasiassa tehdyn valvonnallisen muutoksenhaun keskeisin vaikutus todennäköisesti olisi pelkästään lainvoimaisen ratkaisun saamisen lykkäytyminen. Asianosaisena olevan vahingonkärsijän näkökulmasta kyseessä olisi hänen oikeutensa toteutumisen, eli maksunsaannin, viivästyminen.

Edellä luetelluista syistä olen sillä kannalla, että kunnan jäsenen valvontaoikeuden keskeisen sisällön ja yksityisen asianosaisen oikeutettujen oikeusturvaodotuksien keskinäisessä punninnassa on suurempi painoarvo annettava jälkimmäisille.

Vaihtoehtona hallintovalitus

Kunnallista muutoksenhakujärjestelmää voidaan tarkastella myös akselilla kunnallisvalitus – hallintovalitus.

Kuten aiemmin on todettu, kunnallisvalituksen tarkoituksena on tarjota kunnan jäsenille mahdollisuus valvoa kunnan hal-

Sami Sarvilinna, Kunnan päätös vahingonkorvausasiassa, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2016

lintoa ja taloutta. Kuntien itsehallintokomitea on katsonut kuitenkin jo 1980-luvulla, että myös hallintovalitus voisi olla mahdollinen valinta, jos kansalaisten oikeusturvaan liittyvät painavat näkökohdat niin edellyttävät (KM 1983:3, 165).

Jos vahingonkorvausasiassa tehtävä kunnan päätös olisikin hallintovalituskelpoinen eikä kunnallisvalituskelpoinen, tämä sulkisi pois kunnan jäsenen valvontavalitusmahdollisuuden, mitä voidaan edellä kuvatuin tavoin pitää vahingonkärsijän oikeusturvan kannalta perusteltuna. Päätös jäisi edelleen asianosaiselle valituskelpoiseksi.

Vahingonkorvauskysymyksen aineellinen tutkiminen ei kuitenkaan kuuluisi hallintotuomioistuimelle siinäkään tapauksessa, että valitustie järjestettäisiin hallintovalituksen kautta. Muutos ei siksi olisi ratkaisu asianosaisen oikeussuojan tehottomuuden ongelmaan ja sen enempiin pohdintaan ei tässä ole aihetta.

Muutoksenhakukielto

Rajanveto viranomaistoiminnan ja yksityisoikeudellisen toiminnan välillä yksittäisissä asioissa ei ole helppoa. Kunta voi olla sopimuskomppani, työnantaja, omistaja, vuokralainen tai vuokranantaja, myyjä tai ostaja. Yksityisoikeudellisissa yhteyksissä kunta ei voi hoitaa tehtäviään yksinomaan julkisoikeudellisesti viranomaistoimintana, vaan sen on toimittava yksityisen henkilön tavoin ja yksityisoikeudellisten säännösten alaisena (Heuru ym. 2011, 260).

Mitä kauempana kunnan yksityisoikeudellinen toiminta on viranomaistoiminnasta, sitä heikommin perusteltavissa on toiminnan alistaminen hallinto-oikeudelliselle valvonnalle. Kunnan rooli vahingonkorvausvelvollisena on erilainen edellä luetelluista muista yksityisoikeudellisista rooleista ja varsin kaukana kunnan julkisoikeudellisista päämääristä. Kun lisäksi otetaan huomioon, että vahingonkorvausoikeus kuuluu yksityisoikeuden kovaan ytimeen, olen sitä mieltä, etteivät vahingonkorvausta koskevat kunnan kannanotot ole kunnan viranomaistoimintaa eikä niitä ole tarkoitukseenmukaista alistaa valvontavalituksille.

Kunnan hallinnon valvonta tuomioistuinten kautta ei enää muutenkaan saa yksimielistä kannatusta. Valitusta ei välttämättä kuulu käyttää valvontakeinona, vaan sen tulee aina olla vain asianosaisen oikeussuojan toteuttamisen keino. Siltä osin kuin hallintoa on tarpeen valvoa, oikeampana tahona on pidettävä laillisuusvalvoja (Pohjolainen & Tarukannel 2004, 1119). Vastakkaisen näkemyksen mukaan tuomioistuinten kautta tapahtuvasta valvonnasta ei pitäisi ainakaan kokonaan luopua, vaikka hallintoon kohdistettua valvontaa onkin viime vuosina vähennetty. Liian pitkälle tähän suuntaan siirtyminen johtaa oikeudellisen näkökulman riittämättömään painoarvoon hallinnon toiminnassa (Mäkinen 2010, 25).

Ottaen huomioon, että vahingonkorvausasioissa voidaan tarvittavaa oikeudellista näkökulmaa hakea yleisistä tuomioistuimista, valvonnasta luopumiselle ei tämänkään puolesta vaikuta olevan estettä. Luopuminen ei olisi ensimmäinen kerta: Kunnan jäsenen valitusoikeuden rajoittamiseen on päädytty aiemmin myös muissa yhteyksissä ja jopa varsin merkittäviä taloudellisia etuja koskevissa asioissa, esimerkiksi silloin, kun kyse on julkisista hankinnoista, joita koskevat omat muutoksenhakusäännökset. Oikeudellisen näkökulman tarjoavat tarvittaessa markkinaoikeus ja Korkein hallinto-oikeus; riittäväksi on katsottu, että oikeussuojakeino on asianosaisen käytettävissä.

Perustelut kunnan jäsenen muutoksenhakuoikeuden poistamiselle vahingonkorvausasioissa eivät nähdäkseni koske pelkkää hallintolainkäyttöön turvautumista, vaan myös oikaisuvaatimusmenettelyä. Toisin kuin asianosaisen oikeussuojakeinojen kohdalla, kunnan jäsenen oikaisuvaatimusmahdollisuuden säilyttämiselle ei siksi ole perusteita. Vastaavasti kuin edellä 8.4 jaksossa on todettu asianosaisen valituskiellon osalta, olisikin perusteltu pidemmän aikavälin lainvalmistelutavoite, että vahingonkorvausasioissa tehtäviä kunnan päätöksiä ryhdytään pitämään sellaisena erityisryhmänä, johon sovelletaan kunnan jäsenen täyttä muutoksenhakukieltoa (siis oikaisuvaatimus mukaan lukien).

Ratkaisu voitaisiin toteuttaa vuoden 2015 kuntalain rakenteeseen ottamalla aiemmin jo ehdotettujen muutosten lisäksi lain 137 §:ään

uusi 2 momentti, jolloin nykyiset 2 ja 3 momentti siirtyisivät 3 ja 4 momentiksi, seuraavasti:

[137 § 2 mom] *Oikaisuvaatimuksen päätöksestä, joka sisältää kunnan viranomaisen kannanoton vahingonkorvausasiassa, saa tehdä vain 1 momentissa tarkoitettu asianosainen.*

Myös tähän uudistukseen olisi tilaisuus kunnallisen muutoksenhakujärjestelmän kokonaistarkastelun yhteydessä. Poliittisen järjestelmämme uskottavuus kylläkin edellyttää, että kunnan jäsenet voivat aidosti osallistua sen toimintaan niin poliittisen osallistumisen kuin valvonnan kautta ja ettei tätä mahdollisuutta perusteelta rajoiteta. Kunnallisvalitusjärjestelmään puuttumista valitusoikeutta kaventamalla on siksi pidettävä perustuslaillisenä kysymyksenä (Mäkinen 2010, 14).

Lopuksi

Oikeudellinen tehokkuus on eräs toimivan oikeusturvan kriteeri. Tehokkuus riippuu muun ohessa siitä, voidaanko oikeusturvakeinolla saada aikaan korjaus tilanteeseen vai onko sillä vain välillisiä vaikutuksia, jotka eivät ainakaan suoraan voi johtaa päätöksen muuttumiseen. Edellä on kuvattu, että asianosaisen mahdollisuus kunnallisvalitukseen vahingonkorvausasiassa toteuttaa pikemmin kuin muodollista kuin tehokasta aineellista oikeusturvaa. Samoin kunnan jäsenen mahdollisuus muutoksenhakuun vahingonkorvausasiassa painottaa valvonnan merkitystä asianosaisen oikeusturvan kustannuksella enemmän kuin olisi tarpeen.

Vahingonkorvauspäätökseen liitettävää valitusosoitusta kehittämällä voitaisiin päästä tilanteeseen, jossa hallintolainkäytön kautta toteutuvaa oikeussuojaa ei lähdetä tavoittelemaan ainakaan erehdyksessä. Niin kauan kun valitusmahdollisuus edelleen sisältyy lainsäädäntöön, turhia kunnallisvalituksia ei kuitenkaan valitusosoitustakaan muokkaamalla voitane kokonaan estää. Pitemmällä aikavälillä

kestävämpänä ratkaisuna on siksi pidettävä hallintolainkäyttötien sulkemista kokonaan vahingonkorvausasioiden osalta säätämällä niitä koskevasta valituskiellosta. Kunnan jäsenen osalta painavia perusteita olisi myös oikaisuvaatimuskiellolle.

Vahingonkorvaus ei tietenkään ole ainoa sellainen yksityisoikeudellinen oikeussuhde, jossa kunta on asianosaisena. Artikkelissa esitetyjä havaintoja voitaneen ainakin osittain soveltaa myös kunnan muuhun yksityisoikeudelliseen toimintaan, esimerkiksi kunnan tekemiin työsopimuksiin. Tällaisten oikeussuhteiden ja kunnallisen muutoksenhakujärjestelmän keskinäisen suhteen ja oikeusturvan toteutumisen arviointi jää kuitenkin myöhemmän tarkastelun varaan.

Kirjoittaja on Helsingin kaupunginlakimies. Artikkelin perustuu kirjoittajan ammatillisesti suuntautuneeseen OTL-tutkinnon päättötyöhön.

LÄHTEET

- Arvela, Aarno (2011). Julkisyhteisöjen korvausvastuu prosessissa. (Julkaisematon koulutusaineisto *Vahingonkorvausvastuu ja julkisyhteisöjen vastuu* -seminaarista 17.2.2011: Helsinki: Talentum Laki-koulutus.)
- Hakalehto-Wainio, Suviana (2008). *Valta ja vahinko: Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa*. Helsinki: Talentum.
- Halila, Leena & Aer, Janne (2014). *Oikaisumenettely hallinnossa*. 1.–2. painos. Helsinki: Sanoma Pro.
- Halme, Jukka-Pekka (2005). *Kunnanhallituksen ohjaus- ja johtovalta kunnan hallinnossa*. Helsinki: Suomalaiset Oikeusjulkaisut SOJ.
- Hannus, Arno, Hallberg, Pekka & Niemi, Anne E (2009). *Kuntalaki*. 4., uud. painos. Helsinki: WS-OYpro.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari (2012). *Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat*. 8., uud. painos. Helsinki: Talentum.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari (2015). *Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat*. 9., uud. painos. Helsinki: Talentum.
- HE 226/2009 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta*.

Sami Sarvilinna, Kunnan päätös vahingonkorvausasiassa, Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2016

- HE 159/2014 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion vahingonkorvaustoiminnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.*
- HE 268/2014 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.*
- Heuru, Kauko, Mennola, Erkki & Rynänen, Aimo (2011). *Kunta: Kunnallisen itsehallinnon perusteet*. 2. uud. painos. Tampere: Tampere University Press.
- KHO 1999:69; KHO 2006:98; KHO 2009:10.
- KM 1983:3. *Kuntien itsehallintokomitean mietintö.*
- KM 1993:33. *Kuntalaki. Kunnalliskomitean mietintö.*
- Muutoksenhaku 2012. *Muutoksenhaku kunnan viranomaisen päätöksestä*. Toim. Riitta Myllymäki. 5. uud. painos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Mäenpää, Olli (2010). Moderni hallintoprosessi. *Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010*, s. 213–231. Turku: Turun yliopisto.
- Mäkinen, Eija (2010). *Kunnallisvalitus. Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa?* Helsinki: Edita.
- Oikeudenkäynti 2011. *Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Prosessityöryhmän mietintö*. OM:n mietintöjä ja lausuntoja 4/2011. Helsinki: Oikeusministeriö.
- OKV/1386/1/2008; OKV/595/1/2010.
- Pellonpää, Matti, Gullans, Monica, Pölonen, Pasi & Tapanila, Antti (2012). *Euroopan ihmisoikeussopimus*. 5., uud. painos. Helsinki: Talentum.
- Pohjolainen, Teuvo & Tarukannel, Veijo (2004). Hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisen tarpeesta. *Defensor Legis*, 6/2004, s. 1113–1123.
- Siitari-Vanne, Eija (2005). *Hallintolainkäytön tehostaminen: Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeesta*. SLY A:265. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Ståhlberg, Pauli & Karhu, Juha (2013). *Suomen vahingonkorvausoikeus*. 6., uud. painos. Helsinki: Talentum.

Sami Sarvilinna
OTL, VT

KUNNAN PÄÄTÖS PALVELUSSUHDEASIASSA



Edilex 2020/7
Referee-artikkeli
Julkaistu 10.2.2020
www.edilex.fi/artikkelit/20553

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	2
2	KUNNAN PALVELUSSUHTEET	2
2.1	YLEISTÄ.....	2
2.2	VIRKASUHDE VAI TYÖSUHDE?	3
2.2.1	<i>Julkisen vallan käyttö.....</i>	3
2.2.2	<i>Virkasuhteen erityispiirteet.....</i>	5
2.2.3	<i>Julkisyhteisön työntekijän oikeusaseman erityispiirteet.....</i>	6
2.3	YHTENÄISTÄ KUNNALLISTA PALVELUSSUHDETTA KOSKENEET POHDINNAT.....	6
3	OIKEUSSUOJAKEINOT	7
3.1	MUUTOKSENHAKUOIKEUS.....	7
3.2	SIVILIPROSESSI.....	9
3.3	LAILLISUUSVALVONTA	10
4	KUNNAN PÄÄTÖKSET PALVELUSSUHDEASIOISSA	10
4.1	RAJAUKSET	10
4.2	VIRKAAN OTTAMINEN.....	11
4.2.1	<i>Päätös.....</i>	11
4.2.2	<i>Muutoksenhaku</i>	12
4.3	TYÖSUHTEESEEN OTTAMINEN	14
4.3.1	<i>Päätös.....</i>	14
4.3.2	<i>Muutoksenhaun periaatteellisia kysymyksiä.....</i>	15
4.3.3	<i>Muutoksenhaun käytännön kysymyksiä.....</i>	18
4.4	VIRKASUHTEEN PÄÄTTÄMINEN	20
4.4.1	<i>Päätös.....</i>	20
4.4.2	<i>Muutoksenhaku</i>	20
4.5	TYÖSUHTEEN PÄÄTTÄMINEN.....	21
4.5.1	<i>Päätös.....</i>	21
4.5.2	<i>Muutoksenhaku</i>	22
4.6	PALVELUSSUHDELAJIN MUUTOS.....	22
4.7	VIRANTOIMITUKSESTA PIDÄTTÄMINEN	23
4.8	VAROITUS	24
4.9	JOHTAJASOPIMUS.....	25
5	DE LEGE FERENDA	27

1 JOHDANTO

Valtuustokauden 2017–2021 alkamisen myötä kuntalaki (410/2015) on kaikilta osiltaan voimassa. Lain siirtymäsäännösten mukainen, sen päätöksentekoa ja hallintomenettelyä sekä muutoksenhakua koskevien säännösten soveltaminen alkoi 1.6.2017.

Kuntalakiin johtaneen lainvalmistelun lausuntovaiheessa esitettiin lukuisia kannanottoja kunnallisuusjärjestelmän uudistamiseksi. Sinänsä tarpeelliseksi katsottuun kokonaistarkasteluun ei kuitenkaan tuolla erää ollut mahdollisuutta, joten kuntalain muutoksenhakua koskevissa säännöksissä ei ole olennaista eroa aiempaan kuntalakiin (365/1995; *vuoden 1995 kuntalaki*) verrattuna.

Kokonaistarkastelulle olisi aihetta monesta eri näkökulmasta. Eräs kiinnostava näkökulma on kunnallisen itsehallinnon ja kunnan yksityisoikeudellisen toiminnan suhde, josta on todettu, että sitä tulisi tutkia omana erityisalueenaan kunnallisoikeuden yhteydessä — erityisesti liittyen kunnan asemaa koskevien yksityisoikeudellisten ja julkisoikeudellisten säännösten kollisiotilanteisiin.¹

Julkisyhteisö voi olla yksityisoikeudellisen oikeussuhteen osapuoli ja julkisyhteisöä edustava viranomainen voi tehdä yksityisoikeudellisia oikeustoimia. Vaikka kyseessä ei ole julkisoikeudellisen valta-aseman käyttö, viranomainen ei kuitenkaan voi kokonaan irtautua viranomaisasemasta ja muuttua täysin yksityisoikeudelliseksi toimijaksi. Hallintotuomioistuinten toimivaltaan ei kuulu sellaisten viranomaisen toimien arviointi, joiden kohteena on viranomaisen toiminta samassa asemassa kuin yksityiset oikeussubjektit; tällaisia oikeussuhteita koskevat riidat voidaan sopia tai käsitellä siviiliprosessissa. Viranomainen ei käytä yksityisoikeudellisessa oikeussuhteessa julkista valtaa eikä se voi tehdä yksipuolisesti tehdä toista osapuolta velvoittavia ratkaisuja. Toisaalta yleisellä tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia ja arvioida viranomaisen yksityisoikeudellista oikeussuhdetta koskevaan päätöksentekoon kohdistuvia julkisoikeudellisia kriteereitä.²

Tässä artikkelissa vertaillaan kunnallisia palvelussuhdelajeja ja tarkastellaan kunnan päätöksiä, jotka koskevat erityisesti virkasuhteeseen tai työsuhteeseen ottamista ja jossakin määrin myös tällaisen suhteen päättämistä, samoin kuin päätöksiin kohdistettavia oikeussuojakeinoja. Tarkastelun kohteena ovat myös eräät muut kunnallisia palvelussuhteita koskevat päätökset.

Virkasuhdetta koskevat päätökset ovat ilmeisen julkisoikeudellisia: niissä ei ole kyse edellä tarkoitusta yksityisoikeus–julkisoikeus -kollisiotilanteesta, toisin kuin työsuhdetta koskevissa päätöksissä. Vertailu voi kuitenkin olla hedelmällistä, koska vaikka palvelussuhdelajin valinnan tulee perustua tehtävien sisältöön, valinta johtaa samalla myös eroavuuksiin ja varsinkin työsuhteeseen ottamista koskevissa asioissa eräisiin tarpeettomiin käytännön hankaluuksiin, joita voitaisiin lainsäädäntöön tehtävillä vähäisillä muutoksilla vaimentaa.

2 KUNNAN PALVELUSSUHTEET

2.1 YLEISTÄ

Kuntalain 87 §:n 1 momentin mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilöstö on virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Palvelussuhdelajeista säädetään erikseen.

Virkasuhde on julkisoikeudellinen ja työsuhde yksityisoikeudellinen oikeussuhde. Valinta näiden kahden palvelussuhdelajin välillä perustuu funktionaaliseen tarkasteluun, jonka mukaan julkisen

¹ Kauko Heuru – Erkki Mennola – Aimo Ryyänen, *Kunta: Kunnallisen itsehallinnon perusteet*. Tampere University Press 2011, s. 39.

² Olli Mäenpää, *Hallintoprosessioikeus*. Alma Talent 2007, s. 180–181.



vallan käyttö kuuluu vain viranomaisille ja niiden palveluksessa oleville virkasuhteisille (valtion) virkamiehille tai (kunnallisille) viranhaltijoille.³ Funktionaalinen näkökulma ilmenee myös kuntalain 87 §:n 2 momentin säännöksestä, jonka mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa, samoin kuin 89 §:stä, jonka mukaan jos viran tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä, se voidaan muuttaa työsopimussuhteeksi.

Lokakuussa 2018 kunta-alalla työskenteli noin 421.000 henkilöä. Näistä virkasuhteisia oli 26 % (noin 109.000) ja työsuhteisia 74 % (noin 312.000).⁴ Palvelussuhdelajien suhteellinen koko on kuntasektorilla siten aivan erilainen kuin valtiolla, jonka palveluksessa vuoden 2018 lopussa olleista noin 74.000 henkilöstä 90 % (noin 67.000) oli virkasuhteisia.⁵ Valtiolla virkoja on perustettu myös tehtäviin, joissa ei käytetä julkista valtaa.⁶

Kahden erilaisen palvelussuhdelajin olemassaolo aiheuttaa työnantajalle lisätyötä, koska noudatettavat menettelyt ovat osittain erilaisia viranhaltijoiden ja työntekijöiden kohdalla, erityisesti palvelussuhteen alkamiseen ja päättymiseen liittyvien prosessien osalta.⁷

2.2 VIRKASUHDE VAI TYÖSUHDE?

2.2.1 Julkisen vallan käyttö

Julkista valtaa käytetään pääsääntöisesti virkasuhteessa. Julkisesta vallasta on kyse, kun tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa perusteella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta.⁸ Julkisen vallan käyttö eroaa yksityisautonomian piiriin kuuluvista toimista nimenomaan *heteronomisena*: sen merkittävimmät tunnusmerkit ovat yksipuolisuus ja toisen oikeussubjektin oikeuspiiriin puuttuminen.⁹

Kuntalain 14 §:n mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää valtuusto. Valtuusto voi hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille (*delegointi*). Käyttäessään delegoitua toimivaltaa henkilö käyttää lain esitöiden mukaan julkista valtaa. Säännöksen mukaan toimivaltaa ei siten voida delegoida työsuhteiselle kunnan palveluksessa olevalle henkilölle.¹⁰

Julkisen vallan käyttöä voi sisältyä myös tehtävään, johon kuuluu esittelyä kunnallisessa päätöksentekoprosessissa. Esittelijä on suoraan perustuslain nojalla vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriväviä mielipidettä. Jos päätöksen kohteena oleva asia on sellainen, että päätöksenteossa on kyse julkisen vallan käytöstä, esittelijänkin katsotaan käyttävän julkista valtaa.¹¹

Edellä kuvatut kuntalain esitöiden maininnat julkisen vallan käytöstä eivät ole täysin johdonmukaisia. Jos valtuusto on hallintosäännössä siirtänyt toimivaltaansa viranhaltijalle, siihen perustuva päätöksenteko olisi aina julkisen vallan käyttöä, mutta jos toimivaltaa onkin siirretty toimielimelle, kyseessä

³ Heikki Kulla, Julkishenkilöstön asema: systematiikkaa ja sekamuotoisuutta. Lakimies 7–8/2006, s. 1158–1176, 1162 (www.edilex.fi/lakimies/4162.pdf).

⁴ <https://www.kt.fi/tilastot-ja-julkaisut/henkilostotilastot>; haettu 21.10.2019.

⁵ Valtion henkilöstökertomus 2018. Valtiokonttori 2019, s. 4–6.

⁶ Kalervo Hirvonen – Eija Mäkinen, Kunnallinen viranhaltija: Oikeudellisen aseman sääntely. Edita 2006, s. 9.

⁷ HE 268/2014 vp kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 78/II.

⁸ HE 268/2014 vp, s. 33/I.

⁹ Heteronomian käsitteestä ks. Kaarlo Tuori, Julkisesta yksityiseen: rajoituksia ja edellytyksiä. Oikeustiede — Jurisprudentia XXXI. Suomalainen lakimiesyhdistys 1998, s. 299–353, 302 ja siinä mainittu kirjallisuus.

¹⁰ HE 268/2014 vp, s. 201/II.

¹¹ HE 268/2014 vp, s. 201/II.



ei välttämättä olisikaan julkisen vallan käyttö. Sillä, mikä kunnan viranomaisen delegeoitua toimivaltaa käyttää, ei kuitenkaan pitäisi olla vaikutusta tämän kysymyksen arviointiin. Hyödyllisempää olisi pitäytyä julkisen vallan käytön perusmääritelmässä: *lakiin perustuvan, yksipuolisen valtasuhteen puitteissa tehty toimenpide, joka kohdistuu toisen etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen.*

Varsinaisen kunnan päätösvalan käyttämisen ohella julkista valtaa kunnan toiminnassa käyttävät esimerkiksi opettajat suorittaessaan oppilasarvostelua tai lääkärit tehdessään potilaan oikeuksiin puuttuvia päätöksiä, kuten tahdonvastaista hoitoa koskevia päätöksiä. Julkista valtaa käytetään myös silloin, kun lakiin perustuvan toimivallan nojalla yksipuolisesti annetaan velvoittavia määräyksiä tai muutoin tosiasiallisesti puututaan toisen etuun tai oikeuteen, esimerkiksi valvonta- ja pelastustehtävissä annettaessa kieltoja tai käskyjä, tultaessa kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin tai kajottaessa toisen omaisuuteen.¹²

Jos kyseessä puolestaan ei ole julkisen vallan käyttö, tehtävää ei hoideta virkasuhteessa. Kuten edellä on todettu, enemmistö kunnallishallinnossa työskentelevistä onkin työsuhteessa, mikä vastaa myös yleiseurooppalaista linjaa.¹³ Tätä on pidettävä perusteltuna, koska julkisen vallan käyttöä ei sisälly tehtäviin, joissa toteutetaan yksilön lakiin perustuvaa oikeutta ilman, että tehdään valituskelpoisia päätöksiä, tai ilman, että annetaan lakiin perustuvia yksilön oikeusasemaan tai vapauteen puuttuvia määräyksiä. Tällaisia palvelujen tuottamiseen liittyviä, lähinnä toimeenpanotyyppisiksi luonnehdittavia tehtäviä hoitaa esimerkiksi pääosin varhaiskasvatus- ja terveydenhuoltohenkilöstö, joka muodostaakin merkittävän osan kuntasektorin koko henkilöstöstä. Myöskään työnantajan tavanomaiseen työjohto-oikeuteen kuuluvan päätösvalan käyttämistä ei voida pitää julkisen vallan käyttämisenä.¹⁴ Toisin sanoen esimiesasema ei yksinään välttämättä edellytä virkasuhdetta.

Myöskään kunnallisen päätöksenteon valmisteluvaiheeseen tyypillisesti kuuluvat erilaiset avustavat ja tekniset valmistelutehtävät eivät sisällä julkisen vallan käyttöä. Kysymystä on kuitenkin tarkasteltava kulloinkin kyseessä olevien viranomaistehtävien kokonaisuuden kannalta, jolloin valmistelutoimenpiteet voivat olla julkisen vallan käyttöä osana tällaista tehtäväkokonaisuutta. Jos valmistelutehtävällä esimerkiksi on merkittävä vaikutus sellaiseen päätöksentekoon, joka itsessään on katsottava julkisen vallan käyttämiseksi, myös tätä valmistelua on pidettävä julkisen vallan käyttämisenä. Tällainen tilanne voi olla kyseessä esimerkiksi tarkastustoimenpiteessä, jonka tulokseen päätös perustuu eli joka tosiasiallisesti määrää päätöksen sisällön.¹⁵

Kunnallisten päätösten määrän kasvaessa ja päätöksenteon nopeutta ja ketteryyttä sekä kunnan toiminnan tehokkuutta koskevien julkisten odotusten lisääntyessä on yhä ilmeisempää, että esittelyyn tai viranhaltijan päätöksentekoon tulevien päätösten valmistelutehtäviä on tarpeen osoittaa kunnassa niin virkasuhteiselle kuin työsuhteisellekin henkilöstölle. Vaikka kyseessä ei olisikaan lain esitöissä tarkoitettu muodollinen valmistelutoimenpide, kuten tarkastus, on valmistelija usein kuitenkin käytännön vastuussa hallintolaissa tarkoitettua asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Pelkästään tätä ei voitane pitää sellaisena julkisen vallan käyttämisenä, joka edellyttäisi, että kaikki päätösvalmisteluun osallistuvat henkilöt olisivat kuntaan nimenomaan virkasuhteessa. Tästä huolimatta on huomattava, että vaikka henkilön tehtäviin sisältyisi julkisen vallan käyttöä vain vähäisessä määrin, hänen tulee olla kuntaan virkasuhteessa.¹⁶

Tilanteissa, joissa samoja tehtäviä hoidetaan sekä kunnan omana toimintana että yksityiseltä palveluntuottajalta hankittavana ostopalveluna, julkisen vallan käyttöä on perusteltua arvioida samalla

¹² Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. Alma Talent 2019, s. 560.

¹³ Kulla 2006, s. 1161.

¹⁴ HE 268/2014 vp, s. 202/I.

¹⁵ HE 268/2014 vp, s. 201/II.

¹⁶ HE 268/2014 vp, s. 202/I.



tavoin. Esimerkiksi isyyslain 16 §:n nojalla tapahtuva isyyden tunnustaminen ennen lapsen syntymää voidaan ilmoittaa kunnan virkasuhteiselle tai työsuhteiselle terveydenhuollon ammattilaiselle neuvolassa samoin kuin työsuhteiselle terveydenhuollon ammattilaiselle kunnalle neuvolapalveluja tuottavassa yrityksessä. Ilmoituksella on oikeusvaikutuksia ja ilmoituksen vastaanottaja voi tietyin edellytyksin myös kieltäytyä vastaanottamasta sitä, joten vastaanottamista voidaan ainakin joltain osin luonnehtia julkisen vallan käytöksi, ei kuitenkaan merkittäväksi julkisen vallan käytöksi, jota ei saa ulkoistaa.

Julkisen vallan käsitettä voidaan kaiken kaikkiaan pitää tulkinnanvaraisena, myös niin, että sen tulkinta vaihtelee eri yhteyksissä.¹⁷

2.2.2 Virkasuhteen erityispiirteet

Julkisoikeudellisuus virkasuhteen tunnusmerkkinä on osittain muodollinen. Virkasuhteen käsitettä ei määritellä laissa, vaan se määräytyy useiden yksittäisten sääntelyiden pohjalta. Virkasuhteen perinteinen kriteeristö, jossa korostetaan julkisen vallan käyttäjän yksipuolista määräämisvaltaa ”hallintoalamaisiin” ja hänen turvattua asemaansa, on ohentunut. Silti virkasuhteen julkisoikeudellisuus näkyy edelleen erona työsuhteeseen niin syntyvän, velvollisuuksien kuin vastuunkin osalta.¹⁸

Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan käyttöä koskevat lainmukaisuuden, yhtenäisyyden ja objektiivisuuden tavoitteet voidaan johtaa suoraan tästä periaatteesta.¹⁹ Viranhaltijan tulee julkisen vallan käyttäjänä toimia professionaalisten arvojen mukaan puolueettomasti ja tehokkaasti. Korkeatasoinen viranhaltijamoraali ja eettisesti korkeatasoinen päätöksenteko ovat jatkuva tavoite julkisessa hallinnossa ja eritoten kunnissa, missä suurin osa kansalaisia konkreettisesti koskevista palvelulinjauksista ja -hankinnoista tehdään.²⁰

Eräs keskeisimpiä ja varsinkin julkisessa keskustelussa useimmin mainittuja virkasuhteen erityispiirteitä on *vir kavastuu*. Viranhaltijalla on korostettu velvollisuus toimia asemaansa liittyvien velvoitteiden mukaisesti, mikä ilmenee muun ohessa siitä, että rikkomukset on kriminalisoitu. Taustalla on ajatus, että virkavastuusaäntelyllä voidaan taata hallinnon asiakkaisiin suuntautuvien tehtävien ja kohdistuvien toimenpiteiden asianmukainen hoito. Samalla kyse on oikeussuojan takeiden ja lainalaisuuden vaatimuksen painottamisesta sekä riittävän asiantuntemuksen varmistamisesta.²¹

Harvemmin mainittu, mutta yhtä lailla keskeinen virkasuhteen erityispiirre on *vir assapysymisoikeus*. Virassapysymisoikeutta voidaan perustella yhtäältä perustuslain 18 §:n 3 momentin yleisellä kiellolla erottaa ketään työstä ilman laillista perustetta, mutta toisaalta myös viranhaltijan työntekijää riippumattomammalla asemalla suhteessa työnantajaan. Viranhaltijan on noudatettava lainalaisuusperiaatetta, mistä johtuu rajoituksia hänen kuuliaisuusvelvollisuuteensa. Lisäksi viranhaltijalta vaaditaan objektiivista ja puolueetonta suhtautumista käsiteltäviin asioihin ja hallinnon asiakkaisiin, tarvittaessa jopa työnantajansa intressien kustannuksella. Tämän johdosta viranhaltijoiden palvelussuhteen jatkuvuus on turvattu eräissä suhteissa paremmin kuin työntekijöiden: laissa säädetyt irtisanomisperusteet on muotoiltu jossain määrin eri tavoin ja tuomioistuimen ratkaisu, jolla viranomaisen päätös

¹⁷ Tapio Lappi-Seppälä – Kaarlo Hakamies – Pekka Koskinen – Matti Majanen – Sakari Melander – Kimmo Nuotio – Ari-Matti Nuutila – Timo Ojala – Ilkka Rautio, Rikosoikeus. Sanoma Pro 2013, s. 1147. Ks. myös Tuori 1998 *passim*.

¹⁸ Kulla 2006, s. 1161.

¹⁹ VM 10/2011. Selvitys kuntalain uudistustarpeista. Valtiovarainministeriö 2011, s. 104.

²⁰ Rinna Ikola-Norrbäck – Asko Uoti, Kunnallishallinnon eettiset periaatteet: Oikeudellisen sääntelyn tarve, mahdollisuudet ja rajat. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2012, s. 206–220, 207.

²¹ Seppo Koskinen – Heikki Kulla, Virkamiesoikeuden perusteet. Talentum Media 2019, s. 328.

virkasuhteen päättämisestä kumotaan, johtaa eräin poikkeuksin virkasuhteen jatkumiseen suoraan lain nojalla (jatkuvuusperiaate).²²

2.2.3 Julkisyhteisön työntekijän oikeusaseman erityispiirteet

Julkisyhteisön työntekijöiden oikeusasema yksityisen sektorin työntekijöihin verrattuna eriytyy erityisesti korostuneen vastuunormiston kautta. Varsinkin kunnallishallinnossa myös työsuhteiset työntekijät osallistuvat hallintotehtävien hoitamiseen. Onkin katsottu tarpeelliseksi, että rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu eräiltä osin myös julkisyhteisön työntekijöihin.²³ Rikoslaisissa tarkoitetuista virkariikoksista lahjusriikoksiin ja virkasalaisuuden rikkomiseen voivat aina syyllistyä myös kunnan työntekijät. Tämän lisäksi kunnan työntekijä, joka poikkeuksellisesti käyttää julkista valtaa, voi syyllistyä myös muihin virkariikoksiin. Rikosoikeudellisen vastuun lisäksi kuntien työsopimussuhteinen henkilöstö on myös vahingonkorvausvastuussa menettelystään tai laiminlyönnistään.²⁴

2.3 YHTENÄISTÄ KUNNALLISTA PALVELUSSUHDETTA KOSKENEET POHDINNAT

Kuntien palveluksessa olevien henkilöiden aseman yhtenäistämistä on pohdittu ainakin jo 1960-luvun lopulta.²⁵ Viimeisin vakavampi yritys tapahtui 1990-luvulla eduskunnan edellytettyä erään vuoden 1976 kunnallislakia koskevan lainmuutoksen yhteydessä lainsäädännöllisiä toimenpiteitä "siten, että kunnissa voidaan tulevaisuudessa siirtyä tehtävien hoitamiseen liittyvän yhtäläisen vastuun periaatetta noudattaen yhteen palvelussuhteeseen".²⁶ Pian tämän jälkeen kunnalliskomitea esitti, että kunnallishallinnossa siirryttäisiin mahdollisimman lähellä työsuhdetta olevaan kunnalliseen työsuhteeseen. Tavoitteena olisi ollut hallinnon yksinkertaistaminen ja henkilöstön aseman yhdenmukaistaminen. Hallinnon lainalaisuus, oikeusturvan vaatimukset sekä kunnan tehtävien häiriötön suorittaminen olisi kuitenkin tullut turvata muun muassa soveltamalla kunnallisessa työsuhteessa laajaa tehtäviin sidottua virkavastuuta. Vaihtoehtoisena ratkaisuna komitea pohti virka- ja työsuhteen asteittaista lähentämistä toisiinsa esimerkiksi mahdollistamalla lainsäädännöllä se, että työsuhteinen henkilöstö voi käyttää julkista valtaa.²⁷

Kunnalliskomitean mietinnössä esitettyä tavoitetta valmisteltiin kuntien palvelussuhdetyöryhmässä, joka ei päässyt yksimielisyyteen, vaan esitti kaksi vaihtoehtoista mallia, joista toinen oli olemassa olleeseen virkasuhteen ja työsuhteen erillisyyteen perustuva ja toinen työsuhtejärjestelmään siirtymiseen perustuva.²⁸ Jälkimmäinen vaihtoehto, jota työryhmän enemmistö kannatti, olisi tarkoittanut työsuhteeseen siirtymisen lisäksi kuitenkin myös lukuisia erityisnormeja julkista valtaa käyttäviä työntekijöitä varten, koskien esimerkiksi julkisen vallan käyttöön liittyvää virkavastuuta ja työntekijöiden riittävää informoimista tästä vastuusta, lakisääteisten tehtävien suorittamisvelvollisuutta työsopimuksesta riippumatta, palvelussuhteen jatkuvuusperiaatetta, hallintosääntöön otettavia määräyksiä muun muassa palvelussuhteeseen ottamisesta sekä työtaisteluoikeuden rajoittamista. Eri-tyisnormien yhteisvaikutus olisi tehnyt julkista valtaa käyttävän työntekijän asemasta varsin samanlaisen kuin tuolloin oli ja nykyisinkin on viranhaltijan asema. Vaihtoehto olisi sisältänyt myös valitus-

²² Koskinen – Kulla 2019, s. 22.

²³ Koskinen – Kulla 2019, s. 328. Ks. myös edellä 2.2.1 jaksossa mainitun isyylain (11/2015) 16 §:n 6 momentti, jonka mukaan isyyden tunnustamisilmoituksen vastaanottavaan terveydenhuollon ammattilaiseen sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, vaikka hän olisi työsuhteessa yksityiseen palveluntarjoajaan.

²⁴ HE 268/2014 vp, s. 78/II.

²⁵ SM/KO 1/1994. Kuntien palvelussuhdetyöryhmän muistio. Sisäasiainministeriö 1994, s. 1.

²⁶ EV – HE 70/1992 vp laeiksi kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain muuttamisesta, s. 1.

²⁷ KM 1993:33. Kuntalaki: Kunnalliskomitean mietintö, s. 245–247.

²⁸ SM/KO 1/1994, s. 26.



kiellon työsopimusta ja työsuhdetta koskevissa asioissa sikäli kuin asia ei koske julkista valtaa käyttävän työntekijän hallintosäännössä mainittuja tehtäviä.²⁹ Pyrkimys uudistuksiin ei lopulta kuitenkaan johtanut lainsäädäntötoimiin, vaan vuoden 1995 kuntalaissa pysytettiin nykyisinkin voimassa oleva jako kunnallisten virkasuhteiden ja työsuhteiden välillä.

Kunnallisten viranhaltijoiden oikeusasemaa 2000-luvun alussa pohtinut toimikunta ei sekään päässyt yksimielisyyteen työsuhdepohjaiseen palvelussuhteeseen siirtymisestä, viitaten samoihin julkisen vallan käyttöä koskeviin erityiskysymyksiin kuin kuntien palvelussuhdetyöryhmäkin. Toimikunta päätyi sen sijaan valmistelemaan nykyisen kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003, *viranhaltijalaki*) pohjana olleen ehdotuksensa.³⁰

Kuntalain valmistelun alkuvaiheessa toiminut kuntalain kokonaisuudistusta kartoittava työryhmä, joka jätti selvityksensä vuonna 2011, esitti tuolloin kaavailun parlamentaarisen komitean työn pohjaksi, että komitea selvittäisi kahden palvelussuhdelajin aiheuttamat ongelmat kunnille ja harkitsisi, voitaisiinko valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat huomioon ottaen ottaa kunnissa käyttöön yhtenäinen palvelussuhde, työsuhde.³¹ Parlamentaarista komiteaa ei koskaan tullut, mutta kuntalain kokonaisuudistusta varten asetettiin vuonna 2012 parlamentaarinen seurantaryhmä, työvaliokunta ja valmistelujaostoja. Näiden työn pohjalta valmistellussa hallituksen esitysluonnoksessa viitattiin kuitenkin vain 1990-luvulla tapahtuneeseen yhtä palvelussuhdelajia, kunnallista työsuhdetta, koskevaan työryhmävalmisteluun ja siihen, ettei kaikkia asiaan liittyviä ongelmia ollut onnistuttu ratkaisemaan. Samalla todettiin, että julkisen vallan käyttämiseen liittyviä ongelmia ei ole kyetty ratkaisemaan vielä, joten kuntalakiin ei oltu esittämässä tähän liittyviä muutoksia.³² Hallituksen esitysluonnoksesta annetuissa 402 lausunnossa henkilöstöä koskevia säännöksiä kommentoitiin erittäin vähän, kuitenkin niin, että kantaa otettiin lähinnä siihen, että kunnissa tulisi päästä yhteen palvelussuhdelajiin.³³ Työryhmäesityksestä ja lausuntopalautteesta huolimatta kuntalakiin johtaneessa hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ehdotettu tällaista muutosta, vaan pitäydettiin aiemmassa linjauksessa.³⁴

Näiden useiden yritysten valossa on ilmeistä, ettei yhtenäistä kunnallista palvelussuhdetta ole lähiaikoina odotettavissa. Siksi virkasuhdetta ja työsuhdetta koskevien kunnan päätösten tarkastelu riittävästi ja niiden erityispiirteiden arviointi on edelleen paikallaan.

3 OIKEUSSUOJAKEINOT

3.1 MUUTOKSENHAKUOIKEUS

Virkasuhteita koskeva kunnan päätöksenteko on julkisen vallan käyttöä.³⁵ Asianosaisen muutoksenhakuoikeuden lisäksi päätökset ovat kunnan jäsenyyteen perustuvan laajan muutoksenhakuoikeuden piirissä. Tämä on yksi tapana valvoa kunnan toiminnan laillisuutta ja julkisten varojen käyttöä.³⁶ Valvontaintressin huomioimista on pidettävä perusteltuna erityisesti siltä osin kuin kyseessä ovat

²⁹ SM/KO 1/1994, s. 33.

³⁰ KM 2002:6. Kunnallisen viranhaltijan oikeusasematoimikunnan mietintö, s. 17.

³¹ VM 10/2011, s. 107.

³² HE-luonnos 8.5.2014. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 82.

³³ Yhteenveto kuntalakiluonnosta koskevista lausunnoista. Valtiovarainministeriö 2014, s. 28.

³⁴ HE 268/2014 vp, s. 79/l.

³⁵ HE 268/2014 vp, s. 202/l.

³⁶ HE 61/2019 vp laeiksi kuntalain 142 ja 144 §:n ja pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain muuttamisesta, s. 4.

päätökset, jotka koskevat sitä, kenellä on tai ei ole oikeutta jatkossa käyttää kunnalle kuuluvaa julkista valtaa.

Muutoksenhakuoikeudella on kolme perustehtävää. Se mahdollistaa julkista valtaa käyttävän viranomaisen päätöksenteon lainmukaisuuden arvioinnin, toteuttaa oikeusturvaa ja ylläpitää oikeusvarmuutta. Lainmukaisuuden arviointi ja oikeusturvan toteuttaminen liittyvät kiinteästi toisiinsa; jälkimmäistä toteutetaan edellisen kautta. Muutoksenhakuviranomaisen arvioi yhtäältä päätöksen lainmukaisuutta ja usen myös sen pohjana olleen tiedon riittävyttä. Siltä osin kuin muutoksenhakuoikeuden määrittely rajaa muutoshakemuksen vireillepano-oikeutta, sillä on myös oikeusvarmuutta ylläpitävä tehtävä, koska päätöksen pysyvyys riippuu sen lainvoimaisuudesta.³⁷

Kuten edellä 2.2.1 jaksossa on todettu, julkisen vallan käsite on tulkinnanvarainen ja sen sisältö saattaa ajan kuluessa muuttua. Kun kyseessä on julkista valtaa käyttävien luonnollisten henkilöiden palvelussuhteita koskevan päätöksenteon arviointi, ei käsitettä ole kuitenkaan syytä tulkita ainakaan sen kaikkein laajimmassa merkityksessä. Näin myös siitä syystä, että virkavastuun ja myös julkisyhteisön työntekijää koskevan vastuun osalta on pidettävä huolta, ettei se muodostu kohtuuttoman ankaraksi ja myös, että kyseessä olevan henkilön oikeusturvasta on huolehdittu.³⁸ Tästä huolimatta on ilmeistä, että nimenomaan viranhaltijoiden nimittämispäätökset eli päätökset siitä, kenelle annetaan yksipuolinen toimivalta tehdä toisen (kuntalaisen) etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen kohdistuvia toimenpiteitä ja kenelle ei, ovat juuri sellaisia päätöksiä, joihin kuntalaisen valvontaintressin voidaan olettaa kohdistuvan. Vastaavasti työntekijöiden nimittämispäätökset eli päätökset siitä, kuka otetaan kunnan palvelukseen ilman, että hänellä olisi vastaavaa yksipuolista toimivaltaa, eivät nähdäkseni voi perustellusti olla samanlaisen valvontaintressin kohteena. Mahdollinen intressi voi tässä tapauksessa kohdistua lähinnä julkisen hallinnon valvontaan yleisellä tasolla.

Vuoden 2020 alussa voimaan tullut kuntalain muutos, jonka mukaan kunnallisvalituksen jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa, ei vaaranna oikeusturvaa, koska oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus hallinto-oikeuteen pysyvät joka tapauksessa mahdollisina. Laissa säädettyjen valituslupaperusteiden avulla turvataan asianosaisen sekä kunnan jäsenen oikeussuoja silloinkin, kun asiassa on tarpeen saada ylimmän oikeusasteen ratkaisu. Muutoksenhakujärjestelmän selkeyttämisen, lainvoimaisen päätöksen saamisen nopeutumisen sekä korkeimman hallinto-oikeuden aiempaa paremman oikeuskäytännön ohjaamismahdollisuuden arvioidaan pikemminkin parantavan oikeusturvaa.³⁹

Olen aiemmin tarkastellut kuntalain mukaisia muutoksenhakukeinoja, eli oikaisuvaatimusta ja kunnallisvalitusta, sekä hallintovalitusta yksityisoikeudellisessa kontekstissa vahingonkorvaukseen liittyen. Oikaisuvaatimus ja kunnallisvalitus ovat yhtäältä asianosaiselle tarjolla olevia oikeussuojateitä ja toisaalta kuntalaisen valvontakeinoja myös virkasuhteita ja työsuhteita koskevissa päätöksissä. Samoin on todettava kuntalain mukaisten muutoksenhakukeinojen ja hallintovalituksen keskeisestä erosta: Hallintovalitus, joka on asianosaisen käytettävissä oleva oikeussuojakeino, sulkisi pois kunnan jäsenen valvontavalitusmahdollisuuden.⁴⁰

Viranhaltijalain 50 §:n mukaan työnantajan eli kunnan viranhaltijalain nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta siten kuin kuntalaisissa oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja kunnallisvalituksesta säädetään. Tämä säännös vastaa myös aiemmin vallinnutta oikeustilaa.⁴¹ Kun otetaan huomioon,

³⁷ Mäenpää 2007, s. 268–269.

³⁸ Koskinen – Kulla 2019, s. 328.

³⁹ HE 61/2019 vp, s. 14.

⁴⁰ Sami Sarvilinna, Kunnan päätös vahingonkorvausasiassa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2016, s. 8–28, 26.

