

Matti Muukkonen

*HTT, YTM, ÖTM, julkisoikeuden yliopistonlehtori, Itä-Suomen yliopisto
julkisoikeuden, erityisesti kuntaoikeuden ja itsehallintoyhteisöjen dosentti, Lapin yliopisto*

KUNNALLIS- JA KUNTALAKIEN SOVELTAMISALOJEN KEHITYKSESTÄ



Edilex 2021/46

Referee-artikkeli
Julkaistu 23.9.2021

www.edilex.fi/artikkelit/24567

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
2	KEISARILLISTEN ASETUSTEN SOVELTAMISALA JA NIIDEN KOMMENTOINTI	3
3	ITSENÄISYYDEN ALKUAJAN KUNNALLISLAEISTA.....	8
4	KUNNALLISLAKIEN KOONNALLA YHTEEN SÄÄDÖKSEEN.....	11
5	LISÄÄ SELKEYTTÄ VUODEN 1976 LAILLA.....	16
6	UUTEEN AIKAAN	19
7	JOHTOPÄÄTÖKSET	21
	LÄHTEET	22

1 JOHDANTO

Suomen *oikeusjärjestyksessä*¹ tyypillinen tapa ilmaista se, mihin ilmiöihin jotain tiettyä säädöstä sovelletaan, on säätää lain *sensu stricto* tai asetuksen taikka määrätä muiden määräyskokoelmien soveltamisalasta niitä annettaessa. Käsitteellisesti lain soveltamisalalla tarkoitetaan yksinkertaisesti määritellyä siitä, *mihin* tai *keihin* kyseistä lakia sovelletaan.² Tämä toteutetaan yleensä sisällyttämällä oikeudellisesti velvoittavaan dokumenttiin yksittäisiä säännöksiä³ (tai määräyksiä⁴), joissa soveltamisala nimenomaisesti mainitaan. Lainkirjoittajan oppaan mukaan nämä *soveltamisalasäännökset* aloitetaan usein muotoilulla ”[t]ätä lakia sovelletaan...” tai ”[t]ämä laki koskee...”⁵ Lähtökohtana on, että lain soveltamisalasäännöksestä näkyisi vaivattomasti lainsäädännön *kohde*: tahot, joita kyseisellä säänte-

¹ ”[O]ikeusjärjestyksellä tarkoitetaan voimassa olevien normien muodostamaa kokonaisuutta”; ks. esim. Kaisto 2005, s. 196. Se voidaan siten käsittää nimitykseksi tietyllä alueella voimassa olevien oikeusnormien muodostamalle kokonaisuudelle (mts., s. 13–14 ja 145).

² Ks. Niemivuo 2008, s. 202 ja 207. Tarkemmassa jaottelussa soveltamisalalla voidaan myös katsoa olevan esimerkiksi *asiallinen, henkilöllinen, alueellinen, ajallinen* ja *organisatorinen* ulottuvuus. Ks. esim. Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 92 ja 456, Lainkirjoittajan opas, l. 13.8.3, Mäenpää 2020, s. 101–102, Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006, s. 85–86, Laakso 2006 ja Mättö 2009, s. 10–12.

³ Säännöksellä tarkoitetaan jonkin lain (*säädös*) osaa. Säädös taas on ”yleisnimity[s] laeille, asetuksille ja niitä alemmanasteisille normipäätöksille”. Näin ollen säädökset koostuvat säännöksistä. Erityisesti lainvalmisteluaineistossa on tyypillistä erotella myös pykälän ja säännösten käsitteet toisistaan sekä tunnistaa pykälän jakautuvan edelleen momentteihin ja niiden taas kohtiin ja alakohtiin; ks. Niemivuo 2002, s. 25. Voitaneen kuitenkin sanoa, että säännöksen käsitettä on mahdollista käyttää yleisemmin tarkoittamaan koko pykälää, sen momenttia tai yksittäistä momenttiin sisältyvää lausetta.

⁴ Käsitettä määräys voidaan käyttää käytännössä samassa merkityksessä kuin säännös silloin, kun kyse on muusta normipäätöksestä kuin laista tai asetuksesta.

⁵ Ks. Lainkirjoittajan opas, l. 18.1.4.

lyllä velvoitetaan.⁶ Erityisen käyttökelpoisina niitä voidaan pitää silloin, kun soveltamisalan ulkopuolelle halutaan rajata joitain sellaisia *objekteja*, joihin kyseisen säädöksen tai määräyksen ei haluta tulevan sovellettavaksi.⁷ Soveltamisalasäännöksestä tulisikin ilmetä ne tilanteet, joissa lakia ei sovelleta eli käytännössä juuri ne tilanteet, joissa on haluttu ”rajata jotakin pois lain soveltamisalasta”.⁸

Myös nykyiseen, vuoden 2015 kuntalakiin (410/2015) sisältyy sen soveltamisalaa koskeva soveltamisalasäännös. Lain 2 §:n (1484/2016) mukaan:

”Tätä lakia sovelletaan, jollei lailla toisin säädetä, kunnan hallinnon ja talouden järjestämiseen sekä 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kunnan toimintaan.

Tämän lain kuntayhtymän toimielimiä koskevia säännöksiä sovelletaan sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään kuntayhtymän hallinnosta.”

Kyseisen, yleiseksi luonnehdittavan säännöksen lisäksi myös esimerkiksi lain 64 §, jossa käsitellään kuntalain säännösten soveltamista kuntayhtymiin, voidaan katsoa luonteeltaan soveltamisalasäännökseksi. Tässä yhteydessä toki on huomattava, että siinä missä lain 2 § määrittää koko säädöksen soveltamisalaa, on sen 64 § pikemminkin organisatorista soveltamisalaa ohjaava. Edellisten ohella kuntalakiin sisältyy vielä jossain määrin vähäisempiä, soveltamisalaa säänteleviä säädöksiä, kuten vaikkapa kuntalain 47 §:n 3 momentin oikeusohje siitä, kuinka *konserniohjetta* sovelletaan soveltuvin osin myös niin sanottujen osakkuusyhteisöjen omistajaohjaukseen.

Mainittu nykyisen kuntalain perussoveltamisalasäännös poikkeaa jossain määrin aiemman kuntalain (365/1995) 3 §:n muotoilusta:

”Kunnan hallinnossa noudatetaan tätä lakia, jollei lailla toisin säädetä. (1.2.2002/81)

Sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään kuntien yhteistoiminnan muodosta, asianomaisten kuntien perustama kuntayhtymä voi hoitaa lailla kunnalle tai kuntien yhteisesti hoidettaviksi säädettyjä tehtäviä. Samoin voidaan sopia, että tällaisista tehtävistä huolehtii toinen kunta tai toisten kuntien perustama kuntayhtymä.”

Voidaankin ajatella, että siinä missä tuorempi soveltamisalasäännös näyttäisi ohjaavan soveltamista tiettyjen asiaryhmien (kunnan hallinnon ja talouden järjestäminen) ja organisatoriskäsitteellisen (viittaus *kunnan toimintaan*)⁹ määrittelyn kautta, oli aikaisempi laki pikemminkin sidottu tulemaan sovellettavaksi jossain tietyssä kohteessa (kunnan hallinnossa). Merkittävää eroa näiden osalta ei kuitenkaan oikeastaan ole havaittavissa, sillä esimerkiksi taloutta on voitu pitää käsitteellisesti osana hallintoa,¹⁰ jonka lisäksi taas vanhan lain viittaus hallintoon nähdäkseni kattoi myös niin *yleis-*, *talous-* kuin *henkilöstöhallinnon*. Selvempi ero vanhan ja uuden kuntalain soveltamisalan välillä sen sijaan on havaittavissa kunnan hallinnon ja talouden järjestämisen ulkopuolella. Kuten edeltä on huomattavissa, säädetään kuntalain 2 §:n 1 momentissa lain soveltamisesta myös kuntalain 6 §:n 2 momentin tarkoittamaan kunnan toimintaan. Kyseistä käsitettä ei käytetty aiemmassa laissa, vaan se on nimenomaan muutaman vuoden takaisen kuntalain kokonaisuudistuksen tuotos.¹¹ Kunnan toiminta -käsitteen sisältö on osittain sidoksissa kuntalain 6 §:n 1 momentin (419/2021) tarkoittamaan *kunta-*

⁶ Niemivuo 2008, s. 202. *Matti Niemivuon* (mts., s. 109) mukaan tämän voidaan katsoa olevan käytännön kannalta tärkeää.

⁷ Ks. Lainkirjoittajan opas, I. 18.1.4.

⁸ *Ibid.* Lainvalmistelussa noudatetun ”pääasia ensin” -säännön mukaisesti laissa on siten voitu ensin ilmaista niin sanotusti pääsääntö eli vaikkapa se mihin viranomaisiin lakia sovelletaan ja vasta tämän jälkeen ilmaista se, ettei lakia kuitenkaan sovelleta tiettyihin viranomaisiin (pääsäännöstä poikkeava sääntö). Tätä on voitu myös täydentää säätämällä lain soveltamisesta myös esimerkiksi yksityisiin tahoihin tietyissä tilanteissa (pääsääntöä täydentävä sääntö); ks. Niemivuo 2008, s. 112–113.

⁹ Kunnan toiminnan käsite kuntalaissa on uusi; ks. HE 268/2014 vp, s. 1/I ja 137/II. Kunnan toiminta -käsitteestä laajemmin ks. Muukkonen Edilex 11/2019.

¹⁰ Ks. HE 192/1994 vp, s. 75/II ja Muukkonen Oikeus 4/2019, s. 359.

¹¹ Ks. HE 268/2014 vp, s. 1/I ja 137/II.

konsernin käsitteeseen, jolla taas tarkoitetaan (perus)kunnan ja sen tytäryhteisöjen sekä kunnan määräysvallassa olevien säätiöiden muodostamaa kokonaisuutta. Se, mihin yhteisöihin *kunnan tytäryhteisön* käsitteellä taas viitataan, määrittänyt kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:n ja 6 §:n 2 momentin mukaisesti.¹²

Tässä artikkelissa tarkastelen sitä, miten soveltamisalasääntely suomalaisessa kunta- tai vanhemmin kunnallislainsäädännössä on kehittynyt.¹³ Tarkoitukseni on aiempia säädöksiä ja oikeuskirjallisuudessa esitettyjä näkemyksiä tarkastellen selvittää sitä, millainen käsitys lainsäätäjällä on mahdollisesti ollut siitä, mihin kuntia koskevaa lainsäädäntöä tulisi – ja miltä osin – soveltaa. Tämä tutkimustyö on osa laajempaa kuntalain soveltamisalaa koskevaa tarkastelua, jonka tavoitteena on selvittää sitä, mitä kuntalain 2 §:n 1 momentilla itseasiassa oikeastaan tarkoitetaan; laajemmassa kuvassa kiinnostukseni nimittäin kohdistuu siihen, missä määrin nykyisen kuntalain säännösten on tarkoitus tulla sovellettavaksi edellä mainitusti esimerkiksi juuri kunnan toiminnassa.¹⁴

Kysymystä kunnallislainsäädännön soveltamisalasta ei nähdäkseni ole nimenomaisesti aiemmin tutkittu – ainakaan siten, että se olisi jonkun tietyn tutkimuksen pääasiallinen kiinnostuksen kohde. On kuitenkin huomattava, ettei kysymys varsinkaan kunta- tai kunnallislakien soveltamisaloista ole ennen nykyistä perussäädöstä välttämättä ollut edes niin relevantti: aiemmin kunta ei ole ollut niin moninainen kuin tänä päivänä. Oli melko yksinkertaista säätää siitä, kuinka kuntaan tuli soveltaa tätä tai tätä lainsäädäntöä, eikä tulkintaongelmia juurikaan muodostunut, koska kunta – ja tiedän nyt yksinkertaistavani – oli pitkään käytännössä vain yksi orgaani. Nykyinen moniulotteisuus yhtiöineen, os-topalveluineen, avustuksineen ja palveluseleleineen, on sittenkin melko tuore kehitysvaihe suomalaisessa kunnallislaitoksessa.¹⁵

2 KEISARILLISTEN ASETUSTEN SOVELTAMISALA JA NIIDEN KOMMENTOINTI

Edellä sanottu ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö kunta- tai vanhemmin kunnallislakien soveltamisaloja olisi aiemmin käsitelty tai esitetty niistä tulkintasuosituksia. Esimerkiksi jo vuoden 1901 kunnallislainsäädäntöä koskevassa selitysteoksessaan *K. J. Ståhlberg* toi esiin sen, että vuoden 1898 maalaiskuntain kunnallisasetus¹⁶ koski nimensä mukaisesti ainoastaan *maalaiskuntia* (organisatorinen soveltamisala). Näillä tarkoitettiin yhtä *alkeiskuntien* kolmesta tyyppistä.¹⁷ Maalaiskunnat olivat niitä, ”maalista hallintoa varten” maaseudulla varten järjestettyjä varhaisia julkisyhteisöjä, jotka vuoden 1865 keisarillisella asetuksella¹⁸ oli erotettu aiemmasta seurakuntahallinnosta. Tuota ennen suomalaisten maalaiskuntien hallinto oli järjestetty lähinnä vuoden 1650 pappissäädyn erioikeuksiin sisällytettyjen *pitäjänkokouksia* koskeneiden niukkojen säännösten kautta. Noissa säännöksissä nimenomaan papis-

¹² Tuoreesta kuntalain 6.1 §:n muutoksesta ks. HE 242/2020 vp, s. 45.

¹³ Rajaan kuitenkin Ahvenanmaan maakunnan alueella sovelletun lainsäädännön tarkasteluni ulkopuolelle.

¹⁴ Valmistelen parhaillaan oikeudellista ratkaisutoimintaa kunnassa käsittelevää väitöskirjatutkimusta, jossa tarkemmin tarkastellaan muun muassa nykyistä soveltamisalasäännöstä ja koko nykyisen kuntalain ja siihen sisältyvien säännösten suhdetta muuhun kunnassa sovellettavaksi tulevaan lainsäädäntöön. Tämän osatutkimuksen (artikkelin) funktiona on siten ollut perehtyä nykyistä edeltäviin säädöksiin ja niissä oleviin soveltamisalaa koskeviin säännöksiin sen hahmottamiseksi, millaisen kehityspolun kautta nykysäännöksiin on päädytty.

¹⁵ Kunnallisen, erityisesti maalaiskuntien itsehallinnon kehityksestä ks. esim. Soikkanen 1966.

¹⁶ Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta (Asetuskokoelma 1898 n:o 21); ks. myös Holopainen 1969, s. 130–145. Huomaa myös, että maalaiskuntien kunnallishallinto oli kehittynyt jo ennen tätä; ks. Ståhlberg 1901, s. 9.

¹⁷ *Reino Kuuskosken* (1955, s. 26–28) mukaan *alkeiskuntia* (myöhemmin *peruskuntia*) olivat maalaiskunnat, kaupungit ja kauppalat.

¹⁸ Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta maalla (Asetuskokoelma 1865, n:o 4). Vuoden 1865 asetuksen valmistelusta ks. Ståhlberg 1901, s. 4–9, Kaukovalta 1940, s. 41–103 ja Soikkanen 1966, s. 128–159.

to oikeutettiin järjestämään pitäjänkokouksia pitäjätuvissa ja sakaristoissa, joihin sitten koko seurakunnan tuli kokoontua neuvottelemaan ja päättämään kirkkojen tuloista ja tileistä, kirkkojen ja pappilan rakentamisesta, kirkkokurista sekä muista seurakuntaan liittyvistä asioista. Samantyyllisesti asiat järjestettiin myös myöhemmissä 1675 ja 1723 pappiserioikeuksissa.¹⁹ Uudistuneen kunnallislaitoksen syntyyn erityisesti 1800-luvulla taas vaikutti kansainvälinen kehitys.²⁰

Ståhlbergin toteamus lain soveltamisen rajoittumisesta maalaiskuntiin viittasi osaltaan myös siihen, kuinka maalaiskuntien rinnalla toisen kuntien perustyyppin eli kaupunkien kunnallisotot oli järjestetty vuoden 1873 asetuksella.²¹ Jo tuota ennen eli vuoden 1865 asetuksessa kaupungit oli jätetty soveltamisalan ulkopuolelle, sillä nämä alun perin enemmän erioikeuksilla varustettuja henkilöyhteisöjä kuin alueyhdyksuntia muistuttaneet merkantilistisen ajan kappapaikat olivat vanhastaan järjestetty Maunu Eerikinpojan kaupunkilailla (n. v. 1350).²² Kaupunkien aseman oli siten jo kuntalaitoksen luonnin yhteydessä ajateltu olleen asianmukaisesti järjestetty. Tähän liittyi osaltaan se, että kaupunkien hallinnon ajateltiin olevan perinteisesti olleen – erityisesti toimeenpanoa ja hallintoa hoitavasta *maistraatista* johtuen – tuntuvasti tehokkaampaa kuin maalaiskunnissa tai niiden edeltäjissä. Tästäkin huolimatta syntyi vaateita kaupunkien hallinnon uudistamiseksi ja niitä koskeneiden määräysten yhtenäistämiseksi.²³

Maalaiskuntien ja kaupunkien rinnalla oli kuitenkin vielä kolmas alkeis-²⁴ tai myöhemmin peruskuntatyyppi eli kauppalat. *Rieti Itkosen* mukaan kauppala oli pidettävä kaupungin ja maalaiskunnan väli-
muotona. Ne muistuttivat yhtäältä pääosin maalaiskuntia, mutta toisaalta niillä oli myös sellaisia erityis-
oikeuksia, joita maalaiskunnilla ei ollut.²⁵ Ne pystyivät olemaan joko erillisiä kuntia tai vaihtoehtoisesti osa maalaiskuntaa (maalaiskuntain kunnallislaki 78 §). Jos kuitenkin kauppala ei ollut eri kuntana, vaan kuului maalaiskuntaan, oli kauppalan verotusoikeutta rajoitettu. ”Erityisinä kuntina olevissa kauppaloissa” oli voimassa omat, kutakin kauppala varten säädetyt erityiset ohjesäännöt sekä muita erikoissäännöksiä (alueellinen soveltamisala).²⁶ Kuitenkin jo vuoden 1865 asetukseen sisältyi myös niitä koskeva säännös (76 §).²⁷ Kun maalaiskuntia koskenutta sääntelyä uudistettiin

¹⁹ Ståhlberg 1926, s. 5.

