

**Matti Muukkonen**  
*HTT, YTM, tutkijatohtori, Itä-Suomen yliopisto*

## **"KUNNAN TOIMINTA" -KÄSITTEEN SISÄLTÖ JA OIKEUDELLISET VAIKUTUKSET**



**Edilex 2019/11**

Referee-artikkeli  
Julkaistu 20.3.2019  
[www.edilex.fi/artikkelit/19585](http://www.edilex.fi/artikkelit/19585)

# Sisällys

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Kuntakonserni ja kunnan toiminta</b> .....	<b>4</b>
2.1	2.1 Mikä on kuntakonserni? .....	4
2.2	Mitä ovat kuntayhteisöt? .....	6
2.3	Kunnan toiminta .....	8
<b>3</b>	<b>Kuntalain soveltamisalasta</b> .....	<b>10</b>
3.1	Hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden argumentaatio tapauksessa KHO 2018:164 .....	10
3.2	Ratio decidendi .....	12
3.3	Kuntalain muiden säännösten soveltamisesta 'kunnan toimintaan' .....	17
<b>4</b>	<b>Kohti demokraattisesti johdettua kunnan toimintaa</b> .....	<b>18</b>
4.1	Kunta perusoikeuksien ja kuntastrategian toteuttajana .....	18
4.2	Tehtävien hoitamisen vaihtoehdot .....	20
4.3	Kansanvaltaisuuden työkalupakki .....	21
4.4	Kuntakonsernin valinnat .....	23
<b>5</b>	<b>Johtopäätös ja jatkotutkimustarpeet</b> .....	<b>25</b>
	<b>Lähteet</b> .....	<b>26</b>

## 1 Johdanto<sup>1</sup>

Perustuslain 121 § 1 mom. mukaan: ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon”. Nykyisellään Suomessa on yhteensä 311 kuntaa, joista 295 sijaitsee Manner-Suomessa ja 16 Ahvenanmaan maakunnassa.<sup>2</sup> Valtiovallan rin-

---

<sup>1</sup> Kirjoittaja on aiemmin avannut omaa tutkimuspositiotaan ja mahdollisia tutkimustoimintaan vaikuttavia tiedostettuja ja tiedostamattomia vaikuttimia; ks. *Muukkonen* 2012 s. 39–41 ja *Muukkonen* Edilex 24/2014 s. 3. Näiden jälkeen olen työskennellyt aiemmin omistamassani Legal Tech -startup-yhtiössä, Pyhärannan kunnanjohtajana ja Riihimäen muutosjohtajana, joista erityisesti Pyhärannassa vastasin koko kunnan toiminnan laillisuudesta. Perusoikeusmyönteisenä tutkijana olen lähtökohtaisesti jo aiemmin esittänyt kritiikkiä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 § 2 mom. ja Suomen perustuslain (731/1999) 12 § 2 mom. suhteesta (*Muukkonen* Edilex 14/2012 s. 14–16 ja 19), jonka osaltaan katson vaikuttavan myös tutkimusotteeseeni.

<sup>2</sup> Kuntaliitto 2.1.2019. Parhaimmillaan kuntia maassamme on vuosina 1942–1944 ollut jopa 603. Määrä on ollut viime vuosikymmeninä selvässä laskussa, sillä vielä vuosituhannen alussa kuntia oli noin puolet enemmän; ks. liitetaulukko.

nalla kunnat muodostavat siitä erillisen paikallishallinnon rakenteen, jonka puitteissa merkittävä osa julkisista palveluista järjestetään. Käytännössä kunnat vastaavat useiden julkisten hyvinvointipalvelujen, kuten koulutuksen, päivähoidon ja sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä, minkä ohella niillä on *kunnalliseen itsehallintoon*<sup>3</sup> perustuva oikeus ottaa hoitaakseen myös muita tehtäviä.

Perustuslain 121 § 2 mom. mukaan: ”[k]untien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla”. Tehtävien osalta sääntely toteutetaan teknisesti pääsääntöisesti *erityisen toimialan* osalta kutakin tehtävää koskevan erityislainsäädännön avulla, ellei kyse ole kunnan *yleiseen toimialaan* kuuluvasta asiasta.<sup>4</sup> Sen sijaan kuntien hallinnon yleiset perusteet on koottu pääosin kuntalakiin (410/2015). Kuntalaki on luonteeltaan *yleislaki*, jonka ”tarkoituksena on luoda edellytykset kunnan asukkaiden itsehallinnon sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiseksi kunnan toiminnassa. Lain tarkoituksena on myös edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä” (kuntalaki 1 § 1 mom.).

Kuntalakiä sovelletaan sen 2 § (1484/2016) 1 mom. mukaan ”kunnan hallinnon ja talouden järjestämiseen sekä 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kunnan toimintaan”, ellei lailla toisin säädetä. Kunnan hallinnon ja talouden järjestämisen osalta tavoitteena on ollut mahdollisimman kattava sääntely siten, ettei erityislaeissa olisi tarvetta (tai edes tulisi) antaa täydentäviä säännöksiä näistä kokonaisuuksista.<sup>5</sup> Kyse on ollut tietoisesta linjauksesta, sillä aikaisemmin kunnan hallintoon ja talouteen liittyviä normeja on laajemminkin ollut myös erityislaeissa.<sup>6</sup>

Soveltamisalasäännöksessä viitataan kunnan hallinnon ja talouden järjestämisen ohella myös sisäisesti lain 6 § 2 mom. tarkoittamaan ”kunnan toimintaan”. Kyseisen säännöksen mukaan ”[k]unnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen

---

<sup>3</sup> Kunnallisesta itsehallinnosta ks. esim. *Mutanen* 2017 s. 23 ss., *Mutanen Edilex* 23/2017, *Matikainen* 2014 s. 22–23 ja *Harjula – Prättälä* 2015 s. 5–8.

<sup>4</sup> Ks. kunnan yleisestä ja erityisestä toimialasta esim. *Harjula – Prättälä* 2015 s. 161 ss.

<sup>5</sup> HE 268/2014 vp s. 9/I, 135/II ja 255/I.

<sup>6</sup> Edelleenkin esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 21 §:ssä puututaan kunnan toimielinrakenteeseen edellyttämällä sitä, ettei *kunnan rakennusvalvontaviranomainen* ole kunnanhallitus. Samalla tavalla kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain (64/1986) 5 § (1013/1996) edellyttää, ettei *kunnan ympäristönsuojeluviranomaisena* toimi kunnanhallitus. Vastaava tilanne on ollut voimassa myös yksityisistä teistä annetun lain (358/1962) 6 a §:ssä (1079/2000), jonka mukaan kunnanhallitus ei ole voinut toimia *tielautakuntana* tai muuna monijäsenisenä toimielimenä. Tältä osin on kuitenkin muistettava, että vuoden 2019 alusta voimaan tullut yksityistielaki (560/2018) lakkauttaa vanhan lain tarkoittamat tielautakunnat vuoden 2019 lopussa (yksityistielaki 95 §). Valmistelen parhaillaan tarkempaa esitystä koskien kunnan hallinnon järjestämistä, jossa näitä kysymyksiä avataan tarkemmin.

perustuvan toiminnan”. Säännös ja itseasiassa koko käsite on kuntalaissa uusi.<sup>7</sup> Sen taustalla on ollut tarve huomioida kuntien toiminnan muuttuminen yhä monimuotoisemmaksi.<sup>8</sup> Kyse onkin ollut ikään kuin kokonaisvaltaisemman näkökulman omaksumisesta ja siirtämisestä muun muassa kuntien johtamiseen.<sup>9</sup>

Kuntalain esitöiden mukaan kuntalain 6 § 2 mom. säätämisen tarkoituksena on ollut ohjata kuntia tiedostamaan edellä mainittu muutos ja tukea kuntia ottamaan ”kokonaisuus hallitun”. Säännöstä ei kuitenkaan ole ollut tarkoitettu erityislainsäädäntöä syrjäyttäväksi ja hallituksen esityksessä sitä onkin luonnehdittu ”informatiiviseksi”,<sup>10</sup> huolimatta siitä, että varsinaisessa kuntalain 2 § 1 mom. soveltamisalasäännöksessä tämän yleislain soveltaminen on säädetty kattamaan koko ”kunnan toiminta”, ei siis aiemman kuntalain (365/1995) 3 § 1 mom. (81/2002) mukaisesti vain kunnan hallintoa.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) antoi joulukuussa 2018 ratkaisun koskien kunnan asiakirjajulkisuutta. Tuossa vuosikirjapäätöksessään 2018:164 se linjasi julkisuuslakia sovellettavan lain 4 § 1 mom. 4 k. tarkoittamassa kunnan viranomaisessa myös silloin kun kyse on kuntalain 46 §:n tarkoittamasta omistajaohjauksesta.<sup>11</sup> Ratkaisussaan tuomioistuimet käsitelivät nimenomaan ”kunnan toiminta” -käsitettä ja sen vaikutusta julkisuuteen. Erityisesti asiaa alempana oikeusasteena käsitelleen hallinto-oikeuden argumentaatiossa kyseinen käsite ja kuntalain 2 § 1 mom. soveltamisalasäännös oli argumentaation keskiössä. Palaan tähän tarkemmin hieman alempana.

Informatiiviseksi tarkoitettu käsite ei siten välttämättä lopulta olekaan vain informatiivinen, vaan sillä vähintäänkin *voi olla* normatiivisia ulottuvuuksia. Vaikka KHO ei täysin hyväksynyt hallinto-oikeuden nähtävästi oikeuskirjallisuudesta<sup>12</sup> poimimaa – sinänsä perustuslain 12.2 §:n näkökulmasta loogista – ajatusta julkisuuslain soveltamisalan suorasta laajentamisesta kuntalain 6 § 1 mom. tarkoittamaan *kuntakonserniin*<sup>13</sup>, on ratkaisu selvä viittaus siihen, että kuntalain 2 § 1 mom. ja 6 § 2 mom. yhteisvaikutus näyttäisi edellyttävän ”kunnan toiminta” -käsitteen merkityksen aiempaa tarkempaa huomiointia kunnissa. Tämän havain-

---

<sup>7</sup> HE 268/2014 vp s. 137/II.

<sup>8</sup> Mts. s. 96/II.

<sup>9</sup> Mts. s. 71/II ja 83/II.

<sup>10</sup> Mts. s. 138/I.

<sup>11</sup> Tältä osin linja oli sama kuin tapauksessa KHO 2016:117, jossa vastaavasti todettiin, ettei eroa tehdä sen osalta onko asiakirjat toimitettu viranomaiselle julkisoikeudellisia vai yksityisoikeudellisia tarkoituksia varten.

<sup>12</sup> Esimerkiksi *Olli Mäenpää* on teoksessaan ’Julkisuusperiaate’ (2016 s. 132) esittänyt näkemyksensä, että koska ’kunnan toiminta’ käsittelee kuntakonserniin kuuluvat tytäryhteisöt ja koska julkisuuslakia sovelletaan kunnan toimintaan, tulisi sitä soveltaa myös kunnan tytäryhteisöihin. Ks. kuitenkin *Kirsi-Maria Halosen* (DL 1/2018 s. 67) Mäenpään tulkintaa kohtaan esittämä kritiikki.

<sup>13</sup> Kuntien *konsernistumisesta* ks. *Määttä* 2010, *Tammi* 2013 s. 31–33 ja *Ruohonen et al.* 2017 s. 1–4.

non johdosta on syytä tarkemmin eritellä mitä ”kunnan toiminta” -käsitteellä tarkoitetaan ja mitä oikeudellisia vaikutuksia sillä kuntien toimintaan on?<sup>14</sup>

Tältä osin kyse on keskustelun avauksesta, eikä tarkoituksena ole, että esitys vastaa kaikkiin niihin ”kunnan toiminta” -käsitteen ja kuntalain soveltamisalalajennuksen mukanaan tuomiin oikeudellisiin ongelmiin. Niinpä esimerkiksi säännöskohtaista soveltamisalanalyysiä ei tässä vaiheessa ole ollut tarkoituksenmukaistakaan tehdä. Jo teemaan liittyvän käsitteistön selventäminen ja yleisellä tasolla soveltamisalan tarkastelu ovat yksistään niin laajoja kysymyksiä, joiden alustava hahmottaminen avanee keskustelua niin hallinto- ja kuntaoikeustieteessä sekä kentällä. Tämän pohjalta tulevia tutkimustarpeita on mahdollista hahmottaa täsmällisemmin.