⁴¹ HE 196/2002 vp laiksi kunnallisesta viranhaltijasta ja laiksi kuntalain muuttamisesta, s. 69/II.



että erityisesti kunnalliseen virkaan ottamista koskevat päätökset voi olla tarpeen altistaa valvontavalituksille, on tätä ratkaisua pidettävä perusteltuna, vaikka useimmat muut päätökset todennäköisesti ovatkin ennemminkin asianosaisen valitusintressin piirissä. Sitä, että erilaiset kunnallista viranhaltijaa koskevat päätökset olisivat erilaisten hallintolainkäytön piiriin kuuluvien muutoksenhakumettelyjen kohteena, ei sen sijaan voitaisi pitää perusteltuna sen enempää selkeyden kuin johdonmukaisuudenkaan näkökulmasta.

Punninnassa hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen välillä merkitystä on toisaalta annettu myös sille, että johtaviin viranhaltijoihin kohdistuvien ratkaisujen oikeellisuuden on kunnallisen demokratian luonteen vuoksi oltava myös kunnan jäsenten valvontamahdollisuuden piirissä, vaikka ns. tavallisten viranhaltijoiden asiat eivät sitä olisi.⁴²

3.2 SIVILIPROSESSI

Jos kunta on osapuolena yksityisoikeudellisessa sopimuksessa, sopimuksen toinen osapuoli voi haastaa kunnan yleiseen alioikeuteen eli käräjäoikeuteen vastaamaan sopimusrikkomuksesta. Eräissä työoikeudellisissa tapauksissa kanneoikeus on myös muilla kuin sopimuskumppaneilla, esimerkiksi työsuhteeseen ottamatta jääneellä kanssahakijalla silloin, kun kanneperusteena on tasa-arvolain tai yhdenvertaisuuslain rikkominen. Vastaavasti kunta voi esittää sopimukseen perustuvia vaatimuksia alioikeudessa. Yksityisoikeudellisia riita-asioita ei ratkaista hallintolainkäytössä, vaikka osapuolena olisi kunta.⁴³

Kanne on käytännön elämässä varsin käyttökelpoinen oikeussuojakeino, jolla asianosainen voi riitauttaa kunnan päätöksen yksityisoikeudellisin perustein ja riita-asiaain oikeudenkäyntijärjestyksessä käsiteltäväksi. Kantajan voittaessa asian ratkaisu ei kuitenkaan kohdistu kunnan tekemän sopimuksen pysyvyyteen, vaan siihen korvaus- ja hyvitysluonteiseen oikeussuojaan, jota sopimusrikkomuksesta vahinkoa kärsinyt voi saada.

Samalla kun kunnalliskomitea esitti yhteen kunnalliseen palvelussuhteeseen siirtymistä, se huomautti, että kunnallinen työsuhde olisi luonteeltaan yksityisoikeudellinen sopimussuhde. Tavanomaiseen riita-asioiden ratkaisuun verrattuna laaja muutoksenhakuoikeus saattaisi jäykistää ja vaikeuttaa työsuhteasioiden hoitoa. Siksi komitea ehdotti, että työsuopimusriidat ratkaistaisiin mahdollisimman kattavasti yleisessä tuomioistuimessa (tai työtuomioistuimessa). Muutoksenhakua hallintotuomioistuimeen olisi komitean mukaan tullut rajoittaa ottamalla kuntalakiin tätä koskeva säännös, joka kuitenkin jäi valmisteltavaksi erillishankkeena.⁴⁴

Kuntien palvelussuhdetyöryhmän enemmistö esittikin sittemmin valituskieltoa työsuopimusta ja työsuhdetta koskevissa asioissa, poikkeuksena kuitenkin esitetyn ”julkista valtaa käyttävän työntekijän” hallintosäännössä tarkoitetut velvollisuudet sekä työsuhteeseen ottamista koskevat päätökset siltä osin kuin kyse olisi siitä, ettei työsuhteeseen otettu henkilö täytä kelpoisuusvaatimuksia. Valituskieltoa koskevaan säännökseen esitettiin lisäksi nimenomaista viittausta mahdollisuuteen saattaa asia riita-asiana yleisen tuomioistuimen tai työtuomioistuimen ratkaistavaksi. Työryhmän enemmistö katsoi, että saman asian käsitteleminen kahdessa lainkäyttöjärjestyksessä ei olisi tarkoituksenmukaista ja että kunnan työntekijän oikeussuoja olisi turvattu yhdelläkin oikeustiellä. Valituskielto ei myöskään loukkaisi kilpahakijoiden oikeusturvaa, koska heillä ei kuitenkaan olisi oikeutta tulla valituksi kyseiseen tehtävään ja heillä olisi joka tapauksessa mahdollisuus nostaa tasa-arvolaissa tarkoitettu

⁴² Kirsi Kuusikko – Mikko Lindroos – Mirva Lohiniva-Kerkelä, Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen. Valtioneuvoston kanslia 2019, s. 234.

⁴³ Harjula – Prättälä 2019, s. 885.

⁴⁴ KM 1993:33, s. 247.

hyvityskanne. Mahdollinen työsopimuslaissa säädetyn syrjäntäkiellon rikkominen puolestaan voisi johtaa työnantajan tuomitsemiseen rikkomuksesta rangaistukseen.⁴⁵

3.3 LAILLISUUSVALVONTA

Kunnan puolueeton päätöksenteko, toimivallan asianmukainen käyttö ja kunnan toimialan tulkinta ovat perinteisesti olleet seikkoja, joiden oikeudellinen valvonta on ollut kunnan jäsenten vastuulla.⁴⁶ Niinpä ajatus siitä, että kunnan työsuhteen osapuolena tekemät ratkaisut suljettaisiin hallinto-oikeudellisen muutoksenhaun ulkopuolelle, rajoittaisi ainakin periaatteessa kuntalaisten, samoin kuin kunnan työntekijöiksi haluavien ja kunnan työntekijöiden, käytössä olevia oikeussuojakeinoja. Käytännössä toimenpiteen rajoittava vaikutus olisi todennäköisesti vähäinen. Tästä huolimatta ehdotusta voidaan arvostella siitä, että se lisää kunnan johtavassa asemassa olevien työntekijöiden ja viranhaltijoiden sellaista toimivaltaa, johon pitäisi voida kohdistaa jälkikontrollitoimenpiteitä, jollei muusta syystä niin siksi, että toimivallan väärinkäytön ennalta ehkäiseminen on perusteltua.

Kuntien palvelussuhdetyöryhmän enemmistö totesi 1990-luvulla, että tämä ei kuitenkaan olisi valituskiellon ehdoton este, koska valittaminen kelpoisuusperusteella jäisi sallituksi ja koska menettelyvirheeseen syyllistyvät päätöksentekijät tai esittelijät toimivat joka tapauksessa virkavastuulla ja ainakin törkeästi menetyt työntekijä voidaan myös irtisanoa. Myös laillisuusvalvontaviranomaiset valvovat kunnallisen toiminnan lainmukaisuutta ja niille voidaan tarvittaessa kannella. Niinpä myös kuntalaisilla olisi riittävät mahdollisuudet puuttua kunnan lainvastaisiin päätöksiin työsuhdetta koskeissa asioissa.⁴⁷

Laillisuusvalvontaviranomaiset eivät kuitenkaan ole muutoksenhakuviranomaisia. Niillä ei ole toimivaltaa puuttua yksittäisiin päätöksiin silloinkaan, kun päätös on lain vastainen. Sen sijaan lainvalvontaviranomaisen moite tai riski sellaisesta on tekijä, jolla voidaan arvioida olevan ennakkollista vaikutusta kunnan viranomaisen toimintaan ja tätä kautta sen tekemien päätösten yleiseen lainmukaisuuteen.

Kuntien toimintaa koskevia laillisuusvalvontaviranomaisia on useita. Ylimpien laillisuusvalvojien, eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin, lisäksi palvelussuhteiden kannalta merkittäviä valvontatehtäviä on muun muassa aluehallintovirastolla, tasa-arvovaltuutetulla ja yhdenvertaisuusvaltuutetulla.

4 KUNNAN PÄÄTÖKSET PALVELUSSUHDEASIOISSA

4.1 RAJAUKSET

Tässä jaksossa tarkastellaan erityisesti niitä palvelussuhdetta koskevia kunnan päätöksiä, joilla on kaikkein huomattavin vaikutus kunnan ja viranhaltijan tai työntekijän välisen oikeussuhteen syntyymiseen, eli virkaan ottamista tai työsopimuksen tekemistä koskevia päätöksiä, samoin kuin tällaisia päätöksiä koskevia oikeussuojakeinoja. Tarkastelu kohdistuu myös tällaisen oikeussuhteen päättymistä eli virkasuhteen tai työsuhteen purkamista tai irtisanomista koskeviin päätöksiin. Palvelussuhteita koskee suuri joukko muitakin enemmän tai vähemmän merkityksellisiä kunnan päätöksiä, esimerkiksi liittyen palvelussuhdelajin muutokseen, virantoimituksesta pidättämiseen, varoituksen antamiseen tai vaikkapa kuntalain 42 §:n mukaiseen kunnanjohtajan johtajasopimuksen hyväksymi-

⁴⁵ SM/KO 1/1994, liite 2, s. 8–9.

⁴⁶ Kuusikko ym. 2019, s. 35.

⁴⁷ SM/KO 1/1994, liite 2, s. 8–9.



seen. Myös näitä tarkastellaan lyhyesti jäljempänä. Muut, lähinnä rutiininomaiset päätökset liittyen esimerkiksi lomiin tai vapaisiin tai vastaaviin hallinnollisiin toimenpiteisiin on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle.

4.2 VIRKAAN OTTAMINEN

4.2.1 Päätös

Virkasuhteella tarkoitetaan julkisoikeudellista, viranomaisen ja luonnollisen henkilön välistä palvelusuhdetta. Kunnallinen virkasuhde syntyy virkaanottopäätöksellä eli kunnan yksipuolisella hallinto-toimella, vaikka virkaan ottaminen edellyttääkin virkaan otettavan suostumusta.⁴⁸ Virkasuhde ei välttämättä kytkeydy tiettyyn hallinnollisesti perustettuun virkaan, vaan virkoja voidaan lakkauttaa tai siirtää toiseen toimipisteeseen viranhaltijan virkasuhteen välttämättä katkeamatta.⁴⁹

Virkaan ottaminen tapahtuu viranhaltijalain pääsäännön mukaan julkisen haun perusteella. Vaikka laissa on joitakin poikkeuksia tästä pääsäännöstä, useimmiten on kuitenkin niin, että virka on julkisesti avoinna haettavaksi kaikille siitä kiinnostuneille. Perustuslain 125 §:n 2 momentissa tarkoitettujen julkisten virkojen yleiset nimitysperusteet, taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto, koskevat myös kuntien virkoja. Taidolla tarkoitetaan lähinnä koulutuksen ja kokemuksen kautta saatua osaamista, kyvyllä tuloksellisen työskentelyn edellyttämiä henkilökohtaisia ominaisuuksia ja koetellulla kansalaiskunnolla viran hoidon kannalta merkityksellisiä ansioita sekä nuhteetonta käytöstä. Yleisiä nimitysperusteita on tulkittava rinnan täytettävänä olevan viran yleisten ja erityisten kelpoisuusehtojen kanssa.⁵⁰ Niinpä kunnalliseen virkaan tulee valita sen tehtävien hoitamisen kannalta ansioitunein eli pätevin henkilö, pikemmin kuin henkilö, joka kenties on aate- tai ajatusmaailmaltaan sopivin. Yleisten nimitysperusteiden ja viran kelpoisuusehtojen toteutumisen tarkastelu julkisen hakumenettelyn kautta ei ole ongelmallista kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta, jos ohjenuorana pitää sitä, että kunnallisen itsehallinnon keskeistä tarkoitusta, kunnan asukkaiden paikallista osallistumis- ja päätösvaltaa, edistää parhaiten se, että kunnan palveluksessa on kyvykkäin ja paras mahdollinen henkilöstö.⁵¹

Julkisella hakumenettelyllä on myös tärkeä hallinnon avoimuusperiaatetta toteuttava tehtävä. Menettelyyn olennaisena osana kuuluva julkisuus (luottamuksellisuuden/salassapidon vastakohtana) on silti omiaan rajoittamaan sitä henkilöpiiriä, joka osallistuu hakuun. Erityisesti henkilö, jonka sen hetken työnantajan voidaan olettaa suhtautuvan kielteisesti siihen, että hän on hakemassa muuta työpaikkaa, saattaa pitää pelkkää hakemuksen julkiseksi tuloa niin suurena riskinä, että jättää kokonaan hakematta. Virkaa hakeva henkilö altistaa itsensä muutenkin julkisuudessa tapahtuvalle arvioinnille ja sille, että myös hakuprosessista karsiutuminen on julkinen tieto. Tästä huolimatta virantäyttömenettelyn julkisuudelle on vankat perusteet. Kun kyseessä on tehtävä, jossa määritelmällisesti käytetään julkista valtaa, kuntalaisten on syytä tietää, ketkä ovat tehtävää hakemassa ja millä ansioil-la. Se, että julkinen menettely saattaa rajata pois joitakin muuten päteviä viranhakijoita, on pienempi ongelma kuin ei-julkinen virantäyttö olisi hallinnon avoimuuden ja päätöksenteon demokraattisen valvonnan kannalta.

Julkisesta hakumenettelystä voidaan viranhaltijalain 4 §:n 3 momentin nojalla poiketa muun muassa silloin, kun avoin virka täytetään määräajaksi. Muutoin kuin tässä suhteessa viran vakinaisella ja määräaikaisella täyttämällä ei ole menettelyn tai päätökseen kohdistettävien oikeussuojakeinojen suh-

⁴⁸ HE 268/2014 vp, s. 33/l.

⁴⁹ Martti Kairinen – Seppo Koskinen – Kimmo Nieminen – Vesa Ullakonoja – Mika Valkonen, Työoikeus. Sanoma Pro 2013, s. 115.

⁵⁰ HE 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, s. 180/l.

⁵¹ Ikola-Norrbacka – Uoti 2012, s. 211.

teen eroa. Koska muita hakijoita ei ole, oikaisuvaatimus tai kunnallisvalitus voi perustua lähinnä kunnan jäsenen valvontaintressiin.

Virkaan voidaan ottaa vain henkilö, joka on hakenut sitä määräajassa. Tästä poikkeuksen muodostaa kunnanjohtajan virka, johon voidaan viranhaltijain 5 §:n nojalla suostumuksensa perusteella ottaa myös henkilö, joka ei ole hakenut sitä. Valtuusto voi päättää myös muun viran täyttämisestä suostumuksen perusteella.

Suostumusta koskevaa poikkeussäännöstä ei ole lain esitöissä varsinaisesti perusteltu ja sen alkupe räisenä tarkoituksena lieneekin ollut, että suostumusmenettely suojaisi kunnanjohtajan virasta kiinnostuneita julkiselta, lopputulokseltaan epävarmalta hakumenettelyltä ja tarjoaisi heille epävirallisen kanavan tilanteen ja omien mahdollisuuksiensa kartoittamiselle. Korkein hallinto-oikeus on sittemmin katsonut, ettei tietoa henkilöstä, joka on antanut suostumuksen kunnanjohtajan virkaan, ole syytä arvioida eri tavalla kuin tietoa henkilöstä, joka on hakenut virkaa. Kummassakin tapauksessa kyseessä on julkinen tieto.⁵² Aivan äskettäin korkein hallinto-oikeus on katsonut myös, että tieto headhunting-menettelyssä mukana olleesta henkilöstä, joka ei lopulta ole antanut suostumustaan kunnanjohtajan virkaan, on sekin julkinen tieto.⁵³

Suostumusmenettelyä ei edellä mainittujen ratkaisujen valossa enää voida pitää olennaisena ongelmana hallinnon avoimuusperiaatteen toteutumisen kannalta. Koska suostumus kuitenkin voidaan antaa missä vain virantäyttöprosessin vaiheessa, jopa vasta juuri ennen päätöksentekoa, se ei toteuta yhdenvertaisuuden periaatetta eikä hyvään hallintoon kuuluvaa huolellisen valmistelun tavoitetta. Suostumusmenettelyä ei siksi edelleenkään voida uskottavasti perustella, vaan se altistaa prosessin moitteille poliittisesta sisäpiirileikistä.⁵⁴ Suostumusmenettely olisi paikallaan lakkauttaa viimeistään viranhaltijalakia seuraavan kerran uudistettaessa.

Virkaan ottamisesta tehdään asianmukaisesti perusteltu päätös. Jos päätös perustuu monijäsenen toimielimen toimittamaan vaaliin, voidaan sen perustelut hallintolain 45 §:n 2 momentin 2 kohdan poikkeamissäännöksen nojalla jättää esittämättä; tällöinkin päätöksen valmistelu on hoidettava huolellisesti ja toimielimelle tehtävän päätösesityksen tulee olla perusteltu. Erityisesti on huomattava, että tasa-arvolain 8 §:ssä, joka koskee syrjintää työelämässä, edellytetään hakijoiden ansioiden vertailua. Virkaan otettavan henkilön kelpoisuus on osoitettava myös vaaliin perustuvassa päätöksessä, vaikka sitä ei edellä mainitun poikkeamissäännöksen nojalla muuten perusteltaisi. Jos vaaliin perustuvasta päätöksestä tehdään oikaisuvaatimus, perustelut on hallintolain 49 g §:n 1 momentin nojalla esitettävä oikaisuvaatimukseen annettavassa päätöksessä, koska perustelujen voidaan katsoa olevan varsinaiseen muutoksenhakuun rinnastettavassa oikaisuvaatimusmenettelyssä keskeisemmässä roolissa kuin ensi vaiheen hallintopäätöstä tehtäessä.⁵⁵ Jos kyseessä on valtuuston toimittamaan vaaliin perustuva valintapäätös, johon kuntalain 135 §:n nojalla haetaan muutosta suoraan kunnallisvalituksella, sen perustelut on vastaavasti esitettävä hallinto-oikeudelle annettavassa lausunnossa.

4.2.2 Muutoksenhaku

Kunnan viranomaisen tekemä virkaan ottamista koskeva päätös on oikaisuvaatimus- ja kunnallisvalituskelpoinen. Tätä kysymystä ei voida pitää epäselvänä.

⁵² KHO 2013:188.

⁵³ KHO 2019:169. Korkein hallinto-oikeus totesi, että kaupunginjohtaja on merkittävää julkista valtaa käyttävä viranhaltija ja headhunting-menettely käytännössä rajaa ja kohdentaa valittavaksi mahdollisesti tulevien henkilöiden piiriä. Tällaisissa olosuhteissa tiedot eivät ole salassa pidettäviä niidenkään henkilöiden osalta, jotka eivät prosessin kuluessa ole antaneet suostumustaan tulla valituksi kaupunginjohtajan virkaan.

⁵⁴ Hirvonen – Mäkinen 2006, s. 81–82.

⁵⁵ HE 226/2009 vp laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta, s. 60/l.

EDILEX

Oikeussuojan tarvetta tällaisessa asiassa voi olla sekä asianosaisella (kanssahakijalla) että kuntalaisella valvontaintressin näkökulmasta. Jälkimmäisessä tapauksessa muutoksenhakijalla voi olla tiedossa viranhakija, jota hän pitää valittua henkilöä ansioituneempana tai parempana kyseiseen virkaan, tai sitten muutoksenhakijan tarkoituksena on vain estää valitun henkilön virkaan ottaminen ilman vaihtoehtokandidaatin tarjoamista.

Oikaisuvaatimusta käsittelevä kunnan viranomaisena voi muuttaa päätöstä siten, että se valitsee virkaan eri henkilön kuin ensimmäisellä päätöksellä on valittu. Kunnallisvalitusta käsitellessään hallintotuomioistuin puolestaan voi vain kumota päätöksen muttei muuttaa sitä. Tätä hallintotuomioistuimen kassatorista päätösvaltaa perustellaan kunnallisella itsehallinnolla, joka edellyttää, ettei tuomioistuin sisällöllisesti puutu kunnan päätöksentekoon. Niinpä menestyessään kunnallisvalitus johtaa virkaanottopäätöksen kumoamiseen eli siihen, ettei virkaan ole otettu ketään.⁵⁶

Hallintotuomioistuimet ovat poikenneet kassatorisuuden ehdottomasta tulkinnasta koskien erityisesti kunnallisten viranhaltijoiden taloudellisia kysymyksiä, kun ne ovat sovelletusta valituslajista, kunnallisvalituksesta, huolimatta antaneet myös kuntaa sitovia ratkaisuja (ks. KHO 2009:10).⁵⁷ Virkaan ottamista koskevilla kunnallisvalitusasioissa tuomioistuimet eivät toistaiseksi ole menetelleet näin.

Jos viran täyttäminen on mahdollisesti muuttuneista olosuhteista huolimatta edelleen ajankohtaista, kertaalleen toteutettu virantäyttöprosessi on tarpeen käynnistää uudelleen. Suomen Kuntaliiton ohjeen mukaan prosessia jatketaan pääsääntöisesti siitä kohdasta, jossa tuomioistuin on havainnut kumoamisperusteen. Jos virhe on esimerkiksi ollut jo hakuilmoituksessa, tehtävä laitetaan uudelleen haettavaksi. Jos virhe on ollut hakijoiden vertailussa, tiedustellaan käytettävissä yhä olevat hakijat ja laaditaan näistä asianmukainen vertailu. Jos virhe on tapahtunut päätöstä tehtäessä, tehdään aieman valmistelun pohjalta uusi päätös laillisessa järjestyksessä. Myös tässä kohtaa on selvitettävä, ketkä aiemmista hakijoista ovat vielä käytettävissä.⁵⁸

Jos hakumenettely käynnistetään uudelleen, hakijat uudessa prosessissa eivät välttämättä ole samat kuin ensimmäisellä kerralla ja ajan kulumisen saattaa muutenkin vaikuttaa viranhakijoiden keskinäiseen arviointiin. Erityisesti silloin, kun ensimmäinen, sittemmin kumottu päätös on pantu täytäntöön muutoksenhausta huolimatta ja virkaan valittu henkilö on ryhtynyt hoitamaan virkaa, hän ehtii muutoksenhakuprosessin aikana kartuttaa kokemustaan ja lisätä osaamistaan tavalla, joka todennäköisesti vaikuttaa myönteisesti hänen mahdollisuuksiinsa tulla valituksi virkaan myös uudella kierroksella.

Muutoksenhaulla on siten viran vakainaista täyttöä viivyttävä vaikutus, vaikka valittajalla ei olisikaan varsinaista viivytystarkoitusta, vaan aito tarkoitus saada päätös kumottua. Sen sijaan viranhoidon aloittamisen viivytystä ei muutoksenhausta yleensä aiheudu, jos virkaan valittu on tästä huolimatta valmis ottamaan sen vastaan, koska kunnalliset päätökset voidaan panna muutoksenhausta huolimatta täytäntöön. Lyhyiden määräaikaisten viranhoitojen (esimerkiksi sijaisuuksien) osalta mahdollisen muutoksenhaun vaikutus voi jäädä hyvinkin vähäiseksi, koska määräaikaisuus saattaa ehtiä alkaa ja päättyä ennen kuin asiasta saadaan lainvoimainen päätös. Kyseessä voi olla kuitenkin henkilökohmainen riski silloin, kun viranhoidon aloittaminen edellyttää olemassa olevasta vakinaisesta palvelusuhteesta irtisanoutumista. Jos virkaan valittu ei halua ottaa tällaista riskiä, viran hoito joudutaan lainvoimaista päätöstä odoteltaessa järjestämään väliaikaispohjalta. On arvioitu, että äskettäin voimaan tulleella kuntalain muutoksella (L 1575/2019) valituslupamenettelyn ulottamisesta kunnallisva-

⁵⁶ Olli Mäenpää, Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Alma Talent 2019, s. 455.

⁵⁷ Kuusikko ym. 2019, s. 23.

⁵⁸ Mika Paavilainen, Muutoksenhaku kunnallisiin henkilöstövalintapäätöksiin. [Julkaisematon koulutusaineisto] Suomen Kuntaliitto 2008, s. 34.



lituksiin on suurin merkitys kunnallisiin virantäyttöprosesseihin, joissa käytännössä toimitaan määräaikailla virkamääräyksillä tai sijaisjärjestelyin siihen asti, että valintapäätös saa lainvoiman.⁵⁹

4.3 TYÖSUHTEESEEN OTTAMINEN

4.3.1 Päätös

Työsuhteella tarkoitetaan yksityisoikeudellista, työnantajan ja luonnollisen henkilön välistä palvelusuhdetta. Työsuhteessa työntekijä tekee sopimuksen perusteella työtä työnantajalle työnantajan johdon ja valvonnan alla vastiketta vastaan. Työsuhteen perustunnusmerkistö koostuu siten sopimuksesta, toisen lukuun tekemisestä, johdosta ja valvonnasta sekä vastikkeellisuudesta.⁶⁰ Kun osapuolet allekirjoittavat työsopimuksen, heille kummallekin syntyy käsitys siitä, että työntekijä on sitoutunut tekemään työtä työnantajan johdon ja valvonnan alaisena.

Kunnallisenkin työsuhteen syntyminen edellyttää työsopimuksen tekemistä. Huolimatta siitä, että kunnan toimintaa on luonnehdittu perin päätössidonnaisiksi⁶¹, ei kunnan päätös yksinään riitä perustamaan työsuhdetta. Heteronomisen julkisen vallan käytön sijasta työsopimuksen tekeminen on molempien osapuolten yksityisautonomian piiriin kuuluva kahdenvälinen oikeustoimi. Kunnan on toki tavalla tai toisella käytännössä päätettävä, että se tekee jonkun henkilön kanssa työsopimuksen. Tällainen päätös voidaan joko tehdä nimenomaisesti tai sitten päätös ilmenee pelkästään siitä, että joku kunnan nimenkirjoitusoikeuden omaava henkilö allekirjoittaa työsopimuksen kunnan nimissä.⁶²

Periaatteessa työsopimus voidaan tehdä myös suullisesti ja sellainen voi syntyä myös konkludenttisesti, mutta käytännössä noin 90 % työsopimuksista tehdään kirjallisesti työsuhteen alkaessa, koska tämä helpottaa työsuhteen ehtojen myöhemmän toteutuksen näyttämisen.⁶³ Kunnan tekemät työsopimukset tulisi poikkeuksetta tehdä kirjallisesti, näyttöintressin lisäksi myös sillä perusteella, että kuntien tulee viranomaisina noudattaa hyvää tiedonhallintatapaa eikä oikeustoimien dokumentoimatta jättäminen täyttäisi tätä vaatimusta.

Edellä mainituista dokumentoiduista vaihtoehdoista jälkimmäinen, eli päätöksen ilmeneminen siitä, että työsopimus allekirjoitetaan, sulkee kunnan päätöksentekoa tavanomaisesti koskevat valvontakeinot pois. Kun nimenomaista päätöstä ei ole, ei ole olemassa mitään sellaista, mihin voitaisiin kohdistaa otto-oikeus, oikaisuvaatimus tai muutoksenhaku tuomioistuimessa.

Nimenomaisen työsopimuksen tekemistä koskevan päätöksen puuttumisen seuraukset otettiin huomioon myös kuntalakia koskevassa lainvalmistelussa, kun hallituksen esityksessä todettiin, ettei työsuhteeseen ottamista ole säännelty niin muotosidonnaisesti kuin virkasuhteeseen ottamista on säännelty ja että kuntien käytännöt vaihtelevat siinä, missä määrin työsopimuksia tehdään ilman, että niistä tehdään valituskelpoinen hallintopäätös. Esitöiden mukaan varsinkin lyhytaikaisten määräaikaisten työsopimusten osalta saattaisi olla perusteltua olla tekemättä hallintopäätöstä, koska

⁵⁹ HE 61/2019 vp, s. 13.

⁶⁰ Kairinen ym. 2013, s. 36.

⁶¹ Jukka-Pekka Halme, Kunnanhallituksen ohjaus- ja johtovalta kunnan hallinnossa. *Suomalaiset Oikeusjulkaisut SOJ 2005*, s. 112.

⁶² Ks. Matti Muukkonen, Kunta ja sen oikeudelliset suhteet. *Edilex 2017/13*, s. 15 (www.edilex.fi/artikkelit/17591), jossa todetaan, että molemmat mallit lienevät perusteltuina; tosin toisaalla samassa artikkelissa (s. 8) Muukkonen toteaa, että tulkinta, jonka mukaan työsopimus voitaisiin tehdä ilman hallintopäätöstä, on virheellinen.

⁶³ Kairinen ym. 2013, s. 84.



mahdollisella muutoksenhaulla kunnan viranomaisen tekemään hallintopäätökseen ei olisi merkitystä, kun määräaikaisuus olisi jo päättynyt ennen valituksen käsittelyä.⁶⁴

Toisaalta kuntalain esitöissä todetaan, että “[p]erustetta hallintopäätöksen tekemättä jättämiselle on vaikea löytää ... silloin kun työsopimussuhteinen tehtävä täytetään toistaiseksi julkisen hakumenettelyn kautta. Tällöin ... olisi perusteltua tehdä työsopim[us]suhteeseen ottamisesta myös valituskelpoinen hallintopäätös.”⁶⁵

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kunnan toimenpiteet työsuhdetta koskevassa asiassa ovat aina ainakin jossain määrin viranomaisen toimivallan käyttämistä, mikä edellyttäisi asian käsittelyä hallintoasiana. Tällöin työsopimuksen tekemistä edeltävä hallintopäätös antaa päätöksen tekijälle itselleen tai jollekin toiselle oikeutuksen tai valtuutuksen tehdä työsopimus. Velvollisuutta tehdä hallintopäätös on perusteltu myös perustuslain säännöksellä viranomaistoiminnan lakisidonnaisuudesta.⁶⁶

Edellä viitatuissa kuntalain esitöiden ja oikeuskirjallisuuden maininnoissa piilee kuitenkin käsitteellinen ristiriita ja vakava käytännön ongelma, joita tarkastellaan seuraavassa.

4.3.2 Muutoksenhaun periaatteellisia kysymyksiä

Samaan työsuhteeseen hakeneella, mutta valitsematta jääneellä henkilöllä voi olla oikeudellinen intressi hakea muutosta työsuhteeseen ottamista koskevaan päätökseen. Näin huolimatta siitä, että hänellä on normaalisti käytettävissään myös yksityisoikeudellinen oikeussuojakeino, eli kanteen nostaminen esimerkiksi tasa-arvolakiin tai yhdenvertaisuuslakiin perustuvan vaatimuksen toteuttamiseksi.

Kuntalaisella sen sijaan ei nähdäkseni ole virkasuhteeseen ottamista vastaavaa tarvetta kuntalain mukaisille oikeussuojakeinoille päästäkseen valvomaan kunnallisen työsuhteen täyttämistä, koska työsuhteessa ei määritelmällisesti käytetä julkista valtaa. Myöskään se, että kunta työnantajana sitoutuu tiettyihin taloudellisiin vastuisiin työntekijäänsä kohtaan, ei ole riittävä peruste työhönottopäätöksen altistamiselle valvontavalituksille. Samaan tapaan kuin vahingonkorvausasiassa tehtävän päätöksen kohdalla, kunnan jäsenellä ei pelkän jäsenyytensä perusteella voida katsoa olevan yksityisoikeudellista intressiä siihen, millaiseksi työsopimusasian ratkaisu muodostuu. Valvontaintressin voidaan katsoa olevan suurempi silloin, kun valvonta kohdistuu kunnan julkisen vallan käyttöön ja varsinaiseen hallintotoimintaan, niin sanottuun viranomaistoimintaan.⁶⁷

Mutta onko työsuhteeseen ottaminen sittenkin julkisen vallan käyttönä pidettävää viranomaistoimintaa? Onko arvioinnilla eroa, jos työsuhteeseen ottava viranomainen on kunnan toimielin tai viranhaltija? Jos työsuhteeseen ottaminen on julkisen vallan käyttöä, kuntaan työsuhteessa olevalla henkilöllä, oli hän sitten esimiesasemassa tai ei, ei pääsäännön mukaan voisi olla toimivaltaa päättää kenenkään ottamisesta työsuhteeseen. Tämä puolestaan olisi tosielämälle vieras lopputulos erityisesti sellaisissa suurissa kunnallisissa organisaatioissa, joiden varsinainen toiminta liittyy pikemmin palvelutuotantoon kuin julkisen vallan käyttöön. Myös Suomen Kuntaliiton kannan mukaan kunnan työsuhteinen henkilö voi tietyissä tilanteissa asemavaltuutuksen nojalla tehdä työsopimuksen kunnan puolesta, jolloin asiassa ei tehdä erillistä päätöstä (koska työsuhteiselle ei voida delegoida toi-

⁶⁴ HE 268/2014 vp, s. 238/II. Sama koskee tosin myös lyhyitä määräaikaaisia virkasuhteita, kuten edellä 4.2.2 jaksossa on todettu.

⁶⁵ HE 268/2014 vp, s. 239/I.

⁶⁶ Muukkonen 2017, s. 15–16.

⁶⁷ Sarvilinna 2016, s. 25.

mivaltaa hallintopäätöksen tekemiseen). Asemavaltuutuksen riittävyys yksinään ja ilman hallintopäätöstä riippuu muun muassa täytettävän tehtävän luonteesta.⁶⁸

Helsingin hallinto-oikeus on eräissä asiakirjajulkisuutta koskevassa ratkaisussaan todennut ilman auki kirjoitettuja perusteluja, että työsuhteisen tehtävän laittaminen hakuun ja tehtävän täyttäminen ovat julkisen vallan käyttöä. Korkein hallinto-oikeus puolestaan katsoi samassa asiassa, että asiakirjojen ja tietojen julkisuuden kannalta ei ole merkitystä sillä seikalla, onko kunta käyttänyt asiaan liittyvissä toimissaan julkista valtaa.⁶⁹ Kun hallinto-oikeuden ratkaisulla ei ole ennakkopäätösarvoa ja kun korkein hallinto-oikeus nimenomaisesti ei pitänyt kysymystä merkittävänä, mainintojen on katsottava olevan *obiter dicta*⁷⁰ eikä niiden perusteella tule tehdä johtopäätöksiä.

Ratkaisevana tekijänä on nähdäkseni pidettävä sitä, täyttääkö työsuhteeseen ottaminen julkisen vallan käytön perustunnusmerkistön, eli onko kyseessä sellaisen lakiin perustuvan yksipuolisen toimivallan käyttö, jolla puututaan toisen etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen. Tähän kysymykseen on vastattava kielteisesti. Työsopimus on määritelmällisesti kahden asianosaisen välinen oikeustoimi, eli kyse ei ole yksipuolisesta toimivallasta. Vastaavasti työsopimuksessa työnantaja ja työntekijä kumpikin sitoutuu tiettyihin velvollisuuksiin, eli kyse ei ole siitä, että työnantaja puuttuisi työntekijän etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen.

Kunnan kanssa työsopimussuhteessa oleva henkilö tai tällaista työsopimussuhdetta tavoitellut henkilö on kyseistä oikeussuhdetta koskevassa asiassa kuntalain 137 §:n 1 momentissa tarkoitettu asianosainen, jolla on valitusoikeus. Hän ei kuitenkaan voi käyttää valitusperusteena sitä, että kunnan tekemä päätös on yksityisoikeudellisten säännösten vastainen. Tällainen valitus jätetään tutkimatta. Tätä oikeustilaa pohjusti ratkaisu KHO 2003:17, jossa vastoin perinteistä tapaa⁷¹ jätettiin tutkimatta kanssahakijan asianosaisvalitus, joka perustui väitettyyn tasa-arvolain vastaiseen menettelyyn. Sen sijaan esimerkiksi laissa säädettyjen kelpoisuusehtojen noudattamatta jättämisestä tehty valitus tutkitaan (KHO 2006:28). Rajanveto tutkimisen ja tutkimatta jättämisen välillä on tehtävä sillä perusteella, onko säännös, jonka vastaisuudesta on kysymys, yksityisoikeudellinen vai julkisoikeudellinen, ja onko tämä kysymys tarkoitettu ratkaistavaksi hallintolainkäytön vai muussa järjestyksessä.⁷²

Pelkästään yksityisoikeudelliseen perusteeseen nojautuvien valitusten hallintolainkäyttökäsittelyä, joka johtaa tutkimatta jättämiseen, on pidettävä prosessitaloudellisesti huonosti perusteltuna ja valittajalle lopulta turhana ja turhauttavana.⁷³ Tällaisissa asioissa olisi erityisen perusteltua käyttää asiakaslähtöistä lähestymistapaa ja antaa valitusosoituksessa mahdollisimman selkeästi tieto siitä, millaiset valitusperusteet ovat hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltäviä ja millaiset eivät ole.⁷⁴ Asia on huomioitu Suomen Kuntaliiton muutoksenhakua koskevissa suosituksissa, joissa todetaan seuraavaa: "Kunnallisvalitusosoituksessa olisi suositeltavaa todeta, että *hallinto-oikeus ei ota tutkitta-*

⁶⁸ Paavilainen 2008, s. 19; samoin Harjula – Prättälä 2019, s. 604.

⁶⁹ Helsingin HaO 4.4.2014 nro 14/0248/5 sekä KHO 2015:133. Tämän artikkelin kirjoittaja käytti kaupungin puhevaltaa ko. asioissa.

⁷⁰ Mika Launiala, *Obiter dictum*: Prejudikaatissa muuten lausuttu. Edilex 2017/37, s. 3 (www.edilex.fi/artikkelit/18018).

⁷¹ Hirvonen – Mäkinen 2006, s. 16.

⁷² Harjula – Prättälä 2019, s. 356.

⁷³ Ks. myös Harjula – Prättälä 2019, s. 888.

⁷⁴ Eija Mäkinen, *Kunnallisvalitus: Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa?* Edita 2010, s. 208–209, jossa mainitaan mahdollisuutena myös hallinto-oikeuden "seulontamenettely", jossa valittajalle vastattaisiin nopeasti (ja summaarisesti?), ettei hallinto-oikeus tutki kyseisenlaisia valituksia, koska asia kuuluu yleisessä tuomioistuimessa tutkittavaksi.



*vaksi valitusperustetta päätöksen työsopimuslain vastaisuudesta, jotta asianosainen ei turhaan tekisi kunnallisvalitusta sellaisilla valitusperusteilla, joita hallinto-oikeus ei ota tutkittavaksi.*⁷⁵

Suosituksia seuraavan kerran päivitettäessä muotoilua on aihetta yleiskielistää, jotta se olisi ymmärrettävä myös hallintolainkäyttöprosessia tuntemattomalle. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että tällainen valitusosoitus voi kuitenkin olla omiaan provosoimaan muiksi kuin työsopimusperusteiseksi muotoiltuja ja siten teknisesti tutkintakelpoisia, mutta asiallisesti perusteettomia valituksia siinäkin tapauksessa, että parempi oikeussuojatie olisi toisaalla.⁷⁶

Myös kuntalain esitöissä todetaan, että kun työsuhteeseen ottamisessa on kyse *yksinomaan* yksityisoikeudellisten säännösten soveltamisesta, riitaa ei ratkaista hallintolainkäytön järjestyksessä. Tällöin ei ole tarvetta myöskään hallintopäätöksen tekemiselle. Esitöissä todetaan kuitenkin edelleen, että perustetta jättää hallintopäätös tekemättä ei ole silloin, kun työsuhteeseen ottamista koskeva päätös ei ole luonteeltaan yksinomaan yksityisoikeudellinen. Jos esimerkiksi kunnan hallintosäännössä on työsuhteeseen ottamista koskevia menettelymääräyksiä, mahdollinen muutoksenhakija voisi vedota hallintosäännön vastaiseen menettelyyn, ja hänelle tulisi antaa muutoksenhakukelpoinen päätös.⁷⁷

Se, mitä ”menettelymääräyksillä” tässä kohtaa tarkoitetaan, ei kuitenkaan ole täysin selvää. Jos kunnan hallintosäännössä esimerkiksi on määräys toimivallasta työsuhteeseen ottamisessa, onko tämä yksinään sellainen menettelymääräys, joka edellyttää hallintopäätöksen tekemistä ja muutoksenhakuohjauksen antamista kaikissa työsuhteeseen ottamista koskevissa asioissa? Käytännössä mahdollisen muutoksenhaun kohteena voisi silloin olla se, onko kunnan puolesta toimineella henkilöllä ollut toimivaltaa vai ei; varsinaiseen työhönottopäätöksen oikeellisuuteen tällaisella muutoksenhaulla ei voitaisi puuttua. Samalla tämä johtaisi siihen, että käytännössä kaikki työhönottoratkaisut edellyttäisivät hallintopäätöstä eikä esitöiden pohdinnalla mahdollisuudesta jättää hallintopäätös tekemättä olisi oikeastaan lainkaan sisältöä. Todennäköisempää onkin, että esitöissä mainituilla menettelymääräyksillä tarkoitetaan pikemminkin itse työsuhdetta koskevia määräyksiä, kuten kunnan asettamia kelpoisuusehtoja tai vaikkapa velvollisuutta täyttää työsuhde julkisen haun perusteella (vrt. viranhaltijalain 4 §).

Edellä todettuun nähden on oikeuskirjallisuudessa pidetty mielenkiintoisena, että ratkaisun KHO 30.4.2001 t. 981 mukaan kunta ei lopulta kuitenkaan ole sidottu kelpoisuusehtoihin. Lisäksi ratkaisun KHO 2009:32 mukaan kelpoisuusehtojen täyttämisen ajankohta ei ole niin tiukka kuin viranhaltijaksi ottamisessa.⁷⁸ Näiden ratkaisujen valossa työhönottopäätöksen muutoksenhakukelpoisuudelle on entistä vähemmän perusteluja.

Vaikka hallintotuomioistuimien kumoaisi työsopimuksen tekemistä koskevan kunnan päätöksen, sillä ei ole toimivaltaa puuttua työsopimuksen voimassaoloon, jos sopimus on muutoksenhausta huolimatta tehty. Tällainen toimivalta edellyttäisi nähdäkseni nimenomaista lain säännöstä.

Vertailun vuoksi hankinta-asioissa markkinaoikeudelle on säädetty nimenomainen toimivalta päättää jo tehdyn hankintasopimuksen tehottomuudesta, jos sopimus esimerkiksi on tehty hankinta-oikeudellisesta muutoksenhausta huolimatta. Säännöstä koskevien esitöiden mukaan tehottomuusseuraamus on sopimusoikeudellisesta pätemättömyydestä erillinen hankinta-oikeudellinen seuraamusmuoto, joka vaikutusten tietystä samankaltaisuudesta huolimatta ei

⁷⁵ Riitta Myllymäki (toim.), Muutoksenhakuopas. Suomen Kuntaliitto 2017, s. 84. Korostus alkuperäisessä.

⁷⁶ Sarvilinna 2016, s. 23.

⁷⁷ HE 268/2014 vp, s. 238/II. Korostus tässä.

⁷⁸ Muukkonen 2017, s. 15.



muuta vakiintuneita sopimusoikeudellisia oppeja sopimuksen pätemättömyydestä: tehottoisuus on oikeudelliselta luonteeltaan hallinnollinen seuraamus.⁷⁹

On todettu, että kunnan jäsenen valitusoikeuden poistaminen johtaisi välttämättä muunlaisen valvonnan lisäämistarpeeseen.⁸⁰ Silloin, kun kuntalaisen valvontaintressin voidaan arvioida olevan vähäinen ja kun asianosaisen käytettävissä on muita oikeussuojakeinoja, tällaisen valvonnan lisääntymisen riskin voidaan kuitenkin arvioida olevan vähäinen.

4.3.3 Muutoksenhaun käytännön kysymyksiä

Työsopimuksen tekemistä koskevan kunnan viranomaisen päätöksen muutoksenhakukelpoisuus viivyttää työsuhteen alkamista. Jos muutosta ei haeta ja päätös tulee oikaisuvaatimusajan jälkeen lainvoimaiseksi, viivytys jää muutamien viikkojen mittaiseksi, mutta jos muutosta haetaan, hankaloittaa tämä työsuhteen alkamista merkittävästi.

Lähtökohtaisesti työsopimuksen tekemistä koskevaa päätöstä ei nimittäin voida panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta eikä sopimusta allekirjoittaa, koska *pacta sunt servanda*. Näin jo senkin takia, että työsopimus luo osapuolille vastavuoroisia velvoitteita, keskeisimpinä työntekovelvoite ja palkanmaksuvelvoite. Koska kysymys on yleensä pitkään kestävästä sopimussuhteesta, liittyvät työsopimukseen asianmukaiset vastavuoroiset lojaliteettivelvoitteet ja luottamusvaatimukset.⁸¹ Kunta ei lojaalina (tulevana) työnantajana voi tehdä työsopimusta, jonka lopullisesta pitävyydestä ei ole varmuutta.

Jo tehdyn työsopimuksen muuttamisesta on joko sovittava tai muutoksen on perustuttava lakiin tai sopimukseen taikka niiden kelpuuttavaan määräykseen tai muotoutuneeseen sopimuksen veroiseen käytäntöön.⁸² Sama koskee työsopimuksen päättämistä. Kun ei ole olemassa nimenomaista lain säännöstä siitä, että työhönottopäätöksen jääminen vaille lain voimaa on peruste työsopimuksen päättämiseksi tai johtaa suoraan työsopimuksen mitättömyyteen, sopimusten sitovuuden periaate edellyttää jonkin muun oikeuttamisperusteen olemassa oloa.

Työsopimukseen otettava määräys sopimuksen ehdollisuudesta päätöksen lainvoimaisuutta odoteltaessa saattaisi olla tällainen oikeuttamisperuste. TSL mahdollistaa ainakin sopimisen työsuhteen määräaikaaisuudesta ja sen ehdollisuudesta koeaikana. Työnantajan irtisanomisoikeudet on kuitenkin lueteltu laissa eikä lainvoimaisen päätöksen saamatta jäämistä ole mainittu irtisanomisperusteena. Kun työsopimussuhteen osapuolet eivät voi pätevästi sopia siitä, että työsuhteen tunnusmerkit täytävissä sopimussuhteessa ei sovelleta työlainsäädäntöä,⁸³ on pidettävä todennäköisempänä, että tällainen ehto olisi TSL 10 luvun 3 §:n nojalla työntekijän suojan vastaisena mitätön — ja joka tapauksessa on vaikea uskoa, että kovinkaan moni työnhakija käytännössä suostuisi tekemään sellaisen sopimuksen.

Erehdysoppia voidaan pitää vielä lainvoimaisuusehdollisuutta kauempaa haettuna oikeuttamisperusteena. Kunta ei voi pätevästi vedota omaan erehdykseensä, jos se tekee tavanomaisen työsopimuksen huolimatta siitä, että sopimusta koskevaan päätökseen on haettu muutosta. Kunnan viranomaisen tuntee tai sen ainakin pitäisi tuntea hallinto-oikeuden ja yksityisoikeuden välisen kollision mahdollisuus ja olla varuillaan sen suhteen, millaisin oikeustoimiin se ryhtyy. Sinänsä työnantajan erehdyminen työsopimuksen perusteissa, kuten hallintopäätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta sopimuk-

⁷⁹ HE 190/2009 vp laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta, s. 72/l.

⁸⁰ Mäkinen 2010, s. 198.

⁸¹ Kairinen ym. 2013, s. 157.

⁸² Kairinen ym. 2013, s. 503.