²⁰ Soikkanen 1966, s. 128–132.

²¹ Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta kaupungissa (Asetuskokoelma 1873 n:o 40). Paikallisen (lähinnä maaseudun) itsehallinnon kehittymisestä ks. Kaukovalta 1940, s. 9–31. Kaupunkien kunnallissasetuksen synnystä ks. myös Modeen KTA 2/1998, s. 107–114 ja Soikkanen 1966, s. 171–177.

²² Ks. Kuuskoski 1955, s. 22–23, Rytkölä 1956, s. 10–11 ja Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 23–24. Kaupunkien kehityshistoriasta ks. myös Halila 1942 ja 1943 sekä Metsävainio 1926, s. 7–16.

²³ Soikkanen 1966, s. 171.

²⁴ Alkeiskunnat erosivat *alemmanasteisen itsehallinnon* tarkoittamista *erityiskunnista* – joita taas olivat *kunnallispiirit, taajaväkiset yhdyskunnat* sekä *epäitsenäiset* kauppalat – siinä, etteivät ne olleet itsenäisiä. Erityiskunniksi (1950- ja 1960-luvuilla) luettiin myös *kuntainliitot*, sillä Suomeen ei *korkeammanasteista itsehallintoa* ollut saatu luotua lukuisista yrityksistä huolimatta; ks. esim. Merikoski 1970, s. 188 ja Kuuskoski Maalaiskunta 1955, s. 897, Maalaiskunta 1961, s. 374 ja Maalaiskunta 1965. Kunnallispiirillä taas tarkoitettiin itsenäistä kunnallista yhdyskuntaa, jolla oli alueenaan määrätty osa kunnan alueesta, ja jonka jäsenistön muodostivat tämän alueen kunnan jäsenet. Se oli itsenäinen oikeushenkilö, joka pystyi jopa käymään oikeutta sitä kuntaa vastaan, jonka osa se oli (KHO 1924 II 1891). Käsitettä ei tullut sekoittaa erityislainsäädännössä mainittuihin *hallintopiireihin*, joilla taas viitattiin kunnan hallinnon jakamista kullakin tehtäväalueella tehtävien hoidon helpottamiseksi; ks. Kuuskoski – Hannus 1965, s. 601–602 ja Kuuskoski 1955, s. 140.

²⁵ Itkonen 1930, s. 100.

²⁶ Ståhlberg 1901, s. 21. Epäitsenäisellä kauppalla taas viitattiin kauppalaan, joka siis ei ollut eri kuntana.

²⁷ ”Kauppala, jolla on oma hallituksensa, olkoon itsepäällensä kuntana, tahi sen maaseurakunnan kanssa yhdessä, jonka piirissä kauppala on. Kuvernöörin tulee senkaltaisessa asiassa kuulustella kauppalan ja sen maaseurakunnan jäseniä, jonka piirissä se on, sekä lähettää asia Senaatin Talous-Osaston tutkittavaksi. Siksikuin asiasta on saatu lopullinen päätös, tulee sama väli kuin ennenki paikallansa pysymään”. Tässä yhteydessä on myös syytä huomata, että jo vuoden 1865 asetuksessa säädettiin myös *manttaalikunnasta*. Manttaalikunta ei sinänsä käsitteenä sisällynyt asetukseen, vaan sen 11 §:ssä puhuttiin manttaaliin pannun maan omistajista (ks. Kaukovalta 1940, s. 226). Käytännössä sääntely tarkoitti sitä, ettei kuntakokouksessa kaikki ”ääntö-oikeudelliset” saaneetkaan ottaa osaa

vuoden 1898 asetuksella,²⁸ sai muun ohella kauppaloita koskenut sääntely uuden kirjallisen asun (103 §).²⁹ Muutos ei kuitenkaan vielä tuossakaan vaiheessa sisältänyt mitään erityistä soveltamisaläsääntelyä.

Niinpä Ståhlberginkin oli vain tyydyttävä toteamaan kuinka maininta ei tarkoittanut sitä, että kauppalasta tulisi lain näkökulmasta maalaiskunta.³⁰ Tästä voitaneen päätellä, ettei hän ajatellut maalaiskuntia koskeneen asetuksen tulleen sovellettavaksi kauppaloihin myöskään niiden itsenäistyessä. Toisaalta kauppa ei tuolloin (itsenäistyessään) ollut vielä kaupunkikaan, joten myöskään niitä koskeneen asetuksen soveltaminen ei tullut kyseeseen. Hänen tulkintansa olikin, että koska ”kauppalain kunnallishallinnosta ei ole mitään yleisiä säännöksiä olemassa, niin kunkin kauppalan kunnallislaitos järjestetään Senaatin Talousosaston vahvistaman ohjesäännön kautta”. Tuossa ohjesäännössä sitten määrittiin muun muassa verotuksesta, äänioikeudesta sekä muista kunnallisoloista (asiallinen soveltamisala). Ståhlberg kuitenkin mainitsi mahdollista olleen myös sen, että ohjesäännöllä voitiin säätää osassa asioista sovellettavan maalaiskuntain asetusta, toisissa taas kaupunkien asetusta. Hän muistuttikin, että tämä oli johtanut tilanteeseen, jossa jotkin kauppalat olivat jo tuolloin lähes täydellisesti samanlaisen kunnallishallinnon omaavia kuin kaupungit.³¹

Toinen jossain määrin soveltamisalakysymystä sivuava problematisointi nousi esiin jo siinä vaiheessa, kun Ståhlberg kommentaarissaan käsitteli vuoden 1898 asetuksen 1 §:ää. Sen mukaan ”[k]ukin maaseurakunta, jolla on oma alue, on itsekseen eri kunta, jonka jäsenten tulee tämän asetuksen mukaan ja niiden rajain sisässä, jotka laki muuten määrää, hoitaa yhteiset järjestys- ja talousasiansa, mikäli ne voimassa olevain asetusten mukaan eivät ole julkisen viranomaisen käytettäviä” (alueellinen soveltamisala).³² Säännöksen mukaan maalaiskuntien tuli toimia nimenomaan vuoden 1898 asetuksen mu-

keskusteluun silloin, kun kyse oli manttaalille pannusta maasta tai muusta manttaaliin liittyvästä, vaan keskustelu-
ikeus oli tuolloin vain manttaalin jäsenillä, so. manttaalikunnalla (vrt. esim. oppilaskunta, so. oppilaitoksen jäsenet).
Manttaali (ruots. *mantal*, miesluku) taas liittyi alun perin verotukseen ja esimerkiksi äänioikeuteen; ks. Lähde Maan-
käyttö 2/2013, s. 24–25. Kunnallisasetusten aikaista manttaalikuntakokousta ei kuitenkaan tule sekoittaa myöh-
empään manttaalikuntaan *erityiskuntana*; ks. Kuuskoski 1955, s. 175–177. Manttaalikuntalaitosta ei kuitenkaan
vieläkään ole lakkautettu, vaikka niiden merkitys on käytännössä loppunut ja lakkauttaminen on ollut vireillä jo
pitkään (vuodesta 1959); ks. esim. Kuuskoski – Hannus 1965, s. 27–28 ja Hannus – Hallberg 1993, s. 56–57; ks.
myös HE 75/2018 vp, s. 4–5 ja sen pohjalta annettu laki lainajyvästöstä ja siemenrahastoista annetun lain kumo-
amisesta (554/2018), jolla manttaalikuntien viimeiset tehtävät poistettiin.

²⁸ Vuoden 1898 asetusuudistuksella täydennettiin aiempaa maalaiskuntia koskenutta sääntelyä kunnan talouden
hoidon ja verotuksen osalta sekä annettiin kuntien yhteistoiminnasta yksityiskohtaiset säännökset (ks. Kuuskoski –
Hannus 1965, s. 4). Myös *kunnallislautakunnan* asema kunnan hallintoelimenä vakiinnutettiin sekä laajennettiin
kunnallista äänioikeutta (ks. Itkonen 1930, s. 5). Samassa yhteydessä annettiin myös Keisarillisen Majesteetin
Armollinen Asetus taajaväkisten maalaisyhdyskuntain järjestämisestä eräissä tapauksissa (Asetuskokoelma 1898
n:o 21). *Taajaväkisellä maalaisyhdyskunnalla* (tai myöhemmin vain taajaväkisellä yhdyskunnalla) tarkoitettiin maalla
muodostettuja, itsenäisiä kunnallisia yhdyskuntia, joilla oli oma oikeushenkilöllisyys ja omat jäsenensä sekä alueen-
sa. Ne olivat siis peruskunnista (maalaiskunnista) eriytettyjä alueita ja toisaalta tehtäviltään rajoittuneempia (ks.
Kuuskoski – Hannus 1965, s. 592–593); ks. myös Ståhlberg Joukahainen 1904. Huomaa myös, että maalaiskun-
tien kunnallishallinto oli kehittynyt jo ennen vuoden 1898 asetusuudistusta lisäämällä niitä koskeneen vuoden
1865 asetuksen 20 §:ään vuonna 1886 säännös, joka koski kuntakokousten ääntenlaskua. Ennen kokonaisu-
uudistusta kunnalliseksi katsottava sääntely oli täydentynyt myös muiden säädösten kautta. Tällaisia olivat ainakin
vuoden 1879 vaivahoitoa koskeva julistus (n:o 10), vuoden 1883 irtolaisasetus (n:o 17) sekä vuonna 1889
säädetty rikoslaki (39/1889) ja vuoden 1895 ulosottolain (37/1895) voimaannpanemisesta annettu asetus (n:o
37A); ks. Ståhlberg 1901, s. 9.

²⁹ ”Kauppala, jolla on oma hallitus, olkoon kuntana itseksensä tahi yhdessä sen maaseurakunnan kanssa, jonka
piirissä kauppa on. Kuvernöörin tulee sellaisesta asiasta kuulustaa kauppalan ja sen maalaiskunnan jäseniä, jossa
kauppa on, sekä alistaa asia Senaatin Talousosaston tutkittavaksi. Siihen asti kuin asiasta lopullisesti määrätään,
jäävät olot sellaisiksi kuin sitä ennen ovat olleet.”

³⁰ Mts., s. 306.

³¹ Ibid.

³² Vrt. vuoden 1865 asetuksen 1 §:ään: ”Kukin seurakunta maalla on itsepäällensä erinäinen kunta, jonka jäsenten
tulee, laissa määrättyin rajain piirissä, hoitaa yhteiset järjestys- ja talousasiansa, joll'eivät ne, voimassa olevien ase-

kaisesti sekä niissä rajoissa, jotka muu lainsäädäntö määräsi. Kuten säännöksestä käy ilmi, ei kunta myöskään saanut mennä toisten viranomaisten ”tontille” (asiallinen soveltamisala). Tässä yhteydessä – huolimatta siitä, että myös kunnat itsessään oli käsitettävissä julkisiksi viranomaisiksi – tarkoitettiin käsitteellä lähinnä valtion virastoja ja virkamiehiä. Aiemman asetuksen viittausta ”oikeuden käytettäviin” asioihin ei sen sijaan enää ollut tarpeen mainita, sillä myös tuomioistuimet katsottiin kuuluvan julkisen viranomaisen käsitteen piiriin.³³

Vaatus asetuksen mukaisesta toiminnasta ja toimimisesta lainsäädännön asettamissa rajoissa, ei kuitenkaan ollut ainut soveltamisalaa ohjaava tekijä.³⁴ Kyseinen 1 § nimittäin rajasi myös sitä, mitä tehtäviä kunta ylipäänsä pystyi hoitamaan: näitä olivat ”järjestys- ja talousasiat” (asiallinen soveltamisala). Ståhlbergin mukaan tällaisia taas olivat ainakin ”järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen kunnan alueella sekä kunnan oman talouden hoito eli kunnan varallisuuden hallinto ja niiden varojen hankkiminen, jotka ovat tarpeen kunnallislaitoksia ja toimenpiteitä varten”. Hän kuitenkin toi esiin, että mainittuja sanoja oli käytettävä paljon laajemmassa merkityksessä, koska niillä oli tarkoitus viitata myös kaikkiin muihin ”kunnan yhteistä hyötyä tarkoittavi[en] asioi[hin], joita valtio ei ol[ut] kunnan toimialasta erottanut”.³⁵ Käsitteelliseduktiivisella menetelmällä Ståhlberg pohtikin sitä, kuinka ”[j]os mieli kuuluu kunnan toimialaan, tul[i] asioita voida pitää kunnan omina, yhteisinä asioina”. Koska yksityiset oli erotettava kunnasta, joka taas oli näistä itsenäinen henkilöyhdistys eli *corporationi*, eivät myöskään edellisten ”yksityiset asiat” voineet käsitteellisesti olla kunnan omia yhteisiä asioita. Myöskään kunnassa sijainneet eri kyläkuntain tai lohkokuntain yhteismaita koskeneet kysymykset eivät voineet olla yhteisiä asioita.³⁶

Nämä maininnat lienevät riittäviä selventämään sitä, että vuoden 1898 asetuksen soveltamisala rakentui sen kautta, mitä oikeudellista ilmiötä (maalaiskunta organisaationa) sääntely koski ja kuuluiko kyseinen tehtävä kunnan toimialaan vaiko ei. Logiikka toisin sanoen oli se, että mikäli tehtävä – jonka kunnalliseksi lukemismahdollisuudelle siis oli asetettu niin säädöksen 1 §:ssä kuin muussa lainsäädännössä rajoja – kuului (maalais-)kunnan toimialaan, tuli siihen lähtökohtaisesti soveltaa maalaiskuntain kunnallisasetusta. Soveltamisvelvoitetta ei luonnollisestikaan voinut tulla silloin, jos kyse oli asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jääneistä kaupungeista tai kauppaloista ja niiden vastaavista asioista, joskin jälkimmäisten osalta Senaatin Talousosaston antamalla ohjesäännöllä asetuksen soveltamisalaa oli siis ollut mahdollisuus laajentaa myös niihin.

Maalaiskuntain asetuksessa oli kuitenkin joitain sisäisiä poikkeuksia tai rajoituksia. Näistä edellä (alaviite 27) mainitsin jo käsitteellisesti manttaalit. Vaikka lähtökohtana asetuksen 11 §:n 1 momentissa oli, että kuntakokouksessa voitiin asetuksen 6 §:n 13 kohdan mukaisesti käsitellä myös manttaalien asioista, ei niitä koskevista asioista saanutkaan kuntakokouksessa neuvotella ja päättää kuin manttaaliin osalliset (A 11.2 §).³⁷ Lisäksi koska asetuksen 2 §:n 1 momentti edelleen mahdollisti seurakunnilla

tusten jälkeen, kuulu julkisen virkakunnan tahi oikeuden toimi-alaan” ja vuoden 1873 asetuksen 1 §:n 1 momenttiin: ”Jokainen kaupunki aluspiirinsä on itsekseen erinäinen kunta, jonka jäsenet saavat tämän lain mukaan hoitaa yhteisiä järjestys- ja talous-asioitansa, sitä myöten kuin nämät, voimassa olevain asetusten nojalla, eivät ole julkisen virkakunnan käsiteltäviä”.

³³ Ks. mts., s. 22 ja 31; ks. myös KM 1894:1, s. 42.