## 2 Kuntakonserni ja kunnan toiminta

### 2.1 Mikä on kuntakonserni?

Kuntalain 6 § 2 mom. mukaan ”kunnan toiminta” käsittää siis ensinnäkin kunnan ja kuntakonsernin toiminnan. Perinteisesti kunnat on mielletty viranomaisorganisaatioiksi, jotka korkeintaan ovat muodostaneet lakisääteisiä kuntayhtymiä hyvinvointipalvelujensa järjestämiseksi, so. tehtäviensä hoitamiseksi. Kuten *Kauko Heuru* on huomauttanut, on jokaisella oikeushenkilöllä normatiivisesti määrätty tehtäväkenttä, jonka puitteissa se toimii:<sup>15</sup> niin myös kunnalla. Meillä kunnat ovat vastanneet muun muassa opetus- ja varhaiskasvatuspalveluista, terveystalveluista, vanhus-, vammais- ja muista sosiaalihuollon palveluista, liikunta-, nuoriso- ja kulttuuripalveluista, kirjastoista, yhdyskuntapalveluista, elinkeinopalveluista sekä lukuisista muista joko niille säädetyistä (*erityinen toimiala*) tai kunnan itselleen ottamista (*yleinen toimiala*) tehtävistä. Joitain tehtäviä varten lainsäätäjät on ohjannut kuntia myös muodostamaan yhteistoimintaa. Tästä hyvänä esimerkkinä on vaikkapa erikoissairaanhoitolain (1062/1989) 3 § 1 mom.:ssa säädetty *pakkojäsenyys*<sup>16</sup> sairaanhoitopiirissä.

---

<sup>14</sup> Tunnistan tässä *analyttisen oikeustieteen* koulukunnan potentiaalisen kritiikin mahdolliseen *käsiteläinoppiin*. Käsitteiden mukaan kyse ei ole kuitenkaan siinä mielessä käsitteistä päätelemisestä, koska kuntalain 2 § 1 mom.:n soveltamisalasäännöksessä nimenomaan eksplisiittisesti viitataan siihen, että lakia sovelletaan ’kunnan toimintaan’. Näin ollen ainoa mahdollisuus on tutkia sovellettavien oikeusnormien sovellettavuutta vain ikään kuin sen ymmärtämisen kautta, mitä ”kunnan toiminta” -käsitteen piiriin kuuluu.

<sup>15</sup> *Heuru* 2001 s. 53.

<sup>16</sup> Pakkojäsenyyden ja sen lähikäsitteiden sisällöstä; ks. *Muukkonen* Edilex 4/2008 s. 4.

Kuntakonsernin ytimen voidaan katsoa koostuvan nimenomaan *perus- tai emokunnasta*, joka muodostuu kuntalain 3 §:n tarkoittamista *kunnan jäsenistä*<sup>17</sup>. Peruskunta on eräänlainen konsernin ”emoyhtiö” – mikäli vastaavuutta halutaan hakea yritysoikeuden käsitteistöstä (osakeyhtiölaki, 624/2006, 8 luku 12 §) – jonka tehtävänä on johtaa koko konsernin toimintaa. Kuntalain 6 § 1 mom. mukaan kuntakonserni määritellään siihen kuuluvien organien tunnistamisen avulla: ”Yhteisö, jossa kunnalla on kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettu määräysvalta, on kunnan tytäryhteisö. Kunta tytäryhteisöineen muodostaa kuntakonsernin. Mitä tässä laissa säädetään kunnan tytäryhteisöstä, sovelletaan myös kunnan määräysvaltaan kuuluvaan säätiöön”. Kirjanpitolain mainitun säännöksen mukaan taas määräysvalta muodostuu, mikäli emoyhtiö, tässä tapauksessa kunta, joko 1) omistaa yli puolet *kohdeyhteisön* äänivallasta tai 2) sillä on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö kohdeyhteisön hallituksen tai vastaavan elimen jäsenistä, taikka 3) käyttää tosiasiallista määräysvaltaa yhteisössä.<sup>18</sup>

Konserni siis koostuu yhteisöistä, jotka voisivat periaatteessa toimia samankin organisatorirakenteen puitteissa. Kuten yritys juridiikan puolella on todettu, perustuu konserniajattelu nimenomaan siihen, että emoyhtiöstä ja sen ”tyttärinä” muodostuu taloudellinen kokonaisuus, vaikka tytäryhtiöt olisivatkin itsenäisiä oikeushenkilöitä suhteessa emoyhtiöön.<sup>19</sup> Tässä suhteessa kuitenkin kuntakonsernin osalta on syytä huomata, että siinä missä liiketaloudelliset konsernit muodostuvat käytännössä ainoastaan taloudellista toimintaa harjoittavista yksiköistä, tekee kuntakonsernista erityisen se, että emo-oikeushenkilö<sup>20</sup> muodostuu useista viranomaisista. Näin ollen, vaikka osakeyhtiölain tarkoittama konserni voisi juridii- kan näkökulmasta ajallisesti milloin vain fuusioitua yhdeksi oikeushenkilöksi, ei vastaavaa mahdollisuutta kuntakonsernin osalta ole. Tähän toki vaikuttaa myös kuntalakiin sisältyvät yhtiöittämisvelvoitteet. Lisäksi kuntakonsernin erilaisuutta havainnollistaa kuntalain 6 § 1 mom. lisäys, jonka mukaan kirjanpitolain määritelmän lisäksi myös määräysvallassa olevat säätiöt kuuluvat konserniin, vaikka ne eivät yhteisöjä olekaan.<sup>21</sup>

Niin liiketaloudellinen kuin kuntakonsernikin liittyy siis vahvasti talouteen ja sen organisatoristen suhteiden sekä tilanteen kuvaamiseen. Liiketaloudellisen konsernin kohdalla tämä on luontevaa, koska niin emon kuin tytäryhtiöiden tulee osakeyhtiölain 1 luvun 5 §:n tuot-

---

<sup>17</sup> Kunnan jäseniä ovat 1) kunnan asukkaat, 2) kotipaikkaansa kunnassa pitävät yhteisöt ja säätiöt, sekä 3) maaomaisuuden haltijat ja omistajat.

<sup>18</sup> *Honkamäki et al.* 2016 s. 14.

<sup>19</sup> *Immonen – Nuolima* 2017 s. 25–26.

<sup>20</sup> Kunnan oikeushenkilöllisyydestä ks. *Muukkonen Edilex* 13/2017 s. 4–12.

<sup>21</sup> Ks. *Harjula – Prättälä* 2015 s. 158.

taa (taloudellista) voittoa omistajilleen, ellei yhtiöjärjestyksessä ole toisin määrätty. Sen sijaan kuntakonsernin osalta periaatteessa tilanteen tulisi olla toinen. Tähän myös *Pentti Meklin* on tuoreessa esityksessään kiinnittänyt huomiota. Hänen mukaansa näyttää nimitäin siltä, ettei kunnissa ole vielä täysin tiedostettu, mitä esimerkiksi 'kuntakonsernin kokonaisedulla'<sup>22</sup> tarkoitetaan ja mitä kunnan talousarvioon tulisi todellisuudessa konserniyhtiöiden tavoitteiksi kirjata.<sup>23</sup> Myöskään tytäryhteisöjen yhtiöjärjestyksiin tai vastaaviin harvoin on kirjattu muuta tarkoitusta kuin mitä osakeyhtiölain 1:5:ssä on säädetty.<sup>24</sup>

## 2.2 Mitä ovat kuntayhteisöt?

Kuntakonserni koostuu siis peruskunnasta ja konserniyhteisöistä. Konserniyhteisöille on olemassa edellä kerrottu tarkkakin määritelmä, mutta entä sitten kaikki muut kuntien omistamat yhteisöt? *Janne Ruohonen, Veikko Vahtera ja Seppo Penttilä* ovat käyttäneet näistä ehkä lain näkökulmasta suppeahkoa käsitettä *kuntayhtiö*. Kirjoittaessaan niistä he ovat määritelleet *omistajanäkökulmasta* kolmenlaisia kuntayhtiöitä. Tällaisia heidän mukaansa ovat yhden kunnan tai kuntayhtymän omistamat osakeyhtiöt, useiden kuntien tai kuntayhtymien omistamat osakeyhtiöt sekä kuntaomistajan tai -omistajien yhdessä muiden tahojen kanssa omistamat osakeyhtiöt.<sup>25</sup> Edelleen he ovat jaotelleet kuntayhtiöitä kirjanpitolain edellä mainitun määritelmän mukaan tytäryhtiöihin sekä kirjanpitolain 1 luvun 8 §:n määrittelemiin *osakkuusyhtiöihin*. Jälkimmäisillä tarkoitetaan sellaisia *omistusyhteisyrityksiä*, joissa kirjanpitovelvollinen, so. emoyhtiö (tässä: kunta), omistaa vähintään 20 prosenttia ja enintään 50 prosenttia äänivallasta (kirjanpitolaki 1 luku 8 § 1 k., 1620/2015).<sup>26</sup> Edelleen Ruohonen kumppaneineen toteaa kuntayhtiöitä olevan myös sellaiset yhtiöt, joissa kunnan omistusosuus on alle 20 prosenttia, mikäli yhtiössä määräysvalta on yhdellä tai useammalla

---

<sup>22</sup> Kuntalain 47 § 1 mom. mukaan: "[o]mistajaohjauksella on huolehdittava siitä, että kunnan tytäryhteisön toiminnassa otetaan huomioon kuntakonsernin kokonaisuus". Sitä mitä kokonaisedulla tarkoitetaan, ei kuitenkaan ole juurikaan avattu. Kuntakonsernin kokonaisuuteen viitataan kuntalain esitöissä omistajaohjausta koskevien säännösten perustelujen yhteydessä (HE 268/2014 vp s. 103/I, s. 173/II-174/I ja s. 175/II-176/I), mutta selkää kuvaa käsitteen sisällöstä ei ole saatavissa, kuten myös *Harjula ja Prättälä* (2015 s. 375) toteavat. Heidän mukaansa tärkeintä on, että valtuustot ratkaisevat strategiassa kunnan pitkän aikavälin tahtotilan ja arvioivat sen pohjalta, että onko kunnan tarkoituksenmukaista omistaa jotain sellaista, jossa kunnan ja tytäryhteisön intressit eivät kohtaa.

<sup>23</sup> *Meklin* ARTTU2 8/2018 s. 19.

<sup>24</sup> Mts. passim., *Ruohonen et al.* 2017 s. 133 ja *Penttilä et al.* 2015 s. 77–84. *Seppo Penttilän* ym. (mts. s. 77–78) mukaan vain noin seitsemäsosassa viiden kaupunkikonsernin otantatarkastelussa yhtiöjärjestyksessä oli muita määritelmiä kuin voitontavoittelu.

<sup>25</sup> *Ruohonen et al.* 2017 s. 2.

<sup>26</sup> Moniportaisessa konsernissa osakkuusyrittysstatus voi täytyä myös yhteisomistuksilla, ks. kirjanpitolaki 1 luku 8 § 2 mom.

kunnalla tai kuntayhtymällä. Muussa tapauksessa kunta (tai kuntayhtymä) toimii *vähemmistöosakkeenomistajana* yhtiössä.<sup>27</sup>

Kysymys erisuuruudesta omistajuudesta tulee oleelliseksi, kun kuntayhtiössä on mukana useita kuntia. Tästä hyvänä esimerkkinä on esimerkiksi maakunnalliset tai seudulliset yhtiöt, joissa yksi tai muutama suurempi kunta omistavat joko yksin tai yhdessä konsernimääritelmän täyttävän osuuden tytäryhtiöstä ja joku toinen voi olla yhtiössä mukana kirjanpitolain 1 luvun 8 §:n tarkoittamalla tavalla osakkuusyhtiönä. Johtuen kuntien erilaisesta koosta, yhtiön omistajakunnassa voi olla mukana myös hyvinkin pienillä osuuksilla olevia kuntia, jolloin ne periaatteessa voivat täyttää *intressiyhteyden* siten, että omistuksen johdosta yhtiöstä muodostuu omistusyhteisyritys, vaikka omistusosuus olisikin alle 20 prosenttia.<sup>28</sup> Tällä voi taas olla merkitystä muun muassa konsernitilinpäätökseen sisällytettävillä tiedoilla.<sup>29</sup>

Ruohosen ja kumppanien hankkimien tietojen mukaan viime vuosina kuntayhtiöiden määrä näytti olleen lievässä laskussa ollen esimerkiksi vuosina 2013–2015 noin 1750–1850 yhtiötä.<sup>30</sup> Kuitenkin tuoreimpien tilastokeskuksesta saatujen tietojen mukaan kuntaomisteisten yhtiöiden määrä olisi vuosina 2016–2017 noussut jo yli 2100 yhtiöön, jotka työllistävät jo noin 25 000 henkilöä ja vaihtavat yli 10 miljardia euroa vuosittain.<sup>31</sup> Sinänsä kyseisten yhtiöiden jakautuminen toimialan perusteella ei näyttäisi poikkeavan aiemmin havaitusta: yli puolet yhtiöistä ovat kiinteistötoimialan yhtiöitä ja viidennes käytännössä joko energia- tai vesihuolto-yhtiöitä.<sup>32</sup> Kiinteistötoimialan yhtiöistä taas oletettavasti merkittävä osa on joko kiinteistöyhtiöitä, keskinäisiä kiinteistöyhtiöitä tai asunto-osakeyhtiöitä. Energiayhtiöiden piiriin kuuluu muun muassa sähkö- ja kaukolämpöliiketoimintaa.