⁸³ Markus Äimälä – Mika Kärkkäinen, Työsopimuslaki. Alma Talent 2017, s. 20.

sen tekemisen edellytyksenä, ei estä työnantajaa yksipuolisesti oikaisemasta tällaista erehdystä. Erehdyksen vuoksi virheellisesti ilmaistu tahto ei sido antajaansa, jos se, johon tahdonilmaisu on kohdistettu, tiesi tai hänen olisi pitänyt tietää erehdyksestä. Mutta jos tahdonilmaisun saaja on vilpittömässä mielessä, tahdonilmaisu sitoo erehdyksestä huolimatta antajaansa.⁸⁴

Oikeustoimen pätemättömyys voisi johtua myös siitä, että työnantajan edustaja ylittää kelpoisuutensa. Edustusvallan puute voi ilmetä siten, että työsuhteen ehdoista sopii työnantajan puolesta henkilö, jolla ei ole siihen oikeutta. Muodollisen toimivallan ylitys ei kuitenkaan välttämättä tarkoita tahdonilmaisun pätemättömyyttä. Työnantajalla voi olla käytäntönä, että muodollisesti oikeudeton henkilö voi tehdä työsuhteita koskevia ratkaisuja taikka että toimivaltainen toimija hyväksyy ne myöhemmin.⁸⁵ Kunnalla ei voi olla tällaista käytäntöä. Itse asiassa kyse olisi nimenomaan muutovirheestä kunnallisessa päätöksenteossa. Jos hallinnollinen päätös kumotaan tällä perusteella, voidaan periaatteessa tulkita, että työsopimuksen tekemistä koskeva oikeustoimi oli pätemätön. Jos kunnalla kuitenkin tavanmukaisesti on toimittu samalla tavalla ja esimerkiksi vain yksi satunnainen työsopimuksen tekemispäätös on joutunut muutoksenhaun kohteeksi, ei päätöksen kumoaminen välttämättä riitä yksityisoikeudellisen sopimuksen pätemättömyyden perusteeksi.

Ei myöskään ole helppoa ajatella, että päätöksen kumoaminen olisi sellainen olosuhdemuutos, joka tekisi työsopimuksen kunnan kannalta kohtuuttomaksi. Kohtuullistaminen työnantajan olosuhteiden perusteella tulee joka tapauksessa kysymykseen vain poikkeuksellisesti, yleensä vain, jos alkuperäinen sopimussuoritusten tasapaino on järkkynyt huomattavasti.⁸⁶ Mahdollista kohtuuttomuutta tulisi arvioida suhteessa kummankin osapuolen sen hetkisiin intresseihin, aiheutuviin haittoihin ja hyötyihin.⁸⁷

Oikeus purkaa työsopimus puolestaan rakentuu perusteiltaan yleisille sopimusoikeudellisille periaatteille. Sopijapuoli ei voi vedota sopimuksen purkamissyyntä omiin olosuhteisiinsa. Purkamisoikeus on ainakin pääasiallisesti seuraamus velvollisuuden mukaisen suorituksen ja todellisen suorituksen vastaamattomuudesta. Olosuhteiden muutos voi oikeuttaa purkamaan sopimuksen vain, jos sillä on vaikutusta sopijapuolten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Toisaalta on kuitenkin kritisoitu sitä, että yleisiä purkamisperiaatteita sovelletaan työsopimuksen erityispiirteistä riippumatta, esimerkiksi ottamatta huomioon heikomman osapuolen suojaamista. Työsopimuksen purkamisen arvioinnin lähtökohdista viitataan tällöin erityisesti työntekijän suojeluperiaatteeseen.⁸⁸ Tästä lähtökohdasta on ilmeistä, että työsopimuksen purkaminen sillä perusteella, että sen taustalla oleva päätös on kumottu, ei olisi mahdollista.

Onkin katsottava, että työn tekemisen jo aloittaneen henkilön osalta hänen työsopimuksensa taannehtiva raukeaminen ei yleensä ole työoikeudellisesti hyväksyttävää, ellei tällaisesta raukeamisesta ole nimenomaista lain säännöstä.⁸⁹ Johtopäätös kunnan viranomaisen kannalta on se, että jos työsuhteeseen ottamisesta on tehty päätös, ei työsopimusta tule tehdä ennen kuin päätös on lainvoimainen.

Kuntalain esitöissä mainittu päätöksen tarpeen pohdinta, esimerkiksi sillä perusteella, onko kyseessä toistaiseksi voimassa oleva vai määräaikainen työsuhde, on yksityisoikeudellisesti arvioiden epäolennainen. Työsopimus perustaa työntekijän ja työnantajan välille oikeussuhteen kummassakin tapauksessa eikä oikaisuvaatimusmenettelyn ja hallintolainkäyttömenettelyn vaatima aika ole asialli-

⁸⁴ Kairinen ym. 2013, s. 505.

⁸⁵ Kairinen ym. 2013, s. 505.

⁸⁶ Äimälä – Kärkkäinen 2017, s. 596.

⁸⁷ Kairinen ym. 2013, s. 506.

⁸⁸ Kairinen ym. 2013, s. 710.

⁸⁹ Seppo Koskinen, Työsopimuksen raukeamisesta. Edilex 2007/6, s. 20 (www.edilex.fi/lakikirjasto/4288).

nen peruste arvioida sopimuksia eri tavoin. Työnantajan tarve saada työntekijän työvoima käyttöönsä lienee muutenkin molemmissa tapauksissa sama. Siitä, että määräaikainen sopimus saataisiin tehdä heti, mutta toistaiseksi voimassa oleva sopimus edellyttäisi päätöstä ja sen lainvoimaiseksi tuloa, todennäköisesti seuraisi määräaikaisten sopimusten yleistymisen, mitä ei voida pitää tavoiteltavana. TSL 1:3.2 muutenkin edellyttää määräaikaiselle työsopimukselle perusteltua syytä: tällaista hallinnollisten vaatimusten ohittamisyrittästä todennäköisesti ei pidettäisi perusteltuna syynä, mikä johtaisi siihen, että määräaikaisena tehty sopimusta kuitenkin pidettäisiin toistaiseksi voimassa olevana. Jos tavoitteena puolestaan on työsuhteeseen ottamista koskevan kunnan päätöksen altistaminen kuntalaisvalvonnalle ja päätöksen tarkoituksenmukaisuusarvioinnin mahdollistaminen, myös määräaikaisista sopimuksista tulisi tehdä päätös, johon liitetään oikaisuvaatimusohje.

Jos työsuhteeseen ottamisesta tehdään päätös ja siihen haetaan muutosta, työsopimusta ei siis voida tehdä. Tässä tapauksessa työnantajalla voi kuitenkin juuri *muutoksenhausta johtuen* olla lainvoimaista päätöstä odoteltaessa sellainen tilapäinen työvoiman tarve, jota voidaan pitää perusteltuna syynä määräaikaisen työsopimuksen tekemiselle, vaikka tällaista syytä ei muuten olisi.

Kaiken kaikkiaan muutoksenhakumahdollisuudella on kunnan työnantajatoimintaa ja työntekijöiden rekrytointia vaikeuttava vaikutus, joka heikentää kunnan asemaa kilpailluilla työmarkkinoilla ja johtaa rekrytointiin käytettävissä olevien resurssien hukkakäyttöön. Mahdollisuus on lisäksi jossain määrin satunnainen riippuen siitä, tehdäänkö yksittäisessä työsuhteeseen ottamista koskevassa asiassa päätös vai ei.

4.4 VIRKASUHTEEN PÄÄTTÄMINEN

4.4.1 Päätös

Kunnallisen virkasuhteen päättymistä säännellään viranhaltijalain 8 luvussa. Virkasuhde voidaan päättää irtisanomalla tai purkamalla se. Viranhaltijalain 40 §:n mukaan sekä viranhaltija että työnantaja voivat irtisanoa virkasuhteen. Viranhaltijalain 41 §:stä puolestaan ilmenee, että purkaminen on vain työnantajan käytettävissä oleva oikeuskeino.

Sinänsä virkasuhde voi päättyä myös lukuisilla muilla tavoilla ilman nimenomaista päättämistointakin (ks. viranhaltijalain 34 §) ja myös silloin, kun viranhaltija itse irtisanoo virkasuhtensa (*irtisanoutuu*), kunnan asiaa koskeva päätös, sikäli kuin sellainen ylipäätään tehdään, on lähinnä muodollisuus. Näin huolimatta siitä, että tällaiset päätökset usein otsikoidaan ”eron myöntämiseksi” viranhaltijalle, mistä voitaisiin päätellä myös, että kunnalla olisi jonkinlaista harkintavaltaa sen suhteen, myönnetäänkö viranhaltijalle ero vai ei. Kyse on pikemminkin irtisanoutumisen tiedoksi merkitsemisestä. Oikeastaan vain silloin, kun viranhaltija irtisanoutuu ja samalla pyytää, että virkasuhde päättyisi aikaisemmin kuin viranhaltijalain 40 §:n 2 momentissa tarkoitettujen irtisanomisaikojen mukaisesti, tarvitaan kunnan viranomaisen varsinaista tahdonilmaisua sen suhteen, suostuuko kunta irtisanomisajan lyhentämiseen.

4.4.2 Muutoksenhaku

Myös virkasuhteen päättämistä (irtisanomista tai purkamista) koskeva kunnan päätös on oikaisuvaatimus- ja kunnallisvalituskelpoinen niin asianosaiselle kuin kuntalaisellekin. Kuntalaisen valvontaintressi on todennäköisesti vähäisempi silloin, kun kyse on siitä, että viranhaltijalta riistetään yksipuolinen toimivalta tehdä toisen etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen kohdistuvia toimenpiteitä kuin silloin, kun hänelle annetaan tällainen toimivalta.⁹⁰ Käytännössä kuntalaisen tekemät oikaisuvaati-

⁹⁰ Ks. myös Hirvonen – Mäkinen 2006, s. 358.



mukset tai kunnallisvalitukset virkasuhteen päättämistä koskevassa asiassa lienevät pieni vähemmistö asianosaisen omassa asiassa tekemään muutoksenhakuun verrattuina.

Koska valituslajina tällaisissa päätöksissä on kunnallisvalitus, päätös tulee antaa kuntalain mukaisesti tiedoksi kunnan jäsenille. Tämä tekee kysymyksen kuntalaisen valvontavalitusoikeuden ja päätöksen kohteena olevan henkilön yksityisyyden suojan näkökulmasta ongelmalliseksi.⁹¹

Kunnallisvalitusinstituution kehittämistä koskevissa oikeuskirjallisuuden pohdinnoissa on tarkasteltu myös virkasuhteen purkamista ja irtisanomista koskevien asioiden rajaamista kunnallisvalituksen ulkopuolelle. Kysymyksenä on ollut, miksi kunnan jäsenellä pitäisi olla oikeus valittaa kunnan viranhaltijan irtisanomisesta, vaikkapa silloinkin, kun viranhaltija itse ei valita.⁹²

Virkasuhteessa on olemassa niin sanottu jatkuvuusperiaate, eli lainvastaisesti päättynyt virkasuhde palautuu tuomioistuimen päätöksen perusteella.⁹³ Niinpä oikaisuvaatimus tai kunnallisvalitus, joka hyväksytään, johtaa viranhaltijan oikeuteen palata hoitamaan virkaansa ja saada ne ansiot, jotka hän on kumotun päätöksen johdosta ehtinyt menettää (viranhaltijalaki 44 ja 45 §). Kyse on virkasuhteen yhden tunnusmerkin eli virassapysymisoikeuden toteuttamisesta tilanteessa, jossa oikeus on aiheutumasti tai väärin perustein katsottu menetetyksi. Jatkuvuusperiaatetta ei kuitenkaan sovelleta, jos virkasuhteen päättämistä koskenut päätös on kumottu menettely- tai toimivaltavirheen johdosta, vaikka päätös sisältönsä puolesta olisikin ollut lainmukainen, ja työnantaja sittemmin päättää virkasuhteen uudella, lainvoimaiseksi tulevalla päätöksellä. Virassapysymisoikeus ei siis koske tapauksia, joissa virkasuhteen päättämässä on tapahtunut menettelyvirhe, jos toimenpiteen materiaaliset perusteet kuitenkin ovat olemassa.⁹⁴

Erikseen on paikallaan todeta, että vaikka kunnassa usein tehdään muodollinen päätös myös viranhaltijan irtisanoutumisesta ja päätös on kunnan lopullisena kannanottona muodollisesti muutoksenhakukelpoinen, eivät tällaiset asiat ole käytännössä relevantteja muutoksenhaun kohteita. Päätöksellä ei ole sellaista asianosaista, jolla olisi muutoksenhakuintressi ja mahdollinen kuntalaisen valvontaintressikin voisi kohdistua vain irtisanomisajan lyhentämisen oikeutukseen. Kuntalaisen oikaisuvaatimusta tuskin ehdittäisiin käsitellä ennen täysimittaisenkaan irtisanomisajan loppuun kulumista.

4.5 TYÖSUHTEEN PÄÄTTÄMINEN

4.5.1 Päätös

Työnantajan toimittama työsuhteen päättäminen tapahtuu yksityisoikeudellisena oikeustoimena joko irtisanomisen tai purkamisen kautta. Näitä säännellään TSL 6–9 luvussa. Kunnallisen työsuhteen päättämässä on kuitenkin lisäksi kyse hallintomenettelystä ja siihen sovelletaan hallinto-oikeudellisia säännöksiä ja periaatteita esimerkiksi kuulemisen suhteen. Erilainen menettely kunnallista palvelussuhdetta päätettäessä ei ole perusteltua siitäkään syystä, että samanlaisissa tehtävissä voi olla sekä työsuhteisia että virkasuhteisia henkilöitä.⁹⁵

Työntekijän kuulemisvelvoite sisältyy myös TSL 9 luvun 2 §:ään: lienee riittävää, että työntekijää kuullaan tällaisessa asiassa ilman, että olisi tarpeen täsmällisesti määritellä, onko kyse TSL:n mukaisesta vai hallintolain mukaisesta kuulemisesta. Muutenkin, jos työntekijän/asianosaisen suojaksi säädettyjä menettelymääräyksiä ja määräaikoja sovelletaan niitä hänen edukseen tulkiten, ei myöhemmin teh-

⁹¹ Kuusikko ym. 2019, s. 46.

⁹² Mäkinen 2010, s. 207.

⁹³ HE 268/2014 vp, s. 33/l.

⁹⁴ Hirvonen – Mäkinen 2006, s. 310.

⁹⁵ Ilpo Luoto, Otetaan kuuleminen vakavasti: Viranhaltijan oikeus tulla kuulluksi ennen virkasuhteen päättämistä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2013, s. 135–148, 143.



tävää päätöstä voida moittia sen perusteella, että jotkut muut menettelymääräykset ovat voineet jäädä soveltamatta.

Hyvään hallintoon kuuluu myös perusteluvelvollisuus.⁹⁶ Samoin TSL 9 luvun 5 §:ssä edellytetään työsuhteen päättämisen perusteiden ilmoittamista työntekijälle. Itse asiassa irtisanomisen perusteita on tullut käsitellä hänen kanssaan jo ennen irtisanomisen toimittamista (TSL 9:4).

4.5.2 Muutoksenhaku

Työsuhteen irtisanomisessa ja purkamisessa noudatetaan TSL:n mukaista työsuhteen päättämismenettelyä. Työsuhteen irtisanomista tai purkamista koskeva päätös on silti myös oikaisuvaatimus- ja valituskelpoinen hallintopäätös. Päätöksestä saa tehdä oikaisuvaatimuksen niin tarkoituksenmukaisuus- kuin laillisuusperusteellakin ja oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä voi valittaa muun ohessa sillä (laillisuus)perusteella, että työsuhteen päättänyt viranomainen ei ollut toimivaltainen, asian käsittelyyn on osallistunut esteellisiä henkilöitä tai että asianosaista ei ole kuultu.⁹⁷ Työsuhteen irtisanomispäätös voidaan oikaisuvaatimuksen johdosta kumota myös pelkästään siksi, että oikaisuvaatimusta käsittelevä viranomainen pitää päätöstä epätarkoituksenmukaisena.⁹⁸

Yksityisoikeudellisena oikeussuhteena työsuhde kuitenkin päättyy irtisanomisajan kuluttua tai purkutilanteessa sinä päivänä, jolloin työntekijä saa päätöksen tiedoksi. Kuntalain mukainen oikaisuvaatimusaika (14 vrk) alkaa kuluu irtisanomis- tai purkamispäätöksen tiedoksiannosta. TSL 13 luvun 9 §:ssä tarkoitettu kanneaika työsuhteen perusteettomasta päättämisestä puolestaan on kaksi vuotta työsuhteen päättymisestä. Työntekijän oikeusturvan kannalta on keskeistä huomata, että vaikka hän hakisi kunnan päätökseen muutosta, on ainakin siinä tilanteessa, että asia etenee kunnallisvalituksena hallintotuomioistuimeen, todennäköistä, että kanneaika kuluu umpeen ennen hallintotuomioistuimen lainvoimaista ratkaisua. Niinpä hänen saattaa olla tarpeen saattaa sama asia samaan aikaan kahdessa eri lainkäyttömenettelyssä tutkittavaksi, mikä ei ole prosessitaloudellisesti perusteltua.

Kun lisäksi otetaan huomioon, että kunnallisvalitus ei menestyessäänkään palauta työntekijän työsuhdetta voimaan, on kyseenalaista, onko muutoksenhakumenettelyllä sellaista käytännön merkitystä, että mahdollisuus kannattaisi säilyttää. Sinänsä jos työntekijän oikaisuvaatimus käsitellään ja hyväksytään ennen irtisanomisajan päättymistä, tämän seurauksena saattaa olla työsuhteen jatkaminen joko nimenomaisesti tai TSL 6 luvun 5 §:ssä tarkoitettu tavoin hiljaisesti.

Vastaavasti kuin työsuhteeseen ottamista koskevissa päätöksissä, myös työntekijällä, jonka työsuhde on lainvastaisesti päätetty, on käytettävissään yksityisoikeudellinen oikeussuojakeino, eli kanteen nostaminen työsopimuslain tai vaikkapa yhdenvertaisuuslain tai tasa-arvolain rikkomisesta.

4.6 PALVELUSSUHDELAJIN MUUTOS

Kunta voi *muuttaa viranhaltijan virkasuhteen työsuhteeksi* kuntalain 89 §:n mukaisesti, jos ilmenee, ettei viranhaltijan tehtäviin kuulu julkisen vallan käyttöä. Tällöin kunnan on tarjottava viranhaltijalle työsuhteista tehtävää vähintään entisillä palvelussuhteen ehdoilla.

Viranhaltijalakiin ei sisälly säännöksiä *työsuhteen muuttamisesta virkasuhteeksi* eikä tällaisia oikeas- taan voisikaan olla olemassa. Sellaista tehtävää varten, jossa käytetään julkista valtaa, perustetaan virka. Virka puolestaan täytetään tiettyjen menettelymääräysten mukaisesti, tärkeimpänä julkinen hakumenettely. Yksittäisen työsuhteisen työntekijän siirtäminen virkasuhteeseen rikkoisi tätä periaatetta.

⁹⁶ Olli Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita 2016, s. 310.

⁹⁷ Luoto 2013, s. 143.

⁹⁸ Myllymäki 2017, s. 84.



Edellä todetusta huolimatta Suomen kuntakentässä tehdään jatkuvasti päätöksiä työsuhteen tai toimen muuttamisesta viraksi. Päätöksissä ei yleensä huomioida julkisen hakumenettelyn vaatimusta.⁹⁹ Tilanne ei ole toivottava, varsinkaan kun korkein hallinto-oikeus on jo vuonna 2009 todennut, että menestyksekkään samojen tehtävien aiempi hoito ei ole peruste julkisen hakumenettelyn sivuuttamiseen henkilöä virkaan otettaessa.¹⁰⁰

Viranhaltijan *virkasuhteen työsuhteeksi muuttamista* koskeva päätös on muutoksenhakukelpoinen ja muutoksenhaku viivyttää suoraan lain nojalla sen täytäntöönpanoa: virkasuhde muuttuu kuntalain 89 §:n mukaan työsuhteeksi vasta kunnan päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Tällaisessa päätöksessä asianosaisen muutoksenhakuinnostus on epäilemättä suurempi kuin kuntalaisen, kohdistuuhan päätös suoraan viranhaltijan asemaan ja toimivaltaan. Kun kyse on siitä, ettei henkilö jatkossa enää käytä julkista valtaa, voitaisiin myös ajatella, ettei kuntalaisella enää lainkaan olisi asiaan kohdistuvaa valvontaintressiä (vrt. työsuhteeseen ottamista koskevat päätökset). Kunnan hallinnon yleinen valvonta, esimerkiksi siitä näkökulmasta, oliko kunnan tekemä julkisen vallan käytön päättymistä koskeva arvio oikea vai ei, voi kuitenkin tulla kysymykseen tässäkin tapauksessa.

Edellä mainittua täytäntöönpanon lainvoimaisuusedellytystä on käytetty myös analogisena perusteluna sille, että kunnan tulisi johdonmukaisuuden nimissä aina tehdä muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös ennen työsuhteen solmimista, koska virkasuhteen muuttamisesta työsuhteeksi on siitäkään tehtävä muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös.¹⁰¹ Muutoksenhakuinnostus tällaisessa asiassa liittyy kuitenkin pikemminkin julkisoikeudellisen virkasuhteen päättymiseen kuin yksityisoikeudellisen työsuhteen alkamiseen. Kun kyseessä lisäksi on tilanne, jossa päätöksen kohteena olevan henkilön palvelussuhde kuntaan jatkuu joka tapauksessa, vaikka se onkin muuttumassa virkasuhteesta työsuhteeksi, ei lainvoimaisuuden odottaminen myöskään vaikuta hänen työvoimansa käytävissä oloon mahdollisen muutoksenhaun vireillä ollessa. Perustelua ei siten ole pidettävä vakuuttavana.

Jos kunta tekee päätöksen *työsuhteen muuttamisesta virkasuhteeksi* huolimatta siitä, ettei tällainen toimenpide perustu lakiin, kuntalaisella voidaan katsoa olevan ilmeinen valvontaintressi hakea siihen muutosta. Onkin selvää, että jos kunnassa tehdään tällaisia päätöksiä, niihin on liitettävä edes lainmukainen muutoksenhakuohjaus. Tällaista toimintaa koskevaa oikeuskäytäntöä ei liene olemassa, mutta tuomioistuimen käsiteltäväksi tullessaan virkasuhteeksi muuttamista koskeva päätös epäilemättä kumottaisiin lainvastaisena.

4.7 VIRANTOIMITUKSESTA PIDÄTTÄMINEN

Kunnallisen viranhaltijan virantoimituksesta pidättämisestä säädetään viranhaltijalain 9 luvussa. Virantoimituksesta pidättäminen on mahdollista muun muassa silloin, jos viranhaltijaa epäillään todennäköisin perustein virkarikoksesta tai muusta virkavelvollisuuksien vastaisesta toiminnasta. Viran hoitamisen edellyttämän kelpoisuuden määräaikainen menettäminen saattaa myös olla peruste virantoimituksesta pidättämiselle ainakin siinä tapauksessa, ettei viranhaltijalle voida osoittaa muuta työtä. Virantoimituksesta pidättämistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön heti.

Virantoimituksesta pidättämistä koskeva päätös on muutoksenhakukelpoinen. Koska päätös on luonteeltaan turvaamistoimi, myös sitä koskeva muutoksenhaku on syytä käsitellä ripeästi. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä jo suoraan kuntalain 134 §:n 2 momentin nojalla ja myös tuomioistuimen on viranhaltijalain 52 §:n mukaan käsiteltävä tällaista asiaa koskeva valitus kiireellisenä. Varsinaisen muutoksenhaun lisäksi virantoimituksesta pidätetyllä viranhaltijalla on oikeus vaa-

⁹⁹ Google hakusanoilla ”toimen muuttaminen viraksi”, haettu 22.10.2019.

¹⁰⁰ KHO 2009:93.

¹⁰¹ Muukkonen 2017, s. 16.

tia päätöksen tehneeltä toimielimeltä virantoimituksesta pidättämisen uudelleenarviointia viranhaltijalain 49 §:n mukaisesti. Jos olosuhteet ovat muuttuneet, toimielimen tulee tehdä asiasta uusi päätös.

Viranhaltijalain 48 §:n 1 momentin menettelysäännöksen mukaan kunnanjohtaja voidaan pidättää virantoimituksesta väliaikaisesti valtuuston päätöksellä ja muu viranhaltija kunnanjohtajan päätöksellä. Päätös väliaikaisesta virantoimituksesta pidättämisestä katsotaan varsinaisen virantoimituksesta pidättämistä koskevan päätöksen valmisteluksi, joten siihen ei saa hakea erikseen muutosta. Väliaikaisen päätöksen lainmukaisuus voidaan saattaa arvioitavaksi haettaessa muutosta varsinaiseen päätökseen.¹⁰²

Työsuhdetta koskeva lainsäädäntö ei sisällä virantoimituksesta pidättämisen kaltaista sääntelyä. Lähinnä kyseeseen saattaisi tulla työntekijästä johtuvasta syystä aiheutuva työntekoedellytysten puuttuminen. Tällaisessakin tilanteessa, joka on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettavissa työntekijän lomauttamiseen, työnantajan tulee selvittää, voidaanko työntöön (ja palkanmaksun) keskeytys välttää sijoittamalla työntekijä muuhun sellaiseen työsopimuksen mukaiseen työhön, jonka tekemiseen hänellä on edellytykset.¹⁰³

4.8 VAROITUS

Kunnan viranhaltijalle antama *varoit*us on vapaamuotoinen ja epäitsenäinen työnjohdollinen toimenpide. Tästä syystä on esitetty, ettei varoituksen antaminen ole hallintolaissa tarkoitettua hallintoasian käsittelyä eikä siihen sovelleta hallintolaissa säädettyä selvittämisvelvollisuutta sellaisenaan, vaikka hyvän hallinnon perusteet on jo perustuslainkin nojalla otettava huomioon.¹⁰⁴ Edellä todettu koskee kuitenkin lähinnä tilanteita, joissa on ennalta käsin selvää, että varoitus on vakavin harkittavissa oleva seuraamus jostakin virheellisestä menettelystä ja asia on siksi jäämässä yksinomaan työnantajan työnjohto-oikeuden piiriin ilman, että siinä tarvitsee tehdä hallintopäätöstä.

Viranhaltijan toimintaa saatetaan joutua arvioimaan laajasti ennen kuin voidaan päätellä, onko asiassa aiheita käynnistää tiettyyn seuraamukseen tähtäävä selvitysmenettely.¹⁰⁵ Viranhaltijalain 35 §:n 3 momentin mukaan virkavelvollisuuttaan rikkonutta viranhaltijaa ei saa nimittäin irtisanoa ennen kuin hänelle on varoituksella tarjottu mahdollisuus korjata menettelynsä. Saman pykälän 5 momentin mukaan varoitussäännöstä ei tarvitse soveltaa, jos virkavelvollisuuden rikkominen on ollut niin vakava, ettei työnantajalta voida kohtuudella odottaa virkasuhteen jatkamista. Ainakin niissä tilanteissa, joissa on alkujaan epäselvää, onko viranhaltijan rikkominen tai laiminlyönti 5 momentissa tarkoitettulla tavalla vakava vai ei eli voidaanko varoitussäännös jättää soveltamatta vai ei, asia on joka tapauksessa syytä selvittää hallintolain selvittämisvelvollisuuden mukaisesti ja niin perusteellisesti, että siinä voidaan tarvittaessa tehdä tosiasioita vastaava, sekä tosiseikkojen osalta että oikeudellisesti hyvin perusteltu ja lainmukainen päätös myös irtisanomisperusteen olemassaolosta ja seurauksista.

Työntekijän *varoittamista* koskeva pääsääntö sisältyy TSL 7 luvun 2 §:n 3 momenttiin. Varoituksen tarkoitus on antaa työntekijälle tieto siitä, että työnantaja pitää hänen menettelyään moitittavana ja samalla tarjota mahdollisuus korjata menettely ilman, että häntä tarvitsee irtisanoa.¹⁰⁶

¹⁰² KHO 2009:45.

¹⁰³ KKO 2016:13.

¹⁰⁴ Heikki Kulla, Asian selvittämisestä virkamiesoikeuden irtisanomis- ja varoitusasioissa, teoksessa Rikoksesta rangaistukseen, Juhlajulkaisu Pekka Viljanen 1952 – 26/8 – 2012. Turun yliopisto 2012, s. 83–96, 83–84 (www.edilex.fi/artikkelit/11676).

¹⁰⁵ Kulla 2012, s. 86.

¹⁰⁶ Äimälä – Kärkkäinen 2017, s. 480.



Kunnan viranhaltijalle annettu *varoitus* ei ole muutoksenhakukelpoinen. Kyseessä on työnantajan työjohtovalttaan kuuluva, viranhaltijalle annettava ohjeistus vastaisen varalle. Varoituksen muutoksenhakukelvottomuutta on kritisoitu erityisesti viranhaltijan oikeusturvaan liittyvistä syistä.¹⁰⁷ Varoitus ja sen perusteena olevat tapahtumat on kuitenkin mahdollista riitauttaa mahdollisessa myöhemmässä irtisanomisesta koskevassa muutoksenhaussa. Tämä saattaa vaikeuttaa asian selvittämistä, jos varoitus on alun perin perustunut vain työnantajan näkemyskseen. Toisaalta työnantajalla ei ole rajoittamatonta oikeutta vedota aiempaan varoitukseen irtisanomisen yhteydessä, jos sen voidaan ajan kulumisen vuoksi katsoa menettäneen merkityksensä. Korkein hallinto-oikeus on katsonut, ettei varoitusta voida saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi myöskään hallintoriita-asiana.¹⁰⁸ Tämä on johtanut siihen, että viranhaltijat ovat turvautuneet kanteluihin pyrkiessään poistamaan aiheettomiksi katsomiaan varoituksia.¹⁰⁹

TSL ei sisällä säännöksiä *varoituksen* riitauttamisesta erillisenä toimenpiteenä. Kunnan työntekijälle annetun varoituksen valituskelpoisuutta on aiemmassa oikeuskäytännössä käsitelty jossain määrin häilyvästi. Työntekijän kunnallisvalitus on muun muassa otettu tutkittavaksi, mutta sitten hylätty sillä perusteella, ettei hänellä ole oikeudellista tarvetta saada varoituksen perusteettomuutta tutkittavaksi hallintolainkäytön järjestyksessä.¹¹⁰ Julkisoikeudellisten ja yksityisoikeudellisten kysymysten tutkittavaksi ottamisen rajanvetoa sekä viranhaltijalle annetun varoituksen valituskelvottomuutta koskevan korkeimman hallinto-oikeuden myöhemmän oikeuskäytännön valossa voidaan kuitenkin pitää selvänä, ettei kunnan työntekijälle annettua varoitusta ainakaan enää otettaisi tutkittavaksi sen enempää valitus- kuin hallintoriitamennettelyssäkään.¹¹¹ Kunnan työntekijälle annettava varoitus ei myöskään ole kannekelpoinen.¹¹²

4.9 JOHTAJASOPIMUS

Kuntalain 42 §:ään mukaan kunnan ja kunnanjohtajan on tehtävä *johtajasopimus*. Uudella säännöksellä pyrittiin selkiyttämään aiemmin vallinnutta epäselvää oikeudellista tilannetta.¹¹³ Säännös koskee vain kunnanjohtajan kanssa tehtävää johtajasopimusta. Käytännössä sopimuksia tehdään myös muiden viranhaltijoiden, esimerkiksi apulaiskaupunginjohtajien kanssa. Niiden osalta kuntalaki ei tuonut muutosta.

Koska kunnanjohtaja on viranhaltija, johtajasopimuksella sovittavien asioiden ala jää käytännössä kapeahkoksi. Muiden määräysten lisäksi johtajasopimukseen voidaan ottaa määräykset menettelyta-voista, joilla kunnanjohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan ilman irtisanomis-menettelyä. Jos sopimuksessa sovitaan kunnanjohtajalle maksettavasta erokorvauksesta, sopimuksen hyväksyy valtuusto. Lain esitöiden mukaan näin sen vuoksi, että erokorvaus kuuluu valtuuston talousarviovallan piiriin.¹¹⁴

On arvioitu, että muidenkin viranhaltijoiden kuin kunnanjohtajan kanssa tehtävien johtajasopimusten on oltava kuntalain johtajasopimussäännöksen mukaisia, jotta niihin voidaan vedota oikeudelli-

¹⁰⁷ Kirsi Kuusikko – Seppo Koskinen, Kunnan viranhaltijan saaman varoituksen valituskelvottomuus: Kestävä ratkaisuko? teoksessa *Julkista — yksityistä: Millaisissa rakenteissa, Juhlajulkaisu Eija Mäkinen 60 vuotta 2012*. Vaasan yliopisto 2012, s. 309–334, s. 323.

¹⁰⁸ KHO 19.2.2018 T 716.

¹⁰⁹ Kuusikko ym. 2019, s. 39.

¹¹⁰ Kuopion LO 28.9.1995 T 1066; äänestysratkaisu 2–1; vähemmistöön jäänyt jäsen olisi jättänyt yksityisoikeudellisen riidan tutkimatta.

¹¹¹ Ks. myös Kuusikko ym. 2019, s. 48.

¹¹² Kuusikko – Koskinen 2012, s. 319 ja siinä mainittu KKO 1987:113.

¹¹³ Harjula – Prättälä 2019, s. 355.

¹¹⁴ HE 268/2014 vp, s. 170/l.

sesti.¹¹⁵ Asiaa voidaan kuitenkin perustellusti arvioida toisellakin tavalla, yhtäältä sopimusten sitovuuden periaatteen johdosta: nimenomaisen lain säännöksen puuttuessa kunta ei myöhemmässä soveltamistilanteessa voi vedota omassa päätöksenteossään tehtyyn ”virheeseen”, jos sopimuksen on kunnan puolesta hyväksynyt sellainen taho, jolla on oikeus käyttää kunnan puhevaltaa. Ja toisaalta sen takia, että kunnanjohtajan irtisanomiseen sovelletaan eri sääntelyä (kuntalain 43 §) kuin muiden viranhaltijoiden irtisanomiseen (viranhaltijalain 35–40 §). Kunnanjohtajan irtisanoutuminen ja hänelle maksettava erokorvaus johtavat poikkeamiseen valtuuston toimivallasta irtisanoa kunnanjohtaja luottamuspujan takia. Siksi on luontevaa, että valtuusto ennakolta hyväksyy sopimusjärjestelyn, joka mahdollistaa tällaisen poikkeamisen.¹¹⁶ Nähdäkseni tätä on pidettävä vankempänä perusteluna valtuuston päätöksen tarpeelle kuin esitöissä mainittu valtuuston talousarviovaltaan puuttuminen.

Muita viranhaltijoita koskee virassapysymisoikeus, josta he voivat vapaaehtoisesti luopua irtisanoutumalla itse. Jos tällaista tilannetta varten on ennalta sovittu erokorvauksesta, sopimusta ei nähdäkseni ole välttämätöntä viedä valtuuston hyväksyttäväksi. Ainakaan kaikissa kunnissa erokorvaus ei myöskään liene taloudellisesti niin merkittävä asia, että siitä tällä perusteella pitäisi aina päättää valtuustossa.¹¹⁷

Johtajasopimus on luonteeltaan julkisoikeudellinen. Jos sopimuksen sisällöstä syntyy erimielisyyttä sen osapuolten (kunnan ja kunnanjohtajan) välillä, ratkaistaan erimielisyys hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa.¹¹⁸ Vaikka kuntalaissa ei säädetä johtajasopimuksen tekemiselle määräaika, on kuitenkin sekä kunnan että kunnanjohtajan kannalta perusteltua, että se tehdään mahdollisimman pian viran hoitamisen alettua.¹¹⁹ Tällöin sopimusta ja siihen sisällytettyjä määräyksiä kunnan johtamisen edellytyksistä voidaan soveltaa mahdollisimman aikaisin ja toisaalta sopimus voidaan tehdä olosuhteissa, joissa ei ainakaan todennäköisesti vielä ole enteitä virkasuhteen myöhemmästä riitautumisesta tai epäluottamuksen syntymisestä.

Ajoissa tehdyllä johtajasopimuksella olisi kenties voitu välttää esimerkiksi se Jyväskylän entisen kaupunginjohtajan irtisanoutumista ja siitä maksettavaa korvausta koskenut monopolivinen oikeudenkäyntikokonaisuus, joka lopulta johti Jyväskylän kaupunginhallituksen päätöksen kumoamiseen korkeimmassa hallinto-oikeudessa toimivallan ylityksen perusteella.¹²⁰

Johtajasopimuksen tekemistä koskeva kunnan päätös on muutoksenhakukelpoinen. Tätä on pidettävä perusteltuna yhtäältä kuntalaisen valvontaintressin huomioimiseksi ja toisaalta siksi, että muutoksenhakukelpoisuus johtaa myös oikeusvarmuuden ja viranhaltijan oikeusturvan kannalta tavoiteltavaan lopputulokseen, eli molempia osapuolia sitovaan sopimukseen. Jos tällaista sopimusta koskeva päätös tulee lainvoimaiseksi, ei sopimuksen olemassa oloa nähdäkseni enää myöhemmin voida kyseenalaistaa edes siinä tapauksessa, että sopimukseen sisältyvän erokorvauksen maksaminen tulee ajankohtaiseksi. Myös kuntalain esitöissä todetaan, että johtajasopimuksessa sovittujen edellytysten täytyessä kunnan on maksettava kunnanjohtajalle erokorvaus.¹²¹ Tuossa vaiheessa, sopimuksen

¹¹⁵ Harjula – Prättälä 2019, s. 356.

¹¹⁶ Harjula – Prättälä 2019, s. 357.

¹¹⁷ Esim. Helsingin kaupungin kansliapäällikön (tämän artikkelin kirjoittajan) johtajasopimus, joka sisältää erokorvausmääräyksen, on hyväksytty kaupunginhallituksen päätöksellä 6.2.2017 § 112. Päätös on lainvoimainen ja sopimus tehty.

¹¹⁸ Harjula – Prättälä 2019, s. 355.

¹¹⁹ Harjula – Prättälä 2019, s. 356.

¹²⁰ KHO 2006:34.

¹²¹ HE 268/2014 vp, s. 169/II. Korostus tässä.



voimassaoloaikana, kunnan päätöksessä on kyse aiemmin tehdyn lainvoimaisen päätöksen sellaisesta täytäntöönpanosta, johon ei saa hakea muutosta.¹²²

5 DE LEGE FERENDA

Kun kyse on kunnallisesta virkasuhteesta, säännökset, menettely, oikeuskäytäntö ja tosiasialliset hallinnolliset käytännöt ovat siten vakiintuneet, että sekä virkaa hakevat, viranhaltijat että kuntalaiset ovat tottuneet niihin ja todennäköisesti myös hyväksyvät ne. Virantäyttömenettelyn julkisuus saattaa olla joillekin syy olla hakematta kunnan virkaa, mutta tämäkin on hallinnon avoimuusperiaatteen nimissä syytä hyväksyä. Täyttömenettely voi kestää pitkään, mutta tämä on asian huolellisen selvittämisen ja moniportaisen valmistelu-, esittely- ja päätösprosessin ymmärrettävä seuraus. Lainvoimaisuuden odottelu ei muodostu liian hankalaksi kysymykseksi, koska virkaan ottamista koskeva päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.

Kun kyse puolestaan on kunnallisesta työsuhteesta, häilyvyys päätöksenteossa sekä muutoksenhaun epätäsmällinen määrittely ovat haitallisia seikkoja. Jos julkisesti haettavana ollutta työsuhdetta täytettäessä edellytetään hallintopäätöstä ja muutoksenhakumahdollisuutta, kunnan kannustin järjestää julkisia hakumenettelyjä pienenee. Jos työsuhteen täyttäminen toistaiseksi edellyttää muutoksenhakumahdollisuutta, mutta määräaikaisesti ei, kunnan kannustin käyttää määräaikaisia työsuhteita suurenee. Epävarmuus vaikuttaa myös työnhakijoiden halukkuuteen hakea kunnalle töihin. Kuntatyönantajan muutenkin hankalaa asemaa kilpailluilla työmarkkinoilla ei ole järkevää tällä tavoin edelleen hankaloittaa.

Myös vuonna 2019 valmistuneessa kunnallisen muutoksenhakujärjestelmän kehittämistarpeita koskevaan selvitykseen liittyneessä kuntakyselyssä otettiin kantaa kahden tuomioistuinlinjan toimivalta-problematiikkaan, joka vaikeuttaa asian käsittelyä ja lopullisen asiaratkaisun saamista: ”Yksitysoikeudellisissa, esimerkiksi vahingonkorvauksia ja työsopimuksia koskevissa riidoissa kyseessä on vain kaupungin mielipide ja hallinto-oikeus ottaa kantaa hallintomenettelyyn. Todellisuudessa riita ratkaistaan kärjäoikeudessa. Tämä on kuntalaisten kannalta vaikeasti hahmotettavissa oleva asia.”¹²³

Parempi olisi, että kunnan työsuhteen osapuolena tekemät ratkaisut suljettaisiin lain nimenomaisella säännöksellä muutoksenhakumahdollisuuden ulkopuolelle. Tämä voitaisiin toteuttaa kuntalain rakenteessa sisällyttämällä 136 §:ään uusi virke seuraavasti:

Päätöksestä, jonka kunnan viranomainen tekee työsuhteen osapuolena, ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.

Ehdotus on sama, johon Kuntien palvelussuhdetyöryhmän enemmistö päätyi jo 1990-luvulla. Saman asian käsitteleminen kahdessa lainkäyttäjärjestyksessä ei ole tarkoituksenmukaista ja kunnan työntekijän ja hänen kanssahakijoidensa oikeussuoja on turvattu yhdelläkin oikeustieteellä, kanteella, samoin kuin kunnan ja kunnan päätösvaltaa käyttävien henkilöiden toimintaa koskevan laillisuusvalvonnan kautta.¹²⁴

Edellä todetun lisäksi on huomattava, että oikaisuvaatimuskäsittelystä aiheutuva lyhyehkö viive ja menettelyn tarjoama mahdollisuus tarkastella päätöksen tarkoituksenmukaisuutta voisivat vaihtoehtoisesti olla peruste myös sille, että valitaan sellainen uusi sääntelyratkaisu, jossa päätös on oikai-

¹²² Kuusikko ym. 2019, s. 40.

¹²³ Kuusikko ym. 2019, s. 163.

¹²⁴ SM/KO 1/1994, liite 2, s. 8–9.



suvaatimuskelpoinen, mutta oikaisuvaatimukseen annettu päätös ei enää ole kunnallisvalituskelpoinen.¹²⁵

Kyse ei olisi kunnallisten toimijoiden toimivallan kontrolloimattomasta laajentamisesta, vaan pikemmin monimutkaisen ja osittain päällekkäisyyksiä sisältävän oikeussuojajärjestelmän yksinkertaistamisesta, luottaen siihen, että sovellettaviksi jäävät oikeussuojakeinot ovat käytännössä riittäviä tyydyttämään asianosaisten ja kuntalaisten oikeudet oikeusturvaodotukset, ja siihen, että kuntien toimintaa valvovat viranomaiset pitävät viime kädessä huolta siitä, ettei tarkoituksenmukainen muutos johda laittomuuksiin.

Jo noin 50 vuotta sitten käynnistynyt keskustelu kunnallisista palvelussuhteista ja niitä koskevista oikeussuojakeinoista jatkuu. Kysymykseen liittyvät rajat ovat edelleen pitkälti veteen piirrettyjä.¹²⁶ Toivon mukaan tässä artikkelissa esitetyt kannanotot erityisesti siitä, ettei kunnallista työsuhdetta koskevia päätöksiä tehtäisi ainakaan nykyistä enempää hallinnollisiksi ja hallinto-oikeudellisten oikeussuojakeinojen kohteiksi, kuitenkin siirtäisivät ainakin osaa näistä rajoista kohti tarkoituksenmukaisempia ja kustannushyötysuhteeltaan parempia käytäntöjä.

¹²⁵ Ks. tätä mahdollisuutta koskevasta keskustelusta Mäkinen 2010, s. 48 ja yksityisoikeudellisessa kontekstissa vahingonkorvaukseen liittyen Sarvilinna 2016, s. 20–27.

¹²⁶ Paavilainen 2008, s. 19.

JFT 2/2022 s. 119–160

Refereegranskad artikel

*Sami Sarvilinna, JL, VH, kanslichef för Helsingfors stad, doktorand vid Vasa universitet**

Laglighetskontroll av kommunal anställning i Sverige och Finland: Ändamålsenligt eller ej?

1 Inledning

Denna artikel handlar om kommunala anställningsbeslut i Sverige och i Finland och om den förvaltningsrättsliga laglighetskontrollen av sådana beslut genom överklagande (laglighetsprövning, kommunalbesvär¹). Artikelns synpunkt är å ena sidan jämförande och rättsdogmatisk och å andra sidan rättspolitisk.

Inriktningen av den rättsdogmatiska undersökningen, dvs. tolkningen och systematiseringen av gällande rätt, är *ändamålsbaserad*². Enligt min åsikt är en metod där lagen tolkas genom sina ändamål väl tillämplig i förvaltningsrättslig forskning, eftersom förvaltningen själv är ändamålsenlig. Dess syften är samhällsnytta och service till förvaltningens kunder, inom ramen för förvaltningsrättslig laglighet, lagstiftning och vederbörlig användning av offentliga medel.

Förvaltningsrättslig laglighet innebär även rättssäkerhet, som i sin tur återspeglas exempelvis i kravet på förutsebarhet i offentlig verksamhet. Ändamålsbaserad lagtolkning är från början mindre bekant och mindre tillämpad i Finland än i Sverige, därför är det inte sannolikt att den skulle adopteras som sådan i finsk förvaltningspraxis eller förvaltningsrättspraxis. En finsk kommun ska knappast börja bifoga upplysningar om oöverklagbarhet i sina anställningsbeslut (om den nu fattar sådana beslut), eller en finsk domstol inte uppta besvär mot sådana beslut till prövning. Således intar jag i denna artikel även en rättspolitisk ståndpunkt. Kravet på

* Jag vill tacka Stefan Djupsjö, pens. översättare, för granskningen av min svenska.

¹ Processen kallades förut *kommunalbesvär* både i Sverige och i Finland. Sverige avskaffade termen genom 1991 års kommunallag och introducerade i stället termen *laglighetsprövning*. I denna artikel hänvisar jag till det svenska förfarandet som laglighetsprövning och till det finska som kommunalbesvär. När jag diskuterar båda förfarandena, hänvisar jag till dem som *överklagande*. För svensk terminologi, se även Hans Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder. Jure 2014, s. 148–149, och Olle Lundin – Eija Mäkinen, Kommunalbesvärsordningen i Sverige och Finland – kan vi förklara skillnaderna? Nordisk Administrativt Tidsskrift 1/2016, s. 37–55, 38, där det konstateras att laglighetsprövning är en olycklig term.

² Inriktningen kan även beskrivas som *teleologisk*.

förutsebarhet hindrar inte att den finska lagstiftaren ändrar gällande lag. Enligt min åsikt skulle vissa ändringar faktiskt vara välmotiverade.

En ändamålsbaserad inriktning kan ha olika betydelser från olika synpunkter. När det gäller rättsdogmatisk tolkning av gällande lag på ett ändamålsbaserat sätt, undersöker man lagstiftarens syften *ex post* i ljuset av det tillgängliga rättskällematerialet. Och när det gäller rättspolitisk argumentering, kan man föreslå *ex ante* – eller snarare *de lege ferenda* – att lagstiftaren borde ha ett visst rättsläge som syfte och vidta de nödvändiga lagstiftningsåtgärderna för att nå detta rättsläge.

Kommunalbesvär är ett medel för kommunmedlemmar att kontrollera kommunverksamhetens laglighet. Ett sådant medel borde inte avskaffas totalt och jag föreslår inte något sådant. Det är dock i sin ordning att fundera om kontrollmöjligheten kunde begränsas på ett välmotiverat sätt i ärenden där en kommunmedlems kontrollintresse är objektivt sett mindre än de andra anknytande intressena. Ingående av ett arbetsavtal kunde exempelvis vara ett sådant ärende. En kommunal arbetstagare kan definitionsmässigt inte utöva offentlig makt och ett enskilt arbetsavtal är inte heller finansiellt en särskilt märkbar rättshandling. Den förvaltningsrättsliga övervakningen av kommunens privaträttsliga agerande, exempelvis jävsfrågor, skulle kunna säkerställas också på andra sätt, såsom genom laglighetsövervakning.