³⁴ Huomaa myös, että asetuksen 4 §:n 2 mom. mukaan ”[t]oimeenpano ja hallinto on kunnallislautakunnan ja muiden sitä varten valittujen lautakuntain, hallituskuntain tai henkilöiden tehtävä, kaikki niinkuin tässä asetuksessa tahi muualla tarkemmin säädetään”. Tältä osin sääntely poikkesi vuoden 1865 asetuksen 4 §:stä, jossa ei ollut erikseen mainittu sitä, että myös muualla lainsäädännössä voitiin menettelyistä säätää. Tuolloinen muotoilu ”kaikki niinkuin tässä säännöksessä edeskäsin määrätään” jätti toki tulkinnan varaa siihen, olisiko myös muualla voitu säätää toimeenpanoa ja hallintoa ohjaavista normeista. Vuoden 1901 selitysteoksessaan Ståhlberg (1901, s. 43) huomauttikin, ettei asia vanhankaan asetuksen aikana ollut niin, vaan myös muilla asetuksilla oli vaikutusta.

³⁵ Mts., s. 29.

³⁶ Mts., s. 29–30.

³⁷ Ks. mts., s. 30 ja 79–80. Huomaa, että vuoden 1898 asetuksen hyväksymisen yhteydessä annettiin edellä mainitun mukaisesti myös taajaväkisiä maalaisyhdyskuntia koskenut asetus. Tämän säädöksen 1 §:n 1 momentin mukaan ”[j]os maalla sellaisessa paikkakunnassa, jossa on suurilukuinen, taajassa asuva väestö, erityisiä oloja ei

olevan edelleen yhteinen kunnallishallinto, säädettiin kuitenkin asetuksen 6 §:n 2 momentissa siitä kuinka ”kirkkokokouksen” asioista oli ”erittäin säädetty”. Näitä asioista oli säädetty kirkkolain (30/1869)³⁸ 307 §:ssä, eikä kyseisiä asioita saanut ryhtyä kuntakokouksessa käsittelemään.³⁹ Vastavaa muualla tapahtuneeseen sääntelyyn viittaamista oli myös esimerkiksi asetuksen 55 §:n 1 momentissa ja 56 §:ssä, joissa käytettiin muotoiluja ”mitä niistä erittäin säädetään” sekä ”on erittäin säädetty”.⁴⁰

Myös lukuisissa muissa asetuksen säännöksissä oli viittauksia muualla. Päätösten toimeenpano ja hallinto oli järjestettävä siten kuin vuoden 1898 asetuksessa säädettiin, mutta mahdollista oli, että hallinnosta oli säädetty muuallakin (”tahi muualla tarkemmin säädetään”, A 4.2 §). Myös kunnan omaisuudesta, jota oli pidettävä kunnan varoina, joista yhteisiä menoja suoritettiin, tuli hoitaa siten kuin asetuksessa säädettyyn, ”jollei jonkin tapauksen varalta ol[lu] toisin säädetty” (A 5.1 §). Vastavasti asetuksen 60 §:ssä oli myös ehdollinen ”jollei erityisessä asetuksessa ole toisin säädetty” -muotoilu koskien kunnallislautakunnan kompetenssia hoitaa kunnan raha-asioita, kuten myös asetuksen 79 §:n 1 momentissa koskien poikkeuksia kunnalliseron määräytymisestä asetuksen 78 §:n mukaisesti.⁴¹ Kuvernöörin päätöksestä sen sijaan sai ”jos ei erityisten asiain varalta ol[lu] toisin säädetty, hakea muutosta Senaatin Talousosasto[ita]” (A 102 §). Myös postimaksujen vapautusten osalta oli viittaus sääntelyn tapahtuvan muualla (A 106 §).⁴²

Edellisten ohella asetus sisälsi myös säädöksen sisäisiä viittauksia, kuten asetuksen 25 §:n 2 momentin muotoilu ”[n]iissä asioissa, jotka mainitaan 31 ja 39 §:ssä, määrätään enemmistö niinkuin näissä pykälissä säädetään” tai 37 §:n määräys siitä, että kunnanvaltuusmiehiin ja heidän päätöksiinsä tuli soveltuvin osin soveltaa, mitä kuntakokouksista oli säädetty, osoittavat. Asetuksen 48 §:n mukaan taas yhteisten kuntakokousten päätös tuli laittaa täytäntöön asetuksen ilmaisemien perusteiden mukaisesti, ellei sitten jossain erityisessä laissa tai asetuksessa ollut toisin säädetty.⁴³ Muutoinkin yhtei-

saada asianmukaisesti järjestetyksi maalaiskuntain hallinnosta voimassa olevain asetusten nojalla, niin on järempänä mainittuja määräyksiä noudatettava”. Edelleen säännöksen 2 momentin mukaan ”[k]ylän kartanopaikoiksi määrätty maa, kun sen alalla enimmäksi osaksi on talojen rakennuksia, ei kuitenkaan ole tämän asetuksen säännösten alainen.” Näitä soveltamisalasäännöksiä Ståhlberg (1901, s. 40) ei kuitenkaan teoksessaan kommentoinut. Huomaa myös, että vuoden 1898 maalaiskuntia koskeneen asetuksen 2 §:n 3 mom.:ssa oli säädetty myös siitä, kuinka kunta voidaan poikkeustapauksissa jakaa erityisissä tarkoituksia varten piireihin ja tällöin näistä säädettäisiin erikseen. Kommentoidessaan tätä sääntelyä Ståhlberg (mts., s. 39–41) toi esiin sen, että itsenäisiä, kunnan alaastoina toimivia piirejä olivat esimerkiksi *kansakoulupiirit*, *vaivashoitopiirit* sekä jo mainitut taajaväkiset maalaisyhdyskunnat, epäitsenäiset kauppamatkat ja *kyläkunnat*.

³⁸ ”Kirkkolaki evankelis-lutherilaiselle seurakunnalle Suomen Suuriruhtinanmaassa, jonka Suomenmaan Säädetyt valtiopäivillä vuonna 1867 ovat hyväksyneet ja Hänen Keisarillinen Majesteettinsa 9 päivänä Joulukuuta (27 päivänä Marraskuuta) vuonna 1868 on armossa vahvistanut” (Suomen Suuriruhtinanmaan Asetus-Kokous 1869 n:o 30).

³⁹ Ks. Ståhlberg 1901, s. 60.

⁴⁰ Asetuksen 55.1 § kuului seuraavasti: ”Kunnallislautakunnan asia on valvoa yleistä terveydentilaa kunnassa kuin myös, mitä tulee terveyden- ja sairaanhoitoon sekä sen yhteydessä oleviin, niinkuin rokotusta, kätilöitä, kulku- ja tarttumatauteja ihmisissä ja kotieläimissä ynnä muuta sellaista koskeviin asioihin, noudattaa mitä niistä erittäin säädetään.” Asetuksen 56 §:ssä taas säädettiin näin: ”Kunnallislautakunnan velvollisuuksista, mikäli ne koskevat holhoustointia ja sen kanssa yhteydessä olevia asioita, on erittäin säädetty.”

⁴¹ ”Jos laissa tahi asetuksissa on säädetty että kunnalliseron on suoritettava jonkin muun kuin 78 §:ssä mainitun perusteen mukaan tahi että semmoisten kuntalaisten, jotka muuten ovat vapautetut maksamasta kunnalle veroa, tulee ottaa osaa erityisiin tarpeisiin menevien maksujen suorittamiseen, olkoon noudatettavana mitä siten on säädetty.” *Erikoisveroista* ks. mts., s. 192–193.

⁴² Ks. tarkemmin mts., s. 309.

⁴³ Tällä Ståhlberg (mts., s. 124–125) katsoi tarkoitettavan sitä, että kenelle yhteisten kuntakokousten päätösten toimeenpano voitiin osoittaa. Lähtökohtana oli, että yhteinen kuntakokous sai siitä itse päättää osoittamalla toimivallan esimerkiksi kunnallislautakunnalle tai asettamalla komitean taikka antaa toimeenpano yksityiselle henkilölle. Jos kuitenkin muualla oli säädetty toisin, tuli tätä muuta sääntelyä noudattaa. Asiaa oli käsitelty jo komiteanmietinnössä (ks. KM 1894:1, s. 71).

sistä kuntakokouksista oli voimassa se, mitä kuntakokouksista oli asetuksessa säädetty (A 51 §).⁴⁴ Asetuksen 60 §:n 2 momentissa taas säädettiin siitä, mitä ”kunnan yhteisiin tarpeisiin määrättyjen rahojen maksuunpanossa (debiteerauksessa) ja kannossa sekä tilinteossa” oli lautakunnan ”vaarintaminen” määritty kyseisen asetuksen VI luvun mukaisesti. *Poissaolosakkojen ulosottoon* – jos niitä ei hyvällä maksettu – taas sovellettiin mitä asetuksen 92 §:ssä oli säädetty kunnallisverojen ”ulosottamisesta” (A 107.1 §).⁴⁵

Ståhlbergin vuoden 1901 kommentaarista ja luonnollisesti asetuksesta itsestään löytyi siis joitain yksittäisiä soveltamisala- ja ristiviittaussäännöksiä ja selventäviä huomioita. Laajempaa teoriaa selitysteos ei kuitenkaan tarjonnut. Voitaneen kuitenkin tunnistaa, että vuoden 1898 asetuksessa erilaisia soveltamisalasäännöksiä olivat ainakin organisatorinen rajausta maalaiskuntaan sekä jossain määrin sisäinen jako kuntakokoukseen ja yhteiseen kuntakokoukseen, joista jälkimmäisen osalta sääntely oli toteutettu lähinnä sisäisin viittauksin. Näiden ohella asetus sisälsi myös joko ehdollisia tai toteavia viittauksia kunnallisetuksen ulkopuoliseen lainsäädäntöön.

3 ITSENÄISYYDEN ALKUJAN KUNNALLISLAEISTA

Suomen itsenäistymisen jälkeen Suomen hallitusmuotoon (94/1919) otettiin säännös koskien kunnallista itsehallintoa (51.2 §).⁴⁶ Jo tätä ennen kunnallislaitos oli jälleen uudistunut, sillä vuonna 1917 hyväksyttiin uudet ”itsenäisyyden alkuajan kunnallislait” eli maalaiskuntain kunnallislaki, kaupunkien kunnallislaki sekä kunnallinen vaalilaki (vihon järjestysnumero kaikissa 108/1917). Niin Ståhlbergin kuin myöhemmin Kuuskosken mukaan vallankumousvuotena hyväksytyt lait olivat melko jyrkkiä ja kovivatkin lähes täydellisen muutoksen jo heti vuonna 1919 (L, vihon järjestysnumero 105/1919).⁴⁷ Kuuskosken mukaan jäljelle tässä yhteydessä jäi lähinnä yleinen ja yhtäläinen äänioikeus sekä valtuustojen pakollisuus kaikissa kunnissa.⁴⁸

⁴⁴ Tällä Ståhlbergin (1901, s. 126) mukaan viitattiin lähinnä alistamista ja valituksia sekä muuta vastaavaa koskevaan sääntelyyn.

⁴⁵ Ks. säännöksen tarkoituksesta ja syistä, miksi sitä korjattiin; ks. mts., s. 310.

⁴⁶ Ks. HE 17/1919 vp, s. 14 (lakiehdotuksen 48.2 §) ja KM 1917:7, s. 35–36. Mäenpää (1981, s. 21) on huomauttanut, että itsehallintoa koskeva sääntely tuli muodollisesti valtiosäädäntöön nimenomaan hallitusmuodossa, eikä sitä esimerkiksi sisältynyt Weissenbergin komitean perustuslakikodifikaatioehdotukseen (KM 1887:9). Sen sijaan kunnallisen itsehallinnon määrittelyn osalta Mäenpää (ibid.) viittaa Mechelinin senaatin perustuslakiluonnokseen, tarkemmin ehdotuksen 41.2 §:än, jonka mukaan: ”Kommunernas förvaltning skall vara grundad på medborgerlig själfstyrelse, på sätt särskilda lagar härom stadga”. Viittauksen ohella on syytä huomata, että Mechelinin senaatin ehdotuksen 40.1 §:n mukaan: ”Med hänsikt till den allmänna förvaltningen skall Storfurstendömet förblifva indeladt i län, härad och kommuner” eli perusjako olisi tuolloin ollut maakunnat, läänit ja kunnat. Edelleen senaatin ehdotukseen sisältyi myös tämän esityksen kannalta keskeinen ehdotus: ”På hvad sätt. och i hvilken omfattning medborgerlig själfstyrelse skall varda tillämpad å större förvaltningsområden än kommunerna bestämmes genom lag”; ks. *Mechelinska senatens förslag till regeringsform* 1975.

⁴⁷ Kuten J.T. Hyvönen (1919, s. 5–6) tuo esiin, annettiin vuoden 1917 toisilla valtiopäivillä ehdotus, jonka myötä alkuperäistä lakia myös muutettiin. Esitöissä (HE 72/1917 vp II, s. 1) puhuttiin jopa ”monessa suhteessa huonosti harkit[ui]sta” säännöksi[stä], jotka oli syytä muuttaa. Nämä muutokset (L 49/1919) annettiin marraskuun 27. päivänä 1917, vahvistettiin 27. maaliskuuta 1919 ja tulivat voimaan 5.5.1919. Kevään vaalien myötä jätettiin eduskunnassa kuitenkin jälleen uusi lakiehdotus (EE 7/1919 vp, s. 1), jolla haluttiin kumota tehdyt korjaukset. Eduskunnassa mietintövaliokuntana toiminut laki- ja talousvaliokunta päätyikin kannattamaan uusia kansanvaltaisuuteen päin korjautuvia muutoksia mietinnössään (LtvEM 7/1919 vp, s. 2–3; ks. myös Ståhlberg 1926, s. 23) ja lopulta eduskunta hyväksyi lait, joita pääosin käytettiin itsenäisyyden alkuaikoina. Ks. myös välittävät säännökset, jotka annettiin kahtena lakina ja yhtenä valtioneuvoston päätöksenä asiaan liittyen (vihon järjestysnumero kaikissa 140/1919). Ks. myös Ståhlberg 1926, s. 23. Kunnallishallinnosta vuosina 1917–1918; ks. Soikkanen 1966, s. 480 ss.

⁴⁸ Ks. Kuuskoski 1955, s. 24 ja Ståhlberg 1926, s. 21–25.

Uusissa laeissa soveltamisalan kannalta keskeisiä olivat edelleen sen 1 §:n säännökset.⁴⁹ Vuoden 1925 muutoksen (71/1925) jälkeen se kuului seuraavasti:

”Jokaisella maalaiskunnalla on rajoiltaan määrätty alueensa.

Kunnan jäsenten tulee tämän lain mukaan ja lain muuten määräämissä rajoissa hoitaa kunnan yhteiset talous- ja järjestysasiat, mikäli ne voimassa olevien lakien tai asetusten mukaan eivät ole julkisen viranomaisen käsiteltäviä.

Kunnan alueen muuttamisesta on voimassa, mitä erikseen on säädetty”.⁵⁰

Vaikka käsitteet muuttuivat ja sääntely täydentyi, ei korjattu itsenäisyyden alkuaikojen kunnallislaki merkittävästi poikennut tältä osin keisarillisista asetuksista. Soveltamisalana oli edelleen maalaiskunnat, vuoden 1925 tarkennuksen jälkeen voitiin ehkä sanoa, että kunkin kunnan omalla alueellaan. Asiallisesti soveltamisala sidottiin edelleen niihin tehtäviin, jotka laki kunnalle mahdollisti, jonka lisäksi säännöksessä ilmaistiin *kuntajaon muuttamisesta* säädettävän erikseen. Niinpä kommentaarinsa uudessa painoksessa Ståhlbergilla ei siten ollut sen kummempaa kantojensa päivitystarvettakaan.⁵¹ Sen sijaan lain 4 §:n (71/1925) 2 momentin osalta – joka sekin asiallisesti vastasi aiempaa – hän toi laajasti esiin sen, mitkä kaikki muut lait ja asetukset osaltaan sääntelivät kunnan päätösten toimeenpanoa ja hallintoa.⁵²

Kunnallislaki sisälsi asetuksia vastaavasti erikseen myös useampia säännöksiä, joissa todettiin, että asiassa tuli toimia tietyllä tavalla, ellei asiasta ollut ”erityisesti toisin säädetty”. Tällaisia viittauksia sisältyi esimerkiksi lain 5 ja 40 §:iin.⁵³ Lain 43 §:ssä taas säädettiin kuntain edustajainkokoukseen sovellettavan soveltuvin osin mitä kyseisessä säädöksessä säädettiin kunnanvaltuuston kokouksista. Tältäkin osin peruslogiikka oli sama kuin aiemmin. Edelleen Ståhlbergin mukaan kyseisellä viittauksella tarkoitettiin lähinnä säännöksiä alistamisesta ja valituksista sekä muista vastaavista.⁵⁴ Viittauksia taas muuhun lainsäädäntöön sisältyi esimerkiksi lain 59 §:n 1 momenttiin koskien terveyden- ja sairaanhoitoa, rokotusta, kätilötointa sekä ihmisten ja kotieläinten kulku- ja tartuntatauteja, joiden osalta tuli noudattaa, mitä niistä oli erikseen säädetty. Vastaava viittaustapa oli esimerkiksi myös lain 60 §:ssä koskien holhoustointia ja siihen liittyviä asioita. Näiden osalta Ståhlbergilla ei ollut kommentoitavaa.