Käytän itse laajempaa *kuntayhteisöjen* käsitettä ilmentämään koko kuntalain 6 § 1 mom. tarkoittamaa kokonaisuutta, johon osakeyhtiöiden lisäksi kuuluvat säännöksen tarkoittamal-

---

<sup>27</sup> Ruohonen et al. 2017 s. 2.

<sup>28</sup> Ks. HE 173/1997 vp s. 10/I.

<sup>29</sup> Leppiniemi – Kaisanlahti 2018 s. 285.

<sup>30</sup> Ruohonen et al. 2017 s. 11–12.

<sup>31</sup> Tilastokeskus: PX-Web Staffin > Yritykset > Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto > Yritysten tiedot oikeudellisten yksiköiden (y-tunnus) tietoihin perustuen > Yritykset toimialoittain ja omistajatyypin mukaan, 2013–2017. Huomaa tosin, että osasta – jopa merkittävistä työllistäjistä – ei ole saatavissa liikevaihtotietoa. Näin ollen esimerkiksi lähes 3 600 henkilöä työllistänyt hallinto- ja tukipalvelutoiminta ja 1250 henkilöä työllistänyt rakentaminen eivät ole mukana 10 miljardin liikevaihtosummassa. Lisäksi on syytä huomata, että moniportaisessa konsernirakenteessa kuntaomisteisuuteen suunnattu haku ei tuota tietoa kuin suoraan kuntien omistamista yhtiöistä. Mikäli kunnalla on erilaisia holding-yhtiöitä, voivat niiden omistamat yhtiöt jäädä katveeseen.

<sup>32</sup> Ibid. ja Ruohonen et al. 2017 s. 12 ja Penttilä et al. 2015 s. 21.



la tavalla ainakin sääntelyn kohteena myös säätiöt.<sup>33</sup> Samaisen käsitteen sisälle näyttäisivät päätyvän myös kuntayhtymät, jotka ovat kuitenkin eräänlaisia kuntakirjanpidollisia erityistapauksia (yhdistelyvaatimus konsernitilinpäätöksessä kuntien suhteellisten omistusosuuksien mukaisesti).<sup>34</sup> Sen sijaan epäselväksi voisi ensisilmäyksellä jäädä, miten tulisi suhtautua erilaisiin yhdistyslain (503/1989) 1 §:n tarkoittamiin *aatteellisiin yhdistyksiin*, jotka käytännössä ovat kunnan tosiasiallisessa määräysvallassa. Tältä osin kirjanpitolautakunnan kuntajaosto on kuitenkin tulkinnut yhdistysten olevan ”kunnan tytäryhteisön asemassa, jos sen sääntöjen -- taikka erillisen sopimuksen mukaan kunnalla on oikeus nimittää tai erottaa enemmistö yhdistyksen -- hallituksen tai vastaavan toimielimen jäsenistä taikka enemmistöllä sellaisen toimielimen jäsenistä, joka nimittää hallituksen (määräysvalta)”.<sup>35</sup> Tyypillisiä yhdistyksiä, joissa kunnilla perinteisesti on ollut määräysvalta, ovat olleet esimerkiksi erilaiset vanhainkoti- ja vanhustenpalveluyhdistykset, joita aikanaan perustettiin kuntaorganisaation ulkopuolelle rahoituskelpoisuuden parantamiseksi.

### 2.3 Kunnan toiminta

Laajasti ymmärrettävä kuntakonserni koostuu siis emokunnasta ja sen tytäryhteisöistä, määräysvallassa olevista säätiöistä sekä erityistapauksena kuntayhtymistä. Emokunnan sisällä, kuten myös kuntayhtymän sisällä taas voi olla erilaisia kuntalain 65 §:n tarkoittamia *liikelaitoksia*. Koska ne eivät ole emokunnasta tai kuntayhtymästä erillisiä, ei niitä myöskään pidetä tytäryhteisöinä. Kuntakonserniin ne luonnollisesti kuuluvat ja johtuen poikkeavasta statuksestaan, tulee niiden talous myös eriyttää kunnan tai kuntayhtymän muusta kirjanpidosta (kuntalaki 120 §).

Niin liikelaitokset, kuntayhtymät ja tytäryhteisöt sekä edellä mainitulla tavalla säätiöt ja myös joissain tapauksissa yhdistykset kuin myös laajemmin muu kuntalain 6 § 2 mom. tarkoitettu aktiviteetti sisältyy tämän esityksen mielenkiinnon kohteena olevaan ”kunnan toiminta” -käsitteeseen. Säännöksen mukaan: ”[k]unnan toiminta käsittää kunnan ja kuntakonsernin toiminnan lisäksi osallistumisen kuntien yhteistoimintaan sekä muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan”. Kuten jo edellä on todettu, on ”kunnan toiminta” kuntalain esitöiden mukaan ”kuntakonserni” -käsitettä laajempi kokonaisuus,

---

<sup>33</sup> Lisäksi ”yhteisö” -muoto kattaa näkemykseni mukaan paremmin myös muut yhteisömuodot, kuten vaikka osuuskuntalain (421/2013) tarkoittamat osuuskunnat, jotka sinänsä kuuluvat myös kirjanpitolain 1:5:n mukaiseen määritelmään, mikäli muutoin täyttävät mainitut vaatimukset.

<sup>34</sup> Ks. *Harjula – Prättälä* 2015 s. 158.

<sup>35</sup> Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje 2015 s. 7.

joka sisältää myös vähemmistöomistukset sekä kuntayhtymät ja erilaiset kuntalain 51 §:n (1484/2016) tarkoittamat *yhteiset toimielimet*, joissa kunnalla ei ole määrävää asemaa.

Niinpä se, kuuluuko joku kuntayhtymä tai yhteinen toimielin jo suoraan kuntakonserniin vai vasta 'kunnan toiminta' -käsitteen piiriin, riippuu jälleen siitä millainen määräysvalta kyseisellä kunnalla kuntayhtymässä tai yhteisessä toimielimessä on. Kuntayhtymien osalta on selvää, että kuntayhtymän kuntalain 56 §:n tarkoittaman perussopimuksen määräyksiin otetuilla äänivaltaleikkureilla on voitu käytännössä vaikuttaa siihen, ettei kuntayhtymä kuulu poikkeuksellisen suuren kuntaomistajan kuntakonserniin. Toisaalta tällä ei kuitenkaan olisi merkitystä kuntayhtymän kirjanpidolliselle käsittelylle kirjanpitolautakunnan kuntajaoston näkemyksen mukaisesti.<sup>36</sup> Sen sijaan mielenkiintoinen kysymys onkin se, voisiko äänivaltaleikkuri yhteisessä toimielimessä johtaa siihen, ettei yhteistä toimielintä tulisi käsitellä isäntäkunnan kuntakonserniin kuuluvana. Käsitelmäni mukaan tähän on vastattava yksiselitteisen kielteisesti, koska yhteinen toimielin on aina osa vastuukunnan organisaatiota.<sup>37</sup> Muiden toimintaan osallistuvien kuntien osalta kyse ei sen sijaan samasta syystä koskaan ole kuntakonserniin kuuluvasta toiminnasta, vaan nimenomaan 'kunnan toiminnan' -käsitteen sisään sijoittuvasta toiminnasta: kuntakonsernirakennetta ei voimassaolevan oikeuden mukaan voi muodostua kahden kunnan välille.

Kuntalakea koskevan hallituksen esityksen mukaan "kunnan toiminta" -käsitteeseen kuuluu siis myös muuta kuin kuntakonserniin ja julkisoikeudellisiin säännöksiin tai sopimukseen perustuvaa toimintaa. Käsite kattaa näiden ohella myös (yksityisoikeudelliseen) sopimukseen ja rahoitukseen perustuvan toiminnan. Kunnan toimintaa ovat näin ollen myös ostopalvelut, sopimusmallit, erilaiset rahoitus- ja tukimallit sekä verkostot ja kumppanuudet, joiden avulla kunta toteuttaa yleisiä ja erityisiä tehtäviään.<sup>38</sup> Kunnan toimintaa on siis käytännössä kaikki, mikä kuntaan liittyy.

Tämä on mielestäni mielenkiintoista, koska ainakin oma tutkimukseen tosin perustumaton tuntumani on, ettei tätä ole kunnissa toistaiseksi tiedostettu. Väitteen todistaminen edellyttäisi kuitenkin laajempaa kysely- tai empiiristä tutkimusta, jossa asiaa tarkasteltaisiin. Tässä yhteydessä tällaista osatutkimusta ei ole kuitenkaan mahdollista avata. Toinen tekijä mikä asiasta tekee erittäin mielenkiintoisen, on juuri KHO:n ratkaisussa 2018:164 käsitelty kanta "kunnan toiminta" -käsitteen oikeudellisiin vaikutuksiin. Koska kuntalain sääntelylogiikan

---

<sup>36</sup> Ks. HE 268/2014 vp s. 217/II.

<sup>37</sup> Mts. s. 38/II ja 39/I.

<sup>38</sup> Mts. s. 137/II. Näin esimerkiksi vaikkapa Suomen Kuntaliitto ry:n toiminta (rahoitusperustainen) on käsitteen piirissä. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) tarkoittama toiminta kuuluu 'kunnan toiminta' -käsitteen piiriin.

mukaisesti sitä sovelletaan myös lain 6 § 2 mom. määriteltyyn kunnan toimintaan – ellei lailla toisin säädetä – voi sillä, mitä käsitteen sisään katsotaan kuuluvaksi olla itseasiassa aika yllättäviäkin soveltamisvaikutuksia. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kuntalain tosiasiallinen soveltamisala on mahdollisesti todella paljon laajempi kuin mitä ehkä perinteisesti kunnallisoikeuden piirissä on ajateltu tai miten se kuntakentällä mielletään. Esimerkiksi *Heikki Harjulan* ja *Kari Prättälän* kommentaariteoksessa kysymystä ei soveltamisalaa koskevassa jaksossa tai muutoinkaan juuri käsitellä.<sup>39</sup> Toisaalta tämä on ollut ennen KHO:n ratkaisua luontevaa, koska kuntalain esitöissä lain 6 § 2 mom. on eksplisiittisesti määritelty nimenomaan informatiiviseksi. Nyt näyttää kuitenkin siltä, ettei se sitä välttämättä olekaan.

### 3 Kuntalain soveltamisalasta

#### 3.1 Hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden argumentaatio tapauksessa KHO 2018:164

**KHO 2018:164.** Kaupungille osoitettu asiakirjapyyntö koski muistioita, jotka oli laadittu kaupungin omistajaohjaustoiminnan ja siihen liittyvän sisäisen tarkastuksen yhteydessä. Muistioissa tarkastellut kysymykset liittyivät eräisiin kaupungin kokonaan omistaman osakeyhtiön eli kaupungin tytäryhteisön tekemiin palveluhankintoihin.

Julkisuuslain 4 §:n perusteella mainittua lakia ei sovelleta kunnan omistamiin yhtiöihin elleivät ne hoida julkista tehtävää ja käytä julkista valtaa. Kysymyksessä oleva kaupungin tytäryhteisö ei ollut sellainen julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen tai muu taho, jonka hallussa oleviin asiakirjoihin niitä siltä pyydettyä sovellettaisiin mainittua lakia.