Kommunalbesvär är även en parts rättsmedel. En enskild som söker anställning hos en kommun kan ha ett partsintresse att överklaga ett beslut om att anställa någon annan person. Kommunalbesvärsprocessen, där besvärsgrunderna är begränsade och vilken endast är en kassatorisk process erbjuder parten dock inte alla element av en rättvis rättegång. Ett annat alternativ vore att parten kunde anföra förvaltningsbesvär i stället för kommunalbesvär. Men ändå skulle det på det sättet vara osannolikt att parten får det rättsskydd som hen ursprungligen strävar efter. I varje fall kan en part använda det normala rättsmedlet i arbetsavtalsärenden, nämligen tvistemål vid allmän domstol. Också från denna synpunkt kan det finnas skäl att överväga uteslutning, genom lagstiftning, av det mera illusoriska rättsskyddet som parten kan få i förvaltningsrättskipning.

2 Metod

2.1 Om metodspråk

”För att kunna lösa lagtolkningsproblem krävs att juristen använder en god metod som uppfyller allmänna vetenskapliga krav”³

Forskning har som syfte att berätta något nytt för läsaren eller att genom systematisering ge denne en ny och kanske bättre uppfattning om något som andra författare redan har berättat.⁴ För att kunna berätta vad hen ska berätta, kan forskaren inte undvika metodspråk, dvs. en beskrivning av det teoretiska behandlingssättet på vilket forskningen och dess objekt sätts samman från den metodiska synpunkt som forskaren har valt.⁵ Därför kommer även denna artikel att innehålla metodspråk i någon mån.

En forskare har inte precis samma plikter som en rättskipare, eftersom forskaren inte fattar bindande beslut, forskaren inte är bunden till processuella ramar och forskaren kan föreslå allmänna observationer utan att koppla dem till konkreta rättsfall. En forskare kan välja sina problem och argumentera för ändringar i gällande rätt.⁶ Därutöver kan man säga att en forskare har som plikt att inte ta någonting för givet, vilket betyder ifrågasättning av existerande ramar, kritiskt resonemang och omvärdering av nuvarande insikter.⁷

I denna artikel försöker jag dock inte att ifrågasätta eller kritisera någon rättsteori eller någon metod, utan riktar mitt intresse till en särskild rättslig institution, laglighetskontrollen av kommunal anställning, genom den metodologiska ramen som jag har valt, dvs. genom *jämförande rätt* och *ändamålsbaserad rättsdogmatik (ex post utredning av syften av gällande rätt)* å ena sidan. På basis av denna utredning presenterar jag å andra sidan även några *rättspolitiska* observationer.

³ Per Olof Ekelöf – Henrik Edelstam – Lars Heuman – Mikael Pauli, *Rättegång: Första häftet*. Wolters Kluwer 2016, s. 85.

⁴ Mauro Zamboni, *How to write a doctoral thesis in law: Some (fairly trivial) considerations*. JT 2010–11, s. 779–791, 779.

⁵ Jaakko Husa, *Oikeusvertailun menetit globalisoituvassa maailmassa*. Lakimies 7–8/2017, s. 1088–1102, 1088.

⁶ Aleksander Peczenik, *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Fritzes 1995, s. 313.

⁷ Eva-Maria Svensson, *De lege interpretata – om behovet av metodologisk reflektion*. Juridisk Publikation Jubileumsnummer 2014, s. 211–226, 211.

2.2 Om jämförande rätt

Sverige och Finland tillhör samma östnordiska rättsfamilj.⁸ Detta betyder att det sällan finns något behov att leta efter funktionella motsvarigheter Sverige och Finland emellan, eftersom ländernas rättssystem är så likadana att lösningarna och lösningarnas placering inom systemhelheten sannolikt liknar varandra.⁹

Till exempel, både Sverige och Finland har en särskild domstolslinje för förvaltningsrättskipning. Tillvaron av denna linje har möjliggjort den institution som nuförtiden kallas laglighetsprövning i Sverige och kommunalbesvär i Finland. Man bör inte förstå denna institution primärt som ett statligt kontrollmedel över kommunerna, utan tvärtom som ett medel för kommuninvånarna att kontrollera lagenligheten i sina kommuner. Det är ändå klart att institutionen har haft effekter även på administrativa kontrollmekanismer både i Sverige och i Finland och att den är ett viktigt element när man försöker att förstå dessa mekanismer.¹⁰ Ett jämförande perspektiv torde främja denna förståelse. Och när det gäller rättspolitisk argumentation, stöder perspektivet också den kartläggning av nordiskt jämförelsematerial som tillhör finsk lagberedningstradition.¹¹

Det finns en klar korrespondens mellan överklagandeinstitutioner i de två länderna: Varje kommunmedlem har möjlighet att överklaga. Domstolens processuella makt är mera begränsad än i förvaltningsbesvär. Domstolens granskningskompetens är begränsad till laglighet. Domstolen kan inte ta hänsyn till annat än vad den som överklagat har uttryckt. Processen är kassatorisk, vilket betyder att domstolen inte kan ersätta det överklagade beslutet med ett annat.¹² Korrespondensen gör det möjligt att jämföra de val som länderna har gjort och konsekvenserna av dessa val, trots att även många problem tycks vara gemensamma för båda länderna.

Jämförelsens objekt i denna artikel är en enskild rättslig institution, överklagande, och dess tillämpning i en viss juridisk kontext, uppkomsten av kommunal anställning. När man begränsar analysens bredd, kan man utöka dess djup. Ofta är det bättre att skriva mycket om lite än att skriva lite om mycket.¹³ Jämförelsen har både teoretiska

⁸ Statens offentliga utredningar (SOU) 1982:41, Överklagande av kommunala beslut, s. 29; Jaakko Husa, Oikeusvertailu: Teoria ja metodologia. Lakimiesliiton Kustannus 2013, s. 224; se även Eija Mäkinen, Kuntien ja maakuntien valvonta Pohjoismaissa. Lakimies 1/2017, s. 3–24, 22.

⁹ Husa 2013, s. 152; Michaela Ribbing, Förvaltningsprocessen och rättegångsbalken. Jure 2018, s. 9.

¹⁰ Mäkinen 2017, s. 10; se även SOU 1982:41, s. 27.

¹¹ Jyrki Tala, Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita 2005, s. 106.

¹² Lundin – Mäkinen 2016, s. 40.

¹³ Husa 2013, s. 126–127.

och praktiska synvinklar, eftersom den innehåller såväl tolkning av svensk och finsk rätt som systematisering av tolkningsobservationer inom det svenska och finska rättssystemet.

Med hjälp av jämförande rätt försöker jag att utreda om den svenska rättsordningen och lösningarna som har hittats där på riktigt kan användas som en del av en lösning på ett problem i den finska rättsordningen.¹⁴ Således heter artikelns slutsatsavsnitt *de lege fennica ferenda*. Eventuella konklusioner åt andra håll, från Finland till Sverige, lämnar jag till andra forskare.

Jämförande rätt har inte någon modervetenskap eller några metodologisk-teoretiska motsvarigheter, vilket betyder att dess metodologi kan anpassas till tillfället och till forskarens egna intressen. Ofta är det ändamålsenligt att koppla det jämförande perspektivet till något annat juridiskt perspektiv. Jämförande rätt är tillåtande och flexibel: Man kan, och man får, använda vilken metod som helst, bara man når resultat som forskaren är intresserad av.¹⁵

2.3 Om ändamålsbaserad rättsdogmatik

Eftersom denna artikel berör tolkning och systematisering av gällande rätt, kan den anses vara rättsdogmatisk i grunden. Min synvinkel är att koppla jämförande rätt till en tolknings- och systematiseringsmetod som har sitt ursprung i svensk rättsdogmatik, nämligen teleologisk eller ändamålsbaserad tolkning. Idén med ändamålsbaserad tolkning är att ta lagtext som grund och sedan försöka att utreda dess syften, ändamål och funktioner med hänvisning till andra rättskällor.¹⁶ Därefter väljer man det tolkningsalternativ som bäst främjar lagstiftningens ändamål.¹⁷

Enligt min åsikt fungerar en ändamålsbaserad tolkningsmetod bra i offentlig-rättsliga sammanhang, eftersom förvaltning i och för sig är ändamålsorienterad. Förvaltning både möjliggör och balanserar. Förvaltningsrätt har inte som syfte att begränsa myndighetsutövning, utan att upprätta förutsättningar för myndighetsutövning som kan förverkligas under omständigheter som garanterar enskilda rättigheter och friheter, rättssäkerhet och förutsebarhet. Förvaltningsrätt skapar också förutsättningar för fungerande, effektiv och framgångsrik administration. Det är viktigt att även förvaltningens kunder kan anse att förvaltningen är effektiv.

¹⁴ Frantzeska Papadopoulou – Björn Skarp, *Juridikens nycklar: Introduktion till rättsliga sammanhang, metoder och verktyg*. Wolters Kluwer 2017, s. 140.

¹⁵ Husa 2017, s. 1089 och 1092.

¹⁶ Papadopoulou – Skarp 2017, s. 113.

¹⁷ Ari Hirvonen, *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Helsingfors universitet 2011, s. 40, där metoden beskrivs [på finska] som ”tarkoituseräopillinen”.

Förvaltningsrätt samordnar alla dessa ändamål.¹⁸ Effektivitet kan beskrivas som systemintern temporal och materiell effektivitet, där ärenden behandlas utan uppehåll och inom rimlig total behandlingstid, och där det materiellt korrekta resultatet nås i ett så tidigt skede som möjligt¹⁹, och enligt min åsikt också som systemextern effektivitet, där man mellan olika möjliga tillämpliga regleringshelheter väljer den som leder till det bästa slutresultatet både temporalt och materiellt.

Den mest omfattande beskrivningen av ändamålsbaserad rättsdogmatik finns i de nyaste upplagorna av *Per Olof Ekelöfs* klassiska verk *Rättegång I*.²⁰ Enligt denna beskrivning finns det sju steg i tillämpningen av den ändamålsbaserade metoden.

Steg 1. Först måste man definiera vad som ska tolkas. Uttryck i lagtexten kan ha olika tolkningsalternativ när man undersöker dem lexikaliskt eller kontextuellt.²¹ Således anknyter ändamålsbaserad tolkning till de andra tolkningsätten. Lexikalisk (språklig), kontextuell (systematisk) och teleologisk (ändamålsbaserad) tolkning kompletterar varandra.²²

Steg 2. Därefter måste man bedöma om lagens ordalydelse täcker varje identifierat tolkningsalternativ vid en normal, restriktiv eller extensiv tolkning. Om lagens ordalydelse inte täcker något alternativ som har identifierats, måste man också överväga analog eller reduktiv tolkning. Här bör det dock påpekas att lagtolkning mot ordalydelsen kräver starka ändamålsskäl i varje fall.²³ Reduktiv tolkning betyder att lagregeln inte tillämpas alls trots att fallet uppenbart täcks av regelns tillämpnings-

¹⁸ Olli Mäenpää, *Yleinen hallinto-oikeus*. Alma Talent 2017, s. 15–16.

¹⁹ Eija Siitari-Vanne, *Hallintolainkäytön tehostaminen: Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistä*. Suomalainen lakimiesyhdistys 2005, s. 29.

²⁰ P. O. Ekelöf avled 1990. I den nionde upplagan av *Rättegång I*, som publicerades 2016, har avsnittet om ändamålsorienterad tolkning författats av professor emeritus Lars Heuman. Heumans moderna åsikt är delvis annorlunda än Ekelöfs ursprungliga text om den teleologiska metoden i rättskipning. Ekelöfs originaltext har dock behållits som sådan även i den nionde upplagan (Ekelöf m.fl. 2016, s. 9).

²¹ Ekelöf m.fl. 2016, s. 94–95.

²² Tapio Määttä – Mirjami Paso, *Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan*. Juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet 2019, s. 30; se även Ribbing 2018, s. 15, där det konstateras att det finns ingen särskild lagtolkningslära inom förvaltningsprocessen; därmed kan man anta att enligt Ribbings åsikt kan de allmänna tolkningsmetoderna tillämpas även i förvaltningsprocessen.

²³ Ekelöf m.fl. 2016, s. 95; se även Johan Munck, *Rättskällor förr och nu*. Juridisk Publikation Jubileumsnummer 2014, s. 199–208, 200, där det konstateras att analog tolkning, där lagens tillämpning sträcks ut till ett område som inte direkt täcks av ordalydelsen, egentligen inte förbiser lagens innehåll. Tvärtom, reduktiv tolkning betyder att lagen tillämpas *contra legem*. Trots detta är det obestridligt att även reduktiv tolkning är ett användbart verktyg.

område. Det handlar med andra ord inte om att regelns tillämpningsområde vore opreciserat, utan att det är för brett.²⁴

Ekelöf själv ansåg att reduktiv tolkning inte väcker några större betänkligheter än analog tolkning. Dess tillämpning är befogad om det föreligger sådana omständigheter att bestämmelsens ändamål motverkas eller åtminstone inte tillgodoses i det föreliggande fallet, trots att fallet klart täcks av lagens ordalydelse.²⁵

Steg 3. Sedan måste man bedöma om ändamålsbaserad tolkning i sig är utesluten på grund av annan rättslig reglering. Till exempel, den straffrättsliga legalitetsprincipen förhindrar en fällande dom grundad på analogislut som dras med stöd av ändamålsbaserat resonemang. Och inom ramen för processrätten (inklusive förvaltningsprocessrätten) kan kravet på förutsebarhet betyda att analog eller reduktiv tolkning är utesluten trots det att det kanske finns ändamålsbaserade skäl för en sådan tolkning.²⁶ Större vikt bör fästas vid den språkliga tolkningen av lagtexten som är grundad på normbundenhet enligt den offentlighetsrättsliga laglighetsprincipen.²⁷

Steg 4. Det är först nu som den egentliga uppgiften börjar: Att bestämma vilka ändamål som ligger bakom lagen. Man måste ta hänsyn till rättskälleläran och dess hierarki av rättskällor. Själva lagtexten är förstas den primära rättskällan, men därutöver måste man undersöka lagens syften med referens till förarbetena och de ändamålsuttalanden som finns där. Lagens ändamål kan ha behandlats även i praxis och rättslitteratur. De två sistnämnda kan dock inte anses som rättskällor på samma nivå som lagstiftarens uttalanden, eftersom de har karaktären av andra tolkares åsikter om hur lagen borde tolkas. Ett undantag kan göras i ett sådant fall där välmotiverade resonemang i praxis eller rättslitteratur visar att lagstiftarens ändamålsuttalanden är uppenbart felaktiga.²⁸

Förarbetenas status som rättskälla är etablerad i både Sverige och Finland, inte minst för den deskriptiva premissen att man i praktiken hänvisar till förarbeten som rättskällor så ofta att man måste anse dem vara sådana. Hänvisning till förarbeten ger intrycket att tolkaren har lojalitet, dvs. en vilja att bli bunden av ändamålet uttalat av

²⁴ Ekelöf m.fl. 1026, s. 101.

²⁵ Ekelöf m.fl. 2016, s. 105.

²⁶ Munck 2014, s. 200; Ekelöf m.fl. 2016, s. 95.

²⁷ Ribbing 2018, s. 15.

²⁸ Ekelöf m.fl. 2016, s. 91 och 95.

lagstiftaren. För lagstiftaren är förarbetena ett medel att styra framtida lagtillämpning och försöka nå förutsebarhet i tillämpningspraxis.²⁹

Ändamålsbaserad lagtolkning kräver därför noggrann analys av lagens förarbeten. När det gäller svensk eller finsk lagstiftning är detta inte särskilt besvärligt, eftersom bägge länderna har en sådan lagberedningstradition att det finns rikligt med tillgängligt beredningsmaterial.³⁰ Särskilt i kontexten av kommunalt överklagande har den svenska kommunalrätten varit en modell även för den finska³¹, vilket igen höjer förarbetenas användbarhet.

I allmänhet är det mycket nyttigt att ta hänsyn till de ändamål som uttalas i förarbeten. Tolkningsslutets förutsebarhet blir bättre och det är även i princip, från en grundlagssynpunkt, väl motiverat att fästa tillräcklig vikt vid de resonemang som har påverkat lagstiftarens ställningstaganden. En möjlig nackdel är dock att den praktiska realiteten av lagberedningsarbete måhända leder till förarbetsuttalanden som inte är helt genomtänkta eller som till och med kan vara helt ohållbara. Således måste man alltid, trots allt, förhålla sig till förarbeten även med vissa reservationer.³²

Det är också viktigt att hålla i minnet att där det inte finns någon reglering, finns det oftast inte förarbeten heller. När det gäller tolkning som inte är baserad på lagens ordalydelse, oberoende av vilken tolkningsmetod som finns till hands, har förarbeten naturligtvis mindre betydelse och praxis och rättslitteratur på motsvarande sätt mera betydelse.³³

Steg 5. Nästa steg är bedömning av de olika ändamålssynpunkternas vikt och saklig motivering av denna bedömning. Måhända kan de olika synpunkterna vara sinsemellan motsatta.³⁴ Till exempel, lagstiftaren kan bestämma ändamål för processnormer för snabbhet, enkelhet och billighet, men utan att försämra rättssäkerheten. I allmänhet är dessa ändamål dock inte förenliga.³⁵

²⁹ Richard Nordquist, Förarbetenas rättskällestatus – Ett historiskt perspektiv. Juridisk Publikation 1/2011, s. 141–147, 141, 144 och 147.

³⁰ Munck 2014, s. 201. Ett slags hedersomnämning i detta sammanhang går till betänkandet SOU 1982:41, vilket är utmärkt omfattande och djupgående och vilket också passar väldigt bra till just denna artikels tema. De långa traditionerna av svensk laglighetsprövning betyder också att många ställningstaganden i betänkandet fortfarande är relevanta trots dess ålder. Se även Lundin – Mäkinen 2016, s. 38.

³¹ Lundin – Mäkinen 2016, s. 37.

³² Munck 2014, s. 202.

³³ Ribbing 2018, s. 16.

³⁴ Ekelöf m.fl. 2016, s. 98.

³⁵ Ekelöf m.fl. 2016, s. 96.

Steg 6. Därefter måste man avväga konsekvenserna, dvs. fördelarna och nackdelarna med de identifierade tolkningsalternativen. Man borde inte godkänna ett tolkningsförslag enbart därför att det har goda konsekvenser. Ett annat identifierat tolkningsalternativ kan nämligen medföra än bättre konsekvenser.³⁶

Det borde dock hållas i minnet att en sådan avvägning är möjlig endast om lagens reella (och inte bara hypotetiska) konsekvenser kan igenkännas. Till exempel, förarbetena visar bara hurdana konsekvenser lagstiftaren tänker sig en lag kommer att ha; förarbetena kan inte förutse alla tänkbara konstiga tillämpningssituationer.³⁷ Som sagt är både svenska och finska förarbeten extensiva och innehåller ganska heläckande effektanalyser, men detaljmotiveringarna till enskilda bestämmelser innefattar sällan specifika konsekvensbedömningar. Detta, för sin del, minskar förarbetenas användbarhet i detta skede av ändamålsbaserad tolkning och ökar på motsvarande sätt användbarheten av praxis och litteratur.

Steg 7. Efter dessa sex steg har man nått slutet av en ändamålsbaserad tolkningsprocess. Men det är inte tillräckligt, om det finns andra tänkbara tolkningsmetoder. I ett sådant fall är den ändamålsbaserade slutsatsen bara ett tolkningsargument, som sedan måste vägas mot resultatet från de andra tolkningsmetoderna.³⁸

I denna artikel ska jag kortfattat diskutera bara två andra tolkningsmetoder och argument som uppkommer från dem, och väga dem mot mina ändamålsbaserade slutsatser. De två metoderna är tolkning med hänsyn till de grundläggande rättigheterna och tolkning med hänsyn till effektiviteten av förvaltningsrättskipning.

2.4 Om rättspolitisk observation

Forskning kan påverka en lagreform eller vara en del av en sådan reform. I en sådan kontext är forskningsresultatens adressat lagstiftaren snarare än lagtillämparen; syftet är således rättspolitiskt mera än det är rättsdogmatiskt. Forskarens syfte är att kunna påverka rättssystemets framtida utveckling genom att framföra forskningsinformation som är relevant för lagstiftarens kunskapsintresse. Det är precis detta syfte som definierar utvärderingen som rättspolitisk. Det är förstås sant att relevant forskningsinformation kan uppkomma även genom rättsdogmatikens huvuduppgifter, tolkning och systematisering, oberoende av om forskaren hade ett sådant syfte eller ej.³⁹

³⁶ Ekelöf m.fl. 2016, s. 98.

³⁷ Peczenik 1995, s. 374.

³⁸ Ekelöf m.fl. 2016, s. 98.

³⁹ Tuula Linna, Ulosottorealisoinnista de lege ferenda. Suomalainen lakimiesyhdistys 1987, s. 2 och 4.

Det bör därför förklaras att mitt syfte med denna artikel är att undersöka även utanför gällande rätt, i rättspolitikens riktning. Jag ska analysera *de lege ferenda* hurdana problem det finns med tillämpningen av gällande rätt och hur dessa problem kanske skulle kunna åtgärdas.

Forskning *de lege ferenda* är problemorienterad: Den letar efter välmotiverade och ändamålsenliga lagstiftningslösningar för att åtgärda identifierade missförhållanden. I sådan undersökning är det ofta nödvändigt att ta hänsyn inte bara till gällande rätt, utan också till relevant praxis, lösningar som hittats i andra rättssystem och de empiriska förhållandena. Slutsatsen kan ta formen av ett *lagstiftningsförslag*, där forskaren konstaterar att det är rationellt att acceptera som ny lagstiftning ett medel (m_1) som tillfredsställer ett visst syfte (S). Slutsatsen kan även ta formen av en *teknisk norm*, där forskaren inte tar någon slutlig ställning till syftet, utan bara konstaterar att om lagstiftaren sätter S som syfte och om lagstiftaren vill vara rationell, bör medlet m_1 väljas. Och slutsatsen kan även ta formen av en *kartläggning av medelalternativ*, där forskaren konstaterar att det i och för sig är rationellt att sätta S som syfte, men att syftet kan tillfredsställas genom ett eller flera medel $m_1 \dots m_n$.⁴⁰ Det gäller således en forskares tentativa svar på lagberedningsarbetets grundläggande fråga: Ett hurdant regelverk tillfredsställer bäst eller når längst det reella och rättsliga tillstånd som är lagreformens ändamål?⁴¹

Det bör påpekas i det här sammanhanget att det finns efterfrågan på en reform av ändringssökandesystemet inom gällande FIKL⁴². Under kommunallagberedningen fanns det dock inte möjlighet att överse systemet, eftersom detta skulle ha förutsatt också en genomgång av speciallagarna. Finansministeriet, som var ansvarigt för lagberedningen, delade uppfattningen att en större översyn behövs.⁴³ Trots att forskning ibland kan leda till att lagberedningsarbete inleds⁴⁴, tycks det i alla fall vara realistiskt att anse att observationer *de lege ferenda* i denna artikel kanske kan påverka lagberedning som har sitt ursprung i någon annan motion, snarare än att fungera som en sådan motion i sig.

⁴⁰ Linna 1987, s. 9–11, se även Tala 2005, s. 109, där det konstateras att med en kartläggning av alternativ kan man undvika den bristen att lagberedare hamnar i traditionella regelverksförslag, desamma som man alltid har kommit till.

⁴¹ Tala 2005, s. 104.

⁴² Finlands kommunallag (410/2015) förkortas i denna artikel som *FiKL* och Sveriges kommunallag (2017:725) som *SvKL*.

⁴³ Regeringens proposition 268/2014 till riksdagen med förslag till kommunallag och vissa lagar som har samband med den, s. 137/II (RP 268/2014 rd).

⁴⁴ Tala 2005, s. 96.

3 Tolkning i princip: objekt, alternativ och godtagbarhet av ändamålsbaserad tolkning

3.1 Kommunal anställning och överklaganderätt gällande kommunal anställning som tolkningsobjekt (Steg 1)

3.1.1 Kommun som myndighet visavi som arbetsgivare

En kommun anses både i Sverige och i Finland som en juridisk person.⁴⁵ I egenkapen av juridisk person kan en kommun bli bunden i ett avtalsförhållande, dvs. en kommun kan bli part i ett privaträttsligt rättsförhållande och en myndighet som företräder kommunen kan avtala på dess vägnar. Sådant myndighetsagerande betraktas inte som utövning av offentlig makt, utan som privaträttsligt förfarande där kommunen har samma ställning som sin avtalspart.⁴⁶ Trots detta handlar det uttryckligen om myndighetsagerande, vilket innefattar även ett förvaltningsjuridiskt element som skyddar offentliga intressen.⁴⁷

En kommuns myndighetsagerande kan kontrolleras. Laglighetskontrollmedlet är *överklagande*, ett slags *actio popularis*-förfarande, som har sina rötter i kontinental rätt men som har införts som sådant endast i Sverige och i Finland.⁴⁸ Å andra sidan är även tvister om en myndighets privaträttsliga förhållanden vanligtvis avgjorda i civilprocessuell ordning. Därför är det nödvändigt att dra gränser mellan sådana aspekter av inledning av kommunal anställning som ska avgöras i förvaltningsprocess och sådana som ska avgöras i civilprocess. De två processtyperna har sina egna tillämpningsområden och deras åtskillnad är fortfarande motiverad i princip.⁴⁹

Kommunala anställningsförhållanden är inte precis likadana i Sverige och Finland. Men ändå måste kommunala arbetsgivare både i Sverige och i Finland naturligtvis följa den allmänna arbetsrättsliga regleringen som gäller alla arbetsgivare, och deras anställda kan utnyttja samma rättsmedel som alla andra anställda för att säkerställa sina rättigheter.⁵⁰

⁴⁵ Statens offentliga utredningar (SOU) 2015:24, En kommunallag för framtiden, Del A, s. 143; Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kommunallagen: Bakgrund och tolkningar. Finlands Kommunförbund 2017, s. 9.

⁴⁶ Olli Mäenpää, De förvaltningsrättsliga principernas roll när det offentliga uppträder som privat aktör. Nordisk Administrativ Tidsskrift 2/2014, s. 50–65, 52; Papadopoulou – Skarp 2017, s. 185.

⁴⁷ Bernard Johann Mulder, Ingående av offentlig anställning, s. 467–476 i verket Arbejd og ret: festskrift till Henning Jakhellns 70-årsdag. Cappelen akademisk 2009, s. 468.

⁴⁸ Curt Riberdahl, Något om domstolskontrollen över kommunalförvaltningen. SvJT 1993, s. 662–676, 671.

⁴⁹ Olli Mäenpää, Oikeudenkäynti hallintoasioissa: Hallintoprosessioikeuden perusteet. Alma Talent 2019, s. 138.

⁵⁰ SOU 2015:24, Del A, s. 165; Harjula – Prättälä 2017, s. 109.

I Sverige är alla kommunanställda juridiskt i ett anställningsförhållande. Begreppet *tjänst* är inte längre i officiellt bruk i Sverige, trots att ordet fortfarande används i standardspråket.⁵¹

Det juridiska förhållandet mellan en svensk kommunal arbetsgivare och en enskild anställd regleras genom ett privaträttsligt anställningsavtal.⁵² Sveriges lag innehåller inga särskilda bestämmelser om hur ett anställningsavtal kommer till. I avsaknad av allmän lagstiftning om förhållandet mellan en arbetsgivare och en arbetstagare är det allmänna avtalsrättsliga principer som tillämpas på ett anställningsförhållande. Det finns inga formkrav, vilket betyder att ett avtal kan ingås muntligt, skriftligt och till och med genom konkludent handlande. Man måste dock hålla i minnet att regleringen av avtalsbundenhet inte är detsamma som regleringen av kommunalt förvaltningsförfarande eller kravet på skriftlig form i kollektivavtal. Om man bryter mot de sistnämnda, har detta ändå inte någon effekt på anställningsavtalets bindande kraft. Med andra ord är dokumentation inte ett formellt krav som måste uppfyllas innan man kan anse att ett anställningsavtal har ingåtts.⁵³

Principen om fri antagningsrätt tillämpas även på kommunala anställningsförhållanden i Sverige. Enligt denna princip kan parterna till ett anställningsavtal själva bestämma innehållet i sitt avtal, dock inte utan undantag. Det kan till exempel finnas yrken som har offentlighetsrättsliga behörighetskrav. I några fall kan ingåendet av ett anställningsavtal anses som myndighetsutövning från kommunens sida, vilket betyder att många förvaltningsrättsliga regler blir tillämpliga. Därutöver, enligt 1 kap. 9 § i Sveriges regeringsform bör alla offentliga arbetsgivare se till att allas jämlikhet är garanterad samt agera ordentligt och opartiskt (objektivitetsprincip).⁵⁴

I motsats till detta har Finland två olika typer av kommunala anställningsförhållanden, som har olika användningsområden och olika rättsliga egenskaper. Enligt FiKL 87 § står de som är anställda hos kommunen i tjänsteförhållande eller arbetsavtalsförhållande till kommunen. Ett tjänsteförhållande är ett offentlighetsrättsligt och ett arbetsavtalsförhållande ett privaträttsligt förhållande. Det har erkänts i Finland att förekomsten av två olika anställningsformer medför extra arbete i kommunerna, till exempel därför att arbets[givaren] delvis ska tillämpa olika förfaranden för tjänsteinnehavare och arbetstagare.⁵⁵

⁵¹ Anderz Andersson – Lars Bejstam – Örjan Edström – Lars Zanderin, *Kommunal arbetsrätt*. Studentlitteratur 2014, s. 179.

⁵² Mulder 2009, s. 467.

⁵³ Andersson m.fl. 2014, s. 184–185.

⁵⁴ Mulder 2009, s. 468; Andersson m.fl. 2014, s. 210–211.

⁵⁵ RP 268/2014 rd, s. 80/II [ett tryckfel i RP korrigerat här].

Uppgifter som innefattar utövande av offentlig makt utförs i tjänsteförhållande. Utövande av offentlig makt, för sin del, betyder att den som utför uppgiften enligt lag har befogenhet att ensidigt besluta om någon annans förmåner, rättigheter eller skyldigheter.⁵⁶ När en representant för en offentlig arbetsgivare använder arbetsgivarens direktionsrätt och fattar beslut som avser arbetstagarna, anses detta dock inte som utövande av offentlig makt.⁵⁷ Således krävs det inte att alla chefspositioner inom en kommunal organisation utförs i tjänsteförhållande. På motsvarande sätt utförs sådana uppgifter som inte innefattar utövande av offentlig makt inte i tjänsteförhållande; enligt FiKL 89 § kan en sådan tjänst ombildas till ett arbetsavtalsförhållande. Trots detta har kommunala arbetstagare ett begränsat straffrättsligt ansvar (mutbrott och brott mot tjänsthemligheten är brott som även kommunens arbetstagare kan begå) och ett skadeståndsansvar för sina handlingar och försummelser inom arbetsavtalsförhållandet.⁵⁸

Bortsett från vissa jämförande observationer nedan i avsnitt 4.1.2, ska jag inte i denna artikel undersöka inledandet av finska kommunala tjänsteförhållanden eller laglighetskontroll av detsamma, eftersom en svensk motsvarighet inte existerar. En undersökning av överklagbarheten av kommunala beslut om tjänsteförhållanden vore också annars tämligen kort och ointressant p.g.a. bestämmelsen i 50 § i lagen om tjänsteinnehavare i kommuner och välfärdsområden (304/2003)⁵⁹ där det sägs rakt ut att sådana beslut är överklagbara.

Ett finskt kommunalt arbetsavtalsförhållande ingås genom avtal, dvs. en ömsesidig viljeförklaring av arbetsgivaren och arbetstagaren. Ett kommunalt beslut är i sig inte tillräckligt för att ett arbetsavtalsförhållande ska anses ha ingåtts. Trots att kommunen inte utövar offentlig makt när den avtalar på detta sätt, bör kommunen förstås i praktiken besluta att ett sådant avtal ska träffas. Beslutet kan vara uttryckligt eller det kan uppstå enbart från det faktum att någon som har behörighet att avtala på

⁵⁶ RP 268/2014 rd, s. 34/I; Harjula – Prättälä 2017, s. 560–561.

⁵⁷ Heikki Kulla, *Julkishenkilöstön asema: systematiikkaa ja sekamuotoisuutta*. *Lakimies* 7–8/2006, s. 1158–1176, 1161.

⁵⁸ RP 268/2014 rd, s. 81/I.

⁵⁹ Lagens rubrik ändrades genom lag 627/2021 så att även välfärdsområden nu nämns där. Detta återspeglar utvidgandet av tillämpningsområdet för lagstiftningen om kommunal anställning så att det omfattar även de anställda i välfärdsområdet och så att de anställdas ställning inte förändras (Regeringens proposition 241/2020 till riksdagen med förslag till lagstiftning om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt till lämnande av under rättelse enligt artiklarna 12 och 13 i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse, s. 397). Argumenteringen i denna artikel gällande kommunala anställningsbeslut kan därför anses vara relevant även i kontexten av framtida anställningsbeslut i finska välfärdsområden.

kommunens vägnar undertecknar arbetsavtalet.⁶⁰ Offentlighetslagstiftning reglerar inte själva underteckningsakten, trots att beredningen och beslutsfattandet omfattas av den offentlighetslagstiftningen som gäller process och behörighet.⁶¹

Förfarandet kan med andra ord analyseras i två skeden: Först beslutar kommunen att ingå avtalet på vissa villkor, därefter ingås själva avtalet. Det första skedet kan jämföras med vilket kommunalt beslut som helst, det andra skedet är för sin del en privaträttslig akt. Denna tudelning är dock teoretisk särskilt i de fall då beslutet fattas och avtalet ingås av en och samma tjänsteinnehavare.⁶²

I princip kan ett arbetsavtal vara muntligt och det kan till och med ingås genom konkludent handlande på samma sätt som i Sverige. I praktiken borde kommunala arbetsavtal ändå träffas skriftligt utan undantag, delvis för att minska framtida bevisproblem och delvis för att en kommun, som en myndighet, bör genomföra god informationshantering; att inte dokumentera kommunens handlingar skulle innebära att denna skyldighet åsidosätts.

Som sagt, ett beslut att ingå ett arbetsavtal kan fattas uttryckligen och protokollföras, eller det kan uppkomma enbart från ett undertecknat arbetsavtal. Om beslutet fattas av ett kommunalt organ, måste det enligt FiKL 107 § alltid protokollföras. Men om beslutet fattas av en tjänsteinnehavare, måste det protokollföras, om detta inte är onödigt på grund av beslutets natur. Enligt förarbetena till lagen är detta möjligt närmast i sådana situationer där en annan handling uppkommer från beslutet.⁶³ Ett skriftligt avtal, såsom ett arbetsavtal, kan enligt min mening anses vara en sådan annan handling.

I praktiken är kommunala arbetsavtal mestadels sådana att inga organbeslut fattas om dem. Enligt min åsikt och enligt den allmänna definitionen av offentlig makt bör man inte anse ingående av ett arbetsavtal som utövning av offentlig makt, eftersom det inte gäller en ensidig användning av en maktposition, utan en rättshandling mellan jämlika avtalsparter. Det är således också möjligt att ett arbetsavtal träffas på kommunens vägnar av en person som själv står i ett arbetsavtalsförhållande med kommunen, antingen med hänvisning till en ställningsfullmakt eller med hänvisning till en särskild bestämmelse i förvaltningsstadgan.⁶⁴ Och förstås för kommunala

⁶⁰ Se Matti Muukkonen, *Kunta ja sen oikeudelliset suhteet*. Edilex 2017/13, s. 15.

⁶¹ Mäenpää 2019, s. 140–141.

⁶² Henrik Hägglund, *Kommunalbesvär eller privaträttslig talan?* Finlands kommuntidning 4/2003, s. 40–41, 41.

⁶³ RP 268/2014 rd, s. 219/I.

⁶⁴ Sami Sarvilinna, *Kunnan päätös palvelussuhdeasiassa*. Edilex 2020/7, s. 15–16. För ställningsfullmakt, se även Harjula – Prättälä 2017, s. 603 och 341; se även Muukkonen 2017, s. 15–16.

arbetstagare upprättas inga beslutsprotokoll alls, till skillnad från organ och tjänsteinnehavare. Även på detta vis lämnar FiKL således möjligheten öppen att inga protokollförda beslut fattas om kommunala arbetsavtal.

Trots allt är det klart att där det inte finns något särskilt beslut är det synnerligen knepigt att undersöka kommunbeslutets laglighet i efterhand. I avsaknad av ett beslut, saknas också allt som skulle kunna vara objekt för upptagning till behandling i ett högre organ, omprövning eller överklagande. Problemet har identifierats i FiKL:s förarbeten, där det konstateras att bestämmelserna som gäller anställning i arbetsavtalsförhållande inte har reglerats så formellt som bestämmelserna om tjänsteförhållanden och att kommunernas praxis varierar i fråga om arbetsavtal som saknar överklagbara förvaltningsbeslut. Det konstateras också att framför allt för kortvariga arbetsavtals del kan det vara motiverat att inte fatta något beslut, men att det är svårare att motivera avsaknaden av beslut då en befattning i arbetsavtalsförhållande tillsätts tills vidare genom offentligt ansökningsförfarande.⁶⁵ Denna angivelse i förarbetena innefattar emellertid en konceptuell konflikt och ett knepigt praktiskt problem som ska behandlas nedan i avsnitt 4.1.2.

3.1.2 Vem som kan överklaga? Kommunmedlemsöverklagande visavi partsöverklagande

”Liksom förut karakteriseras [kommunalbesvärs]institutet av 1:o att endast kommunmedlem har besvärsrätt, [...]”⁶⁶

I Sverige har varje kommunmedlem rättigheten att få ett kommunbesluts laglighet prövad i domstol genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten (SvKL 13 kap. 1 §). Kommunmedlem definieras som en som är bokförd i kommunen, äger fast egendom där eller ska betala kommunalskatt där, samt en EU-medborgare bosatt i kommunen (SvKL 1 kap. 5 §).

Laglighetsprövning är uttryckligen ett rättsmedel endast för kommunmedlemmar, vilket är en uppenbar skillnad jämfört med de finska kommunalbesvärerna. Begränsningen är baserad på den uppfattningen att en kommun är en personsammanslutning vars medlemmar är de mest väsentliga intressenterna i kommunens handlingar. Kommuninvånarna är kommunmedlemmar direkt med stöd av lag och som kommunalskattebetalare är de i stor utsträckning ansvariga för kommunens finanser. En

⁶⁵ RP 268/2014 rd, s. 244/I–II.

⁶⁶ Fritz Kaijser – Curt Riberdahl, Kommunallagarna II: Kommunallagen m.m. Kommunförbundets förlag 1983, s. 590. Ännu på 1980-talet kallades överklagande kommunalbesvär även i Sverige.

kommunmedlems rättighet att begära laglighetsprövning är på många sätt likadan som en aktieägars rättighet att överklaga beslut som bolagsstämman har fattat.⁶⁷

En enskild som har sökt en kommunal befattning men inte fått den, har således rätt att överklaga kommunens beslut endast om hen är kommunmedlem; på motsvarande sätt har varje kommunmedlem rätt att överklaga oberoende av om hen har sökt eller inte.⁶⁸ Därutöver bestäms det särskilt i den svenska lagen om begränsning om överklaganderätt (1987:439) att en anställd har ingen rätt att överklaga genom laglighetsprövning när tvisten gäller ett beslut fattat av en offentlig arbetsgivare och när tvisten bör behandlas enligt lagen om rättegång i arbetsrättsliga tvistemål (1974:371). En kommunmedlem, anställd eller inte, har dock rätt att överklaga till och med ett sådant beslut.⁶⁹

I Finland får kommunalbesvär anföras av en part (den som ett beslut avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet) samt av en kommunmedlem (FiKL 137 § 1 mom.). Kommunalbesvär får anföras mot ett beslut fattat med anledning av en begäran om omprövning endast av den som framställde begäran. Om beslutet dock har ändrats med anledning av begäran om omprövning, får kommunalbesvär anföras av varje part eller kommunmedlem (FiKL 137 § 3 mom.). Medlemmar av en kommun är kommuninvånare, sammanslutningar och stiftelser som har hemort i kommunen, samt de som äger eller besitter fast egendom i kommunen (FiKL 3 §).

En kommunmedlems rättighet att överklaga anses även i Finland vara baserad på idén om kommunen som en sammanslutning vars medlemmar måste kunna kontrollera dess handlingar.⁷⁰

Eftersom de finska kommunalbesvären även är partsöverklagande, är det så att en enskild som sökt en kommunal befattning men inte fått den, har rätt att överklaga kommunens beslut oberoende av om hen är kommunmedlem eller inte. Som sagt, detta är en olikhet mellan det svenska och det finska överklagandeinstitutet.

Rättigheten för en enskild kommuninvånare att överklaga kommunens beslut är i praktiken densamma i Sverige och Finland, medan juridiska personers rättigheter är något olika. För att ett svenskt företag eller en annan svensk sammanslutning ska kunna överklaga ett kommunbeslut, bör företaget eller sammanslutningen äga fast egendom i kommunen. I Finland kan besvär rätt basera sig även på att företaget har

⁶⁷ Tom Madell – Olle Lundin, *Kommunallagen – En kommentar*. Norstedts Juridik 2019, s. 311.

⁶⁸ Mulder 2009, s. 474.

⁶⁹ Regeringens proposition (Prop.) 1986/87:84 om överprövning i personalärenden, s. 16; Lena Dalman – Helena Linde – Magnus Ljung – Leif Petersén – Irene Reuterfors Mattson – Håkan Torngren – Staffan Wikell, *Kommunallagen: Med kommentarer och praxis*. SKL KommentusMedia 2011, s. 588.

⁷⁰ Mäkinen 2017, s. 10.

sin hemort i kommunen. Under lagberedningen för den nuvarande SvKL föreslogs det att överklaganderätt skulle ges även till näringsidkare och ideella föreningar som är verksamma i kommunen utan att kräva ägarskap av fast egendom.⁷¹ Förslaget ledde dock inte till lagändring därför att det ansågs att en utvidgning av koncepten av kommunmedlemskap skulle ha haft oförutsägbara effekter på kommunala beslutsfattandeprocesser.⁷²

Trots de gemensamma rötterna har utvecklingen i Sverige och i Finland delvis gått i olika riktningar. Det faktum att parterna inte har överklaganderätt i Sverige är en ytterst tydlig olikhet. Det sägs i Sverige att laglighetsprövning egentligen inte är ett rättsmedel, vilket beror på dess natur som kontrollmedel samt de begränsningar som skyddar kommunalt självstyre.⁷³

3.1.3 På vilka grunder kan man överklaga? Laglighet visavi lämplighet

”[...] 2:o att beslutet endast kan angripas på vissa i lag bestämda grunder – besvärspövningen avser beslutets laglighet, icke dess lämplighet – [...]”⁷⁴

Ett överklagande kan anföras endast på laglighetsgrunder såväl i Sverige (SvKL 13 kap. 8 § första stycket) som i Finland (FiKL 135 §). Ett sådant överklagande på laglighetsgrunder kan gälla beslutsförfarandet, beslutsfattarens befogenheter eller beslutets materiella lagenlighet.

I Sverige, till skillnad från Finland, är det inte ett rekvisit för överklagande att ärendet först omprövas i kommunens egna organ. I själva verket känner SvKL inte alls till något förfarande som motsvarar det finska förfarandet för begäran om omprövning⁷⁵. Eftersom laglighetsprövning anses enbart som ett medel för kommunmedlemmarnas laglighetskontroll, är den lämplighetstillsyn som omprövning innebär inte relevant i svensk kommunalrätt.⁷⁶

Omprövningsförfarandet enligt FiKL 134 § är kommuninternt förvaltningsförfarande som föregår den egentliga förvaltningsrättskipningen i formen för över-

⁷¹ SOU 2015:24, Del A, s. 32.

⁷² Regeringens proposition (Prop.) 2016/17:171, En ny kommunallag, s. 256.

⁷³ Ragnemalm 2014, s. 152; Mäkinen 2017, s. 11.

⁷⁴ Kaijser – Riberdahl 1983, s. 590.

⁷⁵ I FiKL används termen ”begäran om omprövning”. I standardspråk kallas institutet även ”rättelseyrkande”.

⁷⁶ Se även Lundin – Mäkinen 2016, s. 42, där det konstateras att förfarandet vid de tidigare besvärskommittéerna i Sverige var likartat till finskt omprövningsförfarande. Besvärskommittéerna avskaffades när 1991 års SvKL stiftades.

klagandeförfarandet. Omprövning är ett obligatoriskt första skede innan kommunalbesvär kan anföras (om det är möjligt att begära omprövning är kommunalbesvär uteslutet). Tillämpliga processnormer hittas primärt i FiKL och sekundärt i förvaltningslagen (434/2003). Som sagt kan kommunalbesvär anföras endast på laglighetsgrunder. I motsats till detta kan omprövning begäras både på laglighets- och på lämplighetsgrunder. Både en kommunmedlem och en part kan begära omprövning. Omprövning kan inte begäras för fullmäktigebeslut; dessa kan överklagas direkt hos en förvaltningsdomstol.

Rättsläget i Finland är alltså sådant att även beslutets lämplighet kan omvärderas genom en kommunintern ändringssökandeprocess, dvs. en begäran om omprövning. Detta kan inte anses som ett problem för det kommunala självstyret, eftersom omprövningen sköts av kommunens egna organ. Med hänsyn till att även en part har rätten att begära omprövning kan förfarandet anses bidra till partens materiella rättsskydd, eftersom det möjliggör en omvärdering av innehållet av ett beslut som direkt berör partens rätt, skyldighet eller fördel. Detta innebär ändå inte en total omvärdering av hela ärendet, eftersom organet som är behörigt att sköta omprövningen är bundet endast till det som åberopats i begäran. En bredare omprövning skulle kräva att beslutet tagits upp för behandling i högre organ.⁷⁷

Det är väl motiverat att kommunalbesvär, som behandlas vid förvaltningsdomstol och således utanför kretsen av det kommunala självstyret, endast är ett laglighetsöverklagande, på samma sätt som i Sverige.

3.1.4 Vilka påföljder kan ett överklagande ha? Verkställighet visavi kassation

”[...] samt 3:o att besvärmyndigheten väl kan undanröja det kommunala beslutet, om detta visas behäftat med brister, men icke äger sätta annat beslut i det undanröjdas ställe.”⁷⁸

Ett överklagande, eller i själva verket bara överklagbarhet, har inverkan på ett kommunbeslut även innan beslutet har vunnit laga kraft. Nämligen, när man överväger verkställighet av ett kommunbeslut som inte har vunnit laga kraft bör man ta hänsyn till konsekvenserna som följer av den eventualiteten att beslutet senare upphävs; detta gäller till exempel undertecknandet av ett arbetsavtal.

I Sverige, enligt SvKL 13 kap. 14 §, kan ett beslut som inte har vunnit laga kraft ändå verkställas om det inte finns särskilda skäl emot verkställighet. När man överväger verkställighet bör man ta särskild hänsyn till om en verkställighetsakt kan rättas

⁷⁷ Harjula – Prättälä 2017, s. 899; se även Ribbing 2018, s. 39, där det konstateras på samma sätt att förfarandet p.g.a. ändringssökande inte är totalomvärdering.