Kauppalan osalta laki sisälsi edelleen säännöksen (78 §, 71/1925), jossa ne mainittiin: ”Kauppala, jolla on oma hallitus, olkoon eri kuntana tai luettakoon se siihen maalaiskuntaan, jonka piirissä se on”. Tässä yhteydessä Ståhlberg tyytyi kuitenkin vain toteamaan sen, että säännöksestä oli vuoden 1925 muutoksella poistettu 2 momentti⁵⁵, joka koski menettelyä kauppalan erottamisessa eri kunnaksi.

⁴⁹ Huomaa kuitenkin maalaiskuntain kunnallislain 88.1 §, jonka mukaan osa vuoden 1898 asetuksesta jäi edelleen voimaan.

⁵⁰ Ks. HE 62/1924 vp, s. 1/I–II ja 2/II. Myös kaupunkien kunnallislakien osalta 1 §:n (72/1925) sääntely vastasi sisällöltään maalaiskuntia. Sen 1 mom. mukaan “[k]ukin kaupunki siihen kuuluvine alueineen on eri kunta, jonka jäsenten tulee tämän lain mukaan ja lain muuten määräämissä rajoissa hoitaa yhteiset talous- ja järjestysasiat, mikäli ne voimassa olevain lakien tai asetusten mukaan eivät ole julkisen viranomaisen käsiteltäviä”. Säännöksen 2 mom. vastasi maalaiskuntia koskeneen lain 1.3 §:ää.

⁵¹ Ks. Ståhlberg 1926, s. 36–72.

⁵² Ks. mts., s. 80–81.

⁵³ Maalaiskuntain kunnallislaki 5.1 §: ”Maalaiskuntain yhteistä omaisuutta, olkoonpa se tuloa kiinteästä omaisuudesta, liikkuvaa pääomaa tahi jokin tuloa tuottava oikeus, samoin kuin valtion kunnalle myöntämiä varoja, on pidettävä varoina, joilla kunnan yhteisiä menoja suoritetaan, ja hoidettava niin kuin tässä järempänä sanotaan, ellei jonkin tapauksen varalta ole toisin säädetty”. Samaisen lain 40.1 §:n mukaan “[k]untain edustajain kokouksen päätös saatetaan täytäntöön, niinkuin kokoustämän lain säännösten mukaisesti on määrännyt, jollei erityisesti ole toisin säädetty”.

⁵⁴ Mts., s. 210–211.

⁵⁵ Ennen lakimuutosta 71/1925 lain 78 §:n 2 mom. kuului seuraavasti: ”Jos kysymys nostetaan maalaiskunnan kanssa yhdessä olevan kauppalan muodostamisesta eri kunnaksi, jätettäkään siitä hakemus kuvernöörille; ja tulee kuvernöörin sen johdosta kuulustaa kauppala ja sitä maalaiskuntaa, jossa kauppala on, sekä oman lausuntonsa

Säännökseen ei enää ollut tarvetta, koska asia oli ratkaistu uuden kuntajakoa koskevan lainsäädännön yhteydessä.⁵⁶ Huomionarvoisempaa olikin, että uuteen lakiin sisällytettiin kauppaloita koskien selvästi aiemmasta kunnallisasetuksesta poikkeava nimenomainen soveltamisalasäännös (L 79 §). Sen mukaan "[k]auppalan asioiden hoidosta olkoon soveltuville kohdin noudatettavana, mitä kaupunkien kunnallislaisissa säädetään".

Ståhlbergin mukaan tämä ei kuitenkaan merkinnyt sitä, etteikö myös edelleen kutakin kauppala varten erikseen säädettyä erityistä ohjesääntöä tai muuta erikoislainsäädäntöä, joiden varaan vielä vuoden 1898 asetuksessa oli nojattu, tulisi noudattaa.⁵⁷ Nyt kuitenkin lähtökohtana oli, että soveltuvin osin kauppaloihin sovellettiin kaupunkien kunnallislakia, jonka – kuten myös maalaiskuntain kunnallisasetuksen – soveltaminen oli aiemmin perustunut Senaatin erityiseen päätökseen. Tämän soveltamisalasäännöksen ohella lain 79 §:ään sisältyi kuitenkin poikkeus lähinnä verotusta koskien. Sen jälkimmäisen osan mukaan nimittäin, "[j]os kaupala ei ole eri kuntana, älköön kauppalanvaltuusto kuitenkaan määrätä kauppalan asukkaiden kannettavaksi sen lisäksi, mitä he kunnan yhteisiin menoihin suorittavat, tuloveroa, mikäli kauppalalla voimassa olevain määräysten mukaan on oikeus sen kantamiseen, enempää kuin kaksi prosenttia maksuvelvollisten verotettavista tuloista viimeisen taksoituksen mukaan".⁵⁸

Vuoden 1926 painos Ståhlbergin selitysteoksesta jäi viimeiseksi. Tämän jälkeen kunnallislakien kommentointi oli lähinnä Itkosen – selkeästi Ståhlbergia suppeamman – teoksen varassa. Hänen, vuoden 1930 painoksessa ei soveltamisaloja koskien ollut sen kummempia havaintoja, lähinnä johtuen siitä, ettei myöskään merkittäviä maakuntien kunnallislainsäädäntöä vielä tuossa vaiheessa koskeneita lainsäädäntömuutoksia tältä osin ollut tapahtunut.⁵⁹ Vuoden 1935 painoksessa Itkonen joutui kuitenkin ottamaan kantaa useampaan kunnallislakien soveltamisalaa koskevaan uuteen kysymykseen. Nämä nousivat esiin erityisesti siksi, että kuntien yhteistoimintaa koskevat säännökset uudistettiin vuonna 1932 annetuilla laeilla (152–153/1932),⁶⁰ jonka lisäksi kuntien taloushallinto uudistettiin vuonna 1934 annetuilla laeilla (221/1934 ja 223/1934).⁶¹

Lakiuudistusten myötä maalaiskuntain kunnallislaki koki myös monia muutoksia. Jo aiemmin laki oli mahdollistanut kuntain yhteistoiminnan niin "yksitystaloudellisissa" kuin julkisoikeudellisissakin muodoissa.⁶² Jälkimmäisessä muodossa yhteistoiminta toteutettiin edustajainkokouksina, jotka ennen yhteistoimintaa koskevien säännösten uudistamista olivat olleet ainoa hallinnollinen mahdollisuus (julkisoikeudelliselle) yhteistoiminnalle.⁶³ Uusien säännösten seurauksena tilanne muuttui, sillä

ohella alistaa asia Senaatin päätettäväksi". Omassa selitysteoksessaan Hyvönen (1919, s. 89) ei ottanut kantaa kyseiseen säännökseen mitenkään.

⁵⁶ Ks. Ståhlberg 1926, s. 302.

⁵⁷ Mts., s. 35 ja 305.

⁵⁸ Soveltamisalasääntelyä sisältyi myös lain 80 §:ään, joka koski jo edellä (alav. 26) mainittuja kunnallispiirejä. Sen 1 momentissa säädettiin siitä, miten piirien päätöksenteko tuli järjestää ja ketkä olivat äänivaltaisia asioissa: ks. maalaiskuntain kunnallislaki 80.1 §: "Jos joku kunnan osa on kansakoulu- tai köyhäinhoitoasioita taikka muuten yleistä tarkoitusta varten erinäisten asetusten nojalla erotettu eri piiriksi, käsiteltäköön sen asiat piirin yhteisissä kokouksissa. Näissä kokouksissa ovat oikeutetut äänivaltaa käyttämään ne piirin jäsenet, jotka ovat 9 §:n mukaan oikeutetut ottamaan osaa kunnanvaltuutettujen vaaliin". Kokouksien koolle kutumisesta ja johtamisesta oli säädetty 2 momentissa ja verotuspäätöksistä 3 momentissa. Sen sijaan 4 momenttiin sisältyi lain sisäinen riskiviittaus, jonka mukaan "[m]uutoin olkoon soveltuville kohdin noudatettavana, mitä kunnanvaltuuston kokouksista on säädetty".

⁵⁹ Ks. Itkonen 1930; ks. kuitenkin HE 23/1927 vp, jonka seurauksena hyväksyttiin laki kaupunkien kunnallislain muuttamisesta (328/1927). Tuon lain seurauksena uudistettiin kaupunkien hallintojärjestelmä ja luotiin se kunnallishallinnon järjestysmuoto, joka sittemmin vuoden 1948 koontalaille (kunnallislaki, 642/1948) tehtiin mahdolliseksi toteuttaa kaikissa kunnissa; ks. esim. Kuuskoski – Hannus 1965, s. 5–6.

⁶⁰ Ks. HE 3/1931 vp; ks. myös LvKE 1929:1.

⁶¹ Ks. HE 25/1934 vp.

⁶² Ks. Ståhlberg 1926, s. 202–203.

⁶³ Ks. Itkonen 1930, s. 72.

edustajainkokoukset saivat rinnalleen myös muita yhteistoiminnan muotoja. Näitä olivat lain 42 §:ssä (152/1932) säädetty kuntain liitto sekä sopimusperustainen yhteistoimintamalli (laki 33.4 §, 152/1932) säädetty sopimusperustainen yhteistoimintamalli. Näistä niin kuntain liittoa kuin yhteistoimintaa edustajainkokouksen hallinnon alaisena voitiin käyttää pysyvän yhteistoiminnan muotoina, kun taas jälkimmäinen oli tarkoitettu vähäisempiä, etupäässä tilapäisiä yhteisiä asioita varten.⁶⁴

Kuntain liittoa ja sopimusperustaista yhteistoimintamallia koskeneet säännökset sisälsivät tämän tutkimuksen keskusongelman kannalta mielenkiintoisia ratkaisuja. Ensinnäkin lain 33 §:n 4 momentin mukaan "[t]ämän luvun säännösten estämättä kunnat voivat keskinäisillä sopimuksilla tai kuntain muuten tekemillä yhtäpitävillä päätöksillä toimia yhteisten tehtävien toteuttamiseksi". Kyse oli siis mekanismista, jonka puitteissa kunnilla oli mahdollisuus harjoittaa yhteistoimintaa muutoinkin kuin maalaiskuntain kunnallislain 3 luvun tarkoittamilla tavoilla. Ajattelumalli näytti olleen, ettei tällaisissa tilapäisissä tapauksissa kuntien ollut pakko sovittaa yhteistoimintaansa lain antamiin rakenteisiin, vaan järjestelyt voitiin tehdä vapaammin, jopa sopimus- tai päätöspohjaisesti. Vaikka säännöksestä saa sanamuotonsa perusteella sen kuvan, että se mahdollistaisi jopa laista poikkeamisen, lienee kyse enemmänkin ollut sääntelyaukosta, jonka täyttäminen mahdollistettiin. Toisin sanoen säännös ei oikeuttanut poikkeamaan laista, vaan ikään kuin ilmaisi sen, että on myös muita mahdollisuuksia kuin lakiin eksplisiittisesti kirjatut yhteistoimintamallit.

Merkityksellisemmin soveltamisalakysymys oli esillä pysyvämmässä yhteistoiminnassa. Lain 42 §:n 1 momentin mukaan kuntain liitolle tuli hyväksyä perussääntö. Jos taas yhteistoiminta toteutettiin kuntain liittoa perustamatta, tuli "pysyväisen hankkeen hallinnosta" laatia ohjesääntö (maalaiskuntain kunnallislaki 40.3 §, 223/1934). Lisäksi jälkimmäisessä tapauksessa tuli – huolimatta siitä, ettei kuntain liittoa ollut perustettu – soveltaa mitä lain 42 §:n 5 ja 8 momenteissa oli säädetty nimenomaan kuntain liitosta (maalaiskuntain kunnallislaki 40.3 §).⁶⁵ Näistä ensimmäisen säännöksen mukaan "[j]os laissa tai asetuksessa on erityisiä säännöksiä sellaisen tehtävän suorittamisesta, jota liiton toiminta tarkoittaa, perussääntö on sen mukaan sovittava..." Edelleen 8 momentin mukaan taas "[m]itä tässä pykälässä on säädetty perussäännön hyväksymisestä ja vahvistamisesta, olkoon vastaavasti noudatettavana liiton perussääntöä muutettaessa, kuitenkin sovellettaen liittovaltuuston äänestyskyseen, mitä perussäännössä siitä on määrätty..." sekä "...sama olkoon laki liitolle kuuluvan kiinteän omaisuuden myymisestä tai vaihtamisesta, jollei perussäännössä toisin säädetä..." Yleisin soveltamisalasäännös kuitenkin ilmeni lain 43 §:stä (223/1934), jonka mukaan "[m]ikäli kuntien edustajain ja liittovaltuuston kokouksista ei ole tässä laissa tai 42 §:ssä mainitussa perussäännöksessä toisin säädetty, noudatettakoon niihin nähden soveltuvilta kohdin mitä tässä laissa kunnan valtuuston kokouksista sanotaan. Kuntien edustain kokouksen, liittovaltuuston tai liittohallituksen päätöksen alistamiseen sovellettakoon 75 §:n ohella vastaavasti myös muita 5 luvun säännöksiä."⁶⁶

4 KUNNALLISLAKIEN KOONNALLA YHTEEN SÄÄDÖKSEEN

Tarkasteltavana olevan kysymyksen kannalta itsenäisyyden alkuaikojen kunnallislakeihin ei enää tehty merkittäviä muutoksia, eikä näitä siten ollut enää myöskään selitysteoksissa kommentoitavaksi. Samalla oli jo käynnistynyt uuden lainsäädännön valmistelu yhtäältä siksi, ettei kunnallista verotusta koskevan lainsäädännön valmistelu ollut edennyt, mutta toisaalta myös siksi, että itsenäisyyden alkuaikojen kunnallislait olivat hajanaisia, jossain määrin ristiriitaisia sekä aukollisia.⁶⁷ Kunnallislakien koonta⁶⁸ toteutettiin lainvalmistelukunnan valmistelusta.⁶⁹ Ensimmäisessä mietinnössään lainvalmis-

⁶⁴ Ks. Itkonen 1935, s. 83.

⁶⁵ Ks. mts., s. 89–90.

⁶⁶ Luvussa 5 oli säädetty alistamisesta ja valituksista.

⁶⁷ Ks. esim. Kuuskoski – Hannus 1965, s. 7.

⁶⁸ Kyseinen säädös oli ensimmäinen, jossa samaan säädökseen sisällytettiin niin maalais- ja kaupunkikuntia kuin muitakin kunnallisia yhdyskuntia koskevat säännökset (ks. HE 125/1947 vp, s. 2/II–3/I).

telukunta totesi, kuinka itsenäisyyden alkuaikojen kunnallislait olivat hiljalleen lähentyneet toisiaan ja muutoksetkin oli toteutettu yhdenmukaisina. Sen mukaan jäljellä olevat erot selittyivät lähinnä ”jätteinä aikaisemmista oloista”, joihin ei enää 1930- ja 1940-lukujen taitteessa ollut perusteita.⁷⁰ Näin ollen koontaa oli pidettävä perusteltuna. Kun lainvalmistelukunta oli saanut asian mietinnöstä annettujen lausuntojen jälkeen uudelleen käsiteltäväksi, julkaisi se lopullisen ehdotuksensa uudeksi lainsäädännöksi.⁷¹ Hallituksen esityksenä 125/1947 vp asia siirtyi eduskunnan käsiteltäväksi.

Koontalaki⁷² voidaan pitää ensimmäisenä säädöksenä, jossa soveltamisalakysymystä lähestyttiin jossain määrin nykyistä kuntalain 2.1 §:ää vastaavalla tavalla. Kuten edellä on käynyt ilmi, oli niin keisarillisissa asetuksissa kuin itsenäisyyden alkuaikojen kunnallislakeissa soveltamisalasääntely hyvin hajanaista. Uudessa laissa soveltamisalasta oli säädetty erikseen lain 3 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan ”[t]ätä lakia, jollei sen säännöksissä tai muutoin toisin sanota, on noudatettava kaikissa kunnissa. Kauppalasta olkoon, samoin rajoituksin, soveltuville kohdin voimassa, mitä kaupungista on säädetty”. Edelleen säännöksen 2 momentin mukaan ”[m]itä säännöksiä muista kunnallisista yhdyskunnista on voimassa, sanotaan jokaisesta niistä erikseen”.