Asiakirjoja ei kuitenkaan ollut pyydetty sanotulta tytäryhteisöltä vaan kaupungilta, jonka hallussa pyydettyt muistiot olivat. Kunta toimii viranomaisen ominaisuudessa siinäkin yhteydessä, kun se harjoittaa omistajaohjaustoimintaa ja ryhtyy tähän liittyen sisäiseen tarkastustoimintaan. Näin ollen asiakirjapyyntöissä tarkoitettujen muistiot kuuluivat julkisuuslain soveltamisalan piiriin, vaikka ne sisälsivätkin kaupungin tytäryhteisöä koskevia tietoja.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki) 4 ja 5 §

Vuosikirjapäätös KHO 2018:164 näyttää ensisilmäyksellä merkittävältä käännekohdalta siinä, mikä kuntalain tosiasiallinen soveltamisala kunnan toimintaan on. Kuten jo edellä toin esiin, korkein hallinto-oikeus ei täysin yhtynyt hallinto-oikeuden asiassa hahmottelemaan argumentaatioon, mutta toisaalta se ei pääosin lähtenyt sitä kumoamaan ja pysytti päätöksen nimenomaan viittaamalla hallinto-oikeuden asiassa soveltamiin oikeusohjei-

---

<sup>39</sup> Ks. *Harjula – Prättälä* 2015 s. 144.

siin. Jos tuomioistuinten näkemyseron tiivistää, näyttää siltä, että korkein hallinto-oikeus katsoi hallinto-oikeuden menneen hieman liian pitkälle siinä, kun se lähti kuntalain 2 § 1 mom. ja 6 § 2 mom. nojalla laajentamaan julkisuuslain soveltamisalaa kunnan tytäryhtiöihin, vaikka julkisuuslain 4 § 2 mom. eksplisiittisesti rajaa ne soveltamisalan ulkopuolelle, mikäli kyse ei ole julkista tehtävää hoitavasta yhteisöstä. Tällöinkin soveltamisalan piiriin kuuluisivat vain ne tilanteet, jossa julkista tehtävää hoitava organisaatio käyttää julkista valtaa.<sup>40</sup>

Tapauksessa hallinto-oikeuden logiikka tuntuu ensisilmäyksellä järkevältä. Osana ratkaisuun se totesi seuraavaa:

”Kunta ja sen tytäryhteisöt muodostavat kuntakonsernin. Kuntalain edellä selostettujen 2 §:n ja 6 §:n perusteella kuntakonsernin toiminta on kunnan toimintaa, johon sovelletaan kuntalakia. Koska julkisuuslakia sovelletaan kunnan toimintaan, julkisuuslakia sovelletaan myös kuntakonsernin toimielimiin ja toimintaan. Kunnan konsernijohtoon sovelletaan julkisuuslakia myös silloin, kun se ohjaa ja valvoo kuntakonsernia ja sen tytäryhteisöjä. Kuntalain konsernijohtoon kuuluvat kunnanhallitus, kunnanjohtaja tai pormestari ja muut johtosäännössä määrätyt kunnan viranomaiset. Koska julkisuuslakia sovelletaan kunnan toimintaan, on perusteltua pitää lähtökohdana julkisuuslain soveltamista myös kunnan tytäryhteisön toimintaan. Tytäryhteisöt eivät siten jää julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle”.<sup>41</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan asia ei kuitenkaan ollut näin selvä, vaan se päättyi toteamaan seuraavaa:

”Julkisuuslain 4 §:n mukaan viranomaisilla tarkoitetaan mainitussa laissa muun ohella kunnallisia viranomaisia, kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajia sekä lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Julkisuuslakia ei siten sovelleta kunnan omistamiin yhtiöihin elleivät ne hoida julkista tehtävää ja käytä julkista valtaa. Kunnan tytäryhteisö X Oy ei siten ole sellainen julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen tai muu taho, jonka hallussa oleviin asiakirjoihin niitä siltä pyydettyä sovellettaisiin julkisuuslakia”.

---

<sup>40</sup> Laissa tehty soveltamisalarajaus voidaan toki kyseenalaistaa erityisesti, kun huomioidaan perustuslain 12 § 2 mom. ilmenevä julkisuusperiaate, perustuslain 124 §:stä ilmenevä *organisaationeutralisuuden* vaatimus sekä se, ettei asia ollut ennen nykyisen perustuslain hyväksymistä säädetyn julkisuuslain käsittelyssä perustuslakivaliokunnan tai hallintovaliokunnan mielenkiinnon kohteena vuonna 1999. Tuolloin kuntien konsernistumiskehitys ei myöskään ollut alkanut niin voimakkaasti kuin miltä se nyt näyttää. Tuomioistuinkäytännössä ei myöskään tietävästi ole käsitelty kyseisen soveltamisalarajauksen mahdollista perustuslain 106 §:n tarkoittamaa *ilmeistä* ristiriitaa perustuslain kanssa. Äkkiseltään kun voisi ajatella, että perustuslain 12 § 2 mom. turvatun julkisuusperiaatteen tulisi yhtiöittämis- ja ulkoistamistilanteissa koskea myös niitä asiakirjoja, joita koskeva päätöksenteko on aiemmin tehty kunnassa, mutta yhtiöittämisen tai ulkoistamisen seurauksena on siirtynyt yksityisoikeudellisen yhteisön käsiteltäväksi, jolloin luonnollinen tulkinta olisi nimenomaan uusien toimijoiden katsominen viranomaisiksi. Ks. organisaationeutralisuudesta tarkemmin Muukkonen Edilex 14/2012 s. 9–11.

<sup>41</sup> Näkemys oli siis jotakuinkin sama kuin, mitä *Mäenpää* (2016 s. 132) on esittänyt (vrt. *Halonen* DL 1/2018 s. 67).

Tämä näkemys ei kuitenkaan ollut riittävä kumoamaan hallinto-oikeuden ratkaisua, vaan KHO käytännössä päätyi samaan tosiasialliseen lopputulokseen hyväksymällä hallinto-oikeuden 'kunnan toiminta' -käsitteeseen perustuvan argumentaation toteamalla käytännössä julkisuuslain soveltamisalan piiriin kuuluvan kaikki konsernijohdon hallussa olevat tytäryhtiöiden asiakirjat (eli käytännössä myös tiedot), mikäli niihin ei voida osoittaa muuta laissa säädettyä salassapitoperustetta:

”Asiakirjoja ei nyt kuitenkaan ole pyydetty X Oy:ltä vaan kunnalta, jonka hallussa pyydetty muistiot ovat. Kunta toimii viranomaisen ominaisuudessa siinäkin yhteydessä, kun se harjoittaa omistajaohjaustoimintaa ja ryhtyy tähän liittyen sisäiseen tarkastustoimintaan. Näin ollen asiakirjapyynnön kohteena olevat muistiot kuuluvat lähtökohtaisesti julkisuuslain soveltamisalan piiriin, vaikka ne sisältävätkin muun ohella X Oy:tä koskevia tietoja”.

### 3.2 Ratio decidendi

KHO:n ratkaisu näyttää keskeisimmin muuttaneen sitä ajatusta, miten julkisuuslain 4 §:n soveltamisalasäännöstä tulee tosiasiallisesti tulkita<sup>42</sup>. Kun ehkä ainakin kunnissa on perinteisesti ajateltu julkisuuslain 4 § 2 mom. tarkoittavan sitä, että kunnan tytäryhtiöt ovat aina julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolella, mikäli ne eivät julkisia tehtäviä hoitaessaan käytä julkista valtaa,<sup>43</sup> viittaisi vuosikirjapäätös enemmän siihen, ettei soveltamisalasäännöksestä voikaan suoraan johtaa vastausta siihen ovatko tietyt asiakirjat julkisuuslain piirissä vai eivät. Soveltamisalasäännös nimittäin ottaa kantaa vain siihen, että tuleeko kyseistä lakia soveltaa kyseisessä organisaatiossa vai ei. Julkisuuslain oman systematiikan mukaisesti: pidetäänkö julkista tehtävää hoitavaa tytäryhteisöä viranomaisena vai ei, riippuu siitä käyttäkö se julkista valtaa. Perinteisesti päättelyketju on tarkoittanut sitä, että tytäryhteisön piirissä syntyneet asiakirjat eivät olisi lähes missään tapauksessa julkisuuslain piirissä, koska kyseinen tytäryhteisö ei itse julkisen vallan käytön ulkopuolella tulisi katsotuksi viran-

---

<sup>42</sup> Kyse ei ole suorasta vaikutuksesta julkisuuslain 4 § 2 mom. tulkintaan, vaan eräänlaisesta välillisestä vaikutuksesta, joka tosiasiallisesti näyttäisi johtavan julkisuuslain soveltamisalan ”tunkeutumiseen” myös tytäryhtiöiden piiriin.

<sup>43</sup> Ks. esim. *Halosen* (DL 1/2018 s. 52–53) kuvaama tulkinta Länsimetro Oy:n tapauksessa. Ks. myös KHO 21.8.2009 t. 1989, jossa eroteltiin yleisen edunvalvojan eri tehtäväroolien suhdetta julkisuuslain soveltamiseen.

omaiseksi.<sup>44</sup> Mutta asia ei siis näytä olevan niin: soveltamisalakysymys ei ratkaise yksittäisten asiakirjojen julkisuutta tai salassapitoa.<sup>45</sup>

Toinen keskeinen oikeusohje, joka KHO:n ratkaisusta on havaittavissa, on se, etteivät kunnan viranomaiset voi niin sanotusti mennä piiloon kyseisen soveltamisalasäännöksen taakse, kun asia koskee kuntalain 46 §:n tarkoittamaa omistajaohjausta tai kuntalain 6 § 1 mom. tarkoittamien kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen asiakirjoja. Sama pätee laajemmin kuntalain 6 § 2 mom. tarkoittamaan ”kunnan toiminta” -käsitteen piirissä syntyneisiin asiakirjoihin. Kunnan viranomainen on velvollinen julkisuuslain 4 § 1 mom. 4. kohdan ja kuntalain 2 § 1 mom. perusteella käsittelemään myös vaikkapa kunnan tytäryhteisön tai ostopalvelukumppanin kunnalle toimittaman ja kunnan hallussa olevaan asiakirjaan kohdistetun asiakirjapyynnön julkisuuslain mukaisesti, vaikka kyseiset organisaatiot eivät itsessään olisi soveltamisalan piirissä.

Asiassa on lisäksi syytä huomata se, että julkisuuslain soveltaminen ei välttämättä rajaudu edes tytäryhteisöjen tai ostopalvelukumppanien viranomaiselle toimittamiin asiakirjoihin, vaan myös näiden hallussa olevat asiakirjat voivat olla viranomaisen asiakirjoja ja sitä kautta julkisuuslain piirissä. Julkisuuslain 5 § 2 mom. mukaan nimittäin myös toimeksiantosuhteeseen perustuen laaditut tai viranomaisen ulkopuoliselle organisaatiolle tehtävän suorittamista toimitetut asiakirjat ovat viranomaisen asiakirjoja. Julkisuuslain esitöiden mukaan toimeksiannolla viitataan tilanteisiin, joissa viranomaiselle kuuluvan tehtävän suorittaa sopimukseen perustuen viranomaiseen kuulumaton yksilö tai organisaatio.<sup>46</sup> Esitöissä esimerkiksi on nostettu kuntien mahdollisuus hankkia tehtäviensä toteutus, so. tuotanto, muilta palveluntarjoajilta.<sup>47</sup> Näin ollen tytäryhtiön tai ostopalvelukumppanin hallussa olevat asiakirjat eivät julkisuuslain näkökulmasta olekaan niiden, vaan kunnan viranomaisen asiakirjoja, jotka vain toimeksiantosuhteesta johtuen ovat näiden hallussa.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Ks. vastakkaisesta esim. KHO 2003:57, jossa todettiin asianosaisella olevan oikeus saada tietoonsa eläkevakuutusyhtiöiden asiantuntijalääkäreiden nimet, koska eläkevakuutusyhtiö käytti julkista valtaa hoitaessaan julkisia tehtäviä, josta taas aiheutui sen kuuluminen näiden tehtävien osalta julkisuuslain soveltamisalan piiriin (julkisuuslaki 4 § 2 mom.).

<sup>45</sup> Oikeustieteellisesti arvioituna tämä ei ehkä ole kovinkaan suuri muutos siihen peruslähtökohtaan, että julkisuuslakia sovelletaan sen 5 §:n tarkoittamiin viranomaisen asiakirjoihin ja sille toimitettuihin asiakirjoihin. Kunnissa on kuitenkin ajateltu, että koska tytäryhtiöt eivät julkisuuslain 4 § 2 mom. johdosta ole julkisuuslain soveltamisalan sisällä, ei myöskään muissa yhteyksissä niiden asiakirjat voi tulla julkisuuslain piiriin.

<sup>46</sup> HE 30/1998 vp s. 55/II.

<sup>47</sup> Mts. s. 56/I.