⁷⁸ Kaijser – Riberdahl 1983, s. 590.

vid behov. Bedömningen måste vara uttrycklig och gälla precis det individuella beslutet.⁷⁹ Inga verkställighetsåtgärder borde vidtas om kommunens beslut framstår som rättsligt tveksamt, men vid så kallat okynnesöverklagande eller när beslutet utan tvekan är lagenligt kan beslutet tvärtom verkställas trots ett överklagande.⁸⁰ Det förefaller att en svensk kommun har relativt mycket handlingsutrymme vid övervägandet av verkställighet, eftersom det är kommunen själv som avgör om det gäller okynne och om dess eget beslut är uppenbart lagenligt.

Enligt en rapport utgiven av *Sveriges statskontor* rättas huvuddelen av verkställda beslut som domstolen har undanröjt p.g.a. överklagande. Den vanligaste situationen där rättelse inte har skett är när en obehörig lärare har anställts i stället för en behörig sökande, vilket strider mot den svenska skollagen. Rättelse har inte kommit till stånd därför att den tillfälliga anställningen redan har upphört vid tidpunkten för domen, eller det har saknats saklig grund att säga upp den anställde. Rättelse kan inte ha kommit till även i andra situationer där kommunen har ingått ett civilrättsligt avtal.⁸¹

Rättsläget är detsamma också i Finland: Kommunalbesvär har ingen direkt suspensiv verkan som skulle kunna hindra verkställighet, eftersom ett kommunbeslut enligt FiKL 143 § är verkställbart innan det har vunnit laga kraft. Beslut får dock inte verkställas, om kommunalbesvären skulle bli meningslösa till följd av verkställigheten. Med andra ord, anhängigheten av kommunalbesvär kan hindra verkställighet om detta är nödvändigt med hänsyn till rättsskyddsskäl.⁸²

Trots detta är realiteten både i Sverige och i Finland sådan att överklaganden mestadels avslås vid domstol.⁸³ Men när man analyserar konsekvenserna av ett sådant överklagande mot ett kommunbeslut som inte avslagits utan bifallits, bör man först konstatera att kassation är den traditionella konsekvensen i bägge länder.⁸⁴ Om överklagandet bifalls, kan förvaltningsdomstolen endast undanröja beslutet, men inte fatta ett nytt beslut i stället. I Sverige finns det en särskild bestämmelse om detta i

⁷⁹ Statskontoret [i Sverige]. Verkställighet och rättelse av kommunala beslut. Rapport 2012:6, s. 37.

⁸⁰ Madell – Lundin 2019, s. 330.

⁸¹ Statskontoret 2012, s. 8 och 34.

⁸² Mäenpää 2019, s. 211.

⁸³ Mirka Kallio, Kunnallisvalitusinstitutionen funktion: Kunnallisvalitukset KHO:n ratkaisutoiminnassa. Högsta förvaltningsdomstolen 2003, s. 39; Statskontoret 2012, s. 7; Madell – Lundin 2019, s. 320.

⁸⁴ ”Att upphäva ett av kommunen inom omfånget av dess självverksamhet fattat beslut är ett; att föreskriva vad i stället borde göras, ett annat. För det förra kan finnas skäl; för det senare finns det inte antagligt skäl.” (Språkligt moderniserad referens till 1858 års kommunallagskommitténs betänkande i SOU 1982:41, s. 31); Lundin – Mäkinen 2016, s. 40.

SvKL 13 kap. 8 § tredje stycket. Finlands lag innehåller däremot inte någon uttrycklig bestämmelse om kassation, men rättsläget i Finland är trots detta väl etablerat.⁸⁵ Det hör ju till den kommunala självstyrelsens princip att det alltid måste vara kommunen som fattar nya beslut ifall en domstol konstaterar att ett tidigare beslut varit olagligt.⁸⁶

I Sverige, där överklagande enbart är ett medel för kommunmedlemmarnas laglighetskontroll, finns det inga undantag till den kassatoriska principen. Men i Finland har man sett åtminstone några tecken på lindring av principen i ett fall (HFD 2009:10) där det åberopades att förvaltningsdomstolen borde undanröja kommunens beslut och på samma gång förplikta kommunen att betala lagenlig lön till en av sina tjänsteinnehavare. I ett sådant fall skulle domen konstituera en exekutionstitel och överklagandet skulle således vara ett effektivt rättsmedel för den tjänsteinnehavare som överklagade beslutet. Domstolen meddelade dock inte en sådan dom, utan konstaterade bara att i princip skulle en sådan dom kunna meddelas.

Motiveringen för varför ärendet inte behandlades som ett förvaltningstvistemål var enligt min åsikt ganska formalistisk. I stället skulle alla tvister mellan myndigheter och tjänsteinnehavare gällande lönefordran, dvs. offentligrättslig betalningskyldighet, kunna handläggas som förvaltningstvistemål enligt 20 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). På det sättet skulle det inte finnas behov att avvika från den kassatoriska principen, som dock fortfarande är huvudprincipen i båda länderna. Möjligtvis skulle förvaltningstvistemålsprocessen kunna tillämpas även på andra tvister mellan en kommun och en kommunal tjänsteinnehavare som gäller något annat intresse eller någon annan rättighet eller skyldighet som har sin grund i det offentligrättsliga tjänsteförhållandet. Eftersom förvaltningstvistemål är en offentligrättslig processform, kan det emellertid inte enkelt tillämpas som ett rättsmedel i det civilrättsliga rättsförhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Ifall ett kommunbeslut undanröjs måste kommunen i varje fall agera lojalt och ta hänsyn till domstolens ställningstaganden vid ett eventuellt nytt beslutsfattande.⁸⁷ Och samma lojalitetsplikt gäller naturligtvis också rättelsen av ett redan verkställt beslut.⁸⁸

⁸⁵ Harjula – Prättälä 2017, s. 904.

⁸⁶ Henrik Hägglund, Kommunalbesvär är kassatoriska. Finlands kommuntidning 9/2009, s. 36–37, 37.

⁸⁷ SOU 1982:41, s. 38.

⁸⁸ Statskontoret 2012, s. 19.

3.2 Överklagbarhet och begränsning av överklagbarhet som tolkningsalternativ (Steg 2)

Den gällande tolkningen både i Sverige och i Finland är att ett kommunalt anställningsbeslut är överklagbart.

Tillämpningsområdena för de finska kommunalbesvärerna har traditionellt täckt även en kommunal myndighets offentlighetsbeslutsfattande som gäller privaträttsliga rättshandlingar.⁸⁹ Däremot kan den privaträttsliga lagenligheten av kommunens rättshandlingar inte prövas genom förvaltningsrättskipning. Till exempel kan en förvaltningsdomstol inte pröva om arbetsrättslig lagstiftning har iakttagits i en kommuns anställningsbeslut (HFD 1996 A 8). Det finns rikligt med praxis om detta tema.⁹⁰

En grundläggande princip i FiKL är att den kommunala förvaltningen är baserad på kommuninvånarnas självstyre. Kommuninvånarnas rätt till inflytande måste säkras, vilket betyder bland annat att de mest väsentliga kommunala besluten fattas av fullmäktige som har utsetts genom direkt val. I allmänhet borde sådana regler som begränsar kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka tolkas restriktivt. Som exempel på sådana regler nämns de som gäller valbarhet.⁹¹ Principen om restriktiv tolkning av begränsande regler, som tveklöst kan formuleras även som extensiv tolkning av möjliggörande regler, täcker enligt min mening ändå inte de regler som gäller kommuninvånarnas rätt att överklaga. Överklagandet har i äldre utlåtanden från det finska grundlagsutskottet⁹² nämligen nämnts som något som säkerställer kommuninvånarnas inflytande, men inte som det enda säkerställande medlet därför att kommuninvånarna också har andra möjligheter att påverka. Det ingår inte i FiKL 5 kap., som gäller kommuninvånarnas rätt till inflytande, och särskilt inte i kapitlets 22 §, som innehåller en förteckning över kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. Därför kan man konstatera att överklagandet i FiKL-systematiken inte anses som ett medel för deltagande eller påverkan.⁹³ Dess innebörd är snarare kontrollartad.

Mitt alternativa tolkningsintresse är att tänka på ett kommunalt anställningsbeslut som helt oöverklagbart eller som något vars överklagbarhet annars skulle begränsas

⁸⁹ Mäenpää 2019, s. 138.

⁹⁰ Se avsnitt 4.1.3 nedan; Mäenpää 2019, s. 142.

⁹¹ Harjula – Prättälä 2017, s. 41–42.

⁹² Se t.ex. grundlagsutskottets utlåtande (GrUU) 33/2006 rd, Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen, s. 3.

⁹³ Se även Eija Mäkinen, Kunnallisvalituksen tulevaisuus, s. 251–259 i verket Avoin, tehokas ja riippumaton: Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. Edita 2010, s. 252 (Mäkinen 2010a).

eller ändras. I praktiken skulle detta innebära en reduktiv tolkning av gällande lag, där det konstateras att det oberoende av lagens ordalydelse finns skäl att inte tillämpa den som sådan, med hänsyn till lagens ändamål. Detta skulle utesluta kommunmedlemmarnas laglighetskontroll, men lämna parten med de vanliga privaträttsliga rättsmedlen, till exempel talan om skadestånd eller gottgörelse vid allmän domstol för kränkning av diskrimineringsförbudet.⁹⁴

En konsekvens av sådan reduktiv tolkning vore att de offentlighetsrättsliga kriterierna för kommunalt beslutsfattande, såsom ojävighet eller plikten att motivera beslutet, inte skulle kunna prövas, eftersom en allmän domstol inte har någon sådan prövningskompetens.⁹⁵ Detta måste hållas i minnet vid övervägandet av tolkningsalternativ.

Vid sidan av ett alternativ som helt utesluter överklagbarhet är det möjligt att överväga alternativet med förvaltningsbesvär som överklagandemedel. Detta är en typ av överklagande som fungerar som en parts rättsmedel både i Sverige och i Finland. Även detta alternativ skulle utesluta kommunmedlemmarnas kontrollmöjligheter, men det skulle ge en part möjligheten att vända sig till förvaltningsrättskipning. Inom ramen för denna artikel betraktar jag förvaltningsbesvär-alternativet bara på ett begränsat sätt, närmast i kontexten av tolkning med hänsyn till de grundläggande rättigheterna.

3.3 Är ändamålsbaserad tolkning tillåten eller utesluten i princip? (Steg 3)

Överklagbarheten av kommunens offentlighetsrättsliga beslutsfattande i privaträttsliga sammanhang har lång tradition både i Sverige och i Finland. En ändring av denna tradition skulle kräva att någon förvaltningsdomstol, i något rättsfall, kommer till en slutsats som inte motsvarar tidigare praxis. Förvaltningsrättskipningens förutsebarhet skulle ligga i vågskålen.

Även *Ekelöf* själv har konstaterat, att rättssäkerheten, eller förutsebarheten som man också kan säga, har speciell vikt särskilt vid tillämpningen av processuella bestämmelser. Den som funderar på överklagande bör utan svårighet kunna avgöra vad hen har att iaktta och motparten bör med lätthet kunna fastställa vad som följer av lagkraftvinnandet. Därför är det motiverat att tillämpa processbestämmelsen

⁹⁴ Mulder 2009, s. 475.

⁹⁵ Mäenpää 2019, s. 140.

restriktivt men samtidigt utan reduktion, såvida inte mycket starka skäl talar däremot.⁹⁶

Således, trots det att det finns hänvisningar i finska förarbeten (och i denna artikel) till att det skulle kunna finnas motiveringar för en sådan ändring i tolkningen, är det osannolikt att det kommer att hända i praktiken.

Med hänsyn till kravet på förutsebarhet i förvaltningen och i förvaltningsrättskipning, är det i själva verket inte alltid enkelt att påstå att analog eller reduktiv tolkning borde stå till buds trots att tillämpningen av gällande lag leder till problem. Men man kan påstå att om det finns ändamålsskäl att tolka gällande lag emot dess ordalydelse, dvs. analogt eller reduktivt, finns det sannolikt skäl även för lagstiftningsåtgärder som har en ändring av gällande lag som syfte. Med andra ord, ändamålsbaserad tolkning kan i varje fall användas som motivering för ställningstaganden *de lege ferenda* också när argumenten för en direkt ändring i praktiken inte är tillräckligt starka.

Mot denna bakgrund, och med hänsyn till att en forskare har mera frihet än en myndighet eller en domstol att undersöka saker, anser jag att ändamålsbaserad tolkning är tillåten åtminstone i rättsvetenskap, dock kan den vara utesluten i praktisk förvaltning eller förvaltningsrättskipning.

4 Tolkning i praktiken: Ändamål och övervägande

4.1 Regleringens ändamål (Steg 4)

4.1.1 Kommunens intressen som arbetsgivare

Det har sagts i Sverige att en egenskap som framgångsrika samhällen delar är en välfungerande offentlig förvaltning. Detta är ett väsentligt krav som gäller förvaltningens varje funktion, inklusive de funktioner som producerar tjänster för medborgare. Kommunerna måste vara konkurrenskraftiga arbetsgivare som lockar alla de professionella som behövs för att kommunen ska kunna sköta alla sina uppgifter. Arbetsgivarverksamheten är således en mycket viktig kommunal verksamhet.⁹⁷

I sin verksamhet måste kommunerna främja samhällets viktiga värden, såsom rättssäkerheten, samt säkerställa grundläggande friheter och rättigheter. Det förutsätts att kommunerna har professionell personal som har den expertis, de färdigheter

⁹⁶ Ekelöf m.fl. 2016, s. 108. Emfas här.

⁹⁷ SOU 2015:24, Del A, s. 164 och 170.

och de kunskaper som behövs för att kommunen ska kunna agera sakligt och med kompetens.⁹⁸

I oktober 2020 hade den finska kommunbranschen ungefär 425 000 anställda. Av dessa stod 73 procent (ca 310 000) i ett arbetsavtalsförhållande.⁹⁹ Kommunala arbetsavtal är således en numeriskt mycket viktig form av rättshandling. Det är förnuftigt att regleringen av sådana avtal är så klar och sammanhängande som möjligt, samt att regleringen förhindrar den kommunala arbetsgivarverksamheten så lite som möjligt. Så är läget redan nu, men i framtiden, när bristen på arbetskraft blir större och större, kommer det till och med att vara viktigare att riva hinder för kommunal rekrytering.¹⁰⁰

4.1.2 Ändamålen för en kommunmedlems och en parts överklaganderätt

Det är inte alltid enkelt att identifiera regleringens ändamål. Om detta visar sig vara för svårt, borde ändamålsbaserad tolkning inte tillämpas alls.¹⁰¹ Men när det gäller överklagbarhet av kommunala anställningsbeslut kan man lyckligtvis konstatera att det finns rikligt med rättskällor som illustrerar regleringens ändamål och att det således *prima facie* är rimligt att inleda en sådan undersökning.

I förarbetena till SvKL nämndes medborgarsynpunkten och åstadkommandet av en ändamålsenligt utformad lagstiftning som lagens allmänna syften. Regelverket om laglighetsprövning av kommunala beslut borde ha setts över och det borde ha utretts om de dåvarande bestämmelserna var ändamålsenligt utformade eller om det fanns behov av en modernisering av reglerna.¹⁰² Trots detta mandat föreslogs inga ändringar i de grundläggande principerna för laglighetsprövning, vilket kan antas vara bevis på att det inte fanns särskilt mycket behov av modernisering. Således kan det konstateras att även tidigare förarbeten och rättslitteratur fortfarande har värde som rättskällor.

Syftet med laglighetsprövning är att säkerställa att kommunalt självstyre bedrivs på ett lagenligt sätt. Detta förutsätter att kommuninvånarna spelar en aktiv roll i kontrollen av kommunal verksamhet. I praktiken finns det ju många på det sättet aktiva kommuninvånare, inte minst sådana som också annars är politiskt verk-

⁹⁸ SOU 2015:24, Del A, s. 166–167.

⁹⁹ <<https://www.kt.fi/tilastot-ja-julkaisut/henkilostotilastot>>, besökt 19.9.2021.

¹⁰⁰ Se Kommunal arbetskraftsprognos 2030. Keva 16.2.2021.

¹⁰¹ Ekelöf m.fl. 2016, s. 87–88.

¹⁰² SOU 2015:24, Del A, s. 135.

samma.¹⁰³ Överklagandets kontrollfunktion förverkligas ganska bra trots att endast kommunmedlemmar har överklaganderätt.¹⁰⁴

Man kan beskriva det svenska systemet som logiskt i detta avseende: Endast kommunmedlemmar kan överklaga och institutets särdrag har anknytning till dess funktion som kommunmedlemmarnas kontrollmedel. Laglighetsprövning är inte ett rättsmedel och en person som inte är kommunmedlem kan inte anföra laglighetsprövning, oberoende av om hen är part eller ej.¹⁰⁵

Många beslut som gäller arrangemangen av kommunal förvaltning eller andra kommuninterna ärenden har klart en natur som självstyreärenden, men de gäller ändå inte kommuninvånarnas status eller intressen på allmän nivå. Till exempel har beslut om ingående av kommunal anställning ingen inverkan på kommuninvånarnas vardag. Men sådana beslut är ändå överklagbara trots att ett eventuellt överklagande bara har liten praktisk betydelse, eftersom det endast kan inriktas på förvaltningsförfarandet och inte till exempel på en omvärdering av grunderna för valet av en viss person och inte en annan.¹⁰⁶

Det har sagts i äldre svenska förarbeten att ärenden som gäller kommunens roll som arbetsgivare inte borde vara föremål för överklagande när det finns mera ändamålsenliga rättsmedel till hands. Rättsförhållandena arbetsgivare–arbetstagare och kommun–kommunmedlem borde hållas isär. Kommunmedlemmarnas rätt att påverka sådana ärenden borde inte sträckas längre än till sådan laglighetskontroll av kommunala beslut som reglerna om överklagande över huvud taget åsyftar.¹⁰⁷

Mestadels fattas kommunala anställningsbeslut med stöd av delegering. Beslut fattade av en anställd som är underordnad en nämnd anses vara nämndbeslut och därför överklagbara enligt SvKL 13 kap. 2 § 2 punkten. Om en kommunanställd fattar ett sådant beslut utan delegering, är beslutet en nullitet: Det är inte överklagbart, men det är inte verkställbart heller. Beroende på omständigheterna kan den kommunanställdas åtgärder ha den verkan att kommunen anses ha blivit bunden till en privaträttslig rättshandling, såsom ett anställningsavtal.¹⁰⁸

¹⁰³ SOU 1982:41, s. 39.

¹⁰⁴ SOU 1982:41, s. 38.

¹⁰⁵ Mäkinen 2010a, s. 254. Se även Ragnemalm 2014, s. 171, där det konstateras rent ut att i ett sådant fall måste en part som är missnöjd med beslutet övertyga en kommunmedlem att överklaga. Med andra ord måste man använda en bulvan.

¹⁰⁶ SOU 1982:41, s. 45–46; Riberdahl 1993, s. 673.

¹⁰⁷ SOU 1982:41, s. 54.

¹⁰⁸ Patrik Kastberg, Kommunallagen – en kommentar. Jure 2021, s. 260.

De allmänna syftena av FiKL är enligt lagens 1 § 1 mom. att skapa förutsättningar för kommuninvånarnas självstyrelse och möjligheter att delta i och påverka kommunens verksamhet, samt att främja den kommunala verksamhetens planmässighet och ekonomiska hållbarhet.

En bred överklaganderätt grundad på kommunmedlemskap är ett medel för kontroll av lagligheten av kommunal verksamhet och användning av offentliga medel.¹⁰⁹ Överklagbarheten har tre grundläggande funktioner: Den möjliggör prövning av beslutets laglighet, säkerställer rättsskyddet och bevarar rättssäkerheten. Ofta kan domstolen också undersöka tillräckligheten av den information som utgör underlag för beslutet.¹¹⁰

Som sagt, det är helt klart att ett finskt kommunbeslut om anställning i offentlig tjänst är överklagbart. Detta är välmotiverat, eftersom ett tjänsteförhållande ursprungligen är ett offentlighetsrättsligt förhållande, och därutöver ger ett sådant beslut någon enskild befogenhet att utöva offentlig makt, dvs. fatta ensidiga beslut om någon annans förmåner, rättigheter eller skyldigheter. Det är uppenbart att kommunmedlemmarna har ett intresse att kontrollera sådan kommunverksamhet. Men när det gäller inledandet av ett arbetsavtalsförhållande är omständigheterna inte nödvändigtvis desamma. En person i ett arbetsavtalsförhållande utövar definitionsmässigt inte offentlig makt, och det torde inte finnas ett likadant kontrollintresse gällande sådana förhållanden som det finns gällande tjänsteförhållanden. Om det finns något intresse, gäller det mestadels allmän kontroll över offentlig förvaltning.¹¹¹

Därutöver anges det i FiKL:s förarbeten att där ingåendet av ett arbetsavtal gäller endast en privaträttslig rättshandling, kan eventuella tvister inte behandlas i förvaltningsrättskipning. På det sättet behövs inte ett beslut heller. Men tvärtom konstateras det i förarbetena att det inte tycks finnas grunder för att inte fatta ett beslut där anställningen inte är endast privaträttslig, exempelvis om kommunens förvaltningsstadga innehåller bestämmelser om förfarandet som bör följas vid ingående av ett arbetsavtal.¹¹²

Numera känner finsk kommunal praxis även till förfarande där ett arbetsavtal undertecknas utan att ett beslut fattas. Enligt *Harjula* och *Prättälä* borde ett beslut

¹⁰⁹ Regeringens proposition 61/2019 till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 142 och 144 § i kommunallagen och lagen om överföring av små fristående områden från en kommun till en annan, s. 4 (RP 61/2019 rd).

¹¹⁰ Mäenpää 2019, s. 220–221.

¹¹¹ Sarvilinna 2020, s. 8.

¹¹² RP 268/2014 rd, s. 244/I–II.

dock fattas åtminstone där ett arbetsavtalsförhållande inleds genom offentligt ansökningsförfarande.¹¹³

Det är inte precis klart vad referensen till ”bestämmelser om förfarande” i FiKL:s förarbeten hänvisar till. Till exempel, om den kommunala förvaltningsstadgan innehåller bestämmelser om kommunens interna befogenheter när det gäller anställning, är dessa bestämmelser om förfarande sådana som avses i förarbetena, så att deras existens skulle kräva att ett beslut fattas om varje arbetsavtal? Om svaret på denna fråga vore jakande, skulle det betyda att resonemangen i förarbetena i fråga om situationer där ett beslut kanske inte är nödvändigt blir helt irrelevanta. Enligt min åsikt är det mera sannolikt att bestämmelserna om förfarande, som det hänvisas till i förarbetena, är sådana som har en mera direkt anknytning till inledandet av ett särskilt arbetsavtalsförhållande, till exempel vad gäller offentligt ansökningsförfarande eller kommunens egna behörighetskrav för positionen som ska tillsättas.¹¹⁴

Med stöd av förarbetena är det således möjligt att dra en slutsats *e contrario*, att ett beslut inte behövs där ett arbetsavtalsförhållande inte har förvaltningsmässiga element, såsom bestämda behörighetskrav. Detta skulle lämna ganska mycket till den kommunala myndighetens eget övervägande, men även innebära ganska mycket positivt: Mestadels skulle arbetsavtal vara fria från tidigare förvaltningsrättsligt beslutsfattande, vilket medför ett snabbare och enklare förfarande för rekryteraren och ingens rättsskydd riskeras i väsentlig mån.

Nämligen, trots att kommunalbesvär i Finland även är ett rättsmedel för en part och att exempelvis en enskild som sökte samma plats men inte blev vald kan ha ett intresse att söka ändring i det kommunala anställningsbeslutet, har en enskild inte någon möjlighet att få beslutet undanröjt, om det inte innefattar förvaltningsmässiga element. Dessutom har den enskilde till sin förfogande ett normalt privaträttsligt rättsmedel, dvs. talan i allmän domstol. Man kan beskriva det finska systemet som olikt det svenska: Det är en sorts kompromiss där man försöker både säkerställa kommunalt självstyre och ta hänsyn till det överklagandeintresse som andra än kommunmedlemmar kan ha.¹¹⁵

Det är en allmän uppgift för domstolsväsendet att säkerställa rättsstaten och att erbjuda rättsskydd åt enskilda, bland annat genom att se till att lagen är tillämplad på rätt sätt.¹¹⁶ Men det allmänna säkerställandet av rättsstaten och erbjudandet av

¹¹³ Harjula – Prättälä 2017, s. 604. Ställningstagandet har inte egentligen motiverats, men det har sannolikt en anknytning till resonemangen i regeringspropositionen.

¹¹⁴ Se Sarvilinna 2020, s. 17.

¹¹⁵ Mäkinen 2010a, s. 254.

¹¹⁶ Ribbing 2018, s. 38 och 46–47.

rättsskydd är inte alltid i harmoni, till exempel i fall där en kommunmedlem överklagar ett beslut vilket den part som är det egentliga föremålet för beslutet är helt nöjd med.

4.1.3 Kontrollöverklagan och partsöverklagan som rättsmedel

Svenska kommuner måste ta hänsyn till jämlikhetsprincipen och iaktta saklighet och opartiskhet i all verksamhet. Det krävs att objektivitetsprincipen iakttas i offentlig verksamhet, medan något sådant krav inte gäller i den privata sektorn. Trots detta kan en kommunmedlem överklaga ett kommunalt anställningsbeslut endast på laglighetsgrunder, exempelvis genom att åberopa diskriminering eller osakliga motiv i anställningen. Men ändå kan ett sådant beslut bara undanröjas; kommunen kan inte förpliktas att anställa någon annan än den ursprunglige anställde (fast i vissa särskilt grova fall kan kommunen åläggas offentlighetsrättsligt skadeståndsansvar mot den icke anställda personen).¹¹⁷

Användbarheten av en kommunmedlems överklaganderätt minskas i praktiken också av att kommunmedlemmen för att kunna överklaga måste vara medveten om de beslut som har fattats. Så är inte alltid fallet, eftersom kommunbeslut förr kungjordes på kommunala anslagstavlor och nuförtiden på kommunala elektroniska plattformar, vilka lämnar mycket att önska både vad gäller informationsinnehåll och användarvänlighet.¹¹⁸

Således kan det inte påstås att överklaganderätt i Sverige har någon egentlig rättsskyddsfunktion, dels eftersom överklaganderätt inte tillhör en part som söker rättsskydd, dels eftersom begränsningen av överklaganderätt endast till laglighetsfrågor inte ens kunde skydda enskilda intressen i sin helhet.¹¹⁹ Samma slutsats gäller också en finsk kommunmedlems överklaganderätt, eftersom det har mera med laglighetskontroll än med rättsskyddssökande att göra.

Trots detta har en parts överklaganderätt betydelse också som rättsmedel. I de senaste förarbetena sägs det att "[k]ommunmedlemmarnas rätt att söka ändring betraktas vid sidan av dess betydelse för rättsskyddet som ett sätt att övervaka lagligheten i kommunens verksamhet och kommunens användning av offentliga

¹¹⁷ Kent Källström – Jonas Malmberg, *Anställningsförhållandet: Inledning till den individuella arbetsrätten*. Iustus 2019, s. 114.

¹¹⁸ Se Statskontoret 2012, s. 59.

¹¹⁹ SOU 1982:41, s. 38.

medel.”¹²⁰ Trots detta kan en part inte åberopa andra än förvaltningsrättsliga grunder i sitt överklagande, såsom att beslutet strider mot privaträttsliga regler. Sådana överklaganden tas inte upp till prövning. Gränsen mellan prövning och icke-prövning bör dras precis på den grunden om bestämmelsen som påstås ha överträtts är offentlig-rättslig eller privaträttslig och om frågan bör handläggas i förvaltningsprocessuell ordning eller i annan ordning.¹²¹

Exempelvis HFD 2003:17 (frågan om huruvida diskriminering på grund av ålder och kön hade förekommit vid tillsättningen av en kommunal befattning i arbetsavtalsförhållande skulle inte prövas i förvaltningsrättslig rättskipningsordning), HFD 2006:28 (frågan huruvida en befattning i arbetsavtalsförhållande har tillsatts med iakttagande av föreskrivna eller av kommunen fastslagna behörighetsvillkor är en fråga som avgörs i förvaltningsprocessuell ordning), HFD 2006:98 (frågan huruvida ett kommunbeslut att inte ingå ett privaträttsligt avtal kränkte regeln om jämställdhet samt yttrandefrihet och religionsfrihet prövades i den ordning som föreskrivs för förvaltningsrättskipning), HFD 2007:4 (kommunens beslut om tomtköp där kommunen var säljare kunde prövas genom kommunalbesvär till den delen som gällde jämbördig behandling), HFD 2012:39 (en fråga om ändring av avtalet mellan kommun och avtalspartner behandlas i tingsrätten), HFD 2013:154 (frågan huruvida det hade uppstått ett bindande avtal mellan en kommun och avtalspartner var inte en fråga som kunde avgöras med anledning av kommunalbesvär, som är förvaltningsrättskipning).

Med hänsyn till förvaltningsförfarandet har *Hägglund* konstaterat att om det är så att kommunalbesvär i och för sig kan anföras över den formella delen av ett ärende, bör väl en besväransvisning fogas till beslutet i varje fall. Men anvisningen borde inte felaktigt ange att en part har besvär rätt på den grunden att beslutet påverkar hans eller hennes rätt, skyldighet eller fördel. I ett arbetsavtalsförhållande avgörs sådana frågor som en privaträttslig tvist vid allmän underrätt. Den allmänna laglighetskontrollen, som kommunmedlemmar har till sitt förfo-gande, existerar.¹²² Med andra ord, partsöverklagande borde vara uteslutet i sådana ärenden och endast kontrollöverklagande kvarstår.

¹²⁰ RP 61/2019 rd, s. 4. Rent språkligt tolkat kunde denna beskrivning till och med tänkas betyda att rättsskyddsfunktionen är den primära och kontrollfunktionen bara den sekundära (“...vid sidan av...”) funktionen av överklagande.

¹²¹ Harjula – Prättälä 2017, s. 912.

¹²² Hägglund 2003, s. 41; se även Arno Hannus – Pekka Hallberg – Anne E. Niemi, Kuntalaki. WSOYpro 2009, s. 569, där det konstateras att partens överklaganderätt i sådana ärenden anknyter särskilt till omprövningsprocessen, där det är möjligt att få kommunens beslut ändrat också på lämplighetsgrunder.

4.1.4 Praktiska följder av överklaganderätt och överklagande

Överklagbarheten av ett kommunalt anställningsbeslut fördröjer undertecknandet av avtal i praktiken. Om inget överklagande anförs är dröjsmålet sannolikt uthärdligt, men om en förvaltningsprocess inleds blir ingåendet av ett arbetsavtalsförhållande mycket knepigare.

Läget är likadant både i Sverige och i Finland. När det gäller verkställandet av ett beslut är ingåendet av ett anställningsförhållande oåterkalleligt; principen om *pacta sunt servanda* tillämpas på anställningsavtalet. Försiktighet är i sin ordning. Trots detta kan det antas att en kommun själv är bäst medveten om sitt eget förfarandes lagenlighet och om de befogenhetsbestämmelser som gäller dess egen verksamhet; prövning av dessa frågor är utan tvekan lättare än prövning av ett besluts materiella laglighet. Till exempel, frågan om huruvida en anställd uppfyller behörighetskrav enligt någon reglering kan besvaras närmast med hänvisning till den information personen själv har gett och kommunen måste i princip lita på sådan information. Trots detta kan ett svenskt anställningsavtal anses som en nullitet på grund av svek, om den sökande har ljugit om sin behörighet för positionen.¹²³

Även i Finland är det i princip inte möjligt att verkställa ett anställningsbeslut oberoende av överklagande, eftersom principen om *pacta sunt servanda* gäller här. Oavsett om en förvaltningsdomstol undanröjde kommunens beslut om anställning, skulle domstolen inte kunna ingripa i avtalet, om det undertecknades trots överklagande. För att domstolen ska kunna ha sådan befogenhet borde det finnas en särskild bestämmelse i lagen.¹²⁴ Och när det gäller en enskild som redan har börjat i arbetet vore det inte arbetsrättsligt godtagbart att ett arbetsavtal upphör retroaktivt, om det inte fanns en särskild bestämmelse om detta.¹²⁵

När man funderar på möjligheten att verkställa ett kommunalt anställningsbeslut innan det har vunnit laga kraft borde effektivitetssynpunkter och möjligheten att beslutet senare undanröjs avvägas mot varandra. Tyvärr är sådant avvägande sällan

¹²³ Tommy Iseskog, *Arbetsrättslig avtalsrätt*. Norstedts Juridik 2021, s. 55.

¹²⁴ För jämförelsens skull måste man påpeka att i lagstiftningen om offentlig upphandling har marknadsdomstolen särskild befogenhet att döma ut en ogiltighetspåföljd, t.ex. om ett upphandlingskontrakt har ingåtts trots ett upphandlingsrättsligt ändringsökande (154 § i lagen om offentlig upphandling och koncession).

¹²⁵ Seppo Koskinen, *Työsopimuksen raukeamisesta*. Edilex 2007/6, s. 20.

dokumenterat eller öppet motiverat. Enligt *Sveriges statskontor* finns det bevis för sådant avvägande eller sådan dokumentation endast i få enskilda fall.¹²⁶

Slutsatsen för en kommunal myndighet är att om ett beslut har fattats om anställning, bör avtalet i allmänhet inte undertecknas förrän beslutet har vunnit laga kraft. Härav följer ganska naturligt den idén att arbetsavtalet undertecknas utan att något föregående beslut har fattats.

Muukkonen konstaterar att en kommuns åtgärder i ett anställningsärende alltid är myndighetsutövning åtminstone i viss mån, vilket förutsätter att ett beslut fattas innan ett avtal undertecknas. Detta beslut skulle för beslutsfattaren själv eller för någon annan medföra befogenheten eller fullmakten att underteckna ett arbetsavtal. Han motiverar behovet av ett beslut också med hänvisning till grundlagskravet på noggrann iakttagelse av lag i all offentlig förvaltning.¹²⁷

Enligt min mening kan anställning i ett kommunalt arbetsavtalsförhållande emellertid inte anses som myndighetsutövning och i synnerhet inte som utövning av offentlig makt, eftersom det inte handlar om en ensidig auktoritet, utan om ett tvåsidigt arrangemang, ett avtal. Om kommunal anställning ansågs vara utövning av offentlig makt, skulle en enskild som är i ett arbetsavtalsförhållande inte kunna anställa en annan på kommunens vägnar. Detta, igen, skulle vara en slutsats som är främmande för det verkliga livet, särskilt i stora kommunala serviceorganisationer.

Finlands Kommunförbund kan anses ha samma åsikt, eftersom förbundets inställning är att en kommunal arbetstagarare under vissa omständigheter kan ha ställningsfullmakt att underteckna ett arbetsavtal på kommunens vägnar, vilket betyder att ett särskilt beslut inte fattas (eftersom kommunala befogenheter inte kan delegeras till en arbetstagarare). Huruvida en ställningsfullmakt utan beslut är giltig beror enligt Kommunförbundet bland annat på befattningens natur.¹²⁸

Det är uppenbart att resonemangen om huruvida ett beslut behövs beroende av om arbetsavtalet är temporärt eller i kraft tills vidare, är privaträttsligt taget inte relevanta. Ett arbetsavtal etablerar ett anställningsförhållande mellan arbetsgivaren och arbetstagararen i båda fallen. Och sannolikt är arbetsgivarens behov av arbetstagararens arbetskraft också detsamma i båda fallen. Med hänsyn till överklagandets kassa-

¹²⁶ Statskontoret 2012, s. 41.

¹²⁷ Muukkonen 2017, s. 15–16.

¹²⁸ Mika Paavilainen, Muutoksenhaku kunnallisiin henkilöstövalintapäätöksiin. [Opublicerat undervisningsmaterial] Finlands Kommunförbund 2008, s. 19; likaså Harjula – Prättälä 2017, s. 342.

toriska effekt är det nödvändigt att tänka på om ändringssökande i förvaltningsprocessuell ordning alls är motiverat.

4.2 Övervägande av ändamål (Steg 5)

Den offentlighetsrättsliga legalitetsprincipen förutsätter från början ganska restriktiv tolkning där ändamålsskäl inte åsidosätter lagens ordalydelse. Trots detta har även ändamålsbaserad tolkning sin plats där tolkningen kan användas för att förstärka god förvaltning och rättssäkerhet eller för att skydda enskilda rättigheter. Tolkningsmetoden är således inte helt otillåten.¹²⁹

När man tillämpar den ändamålsbaserade tolkningsmetoden på en processuell bestämmelse, bör man undersöka precis denna bestämmelses ändamål och inte den materiella bestämmelsens ändamål som tillämpas i processen. Man måste särskilt ta hänsyn till att man inte först fastställer hur den materiella frågan borde besvaras och först därefter anknuter tolkningen av den processuella bestämmelsen till det resultat som man vill nå. Om man använder en sådan resultatbaserad metod, finns det en risk att samma processuella bestämmelse tolkas olika beroende på omständigheterna.¹³⁰

Så som har observerats ovan försvårar överklagbarheten kommunal arbetsgivarverksamhet och rekrytering, och den försämrar på det viset kommunernas konkurrenskraft på arbetsmarknaden. Dessutom leder överklagbarheten delvis till att de resurser som kommunerna använder vid rekrytering förspills.

Om ett beslut förutsätts för anställning i ett kommunalt arbetsavtalsförhållande genom offentligt ansökningsförfarande, minskar kommunens incitament att ordna ett offentligt ansökningsförfarande. Om ett beslut förutsätts för anställning i ett kommunalt arbetsavtalsförhållande tills vidare, men inte för tidsbunden anställning, ökar kommunens incitament att använda tidsbundna avtal. Oklarhet påverkar också potentiella anställdas incitament att söka arbete hos kommuner.

Ju mer intensivt det offentligas privaträttsliga agerande fyller offentliga ändamål, desto mera och desto tydligare bör förvaltningsrättsliga principer tillämpas på agerandet. Och på motsvarande sätt blir vikten av privaträttsliga principer, såsom enskilt rättsskydd, större när det offentligas privaträttsliga agerande även i grunden

¹²⁹ Fredrik Sterzel, Legalitetsprincipen, s. 75–96 i verket Lena Marcusson (red.), Offentlighetsrättsliga principer. Iustus 2017, s. 95; se dock Ribbing 2018, s. 24–25, där det konstateras att syftet med förvaltningsprocess och förvaltningsrättskipning är att en enskild kan delta i processen utan att anlita ombud och att det kan vara svårt för en lekman att framföra ändamålsbaserade argument, vilket är en faktor som stöder ett språkligt tolkningsalternativ. Se även Lundin – Mäkinen 2016, s. 43, där det konstateras att Finland har samma syfte att processen vid en förvaltningsdomstol ska vara så enkel att den som deltar inte behöver ombud.

¹³⁰ Ekelöf m.fl. 2016, s. 96.

är privaträttsligt. Det finns ingen inbyggd logik som dikterar att förvaltningsrättsliga principer borde tillämpas på samma vis i all offentlig verksamhet.¹³¹

Således kan det konstateras att de materiella ändamålen för kommunal arbetsgivarverksamhet står i strid med de processuella ändamålen för kontroll av kommunal verksamhet. I avvägandet av dessa ändamål måste man ta hänsyn till att oklara befogenheter och en inexact definition av överklaganderätt i sig är kontraproduktiva omständigheter. Problematiken med överlappande befogenheter mellan två olika domstolslinjer försvårar handläggandet av ärenden och åstadkommandet av slutgiltiga avgöranden. Som sagt, i en privaträttslig tvist om exempelvis ett arbetsavtal kan en förvaltningsdomstol ta ställning endast till förfarandet, medan den egentliga materiella tvisten bör handläggas i allmän domstol. Även för kommuninvånarna, som har rätt att granska kommunens verksamhet, är denna omständighet ofta svår att urskilja.¹³²

Det tycks vara så att överklagbarheten av kommunala beslut om anställning erkänns som meningslös i praktiken både i Sverige och i Finland. Därför, trots att överklagbarheten också har sina principiella ändamål, finns det skäl att kritiskt evaluera hur nödvändigt det är att bevara den.

4.3 Alternativens fördelar och nackdelar (Steg 6)

Kommunalt självstyre berättigar förstås inte olaglig verksamhet, vilket betyder att tillräckliga kontrollmedel är nödvändiga i varje fall.¹³³ Man kan också tänka sig att kommunmedlemmarnas rätt att granska kommunal verksamhet stödjer detta självstyre, eftersom granskaren hör till den självstyrande sammanslutningens egna medlemmar.¹³⁴

Det är dock fråga om helheten av kontrollmedlen snarare än om huruvida ett särskilt medel, såsom överklaganderätt, är nödvändigt som sådant. När det gäller ingående av ett anställningsavtal, är det primära alternativet till förvaltningsprocess utan tvekan civilprocess. Om en kommun är en avtalspart, kan den andra parten föra talan mot kommunen vid allmän domstol för avtalsbrott. I vissa fall, som är relevanta för denna artikels tema, kan talerätt tillhöra också andra än avtalsparter, exempelvis

¹³¹ Mäenpää 2014, s. 64.

¹³² Kirsi Kuusikko – Mikko Lindroos – Mirva Lohiniva-Kerkelä, Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen. Statsrådets kansli 2019, s. 163.

¹³³ Mäkinen 2017, s. 20.

¹³⁴ Mäkinen 2010a, s. 257.

en sökande som inte har blivit vald när målet är baserat på diskriminering i anställning.

I praktisk juridik är talan ett synnerligen användbart rättsmedel. Domstolsavgörandet inriktas dock inte på ett eventuellt kommunbesluts beständighet, utan snarare på det rättsskydd i formen av ersättning och gottgörelse som den som kommunens åtgärder har skadat kan få. Sådant rättsskydd kan anses vara mycket konkret, särskilt i jämförelse med det principiella eller teoretiska rättsskyddet som den som överklagat kan få ifall kommunens beslut undanröjs vid domstol.

Vid sidan av förvaltningsprocess och civilprocess kan en kommuns verksamhet granskas också på många andra sätt. Det har till och med sagts att det finns ett helt batteri av statliga myndigheter som övervakar kommunal verksamhet, bland andra justitieombudsmannen och justitiekanslern.¹³⁵ I Finland har också regionförvaltningsverken, jämställdhetsombudsmannen och diskrimineringsombudsmannen relevant kontrollauktoritet när det gäller kommunal anställningsverksamhet.

Trots det ovan anförda, och eftersom kommunalt beslutsfattande och vederbörligt utövande av kommunala befogenheter traditionellt har varit föremål för kommunmedlemmarnas laglighetskontroll¹³⁶, skulle en begränsning av överklaganderätten åtminstone i princip försvaga de tillgängliga rättsmedlen för kommunmedlemmar och de som vill bli kommunanställda. I praktiken skulle en sådan begränsnings påverkan sannolikt vara liten, men den kunde kanske ändå kritiseras från den synpunkten att den ökar sådana befogenheter för personer i kommunala chefspositioner som borde kunna efterkontrolleras, om inte av andra skäl, så åtminstone av skälet att det är motiverat att förebygga maktmissbruk. Enligt min åsikt borde detta inte antas som ett absolut hinder mot begränsningen av överklagbarhet, eftersom det finns också andra laglighetskontrollmedel och eftersom kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare som har agerat mot lagen i alla fall kan ställas till svars, till exempel genom ett klagomål hos en laglighetsövervakare eller till och med genom en polisanmälan om brott mot tjänsteplikt.

Fastän laglighetövervakningsmyndigheter inte är besvärmyndigheter och inte har någon befogenhet att ingripa i enskilda ärenden, är tillrättavisning av en laglighetsövervakare eller endast risken för en sådan tillrättavisning faktorer som kan tänkas ha förebyggande inverkan på kommunal verksamhet och därmed även på lagligheten av kommunbeslut. Eftersom laglighetsövervakning kan riktas även mot en enskild tjänsteinnehavares eller arbetstagares åtgärder, torde dess förebyggande

¹³⁵ Ulla Björkman – Olle Lundin, *Kommunen och lagen – en introduktion*. Iustus 2018, s. 95.

¹³⁶ Kuusikko m.fl. 2019, s. 35.

inverkan minska risken för sådana anställningsbeslut som inte kan anses sakliga på grund av exempelvis jäv.

En eventuell avskaffning av överklaganderätten skulle utan tvekan leda till att andra kontrollformer ökar i praktiken.¹³⁷ Men under omständigheter där kommun-medlemmarna kan anses ha bara lite kontrollintresse och där parterna har tillgång till andra rättsmedel, kan denna ökning sannolikt tänkas vara resursmässigt rimlig.

Pohjolainen och *Tarukannel* är till och med av den åsikten att de historiska grunderna för kommunalbesvär har försvunnit och att säkerställandet av självstyre inte längre förutsätter ett sådant institut, som därför kan avskaffas. Förvaltningsbesvär och förvaltningstvistemål räcker till som en parts rättsmedel. På samma sätt är det möjligt att utveckla kontrollen av förvaltningen genom att utveckla laglighetsövervakningen.¹³⁸

Hägglund hade samma åsikt redan 1994 i ett skadeståndssammanhang. Det vore lönlöst att anföra kommunalbesvär i ärenden som gäller kommunens skadeståndsansvar, även om kommunerna ofta bifogar en besväransvisning ”för säkerhets skull”, och eventuellt att möjliggöra en prövning av formella fel i kommunens beslutsfattande. Genom kommunalbesvär kan inte tvisten om skadestånd till någon del avgöras.¹³⁹

Att begränsa överklagbarheten är emellertid bara ett enda alternativ.¹⁴⁰ Om sådan begränsning inte görs, finns det skäl att öppna för att undersöka andra alternativ för att mildra de problem som överklagbarheten förorsakar den kommunala arbetsgivarverksamheten. Ett sådant alternativ är möjligheten att vidta korrigering åtgärder medan rättegången är anhängig; detta alternativ har länge varit i bruk i Sverige.¹⁴¹ Möjligheten är grundad på SvKL 13 kap. 9 §, enligt vilken ett beslut av kommunen inte behöver upphävas, om det har förlorat sin betydelse till följd av senare inträffade

¹³⁷ Eija Mäkinen, *Kunnallisvalitus: Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa?* Edita 2010, s. 198 (Mäkinen 2010b).

¹³⁸ Teuvo Pohjolainen – Veijo Tarukannel, *Oikeusturvan vai tuottavuuden tehostaminen hallintolainkäytössä*. Defensor Legis 6/2006, s. 971–985, 982.

¹³⁹ Henrik Hägglund, *Besvär, förvaltningstvistemål eller talan vid allmän domstol?* Finlands kommun-tidning 6/1994, s. 34–35, 34.

¹⁴⁰ I tidigare rättslitteratur har det faktiskt hänvisats även till en motsatt lösning, där kommunalbesvärens tillämpningsområde till och med utvidgades för processekonomin skull i sådana fall som annars borde handläggas som civilrättsliga tvistemål. Ett sådant nytt ställningstagande skulle dock kräva en ny gränsdragning mellan kommunalbesvär och civilprocess, antagligen i en riktning där civilprocessens tillämpningsområde inskränks. Se Pekka Hallberg, *Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta*. Suomalainen lakimiesyhdistys 1978, s. 368, där det konstateras också att sådana tankeled i Finland har diskuterats endast i förbigående.