Itkonen ei enää tähän säännökseen sen kummemmin puuttunut.⁷³ Sen sijaan Kuuskosken (tässä yhdessä *Arno Hannuksen* kanssa kirjoitetussa vuoden 1965 painoksessa) mukaan koontalain 3 § ilmaisi sen pääsäännön, että kyseistä lakia oli sovellettava kaikissa peruskunnissa, jos nimenomaan toisin ei ollut säädetty. Sen sijaan erityiskuntien⁷⁴ osalta sovellettiin vain niitä kunnallislain säännöksiä, joista oli erikseen sovellettavaksi säädetty. Lähtökohta oli siten päinvastainen kuin peruskuntien osalta: Yleisellä tasolla kaikkien säännösten ajateltiin koskevan kaikkia kolmea peruskuntatyyppiä, mutta erityiskuntia vain silloin, kun asiasta oli nimenomaisesti säädetty.⁷⁵

Koontalain 3 §:n ohella lain 4 §:n voitiin katsoa jossain määrin käsittelevän kyseisen lain (sisällöllistä) soveltamisalaa.⁷⁶ Myös sen soveltamisala oli lain pääsäännön mukaan yleinen, joskaan ”lain yhtenäis-

⁶⁹ Lainvalmistelukunnassa tehtävästä vastasivat Ståhlberg ja *Paavo Kastari* – molemmat julkisoikeuteen syvällisesti perehtyneitä.

⁷⁰ Ks. LvkM 1941:1, s. 47/l.

⁷¹ Ks. LvkM 1945:1. Valmistelusta ks. HE 125/1947 vp, s. 2/l ja Kuuskoski – Hannus 1965, s. 8.

⁷² Uudella lailla kumottiin vuoden 1917 maalaiskuntain kunnallislaki ja samana vuonna annettu kaupunkien kunnallislaki. Lisäksi lain säätämisen yhteydessä kumottiin myös laki taajaväkisistä maalaisyhdyskunnista, vuosien 1873 ja 1898 asetusten osia (vuoden 1873 asetuksesta kumottiin luku 5, pl. 53–57, 60 a ja 62–64 §:t ja vuoden 1898 asetuksesta luku, pl. 78–84, 88 a, 89.3 ja 90–91 §:t) sekä verojen ja sotalainan maksamisesta myönnettävistä huojoennuksista annetun lain (129/1945) annetun lain 2 §; ks. LtVM 53/1947 vp, s. 29/II (215 §). Itsenäisyyden alkuaikojen kunnallislakien hyväksymisen yhteydessä vuoden 1898 asetuksesta oli jo kumottu säädetyn lain 88 §:n mukaisesti luvut 1–5 ja 7–8, asetuksen 83.2 ja 94 §:t ”paitsi mikäli niissä säädetään manttaaliin pantua maata ja laitoksia koskevien asiain käsittelystä, samoin kuin kaikki muut tämän lain kanssa ristiriidassa olevat säännökset”; ks. SvM 17/1917 vp, s. 43). Vastaavasti vuoden 1873 asetuksesta oli kumottu lain 55 §:n mukaisesti luvut 1–4 ja 6 ”sekä kaikki muut tämän lain kanssa ristiriidassa olevat säännökset”; ks. mts., s. 61.

⁷³ Ks. Itkonen 1950, s. 16.

⁷⁴ Ks. edellä alav. 26.

⁷⁵ Ks. Kuuskoski – Hannus 1965, s. 29.

⁷⁶ Säännöksen mukaan ”[k]unnan o[li] tämän lain mukaan ja lain muutoin säätämässä rajoissa hoidettava yhteiset talous-, järjestys- ja muut asiansa, mikäli ne voimassa olevien lakien ja asetusten mukaan eivät ole muun kuin kunnallisen viranomaisen käsiteltäviä”. Tältä osin kyse oli pitkälle historiallisesta jatkumosta, jossa kunnan toimiala sidottiin erityisesti talous- ja järjestysasioiden käsitteisiin, jonka lisäksi säännös ilmaisi sen, ettei kunta voinut toimia niissäkään, jos ne oli säädetty muun kuin kunnallisen viranomaisen hoidettavaksi. Merikosken (1970, s. 202) mukaan kunnan tuli katsoa toimivan *hallinnon alalla*, jolloin niille ei yleensä kuulunut lainsäädäntö- tai lainkäyttötehtäviä, joskin valtuustoilla oli mahdollisuus hyväksyä sääntöjä siveellisyyden, raittiuden, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, terveydenhoidon ja satamaolojen edistämiseksi kunnassa sekä määrätä niiden rikkomisesta uhkasakkoja. Varsinaisen toimivaltapiirin sen sijaan hän (mts., s. 202–203) katsoi käsittävän nimenomaan talousasiat, järjestysasiat sekä muut asiat, joista ensimmäisellä tarkoitettiin kunnan oman talouden hoitamista (julkisoikeudelliset verot ja maksut sekä yksityisoikeudelliset tulojen kantaminen, menojen suorittaminen ja huolenpito kunnan omaisuudesta. Järjestysasioita taas oli historiallisen kehityksen valossa vähempi, mutta esimerkiksi mainittujen

syysperiaatetta” ei voitu täysin noudattaa lähinnä siitä syystä, että itsenäisyyden alkuaikojen lait erosivat toisistaan, eikä koonnan yhteydessä ollut halua toteuttaa suurempia uudistuksia.⁷⁷ Niinpä, vaikka esimerkiksi koontalain 10, 14 ja 108 §:t olivat lain yleisesti sovellettavissa luvuissa, sisältyi niihin poikkeuksia eri kuntatyyppien välillä. Näistä 14 § liittyi uhkasakkojen tuomitsemiseen.⁷⁸ Sen sijaan niin 10 kuin 108 §:t liittyivät tiettyjen päätösten *alistamiseen*.⁷⁹ Molemmissa tapauksissa niin maalaiskuntain kuin kaupunkien osalta alistamisvelvollisuuden piiriin kuuluivat sekä *kunnallishallituksen ohjesääntö* että tietyt taloudelliset päätökset. Jakolinjana oli se, että kaupunkien osalta alistaminen tapahtui sisäasiainministeriölle, kun taas maalaiskuntien osalta toimivaltainen alistusviranomaisena oli lääninhallitus. Lain 108 §:n (616/1962) osalta sääntely kuitenkin yhtenäistettiin myöhemmällä lakimuutoksella.⁸⁰ Ohjesääntöjen osalta kirjallisuudessa huomautettiin, että alistusta koskeva sääntely koski vain ohjesääntöjä (vrt. johtosäännöt) ja näistäkin vain kunnallishallituksen ohjesääntöjä. Säännöksen 2 momentin mukaan, kun ”[m]uun kuin kunnallishallituksen ohjesääntöön vahvistettavaksi alistamisesta on erikseen säädetty”.⁸¹

Näiden ohella laki sisälsi myös pelkästään maalaiskuntia (3 luvun kunnanhallitusta koskevat säännökset, 62–83 § sekä valtuutettujen lukumäärän vähentämistä, 37 §, ja kunnanvaltuuston kokouskutsun aikaa, 52 §, koskevat säännökset)⁸² tai vain kaupungeja (4 luvun kaupunginhallitusta koskevat säännökset, 84–93 § sekä kaupunginvaltuuston kokouskutsun aikaa, 53 § ja maistraattia, 213 §)⁸³ koske-

sääntöjen hyväksymismahdollisuus voitiin tällaiseksi katsoa. Muilla asioilla sen sijaan viitattiin kunnan yleiseen toimialaan.

⁷⁷ Ks. Kuuskoski – Hannus 1965, s. 226 ja 253–255.

⁷⁸ Lain 14 §:n mukaan ”[u]hkasakkoihin 12 §:ssä mainittujen kunnallissääntöjen rikkomisesta tuomitsee yleinen oikeus tai kaupungissa, mikäli asiaa ei ole säädetty yleisessä tuomioistuimessa käsiteltäväksi, maistraatti ja kauppalassa samoin edellytyksin järjestysoikeus”; ks. myös mts., s. 93.

⁷⁹ Alistamisella tarkoitettiin kunnallisvalvonnan muotoa, joka tarkoitti sitä, että alistettavassa asiassa kunnallinen toimielin ei saanut yksinään tehdä päätöstä, vaan päätöksen aikaansaaminen edellytti myös valtion viranomaisen myötävaikuttamista eli käytännössä sen erillistä, kunnan päätöksen vahvistavaa päätöstä; ks. Kuuskoski 1955, s. 132; ks. myös Hannus – Hallberg 1993, s. 553. Alistamisesta luovuttiin vuoden 1995 kuntalain yhteydessä; ks. HE 192/1994 vp, s. 20/I, 77/II ja 125/II.

⁸⁰ Kunnallislain 108 §:n alkuperäisessä säännöksessä valtuuston päätös takaisinmaksuajaltaan yli viisivuotisen lainan ottamisesta tai takaussitoumuksen antamisesta tuli kaupungeissa alistaa sisäasiainministeriölle ja maalaiskunnissa lääninhallitukselle. Mainitulla lakimuutoksella myös kaupunkien osalta sisäasiainministeriö korvattiin lääninhallituksella.

⁸¹ Näillä viitattiin muun muassa kuntainliiton perussääntöön (kunnallislaki 155 §), kansakoululain (247/1957) 20 §:n 1 momentin tarkoittamaan *kansakoulun ohjesääntöön* sekä sosiaalihuollon hallinnosta annetun lain (34/1950) 16 §:n tarkoittamaan *sosiaaliohjesääntöön*; ks. Kuuskoski – Hannus 1965, s. 78. Ohjesääntöjen ja johtosääntöjen eroista ks. mts., s. 77–80.

⁸² Maalaiskuntien osalta lain 80 §:ssä oli säädetty kuinka ”[k]unnanhallituksen velvollisuuksista, mikäli ne koskevat terveyden- ja sairaanhoitoa, holhoustointia, henkikirjoitusta ja eräitä muita aloja, on säädetty erikseen”. Tällä viitattiin siihen, kuinka kunnanhallitus oli yleinen toimeenpano- ja hallintoelin, jolle kuitenkin oli annettu tiettyjä tehtäviä erityisellä hallinnon alalla siten kuin lailla tai lain valtuutuksen nojalla oli säädetty; ks. mts., s. 249. Lain 81 §:ssä taas oli säädetty siitä, kuinka ”[k]unnanhallituksen tulee avustaa viranomaisia tilastollisten tietojen kokoamisessa niiden ohjeiden mukaan, joista määräyksiä on olemassa tai joita asianomaiset sille toimittavat”. Kunnanjohtajan osalta taas lain 72 §:ssä oli säädetty, että häneen sovellettiin, ”mikäli ei tässä laissa tai sen nojalla toisin säädetä, soveltuvin osin voimassa, mitä kunnanhallituksen puheenjohtajasta on voimassa”. Kunnanjohtajan tehtäviksi lain 67 §:n mukaan kuului – kunnanhallituksen puheenjohtajan tehtävien ohella myös – ne ”muut tehtävät, jotka kunnanhallituksen ohjesääntönsä on hänen asiakseen säädetty”. Ohjesääntönsä tuli ”säättää” myös virkavapauden myöntämisestä kunnanjohtajalle, viran hoitamisesta kunnanjohtajan poissa ollessa, esteellisyyden sattuessa tahi viran ollessa avoimena sekä kunnanjohtajan virka-ajasta” (L 71 §).

⁸³ Kaupunkien osalta sääntely oli jossain määrin suppeampaa ja rajoittui lähinnä siihen, että lain 89 §:ssä apulaiskaupunginjohtajan viran täyttämistäjärjestykseen säädettiin – niiden henkilöiden osalta, jotka eivät olleet virkaa hakeneet – noudatettavan, mitä kaupunginjohtajan vaalista oli lain 88 §:ssä säädetty. Vaalikelpoisuuden osalta kaupunginhallitukseen taas viitattiin valtuutettujen lain 40 §:ssä säädettyyn kelpoisuuteen, jonka lisäksi todettiin lain 71 §:ää vastaavasti ohjesääntönsä määrättävän mm. kaupunginjohtajiston poissaoloista. Lain 93 §:ssä vielä todettiin, kuinka ”[e]sitykset ja lausunnot, joita valtuusto tahi eri tarkoituksia varten asetetut lautakunnat valtion

neita säännöksiä. Lisäksi koska taajaväkinen yhdyskunta saattoi olla vain maalaiskunnassa, voitiin myös todeta, että sitä koskeva lain 9 luku (185–203 §) koski ainoastaan maalaiskuntia. Näiden lisäksi lain 3 §:ään sisältyi aiemman maalaiskuntia koskeneen lain 79 §:n mukaisesti kauppaloita koskeva soveltamisalasäännös ja pelkästään niitä koskeva 214 §, jossa säädettiin *järjestysoikeudesta*. Myös erityiskuntia koskien oli omia säännöksiään, jotka taas eivät koskeneet peruskuntia.⁸⁴ Oikeuskirjallisuudessa myös todettiin, että pääsääntöisesti, jos erityislainsäädännössä ei ollut erikseen kauppaloita koskevaa sääntelyä, olivat kauppalat niiden sääntelyjen näkökulmasta maalaiskuntia. Näin ollen kunnallislain soveltamisalasäännöksen vaikutus oli lähinnä sisäinen.⁸⁵

Soveltamisalakysymyksen osalta mielenkiintoisia olivat lain 7 lukuun (kuntien yhteistoiminta) sisällytetyt säännökset erityisesti sen jälkeen, kun niitä muutettiin vuoden 1961 uudistuksella (20/1961) ja sen perään muun muassa lakimuutoksilla 258/1961 ja 616/1962.⁸⁶ Tuota ennen esimerkiksi lain 135 § vastasi asiallisesti edellä käsitellyä vuoden 1932 muotoilua maalaiskuntain kunnallislain 33 §:stä ja lain 164 § aiempaa 42 §:n 5 momenttia. Kuitenkin, kun kuntien yhteistoiminta Suomessa oli merkittävässä määrin lisääntynyt, oli jälleen kerran katsottu tarpeelliseksi tarkastella tarvetta ylemmänasteisen kunnallisen itsehallinnon luomiselle.⁸⁷ Tätä varten asetettu komitea oli kuitenkin jakanut työnsä kahteen, keskittyen ensimmäisessä vaiheessa kuntainliittojärjestelmän kehittämiseen⁸⁸ ja vasta tämän jälkeen pohtien ikuisuuskyseksi muodostunutta kysymystä uudesta itsenäisestä hallintotasosta.⁸⁹ Ensimmäisen komiteamietinnön johdosta kunnallislain 7 luvun säännökset saivat uusia muotoiluja. Tämän tutkimuksen teeman kannalta tärkein lienee ollut lain 165 §:n (20/1961) uudet muotoilut, jonka 1 momentin (616/1962) mukaan:

”Kuntainliitossa sovelletaan vastaavasti, mitä kunnan tai maalaiskunnan kohdalta on säädetty 11 §:ssä, 18–24 §:ssä, 25 §:n 2 momentissa, 54–61 §:ssä, 64 §:n 2 momentissa, 65 §:n 2 momentissa, 66 §:ssä, 73 §:n 1 ja 3 momentissa, 95–102 §:ssä, 103 §:n ensimmäisessä ja toisessa lauseessa, 104 §:ssä, 105 §:n 1 momentissa, 106 §:n 1 ja 2 momentissa, 109 §:ssä, 110 §:n 1 momentissa ja 2 momentin ensimmäisessä lauseessa, 111 §–115 §:ssä, 117 §:ssä, 124–132

viranomaisille antavat, on, jollei siitä ole ohjesäännöllä toisin määrätty, lähetettävä kaupunginhallituksen välityksellä”.