<sup>48</sup> Samaa mieltä on myös Mäenpää 2016 s. 75. Koska kyse on viranomaisten asiakirjoista, tulee kunnan viranomaisten olla selvillä myös näistä asiakirjoista. Ks. myös KHO 2010:61, jossa kyse oli tilanteesta, jossa kehitysvammaishuollon kuntayhtymä oli kieltäytynyt antamasta asiakkaansa kotikunnan lautakunnalle tietoja asiakkaasta. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan lautakunta oli asianosaisen asemassa, jolloin sillä oli

Tytäryhteisöissä ja esimerkiksi ostopalvelukumppanien hallussa olevien viranomaisten asiakirjojen määrä saattaa olla itse asiassa yllättävän suuri. Jos esitöiden esittämällä tavalla viranomaisten asiakirjoiksi katsotaan kaikki viranomaiselle kuuluvien tehtävien suorittamisesta erillisen sopimuksen perusteella syntyvät asiakirjat, tarkoittaa se sitä, että viranomaisen asiakirjoja ovat esimerkiksi kaikki ulkoistettujen terveystalvelujen tuottamisen piirissä syntyvät asiakirjat. Kyse on kunnalle, ellei se ole kuntalain 7 §:n tarkoittamalla tavalla siirtänyt järjestämisvastuuta toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle, kuuluvasta tehtävästä, jonka tuottamisesta vastaa sopimukseen perustuen kuntalain 9 §:n tarkoittamalla tavalla muu palveluntuottaja. Julkisuuslain esitöiden mukaan ostopalvelujen lisääntyvän käytön ei ole ollut tarkoitus johtaa perustuslain 12 § 2 mom. ja julkisuuslain 1 §:ssä turvattun julkisuusperiaatteen kaventumiseen.<sup>49</sup> Tästä näkökulmasta olisi epäjohdonmukaista tulkita asiaa muulla kuin perusoikeusmyönteisellä tavalla.

Mutta ovatko sitten kaikkien tytäryhteisöjen kaikki asiakirjat kuitenkin julkisuuslain soveltamisalan piirissä huolimatta siitä, ettei niitä pääsääntöisesti pidetä viranomaisina julkisuuslain 4 § 2 mom. perusteella? Kysymystä voidaan lähestyä tarkastelemalla mistä tytäryhteisöjen toiminnassa on kyse. Tässä yhteydessä on huomattava, että 'kunnan toimintaa' voi olla vain kunnan tehtävien – joko yleis- tai erityistoimialan – hoitaminen. Kunta ei siten voi hoitaa sellaisia tehtäviä, joiden ei voida katsoa kuuluvan sen toimialaan. Kunta ei näin ollen voi esimerkiksi hankkia sellaisia palveluja tai avustaa sellaista toimintaa, joka ei kunnalle kuulu. Erityistoimialan osalta tehtävien soveliaisuus ratkaistaan lainsäädäntöprosessissa, joten näiden osalta ei pitäisi olla ongelmaa. Sen sijaan yleisen toimialan osalta kunnallista itsehallintoa on kuitenkin rajoitettu: Harjula ja Prättälä puhuvat *toimialaopista*, johon sisältyvät ”yleisen toimialan määräytymisen periaatteet ohjaavat ja rajoittavat lähinnä sitä, mitä tehtäviä kunta voi ottaa hoitaakseen”.<sup>50</sup> Kaikkea maan ja taivaan väliltä ei siten hyväksytäkään kunnan toiminnaksi.

Kuntakonserniin kuuluvat tytäryhteisöt on perustettu esimerkiksi osakeyhtiölain 2 luvun 1 §:n tarkoittamalla perustamissopimuksella, johon on tullut liittää lain 2 luvun 3 §:n tarkoittama yhtiöjärjestys.<sup>51</sup> Kuntayhteisöjen osalta perustajana on voinut olla yksin kunta, tai

---

oikeus tietoihin palvelupäätöstensä pohjaksi, erityisesti kun se oli saman salassapidon piirissä kuin kuntayhtymä.

<sup>49</sup> HE 30/1998 vp s. 56/I.

<sup>50</sup> *Harjula – Prättälä* 2015 s. 163.

<sup>51</sup> Nämä tiedot ovat suoraan julkisia yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 16 § 1 mom. (464/2017) perusteella, koska ne ovat lain 10 §:n ja kaupparekisterilain (129/1979) tarkoittamia perus(tamis)ilmoituksen sisältämiä tietoja. Myös kaikki muutokset tiedoissa tulee viivytyksettä ilmoittaa kaupparekisteriin (kaupparekisterilaki 14 § 1 mom., 245/2001).

esimerkiksi jos kyse on ollut yhdistyslain tarkoittamasta yhdistyksestä, on kunnan ohella mukana täytynyt olla myös muita jäseniä (yhdistyslaki 7 §) tai osakeyhtiön tapauksessa niitä on *voanut* olla. Kun yhteisö on perustettu esimerkiksi vesihuoltolain (119/2001) 3 § (681/2014) 1 mom. 3 kohdan tarkoittamaksi vesihuoltolaitokseksi, on käytännössä kunta osoittanut kyseisen tytäryhteisön tehtäväksi aiemmin itselleen kuuluneen tehtävän. Vastavasti esimerkiksi yleistoimialan piiriin kuuluva elinkeinoneuvonta tai laajemmin elinvoimapaalvelu on usein yhtiöitettyä.

Pääsääntöisesti perustettavien tytäryhteisöjen kanssa tehdään erilliset palvelutuotantosopimukset, mutta itse yhteisötkin ovat oikeudelliselta luonteeltaan sopimuksia. Kyse on siis kuntalain esitöiden tarkoittamasta erilliseen sopimukseen perustuvasta siirrosta pääsääntöisesti jo pelkän omistussuhteen perusteella – erityisesti jos yhteisöllä ei ole muita omistajia tai jäseniä kuin kunta. Tällöin sopimuksen voi nimittäin katsoa syntyneen hiljaisesti tai suullisesti, vaikka sitä ei kunnan hallinnon lähtökohtaisen kirjallisessa muodossa toimimisen näkökulmasta suosittavana voida pitääkään.

Tytäryhteisön toiminta ei olisi kunnan tehtävien, joko yleisen tai erityisen toimialan, mukaista, ellei näin tapahtuisi. Tytäryhteisön toiminnalla tulee olla yhteys kunnan tehtäviin ja toimialaan. Jälkimmäistä voidaan pitää erittäin merkityksellisenä, sillä jos kunta esimerkiksi haluaisi ryhtyä pyörittämään parturi-kampaamoja tai avoimilla markkinoilla toimivaa anniskeluliikettä, ei se todennäköisesti olisi kunnan yleiseen toimialaan kuuluvaa toimintaa. Tästä voidaan päätellä, että todennäköisesti nykyisin kuntien omistamat tytäryhteisöt harjoittavat kunnan yleisen toimialan mukaista toimintaa,<sup>52</sup> vaikka sinänsä tosiasioista ei normeja voikaan johtaa.

Kunnan tytäryhteisöjen ja laajemmin ”kunnan toiminta” -käsitteen piiriin kuuluvan toiminnan on näin ollen aina oltava kunnan tehtävien toteuttamista. Jos näin ei olisi, joutuisi kunta luopumaan kyseisestä toiminnasta yleisen ja erityisen toimialansa ulkopuolisena toimintana. Koska näin on, tarkoittaa se myös sitä, että käytännössä kaikki kuntakonsernin ja ”kunnan toiminta” -käsitteen piiriin kuuluvassa toiminnassa syntyvät asiakirjat ovat julkisuuslain 5 § 2 mom. tarkoittamia viranomaisen asiakirjoja juuri näiden sopimuksenvaraisten toimeksiantojen perusteella. Käytännössä tämä taas tarkoittaa sitä, että kaikki ”kunnan toiminta” -käsitteen piirissä tuotettu asiakirja-aineisto on sellaista, joka tulee kunnan toimivaltaisessa viranomaisessa käsitellä julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvana asiana huolimatta siitä, ettei näitä yhteisöjä katsota viranomaisiksi julkisuuslain 4 § 2 mom. nojalla.

---

<sup>52</sup> Kunnan yleistä toimialaa koskevasta oikeuskäytännöstä ks. *Harjula – Prättälä* 2015 s. 163–176.



Miten sitten kunnan viranomaisen tulee toimia, jos sille osoitetaan asiakirjapyyntö, joka koskee sellaista asiakirjaa, joka ei fyysisesti ole kyseisen viranomaisen hallussa, mutta joka saattaa olla muualla kuntakonsernissa tai ”kunnan toiminta” -käsitteen piiriin kuuluvien organisaatioiden hallussa? Luonnollisesti selkein toimintanormi löytyy julkisuuslain 14 ja 15 §:stä. Toisaalta myös hallintolain (434/2003) 31 §:n mukaan viranomaisen on ”huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset”. Esitöiden mukaan tämä tarkoittaa sitä, että: ”Viranomaisen voisi hankkia selvityksiä itse viran puolesta toisilta viranomaisilta tai se voisi pyytää selvitystä asianosaiselta. Viranomaisen voisi myös pyytää ulkopuolista tahoa esittämään selvitystä. Selvitysten laajuus ja tarve tulisi harkita tapauskohtaisesti”.<sup>53</sup> Koska kaikki kuntalain 6 § 2 mom. tarkoittamassa toiminnassa syntynyt aineisto tulee edellä todetulla tavalla katsoa julkisuuslain piiriin kuuluvaksi, tarkoittaa se myös sitä, että kunnan viranomaisella on hallintolain selvittämis- tai huolehtimisvelvollisuus myös kuntakonsernissa tai laajemmin ’kunnan toiminta’ -käsitteen piirissä syntyneiden asiakirjojen osalta. Tässä yhteydessä on tosin huomattava, että mikäli asiakirja on toisen viranomaisen asiakirja, tulee julkisuuslain 15 §:n mukaisesti asiakirjapyyntö siirtää tälle viranomaiselle. Tytäryhteisölle sitä ei kuitenkaan voi siirtää, koska kyseessä ei ole viranomaisen, ellei asia koske julkisen vallan käyttöä.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kunnan viranomaisella on velvollisuus selvittää, onko kuntakonsernissa tai kuntalain 6 § 2 mom. tarkoittamassa toiminnassa, so. organisaatioissa niitä viranomaisen asiakirjoja, joihin kunnan viranomaiselle osoitettu asiakirjapyyntö on kohdistettu. Hallintolain 34 §:n mukaisesti viranomaisen on myös varattava asianosaiselle eli käytännössä tässä esimerkiksi tytäryhteisölle tilaisuus tulla kuulluksi. Asiaan liittyvien selvitysten tulee lähtökohtaisesti olla kirjallisia tai on varmistettava, että hallintolain 42 §:n edellyttämällä tavalla mahdolliset suulliset selvitykset tulevat asianmukaisesti kirjatuiksi. Asiakirjapyyntö on muutoin käsiteltävä julkisuuslain 14 §:n tarkoittamalla tavalla sekä varmistettava asian käsittelyn aikana, ovatko pyynnön kohteena olevat asiakirjat joko kokonaan tai osittain salassa pidettäviä.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> HE 72/2002 vp s. 93/I. Ks. myös *Mäenpää* 2003 s. 297 ja *Kulla* 2018 s. 233–238. Viranomaisella ei lähtökohtaisesti ole KHO 11.12.2015 t. 3614 mukaan velvollisuutta luoda uusia asiakirjoja tietopyyntöjen johdosta. Sen sijaan esimerkiksi ”tulostamisvelvollisuus” tietojärjestelmistä on.

<sup>54</sup> *Mäenpää* 2016 s. 266. Osajulkisuudesta ks. myös mts. s. 141. Huomaa, että uudella liikesalaisuuslailla (595/2018) on aiempaa tarkemmin määritelty sitä mitä tarkoitetaan julkisuuslain 24 § 1 mom. 17 k. (604/2018, julkisyhteisöjen liikesalaisuudet) ja 20 k. (604/2018, yksityiset liikesalaisuudet). Uusi sääntely todennäköisesti rajaa kunnan viranomaisten mahdollisuutta tulkita ’kunnan toiminta’ -käsitteen piirissä syntyneitä asiakirjoja salassa pidettäviksi näillä perusteilla. Toisaalta teemaan liittyy myös *Halosen* (DL 1/2018 s.