¹⁴¹ SOU 1982:41, s. 43–44.

förhållanden. Det är fråga om en sådan ändring i omständigheterna till exempel där kommunen har fattat ett nytt beslut i samma ärende och detta beslut har vunnit laga kraft.¹⁴² Med andra ord kan kommunen fatta ett nytt beslut för att korrigera ett fel som möjligen undergräver ett tidigare beslut utan att den behöver vänta på förvaltningsdomstolens avgörande. Detta är uppenbart ett undantag från principen om *litis pendens*, men ett undantag som har märkbar positiv inverkan på kommunal praxis. Undantaget är dock inte alltid användbart, eftersom huvudprincipen är att ett beslut som innebär fördelar för en enskild inte kan ändras till dennes nackdel medan besvärprocessen pågår.¹⁴³

Finlands lag känner också till rättelse av materiella fel i ett beslut genom så kallad själv rättelse. I 50 § i förvaltningslagen föreskrivs om rättelse av materiella fel och i 52 och 53 § i samma lag om rättelseförfarandet. En myndighet kan rätta ett fel på sitt eget initiativ, men det finns inte någon skyldighet att göra det. Också ett beslut som har vunnit laga kraft och ett beslut som har överklagats kan rättas.¹⁴⁴ Trots detta har rättelseförfarandet inte diskuterats i Finland som en särskild reaktion på ett anhängigt överklagande på samma vis som i Sverige.

Den svenska möjligheten att efteråt ändra ett beslut som har överklagats (eller snarare att fatta ett nytt beslut i samma ärende) är på sätt och vis ett likadant förfarande som den finska omprövningen på begäran, fast likheten är inte fullständig. Till exempel är det lämplighetsövervägande som omprövningsförfarandet möjliggör fortfarande ett särskilt finskt förfarande.

Det har även ansetts i Sverige att ett anställningsavtal undertecknas villkorligt, medan man väntar på beslutets lagakraftvinnande.¹⁴⁵ Rättsläget är inte detsamma i Finland. De lagenliga grunderna för att säga upp ett arbetsavtal är uppräknade i Finlands arbetsavtalslag (55/2001); att en kommuns beslut om ett arbetsavtal inte vunnit laga kraft ingår inte i denna lista. Bestämmelserna i arbetsavtalslagen är av tvingande natur; parterna i ett arbetsavtalsförhållande kan inte på ett giltigt sätt komma överens att lagen inte ska tillämpas på ett förhållande som uppfyller kriterierna för ett arbetsavtalsförhållande. Det måste således anses sannolikt att ett villkor gällande beslutets laga kraft vore en nullitet.¹⁴⁶ Därutöver är det i nuvarande och framtida omständigheter av arbetskraftsbrist tvivelaktigt om enskilda som söker

¹⁴² Madell – Lundin 2019, s. 326.

¹⁴³ Ragnemalm 2014, s. 135 och 137; Ribbing 2018, s. 340.

¹⁴⁴ Harjula – Prättälä 2017, s. 901.

¹⁴⁵ Mulder 2009, s. 475.

¹⁴⁶ Markus Äimälä – Mika Kärkkäinen, Työsopimuslaki. Alma Talent 2017, s. 20; se även Sarvilinna 2020, s. 18.

arbete hos kommuner vore villiga att underteckna ett arbetsavtal med ett sådant villkor, även om villkoret ansågs vara lagligt.

4.4 Avvägande mot andra tolkningsmetoder (Steg 7)

4.4.1 Tolkning med hänsyn till de grundläggande rättigheterna

Tolkning med hänsyn till de grundläggande rättigheterna innebär en värdebaserad analys, som börjar med utredning av de grundläggande värdena i ett rättssystem. Dessa värden kan hittas i allmänna rättsliga principer, grundläggande rättigheter, mänskliga rättigheter samt principerna för demokrati och rättsstat. Lagtexten ska tolkas på ett sätt som främjar de värden och värderingar som finns i gällande lag.¹⁴⁷

Artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna innehåller en väsentlig människorättsnorm. Enligt artikel 6 är var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter, berättigad till en rättvis rättegång. Motsvarande bestämmelser ingår i 21 § i Finlands grundlag och 2 kap. 11 § andra stycket i Sveriges regeringsform. Ingen av dessa normer förutsätter att kommunmedlemmar har kontrollmakt över kommunerna i form av överklagande¹⁴⁸; rättvis rättegång är en mänsklig rättighet endast för parter.

Med andra ord, kommunmedlemmarnas överklaganderätt är inte en människorättsbaserad skyldighet för det offentliga, utan ett samhällligt beslut som är baserat på demokratisk och politisk vilja. Tvärtom kan ett överklagande ofta ha den verkan att kommunen inte kan verkställa det överklagade beslutet, vilket kan leda till grundrättsliga eller människorättsliga problem från synpunkten för beslutets egentliga parter.¹⁴⁹

Björkman och *Lundin* konstaterar att rätten att överklaga kommunala beslut faktiskt är en ”grundläggande rättighet” och en väsentlig del av samhällets kontrollmekanismer.¹⁵⁰ Trots detta handlar det inte om en egentlig mänsklig rättighet.

I handläggningen av ett överklagande har kommunmedlemmarnas överklaganderätt en motvikt i vissa hinder som skyddar det kommunala självstyret¹⁵¹, till exempel en

¹⁴⁷ Hirvonen 2011, s. 40.

¹⁴⁸ Mäkinen 2010a, s. 253.

¹⁴⁹ Teuvo Pohjolainen – Veijo Tarukannel, Hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisen tarpeesta. Defensor Legis 6/2004, s. 1113–1123, 1118.

¹⁵⁰ Björkman – Lundin 2018, s. 94.

¹⁵¹ Mäkinen 2017, s. 10.

åberopsbörda som är tätt fatalieanknuten och processens kassatoriska natur, som begränsar det rättsskydd som kan erbjudas.

Sådant systemiskt skyddande av självstyret tillfredsställer inte partens rättigheter på det bästa möjliga sättet.¹⁵² I själva verket är det tämligen tvivelaktigt om säkerställandet av självstyret alls kan användas som motivering för begränsningar som drabbar en parts mänskliga rättighet till rättvis rättegång.¹⁵³

Kuusiniemi har dock påpekat att särskilt åberopsbördans anknytning till fatalietid inte har motiverats någonstans. Tankeledet är dock sannolikt det att den åberopade besvärsgunden uppvisar skälen för beslutets undanröjning. Att åberopa nya besvärsgunder efter tidsfristen vore ett slags nya besvär.¹⁵⁴

En enskilds grundläggande rättigheter skulle kanske kunna tillfredsställas bättre av en modell där överklagandet har formen av förvaltningsbesvär och inte kommunalbesvär. Förvaltningsbesvär är uttryckligen ett rättsmedel för den enskilda; kommunmedlemmar kan inte anföra sådana besvär för att kontrollera kommunens agerande.¹⁵⁵ I förvaltningsbesvärsprocessen har åberopandet av nya besvärsgunder inte begränsats på samma sätt som i kommunalbesvärsprocessen. Därutöver kan en domstol i förvaltningsbesvärsprocessen också ändra det överklagade beslutet och inte bara undanröja det, eller låta bli att undanröja det, såsom enligt kassationsprincipen.

Det skulle vara en annan utmaning om samma beslut vore överklagbart genom förvaltningsbesvär för en part och genom kommunalbesvär för kommunmedlemmar. Läget skulle vara ytterst oklart och processen komplicerad om både en part och en kommunmedlem överklagade. Det är dock sannolikt att en sådan situation skulle kunna kontrolleras med noggrann reglering.¹⁵⁶

I motsats till de relativt teoretiska resonemangen ovan måste man dock ta hänsyn till att civilprocessen uppfyller alla krav för rättvis rättegång både i Sverige och i Finland. Det skulle därför vara enklare och utan tvekan effektivare att konstatera att

¹⁵² Mäkinen 2010b, s. 202–203.

¹⁵³ Lundin – Mäkinen 2016, s. 47.

¹⁵⁴ Kari Kuusiniemi, *Kunnallisvalitus, uudet valitusperusteet ja EU-oikeus*, s. 233–249 i verket *Avoim, tehokas ja riippumaton: Olli Mäenpää 60 vuotta juhlaKirja*. Edita 2010, s. 235–236.

¹⁵⁵ Kuusiniemi 2010, s. 233; jfr dock Harjula – Prättälä 2017, s. 96, där det konstateras att var och ens rättighet att få sitt ärende prövat hos domstol är säkerställd i FiKL t.ex. genom en parts rätt att anföra kommunalbesvär.

¹⁵⁶ Mäkinen 2010a, s. 258; Fredrik Sterzel, *Dubbla besvärsvägar för överklagande av kommunala beslut*. *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1–3/1992, s. 207–232.

en parts rättighet till rättvis rättegång skyddas i kommunal anställning just genom möjligheten att hen kan föra civilrättslig talan mot kommunen som arbetsgivare.

4.4.2 Tolkning med hänsyn till förvaltningens och förvaltningsrättskipningens effektivitet

En kommun har olika roller, exempelvis som myndighet, som forum för lokal demokrati och som part i ett privaträttsligt förhållande; det är möjligt att dessa roller råkar i konflikt sinsemellan. Till exempel, höga krav på rättssäkerhet kan kollidera med krav som gäller effektivitet i beslutsfattande. Trots detta borde konfliktfrågan inte överdramatiseras. De olika syftena för kommunverksamhet kan vara i linje och förstärka varandra. En förvaltning som bryr sig om rättssäkerhet strävar efter beslut som är korrekta från början och som således inte behöver rättelse eller undanröjning, vilket i sin tur vore särskilt ineffektivt.¹⁵⁷

Kommunal arbetsgivarverksamhet ska även i framtiden bedömas genom rättskipning. Om överklagandevägen vid något tillfälle inskränktes, skulle en kommun i alla fall vara skyldig att agera som part i sådana processer som finns kvar, exempelvis i civilprocess vid allmän domstol eller i egenskap av den som svarar på en laglighetsövervakares begäran om utlåtande. En kommun kan inte helt undvika de kostnader som en part måste bära. Det är dock möjligt att minska dessa kostnader genom enklare processer och färre kontrollöverklaganden.

Effektiviteten i förvaltningsrättskipning har både temporala och materiella aspekter. Temporal effektivitet betyder att ärenden behandlas utan dröjsmål och inom rimlig total behandlingstid. Materiell effektivitet, för sin del, betyder att ett materiellt korrekt beslut nås i ett så tidigt processuellt skede som möjligt. Man måste dock ta hänsyn till att inte reducera dessa definitioner enbart till resultatorientering eller sådan ekonomisk effektivitet som understryks i rättsekonomi. Rättssäkerhet och effektivitet är inte diagonalt motsatta, utan den rätta balansen måste hittas dem emellan. Balansen påverkas även av synpunkten: exempelvis från en förvaltningsjuridisk synpunkt ställer rättsskyddets krav sig olikt än från en konstitutionell synpunkt; den senare synpunkten förutsätter en sorts ”idealmodell” där överklagbarheten inte är begränsad på något sätt. Men under omständigheterna för en sådan idealmodell är det ganska svårt att effektivisera processen genom lagstiftningsinsatser. En annan synpunkt för övervägandet av effektiviteten i förvaltningsrättskipning är tillgång till rättsmedel (*access to justice*). Tillgång till rättsmedel betyder närmast enskildas verkliga möjligheter att vända sig till domstolsväsendet eller någon annan myndighet för att få sina materiella rättigheter tillgodosedda i prak-

¹⁵⁷ SOU 2015:24, Del A, s. 170.

tiken. Det kan hända att trots att de enskildas rättigheter har varit formellt skyddade, i sista hand genom tillgång till domstol (*access to court*), är det av diverse skäl omöjligt att få dessa rättigheter tillgodosedda i realiteten. Formell tillgång till domstolsväsendet räcker faktiskt inte till, utan det krävs att alla har tillgång till rättsmedel *de facto*. Förvaltningsrättskipning kan anses vara effektiv när den främjar tillgång till rättsmedel och inte enbart tillgång till domstol.¹⁵⁸

Så länge som formella laglighetsaspekter av ett kommunalt beslut kan prövas genom kommunalbesvär är det nog befogat att foga en besväransvisning också till beslut som till sin karaktär snarast är privaträttsliga. Hägglund påpekar att det dock kan vara motiverat att göra det klart för parten att hen inte kan få den privaträttsliga aspekten prövad av förvaltningsdomstol, utan att en civilrättslig talan måste väckas för att komma åt den frågan. Det är uppenbart att parter nog önskar få andra än enbart formella aspekter prövade och det är knappast tillfredsställande för parten att slutresultatet av en lång besvärsprocess blir att domstolen konstaterar att sakfrågan inte kan lösas i detta förfarande, men att beslutsfattandet nog gått rätt till formellt sett.¹⁵⁹

Vederbörlig rättssäkerhet förutsätter effektiva rättsmedel. För att ett rättsmedel ska vara effektivt, måste det leda till eliminering eller avhjälpande av rättskränkningen i fråga.¹⁶⁰ Eftersom det förvaltningsrättsliga överklagandet av kommunala anställningsbeslut snarare främjar formellt rättsskydd än materiellt rättsskydd, kan det inte anses vara särskilt effektivt.

5 De lege fennica ferenda

Det är av högt principiellt värde för folkstyret att rättssystemet och myndigheterna följer demokratiskt fattade beslut. Densamma förutsättningen gäller dock inte forskare, som har mera utrymme att framföra kritik än praktiskt verksamma jurister. I själva verket är detta en av vetenskapens funktioner. På längre sikt är det nyttigt även för folkstyret att fri, kritisk forskning kan påverka de beslut som fattas.¹⁶¹ Trots att en kommun (kanske) inte kan ändra sin förvaltningspraxis eller en domstol anta

¹⁵⁸ Se även Siitari-Vanne 2005, s. 402, där det konstateras att det önskvärda rättsläget från synpunkten av processuell effektivitet vore sådant där en kommuns beslut i ett ärende som kan handläggas i någon annan process inte längre är överklagbart genom kommunalbesvär.

¹⁵⁹ Henrik Hägglund, Kommunalbesvär eller civilprocess? Finlands kommuntidning 6/1996, s. 30–31, 31.

¹⁶⁰ Mäenpää 2019, s. 445.

¹⁶¹ Svensson 2014, s. 215.

en helt ny och oförutsebar tolkning, kan en forskare föreslå ändring, kanske till och med tolkningsändring, men i varje fall lagändring.

Det är faktiskt karaktäristiskt för modern lagberedning att eventuella reformer kan kombinera element från olika regleringsstrategier och från olika rättsområden, till exempel privaträttslig reglering, myndighetsövervakning, straffrättsliga sanktioner och processuella bestämmelser.¹⁶² Och sannerligen innebär det lagstiftningsförslag som jag framlägger sådana kombineringsmoment.

Enligt min åsikt borde de finska kommunalbesvärerna i allmänhet utvecklas i en riktning där partens rättsskydd tillgodoses på något annat sätt än genom kommunalbesvär, eftersom denna process är belagd med många begränsningar av kriterierna för en rättvis rättegång. Och när det gäller ett privaträttsligt förhållande mellan parten och kommunen, borde det eventuella behovet för en domstol att ingripa i ärendet främst tillfredsställas genom en process som främjar privaträttsliga intressen, nämligen en civilprocess. Om det emellertid anses att kommunens privaträttsliga handlingar och beslut fortfarande borde omfattas av partens överklaganderätt, skulle förvaltningsbesvär på samma sätt vara ett bättre alternativ än kommunalbesvär.

Jag har samma åsikt vad gäller kommunmedlemmars överklaganderätt. Jag anser att en kommunmedlems intresse att kontrollera lagligheten av ett beslut som gäller ingående av ett enskilt anställningsförhållande är tämligen minimalt. Kommunmedlemmarnas överklaganderätt borde kunna begränsas i en situation där de objektivt sett inte har behov av laglighetskontrollinsatser.

Således borde överklagbarheten av kommunbeslut som fattats i egenskap av part i ett arbetsavtalsförhållande uttryckligen uteslutas genom lagändring. Också med hänsyn till rättssäkerheten vore detta ett bättre alternativ än självstyrd ändring i förvaltningspraxis eller rättspraxis på ett område där praxisen är mer eller mindre etablerad. Att ändra rättsläget genom just lagstiftning, snarare än genom rättskipning, vore motiverat även från en demokratisynpunkt. Lagberedningsprojekt är offentliga och de möjliggör både debatt och expertanalys på förhand på ett helt annat sätt än rättegångar som gäller enskilda fall.¹⁶³ Och förstås skulle också nya förarbeten uppkomma, till hjälp för framtida tolkare.

Det skulle vara en alternativ, och i någon mån mindre dramatisk, reformmöjlighet om överklagbarheten separerades från rätten att begära omprövning.¹⁶⁴ Förstås, om ändringssökande är helt uteslutet, betyder detta samtidigt att lämplighetsprövning är

¹⁶² Tala 2005, s. 109.

¹⁶³ Jämför Sterzel 2017, s. 95.

¹⁶⁴ Siitari-Vanne 2005, s. 403.

utesluten.¹⁶⁵ Dessutom leder omprövning normalt till bara ringa dröjsmål och den skulle således inte ha märkbara negativa effektivitetseffekter på den kommunala verksamheten, och förstås inte belasta domstolsväsendet alls. En sådan separation skulle till och med kunna vara motiverad från självstyresynpunkt.¹⁶⁶

Sett som en helhet borde de rättsmedel som skulle återstå i praktiken vara tillräckliga för att tillfredsställa parternas legitima rättssäkerhetsförväntningar och till och med kommunmedlemmarnas relevanta kontrollintressen.

¹⁶⁵ Kirsi Kuusikko, Valitusoikeuden epääminen kunnallisen muutoksenhaun rajoituskeinona. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2009, s. 195–203, 202; se även Sami Sarvilinna, Kunnan päätös vahingonkorvausasiassa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2016, s. 8–28, 24 och 27.

¹⁶⁶ Mäkinen 2010a, s. 258.

Sami Sarvilinna



Kunnan kiinteistönluovutusten oikeudellinen valvonta

Lakimies
3–4/2021
s. 556–591

HAKUSANAT: kiinteistönluovutus, kunnallisoikeus, kunnallisvalitus, maanvuokra, muutoksenhaku hallinnossa, valtioneuvosto

1. Johdanto

Kunta on oikeushenkilö.¹ Oikeushenkilönä kunta on oikeuskelpoinen; sillä on oikeus tehdä yksityisoikeudellisia oikeustoimia.² Kunnan yksityisoikeudellinen toimintavapaus ei kuitenkaan ole rajoittamaton, vaan siitä on sanottu jopa, että yksityisoikeudelliset toimet ovat mahdollisia vain jos ne palvelevat kunnan julkisoikeudellisia tehtäviä.³ Kunta ei yksityisoikeudellisen suhteen osapuolena irrottaudu viranomaisasemasta ja muutu kokonaan yksityisoikeudelliseksi toimijaksi. Yksityisoikeudellisen suhteen osapuolenakin kunnan toimintaan kohdistuvat hallinto-oikeudelliset säännökset ja velvoitteet, kuten hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, menettelytapasäännökset, toimivallan rajat ja virkavastuu.⁴ Näiden velvoitteiden takuuna on muun muassa kuntalaisten oikeus valvoa kunnan toiminnan lainmukaisuutta.

Julkisyhteisönä ja paikallisviranomaisena kunta harjoittaa maapolitiikkaa. Useimmat keskeiset maapolitiikan välineet ovat silti yksityisoikeudellisia: kiinteän omaisuuden myyminen, ostaminen ja vuokraaminen ovat keinoja, joilla kunta voi ylläpitää elinvoimaansa ja tavoitella kuntalaisten parasta. Kuntalaiset puolestaan voivat valvoa maapoliittisten toimenpiteiden julkisoikeudellista ulottuvuutta, millä voi olla vaikutuksia syntyvillä olevaan yksityisoikeudelliseen

* Sami Sarvilinna, OTL, VT, Helsingin kaupungin kansliapäällikkö. Asiat, joiden päätöksentekoon tai joita koskevaan kaupungin puhevallan käyttöön kirjoittaja on osallistunut virkansa puolesta, on jäljempänä merkitty asteriskilla.

1. Asiaa ei sinänsä ole mainittu lainsäädännössä, mutta se on itsestään selvä (Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. Alma Talent 2019, s. 9).
2. Ks. Matti Muukkonen, Kunta ja sen oikeudelliset suhteet. Edilex 2017/13, s. 2–3, jossa todetaan, että kunnalla ei ole vain tällaista oikeutta vaan myös velvollisuus: ilman oikeudellisesti merkittäviä suhteita kunta ei voisi suoriutua tehtävistään mitenkään.
3. Kauko Heuru – Erkki Mennola – Aimo Ryyänen, Kunta: Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere University Press 2011, s. 260.
4. Olli Mäenpää, Oikeudenkäynti hallintoasioissa: Hallintoprosessioikeuden perusteet. Alma Talent 2019, s. 139.

Kunnan kiinteistöluovutusten oikeudellinen valvonta

oikeustoimeen ja kunnan sekä sen sopimuskumppanin tahtotilan toteutumiseen tai toteutumatta jäämiseen. Yhden oikeus voi olla toisen oikeudenmenetyks tai -viivytyks.

Kunnan asemaa oikeushenkilönä sanotaan tutkitun vähän.⁵ Tässä artikkelissa tarkastellaan maapolitiikkaa osana kunnan yleistä toimialaa, kiinteistöluovutuksen (myynnin ja vuokralle antamisen) julkisoikeudellisia edellytyksiä, kiinteistöluovutusta koskevia sopimuksia kunnan ollessa luovuttajana, valtioneuvoston sääntelyn vaikutuksia tällaisiin kiinteistöluovutuksiin, samoin kuin kunnan kiinteistöluovutus päätöksiä niihin kohdistuvan oikeudellisen valvonnan ja erityisesti kuntalaisille kuuluvan kunnallisvalitusoikeuden kautta. Tarkastelun tavoitteena on vastata seuraaviin kysymyksiin: Millaiset oikeusnormit koskevat kunnan maapolitiikkaa? Saavutetaanko näiden normien soveltamisella ne vaikutukset, joita valvontaoikeudella tavoitellaan? Ja onko kunnan maapolitiikan altistaminen kuntalaisen valvontaoikeudelle edelleen oikeuspoliittisesti perusteltu ratkaisu?

Artikkelin 2–6 ja 8 jaksot ovat perustaltaan lainopillisia, tarkemmin käytännöllisesti lainopillisia. Niissä ei etsitä vastausta pelkästään siihen, mikä on nykyisen oikeustilan sisältö, vaan myös siihen, miten kunnan kiinteistöluovutusten valvontaoikeutta koskevat kysymykset olisi syytä ratkaista. Tarkastelukulma on siten normatiivinen, ei empiirinen.⁶ Tavoitteena on systematisoida Suomessa voimassaolevan kuntien kiinteistöluovutuksia koskevan oikeuden sisältöä lainsäädännön, lainvalmisteluaineiston ja aiemmin oikeus- ja viranomaiskäytännössä sekä oikeuskirjallisuudessa esitettyjen kannanottojen kautta ja lisäksi esittää joitakin käytännön tulkintasuosituksia ja ehdotus lainsäädännön täsmentämisestä.⁷ Artikkelin 7 jakso puolestaan ei ole normatiivinen, vaan empiirinen. Sen kohteena ovat eräissä hallinto-oikeuksissa vuosina 2016–2019 ratkaistut kiinteistöluovutuksia koskeneet kunnallisvalitusasiat ja tarkoituksena havainnoida, miten aiemmissa jaksoissa tunnistettuja oikeusnormeja on käytännön tasolla sovellettu.⁸ Asioiden suhteellisen vähäisen lukumäärän johdosta tämä havainnointi on ollut mahdollista kohdistaa yksittäisten päätösten sisältöön määrällisen tai tilastollisen tarkastelun sijasta. Kokoavat huomiot sisältyvät artikkelin 9 jaksoon.

5. Tommi Oikarinen – Tomi Voutilainen – Anu Mutanen – Matti Muukkonen, Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa. Kunnallisalan kehittämissäätiö 2018, s. 9.

6. Ks. Aulis Aarnio, Oikeutta etsimässä: Erään matkan kuvaus. Talentum 2014, s. 98–99.

7. Ks. Jaakko Husa, Julkisoikeudellinen tutkimus: Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Finnpublishers 1995, s. 134–135; Tapio Määttä – Mirjami Paso, Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan. Helsingin yliopisto 2019, s. 7.

8. Ks. Husa 1995, s. 194.

Sami Sarvilinna

2. Kunnan maapolitiikka

2.1. Maapolitiikka osana kunnan yleistä toimialaa

Kunnan yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä ei ole tarkemmin määritelty, mikä on ymmärrettävää, koska kyseessä ovat kuntalain 7 §:ssä tarkoitettu tavoin tehtävät, joita kunta voi itsehallintonsa nojalla ottaa itselleen. Viime kädessä asiasta päättää kussakin kunnassa valtuusto. Yleisen toimialan piiriin kuuluvat toimenpiteet eivät kuitenkaan ole täysin vapaita, vaan niitä määritetään esimerkiksi kuntalaissa ja Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksissä samoin kuin hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden kautta.⁹

Yleiseen toimialaan sisältyy esimerkiksi elinkeinotoiminnan edistäminen, joka on kunnalle vapaaehtoinen toiminto, jonka se voi lähtökohtaisesti järjestää parhaaksi katsomallaan tavalla.¹⁰ Elinkeinopolitiikkaan puolestaan voidaan lukea kunnan maapolitiikka, jota se harjoittaa muun muassa luodakseen ja parantaakseen elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä luovuttamalla (ja hankkimalla) kiinteistöjä ja edistääkseen sitä kautta kunnan elinvoimaisuutta. Kunnan maapolitiikan tarkoituksena voi olla myös edistää maankäyttöön liittyvien tavoitteiden ja laajemminkin kunnan yhteiskuntapoliittisten (esimerkiksi asuntotuotantoon tai ilmastonmuutoksen torjuntaan liittyvien) tavoitteiden saavuttamista.¹¹ Maapolitiikan voidaan siten katsoa kuuluvan kunnan yleiseen toimialaan.¹²

Maapoliittisessa tarkastelussa kiinteistöluovutus tarkoittaa sekä kiinteistön omistusoikeuden luovutusta että käyttöoikeuden luovutusta eli maanvuokrausta, koska nämä ovat maankäyttöön liittyviltä käytännön vaikutuksiltaan, asuntopoliittisesti ja elinkeinopoliittisesti lähellä toisiaan olevia toimenpiteitä.

Maapolitiikka on itse asiassa hyvin keskeistä kunnan toimintaa, jonka tavanomaisuutta kuvaa se, ettei kunnan kiinteän omaisuuden luovuttamisesta ole annettu erityissäännöksiä. Näin siitä huolimatta, että maa on yksityisoikeudellisessa tarkastelussa erityisasemassa kaikkeen muuhun omaisuuteen nähden, onhan maankäyttöä ja maaomaisuuden vaihdantaa säännelty Suomen (Ruotsin) oikeudessa yksityiskohtaisesti jo vuosisatojen ajan.¹³ Kunnan maaomaisuus ei

9. Harjula – Prättälä 2019, s. 163; Atte Korte, Kunnan toimivalta ja harkintavalta yleisellä ja erityisellä toimialalla. *Karelia-ammattikorkeakoulu* 2020, s. 74–75.

10. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 268/2014 vp, s. 17/I; Harjula – Prättälä 2019, s. 163; Korte 2020, s. 73.

11. Ilari Hovila, Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjauskeinot. *Lapin yliopistokustannus* 2013, s. 10.

12. Arno Hannus – Pekka Hallberg – Anne E. Niemi, Kuntalaki. *WSOYpro* 2009, s. 62; Harjula – Prättälä 2019, s. 181.

13. Jarno Tepora – Leena Kartio – Risto Koulu – Heidi Lindfors, Kiinteistön kauppa, muu luovutus ja kirjaus. *Alma Talent* 2010, s. 3. Kiinteän omaisuuden luovutusta koskevan yksityisoikeudellisen sääntelyn tiukkuus suhteessa muihin intressiltään merkittäviin luovutuksiin on nykyisin

Kunnan kiinteistöluovutusten oikeudellinen valvonta

lähtökohtaisesti ole vaihdannan ulkopuolelle jäävää maata eli sellaista maata, jota ei ole tarkoitettukaan yksityisille luovutettavaksi, vaan jonka yksinomaista tehtävänä on palvella julkisoikeudellista tarkoitusta. Muiden julkisyhteisöjen – valtion ja kirkon – omistaman maan vaihdantakelpoisuutta sen sijaan on rajoitettu, vaikka se onkin yksityisoikeudellisesti siirtokelpoista.¹⁴

Maapolitiikan tavanomaisuutta kuvastaa myös se, että kunnan tilinpäätöksessä kiinteän omaisuuden luovutusvoitot tulee esittää (toimintakatteeseen vaikuttavissa) muissa toimintatuotoissa ja luovutustappiot vastaavasti muissa toimintakuluissa. Aktiivisesti maapolitiikkaa harjoittavilla kunnilla on tyypillistä, että maanmyyntivoittoa (tai -tappioita) syntyy jokaisena tilikautena, joten kyseessä on kirjanpidollisestikin ei-satunnainen toiminta.¹⁵

Maapolitiikkaan kuuluu myös maanhankinta, jota aikanaan seuraa kaavoitetun ja rakennetun kunnallistekniikan piirissä olevan maan luovuttaminen yksityisille toimijoille. Luovutuksista saatavilla myynti- tai vuokratuloilla pyritään kattamaan yhdyskuntatekniikan rakentamisen kustannukset. Tällaiset kustannukset on lähtökohtaisesti pyrittävä kattamaan luovutustuloilla. Eri asia on, että jotkut kunnat, erityisesti muuttotappioalueilla, ovat pyrkineet houkuttelemaan veronmaksukykyisiä asukkaita tarjoamalla tontteja, joiden luovutushinnat eivät kata kustannuksia.¹⁶ Tällaista toimintaa voidaan pitää kunnan elinvoiman vahvistamisena ja siten kunnan yleisen toimialan piiriin kuuluvana. Sen sijaan, että kunta maksimoisi suoraan kiinteistöluovutuksesta saatavan tulon, se pyrkii maksimoimaan pitemmän aikavälin menestymistään niin kunnallisverotulokeräytymän kuin taloudellisen toimeliaisuuden edistämisen kautta.

Elinvoimaisuuden edistämisen ja maankäyttötavoitteiden toteuttamisen lisäksi kunnalla voi olla tavoitteena hyödyntää maaomaisuuttaan taloudellisesti eli hankkia sellaisia kiinteistöluovutustuloja, joilla se voi kattaa myös muita kuin maaomaisuuden kehittämiseen liittyviä kustannuksiaan. Tätäkin voidaan pitää asianmukaisena ja nykyaikaisena kunnan strategisena johtamisena. Luopumalla osasta kiinteistövarallisuuttaan kunta voi ”keventää tasettaan” ja kohdentaa vapautuvan pääoman kunnan toiminnan kannalta keskeisiin palvelutehtäviin.¹⁷ Samoin silloin, jos kiinteistöluovutuksen kohteena on pelkän maapohjan lisäksi myös sillä sijaitseva, mahdollisesti huonokuntoinen rakennus, kunta voi

mahdollista jo kyseenalaistaa (Matti Ilmari Niemi, Maakaaren järjestelmä I: Kiinteistökauppa ja muut luovutukset. Alma Talent 2016, s. 77).

14. Tepora ym. 2010, s. 24–25.

15. Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta 23.10.2018, s. 10, 15 ja 19.

16. Ilari Hovila, Kunnan maapolitiikan oikeudelliset ohjaukset. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2009, s. 131–198, 141–142.

17. Antero Oksanen, Kunnat, kiinteistöt ja kilpailuttaminen. Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 – 30/8 – 2008. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2008, s. 251–273, 253.

Sami Sarvilinna

luovutuksella tavoitella korjausvelkansa pienentämistä ja samalla odotettavissa olevien kustannustensa alentamista.

Kunta voi tavoitella maapolitiikalla myös markkinavaikutuksia. Tonttitarjonnalla voidaan vaikuttaa vapailla markkinoilla määräytyviin hintoihin, lähinnä siten, että vallitsevaa markkinahintatasoa halvemmalla tontinluovutuksella voidaan pyrkiä laskemaan tätä tasoa. Aktiivisella tonttien luovutus- ja hintapolitiikalla voidaan tehokkaasti puuttua rakennuspaikkojen hintojen nousuun.¹⁸

Jos kiinteistönluovutuksen ei katsottaisi kuuluvan tehtäviin, joita kunta saa itsehallintonsa perusteella hoitaa, oltaisiin perin oudossa tilanteessa, jossa kunta ei voisi hyödyntää omaisuuttaan sen enempää taloudellisesti kuin elinvoimaisuuden tai maankäytön edistämiseksi. Huolimatta siitä, että kunnan yleistä toimialaa koskeva sääntely on muuttumassa yhä yksityiskohtaisemmaksi, toimialan rajauksia tehtäessä on tältä osin syytä noudattaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössään korostamaa linjaa: Kunnalla itsellään on ensisijainen velvollisuus ja oikeus määritellä oma tehtäväpiirinsä. Muiden viranomaisten, kuten hallintotuomioistuinten, tehtävänä ei ole määritellä sitä, mikä on sallittua, vaan pelkästään ottaa yksittäistapauksessa kantaa siihen, mikä on kiellettyä.¹⁹

2.2. Maapoliittista harkintaa koskevat yleiset periaatteet

Sitä, luovuttaako kunta kiinteistön vai ei, voidaan pitää hyvänä esimerkkinä viranomaisen laajan harkintavallan piiriin kuuluvasta kysymyksestä. Harkintavalta on laajimmillaan, kun viranomaisen toimivaltanormi on niin väljä, että ratkaisun sisältö ja lopputulos riippuvat pääasiallisesti harkinnasta, jopa niin, ettei toimenpidettä välttämättä tarvitse tehdä lainkaan.²⁰ Kunnan maapoliittistakin harkintavaltaa ohjaavat silti myös hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, erityisesti yhdenvertaisuusperiaate, objektiviteettiperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate ja luottamuksensuojan periaate.

Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan samanlaiset asiat on ratkaistava samalla tavalla. Periaate edellyttää johdonmukaisuutta eli muun muassa sitä, ettei aiempaa lainmukaista käytäntöä tule muuttaa ilman perusteltua syytä. Jos päätökset perustuvat etukäteen ilmoitettuihin yleisiin perusteisiin, johdonmukaisuus on helpommin perusteltavissa kuin jos päätösharkinta tapahtuu jokaisessa tapauksessa erikseen.²¹ Samoin jos kunnassa on ollut pääsääntönä tietty menettely, pää-

18. Hovila 2009, s. 140.

19. Harjula – Prättälä 2019, s. 164.

20. Olli Mäenpää, Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent 2017, s. 285.

21. Mäenpää 2017, s. 149; Harjula – Prättälä 2019, s. 172. Ks. myös *KHO 2015:25, KHO 2017:115 ja KHO 2017:117; viimeksi mainitussa korkein hallinto-oikeus totesi, että kunnan toimintaa maanvuokrauksessa linjaavat päätökset liittyvät olennaisesti yhdenvertaisuuteen ja tasapuoliseen kohteluun.

Kunnan kiinteistöluovutusten oikeudellinen valvonta

säännöstä poikkeamiselle yksittäisessä tapauksessa on löydettävä hyväksyttävät perusteet.²² Yhdenvertaisuusperiaatteella on erityistä merkitystä kunnan toimialan rajojen määrittelyssä²³ ja siksi se on maapolitiikan arvioinnissa olennainen. Periaate sisältää myös yksityisen tukemisen kiellon. Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää kunnan jäsenten tasaveroisuutta sekä luonnollisten ja oikeushenkilöiden tasaveroisuutta.²⁴ Periaate ei kuitenkaan edellytä poikkeuksetonta samanlaista kohtelua; yhdenvertaisuuden loukkauksesta ei ole kyse, jos erilaiseen kohteluun on hyväksyttävät perusteet.²⁵

Edellä on mainittu muuttotappiokuntien pyrkimys elinvoimansa parantamiseen tonttitarjontaa hyväksi käyttäen, mitä voidaan siis pitää hyväksyttävänä. Kasvavilla kunnilla voi puolestaan olla päinvastainen ongelma. Tontteja ei voimakkaan kasvun ja rakentamisen aikana riitä kaikille halukkaille, jolloin joudutaan ratkaisemaan ongelma luovutuksensaajien valintaperusteista. Tontit voidaan esimerkiksi arpoa tai hakijat jyvittää ennalta määrättyjen perusteiden mukaisesti. Jyvitykseen voidaan kytkeä myös muita kuin puhtaasti maapolitiikkaan liittyviä päämääriä. Kunnat ovat jakoperusteilla pyrkineet muun muassa valikoimaan luovutuksensaajia sosioekonomisiin perustein.²⁶ Jakoperusteet eivät silti saa olla yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisia.²⁷

Objektiviteettiperiaate puolestaan edellyttää viranomaiselta asiallista ja puolueetonta toimintaa niin julkisoikeudellisissa kuin yksityisoikeudellisissakin tilanteissa. Periaatetta toteutetaan muun ohella esteellisyysääntelyn kautta.²⁸

Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää sitä, että viranomainen toimii oman tehtävänsä ja laissa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Viranomaisen toiminnalla ei saa olla vääriä vaikuttimia eikä harkintavaltaa saa käyttää väärin.²⁹ Periaatteella on merkitystä eritoten arvioitaessa kiinteistöluovutuksen mahdollisen alihintaisuuden vaikutuksia. Kunnalle aiheutuu alihintaisesta luovutuksesta taloudellinen menetys, joka heikentää kunnan edellytyksiä suoriutua sille kuuluvasta kuntalaisten hyvinvoinnin edistämistehtävästä.³⁰

Luottamuksensuojan periaate merkitsee yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Yksityisen on lähtökohtaisesti voitava luottaa viranomaisen toiminnan

22. Sampsä Matilainen, Kunnan kiinteistökauppa – Valmistelu ja sopimusmallit. Suomen Kuntaliitto 2012, s. 19.

23. HE 268/2014 vp, s. 14/II.

24. Ks. Hannus ym. 2009, s. 58.

25. Mäenpää 2017, s. 148; Heikki Kulla, Hallintomenettelyn perusteet. Alma Talent 2018, s. 103.

26. Hovila 2009, s. 142.

27. Ks. esim. EOA dnro 2300/4/05 ja KHO 16.8.2011 T 2186.

28. Harjula – Prättälä 2019, s. 48.

29. Harjula – Prättälä 2019, s. 48.

30. Ks. Sini Sallinen, Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampereen yliopisto 2007, s. 143. Alihintaista luovutusta voidaan arvioida myös taloudellisena tukena yksittäiselle henkilölle, mikä puolestaan on yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista (Harjula – Prättälä 2019, s. 170).

Sami Sarvilinna

oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä hallintopäätösten pysyvyyteen.³¹ Luottamuksensuojan periaate suojaa yksityisen oikeutettuja odotuksia, jollaiset voivat perustua myös viranomaisen antamaan sitoumukseen tai lupaukseen.³² Maapolitiikan kontekstissa periaatteella on siksi merkitystä myös arvioitaessa kunnan toimintaa neuvotteluosapuolena.

2.3. Sopimusneuvottelu kunnan maapoliittisen päätöksen valmisteluna

Kunta on samalla tavalla kuin muutkin oikeushenkilöt velvollinen noudattamaan yleistä lainsäädäntöä. Yksityisoikeudellisia sopimuksia tehdessään kunta noudattaa sopimusoikeudellista lainsäädäntöä, kuten oikeustoimilakia, samoin kuin maanvuokralakia, maakaarta ja muuta kiinteistöjen vaihdantaa koskevaa lainsäädäntöä. Kiinteistönluovutukseen oikeustoimena kohdistuvat lähtökohtaisesti kaikki sopimusoikeuden periaatteet. Sopimusvapaus on esimerkiksi erikseen mainittu maakaaren 2 luvun 9 §:n 1 momentin pääsääntönä. Sopimusvapauteen sisältyy muun muassa vapaus tehdä tai olla tekemättä sopimusta sekä valita sopimuskumppani.³³ Kunnan kohdalla sopimusvapaus ei kuitenkaan ole rajoitukseton, vaan päätöksentekoon kohdistuvat vaatimukset määrittävät sitä.³⁴

On tavanomaista, että kunta neuvottelee maapoliittisista toimenpiteistä yksityisten toimijoiden kanssa ja tavoittelee sopimuksen tekemiseen johtavaa yhteisymmärrystä ennen kuin asiassa tehdään päätös. Myös toimijoiden on voitava luotettavasti suunnitella ja ennakoida toimenpiteidensä seurauksia. Usein neuvotteluissa on kyse kummankin osapuolen kannalta huomattavista taloudellisista intresseistä.

Kun kunta käy yksityisoikeudellisia neuvotteluita, on luottamuksensuojan periaate ja neuvottelulohaliteetti otettava asianmukaisesti huomioon.³⁵ Kiinteistön luovutusta koskevat neuvottelut voivat synnyttää neuvotteluosapuolelle sellaisia oikeutettuja odotuksia, joita tulisi kunnan myöhemmässä päätöksenteossa suojata luottamuksensuojan periaatteen nimissä. Neuvottelulohaliteettiin kuuluu velvollisuus käydä sopimusneuvotteluita rehellisesti ja hyvässä uskossa. Vastapuolen luottamusta siihen, että neuvottelut voivat johtaa sopimukseen, ei saa rikkoa.³⁶

31. Harjula – Prättälä 2019, s. 48.

32. Mäenpää 2017, s. 169.

33. Ari Saarnilehto – Vesa Annola, Sopimusoikeuden perusteet. Alma Talent 2018, s. 17.

34. Sallinen 2007, s. 44; Matilainen 2012, s. 32.

35. Ilari Hovila, Kunnan maapolitiikka oikeuden ja politiikan rajapinnalla. Ympäristöjuridiikka 2010/3, s. 7–69, 62.

36. Ari Saarnilehto – Vesa Annola – Mika Hemmo – Juha Karhu – Leena Kartio – Eva Tammi-Salminen – Juha Tolonen – Jarmo Tuomisto – Mika Viljanen, Varallisuus oikeus. Sanoma Pro 2012, s. 128.

Kunnan kiinteistöluovutusten oikeudellinen valvonta

Toisaalta sopimusneuvotteluihin kuuluu tavanomaisesti se, että sopimuksen sisältö syntyy vähitellen neuvottelujen ja asteittaisen sitoutumisen kautta. Eräs kunnan maapolitiikan harjoittamisen väline on ns. tontinvaraus, jolla kunta voi osoittaa omaa sitoutumistaan neuvottelukumppaniinsa päin. Jos neuvottelukumppani noudattaa varauspäätöksessä asetettuja ehtoja, kunta sitoutuu olemaan neuvottelematta saman kiinteistön luovutuksesta muiden tahojen kanssa. Tällaisella varauksella on yleensä merkitystä kunnan neuvottelukumppanin muissakin oikeussuhteissa, esimerkiksi potentiaalisten rahoittajatahojen kanssa käytävissä keskusteluissa.

Tontinvaraus ei silti sido kuntaa varsinaiseen kiinteistöluovutukseen, neuvottelun kohteena olevan hankkeen kannalta tarpeellisiin kaavamutoksiin tai siihen, että hankkeelle myönnetään rakennuslupa. Nämä toimenpiteet edellyttävät päätöksentekoa kunnassa vielä erikseen. Siten tontinvarauspäätöstä on pidettävä kuntalain 136 §:ssä tarkoitettuna valmisteluna, johon ei liity muutoksenhakumahdollisuutta.³⁷

Neuvotteluja käytäessä ja erityisesti vertailussa normaaliin yritysten väliseen kanssakäymiseen kuuluvaan luottamuksellisuuteen on lisäksi syytä pitää mielessä, että kunnan päätöksenteko on viimeistään päätöstä tehtäessä julkista, missä suhteessa se poikkeaa yksityisoikeudellisen oikeushenkilön tahdonmuodostuksesta.³⁸

Osana luottamuksen suojaamista ja neuvottelulohjaliteettia kunnan on aktiivisesti pidettävä neuvottelukumppani tietoisena muun ohella siitä, millaiset julkisoikeudelliset edellytykset vaikuttavat kunnan yksityisoikeudellisen oikeustoimen tekemiseen. Neuvottelukumppanin on syytä olla tietoinen sekä kunnan toimivaltaisen viranomaisen viimekätisestä oikeudesta hyväksyä tai hylätä saavutettu neuvottelutulos että kuntalaisten oikeudesta valvoa asiassa tehtävän päätöksen laillisuutta. Neuvottelulohjaliteettiin tulee toki voida luottaa myös kunnan puolella: kunnallisen päätöksenteon hyvänä ohjenuorana on pidettävä sitä, että päätöksentekoon vietävä sopimus on sellainen, jonka hyväksyminen myös toisen osapuolen toimesta on varmaa tai ainakin hyvin todennäköistä.

37. Ks. OKV/41/10/2020, s. 3, jossa todetaan, ettei [apulais]oikeuskansleri ole muutoksenhakuelin eikä näin ollen ratkaise sitä, olisiko kantelussa tarkoitettu päätöksestä pitänyt voida valittaa, mutta ettei asiassa kuitenkaan ole ilmennyt oikeudellisia perusteita katsoa kaupungin menettelleen lainvastaisesti liittäessään päätökseen ilmoituksen valituskiellosta.

38. Saarnilehto ym. 2012, s. 339; Olli Mäenpää, *Julkisuusperiaate*. Alma Talent 2020, s. 111.

Sami Sarvilinna

3. Toimivalta kiinteistönluovutuksia koskevissa päätöksissä

Olipa kyse millaisesta yksityisoikeudellisesta oikeustoimesta tahansa, siitä päättäminen kuuluu kunnan jonkin viranomaisen toimivaltaan.

Ylin ja yleinen toimivalta kuuluu valtuustolle. Tämä tarkoittaa muun muassa taloudellista vallankäyttöä, johon lähtökohtaisesti sisältyy myös kiinteän omaisuuden luovuttaminen ja hankkiminen.³⁹ Vallankäyttö voidaan hajauttaa toimivallan siirtämisen eli delegoinnin avulla siten kuin kuntalain (410/2015) 91 §:ssä säädetään. Valtuustolle laissa erikseen säädettyjä tehtäviä ei kuitenkaan saa delegoida. Kiinteän omaisuuden luovuttaminen tai hankkiminen ei ole tällainen erikseen säädetty tehtävä, joten sitä koskeva päätösvalta on vapaasti delegoitavissa.⁴⁰

Kiinteän omaisuuden luovuttamista koskeva delegointimahdollisuus on laajentunut vähitellen ja vapautunut kokonaan vuoden 1995 kuntalaista (365/1995) alkaen. Vielä vuoden 1976 kunnallislain (953/1976) mukaan valtuusto ei voinut delegoida kiinteän omaisuuden luovuttamista koskevaa toimivaltaa, eräin rakennustontteja koskenein poikkeuksin. Kyseessä oli myös tuolloin ollut toimivallan rajoituksen lievennys, koska kiinteän omaisuuden luovutusta koskeva valtuuston päätöksenteko oli aiemmin edellyttänyt määräenemmistöä. Määräenemmistövaatimuksen tarkoituksena oli ollut korostaa huolellisen harkinnan tarpeellisuutta sellaisten päätösten tekemisessä, jotka ovat kunnan talouden kannalta merkittäviä. Vuoden 1976 lakia valmisteltaessa kuitenkin arvioitiin, että kunnallishallinnon taso oli ”yleisesti noussut niin, että harkitsemattomien päätösten syntymisen vaara on pienempi kuin joskus aikaisemmin”.⁴¹

Kunnan päätösvalta kiinteän omaisuuden luovuttamisessa on usein delegoitu kunnanhallitukselle, jonka tehtävänä on muutenkin sopimusten ja muiden oikeustoimien tekeminen kunnan puolesta.⁴² Kuntalain 14 §:n nojalla päätösvalta kiinteistönluovutuksessa kuuluu mahdollisesta delegoinnista huolimatta silti valtuustolle sellaisten merkittävien oikeustoimien osalta, joilla on vaikutusta talousarvioon tai varallisuuden hoidon ja sijoitustoiminnan perusteisiin. Tällaisia oikeustoimia esiintyy käytännössä harvoin. Lähtökohtaisesti useimmissa tapauksissa päätösvalta on siis kunnanhallituksella, mutta käytännössä päätösvaltaa on ainakin suuremmissa kaupungeissa siirretty myös viranhaltijatasolle.⁴³

39. Hannus ym. 2009, s. 126–127.

40. Matti Ilmari Niemi, Maakaaren järjestelmä II: Kirjaaminen ja lainhuudatus. Sanoma Pro 2012, s. 240–241.

41. KM 1973:60, Kunnallishallintokomitean mietintö – Uusi kunnallislaki ja siihen liittyvät lait, s. 61. Kehityskulun voidaan toivottavasti katsoa edelleen jatkuneen.

42. Niemi 2012, s. 240–241.

43. Marjut Jokela – Leena Kartio – Ilmari Ojanen, Maakaari. Talentum 2010, s. 282.

4. Kiinteistön luovutusta koskeva sopimus

4.1. Kunnan sopimustoiminta

Kuntien sopimustoiminta, mukaan lukien kiinteistön luovuttamista koskevat sopimukset, on viime vuosina ollut laajenevan kiinnostuksen kohteena. Tätä ilmentää ensinnäkin kuntalain 6 §:n 2 momentin laaja määritelmä kunnan toiminnasta mm. sopimukseen perustuvana toimintana. Toiminnalla tarkoitetaan tässä kunnan hankkimia ostopalveluja, mutta myös muita kunnan käytössä olevia sopimusmalleja. Kunnan viranomaisten tulee huolehtia, että kunnan tavoitteet toteutetaan sopimusehdoissa.⁴⁴ Myös Suomen Kuntaliitto korostaa sopimusohjauksen ja sopimusten hallinnan olennaisuutta. Kuntaliiton mallihallintosääntöön onkin otettu sopimusten hallintaa koskeva pykälä, jonka pohjalta kunnanhallituksen tulisi linjata sopimushallintaa koskevissa ohjeissaan ainakin riskiarviointia, vastuuhenkilöiden tehtäviä, sopimusten valmistelua ja valvontaa, raportointia sekä reklamointia ja sisäistä tiedonkulkua.⁴⁵

Kiinteää omaisuutta koskevat kunnan sopimukset ovat tyypillisiä yksityisoikeudellisia sopimuksia, joita tehdessään kunta ei käytä julkis[oikeudellis]ta valtaa.⁴⁶ Siten kuntien kiinteistöluovutus sijoittuu julkisoikeuden ja yksityisoikeuden alueiden väliselle yhteiselle kentälle. Siihen liittyy kaksi toisistaan erillään pidettävää puolta, kunnan oma sisäinen päätöksentekoprosessi, joka on julkisoikeutta, ja kunnan suhde sopimuskumppaniin, joka on yksityisoikeutta. Jälkimmäisessä on kyse sopimussuhteesta, jossa sopimusosapuolet ovat tasavertaisia.⁴⁷ Toisaalta kiinteistöluovutuksen julkisoikeudellinen puoli ei varsinaisesti koske syntyvillä olevaa oikeussuhdetta, vaan sitä, että kunnan oma päätöksenteko on asianmukaista eli että päätös syntyy oikeassa järjestyksessä ja muutenkin lainmukaisesti.

On paikallaan, että kunnanhallitus linjaa sopimusehtojen ja sopimushallinnan kysymyksiä myös kiinteistön luovuttamista koskevien sopimusten osalta. Mahdollisia kunnassa ennalta päätettyjä kiinteistöjen myyntiä koskevia linjauksia on yhdenvertaisuusperiaatteen nimissä joka tapauksessa noudatettava kiinteistön kaupan hyväksymispäätöstä tehtäessä.⁴⁸

Yleisesti ottaen kiinteistön kaupassa ei ole ollut tarvetta vakiosopimusten käytölle. Julkisyhteisöjen, kuten kuntien, kaupat muodostavat kuitenkin poik-

44. Harjula – Prättälä 2019, s. 159.

45. Kunnan hallintosääntö. Suomen Kuntaliitto 2016, s. 30.

46. Oksanen 2008, s. 265. Ks. myös Sallinen 2007, s. 47; Mäenpää 2019, s. 140; Korte 2020, s. 76, jossa todetaan vakiintuneena käsityksenä, että kunnan yleisen toimialan tehtävät rajoittuvat sellaisiin tehtäviin, joissa ei käytetä julkista valtaa.

47. Matilainen 2012, s. 11–12.

48. Matilainen 2012, s. 13.

Sami Sarvilinna

keuksen.⁴⁹ Niinpä esimerkiksi Kuntaliitto on julkaissut kiinteistönkaupan sopimusmalleja, joiden eräänä hyvänä puolena on pidettävä sitä, että vakioiduilla sopimusehdoilla voidaan tavoitella myös vakioitua neuvottelukumppanien kohtelua ja siten yhdenvertaisuusperiaatteen parempaa toteutumista.

Vakiosopimusten hyödyllisyydestä huolimatta on syytä pitää mielessä, että jokainen luovutus on yksilöllinen ja saattaa sisältää erityispiirteitä. Yhdessä tapauksessa käytetty sopimus ehtoineen ei välttämättä turvaa kunnan etua josain toisessa tapauksessa. Luovutuksen ehdot on syytä harkita aina kussakin tapauksessa erikseen, sillä ylimalkaisesti hoidettu omaisuuden luovutus voi olla kunnalle niin sanottu ”kallis oikeustoimi”.⁵⁰

Kuten edellä on todettu, kunta voi lähtökohtaisesti varsin vapaasti valita sen, kenen kanssa neuvottelee mahdollisesta kiinteistön luovutuksesta, ottaen kuitenkin huomioon kuntalain 130 §:n sääntely ja hallinnon yleiset oikeusperiaatteet. Samaan tapaan kunta voi myös varsin vapaasti valita sen, millaisia luovutustoimia se tekee. Käytännössä eri kunnat tekevät erilaisia ratkaisuja. Toiset kunnat ovat valmiita vain vuokraamaan, toiset myös myyvät maa-alueita eri tarkoituksiin.⁵¹

4.2. Sopimusehdot

Eräs kunnan maapolitiikkaan liittyvä erityispiirre on se, että kunta pyrkii ohjaamaan tonteilla tapahtuvaa rakentamista. Luovutuksensaajan on esimerkiksi rakennettava tietty määrä kaavassa sallitusta kerrosalasta tarkemmin sovittavan aikataulun mukaisesti tai tontilla on toteutettava tietyn tyyppistä asuntuotantoa. Kunnan luovuttamaa tonttia ei yleensä sopimusehtojen mukaan saa rakentamattomana luovuttaa edelleen. Tällaisen mahdollisuuden ylläpitäminen on tarpeen huolimatta siitä, että sopimusehdot, jotka rajoittavat kiinteistöjen vaihdantaa, on yleisesti ottaen säädetty pätemättömiksi.⁵² Maakaaren 2 luvun 11 §:ään otettu poikkeus ostajan määräämisvaltaa rajoittavan ehdon pätemättömyydestä onkin säädetty nimenomaan maapoliittisista ja asuntopoliittisista

49. Jokela ym. 2010, s. 21.

50. Matilainen 2012, s. 12.

51. Matti Kasso, Kiinteistön kauppa ja omistaminen. Talentum Media 2014, s. 1–2.

52. Hallituksen esitys Eduskunnalle maakaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 120/1994 vp, s. 47/I, jonka mukaan tällainen vallintarajoitus on kohtuullinen, koska kunta voi luovuttaa tonttimaata käypää hintaa edullisemmin edellyttäen, että rakentaminen toteutuu sopimuksen mukaisesti. Rakentamisvelvoite on tässä kauppaehto, jolla on vaikutusta kaupan kohteen hinnan muodostumiseen ja ”käyvällä hinnalla” viitataan tonttimaan hintaan tilanteessa, jossa tällaista ehtoa ei käytetä; alihintaisia luovutuksia säännös ei oikeuta. Ks. myös Niemi 2016, s. 218.

Kunnan kiinteistöluovutusten oikeudellinen valvonta

syistä.⁵³ Tämä ei ollut aiemman oikeuden mukaan mahdollista, mitä oli pidettävä kunnan maapolitiikan kannalta epäkohtana.⁵⁴

Luovutuksen kohteen tulevaa käyttöä koskevien ehtojen lisäksi on joissain tapauksissa mahdollista, että sopimusosapuolet haluavat sitoutua kauppaan jo ennen kuin kunnan sopimuksen tekemistä päätös on saanut lainvoiman. Päätöksiin, jotka eivät ole lainvoimaisia, liittyy muutoksenhakuriski ja tätä kautta kunnan päätöksen kumoamisriski, joka on kaupassa otettava huomioon. Kuntaliitto suosittelee, että tällainen sopimus toteutetaan ehdollisena.⁵⁵

Ehdollisuudella tarkoitetaan maakaaren systematiikan mukaisesti omistusoikeuden lopullisen siirtymisen ehdollistamista kaupan osapuolten kesken. Vaikka ehdollista kiinteistökauppaa koskevaa säännöstä ei sovelleta suoraan käyttöoikeuden luovutukseen, periaatteita voidaan kuitenkin soveltaa siihen analogisesti.⁵⁶ Käytännössä ehdon sisältönä on, että kiinteistön luovuttajalla, kunnalla, on oikeus purkaa sopimus jos käy niin, että luovutuspäätös kumotaan. Kiinteistökaupan ehdollisuudelle maakaaren 2 luvun 2 §:ssä säädetty viiden vuoden määräaika todennäköisesti riittää ajallisesti, vaikka kunnan päätöksen laillisuutta jouduttaisiin tutkimaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa asti. Jos kiinteistöluovutusta koskeva päätös lainvoimaisesti kumottaisiin, kunnalla on siis purkuoikeus ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen myötä myös purkuvelvollisuus.

Kunnan velvoittautuessa esisopimuksella myöhemmin tehtävään kiinteistön luovutukseen, sen päätöksentekoa koskevat samat vaatimukset kuin jos kyse olisi lopullisesta päätöksenteosta. Jos esisopimuksen tekoa koskeva päätös on tullut lainvoimaiseksi ja samalla kunnan velvoittautuminen on tullut vahvistetuksi, on katsottava, että varsinaisen sopimuksen tekemistä koskevaa päätöstä ei tarvitse enää altistaa muutoksenhauille, vaan sitä voidaan arvioida esisopimuksen tekemistä koskeneen päätöksen täytäntöönpanotoimena. Muu johtaisi kunnan kannalta vaikeaan ristiriitatilanteeseen, jos varsinaisen sopimuksen tekemistä koskevaan päätökseen kohdistettu muutoksenhaku estäisi esisopimuksen noudattamisen ja samalla esisopimuksen toinen osapuoli hakisi yleisestä tuomioistuimesta suoritusuomiota, vahingonkorvausta ja/tai sopimussakkoa. Sinänsä sopimussakkomääräyksellä voidaan varautua myös luovutuksesta vetäytymiseen; kunta voisi tällaisella määräyksellä varautua hyvittämään toiselle osapuolelle myös muutoksenhausta johtuvan esteen tai viivästymisen.

Muussa kuin esisopimuksen määrämuodossa tapahtuva ja sopiminen tulevasta kiinteistön luovutuksesta (aiesopimus) voitaneen ainakin periaatteessa katsoa tontinvarauksen kaltaiseksi valmistelutoimeksi, johon ei saa hakea muutosta.

53. Hovila 2009, s. 142–143.

54. Jokela ym. 2010, s. 77; Tepora ym. 2010, s. 143; Kasso 2014, s. 216.

55. Matilainen 2012, s. 35.

56. Niemi 2016, s. 135–136.

Sami Sarvilinna

Asiaa on kuitenkin syytä arvioida toisin, jos aiesopimukseen sisältyy kunnan sitoutuminen hyvityksen suorittamiseen tai muihin vastaaviin seuraamuksiin, jos kiinteistön luovutus ei toteudukaan.

4.3. Kunnan edustaminen sopimusta tehtäessä

Kunnan viranomaisilla (toimielimillä ja viranhaltijoilla) on toimivaltansa rajoissa oikeus päättää yksityisoikeudellisista oikeustoimista, mutta esimerkiksi kiinteistön luovutuksessa viranomainen toimii muodollisesti kiinteistön omistajana olevan kunnan puhevallan käyttäjänä. Julkisyhteisö tulee velvoitetuksi oikeustoimesta, johon sen viranomainen on sitoutunut.⁵⁷ Siksi lähtökohtana on oltava, että kunta-oikeushenkilön puolesta toimiva viranomainen tai muu toimii ainoastaan, mikäli päätöksenteko asiassa on suoritettu siten kuin kuntalaki ja muu sääntely edellyttää.⁵⁸

Ei ole myöskään merkityksetöntä, kuka käytännössä edustaa kuntaa yksityisoikeudellisesti kiinteistönluovutusta toimeen pantaessa, vaan kuntalain edustamista ja puhevallan käyttöä koskevat säännökset on otettava asianmukaisesti huomioon.⁵⁹ Edustajalla tulee joko olla sellainen asema kunnan organisaatiossa, että siihen liittyy lain tai hallintosäännön nojalla kelpoisuus oikeustoimen tekemiseen, tai sitten valtuutus sellaiselta kunnan viranomaiselta, jolla on oikeus päättää kiinteistön luovuttamisesta.⁶⁰

Kelpoisuudesta kiinteistön luovutuksessa vallitsee erilaisia näkemyksiä. Erään näkemyksen mukaan on lähtökohtaisesti kunnanhallituksen asiana tehdä sopimukset ja muut oikeustoimet kunnan puolesta. Hallintosäännössä voidaan myös siirtää tällainen toimivalta kunnan muille viranomaisille. Esimerkiksi kunnanjohtajalla ei ole ilman kunnan hallintosääntöön perustuvaa tai erikseen annettua valtuutusta oikeutta oikeustoimien tekemiseen kunnanhallituksen puolesta, toisin kuin kunnan puhevaltaa käytettäessä.⁶¹ Toisen näkemyksen mukaan kuntalain 41 §:n 3 momentin ja 44 §:n 5 momentin mukainen kunnanjohtajan ja pormestarin oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta ei ole rajoitettu asiointiin tuomioistuimissa tai muissa viranomaisissa, vaan se

57. Mäenpää 2017, s. 200.

58. Muukkonen 2017, s. 8.

59. Ks. Mäenpää 2019, s. 141, jossa todetaan, ettei yksityisoikeudellisen oikeustoimen tekeminen – kuten sopimuksen allekirjoittaminen – sinänsä ole hallintoasian käsittelyä eikä siihen sovelleta julkisoikeudellista lainsäädäntöä. Sopimuksen sitovuus, pätevyys ja oikeusvaikutukset määräytyvät yksityisoikeudellisten säännösten mukaan. Yksityisoikeudellisten toimenpiteiden valmisteluun ja niitä koskevaan päätöksentekomenettelyyn ja -toimivaltaan sovelletaan silti julkisoikeudellista sääntelyä.

60. Niemi 2016, s. 81.

61. Hannus ym. 2009, s. 170. Näkemys on peräisin vuoden 1995 kuntalain voimassaoloajalta. Sääntely ei tältä osin kuitenkaan ole muuttunut.

Kunnan kiinteistöluovutusten oikeudellinen valvonta

kattaa myös sopimuksien tai muiden oikeustoimien tekemisen olkoonkin, että yksittäisen asian luonne saattaa olla sellainen, että kunnanhallituksen tai jopa valtuuston on otettava siihen kantaa.⁶² Katson, että ensin mainittua näkemystä on pidettävä oikeana. Kunnanhallituksen oikeus tehdä sopimuksia on kuntalain esitöissä, samoin kuin vuoden 1995 kuntalain esitöissä, kytketty kunnan edustamista ja puhevallan käyttöä koskevaan kunnanhallituksen päätösvaltaan yhdessä.⁶³ Kunnanjohtajalle ja pormestarille on puolestaan annettu kuntalaissa oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta, mutta ei oikeutta edustaa kuntaa kunnanhallituksen puolesta. Toisen toimivaltaelementin puuttuessa kunnanjohtajan tai pormestarin suoraan lakiin perustuva toimivalta ei ole yhtä laaja kuin kunnanhallituksen toimivalta eikä hänellä nähdäkseni siksi ole oikeutta tehdä sopimuksia kunnan puolesta. Kunnanjohtajalle tai pormestarille voidaan hallintosäännössä tietenkin delegoida nimenomainen oikeus edustaa kuntaa. Vaihtoehtoisesti kunnanhallituksen sopimussuhteeseen ryhtymistä koskeviin päätöksiin voidaan ottaa nimenomainen kehoitus tehdä sopimus kunnan puolesta. Näihin vaihtoehtoihin turvautuminen on lisäksi käytännössä selkeämpi ja siten oikeusvarmempi toimintatapa kuin puhevallan käyttämisen tulkintaan ja siitä johdettuun toimivaltaan perustuva toimintatapa.

Sillä, kuka viranhaltija tai työntekijä edustaa kuntaa kiinteistöluovutuksessa, on silti merkitystä kirjaamismenettelyssä. Nimittäin jos kiinteistön luovuttamista koskevan sopimuksen on allekirjoittanut kunnan puolesta kunnanjohtaja tai pormestari, tämän kelpoisuutta tai toimivaltaa ei tutkita eikä kunnan päätöstä tarvitse kirjaamismenettelyä koskevan ohjeistuksen mukaan esittää.⁶⁴ Linjaus perustunee tulkintaan, jonka mukaan kunnanjohtajan tai pormestarin oikeus käyttää kunnan puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta kattaa myös sopimus-toimivallan. Jos sopimuksen sen sijaan on allekirjoittanut muu viranhaltija tai työntekijä, päätös ja sen lainvoimaisuus lähtökohtaisesti tutkitaan. Nimenkirjoitusoikeutta sen sijaan ei tutkita, mikä perustuu siihen, että oikeustoimi sitoo kuntaa, mikäli sopimuskumppani oli vilpittömässä mielessä ja tähän lähtökohtaan voidaan kirjaamismenettelyssä luottaa. Päätöksen ja sen lainvoimaisuuden esittämiseksi riittää, jos sopimuksessa on mainittu päätöspäivämäärä, päätöspykälä ja lainvoimaisuus. Muissa tilanteissa päätös on liitettävä hakemukseen ja sen lainvoimaisuus selvitettävä asianomaiselta kunnalta tai toimivaltaiselta hallintotuomioistuimelta. Lainvoimaisuusvarmistuksen voi tehdä myös puhe-
limitse tai sähköpostilla.⁶⁵

62. Harjula – Prättälä 2019, s. 336.

63. Hallituksen esitys Eduskunnalle [vuoden 1995] kuntalaiksi 192/1994 vp, s. 86/II ja HE 268/2014 vp, s. 166/II. Korostus tässä.

64. Kirjaamismenettelyn käsikirja. Maanmittauslaitos 4.12.2019, s. 172–173. Ks. myös Niemi 2012, s. 241.

65. Kirjaamismenettelyn käsikirja, s. 173.

Sami Sarvlinna

Kunnallishallinnossa noudatettavan toimivaltarajojen jäykkyyden periaatteen mukaan kukin viranomainen on oikeutettu ja velvollinen itse käyttämään sille kuuluvaa toimivaltaa.⁶⁶ Niinpä esimerkiksi oikeustoimen tekemistä koskevaa toimivaltaa ei voi käyttää pormestari/kunnanjohtaja, jos toimivalta on delegoitu jollekulle muulle, vaikka tällaisella menettelyllä voitaisiinkin välttää päätöksen ja sen lainvoimaisuuden selvittäminen kirjaamismenettelyssä.

Ohjeilla ja käsikirjoilla on kirjaamiskäytännön muodostumiseen ehkä suurempi vaikutus kuin millään julkaistuilla kommentaareilla.⁶⁷ Myös kovaa vauhtia yleistyvässä sähköisessä kiinteistönvaihdannassa haetaan uusia, tehokkaita menettelytapoja kirjaamisasioiden käsittelemiselle ja ratkaisemiselle, poistamatta kuitenkaan oikeudellista arviointia.⁶⁸ Kuntien liittyminen sähköiseen kiinteistönvaihdantapalveluun on viime aikoihin asti ollut varsin hidasta, varsinkin siksi, että kunnan kiinteistönluovutuksen julkishallinnollista puolta, kuten päätösten lainvoimaisuutta, koskevat tiedot eivät ole saatavissa rekistereistä. Kunnan kiinteistönluovutus päätöksen lainvoimaisuuden selvittämisessä kuitenkin luotetaan lähtökohtaisesti kunnan omaan ilmoitukseen. Kauppakirjaan tai maanvuokrasopimukseen tehtävän lainvoimaisuusmerkinnän mahdollisuuden lisäksi myös sähköisessä kiinteistönvaihdantapalvelussa on kohta lainvoimaisuuden merkitsemistä varten; jos kunta tekee tällaisen merkinnän, lainvoimaisuutta ei tutkita. Jos merkinnät puuttuvat, kirjaamisviranomainen siis pyytää erikseen lainvoimaisuustodistuksen tai jättää hakemuksen lepäämään.⁶⁹

5. Kunnallisvalitus valvontavalituksena

Paitsi asianosaisen oikeussuojakeino, kunnallisvalitus on kansalaisvalitus (*actio popularis*), jollaisen voi tehdä jokainen kunnan jäsen.⁷⁰ Kuntalaisen valittaessa kunnan päätöksestä on kyseessä kunnan hallinnon ja talouden laillisuuden valvonta. Valitusoikeus antaa kuntalaiselle aseman ja mahdollisuuden puuttua

66. Harjula – Prättälä 2019, s. 45. Ks. myös Hannus ym. 2009, s. 134, jossa todetaan, että tiedon siitä, mikä kunnan viranomainen on missäkin asiassa toimivaltainen, tulisi olla helposti ja kootusti saatavilla.

67. Esa Hakkola, Arvostelu Juhani Mähösen teoksesta Lainhuudon laillisuusperiaate ja ehdollisen saannon lainhuudatus (2004). Lakimies 3/2005, s. 508–509, 508.

68. Hallituksen esitys Eduskunnalle sähköistä kiinteistön kauppaa, panttausta ja kirjaamismenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi 146/2010 vp, s. 24/II.

69. Tiedot perustuvat sähköpostikirjeenvaihtoon Maanmittauslaitoksen (johtava asiantuntija Pauliina Heikkilä ja maanmittausneuvos Markku Markkula) ja kirjoittajan välillä 18.–27.2.2020 sekä 12.3.2021.

70. Harjula – Prättälä 2019, s. 898. Kunnan jäsenestä käytetään jäljempänä nimitystä ”kuntalainen”.

Kunnan kiinteistönluvutusten oikeudellinen valvonta

käytännössä kunnallishallinnon hoitamiseen.⁷¹ Valitusoikeutta on pidetty jopa kuntalaisen keskeisimpänä vaikuttamismahdollisuutena.⁷²

Valvontavalitusta perustellaan muun muassa sillä, että se muodostaa osan kunnallista itsehallintoa. Itsehallinnon sanotaan edellyttävän monia suhteellisen muuttumattomina pysyviä instituutioita, joista yksi on kuntalaisen oikeus valvoa kunnan toiminnan laillisuutta.⁷³ Kyse on ruotsalaiseen (ja samalla suomalaiseen) oikeusperinteeseen kuuluva oikeus, jolla on kylläkin liittymä myös modernimpaan käsitykseen kuntalaisten osallistumisoikeuksista. Erityisesti 2000-luvulla hallinnossa on pyritty monin tavoin lisäämään ihmisten osallisuutta päätöksentekoon. Tavoitteena on asioiden mahdollisimman hyvä ratkaiseminen ensi asteen hallinnossa. Valitusoikeus on tällöin tärkeä takuu sille, että kunta toimii laillisesti ja ottaa osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet vakavasti.⁷⁴

Kuntalain viimeaikaisissa esitöissä huomautetaan, että kuntalaisen valitusoikeus on tapa valvoa kunnan toiminnan laillisuutta ja julkisten varojen käyttöä sen lisäksi, että sillä on oikeussuojamerkitystä. Kuntalaisella on kuntalain mukaan muitakin osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia sekä oikeus tiedonsaantiin.⁷⁵

Hallinto-oikeuden kunnallisvalitusasiassa antamasta ratkaisusta valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 12 luvun mukaan valituslupaa. Valituslupamenettely ei kuitenkaan kavenna kuntalaisen lähtökohtaista mahdollisuutta valvoa kunnallista päätöksentekoa kunnallisvalituksella, koska siihen ei sisälly rajoituksia oikeuteen valittaa hallinto-oikeuteen. Itse asiassa lainvoimaisen päätöksen saamisen nopeutumisen ja korkeimman hallinto-oikeuden parantuvan mahdollisuuden ohjata oikeuskäytäntöä voidaan katsoa parantavan niin asianosaisten kuin kuntalaistenkin oikeusturvaa.⁷⁶

Kuntalaisella on objektiivisesti arvioiden suurempi intressi valvoa kunnan julkisen vallan käyttöä ja viranomaistoimintaa kuin sen muuta, lähinnä yksi-

71. Hannus ym. 2009, s. 572.

72. Sallinen 2007, s. 237.

73. Harjula – Prättälä 2019, s. 7.

74. Eija Mäkinen, Kunnallisvalitus — Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa? Edita 2010, s. 30–31.

75. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain 142 ja 144 §:n ja pienten erillisten alueiden siirtämisestä kunnasta toiseen kuntaan annetun lain muuttamisesta 61/2019 vp, s. 4. Viittaus oikeussuojamerkitykseen jää tässä yhteydessä kuitenkin irralliseksi, koska valvontavalituksen tekevä kuntalainen ei nimenomaisesti ole hakemassa itselleen oikeussuojaa, toisin kuin asianosaisvalituksen osalta olisi laita. Muutoksenhakua ei muutenkaan ole mainittu kunnan asukkaiden osallistumisoikeutta koskevassa kuntalain 5 luvussa eikä varsinkaan lain 22 §:ssä, joka sisältää luettelon kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Mainintaa ei ollut myöskään vuoden 1995 kuntalaissa. Muutoksenhaun vaikuttamisvälinearvoa ei enää siis ainakaan korosteta.

76. HE 61/2019 vp, s. 14.

Sami Sarvilinna

tyisluontoista toimintaa. On kuitenkin todettava, että vaikka kiinteistöluovutus on oikeustoimena yksityisoikeudellinen eikä siihen sisälly yleisen määritelmän mukaista julkisen vallan käyttöä (toisin sanoen kyseessä ei ole lakiin perustuvan, yksipuolisen valtasuhteen puitteissa tehty toimenpide, joka kohdistuu toisen etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen⁷⁷), se on kunnan maapoliittisena toimenpiteenä asianmukainen valvonnan kohde. Kunnan maaomaisuuden luovuttaminen ja sen käyttötarkoitukset ovat seikkoja, joilla pitkällä tähtäimellä on luovutus-oikeustoimen välitöntä asianosaispiiriä laajempia vaikutuksia.

Viimeaikaista määrällistä tutkimusta kunnallisvalitusten jakautumisesta valvontavalitukseen ja asianosaisen omassa intressissään tekemiin valituksiin on suhteellisen vähän. Tutkimus voi olla haasteellista myös siksi, ettei valitusten luokittelu ole aivan helppoa. Kuntalaisvalittajalla saattaa esimerkiksi olla myös oma intressi asiassa, vaikka hänen asianosaisuutensa ei ilmenisi asiakirjoista. Olemassa olevat tutkimustulokset indikoivat, että valvontavalituksia tehdään kuitenkin vähemmän kuin asianosaisvalituksia ja että suhdeluku on muuttumassa edelleen asianosaisvalitusten suuntaan.⁷⁸

6. Kunnan kiinteistöluovutusten valtioneuvostotarkastelu

6.1. EU:n sisämarkkinoiden toiminnan turvaaminen

Kunta on EU-oikeudellisessa tarkastelussa osa valtiota ja kuntien on otettava jäsenvaltioita koskevat velvoitteet ja unionin oikeuden etusija huomioon omassa toiminnassaan. Ne eivät saa tehdä EU-oikeuden kanssa ristiriitaisia hallintopäätöksiä tai yksityisoikeudellisia sitoumuksia.⁷⁹ Euroopan unionin perussopimuksissa ei sinänsä ole määräyksiä, jotka nimenomaisesti antaisivat unionille toimivaltaa kiinteistöoikeuden sääntelyn alalla. On kuitenkin olemassa huomattava määrä johdettua oikeutta ja tuomioistuinratkaisuja, joissa jäsenvaltioille tunnustetaan toimivalta jollakin alalla, mutta lisätään edellytys, jonka mukaan

77. HE 268/2014 vp, s. 33/I.

78. Mirka Kallio, Kunnallisvalitusinstituution funktiot: Kunnallisvalitukset KHO:n ratkaisutoiminnassa. Korkein hallinto-oikeus 2003, s. 51; Mäkinen 2010, s. 157–158 ja 164–165. Ks. myös Eija Mäkinen, Asemakaavoitus ja asianosaisperusteinen valitusoikeus. Ympäristöministeriö 2019, s. 54–55, jossa on tehty mahdollisimman systemaattista luokittelua yhdessä kunnallisvalitusten alaryhmässä. Myös tässä tutkimuksessa varsinaisten valvontaintressissä tehtyjen valitusten osuus otoksesta oli pieni, 7 %.

79. Sallinen 2007, s. 22–23.

Kunnan kiinteistöluovutusten oikeudellinen valvonta

tätä toimivaltaa on käytettävä yhteisön oikeutta kunnioittaen, esimerkiksi liittyen valtiontukea koskeviin määräyksiin.⁸⁰

Valtiontukien valvonta on EU-kilpailupolitiikan väline, jonka avulla pyritään estämään unionin sisämarkkinoiden toiminnan vääristyminen siksi, että jäsenvaltiot suosivat eräitä toimijoita toisten kustannuksella.⁸¹ Kansallisesta näkökulmasta valtiontuen periaatteellinen kieltä on siten valtiosääntöoikeudellinen rajoite julkisten varojen käytölle. Se muun muassa rajoittaa julkisten viranomaisten mahdollisuuksia tehdä sopimuksia, joista saattaa koitua sopimuskumppanille hyötyä, jota muut toimijat eivät saa.⁸²

EU-oikeudellisissa yhteyksissä valtion käsite on ymmärrettävä laajasti. Esimerkiksi valtion tukitoimiin liittyvissä kysymyksissä käsite kattaa myös paikalliset julkiset viranomaiset.⁸³ Niinpä kunta on valtiontukiviranomainen.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107(1) artiklan mukaan jäsenvaltion (siis myös kunnan) myöntämä taikka sen varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. tukitoimen soveltumista sisämarkkinoille arvioidaan siten neljän kriteerin kautta: tukitoimen lähde, tukitoimen valikoivuus eli selektiivisyys, tukitoimen vaikutus kilpailuolosuhteisiin ja tukitoimen vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ns. kauppavaikutus).

Tukitoimen käsitettä ei tämän enemmältä ole määritelty yksiselitteisesti. Tämä ei olisi sisämarkkinoiden kannalta tarkoituksenmukaista, koska erilaisia tukitilanteita ja tukitarpeita on niin paljon. Tukitoimi on joka tapauksessa laajempi käsite kuin tukipalkkio, joka viittaa rahanarvoiseen suoritukseen julkiselta vallalta yksityiselle. Tukitoimen käsite kattaa esimerkiksi sellaiset *julkisen vallan toimenpiteet, joilla alihintaisten kiinteistöjen* tai tavaroiden ja palveluiden *alivastikkeellisten luovutusten* avulla kohennetaan tietyn yrityksen taloudellista asemaa. Tukitoimen sallittavuutta arvioitaessa olennaista ei ole sen tarkoitus tai tavoite, vaan se, että vastaanottaja saa toimesta hyötyä, jolla on todellista vaikutusta markkinoiden kannalta.⁸⁴

Euroopan unionin vaikutukset kunnallishallintoon ovat aiemmin olleet pääasiassa välillisiä.⁸⁵ Tällä hetkellä kuntien toiminnan kilpailuneutraaliteettia kuitenkin turvataan kuntalain 15 luvun nimenomaisilla säännöksillä, joissa osin

80. Allan Rosas, Kiinteistö ja kiinteä omaisuus EU-oikeudessa. Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 – 30/8 – 2008. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2008, s. 289–300, 290–291.

81. Juha Raitio – Tomi Tuominen, Euroopan unionin oikeus. Alma Talent 2020, s. 603.

82. Julius Parikka – Kristian Siikavirta, EU:n valtiontukisäännöt. Edita 2010, s. 11.

83. Raitio – Tuominen 2020, s. 611.

84. Raitio – Tuominen 2020, s. 606–608. Korostus tässä.

85. Harjula – Prättälä 2019, s. 119.

Sami Sarvilinna

varmistetaan EU:n valtiontukisäännösten noudattamista ja osin tiukennetaankin sen asettamia vaatimuksia.⁸⁶

6.2. Menettely valtiontukiarvioinnissa

Kunnan kiinteistönluovutusta koskeva päätös saattaa sisältää valtiontukea. Tämä mahdollisuus on päätöstä tehtäessä arvioitava, mikä edellyttää asian riittävää ja asianmukaista selvittämistä hallintolaissa säädetyin tavoin. Pelkkä yleishallinnollisten säännösten selvittäminen ei tietenkään riitä, vaan valtiontukea koskevien kysymysten selvittämisessä on huomioitava sekä kuntalain menettelysäännökset että koko EU-oikeudellinen valtiontukisääntely. Selvittämisvelvollisuus koskee niin asiaa valmistelevaa kunnan työntekijää tai viranhaltijaa, päätöksen esittelevää viranhaltijaa kuin päätöksen lopulta tekevääkin toimielintä tai viranhaltijaa.⁸⁷

Kunnan omistaman kiinteistön luovutuksesta ei ollut lainkaan säännöksiä vuoden 1995 kuntalaissa, vaan kunnalla oli lähtökohtaisesti itsehallintoonsa perustuva harkintavalta luovuttaa omistamansa kiinteistö. Tätä harkintavaltaa rajoittivat lähinnä hallinnon yleiset oikeusperiaatteet. Suomen EU-oikeudelliset velvoitteet ovat kuitenkin johtaneet siihen, että nykyiseen kuntalakiin on katsottu tarpeelliseksi sisällyttää 130 §:n säännös kunnan omistaman kiinteistön luovutuksen markkinaehtoisuuden määrittelystä. Tämä johtuu erityisesti siitä, ettei valtiontukisäännösten soveltamisesta kunnan kiinteistöasioissa ollut sääntelyä, vaikka niitä onkin sovellettu suoraan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä.⁸⁸

Valtiontukisäännöksiä sovelletaan, jos oikeustoimen toisena osapuolena on taloudellista toimintaa harjoittava, kilpailutilanteessa markkinoilla toimiva yritys.⁸⁹ Kuntalain 130 §:ssä säädetään menettelytavoista, joita noudattamalla voidaan varmistua siitä, että luovutus on markkinaehtoinen ja ettei siihen sisälly kiellettyä valtiontukea.⁹⁰ Tavoitteena on turvata tasapuoliset kilpailun edellytykset eri toimijoiden välillä.

86. Harjula – Prättälä 2019, s. 173–174.

87. Matti Muukkonen – Tomi Voutilainen, Valtiontukiarviointi osana kunnan taloudellisten toimien selvittämisvelvollisuutta. *Focus Localis* 4/2020, s. 6–24, 8–9.

88. Ks. esim. KHO 2009:89 ja KHO 2015:72, joissa katsottiin kunnan päätöksen syntyneen virheellisessä järjestyksessä, kun valtiontukitarkastelua ei ollut tehty.

89. Harjula – Prättälä 2019, s. 876.

90. Ks. Muukkonen – Voutilainen 2020, s. 19, jossa katsotaan, että kuntalaissa omaksutun mallin myötä kiinteistönluovutukset eivät olisi valtiontukiarvioinnin piirissä. Pikemminkin kyse on kuitenkin siitä, että noudattamalla kuntalain 130 §:n menettelytapasäännöksiä kunta ja samalla kunnan sopimuskumppani voivat pyrkiä varmistamaan, että kiinteistönluovutusta ei jälkikäteen todeta kielletyksi valtiontueksi. Jälkikäteisen valtiontukiarvioinnin kohteeksi ne voivat silti joutua, tapahtuipa tämä sitten muutoksenhaun tai Euroopan komissiolle osoitetun kantelun kautta.

Kunnan kiinteistöluovutusten oikeudellinen valvonta

Jos oikeustoimen toisena osapuolena sen sijaan on yksityishenkilö, joka ei harjoita taloudellista toimintaa tai toimi jäsenvaltioiden välisillä markkinoilla, kiinteistön kauppaa koskevat Euroopan komission menettelytapaohjeet eivät koske oikeustointa⁹¹ eikä kuntalain 130 §:ää sovelleta siihen. Tällaisessakin luovutuksessa kunnan on kuitenkin huolehdittava siitä, että hallinnon yleiset oikeusperiaatteet tulevat asianmukaisesti huomioiduiksi eikä luovutus esimerkiksi tapahdu syrjivästi tai alihintaan.

Kuntalain 130 § ei myöskään estä kiinteistön luovutusta käyvästä markkina-arvosta poikkeavasti edellyttäen, että menettelytapasäännöksiä on noudatettu.⁹² On kuitenkin syytä huomata, että luovutusta tulee tarkastella myös tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ja kunnan toimialankin kannalta: hyvin halvalla tapahtuva kiinteistöluovutus, jossa on noudatettu menettelytapasäännöksiä, ei silti välttämättä ole lainmukainen, jos luovutusta ei pystytä perustelemaan kunnan tai kuntalaisten edulla tai jos se esimerkiksi tulee edellyttämään alaskirjausta kunnan kirjanpidossa.⁹³

Euroopan komissio on vuonna 2016 antanut tiedonannon valtioneuvoston käsitteestä.⁹⁴ Sen mukaan julkisyhteisön omaisuuden luovutuksessa sovellettavan ns. markkinataloustoimijatestin tarkoituksena on selvittää, onko julkisyhteisö myöntänyt yritykselle etua, koska se ei ole toiminut markkinataloustoimijan tapaan kyseessä olevaa oikeustointia tehdessään. Jos näin ei ole, oikeustoimen toinen osapuoli, eli tuensaajayritys, on saanut taloudellista etua, jota se ei olisi saanut tavanomaisissa markkinaolosuhteissa ja jonka johdosta sen tilanne on edullisempi kuin sen kilpailijoiden. Merkitystä ei ole sillä, onko oikeustoimi julkisyhteisön kannalta järkevä toimenpide yhteiskuntapolitiikkaan liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi.⁹⁵

91. KHO 2012:105.

92. Vrt. Hannus ym. 2009, s. 544, jossa mainitaan, että vuotta 2009 aikaisemmassa oikeuskäytännössä esiin tulleet EY-oikeuden vaatimukset, ja erityisesti julkista tukea kiinteistökaupoissa koskeneet väitteet, oli kunnallisvalitusperusteina katsottu ”muu lainvastaisuus” -perusteiksi ja siten aineellisoikeudellisiksi väitteiksi. Kuntalain 130 §:n säätämisen myötä kyseessä on nykyään kuitenkin nimenomaan menettelyn arviointi.

93. Muukkonen – Voutilainen 2020, s. 21.

94. Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtioneuvoston käsitteestä. Euroopan unionin virallinen lehti 2016/C 262/01. Tällä yleisellä käsitetiedonannolla korvattiin komission vuonna 1997 antama tiedonanto julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista (kiinteistökauppatiedonanto). Kiinteistökauppatiedonannolla on kuitenkin edelleen vaikutusta, koska siinä säänneltiin nimenomaan kiinteistöluovutuksia koskevia menettelytapoja huomattavasti käsitetiedonantoa yksityiskohtaisemmin ja koska kuntalain 130 §:n sääntely perustuu tältä osin aiempaan tiedonantoon (Harjula – Prättälä 2019, s. 876). Vaikka kiinteistökauppatiedonannossa annetut suuntaviivat eivät ole sinänsä enää voimassa, niissä käsitellyt perusperiaatteet esimerkiksi riippumattoman arvioijan palveluiden käyttämisestä eivät ole vanhentuneet (Mikko Alkio – Olli Hyvärinen, Valtiontuet. Alma Talent 2016, s. 105).

95. EUVL 2016/C 262/01, 76. kappale.

Sami Sarvilinna

Käsitiedonannossa todetaan, että jos omaisuuden myynti tai muu vastaava oikeustoimi toteutetaan kilpailuun perustuvan, läpinäkyvän ja syrjimättömän tarjouskilpailun jälkeen, johon ei liity ehtoja, voidaan olettaa, että kyseinen oikeustoimi on markkinaehtoinen.⁹⁶ Syrjimättömiä ehtoja voidaan edellä todetusta huolimatta asettaa esimerkiksi häiriön ehkäisemiseksi, ympäristön suojelemiseksi, keinottelutarkoituksessa tehtyjen tarjousten torjumiseksi, lakiin perustuvan kaupunki- ja aluesuunnittelun toteuttamiseksi tai vaikkapa sosiaalisen asuntotuotannon tavoitteiden toteuttamiseksi.⁹⁷

Ilman tarjouskilpailua tapahtuvassa luovutuksessa saattaa syntyä helpommin tilanne, jossa luovutus tehdään alle markkinahinnan. Jos oikeustointa ei ole toteutettu tarjousmenettelyn kautta, tämä ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita sitä, että se ei olisi markkinaehtoinen. Tällaisissa tapauksissa markkinaehtoisuutta voidaan arvioida vertailuanalyysin (*benchmarking*) tai muiden arviointimenetelmien avulla.⁹⁸ Kun on kyse kiinteistönluovutuksesta, riippumattoman asiantuntijan markkina-arvon vahvistamiseksi ennen neuvotteluja antama arvio, joka perustuu yleisesti hyväksytyihin markkinaindikaattoreihin ja arvostusstandardeihin, on periaatteessa riittävä.⁹⁹ Arvioon voidaan tarvittaessa hyväksyä viiden prosentin liikkumavara tilanteessa, jossa maa-alueita ja rakennuksia on kohtuullisin ponnistuksin yritetty myydä markkina-arvoon ja on käynyt selväksi, että arvioijan ilmoittamaa hintaa ei saada.¹⁰⁰ Harvoin tarjolla olevien kiinteistöjen kohdalla voi olla tarkoituksenmukaista käyttää useampaa kuin yhtä riippumatonta arvioijaa.

Huolimatta siitä, että avoin tarjouskilpailu on pääsääntö, kunnalla on laaja harkintavalta valita kiinteistön luovutuksessa käyttämänsä menettely. Harkinta ei kuitenkaan ole täysin vapaata eikä arviokirjamenettelyn valinnalla esimerkiksi saa pyrkiä poikkeamaan yhdenvertaisuusperiaatteesta suosimalla yhtä potentiaalista ostajatahoa.¹⁰¹

Jos kunta päätyy luovuttamaan kiinteistön muutoin kuin kuntalain 130 §:ssä säädetyin tavoin, sen on joka tapauksessa noudatettava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan määräyksiä, mikä tarkoittaa muun muassa toimenpiteen ennakoilmoitusvelvollisuutta Euroopan komissiolle.¹⁰²

Kunnan valtiontukena arvioitava tuki voi olla muutakin kuin alhaisen myyntihinnan kautta toteutuvaa suoraa tukea, se voi olla esimerkiksi markkinahin-

96. EUVL 2016/C 262/01, 89. kappale.

97. HE 268/2014 vp, s. 232/I.

98. EUVL 2016/C 262/01, 97. kappale.

99. EUVL 2016/C 262/01, 103. kappale. Ks. Muukkonen – Voutilainen 2020, s. 20, jossa tällaista menettelyä kutsutaan ”arviokirjamenettelyksi”. Nimitys on napakkuudessaan osuva.

100. Alkio – Hyvärinen 2016, s. 106.

101. Muukkonen – Voutilainen 2020, s. 20.

102. Muukkonen – Voutilainen 2020, s. 21.

Kunnan kiinteistöluovutusten oikeudellinen valvonta

taa alhaisempi vuokra.¹⁰³ Valtiontukiriski ja riski kuntalain toimialasäännösten vastaisesta toiminnasta otetaan myös silloin, jos kunta hankkii maata käypää markkinahintaa korkeammasta vastikkeesta.¹⁰⁴

6.3. Valtiontukitarkastelun merkitys

Kunta on siis valtiontukiviranomainen, jonka tulee kiinteistöluovutuksen yhteydessä varmistaa, että päätös on tehty valtiontuen valvonnan kannalta oikeassa järjestyksessä. Tästä huolehtiminen on järkevää ja tarkoituksenmukaista niin siksi, että päätös joka tapauksessa on tavanomaisen kuntalaisvalvonnan piirissä, kuin myös siksi, että oletettua kiellettyä tukea saaneen yrityksen kilpailijoilla¹⁰⁵ on oikeus kannella siitä Euroopan komissiolle.¹⁰⁶

Kilpailevien yritysten mahdollisuus valvoa kunnan kiinteistöluovutuksen laillisuutta valtiontukinäkökulmasta kytkeytyy tosin yleensä siihen, ovatko ne päätöksen tehneen kunnan jäseniä vai eivät. Jos kunta nimittäin luovuttaa kiinteistön kuntalain 130 §:ssä tarkoitetun tarjouskilpailun perusteella, kilpailuun osallistuneet muutkin yritykset ovat asianosaisia, joilla olisi asemansa perusteella valitusoikeus, mutta kilpailu toisaalta osoittaa, että luovutus on tehty markkinaehtoisesti eikä menestyvälle valtiontukiväitteelle liene aineellisia edellytyksiä. Jos kunta sen sijaan luovuttaa kiinteistön arviokirjamenettelyn perusteella, asialla ei ole muita asianosaisia kuin ostajayritys. Tällöin yrityksellä, joka ei ole kunnan jäsen, ei ole valitusoikeutta.¹⁰⁷

103. Harjula – Prättälä 2019, s. 849–850.

104. Oksanen 2008, s. 256. Ks. Muukkonen – Voutilainen 2020, s. 21, jossa huomautetaan, että kunnan on jopa oltava valmis käyttämään lunastusmenettelyä, jos hankittavan kiinteistön markkina-arvosta ei päästä yhteisymmärrykseen.

105. Artiklan 108 TEU soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen ((EU) 2015/1589) 24 artiklan 2 kohdan ja 1 artiklan h kohdan mukaan kantelu-oikeus on henkilöllä, yrityksellä tai yritysten yhteenliittymällä, jonka etuihin tuen myöntäminen voi vaikuttaa. Tällä tarkoitetaan m. m. kilpailevia yrityksiä. Esim. kuntalaisella ei ole kantelu-oikeutta pelkän kuntalaisaseman nojalla.

106. Tätä oikeussuojakeinoja myös käytetään aktiivisesti (Sami Hartikainen, Sääntöjenvastainen valtiontuki ja takaisinperintä. *Defensor Legis* 3/2008, s. 390–414, 393).

107. Mahdollisuuksien rajoissa on tietenkin, että yritys, joka ei ole kunnan jäsen ja jolla ei siksi ole kunnallisvalitusoikeutta, saa jonkun kunnan jäsenen toimimaan puolestaan. Tällaisten kunnallisvalitusten yleisyydestä Suomessa ei ole tutkimustietoa, mutta ilmiön yleisyyttä voitaneen suuntaa-antavasti arvioida ruotsalaisen tutkimuksen perusteella. Vuonna 2013 tehdyssä selvityksessä ilmeni, että noin 6 % otoksen kunnallisvalituksista (*laglighetsprövning*) oli sellaisia, joissa oli todennäköistä, että yksityishenkilö oli valittanut oikeushenkilön puolesta (SOU 2015:24, *En kommunallag för framtiden: Del A*, s. 494). Arvioinnin suuntaa-antavuuteen vaikuttaa kuitenkin se, ettei tuo tarkastelu rajoittunut pelkästään valtiontukiasioihin ja sen vertailukelpoisuutta arvioitaessa on lisäksi muistettava, ettei *laglighetsprövning* ole Ruotsissa asianosaisen oikeussuojakeino, joten asianosaisenakin olevan ulkokuntalaisen on käytettävä välikättä saadakseen kunnan päätöksen laillisuuden tutkittavaksi *laglighetsprövningin* kautta.

Sami Sarvilinna

Jos kunnan kiinteistönluovutus päätöksestä valitetaan ja esitetään väite kielle-
tystä valtiontuesta ja jos asianmukaista valtiontukiarviointia ei ole tehty, kunnan
päätös todennäköisesti kumotaan. Asia joudutaan valmistelevaan uudelleen.
Prosessi saattaa kestää vuosia ja kiinteistönluovutus on saattanut jo menettää
merkityksensä joko kunnan tai kunnan sopimuskumppanin kannalta. Siksi olisi
tärkeää, että kunnallisen päätöksenteon valmistelussa tunnistetaan EU-oikeuden
vaikutukset ja otetaan ne huomioon.¹⁰⁸

On selvää ja samalla valtiontukinäkökulmasta hyödyllistä, että kunnan kiin-
teistönluovutus päätökset ovat kunnallisvalituskelpoisia. Tämän voidaan itses-
sään olettaa edistävän valtiontukimenettelysääntöjen noudattamista ja toisaalta
kansallisen tuomioistuimen tarjoama oikeussuoja antaa mahdollisuuden rat-
kaista valtiontukeen liittyviä kysymyksiä suoraan kansallisella tasolla.¹⁰⁹ Valtion-
tukimenettelyn arviointi suomalaisessa hallintolainkäytössä on nopeampaa ja
joustavampaa kuin Euroopan komission ja Euroopan unionin tuomioistuimen
hidas, raskas ja vaikeaselkoinen tutkinta- ja oikeudenkäyntimenettely.¹¹⁰

Lisäksi koska laittomaksi valtiontueksi todetun tukitoimen säännönmukai-
nen korjaustoimenpide on tukea antaneen viranomaisen velvollisuus periä tuki
saajaltaan takaisin, valtiontukikysymysten huolellisella selvittämisellä ja luovu-
tuspäätöksen valituskelpoisuudella ennen varsinaista kiinteistönluovutusta on
myös elinkeinopoliittinen ja maapoliittinen intressi. Jos toimenpide on ehditty jo
toteuttaa, kunnan tulee vaatia antamansa tuki takaisin korkoineen ja takaisinpe-
rinnän kielteiset vaikutukset kohdistuvat siten tuensaajaan, jonka taloudellinen
asema ja jopa olemassaolo ovat tällöin uhattuina.¹¹¹ Kunnassa toimivan yrityksen
konkurssi ei ole omiaan edistämään kunnan elinvoimaisuutta.

108. Ks. Muukkonen – Voutilainen 2020, s. 7. Jos tällainen arviointi on ensivaiheen päätöksente-
ossa jäänyt tekemättä, on prosessiekonomisista syistä jopa suositeltavaa, että kunta itse korjaa
tilanteen jo siinä tapauksessa, että sen uudelleenarviointiin tarjoutuu oikaisuvaatimuksen
johdosta tilaisuus (mt., s. 22).

109. Alkio – Hyvärinen 2016, s. 541.

110. Arvio perustuu omakohtaiseen kokemukseen Helsingin Bussiliikenteen tapauksesta (ks.
Aarne Puisto – Tatu Kärhä, Laittoman valtiontuen takaisinperintä. Defensor Legis 5/2020, s.
807–824, 814–816). Väitetty valtiontuki oli annettu vuosina 2002–2012, kilpailija kannellut
komissiolle vuonna 2011 ja komissio antanut päätöksensä vuonna 2019. Helsingin kaupungin
ja Helsingin Bussiliikenteen samana vuonna nostamat kumoamiskanteet ovat tätä kirjoitetta-
essa vuonna 2021 edelleen vireillä Euroopan unionin tuomioistuimessa.

111. Puisto – Kärhä 2020, s. 808.

7. Kunnallisvalitus kiinteistönlouputusta koskevassa asiassa

7.1. Yleistä

Hallinnossa tehdään jatkuvasti päätöksiä. Säännöstö voi kuitenkin olla tulkin-
nanvaraista tai päätöksen perusteena oleva aineisto vajavaista, eikä päätöksen
tekijäkään välttämättä ole erehtymätön. Muutoksenhaku on siksi keskeinen
asianosaiselle kuuluvan oikeussuojan osa samoin kuin väline, jolla kuntalainen
voi valvoa kunnan päätöksenteon laillisuutta.

Sopimusasiassa tehty kunnan päätös on muutoksenhakukelpoinen, koska se
ei sisällä pelkkää valmistelua tai täytäntöönpanoa, vaan on kunnan lopullinen
kannanotto. Näin riippumatta siitä, onko päätöksen sisältönä ollut sopimuksen
tekeminen tai sellaisen tekemättä jättäminen.¹¹²

Tässä artikkelissa tarkasteltava empiirinen aineisto koostuu Helsingin, Hä-
meenlinnan ja Vaasan hallinto-oikeuksissa vuosina 2016–2019 annetuista 30
kunnallisasiaratkaisusta, jotka ovat liittyneet kiinteistönlouputuksiin, ja samoissa
asioissa annetuista Korkeimman hallinto-oikeuden 12 ratkaisusta.¹¹³ Valituksista
jätettiin tutkimatta neljä, hyväksyttiin kolme ja hylättiin 23. Korkein hallin-

112. OKV/1386/1/2008.

113. Jotkin hallinto-oikeuksista ovat ratkaisseet samaa kunnan päätöstä koskevat useammat kun-
nallisvalitukset yhdellä päätöksellä ja toiset puolestaan jokaisen erillisellä päätöksellä, joten
ratkaisujen lukumäärä ei täysin vastaa muutoksenhaun kohteina olleiden päätösten luku-
määrää. Tarkasteluaineiston valinnassa on käytetty esimerkkinä Eija Mäkisen vuonna 2010
julkaistussa teoksessa ”Kunnallisvalitus” tehtyä empiiristä tarkastelua, jossa kohteena olivat
Hämeenlinnan ja Vaasan hallinto-oikeuksissa vuosina 2006 ja 2008 ratkaistut kunnallisva-
litusasiat. Hän harkitsi myös Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisujen sisällyttämistä tutki-
mukseensa, mutta päätyi kuitenkin työekonomisista syistä rajaamaan ne pois. Tuon aineiston
muodosti yhteensä 635 kunnallisvalitusta (Mäkinen 2010, s. 93–94). – Koska tämän artikkelin
kohteena on varsin rajattu kunnallisvalitusten alaryhmä, tarkastelu on laajennettu alueellisesti
myös Helsingin hallinto-oikeuteen ja ajallisesti neljän vuoden jaksoon. Helsingin hallinto-oi-
keudessa ratkaistiin vuosina 2016–2019 keskimäärin 108 itsehallintoasiaa, joista 99 oli tilas-
toitu luokkaan ”kunnallisasia” ja 55 edelleen luokkaan ”muu kunnallisasia”. Hämeenlinnan
hallinto-oikeudessa ratkaistiin samana ajanjaksona keskimäärin 145 itsehallintoasiaa, joista
138 oli tilastoitu luokkaan ”kunnallisasia”. Vaasan hallinto-oikeudessa puolestaan ratkaistiin
samana ajanjaksona keskimäärin 62 itsehallintoasiaa (Helsingin, Hämeenlinnan ja Vaasan
hallinto-oikeuksien toimintakertomukset 2016–2019). Erot hallinto-oikeuksien julkaisemien
tilastojen yksityiskohtaisuudessa tekevät ratkaisujen määrällisestä vertailusta jossain määrin
haasteellista. Kun kiinteistönlouputuksia koskeneita kunnallisvalitusasioita yhteensä vuosina
2016–2019 ratkaistiin Helsingin hallinto-oikeudessa 9, Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa 15
ja Vaasan hallinto-oikeudessa 6, tarkasteluaineisto on suppeahko ja ratkaisuja on mahdollista
tarkastella jopa yksittäin. Kiitos aineiston ripeästä tunnistamisesta ja toimittamisesta korona-
kriisin aikaanakin kuuluu seuraaville: Notaari Iiris Aalto (Vaasan hallinto-oikeus), informaattik-
ko Henna Classen (Helsingin hallinto-oikeus), informaattikko Sirpa Piekkari (Hämeenlinnan
hallinto-oikeus) ja tietopalvelupäällikkö Satu-Maarit Tarkkanen (Korkein hallinto-oikeus).

Sami Sarvilinna

to-oikeus ei muuttanut hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta yhtään kertaa. Aineisto tarjoaa suppeudestaan huolimatta kuvaavia esimerkkejä siitä, millaisilla perusteilla kuntalaiset ovat kyseenalaistaneet kuntien maapoliittisia ratkaisuja ja miten näihin on hallintolainkäytössä suhtauduttu.¹¹⁴

Tässä jaksossa ei tarkastella – joitakin hajahuomioita lukuun ottamatta – kunnallisvalitusta edeltävää oikaisuvaatimusvaihetta eikä asianosaisten tekemiä kunnallisvalituksia, koska niissä ei yleensä ole kyse kunnan toimintaa koskevasta laillisuusvalvonnasta, vaan asianosaisten pyrkimyksistä saada aikaan muutos omissa oikeusasemassaan.¹¹⁵

Valvontavalitukset. Kuntalainen oli hallinto-oikeudessa valittajana 22 tapauksessa.¹¹⁶ Osassa kuntalaisen tekemiä valituksia valittajana oli itse asiassa luottamushenkilö, joka oli osallistunut kunnan (kuntayhtymän) päätöksentekoon, mutta jäänyt vähemmistöön, ja tämän jälkeen hakenut päätökseen muutosta. Luottamushenkilöt ovat kuntalaisia, joten heillä tietenkin on sama oikeus kuin muillakin kuntalaisilla valvoa kunnan toiminnan laillisuutta. On kuitenkin olemassa riski siitä, että tällainen toiminta on omiaan sumentamaan kunnan demokraattisen päätöksenteon ja siihen kohdistettavan jälkivalvonnan välistä suhdetta. Näin siitä huolimatta, että yksi harvoista tarkasteluaineistoon sisällyneistä hyväksytyistä kunnallisvalituksista oli luottamushenkilön tekemä.

Asianosaisvalitukset. Asianosainen oli hallinto-oikeudessa valittajana kahdeksassa tapauksessa. Valittajien asianosaisasema perustui useisiin eri seikkoihin, useimmiten kilpailevan tarjouksen jättämiseen. Myös kunnan sopimuskumppani valitti asianosaisena sopimuksen tekemistä koskevasta päätöksestä, kun hän oli sopimuksen sisältöön tyytymätön. Samoin asianosaisasema oli sillä, jonka kanssa kunta oli ensi vaiheessa päättänyt tehdä sopimuksen, mutta päätös oli sittemmin muun tahon tekemän oikaisuvaatimuksen johdosta kumottu.¹¹⁷

Tutkiminen. Valtaosa tarkasteluaineistoon sisällyvistä kunnallisvalituksista otettiin hallinto-oikeudessa tutkittavaksi ilman erityisiä mainintoja. Tutkimatta jätettiin neljä

114. Kunnallisvalitusta koskevasta aiemmasta empiirisestä tutkimuksesta ks. muun muassa Kallio 2003; Susanna Wähä, Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001–2003. Ympäristöministeriö 2004; Kimmo Malin, Muutoksenhaku kaava-asioissa – Hallintotuomioistuimet 2003–2006. Ympäristöministeriö 2008; Mäkinen 2010; Heikki Holopainen – Kimmo Huttunen – Kimmo Malin – Hanna Partinen, Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa: Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat. Ympäristöministeriö 2013; Mäkinen 2019. Enin osa aiempaa tutkimusta kohdistuu erityisesti kaavoitusta koskeviin valituksiin.

115. Tarkasteluaineistoon perustuvat havainnot on jatkossa esitetty sisennettynä tekstinä.

116. Ks. kuitenkin jäljempänä viite 144.

117. Tässä tarkastelussa valvontavalitusten ja asianosaisvalitusten lukumäärien suhde poikkeaa Kallion (2003) ja Mäkisen (2010, 2019) erilaisia kunnallisvalituksia koskeneissa tutkimuksissa havaitusta asianosaisvalitusten enemmyydestä. Ero johtuu todennäköisimmin siitä, että kunnan kiinteistönluovutuspäätöksillä ei usein ole muita asianosaisia kuin luovutuksensaaja.

Kunnan kiinteistöluovutusten oikeudellinen valvonta

valitusta. Perusteina olivat muun muassa muutoksenhakukelvoton täytäntöönpanopäätös¹¹⁸, määräajan ylitys¹¹⁹ ja täytäntöönpanokieltoa koskeva vaatimus, kun samassa asiassa ei ollut valitusta vireillä¹²⁰.

Yksi kunnallisvalitus jätettiin tutkimatta, koska kyseessä oli markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluva asia. Valittajina olleet kuntalaiset vaativat Tampereen Kansi ja Areena -hanketta koskevan valtuuston päätöksen kumoamista. Hallinto-oikeus totesi, että kyseessä oli jakamaton sopimuskokonaisuus, jonka pääpaino oli hankintamenettelyssä. Sopimusjärjestely kuului kokonaisuudessaan hankintalainsäädännön soveltamisalaan ja siten markkinaoikeuden toimivaltaan. Päätökseen ei saanut hakea muutosta kuntalain mukaisesti huolimatta siitä, että valtuuston pöytäkirjaan sisältyneen muutoksenhakuohjeen mukaan asiassa oli kunnallisvalitusoikeus siltä osin kuin asia ei kuulu markkinaoikeuden toimivaltaan. Korkein hallinto-oikeus vahvisti, että tuolloin voimassa olleen julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 102 §:n [vastaa voimassaolevan hankintalain (1397/2016) 163 §:ää] mukaan markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvasta kunnallisen hankintayksikön päätöksestä ei voi tehdä valvontavalitusta siinäkään tilanteessa, että valitus ei koske kilpailutukseen liittyviä asioita. Kyseessä oli muutos aiemmin vallinneeseen oikeustilaan.¹²¹

Lisäksi tarkasteluaineistoon sisältyy yksi hallinto-oikeuden ja markkinaoikeuden toimivallan rajanvetoa koskeva tapaus, jossa hallinto-oikeus päätyi ottamaan valituksen tutkittavaksi. Valittajana ollut kuntalainen vaati Helsingin Jätkäsaarella sijaitsevan ns. Bunkkerin kiinteistön myyntiä ja kehittämistä sekä rakennuksessa toteutettavien liikuntatilojen takaisinvuokrausta koskevan valtuuston päätöksen kumoamista. Valtuuston päätökseen oli liitetty kunnallisvalitusosoitus, mutta kaupunki oli hallinto-oikeudessa vaatinut valituksen tutkimatta jättämistä markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvana. Hallinto-oikeus totesi, että kyseessä oli jakamaton sopimuskokonaisuus, jossa kiinteistön myyntiä koskevan osion suhteellinen osuus ja arvo olivat sellaiset, että kyseessä oli pääasiallisesti kiinteistön kauppa eikä hankintasopimus. Hallinto-oikeus tutki asian kunnallisvalituksena.¹²²

Kunnallisvalitus on luonteeltaan kassatorinen valitus. Vaikka se hyväksyttäisiin, tuomioistuimien ei voi muuttaa kunnan päätöstä, vaan vain kumota sen ja tarpeen mukaan palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi. Oikeudenkäynnistä hallinto-

118. Hämeenlinnan hallinto-oikeus 16.10.2017 nro 17/0638/3. Tutkimatta jättämisen lisäksi kunnanhallituksen oikaisuvaatimuksen johdosta antama päätös poistettiin.

119. Hämeenlinnan hallinto-oikeus 6.6.2017 nro 17/0187/2. Kunnallisvalitus oli tehty 8 vuotta myöhässä.

120. Hämeenlinnan hallinto-oikeus 20.2.2018 nro 18/0141/3. Samaan valitukseen sisältynyt vaatimus kunnan maanvuokrausta koskevan hankkeen keskeyttämisestä sen sijaan tutkittiin ja hylättiin sillä perusteella, että hallinto-oikeuden toimivaltaan ei kuulu hankkeiden keskeyttäminen yleisellä tasolla. Myös tämä vaatimus olisi perustellusti voitu jättää tutkimatta.

121. Hämeenlinnan hallinto-oikeus 15.11.2016 nro 16/0925/3 ja KHO 30.6.2017 T 3126.

122. Helsingin hallinto-oikeus 11.9.2017 nro 17/0675/2.

Sami Sarvilinna

asioissa annetun lain esitöiden mukaan kassatorisuus ei ole ehdotonta, vaan jos asianosaisen oikeusturvan tehokas toteuttaminen sitä edellyttää, tuomioistuin voi kunnallisvalituksen hyväksyessään myös muuttaa hallintopäätöstä.¹²³ Tarkoitus ei kuitenkaan ole, että hallintotuomioistuinten toimivaltaa tällä tavoin laajennettaisiin myös asioihin, joiden käsittely kuuluu yleisille tuomioistuimille.¹²⁴

Kuntalain 135 §:n 2 momentin mukaan kunnallisvalituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen.

On ilmeistä, että valittajat eivät useinkaan jäsentele valitusperusteitaan kovinkaan tarkasti. Hyvin tyypillistä on, että päätöstä vaaditaan kumottavaksi usealla tai kaikilla valitusperusteilla. Samoin on mahdollista, ettei valittaja välttämättä viittaa mihinkään nimenomaiseen valitusperusteeseen, vaan kuvailee yleisemmin päätöksen virheellisyttä ja hallintotuomioistuin tulkitsee, mistä valitusperusteesta saattaisi olla kyse.

Näin esimerkiksi asiassa, jossa asianosainen, jonka kanssa kunnanhallitus oli päättänyt tehdä maanvuokrasopimuksen, vaati päätöksen kumoamista ja sen oikaisemista sikäli kuin se loukkaa valittajan laillisia oikeuksia, koska sopimus ei vastannut sitä, mitä neuvotteluissa oli sovittu. Hallinto-oikeus totesi, ettei kunnanhallitus ollut ylittänyt toimivaltaansa, kun se ei ollut hyväksynyt kaikkia valittajan neuvotteluissa esittämiä ehtoja.¹²⁵ Valitus olisi perustellusti voitu jättää myös tutkimatta, koska sopimuksen sisältö ja sen mahdollinen kohtuuttomuus ovat yksityisoikeudellisia kysymyksiä eikä valittaja ollut esittänyt varsinaisia julkisoikeudellisia perusteita valitukselleen. Tutkittavaksi ottaminen perustui valittajan kannalta myönteiseen tulkin-taratkaisuun.¹²⁶ Samoin asiassa, jossa hallinto-oikeus totesi valittajan väitteen sopimuksen kohtuuttomuudesta olevan yksityisoikeudellinen asia, mutta otti kysymyksen kuitenkin tutkittavaksi hallinto-oikeudellista suhteellisuusperiaatetta koskevana.¹²⁷ Näin pitkälle vietyä valittajaystävällisyyttä voidaan arvostella siitä näkökulmasta, että linjaus saattaisi periaatteessa altistaa kaikenlaiset yksityisoikeudelliset sopimukset myös sisällöllisesti hallintolainkäytön järjestyksessä tarkasteltaviksi.

123. Korkein hallinto-oikeus oli tehnyt näin jo viranhaltijan palkkausta koskevassa ratkaisussaan KHO 2009:10.

124. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 29/2018 vp, s. 148.

125. Helsingin hallinto-oikeus 9.8.2016 nro 16/0580/2.

126. Tällainen ”valittajaystävällisyys” saattaa olla suomalaisille hallintotuomioistuimille tyypillistä, ks. Olle Lundin – Eija Mäkinen, Kommunalbesvärsordningen i Sverige och Finland — kan vi förklara skillnaderna? Nordisk Administrativt Tidsskrift 1/2016, s. 37–55, 44.

127. Hämeenlinnan hallinto-oikeus 22.4.2016 nro 16/0362/3.

7.2. Valitusperusteet: menettelyvirhe

Menettelyvirheellä tarkoitetaan sitä, että kunnan päätöstä tehtäessä ei ole noudatettu laissa säädettyjä tai hallintosäännössä määrättyjä menettelytapoja. Virhe voi tapahtua myös asian valmisteluvaiheessa, esimerkiksi jos asianosaista ei ole kuultu tai jos valmisteluun on osallistunut esteellinen henkilö.¹²⁸

Kiinteistön luovutusta koskevassa kunnallisvalituksessa voidaan vedota menettelyvirheenä myös siihen, että päätös sisältää kiellettyä valtioneukoa. Sen tutkiminen, onko kunta täyttänyt sille valtioneukiviranomaisena kuuluvat velvollisuudet, edellyttää kuitenkin, että valittaja on esittänyt nimenomaisesti tätä koskevan väitteen. Jäsenvaltion tuomioistuimet noudattavat valtioneukiasioiden tutkimisessa sisäisen oikeusjärjestyksen mukaisia menettelysääntöjä. EU:n oikeudesta ei seuraa tuomioistuimelle yleistä velvollisuutta tutkia asiaa laajemmin kuin mitä valituksessa on esitetty, jos tämä ei ole kansallisen oikeuden mukaan mahdollista.¹²⁹

Jos valittaja on vedonnut valtioneukisäännösten vastaisuuteen, hallintotuomioistuin tutkii, onko kunta asianmukaisella tavalla selvittänyt, sisältyykö toimenpiteeseen valtioneukoa ja onko mahdollinen tuki myönnetty EU:n valtioneukisäännösten ja -määräysten edellyttämällä tavalla. Esimerkiksi kiinteistön kaupassa 130 §:ssä säädetyn menettelyn noudattaminen yleensä tarkoittaa, että myös EU:n sääntelyn edellyttämää menettelyä on noudatettu, mutta tuomioistuimen on tutkittava, onko näin myös tapahtunut.¹³⁰

Yleisin tarkasteluaineistoon sisältyvissä asioissa ilmenevä valitusperuste oli juuri se, että kunnan päätös oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Tätä koskevat väitteet liittyivät useimmin päätöksen puuttuviin tai vajavaisiin perusteluihin, jonkun valmisteluun tai päätöksentekoon osallistuneen henkilön esteellisyyteen, valtioneukiasioissa sovellettavan menettelyn noudattamatta jättämiseen, hallintolain 41 ja 42 §:ssä säädetyn vaikuttamismahdollisuuden puuttumiseen tai yleisemmin hallinnon oikeusperiaatteiden, kuten luottamuksensuojan tai yhdenvertaisuuden, rikkomiseen.

Yhdessä harvoista *hyväksytyistä* valituksista perusteena oli päätöksen syntyminen virheellisessä järjestyksessä, kun kuntayhtymän ja kunnan välistä kiinteistökauppaa koskevassa asiassa yhtymävaltuuston päätöksentekoon oli osallistunut henkilöitä, jotka kuuluivat myös ostajakunnan valtuustoon. Hallinto-oikeus katsoi, että asia oli sellainen, jossa osapuolten etujen voitiin katsoa olevan ristiriidassa keskenään, joten kuntalain ns. yhteisöjäävin poikkeusta koskevaa säännöstä ei ollut sovellettava.¹³¹

128. Harjula – Prättälä 2019, s. 921.

129. KHO 6.10.2014 T 2969.

130. Harjula – Prättälä 2019, s. 854.

131. Vaasan hallinto-oikeus 4.4.2019 nro 19/0100/1. Kyseessä on esimerkki menestyneestä luottamushenkilön tekemästä valituksesta.

Sami Sarvilinna

Toinen hyväksytyistä valituksista puolestaan koski edellä jo mainittua Bunkkerin kiinteistön luovutusta. Sopimuskokonaisuudessa, jota oli päätöstä tehtäessä käsitelty julkisena hankintana, ei ollut noudatettu kuntalain 130 §:ssä säädettyjä menettelyjä eikä siitä ollut tehty ennakoilmoitusta Euroopan komissiolle. Kun asia kuitenkin tutkittiin pääasiassa kiinteistönkauppaa koskevana kokonaisuutena, päätöskin oli syntynyt virheellisessä järjestyksessä.¹³²

Hylättyjä valituksia koskeneet perustelut olivat monimuotoisempia. Päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, jos valittaja ei ole vastannut hänelle osoitettuun täydennyspyyntöön¹³³ tai jos esteelliseksi väitetty henkilö ei ole ollut esteellinen¹³⁴. Samoin jos toimivaltainen toimielin on tehnyt päätöksen, sen on katsottava todenneen, että valmistelu on ollut riittävää.¹³⁵ Hallintolain 41 ja 42 §:ssä säädetty yleinen kuntalaisten kuulemis- ja osallistamiselvöllisyys ei koske yksittäistä kiinteistönluovutusta, koska sellaisella ei ole huomattavaa vaikutusta elinympäristöön¹³⁶; kuntalain mukaisen tiedottamiselvöllisyyden laiminlyönti puolestaan ei ole sellainen menettelyvirhe, joka johtaisi päätöksen kumoamiseen¹³⁷.

Valtiontukea koskeva menettelyvirheväite ei aina menesty. Eräässä tapauksessa valittajana ollut kuntalainen vaati kiinteistön myyntipäätöksen kumoamista, koska asiassa ei ollut noudatettu kuntalain 130 §:n 1 momentin pääsääntöä avoimesta tarjouskilpailusta ja koska arviokirja oli virheellinen. Hallinto-oikeus totesi, että kunta voi harkintavaltansa puitteissa sinänsä päättää kenelle ja millaisin ehdoin se myy omaisuuttaan, mutta se on kuitenkin valtiontukiviranomainen. Kunta oli noudattanut kuntalain 130 §:n 2 momentin mukaista menettelyä eikä ollut osoitettu, ettei arviokirjan antaja olisi toiminut huolellisesti ja objektiivisesti. Kauppa oli perustunut lakiin ja komission käsitetiedonantoon sisältyviin periaatteisiin.¹³⁸

7.4. Valitusperusteet: toimivallan ylitys

Toimivallan ylityksestä voi olla kyse, jos kunnan päätös koskee asiaa, joka ei lainkaan kuulu kunnan toimialaan. Lisäksi kunnan viranomaisen on voinut tehdä toimialaan muodollisesti kuuluvan päätöksen, mutta samalla ylittänyt sille kuuluvan harkintavallan. Toimivallan ylitys on kyseessä myös silloin, jos kunnan päätöksen on tehnyt eri viranomaisen kuin se, jonka toimivaltaan asia lain tai hallintosäännön mukaan kuuluu.¹³⁹

132. Helsingin hallinto-oikeus 11.9.2017 nro 17/0675/2.

133. Helsingin hallinto-oikeus 24.1.2019 nro 19/0049/2.

134. Hämeenlinnan hallinto-oikeus 30.9.2016 nro 16/0759/3.

135. Helsingin hallinto-oikeus 31.5.2019 nro 19/0412/2.

136. Hämeenlinnan hallinto-oikeus 2.11.2016 nro 16/0860/3.

137. Vaasan hallinto-oikeus 21.2.2018 nro 18/0067/1.

138. Helsingin hallinto-oikeus 10.6.2019 nro 19/0443/2.

139. Harjula – Prättälä 2019, s. 923–924.

Kunnan kiinteistöluovutusten oikeudellinen valvonta

Kun valitusperusteena on viitattu toimivallan ylitykseen, kyseessä on vain harvoin ollut nimenomainen väite siitä, ettei päätöksen tehneellä kunnan viranomaisella olisi ollut delegoitua toimivaltaa tehdä kyseistä päätöstä. Huomattavasti yleisempää on ollut, että valittaja väittää kaupan olleen alihintainen ja siten suosineen kunnan sopimuskumppania. Hallintotuomioistuimet ovat tällaisia asioita koskevilla ratkaisuissaan olleet johdonmukaisesti sillä periaatelinjalla, että jos kunnan viranomainen tekee alihintaisen sopimuksen, se käyttää harkintavaltaansa muuhun kuin mihin se on ollut käytettävissä ja siten ylittää toimivaltansa.

Näin esimerkiksi *hyväksytyssä* valituksessa, jossa hallinto-oikeus totesi, että kunnan omaisuuden myynti ilmeiseen alihintaan on harkintavallan väärinkäyttöä. Kun kauppa oli tehty ilman tarjouskilpailua tai arviokirjaa, ja kun kiinteistöstä aiemmin annettu hinta-arvio oli ollut huomattavasti korkeampi, valtuusto oli kaupasta päättäessään ylittänyt toimivaltansa.¹⁴⁰

Toisessa *hylätyssä* alihintaväitettä koskevassa asiassa hallinto-oikeus puolestaan totesi, että arviokirjan antaja ei ollut ollut esteellinen eikä arviokirjan perusteella voitu päätellä, että oikeustoimi olisi ollut alihintainen. Ilmeiseen alihintaan tapahtuva kiinteistön luovutus sinänsä olisi harkintavallan väärinkäyttöä, mutta tässä ei ollut näin käynyt.¹⁴¹

Kiinteistön luovutus alihintaan voi olla valtioneutua, kuten edellä on todettu. Tästä huolimatta pelkkä väite alihinnasta tuskin menestyisi valtioneutikysymyksenä hallinto-oikeudessa, koska hallintotuomioistuimet eivät tutki sisällöllisesti onko kyseessä ollut valtioneuti vai ei, vaan pidättäytyvät menettelysäännösten ja -määräysten noudattamisen arvioinnissa.

Toimivallan ylityksestä ei ole kyse, jos tarjouskilpailussa hylätään tarjous, jossa on erityisiä ehtoja¹⁴² tai tarjoaja, joka ei täytä asetettuja edellytyksiä¹⁴³. Toimivallan ylityksenä ei ole pidetty myöskään sitä, että kunta ei järjestä tarjouskilpailua, vaan soveltaa sen sijaan arviokirjamenettelyä.¹⁴⁴ Vaikka päätösvalta kiinteistön myymiseen on valtuustolla, kunnanhallitus ei ylitä toimivaltansa laittaessaan kiinteistön myyntiin, koska tämä on valtuuston päätöksen valmistelua.¹⁴⁵ Toimivallan ylityksestä ei ole kyse myöskään silloin, kun kunnanhallitus oikaisuvaatimuksen johdosta päättää sittenkin olla myymättä kiinteistöä.¹⁴⁶

140. Hämeenlinnan hallinto-oikeus 28.6.2019 nro 19/0788/2.

141. Hämeenlinnan hallinto-oikeus 10.1.2018 nro 18/0019/3.

142. Helsingin hallinto-oikeus 25.1.2017 nro 17/0057/2.

143. Hämeenlinnan hallinto-oikeus 29.6.2016 nro 16/0580/3.

144. Helsingin hallinto-oikeus 18.10.2017 nro 17/0794/2. Kyseessä vaikuttaa olevan esimerkki siitä, että kuntalainen valittaa kunnan päätöksestä ei-kuntalaisen yrityksen puolesta.

145. Hämeenlinnan hallinto-oikeus 30.5.2016 nro 16/0499/3.

146. Vaasan hallinto-oikeus 5.6.2019 nro 19/0208/1.

Sami Sarvilinna

7.4. Valitusperusteet: muu lainvastaisuus

Muusta lainvastaisuudesta on kyse, jos päätös on aineellisoikeudellisten säännösten tai määräysten vastainen. Perusteen soveltaminen on ongelmatonta, kun kyse on hallinto-oikeudellisista normeista, mutta valitusperusteena ei sen sijaan voida käyttää sitä, että päätös on yksityisoikeudellisten säännösten vastainen.¹⁴⁷ Hallinto-oikeus jättää yksityisoikeudellisella perusteella tehdyn valituksen toimivaltaansa kuulumattomana tutkimatta. Rajanveto tutkimisen ja tutkimatta jättämisen välillä tehdään sillä perusteella, onko säännös, jonka rikkomisesta on kyse, julkisoikeudellinen vai yksityisoikeudellinen ja onko kysymys tarkoitettu ratkaistavaksi hallintolainkäytön vai muussa järjestyksessä.¹⁴⁸ Kunnallisvalituksen käytännöllinen merkitys on tällaisessa asiassa joka tapauksessa vähäinen, koska varsinainen asiakysymys ei kuulu valitusviranomaisen toimivaltaan.¹⁴⁹

Tarkasteluaineistoon sisältyvissä valituksissa viitattiin vain suhteellisen harvoin muuhun lainvastaisuuteen valitusperusteena. Esimerkkejä ovat väitteet siitä, että kiinteistö luovutetaan kaavan vastaiseen tarkoitukseen, mitä on pidettävä maankäyttö- ja rakennuslain rikkomisena, samoin kuin kilpailulain vastaisuus, kun kunnan on väitetty olleen kiinteistömarkkinoilla toimiva elinkeinonharjoittaja. Myös kuntalain 130 §:n noudattamatta jättämiseen on viitattu muuna lainvastaisuutena.

Kaikki tällä perusteella tehdyt kunnallisvalitukset *hylättiin*. Esimerkiksi kiinteistönluovutusta koskevaa kunnan päätöstä ei ole pidetty MRL:n vastaisena, vaikka kohde on luovutettu muuhun kuin kaavassa mainittuun tarkoitukseen, koska mahdollista poikkeamista ja rakennuslupaa koskeva asia ratkaistaan erikseen.¹⁵⁰

8. Päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta

Yleensä muutoksenhaulla on kunnan päätösten toimeenpanoa viivästyttävä vaikutus, mikä tarkoittaa sitä, että muutoksenhakua voidaan ainakin periaatteessa

147. Mäenpää 2019, s. 142. Myöskään kuntalaissa tarkoitettua oikaisuvaatimusta ei voida tehdä sillä perusteella, että päätös olisi yksityisoikeudellisen lainsäädännön vastainen (Leena Halila – Janne Aer, Oikaisumenettely hallinnossa. Alma Talent 2011, s. 88). Mahdollista kuitenkin on, että yksityisoikeudellisten säännösten vastainenkin päätös saattaa oikaisuvaatimusmenettelyssä tulla kumotuksi tai muutetuksi sillä perusteella, ettei se ole tarkoituksenmukainen.

148. Harjula – Prättälä 2019, s. 924–925.

149. Anu Koivuluoma – Mirjami Paso – Petri Saukko – Veijo Tarukannel – Matti Tolvanen, Hallintolainkäyttö. Alma Talent 2020, s. 119.

150. Vaasan hallinto-oikeus 4.6.2018 nro 18/0207/1.

Kunnan kiinteistöluovutusten oikeudellinen valvonta

(väärin)käyttää yhteisten asioiden hoitamisen hankaloittamiseen ja kunnan tavoitteiden saavuttamisen hidastamiseen.

Havainto tehtiin myös kuntalain voimassa olevia muutoksenhakusäännöksiä valmisteltaessa, jolloin todettiin, että kuntalaisten yleiseen valitusoikeuteen liittyy aina myös väärinkäytön mahdollisuus. Haitan- tai kiusantekotarkoituksessa tehdyt ns. shikaanivalitukset katsottiin kuitenkin yksittäistapauksiksi, joskin kiusallisiksi. Samalla todettiin, että myös hallintolainkäytössä on mahdollista tuomita oikeudenkäyntikulut hävinneen osapuolen maksettavaksi ja että tätä mahdollisuutta tulisi selvissä väärinkäyttötapauksissa käyttää. Vielä todettiin, että valitukset tulisi selvissä väärinkäyttötapauksissa ratkaista viipymättä, jotta tarpeeton epävarmuus ei jatkuisi.¹⁵¹

Nytemmin on kuitenkin todettava, että toimivaa keinoa shikaanivalitusten estämiseen on vaikea löytää rajoittamatta valitusoikeutta samalla yleisemminkin. Kokemus on osoittanut, että yksityinen määrätään vain poikkeuksellisesti korvaamaan kunnalle kunnallisvalituksesta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.¹⁵² Hallintotuomioistuinten ratkaisuksista ei myöskään ilmene, että valitusoikeuden selvää väärinkäyttöä olisi käytetty perusteluna asian käsittelemiselle viipymättä tai edes tavanomaista nopeammin.

Viivästyttä voidaan yrittää lieventää nojaamalla kuntalain 143 §:n säännöksen, jonka mukaan kunnan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman, ei kuitenkaan silloin, jos muutoksenhaku käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi tai jos muutoksenhakua käsittelevä viranomainen kieltää täytäntöönpanon. Käytännössä säännöstä on tulkittu niin, että täytäntöönpanoon voidaan ryhtyä, jos täytäntöönpanon peruuttamisesta ei valituksen menestyessä aiheudu kovinkaan suurta vahinkoa. Esimerkiksi kiinteistöluovutusosoikeustoimissa tämä voidaan toteuttaa ehdollisuuden avulla, jolloin kunnalla on oikeus purkaa sopimus, jos sopimuksen hyväksymistä koskeva kunnan päätös lainvoimaisesti kumotaan. Tällöin käytännön täytäntöönpanoon, kuten kauppakirjan allekirjoittamiseen, voidaan ryhtyä ennen päätöksen lainvoimaa.¹⁵³ Täytäntöönpanosta on aihetta tehdä erillinen, nimenomainen päätös, koska kyse on kuntalaissa olevan poikkeamissäännöksen soveltamisesta.¹⁵⁴

Sellaisessakin tilanteessa, jossa täytäntöönpano käytännössä johtaisi muutoksenhaun käymiseen hyödyttömäksi, täytäntöönpanoon on katsottu voitavan ryhtyä, jos erittäin painavat syyt ovat tätä vaatineet. Näin voi olla silloin, jos täytäntöönpanon edut arvioidaan selvästi haittoja suuremmiksi ja erityisesti jos

151. HE 192/1994 vp, s. 64/I. Ks. myös Eija Mäkinen, Kiusantekovalitukset valitusoikeuden rajoittamisen perusteluina. Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 – 25/8 – 2020, Suomalainen Lakimiesyhdistys 2020, s. 253–267, 266, jossa todetaan, että kiusantekovalitukset ovat varsin marginaalinen ilmiö ja että valitukset ovat suurelta osin aiheellisia ja asiallisia.

152. Harjula – Prättälä 2019, s. 983.

153. Harjula – Prättälä 2019, s. 976.

154. Muukkonen 2017, s. 8.

Sami Sarvilinna

täytäntöönpanon lykkääminen aiheuttaa sen, että varsinainen päätös käy hyödyttömäksi.¹⁵⁵ Harkintaa helpottaa, jos voidaan olla melko varmoja, että päätöksenteossa ei ole laillisuusvirheitä eikä valitus siten tule menestymään.¹⁵⁶ Jos täytäntöönpanoa harkitaan tällä perusteella, oikeussuojajärjestelmän kunnioittamiseen ja asianmukaiseen viranomaistoimintaan kuuluu se, ettei täytäntöönpanoa kiirehdiä vaan että se altistetaan muutoksenhakuviranomaisen tarkasteltavaksi niin, että sillä on halutessaan mahdollisuus kieltää täytäntöönpano. Siksi täytäntöönpanotoimeen ryhtymisestä on paikallaan antaa muutoksenhakuviranomaiselle ennakkotieto ja sen jälkeen odottaa lyhyt, mutta kohtuullinen aika ennen toimen varsinaista toteuttamista. Näin jopa siinä tapauksessa, että muutoksenhakija ei olisi erikseen vaatinut täytäntöönpanon kieltämistä. Muutoksenhakuviranomaisella on oikeus kieltää täytäntöönpano ilman sitä koskevaa vaatimusta, vaikka tämä onkin kunnallisasioissa harvinaista.¹⁵⁷

Edellä jo mainitun Bunkkerin kiinteistön osalta päädyttiin valtuuston ensimmäisen päätöksen tultua kumotuksi siihen, että kiinteistö myytiin ns. arviokirjamenettelyllä. Sama kuntalainen, joka oli valittanut aiemmasta päätöksestä, valitti myös valtuuston uudesta päätöksestä ja vaati sen täytäntöönpanon kieltämistä. Helsingin kaupungin hallitus oli päättänyt panna uuden päätöksen täytäntöön erittäin painavien yleiseen etuun liittyvien syiden vuoksi, yhtäältä koska ostotarjouksen voimassaoloaika oli rajoitettu ja toisaalta koska ahtaassa ympäristössä rakennustöiden toteuttaminen turvallisesti kävi sitä hankalammaksi, mitä pidemmälle töiden aloittaminen siirtyi. Kaupunki oli todennut, ettei se ryhdy kiinteistökaupan konkreettiseen täytäntöönpanoon ennen kuin täytäntöönpanokieltoa koskeva vaatimus on ratkaistu. Vaatimus hylättiin.¹⁵⁸

Jos täytäntöönpano on jo suoritettu, sitä ei tarvitse peruuttaa ennen kuin päätöstä koskeva valitus on lainvoimaisesti ratkaistu.¹⁵⁹ Tätä linjausta on pidetty epätydyttävänä, koska täytäntöönpanokiellon tarkoituksena on ehkäistä vahinkoja ja hankaluuksia, jotka muutoksenhaun kohteena olevasta päätöksestä aiheutuu, jos ilmenee, että päätös onkin ollut virheellinen ja että se tulee kumota.¹⁶⁰ Täytäntöönpanokieltoa koskevan vaatimuksen käsittelyn odottaminen ennen varsinaista täytäntöönpanoa on tästäkin syystä suositeltavaa.

155. Harjula – Prättälä 2019, s. 976.

156. Riitta Myllymäki – Stiina Torkkel (toim.), Muutoksenhakuopas 2020. Suomen Kuntaliitto 2020, s. 56. Tällaisen varmuuden saavuttaminen voi käytännössä kuitenkin olla haasteellista.

157. Harjula – Prättälä 2019, s. 977.

158. Helsingin hallinto-oikeus 15.6.2018 nro 18/0473/2 ja KHO 5.10.2018 T 4539. Helsingin hallinto-oikeus on sittemmin (24.6.2020 nro 20/0554/2) hylännyt myös pääasiaa koskeneen valituksen; asian käsittely jatkuu korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

159. Harjula – Prättälä 2019, s. 978.

160. Pekka Viljanen, Tjänsteansvar — finns det även i kommunerna? JFT 2–4/2017, s. 730–744, 733–734.

Kunnan kiinteistöluovutusten oikeudellinen valvonta

De lege ferenda on paikallaan mainita, että maakaaren 12 luvun 2 §:n 1 momentin 2 kohdan sanamuodon mukaan lainhuutohakemus on jätettävä lepäämään, jos saannon perusteena oleva oikeustoimi tai viranomaisen päätös ei ole tullut lainvoimaiseksi. Jos kunnan kiinteistöluovutusta koskevasta päätöksestä valitetaan, päätöksen lainvoimaiseksi tuleminen voi kestää hyvinkin pitkään. Jotta kuntalaissa sallittu päätöksen täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta tulisi asianmukaisesti huomioduksi myös kirjaamisenmenettelyssä, edellä mainitua maakaaren säännöstä tulisikin täydentää sanoilla ”...tai täytäntöönpanokelpoiseksi...”.

9. Lopuksi

Kunnan maapolitiikka ja sen keskeinen väline, kiinteistöluovutus, ovat hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden alaisia ja niistä säädetään niin kuntalaissa kuin EU-oikeudessaakin. Kunnan tulee lisäksi sopeuttaa yksityisoikeudellisen oikeustoimen tekemistä koskevat toimenpiteensä hallinto-oikeudellisiin toimivalta- ja menettelysäännöksiin. Sääntelykokonaisuuden tarkoituksena on varmistaa, että kunnan kiinteistöluovutusta koskeva päätös on niin muodollisesti kuin sisällöllisestikin oikea. Päätös on kuntalaisen valvontavalitusoikeuden alainen, mikä mahdollistaa sen, että säännösten noudattamista voidaan tarvittaessa arvioida tuomioistuimessa.

Kuntalaisen valvontaoikeuden ja kiinteistöluovutuksen osapuolien, niin kunnan kuin luovutuksensaajankin, ripeää etenemistä koskevien odotusten ja intressien välillä vallitsee ristiriita. Näin siitä huolimatta, että keskustelua viivyttävistä valituksista on sinänsä käyty jo 1800-luvulla, mikä osoittaa, että valitusjärjestelmään on sisäänrakennettuna aina harmi siitä, että valitus estää tai viivästyttää käytännön toimenpiteitä. On silti varsin ymmärrettävää, että tämä kysymys nousee esille nykyajan kiireisessä hankemailmassa.¹⁶¹ Valvonnan mahdollisuuden ja ripeän etenemisen keskinäisessä punninnassa on suurempi painoarvo annettava ensin mainitulle. Huolimatta siitä, että kiinteistöluovutus on yksityisoikeudellinen oikeustoimi, sillä toteutetaan kunnan maapolitiikkaa, jonka valvonta on asianmukaisesti kuntalaisten oikeuksien piiriin kuuluva asia; perusteita valvontaoikeuden rajoittamiselle ei ole.

Samaa puoltaa se, että kiinteistöluovutukset on EU-lainsäädännössä ja nyttemmin myös kuntalain 130 §:ssä tunnistettu toimenpiteiksi, joilla voi olla valtioneuvoston vaikutuksia. Myös valtioneuvostonmenettelysääntöjen noudattamista voidaan edistää sillä, että tehtävät päätökset ovat valituskelpoisia. Kansallisen tuomiois-

161. Mäkinen 2010, s. 22.

Sami Sarvilinna

tuimen tarjoama oikeussuoja on kuitenkin nopeampaa ja joustavampaa kuin menettely Euroopan unionin toimitelmissä.

Näin myös siksi, että aidosti kiireelliset hankkeet, joissa voidaan perustellusti arvioida, että päätökseen kohdistettu valvontavalitus kohtuuttomasti hidastaa hankkeen toteuttamista ja todennäköisesti ei ole perusteltu, voidaan lopulta kuitenkin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Vaikka kyseessä onkin poikkeusmenettely, jota ei ole tarkoitettu käytettäväksi kaikkien kiinteistönluovutusten yhteydessä, se tarjoaa riittävän suojan shikaanimielessä tehtyjä valituksia vastaan – sikäli kuin sellaisia ylipäätään on olemassa.

Judicial control of local authorities' real estate transactions

SAMI SARVILINNA, LL.Lic., City Manager of the City of Helsinki

Local authorities have a legitimate interest in pursuing economic development by means of land policy, that is, the selling and leasing of real estate. As a party to a real estate transaction, a local authority is subject to the same private-law rules and requirements governing the transaction as any person, but it must also observe the public-law rules and requirements governing decision-making by public authorities.

Finnish law allows for persons domiciled in a local authority to seek judicial review of the decisions of that authority merely by virtue of their domiciled status (*actio popularis*). This means that any resident or business domiciled in the local authority can file an appeal for the review of the legality of a decision to sell or lease real estate.

The author discusses the rules and requirements governing such transactions, including the principles of good government, decision-making competency within the local authority, contracting, and representation of the local authority, as well as the significance of the right to seek judicial review as a means to control the legality of the decisions of the local authority. The author then discusses the specific issue of EU State Aid rules and their application to local authorities' real estate transactions.

The article contains an empirical discussion of 30 Administrative Court review cases in point, examining how the relevant norms have been applied in practice. It is also noted that under certain circumstances a pending judicial review does not preclude the implementation of the transaction, which allows for sufficiently important policy goals to be achieved regardless of review.

The author concludes that, by and large, there is reason to uphold the current system of judicial control of local authorities' real estate transactions. This ensures that the interests of the residents are not overlooked, that there are fewer adverse effects on fair competition, and that there is less need for the more onerous control of State Aid compliance performed by the institutions of the EU.