⁸⁴ Ks. Kuuskoski – Hannus 1965, s. 30–31. Soveltamisalakysymyksen kannalta relevantteja säännöksiä oli sisällytetty muun muassa lain 7 lukuun koskien kuntain yhteistoimintaa. Palaan näihin myöhemmin tässä alaluvussa, koska niitä myös muutettiin 1960-luvulla. Huomionarvoista kuitenkin on todeta, että kunnallislakiin sisältyi lain 166 §, joka alkuperäisessä muodossaan kuului seuraavasti: ”Liittovaltuuston kokouksiin sovellettaisiin, mitä tässä laissa on kunnallisvaltuuston ja kuntien edustajain kokouksista säädetty sekä, siitä poiketen, liiton perussäännössä sanottu”. Kyseinen säännös oli myöhemmin kuntien yhteistoimintaa koskevien säännösten uudistamisen yhteydessä tarkoitus muuttaa, mutta koska komiteamietintöön (KM 4/1960) ja hallituksen esitykseen (HE 95/1960 vp, s. 10/I) sisällytettiin ehdotusta (”[m]itä edellä tässä luvussa on säädetty kuntien yhteistoiminnasta, sovelletaan vastaavasti kuntainliittojen yhteistoimintaan toistensa tai kuntien kanssa”) ei lopulta hyväksytykään eduskunnassa (ks. LtVM 31/1960 vp, s. 2/II), ei muutos tullut koskaan voimaan. Toisaalta tässä yhteydessä eduskuntakäsittelyssä tapahtui nähtävästi virhe, sillä eduskunta ei tässä yhteydessä laajentanut aiempien säännösten kumoamista koskemaan tätä säännöstä, jolloin se jäi muodollisesti edelleen voimaan. Oikeuskirjallisuudessa Kuuskoski ja Hannus (1965, s. 491) kuitenkin totesivat, ettei kyseistä säännöstä kuitenkaan vuoden 1961 lakimuutoksen jälkeen siltikään sovellettu, koska asia tuli ratkaisuksi jo muilla lain 7 luvun kuntien yhteistoimintaa koskevilla säännöksillä.

⁸⁵ Pääsäännöstä (pitää kauppaloita maalaiskuntina, mikäli erityislainsäädännössä ei toisin ollut säädetty) poikkeaminen ei kuitenkaan aina edellyttänyt eksplisiittistä sääntelyä, vaan se voitiin päätellä myös lain sisällöstä taikka se pystyi johtumaan ”asian luonnosta”. Esimerkkinä tästä Kuuskoski ja Hannus (ibid.) nostivat esiin kunnallisista huoltolautakunnista annetun lain (51/1936) 4.2 §:n ja 9.1 §:n säännökset maalaiskunnista, joita heidän mukaansa ei voinut soveltaa kauppaloihin, koska kauppaloissa ei ollut kunnallislautakuntaa.

⁸⁶ Ks. HE 95/1960 vp, HE 22/1961 vp ja HE 18/1962 vp. Huomaa myös, että tässä yhteydessä (L 20/1961) kumottiin myös mm. pysyvän edustajain kokouksen alaista hallintoa koskevat säännökset; ks. HE 95/1960 vp, s. 3/I.

⁸⁷ Ks. HE 95/1960 vp, s. 1/I–II.

⁸⁸ Ks. KM 1960:4.

⁸⁹ Ks. KM 1963:1.

§:ssä, 169–171 §:ssä, 173 ja 174 §:ssä, 178 §:n 2 momentissa, 179 §:ssä, 183 §:ssä sekä 209–212 §:ssä”.⁹⁰

Edelleen säännöksen 2–6 momenteissa (2 mom, 258/1961) säädettiin seuraavaa:

”Sovellettaessa 57 §:n säännöstä lasketaan päätöksen tekoon vaadittava määränemmistö liittovaltuuston saapuvilla olevien jäsenten yhteenlasketusta äänimäärästä.

Edellä 83 §:ssä ja 112 §:n 1 momentissa tarkoitetut määräajat on perussäännössä tarpeen mukaan sovitettavissa.

Mitä 1 momentissa on sanottu 110 §:n soveltamisesta, ei koske edellisen vuoden arvioidun säästön tai vajauksen ottamista talousarvioon.

Ne tehtävät, joista on säädetty 133 §:ssä, kuuluvat kuntainliitossa vuositilintarkastajille, jolle liittovaltuusto ole valinnut erityisiä kiinteän ja irtaimen omaisuuden tarkastajia.

Jäljempänä 173 §:ssä mainittu valitusoikeus on kuntainliitossa myös liittohallituksella. Tämä voi liittovaltuuston puolesta antaa 181 §:n 2 momentissa tarkoitetun selityksen”.

Hallituksen esityksessä sekä oikeuskirjallisuudessa Kuuskoski ja Hannus toivat (vuoden 1965 painoksessa) esiin sen, että ennen näitä muutoksia oli monessa suhteessa ollut epäselvää se, mitä kunnallislain säännöksiä tuli kuntainliitoissa soveltaa. Lainsäädäntötoimen taustalla oli heidän mukaansa nimenomaan reagointi siihen epäselvyyteen. Koska yleinen ”soveltuvin osin sovellettava” -muotoilu ei ollut riittävä poistamaan näitä epäselvyyksiä, oli säännökseen ollut tarpeen eksplisiittisesti sisällyttää luettelo siitä, mitkä säännökset tulivat kuntainliitoissa sovellettavaksi.⁹¹ Edelleen kirjallisuudessa huomautettiin, että silloin, kun kuntainliitossa tuli sovellettavaksi sellainen kunnallislain säännös, jossa erikseen oli säädetty kaupungeista ja maalaiskunnista, tuli sovellettavaksi nimenomaan jälkimmäistä koskevat säännökset.⁹²

Lähestymistapa oli jossain määrin uusi. Nyt siis nimenomaisesti säädettiin siitä, mitä kuntia koskeneet säännökset tulivat sovellettaviksi myös kuntainliitoissa. Tämän lisäksi oikeuskirjallisuudessa Kuuskoski ja Hannus nostivat esiin sen, että vaikkei kunnallislain 1–10 §:iä ollut säädetty sovellettavaksi kuntainliitossa, sisältyi niihin eräitä periaatteita, jotka kuitenkin tulivat sovellettavaksi soveltuvin osin myös kuntainliitoissa, koska nämä olivat kunnallisia yhdyskuntia. Esimerkiksi he nostivat kunnallislain 4 §:stä ilmenevän kunnan toimialaa koskevan säännöksen, jonka osalta tulkintasuositus oli, ettei kuntainliiton yleinen toimiala voinut olla kunnan vastaavaa laajempi. Vastaavasti lain 9 §:n kunnallisista luottamushenkilöistä sekä viranhaltijoista, tilapäisestä henkilökunnasta, so. määräaikaisessa virkasuhteessa olleet ja työntekijöistä tuli sovellettavaksi myös kuntainliitossa, vaikkei tästä ollutkaan erikseen säädetty. Myös lain 10 §:n 1 momentin ohje- ja johtosääntöjä koskevat säännökset – ottamatta lukuun kunnallishallituksen ohjesääntöä, jota vastaavat määräykset sisältyivät perussopimukseen – tulivat sovellettavaksi.⁹³ Teoksessaan Kuuskoski ja Hannus kävivät muutoinkin säännöskohtaisesti läpi sen, sovellettiinko kunta koskevia säännöksiä kuntainliittoon vaiko ei.⁹⁴

⁹⁰ Huomaa, että eduskuntakäsittelyn aikana sovellettavien säännösten luetteloon tehtiin muutoksia; ks. LtvM 31/1960 vp, s. 2/l.

⁹¹ Ks. HE 95/1960 vp, s. 4/II–5/I ja Kuuskoski – Hannus 1965, s. 469–470.

⁹² Ks. mts., s. 470.

⁹³ Ks. mts., s. 470–471.

⁹⁴ Mts., s. 470–491. Tätä ennen Hannus oli julkaissut vastaavan esityksen erillisteoksena ”Kunnallislain uudet säännökset kuntien yhteistoiminnasta” (1961).

5 LISÄÄ SELKEYTTÄ VUODEN 1976 LAILLA

Vaikka vuoden 1948 lakia, siihen tehtyine lukuisine muutoksineen, pidettiin yleisesti hyvänä säädöksenä, tuli lopulta myös hetki, jolloin siitä oli tarpeen luopua.⁹⁵ Kunnallislainsäädännön kokonaistarkastus laitettiin vireille vuonna 1968 tuolloin kansliapäällikkönä toimineen Hannuksen johdolla tarkoituksena selvittää, missä määrin jopa 1930-luvulta peräisin olleita säännöksiä tuli muokata sen ajan tarpeisiin paremmin soveltuvimmiksi sekä oliko olemassa kysymyksiä, joita lainsäädännöllisesti tuli ratkaista, vaikka perusratkaisultaan päätettäisiinkin pysyä samoissa keskeisissä periaatteissa.⁹⁶ Kunnallishallintokomitean mietinnön (1973:A 60) pohjalta keskeisiä periaatteita ei muutettu, vaan hallituksen esitys noudatteli pääosin mietintöä, mutta jälkimmäisen johdosta annettujen lausuntojen seurauksena siinä oli myös joitain poikkeamia.⁹⁷

Uusi kunnallislaki annettiin loppuvuodesta 1976 ja se tuli voimaan vuoden 1977 alusta.⁹⁸ Keskeisiä muutoksia tuolloin olivat muun muassa siihenastisesta kuntamuotojärjestelmästä (kaupungit, kauppalat ja maalaiskunnat) yhtenäiseen kuntajärjestelmään siirtyminen, jolloin huolimatta kaupunki -nimikkeen säilymisestä, sovellettavat säännökset olivat kaikissa kunnissa samat.⁹⁹ Tämä huomioitiinkin uuden lain 6 §:ssä säätäen säännösten soveltamisalasta seuraavasti: ”Kunnan hallinnossa on noudatettava tätä lakia, jollei lailla tai sen nojalla asetuksella ole erikseen toisin säädetty”. Hannuksen selitysteoksessaan esittämän mukaan tällä tarkoitettiin sitä, kuinka kyseisen säädöksen säännökset muodostivat perussäännöstön, jota kunnan hallinnossa oli noudatettava. Tällöin oli kuitenkin huomioitava se, että eri laeissa oli myös muita säännöksiä, jotka poikkesivat kunnallislain säännöksistä ja tulivat siten sovellettavaksi kunnallislain sijaan. Myös asetuksiin sisältyneet säännökset, jotka poikkesivat kunnallistaista, syrjäyttivät jälkimmäisen.¹⁰⁰

Uudesta laista puuttui nyt myös aiemmassa lainsäädännössä useissa paikoin säädetyt säännöskohtaiset poikkeukset.¹⁰¹ Tämä ei kuitenkaan tarkoittanut sitä, etteikö säännöskohtaisia poikkeuksia voinut olla. Hannuksen mukaan uuden lain 6 § kattoi ne kaikki ja lakia sovellettaessa olikin syytä huomioida, että eri lait tai niiden nojalla annetut asetukset saattoivat johtaa tilanteisiin, joissa kunnallislain säännöksiä ei tullut soveltaa ollenkaan tai vaihtoehtoisesti niiden rinnalla tuli soveltaa myös muita säännöksiä. Tässä yhteydessä Hannus kuitenkin korosti sitä, että ”peruslaista” poikkeavat säännökset tulisi (ilmeisesti lainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi) rajoittaa minimiin.¹⁰² Myöhemmin tämä fraseologia on siirtynyt myös jopa nykyisen kuntalain esitöihin.¹⁰³

Koska lainsäädännön lähtökohtana oli vielä aiempaa voimallisemmin koko säädöksen soveltaminen yhtäläisesti kaikkiin kuntiin, ei soveltamisalakysymyksiä laajasti enää käsitelty yksittäisissä säännöksissä. Toki lain 8 §:n 2 momentissa säädettiin siitä, kuinka ”[h]enkilöstä, jonka kunnan toimielin sen mukaan, kuin erikseen on säädetty, valitsee valtion lautakuntaan tai toimikuntaan taikka muutoin valtion luottamustoimeen, on soveltuvin osin [kurs. tässä] vastaavasti voimassa, mitä kunnan luottamushenkilöistä on säädetty. Lain 7 §:n 3 momentissa taas säädettiin siitä, kuinka ”[k]unnanosahallinnosta säädet[tiin] 10 luvussa ja kuntien yhteistoiminnasta 11 luvussa”. Sen lisäksi esimerkiksi kunnallislain 57 §:ssä taas säädettiin siitä, kuinka ”[a]pulaiskunnanjohtajan virasta on vastaavasti voimassa, mitä 56 §:ssä [kunnanjohtajasta] o[lli] säädetty” ja lain 60 §:n 2 momentissa siitä,

⁹⁵ Ks. Hannus 1981, s. 34–35.

⁹⁶ Mts., s. 36. Ks. myös KM 1973:A 60.

⁹⁷ Ks. Hannus 1981, s. 37.

⁹⁸ Ks. HE 140/1975 II vp.

⁹⁹ Muista muutoksista ks. kootusti esim. Hannus 1981, s. 37–38.

¹⁰⁰ Ks. mts., s. 89.

¹⁰¹ Näillä Hannus (mts., s. 90) viittasi edelläkin käsiteltyihin muotoiluihin ”jollei erikseen ole toisin säädetty” tai vastaaviin.

¹⁰² Mts, s. 90.

¹⁰³ Ks. HE 268/2014 vp, s. 1/I ja 135/II; ks. kuitenkin Muukkonen Oikeus 4/2019, s. 356 ja 370–317 sekä Muukkonen LM 2/2020, s. 225 ja 244.

kuinka ”[m]uutoin jaostosta on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnanhallituksesta o[li] säädetty”. Vastaavia sisäisiä soveltamisäännöksiä laissa oli myös muissa säännöksissä.

Merkittävimmät soveltamisalasäännökset kuitenkin olivat kunnanosalvaltuustoja¹⁰⁴ koskenut lain 102 § ja kuntainliittoja koskenut lain 134 §¹⁰⁵ (388/1981). Näistä edellisen mukaan:

”Kunnanosalvaltuustosta on soveltuvin osin vastaavasti voimassa, mitä 26 §:n 1 momentissa, 30 §:n 1 momentissa, 32 §:n 1 momentissa sekä 36, 39, 42–49, 51 ja 52 §:ssä on säädetty kunnanvaltuustosta. Mitä 22 §:n 2 momentissa on säädetty valtuutetusta, koskee myös kunnanosalvaltuuston jäsentä. Hänestä on voimassa, mitä 25 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä on säädetty. Sovellettaessa 48 §:ää kunnanhallituksen puheenjohtajalla, kunnanjohtajalla ja apulaiskunnanjohtajalla katsotaan kuitenkin olevan vain oikeus, mutta ei velvollisuutta olla saapuvilla kunnanosalvaltuuston kokouksessa.

Lisäksi sovelletaan kunnanosalvaltuustoon vastaavasti, mitä 63 §:n 1 ja 2 momentissa ja 72 §:ssä on säädetty lautakunnasta.”

Jälkimmäisen säännöksen mukaan taas:

”Kuntainliitosta on soveltuvin osin vastaavasti voimassa, mitä kunnasta on säädetty 6 §:ssä, 7 §:n 1 ja 2 momentissa, 8, 9, 11–13 ja 18–25 §:ssä, 26 §:n 2 momentissa, 27–31, 33, 35, 37, 42–44 ja 46–53 §:ssä, 55 §:n 2 momentissa, 58–68 §:ssä, 69 §:n 1 momentissa, 70–80 §:ssä, 82 §:n 1 ja 3 momentissa, 83 ja 86–91 §:ssä, 92 §:n 1 ja 3 momentissa, 93–97 §:ssä ja 103 §:n 1 momentissa. Lisäksi sovelletaan vastaavasti, mitä 112 §:ssä on säädetty kuntien edustajainkokouksesta.

Mitä 9 §:ssä on säädetty kunnanhallituksen johtosäännöstä, saadaan jättää soveltamatta. Sovellettaessa 50 §:n säännöstä lasketaan päätöksen tekoon vaadittava määränemmistö liittovaltuuston saapuvilla olevien jäsenten yhteenlasketusta äänimäärästä. Mitä 58 §:n 5 momentissa on säädetty kunnanjohtajasta, sovelletaan liittohallituksen puheenjohtajaan. Säännöstä 80 §:n 2 momentissa ylijäämän tai alijäämän ottamisesta talousarvioon ei sovelleta. Määräajoista, joita tarkoitetaan 67 §:ssä, 82 §:n 1 momentissa, 90 §:n 3 momentissa ja 95 §:n 2 momentissa, on määrättävä perussäännössä”.¹⁰⁶

Säännösten osalta Hannus toi esiin, ettei 102 § tarkoittanut sitä, etteikö myös muita kunnallislain säännöksiä sovellettaisi kunnanosalvaltuustoihin. Hänen mukaansa lain 1–9 lukujen säännökset oli kirjoitettu siinä määrin yleiseen muotoon, että ne koskivat kunnan kaikkia toimielimiä ja viranomaisia, jolloin sääntely tuli koskemaan myös kunnanosalvaltuustoja, vaikkei tästä erikseen ollutkaan säädetty.¹⁰⁷ Edelleen myös lain 12 luvun säännökset muutoksen hakemisesta ja kunnan hallintoon kohdistuvasta lääninhallitusten suorittamasta yleisestä valvonnasta sekä 13 luvun säännökset päätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta tulivat – johtuen niiden kirjoitustavasta – sovellettavaksi myös kunnanosalvaltuustoissa.¹⁰⁸

Lain 134 §:n osalta Hannus nosti esiin aiemman lakimuutoksen ja siinä yhteydessä esitetyn näkemyksen tarkan sääntelyn tarkoituksenmukaisuudesta. Hänen näkemyksensä mukaan tämä sääntelytapa mahdollisti myös suppeammat perussäännöt, jolloin ne olivat hallittavampia kuin silloin, jos sääntely

¹⁰⁴ Kunnanosalvaltuustoista ks. Hannus 1981, s. 392–394 ja 609–610 sekä HE 95/1984 vp.