### 3.3 Kuntalain muiden säännösten soveltamisesta 'kunnan toimintaan'

Kuntalain 2 § 1 mom. ja 6 § 2 mom. eivät ole ainoita säännöksiä, joissa ”kunnan toiminta” -käsitettä käytetään. Kuten esitöistä käy ilmi, on kyse ollut laajemmasta muutoksesta, joka myös näkyy eri toiminnoissa. Jo lain tarkoitusta ilmaisevassa kuntalain 1 § 1 mom.:ssa tarkoitukseksi nimetään muiden ohella kunnan asukkaiden *osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien* toteutuminen nimenomaan ”kunnan toiminnassa”. Edelleen lain tarkoitukseksi määritellään myös suunnitelmallisuuden ja taloudellisen kestävyuden edistäminen jälleen nimenomaan ”kunnan toiminnassa”.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamista varten kuntalaissa on oma erityinen säännöksensä. Lain 22 § 1 mom. kunnan asukkaille ja palveluiden käyttäjille myönnetään oikeus osallistua ja vaikuttaa, jälleen kerran ”kunnan toimintaan”. Myös kuntalain 23 § 1 mom. aloiteoikeus kohdistuu ”kunnan toimintaan”. Loogisesti myös viestinnän osalta kunnalle asetettu velvollisuus kohdistuu kuntalain 29 § 1 mom. mukaisesti koko ”kunnan toimintaan”. Saman kokonaisajattelun mukaisesti kuntalain 109 §:n kohdistuessa koko ”kunnan toimintaan”, tulee viestintää ja tiedottamista tukevana toimena yleisestä tietoverkosta löytyä muun muassa kaikkien palvelujen maksut – olipa kyse sitten kunnan, tytäryhteisöjen tai kumppanien tuottamista palveluista.<sup>55</sup>

”Kunnan toiminnan” johtamisen näkökulmasta merkille pantavaa on se, että kuntalain 14 § 1 mom. mukaisesti valtuusto ei sittenkään vastaa vain (perus-)kunnasta, vaan koko ”kunnan toiminnasta”. Säännöksen 2 mom. 1 kohdan mukaan sen tehtävänä on päättää kuntastrategiasta, joka taas koskee kuntalain 37 § 1 mom. mukaan ”kunnan toiminnan” pitkän aikavälin tavoitteita. Strategia on siinä mielessä merkityksellinen, että kuntalain 38 § 1 mom. mukaan nimenomaan ”kunnan toimintaa” johdetaan sen mukaisesti. Käytännössä vastuu on säännöksen 2 mom. mukaisesti kunnanhallituksella,<sup>56</sup> kuten kuntalain 39 § 1 mom. 5 ja 6 kohdista ilmenevistä ”kunnan toiminnan” yhteensovittamista ja omistajaohjausta koskevista velvoitteista ilmenee. Omistajaohjauksen ja johtamisen näkökulmasta on syytä huomioida, että myös talousarvion oikeudellinen sitovuus koskee koko ”kunnan toimintaa”, joskin täs-

---

68–69) problematisointi kilpailuneutraliteetista, mikäli julkisomisteiset yhtiöt tulevat laajemmin julkisuuden piiriin.

<sup>55</sup> HE 268/2014 vp s. 251/I.

<sup>56</sup> Mielenkiintoista on, että kuntalain 38 § 2 mom. mukaan kunnanhallituksen johtamisvastuulla on 1) kunnan toiminta, 2) hallinto ja 3) talous. Sen sijaan samaisen säännöksen 3 mom. mukaan kunnanhallituksen alaisuudessa toimivan kunnanjohtajan johtamisvastuulla onkin 1) kunnan hallinnon, 2) taloudenhoidon ja 3) muun toiminnan johtaminen. Käsitteiden eroavaisuutta ei ole sen kummemmin esitöissä (HE 268/2014 vp s. 166/I) avattu, mutta kuntalain 48 § 1 mom. (konsernijohto) voi päätellä kunnanjohtajalla olevan rooli myös konsernin ja koko ”kunnan toiminnan” johtamisessa.

sä todennäköisesti tytäryhteisöjen esimerkiksi osakeyhtiölaista syntyvät velvoitteet saavat etusijan kuntalain 2 § 1 mom. tarkoittamalla tavalla (muualla lailla toisin säädetty).

## 4 Kohti demokraattisesti johdettua kunnan toimintaa

### 4.1 Kunta perusoikeuksien ja kuntastrategian toteuttajana

Yhteiskunta- ja oikeusjärjestyksemme perustavaa laatua olevana tehtävänä on ”turvata ihmisarvon loukkaamattomuus ja yksilön vapaus ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa” (perustuslaki 1 § 2 mom.).<sup>57</sup> Näiden keskeisten yhteiskunnallisten arvojen astetta konkreettisempaan muotoon ovat perus- ja ihmisoikeudet, joiden turvaamisesta vastaa julkinen valta (perustuslaki 22 §).<sup>58</sup> Tämän tarkoituksen toteuttamiseksi eri julkishallinnollisille organisaatioille on osoitettu erilaisia toimeksiantoja (tehtäviä), joiden primaaritarkoituksena aina on toteuttaa edellä perustuslain 1 § 2 mom. tarkoitettua tehtävää (*telos*). Tästä aiheutuu myös kunnille velvollisuus turvata, mahdollistaa ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista niiden toiminnan avulla.

Kunnalla on monissa asioissa vastuu omasta väestöstään ja alueestaan. Perustuslain 121 § 1 mom. johtuu, ettei Suomi voi toisaalta olla vain yksi kunta sekä se, että koko Suomen alue tulee olla ”kuntien peitossa”: perustuslaissa säädetty jakautuminen kuntiin ei muutoin toteudu.<sup>59</sup> Kuntalain 1 § 2 mom. mukaan: ”[k]unta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla”. Säännös on sisällöltään lähes sama kuin aiemman kuntalain 1 § 3 mom. ilmaistu – tosin sillä erotuksella, että aiemman ”pyrkimisen” sijaan on siirrytty velvoittavampaan ”edistää” muotoiluun. Vanhan kuntalain esitöiden asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen (silloin vielä edistämiseen pyrkimisellä) viitataan hyvinvointipalve-

---

<sup>57</sup> Muukkonen 2012 s. 69.

<sup>58</sup> Ks. myös HE 268/2014 vp s. 14.

<sup>59</sup> Ks. Muukkonen Edilex 13/2017 s. 4. Tätä kirjoittaessa eduskunta käsittelee parhaillaan sosiaali- ja terveys- sekä maakuntauudistusta, jonka seurauksena maahan olisi tarkoitus luoda maakuntahallinto. Maakuntahallinnosta ei ole täsmällisesti säädetty perustuslaissa, vaan sen perustuslainmukaisuuden pohjaksi on vedottu perustuslain 121 § 4 mom.:iin, jossa säädetään ”itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla”. Tämän säännöksen esitöissä maakuntiin on viitattu lähes sivulauseenomaisesti: ”[m]omentissa ilmaistaisiin siten mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti” (HE 1/1998 vp s. 176/II). Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Vihervuori on ilmaissut tähän tulkintaan liittyvän ongelmia ja hänen mukaansa maakuntahallinto tulisi toteuttaa ennemmin perustuslakia muuttamalla (Luukkanen 2016).

luihin, kun taas alueen elinvoimaisuuden edistämällä ympäristö- ja yhdyskuntakehitysvastuuseen (ml. asumisen ja elinkeinotoiminnan perusedellytysten järjestäminen).<sup>60</sup>

Hallinnolliset oikeudet, kuten julkisuusperiaate perusoikeutena, osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet sekä muun muassa vastuu ympäristöstä puoltavat sitä näkökulmaa, että edellisissä jaksoissa esiin nostetut säännökset, joissa ”kunnan toiminta” -käsitettä käytetään, tulkitaan mahdollisimman laajasti koskemaan aidosti koko ”kunnan toiminta” -käsitteen piiriin kuuluvaa ainesta. Tämä toki voi aiheuttaa ristiriitoja muun lainsäädännön kanssa, mutta tuolloin kuntalaki ei sen 2 § 1 mom. vuoksi sovelletakaan.<sup>61</sup> Toisaalta, kuten *Tapio Määttä* huomauttaa, ovat todelliset konfliktitilanteet lopulta hyvin harvinaisia.<sup>62</sup>

Perusoikeuksien ja kunnan kuntalain 1 § 2 mom. sisällytetyn tarkoituksen näkökulmasta uuden kuntalain linjaus siirtyä ikään kuin passiivisesta viranomaisesta aktiiviseksi fasilitaattoriksi tuo mukanaan lisän keskusteluun siitä, missä rajoissa kunta voi erilaisia valintoja tehdä. Uuden kuntalain 37 §:n mukaan kuntastrategioista on tullut pakollisia.<sup>63</sup> Kun vielä huomataan, että niiden luonne on selvästi muuttunut ”kaapissa pölyttyvästä paperista” johtamisen välineeksi, on sillä todellista vaikutusta siihen, miten kunnat todellisuudessa toimivat. Kuntalain 37 § 1 mom. ei myöskään rajaa kuntastrategiaa kohdistumaan vain kuntaan tai sen viranomaistehtäviin, vaan kyse on koko ”kunnan toimintaa” ohjaavasta asiakirjasta, jonka kanssa esimerkiksi ristiriitaisen talousarvion laatiminen on kielletty (kuntalaki 110 § 2 mom.).<sup>64</sup>

Kuntastrategian tulee perustua aina arvioon kunnan sen hetkisestä tilasta ja tuleviin muutoksiin toimintaympäristössä (kuntalaki 37 § 2 mom.). Ennen kaikkea kiinnostus kohdistuu

---

<sup>60</sup> HE 192/1994 vp s. 74/I.

<sup>61</sup> Tällaisia tilanteita voi liittyä esimerkiksi kuntalain 29 § 1 mom.:n viestintä- ja tiedottamissääntelyyn: mikäli kunnan palvelutarjoajana on esimerkiksi pörssi-yhtiö, sitoo sitä toisaalta myös arvopaperimarkkinalainsäädäntö (erit. arvopaperimarkkinalaki, 746/2012). Joskin myös tällaisessa tilanteessa kunnalla on velvollisuus kuntalain 29 § 1 mom.:n mukaisesti löytää arvopaperimarkkinalainsäädännön kanssa yhteensopivia tiedotustapoja, jotka kohdistuvat palveluihin.

<sup>62</sup> *Määttä* 2015 s. 327–329.

<sup>63</sup> Kuntalain esitöiden (HE 268/2014 vp s. passim.) näyttäisi vahvasti siltä, että kuntastrategia tulisi koota yhdeksi dokumentiksi.

<sup>64</sup> *Harjulan ja Prättälän* (2015 s. 325) mukaan kuntastrategia on poliittinen, ei-oikeudellisesti velvoittava asiakirja. Perusteena tälle on muun muassa se, ettei se ole valituskelpoinen. Toisaalta valituskelpoisuus lopulta riippuneen kuntastrategian sisällöstä. Mikäli sillä ratkaistaankin joku asia lopullisesti, on sen tältä osin oltava valituskelpoinen. Esimerkiksi jos kunta päättää valtuuston päätöksellä ulkoistaa jonkun toiminnon, on tämän päätöksen oltava muutoksenhakukelpoinen, tässä so. valituskelpoinen, koska muutoin tähän poliittiseen päätökseen ei enää ole mahdollisuutta hakea muutosta esimerkiksi hankintamenettelyssä. Kuntastrategian velvoittavuutta on kuitenkin vielä syytä tulevaisuudessa tutkimushankkeissa tarkastella enemmän, sillä esimerkiksi kunnan tilintarkastajalle kuntalain 123 § 1 mom. 1 kohdassa asetettu velvoite tarkastaa onko kunnan hallintoa hoidettu ”lain ja valtuuston päätösten mukaisesti” viittaa siihen, että jonkinasteista poliittista velvoittavuutta vahvempaa velvoittavuutta muun muassa kuntastrategialla on. Mikäli tilintarkastaja huomaa, ettei hallintoa ole noudatettu valtuuston päätösten, esimerkiksi siis kuntastrategian mukaisesti, tulee tämän – mikäli poikkeama on olennainen – ilmoittaa siitä tilintarkastuspöytäkirjassa kunnanhallitukselle (kuntalaki 123 § 3 mom.).

siihen, millaisia vaikutuksia näillä muutoksilla on kunnan tehtävien toteutumiseen tai voisi-ko ehkä sanoa tehtävistä selviytymiskykyyn. Koska kuntastrategiassa tulee myös ottaa huomioon lain 37 § 1 mom. säädetyt osa-alueet (asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, palvelujen järjestäminen ja tuottaminen, lakisääteiset palvelutavoitteet, omistajapolitiikka, henkilöstöpolitiikka, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä elinympäristön ja elinvoiman kehittäminen), tarkoittaa se sitä, että käytännössä valtuuston pitäisi strategiassa pystyä tunnistamaan nykytilan ja tulevaisuuden lisäksi myös sille asetetut velvoitteet sekä se, miten niitä koko ”kunnan toiminnassa” viedään eteenpäin. Hyvinvointipalvelujen osalta tämä tarkoittaa erityisesti asukkaiden perusoikeuksien toteutumisen varmistamista.

Kuten kuntalain esitöissä todetaan, on strategian tarkoituksena korostaa valtuuston vastuuta koko ”kunnan toiminnasta” niin toiminnan ohjaajana kuin konserniemona ja taloudesta vastaavana toimielimenä.<sup>65</sup> Valtuuston on näin ollen saatava päättää muun muassa siitä, miten palvelut järjestetään ja tuotetaan tai miten omistajapolitiikkaa harjoitetaan. Näiden linjausten pohjalta kunnanhallituksen ja kunnanjohtajan tehtävänä on viedä linjaukset käytäntöön.<sup>66</sup>

## 4.2 Tehtävien hoitamisen vaihtoehdot

Kuntastrategiassa on siis kuntalain 37 § 1 mom. 2 k. mukaan otettava kantaa palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kuntastrategiasta tulisi ilmetä käytännössä se, miten kyseisen kunnan vastuulla olevat palvelut aiotaan organisoida. Mahdollisuuksia on useita, mutta käytännössä kuntalain 8 ja 9 §:t ohjaavat järjestämistä ja tuottamista. Edellisen säännöksen 1 mom. mukaan järjestämisvastuu kunnalle osoitetuista tai sen itse itselleen ottamista tehtävistä voi olla joko sillä itsellään tai sopimukseen perustuen toisella kunnalla tai kuntayhtymällä. Mikäli lakisääteisesti kunta on velvoitettu yhteistoimintaan ja kyseinen kunta ei toimi isäntäkuntana, siirtyy järjestämisvastuu isäntäkunnalle tai kuntayhtymälle.<sup>67</sup> Tällöin rahoitusvastuu kuitenkin jää kyseiselle kunnalle omien kuntalaistensa osalta (kuntalaki 8 § 3 mom.).

Tuottamisesta on säädetty kuntalain 9 §:ssä, jonka mukaan lain 8 §:n tarkoittama järjestämisvastuullinen kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa palvelunsa itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palveluntarjoajalta (1 mom.). Harkintavalta on tällöin melko laaja,

---

<sup>65</sup> HE 268/2014 vp s. 165.

<sup>66</sup> Ks. mts. s. 121/I.

<sup>67</sup> Käänteisesti tämä tarkoittaa sitä, että kunnalla ei ole oikeutta ottaa asiaan myöskään kuntastrategiassaan kantaa, koska tehtävä ei kuulu kunnalle.

ellei sitten huomioida kuntalain 126 §:stä aiheutuvia *yhtiöittämisvelvollisuuksia* sekä sitä, ettei kuntalain 9 § 2 mom. mukaan *julkista hallintotehtävää* voida antaa muulle kuin viranomaiselle kuin silloin, kun siitä erikseen säädetään lailla. Näin ollen esimerkiksi vaikkapa *kunnanarkistoa* tai *kirjaamoa* ei voida ulkoistaa ilman lainsäätäjän toimia. Sen sijaan palvelutehtävien ulkoistaminen on kunnan omassa päätösvallassa, kunhan vain päätöksenteossa huomioidaan perustuslain 124 §:n vaatimukset.

Ulkoistaessaan tai yhtiöittäessään palvelujaan kunta ei kuitenkaan voi päästä eroon järjestämisvastuusta.<sup>68</sup> Käytännössä tämä siis tarkoittaa, että vaikka palveluntuotannosta vastaisi joku kunta -oikeushenkilön ulkopuolinen taho, on kyse viime kädessä aina ”kunnan toiminnasta”, ellei siis siirto ole johtunut lakisääteisestä yhteistoimintavelvoitteesta. Niinpä muun muassa tiedottamisvastuu, osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisvelvoite sekä edellä käsitelty päätösvalta asiakirjajulkisuudesta jää kuntaan.

### 4.3 Kansanvaltaisuuden työkalupakki

Kuntalain 15 § 1 mom. mukaan kunnan valtuusto valitaan kussakin kunnassa neljän vuoden välein toimitettavissa kuntavaaleissa. Yleisillä, välittömillä, salaisilla ja suhteellisilla vaaleilla on keskeinen sija perustuslain 121 § 1 mom. ja 2 §:stä ilmenevässä kansanvaltaisuuksissa. Demokratian ketju pidetään katkeamattomana sillä, että valtuusto on taas se, joka valitsee käytännössä kaikkiin muihin keskeisiin toimielimiin jäsenet (kuntalaki 14 § 2 mom. 10 k.) – joskin kunnan hallintosäännössä on voitu osoittaa vaikkapa kuntalain 30 § 2 mom. 3 kohdan tarkoittamien jaostojen jäsenten valinta toimielimelle, jonka jaostosta on kysymys.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Sama koskee palvelusetelien antamista.

<sup>69</sup> Ks. *Harjula – Prättälä* 2015 s. 296. Tämä kanta voidaan myös kyseenalaistaa, kun huomioidaan, että valtuuston tehtäväksi on säädetty jäsenten valitseminen toimielimiin, ellei jäljempänä kuntalaissa toisin säädetä. Edelleen kuntalain 32 § 2 mom.:ssa on säädetty kunnanhallituksen ja lautakuntien jäsenten valitsemisesta kesäkuussa pidettävässä valtuuston kokouksessa. Kun taas kuntalain 30 § 5 mom.:ssa säädetään jaostoon sovellettavan sitä mitä asianomaisesta toimielimestä säädetään, voisi ajatella, että myös jaostot tulisi valita kuntalain 32 § 2 mom. mukaisesti kesäkuun valtuustossa. Toisaalta laista ei näytä löytyvän mitään selkeää estettä sille, että valtuusto Harjulan ja Prättälän esittämällä tavalla delegoi jaostojen jäsenten valinnan toimielimelle varsinkin, kun kuntalain 32 § 1 mom. puhutaan mahdollisuudesta, jossa toimielin valitsee jaoston jäsenet. Kuitenkin tällöin huomioitavaksi tulee se, että kuntalain 31 § 1 mom. 3 kohdassa on erikseen todettu valtuustolla olevan mahdollisuus päättää, että johtokunnan jäsenet valitsee muu taho kuin valtuusto. Tässä yhteydessä ei puhuta jaostoista mitään. Asiassa ei myöskään tule sotkea ”asettaa” ja ”valitsee” käsitteitä, sillä toimielimen ”asettamisella” viitataan nimenomaan toimielimen, esimerkiksi juuri jaoston ”perustamiseen” hallintosäännöllä. Kunnanhallituksen, lautakuntien, valiokuntien ja johtokuntien jaostojen ”asettamisesta” vastaa aina valtuusto; ks. HE 268/2014 vp s. 160/II. Kysymyksen osalta näyttäisi perustellulta, että kuntalakiä täsmennettäisiin siten, että Harjulan ja Prättälän kanta kirjattaisiin eksplisiittisesti lakiin. Toiminnallisesti perusteltua se nimittäin on.

Valtuuston työkaluna kansanvaltaisuuden toteuttamisessa on kuntalain 90 §:ssä tarkoitettu hallintosääntö, jossa otetaan kantaa muun muassa kunnan viranomaisten toimivaltajakoon. Viranomaiset voivat olla joko monijäsenisiä toimielimiä (lautakunnat, valiokunnat, johtokunnat) tai yksihenkilöisiä viranhaltijoita. Merkittävä osa kunnan toimivallasta on voitu osoittaa yksihenkilöisille viranomaisille, joskin kuntalain 91 § 3 mom. johtuu, ettei täysin ilman toimielimiä kuntaa voida organisoida. Lisäksi kuntalain 30 § 1 mom. edellyttää kunnassa olevan valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta.<sup>70</sup> Sen sijaan kunnassa ei ole välttämätöntä olla yhtään niin sanottua substanssilautakuntaa, vaan nämä tehtävät voidaan keskittää kunnanhallitukselle kolmea, tulevaisuudessa kahta, poikkeamaa lukuun ottamatta, joihin on viitattu tämän esityksen alussa.

Kun kunta toimivaltajakoa organisaatioonsa osoittaa, on tarpeen, että tämä organisointumien tehdään kuntalain 37 §:ssä tarkoitetun kuntastrategian täytäntöönpanoa silmällä pitäen. Koska strategiassa tulee ottaa kantaa palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen, tarkoittaa se sitä, että hallintosääntöä hyväksyttäessä kunnalla pitäisi periaatteessa olla joku käsitys siitä, miten se palvelunsa aikoo järjestää ja tuottaa. Näin ollen hallintosäännössä voisi olla tarkoituksenmukaista osoittaa esimerkiksi tiettyjen ”kunnan toiminnan” piiriin kuuluvien tehtävien järjestämistä ja mahdollinen tosiasiallinen omistajaohjaus niille viranomaisille (tai antaa toimielimille delegointimahdollisuus), jotka todellisuudessa kyseisestä ”kunnan toiminnan” osasta vastaavat. Tämä ei kuitenkaan näyttäisi olevan mahdollista, koska kuntalain 39 § 1 mom. 6 kohdassa ”kunnan toiminnan” omistajaohjaus on säädetty kunnanhallituksen vastuulle. Näin ollen mahdollisuus osoittaa ”kunnan toiminnan” omistajaohjausta muille viranomaisille kuin kunnanhallitukselle näyttäisi rajautuvan vain kuntakonsernin omistajaohjaukseen, josta vastaa kuntalain 48 § 2 mom. mukaisesti konsernijohto. Kuntalain 48 § 1 mom. nojalla annetuilla hallintosäännön määräyksillä voidaan konsernijohtoon määrätä kuuluvaksi myös muita kuin kunnanhallitus ja kunnanjohtaja tai pormestari, jotka muodostavat konsernijohtoon suoraan lain perusteella.<sup>71</sup>

Keskeinen väline ohjata nimenomaan konsernin toimintaa on ovat kuntalain 14 § 2 mom. 4 kohdassa tarkoitettujen omistajaohjauksen periaatteet ja konserniohje sekä kuntalain 37 § 1 mom. tarkoittama kuntastrategiaan sisältyvä omistajapolitiikka. Konserniohjeesta on säädetty erikseen kuntalain 47 §:ssä. Säännöksen 3 mom. mukaan konserniohjetta sovelletaan:

---

<sup>70</sup> Lisäksi vaalilaki (714/1998) edellyttää kunnassa olevan kunnan keskusvaalilautakunnan (vaalilaki 13 §) sekä muut vaalitoimielimet (vaalilaki 15 §, 361/2016).

<sup>71</sup> Tältä osin näyttäisi siltä, että perusteltua voisi olla laajentaa kuntalain 46–48 §:ien sääntelyä koskemaan koko ”kunnan toimintaa” pelkän omistus- tai jäsenperustaisen, lähinnä kuntakonsernien ja soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjauksen sijaan.

”kunnan tytäryhteisöjen sekä soveltuvin osin osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen”. Omistajaohjauksella taas tarkoitetaan: ”toimenpiteitä, joilla kunta omistajana tai jäsenenä myötävaikuttaa yhtiön ja muun yhteisön hallintoon ja toimintaan” (kuntalaki 46 § 1 mom.). Toimenpiteillä taas viitataan ”ainakin perustamissopimuksiin, yhtiöjärjestysmääräyksiin, muihin sopimuksiin, henkilövalintoihin, ohjeiden antamiseen kuntaa eri yhteisöissä edustaville henkilöille sekä muuhun kunnan määräysvallan käyttöön” (kuntalaki 46 § 2 mom.). Konserniohjeet eivät kuitenkaan sido kuntakonserniin kuuluvia yhteisöjä, ellei niiden yhtiöjärjestyksissä, säännöissä tai vastaavissa ole näin todettu tai yhteisön hallitus ei ole erikseen näin päättänyt.<sup>72</sup> Yhteisön, erityisesti liiketoimintaa harjoittavien yhtiöiden, johdon vastuiden näkökulmasta kaikkien kannalta turvallisinta lienee nimenomaan yhtiöjärjestyskirjauksen tekeminen hallituksen päätöksen sijaan.<sup>73</sup>

Konserniohjeella ei kuitenkaan ole mahdollista ohjata konsernin ulkopuolista (pl. soveltuvin osin osakkuusyhteisöt) toimintaa, vaikka se edellä kerrotulla tavalla yhtenä uuden kuntalain tavoitteena näyttää ollenkin. Toisaalta mitään estettä ei ole sille, etteikö kunta pyrkisi esimerkiksi hankinta- ja palvelusopimuksin sekä avustus- ja rahoituspäätöksin vaikuttamaan myös laajemmin ”kunnan toiminnan” piirissä olevien tahojen toimintaan. Tämä vaikuttaminen ei kuitenkaan saa olla epäasiallista, so. kunta ei saa esimerkiksi kytkeä hankintasopimukseen elinkeinopoliittisia velvoitteita (tontin osto ja tehtaanrakentaminen tai vastaava) palveluntarjoajille.

#### 4.4 Kuntakonsernin valinnat

Erityisenä nimenomaan kuntakonserniin sekä osakkuusyhteisöihin kohdistuvana työkaluna kunnilla on oikeus nimittää omia edustajiaan kyseisten yhteisöjen johtoelimiin, mikäli kunnan äänivalta siihen riittää. Kyseisten edustajien asema määräytyy kunkin oikeushenkilötyypin sääntelyn mukaan, eivätkä vaikkapa tytäryhtiön hallituksen jäsenet ole kuntalain 69 §:n tarkoittamia kunnan luottamushenkilöitä.<sup>74</sup> Toisaalta kuntalain 47 § 2 mom. edellyttää kunnalta tarkempaa harkintaa esimerkiksi yhtiökokoukselle nimitettäväksi esitettävistä henkilöistä. Säännöksen mukaan: ”[k]unnan tytäryhteisön hallituksen kokoonpanossa on otettava huomioon yhteisön toimialan edellyttämä riittävä talouden ja liiketoiminnan asian-

<sup>72</sup> Ks. HE 268/2014 vp s. 175–176.

<sup>73</sup> Tässä yhteydessä on syytä myös huomioda se, ettei omistaja (esimerkiksi kunnanhallitus) voi antaa suoraan yhtiön hallitusta velvoittavaa ’konserni- tai toimiohjetta’, vaan ohjaaminen voi tapahtua ainoastaan keskusteluin tai juridisesti sitovalla tavalla yhtiökokouksen kautta. Tällöin on syytä myös muistaa, että yhtiökokousedustajalle annettavat toimiohjeet ovat valituskelpoisia (KHO 1978 II A 38, KHO 2007:95; ks. myös Oka 21.3.2017 Dnro OKV/500/1/2017).

<sup>74</sup> Ks. HE 268/2014 vp s. 189/I.



tuntemus”. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kuhunkin tytäryhteisöön nimitettäväksi esitetävillä tulee kollektiivina olla riittävä yritystalouden ja kyseisen liiketoiminnan asiantuntemus, mikä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että mikäli yhdellä jäsenellä osaaminen on, niin muiden ei tarvitsisi omata mitään asiantuntemusta. Hallituksen jäsenillä tulisi nimittäin olla kyky itsenäiseen keskusteluun yhtiön johdon kanssa.<sup>75</sup>

Ketkä sitten voivat olla kuntakonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen tai ”kunnan toiminnan” piirissä olevien yhteisöjen hallinnossa? Koska kuntalakia sen 2 § 1 mom. mukaan, ellei lailla toisin säädetä, sovelletaan koko ’kunnan toimintaan’ voisi ajatella, että valittavien tulisi olla kunnan asukkaita. Koska kyseiset yhteisöjen johtoelinten jäsenet eivät kuitenkaan ole kunnan luottamushenkilöitä ja koska kuntalain 74 § 3 mom. mukaan jopa johtokuntatyypiseen kunnan toimielimeen on valittavissa myös muita kuin kunnan asukkaita, näyttäisi perustellulta todeta, ettei erityistä asuinpaikkavaatimusta ole. Teoriassa sellainen voitaisiin asettaa konserniohjeessa, mutta toisaalta se olisi todennäköisesti perustuslain 9 § 1 mom. vastainen. Sen sijaan muita, lähinnä edellä mainitusta kuntalain 47 § 2 mom.:sta kumpuavia kriteerejä yhteisöjen jäsenille on mahdollista konserniohjeella asettaa.<sup>76</sup> Itseasiassa kuntalain 47 § 4 mom. 6 kohta. jopa edellyttää kannanottamista kriteereihin.

Vaikka kunnilla on kunnalliseen itsehallintoon perustuen melko vapaat kädet määrittää, keitä yhteisöjen johtoelimiin valitaan, on näiden tehtävien täytössä kuitenkin huomioitava tietyt demokratian pelisäännöt. Lähtökohtana on, että myös yhteisöjen valinnat olisi syytä tehdä vaalituloksia kunnioittaen. Tälle perusteluna on se, että kyse on kuitenkin ”kunnan toiminnasta” ja sillä, että joku toiminto on yhtiötetty, ei pitäisi olla merkitystä sille, että kyse on kuitenkin asukkaiden itsehallintoon perustuvasta toiminnasta. Toisekseen kunnallisen itsehallinnon kanssa huonosti yhteensopiva on noudattaa osakeyhtiölain 6 luvun 11 §:n mukaista mallia, jossa yhtiön hallitukset valitaan toistaiseksi. Paremmin yhteensopivana voidaan pitää mallia, jossa viimeistään seuraavassa yhtiökokouksessa vaalikauden vaihtumisen jälkeen, hallituksen jäsenyydet ovat automaattisesti katkolla. Harkintavaltaa sen sijaan ei ole naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 4 a § (232/2005) soveltamisessa, mikäli kunta on yhtiössä enemmistönä. Tällöin yhteisön johtotai hallintoelimeen tulee valita tasapuolisesti sekä naisia että miehiä. Käytännössä vaatimus on hyvin lähellä 4 a § 1 mom.:ssa viranomaiselimiin asetettua 40 prosentin vähemmistökiintiötä: jotta tasapuolisuus toteutuu, se ei voi olla epätasapainoa eri sukupuolten välillä.

---

<sup>75</sup> Ks. Harjula – Prättälä 2015 s. 376–377.

<sup>76</sup> Ks. mts. s. 376.

## 5 Johtopäätös ja jatkotutkimustarpeet

Tämän esityksen tarkoituksena on ollut vastata kysymykseen siitä, mitä ”kunnan toiminta”-käsitteellä tarkoitetaan ja millaisia oikeudellisia vaikutuksia sillä kuntien toimintaan on. Suoritetun tutkimuksen perusteella näyttää siltä, että käsitteen omaksumisessa lainsäädäntöön kyse on ollut uudessa kuntalaissa tehdystä keskeisestä muutoksesta, jossa perinteisestä emo- tai peruskunta-ajattelusta on siirrytty kokonaisvaltaisempaan rakenteeseen. Konserttumiskehityksen ja ostopalvelujen lisääntymisen myötä lainsäätäjän tahtotilana on ollut eräällä tavalla palauttaa koko ”kunnan toiminta” julkisoikeudellisen sääntelyn piiriin sen sijaan, että erilaisilla yhtiöittämis- ja hankintaratkaisuuilla osa toiminnasta siirtyy muun muassa hallinnollisia perusoikeuksia koskevan sääntelyn ulkopuolelle.

Kuntalakea sovelletaan koko ”kunnan toimintaan”, ellei lailla ole toisin säädetty. Tätä ei tule tulkita siten, että *lex specialis* -metanormi tarkoittaisi sitä, että osakeyhtiölailla jokapaikassa järjestetyt tytäryhtiöt automaattisesti olisivat jotenkin epäloogisesti osakeyhtiölain ulkopuolella. Eivät tietenkään ole. Ennemminkin tarvitaan yhteensovittamista – juridista kirurgiaa – jossa lopulta tunnistetaan ne tosiasiallisesti ristiriidassa olevat säännökset tai pikemminkin normit sovitetaan yhteen, huomioiden erityisesti perusoikeusjärjestelmän asettamat vaatimukset. Niinpä esimerkiksi kunnan tytäryhtiön hallussa olevia, kunnan tehtävien hoidon johdosta syntyneitä asiakirjoja ei voida käsitellä vain osakeyhtiölain tai julkisuuslain 4 § 2 mom. soveltamisalarajoituksen kautta etenkin, jos asiakirjapyyntö on osoitettu kunnan viranomaiselle. Viime kädessä kunnan valtuusto on kuitenkin vastuussa kaikesta ”kunnan toiminnasta”. Sen tulee huolehtia myös koko ”kunnan toimintaa” koskevasta tiedottamisesta, asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien turvaamisesta sekä pitää huolta koko ”kunnan toiminnan” johtamisesta ja taloudesta.

Tässä esityksessä ei ole ollut mahdollisuutta tarkemmin tutkia, miten kunnat itse mieltävät, mitä säännöksiä ”kunnan toimintaan” tulee soveltaa. Tässä lainsäädäntötutkimus- tai yhteiskuntatieteellinen kuntatutkimustarve olisi osoitettavissa, jonka lisäksi toivon, että keskustelun avaus johtaa keskusteluun. Selkeämpiä lainopillisia – teoreettisia tai käytännöllisiä – tutkimustarpeita sen sijaan on havaittavissa muun muassa kunnan hallinnon, talouden ja sopimus- ja rahoitusperustaisen palvelutoiminnan järjestämiseen liittyvissä kysymyksissä. Toisaalta osin epäselväksi näyttää yksittäisten kuntalain säännösten osalta edelleen jäävän, mitä niiden konkreettinen soveltaminen vaikkapa tytäryhteisöihin tai määräysvallassa olevaan säätiöön tarkoittaa tai pitäisikö esimerkiksi kuntien täysin kuntalain 6 § 2 mom. tar-

koittamalla tavalla rahoittaman Suomen Kuntaliitto ry:n toiminnassa soveltaa vaikkapa hallinnon järjestämistä koskevia normeja siltä osin kun selvää normikonfliktia yhdistyslain tai muun lainsäädännön kanssa ei ole havaittavissa.

## Lähteet

Hallituksen esitys Eduskunnalle 192/1994 vp kuntalaiksi.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 173/1997 vp kirjanpitolaiksi sekä laeiksi osakeyhtiölain 11 ja 12 luvun ja osuuskuntalain 79 c §:n muuttamisesta.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 30/1998 vp laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 268/2014 vp kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Halonen, Kirsi-Maria: Julkisuus, kilpailuneutraliteetti ja julkisomisteiset yhtiöt. Defensor Legis 1/2018 s. 52–69.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Alma Talent -verkkojulkaisu 2015.

Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä. Helsinki 2001.

Honkamäki, Tuomas – Reponen, Marko – Mäkelä, Lotta – Pohjonen, Sari: Konsernitilinpäätöksen laadinta. Alma Talent -verkkojulkaisu 2016.

Immonen, Raimo – Nuolimaa, Risto: Osakeyhtiöoikeuden perusteet. Alma Talent -verkkojulkaisu 2017.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto: Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimisesta. Helsinki 2015.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Alma Talent -verkkojulkaisu 2018.

Kuntaliitto: Kaupunkien ja kuntien lukumäärät ja väestötiedot. Kuntaliiton verkkosivut 2.1.2019, <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat/luettu> 30.1.2019. Tekstissä viitatus liitetaulukon osoite: [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntien\\_ja\\_kaupunkien\\_lkm\\_1917-2018.xls](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntien_ja_kaupunkien_lkm_1917-2018.xls) /luettu 30.1.2019.

Leppiniemi, Jarmo – Kaisanlahti, Timo: Tilinpäätäjän käsikirja. Alma Talent -verkkojulkaisu 2018.

Luukkanen, Reima: KHO:n presidentti: Epäselvä maakuntauudistus ennakoi valitusruuhkaa. Pohjalainen 17.11.2016, <https://www.pohjalainen.fi/uutiset/maakunta/kho-n-presidentti-epaselva-maakuntauudistus-ennakoi-valitusruuhkaa-1.2163393> /luettu 31.1.2019.

Matikainen, Tanja: Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana. Helsinki 2014.

Meklin, Pentti: Tavoitteet kuntakonsernin kokonaisedun osoittajana. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja 8/2018.

Mutanen, Anu: Itsehallinto valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä julkishallinnon uudistuksessa – yhteistarkastelussa kuntien ja niitä suurempien alueiden itsehallinto. Edilex 23/2017.

Mutanen, Anu: 3.1 Itsehallinnon käsite perustana kunnallisen itsehallinnon suojalle. Teoksessa Oikarinen, Tommi – Voutilainen, Tomi – Mutanen, Anu – Muukkonen, Matti: Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa. Keuruu 2017 s. 23–35.

Muukkonen, Matti: Ylioppilaskunnan automaatio- ja pakkojäsenyyden perustuslainmukaisuus. Edilex 4/2008.

Muukkonen, Matti: Yhdistymisvapaus ja yhdistysoikeuden järjestelmä. Joensuu 2012.

Muukkonen, Matti: Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto. Edilex 14/2012.

Muukkonen, Matti: Ammattikorkeakoulun opiskelijat – kadotettu vai pelastettu? Edilex 24/2014.

Muukkonen, Matti: Kunta ja sen oikeudelliset suhteet. Edilex 13/2017.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Alma Talent -verkkojulkaisu 2003.

Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate. Alma Talent -verkkojulkaisu 2016.

Määttä, Juhani: Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen. Helsinki 2010.

Määttä, Tapio: Yleislain kunnioittamisen periaate lainvalmistelussa ja laintulkinnassa. Teoksessa Keinänen, Anssi – Kukkonen, Reima – Kilpeläinen, Mia: Oikeustieteiden moniotelija Matti Tolvanen 60 vuotta. Edita 2015 s. 309–329.

Penttilä, Seppo – Ruohonen, Janne – Uoti, Asko – Vahtera, Veikko: Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaallokossa. Sastamala 2015.

Ruohonen, Janne – Vahtera, Veikko – Penttilä, Seppo: Kuntayhtiö. Alma Talent -verkkojulkaisu 2017.

Tammi, Jari: 3 Kuntakonserni uudistuu. Teoksessa *Sandberg, Siv* (toim.): Kasuvat kuntakonsernit ja supistuvat hallinnot. Helsinki 2013.