¹⁰⁵ Huomaa, että lailla 25/1990 kunnallislain 134 §:ään lisättiin uusi 3 momentti, joka teki mahdolliseksi määrätä virkasäännössä, silloin kun kuntainliitto perustettiin olemassa olleiden yhteistoimintaorganisaatioiden uudelleen järjestämiseksi, sen, että lakkaavasta organisaatiosta voitiin siirtää henkilöstöä suoraan perustettavan kuntainliiton palvelukseen. Muutos liittyi maakuntaliittojen ja seutukaavaliittojen yhdistämiseen; ks. HE 95/1989 vp, s. 3/I–II.

¹⁰⁶ Huomaa, että lain 134 §:ää tarkistettiin lailla 1122/1990 koskien hallintomenettelylain (598/1982) esteellisyyssäännösten soveltamisalan laajentamista kunnallishallintoon (poikkeuksen poikkeus kuntainliitoissa); ks. HE 254/1989 vp, s. 1/I–II ja 8/II.

¹⁰⁷ Ks. Hannus 1981, s. 386.

¹⁰⁸ Mts., s. 397–398.

olisi vain yleistä. Aiemman esitystavan mukaisesti Hannus kävi selitysteoksessaan läpi kaikkien kunnallislain säännösten soveltumisen kuntainliittoon,¹⁰⁹ mutta aiemmasta poiketen hän kuitenkin katsoi, ettei lain 1–5 §:t enää soveltuneetkaan kuntainliitoissa sovellettavaksi, koska tämä ”asioiden luonteesta johtuen” ei ollut mahdollista.¹¹⁰ Sen sijaan 6 §:n osalta Hannus katsoi, että muotoilu kattoi myös kuntainliitot eli kyseisen säännöksen perusteella kunnallislaki tuli sovellettavaksi kuntainliiton hallinnossa niin kuin kunnankin, jollei lailla tai asetuksella ollut toisin säädetty.¹¹¹ Sinänsä mielenkiintoista oli, ettei Hannus ottanut sen tarkemmin kantaa, mihin hallinnolla viitattiin.

Ennen vuoden 1995 kuntalain säätämistä ja vuoden 1976 kunnallislain kumoamista laki koki vielä yhden merkittävän muutoksen. Vuoden 1992 valtiopäivillä muun muassa haluttiin helpottaa kuntien hallinnon järjestämistä sekä jälleen kerran uudistaa kuntien yhteistoimintaa koskevaa lainsäädäntöä. Näkyvimpänä muutoksena oli kuntainliittojärjestelmän korvaaminen *kuntayhtymillä*. Molempien taustalla oli tuoreesti vuonna 1991 Suomessa ratifioitun Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräykset, joskin hallituksen esityksessä tähän viitattiin vain peruskirjan 10 artiklassa turvattuun paikallisviranomaisten yhdistymisvapauden osalta.¹¹² Yhtäältä viittaus myös peruskirjan 6 artiklassa turvattuun paikallisviranomaisten oikeuteen päättää itse hallintorakenteistaan, olisi ollut perusteltu. Tämän ohella erityisesti hallinnon vapauttamisen taustalla oli vuosina 1989–1996 toteutetun *vapaakuntakokeilun*¹¹³ kautta saadut kokemukset.¹¹⁴ Työtä edelsi myös kuntayhtymätoimikunnan mietintö (KM 1990:53), jonka pohjalta muutokset kunnallislain 11 lukuun valmisteltiin. Edellisten ohella kunnallislakiin sisällytettiin myös uusi 7 a § (979/1992) koskien *kunnan liikelaitosta*, jonka perustamisesta valtuusto sai toimivallan päättää.¹¹⁵ Säännöksen mukaan liikelaitokseen sovellettiin kunnallislain kunnan liikelaitosta koskevia säännöksiä.

Uudistuksen myötä myös kunnallislain soveltamisalaa koskevat säännökset muuttuivat. Aikaisempi 134 § kumottiin lailla 979/1992, mutta sen sisältöä siirrettiin uudistettuun kunnallislain 115 §:ään.

”Kuntayhtymästä on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnasta säädetään 4 §:ssä, 5 §:n 2 momentissa, 6, 7 a, 8, 9, 11, 12, 18–24 §:ssä, 3 luvussa, 42–47, 49, 52, 53, 58–68 §:ssä, 69 §:n 1 momentissa, 70–73, 80 §:ssä, 82 §:n 2 momentissa, 83, 86–88 §:ssä, 90 §:n 2 ja 3 momentissa, 91, 135, 137–139, 141–144 sekä 146 ja 147 §:ssä.

Jos kuntayhtymällä ei ole muita monijäsenisiä toimielimiä kuin 109 §:n 1 momentissa tarkoitettu, jäsenkunnat valitsevat tilintarkastajat sekä päättävät vastuuvapauden myöntämisestä siten kuin perussopimuksessa sovitaan. Muutoin noudatetaan soveltuvin osin, mitä 92–97 §:ssä säädetään”.¹¹⁶

Oikeuskirjallisuudessa Hannus ja Hallberg käsittelivät niin uutta kuin osin vanhaakin soveltamisalasaäntelyä. Lain 6 §:n osalta aiempaa esitystä oli täydennetty maininnalla siitä, kuinka epäselväksi oli muodostunut se, miten pitkälle säännöksessä mainitut (lailla tai asetuksella toteutetut) rajoitukset kunnallislain soveltamisalaan ulottuivat. Tässä yhteydessä he viittasivat erityisesti lain 61 §:ää ja 65

¹⁰⁹ En katso tässä yhteydessä olevan tarkoituksenmukaista käydä tarkemmin läpi Hannuksen tulkintoja säännösten soveltumisesta tai soveltumattomuudesta.

¹¹⁰ Ks. mts., s. 490–501. Alkusaännösten osalta, mts., s. 490.

¹¹¹ Mts., s. 490–401.

¹¹² Ks. HE 70/1992 vp, s. 8/l.

¹¹³ Ks. laki vapaakuntakokeilusta (718/1988) sekä sen muuttamista koskeneet lait 15/1990, 1442/1991 ja 1015/1992 sekä vapaakuntien valintaa koskeva valtioneuvoston päätös 1082/1988; ks. myös laki vapaakunnan oikeudesta poiketa eräistä säännöksistä ja määräyksistä (592/1989) sekä sen muuttamista koskeva laki 1441/1991.

¹¹⁴ Ks. HE 70/1992 vp, s. 3/II–4/l.

¹¹⁵ Liikelaitossäätelyn taustalla oli Kunnan liikelaitostoimikunnan mietintö vuodelta 1989 (KM 1989:61). Kunnan liikelaitoksesta ks. Hannus – Hallberg 1993, s. 117–118.

¹¹⁶ Ks. mts., s. 22/II–23/l.

§:ää koskeviin tulkintoihinsa.¹¹⁷ Mainituista säännöksistä 61 §:llä (979/1992) viitattiin toimivallan siirtämistä ja vuoden 1992 lakiuudistuksen jälkeen myös edelleen siirtämistä koskevaan sääntelyyn, jonka osalta Hannus ja Hallberg pohtivat erityislainsäädännön ja kunnallislain suhdetta tarkemmin. Heidän mukaansa oikeana tulkintana voimassa olleesta oikeudesta ei voitu pitää sellaista ehdotonta delegointikieltoa tilanteessa, jossa erityislainsäädäntö osoitti toimivallan kunnanhallitukselle. Jos nimittäin erityislainsäädännön säännöksessä ei nimenomaisesti ole katsottu tarkoitettavan toimivallan osoittamista koko kunnanhallitukselle, oli heidän mukaansa ”perusteltua ja järkevää” katsoa delegoinnin jaostolle olevan mahdollista. Tähän kantaan he päätyivät huolimatta siitä, että kyseistä säännöstä koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa nimenomaisesti todettiin, että erityislainsäädännössä nimenomaisesti kunnanhallitukselle osoitettua toimivaltaa ei ollut mahdollista siirtää eteenpäin kunnallislain nojalla.¹¹⁸

Tarkastellessaan uutta kunnallislain 115 §:ää Hannus ja Hallberg jatkoivat kommentaarikirjasarjan aiemmista painoksista tuttua tapaa käydä läpi käytännössä kaikkien kunnallislain säännösten soveltuvuus kuntayhtymiin. Yleisellä tasolla he toivat esiin sen, että vuoden 1992 muutoksessa 115 §:stä oli jätetty pois osa 135 §:ään sisällyneistä soveltamisalaa koskevista viittauksista, kun taas osittain sitä oli täydennetty. Sääntelyn muuttuminen johti myös asianmukaisesti muuttuneisiin säännöskohtaisiin tulkintasuosituksiin.¹¹⁹

6 UUTEEN AIKAAN

Kun uusi kuntalaki tuli voimaan vuoden 1996 alusta, uudistettiin myös lakiin sisältyneitä soveltamisaläsäännöksiä. Kuten jo edellä (luku 1) on tuotu esiin, sisältyi lain 3 §:ään perussäännös sen soveltamisalasta, joskin alkuperäisessä muodossaan säännöksen 1 momentti oli seikkaperäisempi:

”Kunnan hallinnossa noudatetaan tätä lakia, jollei lailla tai laissa olevan yksilöidyn valtuutuksen nojalla toisin säädetä tai määrätä”.

Tätä muotoilua perusteltiin vuoden lain alkuperäisissä esitöissä sillä, että se osoittaisi selvästi sen, kuinka kuntalaki olisi edelleen yleislaki, mutta erityislaki tai sellaisessa olevan yksilöidyn valtuutuksen nojalla annettu asetus tai päätös menisi kuntalain edelle. Taustalla vaikutti hallitusmuodon 51 §:n 2 momentti, jonka tulkittiin edellyttävän yksilöityä asetuksenanto- tai päätöksentekovaltuutusta sen sijaan, että erityislaissa vain yleisesti mainittaisiin näistä. Tarkoituksena oli, että näin säädellen kuntiin kohdistuva sääntely rajoittuisi.¹²⁰ Oikeuskirjallisuudessa *Heikki Harjula ja Kari Prättälä* totesivat säännöksen tulkinnasta seuraavaa: ”[k]untalaki on toissijainen suhteessa erityislakeihin eli kuntalaki syrjäytyy siltä osin kuin se on ristiriidassa erityislaissa olevan säännöksen kanssa”. Edelleen he jatkoivat tuoden esiin, että ”kuntalaki syrjäytyy, jos laissa olevaan yksilöityyn valtuutukseen perustuen toisin säädetään tai määrätään”. Heidän mukaansa tätä oli pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, sillä vaikka säännös edellytti yksilöityä valtuutusta, ei se estänyt eduskuntaa myöhemmin säätämään sellaista lakia, jossa valtuutettaisiin poikkeamaan kuntalaista asetuksella tai määräyksellä ilman säännöksessä mainittua yksilöityä valtuutusta. Tähän oli päädyttävä, koska kuntalaki ei tavallisena lakina voisi rajoittaa eduskunnalle kuuluvaa lainsäädäntövaltaa ja oikeutta sen edelleen siirtämiseen. Harjulan ja Prättälän mukaan vanhan kuntalain 3 §:n 1 momentti tulikin ymmärtää lähinnä säädösvalmistelua ohjaavaksi.¹²¹

¹¹⁷ Ks. Hannus – Hallberg 1993, s. 110.

¹¹⁸ Ks. mts., s. 323–324; ks. myös 332–334.

¹¹⁹ Ks. mts., s. 538–551. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että nähtävästi luettavuuden helpottamiseksi Hannus ja Hallberg olivat jättäneet pykälän otsikoinnin pois niiden säännösten osalta, jotka eivät tulleet kuntayhtymissä sovellettavaksi.

¹²⁰ Ks. HE 192/1994 vp, s. 75/II–76/I.

¹²¹ Harjula – Prättälä 1995, s. 36.

Tuollaisenaan säännös ei kuitenkaan koko säädöksen voimassaoloa kestänyt, vaan sitä muutettiin tiiviimpään muotoon lailla 81/2002. Taustalla kyseisessä lakimuutoksessa oli kuntalakia koskenut selonteko¹²², jossa kuitenkin 3 §:n muutostarpeisiin ei viitattu, kuten ei myöskään selonteon johdosta annetussa hallintovaliokunnan mietinnössä (11/2000 vp). Sen sijaan hallituksen esityksessä kyseisen säännöksen muuttamistarve nousi esiin erityisesti valtiosääntöoikeudellisen ympäristön muuttumisen johdosta. Esitöissä selvennettiin alkuperäisen muotoilun tarkoituksena olleen toimia edellä mainitusti lähinnä säädösvalmistelua ohjaavana ja lakia alemmanasteisten säädösten ja määräysten antamista vastaavalla tavalla kuin vuosina 1990–2000 voimassa olleessa viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä annetun lain (573/1989, lain voimassa oloa jatkettu ja nimike muutettu muotoon laki viranomaisten määräyksistä ja ohjeista lailla 1036/1996) 4 §:n 2 momentissa oli edellytetty: ”Kuntia ja kuntainliittoja [:vuoden 1996 muutoksen jälkeen kuntayhtymiä] koskevia määräyksiä saa antaa, jollei hallitusmuodosta muuta johdu, vain laissa olevan, yksilöidyn valtuutuksen nojalla”. Kun uuden Suomen perustuslain (731/1999) myötä lakia alemmanasteisen sääntelyn perusta sisältyi siihen, ei tarkoituksenmukaista ollut enää kuntalaissa edellyttää yksilöityä valtuutusta. Säännöstä oli pidetty myös valtiosääntöoikeudellisesti sekä oikeusnormien normihierarkian näkökulmasta ongelmallisena. Muutoksen seurauksena kuntalaista voitiin poiketa vain lailla.¹²³ Oikeuskirjallisuudessa Harjula ja Prättälä eivät muuttunutta säännöstä kommentoineet muilta osin kuin vain todeten uuden perustuslain tehneen säännöksestä poistetun viittauksen yksilöityyn valtuutukseen tarpeettomaksi.¹²⁴

Kuntalain 3 § ei kuitenkaan ollut ainoa soveltamisalasääntelyä sisältänyt säännös. Otsikkotasolla tarkasteltuna myös kuntalain 86 §:ään (kuntaa koskevien säännösten soveltaminen kuntayhtymässä), 88 §:ään (lunun säännösten soveltaminen) ja 102 §:ään (muissa laeissa olevien säännösten soveltaminen) sisältyi selkeää lain soveltamisalaa ohjaavaa sääntelyä. Lisäksi myöhemmin säädetyssä 87 a §:n (626/2013) 4 momentissa viitattiin siihen, kuinka ”[I]iikelaitoskuntayhtymästä on muutoin voimassa, mitä tässä laissa säädetään kuntayhtymästä, jollei tässä luvussa toisin säädetä”. Lisäksi laki sisälsi useita niin sisäisiä kuin ulkoisia linkki- tai viittaussäännöksiä siitä, mitä säännöstä tuli tietyn asian yhteydessä soveltaa.

Näistä keskeisimpänä voitaneen pitää kuntayhtymiä koskevaa soveltamisalasäännöstä (86 §) sen 1 momentin (626/2013) mukaan:

”Kuntayhtymästä on soveltuvin osin voimassa, mitä kunnasta säädetään 2, 2 a, 2 b, 3, 8, 12–15, 15 a, 15 b, 16, 16 a, 17 ja 18 §:ssä, 19 §:n 1 momentissa, 20–23, 27–29, 32, 32 b, 33 ja 37–43 §:ssä sekä 6–9 luvussa lukuun ottamatta 65 §:n 3 momentissa säädettyä alijäämän kattamisvelvollisuutta. Mitä 8 §:n 2 momentissa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta 76 §:n 4 momentissa tarkoitettuun kuntayhtymään”.

Huomionarvoista oli, että jo kuntalakia säädettäessä, lain 3 ja 86 §:n yhteistulkintaan otettiin kantaa. Esitöissä todettiin, kuinka ”[I]ain 3 § kuntalain suhteesta muihin säädöksiin soveltuisi muilta kuin 76 §:n 4 momentissa säädetyiltä osin myös kuntayhtymään”. Oikeuskirjallisuudessa tähän ei sen kummemmin kiinnitetty huomiota kuin vain toteamalla niin säännöksen 1 kuin 2 momentin tulevan sovellettavaksi.¹²⁵ Toisaalta kuitenkin kirjallisuudessa nostettiin esiin se, että lain 3 §:ään sisältyi myös toinen säännös, joka itseasiassa koski ainoastaan kuntayhtymiä: ”Sen estämättä, mitä muualla laissa säädetään kuntien yhteistoiminnan muodosta, asianomaisten kuntien perustama kuntayhtymä voi hoitaa lailla kunnalle tai kuntien yhteisesti hoidettaviksi säädetyjä tehtäviä. Samoin voidaan sopia, että tällaisista tehtävistä huolehtii toinen kunta tai toisten kuntien perustama kuntayhtymä”.¹²⁶ Muil-

¹²² VNS 3/1999 vp.

¹²³ Ks. HE 46/2001 vp, s. 6/I ja 7/I.

¹²⁴ Harjula – Prättälä 2004, s. 59.

¹²⁵ Ks. esim. Harjula – Prättälä 2004, s. 598 ja Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 489.

¹²⁶ Ibid.

ta osin soveltamisalasäännökset eivät kirvoittaneet sellaisia kommentteja, joita tässä yhteydessä olisi tarpeen nostaa esiin.¹²⁷

7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän artikkelin tarkoituksena on ollut tarkastella kuntia koskevaa lainsäädäntöä, lainvalmisteluai-neistoa ja oikeuskirjallisuutta sen selvittämiseksi, miten kuntien peruslainsäädännön soveltamisalaa koskeva sääntely on historiallisesti kehittynyt. Tarkastelu on rajattu voimassa olevaa kuntalakiä edeltävään aikaan siten, että se alkaa aina 1860-luvulta. Kuten tutkimusta aloittaessa olin arvellut, ei kysymys kunnallislakien soveltamisesta aiemmin ollut eksaktisti erityistarkastelun kohteena, mutta vailla tarkastelua tämä teema ei kuitenkaan ollut ollut. Lähinnä tarkastelu oli kuitenkin tapahtunut kommentaariteoksissa, mikä sinänsä ei yllätä, sillä niiden merkitys suomalaisen kunnallisoikeuden kehityksessä on ollut merkittävä.¹²⁸

Tutkimuksen kuluessa minulle on vahvistunut käsitys, ettei soveltamisalakysymys ole ollut kovinkaan merkittävä sääntelytavasta johtuen. Voidaan ajatella, että koska kunnallislait oli säädetty kuntia koskeviksi, niitä myös sovellettiin. Toisaalta kunnallislaitoksen alkuaikoina sääntely oli hajautunut useampaan eri säädökseen, jolloin luonnollisesti tiettytyyppisessä kunnassa tuli sovellettavaksi vain sitä kuntatyyppiä koskeva sääntely. Koontalain myötä jouduttiin pohtimaan taas sitä, miltä osin mitkään säännökset tai kokonaiset lakiin sisältyvät luvut tulivat sovellettavaksi. Kuntainliitto, nykyinen kuntayhtymäjärjestelmä toi erityisesti 1960-luvulla oman problematiikkansa, kun jouduttiin pohtimaan, mitkä kunnallislain säännöksistä soveltuvat niihin. Tuota ennen kysymys oli nähtävästikin ollut jokseenkin epäselvä.

Vuoden 1995 kuntalain myötä problematisointitarvetta syntyi sen suhteen, miten erityis- ja yleislait tulee suhteuttaa kuntalakiin. Tässä nähdäkseni noudatettiin perinteisiä metanormeja hyödyntävää tarkastelukulmaa. Alkuvaiheessa kyseisen lain soveltamisalasäännökseen sisältyi valtiosääntöisesti ongelmalliseksi tunnistettuja muotoiluja, jotka kuitenkin purettiin uuden perustuslain myötä. Koska tuokaan laki ei tullut sovellettavaksi kuin kunnan hallinnossa, jäi problematisointi kuntalain säännösten soveltamisesta lähinnä siihen, milloin niitä tulee soveltaa kuntayhtymiin. Tässäkin suhteessa laki itsessään näytti antavan ratkaisun.

Suoritettun tarkastelun perusteella näyttää selvästi siltä, että aidosti uuteen kuntalakiin sisältyvä tilanne, jossa peruskuntien rinnalla huomioidaan myös muu kunnan toiminta, on uusi. Varsinaista tulkinta-apua historiallisista säännöksistä tai oikeuskirjallisuudesta ei siitä syntyviin tulkintaongelmiin näyttäisi olevan saatavissa. Tämän tutkimuksen suurimmaksi anniksi näyttäisi siten jäävän sen todentaminen, että sääntelylogiikka kuntalain soveltamisen osalta on muuttunut uuden kuntalain myötä merkittävästi. Tämä ei kunnallisoikeuden historiassa ole ainutlaatuista, mutta muutosta voitaneen pitää jossain määrin merkittävämpänä kuin aikaisempia, jopa koontalakiä tai 1970-luvun uutta yhteistä kunnallislakia. Tarvetta lisätarkastelulle nimenomaan sen suhteen, mihin kuntalain yksittäisiä säännöksiä on sovellettava, näyttäisi myös jatkossa olevan. Tältä osin voisikin perusteltua olla palata Hannuksen aikanaan kehittämään tapaan tarkastella säännöskohtaisesti, miltä osin mikäkin kuntalain säännös tulee peruskunnan ohella sovellettavaksi kuntakonserniin kuuluvissa yhteisöissä, kuntien yhteistoiminnassa sekä muussa omistukseen, sopimukseen tai rahoitukseen perustuvassa kunnan toiminnassa. Tämän suhteen hypotesini on, ettei asia ole kovinkaan selvä, eikä sitä voida yksinkertaisesti edes ratkaista perinteisillä metanormeilla.

¹²⁷ Yleisesti voidaan sanoa, ettei ainakaan Harjulan ja Prättälän suorittama kuntalain 86 §:n tarkastelu ollut niin yksityiskohtaista kuin aiemmin Hannuksen kumppaneineen tekemä.

¹²⁸ Ks. Ryytänen 1999, s. 9 ja Sutela 2000, s. 29.

LÄHTEET

Eduskuntaesitysmuistio 7/1919 vp edustaja Viljasen y. m. eduskuntaesityksen n:o 25 johdosta, joka sisältää ehdotuksen laiksi kunnallislakien ja kunnallisen vaalilain muuttamisesta.

Halila, Aimo, Suomen kaupunkien kunnallishallinto 1600-luvulla I. Helsingin yliopisto 1942.

Halila, Aimo, Suomen kaupunkien kunnallishallinto 1600-luvulla II. Suomen historiallinen seura 1943.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 72/1917 vp II Suomen Eduskunnalle 27 päivänä marraskuuta 1917 annettujen maalaiskuntain kunnallislain, kaupunkien kunnallislain ja kunnallisen vaalilain sekä 15 päivänä kesäkuuta 1898 taajaväkisten maalaisyhdykskuntain järjestämisestä eräissä tapauksissa annetun asetuksen muuttamisesta ynnä ensiksimmäinnä päivänä kansanäänestyksestä annetun lain kumoamisesta sekä laista, sisältävä välittävät säännökset 27 päivänä marraskuuta 1917 annettujen maalaiskuntain kunnallislain, kaupunkien kunnallislain ja kunnallisen vaalilain soveltamisesta.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 17/1919 vp Suomen Hallitusmuodoksi.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 62/1924 vp kunnallisen jaoituksen muuttamista koskevasta lainsäädännöstä.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 23/1927 vp kaupunkien kunnallisen keskushallinnon uudestaan järjestelystä.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 3/1931 vp kunnallislakien niiden säännösten muuttamisesta, jotka koskevat kuntain yhteistoimintaa.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 25/1934 vp kuntien taloudenhoitoa koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 125/1947 vp kunnallislainsäädännön koonnasta.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 95/1960 vp laiksi kunnallislain muuttamisesta.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 22/1961 vp laiksi kunnallislain muuttamisesta.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 18/1962 vp laiksi kunnallislain muuttamisesta.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 140/1975 II vp kunnallislaki ja siihen liittyväksi laeiksi.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 95/1984 vp laiksi kunnallislain 151 §:n muuttamisesta.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 95/1989 vp maakuntaliittojen ja seutukaavaliittojen yhdistämisen mahdollistavaksi lainsäädännöksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_95+1989.pdf.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 254/1989 vp laiksi kunnallislain muuttamisesta.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 70/1992 vp laeiksi kunnallislain ja kuntajaosta annetun lain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_70+1992.pdf.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 192/1994 vp kuntalaiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_192+1994.pdf.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 46/2001 vp laiksi kuntalain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_46+2001.pdf.

Hallituksen esitys eduskunnalle 268/2014 vp kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_268+2014.pdf.

Hallituksen esitys eduskunnalle 75/2018 vp laiksi lainajyvästöistä ja siemenrahastoista annetun lain kumoamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_75+2018.pdf.

Hallituksen esitys eduskunnalle 242/2020 vp laeiksi kuntalain ja varainsiirtoverolain 4 §:n muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_242+2020.pdf.

Hannus, Arno, Kunnallislain uudet säännökset kuntien yhteistoiminnasta. WSOY 1961.

Hannus, Arno, Uusi kunnallislaki. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1981.

Hannus, Arno – Hallberg, Pekka, Kunnallislaki. WSOY 1993.

Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne E.: Kuntalaki. WSOYpro 2009.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Lakimiesliiton kustannus 1995.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. Talentum 2004.

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo, Kunta: kunnallisen itsehallinnon perusteet. Edita 2008. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/kirjat/7009.pdf> (€).

Holopainen, Toivo, Kunnan asema valtiossa. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1969.

Hyvönen, J. T., Maalaiskuntain kunnallislaki. Lyhyillä selityksillä varustettuna ja Kunnallinen vaalilaki sekä asetus taajaväkisistä yhdyskunnista. Otava 1919.

Itkonen, Rieti, Kunnallislait selitettynä. WSOY 1930.

Itkonen, Rieti, Kunnallislait selitettynä. WSOY 1935.

Itkonen, Rieti, Kunnallislaki selitettynä. Gummerus 1950.

Kaisto, Janne, Lainoppi ja oikeusteoria. Edita 2005. Saatavissa osoitteesta: <http://www.edilex.fi/kirjat/4430.pdf> (€).

Kaukovalta, K.V., Suomen maalaiskuntien kunnallisen itsehallinnon historia. Maalaiskuntien liitto 1940.

Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta maalla (Asetuskokoelma 1865, n:o 4). Saatavissa osoitteesta: https://fi.wikisource.org/wiki/Asetus_kunnallishallituksesta_maalla_1865.

Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta kaupungissa (Asetuskokoelma 1873, n:o 40). Saatavissa osoitteesta: https://fi.wikisource.org/wiki/Asetus_kunnallishallituksesta_kaupungissa_1873.

Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta (Asetuskokoelma 1898, n:o 21). Saatavissa osoitteesta: https://fi.wikisource.org/wiki/Asetus_maalaiskuntain_kunnallishallinnosta_1898.

Komiteanmietintö 1887:9, Weissenbergin komitea.

Komiteanmietintö 1894:1, Komiteanmietintö komitealta, joka on asetettu tekemään ehdotusta muutoksiksi voimassa olevaan asetuksen kunnallishallinnosta maalla.

Komiteanmietintö 1917:7, Perustuslakikomitea.

Komiteanmietintö 1960:4, Kuntien yhteistoimintakomitean osamietintö: kuntien yhteistoiminnan ja erityisesti kuntainliittojärjestelmän kehittäminen.

Komiteanmietintö 1963:1, Kuntien yhteistoimintakomitean II osamietintö. Maakuntaitsehallinnon voimaan saattaminen.

Komiteanmietintö 1973:A 60, Kunnallishallintokomitean mietintö: Uusi kunnallislaki ja siihen liittyvät lait.

Komiteanmietintö 1989:61, Kunnan liikelaitostoimikunnan mietintö.

Komiteanmietintö 1990:53, Kuntayhtymätoimikunta: Kuntayhtymän periaatteet.

Kuuskoski, Reino, Kysymys korkeammanasteisesta itsehallinnosta Suomessa. Maalaiskunta 1955, s. 896–903.

Kuuskoski, Reino, Suomen kunnallisoikeus pääpiirteittäin. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1955.

Kuuskoski, Reino, Maakunnallisen itsehallinnon edellytykset Suomessa. Maalaiskunta 1961, s. 374–387.

Kuuskoski, Reino, Valmistautuminen korkeammanasteiseen itsehallintoon. Maalaiskunta 1965, s. 142–152.

Kuuskoski, Reino – Hannus, Arno, Kunnallislaki. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1965.

Laakso, Seppo, Suomen hallintolain asiallinen soveltamisala. Teoksessa *Kultalahti, Jukka – Penttilä, Seppo* (toim.): Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006, s. 99–126. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/artikkelit/4507.pdf> (€).

Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo, Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto 2006.

Lainkirjoittajan opas, Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Verkkojulkaisu 8.1.2021 päivytyksen mukaisessa muodossa. Saatavissa osoitteesta: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>

Lainvalmistelukunnan ehdotus 1929:1, Ehdotus lainsäädännöksi kunnallislakien niiden säännösten muuttamisesta, jotka koskevat kuntain yhteistoimintaa perusteluineen.

Lainvalmistelukunnan mietintö 1941:6, Lainvalmistelukunnan mietintö kunnallislainsäädännön koonnasta.

Lainvalmistelukunnan mietintö 1945:1, Ehdotus hallituksen esitykseksi Eduskunnalle kunnallislainsäädännön koonnasta.

Laki- ja talousvaliokunnan eduskuntaesitysmietintö 7/1919 vp.

Laki- ja talousvaliokunnan mietintö 53/1947 vp.

Laki- ja talousvaliokunnan mietintö 31/1960 vp.

Lähde, Heikki K., Manttaali – miesluvusta tuottavuuden mitaksi. Maankäyttö 2/2013, s. 24–26. Saatavissa osoitteesta: http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk213/mk213_1643_lahde.pdf.

Mechelinska senatens förslag till regeringsform. Meddelanden från stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut nr 3, Åbo 1975.

Merikoski, Veli, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. WSOY 1970.

Metsävainio, S.E.G., Kaupunkien hallinnon uudistamisesta. Suomen poliisilehden kustannusosakeyhtiö 1926.

Modeen, Tore, Suomen kaupunkien kunnallisasetuksen syntyvaiheet. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/1998.

Muukkonen, Matti, "Kunnan toiminta" -käsitteen sisältö ja oikeudelliset vaikutukset. Edilex 20.3.2019/11. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/artikkelit/19585.pdf> (€).

Muukkonen, Matti, Kunnan talouden järjestäminen. Oikeus 4/2019, s. 356–373. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/oikeus/20353.pdf> (€).

Muukkonen, Matti, Kunnan hallintorakenteen järjestämisestä. Lakimies 2/2020, s. 221–246. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/lakimies/20783.pdf> (€).

Mäenpää, Olli, Kunnan hallinto. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1981.

Mäenpää, Olli, Julkisuusperiaate. Alma Talent 2020.

Mättö, Mari, Kalatalouslainsäädännön uudistamisen peruskartoitus. Kala- ja riistahallinnon julkaisuja 88 (3/2009). Maa- ja metsätalousministeriö 2009. Saatavissa osoitteesta: <https://valtioneuvosto.fi/documents/1410837/1708289/2009+88+%283-2009%29+Kalastuslains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6n+uudistamisen+peruskartoitus/2f3f87d1-6fac-4a15-8178-a93e74a484fe/2009+88+%283-2009%29+Kalastuslains%C3%A4%C3%A4d%C3%A4nn%C3%B6n+uudistamisen+peruskartoitus.pdf>

Niemivuo, Matti, Kansallinen lainvalmistelu. Kauppakaari 2002.

Niemivuo, Matti, Lain kirjain. Lakitekniikka ja lakikieli. Edita 2008.

Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanan, Marietta – Kuusikko, Kirsi, Hallintolaki. Talentum 2010.

Rytkölä, Olavi, Kunnallisen jaoituksen muuttaminen. Yleinen luonne ja edellytykset. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1956.

Ryynänen, Aimo, Muuttuva kunnallisoikeus. Mermerus 1999.

Soikkanen, Hannu, Kunnallinen itsehallinto, kansanvallan perusta: maalaiskuntien itsehallinnon historia. Maalaiskuntien liitto 1966.

Ståhlberg, K.J., Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta selityksillä varustettuna. Otava 1901.

Ståhlberg, K.J., Piirteitä taajaväkisten yhdyskuntain muodostumisesta. Joukahainen 1904, s. 108–121.

Ståhlberg, K.J., Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta. Otava 1926.

Sutela, Marja, Suora kansanvalta kunnassa – oikeusvertaileva tutkimus kansanäänestyksestä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajana. Lakimiesliiton kustannus 2000.

Suuren valiokunnan mietintö 17/1917 vp.

Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle 3/1999 vp uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan.