

OIKEUS

2019:4

Julkaisijat:

Oikeuspoliittinen
yhdistys
Demla ry

&

Oikeus- ja
yhteiskuntatieteellinen
yhdistys

Neljäskymmeneskahdeksas vuosikerta.
Julkaisijat: Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry &
Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen yhdistys
Päätoimittajat:
Liisa Lähteenmäki ja Jaakko Salminen

OIKEUSTIETEEN TIETEENSISÄINEN JÄÄVIYS: KESTÄVÄ KEHITYS OIKEUSVARMUUDEN JA OIKEUDENMUKAISUUDEN RISTIPAINESSA

*M*elvin Eisenberg on monografiassaan *The Nature of the Common Law* (1988) esittänyt, että jokaisen common law -oikeussäännön tulee täyttää yhtäältä oikeusvarmuuden ja toisaalta sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kriteeri. *Oikeusvarmuus* tarkoittaa, että oikeussääntöjä tulee soveltaa johdonmukaisesti ja ennakoitavasti, mikä samalla auttaa uusintamaan perittyjä yhteiskunnallisia rakenteita ja niiden varaan rakentuvia voimasuhteita. *Sosiaalinen oikeudenmukaisuus* taas suhteuttaa oikeudelliset rakenteet vallitseviin käsityksiin oikeudenmukaisuudesta, yhteiskunnallisen muutoksen viitoittamana. Nämä kaksi näkökulmaa ovat usein ristiriidassa keskenään, oikeusvarmuuden edellyttäessä oikeudellisten rakenteiden ylläpitämistä ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edellyttäessä oikeudellisten rakenteiden muuttamista.

Yhden esimerkin ristiriidasta tarjoaa *kaksiasianosaisuhde*, joka määrittelee sopimuksen luomien oikeuksien ja velvoitteiden alaisiksi ainoastaan sopimusosapuolet. Nykyisen muotoinen kaksiasianosaisuhde kumpuaa 1800-luvulta ja se on yhä sopimusoikeuden keskeisintä käsitteistöä. Noista ajoista yhteiskunta on kuitenkin muuttunut ja kaksiasianosaisuhde on useista paikkausyrityksistä huolimatta hiljalleen ajautunut yhteiskunnallisen kriisin keskiöön, sillä kaksiasianosaisuhde rajoittaa tehokkaasti yrityksen vastuuta sopimuksin ulkoistetusta tuotannosta. Esimerkiksi Finnwatchin raportti 'Hiilenmustia alihankintaketjuja'

huomioi, miten suomalaisten yritysten riskimaihin ulkoistaman tuotannon hiilijalanjälki on huomattavasti suurempi kuin yritysten 'omasta' toiminnastaan raportoima hiilijalanjälki.¹

Yhtenä vastauksena kaksiasianosaissuhteesta kumpuavaan hiilijalanjälki-ongelmaan on esitetty hiilitulleja ulkomaiselle tuotannolle.² Se ei kuitenkaan ratkaisisi ongelman ydintä eli sitä, että kaksiasianosaissuhde, siten kuin me sitä uusinnamme oikeustieteellisessä koulutuksessa ja käytännössä, aiheuttaa useita muitakin ulkoistettuun tuotantoon liittyviä ongelmia yhteiskunnan sosiaalisen, ympäristöllisen, kulttuurisen ja taloudellisen kestävyuden osalta. Joka kerta puhuessamme opiskelijoille kaksiasianosaissuhteesta yksityisoikeuden kantavana periaatteena – joka vain täytyy sisäistää päästäkseen eteenpäin – uusinnamme samalla näkemystä oikeudesta instituutiona, joka pitää tuotannon aiheuttamien sosiaalisten, ympäristöllisten, kulttuuristen ja taloudellisten ongelmien ulkoistamista normaalina osana tuotantotoimintaa.

Uusinnamme usein oikeudellisia käsitteitä annettuina totuuksina, tiedostamatta niiden kaikkia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Jos eteen kuitenkin tulee oikeustapaus, vaikkapa yrityksen vastuusta sen ulkomaisen alihankkijan toiminnasta, uusintamisesta voi tulla tietoisempaa esimerkiksi lausunnon, oikeustapauskommentin tai opettamisen muodossa – joko puolustamme nykytilaa *oikeusvarmuuden* varjolla tai sitten vastustamme sitä *sosiaalisen oikeudenmukaisuuden* varjolla. Oikeuden systeemisestä näkökulmasta kumpikin argumentti on periaatteessa hyväksyttävissä, vaikka Eisenberg painottaakin näiden suhteellista (ei absoluuttista) tasapainotilaa.

Tähän oikeusvarmuus-argumentin sisäiseen hyväksyttävyyteen tuntuu vetoavan mm. *Santtu Raitasuon* Lakimies-lehden numerossa 6/2019 viittaama asianajaja *Janne Juusela*. Raitasuo avaa kirjoituksessaan tärkeällä tavalla sitä, miten verotutkijat kirjoittavat palkkioita vastaan lausuntoja yrityksille, jotka vuorostaan käyttävät lausuntoja hyväkseen kiistoissa verottajan kanssa. Nämä sidonnaisuudet tutkijoiden ja yritysten välillä muodostavat vakavan rakenteellisen ongelman. Kauppalehdessä 18.11.2019 julkaistussa eräänlaisessa repliikissään Juusela vetoaa lausuntojen oikeusvarmuutta edistävään luonteeseen niiden suojellessa toimijoita viranomaisen 'arvaamattomilta' ja 'mielivaltaisilta' päätöksiltä.³ Oli Juuselan näkemyksestä mitä mieltä hyvänsä, oikeudensisäisestä näkökulmasta oikeusvarmuus on hyvin perinteinen ja vahva argumentti. Ei ole kuitenkaan ongelmatonta, jos oikeusvarmuus muodostuu ainoastaan helpoksi perusteeksi vastustaa sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja tarvittavaa muutosta.

Sidonnaisuuskuvio lienee yleisemminkin tuttu oikeustieteen tutkijoille, oli kyse vaikkapa yhtiöoikeudellista vastuun samaistamista tai velvoiteoikeudellista vahingonkorvausvastuun ulottuvuutta koskevista korkeimman oikeuden tapauksista, muista oikeudenalosta puhumat-

1 Finnwatch, 'Hiilenmustia alihankintaketjuja – miten suomalaiset yritykset hallitsevat riskimaissa sijaitsevien alihankkijoidensa kasvihuonekaasupäästöjä?'. Lokakuu 2019 (https://finnwatch.org/images/pdf/Hiilenmustia_alihankintaketjuja.pdf).

2 Helsingin Sanomien pääkirjoitus 23.11.2019 (<https://www.hs.fi/maakirjoitukset/art-2000006317989.html>) ja Petri Raivio, EU:n uusi johto lupaa ensitöikseen rajoille hiilitulleja – suojellaanko niillä ilmasto vai terästehtaita? Yle 2.12.2019 (<https://yle.fi/uutiset/3-11095259>).

3 Henri Koponen, 'Väitöskirjatutkija kuvaili veroasiantuntijoiden suoltavan "verosuunnittelutiedettä" – verojuristin mielestä väitteet kaksoisrooleista ovat "täyttä populismia"', Kauppalehti 18.11.2019 (<https://www.kauppalehti.fi/uutiset/vaitoskirjatutkija-kuvaili-veroasiantuntijoiden-suoltavan-verosuunnittelutiedetta-verojuristin-mielesta-vaitteet-kaksoisrooleista-ovat-taytta-populismia/caabcb14-25c3-495b-9fa3-0f1024e0efad>).

takaan. Eräällä professorilla oli tapana todeta velvoiteoikeuden luennoillaan, että juridiikka on mielipidelaji. Näillä mielipiteillä oikeudensisäisesti mahdollisesta 'oikeasta' on valitettavasti suunnaton merkitys myös oikeuden ulkopuolella. Asiasta on tärkeä keskustella ja samalla kiinnittää huomiota laajemmin oikeustieteen tutkijoiden ja opettajien kaksijakoiseen rooliin yhtäältä yhteiskunnallisten rakenteiden ja arvostusten ylläpitäjinä ja toisaalta yhteiskunnallisten rakenteiden ja arvostusten kehittäjinä niin, että ne vastaisivat uusiin oikeudenmukaisuuskäsityksiin.

Ei riitä, että oikeustiede lisää tutkimuskohteikseen vaikkapa ilmastonmuutokseen tai sosiaaliseen kestävyysliittymiä teemoja. On välttämätöntä, että oikeustiede alkaa laajemmin pohtia itseymmärrystään ja sitoumuksiaan eli oikeustieteen systeemistä muutostarvetta tutkimuskohteiden uudenlaisen hahmottamisen ja analyysin lisäksi. Kaksiasiansaissausteen esimerkkiin palaten ei riitä, että oikeusvarmuudesta seuraavia ongelmia paikataan pistemäisesti, esimerkiksi tuotantoketjujen hiilipäästöjä koskevalla erityislainsäädännöllä. Tämä ei ratkaise muita tuotantoketjun kestävyyskohdistuvia ongelmia. Samalla seuraava uusi yhteiskunnallisen tuotannon muoto, alustatalous, saattaa jälleen kaksiasiansaissausteeseen nojaten tehdä hiilipäästöongelman paikkaamiseen tähdänneestä erityissäätelystä merkityksetöntä. Tästä on jo merkkejä ilmassa: kuluttajien siirtyessä enenevässä määrin ulkomaisiin verkkokauppoihin, kotimaisista hiilitulleista saisi toimivia ainoastaan kohdistamalla ne *kuluttajien verkkokauppaostoksiin* näiden saapuessa Suomeen.

Samalla ei voi kiistää sitä, etteikö tämä rakenteellinen itseymmärrys olisi myös kehittänyt maailmaa monella tavalla. Kaksiasiansaissausta on luonut rakenteellisen perustan taloudellisen tuotannon nykyisille perusmuodoille arvoketjuista alustatalouteen. Näiden etujen suhteuttaminen tuotannon uusien muotojen aiheuttamiin haittoihin on vaikea tehtävä. Huolimatta sen keskeisestä merkityksestä planeetalle ja elämäntalvallemme, tähän projektiin ei joitakin harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta ole vielä kukaan kunnolla ryhtynyt, sen enempää Suomessa kuin muuallakaan. Ja huolimatta vaikkapa kriittisen oikeustieteen aikoinaan esiintuomasta kattavasta oikeuden järjestelmätason kritiikistä, oikeudellisten rakenteiden yhteiskunnallinen merkitys ja sen tutkimus ovat yhä oikeustieteen paitsiossa. Oli kyse sitten hiilijalanjäljestä tai veropohjasta, kestävä kehityksen puolesta puhuvien argumenttien torppaus on yhä mahdollista aivan yksinkertaisesti vetoamalla oikeusvarmuuteen todistustaakan kääntävänä tekijänä. Mutta onko meillä kunnollista tietoa oikeusvarmuuden etujen suhteesta yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden takaamiseen? Siinäpä kysymys tutkittavaksi.

Jaakko Salminen

Liisa Lähteenmäki



Kevät Nousiainen

MUUTOKSESTA JOTA EI KOSKAAN TULLUT

Helsingin Sanomien 27. marraskuuta 2019 julkaiseman uutisen mukaan kuluttaja-asiamies valmistelee Suomen ensimmäistä ryhmäkannetta. Itse keräsin syksyllä Suomea koskevia tietoja Euroopan komission tasa-arvo-oikeuden asiantuntijaverkon vielä julkaisemattomaan raporttiin 'strategisesta oikeudenkäytöstä'¹. Kaksi sinänsä irrallista tapahtumaa saivat miettimään, miten pääsy oikeuksiin on oikein Suomessa edistynyt. Aikanaan 1980-luvulla kirjoitin useita tekstejä mm. ryhmäkanteesta, 'julkisen intressin' vuoksi nostetuista kanteista ja yleisemmin oikeuksien toteuttamiseen tähtäävistä toimista. Aineistona käytin lähinnä tuon ajan yhdysvaltalaista kirjallisuutta, ja toivoin Suomeenkin esittelemiäni oikeudellisia käytäntöjä. Onko toiveeni käynyt toteen?

Aluksi on etsittävä kadonnutta aikaa. *Bryant Garth* ja *Mauro Cappelletti* kuvasivat vuonna 1978² kolmivaiheista maailmanlaajuista liikettä kohti 'tehokkaita oikeuksia'. Klassinen prosessioikeus perustui heidän mukaansa yksilön oikeuksien filosofiaan ja oletukseen, ettei valtioiden tarvitse erityisesti huolehtia oikeuksien toteutumisesta. Sosiaalisten perus- ja ihmisoikeuksien synnyn myötä huomio kiintyi ensin oikeusavun varmistamiseen (Yhdysvalloissa 1965–1970). Toisessa vaiheessa edettiin 'diffuusien intressien' edustamiseen esimerkiksi kuluttajansuojaa ja ympäristönsuojeluun liittyvissä oikeudenkäynneissä. Kolmannessa vaiheessa tavoitteeksi tuli yleisemmin 'pääsy oikeuksiin'.

Yhdysvalloissa yleinen etu pyrittiin turvaamaan mm. laajentamalla erilaisten kansalaisjärjestöjen oikeutta esiintyä yleisen edun edustajina tai ainakin tulla kuulluiksi oikeudenkäynnissä³. Pohjoismainen kuluttaja-asiamiesjärjestelmä taas antoi viranomaiselle oikeuden edustaa kuluttajien etuja. Esimerkiksi Ruotsissa (toisin kuin Suomessa) kuluttajajärjestöt saivat viranomaisen ohella oikeuden viedä asioita oikeuteen. Kulutuksen tai ympäristön pilaantumisen yhteydessä kansalaisten ei ole helppo tunnistaa etujaan ja järjestäytyä niitä ajamaan.

1 Euroopan komission tasa-arvo-oikeuden asiantuntijoiden verkoston sivustolta voi lukea komission tilaamia selvityksiä ja muita kirjoituksia. Todennäköisesti myös strategista oikeudenkäyttöä koskeva raportti julkaistaan tällä sivustolla, <https://www.equalitylaw.eu/> (haettu 5.12.2019).

2 Garth, Bryant – Cappelletti, Mauro, 'Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective', Digital Repository @ Maurer Law.

3 Council for Public Interest Law, *Balancing the Scales of Justice: Financing Public Interest Law in America*, Washington D.C. 1976.

Sen vuoksi ajateltiin, että ryhmäkante (*class action*) pitää voida nostaa vielä täsmentymättömänkin ihmisjoukon puolesta. Joukon neuvotteluvoima lisääntyy, kun sillä on mahdollisuus vaatia vastapuolelta huomattava vahingonkorvaus. Ehdollinen asianajopalkkio (*contingent fee*) rohkaisee asianajajia organisoimaan kanteita. Lakimiesliikkeen kolmas aalto etsi vielä laajemmin oikeudellisen edustuksen avulla vallan tasapainoa yksittäisten ihmisten ja hyvin järjestäytyneiden julkis- tai yksityistoimijoiden välille. Prosesseja tuli yksinkertaistaa ja sovittelemista käyttää riitojen ratkaisussa.

'Pääsy oikeuksiin' on nykyisin YK:n oikeusvaltioperiaatteen perusperiaate, ja pääsyä oikeuksiin korostaa myös Euroopan neuvosto. Viime aikoina Euroopan unioni on alkanut ajaa monia perinteisesti *access to justice* -otsikon alle luettavia toimia. Tämä ei ole yllättävää siinä mielessä, että unionin oikeus toteutuu kansallisen lainsäädännön kautta, ja hyvää täytäntöönpanoa turvaa mahdollisuus panna oikeuksia täytäntöön oikeusteitse. Esimerkiksi EU:n tasa-arvolainsäädäntö kehittyi usein oikeudenkäyntien välityksellä. Asialla ovat olleet joko järjestöt tai kansalliset tasa-arvoviranomaiset. Uusimmat EU:n hankkeet ja kiinnostus liittyvät kuluttajansuojaan ja syrjinnän estämiseen.

Suomen prosessioikeudessa oikeudenkäyntiin osallisten piiri on yleensä rajattu hyvin tiukasti, eikä esimerkiksi jotakin asiaa ajavilla järjestöillä ole oikeutta osallistua oikeudenkäyntiin muutoin kuin avustamalla varsinaista asianosaista. 1980-luvun alun laudaturtyössani toivoin 'luokkakanteen' tulevan pian käyttöön Suomessakin. Näin tapahtuikin, joskaan ei ihan heti tai ihan toivomassani muodossa. Vuonna 2007 tuli voimaan ryhmäkannelaki, joka sallii kuluttaja-asiamiehen ajaa kuluttajien ryhmän puolesta kanteita elinkeinonharjoittajaa vastaan. Ryhmäkannelain 2 §:n mukaan ryhmäkante on mahdollinen, jos useilla henkilöillä on samoihin seikkoihin perustuvia vaatimuksia samaa vastaajaa vastaan, ja asian käsittely ryhmäkanteena on tarkoituksenmukaista. Ryhmän tulee olla riittävän täsmällisesti määriteltä. Ryhmäkante etenee niin, että tuomioistuimien päätös kanteen edellytyksistä, ja kuluttaja-asiamies ilmoittaa sen jälkeen asian vireille tulosta ja kerää ryhmän. Ryhmäkanteessa asianosaisena on kuluttaja-asiamies. Vuoden 2019 alkuun saakka ryhmäkanteen saattoi nostaa kuuden kaupungin käräjäoikeudessa, mutta sen jälkeen kante on ollut nostettavissa vain Helsingin käräjäoikeudessa. Kanteita ajaa siis viranomaisen ennalta ilmoittautuneen ryhmän puolesta. Kyseessä on rajattu joukko ihmisiä, eikä ennalta määrittämätön kanteiden luokka. Ryhmäkanteen käyttö on jäänyt olemattomaksi. Kuluneina 12 vuotena kuluttaja-asiamies ei ollut ajanut yhtään ryhmäkanteita, eikä välttämättä tee sitä nytkään, sillä valmisteltavana olevassa jutussakin pyritään neuvotteluratkaisuun. Jutun tavoitteet lienevät kuitenkin ainakin osittain strategisia. Tavanomainen oikeusprosessi palvelee yksittäisen henkilön intressejä, kun taas strategisen oikeudenkäytön tavoitteet ovat yhteiskunnallisia.

Käsillä oleva ryhmäkante koskee kohtuuttomia lainakorkoja. Kuluttaja-asiamies pyysi kahden kulutusluottoyhtiön asiakkaita ilmoittautumaan ryhmäkanteen varten. Kyseiset yritykset ovat perineet jopa 300 prosentin vuosikorkoja. Ilmoittautujia oli yli 1300. Kuluttaja-asiamiestä ehkä aktivoi pyrkimys estää luottokierteessä olevia päätymästä maksuhäiriöön nykyisen lain mukaan selvästi kohtuuttomien korkojen vuoksi. Toisaalta asiaan voi vaikuttaa myös Euroopan komission pyrkimys vahvistaa ryhmäkanteita ja muutenkin 'pääsyä oikeuksiin' jäsenvaltioissa.

Vuonna 2018 komissio esitteli hankkeen 'Kuluttajat vahvempaan asemaan'. Hankkeen syntyyn vaikuttivat mm. dieselajoneuvojen päästöjä koskevien tietojen vääristeleminen ja verkkokaupan epäkohdat. Komission hanke koostuu direktiiviehdotuksista, jotka muuttaisivat tai kumoaisivat aikaisempia direktiivejä. Kieltokannedirektiivin 2009/22/EY korvaisi uusi direktiivi, joka antaisi kuluttajille vahvempia oikeussuojakeinoja. Kuluttajajärjestöille annettaisiin oikeus nostaa ryhmäkanne. Hyvitysten saamista helpotettaisiin nk. joukkovahinkotilanteissa. Sanktioiden tulisi olla EU-oikeuden periaatteen mukaisesti tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Useiden jäsenvaltioiden kuluttajiin vaikuttavissa rikkomuksissa maksimikorvaus voisi olla neljä prosenttia elinkeinonharjoittajan vuotuisesta liikevaihdosta. Komission vaikutusarvioinnin mukaan kuluttajajärjestöt kannattavat ehdotuksia, elinkeinonharjoittajien järjestöt taas vastustavat mm. ankarampia seuraamuksia ja ehdotettuja oikeussuojakeinoja.

Myös Suomen Kuluttajaliitto iloitsi komission ehdotuksesta. Elinkeinoelämä sen sijaan kauhisteli. Kauppakamarin varatoimitusjohtaja *Leena Linnainmaa*⁴ katsoi, että komission hanke rakentuu 'surullisenkuuluisalle' amerikkalaiselle mallille ja aiheuttaisi sille ominaisia ongelmia mm. vahingonkorvausten rangaistusluontoisuuden kautta. Suomalainen ryhmäkanejärjestely on 'tasapainoinen' ja kuluttaja-asiamiesjärjestelmä 'hyväksi havaittu'. Komission ehdotus toisi järjestelmäämme amerikkalaistyyllisen rahastukseen ja painostukseen perustuvan oikeudenkäytönteollisuuden.

Strategista oikeudenkäyttöä yhdysvaltalainen kansalaisoikeusliike suosi etenkin vastustaessaan syrjintää. Alun perin kansalaisjärjestöt ja sittemmin tasa-arvoviranomaiset käyttivät yksittäisiä oikeudenkäyntejä tai oikeudenkäyntien sarjoja muuttaakseen oikeuden sisältöä tai tulkintaa sekä vahvistaakseen oikeuksien toteutumista tuomioistuinten avulla. Strategisten oikeudenkäyntien yhtenä ongelmana onkin pidetty tukeutumista tuomioistuimiin eikä demokraattiseen päätöksentekoon. Huoli ei mielestäni ole perusteltu, ainakaan kun pyritään perus- ja ihmisoikeuksien parempaan toteutumiseen. Toinen strategisen oikeudenkäytön ongelma liittyy riskiin hävitä juttu. Oikeudenkäynti voi päättyä vastapuolen voittoon ja vahvistaa asiantilaa, jota pyrittiin muuttamaan. Tasa-arvoon ja syrjintään liittyvissä kysymyksissä yleinen poliittinen ilmapiiri on monien mielestä viime vuosina taantunut, ja kielteisten ratkaisujen riski on saattanut sen myötä kasvaa. Oikeudenkäyntikulujen riski vähentää sekin strategisia (ja toki muitakin) oikeudenkäyntejä.

Euroopan perusoikeusviraston raportissa vuodelta 2012 vertailtiin eräiden jäsenvaltioiden pääsyä oikeuksiin syrjintätapauksissa.⁵ Raportissa tarkasteltiin kahdeksan jäsenvaltion tarjoamaa oikeussuojaa ja prosesseja, ja Suomi oli yksi tarkastelluista maista. Raportissa arvioidaan kansallisia tasa-arvoelimiä, valitusmekanismeja ja syrjinnän uhrille tarjolla olevaa tukea, ja suositellaan nykyistä laajempaa oikeutta osallistua prosessiin kollektiivisen edustuksen (esimerkiksi kansalaisjärjestöjen) ja strategisen oikeudenkäytön avulla. Suomen

4 EU:n ajama amerikkalaistyylinen ryhmäkanne ei sovi Suomeen, 13.4.2018, <https://www.sttinfo.fi/tiedote/eun-ajama-amerikkalaistyylinen-ryhmakanne-ei-sovi-suomeen?publisherId=25106402&releaseId=67332578> (haettu 2.12.2019). Keskuskauppakamari: Amerikkalaistyylinen ryhmäkanne ei sovi Suomeen, EU-Uutiset 16.4.2018, <https://www.eu-uutiset.fi/2018/04/16/keskuskauppakamari-amerikkalaistyylinen-ryhmakanne-ei-sovi-suomeen/> (haettu 2.12.2019).

5 Access to justice in cases of discrimination in the EU – Steps for further equality, <https://fra.europa.eu/en/publication/2012/access-justice-cases-discrimination-eu-steps-further-equality> (haettu 5.12.2019).

ja kahden muun tarkastellun maan tasa-arvoelimet katsoivat tuomittujen hyvitysten olevan niin pieniä, ettei niillä ole EU:n oikeuden edellyttämää ehkäisevää vaikutusta. Uhrin eivät katsooneet saavansa ammattitaitoista tukea. Tasa-arvoa edistämään tarkoitettujen tasa-arvoelimet eivät myöskään uhrien mukaan tarjonneet oikeudenkäyntiin liittyvää neuvontaa.

Suomessa strategisilla oikeudenkäynneillä onkin vähän sijaa syrjinnän torjumisessa. Pääsyä oikeuksiin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslain alaisissa kysymyksissä on helpotettu kansainvälisesti vertaillen niukasti. Meillä on tosin 'matalan kynnyksen' riidanratkaisuun tarkoitettu syrjintä- ja tasa-arvolautakunta, mutta sen toimivalta on kapea. Yhdenvertaisuuslain osalta toimivaltaa rajoittaa se, etteivät työelämän asiat kuulu lautakunnalle. Tasa-arvolain osalta tilanne on omituinen. Työelämän syrjintätilanteita ei ole suljettu lautakunnan toimivallan ulkopuolelle, mutta portinvartijoina toimivat työmarkkinajärjestöt tai tasa-arvovaltuutettu, joiden vallassa on viedä asia lautakunnan käsittelyyn. Syrjinnän uhrilla itsellään ei ole itsenäistä oikeutta saattaa asiaa lautakunnan ratkaistavaksi. Käytännössä tasa-arvolakiin liittyviä riitoja ei lautakuntaan viedä.

Sekä yhdenvertaisuus- että tasa-arvovaltuutetulla on tosin oikeus avustaa oikeudenkäynnissä syrjinnän uhria, mutta käytettävissä olevat resurssit ovat vähäiset. Yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 7 §:n mukaan valtuutettu voi avustaa tai määrätä alaisensa virkamiehen avustamaan syrjinnän tai vastatoimien kohteeksi joutunutta tai mahdollista ihmiskaupan uhria tämän oikeuksien turvaamisessa taikka tarvittaessa hankkia tälle tätä tarkoitusta varten oikeusapua. Oikeusapua on ajateltu annettavaksi merkittävässä tapauksissa, jotka usein ovat strategisen oikeudenkäytön tyyppisiä. Tällaiseen oikeudenkäyttöön ei kuitenkaan ole varattu merkittävästi rahaa, eikä ole selvää käsitystä siitä, miten tulisi suhtautua jutun häviämiseen liittyvään kuluriskiin, saati huonosti menestyneestä jutusta aiheutuviin muihin ongelmiin.

Tasa-arvovaltuutetun oikeutta avustaa syrjinnän uhria ei ole käytetty kertaakaan, vaikka valtuutetulla oli tämä toimivalta jo vuonna 1987 voimaan tullessa laissa. Oikeus on rajoitettu hyvityskanteiden ajamiseen asioissa, joilla 'on lain soveltamisen kannalta huomattava merkitys' (Laki tasa-arvovaltuutetusta, 3 §). Lakiin sisältyy myös säännös, jonka mukaan vastapuolen tulee korvata valtiolle avustamisesta aiheutuneet kustannukset. Avustamista koskeva säännös näyttää tähtäävän strategiseen oikeudenkäyttöön, mutta lain esityöt eivät käsittele tällaiseen oikeudenkäyttöön liittyviä kysymyksiä laajemmin. Tasa-arvovaltuutetun toimiston budjetissa avustamiseen ei tiettävästi ole varattu erityistä rahaa.

Työmarkkinajärjestöillä on Suomessa paljon valtaa. Työehtosopimusjärjestelmään liittyviä syrjintäkysymyksiä käsitellään suhteellisen usein työtuomioistuimissa. Syrjintään liittyvien työtuomioistuimen kanteiden voi halutessaan nähdä toteuttavan pääsyä oikeuksiin strategisen oikeudenkäytön keinoin – työtuomioistuimen jutuilla on luonnostaan kollektiivinen luonne, ja yksittäisen kiistan ratkaisulla pyritään usein käsillä olevaa juttua laajempaan tavoitteeseen. Muilla intressitahoilla kuin kollektiivisopimuksen osapuolilla ei kuitenkaan ole mahdollisuutta vaikuttaa asian ratkaisuun. Kansalaisjärjestöillä ei ole asianosaisasemaa tai edes oikeutta tulla kuulluksi esimerkiksi ns. *amicus curiae* -kirjelmien kautta sen paremmin työtuomioistuimissa kuin yleisissä tuomioistuimissakaan.

Ei ole siis ihme, että esimerkiksi naisjärjestöt eivät juuri pyri edistämään tasa-arvoa oike-

udenkäyntien kautta. Joitakin poikkeuksia on. Seksuaalirikosten uhreja avustavaa Raiskaus-kriisikeskus Tukinaista ylläpitää yhdistys, jonka tavoitteisiin kuuluu uhrien aseman parantaminen mm. strategisen oikeudenkäytön avulla. Yhdistyksen entisenä puheenjohtajana tiedän mainiosti, että julkisen rahoituksen antajat tunnistavat paremmin tarpeen antaa yksilöllisiä tukipalveluita kuin tarpeen saada aikaan yleisempiä muutoksia strategisten oikeudenkäyntien avulla. Hävittyjä oikeudenkäyntejä ei saisi olla.

Kun syrjintäkysymyksissä ei ole mahdollista käyttää ryhmäkannetta, esimerkiksi samapalkkaperiaatteen toteuttamista ei meillä näytä olevan mahdolliselta edistää kollektiivisten oikeudenkäyntien kautta. Vaikka Suomessa naisten ja miesten palkkaero on suuri, useimmat ihmiset tuntuvat oletettavan, ettei ero johdu palkkasyrjinnästä. Suurimpana palkkasyrjinnän torjumisen ongelmana Euroopassa komissio pitää sitä, ettei samaa palkkaa makseta samanarvoisesta työstä. Ongelmaa komissio pyrkii ratkaisemaan etenkin palkka-avoimuuden avulla. Samaa palkkaa samanarvoisesta työstä koskevia juttuja on kuitenkin myös ajettu tehokkaasti ryhmäkanteen avulla.

Näin on tehnyt mm. brittiläinen asianajotoimisto, joka on erikoistunut mm. ihmisoikeuksia, syrjintää ja yleisemmin 'diffuuseja oikeuksia' koskeviin asioihin⁶. Joulukuun alussa toimisto esimerkiksi aloitti ryhmäkanteen oikeudenkäynnin Volkswagenin päästöhuujauksista kärsineiden puolesta. Parhaiten julkisuudessa tunnetaan kuitenkin ryhmäkanteet, joissa toimisto on vaatinut samaa palkkaa samanarvoisesta työstä. Kanteissa on väitetty mm. eräiden kaupunkien ja vähittäiskaupan suurten ketjujen maksavan palveluksessaan oleville naisvaltaisille työntekijäryhmille huomattavasti vähemmän palkkaa kuin samanarvoista työtä tekeville miesvaltaisille työntekijäryhmille. Kanteet ovat nojanneet EU-oikeuteen, menestyneet hyvin ja tuoneet korvauksia tuhansille työntekijöille. Laajempaan tietoisuuteen toimisto nousi viimeistään, kun sen tuhansien Tesco-ketjun työntekijöiden puolesta ajamassa jutussa pyydettiin tuomioistuinta hakemaan ennakkopäätös EU-tuomioistuimelta mm. siihen, onko perussopimuksen samapalkka-artiklan (SEUT artikla 157) mukainen velvollisuus maksaa sama palkka samasta työstä jäsenvaltioissa välittömästi sovellettavaa oikeutta. Tapaus C-323/18 Tesco - Global Aruházak on parhaillaan vireillä EU-tuomioistuimessa. Ratkaisun odotetaan jäävän Britanniassa voimaan *case law* -oikeutena Brexit-eron jälkeenkin, mutta asialla on toki suuri merkitys unioniin jäävissäkin jäsenvaltioissa. Tapauksessa C-43/75 Defrenne tosin jo vuosikymmeniä sitten todettiin, että samapalkkaperiaatteella on jäsenvaltioissa välitön vaikutus. Silloinen perustamissopimuksen samapalkka-artikla kuitenkin kattoi vain saman palkan samasta työstä.

Entäpä jos Suomessakin olisi mahdollista vaatia tehokkaasti oikeusteitse samaa palkkaa samanarvoisesta työstä? Mahdollisesti näkisimme kuntien ja muiden suurten työnantajien palkkarakenteiden muuttuvan paljon ja nopeasti. Britanniassa Birminghamissa ensimmäinen ryhmäkante nostettiin vuonna 2006, ja uusia kanteita on seurannut myöhemmin. Kaupungin talouspäällikkö totesi korvauksiin käytetyn reilusti yli miljardi puntaa, mikä käy kalliiksi veronmaksajille⁷. Suomessa strateginen oikeudenkäyttö voisi tuottaa merkittävästi suurempia muutoksia sukupuolten palkkaeroon kuin vuosikymmenen samapalkkaohjelmat.

6 Asianajotoimisto Leigh Dayn toimialasta ks. <https://www.leighday.co.uk/> (haettu 5.12.2019).

7 <https://www.birminghammail.co.uk/news/midlands-news/equal-pay-fiasco-ever-end-15765842> (haettu 3.12.2019).

Tämä mahdollisuus tuskin kaikkia miellyttää.

Suomen oikeuteen on siis omaksuttu joitakin *access to justice* -ajattelun mukaisia keinoja kuluttajien ja syrjinnän uhrien puolustamiseksi. Uudistukset ovat kuitenkin olleet hyvin varovaisia, ja uusia välineitä käytetään harvoin tai ei ollenkaan. Vaikkapa kuluttajien suojaamiseksi tarkoitettua strategisen oikeudenkäytön järjestelmää tuskin voi pitää tasapainoisena tai hyvänä, kun ottaa huomioon, ettei ryhmäkannetta ole toistaiseksi käytetty ollenkaan. Kuluineet 35 vuotta ovat muuttaneet suomalaisen oikeudellisen järjestelmän luonnetta hyvin vähän suuntaan, josta intoilin 1980-luvun alussa.

Yhdessä suhteessa Suomessa tosin on edetty nopeasti. *Access to justice* -politiikan keinoihin kuuluu yksinkertaistettu riitojen ratkaisu. 1980-luvulta alkaen on kiistelty siitä, onko ja minkä tyyppisissä jutuissa hyväksi vahvistaa maallikkosovittelua. Sovittelua on pidetty nopeampana ja halvempaan tapaan saada kiistat ratkaistua. Menetelmää on kuitenkin pidetty epäilyttävänä silloin, kun vastapuolten valtasuhde ja resurssit eivät ole tasasuhtaiset – oikeudenkäynnissä osapuolilla tulisi olla *equality of arms*. Näin on ajateltu olevan varsinkin rikosoikeudellisissa asioissa, etenkin jos rikoksen uhrin katsotaan olevan haavoittuvassa asemassa. Ns. Istanbulin sopimuksen⁸ 48 artikla kieltää vain pakollisen sovittelun käytön naisiin kohdistuvan ja perheväkivallan tilanteissa. Sopimuksen selitysmuistio tähdentää kuitenkin, että tuomioistuinmenettelyn korvaaminen sovittelulla on ylipäänsä ongelmallista, koska sopimuksen kattamien rikosten uhrin ovat haavoittuvia, tekijät taas usein vallantuntoisia ja dominoivia. Tuomioistuin takaa osapuolten yhdenvertaisuuden sovittelua varmemmin.

Garth ja Cappelletti varoittivat jo vuonna 1978 julkaistussa kirjoituksessaan, ettei prosessuaalinen muutos kohti parempaa oikeuksien toteutumista saa vaarantaa perinteisen prosessioikeuden mukaista oikeussuojaa ja oikeusvarmuutta. Onko pääsyä oikeuksiin Suomessa edistetty minimaalisin keinoin, mutta ihmisoikeuksien kannalta ehkä epäilyttävimmissä tapauksissa valtiolle aiheuttavia kuluja leikattu uhrin oikeussuojan kustannuksella?

Tämä näyttää olevan tarina kesästä – tai muutoksesta – jota ei koskaan tullut.

8 Suomen ratifioima Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta, <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2015/20150053> (haettu 5.12.2019).

KUNNAN TALOUDEN JÄRJESTÄMINEN

Tiivistelmä: Kuntalain on tarkoitus olla muun muassa kunnan talouden järjestämistä koskeva yleislaki, johon tulisi koota keskitetysti kaikki kyseistä sääntelyaihetta koskevat säännökset. Tutkimuksessa tarkastellaan kyseisen tavoitteen toteutumista avaamalla tarkemmin sitä, mitä kunnan talouden järjestämisellä oikeastaan tarkoitetaan ja mitä kaikkia sääntelyteemoja kyseiseen käsitteistöön liittyy. Lainopilliseksi luettavassa tutkimuksessa tarkastellaan kuntien talouden järjestämistä koskevaa sääntelyä ja ennen kaikkea sääntelyn lähteitä niin valtiosäännön kuin kuntaoikeuden tasoilla. Tutkimuksen myötä hahmotuu myös jaottelu eri sääntelytyyppeihin. Keskeisenä havaintona tutkimuksessa on, ettei ainakaan tois- taiseksi yhden säädöksen tavoitemallista ole voitu, eikä ole ollut tarkoituksenmukaista, pitää kiinni. Esi- tyksen luonne alustavia havaintoja tunnistavana tutkimuksena tuo esiin useita uusia syventäviä tutkimus- tarpeita ja -kohteita.

Asiasanat: finanssivaltio-oikeus, itsehallinto, kuntaoikeus, kuntien talous, oikeuslähteet



VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

I. Johdanto

Uudessa, vuoden 2015 kuntalaissa (410/2015, KuntaL) on säädetty kyseistä lakia sovellettavan, ”jollei lailla toisin säädetä, kunnan hallinnon ja *talouden järjestämiseen* [kurs. tässä] sekä 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kunnan toimintaan” (2 §, 1484/2016, 1 mom.). Aikaisempi vuoden 1995 kuntalaki (365/1995) oli sen sijaan säädetty noudatettavaksi ’kunnan hallinnossa’ ilman mainintaa taloudesta (3.1 §, 81/2002). Uutta muotoilua voidaankin pitää siinä määrin tarkempana, että niin kunnan talouden järjestämistä koskeva käsite, kuin siihen läheisesti liittyvä muu oikeudellinen aines tarvitsee aiempaa täsmällisempää tarkastelua. Tarkastelutarve muodostuu relevantiksi myös siksi, että KuntaL:n esitöissä, *yleislain kunnioittamisen periaatetta*¹ noudatellen, sen ilmaistaan olevan yleislaki, johon lähtökoh- taisesti on ollut tarkoitus sisällyttää kattavasti kaikki kunnan hallinnon ja talouden järjestä- mistä koskevat olennaiset säännökset, välttäen siten niistä säätämistä erityislaisissa.²

Tämän tutkimuksen kohteena ovat *kuntien*³ *talouden järjestämistä* Suomessa koske- vat normit. Tavoitteena on tunnistaa kuntien talouden järjestämistä koskevia *normimuotoi- luj* ja systematisoida niitä kehittämällä aiempaa täsmällisempiä *kuntaoikeuden yleisiä oppeja* luomaan ymmärrystä tutkimuskohteesta, sekä kuvaamaan ilmiötä oikeustieteellisesti. Tutkimuksen ydinongelma voidaan ilmaista kysymyksenä: *Miten kuntien talouden järjes- tämisestä on säädetty?* Menetelmällisesti tutkimusta voidaan pitää pääosin *teoreettisena*

1 Ks. Lainkirjoittajan opas, l. 12.1. Ks. tarkemmin myös Määttä 2015, s. 309–329.

2 Ks. HE 268/2014 vp, s. 1/I ja 135/II.

3 Kunnalla tarkoitetaan Olli Ikkalan (1959, s. 16–19) esittämällä tavalla *julkisoikeudellista oikeushenkilöä, alueyhdyskuntaa ja pakkoyhdyskuntaa*, jolla on *itsehallinto*. Ks. myös Merikoski 1970, s. 185–186, Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 1 ja Lindquist – Lundin – Madell 2016, s. 18.

lainoppina, joskin jäljempänä esitetään myös käytännöllisempiä *tulkintasuosituksia*.

Tutkimusta toteutettaessa yleislain kunnioittamisen periaatteen noudattamisen tehokkuus on havaittu rajoittuneemmaksi kuin esitöistä voisi päätellä. Todellisuudessa tutkimuskohdetta koskeva sääntely on oikeusjärjestyksessä hajautuneempaa ja KuntaL:in sisältyy ensisijaisesti menettelyjä sekä valvontaa ja tarkastusta ohjaavia säännöksiä. Lisäksi esimerkiksi tulo- ja menorahoituksen eri muotoja säädellään erityislainsäädännössä. Näistä erityisesti tulorahoitussääntelyllä on yhteys yksilön oikeuksiin. Niinpä teemaan liittyy oikeusvaltiollisten mahdollistamis- ja itserajoitusnormien muodossa myös merkittävä valtiosääntöoikeudellinen ulottuvuus, mikä ilmenee yksilön oikeuksien suojaamisessa sekä velvollisuuksia koskevissa sääntelytasovaatimuksissa. Kun toisaalta huomataan, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut Suomen perustuslain (731/1999, PL) 121 §:ssä turvatun *kunnallisen itsehallinnon* sisältävän myös niin sanotun *taloudellisen itsehallinnon*,⁴ voidaan käsiteltävänä olevaan teemaan havaita liittyvän useampia oikeudellisesti merkityksellisiä jännitteitä. Näiden jännitteiden avaaminen on syytä aloittaa hahmottelemalla peruskehikkoa, jossa systematiikkaa kehitetään.

2. Perusoikeudet ja kuntien taloudellinen itsehallinto

Oikeusjärjestelmämme päämääräksi voidaan PL 1.2 §:n mukaisesti tunnistaa ihmisarvon loukkaamattomuuden, yksilön vapauden ja oikeuksien turvaaminen, sekä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistäminen, jolloin perusoikeusjärjestelmä tulee hahmottaa tämän päämäärän ilmentymäksi.⁵ Koko julkishallinnon toiminta on alisteista näille periaatteille. Kunnan talouden järjestämiseen ei siten ole vaikuttamatta PL 16.1 §:n kielto kerätä maksuja *perusopetuksesta*⁶ tai se, että PL 15.2 § edellyttää täyden korvauksen maksamista omaisuutta *pakkolunastettaessa*. PL 6.1 ja 17.2 §:stä taas aiheutuu se, ettei erityisiä lisämaksuja voida periä siltä, joka haluaa kunnassa asioida omalla kielellään – suomeksi tai ruotsiksi – vaikka jompikumpi ei kunnan virallinen kieli olisikaan.⁷ Edelleen vaikutusta on myös sillä, millaisia sosiaalietuuksia (PL 19.3 §) tai sosiaali- ja terveystalouksia (PL 19.2 §) kunnalla on velvollisuus antaa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on esimerkiksi todettu, etteivät sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut saa tosiasiallisesti johtaa palvelujen siirtymiseen niitä tarvitsevien ulottumattomiin.⁸ Myös muilla perusoikeuksilla saattaa olla

4 Ks. esim. PeVL 20/2013 vp, s. 6/I ja PeVL 40/2014 vp, s. 3/II.

5 Ks. Muukkonen 2010, s. 412.

6 Ks. Myllymäki 2007, s. 238. Huomaa kuitenkin, että perusopetuslain (628/1998) 44.1 §:n, lukiolain (714/2018) 34.3 § sekä nykyistä ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) 105.7 §:ä vastaavien aiempien säännösten nojalla on annettu opetusministeriön asetus eräiden oppilailta ja opiskelijoilta perittävien maksujen perusteista (1323/2001). Asetuksen 2 §:n mukaan mm. ulkomailla järjestettävässä opetuksessa (1 mom., 197/2007) ja vieraskielisessä opetuksessa (2 mom.) on mahdollista kerätä maksuja. Asiaa ei koulutusta koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä (ks. HE 86/1997 vp) käsitelty perustuslakivaliokunnassa ollenkaan. Myöhemmin ammatillisen koulutuksen lainsäädännön uudistamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta ei pitänyt asetuksenantoa koskevaa säännöstä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena (PeVL 22/2017 vp, s. 3), joskaan tuossa yhteydessä ei PL 16.1 §:n mukaisuus tullut luonnollisestikaan arvioitavaksi. Koska PL 16.1 § on ehdoton maksuttomuuden osalta, katsoisin, että asetus on ristiriidassa sen kanssa (PL 107 §), eikä sitä näin ollen saa soveltaa.

7 Ks. valtioneuvoston asetus kuntien kielellisestä asemasta vuosina 2013–2022 (53/2012). Ks. myös kielilaki (423/2003) 6–8 §:t, Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991) 36–37 §:t sekä saamen kielilaki (1086/2003) 4–6 §:t.

8 Ks. PeVL 8/1999 vp, s. 2/I ja PeVL 39/1996 vp, s. 2/I.

merkitystä, jos kunta päätyisi esimerkiksi kohdistamaan taloudellisia velvoitteita vain tietyille ryhmille tai tekisi maksupolitiikallaan PL 13.2 §:ssä turvatun yhdistymisvapauden käyttämisen mahdottomaksi. Yhdenvertaisuusperiaatteesta taas johtuu, ettei ulkopaikkakuntalaisille saa asettaa erilaista hinnoittelua kuin kunnan omille asukkaille.⁹

Perusoikeudet ovat luonteeltaan sellaisia oikeushyviä, ettei kunnilla ole mahdollisuutta puuttua niihin ilman lainsäätäjän myötävaikutusta. Kunnilla ei ole itsenäistä oikeutta antaa oikeusnormeja sellaisista asioista, jotka koskevat yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita (PL 80.1 §). Sinänsä PL 80.2 § mahdollistaa sen, että lainsäätäjä delegoi itsenäistä, soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattua norminanto-oikeutta määrätystä asioista myös muille viranomaisille kuin PL 80.1 §:ssä luetelluille. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet ja perustuslailla lain alaan kuuluvaksi säädetty asiat on kuitenkin rajattu delegointimahdollisuuden ulkopuolelle. Kun sääntelyn asiallinen merkitys edellyttää säätämistä lailla tai asetuksella, ei norminanto-oikeutta voida kuitenkaan antaa muille viranomaisille.¹⁰

Toisaalta kunnallisesta itsehallinnosta johtuu, että kunnilla pitäisi olla mahdollisimman laaja itsenäinen toimivalta. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3(1) artiklan mukaan paikallisviranomaisilla on oltava oikeus ja kelpoisuus säännellä ja hoitaa huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan.¹¹ Tästä näkökulmasta oikeus itsenäiseen norminanton tulee olla laajempi kuin vain vähämerkityksellisiin asioihin kohdistuva. Kyse on kuitenkin viime kädessä siitä, miten kunnallinen itsehallinto kussakin maassa lopulta oikeudellisesti ymmärretään.¹²

Suomessa kunnalliseen itsehallintoon on katsottu sisältyvän myös taloudellisen itsehallinnon. Tällä viitataan kunnan *taloudelliseen itsenäisyyteen*, joka kattaa niin *kunnallisen verotusoikeuden* kuin *itsenäisen päätösvallan taloudessa*.¹³ Näistä verotusoikeutta on kutsuttu taloudellisen päätösvallan ytimeksi.¹⁴ Taloudellinen suoja ei kuitenkaan rajoitu pelkästään verotusoikeuteen, vaan itsehallinto suojaa laajemminkin *kunnan oikeutta päättää taloudestaan*,¹⁵ jopa teknisiltä osin.¹⁶ Voidaan puhua *taloudenhoidon omavastuusesta*

9 KHO 2016:189; ks. myös Kalima 1988, s. 190–199.

10 PL 80.2 §:n ilmaisemien periaatteiden soveltamisesta kuntiin ks. HE 1/1998 vp, s. 133/II. Huomaa, että valtuutuksen kattamien asioiden tulisi olla tarkasti määritelty laissa, jonka lisäksi ”erityinen syy olisi käsillä lähinnä silloin, kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä”. Esitöissä (HE 1/1998 vp, s. 41/I) kriteereitä onkin kuvattu tiukoiksi.

11 SopS 65–66/1991.

12 Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 17.

13 Ks. Husa – Pohjolainen 2014, s. 279.

14 Harjula – Prättälä 2015, s. 58; ks. myös Mäenpää 2003, s. 83 ja Mäenpää 2017, s. 207.

15 Harjula – Prättälä 2015, s. 79 ja laajemmin 79–84. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kunnan tulisi selvittää vain omalla verorahoituksellaan. Kunnalla on oikeus saada valtiolta taloudellista apua erityisesti lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi (ks. Husa – Pohjolainen 2014, s. 279). Voidaan puhua rahoitusperiaatteesta, jonka mukaan valtion on kunnille tehtäviä säätäessään huolehdittava niillä olevan tosiasialliset edellytykset suorittua tehtävien hoitamisesta eli valtiolla on viimekätinen rahoitusvastuu perusoikeuksien toteuttamisen johdosta kunnille annetuista tehtävistä; ks. HE 309/1993 vp, s. 26 ja PeVM 25/1994 vp, s. 3/II. Rahoitusperiaatteesta, joka on myös turvattu Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9(2) artiklassa (SopS 65–66/1991); ks. laajemmin Matikainen 2014 ja Heuru 2006, s. 71–72; ks. myös Mutanen 2017, s. 10. Kriittikistä rahoitusperiaatteen puuttumisesta PL:sta ks. Ryyänen 2001, s. 102–134.

16 Mäenpään (1981, s. 87) mukaan kunnilla periaatteellinen oikeus päättää talousarvionsa sisällöstä ja rakenteesta. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomata, että johtuen nykyisestä Kuntal 112 §:stä (175/2019) käytännössä talousarvion rakenne on yhtenäistetty *kirjanpitolautakunnan kuntajaoston* (kirjanpitolaki, 1336/1997, KPL, 8:2.6, 1620/2015, asetus kirjanpitolautakunnasta, 784/1973, 1 a §, 810/1995) työskentelyllä; ks. Kuntajaoston yleisohje tuloslaskelmasta 2018. Huomaa kuitenkin, että tätä kirjoitettaessa eduskunnan käsittelyssä on ns. *taloustietolaki*, jota koskevaan hallituksen esitykseen (HE 60/2019 vp, s. 77–90) on sisällytetty asetusluonnos kunnan tilinpäätöksessä esitettävistä tiedoista. Tässä, Kuntal 112 §:n tehtäväksi aiottuun

ta¹⁷ eli kuntien oikeudesta omien elintensä avulla hoitaa asioitaan.¹⁸ Tämä liittyy itsehallinnon käsitteen yhtäältä *hallinnon kansanvaltaisuuteen* eli siihen kuinka päätösvallan tulee olla vaaleilla valitulla valtuustolla, sekä toisaalta *itsenäisyyteen*, joka taas edellyttää oikeutta hoitaa omia asioitaan, mutta myös erillisyyttä muista yhteisöistä ja oikeutta itse osaltaan päättää toimialastaan riittävän laajasti.¹⁹ Kunnan toimialan *yleisyyden* voikin katsoa olevan kuntatalouden näkökulmasta merkittävä itsehallinnon sisältöä määrittävä tekijä, josta myös valta hoitaa omat asiansa lopulta juontuu.²⁰

Taloudellinen itsehallinto ja oikeus päättää taloudestaan liittyy myös kunnan muuhun hallintoon ja sisäisen toiminnan organisointiin. Peruskirjan 6(1) artiklan mukaan paikallisviranomaisilla tulee olla itsellinen oikeus päättää sisäisistä hallintorakenteistaan lain yleisemmät määräykset huomioon ottaen.²¹ Rajauksella on tärkeä rooli myös Suomen oikeudessa, sillä PL 121.2 §:n mukaan ”[k]untien hallinnon yleisistä perusteista -- säädetään lailla”. Vaikka säännöksessä puhutaan vain hallinnosta, on ilmeistä, että tässä kontekstissa se käsittää myös kuntien talouden yleisistä perusteista säättämistä koskevan vaatimuksen. Esitöissä asia on ilmaistu siten, että hallinnolla tarkoitetaan muun muassa ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita, sekä kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia.²²

Perusoikeuskirjan ja PL 121.2 §:n näkökulmasta valtion sääntelyvallan kuntien talouden järjestämiseen on tulkittava rajautuvan vain yleisimpiin määräyksiin tai yleisiin perusteisiin. Uuden perustuslain voimassa ollessa rajaa ei ole juurikaan problematisoitu. Vanhan kuntalain voimassa ollessa muutoksia taloutta koskeviin säännöksiin ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa, eikä niitä ollut siellä arvioitu lakia säädettäessäkään. Uuden KuntaL:n osalta perustuslakivaliokunta ei myöskään ottanut kantaa siihen, missä määrin lainsäätäjällä oli taloudellisen itsehallinnon ja peruskirjan määräysten näkökulmasta oikeus yhtäältä säännellä kuntien talouden järjestämistä.²³

lisäyksen perustuvassa asetuksessa on tarkoitus määritellä muun muassa kunnan tuloslaskelman, rahoituslaskelman ja taseen rakenne sekä määritellä mitä tietoja esimerkiksi nyt vapaaehtoisiin puoli- tai neljännesvuosikatsauksiin tulee sisällyttää. Näkemykseni mukaan näistä olisi PL 121.2 §:n mukaan pitänyt säätää vähintään lailla, joskin ne olisivat myös näkemykseni mukaan olleet luonteeltaan kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvia tietoja (ks. Muukkonen 2019). Perustuslakivaliokunta (PeVL 8/2019 vp, s. 2) ei kuitenkaan huomautettavaa sääntelystä löytänyt.

17 Ks. Myllymäki 2007, s. 195–196 ja Heuru – Mennola – Rynänen 2008, s. 95.

18 Ikkala 1959, s. 26.

19 Ks. Mäenpää 1981, s. 30–32. Harjula ja Prättälä (2015, s. 84–85) liittävät itsenäisyyden erityisesti valtion valvonnan rajoittuneisuuteen. Valvonnan tulee olla lakiin perustuvaa, mutta mitä syvemmälle se itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin – erityisesti itsenäiseen talouteen ja yleiseen toimialaan – ulottuu, sitä rajoittuneempaa sen tulee olla. Näkemyksensä tueksi he viittaavat perustuslakivaliokunnan näkemykseen, jonka mukaan suoranainen puuttuminen itseverutus-oikeuteen ja oikeuteen päättää taloudesta ei ole perustuslain mukaista (PeVL 9/1994 vp, s. 2/II). Sen sijaan lakisäateisiä palveluja koskevan ohjauksen he (2015, s. 84–85) katsovat voivan mennä pidemmälle.

20 Ks. Myllymäki 2007, s. 195. Kunnan toimiala on perinteisesti jaettu yleiseen ja erityiseen toimialaan, joista jälkimmäisellä viitataan kunnalle laissa säädettyihin tehtäviin, kun taas edellinen tarkoittaa kunnan itsehallintonsa nojalla itselleen ottamia tehtäviä. Nykyisin jaosta on säädetty KuntaL 7.1 §:ssä, jonka esitöissä (HE 268/2014 vp, s. 138/I) todetaan yleisen toimialan määräytymisperusteiden jäävän oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden varaan. Ks. yleisestä toimialasta Sallinen 2007 ja myös Harjula – Prättälä 2015, s. 55–70 ja 163 ss. sekä Mäenpää 2017, s. 205–206.

21 Aiheesta ks. Rynänen – Telakivi 2006, s. 90–93.

22 HE 1/1998 vp, s. 176/I.

23 Huomaa, että tuoreesti käsitellessään taloustietolakia perustuslakivaliokunta (PeVL 8/2019 vp, s. 2) ei katsonut huomautettavaa olevan ehdotuksesta (HE 60/2019 vp), jossa ehdotettiin muun muassa kuntien raportointivelvollisuudesta ja raportointiajankohdista säädettävän asetuksella. Uuden sääntelyn myötä kunnille syntyy

Perinteisesti kunnille on siirretty säädösvaltaa erityisesti järjestyksen ja turvallisuuden sekä kaavoituksen saralla.²⁴ Uudessa Kuntal:ssa toimivaltaa on delegoitu merkittävässä määrin erityisesti Kuntal 90 §:n tarkoittamassa hallintosäännössä, mutta myös valtuustolle säädettyinä tehtävänä päättää muun muassa ”palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista” (Kuntal 14.2/8 §). Näistä edellinen liittyy kunnan oman sisäisen toiminnan järjestämiseen, jota siis suojaavat sekä peruskirjan 6(1) artikla että PL 121.2 §. Jälkimmäinen taas liittyy oleellisesti keskusteluun kuntien varainhankinnasta.

Julkishallinnon ja sen osana kuntien keskeisenä varainhankintamuotona on verotus, joka on taloudellisen itsehallinnon ydin. Myös verotuksessa kyse on puuttumisesta yksilöiden perusoikeuksiin,²⁵ tarkemmin PL 15.1 §:ssä suojattuun omaisuuteen, joten sen ohella, että kyse on toimivallan delegoinnista valtiolta kunnille, kyse on myös julkishallinnon ja yksilön välisestä valtasuhteesta. Jotta yksilöiden omaisuuteen voidaan verotuksellisesti puuttua ilman tarvetta joka kerta erikseen pohtia omistusoikeuden perusoikeussuojaa, tarkoituksenmukainen ratkaisu on ollut säätää verotusoikeudesta suoraan PL:ssa.

Kuntien verotusoikeudesta on säädetty PL 121.3 §:ssä. Säännöksen mukaan verovelvollisuudesta, veroperusteista ja verovelvollisen oikeusturvasta on säädettävä lailla *sensu stricto*. Sisällöllisesti säännös vastaa valtion verotusta koskevaa PL 81.1 §:ää. Sen sijaan vastaavaa lakivarausta kuin valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuudesta sekä maksujen perusteista on PL 81.2 §:ssä, ei kuntien osalta ole perustuslain tasoisesti säädetty.²⁶ Näin ollen maksuvelvollisuutta ja maksujen yleisiä perusteita koskeva norminanto on *de facto* jätetty kunkin kunnan valtuuston määrättäväksi (Kuntal 14.2/8 §).

Ratkaisua puoltaa kuntien taloudellinen itsehallinto, mutta sitä on pidettävä ongelmallise-

velvollisuus tiettyihin päivämääriin mennessä toimittaa Valtiokonttorille tilinpäätös-, osa- ja vuosikatsaus- ja kustannustiedot. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää jossain määrin ongelmallisena. Hallituksen esitykseen sisältyneessä kunnan taloutta ja toiminnan kustannuksia koskevien tietojen toimittamisesta koskevan asetusuonnoksen 3 §:n määrääjat ovat käytännössä sellaisia, etteivät kuntien valtuustot todennäköisesti ehdi niiden puitteissa vaadittuja asiakirjoja käsitellä. Näin ollen tätä kirjoitettaessa käytettävissä olevan tiedon valossa Valtiokonttorille tultaneen toimittamaan tietoja, jotka eivät välttämättä ole lopullisia.

24 HE 1/1998 vp, s. 133.

25 Ks. HE 309/1993 vp, s. 6/II, jonka mukaan erityisesti valtion veroja koskevat PL:n säännökset rinnastuvat merkitykseltään perusoikeuksiin. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä (HE 1/1998 vp, s. 176/I) sen sijaan katsottiin, että kuntien verotusoikeuden keskeisen merkityksen vuoksi oli perusteltua ottaa asiasta nimenomainen säännös perustuslakiin, vaikka perustuslakivaliokunta oli jo aiemmin todennut sen kuuluvan itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin (PeVL 29/1992 vp, s. 2/II, PeVL 9/1994 vp, s. 2/II ja PeVL 17/1994 vp, s. 1/II). Ks. myös Myllymäki 2007, s. 232. Mikael Hidén (2019, s. 31) on tuoreesti ilmaissut tarpeen säätää maakuntien verotusoikeudesta PL:ssa, mikäli tällaiseen malliin poliittisesti päädyttäisiin. Samaa kantaa on aiemmin puollettu myös muussa oikeuskirjallisuudessa (ks. Oikarinen et al. 2018, s. 60; vrt. kuitenkin Tuori 2019).

26 Verojen ja maksujen käsitteistä ja niiden sekoittumisesta ks. Tuori 2004, s. 463–484. Perustuslakivaliokunnan käytänteiden mukaan kuntien julkisoikeudelliset maksut voivat perustua lakiin tai kunnalliseen itsehallintoon, kuten valiokunta (PeVL 53/2002 vp, s. 2/II; ks. myös PeVL 12/2005 vp, s. 2/II ja 3/I) on todennut. Tuolloin se johti näkemyksensä valtion verojen ja maksujen eroista perustuslakiuudistuksen yhteydessä esitetyistä näkemyksistä, jossa ero määriteltiin nimenomaan vastikkeellisuuden kautta (HE 1/1998 vp, s. 134/II; ks. myös PeVL 66/2002 vp, s. 3/II, PeVL 67/2002 vp, s. 3/II, PeVL 61/2002 vp, s. 5/II, PeVL 3/2003 vp, s. 2/I sekä PeVL 12/2005 vp, s. 2/II ja 3/I). Valiokunnan näkemyksen mukaan kunnalliselta maksulta ei edellytä täyttä kustannusvastaavuutta, mutta ”[m]itä suuremmaksi maksu toisaalta muodostuu palvelun tuottamisen kustannuksiin verrattuna, sitä lähempänä on suorituksen pitäminen valtiosääntöisenä verona” (PeVL 53/2002 vp, s. 2/II). Kanta kuulostaa esisilmäyksellä epäjohdonmukaiselta, jos kyseessä olisi lähtökohtaisesti palvelujen alihinnoittelu. Esitetyllä näkemyksellä on kuitenkin nähtävästi tarkoitettu nimenomaan ylihinnoittelutilanteita eli mikäli maksut muodostuvat kovasti suuremmiksi kuin, mitä tuotantokustannukset ovat, on tällöin kyse valtiosääntöoikeudellisesti verosta. Aiheuttamisperiaatteen noudattaminen pitää maksun maksuna (PeVL 12/2005 vp, s. 3/II).

na erityisesti *julkisoikeudellisten maksujen* osalta, kun huomioidaan PL 80.1 §. Kuten *Myllymäki* toteaa, on selvää, ettei PL 81.2 §:ää sovelleta sellaisenaan kuntiin. Hänen mukaansa (lailla julkisoikeudellisista maksuista säätämisen) periaatetta on kuitenkin sovellettava myös kuntiin, joskin hän tuo myös esiin perustuslakivaliokunnan aiemman valtiosäännön aikana esittämän kannan, jonka mukaan silloisesta Suomen hallitusmuodon (94/1919, HM) 62 §:stä ei suoraan voinut päätellä lailla säätämisen velvoitetta.²⁷ Tuolloin perustuslakivaliokunnan kanta oli, että säätämistasoa tuli arvioida ensisijaisesti kuntien itsehallintoa koskevien säännösten kautta. Kun kyseisessä tapauksessa valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kohteena oli sosiaali- ja terveydenhuollon maksukatto, valiokunta katsoi kuntien omaa talouttaan koskevan päätösvallan olevan osa perustuslaillisesti suojattua kuntien itsehallintoa. Näin ollen puuttuminen tuli tehdä nimenomaan lailla.²⁸

Lailla julkisoikeudellisista maksuista säätämisen vaatimusta puoltaa lopulta myös PL 2.3 §, jonka mukaan *julkisen vallan käytön* tulee perustua lakiin *sensu stricto*. Samaisen säännöksen mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa tulee noudattaa tarkoin lakia. Kun KuntaL 6.2 §:n mukaan kunnan toiminnaksi katsotaan peruskunnan lisäksi myös KuntaL 6.1 §:ssä määritelty kuntakonserni, kuntayhteistyö, sekä muu omistamiseen, sopimukseen ja rahoitukseen perustuva toiminta, on julkiseksi katsottava toiminta laajaa. KuntaL 2.1 §:n mukaan lakia ei sovelleta vain aikaisemman lain 3.1 §:n mukaisesti kunnan hallintoon, vaan laajemmin koko kunnan toimintaan sekä talouden järjestämiseen. Soveltamisalan piirissä ovat niin KuntaL 55 §:ssä säädetty kuntayhtymät kuin vaikkapa ulkoistetut sosiaali- ja terveyspalvelut sekä yksityisoikeudellinen kuntayhteistyö.

Kunnan talouden järjestäminen kohdistuu ensisijaisesti peruskunnan talouden järjestämiseen. Toisaalta kuntayhtymiä koskevan soveltamisalasäännöksen (KuntaL 64 §) mukaan kuntayhtymään sovelletaan laajasti mitä kunnasta on säädetty. Tässä suhteessa säännös ilmaisee erityisnormin suhteessa yleisempään KuntaL 2.1 §:ään. Niinpä kunnan talouden järjestämisen käsitteen piiriin lähtökohtaisesti kuuluu myös kuntayhtymän talouden järjestäminen, kuten myös KuntaL 9 luvussa säädetyn kunnallisen liikelaitoksen talouden järjestäminen.

Liikelaitoksen, konserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden, sekä kunnan toiminnan piirissä olevan ja vieläpä niin peruskunnan kuin kuntayhtymänkin talouteen liittyy kuitenkin vielä eräs erityispiirre: yksityisoikeudellinen liiketoiminta. Käsiteltävänä olevan teeman näkökulmasta kysymykseksi nousee erityisesti yksityisoikeudellisten maksujen kuuluminen kunnan toiminnan järjestämisen käsitteen piiriin. *Veli Merikoski* piti aikanaan yksityisoikeudellisia maksuja osana kunnan talousasioita,²⁹ mutta onko kanta edelleen pätevä?

Asiaa voidaan tarkastella sen kysymyksen kautta, onko kunnilla mahdollisuutta ”tiena-

27 Myllymäen (2007, s. 237) kanssa samoilla linjoilla lailla säätämisen vaatimuksesta on ollut myös eduskunnan oikeusasiamies, jonka mukaan kunnalla ei ole yleistä oikeutta maksujen perimiseen lakisäätteisistä palveluista ilman nimenomaista lakiin perustuvaa valtuutusta (EOA 30.3.1994 dnro 417/4/93). Ks. myös Harjula – Prättälä 2015, s. 752.

28 PeVL 8/1999 vp, s. 2/I; ks. myös PeVL 9/1984 vp, s. 2/I, PeVL 18/1985 vp, s. 5/I, PeVL 13/1993 vp, s. 1/II, PeVL 9/1994 vp, s. 2/I) ja PeVL 17/1994 vp, s. 2/I. Alun perin perustuslakivaliokunta on kehittänyt linjauksen nimenomaan sitä vastaan, ettei valtio puutu kunnalliseen itsehallintoon sisältyvään omasta taloudesta päättämistä koskevaan oikeuteen tavalla, joka tekisi itsehallinnon tyhjäksi. Lainsäädäntöprosessista liittyen PeVL 9/1984 vp, ks. Kalima 1988, s. 69–73.

29 Ks. Merikoski 1970, s. 202.

ta” pysäköintimaksuilla. Jos yksityinen yritys pystyttää pysäköintilaitoksen esimerkiksi kaupakeskuksen yhteyteen, sopimussuhde asiakkaan ja yrityksen välillä on luonnollisesti yksityisoikeudellinen. Sen sijaan *Arno Hannuksen*, *Pekka Hallbergin* ja *Anne E. Niemen* näkemyksen mukaan kunnalliset pysäköintimaksut ovat luonteeltaan *julkisoikeudellisia*. Heidän mukaansa on kuitenkin epäselvää voiko tällöin syntyä voittoa. Toisaalta esityksessään he tulevat lopulta siihen tulokseen, että liikenne- ja satamamaksujen, kuten myös juuri esimerkiksi pysäköintimaksujen osalta maksut voivat ylittää kustannukset.³⁰ Kantansa he perustelevat KHO:n erityisesti satamamaksuja koskevilla ratkaisuilla.³¹

Asiassa on syytä huomioida, että Hannus ja kumppanit esittävät julkisoikeudellisuuden perusteeksi sen, että maksuista on määrätty laissa.³² Pysäköintimaksut eivät nykyisellään kuitenkaan perustu lakiin, sillä vanhan tieliikennelain (267/1981, vTTL) 28.3 §:ssä mainittua kiinteistön omistajan oikeutta päättää pysäköintiä koskevista ehdoista ei enää sisälly uuteen tieliikennelakiin (729/2018, TTL).

Jos kuitenkin perustuslakivaliokunnan edellä esitettyjä kantoja kunnioitetaan, näyttäisi siltä, että kustannuksia suuremmaksi nouseva tuotto johtaa siihen, että maksusta muodostuukin valtiosääntöoikeudellisessa mielessä vero. Jos maksujen edelleen katsotaan olevan oikeudelliselta luonteeltaan julkisoikeudellisia, tulisi niistäkin säätää lailla. Edelleen epäselväksi jää, ovatko sellaiset maksut, jotka perustuvat kiinteistön osan tilapäisestä käytöstä maksettavaan vastikkeeseen, mutta josta on mahdollista TTL:n voimaan tulon jälkeen määrätä vain joko lain 160 §:n tarkoittama liikennevirhemaksu lain 166.1/15 §:n tarkoittamalla perusteella tai pysäköinninvalvonnasta annetun lain (727/2011) 3 §:n tarkoittama pysäköintivirhemaksu, edelleen katsottava julkisoikeudellisiksi, kun samanaikaisesti yksityisten kiinteistöjen käyttöä koskevat maksut ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia.³³ Laajemmin lähtökohtana on syytä pitää, ettei selvästi yksityisoikeudellisia maksuja tule katsoa kunnan talouden järjestämistä koskevan käsitteen piiriin siten, että niihin sovellettaisiin samoja kriteerejä kuin julkisoikeudelliseen toimintaan.

Edellä on käsitelty erityisesti yksityisten ja julkishallinnon välistä suhdetta kunnan talouden järjestämisen kontekstissa ja toisaalta taas valtion ja kuntien välistä suhdetta. Jotta yksilön oikeudet toteutuisivat, lakia tulee käyttää välineenä päättää puitteista, joissa yksityisten oikeuksiin ja erityisesti velvollisuuksiin voidaan puuttua (PL 80.1 §). Kyse on *itserajoitusopin* mukaisesta ajattelumallista.³⁴ Muilta osin sen sijaan valtion tulisi kansainvälisestä oikeudesta ja perustuslaista johtuen jättää kunnille mahdollisimman laaja toimintavapaus päättää itse oman taloutensa järjestämisestä. KuntaL:n esitöiden mukaan ”[I]ähtökohtaisesti kuntalain tulisi myös sisältää kattavasti kaikki olennaiset kunnan hallintoa ja taloutta koskevat säännökset ja vastaavaa sääntelyä erityislainsäädännössä tulisi välttää”.³⁵

30 Ks. Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 408.

31 Tapauksessa KHO 1.10.1975 t. 3736 kyse oli kaupunginvaltuuston päätöksestä, jolla satamamaksu sidottiin osittain laivoihin nousevien ja poistuvien matkustajien määrään sekä sen tuottoa käytettiin muuhun tarkoitukseen kuin yleiseen liikenteeseen. Ks. myös Kalima 1988, s. 186–189 ja Sallinen 2007, s. 370. Tapauksessa KHO 1993 A 57 sen sijaan kyse oli kaupunginhallituksen päätöksestä, jolla moninkertaistettiin matkustajamaksu. Kilpailunrajoitusperustein KHO päätyi kumoamaan päätöksen.

32 Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 408.

33 Ks. KKO 2010:23.

34 Ks. Tuori 2000, s. 247

35 HE 268/2014 vp, s. 135/II.

Käsitteellisesti kunnan talouden järjestämisen voidaan ajatella koostuvan edellä esitetystä valtiosääntöisistä mahdollistamis- ja itserajoitusnormeista. Näiden tarkoitus on yhtäältä mahdollistaa muun muassa kuntien tulorahoitus, mutta toisaalta rajoittaa julkishallinnon puutumista tarpeettomasti yksilön oikeuksiin ja vapauteen määrittämällä rajat velvollisuuksille. Edelleen mahdollistamis- ja itserajoitusnormeilla on vaikutus valtion ja kuntien väliseen suhteeseen. Näitä kahta kokonaisuutta voidaan kuvata myös periaatteina: *yksilöiden julkisen vero- ja maksurasituksen lakisääteisyys ja kuntien taloudellisen itsehallinnon suoja*.

3. Kunnan tulotalouden sääntely osana talouden järjestämistä

Valtion ja kuntien väliseen suhteeseen kuuluu edellä mainittu rahoitusperiaate, jonka mukaan valtion on uusia tehtäviä kunnille säätäessään huolehdittava siitä, että nämä myös selviävät tehtävistään. Rahoitusperiaatetta toteutetaan ensisijaisesti *valtiovastuujärjestelmällä*, mutta myös tulorahoitusta mahdollistavilla normeilla. Niinpä esimerkiksi kiinteistöverolain (654/1992) 3 luvussa säädettyjen *kiinteistöveron* vaihteluvälien muutoksilla voidaan turvata kunnille osaltaan mahdollisuus hankkia varoja toimintaansa. Vastaavasti osuuden osoittaminen jostain valtion verotulokategoriasta, kuten on tehty *yhteisöveron tuottoosuuden* osalta verontilityslain (532/1998) 12 ja 13 §:issä, voi olla hyväksyttävä ratkaisu rahoitusperiaatteen näkökulmasta.

Pääsääntöisesti kuntien merkittävien itseverotustulonlähde on kuitenkin PL 121.3 §:ään ja tuloverolain (1535/1992) 1.1 ja 130.1 §:iin sekä kuolinpesien osalta verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 52.1/2 §:ään perustuva *kunnan tulovero*.³⁶ Sen, mutta myös muiden verojen ensisijaisena tehtävänä on kuitenkin kattaa nimenomaan kunnan yleisestä toimialasta aiheutuvat kustannukset.³⁷ Saman logiikan mukaan valtion tulisi kattaa kunnille antamista tehtävistään aiheutuvat kustannukset valtionosuuksien. Kuten *Tanja Matikainen* tuo esiin, valtio ei vastaa näiden tehtävien rahoituksesta täysimääräisesti.³⁸ Niinpä osa kuntien verotusoikeuden piiriin kuuluvista tulovirroista ohjataan myös muiden kuin kunnan itselleen ottamien tehtävien hoitamiseen.³⁹

Verotusta on edellä käsitelty suppeassa muodossa. Laajassa mielessä verorahoituksen kokonaisuuteen kuuluvat myös valtionosuudet, joiden lähde pääosin on viime kädessä valtion itse kantamissa verotuloissa. Valtionosuudet ovat valtion kunnille maksamia eritä, joita Myllymäki on aikanaan eritellyt seuraavasti:

36 Ks. JHS 192, s. 38, jonka mukaan kunnan verotuloja ovat *kunnan tulovero, osuus yhteisöveron (yhteisön tulovero) tuotosta, kiinteistövero* sekä *muut verotulot*. Huomaa, että JHS 192 -suosituksessa muihin verotuloihin on sisällytetty ainoastaan koiraverosta annetun lain (590/1979) tarkoittama *koiravero*. Kyseinen laki on kuitenkin kumottu 15.6.2018 alkaen lailla (421/2018). Näin ollen *muut verotulot* -tili voitaisiin juuri tällä hetkellä jättää myös mainitsematta. Poissuljettua ei kuitenkaan ole, etteikö kuntien veropohjaa tulevaisuudessa laajennettaisiin, jonka vuoksi poikkeaminen toistaiseksi voimassaolevasta JHS 192 -suosituksesta ei ole tarkoituksenmukaista näillä lisäyksin. Toisaalta myös verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 4 ja 52 §:ien tarkoittamalla tavalla kuolinpesän velvollisuus suorittaa kotikunnalle tuloveroa on voitu katsoa erilliseksi veroksi (Oikarinen et al. 2018, s. 164).

37 Ks. Heuru 2006, s. 50 ja Saraviita 2011, s. 977, joista jälkimmäinen kuitenkin toteaa, ettei PL 121.3 § it-sessään rajoita käyttötarkoitusta.

38 Matikainen 2014, s. 367–368.

39 Perustuslakivaliokunta on myös katsonut tämän olevan perusteltu toimintamalli. Lausunnossaan (PeVL 12/2011 vp, s. 3/I) se on ilmaissut tarpeen arvioida kuntien kykyä suoriutua tehtävistään nimenomaan kunnan kaikkien tulojen perusteella. Tämä on myös hyväksyttävää paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9(3) artiklan näkökulmasta.

Yleinen	Yleinen valtionosuus ja verotulojen tasaus	Rahoitusavustus
Erityinen	Tehtäväkohtaiset valtionosuudet	Tehtäväkohtaiset valtionavustukset
	Lakisidonnaiset	Harkinnanvaraiset

Kuva 1. Valtionosuudet kunnille (Myllymäki 2007, s. 264).

Järjestelmä on tästä jossain määrin muuttunut erityisesti rahoitusavustuksen (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, 1704/2009, PVOSL, 30 §) osalta, sekä yleisen ja tehtäväkohtaisten valtionosuuksien yhdistyessä.⁴⁰ Myös käsitteistö on muuttunut. Vielä 1970-luvulla *Matti Niemivuo* eritteli valtionapunormistoon sisältyvää käsitteistöä nimenomaan ”apu”-päätettä käyttäen.⁴¹ Tuoreemmin puhutaan valtionosuuksista.⁴² Tosin nykyisin valtionosuuskäsitteistön sisällä varsinaiset valtionosuudet tulisi erottaa valtionavustuksista, jotka ovat enemmänkin toimintatuottoihin sisältyviä ”tuet ja avustukset” -tyyppisiä eriä.⁴³

Valtionosuuksien sääntely ei ole kovin hajautunutta. Valtionosuussääntelyn perussäännöksenä toimii PVOSL, jonka ohella valtionosuuksista on säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetussa laissa (733/1992, STVAL), opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009, OKrL) ja laissa vapaasta sivistystyöstä (632/1998, SivistystyöL). Edelleen kuntien talouteen liittyy mainitun PVOSL:n nojalla annettu valtioneuvoston asetus kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1446/2014, VOSA) sekä OKrL:n nojalla annetut valtioneuvoston asetus valtion rahoituksen perusteenä käytettävistä lukiokoulutuksen, taiteen perusopetuksen ja kansalaisopistojen keskimääräisistä yksikköhinnoista vuonna 2019 (916/2018)⁴⁴ sekä opetus- ja kulttuuriministeriön asetus ammatillisen koulutuksen laskentaperusteista (682/2017).

Laajasti ymmärretty verorahoitus (verot ja valtionosuudet) muodostaa kuntien *tulotalouden* perustan. Ne molemmat ovat luonteeltaan tuloeriä, jotka kuntien tuloslaskelmissa kirjataan *toimintakatteen* jälkeen, ennen *vuosikatetta*. Kolmantena kokonaisuutena verojen ja valtionosuuksien rinnalla yleiskatteellisena tuloeränä voidaan pitää ns. *rahoitusnettoa*. Tällä tarkoitetaan tuloslaskelmaa koskevan yleisohjeen rahoitustuottoihin ja -kuluihin

40 Ks. HE 174/2009 vp, s. 1/I.

41 Niemivuo 1976, s. 94–102.

42 Ks. esim. Oikarinen et al., passim.

43 Ks. mts., s. 119. Ks. myös Kuntajaoston yleisohje tuloslaskelmasta 2018, s. 10.

44 Huomaa, että uusi asetus annetaan vuosittain.

sisällytettyjä rahoitustoiminnan tuottoja ja kuluja, jotka koostuvat korkotuotoista- ja kuluista sekä muista rahoitustuotoista ja -kuluista, kuten vaikkapa kunnan saamista *osingoista* ja *arvopapereiden luovuttamisesta saatavista luovutusvoitoista* sekä kuntayhtymien *ylijäämän palautuksista*.⁴⁵ Ne poikkeavat jossain määrin satunnaisista eristä, joista satunnaisina tuottoina ja kuluina pidetään *vuosikatteeseen* nähden *olennaisia*, esimerkiksi yhtiöittämisestä aiheutuvia *suurehkoja luovutusvoittoja*.⁴⁶

Kunnan tulotalous ei tyhjene pelkästään yleiskatteisiin eriin, vaan merkittävän kokonaisuuden suhteessa kunnan menoihin muodostavat ns. *toimintatuotot*, joita ovat *myyntituotot*, *maksutuotot*, *tuet ja avustukset* sekä *muut toimintatuotot*.⁴⁷ Kunnan talouden järjestämisen näkökulmasta tulomuotolistauksen kolme ensimmäistä kokonaisuutta ovat säännöllisyydeltään ja kokoluokaltaan merkittävästi suurempia kuin esimerkiksi kuntien tyypillisesti saama rahoitusnetto. Toimintatuottoihin sisältyvien maksu- ja myyntituottojen erona voidaan pitää käytännössä sitä, että maksuksi tulee käsittää lähinnä laissa tai asetuksessa säädetyt ”asiakasmaksut ja muut maksut niistä tavaroista ja palveluista, joiden hinnoittelun tarkoituksena ei ole kattaa tuotantokustannuksia kokonaisuudessaan tai joiden hinnat määrittellään asiakkaan maksukyvyyn mukaan”.⁴⁸ Sen sijaan ”[m]yyntituottoja ovat tulot tavaroista ja palveluksista, jotka on tarkoitettu myytäväksi pääsääntöisesti tuotantokustannukset peittävään hintaan”.⁴⁹

Maksujen sääntely on tarkempaa kuin myyntituottojen. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (734/1992) on hyvinkin tarkasti säädetty esimerkiksi maksuista yleensä (1 §), enimmäismäärästä (2 §, 387/2008), käyttämättä jätetystä ajasta perittävästä maksusta (3 §) sekä maksuttomista palveluista niin sosiaali- (4 §) kuin terveydenhuollossa (5 §). Edelleen laissa on säädetty muun muassa ”maksukykyyn tai muuhun syyhyn perustuvasta maksuttomuudesta” (6 §, 1646/1992) sekä maksukatosta (6 a §, 1308/1999). Myös varhaiskasvatuksen puolella asiakasmaksuista on säädetty (1503/2016) määrittäen muun muassa kuukausimaksut (4 ja 5 §:t) sekä maksujen enimmäismäärän (3 §). Myös maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 103 n §:ssä (682/2014) on säädetty hulevesimaksun mahdollisuudesta, 145 §:ssä lupa- ja valvontamaksuista ja ympäristönsuojelulain (527/2014) 205.2 §:ssä (116/2018) ympäristönsuojelun maksuista.

Vaikka myyntituottojen sääntely on vähäisempää, on niitä ainakin joiltain osin säädelty rajoittaen kunnan vapautta päättää itse maksujen suuruudesta. *Vesi- ja jätevesimaksujen* osalta vesihuoltolain (119/2001) 8 §:n (681/2014) 2 momentissa on säädetty maksujen ja toiminta-alueen suhteesta nimenomaan kohtuullisuus- ja tasapuolisuusnäkökulmista sekä 18.1 §:ssä (681/2014) maksujen yleisistä perusteista. Myös jätelaisissa (646/2011) on säädetty myyntituotoista. Sen sijaan esimerkiksi *puunmyyntituloja* ei tarkemmin ole säädelty, joskin on selvää, ettei kunta voi luovuttaa puuta alihintaan. Sääntelyä ei myöskään ole myyntituottoihin luettavien *pysäköintimaksujen* tai *tilavuokrien* osalta, vaan myös ne perustuvat

45 Ks. kuntajaoston yleisohje tuloslaskelmasta, s. 16 ja erityisesti jälkimmäisimmän osalta kirjanpitolautakunnan kuntajaoston lausunto 1998/36, s. 4.

46 Ks. kuntajaoston yleisohje tuloslaskelmasta, s. 19. Ohjeen mukaan satunnaisuutta tulee tulkita suppeasti.

47 Kuntajaoston yleisohje tuloslaskelmasta 2018, s. 9–11.

48 Mts., s. 10.

49 Mts., s. 9.

kunnan omaan KuntaL 14.2/8 §:ään perustuvaan päätöksentekoon.⁵⁰

Maksu- ja myyntituottojen ohella kuntien toimintatuottoihin sisältyvät siis myös tuet ja avustukset. Näiden sääntely on tulkintani mukaan kuntien talouden järjestämistä vain välillisesti. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomioda, että tällaisia tuottoja ovat esimerkiksi kuntarakennelain (1698/2009) 42 §:ää (1335/2015) vastaavat mahdollisesti säädettyvät *yhdistymisavustukset*, valtionavustuslain (688/2001) mukaiset EU- ja muut avustukset kyseisen lain 4.1/2 §:n tarkoittamalla tavalla huomioiden kuitenkin 2 §:ssä mainitut poikkeukset sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 7:1:n (1366/2014) tarkoittama palkkatuki ja työterveyshuoltolain (1383/2001) 9 §:n tarkoittamat korvaukset kunnan omalle henkilöstölle järjestetystä työterveyshuollosta.⁵¹

’Muut toimintatuotot’ on lopullinen kaatoluokka kaikille niille toimintatuotoille, jotka eivät ole kirjattavissa edellisiin. Myös näihin sisältyy osin sääntelyä. Tällaista sääntelyä löytyy esimerkiksi pysäköinninvalvonnasta annetun lain (727/2011) 3 §:stä, jossa säädetään muuksi toimintatuotoksi luettavan *pysäköintivirhemaksun* määrästä sekä asetuksenantovaltuudesta ja sen rajoituksesta.⁵² Edelleen esimerkiksi kuntien saamat vuokratuotot sekä olenaiset pysyvien vastaavien aineettomien ja aineellisten hyödykkeiden luovutusvoitot ovat muita toimintatuottoja.⁵³ Tällaisia ovat esimerkiksi kiinteistöjen myymisestä aiheutuneet luovutusvoitot.⁵⁴

4. Kuntien menojen sääntelystä

Taloudellisen itsehallinnon näkökulmasta kuntien käytettävissä olevilla tuloilla on suuri merkitys siihen, pystyykö kunta suoriutumaan kaikista velvollisuuksistaan. Kunnalla on oikeus kerätä veroja ja maksuja sekä saada valtionosuuksia tehtäviensä hoitamiseksi, joko suoraan tehtävien hoitoon liittyen tai yleiskatteellisina erinä. Jännitteistä julkishallinnon ja yksilöiden välillä johtuu, että niin veroista kuin maksuista tulee säätää tarkasti, kun taas kunnan ja valtion välisen suhteen osalta johtavana ajatuksena on taloudellisen itsehallinnon suojaaminen.

50 Tilavuokrien osalta kyse on kunnan kiinteistöjen käytöstä. Näiden vuokraamisessa on kyse itsehallintoon perustuvan tehtävän ottamisesta hoidettavaksi muilta osin kuin kyse on yleisistä kirjastoista annetun lain (1492/2016) 6.1/5 §:n mukaisten tilojen tarjoamisesta. Lain esitöiden (HE 238/2016 vp, s. 30) mukaan sääntelyn tarkoituksena on, ”että yleinen kirjasto toimii kaikille avoimena ja monipuolisena työ- ja oppimisympäristönä sekä yhteisöllisenä kohtaamispaikkana”. Näitä ei kuitenkaan ole määritelty lain 12.1 §:ssä säädetyn maksuttomuuden piiriin. Säännöksen 2 mom. mukaan kunta voi sen sijaan periä muun muassa muista kuin 1 mom. tarkoitetuista yleisen kirjaston suoritteista kohtuullisen, enintään suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruisen maksun. Tämä viittaisi mahdollisuuteen periä myös tilavuokria. Kuntaliiton yleiskirjeessä 7/2017 on kuitenkin nostettu esiin relevantti näkökulma: yleisistä kirjastoista annetun lain 10.1 §:n mukaan ”[y]leisen kirjaston tulee olla kaikkien käytettävissä ja saavutettavissa”. Esitöissä todetaan tarkennuksena, että tällä viitataan siihen, että ”yleinen kirjasto tarjoaa aineistonsa, tilansa ja palvelunsa jokaisen käyttöön” (HE 238/2016 vp, s. 34 ja myös s. 39). Tämäkään ei sinänsä kiellä enintään omakustannustasoa vastaavien maksujen määräämismahdollisuutta (ks. kuitenkin SiVM 21/2016 vp, s. 3). Näistä on kuitenkin määrättävä osana lain 14 §:n tarkoittamia *kirjaston käytösääntöjä*. Myös kunnan muiden kiinteistön osalta mahdollisuus on määrätä enintään juuri omakustannetasoisia maksuja perustuen juuri KuntaL 14.2/8 §:ään. Pysäköinnin osalta tilanne on kuitenkin hieman hankalampi, kuten edellä on tuotu esiin.

51 Ks. myös kuntajaoston yleisohje tuloslaskelmasta, s. 10.

52 Pysäköintivirhemaksu ei kuitenkaan ole maksua suoritteesta, vaan rangaistusluontoinen erä.

53 Kuntajaoston yleisohje tuloslaskelmasta, s. 10.

54 Kunnan myydessä kiinteistöjä myyntihinnasta tulee vähentää kunnan taseeseen kirjattu jäännösarvo ja kirjata näiden erotus muihin toimintatuottoihin.

Siihen lähtökohtaisesti kuuluu myös puuttumattomuus kuntien toimintaan. Työnjakona on, että valtio säättää kunnille tehtävät ja varmistaa näillä olevan riittävät resurssit hoitaa niitä. Tehtävien hoidosta kunnat vastaavat itsenäisesti. Paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9(2) artiklan mukaan voimavarojen tulee olla riittäviä suhteessa annettuihin velvoitteisiin, joskin peruskirjan 9(1) artiklan mukaan oikeus resursseihin määräytyy kansallisen talouspolitiikan mahdollistamissa rajoissa. Samaisen artiklan mukaan kunnilla on oltava oikeus vapaasti määrätä saamiensa resurssien käytöstä toimivaltansa puitteissa. Kun vielä peruskirjan 4(4) artiklan mukaan paikallisviranomaisten toimivaltuuksien tulee olla yleensä täydellisiä ja rajoittamattomia niiden tehtävien osalta, joita näiden hoidettavaksi on annettu, ei mikään muu viranomaislainen saa puuttua toimintaan ilman lakiin perustuvaa toimivaltaa. Tämä rajoittaa myös valtion mahdollisuuksia asettaa velvoitteita sille, miten kunnat asioitaan hoitavat.

Vanhan HM 51.2 §:n aikana *Aimo Ryyänen* on ilmaissut, etteivät ”erityiset lait” saisi saattaa kunnan itsenäisyyden osatekijöitä merkityksettömäksi.⁵⁵ Käytännössä tämä linjaus tarkoittaisi sitä, ettei valtion tulisi juurikaan puuttua erityislainsäädännöllä kuntien käytännön toimintaan. Kysymys on edelleen ajankohtainen, sillä lainsäädäntöön sisältyy useita tekijöitä, joiden avulla valtio kuntien toimintaa sääntelee. Osa on lähtöisin valtion omista tahtotiloista, osa taas perua Euroopan unionista. Jälkimmäisistä esimerkkinä voidaan mainita hankintalainsäädäntö, joka rajoittaa kuntien menettelyä niiden ostaessa palveluja ja tavaroita käyttöönsä. Unionista lähtöisin ovat myös vaikkapa rajoitukset koskien valtiontukien antamisen mahdollisuuksia.

Kansallista alkuperää taas ovat erilaiset mitoitukset, joita on havaittavissa esimerkiksi varhaiskasvatustalain 35 §:n nojalla annetussa varhaiskasvatuksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (753/2018). Lain 1 ja 2 §:ssä on säädetty päiväkotien ja perhepäivähoidon henkilöstömitoituksesta rajoittaen ns. hoitajasuhdeluvun tiettyyn tasoon. Se, onko päiväkodin yli 3-vuotiaiden ryhmässä hoitajamitoitus 1:7 vai 1:8 vaikuttaa siihen, kuinka monta lasta kussakin ryhmässä voi olla ja taas siihen, kuinka montaa hoitajaa tietty lapsimäärä edellyttää. Parhaillaan poliittisessa prosessissa suunnitellaan hoitajamitoituksen käyttöönottoa myös ikääntyneiden ympärivuorokautisessa hoivassa. Resurssien riittävyyttä on säädelty myös useilla muilla kunnan toimialoilla.⁵⁶

Joissain tilanteissa myös kunnan väestöpohjalla on merkitystä siihen, onko kunta oikeutettu itse hoitamaan tehtäviä vai ei. Tällaisesta menojen sitomisesta esimerkkinä voidaan pitää kunta- ja palvelurakennemuutostuessa annetun lain (160/2007) 5 (384/2011), 5 a (384/2011) ja 5 b §:ien (384/2011) edellyttämiä väestöpohjavelvoitteita. Näiden voimassa oloa on jatkettu lailla eräiden kunta- ja palvelurakennemuutostuessa annetussa laissa säädettyjen velvoitteiden soveltamisesta (490/2014) 1 §:ssä (1327/2018) nykyisellään ainakin vuoden 2020 loppuun.⁵⁷ Yli 6 000 asukkaan kunnille taas on MRL 20.2 §:ssä säädetty velvollisuus kaavoittajaan, jonka lisäksi maaseutuhallinnon järjestämisestä kunnissa annetun lain (210/2010) 4 §:ssä on säädetty maatalousyrittäjien vähimmäismäärästä ja minimihenkilökunnas-

55 Ryyänen 1986, s. 89–90.

56 Ks. Oikarinen et al. 2018, s. 143–147.

57 Tätä kirjoitettaessa rajoitteiden jatkaminen on eduskunnan käsiteltävänä. Uuden sääntelyn myötä rajoitukset jatkuvat vuoden 2023 loppuun (ks. HE 22/2019 vp, s. 1).

ta tehtävien hoidossa. Myös ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta annetun lain (410/2009) 2.3 §:ssä on säädetty vähimmäishenkilötyövuosimäärästä.

Siinä missä kuntien tulotaloudella voidaan katsoa olevan merkittävä rooli nimenomaan kuntien talouden järjestämisen näkökulmasta, ovat menoihin kohdistuvat säännökset luonteeltaan enemmän palvelujen järjestämistä normittavia. Laajimmassa mielessä menotalous voidaan hahmottaa kunnan talouden järjestämisen käsitteen piiriin, mutta suppeassa tai edes laajassa mielessä se rajautunee käsitteen ulkopuolelle. Mikäli myös menotalous ja siihen vaikuttavat seikat huomioitaisiin kunnan talouden järjestämisen käsitteessä, se alkaisi samaistua hyvin lähelle koko kunnan taloutta, eikä tätä enää voida pitää tarkoituksenmukaisena. Käsitelmärittelyn tarkoituksena on kuitenkin lopulta täsmentää ilmiöitä niiden ymmärtämisen helpottamiseksi.

5. Talouden järjestäminen suppeassa merkityksessä

Edellä käsitellyt asiakokonaisuudet vaikuttavat kunnan talouden järjestämiseen määrittelemällä reunaehdoja kunnan taloudelle, erityisesti tulo- ja menotilille. Näkemykseni mukaan – vaikka niitä ei voida suppeimmassa mielessä pitää kunnan talouden järjestämistä koskevinä – ne vaikuttavat siinä määrin merkittävästi kunnan talouden tosiasialliseen toteutumiseen, ettei niitä ole mahdollista sivuuttaa myöskään tarkasteltaessa nimenomaan kunnan talouden järjestämistä koskevia oikeuslähteitä. Konkreettista soveltamiskehikkoa ne eivät kuitenkaan tarjoa kunnan talouden järjestämiselle, vaan tätä koskeva sääntely on lähtökohtaisesti esitöiden tavoitteen mukaisesti kirjattu KuntaL:iin.

KuntaL:n 13 luku käsittelee kunnan taloutta ja 14 luku hallinnon ja talouden tarkastamista. Säädellyt asiat voidaan jakaa käytännössä neljään kategoriaan: talouden esittämistä ja taloudenpitoon liittyviä menettelyjä koskeviin säännöksiin sekä valvontaan. Edellisten ohella rahoitusta koskevat säännökset voidaan nostaa omaksi kategoriakseen, joskin tässä yhteydessä on huomattava, ettei rahoitusta koskeva sääntely rajaudu ainoastaan KuntaL 13 lukuun. KuntaL 8.3 §:ssä on säädetty kunnan vastuusta rahoittaa järjestämistä koskevilla olevat palvelut silloinkin, kun järjestämistä koskeva vastuu on KuntaL 8.1 §:n mukaisesti siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. KuntaL 117 §:n mukaan jäsenkunnat vastaavat kuntayhtymien osalta myös sellaisista menoista, joita ei muutoin saada katettua (ns. 'perälauta'). Rahoituksen ja erityisesti omarahoituksen osalta sääntelyä on myös valtiosuvelainsäädännössä (PVOSL 55–56 §, OKr 8 §, 1410/2014, 8 a §, 1486/2016, 9 a §, 532/2017). Lisäksi osassa substanssilainsäädäntöä on säädetty kunnan velvollisuuksista osoittaa resurssit tiettyyn toimintaan (STVOL 3 §, varhaiskasvatustalain (540/2018) 60.2 §) edellä mainittujen tiukkojen resurssivaatimusten lisäksi. Sen sijaan vesihuoltolain (119/2001) 18.1 § ilmaisee lähtökohtaisen velvollisuuden vesihuollon omarahoitettavuudesta ja 20 § (681/2014) vesihuollon kirjanpidoillisen eriyttämisvelvollisuuden.

Eriyttämisvelvollisuus liittyy osaltaan kunnan talouden esittämistä koskevaan sääntelyyn. Esittämisen osalta keskiössä ovat talousarvio ja -suunnitelma (KuntaL 110.1 §) sekä tilinpäätös (KuntaL 113 §), konsernitilinpäätös (KuntaL 114 §) ja toimintakertomus (KuntaL 115 §). Esittämiseen taas liittyy vahvasti myös KuntaL 112 §, jossa on säädetty KPL:n sovelta-

misesta kunnan kirjanpitovelvollisuuteen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sen ohella, mitä KuntaL:ssa asiasta säädetään. Menettelytapoihin liittyviä normeja sen sijaan ilmenee sekä talousarvion hyväksymistä koskevasta säännöksestä (KuntaL 110 §) että tilinpäätöksen laatimista ja hyväksymistä koskevista säännöksistä (KuntaL 113 §). Lisäksi menettelynormeja löytyy esimerkiksi tilikauden tuloksen käsittelyä koskevasta sääntelystä (KuntaL 115.3 §). Edelleen menettelytapasäännöksiin voidaan lukea myös KuntaL 111 §:n veropäätöksiä koskeva sääntely sekä tytäryhteisöjen ja kuntayhtymien tiedonantovelvollisuus (KuntaL 116 §).

Kokonaan oma kokonaisuutensa on sen sijaan KuntaL 118 §:ään (175/2019) sisältyvä sääntely erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä, joka voidaan käytännössä käynnistää, mikäli kunnan tilinpäätöstiedot osoittavat tiettyjen kyseisessä säännöksessä ilmaistujen kriteerien täyttyvän. Tällä sääntelyllä on liitos myös KuntaL 110.3 §:n tarkoittamaan alijäämän kattamisveloitteeseen.

Talouden järjestämiseen liittyy olennaisesti myös taloutta koskevan valvonnan järjestäminen. Tähän sisältyy sekä sisäinen että ulkoinen valvonta. Jälkimmäisen osalta hallinnon ja talouden tarkastamisesta on säädetty KuntaL 14 luvussa sekä tarkastuslautakunnan tehtävien (KuntaL 121.2 §) että tilintarkastajan tehtävien (KuntaL 123.1 §) osalta. Edelleen kun kyse on julkishallinnosta, sovelletaan kuntiin myös julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta annettua lakia (1142/2015), jonka 1 §:n johdosta myös osa tilintarkastuslain (1141/2015) säännöksistä tulee kunnissa sovellettavaksi. Sisäisestä valvonnasta sääntely on sen sijaan jätetty kuntien itsensä määrittäväksi (KuntaL 90.1/1,f, 14.2/7 ja 39.1/7 §). Yhteen nämä kaksi valvonnan muotoa nivoutuvat KuntaL 115.1 §:ssä säädetyllä veloitteella antaa toimintakertomuksessa tiedot sisäisen valvonnan järjestämisestä sekä siihen liittyvistä keskeisistä johtopäätöksistä.

Hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien sähköisestä laskutuksesta annetun lain (241/2019) 3 §:n mukaan hankintayksiköillä, siten myös kunnilla, on 1.4.2020 alkaen velvollisuus vastaanottaa ja käsitellä sähköisiä laskuja. Edelleen niillä on myös lain 4 §:n mukaan oikeus saada muilta hankintayksiköiltä ja elinkeinonharjoittajilta sähköisiä laskuja samassa aikataulussa. Elinkeinoharjoittajalla tässä tarkoitetaan yli 10 000 euroa vuodessa vaihtavaa elinkeinotulon verottamisesta annetussa laissa (360/1968) tarkoitettua liike- ja ammattitoimintaa harjoittavaa tahoa.

Kun kunnan talouden järjestämistä tarkastellaan suppeassa muodossa, voidaan todeta, että valtio on puuttunut kunnan talouden järjestämiseen useammalla eri tavalla. Näitä puuttumisia ei ole missään vaiheessa arvioitu perustuslain tai paikallisen itsehallinnon peruskirjan näkökulmasta. Sinänsä yleisille kunnan taloutta ja sen valvontaa koskeville normeille on järjelliset perustelut esimerkiksi kuntien vertailtavuuden näkökulmasta, mutta tarkkaa arviota siitä, missä menee raja sen osalta, onko joku kuntien taloutta koskeva säännös PL 121.2 §:n ”yleiset perusteet” rajoituksen sisällä, ei ole tehty. Toisaalta kun perustuslakivaliokunta ei KuntaL:n säätämisen yhteydessä ole näihin puuttunut, voitaneen tulkita, että mainitut talouden järjestämistä koskevat säännökset ovat sellaisia, jotka PL 121.2 §:n näkökulmasta on kunnille voitu antaa loukkaamatta niiden taloudellista itsehallintoa.

6. Johtopäätökset

Arvo Myllymäen mukaan ”[j]ulkistalous ja sen hoito eivät ole olemassa julkistaloutta ja sitä hoitavaa organisaatiota itseään, vaan muuta yhteiskuntaa ja kansalaisia varten”.⁵⁸ Tämä on keskeinen viesti, kun arvioidaan niitä seikkoja, joiden pohjalta kuntien talouden järjestämistä koskevaa sääntelyä laaditaan. Kysymykseen siitä, miten kuntien talouden järjestämisestä on säädetty, voisikin melkein vastata lakonisella toteamuksella: hajanaisesti. Toisaalta kyse on myös siitä, miten kunnan talouden järjestäminen käsitteellisesti ymmärretään. Jos se ymmärretään laajassa tai laajimmassa muodossa, voidaan helposti todeta, ettei KuntaL:n esitöihin sisällytetty *Heikki Harjulan* ja *Kari Prättälän* kommentaarissaan ”tavoitteeksi”⁵⁹ nimeämä lähtökohta yleislakien kunnioittamisen periaatteesta ole toteutunut kovinkaan tehokkaasti. Toisaalta jos talouden järjestämisen käsite ymmärretään aivan suppeimmassa mielessä, tällöin eräin harvoin poikkeuksin kuntien talouden järjestämistä koskevat olennaiset säännökset on sisällytetty nimenomaan KuntaL:in.

Kunnan talouden järjestämisen käsitettä tarkasteltaessa on siis erotettava vähintäänkin kolme eri ulottuvuutta. *Suppeassa* mielessä kunnan talouden järjestäminen tarkoittaa talouden esittämistä, taloudenpitoon liittyviä menettelyjä, valvontaa ja rahoitusta koskevia normeja. *Laajassa* mielessä erityisesti kunnan tulorahoitus ja sitä sääntelevä normisto, kuten myös valtiosääntöoikeudelliset tai oikeusvaltiolliset mahdollistamis- ja itserajoitusnormit, tulee lukea käsitteen piiriin. Aivan *laajimmassa* mielessä talouden järjestämisen käsitteeseen kuuluu vielä myös menotalous. Tämän muotoilun osalta ongelmia kuitenkin muodostuu, koska tuolloin systematiikka alkaa lähentyä jo sellaista tasoa, ettei käsitteen käytöstä ole enää merkittävää hyötyä.

Taloudellisesta itsehallinnosta johtuu, ettei kuntien talouden järjestämistä – puhutaan siis yksittäisten asiakokonaisuuksien organisoimisesta, kunnan velvoittamisesta tuottaa tiettyjä asiakirjoja, tai tehdä tiettyjä talouteen liittyviä päätöksiä – tulisi tehdä ainakaan ilman arviota siitä, millaisia vaikutuksia aiotulla sääntelyllä on kuntien kykyyn päättää itse taloutta koskevista asioistaan siten kuin kunnallinen itsehallinto edellyttää.⁶⁰ Pidän hieman rajoittuneena ajattelumallia, jossa kuntien taloudellinen itsehallinto on käsitetty vain ikään kuin sen kautta, rajoitetaanko kunnan oikeutta tiettyihin verotuloihin. Vastaavalla tavalla katveeseen näyttäisi lainlaadinnassa jääneen tarkempi arviointi sen suhteen, millaisia veloitteita kunnat esimerkiksi maksujen suhteen voivat itsenäisesti KuntaL 14.2/8 §:n perusteella asettaa, jotta yksilöiden oikeudet ja velvollisuudet huomioidaan perustuslain edellyttämällä tavalla. Perustuslain johdonmukaisuuden näkökulmasta voisi jossain vaiheessa myös olla perusteltua kirjata PL 121 §:ään PL 81.2 §:ä vastaava säännös. Lisäksi tarkoituksenmukaista olisi selvittää koko KuntaL 6.2 §:n tarkoittaman ’kunnan toiminta’ -käsitteen piirissä olevien maksujen sääntelyn asianmukaisuus suhteessa perustuslain vaatimuksiin.

Tarkastelun perusteella voidaan kuitenkin todeta, että kunnan talouden järjestämistä säänteleviin normeihin on syytä kohdistaa vielä useamman tasoista tutkimusta. Ensinnäkin – ja

58 Myllymäki 2007, s. 24.

59 Ks. Harjula – Prättälä 2015, s. 144.

60 Ks. aiheesta myös Ryynänen – Telakivi 2006, s. 42–45

tämä on osin talouden järjestämistä laajempi kysymys – olisi tarkoituksenmukaista tutkia, mitä oikeudellisia vaikutuksia on sillä, että KuntaL 2.1 §:ssä lain soveltamisalaa on laajennettu sekä KuntaL 6.1 §:ssä tarkoitettuun kuntakonserniin että 6.2 §:stä ilmenevään kunnan toimintaan. Talouden järjestämisen osalta kysymys nimittäin kuuluu: onko joillain KuntaL:n taloutta koskevilla säännöksillä oikeudellista vaikutusta esimerkiksi kuntakonserniyhteisöjen mahdollisuuksiin päättää vaikkapa tilikaudestaan? Toisekseen – ja tämä voi olla laajemman finanssivaltuutuksen tarkastelun tarve – yleisten oppien tasoisena kysymyksenä esiin nousee kysymys siitä, miten erilaiset kunnalliset maksut ja verot tulisi nykyisessä sääntely-ympäristössä systematisoida. Esimerkiksi esiin nostettu kysymys pysäköintimaksujen luonteesta lienee tarkoituksenmukaista avata tarkemmin. Kolmantena selvitystarpeena nousee esiin kysymys, joka osaltaan vastaa johdannossa esitettyyn pohdintaan siitä, miten ja missä kunnan taloutta koskevista normeista tulisi säätää.

Sinänsä yleislain kunnioittamisen periaate on tarkoituksenmukainen esimerkiksi siitä syystä, että kustakin tiettyä toimintaa sääntelevästä peruslainsäädännöstä tulisi selvittää kaikki oleellinen sääntely. Samalla on kuitenkin huomattava se, että edellä esitetty tapa, jossa osa talouden järjestämistä sääntelevistä normimuotoiluista on sisällytetty erityislainsäädäntöön, voi hyvinkin olla perusteltu. On nimittäin niinkin, että kunnissa työskentelee paljon sellaisia lainsoveltajia, joille nimenomaan ns. oman alan perussäädös on se työkalu, joka tulee hallita.

Abstract in English

ORGANISATION OF MUNICIPAL FINANCES

According to Section 2 of the Local Government Act, the act applies to the arrangement of administration and finances in local government unless otherwise enacted. In the government proposal concerning the current act the stated aim was to gather together all regulation related to the arrangement of municipal finances. However, this study shows that several thematically related regulations are contained in diverse other statutes but that this should not be considered a problem. The study highlights several new research topics related to municipal law and the organisation of municipal finances.

Keywords: law of public finance, municipal law, organisation of finances in local government, self-government, sources of law

Lähteet

Eduskunnan oikeusasiamies (EOA) 30.3.1994 dnro 417/4/93.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 192/1994 vp kuntalaiksi.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 86/1997 vp koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 1/1998 vp uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

Hallituksen esitys eduskunnalle 174/2009 vp laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

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

Hallituksen esitys eduskunnalle 390/2014 vp vaalilain muuttamisesta.

Hallituksen esitys eduskunnalle 238/2016 vp laeiksi leisistä kirjastoista ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

Hallituksen esitys eduskunnalle 22/2019 vp laeiksi eräiden kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetussa laissa säädettyjen veloitteiden soveltamisesta annetun lain 1 ja 2 §:n sekä kuntien ja kuntayhtymien eräiden oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annetun lain 3 ja 7 §:n muuttamisesta.

Hallituksen esitys eduskunnalle 60/2019 vp kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi lainsäädännöksi.

Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne E., Kuntalaki. Alma Talent, verkkojulkaisu 2009.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. Alma Talent, verkkojulkaisu 2015.

Hidén, Mikael, Selvitys perustuslain toimivuudesta ja mahdollisista tarkistamistarpeista. Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2019:22. Oikeusministeriö 2019. Saatavissa https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161608/OM_22_19_Selvitys%20perustuslain%20toimivuudesta.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Heuru, Kauko, Perustuslaillinen kunnallishallinto. Edita 2006.

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Rynänen, Aimo, Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Edita 2008.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Alma Talent, verkkojulkaisu 2014.

Ikkala, Olli, Kunnan yleinen toimivalta. Suomalainen lakimiesyhdistys 1959.

JUHTA – Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta: JHS 192 Kuntien ja kuntayhtymien tililuettelo. Verkkojulkaisu 2.9.2015, <http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS192/JHS192.pdf> (luettu 15.4.2019)

Kalima, Kai, Kunnan talous. Lakimiesliiton kustannus 1988.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, Lausunto 36/1998 ylijäämän palauttamisesta.

Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto, Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tuloslaskelman laatimisesta 23.10.2018. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2018.

Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Verkkojulkaisu 4.3.2016 päivityksen mukaisessa muodossa. Saatavissa <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>.

Lindquist, Ulf – Lundin, Olle – Madell, Tom, Kommunala befoheter. Kluwer 2016.

Matikainen, Tanja, Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana. Tutkimus rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Forum Iuris 2014.

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

Mutanen, Anu, Itsehallinto valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä julkishallinnon uudistuksissa – yhteistarkastelussa kuntien ja niitä suurempien alueiden itsehallinto. Edilex 22.5.2017/23.

Muukkonen, Matti, Yhdistymisvapauden alkuperä ja sisältö. Oikeus 4/2010, s. 396–417.

Muukkonen, Matti, ”Kunnan toiminta” -käsitteen sisältö ja oikeudelliset vaikutukset. Edilex 20.3.2019/11.

Muukkonen, Matti: Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi lainsäädännöksi. 29.8.2019. Saatavissa <https://www.lausuntopalvelu.fi/FL/Proposal/ShowOwnProposalResponse?proposalId=e4494216-fcef-450e-b79e-8347718236b2&responseId=922b41f2-22af-4d6e-ab7b-563105ed74d8>.

Myllymäki, Arvo, Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. Alma Talent, verkkojulkaisu 2007.

Mäenpää, Olli, Kunnan hallinto. Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallista kunnan hallinnon perustana. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja 1981.

Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. WSOY 2003.

Mäenpää, Olli, Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent, verkkojulkaisu 2017.

Määttä, Tapio, Yleislain kunnioittamisen periaate lainvalmistelussa ja laintulkinnassa, s. 309–329. Teoksessa Keinänen, Anssi – Kukkonen, Reima – Kilpeläinen, Mia (toim.), Matti Tolvanen – oikeustieteiden moniottelija 60 vuotta. Edita 2015.

Niemivuo, Matti, Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu 1976.

Oikarinen, Tommi – Voutilainen, Tomi – Mutanen, Anu – Muukkonen, Matti, Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa. Kunnallisan kehittämissäätö 2018. Saatavissa https://kaks.fi/wp-content/uploads/2018/01/tutkimusjulkaisu_107-1.pdf.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 9/1984 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 18/1985 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 29/1992 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 13/1993 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 9/1994 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 17/1994 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 39/1996 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 8/1999 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 53/2002 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 61/2002 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 66/2002 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 67/2002 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 3/2003 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 12/2005 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 12/2011 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 20/2013 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 40/2014 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 22/2017 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 8/2019 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö 25/1994 vp.

Ryynänen, Aimo, Kunnan tehtävien lakisääteistäminen. Tutkimus lakisääteistämisen vaikutuksista kunnan toimintaan, hallinto-organisaatioon ja valtionvalvontaan. Acta Universitatis Tamperensis 1986.

Ryynänen, Aimo, Uusi perustuslaki ja kunnallinen itsehallinto – periaatetarkastelua kansalaisyhteiskuntakehityksen näkökulmasta, s. 102-134. Teoksessa Paaso, Ilpo (toim.), Juhlajulkaisu Esko Rieppula. Finnpublishers 2001.

Ryynänen, Aimo – Telakivi, Heikki, Eurooppalainen mallikunta. Edita 2006.

Sallinen, Sini, Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Acta Universitatis Tamperensis 2007.

Saraviita, Ilkka, Perustuslaki. Alma Talent, verkkojulkaisu 2011.

Sivistysvaliokunnan mietintö 21/2016 vp.

Suomen Kuntaliitto ry Yleiskirje 21.2.2017 dnro 7/2017.

Tuori, Kaarlo, Kriittinen oikeuspositivismi. Sanoma Pro 2000.

Tuori, Kaarlo, Onko maksu maksu vai vero vai...? (s. 463–484) Teoksessa Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele (toim.), Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944–12/6–2004. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu 2004.

Tuori, Kaarlo, Selvitys Kuntien takauskeskukselle maakuntien verotusoikeuteen liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä sekä maakuntien nollariskiluokituksen edellytyksistä, 1.7.2019. https://www.kuntientakauskeskus.fi/files/ajankohtaista/Kaarlo_Tuorin_selvitys_1.7.2019.pdf.

KUNTIEN ITSENÄISYYDEN KEHITTYMINEN TALOUDELLISESTI VAIKEASSA ASEMASSA OLEVIENTIEN KUNTIEN ARVIOINTIMENETTELYISSÄ¹

Tiivistelmä: Artikkelissa analysoidaan kuntien itsenäisyyden kehittymistä taloudellisesti erityisen vaikeassa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyissä. Tutkimuskysymyksen asettamisen ja oikeudenmukaisuuden maantieteiden teoreettisten lähtökohtien esittelyn jälkeen arviointimenettelyn läpikäyneet kunnat asemoidaan osaksi Suomen historiallista kehitystä. Tämän jälkeen artikkeli etenee arviointimenettelyn läpikäyneiden kuntien toiminnan tarkempaan analyysiin. Esiin tuodaan yksittäisten kuntien riippuvuussuhteet jatkuvassa muutoksessa oleviin muihin kuntiin, alueisiin ja valtioihin. Artikkelin keskeisin kontribuutio on osoittaa, kuinka tärkeää arviointimenettelyä läpikäyvän kunnan valmius uudistaa oikeudenmukaisuuskäsitystään on kunnan itsenäisyyden ja talouden vahvistumiselle sekä kuntajakoselvityksen välttämiseksi. Uudistumisvalmiudesta huolimatta yksittäinen arviointimenettely voi kuitenkin johtaa myös kunnan toiminnan päätymiseen. Itsenäisyyden vahvistumisen kannalta kunnan olisikin tärkeää aloittaa oikeudenmukaisuuskäsityksensä uudistaminen jo ennen arviointimenettelyn käynnistymistä.

Asiasanat: kunnallinen itsenäisyys, spatiaalinen oikeudenmukaisuus, oikeudenmukaisuuden maantiede, lakimaantiede, kunnan arviointimenettely



I. Johdanto

Suomen kuntien, maakuntien ja valtion välisiä yhteyksiä on tutkittu useiden tieteenalojen ja aihepiirien näkökulmista.² Vaikka kuntia koskevassa tutkimuksessa oikeudenmukaisuus ja taloudellisesti vaikeassa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyt (‘arviointimenettelyt’) ovatkin olleet esillä toisistaan erillisinä ilmiöinä,³ ei niiden välistä yhteyttä ole aiemmin tutkittu.⁴ Artikkelin täyttää aiemmassa tutkimuksessa ollutta aukkoa ja keskittyy arviointimenettelyn läpikäyneisiin kuntiin liittyvien oikeudenmukaisuuskäsitysten tutkimiseen. Artikkelia ohjaava tutkimuskysymys on asetettu muotoon, *miten arviointimenettelyt vaikuttavat kuntien itsenäisyyden kehittämiseen?*

Suomessa kuntien toiminnan lähtökohtana toimii perustuslain korostama kunnan asukkaiden itsehallinto,⁵ jonka perusteella kuntalaki ohjaa kuntia luomaan edellytyksiä asukkai-

- 1 Kiitän artikkeleita koskevista kommentteista Jaakko Salmista, Liisa Lähteenmäkeä, Terhi Ala-Hulkkoa, Mari-ka Kettusta ja kahta Oikeus-lehden anonyymia referenttiä. Tutkimusjohtaja Ossi Kotavaaraa kiitän kartan 1 laadinnasta. Kunnallisalan Kehittämiskeskittämisen on tukenut artikkelin kirjoittamista tutkija-apurahan muodossa. Mahdolliset artikkeliin jääneet virheet kuuluvat kirjoittajan vastuulle.
- 2 Ks. esim. Meinander 2016; Tervo 2010; Tervo – Helminen – Rehunen – Tohmo 2018; Moisio 2012; Suomen rakenneshistoria 2018.
- 3 Linna 2008; Lavapuro – Ojanen – Rautiainen – Valtonen 2016; Antila-Asikainen-Koski 2015; Koski 2015; Kolbe 2018; Lammassaari 2014.
- 4 Ks. arviointimenettelyiden lainsäädäntöperustasta tarkemmin Kuntalaki 2015, 118–119 §.
- 5 Suomen perustuslaki 1999, 121 §.

den itsehallinnon toteutumiseksi suunnitelmallisesti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla.⁶ Vaikka perustuslaki ja kuntalaki luovat legaalien perustan kuntien toiminnalle, kuntien itsenäisyyttä ei tässä yhteydessä määritellä kuntien itsehallinnon, alueellistuvaan organisaatioon liittyvien paradoksien, tai kunta–maakunta-suhteen sisältämien ristiriitaisuuksien kannalta.⁷ Tässä tutkimuksessa kuntien itsenäisyys tarkoittaa ennen kaikkea kuntien toiminnassa ilmenevää kykyä selviytyä lainsäädännöllisistä velvoitteistaan. Viime vuosikymmeninä toimintakykyä, taloudellista vaurautta ja väestöä kasvattaneiden kaupunkiseutujen sijaan artikkeli keskittyy kuntiin, joilla on ollut heikon taloudellisen aseman seurauksena vaikeuksia suoriutua lainsäädännöllisistä velvoitteistaan.⁸

2. Arviointimenettelyt oikeudenmukaisuuden maantieteen tutkimuskohteina

Suomessa vuodesta 2007 alkaen käytössä ollut arviointimenettely perustellaan kuntalaisten oikeudella lakisääteisiin palveluihin, joiden turvaaminen kunnan tulee arviointimenettelyn edellytysten täyttyessä yhdessä valtion kanssa selvittää.⁹ Arviointimenettelyn lähtökohdissa korostuu myös pyrkimys kuntien taloudellisen aseman oikeudenmukaiseen määrittelyyn.¹⁰ Suomen kansainvälisestikin ainutkertaista arviointimenettelyä lähestytään artikkelissa oikeudenmukaisuuden maantieteen näkökulmasta, joka tutkii etujen ja rasitusten tilallista jakautumista eli spatiaalista distributiota.¹¹ Etujen ja rasitusten muodostamaa kokonaisuutta kutsutaan spatiaaliseksi oikeudenmukaisuudeksi, joka arviointimenettelyn yhteydessä tarkoittaa kunnan kykyä kantaa lakisääteisten palveluiden järjestämisestä syntyvät rasitteet tavalla, joka on tasapainossa kunnalla käytettävissä olevien etujen kanssa.¹²

2.1. Teoreettisista lähtökohdista

Kunnissa ilmenevien etujen ja rasitteiden välisiä suhteita analysoidaan kolmen oikeudenmukaisuuden maantieteen perinteen avulla, joita ovat lakimaantiede, marxilainen maantiede ja liberalistinen perinne. Vaikka perinteet eivät muodosta mitään täysin toisistaan erillisiä ja sisäisesti eheitä kokonaisuuksia, kunkin perinteen ennako-olettamukset määrittelevät oi-

6 Kuntalaki 2015, 1 §.

7 Ks. tark. Lavapuro – Ojanen – Rautiainen – Valtonen 2016; Hyryläinen – Karhu – Luoto 2018; Kyösti – Jäntti – Airaksinen 2017.

8 Ks. ilmiön kansainvälisestä ja kansallisesta taustoista tark. esim. Krugman 1991; Fujita – Krugman – Venables 2000; Fujita – Thisse 2002; Tervo 2000, 2010.

9 Kuntalaki 2015, 118 §; ks. myös oikeuden ja oikeudenmukaisuuden välisestä suhteesta esim. Letto-Vanamo 2018.

10 Valtiovarainministeriön tiedote 2018, https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/erityisen-vaikeassa-taloudellisessa-asemassa-olevan-kunnan-arviointimenettelyn-edellytyksia-tarkennetaan; <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190175>.

11 Tiloissa jakaantuvia etuja voivat olla muun muassa taloudellinen pääoma, kuntalaisille tarjotut palvelut, ihmisoikeudet tai puhdas luonto, tiloissa jakaantuvia rasitteita taas taloudellisen pääoman hankkimisesta aiheutuva työmäärä, julkisten palveluiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset, ihmisoikeuksien loukkaukset, ihmisten sairastavuus, väkivalta, tai luontoon kohdistuva rasitus. Ks. tark. esim. Rawls 1971, 2005; Harvey 1973, 1996; Pirie 1983; Smith 1994; Soja 2010; Philippopoulos-Mihalopoulos 2010, 2015; Raustiala 2005.

12 Ks. oikeudenmukaisuuden maantieteen lähtökohtien eroista muihin tieteenaloihin sekä kuntatutkimukseen, aluetutkimukseen, rajatutkimukseen tai poliittiseen maantieteen esim. Keski-Filppula 2016; Pirie 1983; Soja 2010.

keudenmukaisuutta ja epäoikeudenmukaisuutta eri tavoin. Perinteitä ei nähdä artikkelissa myöskään toisiaan poissulkevinä lähtökohtina: eritoten maantieteen kulttuurisen käänteen jälkeen eri perinteet on ymmärretty toisiaan täydentävinä periaatteina tilallisten ilmiöiden ymmärtämisessä.¹³

Lakimaantieteessä spatiaalisen oikeudenmukaisuuden on tulkittu saavan ilmiönsä niissä ristiriitatilanteissa, joissa eri tahot neuvottelevat keskenään tilallisuuden hallinnasta.¹⁴ Kuntien ja valtion välinen arviointimenettely voidaan nähdä esimerkkinä tällaisesta ristiriitatilanteesta. Eritoten kriittisen lakimaantieteen edustaja¹⁵ *Andreas Philippopoulos-Mihalopoulos* on korostanut, kuinka spatiaalista oikeudenmukaisuutta tuotetaan lainsäädännön luomassa legaalissa kontekstissa. Laki ei tarkoita ainoastaan kirjoitettua, vaan ennen kaikkea tilassa ilmenevää lakia, jota kutsutaan lakimaisemaksi. Arviointimenettelyn yhteydessä lakimaiseman muutos ilmenee kuntalakiin kirjatun arviointimenettelyn toimeenpanona, jonka avulla kirjoitettu laki käännetään arviointimenettelyyn päätyneen kunnan toimintaan vaikuttavaksi lakimaisemaksi ja ilmapiiriksi. Lakimaiseman sisäisen perustan luo valtiollinen laki, jonka maisemointivallasta eri tahojen oikeudenmukaisuus- ja epäoikeudenmukaisuuskäsitykset koko ajan kamppailevat. Tämä ilmenee muun muassa eri intressiryhmien pyrkimyksenä määrittellä niitä valtiovallan toimia ja kuntalakiin kirjattuja kriteereitä, joita arviointimenettelyn yhteydessä toimeenpannaan.¹⁶

Marxilainen maantiede korostaa valtioiden rajat ylittävän kapitalistisen talousjärjestelmän roolia. Marxilaisen perinteen mukaan edut ja rasitteet kasautuvat eri tavoin tuotantoprosessien eri vaiheisiin osallistuville tahoille. Perinteen sisäisiä oikeudenmukaisuutta koskevia ennakko-olettamuksia aktiivisesti määritellyt *David Harvey* on korostanut etujen ja rasitusten distribuution olevan hidas, talousjärjestelmän kehittymiseen liittyvä historiallis-maantieteellinen ilmiö, joka etenee luontoon, tilaan ja aikaan sidottujen dialektisten prosessien ohjaamana. Marxilaisen maantieteen ennakoimalla tavalla myös arviointimenettelyyn päätyneet kunnat sijaitsevat pääasiassa kansainväliseen talouskasvuun integroituneiden kaupunkiseutujen ulkopuolisilla alueilla. Lainsäädäntöä marxilaisen maantieteen edustajat lähestyvät jo lähtökohdiltaan epäoikeudenmukaiseksi tulkitun kehityksen näkökulmasta, jonka kautta myös arviointimenettelyn luomaa valtion ja kuntien välistä dialektista suhdetta arvioidaan.¹⁷

Liberalistisen perinteen ennakko-olettamukset taas korostavat kaikille yhdenvertaisesti kuuluvan vapauden merkitystä spatiaalisen oikeudenmukaisuuden synnyssä. Perinne lähestyy myös lainsäädäntöä vapausperiaatteen näkökulmasta: perustuslain varaan rakentuvan lakimaiseman tärkein tehtävä on erilaisten perusvapauksien turvaaminen. *John Rawlsin* kaltaisten liberalistien korostaman vapausperiaatteen ensisijaisuuden hengessä liberalistinen perinne korostaa arviointimenettelyyn päätyneen kunnan omaa vastuuta toiminnastaan.

13 Ks. Keski-Filppula 2016, s. 29–48; Pirie 1983; Soja 2010.

14 Philippopoulos-Mihalopoulos 2015, s. 15–106; Ks. kamppailujen merkityksestä myös esim. Lefebvre 1991, s. 352–400.

15 Ks. lakimaantieteen sisäistä moniäänisyydestä esim. Keenan 2015, s. 34–38, jossa myös Philippopoulos-Mihalopoulos asemoidaan osaksi kriittistä lakimaantiedettä.

16 Philippopoulos-Mihalopoulos 2010, s. 187–202; 2015; Ks. myös esim. Keenan 2015; Raustiala 2005, s. 101–155; Braverman – Blomley – Delaney – Kedar 2014, s. 1–29; Rannila 2018, s. 1–10.

17 Harvey 1973; 1996, s. 207–438; Ks. myös Smith 1990; Brenner 2004; Sandberg – Sandberg 2010; Reed-George 2011.

Valtion ja kuntien välistä dialektista suhdetta ei siis tulkita marxilaisten tavoin jo lähtökohtaisesti epäoikeudenmukaiseksi ilmiöksi, vaan arviointimenettelyn läpivienti nähdään osana laajempaa kuntalaisten vapautta vahvistavien lakisääteisten palveluiden turvaamista. Vaikka eritoten libertaristit korostavatkin taloudellisten vapauksien ensisijaisuutta muihin vapuksiin nähden, ei liian voimakasta kuntien välisten palvelutasojen eriytymistä nähdä Rawlsin eproperiaatteen kannalta oikeudenmukaisena kehityksenä.¹⁸

Näiden oikeudenmukaisuuden maantieteen teoreettisten perinteiden lisäksi artikkeli korostaa myös eri sukupolvien merkitystä oikeudenmukaisuutta koskevien ennako-olettamusten uudistumiselle. Kunnissa elävien sukupolvien väliset suhteet nähdään jatkuvana prosessina, johon uudet sukupolvet astuvat sisään ja josta aiemmat sukupolvet astuvat ulos. Näin kuntaan muodostuu ajallisesti eri aikoina eläviä sukupolvia ja niiden muodostamia sukupolviyksiköitä, joiden jäsenet osallistuvat kunnan itsenäisyyttä tuottavaan historialliseen prosessiin vain rajoitetun ajanjakson verran. Kunnan läpikäymä arviointimenettely ei siis ajoitu jokaisen sukupolven kohdalle, vaan yksittäiset sukupolvet voivat kokea kunnan itsenäisyyteen liittyvien ratkaisujen tekemisen kuuluvan juuri heidän vastuulleen. Kunnassa toimivat sukupolvet ja intressitahot myös jakaantuvat oikeudenmukaisuutta ja epäoikeudenmukaisuutta eri tavoin tulkitseviin fraktioihin eli toisistaan erottuviin ryhmittymiin, joiden tulisi arviointimenettelyn aikana kuitenkin löytää riittävän yhtenäinen näkemys menettelyyn johtaneista syistä sekä niiden ratkaisutavoista.¹⁹

2.2. Suomen ilmentämä keskittävä kehitys

Suomen kunta- ja aluerakenteen muodostumiseen on vaikuttanut keskittävä kehitys, joka sekä yhdistää että erottaa eri valtioita. Tutkimuskohteena se on noussut esiin eritoten alue-talousteorian suunnasta.²⁰ Erilaisia etuja ja rasitteita keskittävä, ajallisesti hidaskas, mutta suunnaltaan vakaa kehitys ilmenee aina rajallisessa tilassa. Suomessa keskittävä kehitys on yli sadan vuoden aikajänteellä toteutunut eri vaiheiden kautta: maatalousvaltainen valtio on teollistumisvaiheen kautta muuntunut jälkiteolliseksi, informaatioteknologiaa aktiivisesti hyödyntäväksi valtioksi. Samanaikaisesti eri kuntien ja alueiden väliset suhteet ovat jatkuvasti uudelleenorganisoiduneet. Suomessa väestömääräänsä kasvattaneet kaupunkiseudut ovat etenkin 1970-luvulta lähtien saaneet rinnalleen myös taloudellisten resurssien ja asukkaiden vähenemisen kaltaisten ”keskittämisvarjojen” kanssa kamppailevia kuntia. Ydinmaaseudun ja harvaan asutun maaseudun negatiivinen väestönkehitys on kiihtynyt 2000-luvulla ja näiden alueiden riippuvuussuhteet kasvavien kaupunkiseutujen urbanisaatiokehitykseen ovat entisestään ohentuneet. Tutkijoiden piirissä onkin selkeästi ymmärretty, kuinka kuntatalou-teen, väestönkehitykseen, työvoiman saatavuuteen, asumiseen ja terveydenhuoltoon liittyvät ongelmat ovat entistä voimakkaammin haastaneet kuntia kehittämään toimintaansa.²¹

18 Rawls 1971; 2005; Smith 1994, s. 21–73; Nozick 1974.

19 Mannheim 1952, s. 276–320. Ks. myös esim. Pilcher 1994; Vandegrift 2016; Virtanen 2001.

20 Krugman 1991; Fujita – Krugman – Venables 2000; Fujita – Thisse 2002; Tervo 2000; 2010. Keskittävä kehitys ja keskittämisvarjot sidotaan kuitenkin tutkimuskysymyksen asettamisen kautta tässä yhteydessä osaksi Suomea ja kuntien arviointimenettelyä. Ks. myös marxilaisen maantieteen tulkinta ilmiöstä esim. Brenner 2004, jonka lähtökohtia Moisio (2012) on soveltanut Suomen kontekstiin.

21 Tervo 2000, s. 6–10; 2010, s. 476–486; Tervo – Helminen – Rehunen – Tohmo 2018, s. 258–271; Karjalainen 1993, s. 109–118; Koski 2015; Hyyryläinen – Karhu – Luoto 2018.

2.3. Tutkimusaineiston hankinta- ja analyysimenetelmät

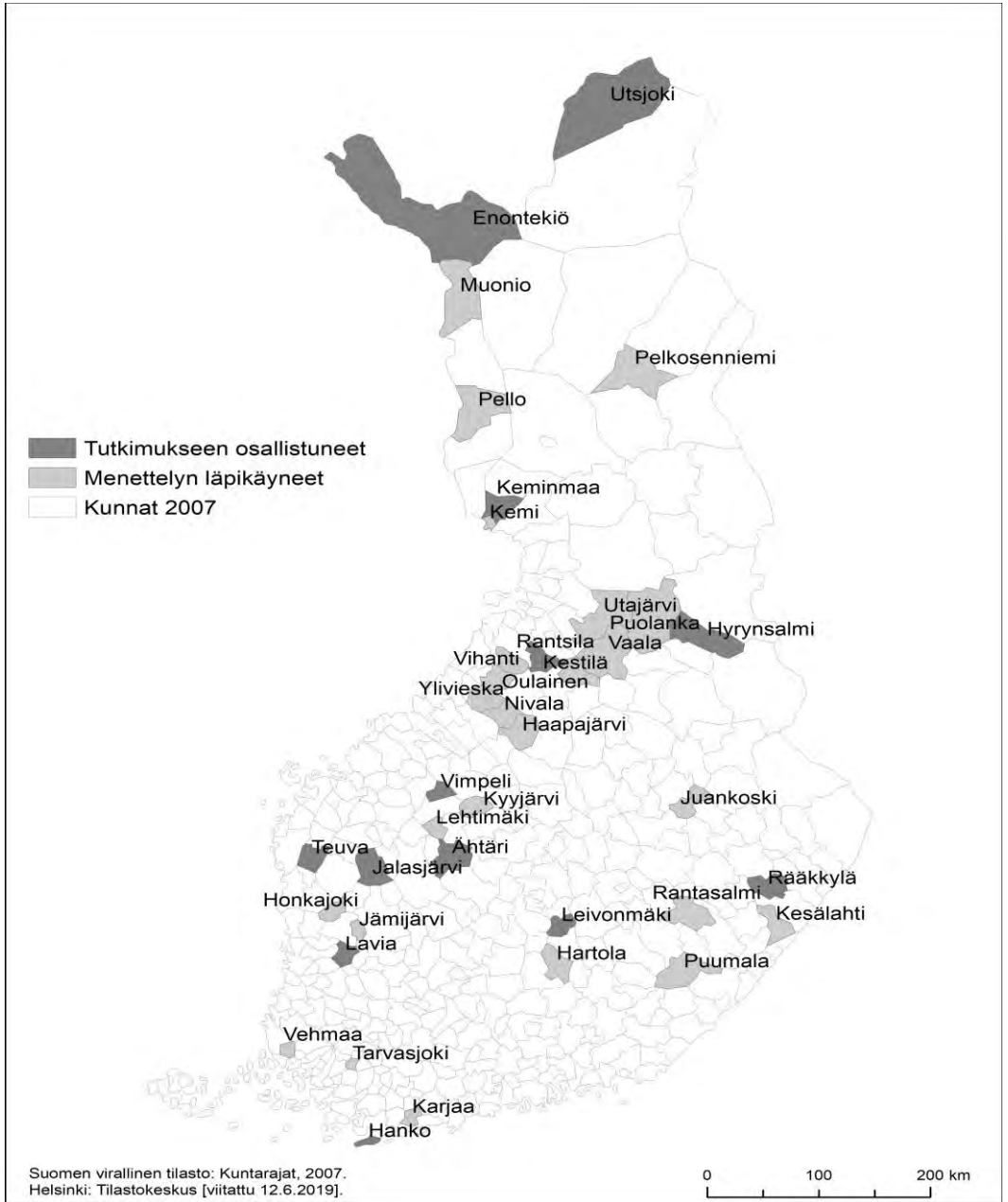
Arviointimenettely on käynnistetty vuosien 2007–2019 välisenä aikana 38 kunnassa. Näiden joukosta tutkija lähetti osallistumiskutsun 14 kunnalle, jotka sijaitsevat eri puolella Suomea ja jotka ovat läpikäyneet arviointimenettelyn eri vuosina. Yksi kutsutuista kunnista kieltäytyi osallistumasta, joten tutkimukseen osallistui siis 13 kuntaa (ks. kartta 1). Tutkittavien kuntien valikoinnilla pyrittiin vähentämään yksittäisten alueiden tai arviointimenettelyiden ajallisen toimeenpanon merkitystä tutkimusaineistossa. Kunnista yhdeksän jatkoi arviointimenettelyiden jälkeen toimintaansa itsenäisenä kuntana ja neljän kunnan itsenäinen olemassaolo on kuntajakoselvityksien seurauksena päättynyt. Tutkimusaineiston kunnista neljässä arviointimenettely oli toimeenpantu kahteen kertaan. Koska arviointimenettely toteutetaan kunnan ja valtion välillä, kunnista kerättyä haastatteluaineistoa täydennettiin myös arviointimenettelyn toimeenpanosta vastaavien valtion viranhaltijoiden haastattelulla.

Tutkimushaastatteluja tehtiin yhteensä 14 kappaletta marraskuusta 2017 kesäkuuhun 2018 ja niihin osallistui yhteensä 42 ihmistä. Haastateltavia henkilöitä oli kunnasta riippuen kahdesta seitsemään. Jokaisessa tutkimukseen valitussa kunnassa aineisto kerättiin fokusryhmähaastattelulla, joka aineiston hankintamenetelmänä on kehitetty erilaisten arvo-, paikka- ja identiteetti-ilmiöiden tutkimiseen.²² Haastatteluryhmien kokoaminen käynnistyi menettelyiden toteutukseen liittyvien arviointiryhmien asettamispäätösten perusteella. Niistä ilmenneiden henkilötietojen avulla ryhmiin koottiin kunkin kunnan arviointimenettelyyn kiinteästi osallistuneet henkilöt. Fokusryhmiin pyydettiin henkilöitä, joilla oli näkemystä kuntien itsenäisyyden kehittymisestä ennen arviointimenettelyiden käynnistymistä, niiden toteutuksesta, sekä ajasta arviointimenettelyiden jälkeen. Yksittäisten tutkimushaastatteluiden aikana fokusryhmät kertoivat tulkintansa kuntansa toiminnan kehittymisestä samaa ajallista jaotellua hyödyntäen. Haastatteluiden jälkeen tutkimusaineisto litteroitiin, minkä aikana tiedollinen kuva yksittäisten kuntien toiminnan kehittymistä tarkentui. Haastatteluaineistoista etsittiin toistuvia, eri kuntien arviointimenettelyjen läpivientiin liittyviä ominaisuuksia. Lopuksi niitä analysoitiin oikeudenmukaisuuden maantieteen eri teoreettisia perinteitä hyödyntäen.

Useiden perinteiden käytöllä haluttiin tietoisesti korostaa pyrkimystä tutkimuskysymyksen monitulkintaisuuden tunnistavaan selittämiseen ja ymmärtämiseen. Ainoastaan lakimaan-tieteen, marxilaisen maantieteen tai liberalistisen perinteen käyttö yksistään olisi tuonut vääjäämättä mukanaan toisia perinteitä poissulkevia ennako-olettamuksia spatiaalisen oikeudenmukaisuuden tai epäoikeudenmukaisuuden luonteesta, mikä samalla kaventaa empiiristen ilmiöiden teoreettista ymmärtämistä. Tutkimuskysymystä ei kuitenkaan koskaan voida analysoida puhtaana oliona sinänsä, ainoastaan siten, kuinka se kunkin tutkimusaineiston ja siihen liittyvän teoreettisen tulkinnan kautta ilmenee.

22 Ks. esim. Handbook of narrative inquiry 2007; Barbour – Kitzinger 1999; Hopkins 2007; Steward – Shamdani 2015.

Kartta 1. Arviointimenettelyyn päätyneet kunnat vuosilta 2007–2019.



Arviointimenettelyyn päätyneet kunnat sijaitsevat pääosin väkilukuaan kasvattaneiden kaupunkiseutujen ulkopuolisella ydinmaaseudulla ja harvaan asutulla maaseudulla (Tervo 2010; Tervo ym. 2018).

3. Arviointimenettelyiden vaikutus kuntien itsenäisyyden kehittymiseen

Lakimaantieteen korostamat lain spatiaaliset käännteet ilmenivät yksittäisten arviointimenettelyjen toimeenpanoissa, joihin liittyviä lakimaisemia tuotetaan kirjoitetun kuntalain kääntämisellä valtion ja kuntien välisessä jännitetilassa. Kuntalain mukaan arviointimenettelyn edellytysten täyttyessä kunnan tulee yhdessä valtion kanssa selvittää lakisääteisten palveluiden turvaaminen sekä toimenpiteisiin ryhtyminen.²³ Vaikka arviointimenettelyillä onkin yhteinen kuntalain luoma lähtökohta, kuntien ja valtionhallinnon edustajille voi yksittäisten arviointimenettelyiden aikana syntyä keskenään poikkeava näkemys niistä toimenpiteistä ja kunnallisen itsenäisyyden muodoista, joilla kuntalaisten lakisääteiset palvelut turvataan.

Arviointimenettelyihin osallistuvat tahot lähestyivät kuntien toimintaa lähtökohtaisesti eri tavoin. Syy lähestymistapojen eroon löytyi niistä opillisista, historiallisista ja kielellisistä olosuhteista, joiden kautta eri tahojen toiminnallinen tieto oli kehittynyt. Valtionhallinnon edustajat lähestyivät menettelyitä useiden vuosien tuomalla kuntalain toimeenpanon kokemuksella, kun taas kuntien edustajat aloittivat menettelyt usein ensimmäistä kertaa paikallisuutta ja käytännöllisyyttä korostavan lähestymistavan avulla.²⁴ Yksittäisten arviointimenettelyiden aikana kunnan ja valtiovallan edustajat saattoivat kohdata ja oppia toistensa lähestymistavoista, mutta joskus ne saattoivat entisestään erkaantua ja loitontua toisistaan. Kuten lakimaantieteen piirissä ajatellaan, spatiaalisen oikeudenmukaisuuden tuottamiseen liittyvät niin vakautta luovat rauhan tilanteet kuin aggressiota ilmentävät konfliktitilanteet.²⁵

”Arviointimenettelyssä tulee valtion virkamiehelle aika paljon hiljaista tietoa kunnan toimintakyvystä, millaisia ovat ne ihmiset, jotka työskentelevät arviointiryhmässä, millaisilla toimenpiteillä ne pyrkivät tasapainottamaan kunnan taloutta, millaisia säästöohjelmia ne pystyvät tekemään ja kuinka valmiita ne ovat tekemään sellaista exel-materiaalia, joka kertoo kunnan tulevaisuudesta.” (Valtion viranhaltija)

”Hetki meni, että opittiin puhumaan samaa kieltä, mutta sitten se lähti hyvin käyntiin, oli tosi hyvää ja rakentavaa yhteistyötä, jossa puhuttiin hankalista asioista tosiasioiden pohjalta, minä opin sieltä tosi paljon.” (Kunta II)

3.1. Arviointimenettelyyn päätyminen

Arviointimenettelyyn päätyneissä kunnissa ilmeneviä ”keskittämisvarjoja” olivat jo vuosikymmeniä jatkunut kunnan asukasluvun väheneminen, verotulojen lasku, asukkaiden ikääntyminen, käyttämättömistä rakennuskannasta syntyneet kustannukset sekä valtionhallinnon paikkakunnalta vetäytyminen. Marxilaista lähestymistapaa edustavan *Brennerin* näkökulmasta ongelmat ovat seurausta eri valtioissa ilmenevästä pääoman kasautumisen ja urbani-

23 Kuntalaki 2015, 118 §.

24 Ks. valtionhallinnon ja paikallishallinnon lähestymistapojen eroista esim. Scott 1998; MacIntyre 2001.

25 Philippopoulos-Mihalopoulos 2015, s. 107–173; Lefebvre 1991, s. 292–400.

soitumiskehityksen synnyttämästä epäoikeudenmukaisesta kehityksestä.²⁶ Rawlsin edustaman liberalistisen perinteen kannalta ne taas kertovat kansalaisten hitaasti lisääntyneestä perusvapauksien käytöstä, joka voi kohdistua eri sukupolvilla eri tavoin myös asuinpaikan valintaan tai toimeentulon hankkimiseen.²⁷

Kunnat olivat pyrkineet ratkaisemaan ongelmiaan erilaisilla ylikunnallisilla yhteistyörakenteilla. Vaikka joskus yhteistyörakenteet nähtiin kuntien toimintaa vahvistaneiksi tekijöiksi, usein ne myös lisäsivät kuntien välistä epäluottamusta. Epäoikeudenmukaisiksi koetut toimintatavat, palveluiden tuottamiseen liittyvä ennakoimattomuus, asiantuntijuuden puute sekä kuntien väliset sopimusrikkeet toivat uudenlaista ennakoimattomuutta kuntien välisiin suhteisiin, mikä ei tosin ole aiemman tutkimuksen mukaan mikään uusi ilmiö.²⁸ Kuten Rawls on liberalistisen perinteen suunnasta todennut, sosiaalisen yhteistoiminnan tulisi olla vakaata yhteisesti jaetun oikeudenmukaisuuskäsityksen tähden – ei yhteistoimintaan liittyvien muodollisten syiden vuoksi.²⁹

”Vilpitöntä yhteistyöpintaa muihin kuntiin ei löydy mistään, ei sitä löydy. Yhteinen liikelaitos ja tilitoimisto aika lailla rikkoi luottamusta muihin kuntiin ... meidät aivan rahastettiin.” (Kunta 6)

Yhteistyörakenteet purkaantuivatkin usein osittain tai kokonaan. Tämän jälkeen kunnat palasivat takaisin itsenäisen palvelutuotannon piiriin tai ulkoistivat palveluiden järjestämistä yksityisille yrityksille. Muutokset kunnan vastuulle kuuluvien palveluiden järjestämistavoissa eivät kuitenkaan yhdessäkään tapauksessa kyenneet poistamaan kunnan pitkän aikavälin kehityksen synnyttämää etujen ja rasitteiden välistä epätasapainoa. Ei ole siis olemassa mitään yhden lähtökohdan synnyttämää palveluiden järjestämistapaa, vaan jokaisen kunnan tuli omista lähtökohdistaan käsin etsiä ratkaisuja etujen ja rasitteiden väliseen epätasapainoon. Suomen lisäksi myös muiden valtioiden merkitys kohosi tutkimusaineistosta esiin: Näin tapahtui eritoten sellaisten kuntien kohdalla, jotka sijaitsivat Suomen raja-alueilla. Valtioiden väliset konfliktit heijastuivat arviointimenettelyyn päätyneisiin kuntiin eritoten silloin, kun niihin liittyneillä taloudellisilla seurauksilla oli merkitystä kunnan talouden kannalta.³⁰

”Vuonna 2008 {kunnan keskeisen työnantajan} toiminta sai kolahduksen, kun {tuotanto} romahti matalasuhdanteen seurauksena ja laittoivat {naapurimaassa tuotetulle} vielä ylimääräisen tuontiveron tullimaksun nimellä ... silloin puolet {kunnan keskeisen työnantajan} 800 työpaikasta häipyi hyvin äkkiä.” (Kunta 3)

Raja-alueilla sijaitsevat kunnat olivat myös luoneet palvelutuotantoon liittyviä, valtioiden rajat ylittäviä yhteistyösuhteita naapurimaissa sijaitseviin kuntiin. Yhteistyön vaikutus kun-

26 Brenner 2004, s. 257–304. Ks. myös territorioiden ja omaisuuden välisestä suhteesta esim. Blomley 2016, s. 593–609.

27 Rawls 2005, s. 289–371.

28 Ks. esim. Kyösti – Jäntti – Airaksinen 2017, s. 23.

29 Rawls 1986, s. 175–183. Ks. myös Freeman 2008, s. 141–198.

30 Ks. eri valtiotilojen välisistä suhteista esim. Paasi 1991; 1996; Brenner – Jessop – Jones – MacLeod 2003.

nan toimintaan oli vaihteleva. Kuntien sijainti mahdollisti libertaristien korostaman taloudellisen vapauden käytön³¹ aktiivisen rajakaupan muodossa, minkä koettiin olevan merkittävä paikallista kuntataloutta vahvistava tekijä. Vaikka Euroopan unionin rooli tutkimusaineistossa jäikin vähäiseksi, marxilaista näkökulmaa edustavan Brennerin tavoin sen nähtiin edistäneen kasvavien kaupunkiseutujen ja taantuvien maaseutujen välistä eriytymistä.³² Suurempiin tilakokoihin siirtymisen seurauksena osa maatalousyrittäjistä oli jäänyt vaille pysyvää uutta elinkeinoa. Suomen raja-alueilta hitaasti tapahtunut oikeusvaltion läsnäoloa ilmentävien hallintoinstituutioiden vetäytyminen vahvisti myös kuntien taipumusta rakentaa itsenäisyytään paikallisen ja alueellisen maiseman varaan: tällaiselta lähestymistavalta puuttui kuitenkin lakimaantieteilijöiden ja liberalistien korostaman³³ perustuslaillisen lakimaiseman ja sitä tukevien instituutioiden luoma vakaus ja ennakoitavuus.

”Ihmiset täällä käyttää sellaista sanontaa, että niin asioita hoidetaan siellä Suomessa, ei täällä. Joskus {oma alueen korostus} nousee esiin, on nimittäin olemassa ryhmä, jotka eivät ole oikein identifioituneet kumpaankaan maahan, jotkut on sanonutkin, että antaisivat meidän vain elää rauhassa.” (Kunta 2)

Hitaasti etenevän keskittävän kehityksen sijaan joskus arviointimenettely käynnistyi myös äkillisen spatiaalisen retribuition³⁴ eli kunnan toiminnasta aiheutuneiden vahinkojen taloudellisen hyvittämisen ja sovittamisen seurauksena. Kunnan oikeusvastuulle kuuluvien vahinkojen hyvittämisen seurauksena kunta oli täyttänyt arviointimenettelyn käynnistymisen lakisääteiset edellytykset: Useita sukupolvia kestäneestä kunnallisen itsenäisyyden perinteestä huolimatta äkillinen ja mittava taloudellinen korvausvastuu yhdistyneenä pienen kuntakoon sisältämään riskiin muutti etujen ja rasitteiden välisiä suhteita tavalla, johon kunnassa ei osattu ennalta varautua.

”Me oltiin hyvinvoiva kunta, päätöksentekokulttuuri oli hyvässä kunnossa, tää oli alkutilanne, mutta kunnan liikelaitoksen toiminnasta seurannut valtiosuukien takaisinperintä koitui meidän kohtaloksi. Aiemmat tervehdyttämistoimet oltiin tehty aikanaan onnistuneesti, mutta sitten tuli tämä pommi meille.” (Kunta 8)

Arviointimenettelyyn päädyttiin kuitenkin yleensä useiden eri tekijöiden yhteisvaikutuksen seurauksena. Liberalistisen perinteen mukaisesti jotkin kunnat korostivat omaa vastuutaan tekemistään itsenäisyyttä heikentäneistä päätöksistä. Paradoksaalista kyllä, joidenkin kuntien toiminnassa myös vuosia jatkunut kyvyttömyys päätöksentekoon mainittiin arviointimenettelyyn ajautumisen syynä. Kun valtiorahallinto toteaa kuntien tilinpäätöstietojen perusteella kunnan täyttävän arviointimenettelyn kriteerit, kuntiin lähtee tieto arviointimenettelyn käynnistymisestä. Tieto ei tullut tutkimukseen osallistuneisiin kuntiin yllätyksenä, vaan

31 Ks. esim. Nozick 1974, s. 149–182.

32 Brenner 2004, s. 119.

33 Philippopoulos-Mihalopoulos 2010, s. 187–202; 2015; Rawls 1971, 2005.

34 Ks. spatiaalisesta retributiosta esim. Smith 1994, s. 24.

kunnissa oli tiedostettu se kehitysvaihe, jonka kunnan taloudelliseen asemaan liittyvät vaikeudet olivat saavuttaneet. Joissakin kunnissa tieto otettiin vastaan neutraalisti tai optimistisesti, joissakin tieto valtiiovallan puuttumisesta kunnan toimintaan laukaisi itsenäisyyden määrittelyyn liittyvän kamppailun kunnan sisäisten fraktioiden välillä.

”Tehtiin mikä pystyttiin ja kun me sukelsimme taloudellisesti, me oikein anottiin, että päästään arviointimenettelyyn.” (Kunta 2)

”Arviointimenettely ei herättänyt emootioita, mutta kriisikunnaksi julistaminen herätti. Yllättävän paljon pientä kuntaa johdetaan emootioilla, ei järjellä, moni ajattelee paniikinappulalla, shokkitilassa, olis ollut parempi, että joku olis tullut ja pysäyttänyt päätöksenteon.” (Kunta 9)

3.2. Kunnan ongelmien tiedostaminen

Lakimaantieteessä spatiaalisen oikeudenmukaisuuden tuottamiseen liittyivät eri toimijoiden väliset konfliktit, minkä lisäksi toimijoiden pyrkimys konflikteista vetäytymiseen on keskeinen spatiaalista oikeudenmukaisuutta tuottava ele.³⁵ Konflikteista vetäytyminen ilmeni myös arviointimenettelyiden toimeenpanoissa, joissa kuntia lähellä olevat toimijat, kuten lähikunnat, maakuntahallinto tai alueen kansanedustajat usein vetäytyivät taka-alalle kuntien arviointimenettelyiden tultua julkisiksi. Arviointimenettelyyn päätyneen kunnan alueella pitkään jatkunut kamppailu eduista ja rasitteista, epäonnistuneet yhteistyörakenteet sekä yksittäisten ihmisten väliset ristiriidat olivat synnyttäneet eri toimijoiden välille syvän epäluottamuksen ilmapiirin, minkä seurauksena kunta jäi odottamaan arviointiryhmän työskentelyn käynnistymistä pääsääntöisesti yksin.

”Kuntien välinen yhteistyö vain leikkautui pois, meille ei tullut minkäänlaista keskusteluyhteyttä maakuntahallintoon, eikä apua tullut myöskään valtiiovallan suunnasta.” (Kunta 13)

Riippumatta siitä tavasta, jolla arviointimenettely otettiin kunnassa vastaan, kuntia yhdistävänä piirteenä arviointimenettelyn käynnistyminen nosti samalla kuntien talousvaikeudet julkisen keskustelun kohteeksi. Tällöin yksittäisiin kuntiin alettiin liittää kriisikunnaksi määrittelyn kunnan ominaisuuksia ja identiteettiä, jonka voimakkuus vaihteli kuntakohtaisesti.

”Ensimmäisessä valtuuston kokouksessa jäi mieleen, kun tarkastuslautakunnan puheenjohtaja sanoi, että kriisikunta mikä kriisikunta. ... Yritykset olivat aivan lamautuneita, kaikki odottivat mitä tapahtuu, myös lapsiperheitä muutti pois, koska pelkäsivät että yläkoulu lähtee, myös seurakunta lähti neuvottelemaan omasta liitoksestaan.” (Kunta 6)

35 Philippopoulos-Mihalopoulos 2015, s. 174 – 219; Lefebvre 1991, s. 292–400.

”Ainoa dramaattinen asia oli, että tilintarkastaja ennen kuntavaaleja kirjasi ylös, että tulette joutumaan arviointimenettelyyn. Meillä oli tiedossa, että sitä kohti kuljetaan, mutta osalle päättäjistä se tieto oli silti pieni shokki.” (Kunta 5)

Arviointimenettely johdattelee kunnan marxilaisen maantieteen korostamaan dialektiseen prosessiin, joka valtion ja kunnan välisenä käytänteenä konkretisoi kunnalle arviointimenettelyyn johtaneet historiallis-maantieteelliset syyt. Tutkimusaineistossa korostui, kuinka tärkeää kunnan olisi jo ennen arviointiryhmän työskentelyn käynnistymistä aloittaa menettelyyn johtaneiden syiden tiedostaminen.

”Kun arviointimenettely alkaa, on valtavan tärkeää, että kunnan virkamies- ja luottamushenkilöjohto kykenee aidosti tunnistamaan karkeimmatkin taloudelliset tosiasiat ja jos yhteinen näkemys löytyy, löytyvät pikkuhiljaa myös keinotkin.” (Kunta 4)

Pienen asukasmäärän kunnissa korostuivat myös hitaasti syventyneet riippuvuussuhteet kunnan julkisen talouden ja kuntalaisten yksityisten kotitalouksien välillä. Koska muutokset kunnan julkisessa taloudessa olisivat välittömästi heijastuneet myös kunnallista päätöksentekoa lähellä olevien asukkaiden yksityiseen kotitalouteen, ei julkisen kuntatalouden uudistustoimenpiteitä ollut kyetty itsenäisesti suunnittelemaan tai toimeenpanemaan.

”Aluksi tulee minä, sitten minun perhe, minun suku, minun kylä ja sitten vasta tulee kunta, siihen kaatuivat meidän aiempien tasapainotusohjelmien toimet, ei voida, koska se koskee meitä.” (Kunta 4)

Jotkin kunnat käynnistivät menettelyyn johtaneiden syiden tiedostamisen kunnan ulkopuolisen konsultin avulla, toiset taas pyrkivät analysoimaan arviointimenettelyyn päätymissen syitä kunnan sisäisen viranhaltijatyön ja poliittisen päätöksenteon avulla. Joissakin kunnissa syiden yhteiseen tiedostamiseen ei koskaan ryhdytty, sillä kunnassa pitkään jatkuneet vaikeudet olivat ajaneet kunnan syvään sisäisen epäluottamuksen tilaan. Arviointimenettelyiden syyt kumpuavat Suomen historiallisesta kehityksestä sekä ainutkertaisista kuntakohteisista tekijöistä: ei ole siis olemassa mitään yhtä, kunnasta toiseen siirrettävissä olevaa arviointimenettelyiden aloittamistapaa. Olennaista on, että kunta itsekriittisesti ja viivyttelämättä asettuu arviointimenettelyn luomaan spatiaalista oikeudenmukaisuutta uudistavaan dialektiseen prosessiin.

”Sen voi sanoa, että aina kunnan pitää lähteä liikkeelle omista lähtökohdista, valmista kaavaa ei ole, aina on oma tarina, aina on oma kertomuksensa, aina on omat vahvuudet ja omat heikkoudet, aina pitää lähteä siitä liikkeelle, siitä analysistä.” (Kunta 12)

*”Me käytettiin ulkopuolista konsulttia. Jotta kunta oppii näkemään taloudellises-
sa kriisissä kriittisesti oman tilansa, siihen voi tarvita ulkopuolisen apua, vaikka
konsulttia, muuten kaikki vain helposti kaivautuvat poteroihinsa.” (Kunta 4)*

Kunnan kyky selviytyä lakisäätöistä velvoitteistaan arvioidaan menettelyn aikana muo-
dostettavassa arviointiryhmässä. Arviointiryhmien kokoukset olivat joskus erittäin myönte-
isiä tapahtumia, joskus kuntien toimintakykyä voimakkaasti kyseenalaistavia tilanteita. Yk-
sittäisen kunnan valmius asettaa sisäisistä fraktioista huolimatta yhdessä sovitut tavoitteet
arviointiryhmän työskentelylle pidettiin tutkimusaineistossa tärkeänä, sillä tavoitteet raken-
sivat luottamusta myös arviointiryhmän sisäiseen työskentelyyn. Jos kunnissa kyettiin tie-
dostamaan menettelyyn johtaneet syyt sekä laatimaan niihin liittyviä uudistustoimenpiteitä
jo ennen arviointiryhmän työskentelyn käynnistymistä, tämä kohensi selkeästi kunnan mah-
dollisuuksia etujen ja rasitteiden tasapainottamiseen sekä toiminnan vahvistamiseen myös
arviointimenettelyn myöhemmän läpiviennin aikana.

*”Me ruvettiin heti keräämään aineistoa arviointimenettelyä varten, valmistautu-
maan siihen, eikä me menty sinne mitenkään korvat luimussa, vaan pää pystyssä.”
(Kunta 1)*

*”Aika keskeinen asia tässä arviointimenettelyn onnistumisessa on kunnan edusta-
jien mielipide, onko se yhteneväinen vai ei. Meillä ei toteutunut se, että arviointime-
nettelyn edustajat olis sparrattu sinne riittäväällä ymmärryksellä kunnan tilasta,
yhteinen sparri puuttui.” (Kunta 9)*

Menettelyissä arviointiryhmällä on puheenjohtaja, jonka tulisi kuntalain mukaan olla kun-
nasta ja ministeriöstä riippumaton henkilö.³⁶ Lakimaiseman korostamaan riippumattomu-
uteen ei kunnissa aina luotettu. Joskus puheenjohtajien koettiin lähestyvän kuntaa liian etääl-
tä, valtionvallan edustaman lain toimeenpanon kannalta. Puheenjohtajat, jotka kykenivät
ymmärtämään talousvaikeuksien kanssa kamppailevien kuntien paikallisista ominaispiirteistä
kohoavaa käytännöllistä tietoa, kykenivät luontevasti myös edistämään kuntien uudistumis-
ta. Myös kaikkien arviointiryhmän jäsenten välisen luottamuksen syntyminen nähtiin tärkeänä
arviointimenettelyiden onnistumiselle.

*”Eri kunnista henkilöt voivat ilmoittautua ministeriöön, jos he haluavat olla muka-
na tällaisessa arviointimenettelyssä ja sieltä puheenjohtajat poimitaan. Meille tuli
sitten tämä henkilö, ja jotenkin hänestä jäi sellainen ole, ettei hän istunut tehtävän
päällä ollenkaan, hän vain nuiji kokouksen läpi. Mä en kokenut häntä mitenkään
puolueettomaksi kuten puheenjohtajan tulisi olla eli hän kyllä heti näytti puolen-
sa” (Kunta 8)*

36 Kuntalaki 2015, 118 §.

”Puheenjohtajalla oli iso merkitys, hän veti sen omalla karismaattisella tavallaan, juteltiin itse asiasta, vaikka välillä menttiin hieman sen ohikin.” (Kunta 1)

Niin marxilaisen kuin lakimaantieteen edustajat ovat korostaneet spatiaalisen oikeudenmukaisuuden uudistuvan eri toimijoiden välisten jännitteisten suhteiden kautta,³⁷ joita tuotetaan kohtaamisten ja niihin liittyvien toistojen avulla.³⁸ Arviointiryhmä tekee työskentelynsä päätteeksi ehdotuksen kunnan asukkaiden palveluiden turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä.³⁹ Ehdotus käytännössä ratkaisee, tulkitaanko kunnan toiminta riittävän vahvaksi lakisääteisten palveluiden turvaajaksi, vai tuleeko arviointiryhmän esittää kuntajakomenettelyn käynnistämistä. Joskus arviointiryhmän kolmen äänivaltaisen jäsenen tulkinnat tarvittavista toimenpiteistä olivat keskenään yhdenmukaisia, joskus ristiriitaisia. Koska kukaan arviointiryhmän jäsenistä ei voi tietää, mihin suuntaan kunnan itsenäisyys tulevaisuudessa kehittyi, ovat jäsenten tulkinnat kunnan toiminnasta syntyneet aiemman tiedon, arviointiryhmissä tapahtuneiden kohtaamisten sekä niiden toistoissa rakentuneiden näkemysten seurauksena. Vasta kunnan myöhempi kehitys tiedollisesti osoittaa, kuinka kunnan kyky lakisääteisten palveluiden turvaamiseen käytännössä toteutuu.

3.3. Tasapainotusohjelmien toimeenpano

Mikäli arviointiryhmän tulkinnat kuntien kyvystä selviytyä lainsäädännöllisistä veloitteistaan olivat myönteisiä, ne päätyivät ehdottamaan kunnan jatkamista itsenäisenä kuntana. Valtion ja kuntien väliset kohtaamiset kuitenkin edelleen jatkuivat, koska itsenäisenä jatkamisen ehtona oli kuntien sitoutuminen laadittuihin kuntatalouden tasapainotusohjelmiin. Käytännössä toimenpiteet tarkoittivat usein kuntien palveluverkkojen supistamista, kunnan rakennuskannan myymistä, työntekijöiden irtisanomisia, lomautuksia sekä vapautuvien työtehtävien täyttämättä jättämisistä. Vaikka investointeihin suhtauduttiin tasapainotusohjelmien läpiviennin aikana varautuneesti, kyettiin joissakin kunnissa tekemään uusia, taloudellisesti kannattavia investointeja. Usein tällainen investointi liittyi kunnassa jo aiemmin olleen, taloudellisia etuja tuottavan tekijän vahvistamiseen, mikä liberalistisen perinteen näkökulmasta kertoo kunnan kyvystä itsenäiseen taloudellisten vapauksien käyttöön.⁴⁰ Joissakin kunnissa myös irtaannuttiin tasapainotusohjelmien aikana kuntien välisistä yhteistyörakenteista. Tämän nähtiin vahvistaneen oman kuntatalouden ennakoitavuutta. Mikäli yksittäinen kunta oli kyennyt arviointimenettelyn luomassa dialektisessa prosessissa uudistamaan spatiaalista oikeudenmukaisuuskäsitystään aina kunnan toimintaa ohjaavien päätösten toimeenpanoon saakka, arviointimenettelyn läpikäyminen auttoi kuntia selviytymään paremmin myös lakisääteisten palveluiden järjestämisestä.

”Se on ollut parasta mitä meidän kunnalle on sattunut, talous on kääntynyt paljon ennakoitua nopeammin, nyt meidän tulisi ottaa lisää opiksi arviointimenettelystä ja kehittää omaa taloussuunnittelua ajallisesti pitkäjännitteisemmäksi.” (Kunta 7)

37 Harvey 1996, s. 207–438; Philippopoulos-Mihalopoulos 2015, s. 15–106; Lefebvre 1991, s. 292–400.

38 Philippopoulos-Mihalopoulos 2015, s. 15–106; Lefebvre 1991, s. 1–67.

39 Kuntalaki 2015, 118 §.

40 Rawls 1971, 2005; Smith 1994, s. 21–73; Nozick 1974.

Myös kuntiin liitetyt kriisikuntaominaisuudet alkoivat menettelyn jälkeen muuttua selviytyjäkuntaominaisuuksiksi, joiden kautta kuntaa alettiin uudelleen määritellä. Kuten lakimaan tiedettä edustava Keenan on todennut, laki, tila ja identiteetti kehittyvät myös toisiinsa yhdistyneiden ja toisiaan tuottavien spatiaalisten suhteiden kautta.⁴¹ Koska arviointimenettelyn syyt löytyivät myös yksittäistä kuntaa laajemmasta kehityksestä, jatkui kuntien uudistumispyrkimys myös arviointimenettelyiden jälkeen. Menettely ei sellaisenaan ratkaissut yhdenkään kunnan etujen ja rasitteiden tasapainottamiseen liittyviä pitkäaikaisongelmia. Menettelyn uudistama tapa ymmärtää etujen ja rasitteiden välistä suhdetta levisi myös kunnan asukkaiden sekä paikallisen yritys- ja yhdistyskentän keskuuteen. Kunnan ei enää odotettu yksin kantavan kuntalaisten yhteistoiminnasta syntyviä rasitteita, vaan paikalliset toimijat olivat aiempaa valmiimpia ottamaan osaa rasitteiden kanton kaipaamiensa etujen saamiseksi.

”Kun menettely alkoi, muiden kuntien silmissä meidät tituleerattiin kriisikunnaksi, mutta nykyään meidät tituleerataan selviytyjäkunnaksi. Yhteisöllisyys on lisääntynyt arviointimenettelyiden jälkeen, kolmas sektori on tullut aivan eri tavalla mukaan, yrittäjät lähtee hallinnoimaan hankkeita, kun kunnan rahkeet eivät riitä ja enää ei ajatella, että kunnan tulee hoitaa kaikki tiet.” (Kunta 4)

3.4. Kuntajakoselvityksiin liittyvät kamppailut

Kunnan itsenäisenä jatkamisen sijaan arviointiryhmä voi päätyä esittämään myös selvitystä kuntajaon muuttamisesta,⁴² joka toteutuessaan tarkoittaa kunnan nykymuotoisen toiminnan päättymistä. Joskus kuntajakoselvityksen käynnistämiseen päädyttiin arviointiryhmän edustajien kesken yksimielisesti, joskus päätös tapahtui valtiovallan aloitteesta. Selvitys käynnistää myös yksittäistä kuntaa laajemmän alueellisen etujen ja rasitteiden arviointiprosessin, koska kuntajaon muutos edellyttää toisen kunnan tahtoa ottaa kannettavakseen lakkautettavan kunnan rasitteet. Aiemman epäluottamuksen seurauksena uuden kuntajaon edellyttämää luottamusta oli haasteellista rakentaa. Erilaisten vaihtoehtoisten kuntaliitossuuntien välinen kamppailu saattoi eri fraktioiden välillä saada aikaan voimakkaita konflikteja ja aggressiivisuutta,⁴³ jotka äärimuodoissaan uhkasivat päätöksentekoon osallistuvien ihmisten henkeä ja terveyttä. Kun liitossuunta kuntajaon muuttamisesta saatiin päätettyä, myös fraktioiden väliset konfliktit ja aggressiivisuus hitaasti lieventyivät.

”Autossa mun kimppuun meinattiin hyökätä, kun ehdotin kuntaliitosneuvotteluita. Sain myös yhden tappouhkaussoiton, mä esitin tyhmää ja halusin sivuttaa koko asian, vaikka ymmärsin heti mistä suunnasta soitto tulee. Nyt kun liitos on tehty, tilanne on rauhoittunut.” (Kunta 9)

Niin liberalistista perinnettä edustava Rawls kuin marxilaista maantiedettä edustava

41 Keenan 2015, s. 17.

42 Kuntalaki 2015, 118 §.

43 Ks. institutionaalista väkivallasta myös esim. Hautala – Hakkarainen – Kuussaari – Kataja – Kailanto 2018, s. 12–28.

Harvey ovat esittäneet varoittavia huomioita voimakkaasta eriytymiskehityksestä eri ihmisten ja alueiden välillä.⁴⁴ Kuntajakomuutoksilla pyritäänkin hillitsemään lakisääteisiin palveluihin liittyvää eriytymiskehitystä yksittäisten kuntien välillä. Kuntajakomuutokset vaikuttavat myös kunnissa elävien sukupolvien ketjuun: ovathan eri aikoina elävät sukupolvet keskeinen väylä, joiden kautta myös kuntien toiminta ja spatiaalinen oikeudenmukaisuus uudistuvat. Koska menettelyyn päätyneet kunnat omasivat itsenäisen historian, myös kuntajaon seurauksena luotua uutta kuntaa arvioitiin pitkään aiempien sukupolvien ja itsehallintorakenteiden kannalta.⁴⁵ Vaikka itsenäisyydestään luopuneiden kuntien alueilla elävät ihmiset eivät enää jakaneetkaan uudessa lakimaisemassa aiempaa itsenäisen kunnan abstraktia tilaa, he kuitenkin jakoivat edelleen siihen liittyvää sosiaalista ja materiaalista tilaa.⁴⁶ Vanhojen ja uusien kuntatilojen keskinäinen integroituminen edistyi hitaasti lakimaiseman muutoksen ja sen vaikutuspiirissä elävien sukupolvien uudistumisen seurauksena.

”Uuden kunnan sisäinen identiteettityö kestää yhden miespolven, nämä yhdistyneet kunnat ovat niin eri tyyppisiä, osalla on hyvin luottamushenkilöpohjainen toimintakulttuuri, toiset on ajanu enemmän omaa, toiset yhteistä etua, kyllä se yhden sukupolven ainakin ottaa.” (Kunta 8)

Arviointimenettelyihin liittyvät ristiriidat käynnistivät myös kaikkien eri perinteiden tunnistamia valtiollisen lain määrittelyyn liittyviä poliittisia kamppailuja.⁴⁷ Lainsäädännön kautta kuntien toimintaa pyrittiin ohjailemaan kuntaliitosavustusten ja harkinnanvaraisten valtiotuosuuksien muodossa, arviointimenettelyn kriteerejä uudistettiin, niiden sovellusala laajennettiin peruskunnasta kuntakonserniin ja kuntien välisiä kuntajakomuutoksia edistettiin pakkoliitoslakien avulla. Koska tutkimusaineistoon kuului kuntia useammalta eduskuntavaalikaudelta, aineistosta kohosi esiin myös eri hallitusohjelmiin kirjatut, toisistaan poikkeavat näkemykset tarpeellisesta kuntamäärästä sekä yksittäiset kunnat ylittävän alueellisen itsehallinnon luonteesta.

Joskus arviointimenettelyiden lopputuloksista syntyneet poliittiset ristiriidat etenivät myös valtioneuvoston käsittelyyn: Ennen valtioneuvoston julkista käsittelyä kunnat olivat käyttäneet liberalistien korostamia poliittisia oikeuksiaan⁴⁸ pyrkimällä vaikuttamaan valtiovaltaa käyttäviin toimijoihin, kuten ministereihin ja heidän avustajiinsa, viranhaltijoihin sekä kansanedustajiin. Tutkimusaineistossa korostui monitahoisen kunnallisen edun ajamisen tärkeys ennen kuntajakoselvityksiin liittyvää valtioneuvoston käsittelyä. Samalla todettiin, ettei kaikkea taustavaikuttamista voida edes lausua julki: myös tässä ilmiössä läpinäkyvyys⁴⁹ on iluusio. Joissakin tapauksissa valtioneuvosto oli käsittelyn päätteeksi keskeyttänyt kuntajaon muutoksen, toisissa se taas antoi äänestyksen jälkeen kuntajaon muutokselle poliittisen hyväksyntänsä.⁵⁰

44 Rawls 1971, 2005; Harvey 1973; 1996, s. 207–438.

45 Ks. esim. Mannheim 1952, s. 276–320; Pilcher 1994; Vandegrift 2016; Virtanen 2001.

46 Ks. materiaallisen, sosiaalisen, abstraktin ja absoluuttisen tilan suhteista esim. Lefebvre 1991, s. 1–67.

47 Ks. esim. Philippopoulos-Mihalopoulos 2015; Rawls 2005; Harvey 1973.

48 Ks. esim. Rawls 2005.

49 Lefebvre 1991, s. 1–67.

50 Esim. Valtioneuvoston yleisistunto 26.5.2016, päätökset Vimpelin kunnan ja Alajärven kaupungin yhdistymistä koskevan esityksen hylkäämisestä ja Rääkkylän kunnan ja Kiteen kaupungin yhdistymisestä.

”Kun me juteltiin asiasta etukäteen ministeriössä ja kansanedustajien kanssa, poliittinen viesti oli kyllä selkeä, ei teillä ole mitään hätää.” (Kunta 4)

”Aluksi me oltiin meidän pakkoliitospäätöksestä tyrmistyneitä ja järkyttyneitä, siten pohdittiin, onko valtiota vastaan turha taistella.” (Kunta 6)

Aineiston perusteella ei voida todeta mitään selkeää selittävää syytä kuntia koskevien poliittisten päätösten keskinäiselle erilaisuudelle. Lähtökohtaisesti valtioneuvoston kuntia koskevat päätökset ilmensivät kuitenkin niitä eri hallitusohjelmiin kirjattuja ideologioita lähtökohtia, joiden kautta kuntien poliittista merkitystä arvioitiin. Jos valtioneuvoston päätös oli kunnan itsenäisyyden säilymisen kannalta myönteinen, kunta oli palannut arviointimenettelyn aikana luotujen kehittämistoimien itsenäiseen toimeenpanoon. Jos valtioneuvoston päätös taas oli kunnan itsenäisyyden kannalta kielteinen, kunnan tuli käynnistää kuntajaon muutosta koskevat toimenpiteet tai valittaa valtioneuvoston päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Lakimaantieteen ja liberalistisen perinteen korostaman⁵¹ perustuslaillisen lakimaiseman ontologinen merkitys kohosikin esiin, kun poliittiset kamppailut hävinnyt kunta päätti jatkaa taisteluaan itsenäisyytensä säilyttämiseksi myös oikeudessa. Kunta nimesi oikeudellisten kamppailujen motiiviksi kokemansa kunnallista itsemääräämisoikeutta koskevan loukkauksen. Kunnalta edellytetty pakkoliitos tulkittiin valtiovallan aggressiivisena toimena yksittäistä kuntaa kohtaan ja tästä eri oikeudenmukaisuuskäsitysten välisestä ristiriidasta kumpusi halu saada poliittiseen konfliktiin myös perustuslaillista lakimaisemaa tuottavan oikeusistuinten tulkinta. Päätös oikeustoimiin lähtemisestä toi kunnan kannettavaksi myös oikeudenkäyntiin liittyvät rasitteet. Oikeusprosessin päätteeksi korkein hallinto-oikeus kuitenkin kumosi kuntajaon muutosta koskevan poliittisen päätöksen äänin 3–2.⁵² Vaikka oikeudellinen kamppailu valtiovaltaa vastaan koettiin raskaaksi, sen nähtiin myös vahvistaneen kunnan tapaa ymmärtää oikeudenmukaisuuden ja epäoikeudenmukaisuuden välistä suhdetta. Oikeusprosessin jälkeen kunnassa keskityttiin muiden arviointimenettelyn läpikäyneiden kuntien tavoin oman toiminnan pitkäjännitteiseen kehittämiseen.

”Juristit eivät ottaneet toimeksiantoa, koska pelkäsivät omaa mainettaan. Meillä oli kuitenkin ajatus, että katotaan homma oikeuslaitokseen saakka ja kun korkeimman hallinto-oikeuden päätös tuli, se oli meille iso juhlapäivä, päätöksen perusteissa tullaan perustuslakiin ja kuntien itsemääräämisoikeuteen.” (Kunta 6)

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu toi arviointimenettelyyn päätyneelle kunnalle perustuslaillisen lakimaiseman synnyttämää vakautta, kun arviointimenettelyiden alkuvaiheessa korostunut kuntalain spatiaalinen käänne korvautui valtiollisen lakimaiseman sisäisen perustan luovan perustuslain⁵³ spatiaalisella käännteellä. Kuntien välisten erojen sijaan ratkaisu myös ilmentää sitä yhteenkuuluvuuden tilaa, jonka lakimaantiedettä edustavan Keenanin

51 Philippopoulos-Mihalopoulos 2015, s. 15–106; Rawls 1971, 2005; Nozick 1974.

52 KHO 2016:187.

53 Suomen perustuslaki 1999.

mukaan on nähty olevan myös eräs lakimaiseman tuottama ominaisuus.⁵⁴ Oikeuden äänestyspäätöksessä korostui valtiovallan sosiaali- ja terveystoimeen sekä maakuntahallintoon liittyvien uudistustoimien keskeneräisyys, minkä vuoksi kuntajaon muuttamisen välttämättömyyttä kuntalaisten palveluiden turvaamiseksi ei voida yksittäisen kunnan kannalta luotettavasti arvioida.⁵⁵ Onkin mahdollista, että edellä mainittujen uudistustoimien päätyttyä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu on vastaavassa tapauksessa erilainen.

3.5. Arviointimenettelyiden päätyminen

Arviointimenettelyt päättyvät arviointiryhmien työskentelyjen jälkeen laadittujen kuntatalouden uudistustoimien tai kuntajakoselvitysten toteutukseen. Joidenkin kuntien kohdalla uudistustoimetkaan eivät riittävästi tasapainottaneet etujen ja rasitusten välistä suhdetta, jonka seurauksena kunta saattoi päätyä uuteen arviointimenettelyyn. Pitkäkestoisten vaikeuksien keskellä kamppailevat kunnat jäivät arviointimenettelyiden eri vaiheissa vaille kaipaamaansa ulkopuolista asiantuntijatukea: yritysten tarjoamien konsulttipalveluiden rinnalle menettelyn läpikäyneet kunnat odottivat nykyistä voimakkaampaa apua myös muilta julkisilta toimijoilta.

”Meillä ei tullut minkäänlaista keskusteluyhteyttäkään maakuntahallintoon, apua ei todellakaan tullut, maakunta ei tule koskaan ratkaisemaan asioita reuna-alueiden hyväksi, vaan maakunnan itsehallinto tulee olemaan keskittävä elementti.”
(Kunta 11)

”Kyllä me tyhjistä maksetaan Kuntaliittoon. Mitään apuja ei ole tullut mistään suunnasta, kunnan täytyy itse selviytyä omista asioista ja ongelmistaan, ei oo auttajia.” (Kunta 13)

Kun arviointimenettelyiden päättymisestä oli kulunut aikaa, kunnat kykenivät arvioimaan menettelyä ilman sen toimeenpanoon liittyviä kamppailutilanteita ja ilmapiirin muutoksia: jotkin kunnat näkivät arviointimenettelyn jälkikäteen hyvin myönteisesti ja toiset taas erittäin kielteisesti. Kuntia yhdistävänä piirteenä kohosi esiin kuitenkin näkemys, jossa arviointimenettelyiden todettiin olleen eräs välivaihe kuntien ajallisesti laajemmassa kehityksessä. Kunnissa eläneiden aiempien sukupolvien työ loi edelleen merkitystä ja paikallidentiteettiä kunnan asukkaiden nykyhetkeen, mitä haluttiin myös siirtää tulevien sukupolvien käyttöön. Säilytti kunta arviointimenettelyn päätteeksi itsenäisyytensä tai ei, yhdenkään kunnan ei nähty syvimmiltään olevan ainoastaan menettelyn aikana julkisuuteen luotujen kriisikuntaominaisuuksien kaltainen. Kuntajakomuutosten jälkeenkin asukkaiden paikallinen arki toteutui osin entisellä, osin uudella tavalla.

54 Keenan 2015, s. 17–38.

55 KHO 2016:187.

”Meidän kunta on nyt liittynyt toiseen kuntaan, me ollaan nyt menetetty jotakin, me tunnustettiin tosiasiat siinä vaiheessa kun liitos tehtiin ja me ei voitu säilyttää tätä kuntaa valitettavasti, mutta paikalliset toimivat edelleen kuten ennenkin, tukevat toisiaan, henki on mainio, ei se ole hävinnyt minnekään.” (Kunta 13)

4. Onko arviointimenettely kunnalle uhka vai mahdollisuus?

Millaisen vastauksen artikkeli antaa alussa asetettuun tutkimuskysymykseen, *miten arviointimenettelyt vaikuttavat kuntien itsenäisyyden kehittymiseen?* Arviointimenettelyn luoma lakimaisema sisältää alkuvaiheessa useita eri vaihtoehtoja kuntien itsenäisyyden kehittymiselle. Yksittäisen kunnan valmius käyttää arviointimenettelyn luomaa lakimaisemaa toimintansa uudistamiseen sekä etujen ja rasitteiden välisten suhteiden tasapainottamiseen ratkaisee lopulta sen, mikä alkuvaiheen vaihtoehdoista kohoaa menettelyn aikana kunnan toimintaa ohjaavaksi kehityssuunnaksi. Arviointimenettelyiden jälkeistä itsenäisyyttä toteutetaan kuitenkin edelleen erilaisissa kuntien, maakuntien ja valtion välisissä riippuvuussuhteissa. Kuntien kyky selviytyä lainsäädännöllisistä velvoitteistaan onkin arviointimenettelyistä riippumaton ilmiö, joka saa jatkuvasti uusia ilmenemismuotoja historiallisen kehityksen, lainsäädännön muutoksen sekä kunta–maakunta-suhteen⁵⁶ kaltaisten tilallisten ulottuvuuksien kautta.

Liberalistista perinnettä edustava Rawls on korostanut kattavan yksimielisyyden merkitystä eri oikeudenmukaisuuskäsitysten toteutukselle. Tällöin kansalaisten ei tarvitse keskenään jakaa samanlaisia ennako-olettamuksia oikeudenmukaisuuden luonteesta: riittää, että he ymmärtävät perustuslaillisten oikeuksien yhdenvertaisen arvon tärkeyden eri oikeudenmukaisuuskäsityksien toteutukselle. Silloin kattava yksimielisyys rakentaa luottamusta kansalaisten välille, koska kansalaisten välinen yhteistoiminta on mahdollista erilaisista oikeudenmukaisuutta koskevista ennako-olettamuksista huolimatta.⁵⁷ Mikäli itsenäisyydestään kamppailevan kunnan sisäiset fraktiot kykenivät löytämään riittävän kattavan yksimielisyyden arviointimenettelyyn johtaneista syistä sekä uudistamaan tapaansa ymmärtää etujen ja rasitteiden välisiä suhteita jo ennen virallisen arviointimenettelyn käynnistymistä, kunnan mahdollisuus itsenäisyytensä vahvistamiseen parani myös arviointimenettelyn aikana merkittävästi. Parhaimmillaan arviointimenettelyn toimeenpanosta onkin muodostunut kuntalain spatiaalista käännettä tukeva käytänne, jossa kunta ja valtiovalta kykenevät aidon yhteistoiminnan kautta löytämään kuntien toimintaa tukevia uusia ratkaisuja, joilla kuntalaisten lakisääteiset palvelut turvataan aiempaa paremmin.

Kunnan kyvykyys uudistuneen spatiaalisen oikeudenmukaisuuden toimeenpanoon tuottaa myös kunnan toimintaa vahvistavia uusia käytänteitä, joita aiemmat sukupolvet pyrkivät aktiivisesti siirtämään kunnassa asuville uusille sukupolville. Arviointimenettelyn yhteydessä luodut uudet toimintakäytännöt vaikuttavat myös menettelyn ulkopuolella olevien kuntien itsenäisyyteen, koska käytänteiden ilmentämä uudistunut etujen ja rasitteiden välinen distribuutio toimeenpannaan erilaisissa kuntien välisissä yhteistyörakenteissa. Vaikka arvi-

56 Ks. Tervo 2010; Lavapuro – Ojanen – Rautiainen – Valtonen 2016; Kyösti – Jäntti – Airaksinen 2017.

57 Rawls 2005, xiv–lx; Freeman 2008, s. 324–364.

oointimenettelyn aloittavan kunnan valmius uudistua onkin keskeinen lähtökohta kunnan itsenäisyyden vahvistumiselle, se ei enää arviointimenettelyn käynnistymisen jälkeen kuitenkaan takaa, että menettely myös päättyy kunnan toivomalla tavalla.

Spatiaalisen oikeudenmukaisuuden uudistumisesta huolimatta arviointimenettelyn lopputuloksena voi myös olla kunnan itsenäisyyden päättyminen. Arviointimenettelyn alkaminen ei tule kuntaan useinkaan yllätyksenä. Kuntaa voi kuitenkin yllättää se aggressiivisuus, jonka arviointimenettelyn käynnistyminen voi kunnan sisäisissä fraktioissa sekä erilaisissa abstrakteissa, sosiaalisissa ja materiaalisissa tiloissa synnyttää. Arviointimenettelyn lopputulokseen vaikuttavat itsenäisyytensä puolesta kamppailevan kunnan rinnalla myös riippuvuus-suhteita tuottavat kunnalliset, alueelliset ja valtiolliset tahot, joiden välisten kamppailutilanteiden sekä niiden synnyttämien ilmapiirin muutosten seurauksena kunnan usko oman toiminnan kantavuuteen voi merkittävästi heikentyä – joskus niin paljon, että kunta haluaa itse lopettaa olemassaolonsa ja toteuttaa kuntajaon muutoksen.

Vaikka kunta päättäisikin vapaaehtoisesti luopua itsenäisyydestään, tämäkään kehitysuunta ei voi edetä ilman spatiaalisten oikeudenmukaisuuksien uudistumista. Koska itsenäisyydestä luopuvan kunnan edut ja rasitteet siirtyvät kuntajaon seurauksena toisen kunnan kannettaviksi, kunnan itsehallintoa ilmentävien hallintorakenteiden ohella yhdistyvien kuntien tulisi kyetä uudistamaan myös oikeudenmukaisuuskäsityksiään. Usein aikaisempi epäluottamus kuntien välillä hankaloittaa uuden kunnan syntyprosessia. Nuoremmat sukupolvet voivat pyrkiä edistämään uuden kunnan itsenäisyyttä rakentamalla luottamusta aiempien sukupolvien kokeman epäluottamuksen sijaan. Kuten marxilaisesta maantieteestä ponnistava Harvey on todennut, etujen ja rasitusten distribuutio on yleisistä kapitalismiin liittyvistä piirteistään huolimatta myös vahvasti yksittäisten paikkojen identiteettiin ja ainutkertaiseen historialliseen kehitykseen liittyvä ilmiö.⁵⁸

Mikäli kunta ei ole halunnut vapaaehtoisesti luopua itsenäisyydestään, se on voinut saada oikeutuksen olemassaololleen oikeusistuimen tuottamasta lain uudesta spatiaalisesta käänteestä. Tällöin oikeusistuimen päätös on korvannut arviointimenettelyn luoman väliaikaisen lakimaiseman jälleen pysyvämmällä, kunnallista itsehallintoa ja kuntien välistä yhteenkuuluvuutta korostavalla perustuslaillisella lakimaisemalla.⁵⁹ Paluu perustuslaillisiin lähtökohtiin ei kuitenkaan ole poistanut kunnalta tarvetta etujen ja rasitteiden välisen tasapainon jatkuvaan uudistamiseen, joka osaltaan selittyy yksittäistä kuntaa laajemmalla Suomen valtion ja kaupunkiseutujen kehityksellä. Kuten lakimaantieteen piirissä on esitetty, spatiaalisen oikeudenmukaisuuden jatkuva muutos tuo samalla pysyvyyttä⁶⁰ myös kuntien toimintaan.

Vaikka taloudellisesti heikossa asemassa olevien kuntien arviointimenettely on kuntien näkökulmasta ohimenevä välivaihe, valtiovallan näkökulmasta se mahdollistaa kansalaisten yhdenvertaisten palveluiden turvaamisen. Kuntalakiin kirjatut arviointimenettelyn edellytykset ovatkin jatkuvan uudelleenmäärittelyn kohteena ja taloudellisten tunnuslukujen rinnalle on esitetty esimerkiksi alhaisen syntyvyyden ja työikäisen väestön alhaisen työllisyysasteen kaltaisia kriteerejä.⁶¹ Aiemmin ainoastaan kuntiin kohdistunut arviointimenettely on esiinty-

58 Harvey 1996, s. 291–326.

59 Keenan 2015, s. 17–38; Suomen perustuslaki 1999.

60 Philippopoulos-Mihalopoulos 2015, s. 15–106.

61 Lavapuro – Ojanen – Rautiainen – Valtonen 2016, s. 179.

nyt myös uutta alueellista itsehallintoa koskevissa lainsäädäntöluonnoksissa, joissa valtio ja maakunta ovat voineet yhdessä arvioida maakunnan taloudellisia sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvitä tehtävistään.⁶² Oikeudenmukaisuuden maantieteen näkökulmasta arviointimenettelyihin liittyvät uudet tutkimusnäköalat kohoavatkin mahdollisen alueellisen itsehallinnon suunnasta, jonka toteutuessa valtiovalta voi toimeenpanna arviointimenettelyn yksittäisessä maakunnassa. Yksittäisten maakuntien itsenäiset päätökset taas voivat edistää tai ennaltaehkäistä arviointimenettelyiden toimeenpanoa niiden vaikutuspiiriin kuuluvissa kunnissa.

Arviointimenettelyiden vaikutusta kuntien kykyyn selviytyä lainsäädännöllisistä velvoitistaan on tässä artikkelissa lähestytty kolmen oikeudenmukaisuuden maantieteen perinteen avulla. Menettelyiden syvin spatiaalinen oikeudenmukaisuus- tai epäoikeudenmukaisuusperusta ei kuitenkaan löydy lakimaantieteen, marxilaisen maantieteen tai liberalistisen perinteen luomista yleisistä periaatteista käsin. Menettelyn syvin oikeudenmukaisuusperusta palautuu ennen kaikkea Suomen itsenäisiin demokraattisiin prosesseihin, joiden kautta eri sukupolvien aikana elävät kansalaiset voivat ilmaista ja toteuttaa oikeudenmukaisuuskäsitystään.⁶³ Yhteisestä lainsäädäntöperustasta huolimatta arviointimenettelyt ovat keskeneräisiä toimintakäytänteitä, jotka eivät sisällä mitään kaikille kunnille yhteistä lopputulosta. Kuntien toiminta ennen arviointimenettelyiden käynnistymistä ja niiden aikana lopulta ratkaisee, johdattavako arviointimenettelyt kuntien itsenäisyyden vahvistumiseen vai sen päättämiseen.

Abstract in English

THE DEVELOPMENT OF MUNICIPAL INDEPENDENCE IN THE ASSESSMENT PROCEDURE OF MUNICIPALITIES IN A DIFFICULT FINANCIAL SITUATION

The article analyzes the development of municipal independences in the assessment procedures of municipalities in a difficult financial situation. Once the research question and theoretical frame are set, municipalities that have undergone the assessment procedure are allocated into Finland's historically formed state space. The core of the article is formed by an empirical analysis of the functioning of municipalities in this state space during the assessment procedure. The main contribution of the article is to emphasize the importance and readiness of a municipality undergoing the assessment procedure to upgrade its concept of spatial justice in order to strengthen municipal independence and avoid the process of launching a municipal division investigation. To strengthen their independence, it would be important for municipalities to start upgrading ideals of justice even before an assessment procedure is initiated.

Keywords: municipal independence, spatial justice, geography of justice, legal geography, assessment procedure in a municipality

Lähteet

Antila, Anni – Asikainen, Jarmo – Koski Arto, Kriisikuntien kuntaliitokset ja ehdotukset niiden kehittämiseksi. Suomen Kuntaliitto 2015.

Bourbour, Rosaline – Kitzinger, Jenny, Developing Focus Group Research. Politics, theory and Practice. Sage 1999.

62 Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi 2018, 103–105 §.

63 Ks. myös Suomen perustuslaki 1999; Barnett 2017.

- Barnett, Clive, *The Priority of Injustice: locating democracy in critical theory*. University of Georgia Press 2017.
- Blomley, Nicholas, *The territory of property*. *Progress in Human Geography* 40(5) 2016, s. 593–609.
- Braverman, Irus – Blomley, Nicholas – Delaney, David – Kedar, Alexandre, *Expanding the Spaces of Law*, s. 1–29 teoksessa Braverman, Irus – Blomley, Nicholas – Delaney David – Kedar Alexandre (eds.), *The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography*. Stanford 2014.
- Brenner, Neil – Jessop, Bob – Jones, Martin – MacLeod, Gordon, *State/Space: A Reader*. Blackwell 2003.
- Brenner, Neil, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford University Press 2004.
- Freeman, Samuel, Rawls. Second Edition. Routledge 2008.
- Fujita, Masahisa – Krugman, Paul – Venables, Anthony, *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. MIT Press 2000.
- Fujita, Masahisa – Thisse, Jacques-Francois, *Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location, and Regional Growth*. Cambridge University Press 2002.
- Haapala, Pertti (toim.), *Suomen rakennehistoria. Näkökulmia muutokseen ja jatkuvuuteen (1400–2000)*. Vastapaino 2018.
- Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi 15/2017 vp. Luettu 5.7.2018: <https://www.edilex.fi/he/20170015?>
- Clandinin, D. Jean (toim.), *Handbook of narrative inquiry: mapping a methodology*. Sage 2007.
- Hautala, Sanna – Hakkarainen, Pekka – Kuussaari, Kristiina – Kataja, Kati – Kailanto, Sanna, *Väkivalta osana huume kuvioita*. *Oikeus* 2/2018, s. 12–28.
- Harvey, David, *Social Justice and the City*. Edward Arnold 1973.
- Harvey, David, *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Blackwell 1996.
- Hopkins, Peter, *Thinking critically and creatively about focus groups*. *Arae* 39(4) 2007, s. 528–535.
- Hyyryläinen, Esa – Karhu, Mikko – Luoto, Ilkka, *Tulevaisuuden kunta kehittyi organisaatioparadoksien ristiaallokossa*. *Focus Localis* 46(1) 2018, s. 8–21.
- Karjalainen, Elli, *Väestön ikääntyminen alueellisena ilmiönä Suomessa*. University of Oulu Research Reports 111, 1993.
- Keenan, Sarah, *Subversive Property. Law and the production of spaces of belonging*. Routledge. 2015.
- Keski-Filppula, Jukka, *Spatiaalinen oikeudenmukaisuus filosofis-tieteellisen tulkintakamppailun kohteena*. *Oikeus* 1/2016, s. 29–48.
- Kolbe, Laura, *Aatelisto, porvaristo, meritokratia – eliitit ja oikeudenmukaisuus*, s. 90–101. Teoksessa Häyry, Matti – Takala, Tuija – Ahola-Launonen, Johanna (toim.), *Oikeudenmukaisuuden ongelma*. Gaudeamus 2018.
- Koski, Arto, *Talouden kriisikuntakriteerien tarkastelu ARTTU-kunnissa*. *Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja* 2/2015.
- Krugman, Paul, *Increasing Returns and Economic Geography*. *Journal of Political Economy* 99(3) 1991, s. 483–499.
- Kyösti, Anni – Jäntti, Anni – Airaksinen, Jenni, *Alueiden sekamelska – seutukaupungit ja kaupunkiseudut alueellisina uudistajina*. *Focus Localis* 45(4) 2017, s. 7–24.
- Lammassaari, Timo, *Muutos kuntaorganisaatiossa – tapaustutkimus erään kunnan teknisestä toimialasta*. *Acta Universitatis Lappeenrantaensis* 574, 2014.
- Lavapuro, Juha – Ojanen, Tuomas – Rautiainen, Pauli – Valtonen, Virve, *Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa*. *Kunnallisalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu* 97/2016.
- Lefebvre, Henri, *The Production of Space*. Transl. Donald Nicholson-Smith. Blackwell 1991.

- Letta-Vanamo, Pia, Oikeudenmukaisuus ja lainoppi, s. 273–285. Teoksessa Häyry, Matti – Takala, Tuija – Ahola-Launonen, Johanna (toim.), Oikeudenmukaisuuden ongelma. Gaudeamus 2018.
- Linna, Anna, “Se on niin väärin!” Kokemus johtamisen oikeudenmukaisuudesta ja sen muuttaminen kuntaorganisaatiossa. Turun kauppakorkeakoulu Sarja A-7, 2008.
- MacIntyre, Alasdair, *Whose Justice? Which Rationality?* Second edition. Duckworth 2001.
- Mannheim, Karl, *Essays on the sociology of knowledge*. Routledge & Kegan Paul 1952.
- Meinander, Henrik, *Nationalstaten. Finlands svenskhet 1922–2015*. Svenska litteratursällskapet i Finland 2016.
- Moisio, Sami, *Valtio, alue, politiikka*. Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään. Vastapaino 2012.
- Nozick, Robert, *Anarchy, State, and Utopia*. Basic Books 1974.
- Paasi, Anssi, *Deconstructing regions: notes on the scales of spatial life*. *Environment and Planning A* 23(2) 1991, s. 239–256.
- Paasi, Anssi, *Territories, boundaries and consciousness: the changing geographies of the Finnish–Russian border*. John Wiley & Sons 1996.
- Philippopoulos-Mihalopoulos, Andreas, *Law’s Spatial Turn: Geography, Justice and a Certain Fear of Space*. *Law, Culture and the Humanities* 7(2), 2010, s. 187–202.
- Philippopoulos-Mihalopoulos, Andreas, *Spatial Justice: Body, Landscape, Atmosphere*. Routledge 2015.
- Pilcher, Jane, *Mannheim’s sociology of generations: an undervalued legacy*. *The British Journal of Sociology* 45(3) 1994, s. 481–495.
- Pirie, Gordon, *On spatial justice*. *Environment and Planning A* 15(4) 1983, s. 465–473.
- Rannila, Päivi, *Relationality of the Law: On the Legal Collisions in the Finnish Planning and Land Use Practices*. *Journal of Planning Education and Research*, online first June 2018.
- Raustiala, Kal, *The Geography of Justice*. *Fordham Law Review* 73(6) 2005, s. 101–155.
- Rawls, John, *A Theory of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press 1971.
- Rawls, John, *Political Liberalism: Expanded Edition*. Columbia University Press 2005.
- Reed, Maureen – George, Colleen, *Where in the world is environmental justice?* *Progress in Human Geography* 35(6) 2011, s. 835–842.
- Sandberg, Anders – Sandberg, Tor (toim.), *Climate Change – Who’s Carrying the Burden? The chilly climates of the global environmental dilemma*. *Our School / Our Selves* 2010.
- Scott, James, *Seeing Like a State, How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press 1998.
- Smith, David, *Geography and Social Justice*. Blackwell 1994.
- Smith, Neil, *Uneven Development: Nature, Capital and the Production of Space*. Second edition. Blackwell 1990.
- Stewart, David – Shamdasani, Prem, *Focus Groups. Theory and Practice*. Sage 2015.
- Soja, Edward, *Seeking spatial justice*. University of Minnesota Press 2010.
- Tervo, Hannu, *Uuden aluetalousteorian avaamia näkökulmia aluekehitykseen*. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1/2000, s. 6–10.
- Tervo, Hannu, *Cities, hinterlands and agglomeration shadows: spatial developments in Finland during 1880–2004*. *Explorations in Economic History* 47(4) (2010), s. 476–486.
- Tervo, Hannu – Helminen, Ville – Rehunen, Antti – Tohmo, Timo, *Onko urbanisaatio maaseudun turma? Kaupunkien väestönkasvun vaikutukset erityyppisen maaseudun väestökehitykseen Suomessa ajanjaksolla 1990–2015*. *Yhteiskuntapolitiikka* 83(3) 2018, s. 258–271.
- Valtioneuvoston yleisistunto 26.5.2016: Luettu 5.7.2018: <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/istunto?sessionId=0b00908f804ba01c>

- Valtiovarainministeriön tiedote, Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelyn edellytyksiä tarkennetaan, 5.12.2018, https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/erityisen-vaikeassa-taloudellisessa-asemassa-olevan-kunnan-arviointimenettelyn-edellytyksia-tarkennetaan; <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190175>.
- Vandegrift, Darcie, 'We don't have any limits': Russian young adult life narratives through a social generations lens. *Journal of Youth Studies* 19(2) 2016, s. 221–236.
- Virtanen, Matti, Fennomanian perilliset. Poliittiset traditiot ja sukupolvien dynamiikka. *Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Toimituksia* 831, 2001.

KIRKON VIRANHALTIJAN TYÖTAISTELU-OIKEUDEN RAJOITTAMINEN PERUSOIKEUSNÄKÖKULMASTA

Tiivistelmä: Suomen evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijoiden työtaisteluoikeutta rajoittaa kirkon virkaehtosopimuslain säännös (12.3 §), jonka mukaan hengelliset tehtävät on suoritettava myös työtaistelun aikana. Työtaistelun aikainen työvelvollisuus kattaa suurimman osan kirkon 6 000 hengellisen työn viranhaltijan työstä ja siten käytännössä estää työtaistelun käyttämisen virkaehtosopimusneuvottelujen tukena.

Artikkelissa tarkastellaan säännöksen perustuslainmukaisuutta perustuslakivaliokunnan määrittämien perustuslainmukaisuuskriteerien valossa sekä säännöksen suhdetta perustuslain 106 §:n etusijasäännökseen. Työtaisteluoikeutta käsitellään perustuslain lisäksi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta. Säännös ei nykyisellään täytä perustuslainmukaisuuden kriteerejä, koska kirkon viranhaltijan työtaisteluoikeuden rajoitus ei ole kokonaisuudessaan säädetty lain tasolla, ja koska rajoituskeino ei ole oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Työtaisteluoikeuden käyttämisen estävänä säännöksellä on mahdollisuus tulla sivuutetuksi perustuslain etusijasäännöstä sovellettaessa.

Asiasanat: kirkko, viranhaltija, työtaisteluoikeus, perustuslainmukaisuus, työoikeus



I. Johdanto¹

Vuonna 2018 Suomessa järjestettiin 166 työtaistelua, joihin osallistui yhteensä 282 000 työntekijää. Työtaisteluista puolessa syynä oli alan työehtosopimus, mutta vain 14 % edellä mainitusta työntekijämäärästä osallistui juuri työehtosopimukseen liittyviin työtaisteluihin.² Vuosi 2018 oli Suomen työtaisteluhistorian kannalta merkittävä myös siksi, että ensimmäistä kertaa jopa yliopiston professorit ryhtyivät lakkoon.³

Yliopistojen opetushenkilökunnan ohella myös Suomen evankelis-luterilaisen kirkon hengellisen työn viranhaltijoiden – pappien, kanttorien, diakonien, nuorisotyönohjaajien ja varhaiskasvatuksen ohjaajien – työtaisteluherkkyys on historiallisesti ollut erittäin alhainen. Lakon uhka papiston keskuudessa on viimeksi ollut vuonna 1981.⁴ Kuitenkin kirkon hengellisen työn viranhaltijoita edustava akavalainen Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO on ilmoittanut aloittavansa vuoden 2020 neuvottelukierrosta tukevat työtaistelun valmistelut myös kirkon sektorin osalta.⁵ On siis mahdollista, että tulevaisuudessa myös kirkon hengellisen työn viranhaltijat ryhtyvät työtaisteluun etujensa puolustamiseksi.

1 Kirjoittaja työskentelee kirkollisen viranhaltijayhdistyksen toiminnanjohtajana.

2 SVT: Työtaistelutilasto 2018.

3 Talouselämä 28.2.2018.

4 Laine 2019.

5 HS 19.11.2018.

Kirkossa käytäviä työtaisteluja rajoittamassa näyttäisi kuitenkin olevan kirkon viranhaltijoiden työtaisteluoikeutta koskeva erityisrajoitus. Kirkon virkaehtosopimuksista annetun lain (968/1975, KirVESL) 12.3 § mukaan kirkon viranhaltijan on näet suoritettava kirkkolain (635/1964, EKL) 4–13 luvuissa tarkoitetut hänelle kuuluvat tehtävät myös työtaistelun aikana. Näitä hengellisen työn tehtäviä ovat yhteinen ja yksityinen jumalanpalvelus (luku 4), pyhä kaste (luku 5), kristillinen kasvatusta ja opetus (luku 6), kirkon yhteyteen ottaminen eräissä tapauksissa (luku 7), Herran pyhä ehtoollinen (luku 8), avioliittoon vihkiminen (luku 9), haudan siunaaminen (luku 10), yksityinen sielunhoito ja rippi (luku 11), kirkkokuri (luku 12) ja diakoniatyö (luku 13). KirVESL:n eduskuntakäsittelyssä esitettiin arvio, että nämä tehtävät muodostavat 80 prosenttia mainittujen viranhaltijoiden työmäärästä.⁶ Näin ollen rajauksen on tavanomaisesti katsottu estävän kirkon hengellisen työn viranhaltijoiden ryhtymisen tehokkaaseen työtaisteluun.⁷

Käsittelen tässä artikkelissani KirVESL 12.3 §:ssä säädettyä evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijan työtaisteluoikeutta koskevan erityisrajoituksen perustuslainmukaisuutta. Suomen perustuslain (731/1999, PL) 13 §:ssä säädettyyn yhdistymisvapauteen on katsottu kuuluvaksi sekä ammatillinen järjestäytyminen ja työehtojen kollektiivinen neuvottelu-oikeus että oikeus ryhtyä työtaisteluun neuvottelutoiminnan tukemiseksi. Suomen oikeuskäytännössä perustuslain takaama oikeus työtaisteluun on verraten laaja, sillä sen on katsottu antavan oikeuden myös poliittisiin työtaisteluihin ja myötätunto- eli tukilakkoihin.⁸

Virkasuhteiden osalta perustuslaissa säädettyä yhdistymisvapautta on työtaistelujen osalta yleisesti rajoitettu. Suurten julkisten työnantajasektorien virkaehtosopimuslaeissa (kunnallinen virkaehtosopimuslaki 669/1970, KVESL; valtion virkaehtosopimuslaki 664/1970, VVESL; KirVESL) on 8 §:ssä saman sisältöinen niin sanottu pysyvä työrauhavelvollisuus. Voimassa olevaan virkasuhteeseen kohdistuvalla työtaistelulla saa vaikuttaa ainoastaan virkaehtosopimuksella sovittaviin asioihin, ja silloinkin ainoat sallitut työtaistelukeinot ovat lakko ja työsulku.⁹ Lakolla ja työsululla tarkoitetaan KirVESL 8.2 §:ssä määritetyn tavoin mukaan työnantajan tai viranhaltijayhdistyksen toimeenpanemaa, seurakuntatyönantajaan kohdistuvaa työnseisausta, jonka tarkoituksena on vastapuolen painostaminen työriidassa keskeyttämällä työnseisauksen piiriin kuuluvien viranhaltijoiden kaikkien virkatehtävien suorittaminen laissa jäljempänä säädettyin rajoituksin.

Virkaehtosopimuslaeissa on myös säännökset suojelutyön teettämisestä. Suojelutyöllä tarkoitetaan ”työtä, jonka suorittaminen työtaistelua toimeenpantaessa on välttämätöntä kansalaisten hengen tai terveyden vaarantumisen ehkäisemiseksi taikka sellaisen omaisuuden suojelemiseksi, joka työtaistelun johdosta erityisesti vaarantuu” (KirVESL 12.2 §, KVESL 12.2 §, VVESL 11.2 §). Työtaistelun aikana suojelutyövelvoite on työtaistelun piiriin kuuluttomalla viranhaltijalla, mutta myös työtaistelun alainen viranhaltija saa niin halutessaan osallistua suojelutyön tekemiseen.¹⁰

6 LtVM 15/1974 vp, s. 4.

7 Laine 2019.

8 Lamminen 2011, s. 15ss, 59.

9 Saloheimo 2012, s. 182. Mainittujen virkaehtosopimuslakien lisäksi vastaava pysyvä työrauhavelvollisuus on säädetty eduskunnan ja tasavallan presidentin kanslian virkamiehille (laki eduskunnan virkamiehistä 50 §, laki tasavallan presidentin kansliasta 50 §).

10 Saloheimo 2012, s. 226–227.

Kirkon virkaehtosopimuslain 12.3 §:n säännös poikkeaa muiden virkaehtosopimuslakien vastaavista säännöksistä. Sen mukaan viranhaltijan on suoritettava EKL 4–13 luvuissa tarkoitettujen hänelle kuuluvien työtehtävien lisäksi myös työtaistelun aikana. EKL on kumottu nykyisin voimassa olevalla kirkkolaille (1054/1993, KL), mutta KirVESL 12.3 §:ää koskevaa siirtymäsäännöstä ei ole annettu.¹¹

Hallituksen esityksessä (HE 161/1974 vp) KirVESL 12.3 §:ää luonnehditaan viranhaltijan velvollisuudeksi tehdä EKL 4–13 luvuissa määrätyt tehtävät myös lakon aikana.¹² Säännös ei kuitenkaan rajoitu vain lakkoon vaan on kirjoitettu yleisempään muotoon (”työtaistelun piiriin kuuluvan viranhaltijan”). Lain sanamuodon mukainen tulkinta viittaa näin ollen lakon lisäksi myös muihin työtaistelun muotoihin, kuten 8 §:ssä kiellettyihin hidastelulakkoihin tai ylityökieltoihin, samoin kuin työnantajan järjestämiin työtaisteluihin, kuten työsulkuihin.

KirVESL 12.1 § perusteella viranhaltija on vapautettu virkavelvollisuuksistaan ainoastaan sallitun työtaistelun alaisten tehtävien osalta. KirVESL 8 §:ssä kielletyn työtaistelun aikana viranhaltijalla on siten normaali velvollisuus virkatehtäviensä suorittamiseen.¹³ Vastaavalla tavalla kuin KVESL 12 § ja VVESL 11 §, myös KirVESL 12 § käsittelee työvelvollisuutta sallitun työtaistelun aikana. KirVESL 12.3 §:n työvelvoite on siten poikkeus 12.1 §:ssä säädettyyn vapautukseen sallitun työtaistelun aikaisista virkatehtävistä.

Työnantajan ryhtyessä työtaisteluun KirVESL 12.3 § näyttää johtavan oikeudellisesti erikoiseen tilanteeseen: kun KirVESL 18 §:n mukaan palkkaetuja ei virka-asuntoa lukuun ottamatta suoriteta työsulun piiriin kuuluvalla viranhaltijalle lainkaan, on mahdollista päätyä tilanteeseen, jossa työnantaja toimeenpanee työsulun ja keskeyttää palkanmaksun, mutta viranhaltijalla on edelleen 12.3 §:n perusteella velvollisuus suorittaa virkatehtävänsä. Tällaisen tulkinnan mahdollisuus saa aikaan ilmeisen tarpeen selvittää säännöksen perustuslainmukaisuutta.

Tutkimustehtävä on seuraava: etsin artikkelissa vastausta siihen, onko KirVESL 12.3 §:n mukainen rajoitus perustuslain, EU-oikeuden ja Suomea sitovien kansainvälisten valtiosopimusten mukainen. Artikkelini pyrkii vastaamaan kysymykseen siitä, voidaanko viranhaltijan työtaisteluoikeutta rajoittaa niin laajasti kuin KirVESL lähtökohtaisesti näyttää rajoittavan. Artikkelin tuloksia voidaan hyödyntää työtaistelua koskevan lainsäädännön kehittämisessä sellaiseksi, että se täyttää perustuslain, EU-oikeuden sekä Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten asettamat edellytykset.

Lähteinä käytän kirkon virkaehtosopimuslain valmisteluaineistoja, työtaisteluoikeutta ja yhdistymisvapautta käsitteleviä kansainvälisiä sopimuksia, perustuslakivaliokunnan lausuntoja sekä eräitä EIT:n ja työtuomioistuimen ratkaisuja työtaisteluoikeuden käyttämisestä. Oikeuskäytäntöä tästä nimenomaisesta säännöksestä ei ole.

Aluksi taustoitan kirkon virkaehtosopimuslain ja tutkittavan säännöksen valmisteluhistoriaa. Sen jälkeen luon katsauksen työtaisteluoikeuden sisältöön perustuslain ja Suomea

11 Asiallisesti sama sisältö on nykyisin kirkkojärjestyksen (1055/1993, KJ) 2–4 luvuissa. Esitys uudeksi kirkkolainaksi (HE 19/2019 vp) on paraikaa käsitellyssä eduskunnassa, ja uusi laki sekä sen nojalla kirkolliskokouksen keuhällä 2018 hyväksymä uusi kirkkojärjestys on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2020. KirVESL 12.3 §:ssä olevaan viittaukseen EKL 4–13 lukuun eivät uudetkaan säädökset kuitenkaan puutu.

12 HE 161/1974 vp, s. 1.

13 Saloheimo 2012, s. 226.

sitovien kansainvälisten sopimusten valossa, sekä hahmotan työtaisteluoikeuden rajoittamisperusteita. Tämän pohjalta tarkastelen, miten rajoitusperusteet toteutuvat KirVESL 12.3 §:n tapauksessa. Lopuksi tarkastelen säännöksen suhdetta perustuslain etusijaa koskevaan säännökseen (PL 106 §).

2. Kirkon virkaehtosopimuslain valmistelu

Kirkon virkaehtosopimuslain säätäminen oli viimeinen vaihe prosessissa, jossa sopimusjärjestelmä otettiin käyttöön yhteiskunnan eri työmarkkinasektoreilla. Yksityisiä aloja koskeva ensimmäinen työehtosopimuslaki säädettiin vuonna 1924, valtion virkaehtosopimuslaki ja kunnallinen virkaehtosopimuslaki puolestaan vuonna 1970.

Kirkon virkaehtosopimuslain valmistelu tapahtui kirkkohallituksen asettamassa virkaehtosopimustoimikunnassa vuoden 1972 aikana. Toimikunnassa oli kirkkohallituksen nimeämien jäsenten lisäksi Akavan, KTV:n ja TVK-V:n edustajat. Toimikunta jätti kuntien ja valtion vastaaviin järjestelmiin pohjautuvan mietintönsä kirkkohallitukselle 9.10.1972. Valtion ja kuntien virkaehtosopimuslakeja mukailleen toimikunta esitti, että muut voimassaolevaan palvelussuhteeseen kohdistuvat työtaistelukeinot kuin lakko ja työsulku olisivat kiellettyjä. Sallittuja työtaistelukeinoja olisivat lisäksi hakukielto ja saarto, jotka eivät kohdistu voimassa olevaan palvelussuhteeseen.¹⁴

Valtion ja kuntien virkaehtosopimuslaeista poiketen mietinnössä ehdotettiin jätettäväksi kirkon virkaehtosopimuslaista pois virkariitalautakuntaa koskevat säännökset, koska säännöksillä katsottiin olevan vähäinen merkitys kirkon hallinnossa. Virkaehtotoimikunta piti työtaistelutoimenpiteiden käyttämistä hengellisen työn viranhaltijoiden puolelta ”tuskin kyseen tulevana” ja katsoi, että ”toisia viranhaltijoita ajatellen” työtaistelun mahdollisuus oli kuitenkin otettava lakiin. Papinviran ”erikoisluonteen” takia lakiehdotuksen 12 §:ään liitettiin silti erityissäännös, jonka mukaan työtaistelun piiriin kuuluvan papin olisi suoritettava EKL ”68 §:ssä tarkoitetut käynnit sairaan luona sekä huolehdittava sielunhoidollisista keskusteluista ja ripistä, milloin joku on sitä varten tullut papin luo”.¹⁵

Kirkkohallitus teki keväällä 1973 virkatoimikunnan valmistelemaan ehdotukseen eräitä muutoksia, muun ohessa viranhaltijan työtaisteluoikeutta koskevaan rajaukseen (12.3 §). Kirkkohallitus ei pitänyt toimikunnan muotoilemaa rajausta ”riittävänä” vaan katsoi, että aineellisten palkkaetujen vaatiminen seurakuntalaisen hengellisestä palvelemisesta luopumalla olisi ”luonnotonta”. Tämän vuoksi papin tulisi työtaistelunkin aikana suorittaa EKL 4–11 luvuissa määritellyt tehtävät. Työtaisteluoikeuden rajauksen ulkopuolelle olisivat näin ollen jääneet ”toiminta kirkkoherranvirastoissa sekä hallinnolliset tehtävät”.¹⁶

Virkaehtosopimusjärjestelmää koskevan esityksen käsittely aloitettiin kirkolliskokouksessa 2.10.1973.¹⁷ Esitystä käsitelty I palkkavaliokunta muutti perustelematta lakiesitystä siten, että työtaisteluoikeuden rajaus koskisi myös ”lehtoreita, kanttori-urkureita, diakonissoja, diakoneja ja nuorisotyönohjaajia”. Rajaus kirjoitettiin sittemmin lopullisesti hyväksytyyn muo-

14 KKHE 10/1973, s. 4.

15 KKHE 10/1973, s. 6.

16 KKHE 10/1973, s. 25–26.

17 KK pk. 2.10.1973, s. 18, 29.

toon seuraavasti: ”Viranhaltijan on kuitenkin suoritettava kirkkolain 4–13 luvuissa tarkoitettut hänelle kuuluvat tehtävät”. Työtaisteluoikeuden rajaus laajeni näin kaikkiin viranhaltijoihin ja tehtävien osalta lisäksi kirkkokuriin ja diakoniatyöhön.¹⁸

Hallitus esitti eduskunnalle kirkolliskokouksen ehdottaman työtaisteluoikeuden rajauksen hyväksymistä sellaisenaan. Perustelut kirkon työn erityisluonteesta oli otettu suoraan kirkkohallituksen esityksestä.¹⁹ Myöskään laki- ja talousvaliokunta ei mietinnössään puuttunut työtaisteluoikeuden rajauksen perusteluihin. Valiokunnan mietintöön jätettiin kaksi vastalauseita, jotka käsittelivät nimenomaisesti 12.3 §:ää: toisessa ehdotettiin työtaisteluoikeuden rajauksen kohdistamista vain papistoon, toisessa rajauksen jättämistä pois kokonaan.²⁰ Eduskunta hyväksyi kirkon virkaehtosopimuslain valiokunnan mietinnön mukaisena 3.12.1974 kiireellisenä perustuslain säätämisyjärjestyksessä 5/6 enemmistöllä.²¹ Perusteluksi poikkeuslain hyväksymiseksi esitettiin Suomen hallitusmuodon (94/1919) 6 §:n sekä papiston sääty-erioikeuksien mukainen saavutettujen oikeuksien turva, kun lailla oli tarkoitus mahdollistaa palkan alentaminen myös sellaisten viranhaltijoiden osalta, jotka eivät kuuluisi virkaehtosopimuksen tehneeseen järjestöön.²² Laki tuli voimaan 1.1.1975.

3. Työtaisteluoikeus perus- ja ihmisoikeutena

Suomessa vuonna 1995 toteutettu perusoikeusuudistus on muuttanut lain tulkinnan paradigmaa: perus- ja ihmisoikeusnäkökulma tulee ottaa huomioon kaikessa lain soveltamisessa. Yhtäältä perusoikeudet takaavat jokaiselle Suomessa vähintään ne oikeudet, joihin Suomi on sitoutunut kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja toisaalta kansainväliset sopimukset määrittävät kansallisten perusoikeuksien sisältöä.

Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmissä työtaisteluoikeus jäsennetään kuuluvaksi osaksi yhdistymisvapautta.²³ Yhdistymisvapautta koskeva keskeinen perusoikeussäännös on meillä PL 13.2 §:ssä. Työtaisteluoikeutta – tai oikeammin työtaisteluvapautta – voidaan tarkastella kuitenkin myös henkilökohtaisen vapauden ja itsemääräämisoikeuden näkökulmasta. Perimältään työtaisteluoikeus – oikeastaan työtaisteluvapaus – on myös nähtävissä PL 7 §:ssä säädetyn henkilökohtaisen vapauden ja itsemääräämisoikeuden ilmenemismuotona.²⁴ Henkilökohtaiseen vapauteen kuuluu niin ikään myös sopimisoikeus, esimerkiksi työehtoja koskevista asioista.

Työtaisteluoikeutta koskeva kansallinen ja kansainvälinen oikeus ovat osittain päällekkäisiä; työtaisteluoikeutta koskevia säännöksiä on sekä Suomen perustuslaissa että useissa Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa. Työtaisteluoikeus (lakko-oikeus) osana yhdistymisvapautta mainitaan kuitenkin nimenomaisesti vain osassa niistä.

Ensiksikin kansainvälisessä oikeudessa työtaisteluoikeus on johdettu Kansainvälisen työjärjestön (ILO) eräistä ammatillista järjestäytymistä koskevista yleissopimuksista. Amma-

18 KK I palkkavlk. mietintö n:o 10/1973, s. 231, 235.

19 HE 161/1974 vp, s. 1.

20 LtVM 15/1974 vp, s. 2–4.

21 Edk pk. 3.12.1974, s. 4824–4826.

22 HE 161/1974 vp, s. 1.

23 Hölttä 2012, s. 149.

24 Hölttä 2012, s. 157.

tillista järjestäytymisvapautta käsitellään ILO:n yleissopimuksissa nro 87 (SopS 45/1949), nro 98 (SopS 32/1951) ja julkisen sektorin työntekijöiden osalta myös sopimuksessa nro 151 (SopS 15/1981). Vaikka työtaisteluoikeutta ei nimenomaisesti näissä sopimuksissa mainitaakaan, näiden sopimusten noudattamista valvovan asiantuntijakomitean käytännössä on katsottu oikeuden johtuvan suoraan ammatillisesta järjestäytymisvapaudesta.²⁵ TSS-sopimuksen (SopS 6/1976) 8 artiklan 1 kohdan d-alakohdan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan ”lakko-oikeuden edellyttäen, että sitä käytetään asianomaisen valtion lainsäädännön mukaisesti”.

Toiseksi yhdistymisvapautta säännellään Euroopan neuvoston hyväksymän Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 11 artiklassa (SopS 63/1999) sekä Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa (SopS 44/1991). EIS:n 11 artiklan 1 kohdan sanamuoto sisältää vain ”oikeuden perustaa ammattiyhdistyksiä ja liittyä niihin etujensa turvaamiseksi”. Tapauksessa Demir ja Baykara v. Turkki (2008) EIT katsoi ammatillisen yhdistymisvapauden sisältävän myös oikeuden solmia työehtosopimuksia. Tapauksessa Enerji Yapı Yol-Sen v. Turkki (2009) EIT puolestaan katsoi, että ammatillinen yhdistymisvapaus sisältää myös oikeuden ryhtyä työtaisteluun kollektiivisopimuksen solmimiseksi. Tapauksen National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (R.T.M.) v. Yhdistynyt kuningaskunta (2014) perusteella EIT täsmensi aiempaa käytäntöään toteamalla myötätuntotyötaisteluiden olevan liitännäinen osa yhdistymisvapautta ja Yhdistyneen kuningaskunnan niitä koskevien rajoitusten olevan 11 artiklan mukaisia.²⁶

Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa säädetään EIS:ää tarkemmin järjestäytymisoikeudesta (5 artikla) sekä kollektiivisesta neuvottelu-oikeudesta (6 artikla). Osana kollektiivista neuvottelu-oikeutta sopimusosapuolet ovat turvatakseen oikeuden työehtosopimusten tekemiseen sitoutuneet tunnustamaan ”työntekijöiden ja työnantajien oikeuden ryhtyä yhteistoimiin, kuten lakkoon, eturistiriitojen sattuessa, edellyttäen ettei voimassa olevista työehtosopimusten velvoitteista muuta seuraa” (6 artikla 4 kohta).

Kolmanneksi Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (C 336/391) on säädetty yhdistymisvapaudesta yleisesti (12 artikla) sekä erityisesti neuvottelu- ja työtaisteluoikeudesta (28 artikla). Mainitun 28 artiklan mukaan ”työntekijöillä ja työnantajilla tai näiden järjestöillä on yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti oikeus asianmukaisilla tasoilla neuvotella ja tehdä työ- ja virkaehtosopimuksia sekä oikeus ryhtyä eturistiriitatilanteissa etujensa puolustamiseksi yhteistoimiin, lakko mukaan lukien”.

Neljänneksi yhdistymisvapaudesta on säädetty Suomen perustuslain (731/1999) 13 §:ssä. PL 13.2 §:n mukaan ”ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi on turvattu”. Tarkempia säännöksiä yhdistymisvapauden käyttämisestä voidaan antaa lailla (PL 13.3 §). Kansainvälisten sopimusten pohjalta on katsottu, että työtaisteluoikeus kuuluu vähintäänkin liitännäisenä osana yhdistymisvapauteen.²⁷ Myös perustus-

25 Bruun ym. 2011, s. 22–23, 35–36.

26 Näistä tapauksista ja EIT:n ratkaisukäytännön kehittämisestä ks. Lamminen 2014, s. 856–864.

27 Hölttä 2012, s. 149–153. Toisenlaisiakin arvioita mm. siitä, näkeekö EIT työtaisteluoikeuden yhdistymisvapauteen olennaisesti kuuluvana oikeutena, on esitetty. Ks. esim. Lamminen 2014, s. 859–864. Suomessa työtaisteluoikeuden kuulumisesta PL 13 §:ssä säädettyyn yhdistymisvapauteen ei sen sijaan ole epäselvyyttä. Lamminen 2011, s. 57s.

lakivaliokunta on katsonut työtaisteluoikeuden liittyvän ammatilliseen yhdistymisvapauteen.²⁸ Valtion velvollisuus on turvata tämän oikeuden käyttämistä.²⁹

Työtaisteluoikeus ei kuitenkaan ole siinä määrin ehdoton, etteikö valtio voisi asettaa sen käyttämiselle rajoituksia.³⁰ Ihmisoikeuksien yleisinä rajoitusperusteina pidetään 1) lakiperusteista sääntelyä, 2) hyväksyttävää päämäärää sekä 3) rajoituksen välttämättömyyttä demokraattisessa yhteiskunnassa hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Lisäksi rajoituksen tulee olla laissa määritelty täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.³¹ Yhdistymisvapauden tapauksessa oikeutettuja päämääriä yhdistymisvapauden puuttumiseen ovat muun ohessa kansallinen ja yleinen turvallisuus, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estäminen, terveyden tai moraalin suojeleminen sekä muiden henkilöiden vapauksien ja oikeuksien turvaaminen. Yhdistymisvapauden rajoituksia voidaan pitää välttämättöminä vain silloin, kun pakottava syy turvata muiden oikeudet ja vapaudet on olemassa.³²

Rajoitusten välttämättömyyden arvioinnissa on kyse siitä, millaiset rajat valtion harkintamarginaalilla voi olla.³³ Pellonpää ym. ovat todenneet, että alun perin on riittänyt, että EIS:een sitoutunut valtio on osoittanut sillä olleen aihetta uskoa rajoitusten välttämättömyyteen. Sittemmin kehitys on heidän mukaansa ollut sen suuntainen, että EIT on itsenäisesti tutkinut, ovatko rajoitukset välttämättömiä vaiko eivät – joskin viime vuosina valtioiden harkintamarginaalin voidaan katsoa kasvaneen.³⁴ Lamminen on arvioinut EIT:n ratkaisukäytännön pohjalta yhdistymisvapautta koskevaa valtioiden harkintamarginaalia neliportaisesti: Ammatillisen yhdistymisvapauden suhteen marginaali on suppein. Jonkin verran enemmän harkintamarginaalia on kollektiivisen neuvotteluoikeuden osalta. Työtaisteluoikeuden osalta harkintamarginaalia on enemmänkin; asiantuntijoiden suhteen on erimielisyyttä siitä, katsooko EIT työtaisteluoikeuden kuuluvan olennaisena osana EIS 11 artiklan alaan. Laajin harkintamarginaali on Lammisen mukaan myötätuntotyötaisteluiden osalta – ne on mahdollista kieltää kansallisessa lainsäädännössä.³⁵

Perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään 25/1994 määritellyt seitsemän kriteeriä, joiden tulee täytyä, jotta perusoikeutta voidaan rajoittaa: 1) perusoikeuksien rajoituksista tulee säätää lailla, 2) rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, 3) rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä, 4) tavallisella lailla säädettyä rajoitusta ei voida ulottaa perusoikeuden ytimeen, 5) rajoitusten on oltava välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (suhteellisuusvaatimus), 6) perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä ja 7) rajoitukset eivät voi olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Lainsäätäjälle on perustuslaissa eräiden säännösten kohdalla annettu valtuutus perusoikeuden rajoittamiseen mutta samalla myös asetettu lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia lisäkriteerejä. Näitä kutsutaan lakivarauksiksi.³⁶ Yhdistymisvapautta koskevaa lakivarausta ei PL 13

28 PeVL 15/2007, s. 3.

29 Hölttä 2012, s. 151.

30 Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 1108s.

31 Pellonpää ym. 2018, s. 349–357.

32 Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 1099–1101.

33 Ks. esim. Lamminen 2014, s. 848–849.

34 Pellonpää ym. 2018, s. 357–358.

35 Lamminen 2014, s. 865–868.

36 PeVM 25/1994 vp, s. 5.

§:ssä ole, mutta PL 13.3 §:ssä on yhdistymisvapautta koskeva sääntelyvaraus.³⁷ Lakivaruksen puuttuminen ei kuitenkaan *Viljasen* mukaan estä perusoikeuden rajoittamista yleisten rajoitusedellytysten täyttyessä.³⁸

Oman kysymyksensä työtaisteluoikeuden rajoittamisessa muodostavat julkisen sektorin työntekijät (Suomessa viranhaltijat). EIS 11 artiklan 2 momentin mukaan asevoimien, poliisien ja valtionhallinnon työntekijöiden työtaisteluoikeudelle voidaan asettaa erityisiä rajoituksia. Tapauksissa EIT *Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkki* (2009) sekä TT 2017:161 oli kyse siitä, miten julkisen sektorin työntekijän työtaisteluoikeutta on mahdollista rajoittaa. EIT:n ratkaisun perusteella julkisen sektorin työntekijöilläkin on lähtökohtaisesti oikeus ryhtyä työtaisteluun etujensa ajamiseksi, ja tätä oikeutta on mahdollista rajoittaa vain tarkasti rajatun ryhmän osalta hyväksyttävästä syystä. Tapauksessa 2017:11 työtuomioistuin otti EIT:n mainitun ratkaisun osaksi suomalaista oikeuskäytäntöä todetessaan, että ”Palkansaajajärjestö Pardia ry:n jäsenten toimenpiteet ovat siten olleet valtion virkaehtosopimuslain 8 §:n nojalla kiellettyjä sillä osin kuin kanteessa tarkoitettuun lakkoon on osallistunut valtion virkamiehiä, jotka käyttävät julkista valtaa”.

Julkisen sektorin viranhaltijoiden työtaisteluoikeuden rajoittamista on tarkasteltu myös eräissä perustuslakivaliokunnan viimeaikaisissa lausunnoissa. Laaja ja yksilöimätön lakko-oikeuden määrittely – jollaiseksi perustuslakivaliokunta tulkitse eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003 alkup.) 54 §:ssä säännellyn eduskunnan keskuskanslian, valiokuntasihteeristön ja hallinto-osaston virkamiestä koskevan ehdottoman kiellon ryhtyä työtaisteluun – voisi valiokunnan mukaan olla ongelmallinen perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamiselle asetettujen vaatimusten kannalta.³⁹ Asianomaista kieltä säädettyä perustuslakivaliokunta oli katsonut työtaisteluun ryhtymistä koskevan kiellon kohdistuvan vain niin pieneen joukkoon, ettei rajoitus ollut suhteellisuusperiaatteen vastainen, vaikka valiokunta katsoikin, että työtaistelujen rajaamiseen lailla on suhtauduttava pidättäytyvästi.⁴⁰ Erityisen painavia ja siten hyväksyttäviä syitä työtaisteluoikeuden rajoittamiselle voivat valiokunnan mukaan olla esimerkiksi potilaan hengen turvaaminen ja pysyvän vammautumisen estäminen, joiden osalta on ollut mahdollista asettaa työvelvoite työtaistelun piiriin kuuluvalla potilastyöntekijälle. Työvelvoite tulee kuitenkin olla ajallisesti rajattu, eikä laki voi mahdollistaa toistuvaa ja jatkuvaa puuttumista työtaisteluoikeuteen.⁴¹

Suomi on viimeksi vuonna 2006 saanut Euroopan sosiaaliselta komitealta (ESOK) huomautuksen siitä, että julkisen sektorin viranhaltijoiden oikeus ryhtyä työtaisteluun on Euroopan sosiaalisen peruskirjan 6 artiklan 4 kohdan valossa liian rajoitettu. Työtaisteluoikeutta ei ESOK:n mukaan saisi rajoittaa koskemaan vain asioita, joista voidaan sopia virkaehtosopimuksella, vaan työtaistelu tulisi olla sallittu kaikissa työnantajan ja viranhaltijan välisissä kysymyksissä.⁴² Aiemmin ESOK oli todennut, että valtion ja kuntien virkaehtosopimuslakien rajoitus täydellisestä työnseisauksesta ainoana voimassaolevaan palvelussuhteeseen

37 Kyseessä on siis PeVM 25/1994 vp (s. 5–6) mukainen valtuutus, joka Lammisen mukaan antaa oikeuden säätää vapauden käyttämisestä yksityiskohtaisemmin mutta ei rajoittaa sitä. Lamminen 2011, s. 28.

38 Viljanen 2001, s. 53–54.

39 PeVM 6/2015 vp, s. 3.

40 PeVL 12/2003 vp, s. 3.

41 PeVL 15/2007 vp, s. 3–5.

42 European Social Charter, Conclusions 2006, s. 247–249.

seen kohdistuvana viranhaltijan työtaistelukeinona on ristiriidassa ESPK:n 6 artiklan 4 kohdan kanssa.⁴³ Samansisältöinen rajoitus on myös KirVESL 8 §:ssä. ESOK:n huomautuksilla ei tosin ole toistaiseksi ollut merkittävää vaikutusta suomalaisessa oikeuskäytännössä.⁴⁴

4. KirVESL 12.3 §:n perustuslainmukaisuus

Seuraavassa tarkastelen KirVESL 12.3 §:n rajoitusta kirkon viranhaltijan työtaisteluoikeuteen perusoikeuksien yleisten rajoituskriteerien valossa. Rajoituskriteerit ovat 1) laintasoinen sääntely, 2) rajoituksen tarkkarajaisuus ja täsmällisyys, 3) rajoitusperusteiden hyväksyttävyyys, 4) rajoituskeinon välttämättömyys, 5) ulottuvuus perusoikeuden ytimeen, 6) riittävä oikeusturva sekä 7) yhteensopivuus Suomea koskevien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.⁴⁵

Laintasoinen sääntely: Perustuslakivaliokunnan mukaan rajoituksista perusoikeuksiin tulee säätää lailla.⁴⁶ Vastaava edellytys on sekä ESOK:n että EIT:n käytännössä.⁴⁷

Kirkon viranhaltijan työtaisteluoikeutta rajoittava säännös on eduskunnan hyväksymässä laissa (KirVESL 12.3 §). Rajoituksen sisältö ei kuitenkaan käy kokonaisuudessaan ilmi tästä pykälästä, vaan KirVESL 12.3 §:ssä viitataan EKL 4–13 lukuihin. EKL on kumottu nykyisin voimassa olevalla kirkkolailalla (1054/1993), mutta KirVESL 12.3 §:ää koskevaa siirtymäsäännöstä ei ole annettu. Asiallisesti EKL 4–13 lukuihin sisältyvät säännökset on sijoitettu kirkkojärjestyksen (1055/1993, KJ) 2–4 lukuihin. KJ on kirkolliskokouksen kirkkolain nojalla antama säädös. Siirtymäsäännöksen puuttuessa ei kuitenkaan voida suoraan todeta, että viranhaltijan tulisi suorittaa työtaistelun aikana juuri KJ 2–4 luvuissa määritetyt tehtävät, koska KirVESL 12.3 § ei viittaa KJ:n säännöksiin.⁴⁸ Siinäkin tapauksessa että KJ 2–4 tulisi sovellettavaksi EKL 4–13 lukujen sijaan, kirkon viranhaltijan työtaisteluoikeuden rajoituksesta ei olisi kokonaisuudessaan säädetty laissa.

Rajoituksen tarkkarajaisuus ja täsmällisyys: Perusoikeuksien rajoitusten on oltava ”tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista.”⁴⁹ Tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimus liittyy kiinteästi laintasoisen sääntelyn vaatimukseen: Viljasen mukaan ”rajoituksen keskeisen sisällön tulee ilmetä itse laista eikä se saa jäädä alemman asteisen normin antajan tai lain soveltajan harkintaan”.⁵⁰

Laista tulee ilmetä tarkkarajaisesti ja täsmällisesti ainakin se, kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia, mitä valtuuksia käytettäessä saa tehdä ja miten valtuuksia sovellettaessa on meneteltävä.⁵¹ Laissa olevat perusoikeuksien rajoitusvaltuudet on kirjoitettava niin selkeiksi, että niiden perusteella voidaan riittävällä varmuudella ennakoida, miten val-

43 European Social Charter, Conclusions XV-1 2000, s. 201–203.

44 Hyttinen 2012, s. 513–514; Mikkola 2017, osio ”5 Oikeuksien puolustaminen eurooppalaisissa elimissä”.

45 PeVM 25/1994 vp, s. 5.

46 PeVM 25/1994 vp, s. 5.

47 Bruun ym. 2011, s. 18–19.

48 Huomattavaa on, että Kirkon työmarkkinalaitoksen ohjeistuksessa päivästainen tulkinta on esitetty jo pitkään. Ks. KiT verkkosivu, osio Sopimukset, Kirkon sopimusjärjestelmä, Työrauha ja työtaistelu sekä Voipio 2003, s. 179.

49 PeVM 25/1994, s. 5.

50 Viljanen 2001, s. 115.

51 Viljanen 2001, s. 120; Hallberg ym. 2011, luku II.3 ”Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus”.

tuuksia on määrä käyttää.⁵²

KirVESL 12.3 § koskee viranhaltijaa. Viranhaltijalla tarkoitetaan KL 6:2 §:ssä henkilöä, joka on virkasuhteessa seurakuntaan, seurakuntayhtymään, tuomiokapituliin tai kirkkohallitukseen. Viranhaltijana pidetään viran vakinaisen haltijan lisäksi myös viransijaista, avoimen viran toimittajaa sekä tilapäisesti virkasuhteeseen virkaa perustamatta otettua henkilöä (KL 6:1.4 §). Viranhaltijan on KirVESL 12.3 § mukaan suoritettava EKL 4–13 luvuissa tarkoitettut hänelle kuuluvat tehtävät. Virkatehtävät määrää KL 6:26 §:n nojalla viranhaltijan työnantaja. Rajoituksen kohdistumisesta viranhaltijaan ja työnantajan oikeudesta käyttää rajoitusvaltuutta on siten säädetty täsmällisesti laissa. EKL:n tultua kumotuksi KL:lla rajoitusvaltuuden sisältö ei kuitenkaan käy täsmällisesti ja tarkkarajaisesti laista ilmi.

Rajoitusperusteiden hyväksyttävyyys: Rajoituksen on oltava ”painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima”. Rajoitusperusteiden hyväksyttävyyttä on perusteltua tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeuksien kanssa niin, että vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.⁵³ Haasteelliseksi tulkinnan tekee se, ettei hyväksyttävyyksivaatimus ole luonteeltaan arvovapaa vaan arvosidonnainen. Viljasen mukaan hyväksyttävyyksivaatimuksen sisältöä on mahdollista kontrolloida oikeudellisesti tarkastelemalla sitä, onko rajoitus hyväksyttävissä nimenomaan perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta.⁵⁴

Viljasen mukaan peruste on riittävä, jos se ilmenee lain valmisteluaineistosta.⁵⁵ KirVESL 12.3 § ei esitä itselleen perusteita. Hallituksen esityksessä katsotaan, että rajoitus johtuu hengellisen työn viranhaltijoiden tehtävien luonteesta ja kirkon tarkoituksesta. Aineellisten etujen vaatiminen sillä uhalla, että seurakuntalainen ei saisi tarvitsemaansa hengellistä palvelua tai että seurakunnan toiminta lakkaisi, olisi hallituksen esityksen mukaan ”luonnotonta”. Kirkon perustehtävästä johtuu hallituksenkin esityksen mukaan se, että ”Jumalan sanan opettamisesta ja levittämisestä” tulisi huolehtia myös lakon aikana.⁵⁶

Perusoikeusjärjestelmän systematiikan kannalta rajoitusperusteen hyväksyttävyyys voi tulla tarkasteltavaksi kahdesta näkökulmasta: Ensinnäkin kyseessä voi olla painava yhteiskunnallinen tarve.⁵⁷ Painavia yhteiskunnallisia intressejä voivat olla esimerkiksi maanpuolustusvelvollisuus, potilasturvallisuus sekä vakavan rikollisuuden estäminen.⁵⁸ Ylimalkaiset perusteet, kuten ”yleinen järjestys”, eivät ole riittävän täsmällisiä ollakseen hyväksyttäviä.⁵⁹ Tästä näkökulmasta seurakunnan toiminnan lakkaamisesta seuraava ”luonnottomuus” sekä ”Jumalan sanan opettamisesta ja levittämisestä huolehtiminen” eivät ole riittävän täsmällisesti määriteltyjä painavia yhteiskunnallisia intressejä.

Perustuslakivaliokunta on 2000-luvulla tarkastellut hyväksyttävän syyn määrittelyä nimen-

52 Viljanen 2001, s. 122–123.

53 PeVM 25/1994 vp, s. 5.

54 Viljanen 2001, s. 126.

55 Viljanen 2001, s. 135.

56 HE 161/1974 vp, s. 1.

57 Viljanen 2001, s. 125–127, 136ss.

58 Hallberg ym. 2011, luku II.3 ”Rajoitusperusteen hyväksyttävyyksivaatimus”. Ks. potilasturvallisuudesta erit. PeVL 15/2007 vp.

59 Viljanen 2001, s. 187.

omaisesti työtaisteluoikeuden kannalta: Työtaisteluoikeutta katsottiin voitavan rajata eduskunnan keskuskanslian, valiokuntasihteeristön ja hallinto-osaston virkamiehen osalta kieltämällä näiltä työtaisteluoikeus kokonaan. Hyväksyttäväksi syyksi valiokunta katsoi tavoitteen turvata eduskunnan toimintakyky kaikissa olosuhteissa.⁶⁰ Työtaistelu voitiin perustuslakivaliokunnan mukaan kieltää myös korkeimman oikeuden sekä korkeimman hallinto-oikeuden presidentiltä ja jäseniltä, mikäli näiden palvelusuhteiden ehdoista säädettäisiin laissa.⁶¹ Niin ikään potilaan hengen pelastaminen ja pysyvän vammautumisen estäminen katsottiin perustuslakivaliokunnassa yhteiskunnallisesti riittävän painavaksi syyksi puuttua työtaisteluvapauteen.⁶²

Toiseksi hyväksyttävyydessä voi olla kyse jonkin muun perusoikeuden turvaamisesta.⁶³ Hallituksen esityksen perustelujen pohjalta kyseeseen voisi tulla lähinnä uskonnonvapaus (PL 11 §). Uskonnonvapauteen sisältyy oikeus perustaa uskonnollisia yhdyskuntia ja vapaus sekä liittyä että olla liittymättä niihin. Yksilön oikeutena uskonnonvapaus ei kuitenkaan tarkoita uskonnollisten organisaatioiden oikeutta toimia siten, että yksilöiden perusoikeuksia yleisesti rajoitettaisiin.⁶⁴ Uskonnollisten yhdyskuntien työntekijöiden osalta tilanne voi olla toinen. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut mahdolliseksi edellyttää kirkon viranhaltijalta kirkon jäsenyyttä perustuslain 6.2 §:n yhdenvertaisuussäännöksen estämättä.⁶⁵ Uskonnollisen yhteisön autonomiaan katsottiin voivan kuulua myös papin, diakonin ja kanttorin sananvapauden rajoittaminen siten, että viranhaltijan opetuksen tulee vastata kirkon opetusta.⁶⁶

Edellä mainittuihin hyväksyttäviin syihin rinnastettaviksi, kirkon autonomiaan kuuluviksi työtaisteluoikeuden rajoitusperusteiksi voisi kenties katsoa seurakuntalaisen hengellisen hädän, johon olisi mahdollista vastata kirkkohallituksen vuonna 1972 nimeämän virkaehtosopimustoimikunnan ehdottamalla tavalla velvoittaa pappi hoitamaan kirkkolain edellyttämät käynnit sairaan luona sekä rippi ja sielunhoidollinen keskustelu, mutta tuskin tätä laajempaa työtaisteluoikeuden rajausta. KirVESL 12.3 §:n perusteluissa mainittu kirkon toimintaedellytysten turvaaminen kaikissa olosuhteissa ei taas muodostaisi sellaista painavaa yhteiskunnallista syytä, jonka vuoksi kirkon viranhaltijan työtaisteluoikeutta täytyisi rajoittaa kaikkien EKL 4–13 luvuissa mainittujen tehtävien osalta.

Rajoituskeinon välttämättömyys: Perusoikeuksien rajoitusten on oltava ”välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin.”⁶⁷ Suhteellisuusvaatimuksen arviointi perustuu viime kädessä perusoikeuksien takaamien ja perusoikeuksia rajoittavien intressien keskinäiseen punnintaan. Arvioinnissa on yhtäältä otettava huomioon se, onko valittu rajoituskeino ylipäättään tehokas tavoitteen saavuttamiseksi,

60 PeVL 12/2003 vp, s. 3. Eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 54 §:ää työtaisteluoikeuden rajauksesta on sittemmin muutettu lievemmäksi.

61 PeVL 19/2001 vp, s. 2–3. Eduskunta hylkäsi valtion virkamieslakiin esitetyn säännösmuutoksen.

62 PeVL 15/2007 vp, s. 4.

63 Viljanen 2001, s. 125–127, 136ss.

64 Hallberg ym. 2011, III.7.

65 PeVL 51/2001 vp, s. 2.

66 PeVL 22/1997 vp, s. 1–2; PeVL 28/2006 vp, s. 3.

67 PeVM 25/1994 vp, s. 5.

ja toisaalta se, voitaisiinko vastaavaan lopputulokseen päästä vähäisemmälläkin rajoituksella.⁶⁸

KirVESL 12.3 § rajoituksen sisältö on, että kirkon viranhaltijan on suoritettava EKL 4–13 luvuissa määritetyt tehtävät myös työtaistelun (sekä lakon että työsulun) aikana. Näitä tehtäviä ovat yhteinen ja yksityinen jumalanpalvelus (luku 4), pyhä kaste (luku 5), kristillinen kasvatusta ja opetus (luku 6), kirkon yhteyteen ottaminen eräissä tapauksissa (luku 7), Herran pyhä ehtoollinen (luku 8), avioliittoon vihkiminen (luku 9), hautaan siunaaminen (luku 10), yksityinen sielunhoito ja rippi (luku 11), kirkkokuri (luku 12) ja diakoniatyö (luku 13). Lainvalmistelussa on esitetty, että nämä tehtävät muodostaisivat 80 prosenttia niitä tekevien viranhaltijoiden työmäärästä.⁶⁹ Rajoituskeino vastaisi siis jossain määrin edellä kuvattua, vuosina 2004–2015 voimassa ollutta eduskunnan eräiden virkamiesten työtaistelueliölaitoa,⁷⁰ jollaista perustuslakivaliokunta on myöhemmin pitänyt ongelmallisena perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamiselle asetettujen vaatimusten näkökulmasta.⁷¹

Ilmeistä on, että valittu rajoituskeino on tehokas tavoitteen saavuttamiseksi eli siihen, että kirkon toiminta taataan kaikissa olosuhteissa. Keinon laajuutta voidaan kuitenkin arvioida kriittisesti: KJ 2:6 §:n mukaan päiväjumalanpalvelus on EKL 4–13 luvun tehtävistä ainoa, joka seurakunnan virassa olevan papin tulee suorittaa, ja tästäkin pääsäännöstä on mahdollisuus poiketa. Ehtoollista (KJ 2:12 §), kastetta (KJ 2:13 §), avioliittoon vihkimistä (KJ 2:18 §) sekä hautaan siunaamista (KJ 2:22 §) lukuun ottamatta EKL 4–13 luvuissa säännellyt tehtävät on mahdollista antaa kenen tahansa työntekijän tai seurakunnan jäsenen tehtäväksi. Jumalanpalveluksen suhteen tästä menettelystä papin sairauden tai muun esteen sattuessa on erillinen säännös (KJ 2:7 §). Tällaiseen työvuorojärjestelyiden mahdollisuuteen sekä tehtävien siirtämiseen työtaistelun jälkeiselle ajalle kiinnitettiin huomiota myös laki- ja talousvaliokunnan mietintöön sisältyvässä vastalauseessa.⁷²

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana koskevaan laiksi antamassaan lausunnossa todennut ongelmalliseksi sen, ettei esitetty lainsäädäntö tosiasiallisesti rajannut työtaistelun aikaisen työvelvoitteen kokonaisuutta. Lakiin nimenomaisesti kirjattu työvelvoitteen kokonaisuus ei saisi olla ”kovin pitkä”.⁷³ Kun otetaan huomioon se, että työtaisteluoikeuden rajaus kirkon viranhaltijoihin on laaja ja yksilöimätön, sekä se, että kirkon viranhaltijan työtaistelun aikaista työvelvoitetta ei ole millään tavalla ajallisesti rajattu, voidaan päätellä rajoituskeinoon olevan liian ankara tavoitteeseensa nähden.

Ulottuvuus perusoikeuden ytimeen: Viides perusoikeuksien rajoittamisen kriteeri on se, ettei rajoitus ulotu perusoikeuden ytimeen.⁷⁴ Perusoikeuden ydintä ei perustuslakivaliokunnan mietinnössä ole tarkemmin määritelty. Viljasen mukaan kyse on siitä, että kullakin perusoikeudella on niiden olemukseen liittyvä ydinalue, joka on jätettävä koskemattomaksi. Perusoikeuteen ei olisi lupa puuttua niin laajasti, että perusoikeuden sisältö jää tyhjäksi.⁷⁵

68 Viljanen 2001, s. 210, 213.

69 LtVM 15/1974 vp, s. 4.

70 PeVL 12/2003 vp, s. 2–3.

71 PeVM 6/2015 vp, s. 3.

72 LtVM 15/1974 vp, s. 4.

73 PeVL 15/2007 vp, s. 5.

74 PeVM 25/1994 vp, s. 5.

75 Viljanen 2001, s. 229.

Lamminen on kuvannut EIT:n ratkaisukäytännön perusteella yhdistymisvapautta koskevaa jäsenvaltioiden harkintamarginaalia seuraavaan tapaan: Lähellä yhdistymisvapauden ydintä on ammatillinen yhdistymisvapaus. Ammatilliseen yhdistymisvapauteen kuuluu olennaisena osana kollektiivinen neuvotteluoikeus. Työtaisteluoikeus on Lammisen jäsenyyksessä kolmas taso, joka ei välttämättä ole yhdistymisvapauden olennainen osa, eikä se ole yhdistymisvapauden ytimessä siinä määrin, etteikö sitä voitaisi jossakin tilanteessa, kuten poliittisten työtaisteluiden osalta rajoittaa. Neljännelle tasolle Lamminen on sijoittanut myötätuntotyötaistelut, jotka hänen mukaansa ovat yhdistymisvapauteen liitännäisesti kuuluvassa asemassa.⁷⁶ Lammisen jäsenyyttä puoltaa esimerkiksi *Muukkosen* määritelmä yhdistymisvapauden ydinalueesta oikeutena sekä perustaa yhdistyksiä että kuulua ja olla kuulumatta niihin.⁷⁷

Voidaan todeta, että KirVESL 12.3 § rajoitus ei ulotu yhdistymisvapauden ydinalueelle. Kirkon viranhaltijalla on oikeus kuulua viranhaltijayhdistykseen, ja viranhaltijayhdistyksillä on neuvotteluoikeudet (KirVESL 3 §) sekä oikeus toimeenpanna työtaistelu (KirVESL 8 §). Työtaisteluun osallistuvia viranhaltijoita on suojattu irtisanomiselta (KL 6:50 § 2 mom. 2 kohta).

Riittävä oikeusturva: Kuudes perusoikeuksien rajoittamisen kriteeri on riittävien oikeusturvakeinojen takaaminen.⁷⁸ Myöskään tämän kriteerin suhteen perustuslakivaliokunta ei esittänyt enempiä täsmennyksiä. Oikeusturvakeinot on Viljasen mukaan ymmärrettävä tarkoitettavan muutoksenhakumahdollisuutta esimerkiksi tuomioistuimiin.⁷⁹

KirVESL 12.3 § kannalta on kysyttävä, mihin nimenomaiseen asiaan viranhaltijan muutoksenhaku voisi kohdistua. Itse työtaistelu se ei liene, sillä työtaistelussa on kyse kollektiivitoimenpiteestä⁸⁰, jota koskeva kanneoikeus on annettu Kirkon työmarkkinalaitokselle ja viranhaltijayhdistyksille (KirVESL 19 §; laki työtuomioistuimesta 1 §, TTL). KirVESL 12.3 §:n soveltamisessa viranhaltijan suhteen voisivat tulla kyseeseen ainakin seuraavat hänen oikeusturvaansa liittyvät kysymykset: 1) tuomitseminen KirVESL 13.4 §:n mukaiseen hyvityssakkoon KirVESL 12.3 §:ssä määriteltyjen virkatehtävien suorittamatta jättämisestä työtaistelun aikana, 2) työnantaja on pidättänyt KirVESL 18 §:n mukaisesti palkan työtaistelun ajalta sekä 3) työnantaja irtisanoo viranhaltijan sillä perusteella, että tämä on jättänyt virkatehtävänsä suorittamatta.

KirVESL 13 §:n mukaista hyvityssakkoa voidaan tosin tuomita vain KirVESL 8, 9 ja 10 §:ien rikkomisesta. KirVESL 12.3 §:n rikkominen ei siten näyttäisi johtavan hyvityssakon tuomitsemiseen. Mikäli palkan määrittämisessä työtaistelun ajalta on epäselvyyttä, kysymykset ratkotaan työtuomioistuimessa (TTL 1 §). Viranhaltijaa edustaa työtuomioistuinkäsittelyssä se viranhaltijayhdistys, jonka jäsen hän on (TTL 13 §). KL 6:50 §:n 2 mom. 2 kohdan perusteella osallistuminen viranhaltijayhdistyksen päätöksen perusteella yhdistyksen toimeenpanemaan työtaistelutoimenpiteeseen on suojaa irtisanomista vastaan. Säännöksessä ei tehdä eroa sille, onko työtaistelu laillinen vai laitton, tai sille, onko viranhaltija rikkonut KirVESL

76 Lamminen 2014, s. 865–868.

77 Muukkonen 2010, s. 407–411.

78 PeVM 25/1994 vp, s. 5.

79 Viljanen 2001, s. 251, 256.

80 Hölttä 2012, s. 171–173.

12.3 §:n velvoitetta. Laittomaan irtisanomiseen ovat taas käytettävissä hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaiset muutoksenhakukeinot. Tämän perusteella voidaan todeta, että KirVESL 12.3 § takaa viranhaltijalle riittävän oikeusturvan.

KirVESL 12.3 §:n noudattamiseen ei näyttäisi kohdistuvan viranhaltijajyhdistyksen valvontavelvoitetta. KirVESL 10 §:n mukaan viranhaltijajyhdistys on näet velvollinen valvomaan vain 8 §:ssä kielletyistä työtaistelutoimenpiteistä pidättäytymistä sekä 9 §:n mukaisessa työrauhavelvoitteessa ja virkaehtosopimusmääräyksissä pysymistä.⁸¹ Kirkon työmarkkinalaitos ei sikäli voine nostaa tehokasta kannetta viranhaltijajyhdistyksen toimeenpaneman laillisen lakon johdosta viranhaltijajyhdistystä vastaan KirVESL 12.3 §:n rikkomisesta, vaan kunkin yksittäisen työnantajan tulee sanktioida erikseen jokaista sellaista viranhaltijaa, joka on rikkonut 12.3 §:ssä säädettyä velvollisuutta suorittaa määrätty virkatehtävät myös työtaistelun aikana.

Yhteensopivuus kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa: Viimeinen perusoikeuksien rajoittamisen kriteeri on rajoituksen yhteensopivuus Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.⁸² Kriteeri korostaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien sisällöllistä yhtenevyyttä tai vähintäänkin kansallisten perusoikeuksien johtamista vastaavista kansainvälisistä ihmisoikeuksista. Tämän takia perusoikeuksia rajoitettaessa tulee tarkastella, onko vastaava rajoitus mahdollinen myös ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta.⁸³

EIT:n ratkaisukäytännössä työtaisteluoikeuden rajoitusperusteita on tarkasteltu kolmen kriteerin valossa: 1) rajoituksella on laillinen perusta⁸⁴, 2) rajoituksella on hyväksyttävä syy (*legitimate aim*) ja 3) rajoitukset ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa.⁸⁵ Aiemmin on jo todettu, että EIS:n pohjalta sopimusvaltioiden tulee taata paitsi ammatillinen järjestäytymisoikeus myös oikeus neuvotella kollektiivisesti työ- ja virkaehtosopimuksia (ks. EIT Demir ja Baykara v. Turkki [2009]). Myös julkisen sektorin palveluksessa olevilla, lukuun ottamatta yhteiskunnalle aivan kriittisimpiä ryhmiä, tulee olla oikeus ryhtyä sellaiseen työtaisteluun, jolla pyritään vaikuttamaan työ- tai virkaehtosopimuksen syntymiseen (ks. EIT Enerji Yapı Yol-Sen v. Turkki [2014]).⁸⁶ Nämä tulkintalinjat on tunnustettu myös suomalaisessa oikeuskäytännössä (TT 2017:161).

KirVESL 12.3 § tulkitseminen siten, että kirkon viranhaltija joutuu suorittamaan tämän osan virkatehtävistään myös työtaistelun aikana, estää käytännössä työtaistelun käyttämisen sopimusneuvottelujen tukena. Koska EIT:n tulkintalinja Enerji Yapı Yol-Sen v. Turkki -tapauksesta takaa työtaisteluoikeuden myös julkisen sektorin työntekijöille kriittisimpiä tehtäviä lukuun ottamatta, kirkon viranhaltijoiden työtaistelua koskeva yleinen työvelvoite on katsottava Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden vastaiseksi.

Ihmisoikeusvelvoitteet voivat tulla arvioitavaksi myös pakkotyön ja pakollisen työn näkökulmasta. Tehy ry:n vuonna 2007 järjestämien joukkoirtisanoutumisten johdosta säädet-

81 Saloheimo 2012, s. 217ss.

82 PeVM 25/1994 vp, s. 5.

83 Viljanen 2001, s. 267.

84 Tällä ei tarkoiteta, että rajoituksesta on säädetty lain tasolla. Kuten tapauksesta Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkki ilmenee, myös lakia alemmantasoinen normi riittää laillisuusperusteeksi. EIT:n ratkaisuja yleisemminkin ilmentää aineellisuuden korostaminen muodon sijaan. Ks. myös Pellonpää ym. 2018, s. 350–352.

85 Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 1079.

86 Lamminen 2014, s. 856–861.

tiin määräaikainen laki potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana (1027/2007). Perustuslakivaliokunta katsoi työtaistelun aikaisen työvelvoitteen olevan linjassa pakkotyötä ja pakollista työtä koskevien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kanssa.⁸⁷ Koska potilasturvatyö perustui määräykseen, joka olisi rajoittanut henkilön muita oikeuksia, hallitus esitti potilasturvatyöstä maksettavaksi 1,2–1,3-kertaista palkkaa.⁸⁸ Valiokunta ei katsonut tarpeelliseksi puuttua korvaukseen.

ILO-sopimuksessa nro 105 (SopS 17/1960) todetaan sopimuksen tehneiden valtioiden sitoutuneen olemaan käyttämättä pakkotyötä missään muodossa, muun ohessa rangaistuksena lakkoon osallistumisesta. EIS 4 artikla kieltää vaatimasta keneltäkään pakkotyön tai pakollisen työn tekemistä. Pakkotyöksi tai pakolliseksi työksi ei EIS 4 artiklan mukaan lasjeta vapaudenriiston aikana määrättyä työtä, asepalvelusta tai siihen rinnasteista palvelusta, yleisiin kansalaisvelvollisuuksiin kuuluvaa palvelusta taikka sellaista palvelusta, jota vaaditaan silloin, kun vaara tai onnettomuus uhkaa yhteiskunnan olemassaoloa tai hyvinvointia. Poikkeusten piirissä tehtävä työvelvoitteeseen perustuva työ on kuitenkin korvattava. Esimerkiksi tapauksessa *Steindel v. Saksa* EIT katsoi, että lääkärin velvoittaminen osallistumaan julkisen hälytyskeskuksen toimintaan ei ollut kohtuutonta, kun työstä maksettiin asianmukainen korvaus.

Koska kirkon viranhaltija ei saa työtaistelun ajalta palkkaa (KirVESL 18 §), työnantajan kannalta on edullista, että viranhaltijat on velvoitettu tekemään osa virkatehtävistään myös työtaistelun aikana. Koska KirVESL 12.3 § ei koske vain lakkoa vaan myös työsulkua, Kirkon työmarkkinalaitoksen olisi mahdollista päättää seurakunnan julistamisesta työsulkuun siten, että työsulun piiriin kuuluvat viranhaltijat joutuisivat hoitamaan virkatehtävänsä ilman palkkaa. Tämän ei voida katsoa olevan pakkotyön ja pakollista työtä koskevien poikkeussäännösten mukaista eikä siten linjassa Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Johtopäätöksiä: Perusoikeuksien yleisten rajoittamiskriteereiden valossa kirkon viranhaltijan velvollisuus suorittaa määrätty virkatehtävät myös työtaistelun aikana jäsenyytensä seurauksena: 1) Rajoitus työtaisteluoikeuteen on säädetty lailla vain osittain. 2) Rajoitus kohdistuu seurakuntatyönantajaan ja viranhaltijaan täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, mutta rajoituksen alaan kuuluvia tehtäviä ei ole määritetty laissa. 3) Kirkon viranhaltijan työtaisteluoikeutta koskeva rajoitus ei näytä perustuvan hyväksytyyn syyhyn. 4) Valittu rajoituskeino on suhteettoman laaja syyn taustalla olevan tavoitteen saavuttamiseksi. 5) Rajoitus ei tällaisenaan kuitenkaan ulotu yhdistymisvapauden ydinalueelle. 6) Rajoitukseen liittyvät oikeusturvakeinot ovat asianmukaiset. 7) Rajoitus ei ole Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen.

5. Arviointia suhteessa perustuslain etusijaan

Edellisessä luvussa todettiin KirVESL 12.3 §:n olevan perustuslain 11 §:ssä säädetyn yhdistymisvapauden vastainen. Vielä on tarkasteltava, missä määrin se voi silti olla sovellettavaa oikeutta. Tähän on ainakin kaksi näkökohtaa: Ensinnäkin KirVESL on aikanaan

87 PeVL 15/2007 vp, s. 4.

88 HE 153/2007 vp, s. 15–16.

hyväksytty perustuslain säätämisyjärjestyksessä, vaikkakaan ei juuri tämän säännöksen vuoksi.⁸⁹ Toiseksi säännöksen perustuslainvastaisuus ei vielä välttämättä tarkoita sellaista ilmeistä ristiriitaa, että säännös olisi syrjäytettävä PL 106 §:n perusteella.

On kysyttävä, antaako perustuslain säätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn poikkeuslain muodollinen lähtökohta KirVESL:lle normihierarkiassa tavallista lakia korkeamman tason siten, että perustuslaki ei olisi normihierarkiassa tätä ylempänä (*lex superior*). Jos vastaus on myönteinen, tulee kysyä, onko vuoden 1995 perusoikeusuudistus taikka vuoden 2000 perustuslaki myöhemmänä normina (*lex posterior*) syrjäyttänyt KirVESL:n säännökset siitäkin huolimatta, että Suomen hallitusmuoto (94/1919) sekä Suomen perustuslaki (731/1999) ovat yleislakeja (*lex generalis*) ja KirVESL erityislaki (*lex specialis*).

Perusoikeusuudistusta koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä vanhojen poikkeuslakien suhdetta uuteen perusoikeussäätelyyn on kuvattu seuraavasti:

Perusoikeusuudistuksen voimaantuloon liittyen merkityksellinen seikka on, ettei esitykseen sisältyvällä 1. lailla [Suomen hallitusmuodolla] kumota mitään muuta lakia. Hallitusmuodon 92 §:n perusteella vanhojen lakien säännöksiä ei voida jättää soveltamatta. Aikaisempien poikkeuslakien osalta tätä näkökohtaa voi sanoa vahvistavan, että poikkeuslakimahdollisuus säilyy entisellään uudistuksen jälkeenkin. Toisaalta on otettava huomioon aiemmin mietinnössä mainittu perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaate.⁹⁰

Uutta, vuoden 2000 perustuslakia säädettäessä perustuslakivaliokunta selvitti suhdetta vanhoihin poikkeuslakeihin seuraavasti:

On myös jatkettava sitä vakiintunutta käytäntöä, että poikkeuslain säätämisasiakirjoista selvää kattavasti, missä kohdin se poikkeaa perustuslaista. Hallituksen tulee valiokunnan mielestä selvittää, voidaanko poikkeuslaeilta aikanaan edellyttää, että niistä, esimerkiksi johtolauseesta, näkyvät syyt perustuslain säätämisyjärjestyksen käytölle. Hallituksen tulee myös arvioida ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädettyjen poikkeuslakien tarpeellisuus ja suhde uuden perustuslain säännöksiin ja ryhtyä tarvittaviin toimiin säätelyn saattamiseksi näiltäkin osin uuden perustuslain vaatimuksia vastaavaksi.⁹¹

Perustuslakivaliokunta siis katsoi, että vanhoja poikkeuslakeja sovellettaisiin poikkeuslakeina jatkossakin, myös uuden perustuslain aikana. Se, että poikkeuslaki säädettäisiin (tai oli säädetty) perustuslain säätämisyjärjestyksessä, ei valiokunnan mukaan kuitenkaan johtaisi siihen, että poikkeuslaki olisi normihierarkisesti perustuslain tasolla. Lisäksi poikkeuslain säätäminen ei valiokunnan mukaan väistämättä johtaisi siihen, että perustuslain etusijäsääntö (106 §) voitaisiin jättää soveltamatta. Etenkin niissä tapauksissa, joissa poikkeuslaki

89 HE 161/1974 vp; Edk. pk. 3.12.1974, s. 4824s.

90 PeVM 25/1993 vp, s. 7.

91 PeVM 10/1998 vp, s. 23.

on säädetty ”kauan sitten” ja perustuslakia on sittemmin muutettu poikkeuslain sisällön kannalta oleellisin kohdin, tai joissa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö perustuslain sisällöstä on muuttunut, poikkeuslain soveltamista tulisi arvioida erikseen perustuslain 106 §:n valossa.⁹²

Perustuslain 106 §:ssä säädetään, että tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ”ilmeisessä ristiriidassa” perustuslain kanssa. Seuraavassa tarkastellaan, onko näin KirVESL 12.3 §:n tapauksessa. Koska tavallisen lain syrjäyttäminen PL 106 §:n nojalla ei perustu perustuslain säännöksen ja tavallisen lain väliseen ristiriitaan vaan perustuslain ja tavallisen lain soveltamisen väliseen ristiriitaan, on analyysin pohjaksi määritettävä tosiasiapohjainen soveltamiskysymys: Onko KirVESL 12.3 § jätettävä soveltamatta työtaistelun piiriin kuuluviin viranhaltijoiden osalta? Siis, onko ilmeistä, että viranhaltijoiden velvollisuus suorittaa virkatehtävänsä työtaistelun aikana on ristiriidassa PL 13 §:ssä säädetyn yhdistymisvapauden kanssa? Kysymys tulisi oikeudellisesti arvioitavaksi lähinnä silloin, jos viranhaltijaa syytetäisiin virkavelvollisuuksiensa rikkomisesta tuomioistuimessa.

Viljasen mukaan vaatimus ristiriidan ilmeisyydestä viittaa korotettuun edellytykseen ristiriidan ilmenemisestä, vaikka lievempiäkin argumentteja on esitetty.⁹³ Ilmeisyysvaatimus edellyttää perustuslakivaliokunnan asiaa koskevan mietinnön mukaan sitä, että ”lain säännöksen ristiriita perustuslain kanssa on selvä ja riidaton ja siksi helposti havaittavissa eikä esimerkiksi oikeudellisena kysymyksenä tulkinnanvarainen”.⁹⁴ Perustuslain etusijasäännös olisi myös toissijainen perusoikeusmyönteiseen tulkintaan nähden.⁹⁵ Viime kädessä lain sanamuoto asettaa rajat perusoikeusmyönteiselle laintulkinnalle.

KirVESL 12.3 §:n suhdetta perustuslain etusijasäännökseen voidaan arvioida tarkastelemalla tapauksia, joissa tuomioistuimet ovat ohittaneet tavallisen lain säännöksen perustuslain 106 §:n nojalla. Tapauksia PL 106 §:n soveltamisesta ei ole lukuisia. Vuonna 2008 *Lavapuro* pystyi esittelemään neljä siihen mennessä julkaistua ratkaisua.⁹⁶ Vuoteen 2018 mennessä soveltamistapauksia oli kertynyt vajaat 30. Näistäkin vain vähäinen osa johti tavallisen lain säännöksen sivuuttamiseen. Ratkaisut, jotka ovat johtaneet tavallisen lain sivuuttamiseen, ovat koskeneet perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia (ks. esim. yksityiselämän suoja [KHO 2014:13; ks. myös päinvastainen ratkaisu KHO 2014:14]; elinkeinovaupaus [KHO 2018:85]; oikeusturva [KHO 2008:25]). Perusoikeudesta on kyse myös kirkon viranhaltijan työtaisteluoikeudessa (yhdistymisvapaus).

Poikkeuslakiproblematiikan kannalta kiinnostava ratkaisu on Helsingin hovioikeuden tapaus 23.2.2018/108226, jossa siviilipalveluslain (1446/2007) 74 §:n katsottiin olevan ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus) kanssa, kun samanaikaisesti laki Jehovan todistajien vapauttamisesta asevelvollisuuden suorittamisesta (645/1985; JTVapL) vapautti Jehovan todistajiin kuuluvat asevelvollisuudesta kieltytyvät suorittamasta rangaistusta. HHO siis ohitti KirVESL:n tavoin perustuslain säätämismenettelyssä hyväksytyt

92 PeVM 10/1998 vp, s. 31.

93 Viljanen 2005, s. 314, 319–320.

94 PeVM 10/1998 vp, s. 31.

95 HE 1/1998 vp, s. 164.

96 Lavapuro 2008, s. 587.

JTVapL:n säännöksen PL 106 §:n etusijasäännöksen nojalla.⁹⁷ Poikkeuslaki ei näytä siis käytännössäkään estävän PL 106 §:n soveltamista, kuten perustuslakivaliokunta on linjannut.⁹⁸

6. Johtopäätökset

Tässä artikkelissa on käsitelty kirkon viranhaltijan työtaisteluoikeutta koskevaa erityisrajoitusta (KirVESL 12.3 §), jonka mukaan viranhaltijan on myös työtaistelun aikana suoritettava hänelle kuuluvat EKL 4–13 luvuissa säädetyt virkatehtävät. Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmässä työtaisteluoikeus jäsenetään kuuluvaksi osaksi yhdistymisvapautta, joka on suojattu useilla kansainvälisillä sopimuksilla sekä perustuslain 13 §:ssä. Yhdistymisvapautteen on käsitetty kuuluvaksi ilman nimenomaista mainintaakin oikeus järjestäytyä ammatillisesti, neuvotella kollektiivisesti työ- ja virkaehtosopimuksista sekä ryhtyä työtaisteluun työ- ja virkaehtosopimuksen aikaansaamiseksi. Perustuslain mukaista yhdistymisvapautta voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, edellyttäen että rajoitus on täsmällinen ja tarkkarajainen, mutta silloinkin vain hyväksyttävästä syystä ja välttämättömällä laajuudella, mikäli rajoitus ei ulotu perusoikeuden ydinalueelle eikä ole ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, ja mikäli yksilölle taataan riittävät oikeusturvakeinot.

Kirkon viranhaltijan velvollisuudesta suorittaa määrätty virkatehtävät myös työtaistelun aikana on säädetty lailla vain osittain. Rajoitus kohdistuu seurakuntatyönantajaan ja viranhaltijaan täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, mutta rajoituksen alaan kuuluvia tehtäviä ei ole määritelty laissa. Kirkon viranhaltijan työtaisteluoikeutta koskeva rajoitus ei näytä perustuvan hyväksytyyn syyhyn kuin vähäiseltä osalta, ja valittu rajoituskeino on suhteettoman laaja tavoitteen eli kirkon toiminnan takaamisen saavuttamiseksi. Rajoitus ei tällaisenaan silti ulotu yhdistymisvapauden ydinalueelle ja rajoitukseen liittyvät oikeusturvakeinot ovat asianmukaiset. Rajoitus ei kuitenkaan ole Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen, etenkin palkattoman työn osalta. Siten kirkon virkaehtosopimuslain 12.3 §:ssä säädetty rajoitus ei täytä perusoikeuksien yleisiä rajoituskriteerejä.

Jos kirkon viranhaltija joutuisi oikeudessa vastaamaan siitä, että hän ei ole työtaistelun aikana suorittanut KirVESL 12.3 §:n mukaisia virkatehtäviä, on mahdollista, että tuomioistuinnäyttäisi KirVESL 12.3 §:n soveltamatta perustuslain kanssa ilmeisen ristiriitaisena. Velvollisuus suorittaa merkittävässä määrin virkatehtäviä työtaistelun aikana mitätöi mahdollisuuden vaikuttaa kollektiivisella painostustoimenpiteellä virkaehtosopimuksesta käytäviin neuvotteluihin.

Kirkon viranhaltijan työtaisteluoikeuden rajoittamista koskevaa sääntelyä ei voida pitää tyydyttävänä. Puutteellisen viittaussäännöksen aiheuttama lakiaukko tulisi korjata. Yhdistymisvapautta rajoittavasta oikeudesta tulisi säätää kokonaisuudessaan lailla. Laissa tulisi määrittellä täsmällisesti ne viranhaltijaryhmät, joita työtaisteluoikeuden rajoitus koskee, sekä ne viranomaiset, jotka ovat oikeutettuja käyttämään rajoitusta. Työtaistelun aikaisen työvelvoitteen alaan kuuluvat työtehtävät olisi määritettävä yksiselitteisesti siten, että tulkinnallisia

97 JTVapL on kumottu lailla 330/2019.

98 PeVM 10/1998 vp, s. 31.

epäselvyyksiä työvelvoitteen sisällöstä ei synny. Työvelvoitteen sisältö tulisi rajata ainoastaan sellaisiin työtehtäviin, jotka muodostavat painavan yhteiskunnallisen syyn puuttua perustuslaissa säädettyihin perusoikeuksiin. Työtaistelun aikana tehdyn työn korvaamisesta on myös syytä säätää erikseen.

Abstract in English

LIMITING THE RIGHT TO STRIKE OF THE CHURCH OFFICIALS FROM THE PERSPECTIVE OF FUNDAMENTAL RIGHTS

The Finnish Evangelical-Lutheran Church has ca. 6 000 spiritual officials, whose right to strike is extraordinarily limited by law. The spiritual work of the church has to be carried out also during a strike, which practically prevents the official's possibilities to support collective bargaining with job actions. In this article, this statute is examined from the perspective of international human rights treaties and the Finnish Constitution. The statute is found to be in contradiction with the constitution and may thus be ignored if applied in the court.

Keywords: church, official, right to strike, constitution, labour law

Lähteet

VIRALLISLÄHTEET

European Social Charter, Conclusions XV-1, Volume 1. European Committee of Social Rights 2000.

European Social Charter (revised), Conclusions 2006, Volume 1. European Committee of Social Rights 2006.

HE 161/1974 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista.

HE 309/1993 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 1/1998 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 153/2007 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi potilasturvallisuuden varmistamisesta terveydenhuollon työtaistelun aikana.

HE 19/2019 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle kirkkolaiksi.

KKHE 10/1973, Kirkkohallituksen esitys kirkolliskokoukselle kirkon virkaehtosopimusjärjestelmän aikaansaamiseksi.

LtVM 161/1974 vp, Laki- ja talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta laiksi evankelis-luterilaisen kirkon virkaehtosopimuksista.

PeVL 19/2001 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidenttien ja jäsenten palvelussuhteen ehdoista annetun lain kumoamisesta ja valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.

PeVL 57/2001 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kirkkolain muuttamisesta.

PeVL 12/2003 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto puhemiesneuvoston esityksestä laiksi eduskunnan virkamiehistä sekä eduskunnan päätöksiksi eduskunnan kanslian ohjesäännön ja valtion tilintarkastajien johtosäännön muuttamisesta.

PeVM 25/1994 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 6/2015 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö Puhemiesneuvoston ehdotuksesta laiksi eduskunnan virkamiehistä annetun lain muuttamisesta ja uudeksi eduskunnan kanslian ohjesäännöksi.

INTERNET-LÄHTEET

KiT verkkosivu. [<http://www.kit.fi/>] (31.10.2019)

OIKEUSTAPAUKSET

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Demir ja Baykara v. Turkki, 12.11.2008.

Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkki, 21.4.2009.

Steindel v. Saksa, 14.9.2010.

National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (R.T.M.) v. Yhdistynyt kuningaskunta, 8.4.2014.

Korkein oikeus

KKO 2014:13.

KKO 2014:14.

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2008:25.

KHO 2018:85

Hovioikeudet

Helsingin HO 23.2.2018/108226.

Työtuomioistuin

TT 2017:161.

MUUT LÄHTEET

Helsingin sanomat 19.11.2018, Etujärjestö JUKO aloittaa lakkovalmistelut jo nyt – tähtäimessä vuoden 2020 palkkaneuvottelut. Viitattu 29.10.2019. (HS 19.11.2018).

Suomen virallinen tilasto: Työtaistelutilasto. ISSN=1799-0823. Helsinki: Tilastokeskus, 2018. Viitattu 29.10.2019. (SVT).

Talouselämä 28.2.2018, Tekikö työnantaja virhearvion? – Professorit ensimmäiseen lakkoonsa, vaikka olisivat hyväksyneet heikomman palkkaratkaisun. Viitattu 29.10.2019.

Kirjallisuus

Bruun, Niklas – Mikkola, Matti – Muona, Marianne, Selvitys eurooppalaisista työrauhajärjestelmistä. Työ- ja yrittäjyys 20/2011. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2011. (Bruun ym. 2011).

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas, Perusoikeudet. Talentum 2011. (Hallberg ym. 2011).

Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu, Ihmisoikeudet. Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Alma Talent 2017.

Hyttinen, Sanna, Sosiaaliset ihmisoikeudet ja suomalaiset tuomioistuimet – otetaanko sosiaaliset ihmisoikeudet vakavasti? Oikeus 4/2012.

Hölttä, Kalevi, Toimintaoikeudet ja työtaisteluvapaus. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus poliittisista perusoikeuksista ja työtaisteluvapaudesta perusoikeutena. Diss. Suomalainen lakimiesyhdistys 2012.

Laine, Esko M., Työelämää kirkossa: saavatko papit mennä lakkoon? Teologia.fi 2019/1.

Lamminen, Johannes, Työtaisteluoikeuden asema ja rajoitusperusteet. Työoikeuden pro gradu -tutkielma. Turun yliopisto 2011.

Lamminen, Johannes, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja yhdistymisvapaus –työtaisteluoikeutta vaiheittain. Lakimies 6/2014.

Lavapuro, Juha, Perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksen vaikutuksista oikeuskäytännössä. Lakimies 4/2008.

Mikkola, Matti, Euroopan sosiaaliset ihmisoikeudet ja Suomi. Teoksessa Sosiaaliset oikeudet – näkökulmia perustaan ja toteutumiseen. Toim. Eeva Nykänen – Laura Kalliomaa-Puha – Yrjö Mattila. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2017.

Muukkonen, Matti, Yhdistymisvapauden alkuperä ja sisältö. Oikeus 4/2010.

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölonen, Pasi – Tapanila, Antti, Euroopan ihmisoikeussopimus. Alma Talent 2018. (Pellonpää ym. 2018).

Saloheimo, Jorma, Työ- ja virkaehtosopimusoikeus. Talentum 2012.

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Diss. Helsinki. Talentum 2001.

Viljanen, Veli-Pekka, Perustuslain etusija ja ristiriidan ilmeisyyden vaatimus. Teoksessa Oikeus – kulttuuria ja teoriaa. Toim. Jyrki Tala – Kauko Wikström. Turun yliopisto 2005.

Voipio, Risto, Kirkon virka- ja työehtosopimukset. Teoksessa Seurakuntatyön johtamisen käsikirja. Kirjapaja 2003, s. 169–180.

SÄÄNTELYSTANDARDIT OSAKEYHTIÖLAIN TAUSTALLA – miten osakeyhtiölaissa omaksuttuja sääntelyratkaisuja on hyödynnetty muiden yhteisölakien valmistelussa?

Tiivistelmä: Yhteisöoikeudellista lainsäädäntöä on uudistettu Suomessa ripeään tahtiin entistä liberaalimpaan suuntaan. Uudistamisen myötä yhteisöoikeudellisen sääntelyn merkitys yhteisömuotojen erityispiirteiden luojana on hälvennyt ja yhteisömuodot ovat näkyvästi samankaltaistuneet. Osakeyhtiölakia on hyödynnetty säätiölain, yhdistyslain ja osuuskuntalain valmistelussa. Eräät keskeiset lainvalmistelijat ovat tuoneet esiin ajatuksen yhtiökaaren säätämisestä. Yhtiökaari sisältäisi yhtäältä kullekin yhteisömuodolle yhteiset säännökset ja kutakin yhteisömuotoa koskevat erityiset säännökset.

Tutkimuksessa tarkastellaan sääntelystandardeja, joiden varaan osakeyhtiölain sääntely rakentuu. Osakeyhtiölain tavoitteena on ollut joustava ja kilpailukykyinen laki, joten tarkastelu kohdistuu erityisesti tehokkuuden ja joustavuuden toteutumiseen. Tarkoituksena on näin selvittää, minkälaisilla puitteilla osakeyhtiölaki on valikoitunut yhteisöoikeudellisen sääntelyn mallilakiksi. Tutkimustuloksina esitetään havaintoja siitä, miltä osin osakeyhtiölakia on hyödynnetty muiden yhteisölakien sääntelyratkaisussa ja miten osakeyhtiölaissa omaksutut sääntelystandardit ovat vaikuttaneet ajatukseen yhtiökaaresta.

Asiasanat: Osakeyhtiöoikeus, lainvalmistelu, sääntelytutkimus, yhteisöoikeus, sääntelystandardit



I. Aluksi

Yhteisöoikeudellisen sääntelyn kehitys 2000-luvulla on johtanut siihen, että yhteisömuotojen piirteet sekä yhteisöoikeudellisen sääntelyn ovat näkyvästi yhtenäistyneet. Uusinta osakeyhtiölakia (624/2006) on hyödynnetty säätiölain (487/2015), yhdistyslain (1989/503) ja osuuskuntalain (421/2013) mallina ja pohjana niiden lainvalmisteluasiakirjoissa sekä säännösten osana.¹ Kyseiset neljä lakia ovat tutkimukseni kohteena ja tutkimuksessa yhteisöoikeudellisella lainsäädännöllä viitataan näihin lakeihin.

Tämä tutkimus keskittyy osakeyhtiölain lainvalmisteluun ja siihen, minkälaisen sääntelyratkaisujen ansiosta osakeyhtiölaki on valikoitunut muun yhteisöoikeudellisen sääntelyn mallilakiksi. Tämä ajatus ei ole pelkästään teoreettinen, vaan oikeusministeriössä hahmoteltiin jo 1990-luvulla yhtiökaaren säätämistä. Ajatus sääntelyn yhtenäistämistä on yhteisöoikeudellisen sääntelyn kehityksen myötä noussut uudelleen ajankohtaiseksi.² Käsitteellisesti yhtiökaari sisäl-

¹ Tällä viitataan siihen, että halu yhtenäistää tutkimuskohteiden lainsäädäntöä on tullut esille lainvalmisteluhankkeiden yhteydessä. Ks. esimerkiksi säätiöiden lainvalmistelusta OM:n Mietintöjä ja lausuntoja 23/2013, ja osuuskuntien lainvalmistelusta HE 185/2012 vp. Yhdistyslaissa vastaavaa pohdittiin vuoden 2010 uudistushankkeen yhteydessä. Myös Jyrki Jauhainen ja Manne Airaksinen, jotka ovat olleet keskeisinä lainval-

täisi yhtäältä eri yhteisö- ja säätiömuodoille yhteiset säännökset ja toisaalta eri yhteisömuotojen edellyttämät erityiset säännökset.³ Yhtiökaari perustuisi osakeyhtiölain säännösten yhdenmukaistamiseen ja säätiö-, yhdistys- ja osuuskuntalaki nojautuisivat suurelta osin osakeyhtiölakiin. Ajatuksena olisi siten, että kaikki organisaatiot olisivat liiketoimintayksiköitä, jolloin yhteisömuotojen erityispiirteet poistuisivat. Lakiteknisesti ajatus lainsäädännön kodi-
fioinnista on noussut Suomessa ajankohtaiseksi liikennekaarihankkeen myötä.

Tutkimusongelma voidaan kiteyttää seuraavasti: minkälaisilla näkökohdilla osakeyhtiölakia on perusteltu ja miltä osin osakeyhtiölaissa omaksuttuja sääntelyratkaisuja on hyödynnetty muiden yhteisölakien valmistelussa? Tarkastelu koskee uusinta vuonna 2006 voimaan tullutta osakeyhtiölakia ja siihen tehtyjä muutoksia suhteessa aiempiin osakeyhtiölakeihin. Tarkastelun kohteena ovat sääntelystandardit eli -kriteerit, joiden varaan osakeyhtiölain sääntely rakentuu. Tavoitteena on näin selvittää, miksi osakeyhtiölaki on vaikuttanut muiden yhteisölakien sääntelyratkaisuihin.

Tutkimus kohdistuu osakeyhtiölain valmisteluun, joten luonteva lähestymistapa on lainsäädäntötutkimus.⁴ Lainsäädäntötutkimuksessa hyödynnetään sääntelyteoreettista tutkimusmetodia, jolloin huomion kohteena ovat lainsäädännön perustelut, vaikutukset ja vaihtoehdot. Empiiristä aineistoa tarkastellaan asiakirja-analyysin avulla. Aineisto koostuu osakeyhtiö-, säätiö-, yhdistys- ja osuuskuntalain lainvalmisteluasiakirjoista. Aineiston pohjalta on analysoitu, millä tavalla osakeyhtiölain sääntelyratkaisut ovat vaikuttaneet yhteisölainsäädännön yhdenmukaistamiseen. Tarkastelu keskittyy erityisesti hallituksen esityksiin, koska hallituksen esitys on keskeisin asiakirja lainvalmistelussa. Siinä tulee kuvata lainsäädäntömuutoksen kannalta keskeiset asiat: lainsäädännön tarve, vallitseva tilanne ja sen ongelmat sekä se, miksi juuri ehdotettu lakihanke on niihin perustelluin ratkaisu.⁵ Tutkimuksessa suhtautuminen hallituksen esityksiin aitona selvityksenä lainvalmistelun taustalla olevista valinnoista on kuitenkin kriittinen, koska hallituksen esitys ei yksinomaan kuvaa kaikkia lakiehdotuksen taustalla olevia arvovalintoja. Siten tarkoituksena ei ole vain nojautua esityksiin, vaan tarkastelussa on hyödynnetty myös työryhmämietintöjä ja muita lainvalmistelumuistioita.

Tutkimuksessa tarkastellaan aluksi osakeyhtiölain lainvalmistelua ja piirteitä siitä, miten muun yhteisöoikeudellisen lainsäädännön uudistaminen sijoittuu suhteessa osakeyhtiölain uudistukseen. Tämän jälkeen selostetaan, mitä sääntelystandardeilla tarkoitetaan. Tarkasteltaviksi sääntelystandardeiksi on valittu tehokkuus ja joustavuus, jotka ovat keskeisiä osakeyhtiölakimuutoksessa painotettuja ohjauskeinoja. Tarkoituksena on analysoida tutkimuskysymystä näistä näkökulmista. Lopuksi tuodaan esiin havaintoja siitä, miksi osakeyhtiölaki on valikoitunut yhteisölainsäädännön mallilaksi ja mitä sen mallilaksi valikoituminen tarkoittaa.

mistelijoina hankkeissa, ovat tuoneet esiin ajatuksen yhtiökaaren säätämisestä (ks. esimerkiksi Airaksinen 2013).

2 Ks. esimerkiksi OM:n Mietintöjä ja lausuntoja 4/2016. Tässä yhteydessä mainittakoon, että yhtiökaaren sijasta nimeke yhteisölaki voisi olla selkeämpi (ks. Perustuslakivaliokunnan lausunnot 18/2014 vp ja 46/2016 vp).

3 Airaksinen 2013, s. 459.

4 Esimerkiksi Tala (2001, s. 338) on luonnehtinut väitöskirjaansa lainsäädäntöteoreettiseksi.

5 OM:n julkaisu 2004:4, s. 9–14.

2. Yhteisölakien valmistelusta

2.1. Osakeyhtiölain uudistaminen 2000-luvulla

Osakeyhtiölainsäädännön uudistaminen 2000-luvulla perustuu merkittävässä määrin Euroopan komission asettaman työryhmän (High Level Group of Company Law Experts) työhön. Vuonna 2002 julkaistussa raportissaan työryhmä katsoi, että EU-oikeutta tulisi kehittää kilpailukyvyyn ja tehokkuuden lisäämiseksi.⁶ Komissio antoi työryhmän ehdotuksen pohjalta yhtiöoikeuden uudistamisen etenemissuunnitelman (KOM (2003) 284 lopullinen), johon sisältyy määrällisesti useita toteutettuja ja toteuttamattomia toimenpide-ehdotuksia.⁷ Etenemissuunnitelmassa asetetaan EU-tason yhtiöoikeuden kantaviksi poliittisiksi perusedellytyksiksi perustamissopimuksen periaatteiden lisäksi muun muassa lainsäädännön soveltamisen joustavuus ja tavoitekeskeisyys sekä kansainvälisen sääntelyn kehityksen seuraaminen.⁸

Vastaavasti kotimaassa osakeyhtiölakiuudistusta valmisteltiin oikeusministeriössä laadittuun Osakeyhtiölain uudistaminen – tavoitteena kilpailukykyisempi yhtiöoikeus -arviomuistion pohjalta.⁹ Muistion mukaan osakeyhtiölain kokonaisuudistuksen avulla voitiin vastata yhtiöiden toimintaympäristön muutoksen yhtiöoikeudelle asettamiin haasteisiin. Uudistukset tulisi toteuttaa niin, että tuloksena olisi joustavampi laki, joka takaisi yhtiöille monipuolisemat toimintamahdollisuudet. Oikeusministeriö lähetti arviomuistion laajalle lausuntopalautukselle. Arviomuistio sai lausunnonantajien enemmistöltä myönteistä lausuntopalautetta, joten oikeusministeriö asetti helmikuussa 2001 osakeyhtiölakityöryhmän valmistelemaan uutta osakeyhtiölainsäädäntöä.¹⁰ Osakeyhtiölakityöryhmän toimeksiannon tavoitteena oli arviomuistioon perustuen luoda ehdotus joustavalle ja kilpailukykyisellä osakeyhtiölaille, jonka avulla yritykset voivat järjestää toimintansa mahdollisimman tehokkaalla tavalla, mutta joka samalla takaa riittävän oikeussuojan vähemmistöosakkeenomistajille ja velkojille.¹¹ Mietintö sai valtaosalta lausunnonantajista kannatusta, joten osakeyhtiölakiehdotus lähetettiin jatkovalmisteluun. Jatkovalmistelussa järjestettiin kaksi keskustelutilaisuutta.¹² Hallituksen esitys annettiin vuonna 2005 ja osakeyhtiölaki tuli voimaan 1.9.2006. Hallituksen esitys on rakennettu niin, että siinä tuodaan esiin ehdotettujen muutosten lisäksi keskeiset erot osakeyhtiölakityöryhmän mietintöön.

Osakeyhtiölain kokonaisuudistus toteutettiin nopealla aikataululla. Aikataulun joutuisuutta edisti se, että uudistuksessa ei puututtu – keskeisen lainvalmistelijan *Manne Airaksisen*

6 Ks. High Level Group of Company Law Experts 2002.

7 Ks. KOM(2003) 284. Raportissa todetaan, että osakeyhtiön tulee olla markkinatoimijoille tehokas tapa taloudellisen toiminnan harjoittamiseen.

8 KOM(2003) 284, s. 4–5.

9 Arviomuistion laativat lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhainen ja silloinen lainsäädäntöneuvos Manne Airaksinen. Arviomuistiossa keskeisinä tavoitteina korostuvat osakeyhtiölain tehokkuus, kilpailukyky ja sääntelyn joustavuus.

10 Edellä mainittujen lisäksi työryhmän jäseninä olivat mm. OTT Pekka Timonen ja asianajaja Pekka Merilampi. Myös silloinen oikeusneuvos Pauliine Koskelo oli työryhmän jäsen, mutta erosi työryhmästä huhtikuussa 2002.

11 OM:n työryhmämietintöjä 2003:4, s. 3.

12 HE 109/2005 vp, s. 34–35. Ensimmäinen keskustelutilaisuus järjestettiin 28.1.2004. Edustettuina olivat mm. osakeyhtiölakityöryhmän seurantaryhmässä edustettuina olleet tahot. Toinen keskustelutilaisuus järjestettiin uuden lakiluonnoksen julkaisemisen jälkeen 17.1.2005. Edustettuina olivat mm. eri alojen järjestöt.

mukaan – ”akateemisiin ongelma-kohtiin, joilla ei näyttänyt olevan merkitystä käytännössä”. Toisaalta vanhan osakeyhtiölain sanamuotoja ei arvioitu uudelleen ilman perusteltua syytä. Lisäksi lainvalmistelussa nojaututtiin suurilta osin Ruotsin osakeyhtiölain valmistelun yhteydessä laadittuihin selvityksiin ja pohjoismaisiin vertailuihin.¹³

Kokonaisuudistuksen lähtökohtana oli hyödyntää parhaita ajatuksia keksijästä riippumatta.¹⁴ Siten mallia haettiin aina pohjoismaisesta oikeuskulttuurista angloamerikkalaiseen sääntelyyn ja ideaaleihin asti. Hallituksen esityksestä voidaan havaita, että tavoitteena oli näin lisätä sääntelyn tehokkuutta ja kokonaisjoustavuutta.¹⁵ Esityksen mukaan tavoitteena oli ”joustava ja kilpailukykyinen osakeyhtiölaki, joka antaa riittävän turvan vähemmistöosakkeenomistajille ja velkojille”. Lisäksi tarkoituksena oli ”vähentää toimintaan liittyvää epävarmuutta ja näin lisätä tosiasiallisia toimintamahdollisuuksia”.¹⁶ Käytännössä tämä toteutettiin kaksoisstrategialla:¹⁷ yhtäältä lain alussa säädetään yleisistä, lain tulkintaa ohjaavista periaatteista, ja toisaalta näitä periaatteita täydennetään säätämällä asioista yksityiskohtaisesti muualla laissa. Tarkoituksena on, että lukija saa käsityksen siitä, mihin periaatteisiin laki perustuu ja mitä oikeushyviä laissa pyritään suojelemaan. Tämän tarkoituksena on edesauttaa yksityiskohtaisempien pykälien tarkoituksen ja sisällön ymmärtämistä.¹⁸ Osakeyhtiölaki on ollut voimassa yli kymmenen vuotta, joten siihen ollaan suunnitelmassa muutoksia. Tuorein muutos koskee osakeyhtiön pääomarakenteen joustavoittamista.¹⁹

2.2. Piirteitä muusta yhteisölainsäädännön uudistamisesta 2000-luvulla

Kaikkien yhteisölakien uudistukset ajoittuvat 2000-luvulle. Käytännössä kokonaisuudistusten sarjan aloitti osakeyhtiölain kokonaisuudistus, joka tuli voimaan kolmetoista vuotta sitten. Sitten kokonaisuudistuksia on toteutettu myös osuuskunta- ja säätiölaissa. Yhdistyslaisissa puolestaan toteutettiin vuonna 2010 osittaisuudistus. Seuraavan sivun taulukossa havainnollistetaan muutosten ajoittumista.

Tutkimuskohteiden lainvalmistelua yhdistää kytkeytyminen osakeyhtiölain kokonaisuudistukseen, koska osakeyhtiölakia on käytetty yhteisölakien mallina sekä säännösten laatimisessa että ideaalitasolla.²⁰ Yhteisölakien lainvalmisteluasiakirjoissa voidaan havaita useita viittauksia osakeyhtiölain sääntelyratkaisuihin ja säännöksiin.²¹ Jokaisen lakiehdotuksen

13 Näin Airaksinen 2013, s. 444.

14 Airaksinen 2013, s. 444.

15 HE 109/2005 vp, s. 9: Angloamerikkalaista yhtiöoikeutta pidetään usein eurooppalaisia järjestelmiä joustavampana siinä mielessä, että erilaisten rahoitus- ja yritysjärjestelyjen toteuttaminen on helpompaa kuin Euroopassa.

16 HE 109/2005 vp, s. 16–17.

17 Käsitteestä ks. Määttä 2009, s. 87.

18 HE 109/2005 vp, s. 17.

19 HE 238/2018 vp; L 184/2019; voimaan 1.7.2019.

20 Suomen osakeyhtiölainsäädännön asema ns. mallilakina on noussut esiin myös kansainvälisessä keskustelussa. Ks. esimerkiksi Baums – Andersen 2008.

21 Kuriositeettina voidaan mainita, että yhteisölakien uudistamistarpeita arvioineissa työryhmien kokoonpanoissa on yhtäläisyyksiä. Lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhiainen, joka on ajanut sitä, että kaikkien yksityisoikeudellisten yhteisöjen lainuudistusten tulee perustua osakeyhtiölakiin, on ollut mukana kaikkien lakien uudistamistyöryhmissä. Ks. OM:n Mietintöjä ja lausuntoja 23/2013, OM:n työryhmämietintöjä 2008:3 ja OM:n Mietintöjä ja lausuntoja 56/2012.

Taulukko 1. Lakien muutokset.

LAKI	LAKI VUODELTA	LAIN MUUTOKSET
OSAKEYHTIÖLAKI	Aikaisempi osakeyhtiölaki on valmisteltu vuonna 1978 ja tullut voimaan 1980	Lakia on muutettu useasti, merkittävästi vuonna 1998 Kokonaisuudistus tuli voimaan 1.9.2006 Yksityisen osakeyhtiön vähimmäispääomavaatimuksen poistaminen tuli voimaan 1.7.2019.
SÄÄTIÖLAKI	Aikaisempi säätiölaki on valmisteltu vuonna 1930 ja tullut voimaan 1931	Lakia on muutettu useasti, merkittävästi vuosina 1964 ja 1987 Kokonaisuudistus tuli voimaan 1.12.2015
YHDISTYSLAKI	Yhdistyslaki on valmisteltu vuonna 1989 ja tuli voimaan vuonna 1990 Vuoden 1989 kokonaisuudistuksessa kumottiin yhdistyksistä annettu laki vuodelta 1919	Lakia on muutettu useasti, vuosina 2007–2011 ja 2016 Osittaisuudistus tuli voimaan 1.9.2010
OSUUSKUNTALAKI	Osuustoimintalaki tuli voimaan 1901 Osuustoimintalain kokonaisuudistuksessa vuonna 1955 osuustoimintalain nimi muuttui osuuskuntalaiksi	Lakia on muutettu useasti, vuosina 1980–1990 Kokonaisuudistus tuli voimaan 1.1.2014 Osuuskunnan vararahastointivelvollisuuden poistaminen tuli voimaan 1.7.2019.

yhteisenä tavoitteena on ollut tarjota mahdollisimman hyvät puitteet *rehelliselle yhteisötoiminnalle* kunkin yhteisömuodon osalta.²²

Osakeyhtiölain pyrkimyksenä oli yhtäältä toimintamahdollisuuksien lisääminen kuin sääntelyn rakentaminen olettamasäännösten varaan (ns. *mallisopimusajattelu*), mikä voidaan tunnistaa myös muiden yhteisölakien taustalla olevaksi ideologiaksi. Ensinnäkin osuuskuntalaki rakennettiin osakeyhtiölakimallia käyttäen, joten laissa toteutettiin vastaava kaksois-

²² Ks. osakeyhtiölaista HE 109/2005 vp, s. 17: Ehdotuksen tavoitteena on, että laki antaisi mahdollisimman hyvät puitteet rehelliselle yritystoiminnalle. Säätiölaista HE 166/2014 vp, s. 42: Ehdotuksen tavoitteena on, että laki antaisi mahdollisimman hyvät puitteet rehelliselle säätiötoiminnalle. Osuuskuntalaista HE 185/2012 vp, s. 19: Ehdotuksen tavoitteena on, että laki antaisi mahdollisimman hyvät puitteet rehelliselle osuuskuntamuotoiselle yritystoiminnalle. Vastaavasti yhdistyslailla (HE 267/2009 vp, s. 9) pyrittiin saattamaan laki vastaamaan erimuotoisten yhdistysten tarpeita ja nykyaikaisen kansalais- ja järjestötoiminnan vaatimuksia.

strategia kuin osakeyhtiölaissa. Osuuskuntalain periaatteilla on tarkoitus ohjata yksityiskoh-
taisten säännösten tulkintaa ja näin helpottaa ja yhdenmukaistaa tulkintaa osakeyhtiöoikeu-
den kanssa.²³ Käytännössä yhdenmukaistamisen vaikutukset näkyvät merkittävässä mää-
rin hallituksen esityksen kirjoitusasussa, koska osuuskuntalain keskeiset ehdotukset noudat-
televat paikoittain sanamuotoa myöten osakeyhtiölain vastaavia perusteluja.²⁴ Lisäksi osuus-
kuntalain muutokset on tarkoitus toteuttaa jatkossa yhdessä osakeyhtiölain uudistusten kans-
sa.²⁵

Toisekseen säätiölaissa tavoitteena oli yhdenmukaistaa lain sisältöä muun yhteisölain-
säädännön kehityksen kanssa lisäämällä olettamäsäännöksiä, joista on esitöiden mukaan saatu
hyviä kokemuksia osakeyhtiö- ja osuuskuntalainsäädännön kohdalla.²⁶ Paikoittain lakiehd-
dotuksessa viitataan myös sääntelyn yhdenmukaistamiseen yhdistyslain kanssa,²⁷ sillä yh-
distyslaissa kaavailtiin alun perin osakeyhtiölain malliin perustuvia muutoksia. Kaikkia osa-
keyhtiölakiin perustuvia muutoksia ei yhdistyslaissa kuitenkaan puollettu, vaikka hallituksen
esityksessä on havaittavissa viittauksia osakeyhtiölakiin.²⁸ Esimerkiksi etäosallistumista
koskevia säännöksiä perusteltiin sillä, että osakeyhtiössä ja osuuskunnassa vastaava sään-
tely ei ole aiheuttanut ongelmia.²⁹ Vaikka yhdistystä ei ole vielä tunnustettu liiketoimintayk-
siköksi samalla tavalla kuin säätiötä, yhdistyslaissa on kerta toisensa jälkeen lähennytty osa-
keyhtiölakia, mikä asettaa myös yhdistymistoiminnan erityispiirteet uudelleen arvioitaviksi.

Lainvalmisteluun liittyy keskeisesti sääntelyn syiden selvittäminen. Teoreettisesti sään-
telyä voidaan perustella markkina- ja sääntelyhäiriöiden avulla. Legitimoiminen markkina-
häiriöillä tarkoittaa voimavarojen epäonnistuneen allokaation korjaamista, kun taas sääntely-
häiriöillä legitimoimalla pyritään sääntelyn parantamiseen.³⁰ Kun tulkitaan osakeyhtiölain
tavoitetta joustavasta ja kilpailukykyisestä laista, voidaan taustalla havaita ajatus sääntelyn
parantamisesta. Tavoitetta voidaan myös selittää sillä, että lakiehdotuksissa on keskitytty
lisäämään tahdonvaltaista sääntelyä uuden pakottavan sääntelyn sijaan. Näin lainvalmiste-
lussa on hyödynnetty vaihtoehtoisia sääntelykeinoja, jotka antavat enemmän vapauksia toi-
mijoille. Siten sääntelyn legitimitteetti nojaa sääntelyhäiriöihin. Vastaavasti muussa yhteisö-
lainsäädännössä sääntelystrategia nojaa osakeyhtiölakiin, kun sääntelyä on pyritty paranta-
maan yhdenmukaistamalla sitä osakeyhtiölainsäädännön kanssa sen sijaan, että olisi pyritty
kiinnittämään huomiota kunkin yhteisömuodon erityispiirteisiin ja niiden edellyttämiin sään-
telyn tosiasiallisiin yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Esimerkiksi säätiölain esitöissä viitataan useissa
kohdin siihen, että laki poikkeaa *tarpeettomasti* muusta yhteisöoikeudellisesta lainsäädän-

23 HE 185/2012 vp, s. 1 ja 19–20.

24 Vertaa esimerkiksi HE 185/2012 vp s. 19–20 ja HE 109/2005 vp s. 17. Osuuskuntalain ehdotukset noudat-
televat kirjaimellisesti osakeyhtiölain ehdotuksia.

25 HE 185/2012 vp, s. 19.

26 HE 166/2014 vp, s. 1 ja 30.

27 Ks. HE 166/2014 vp, s. 29, jossa puhutaan säätiölain johdon huolellisuusvelvoitetta koskevien säännösten
yhdenmukaistamisesta yhdistyslain vastaavien säännösten kanssa.

28 Ks. OM:n työryhämietintöjä 2008:3, s. 17 ja 62–64. Yhdistyslakiin ehdotettiin toimitusjohtajaa vastaa-
van instituution säätämistä, mutta sitä vastustivat erityisesti professori Heikki Halila ja OTL Juha Viertola.
Yhtenä ongelmana he kokivat, että siitä säätäminen veisi yhdistyslakia yhä enemmän osakeyhtiölain suun-
taan.

29 HE 267/2009, s. 6.

30 Näin esimerkiksi Baldwin – Cave – Lodge 2012.

nöstä.³¹ Kääntöpuolena uudistamatta jättämistä perustellaan sillä, että vastaavia muutoksia ei ole tehty muussa yhteisölaainsäädännössä.³²

2.3. Sääntelystandardit lainvalmistelun ohjauskeinoina

Sääntely voidaan nähdä monitasoisena ilmiönä, joka koostuu sääntelypolitiikasta, sääntelystrategiasta sekä sääntelystandardeista. Nämä seikat ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Ensinnäkin sääntelyn arvioiminen johtaa vääjäämättä sääntelypolitiikan arviointiin, koska molempien taustalla vaikuttaa samankaltainen kausaalinen logiikka.³³ Sääntelypolitiikka on osa laajemman kokonaisuuden arviointia, jossa pohditaan esimerkiksi sääntelyn tarpeellisuutta ja sääntelyvaihtoehtojen tarkoituksenmukaisuutta.³⁴ Sääntelypolitiikalla on vaikutusta erityisesti sääntelyn tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen.³⁵

Sääntelystrategia kuvaa keinoja ja tapoja eli mekanismeja, joilla sääntelyä toteutetaan. Tällaisia mekanismeja ovat kokonaan oikeudellisen sääntelyn ulkopuoliset vaihtoehdot, kuten itsesääntely ja informaatio-ohjaus, sekä perinteinen lakitasoinen sääntely, kuten verokannustimet.³⁶ Yhteisölaainsäädännössä yhteisenä mekanismina on ollut lakitasoinen sääntely, jolla pyritään parantamaan yhteisöjen toimintamahdollisuuksia. Sääntelystrategisina valintoina on hyödynnetty muun muassa informaatio-ohjausta ja yhteisöalakohtaista itsesääntelyä, joka korostuu tahdonvaltaisten säännösten lisäämisellä. Osakeyhtiölaissa informaatio-ohjaukseen on esitöiden mukaan pyritty esimerkiksi oman pääoman pysyvyyttä ja enemmistöperiaatetta koskevilla säännöksillä, kun itsesääntelylle on jätetty tilaa johdon huolellisuusvelvoitteen toteutumisen arvioinnissa.³⁷

Tässä tutkimuksessa hyödynnetään normatiivista sääntelyteoriaa, jonka mukaan sääntelystrategisia valintoja ohjaavat sääntelystandardit. Sääntelystandardien avulla voidaan arvioida hyvän lainvalmistelun toteutumista. Esimerkiksi OECD on asettanut hyvälle lainvalmistelulle kriteereitä, joiden valossa voidaan tarkastella lainvalmistelun onnistumista.³⁸ Kotimaisessa oikeustutkimuksessa sääntelystandardi on terminologisesti tullut esiin erityisesti *Kalle Määttä*n julkaisuissa. Määttä kuvailee sääntelystandardeja kriteereiksi, joiden valossa voidaan arvioida potentiaalisia ohjauskeinoja ja sääntelyvaihtoehtojen tarkoituksenmukaisuutta. Siten ne ovat riippuvaisia tutkimuskohteena olevasta oikeudenalasta. Sääntelystandardit eivät ole yhteismitallistettavissa eivätkä ne kaikki puolla samanlaista ratkaisua sääntelyongelmaan. Toisaalta standardien perusteella ei voida etukäteen tehdä liian pitkälle

31 Ks. esimerkiksi HE 166/2014 vp, s. 30, jossa tämä todetaan useaan kertaan.

32 Ks. HE 166/2014 vp, s. 29, jossa yhteisöjäsenten sääntelyn uudistamisen poisjättämistä perusteltiin sillä, että vastaavaa sääntelyä ei ole käytössä muussa yhteisölaainsäädännössä.

33 Coglianese 2012, s. 13.

34 Määttä – Tala 2015, s. 5.

35 OECD 2002, s. 10.

36 Tala 2005, s. 171. Sääntelystrategioista yleensä ks. esimerkiksi Baldwin – Cave – Lodge 1998 ja Gunningham – Grabosky 1998.

37 HE 109/2005 vp, s. 18. Esityksen mukaan *oman pääoman pysyvyyttä ja enemmistöperiaatetta koskevat säännökset ovat luonteeltaan ensisijassa informatiivisia ja johdon huolellisuusvelvollisuuteen sisältyy vaatimus huolellisesta toimimisesta, mutta myös velvollisuus edistää yhtiön eikä esimerkiksi vain keskeisten omistajatahojen etua.*

38 Ks. esimerkiksi OECD 2012, jossa tuodaan esiin suosituksia säädöspolitiikan kehittämiseksi. OECD:n englanninkielinen vastine sääntelystandardille on *regulatory principle*.

meneviä johtopäätöksiä, joten niiden tarkoituksenmukaisuus ratkeaa vastaa jälkikäteen empiirisen evidenssin perusteella.³⁹

Tutkimuksessa sääntelystandardeilla tarkoitetaan niitä kriteereitä, joiden varaan osakeyhtiölain asema mallilakina rakentuu. Empiirinen evidenssi koostuu siten osakeyhtiölain ja muiden yhteisölakien lainvalmisteluasiakirjoista. Tarkasteltaviksi standardeiksi on valittu tehokkuus ja joustavuus, koska ne ovat olleet periaatteellisia lähtökohtia osakeyhtiölain uudistuksissa.⁴⁰ Niiden myötä yhteisöainsäädännön yhteisenä tavoitteena on ollut tehokkaampien toimintaedellytysten takaaminen yhteisöille lisäämällä joustavaa sääntelyä. Siten ne kytkeytyvät olennaisesti toisiinsa.

3. Tehokkuus

3.1. Tehokkuus arviointikriteerinä

Normatiivisessa sääntelyteoriassa oletetaan, että sääntelyn on oltava toimiakseen tehokasta.⁴¹ Perinteisesti tehokkuutta voidaan lähestyä *coaselaaisella* lähestymistavalla, jonka mukaan lainsäädännöllä on haitallisia tehokkuusvaikutuksia silloin, kun se estää resurssien kohdentumisen tehokkaimpaan kohteeseen. Tehokkaimpina kohteina voidaan pitää niitä, jotka pitävät resursseja arvokkaimpina.⁴² Koska tehokkuus tällaisessa perinteisessä merkityksessä ei useinkaan toteudu sääntelyssä, luontainen lähtökohta lähestyä sääntelyä on *kustannustehokkuus*. Näin siksi, koska yhteiskunnalliset tavoitteet eivät välttämättä vastaa sitä, mikä johtaisi voimavarojen tehokkaaseen allokaatioon. Kustannustehokkuudessa pyrkimyksenä on, että epätoivottavien toimintojen vähentämisen rajakustannukset ovat kaikilla toimijoilla yhtä suuret.⁴³ Siten tärkeää on arvioida, voidaanko sääntelyllä vähentää epätoivottavaa käyttäytymistä huokeimmalla mahdollisella tavalla.

Kustannustehokkuus on keskeinen osa yhteisöoikeudellista lainsäädäntöä: yhteisöoikeudessa yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden kunnianhimo on kasvanut lakiuudistusten myötä, sillä toimintaympäristöä on muutettu yhä liiketoiminnallisemmaksi. Myös kansainvälistyminen lisää painetta kustannustehokkaammalle sääntelylle, esimerkiksi Euroopan komissio on viitannut digitaalisten ratkaisujen saatavuuden parantamisen yhteydessä sääntelyn kustannustehokkuuteen.⁴⁴ Kustannustehokkuus pienenee sitä mukaan, mitä enemmän haittoja sääntelyllä on. Yksi keino arvioida tätä on sääntelyn aiheuttamien kustannusten tarkastelu. Tässä tutkimuksessa tätä tarkastellaan osakeyhtiöille aiheutuvien kustannusten kautta: mil-laisten tekijöiden varaan osakeyhtiölain kustannustehokkuus rakentuu ja miten se heijastuu muiden yhteisölakien sääntelyratkaisuihin kun osakeyhtiölakia ajatellaan mallilakina.

39 Määttä 1999, s. 34.

40 Ks. esimerkiksi HE 109/2005 vp, s. 33–34, jossa viitataan joustavampaan sääntelyyn siirtymisen asettavan enemmän vaatimuksia tuomioistuiminnalle ja lisäävän yhtiöiden toiminnan tehostumista.

41 Den Hertog 1999, s. 224.

42 Coase 1960.

43 Määttä 2011, s. 26–27.

44 Ks. Euroopan komissio – Lehdistötiedote. Bryssel 25.4.2018. Tiedotteessa komissio viittaa digitaalisia sisämarkkinoita koskevaan strategiaan, jonka avulla pyritään vastaamaan digitaalitaloudesta aiheutuviin haasteisiin, ja tarjoamaan näin yrityksille vähemmän raskaammat ja yksinkertaisemmat säännöt.

Hallinnollisesti tehokas sääntely toimii mahdollisimman alhaisin hallinnollisin kustannuksin. Hallinnollista tehokkuutta voidaan tarkastella analysoimalla sääntelyyn kohdistuvaa sääntelytaakkaa (*regulatory burden*) ja hallinnollista taakkaa (*administrative burden*). Sääntelytaakka on käsitteenä epämääräinen ja se saattaa luoda mielikuvan siitä, että kaikki sääntely olisi taakkaa.⁴⁵ Sääntelytaakkaa voidaan arvioida tarkastelemalla sen eri merkityksiä, kuten sääntelyn aiheuttamia kustannuksia. Lainvalmistelussa sääntelytaakan tarkastelu tulisi keskittää vaikutusarvioon.

Sääntelytaakan voidaan katsoa käsittävän kaikki ne kulut, jotka aiheutuvat pakollisista lainsäädännössä tai muissa säädöksissä yhtiöille asetetuista velvoitteista. Nykyisen tulkinnan mukaan sääntelytaakan on ymmärretty sisältävän myös psykologiset eli ns. harmista aiheutuvat kustannukset, joita voidaan vähentää yhtiöiden selkeällä neuvonnalla ja ohjauksella.⁴⁶ Tällaisia kustannuksia ovat esimerkiksi sääntelyn tulkinnanvaraisuudesta, epäselvistä linjauksista ja sääntelyn ennakoimattomuudesta aiheutuvat kustannukset.⁴⁷ Tarkastelussa keskeistä on aikatekijä, koska eri tahoille aiheutuvat kustannukset muuntuvat ajan kuluessa.⁴⁸ Sääntelytaakkaan ei sisällytetä verosta aiheutuvia kustannuksia, koska verorasitus eroaa luonteeltaan merkittävästi muusta sääntelytaakasta. Kuitenkin esimerkiksi pienyrityksille ilmoitusvelvollisuudesta aiheutuvien hallinnollisten rasitusten vähentäminen ja keventäminen voidaan lukea sääntelytaakan vähentämisen kannalta keskeiseksi.⁴⁹

Hallinnollinen taakka on sääntelytaakkaa selvärajaisempi käsite. Se käsittää yhtiölle säädettyjen tietojenantovelvoitteiden täyttämisestä aiheutuvat kustannukset. Hallinnollista taakkaa voidaan mitata tunnistamalla pakolliset tiedonantovelvoitteet, arvioimalla niihin käytetty aika ja työvoimakustannus.⁵⁰ Näihin kustannuksiin ei käytännössä kuitenkaan lueta ns. *business as usual* -kuluja, joita aiheutuisi sääntelystä huolimatta.⁵¹

Sääntelyn tehokkuutta eivät paranna epämääräiset käsitteet. Niitä saattaa syntyä, kun lainsäädännön tarkoituksena on yhdenmukaistaa olemassa olevaa sääntelyä, kuten osuuskuntalain uudistuksessa tehtiin. Siinä sääntelyä pyrittiin parantamaan muuttamalla käsitteistö osakeyhtiölain mukaiseksi, mikä saattaa aiheuttaa epäselvyyttä osuuskuntalain säännösten tulkinnassa.⁵² Vastaavasti säätiölaissa asiamiehen määritelmän katsottiin lähentyneen osakeyhtiölain mukaista toimitusjohtajan määritelmää,⁵³ vaikka lain esitöissä pidettiin alun perin epäselvänä sitä, voiko säätiöllä sen hetkisen lain mukaan olla omaa toimitusjohtajatoimielintä.⁵⁴ Epämääräiset käsitteet voivat johtaa oikeudellisiin epävarmuuksiin ja toisaalta myös epäyhteneväiseen tulkintakäytäntöön.

45 Ks. Rantala ym. 2018, s. 122.

46 European Commission 2007, s. 15–16. Sääntelytaakka käsittää yhtenä ulottuvuutena sääntelyn aiheuttamat kustannukset. Tämä näkökulma on otettu kyseessä olevan artikkelin katsantokannaksi, koska se on osakeyhtiölain tehokkuusvaatimuksien tausta-arvona.

47 Rantala ym. 2018, s. 125.

48 Rantala ym. 2018, s. 43.

49 European Commission 2007, s. 15–16.

50 European Commission 2007, s. 15–16.

51 Rantala ym. 2018, s. 31.

52 HE 185/2012 vp, s. 23.

53 HE 166/2014, s. 12.

54 OM:n Mietintöjä ja lausuntoja 23/2013, s. 60–61.

3.2. Osakeyhtiölain tehokkuusvaatimusten suhde muuhun yhteisölainsäädäntöön

Osakeyhtiölailla pyritään kustannustehokkaaseen kokonaisratkaisuun. Tarkoituksena on ollut vähentää kustannusten epätasaista jakautumista pienten ja suurten yhtiöiden välillä.⁵⁵ Esitöissä ei kuitenkaan viitata eksplisiittisten kustannusten määrään tai taloudellisiin tehokkuusuihin, vaan niiden katsotaan ilmenevän osakeyhtiölakityöryhmän mietinnöstä ja muistiosta.⁵⁶ Vastaavasti myös muussa yhteisölainsäädännön valmistelussa on nojaututtu osakeyhtiölain esitöistä ilmeneviin kustannuksiin, mikä käytännössä johtaa siihen, että yhteisömuodon erityispiirteistä aiheutuvat tosiasialliset kustannukset jäävät arvioimatta.⁵⁷ Tällaisia erityispiirteistä aiheutuvia kustannuksia ovat esimerkiksi ajankulumisen myötä muuttuvat kustannukset, joiden arvioiminen yksittäisessä lakihankkeessa edellyttää yhteisötoiminnan nykytilan syvempää tuntemusta.⁵⁸

Osakeyhtiöoikeudelle tyypillistä on toimijoiden heterogeenisyys. Tämä aiheutuu siitä, että lakia soveltavat erilaiset toimijat pienyrityksistä listattuihin pörssiyrityksiin. Olosuhteet vaihtelevat yhtiöittäin, joten lainsäätäjän näkökulmasta kustannustehokas ratkaisu jättää tilaa osapuolten omaan harkintaan. Siten osakeyhtiölain sääntelyn tavoitteena on ollut niin tosiasiallisten toimintamahdollisuuksien lisääminen kuin sääntelyn rakentaminen olettamasäännösten varaan joustavoittamalla sääntelyä. Kyse on mallisopimusajattelusta, joka perustuu taloustieteelliseen teoriaan osakeyhtiöstä mallisopimuksena, jonka säännösten tavoitteena on alentaa sopimisesta aiheutuvia transaktiokustannuksia. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että mahdollisuus laatia yhtiöjärjestys suppeana vähentää yhtiön perustamiskustannuksia silloin, kun poikkeamiseen olettamasäännöksistä ei ole tarvetta.⁵⁹ Vastaava ideologia heijastuu osakeyhtiölain esitöistä. Esitöiden mukaan kattava sääntely mahdollistaa yritysten toiminnan ilman turhia kustannuksia, jotka aiheutuisivat yhtiöoikeudellisista seikoista sopimisesta ja toisekseen olettamasäännökset sallivat laajastikin yhtiön asioista määräämisen sopimalla niistä poikkeavasti.⁶⁰

Osuuskuntalaissa pyrittiin osakeyhtiöoikeutta vastaavaan ideaaliin mallisopimuksesta kirjoittamalla osakkeita koskevat olettamasäännöt niin, että osuuskunnan ja osakeyhtiön osakkeiden väliset olennaiset erot ilmenevät säännöistä.⁶¹ Vastaavasti säätiölaissa olettamasäännösten arvioitiin yhtäältä yhdenmukaistavan säätiöiden hallintomalleja ja toisaalta niiden käyttämistä perusteltiin sillä, että niistä on saatu hyviä kokemuksia osuuskunta- ja

55 HE 109/2005 vp, s. 15.

56 Ks. esimerkiksi HE 109/2005 vp, s. 34.

57 Ks. esimerkiksi osuuskuntalain tehokkuudesta HE 185/2012 s. 31, jossa viitataan siihen, että tehokkuuden olemassaolo käy ilmi osuuskuntalakiehdotuksen lisäksi osakeyhtiölain valmistelun yhteydessä saaduista lausunnoista.

58 Ks. esimerkiksi HE 166/2014 vp, s. 52, säätiölaista ja HE 185/2012 vp, s. 19, osuuskuntalaista. Molemmissa hallituksen esityksissä arvioidaan sääntelyn yhtenäistämisen suhteessa muuhun yhteisölainsäädäntöön parantavan yhteisömuodon tehokkuutta. Yhtenäistämisen arvioidaan helpottavan (*tulevaisuudessa*) lain tulkintaa, lisäävän yhteisömuodon tunnettuisuutta sekä parantavan taloushallintopalveluiden saatavuutta. Esityksissä ei kuitenkaan missään kohdin peilata tehokkuusetujen syntymistä nykytilaan ja esimerkiksi siihen, miten tunnettuus toteutuu nykytilassa tai millaisia taloushallintopalveluita on nykytilassa saatavilla. Siten tehokkuudella perusteleminen nojaa tältä kohdin yksinomaan yhtenäistämisen vaikutuksiin.

59 HE 109/2005 vp, s. 34.

60 HE 109/2005 vp, s. 17–19.

61 Talousvaliokunnan mietintö 6/2013. Osuuskuntalakiuudistuksessa vanhat sijoitusosuudet korvattiin osakkeilla.

osakeyhtiölainsäädännön kohdalla.⁶² Mallisopimus voidaan siten nähdä ennen kaikkea organisoitumisen mallina, jolloin poikkeamisesta aiheutuvat liiketoimintakustannukset jäävät yhtiöiden kannettaviksi. Näitä kustannuksia ovat muun muassa yhtiöjärjestysmääräysten suunnittelusta, sopimisesta ja täytäntöönpanosta aiheutuvat transaktiokustannukset.⁶³ Käytännössä yhteisöläinsäädännössä mallisopimusajattelun toteutuvuutta edesauttaa myös se, että sääntömuutokset ovat lähtökohtaisesti maksullisia.

Mallisopimusajattelu jättää tilaa vaihtoehtoisille sääntelymekanismeille, jos siitä halutaan poiketa.⁶⁴ Esimerkiksi hyvä hallintotapa (*corporate governance*) antaa tilaa toimialan itesesäntelylle, kun taas osakkaan oikeussuojan kannalta voidaan päätyä kontrolloimaan intressiristiriitoja hyödyntämällä osakassopimusta.⁶⁵ Arvioitavana onkin, mikä on mallisopimuksesta saavutettava hyöty, jos toimijat joka tapauksessa soveltavat tahdonvaltaisia säännöksiä omaan toimintaympäristöönsä haluamallaan tavalla ja miten tahdonvaltaisen sääntelyn lisääminen suhtautuu siihen, että tavoitteena on minimoida transaktiokustannuksia. Tällä on myös vaikutuksia sääntelyn ennakoitavuuden heikentymiseen, mikä osaltaan kasvattaa sääntelytaakkaa.

Kustannuksia aiheuttaa uuteen oikeustilaan sopeutuminen, vaikka pidemmällä aikavälillä nämä kustannukset tasoittuvat. Osakeyhtiölaissa on havaittavissa suunta, jolla pyritään yksinkertaistamaan osakeyhtiöiden pääomarakennetta ja näin helpottamaan osakeyhtiön perustamista. Myös osuuskuntalaissa osuuskunnan perustamista helpotettiin mallintamalla sitä enemmän osakeyhtiön perustamista koskevaan sääntelyyn.⁶⁶ Vuoden 2006 osakeyhtiölain uudistuksessa siirryttiin nimellisarvottomaan pääomajärjestelmään, joka ei kuitenkaan seurannut suoraan laista. Siten oli mahdollista, että yhtiöiden ei edellytetty sopeuttavan toimintaansa uuteen säännökseen vaan ne pystyivät edelleen pidättäytymään nimellisarvoisessa järjestelmässä.⁶⁷ Tuorein muutos vuonna 2019 on yksityisen osakeyhtiön vähimmäispääomavaatimuksesta luopuminen, jonka yhteydessä luovuttiin myös osuuskunnan vararahastointivelvollisuudesta. Käytännössä muutos mahdollistaa osakeyhtiön perustamisen alhaisemmillä kustannuksilla ja toisaalta osakepääoman alentamisen kattamaan osakeyhtiön aiempia tappioita.⁶⁸ Molemmat ratkaisut ovat sääntelypoliittisesti kustannustehokkaita, koska ne eivät suoraan edellytä toiminnan muuttamista, jos säänneltävä taho ei näin halua.

Hallinnollinen taakka on tyypillisesti raskaampi pienyrityksille kuin suuryrityksille. Ilmoitus- ja lupa-asioista aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ei kuitenkaan ole lain esitöissä tarkasteltu erisuuruisten kohdejoukkojen näkökulmasta. Yksi esimerkki hallinnollisen taakan kasvusta on osakeyhtiölain pakottava säännös negatiivisen oman pääoman ilmoittamisesta rekisteriin.⁶⁹ Säännöksen tavoitteena on julkistaa yhtiön taloudellinen tilanne sidosryhmille.⁷⁰

62 HE 166/2014 vp, s. 30.

63 Vahtera 2012, s. 1051.

64 Esitöissä tuodaan useassa kohdin esiin, että osapuolilla on mahdollisuus sopia toisin. Ks. esimerkiksi HE 109/2005 vp, s. 20–25.

65 Osakassopimuksesta ks. Pönkä 2008. Pönkä toteaa väitöskirjassaan, että mallisäännökset harvoin riittävät järjestämään osakkeenomistajien keskinäisiä oikeussuhteita ja osakassopimus on vallankäytön määrittelyssä usein keskeinen instrumentti.

66 HE 185/2012 vp, s. 21.

67 HE 109/2005 vp, s. 21.

68 HE 238/2018 vp.

69 OYL 20 luvun 23 §.

70 HE 109/2005 vp, s. 190.

Erityisesti pienyhtiöiden osalta negatiivisen oman pääoman ilmoittaminen voi johtaa siihen, että velkojat alentavat merkittävästi luottorajojaan. Käytännössä tämä voi kasvattaa harmista johtuvia psykologisia kustannuksia, kun alentunut luottoraja hankaloittaa yhtiön rahoituksen saamista ja pelkona on ajautuminen konkurssiin. Muihin yhteisöihin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa ei juurikaan arvioida lakien esitöissä. Hallinnollista taakkaa aiheuttavat asiat ovat yhteisömuotosidonnaisia, joten niiden merkitys laajemmin yhteisöoikeudessa vaihtelee yhteisökohtaisesti. Yhteisölainsäädännön yhtenäistymisen näkökulmasta vaikutuksia ei voida siten rinnastaa toisiinsa.

Osakeyhtiösääntelyn epämääräisyyttä on pyritty vähentämään erilaisilla keinoilla, kuten vähentämällä epäselviä ”soveltuvin osin” -viittauksia ja -säännöksiä sekä jättämällä pois harvoin sovellettuja säännöksiä.⁷¹ Pyrkimyksenä on näin ollut lain rakenteen ja oikeustilan selkeyttäminen, ja sääntelyn tulkinnanvaraisuudesta aiheutuvan sääntelytaakan vähentäminen. Käytännössä tämä on johtanut myös yksilöllisten säännösten minimointiin, joka yhdessä olettasäännösten kasvattamisen kanssa mahdollistaa toiminnallisten säännösten yhdenmukaistamisen muun yhteisölainsäädännön kanssa. Esimerkiksi liikkumavaraa yhteisömuotojen välillä on helpotettu siten, että osakeyhtiön tarkoituksena voi olla esimerkiksi yhdistyksen tai säätiön toiminnan tukeminen, ja osakeyhtiö voidaan tarvittaessa muuttaa osuuskunnaksi tai muuksi yksityiseksi elinkeinonharjoittajaksi.⁷² Näin voidaan tehokkaasti sopeuttaa yhteisön toimintaa sen tarkoitukseen ja toimintaympäristöön sopivaksi.

Sääntelyn epämääräisyyteen kytkeytyy lainvalmistelussa tehtyjen ratkaisujen epäselvyys, mikä lisää osaltaan sääntelytaakkaa. Osakeyhtiölain pyrkimys eräänlaiseen mallisopimukseen heijastuu muuhun yhteisölainsäädäntöön, jossa sääntelylliset ratkaisut ovat edellä kuvatusti seuranneet osakeyhtiöoikeudellista mallia. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että kutakin yhteisömuotoa koskevia yksilöllisiä säännöksiä on yhteisölakien säännösten kokonaisuudessaan nähden suhteellisen vähän. Yksilöllisten säännösten joukossa suuri osa on menettelyllisiä säännöksiä, joiden tarkoitus yhteisömuodon erityispiirteiden luojana on pieni. Esimerkiksi sulautumista ja purkamista koskee noin joka neljäs säännös säätiölaisissa ja osakeyhtiö- ja osuuskuntalaisissa vastaavasti joka kuudes säännös.⁷³ Yhteisöjen näkökulmasta ratkaisut, joilla on karsittu yhteisöjen erityispiirteitä koskevaa sääntelyä, voivat aiheuttaa epävarmuutta tulevista lakimuutoksista.

Osakeyhtiölain kustannustehokkuus rakentuu mallisopimusajattelun ja yhtiön toiminnan helpottamisen varaan. Kun ajatellaan osakeyhtiölakina mallilakina, piirteet luovat taloudellisia hyötyjä muiden yhteisölakien soveltamisessa. Tämä johtuu siitä, että eri laeista johtuvan informaation ylläpitämisestä aiheutuvat kustannukset pienenevät ja yhteisöjä on näin helppompi sopeuttaa toimimaan lain tarkoittamalla tavalla.

71 HE 109/2005 vp, s. 17, 25 ja 30.

72 HE 109/2005 vp, s. 28 ja 39.

73 Näin toteaa myös esimerkiksi Vahtera 2013, s. 642. Vahteran mukaan sulautumista ja jakautumista koskevat säännöt ovat suurimmilta osin tuntemattomia osakeyhtiön toimintakaaren aikana.

4. Joustavuus

4.1. Joustavuus arviointikriteerinä

Mitä dynaamisemmasta oikeudenalasta on kysymys, sitä suuremmalla syyllä saatetaan joutua turvautumaan joustaviin normeihin.⁷⁴ Yhteisöt ovat alttiita toimintaympäristön nopeille muutoksille, joten yhteisöoikeudellinen lainsäädäntö on uudistusten myötä lähentynyt enenevässä määrin joustavaa sääntelyä. Sääntelystandardeista oman kokonaisuutensa muodostaakin joustavuus, joka jakautuu ulkoiseen, normatiiviseen ja operatiiviseen joustavuuteen. Tutkimuksessa keskeinen arvioitava asia on, onko osakeyhtiölain säännösten säätäminen joustaviksi ollut tarkoituksenmukaista.

Ulkoisessa joustavuudessa tarkastellaan, sopeutuuko oikeudellinen sääntely automaattisesti ulkoisissa olosuhteissa tapahtuviin muutoksiin.⁷⁵ Ulkoiisiin olosuhteisiin sopeutuva sääntely huomioi olosuhdemuutokset, kuten teknologian kehityksen, eikä siten anna ratkaisua tiettyyn tilanteeseen.⁷⁶ Ulkoiseen joustavuuteen voidaan vaikuttaa sääntelyvaihtoehdon valinnalla eli päättämällä, säädetäänkö jostakin asiasta yksityiskohtaisesti vai joustavasti. Yksityiskohtainen sääntely on tarkoituksenmukaista silloin, kun säänneltävä asia on stabiili. Joustavaa sääntelyä voidaan puolestaan käyttää esimerkiksi silloin, kun säänneltävä asia on muuttuva ja siihen liittyy suuria taloudellisia intressejä.⁷⁷ Joustavaa sääntelyä ovat esimerkiksi periaatteet, jotka muodostuvat syistä, jotka ohjaavat tulkintaa, mutta eivät anna yksiselitteistä tulkintaratkaisua.⁷⁸ Ratkaistaessa, hyödynnetäänkö yksityiskohtaista vai joustavaa sääntelyä, on arvioitava, miten valittu ratkaisu heijastuu muuhun lainsäädäntöön. Osakeyhtiölaissa omaksutuilla ratkaisuilla on siten vaikutusta siihen, miten esimerkiksi osuuskuntalain ja osakeyhtiölain samankaltaisia periaatteita, kuten johdon huolellisuusvelvoitetta, tulkitaan yhteisöoikeudessa.

Normatiivinen joustavuus mittaa, kuinka helppoa lainsäädäntöä on tarpeen tullen muuttaa, jos lain taustalla olevat yhteiskuntapoliittiset tavoitteet muuttuvat tai laki ei pysty saavuttamaan tavoitteitaan. Normatiivista joustavuutta tarkastellaan sääntelyviiveiden avulla, joilla arvioidaan lainsäädännön muuttumiseen kuluva aikaa.⁷⁹ Yhteisölainsäädännössä normatiivista joustavuutta voidaan hyödyntää erityisesti, kun arvioidaan, miten osakeyhtiölaissa omaksutut sääntelyratkaisut heijastuvat muun yhteisölainsäädännön muutoksiin. Operaationaalinen joustavuus viittaa puolestaan siihen, kuinka vapaasti toiminnanharjoittajat saavat valita tekniset tai organisatoriset keinot, joilla he pyrkivät saavuttamaan lainsäädännön tavoitteiden mukaiset lopputulokset.⁸⁰

Yhteisöoikeudessa joustavan sääntelyn tarvetta perustele yhteisöoikeudellisten toimi-

74 Määttä 1999, s. 29–30. Määttä luonnehtii joustavia normeja epätäydellisiksi säännöksiksi. Muussa oikeuskirjallisuudessa ja keskustelussa joustavista normeista puhutaan myös esimerkiksi punninta- tai tavoitenormeina.

75 Määttä 2009, s. 86.

76 Määttä 1999, s. 35; Braithwaite 2002, s. 50.

77 Braithwaite 2002, s. 75–76.

78 Braithwaite 2002, s. 50.

79 Määttä 2009, s. 91–95.

80 Määttä 2009, s. 95–96.

joiden ja toiminnan heterogeenisyys. Siten sääntelyn joustavuus kytkeytyy olennaisesti tehokkuusnäkökohtiin. Jos sääntely ei ole ulkoisesti ja normatiivisesti riittävän joustavaa, sitä joudutaan jatkuvasti muuttamaan. Tästä syntyy lisää kustannuksia. Edelleen, kun pohditaan operationaalista joustavuutta, päästään yhteisöille aiheutuviin hallinnollisiin kustannuksiin: jos sääntely ei ole operationaalisesti joustavaa, hallinnolliset kustannukset kasvavat. Kokonaisuudessaan joustamaton sääntely voi johtaa kustannustehokkuuden alenemiseen.

4.2. Osakeyhtiölain joustavuusvaatimusten suhde muuhun yhteisöainsäädäntöön

Osakeyhtiölain kokonaisuudistuksen tavoitteena oli joustava ja kilpailukykyinen osakeyhtiölaki, joka antaa riittävän turvan vähemmistöosakkeenomistajille.⁸¹ Tarkoituksena oli rakentaa sääntelyllisesti joustava kokonaisratkaisu, ja eräitä yksittäisiä valintoja jopa perusteltiin suoraan sillä, että ratkaisu lisää osakeyhtiölain joustavuutta.⁸² Lain kokonaisvaltaiseen joustavuuteen pyrittiin nojaamalla sääntelyä yleisiin periaatteisiin ja lisäämällä tahdonvaltaisia sääntöjä. Yleisten periaatteiden taustalla oli komission asettaman työryhmän laatima loppuraportti, joihin osa periaatteista perustuu.⁸³ Tahdonvaltaisen sääntelyn lisäämisellä puolestaan kasvatettiin osapuolten mahdollisuuksia sopia muun muassa yhtiöjärjestyksen sisällöstä aikaisempaa laajemmin. Tahdonvaltaisilla säännöillä oli tarkoitus erityisesti lisätä sopimusvapautta, kun yleisten periaatteiden korostamisella tavoitteena oli selkeyttää yksityiskohtaisempien pykälien tarkoitusta ja sisältöä.

Kilpailukykyinen osakeyhtiöoikeus ja sen taustalla olevat tavoitteet kokonaisvaltaisesti joustavasta lainsäädännöstä heijastuvat yhteisöoikeudessa räikeimmin osuuskuntalaissa omaksuttuihin tavoitteisiin ja ratkaisuihin. Osuuskuntalaki rakennettiin vastaamaan osakeyhtiölakia sanamuotoa myöten siltä osin kuin tarvittava sääntely on saman sisältöistä. Tarkoituksena on esitöiden mukaan varmistaa, että osuuskuntien toimintaedellytykset kehittyvät osakeyhtiöoikeutta vastaavasti.⁸⁴ Siten esitöissä on tyydytty sivuuttamaan osuuskunnan ominaispiirteet ja lakitekstin perustelut ovat osuuskuntalain osalta paikoittain täsmälleen samat kuin osakeyhtiölain esitöissä. Esimerkiksi yleisten periaatteiden korostamista perustellaan sanamuotoa myöten vastaavasti osakeyhtiölakia koskevassa hallituksen esityksessä.⁸⁵

Tahdonvaltainen sääntely voi kasvattaa sääntelyn ulkoista joustavuutta,⁸⁶ ja lain esitöissä joustavuus onkin tunnistettu yhdeksi Suomen yhtiöoikeuden kilpailukykyyn edistäjäksi. Tahdonvaltaisuus kytkeytyy pohjimmiltaan mallisopimusajatteluun, josta osapuolet voivat poiketa sopimalla toisin. Esimerkiksi yhtiöjärjestyksen tahdonvaltaisuus mahdollistaa aiem-

81 HE 109/2005 vp, s. 16.

82 HE 109/2005 vp, s. 22. Esimerkiksi siirtymisen nimellisarovottomaan pääomajärjestelmään katsottiin edesauttavan osakkeista suoritettavan maksun omaan pääomaan merkitsemistä koskevan sääntelyn joustavoittamista.

83 Ks. High Level Group of Company Law Experts 2002, s. 5–6. Raportin mukaan yhtiöoikeudessa tulisi pyrkiä kasvavaan joustavuuteen ja siihen, että sääntelyssä kiinnitettäisiin huomiota myös vaihtoehtoisiin sääntelykeinoihin.

84 HE 185/2012 vp, s. 1–19.

85 Vrt. HE 185/2012 vp, s. 20 ja HE 109/2005 vp, s. 2 ja 17.

86 HE 109/2005 vp, s. 15.

paa sääntelyä helpommin eri tyyppiset muutokset osakeyhtiön toiminnassa, kun alkuperäinen yhtiöjärjestys ei enää vastaa yhtiön tai sen toimintaympäristön asettamia vaatimuksia.⁸⁷ Edelleen kohderyhmillä on mahdollisuus säännellä omaa toimintaansa erilaisilla instrumenteilla, kuten osakassopimuksilla, joiden avulla voidaan sopia yhtiön asioista osakeyhtiölakia täydentävästi. Siten yhtiön toimintaa voidaan sopeuttaa paremmin ympäristön muutoksiin.

Osakeyhtiötä vastaava taustaideologia tahdonvaltaisuuden laajentamisesta näkyy myös muiden yhteisölakien taustalla. Säätiölaissa tahdonvaltaisuuden laajentamisella pyritään edistämään mallisopimusajattelua,⁸⁸ kun taas osuuskuntalaisissa tahdonvaltaisuuden katsotaan liittyvän osuuskuntien toimintaedellytysten parantamiseen.⁸⁹ Yhdistyslaki puolestaan noudatteli osakeyhtiölain ja osuuskuntalain viitoittamaan tietä yhdistyksen päätöksenteon joustavoittamisesta sallimalla päätöksenteon tietoliikenneyhteyttä tai muuta teknistä apua käyttämällä. Säännöstä perusteltiin nimenomaisesti sillä, että osakeyhtiö- ja osuuskuntalaisissa ei ole tiedossa etäosallistumisen aiheuttamia ongelmia.⁹⁰ Osakeyhtiölaista omaksutulla ratkaisulla pyrittiin saattamaan säätiölain operationaalinen joustavuus ainakin tältä osin osakeyhtiölain tarkoittamalle tasolle.

Tuorein muutos kohti ulkoista joustavuutta oli osakeyhtiön vähimmäispääomavaatimuksesta luopuminen. Tavoitteena oli näin vahvistaa yritystoiminnan edellytyksiä, helpottaa ammatinharjoittamista ja mikro- ja pienyritystoimintaa ilman henkilökohtaista vastuuta osakeyhtiön muodossa.⁹¹ Muutos voidaan nähdä näin osana kokonaistavoitetta osakeyhtiön toimintamahdollisuuksien laajentamisesta, kun toiminnan harjoittamista helpotetaan erityisesti pienyritysten osalta. Tavoitteella on positiivista vaikutusta myös osuuskuntien toimintaedellytysten parantamiseen, koska samaisella lakimuutoksella poistettiin myös osuuskunnan vararahastointivelvollisuus. Lakimuutokset toteutettiin yhden lainvalmistelukokonaisuuden puitteissa, joka korostaa entisestään osuuskuntamuodon rinnastamista osakeyhtiöön.

Lain tulkintaa ohjaavien yleisten periaatteiden katsotaan tyyppillisesti parantavan lain ulkoista joustavuutta. Osakeyhtiölaissa periaatteisiin nojaaminen on tarkoittanut monessa kohden yleisten oikeusperiaatteiden sekä oikeuskirjallisuuden kannanottojen kirjaamista lakiin.⁹² Tältä osin kyse ei siis ole tosiasiaassa sääntelyn joustavoittamisesta, vaan oikeuskäytännön kodifioinnista lakiin.⁹³ Vastaavaa taktiikkaa on hyödynnetty muussa yhteisöainsäädännössä, jossa on kirjattu lakiin voimassa olevan oikeuden mukaista tulkintaa⁹⁴ ja seikkoja,

87 Vahtera 2012, s. 1057–1058.

88 HE 166/2014 vp, s. 1.

89 HE 185/2012 vp, s. 1.

90 HE 267/2009 vp, s. 7.

91 HE 238/2018 vp, s. 11.

92 HE 109/2005 vp, s. 29. Vastaavat perustelut näkyvät myös osuuskuntalain esitöissä, jossa seuraamusjärjestelmän uudistamista koskevat perustelut vastaavat sanamuodoltaan osakeyhtiölain perusteluja. Vrt. HE 109/2005 vp, s. 29 ja HE 185/2012 vp, s. 14.

93 Määttä puhuu iteroinnista. Tosin hän viittaa joustavan sääntelyn muuttamiseen yksityiskohtaisemmaksi oikeuskäytäntöä kodifioimalla. Ks. Määttä 2009, s. 125. Kodifioinnista ks. HE 109/2005 vp, s. 19 ja 30. Myös säännös siitä, että hallituksen päätöstä voi moittia silloin, kun yhtiökokous on valtuuttanut hallituksen päättämään yhtiökokoukselle kuuluvasta asiasta, perustuu oikeuskäytännön kodifiointiin. Esitöissä todetaan, että oikeuskirjallisuudessa ja hovioikeuksissa on esiintynyt kannanottoja siitä, että tällainen moittiminen olisi mahdollista jo voimassa olevan oikeuden mukaan. Edelleen esimerkiksi toimivallan siirtämisessä yhtiökokouksen, hallituksen ja toimitusjohtajan välillä viitataan voimassa olevan oikeuden kirjaamisesta lakiin.

94 Ks. säätiölaista HE 166/2014 vp, s. 9, jossa todetaan, että voimassa olevassa laissa ei ole nimenomaista säännöstä voimassaolevan oikeuden mukaisesta säätiön johdon huolellisuusvelvollisuudesta.

jotka ilmenevät vain oikeuskäytännöstä ja -kirjallisuudesta.⁹⁵

Käytännössä kuvattu kodifiointi voi heikentää voimassa olevan oikeustilan tulkintaa ja oikeusvarmuutta, kun uusien tulkintakannanottojen merkitys lainsoveltamisessa ei ole selvä. Riskinä on soveltamiskäytännön epäyhtenäisyys.⁹⁶ Epäselväksi jää, tulkitaanko oikeustilaa aiemman oikeuskäytännön ja -kirjallisuuden perusteella, vai voidaanko tulkinta perustaa uusiin kannanottoihin. Ongelmia voi syntyä myös siitä, että osakeyhtiölain tulkintaa olisi ilmeisesti sovellettava myös osuuskuntalain säännösten tulkinnassa esimerkiksi johdon huolellisuusvelvoitteen osalta.⁹⁷ Lisäksi periaatteiden tulkintaa hankaloittaa se, että esitöissä puhutaan useamman oikeudenalan periaatteista: osakeyhtiöoikeuden yleisistä periaatteista, sopimusoikeudellisista periaatteista, yleisistä oikeusperiaatteista ja yhtiöoikeudellisista periaatteista. Edelleen voidaan kysyä, missä määrin tulkintakannanotot velvoittavat lainsoveltajaa, kun esitöissä oikeustilan katsotaan muodostavan tulkintalähtökohdan. Oikeuskäytännön kodifiointi vaikuttaa osaltaan myös lainsäädännön normatiiviseen joustavuuteen siltä osin, kun kyse on tuomioistuinkäytännön kodifioimisesta lakiin. Tuomioistuinten tulkinta nimittäin koskee yksittäistapausta eikä niiden perusteella voi johtaa säännöksen yleistulkintaa. Tältä osin kyse on eräänlaisesta vaikutusviiveestä.

Normatiivisen joustavuuden tulisi käytännössä vähentää lainsäädännön myöhempiä muutostarpeita. Kääntöpuolena kuitenkin on, että yleisten periaatteiden korostaminen asettaa enemmän vaatimuksia tuomioistuinten ratkaisutoiminnalle.⁹⁸ Siten se vaikuttaa sääntelyn normatiiviseen joustavuuteen, erityisesti vaikutusviiveeseen: koska tuomioistuimet tulkitsevat yleisiä periaatteita tapauskohtaisesti, voidaan yhteinen tulkintalinja varmistaa vasta seuraavassa lakimuutoksessa lainsäätäjän toimesta. Toisaalta kritiikkiä on saanut myös se, onko tuomioistuimella valmiuksia tulkita laajoja lain alkuun sijoitettuja periaatteita ja lisäävätkö periaatteet tosiasiallisesti kaikkien asiaan vaikuttavien seikkojen huomioon ottamista.⁹⁹

Sääntelyn epäjohdonmukaisuutta ja käytännön ongelmia on pyritty korjaamaan säätämällä yleisistä periaatteista. Esimerkiksi lähipiirilainoja koskevat yksityiskohtaiset säännökset koettiin esitöiden mukaan ongelmallisiksi ja ne päädyttiin korvaamaan yleisimmillä periaatteilla.¹⁰⁰ Ratkaisu ei kuitenkaan ole osoittautunut kaikilta osin normatiivisesti joustavaksi, koska sääntelyä ollaan parhaillaan uudistamassa.¹⁰¹ Vastaavasti myös muussa yhteisö-lainsäädännössä on havahduttu siihen, että joustavaksi säädetyn lainsäädännön muutostarpeita olisi syytä arvioida. Oikeusministeriö toteutti edellisvuonna kyselytutkimuksen säätölain uudistamistarpeista.¹⁰² Tällä hetkellä oikeusministeriössä on käynnissä yhdistysten tar-

95 Ks. osuuskuntalaista HE 185/2012 vp, s. 1 ja säätölaista HE 267/2009 vp, s. 7.

96 Tala 2001, s. 115.

97 HE 185/2012 vp, s. 19–20.

98 HE 109/2005 vp, s. 30.

99 Toiviainen 2006, s. 33.

100 HE 109/2005 vp, s. 26.

101 Ks. lisää Valtiovarainministeriö 2018. Lopulta lähipiiriin määritelmää täsmennettiin lakimuutoksella, jonka taustana on Euroopan unionin antama direktiivi osakkeenomistajien oikeuksista (ns. *Shareholder Rights Directive II*). Ks. HE 305/2018 vp. Lakimuutos tuli voimaan 10.6.2019.

102 Ks. OM:n Selvityksiä ja ohjeita 53/2018. Raportissa vastaajat arvioivat, että säätölaki on pääpiirteittäin toimiva ja sen toimivuutta. Muutosehdotuksissa kuitenkin korostui hallinnollinen taakka ja siihen liittyvät hallinnolliset kustannukset, joiden katsottiin olevan liian raskaita piensääntöiden osalta. Lisäksi lähipiiritapahtumiin kohdistuva raportointi koettiin raskaaksi.

peisiin ja toimintamahdollisuuksiin keskittyvä hanke, jossa Oikeusministeriö toteutti kuluvan vuoden keväällä niin ikään kyselytutkimuksen.¹⁰³

Voidaan pohtia, millaisia vaikutuksia – ja keneen – näin joustavaksi säädetyllä lailla on. Yhtäältä tahdonvaltaiset säännökset lisäävät yhteisöjen sopimusvapautta ja joustavuutta lain soveltamisessa, kun taas yleiset periaatteet ohjaavat tuomioistuinten tulkintaa ja lisäävät tuomioistuinten ratkaisukäytännön joustavuutta. Joustavuus antaa tilaa erilaisille soveltamiskäytännöille ja tavoille toteuttaa osakeyhtiölain tavoitteet. Siten joustava sääntely sopeutuu erikokoisten osakeyhtiöiden tarpeisiin. Toisaalta joustavuuden on katsottu antavan suurempia mahdollisuuksia rikollisen toiminnan harjoittamiseen, vaikka esitöissä viitataan siihen, että lailla ei ole olennaisia vaikutuksia talousrikollisuuteen.¹⁰⁴ Edelleen joustavien rahoitusratkaisujen mahdollistaminen johtaa tulkinnallisiin ongelmiin siitä, miten esimerkiksi sijoitetun vapaan pääoman rahastosta varojen nostaminen vaikuttaa osakkaiden keskinäisiin suhteisiin ja toisaalta, miten niitä tulisi käsitellä verotuksessa. Näitä ongelmia ei ole pohdittu lain esitöissä.

5. Johtopäätökset: Miksi osakeyhtiölaki on muun yhteisölainsäädännön mallilaki?

Osakeyhtiölaki on pyritty rakentamaan kokonaisjoustavaksi ja kustannustehokkaaksi laiksi, jonka avulla voidaan mahdollistaa mahdollisimman hyvät puitteet rehelliselle yhteisötoiminnalle. Rehellinen yhteisötoiminta on valikoitunut myös muiden yhteisölakien tavoitteeksi, joten yhteisölakien kokonaisratkaisut ovat rakentuneet osakeyhtiölain viitoittamalle tielle. Siten yhteisölainsäädännön lainvalmistelu on perustunut pitkälti poliittiseen ohjaukseen, joka on johtanut yhteisölainsäädännön liberalisoitumiseen. Taustalla voidaan havaita ajatus siitä, että osakeyhtiölaki on kirjoitettu sellaiseen muotoon, että sen pohjalta voidaan muuttaa yhteisölainsäädäntöä. Tähän viittaa esimerkiksi tahdonvaltaisen sääntelyn lisääminen.

Osakeyhtiölakia on pyritty parantamaan lisäämällä tahdonvaltaisia (olettama)säännöksiä uuden sääntelyn sijaan. Tahdonvaltaisten säännösten tuoma liikkumavara mahdollistaa sen, että osakeyhtiö on entistä kilpailukykyisempi yhteisömuoto suhteessa muihin yhteisöihin. Toisaalta, kun muissa yhteisölaeissa haetaan edelleen vastaavaa tahdonvaltaista sääntelyä, yritystoiminnan organisoitumisen vaihtoehdot kasvavat entisestään. Esimerkiksi osuuskuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä viitataan nimenomaisesti siihen, että sääntelyn avulla voidaan vähentää osuuskuntien tarvetta muuttua osakeyhtiöiksi ja toisaalta siihen, että osuuskuntamuoto on monissa tilanteissa osakeyhtiötä käyttökelpoisempi.¹⁰⁵ Osakeyhtiötoimintaa on helpotettu luomalla mallisopimus, jonka pohjalta kumpuava joustava sääntely mahdollistaa monimutkaisempien pääomamuotojen ja yhtiöjärjestysten luomisen yhtiön toiminnan kasvaessa. Tällöin vastaavan liiketoiminnan mukauttamisesta eri yhteisölakeihin

103 Kyseinen hanke tunnetaan nimellä Yhteisöllinen kansalaistoiminta 2020-luvulla. Oikeusministeriö asetti 15.3.2019 työryhmän valmistelemaan ehdotusta yhteisömuotoista kansalaistoimintaa helpottavaksi sääntelyksi. Sekä yhdistyslain että säätiölain uudistamistarpeita arvioivissa työryhmissä lainsäädäntöneuvoksena on Jyrki Jauhainen.

104 Näin esimerkiksi Toivainen 2006.

105 HE 185/2012 vp, s. 9 ja 19.

aiheutuvat selonottokustannukset pienenevät, kun yhteisölakeja voidaan soveltaa samankaltaisesti. Siten osakeyhtiölain muutosten taustalla oleva ajatus siitä, että lainsäädännöllä kannustetaan liiketoiminnan harjoittamiseen, toteutuu myös muussa yhteisöläinsäädännössä. Esimerkiksi säätiön liiketoiminnan sääntelyssä tarkoituksena oli huomioida säätiöiden tasa-
puolisten toimintaedellytysten säilyttämisen lisäksi myös se, miten liiketoiminta on sallittu rekisteröidyille yhdistyksille.¹⁰⁶ Tällöin pohdittavaksi tulee, mikä on yhteisömuodon perimmäinen tarkoitus, kun yhteisöjen erot syntyvät pikemminkin niiden sisäisistä säännöstoista kuin lainsäädännöstä.

Osakeyhtiölaissa muutoksia on perusteltu voimassaolevan oikeuskäytännön ja yleisten periaatteiden kodifioinnilla lakiin ja esitöissä jopa todetaan, että ne eivät sinänsä tuo mitään uutta lain sisältöön.¹⁰⁷ Vaarana on tällöin, että vallanjako lainsäätäjän ja lainsoveltajan välillä hämärtyy, kun sääntelyn sisältö määräytyy vasta sen soveltamisvaiheessa.¹⁰⁸ Lainsäätäjä ei tuo esiin, mitä oikeuskäytäntöä ollaan kodifioimassa ja toisaalta myös periaatteet vaihtelevat osakeyhtiöoikeudellisista periaatteista sopimusoikeudellisiin periaatteisiin. Siten ratkaisut perustuvat pitkälti juristien näkemyksiin osakeyhtiöoikeudesta sen sijaan, että pohditaisiin erikokoisten osakeyhtiöiden tarpeita. Periaatteiden kirjoittaminen lakiin vaikuttaakin tältä osin vain laimentavan osakeyhtiön ominaispiirteitä, koska lain esitöistä ei selviä, miten niitä tulkitaan ja missä määrin ne ovat yleisesti pakottavia. Periaatteet voivat myös hankaloittaa yhtiön päätöksentekoa, kun niihin vedotaan erilaisissa tilanteissa. Siten voidaan pohtia, onko niillä käytännön merkitystä ratkaisutoiminnassa vai voidaanko niitä jopa tulkita samankaltaisesti laajemminkin yhteisöoikeudessa. Tällöin pyrkimyksenä voi olla yhteisöjen toimintatapojen yhdenmukaistaminen, jolloin tulkintaratkaisut tulisi kodifioida kaikkiin eri yhteisömuotoihin sopiviksi. Tämä voisi käytännössä johtaa kasvaviin tiedonhankkimis- ja transaktiokustannuksiin. Lisäksi tällöin voi aiheutua myös ns. oppimiskustannuksia, kun otetaan käyttöön uusia toimintatapoja. Edelleen voidaan pohtia, miten ulkomaisesta oikeudesta omaksumat lainsäädäntöratkaisut vaikuttavat osakeyhtiöoikeuden ja muun yhteisöoikeuden tulkintaan.

Kaikkien yhteisölakien valmistelussa on käytännössä samat haasteet, koska sääntelyn kohderyhmänä ovat kaikki yhteisöt pienistä suuriin. Osakeyhtiön viitoittama yhteisölakien uudistusten sarja on luonut vahvat puitteet sille, mille pohjalle yhteisölait on rakennettu. Toisaalta, kun tavoite on yhteisesti toimintamahdollisuuksien lisääminen, voidaan – ainakin muodollisesti – jossain määrin perustellusti nojata osakeyhtiölakiin ja näin päästä ainakin näennäisesti kustannustehokkaaseen ratkaisuun tavoitteiden saavuttamisessa harkitsematta millaisia etuja ja haittoja kunkin lain osalta tällaisella sääntelyratkaisulla on.

Osakeyhtiölain perusteluissa vaikutusarvio on sivun pituinen. Vaikutusarviossa ei ole arviota yhtiöihin kohdistuvasta sääntelytaakasta, jota aiheutuu joustavasta sääntelytekniikasta. Jos ja kun osakeyhtiötä on hyödynnetty muun yhteisöläinsäädännön valmistelussa, sen riittävyys on kyseenalainen. Lainsäätäjän olisi tullut pohtia ainakin, miten sääntelyn joustavoittaminen suhteutuu muuhun yhteisöläinsäädäntöön. Nyt tätä ”pohdittiin” taannehtivasti muun

106 HE 166/2014 vp, s. 28.

107 Tämä on todettu myös osakeyhtiöoikeudellisessa tutkimuksessa. Näin esimerkiksi Pönkä 2012, s. 56–57.

108 Tala 2010, s. 115.

yhteisölainsäädännön muutosten yhteydessä, kun viitattiin siihen, miksi osakeyhtiöoikeutta vastaava sääntelyratkaisu on paras ja soveltuvin vaihtoehto (ns. *best practise*). Selvimmin tämä näkyy osuuskuntalain perusteluissa, kun puolestaan esimerkiksi yhdistyslaissa lähenyminen osakeyhtiölain kanssa on hitaampaa.

Kohti yhtiökaarta? Osakeyhtiölain uudistusten myötä on havaittavissa viitteitä siitä, että muun yhteisölainsäädännön uudistamisessa seurataan osakeyhtiöoikeudellista mallia edelleen – hyvänä esimerkkinä vähimmäispääomavaatimuksen yhteydessä tehdyt osuuskuntalain muutokset ja yhteisölakien samanaikainen uudistamistarvearviointi. Lainsäätäjän sääntelystrategiana on siten pyrkiä parempaan sääntelyyn kasvattamalla yhdenmukaisuutta erilaisten yhteisömuotojen välillä ja toisaalta luomalla parhaita käytäntöjä yhteisöoikeudessa. Sääntelystrategisesti lainvalmistelun taustalla näyttää olevan ajatus yhteisölakien rakentamisesta olettamasäännösten varaan, joka vääjäämättä johtaa ajatukseen yhdestä mallisopimukseen perustuvasta yhteisöstä, joka korvaisi eri yhteisömuodot. Jos pohditaan lähemmin alussa kuvattua yhtiökaariajatusta, yhteisölainsäädännön kodifioiminen mahdollistaisi oikeuskäytännön laajemman hyödynnettävyyden, kun menettelylliset ratkaisut olisivat sovellettavissa kaikissa yhteisömuodoissa. Tällöin olisi vapaus valita haluamansa organisoitumisen muoto, mutta soveltaa lain substanssisisältöä siihen vastaavasti kuin yleisesti yhteisöoikeudessa. Siten esimerkiksi perustamiskustannukset pienenisivät, mikäli tarvetta yhteisömuodosta poikkeamiselle ei olisi. Tulevaisuudessa on siten mahdollista, että markkinoilla kilpailevat osakeyhtiön lisäksi yhdistykset, osuuskunnat ja säätiöt.

Abstract in English

REGULATORY STANDARDS BEHIND THE LIMITED LIABILITY COMPANIES ACT – HOW THE REGULATORY SOLUTIONS OF THE COMPANIES ACT HAVE AFFECTED REGULATORY SOLUTIONS OF OTHER CORPORATE STATUTES?

The development of Finnish corporate legislation has led to increased harmonization. The current Limited Liability Companies Act has started a series of reforms in corporate legislation. The Companies Act has been used as a basis for new versions of the Foundations Act, the Associations Act and the Co-operatives Act. As a result of these reforms each act has comparatively few distinct provisions relative to the total amount of provisions in each act. Most of the provisions are procedural, so they do not serve the traditional purposes of the corporations.

This study analyses the regulatory standards behind the Companies Act. The aim of the Companies Act has been to produce a flexible and efficient law, so this study focuses on the standards of flexibility and efficiency. The results show how the regulatory standards of the Companies Act have affected regulatory solutions of other corporate statutes in Finland as well as an idea of increasingly harmonized legislation.

Keywords: Limited Liability Companies Act, lawmaking, regulatory studies, corporate law, regulatory standards

Lähteet

KIRJALLISUUS

Airaksinen, Manne, Onnistuiko vuoden 2006 osakeyhtiölakiuudistus? *Defensor Legis* 4/2013, s. 443–460.

Baldwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin, *Understanding regulation. Theory, strategy and practice*. Second edition. Oxford University Press 2012.

- Baums, Theodor – Andersen, Paul Krüger, The European Model Company Law Act Project (March 1, 2008). ECGI - Law Working Paper No. 97/2008. Saatavissa: <https://ssrn.com/abstract=1115737> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1115737>
- Braithwaite, John, Rules and Principles: A Theory of Legal Certainty, 27 Australian Journal of Legal Philosophy 2002, s. 47-82.
- Coase, Ronald H., The Problem of Social Cost. Journal of Law and Economics 1960, s. 1–44.
- Coglianesi, Cary, Measuring Regulatory Performance. Evaluating the impact of regulation and regulatory policy. OECD, Expert Paper No. 1, August 2012.
- Den Hertog, Johan, General Theories of Regulation. Encyclopedia of Law and Economics 1999, s. 223–270.
- Gunningham, Neil – Grabosky, Peter: Smart Regulation. Designing Environmental Policy. Oxford University Press 1998.
- High Level Group of Company Law Experts, A Modern Regulatory Framework for Company Law in Europe. Brussels, 4 November 2002.
- Määttä, Kalle, Elinkeinotoiminnan sääntelystä Suomessa. Edilex Asiantuntijakirjoitukset 24.2.2011.
- Määttä, Kalle, Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2009.
- Määttä, Kalle, Regulaatioteorian perusteita, s. 21–42. Teoksessa Kanninen, Vesa – Määttä, Kalle (toim.), Näkökulmia oikeustaloustieteeseen 3. Lakimiesliiton kustannus 1999.
- Määttä, Kalle – Tala, Jyrki, Mitä sääntely maksaa – sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten erittelyä. Edilex Asiantuntijakirjoitukset 10.3.2015.
- OECD Regulatory Policy Committee, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. OECD Publishing 2012.
- OECD, Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance. OECD Publishing 2002.
- Pönkä, Ville, Osakassopimuksen tavoitteet ja voimassaolon hallinta. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2008.
- Pönkä, Ville, Yhdenvertaisuus osakeyhtiössä. Talentum 2012.
- Rantala, Kati – Ahonen, Pertti – Alasuutari, Noora – Kauppila, Jussi – Kautto, Petrus – Kuokkanen, Kanerva – Röpötti, Essi – Saarenpää, Karolina – Tala, Jyrki – Uusikylä, Petri, Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 27/2018. Valtioneuvoston kanslia 2018.
- Tala, Jyrki, Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2001.
- Tala, Jyrki, Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita 2005.
- Tala, Jyrki, Sääntelytarkkuus lainlaadinnan ongelmana, s. 91–120. Teoksessa Tala, Jyrki (toim.), Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251/2010.
- Toivainen, Heikki, Suomen uusi osakeyhtiölaki: kilpailukykyinen osakeyhtiölainsäädäntö 2000-luvun yrityksille 1800-luvun sääntelyllä? (s. 25–67) Teoksessa Kolehmainen, Esa (toim.), Business Law Forum 2006. Edita 2006.
- Vahtera, Veikko, Sopimusajattelun käyttö osakeyhtiöoikeudessa. Lakimies 7–8/2012, s.1048–1069.
- Vahtera, Veikko, Millaisille sääntelyratkaisuille Suomen yhteisöläinsäädännön kokonaisuudistukset rakentuvat – esimerkkinä uusi osuuskuntalaki. Defensor Legis 4/2013, s. 626–642.

VIRALLISLÄHTEET

- European Commission, Models to reduce the disproportionate regulatory burden on SMEs. Report of the Expert Group. European Commission 2007.
- Euroopan komissio, lehdistötiedote 25.4.2018, saatavilla: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_3508 (haettu 1.11.2019).

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yhdistyslain, tilintarkastuslain 57 §:n ja puoluelain muuttamisesta 267/2009.

Hallituksen esitys eduskunnalle osuuskuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 185/2012 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle säätölaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 166/2014 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi 109/2005 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle yksityisen osakeyhtiön vähimmäispääomavaatimuksen poistamista koskevaksi lainsäädännöksi 238/2018 vp.

KOM(2003) 284 lopullinen, Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Yhtiöoikeuden uudistaminen ja omistajaohjauksen (corporate governance) parantaminen Euroopan unionissa – etenemissuunnitelma. Bryssel 21.5.2003.

Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Hallitusten esitysten laatimisohteet.

Oikeusministeriön Mietintöjä ja lausuntoja 56/2012: Osuuskuntalainsäädännön uudistaminen muun yhteisöläinsäädännön kehitystä vastaavasti, lausuntoyhteenveto luonnoksesta uudeksi osuuskuntalaiksi.

Oikeusministeriön Mietintöjä ja lausuntoja 23/2013: Uusi säätölaki, Säätölain uudistamistyöryhmän mietintö.

Oikeusministeriön Mietintöjä ja lausuntoja 4/2016: Toimimattomien yhdistysten rekisteripoisto, päätöksen ja selvitysmenettelyn helpottaminen, Lausuntotiivistelmä.

Oikeusministeriön Selvityksiä ja ohjeita 53/2018: Selvitys säätölain toimivuudesta – kyselytutkimus lainsäädäntötarpeen arviointia varten.

Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2003:4: Osakeyhtiölakityöryhmän mietintö.

Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:3: Yhdistyslain tarkistaminen.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 18/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tietoyhteiskuntakaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 46/2016 vp. Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Talousvaliokunnan mietintö 6/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle osuuskuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Valtiovarainministeriö, Osakkeenomistajien oikeudet -työryhmä, työryhmämuistio, Valtiovarainministeriön julkaisu, 11/2018.

SAAMELAISTEN ITSEHALLINTO – päätösvaltaa vai oikeutta mielipiteen esittämiseen?!

I. Saamelaisten oikeusasemaa vahvistetaan 1990-luvun alussa

Suomen valtiovalta teki 1990-luvun alkupuoliskolla suunnanmuutoksen harjoittamassaan saamelaispolitiikassa. Uudelle ajattelulle oli keskeistä tunnustaa saamelaiset alkuperäiskansaksi, jolla on oikeus elää ja kehittyä oman kielensä ja kulttuurimuotonsa perustalta sulautumatta pääväestöön. Muuttuneeseen ajatteluun liittyvänä ensimmäisenä lainsäädäntötoimenpiteenä eduskunta lisäsi vuonna 1991 silloiseen valtiopäiväjärjestykseen (L 1079/1991) säännöksen saamelaisten kuulemisesta eduskunnassa heitä erityisesti koskevista asioista.² Eduskunta vahvisti Suomen uuden saamelaispoliittisen linjauksen kirjelmässään valtioneuvoston kulttuuripoliittisen selonteon 1993 johdosta (VNS 1/1993 vp). Siinä eduskunta edellytti saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien riittävän tason turvaamista kult-

tuuriautonomian perustalta. Sen mukaisesti eduskunta hyväksyi vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä saamelaisia erityisesti koskevan perusoikeussäännöksen, jonka mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Perusoikeussäännöksen tueksi eduskunta lisäsi samana vuonna perustuslakiin säännöksen, joka turvaa saamelaisille heidän kotiseutualueellaan³ kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon sen mukaan kuin lailla säädetään. Säännöksellä luotiin hallinnolliset puitteet saamelaisten perusoikeuksien toteuttamiselle.⁴ Perusoikeussäännös ja sitä täydentävä itsehallintosäännös liittyvät siten kiinteästi yhteen⁵ muodostaen valtiosääntöisen perustan saamelaisten aineellisten oikeuksien ja niiden hallinnointia koskevien oikeuksien järjestämiseksi ja turvaamiseksi muussa lainsäädännössä.

Perustuslain säännösten lisäksi eduskunta

- 1 Kirjoitukseni perustuu lokakuussa 2018 Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnassa tarkastettuun väitöskirjään ”Saamelaisten itsehallinto Suomessa – dynaaminen vai staattinen? Tutkimus perustuslaissa turvatun saamelaisten itsehallinnon kehittymisestä lainsäädännössä vuosina 1996–2015”. Acta Universitatis Laponiensis 375. Rovaniemi 2018.
- 2 Nykyisin tästä säädetään eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 37 §:n 2 momentissa. Vuonna 1991 valtiopäiväjärjestykseen lisätty säännös on historiallinen siinä mielessä, että se on ensimmäinen perustuslakiin otettu saamelaisia erityisesti koskeva säännös itsenäisen Suomen historiassa. Lisäksi säännöksen perusteluissa eduskunta tunnusti saamelaiset ensimmäisen kerran Suomen ainoaksi alkuperäiskansaksi.
- 3 Saamelaisten kotiseutualue (jäljempänä lyh. saamelaisalue) on määritelty saamelaiskäräjälain 4 §:ssä. Pykälän mukaan sillä tarkoitetaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin palikunnan aluetta.
- 4 Nämä säännökset otettiin silloisen Suomen Hallitusmuodon 14 §:n 3 momenttiin ja 51 a §:ään.
- 5 Säännökset liittyvät kiinteästi yhteen myös niin, että itsehallinnon käsite on sisällöllisesti sidottu perusoikeussäännökseen (Hallituksen esitys eduskunnalle 248/1994 vp saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön, s. 17).

sääti lain saamelaiskäräjistä (974/1995). Edustuksellisen, saamelaisten keskuudestaan suoralla vaalilla valitsemalla 21-jäsenisen saamelaiskäräjien tehtävänä on toteuttaa ja kehittää saamelaisten perustuslaillista itsehallintoa.⁶ Tässä mainitun kolme säädöstä, perusoikeussäännös (nyk. PL 731/1999, 17.3 §), itsehallintosäännös (PL 121.4 §) ja laki saamelaiskäräjistä muodostavat yhdessä tulkittavan sääntelykokonaisuuden. Kahta viimeksi mainittua säädöstä kutsun jäljempänä saamelaisten itsehallintolainsäädännöksi.

2. Saamelaisten itsehallintolainsäädännön tavoitteet, itsehallinnon luonne ja sen toteuttaminen

Itsehallintolainsäädännön päätavoitteena oli luoda saamelaisille etniseen itsehallintoon pohjautuva hallinnollis-poliittinen asema, jonka avulla he voisivat aiempaa paremmin vaikuttaa kieltään ja kulttuuriaan sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon julkisessa hallinnossa. Tarkoituksena oli turvata saamelaisille ryhmänä oikeus hallita mahdollisuuksiensa mukaan omaa taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista kehitystään, sekä osallistua sen suunnitteluun alueellisella ja kansallisella tasolla. Tällä tavoin pyrittiin turvaamaan saamelaisten oikeus yhdenvertaiseen kohteluun hallinnossa suhteessa muihin väestöryhmiin. (HE 248/1994 vp, s. 1 ja 14–16)

Saamelaisten itsehallinto määritellään lakikokonaisuuden perusteluissa luonteeltaan dynaamiseksi, niin että saamelaiset voivat itse kehittää sitä (HE 248/1991 vp, s. 16). Tämän vuoksi perustuslain säännöksellä ja saamelaiskäräjäläillä ei ollut alun pitäkään tarkoitus säätää tyhjentävästi itsehallinnon sisällöstä ja laajuudesta, ja lukita siten itsehallinto tietynkaltaiseksi staattiseksi järjestelmäksi. Lainsä-

täjän tarkoituksena oli, että itsehallinnon tarkemmasta sisällöstä ja laajuudesta säädetään saamelaiskäräjälain lisäksi myöhemmin annettavilla muilla laeilla, sitä mukaa kun itsehallintoa kehitetään (HE 248/1994 vp, s. 20–21). Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesikin itsehallintolainsäädäntöä koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä, että ehdotettu Suomen Hallitusmuodon uusi 51 a § on luonteeltaan sikäli julistuksenomainen, että se jättää kaikin osin lailla järjestettäväksi saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvan kulttuuri-itsehallinnon (PeVM 17/1994 vp, s. 1).⁷ Saamelaiskäräjälakiin sisältyy säännöksiä itsehallinnon perusteista samaan tapaan kuin kuntalakiin (410/2015) kunnallisen itsehallinnon yleisistä perusteista. Saamelaisten perustuslailla suojatun hallinnollisen oikeusaseman ulottuvuudet määräytyvät siten osin perustuslain säännöksen ja osin saamelaiskäräjälain mukaisesti samaan tapaan kuin kunnallisen itsehallinnon perustuslain suoja (HE 248/1994 vp, s. 16).

Perustuslakiin lisätyllä itsehallintosäännöksellä pyrittiin siihen, että tulevassa lainsäädännössä määrättäisiin saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria koskevissa asioissa toimielimet, toimivaltarajat ja tehtävät saamelaishallinnolle, kunnalliselle itsehallinnolle ja valtion hallinnolle. Säännöksellä mahdollistettiin se, että tähän itsehallintoon kuuluvia tehtäviä voidaan ottaa kuntien tai valtion hallintoa koskevaan lainsäädäntöön saamelaisalueella, tai että niitä siirretään kuntien tai valtion hallinnosta erityiselle saamelaishallinnolle. (HE 248/1994 vp, s. 16 ja 20). Saamelaiset voivat siten toteuttaa itsehallintoaan omissa hallinnoissaan, mutta myös sen ulkopuolella, saamelaisalueen kunnallishallinnossa ja valtion hallinnossa. Itsehallinnon toteuttaminen voi ulottua myös muuhun julkiseen hallintoon, kuten valtionkirkkojen hallintoon sekä välillisen julkisen hallinnon toimielimiin, erityisesti pronhoidon harjoitta-

6 Vuoden 1996 alussa toimintansa aloittanut saamelaiskäräjät asetettiin vuonna 1973 asetuksella (824/1973) perustetun 20-jäsenisen saamelaisvaltuuskunnan sijaan. Myös saamelaisvaltuuskunta oli perusteiltaan edustuksellinen toimielin, mutta oikeudelliselta asemaltaan se rinnastui valtion pysyvään neuvottelukuntaan. Saamelaiskäräjät on sen sijaan julkisoikeudellinen itsehallintoelin, joka ei ole osa valtionhallintoa, vaikka toimiinkin lakinsa mukaisesti oikeusministeriön hallinnonalalla (ks. lain 1 §:n 1 momentti).

7 Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle 248/1994 vp saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa koskevien säännösten ottamisesta Suomen Hallitusmuotoon ja muuhun lainsäädäntöön.

miseen liittyviin paliskuntiin ja niiden muodostamaan Paliskuntain yhdistykseen sen mukaan kuin lailla säädetään.

3. Kuinka saamelaisten itsehallinto toteutuu?

Väitöstutkimuksessani halusin selvittää ja arvioida, miten saamelaisten perustuslaillinen itsehallinto toteutuu ja miten sitä on kehitetty lainsäädännössä. Pyrkimyksenäni on esittää kokonaiskuva siitä, missä laajuudessa eri oikeudenalojen eduskuntalain tasoilla säännöksillä on kyetty parantamaan saamelaisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia omissa asioissaan perustuslain säännöksen päätavoitteen mukaisesti ja siten luomaan konkreettista sisältöä itsehallinnolle. Pyrin löytämään vastauksen siihen kysymykseen, onko saamelaisten itsehallinnosta muodostunut jatkuva dynaaminen prosessi ja ovatko saamelaiset itse voineet ohjata sen kehitystä itsehallintolainsäädännön tavoitteiden mukaisesti. Tarkastelu kohdistuu ajanjaksolla 1995–2015 säädettyihin lakeihin.

Tutkimukseni päätuloksena voidaan pitää havaintoa, jonka mukaan valtiolta kohtelee saamelaisten itsehallintoa lähinnä staattisena järjestelmänä. Itsehallinnosta ei ole tarkasteluajanjaksona muodostunut jatkuvaa dynaamista prosessia eikä saamelaisille ole turvattu riittävän vaikuttavia oikeudellisia keinoja itsehallintonsa kehittämiseen lainsäädännössä. Tämä johtuu itsehallintoa koskevan perustuslain säännöksen minimaalisesta täytäntöönpanosta muussa lainsäädännössä. Itsehallinnon vallitsevaa staattista luonnetta havainnollistaa parhaiten saamelaiskäräjien oikeudellisen aseman muuttumattomuus siitä annetussa laissa. Itsehallinnolle oli alun perin tarkoitus luoda vähitellen konkreettista sisältöä kehittämällä ensisijaisesti saamelaiskäräjälain säännöksiä. Sitä kautta oli määrä vahvistaa saamelaiskäräjien asemaa itsehallinnon keskeisenä toimijana ja toteuttajana. Saamelaiskäräjälakiin ei ole kui-

tenkaan tehty sen yli 23 vuotta kestäneenä voimassaoloaikana yhtäkään itsehallinnon kehittämistä merkitsevää muutosta. Saamelaiskäräjillä on siten yhä nykyisinkin lähinnä neuvoo-antava asema edeltäjänsä saamelaisvaltuuskunnan tavoin. Muualla lainsäädännössä tärkeimpinä itsehallinnon kehittämistä merkitsevinä lakimuutoksina voidaan pitää vuoden 2002 alueiden kehittämlakia, jossa saamelaiskäräjille turvattiin oikeus valmistella itsenäisesti Lapin maakuntaohjelmaan sisältyvä saamelaiskulttuuriosio⁸, sekä vuoden 1999 kirkkolain muutosta, jolla saamelaisille turvattiin yksi kiintiöity maallikkoedustajan paikka kirkon ylimmässä päättävässä elimessä kirkolliskokouksessa⁹.

Vallitseva laintulkinta lähtee siitä käsityksestä, että itsehallinnon sisällöllinen ulottuvuus ja etenkin sen toimivaltuudet määriteltiin ja vahvistettiin pääosin jo saamelaiskäräjälain säätämisen yhteydessä vuonna 1995. Tulkin mukaan tällä lainsäädäntötoimella saavutettiin perustuslain säännöksen edellyttämä vähimmäistaso itsehallinnon toteuttamisessa ja kehittämisesä. Sen jälkeen perustuslain säännöstä on tulkittu lähinnä siitä lähtökohdasta, että se paremminkin mahdollistaa itsehallinnon kehittämisen kuin velvoittaa valtiolta sellaiseen toimintaan lainsäädännössä.

Valtiovalln tulkinta ilmenee konkreettisella tavalla eduskunnalle viime vaalikaudella annetusta ja sittemmin rauenneesta hallituksen esityksestä eduskunnalle 14/2018 vp maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaksi lainsäädännöksi. Esitys sisältää tavanomaisen tapan arvon sen suhteesta perustuslakiin sekä säätämisyjärjestyksestä. Arvio käsittää myös erillisen alaluvun saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta. Siinä hallitus viittaa ensin saamelaisten itsehallintolainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen perusteluihin saamelaishallinnon ja muun julkisen hallinnon välisistä toimivaltasuhteista (HE 248/

8 Asiasta säädetään nykyisin alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (7/2014) 32 §:n 1 ja 3 momentissa.

9 Perussäännös saamelaisten edustuksesta kirkolliskokouksessa sijaitsee kirkkolain (1054/1993) 20 luvun 1 §:n 1 momentin 4 kohdassa. Saamelaisedustajan valitsee saamelaiskäräjät.

1994 vp, s. 20). Sen jälkeen esityksessä viitataan eduskunnan perustuslakivaliokunnan mainitusta hallituksen esityksestä antamiin mietintöihin 17/1994 vp ja 1/1995 vp, joissa valiokunta toteaa muun muassa säännöksen olevan luonteeltaan sikäli julistuksenomainen, että se jättää kaikin osin lailla järjestettäväksi saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvan kulttuuri-itsehallinnon. Päätelmänään näistä esitöistä hallitus toteaa, että ”perustuslain säännös saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevasta itsehallinnosta ei siis näyttäisi asettavan julkiselle hallinnolle ehdotonta velvoitetta laajentaa saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevaa itsehallintoa siitä, mitä siitä nyt säädetään erityisesti saamen kielilaisissa tai saamelaiskäräjistä annetussa laissa”, ja jatkaa ”vaikka saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon piiriin katsotaan kuuluvaksi myös saamelaisten perinteiset elinkeinot kuten poronhoito, kalastus ja metsästyminen, ei tämän ole kuitenkaan käytännössä katsottu tarkoittavan sitä, että perinteisiin elinkeinoihin liittyvät hallintotehtävät olisi siirrettävä valtion viranomaiselta Saamelaiskäräjille tai että Saamelaiskäräjille olisi annettava tehtäviin rinnakkainen toimivalta.” (HE 14/2018 vp, s. 499–500)

Kuvaamani vallitseva laintulkinta on mielestäni ristiriidassa perustuslain säännöksen tavoitteiden ja alkuperäiskansojen koskevan kansainvälisen oikeuden kanssa. Kun saamelaisten oikeus päättää omista asioistaan tai edes oikeus osallistua tehokkaalla tavalla niiden valmisteluun ja päätöksentekoon on vain heikosti turvattu lainsäädännössä, jää saamelaiskäräjälain 9 §:ssä säädetty viranomaisia velvoittava kuulemis- ja neuvottelumenettely käytännössä saamelaisille ainoaksi konkreettiseksi keinoksi yrittää toteuttaa omaa itsehallintoaan. Keskityn seuraavaksi käsittelemään syvemmin tätä järjestelyä.

4. Neuvottelumenettely itsehallinnon toteuttamiskeinona

Saamelaiskäräjälain 9 § velvoittaa viranomaisia neuvottelemaan saamelaiskäräjien

kanssa kaikista laajakantoisista ja merkittävästä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana, ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella pykälässä mainittuja asiakokonaisuuksia. Pykälän sisältämä asialistaus sisältää kuusi kohtaa, joista kolme ensimmäistä koskee maa-alueiden ja luonnonvarojen käyttöä, neljäs saamelaisten perinteisiä elinkeinoja ja viides saamelaisten sosiaali- ja terveyspalveluja. Listauksen viimeisin kohta edellyttää lisäksi neuvotteluja muutakin vastaavista saamelaisten kieleen, kulttuuriin tai heidän asemaansa alkuperäiskansana vaikuttavista asioista. Pykälän 2 momentin mukaan velvoitteen täyttämiseksi asianomaisen viranomaisen on varattava saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja neuvotella asiasta. Tilaisuuden käyttämättä jättäminen ei estä viranomaista jatkamasta asian käsittelyä.

Neuvotteluelvoitetta koskeva pykälä perustuu YK:n alaisen kansainvälisen työjärjestön ILO:n vuonna 1989 hyväksymän itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansojen koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (nro 169) 6 artiklan määräykseen (HE 248/1994 vp, s. 25). Sanottu artikla on 7 artiklan ohella sopimuksen avainmääräyksiä ja muodostaa perustan muiden sopimusmääräysten soveltamiselle. Kuummen artiklan mukaan sovellettaessa tämän sopimuksen määräyksiä hallitusten on neuvoteltava alkuperäiskansojen kanssa asianmukaisella tavalla ja erityisesti niiden edustuselinten kautta aina, kun harkitaan lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia toimenpiteitä, joilla voi olla alkuperäiskansoihin välitön vaikutus. ILO:n asiantuntijakomitea antoi vuonna 2010 tulkin-tasuosituksen yleissopimuksen mukaisesta neuvotteluelvoitteesta. Suosituksen mukaan vastuu neuvotteluelvoitteen täyttamisestä kuuluu hallituksille. Neuvottelujen tulee olla säännöllinen menettely, jossa asia käsitellään kokonaan ja vilpittömässä mielessä. Neuvottelujen tulee olla aitoa viranomaisten ja alkuperäiskansojen väliseen mielipiteen vaihtoon ja ymmärtämykseen sekä keskinäiseen kunnioitukseen perustuvaa vuoropuhelua, jolla pyritään aidosti saavuttamaan yhteinen näkemys neuvottelujen kohteena olevasta asiakysymyk-

sestä. Neuvotteluelvoitteen täyttämiseksi tulee perustaa asianmukaiset kansallisen tason menettelyt, jotka vastaavat vallitsevia olosuhteita. Neuvottelujen tavoitteena tulee olla yhteisymmärryksen pääseminen ehdotetuista toimenpiteistä tai alkuperäiskansan suostumus niihin. Vain muodon vuoksi käytävät neuvottelut tai pelkkä tiedonanto eivät ole yleissopimuksen kannalta riittäviä. Suosituksen mukaan neuvotteluelvoite ei kuitenkaan luo alkuperäiskansalle mahdollisuutta veto-oikeuteen neuvottelujen lopputuloksesta, eikä neuvottelujen pidä välttämättä johtaa sopimukseen tai suostumukseen.¹⁰ Oikeusministeriö julkaisi vuonna 2018 muistion hyvistä käytännöistä saamelaiskäräjälain mukaisen neuvotteluelvollisuuden toimeenpanemisessa.¹¹ Muistio on suunnattu viranomaisille ja se on valmisteltu yhteisymmärryksessä saamelaiskäräjien kanssa. Siinä on paljon samoja asioita kuin ILO:n suosituksessa.

Saamelaiskäräjälain mukaisella neuvottelumenettelyllä on osittain sitä koskevan vallitsevan tulkintakäytännön vuoksi itsehallinnon aktiivisen ja dynaamisen luonteen ja siihen olennaisesti kuuluvan saamelaisten ohjauksen kannalta useita, toisiinsa läheisesti liittyviä vakavia heikkouksia. Asia on näin siitä huolimatta, että menettelyn katsotaan varmistavan saamelaisten mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon heille tärkeissä asioissa (ks. esim. HE 239/2016 vp, s. 21¹²). Useimmat tuon lainkohdan mukaiset neuvottelut noudattavat kaavaa, jossa jokin toimivaltainen viranomainen on valmistellut omissa hallinnossaan ja omista lähtökohdistaan lakiehdotuksen, hallinnol-

lisen päätöksen tai suunnitelman, josta se pyytää lausunnon eri tahoilta, kuten saamelaiskäräjiltä. Kun saamelaiskäräjät on antanut asiasta kirjallisen lausuntonsa, viranomainen järjestää asiasta lain mukaiset neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa. Neuvottelujen pohjana käytetään viranomaisen usein varsin pitkälle valmistelemaa laki- tai suunnitelmaluonnosta, johon saamelaiskäräjät yrittää saada muutoksia oman lausuntonsa pohjalta, harvemmin siinä kuitenkaan merkittävämmän onnistumatta. Näin saamelaisten perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvää toimintaa suunnittelevat ja ohjaavat muut kuin saamelaiset itse, mikä on ristiriidassa perustuslain saamelaissäännösten tarkoituksen ja hengen kanssa, ja mitä voi kutsua saamelaisten holhoamiseksi.

Kuvaamani neuvottelujen lähtökohta-asetelma sysää saamelaiset reagoivaan ja oikeuksia puolustavaan toimintatapaan ja heikentää heidän mahdollisuuksiaan saada omat tavoitteensa läpi neuvoteltavissa asioissa. Asetelmassa saamelaiset nähdään passiivisena, vastaanottavana ja usein kaikkia ”hyviä hankkeita” vastustavana osapuolena, joka väistämättä joutuu neuvotteluissa ota tai jätä -tilanteeseen. Saamelaisten näkökulmasta neuvottelumenettelyn tehottomuus on seurausta heidän eriarvoisesta asemastaan viranomaisiin nähden. Eriarvoisuus johtuu siitä, että toisella osapuolella – viranomaisella – on neuvottelun kohteena olevassa asiassa lakiin perustuva yksinomainen toimivalta, kun taas toisella osapuolella – saamelaiskäräjillä – on vain oikeus lausua asiasta mielipiteensä.¹³ Saamelaiskäräjälain mukainen neuvotteluelvoite ei muuta tai ra-

10 General Observation (CEACR) – adopted 2010, published 100th session (2011).

11 Oikeusministeriön muistio saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaisesta neuvotteluelvollisuudesta, 23.11.2017, OM 2/551/2017.

12 Hallituksen esitys eduskunnalle 239/2016 vp kalastuksesta Tenojoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta.

13 Saamelaiskäräjien yleinen toimivalta on määritelty siitä annetun lain 5 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan saamelaiskäräjien tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Toisessa momentissa puolestaan säädetään, että tehtäviinsä kuuluvissa asioissa saamelaiskäräjät voi tehdä viranomaisille aloitteita ja esityksiä sekä antaa lausuntoja. Näissä asioissa saamelaiskäräjät käyttää lisäksi päätösvaltaa siten kuin tässä laissa tai muualla laissa säädetään. Saamelaiskäräjät on näin ollen tämän pykälän perustalta lähtökohtaisesti toimivaltainen toimielin pykälässä mainituissa asioissa sekä asteellisessa, asiallisessa että alueellisessa mielessä. Saamelaiskäräjälain 5 §:n 2 momentti rajoittaa tämän toimivallan kuitenkin vain aloitteiden ja esitysten tekemiseen sekä lausuntojen antamiseen viranomaisille, ellei laissa ole toisin säädetty. Ne eivät sido oikeudellisesti viranomaisten ratkaisutoimintaa. Saamelaiskäräjille on toistaiseksi turvattu varsin suppeasti laissa itsenäistä päätösvaltaa.

joita kansallisten viranomaisten laissa määriteltyä toimivaltaa, eikä oikeuta saamelaisia osallistamaan tämän toimivallan käyttämiseen. Viranomaisilla on neuvotteluelvoitteen piiriinkin kuuluvissa asioissa täysi toimivalta. Neuvoteltuaan asiasta viranomainen voi toimivaltansa ja asiaa koskevien säädösten sallimissa rajoissa päättää kuten haluaa.

Kun saamelaiskäräjillä ei ole oikeudellisesti sitovaa toimivaltaa saamelaisia koskevissa asioissa tai oikeutta osallistua toimivallan käyttämiseen näissä asioissa eri viranomaisissa, sillä ei ole myöskään oikeutta ohjata kyseisten asioiden valmistelua, tai edes jotenkin osallistua sellaiseen toimintaan. Saamelaiskäräjäläisissä säädetty neuvottelumenettely ei muuta tätä asetelmaa. Saamelaiset eivät siten pääse juuri koskaan ohjaamaan heille tärkeiden asioiden valmistelua viranomaisissa. Valmistelu- ja ohjausvalta ja siihen liittyvät resurssit ovat säännönmukaisesti valtaväestön viranomaisten ja poliittisten toimijoiden hallussa. Tällä seikalla on sekä hallinnossa että lainvalmistelussa suuri merkitys erilaisten hankkeiden lopputulosta ajatellen.

Neuvottelumenettelyn kolmas heikkous liittyy sen oikeudelliseen velvoittavuuteen. Saamelaiskäräjälain neuvotteluelvoitetta koskeva pykälä on tiukan oikeudellisesti katsoen lähinnä menettelytapaa koskeva vaatimus. Tämä ilmenee eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnöstä itsehallintolainsäädäntöä koskevasta hallituksen esityksestä. Siinä valiokunta toteaa muun muassa, että neuvotteluelvollisuus ei voi merkitä pidemmälle menevää menettelyllistä suojaa kuin esimerkiksi hallintomenettelylakiin (nyk. hallintolakiin) perustuva asianosaisen oikeus tulla kuulluksi omassa asiassaan (PeVM 17/1994 vp, s. 2). Neuvotteluelvollisuuden oikeudellinen vaikuttavuus

rajoittuu siten perustuslakivaliokunnan kannan mukaan siihen, että viranomaisten on pykälässä tarkoitetuissa asioissa varattava saamelaiskäräjille tilaisuus tulla kuulluksi ja mahdollisuus neuvotella vireillä olevasta asiasta. Kuullessaan saamelaisia esimerkiksi kirjallisesti ja järjestäessään sen jälkeen neuvottelut viranomainen on täyttänyt lain kirjaimen. Viranomainen voi vapaasti päättää siitä, ottaako se huomioon saamelaiskäräjien esittämät näkemykset sellaisenaan tai vain joiltakin osin, vai ratkaiseeko se asian sivuuttaen kokonaan saamelaisten näkökannat. Jos viranomaiset päätyvät ratkaisutoiminnassaan – kuten usein tekevätkin – viimeksi mainittuun vaihtoehtoon, siitä ei koidu niille mitään oikeudellisia seuraamuksia.

Viranomaiset ovat velvollisia järjestämään neuvottelut saamelaiskäräjien kanssa silloin, kun niillä on käsiteltävänä asia, joka kuuluu saamelaiskäräjälain 9 §:n piiriin. Toisaalta saamelaiskäräjillä on oikeus pyytää ja vaatia neuvottelujen järjestämistä. Neuvottelujen järjestäminen on silti lopulta toimivaltaisen viranomaisen harkinnassa. Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään vuodelta 2003 linjannut, että saamelaiskäräjälain 9 §:ssä tarkoitettujen neuvottelujen käyminen on viranomaisen päätöksenteon oikeudellinen edellytys pykälässä tarkoitetuissa hallintoasioissa (KHO 2003: 11.3.2003, taltio 516). Viranomaisten on siten järkevää tulkita pykälää tältä osin laveasti ja järjestää neuvottelut, ainakin hallintoasioissa, koska siten ne välttyvät syyllistymästä menettelytapavirheeseen, mikä saattaisi johtaa oikeudellisiin seuraamuksiin mahdollisen hallinto-oikeudellisen valituksen takia. Tämä ei kuitenkaan ole aina itsestään selvää, kuten esimerkiksi seuraavasta tapauksesta ilmenee.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on joutunut useampaan otteeseen huomauttamaan

Niinpä päätösvaltaa saamelaisten kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevissa asioissa käyttävät julkishallinnon eri viranomaiset lakien perustuvan toimivaltansa nojalla. Niiden tekemien päätösten oikeudelliset vaikutukset kohdistuvat saamelaisten jokapäiväiseen elämään ja heidän edellytyksiinsä ylläpitää ja kehittää omaa kieltään, kulttuuriaan ja yhteiskuntaelämäänsä. Tilanne on ristiriidassa saamelaisille kansana ja alkuperäiskansana kuuluvan itsemääräämisoikeuden kanssa. Markku Suksen väitteeseen, että Pohjoismaat ovat olleet hyvin varovaisia päätösvalan siirtämisessä saamelaisten edustuselimille saamelaiskäräjille on helppo yhtyä (Suksi, Markku: Det 41 Nordiska Juristmötet, Helsingfors 24.–25.8.2017. Helsingfors 2017, s. 80). Kun viranomaiset tekevät päätöksiä saamelaiskäräjien toimivaltaan kuuluvissa asioissa, olisi kohtuullista edellyttää, että ne ottaisivat päätöksenteossaan saamelaiskäräjien esittämät näkemykset nykyistä paremmin huomioon. Saamelaisia yksinomaan koskevissa asioissa viranomaisten tulisi voida poiketa saamelaiskäräjien kannanotoista vain erityisen painavista syistä.

saamelaisten kuulemisen tärkeydestä ja saamelaiskäräjälain mukaisen neuvotteluelvoitteen noudattamisesta. Tuorein tapaus on vuodelta 2017. Tuolloin valiokunta totesi Tenojoen kalastussopimuksen uusimista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 239/2016 vp) antamassaan lausunnossa, että sen saaman selvityksen mukaan sopimusta koskevien neuvottelujen ja sopimuksen voimaansaattamislain valmistelun yhteydessä on tietyiltä osin laiminlyöty saamelaiskäräjälain 9 §:n neuvotteluelvoitteen noudattaminen. Myös saamelaisten oikeuksien vaikutusarviointi on toteutettu osin puutteellisesti. Sen vuoksi valiokunta joutui huomauttamaan, että saamelaisten oikeuksiin merkittävästi vaikuttavien lakiehdotuksien valmistelussa tulee korostuneesti huolehtia menettelyiden asianmukaisuudesta. (PeVL 5/2017 vp, s. 10¹⁴) Valiokunnan huomautus koski maa- ja metsätalousministeriön menettelyä.

Niin ikään valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri joutui ottamaan kantaa puheena olevaan kysymykseen saamelaiskäräjien tehtyä sille kantelun maa- ja metsätalousministeriön menettelystä. Kantelussaan saamelaiskäräjät totesi, ettei maa- ja metsätalousministeriö ole järjestänyt asiassa saamelaiskäräjälain mukaisia neuvotteluja asianmukaisesti ja oikea-aikaisesti. Ratkaisussaan apulaisoikeuskansleri katsoi edellä selostettuun eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottoon viitaten ja siihen yhtyen, että maa- ja metsätalousministeriö on tietyiltä osin laiminlyönyt saamelaiskäräjä-

lain mukaisen neuvotteluelvoitteen noudattamisen. Oikea-aikaiset neuvottelut itse sopimuksesta ja sen sisällöstä olisi tullut pitää ennen Suomen ja Norjan välisten neuvottelujen päättymistä, jotta saamelaiskäräjille lailla taattu vaikuttamismahdollisuus olisi ollut aito. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei asian käsittely ollut tältä osin myöskään perustuslaissa ja hallintolaissa turvattu hyvän hallinnon näkökulmasta asianmukaista. Päätöksensä lopuksi hän kiinnitti maa- ja metsätalousministeriön huomiota saamelaiskäräjälain asettuihin velvoitteisiin asianmukaisista neuvotteluista sekä hallintolain säännöksiin hyvän hallinnon oikeusperiaatteista.¹⁵

Ennakkosuostumusta (FPIC) koskevat määräykset alkuperäiskansajulistuksessa

Edellä mainitsemaani YK:n hyväksymään alkuperäiskansajulistukseen¹⁶ sisältyy vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen periaate (FPIC). Siinä on kyse alkuperäiskansojen ja valtioiden välisestä neuvottelumenettelystä, ja alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden toteuttamisesta. FPIC menee askeleen pidemmälle kuin saamelaiskäräjälain säädetty neuvottelumenettely sanotun ennakkosuostumuksen takia. Julistuksen 19 artiklan mukaan valtiot neuvottelevat vilpittömässä mielessä ja toimivat yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin val-

14 Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 239/2016 vp kalastuksesta Tenojoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta.

15 Apulaisoikeuskansleri Risto Hiekkataipaleen päätös 23.3.2017, Dnro OKV/12/21/2016.

16 A/RES/61/295. Alkuperäiskansajulistuksella pyritään edistämään alkuperäiskansojen oikeuksia ja kehittämään valtioiden ja alkuperäiskansojen välistä yhteistyötä. Sillä ei luotu uusia ihmisoikeusvelvoitteita, vaan koottiin yhteen jo muissa kansainvälisissä asiakirjoissa olevia oikeuksia ja periaatteita (HE 264/2014 vp, s. 14). Suomi osallistui muiden Pohjoismaiden tavoin aktiivisesti julistuksen valmisteluun, tuki sen keskeisten periaatteiden hyväksymistä ja äänesti sen hyväksymisen puolesta. Alkuperäiskansajulistus ei ole kansainvälinen sopimus. Martin Scheinin katsoo, että Pohjoismaat ovat sitoutuneet julistukseen hyväksyessään sen. Hänen mielestään alkuperäiskansajulistus on laajan hyväksyntänsä vuoksi jo muodostunut osaksi oikeudellisesti sitovaa tavanomaista kansainvälistä oikeutta. (Martin Scheininin asiantuntijalausunto saamelaiskäräjille parafoidusta pohjoismaisesta saamelaissopimuksesta, 24.2.2017.) Eduskunnan perustuslakivaliokunta viittaa lausunnossaan 5/2017 vp – HE 239/2016 vp Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin mainiten siinä yhteydessä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus, SopS 8/1976) ja alkuperäiskansajulistuksen (s. 3).

tiot hyväksyvät ja panevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin. Vastaavan sisältöinen ennakkosuostumusta koskeva määräys sisältyy julistuksen 32 artiklan 2 kohtaan, jossa suostusmenettelyn piiriin luetaan myös sellaiset hankkeet, jotka vaikuttavat alkuperäiskansojen maihin tai alueisiin ja muihin luonnonvaroihin, erityisesti kehitettäessä, käytettäessä tai hyödynnettäessä mineraali- tai vesivaroja tai muita luonnonvaroja. Nämä julistuksen määräykset täydentävät ja tukevat saamelaiskäräjälain säännöksiä neuvottelumenettelystä. Ne ovat asiantuntijakomitean hyväksymän ILO:n asiantuntijakomitean hyväksymän ILO 169 -yleissopimuksen neuvotteluvaiheita koskevan tulkintasuosituksen kanssa.

Vaatimus ennakkosuostumuksen saamisesta herätti alkuperäiskansajulistuksen valmistelun ja hyväksymisprosessin aikana voimakasta vastustusta. *Leena Heinämäen* mukaan julistuksen sanamuoto antaa mahdollisuuden tulkita tätä vaatimusta ”parhaaksi pyrkimykseksi” eikä ehdottomaksi oikeudeksi.¹⁷ ILO 169 -yleissopimuksen ratifiointia koskevan hallituksen esityksen mukaan alkuperäiskansajulistuksessa omaksuttua ennakkosuostumuksen periaatetta tulkitaan kansainvälisessä oikeudessa niin, että valtioiden tulee vähintään vilpittömien mielin konsultoida alkuperäiskansoja ennen hankkeisiin ja toimenpiteisiin ryhtymistä (HE 264/2014 vp, s. 14¹⁸). Neuvottelumenettelyyn liittyvä suostumus edellyttää, että alkuperäiskansalle annetaan mahdollisuus puoltaa tai vastustaa asiaa, johon suostumusta pyydetään. Tenojoen kalastussopimuksen hyväk-

symistä koskevan hallituksen esityksen mukaan mahdollisuus suostumuksen ilmaiseeseen tulee nähdä menettelynä, eikä sitä tule tulkita veto-oikeudeksi (s. 21). Saamelaiset voivat olla antamatta suostumustaan, mutta sillä ei ole kuitenkaan suoranaista oikeudellisia seuraamuksia.¹⁹ Toisaalta viranomaiset eivät ole oikeutettuja ryhtymään saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksia loukkaaviin toimenpiteisiin edes saamelaisten suostumuksella, ottaen huomioon perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.²⁰ Heinämäki ja *Kirchner* toteavat FPIC-periaatetta käsittelevässä yhteisessä kirjoituksessaan, että kyseinen periaate pitäisi nähdä mahdollisuutena rakentaa aitoon dialogiin, mappanuuteen ja luottamukseen perustuva yhteistyösuhde saamelaisten ja valtion välille.²¹

YK:n ihmisoikeuskomitea teki puheena olevaan kysymykseen liittyen vuonna 2009 merkittävän linjauksen erään oikeustapauksen yhteydessä. Antamassaan ratkaisussa ihmisoikeuskomitea toteaa, että sellaisilla toimilla, jotka toteutetaan alkuperäiskansojen perinteisillä alueilla ja joista koituu alkuperäiskansojen perinteiselle elinkeinolle huomattavaa haittaa niin, että se ei enää säilyisi elinkelpoisena, ei pelkkä neuvotteluvaihe riitä, vaan niille on saatava alkuperäiskansayhteisön jäsenten suostumus (*Poma Poma v. Peru*).²² Heinämäki katsoo, että vaikka ihmisoikeuskomitea ei kyseisessä päätöksessään suoraan viittaakaan alkuperäiskansajulistukseen, on selvää, että julistuksella on ollut voimakas vaikutus tähän merkittävään muutokseen komitean linjassa.²³

17 Heinämäki, Leena: Saamelaisten itsemääräämisoikeus – konkretiaa vai sanahelinää? Julkaisussa AGON nro 37–38/2013. Pohjoinen filosofiyhdistys AGON ry, 23.5.2013, s. 23.

18 Hallituksen esitys eduskunnalle 264/2014 vp itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta.

19 Heinämäki 2013, s. 23.

20 Ks. asiasta luonnon hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta, 18.6.2018, s. 49.

21 Heinämäki, Leena – Kirchner, Stefan: Assessment on Recent Developments Regarding Indigenous People’s Legal Status and Rights in International Law: With Special Focus on Free, Prior and Informed Consent. Julkaisussa Saamelaisten oikeuksien toteutuminen: kansainvälinen oikeusvertaileva tutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2017 (25.1.2017), s. 265–266.

22 CCPR/C/95/D/1457/2006, 27.4.2009.

23 Heinämäki 2013, s. 24. Samankaltaisen päätelmän on esittänyt myös Timo Koivurova (Artikkeli ”Alkuperäiskansojen ihmisoikeudet” teoksessa Ihmisoikeuksien käsikirja. Koivurova, Timo – Pirjatanniemi, Elina (toim.), Tallinna 2014, s. 246–269).

Alkuperäiskansajulistuksen edellä selostetuihin konsultaatiomääräyksiin liittyy samoja heikkouksia kuin saamelaiskäräjälain neuvottelumenettelyä koskeviin säännöksiin. Julistuksen 19 ja 32 artikloiden muotoilu ennakkosuostumuksesta johdattaa käsitykseen, jonka mukaan niissä mainittuja asiakokonaisuuksia koskeva valmisteluvalta siihen liittyvine johtamis- ja ohjausresursseineen kuuluu aina julkista valtaa edustaville toimivaltaisille viranomaisille. Samoin kyseisiä määräyksiä voidaan niin haluttaessa tulkita pelkkänä menettelyä koskevana vaatimuksena ilman, että ne turvaavat saamelaisille tosiasiallisia mahdollisuuksia osallistua tehokkaasti itseään koskevien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon.

5. Loppupäätelmiä – onko neuvottelumenettely riittävä keino toteuttaa itsehallintoa?

Saamelaiskäräjälain mukainen kuulemis- ja neuvottelumenettely sekä sitä täydentävä ennakkosuostumuksen periaate turvaavat saamelaisille jonkinlaiset mahdollisuudet reagoivaan ja puolustavaan vaikuttamiseen itsehallintonsa kuuluvien asioiden hoitamisessa, kuten esimerkiksi maankäyttöön liittyvissä kysymyksissä. Järjestely ei kuitenkaan tue itsehallinnon aktiivisen ja dynaamisen luonteen toteutumista. Neuvottelumenettely on viranomaisten varsinaisen päätöksentekoprosessin ulkopuolinen järjestely, minkä vuoksi se ei turvaa saamelaisille mahdollisuuksia osallistua itse päätöksentekoon, vaan lähinnä keinon pyrkiä vaikuttamaan siihen. Tästä syystä neuvotteluoikeuden käyttämistä ei voida kutsua osallistumiseksi tosiasialliseen päätöksentekoon eikä siten myöskään itsemääräämiseksi.

Toisaalta – puutteistaan huolimatta – neuvottelumenettely turvaa saamelaiskäräjille mahdollisuuden keskustella viranomaisten kanssa kasvotusten saman neuvottelupöydän äärel-

lä. Se on enemmän kuin mahdollisuus antaa pelkkä kirjallinen lausunto asiasta. Neuvotteluissa saamelaiskäräjien edustajat voivat tarkemmin perustella lausunnossaan esittämiä näkökantoja ja yrittää siten saada viranomaisen taholta ymmärrystä vaatimuksilleen ja lopulta myöntymään niihin, jos ei kokonaan, niin ainakin osittain. Taivuttelun ja suostuttelun onnistuminen riippuu myös saamelaisosapuolen neuvottelutaidoista, varsinkin asioissa, joissa neuvottelutilanne on aidosti avoin, viranomaisella on laveasti harkintavaltaa, mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja on useita, eikä viranomaisen ole jo ennen neuvotteluja asettunut tietyn ratkaisuvaihtoehdon kannalle. Ja mikä tärkeintä, viranomaisella on vilpittömästi tahtoa ottaa ratkaisussaan huomioon saamelaisten näkemyksiä.

Kuulemis- ja neuvottelumenettelyn todellista vaikuttavuutta ja tehokkuutta ei ole laajemmin tutkittu.²⁴ Omassa tutkimuksessani tarkastelemieni lakihankkeiden osalta voin kuitenkin todeta, että saamelaiskäräjien kuulemis- ja neuvottelumenettelyn yhteydessä ajamat tavoitteet toteutuivat heikosti tai eivät ollenkaan²⁵ joitakin poikkeuksia²⁶ lukuun ottamatta. Kysymystä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös siihen seikkaan, minkä luonteisissa asioissa neuvottelutavoitteet on saavutettu hyvin. Oman, pitkään työkokemukseeni saamelaishallinnossa perustuvan käsitykseni mukaan, nämä tapaukset liittyvät lähinnä sellaisiin hankkeisiin, joissa paikallisella tai saamelaisalueen suomalaisyhteisöllä ei ole ollut mitään intressiä, tai se on ollut hyvin vähäinen. Tilanne on aivan toinen silloin, kun paikallisella suomalaisväestöllä on omat etunsa valvottavana. Nämä tapaukset koskevat erityisesti alueen maa- ja vesialueiden sekä luonnonvarojen käyttöä, sekä perinteisten saamelaiselintapojen harjoittamista. Niissä kysymyksissä saamelaiskäräjien on vaikea saada vähäistä suurempia pyrkimyksiään läpi. Samaa voi sa-

24 Saamelaiskäräjien vuoden 2018 toimintakertomuksen mukaan kyseisenä vuonna käytiin 25 saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaista neuvottelua (Saamelaiskäräjien toimintakertomus vuodelta 2018, s. 10, saatavilla osoitteesta > www.samediggi.fi/dokumentit/kertomukset-suunnitelmat-ohjelmat/, vierailtu 19.6.2019).

25 Tästä ”parhaimpana” esimerkkinä voidaan mainita laaja aluehallintouudistus vuodelta 2010, jossa nimenomaisesti oli kyse hallinnollisten olojen muuttamisesta. Uudistuksessa saamelaisten itsehallinnon kehittämistarpeet siivutettiin kokonaan (ks. erityisesti lait 896/2009, 897/2009 ja 898/2009).

26 Kirkkolain muutoksessa (1164/1999) vuodelta 1999 saamelaiskäräjät saavutti kaikki tavoitteensa.

noa tapauksista, joissa kyse on Lapin maakunnan ja laajemminkin koko valtakunnan ja osin jopa maailmantalouden kannalta mittavien intressien turvaamisesta.

Suurista ja vaikutuksiltaan laajalle alueelle ulottuvista hankkeista, joihin liittyy huomattavia taloudellisia intressejä voi mainita tuoreimpana tapauksena Jäämeren ratahankkeen. Asia on noussut kuumaksi keskustelunaiheeksi parhaillaan uudistettavana olevan Pohjois-Lapin maakuntakaavan 2040 valmistelun yhteydessä. Tämän kaavan alueesta sijoittuu lähes 80 % saamelaisalueelle. Kaavan laatiminen on maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaan maakunnallisen liiton, tässä tapauksessa Lapin liiton vastuulla. Liitto on jo kaavan valmisteluvaiheessa lähtenyt siitä, että Jäämeren ratalinjauus Rovaniemeltä tai Kemijärveltä Sodankylän ja Inarin kautta Norjan Kirkkoniemeeseen sisällytetään kaavaan. Toteutuessaan rata halkaisi lähes koko Suomen saamelaisalueen. Saamelaistahot kuten saamelaiskäräjät, koltasaamelaisten kyläkokous ja kaava-alueen saamelaispaliskunnat ovat yhteisrintamalla vastustaneet kiivaasti ratahanketta ja sen edellyttämän aluevarauksen (ratalinjauksen) merkitsemistä kaavaan eivätkä ne ole antaneet suostumustaan sellaiselle toimelle. Ne ovat perustelleet kantaansa sillä, että ratahanke heikentää merkittävästi poroelinkeinon ja muiden perinteisten saamelaiselinkeinojen harjoittamisen edellytyksiä ja uhkaa sillä tavoin saamelaisten perustuslaillista oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan. Saamelaistahojen vastustuksesta huolimatta Lapin liiton hallitus päätti kuluvan vuoden huhtikuussa jatkaa ratalinjauksen suunnittelua maakuntakaavoituksessa. Hallitus valitsi neljästä esillä olleesta vaihtoehdosta linjauksen, jonka mukaan rata sisällytetään kaavaan ohjeellisena/vaihtoehtoisena

merkintänä Rovaniemeltä/Kemijärveltä Sodankylän kautta edelleen Ivalon (Sevetijärven tai Nellimin) kautta Kirkkoniemeeseen. (Pohjois-Lapin maakuntakaavan valmisteluun liittyvät asiakirjat ovat saatavilla osoitteesta >www.lappi.fi/lapinliitto/maakuntakaavoitus/vireillä_olevat_makuntakaavat/Pohjois-Lapin_makuntakaava_2040)

Käsityksen mukaan neuvottelumenetely ennakkosuostumusperiaatteineen ei yksinään turvaa saamelaisille riittävän tehokasta keinoa huolehtia perusoikeuksiensa toteuttamisesta itsehallintonsa perustalta. Tarvitaan siis muita lainsäädännöllisiä toimenpiteitä saamelaisten osallistumisoikeuksien vahvistamiseksi omis- sa asioissaan. Sitä ovat vaatineet myös YK:n ihmisoikeussopimusten valvontaelimet Suomea koskevissa tuoreimmista raporteissaan.²⁷ Perustuslain säännökset saamelaisten perusoikeuksista ja itsehallinnosta sekä julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, yhdessä kansainvälisten ihmisoikeusasiakirjojen kanssa asettavat oikeudelliset peruskehikset, joiden puitteissa saamelaisten ja Suomen valtioval- lan tulisi yhteistyössä kehittää saamelaisten oikeusasemaa eri alojen lainsäädännössä. Näistä kehittämistoimenpiteistä voitaisiin sopia osapuolten yhdessä laatimassa saamelaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisohjelmassa, joka sisältäisi konkreettisia lainsäädäntö- hankkeita aikatauluineen.²⁸

Pääministeri *Antti Rinteen* hallituksen ohjelmaan sisältyy kirjaus, jonka mukaan hallitus kunnioittaa ja edistää saamelaisten kielellisten ja kulttuuristen oikeuksien toteutumista ott- aen huomioon kansainväliset sopimukset.²⁹ Hal- lituksen lupaus antaa hyvän perustan mainit- semani toteuttamisohjelman laatimiselle ja to- teuttamiselle.

27 Ks. CERD/C/FIN/CO/20-22 (31.8.2012), s. 3, CCPR/C/FINCO/6 (22.8.2013), s. 4 ja CCPR/C/124/D/2668/2015 (1.2.2019), s. 13 ja 16.

28 Ohjelman perustana voitaisiin käyttää Leena Heinämäen tutkimusryhmän laatimaa ajantasaista tutkimusta saamelaisten oikeusaseman toteutumisesta. Selvitys on tehty valtioneuvoston tilauksesta (ks. tutkimuksen tarkemmat lähdetiedot edellä alaviitteestä nro 21). Myös tässä kirjoituksessa esitelty väitöstutkimukseni ”Saamelaisten itsehallinto Suomessa – dynaaminen vai staattinen?” tarjoaa uutta tutkimustietoa ohjelman valmistelun tueksi.

29 Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:23. Helsinki 2019, s. 88.

POLKUJA OIKEUSPSYKIATRIAN POTILAAKSI – suomalaisten syyntakeettomiksi arvioitujen rikoksenteekijöiden sosiaalinen tausta, laitoshoitourat ja yhteiskunnallinen asema¹

Vakavista mielenterveysongelmista kärsivät ihmiset päätyvät hyvin harvoin väkivaltaisten rikosten tekijöiksi. Mielenterveyden häiriön huomioon ottaminen teonaikaiseen mielentilaan vaikuttavana tekijänä on ihmisoikeuksien kannalta tärkeää. Myös sosiaalisilla tekijöillä on merkitystä. Rikoksenteekijöiden elämäntulon, sosiaalisen tuen ja verkoston rakentamisen ja yhteiskunnallisen aseman tarkastelu lisäävät ymmärrystämme näistä rikollisista teoista ja niiden tekijöistä suomalaisen hyvinvointivaltion kontekstissa.

Sosiologinen väitöstutkimukseni tarkastelee syyntakeettomina tuomitsematta jätettyjä rikoksenteekijöitä, joiden on arvioitu tarvitsevan sairaalahoitoa vankeinhoidon sijaan. Hoitojaksolle valtion oikeuspsykiatriisiin sairaaloihin päädytään pääsääntöisesti kahta reittiä; joko mielentilatutkimuksen kautta tuomitsematta jätettynä potilaana, tai muiden psykiatristen sairaalaysiköiden resursseihin nähden erityisen vaarallisen tai vaikeasti hoidettavana potilaana². Tämänhetkinen lainsäädäntö ei erota tätä potilaskategoriaa omaksi ryhmäkseen, vaan oikeuspsykiatrian potilaita kohdellaan lain tasolla yhdenmukaisesti muiden psykiatristen potilaiden kanssa.

Kategorinen eronteko vankeihin nähden tapahtuu mielentilatutkimuksen perusteella oikeusistuimessa, jolloin rikoksenteekijä jätetään tuomitsematta ja siirretään psykiatriseen sairaalahoitoon. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastoista selviää, että viimeisen vuosikymmenen ajan noin 30 rikoksenteekijää on

vuosittain arvioitu syyntakeettomaksi Suomessa. Samanaikaisesti mielentilatutkimusten vuosittainen määrä on ollut noin 100. Korkeimmillaan mielentilatutkimusten määrä oli 1980-luvun loppupuolella, jolloin niitä tehtiin vuosittain yli 300 ja syyntakeettomien vuosittainen määrä oli noin 60.

Syyntakeettomuus itsessään on lainopillinen käsite, jolla tarkoitetaan rikoksenteekijän mielentilan laadun vaikutusta tekijän intentionaaliseen toimintaan. Rikoksenteekijä on syyntakeeton, jos hän ei kykene ymmärtämään mitä hän on tekemässä tai että hänen tekonsa on rikoslain vastainen, tai jos hänen käyttäytymisen hallintansa on ratkaisevasti heikentynyt. Vuoden 2003 rikoslain muutoksen myötä tähän mielentilan poikkeamaan ja siten syyntakeettomuuteen hyväksytysti vaikuttavina tekijöinä on kirjattu lääketieteellisesti määriteltävissä olevat mielisairaus, syvä vajaamielisyyys, tai vakava mielenterveyden tai tajunnan häiriö (RL 3 luvun 4 §).

Tieteellisen tiedontuotannon näkökulmasta rikoksiin syyllystynyt syyntakeinen tai alentuneesti syyntakeinen ja siten vankilaan päätyvä henkilö on rikoksenteekijänä monitieteisesti rakentuneen katseen ja tutkimuskentän kohteena, kun taas syyntakeettomat ja oikeuspsykiatriksi potilaitaiksi päätyvät ovat mitä suurimmassa määrin lääketieteellisen tutkimuksen alainen ihmisryhmä. Lääketieteellisesti kysymys syyntakeettomasta rikoksenteekijästä tiivistyy sairauden käsitteeseen. Oikeuspsykiatrian kannalta kiinnostavaa on tekijän kliinisen statuk-

1 Lectio praecursoria (tietyin muutoksin) Itä-Suomen yliopiston yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunnassa 26.4.2019 pidetyssä väitöstilaisuudessa, jossa kirjoittaja puolusti sosiologian alaan kuuluvaa väitöskirjaansa ”Polkuja oikeuspsykiatrian potilaaksi. Suomalaisten syyntakeettomiksi arvioitujen rikoksenteekijöiden sosiaalinen tausta, laitoshoitourat ja yhteiskunnallinen asema” (Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies, no 190).

sen ja biologisten tekijöiden yhteys muun muassa aggressiivisuuteen, väkivaltaisuuteen ja niin sanottuun antisosiaalisuuteen.

Oma tutkimuksellinen näkökulmani on rakentunut toisin. En ole tutkinut mielisairausten syytä tai sen oireiden vaikutusta rikoksentehtäjän todellisuuden hahmottamiseen. En myöskään ole suoranaisesti kohdistanut mielenkiintoani mielentilatutkimukseen päätyneiden henkilöiden rikollisuuden syihin, tai tarkastellut kriittisesti syyntakeettomuuden arviointia, tai syyntakeettomuuden tekijyyttä syytteenalaisen teon tapahtumassa. Sen sijaan olen tarkastellut sosiaalista prosessia kohti oikeuspsykiatrian potilaan asemaa suomalaisessa yhteiskunnassa. Tarkoitukseni oli kuvata viranomais-tiedon pohjalta potilaksi päätyneiden henkilöiden elämäntilaa ja toimintaa sosiaalisessa kontekstissaan. Elämäntilaa koskevat tutkimukset ovat nousseet mielentilatutkimusraporteissa esitetyt elämäntilanteet tapahtumat: saavutukset ja vastoinkäymiset, siten kuin ne on mielentilatutkimusta varten esille nostettu.

Nyt kun tutkimus on valmis, tutkimukseni tavoite on suhteellisen helppoa sanoittaa. Lähtiessäni tähän projektiin ainoa löytämäni yhteiskuntatieteellinen tutkimus kyseisestä aihepiiristä oli oikeustieteiden alalta kahden vuosikymmenen takaa³. Sosiologian alaan sijoittuvaa tutkimusta, joka yhdistäisi mielen-terveyden ja rikollisuuden kysymyksiä yksilön yhteiskunnalliseen asemaan ei tuntunut olevan olemassakaan. Tutkimuksen alussa kiinnostava kysymys olikin oikeuspsykiatriseen sairaalaan päätyvien potilaiden sosiaalinen rooli: kohdellaanko tuomitsematta jätettyjä potilaita enemmän rikoksentehtäjöinä vai potilaina? Ovatko he sairaalassa ennemmin rikollisen tekonsa vai mielisairaautensa vuoksi? Nämä suuntaantavat kysymykset ovat kulkeneet mukanani koko tutkimuksen ajan. Ne ovat auttaneet suuntaamaan tarkastelua ja hakemaan sosiologista näkökulmaa aiheeseen, jonka aikaisempi tutkimus on rajannut sairauteen ja sen hoi-

toon, vaarallisuuteen, lakipykäliin ja kriminaalipoliittisiin rakenteisiin.

Väitöskirjani teoreettinen viitekehys rakentuu sosiologisesti painottuneesta kriminologiasta kirjallisuudesta sekä psykoosisairauden ja psykiatrisen potilaan roolin sosiaalisia tekijöitä tarkastelevista tutkimuksista. Käsittelemme yhteiskunnallisten kontrollikeinojen, eli medikalisaation ja kriminalisaation mukana tuomia yksilökohtaisia seuraamuksia sosiaalisten roolien kautta. Käytännössä olen kiinnostunut vangin ja potilaan rooleista ja niiden myötä rakentuvista toimintamahdollisuuksista ja sosiaalisesta vasteesta. Kiinnitän huomioni erityisesti siihen, miten nykyinen psykiatrisen hoitojärjestelmä sisältää ristiriitaisia odotuksia apua hakevan henkilön kyvyistä ja mahdollisuuksista sitoutua tarjottuihin hoitomuotoihin: 1990-luvulta lähtien harjoitettu asiakkuusajattelu ja velvoite tietoisuuteen omasta tilastaan ja avuntarpeestaan asettaa erityisesti psykoosisairaant henkilöt haastavaan tilanteeseen.

Suomessa yhteiskuntaluokan käsite on ollut poliittisesti latautunut ja siten ollut osittain paitsiossa jopa yhteiskuntatieteissä. Tätä kuvannee myös tutkimuksessani käytetty yhteiskunnallista asemaa määrittelevän termistön haltuotto: tarkastelen tutkimuksessani huono-osaisuutta laajemman luokkarakenteen sijaan. Huono-osaisuuden käsitteellä pyrin tuomaan esille syyntakeettomien suhteellisesti heikkoa yhteiskunnallista asemaa, joka on rakentunut huono-osaisuuden eri ulottuvuuksien, kuten esimerkiksi taloudellisen, sosiaalisen tai terveydellisen huono-osaisuuden kasautumisesta⁴. Julkilausuttuna taustaoletuksena on myös eri ihmisryhmien eriarvoinen asema hyvinvointipalvelujen tarjoaman tuen ja kontrollin vastaanotossa tai saamisessa. Rikosten tekeminen ja niistä rikosoikeudelliseen vastuuseen joutuminen ovat vahvasti yhteydessä heikkoon sosioekonomiseen asemaan. Myös vakavat mielen-terveyden häiriöt ovat yhteydessä heikkoon yhteiskunnalliseen asemaan. Psykiatrisen hoi-

2 Niuvanniemen sairaalan kotisivut, www.niuva.fi.

3 Pajujoja, J., Väki-valta ja mielentila. Oikeussosiologinen tutkimus syyntakeisuussäännöksistä ja mielentilatutkimuksista. Akateeminen väitöskirjatutkimus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu, A-sarja N:o 201. 1995.

4 Rauhala, Urho, Huono-osaisen muotokuva. Sosiaali- ja terveysministeriö. Valtion painatuskeskus 1988.

don laadun ja määrän eroavaisuuksia selittääkin Suomessa maantieteen lisäksi hoitoa hakevan henkilön sosioekonominen asema.

Aineiston päälähte on vuosina 2000–2012 mielentilatutkimuksessa olleiden, oikeuspsykiatrisiksi potilaiksi päätyneiden henkilöiden mielentilatutkimusraportit (n=106, 218 ja 279). Raporttien pohjalta saamani käsitys on, että aikaisemman psykiatrisen hoidon vaste ja onnistuminen ovat avainasemassa oikeuspsykiatriseen hoitoon valikoitumisessa. Aiemmallalla hoitohistorialla on oirekuvauksen dokumentaationa myös suuri merkitys mielentilan tutkimisen kannalta: jälkikäteen rikoksen teonaikaisen psyykkisen oireilun sanoittamisessa luotettavin lähde oikeuspsykiatrilta on saman asian tuntijuusalan ammattilainen. Raporteista tilastolliseen muotoon keräämääni aineistoon on yhdistetty rekisteritietoa henkilöiden aikaisemmista tuomioista, rikosseuraamuksista ja psykiatrisesta sairaalahoidosta. Tutkimuksessa on sovellettu tilastollisina menetelminä logistista ja multinominaalista regressioanalyysia, latenttia luokka-analyysia ja polkumallinnusta.

Tutkimuksen päätulokset tuovat esille oikeuspsykiatriseksi potilaaksi kuljettujen polkujen moninaisuutta. 2000-luvun syyntakeettomien rikoksenteijöiden joukossa korostuu kuitenkin marginaalinen asema yhteiskunnassa. Suuri osa oikeuspsykiatrisiksi potilaiksi valikoituneista henkilöistä on elänyt elämänsä työmarkkinoiden ulkopuolella, joko työkyvyttömyyseläkkeellä tai vaihtoehtoisesti työttömänä tai toimeentulotuen varassa. Potilasjoukossa korostuu myös matala koulutustaso, perheettömyys ja päihdeongelmaisuus.

Aikaisempi tuomio, joita vajaalla puolella tutkimuksen henkilöistä on ollut ennen syytteenalaista tekoa, on selkeimmin potilasjoukon elämäntietojen keskinäisiä eroja osoittava tekijä. Oikeuspsykiatriset potilaat muodostavat laitoshoidotaustan perusteella kolme erillistä ryhmää, joiden välillä on nähtävissä eroja myös sosiaalisessa taustassa. Noin neljä kymmenestä potilaasta lukeutuu rikostaustaisten ja runsaasti päihdeitä käyttäneiden ja siten suhteellisen tiheästi mutta lyhyillä päihdeliitännäisillä psykiatrisen hoidon sairaalajaksoilla käyneiden ryhmään. Näiden päihdeongelmaisten potilaiden

lapsuutta, nuoruutta ja aikuisikää on seurannut sosiaalisesti ja taloudellisesti huono-osaisen asema. Rikostaustaisuus on ollut yhteydessä myös lapsuuden ajan kodin ulkopuoliseen sijoitukseen, jolla taas on oma vaikutuksensa aikuisiän sosiaalisen tuen saatavuuteen perhepiirissä. Niin ikään noin neljä kymmenestä profiloituu pitkäaikaisesti psykiatrista hoitoa ja kuntoutusta tarvitsevien ryhmään. Tässä ryhmässä lapsuuden tai nuoruuden aikainen kotiolojen hankaluuksia indikoiva kodin ulkopuolelle sijoittaminen on kuitenkin ollut huomattavasti harvinaisempaa rikostaustaisiin potilaisiin verrattuna. Oikeuspsykiatriseksi potilaaksi päätyneistä henkilöistä erottautuu myös ryhmä rikoksenteijöitä, joilla ei ole aikaisempaa kokemusta psykiatrisesta sairaalahoidosta tai rikostaustaa. Tässä ryhmässä sitoutuneisuus perhe- ja työyhteisöihin on yleisempää kuin edellä mainituilla ryhmillä.

Sosiaalisen taustan moninaisuus näyttäytyy eroavaisuutena edelleen aikuisiän sosiaalisissa ympäristöissä: siinä arjessa, ajassa ja paikoissa, jossa myös syytteenalaiset teot ovat tapahtuneet. Rikolliset teot jakautuvat a) teon väkivaltaisuuden, b) tekijän päihdeiden vaikutuksen alaisuuden, c) uhrin ja tekijän välisen suhteen ja d) tekopaikan mukaisesti kolmeen erilliseen ryhmään: aikaisemmissa tutkimuksissa erityisesti psykoosihäiriöihin yhdistettyjen, perheenjäseniin kohdistuneiden tekojen ryhmän jäsenillä on kahteen muuhun tekoryhmään verrattuna perhesiteistä koostuva sosiaalinen verkosto ja pysyvä asumistilanne. Lisäksi tekijällä ei ole tyypillisesti ollut taustalla aikaisempaa päihde- tai psykiatrisen hoidon tarvetta. Vertaisryhmään kohdistuneiden tekojen ryhmä taas profiloituu osaksi perinteisen suomalaisen henkirikoksen kuvastoa: tyypillisesti teko on tapahtunut yksityisasunnossa ja kohdistunut tuttavaan tai ystävään, ja tekijä on ollut päihdeiden vaikutuksen alaisena. Vertaisryhmään kohdistuneiden tekojen tekijöiden arkea kuvaa päihdeiden ongelmallinen käyttö ja perhesuhteiden vähyys. Sen sijaan materiaan, henkilökunnan jäseniin tai ennestään tuntemattomiin henkilöihin kohdistuneiden tekoryhmän jäsenet taas profiloituvat pitkäaikaisiksi psykiatrisiksi potilaiksi, joiden arjessa korostuvat

asumistukipalveluiden käyttö ja perheettömyys.

Tutkimus asettaa syyntakeettomaksi arvioidun rikoksentehtäjän toiminnan suomalaisen yhteiskunnan raameihin. Se tuo oman erityisen lisänsä yhteiskunnalliseen keskusteluun huono-osaisuuden, rikollisuuden ja mielenterveyden rajapinnoista. Syyntakeettomuuteen johtava sosiaalinen prosessi on täynnä aikaa ja paikkaan sidottuja sosiaalisia taustatekijöitä. Sosiaalinen tausta ja sen yhteydet tarkoituksenmukaisen tuen ja hoidon saamiselle pohjustavat epäsuorasti syytteenalaisen teon tilanteita. Mielentilatutkimuksessa arvioitujen psykoottisten oireiden vaikutuksen lisäksi myös esimerkiksi asumisolosuhteilla, päihteiden käytöllä ja kanssaeläjien käyttäytymisellä on merkitystä syytteenalaiseen tekoon päätyvien tilanteiden kehittymiseen. Sosiaalisen kontrollin tarkastelukulmasta oikeuspsykiatrian potilaaksi valikoitumisessa on itse lainvastaisen teon lisäksi kyse moniammatillisen viranomaisyhteistyön yhdenlaisesta seuraamuksesta. Nykyinen ”yhden diagnoosin” palveluita suosiva järjestelmä aiheuttaa myös väliinputoamisen ja poissulkemisen kokemuksia. Ns. kaksoisdiagnoosi-potilaiden (päihde- ja mielenterveysongelmaisten) hoitaminen keskitetysti samassa palvelukokonaisuudessa ehkäisisi potilaiden elämäntilanteiden kurjistumista. Psykiatrinen hoitojärjestelmä ei myöskään saisi unohtaa jo työkyvyttömyyseläkkeellä eläviä ja vakavaa psykoosisairautta potevia henkilöitä, joiden tuen tarve vaihtelee eri elämäntilanteissa. Esimerkiksi omien vanhempien ikääntyminen ja epävirallisen tuen heikentyminen vaikuttaa myös pitkäaikaissairaana omaan jaksamiseen ja toimintaan.

Oikeuspsykiatristen potilaiden sosiaalinen tausta, sosiaaliset ja taloudelliset resurssit, elämäntilanteet ja sitä myöten potilaan toimintamahdollisuudet määrittelevät osaltaan kuntoutumisen ja lopulta sairaalasta kotiutumisen onnistumista. Tätä tietoa tulisi hyödyntää oikeuspsykiatriseen sairaalaan päätyvän potilaan kuntoutumisessa ja sairaalasta kotiuttamisessa, esimerkiksi tukemalla potilaan sairaalan ulkopuolisten sosiaalisten suhteiden ylläpitoa ja uusien luomista. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa ainakin joidenkin potilaiden kohdalla

omaisten ottamista osaksi hoitosuhdetta, jolloin myös potilaiden omaiset saisivat tarvittavaa tietoa ja tukea.

VALTIONEUVOSTON MUODOSTAMISESTA on edelleen niukasti sääntelyä perustuslaissa. Valtioneuvosto eli hallitus voi muodostua hyvin vapaamuotoisesti. Perustuslain 36 §:n mukaan ”eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavaltaan presidentti nimittää tähän tehtävään. Muut ministerit presidentti nimittää pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti.

Ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta. Näiden neuvottelujen tuloksen perusteella, kuultuaan eduskunnan puhemiestä presidentti antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta. Ehdokas valitaan pääministeriksi, jos eduskunnassa toimitetussa avoimessa äänestyksessä enemmän kuin puolet annetuista äänistä on kannattanut hänen valitsemistaan.

Jos ehdokas ei saa vaadittavaa enemmistöä, asetetaan samassa järjestyksessä uusi pääministeriehdokas. Jollei uusikaan ehdokas saa yli puolta annetuista äänistä, toimitetaan eduskunnassa avoimena äänestyksenä pääministerin vaali. Valituksi tulee tällöin eniten ääniä saanut henkilö.

Valtioneuvostoa nimitettäessä ja sen kokoonpanoa merkittävästi muutettaessa eduskunnan on oltava koolla.”

Vuoden 1919 Hallitusmuodon 36 § oli vielä lyhyempi hallituksen muodostamisen osalta: ”Valtioneuvoston jäseniksi, joiden tulee nauttia eduskunnan luottamusta, kut-

suu presidentti rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja syntyperäisiä Suomen kansalaisia.”

Hallituksen muodostamista ei ole tarpeen säännellä perustuslaissa kovin tarkasti. Uutta perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä 1/1998 vp avattiin kuitenkin tilannetta vähän enemmän: ”Eduskuntavaalien jälkeen neuvottelut voisivat käynnistyä jo ennen eduskunnan järjestäytymistä vaalituloksen selvittyä, jotta valtioneuvosto saataisiin mahdollisimman pikaisesti muodostetuksi. Viimeistään neuvottelut tulisi käynnistää heti eduskunnan järjestäytyttyä. Puolueet ja eduskuntaryhmät voisivat tällöin sopia myös hallitusneuvottelujen etenemisestä ja niiden vetäjästä. Vaalitulokset saattaa jo sellaisenaan varsin selvästi määrätä hallituspohjan. Tällainen tilanne olisi käsillä esimerkiksi silloin, kun edellisen parlamentaarisen enemmistöhallituksen muodostaneet puolueet, jotka ovat edelleen valmiita hallitusyhteistyöhön, tai puolueet, jotka muutoin ovat ilmoittaneet ennakolta pyrkivänsä hallitusyhteistyöhön keskenään vaalien jälkeen, ovat saaneet vaaleissa enemmistön eduskuntaan. *Hallitusneuvottelujen vetäjästä tulisi voida päättää kunkin poliittisen tilanteen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Kyseeseen voisi tilanteesta riippuen tulla esimerkiksi suurimman eduskunnassa edustettuna olevan puolueen puheenjohtaja, eduskunnan puhemies tai eroavan hallituksen pääministeri.*”

Lainvalmisteluasiakirjojen valossa ei ole

mitään estettä sille, että eronnut pääministeri *Antti Rinne* toimii hallitustunnustelijana uutta, samalla pohjalla toimivaa hallitusta muodostettaessa. Tosin Helsingin Sanomien *Marko Junkkari* piti tilannetta nurinkurisena (HS 3.12.2019): ”Tiistaina Antti Rinne eroaa pääministerin tehtävästä ja kaksi päivää myöhemmin hän vetää hallitusneuvotteluita seuraavan hallituksen muodostamisesta.” Nurinkurista tai ei, mutta perustuslain sallimaa ainakin.

* * *

MONIEN JURISTIEN maailma järkkyy pian, kun hallitus alkaa suoltaa eduskuntaan uudenmuotoisia esityksiä. Hallituksen esitysten laatimisohjeet on nimittäin uudistettu ja niitä aletaan hiljalleen soveltaa. Järjestyksessään viidennessä HELO:ssa on pyritty ennen muuta siihen, että esitykset olisivat entistä tiiviimpiä ja havainnollisempia. Samalla hallituksen esityksiä nykyään usein vaivaavasta toistosta on tarkoitus päästä eroon. Uusi HELO ei merkitse vain pientä päivitystä edellisiin, vuonna 2004 julkaistuihin ohjeisiin nähden, vaan uudistustyö on ulottunut esitysten rakenteisiin asti. Mallirakenteita on nyt useita, ja poissa on esimerkiksi perinteinen jako yleis- ja yksityiskohtaisiin perusteluihin. Hämentävimpänä uutuutena on mahdollisuus sijoittaa esitykseen linkkejä.

* * *

SALAILU ON PUHUTTANUT viime aikoina. Poliisihallituksen julkaisema Julkisuuskäsikirja on orwellilaisen uuskielen hengessä todellinen julkisuuden rajoituskäsikirja, joka käytännössä pimittää suuren osan poliisin toiminnasta julkisuudelta. Julkisuus-

käsikirja on yksittäinen esimerkki varmuuden vuoksi salaamisesta. Samanlaisia merkkejä on ollut esillä myös henkilötietojen suojan perusteella, etenkin kun useat viranomaiset ovat saaneet aiheesta oman lakinsa. Julkisuuslaki täytti 20 vuotta, mutta sen perintö näyttää vuosi vuodelta heikentyneen. Uudistamiseen on suuria paineita, mutta nähtäväksi jää, koskevatko ne vain kuntayhtiöiden tapaisia toimijoita vai onko oikeasti tarkoitus siirtyä 2000-luvulle ja palata julkisuusmyönteiselle kehityslinjalle.

* * *

TUOMIOISTUINVIRASTO aloittaa toimintansa 1.1.2020 vuosikausien kehittelyn jälkeen. Virasto täydentää Valtakunnansyyttäjänviraston ja Valtakunnanvoudinviraston muodostaman suoran siirtämällä tuomioistuinasioita ministeriöstä keskusvirastoon. Viraston tehtävä on edistää tuomiovallan laadukasta käyttämistä, nykyiset ongelmathan ovat hyvin tiedossa. Nykyiseen tapaan tulokkaan syntymää varjostaa huoli, mistäpä muusta kuin resursseista.

* * *

VIRANOMAISEN TIEDOTTAMINEN siirtyy 2020-vuosilukuun siirtymisen myötä digitaaliseen aikaan. Hallintolain muutoksella siirrytään kunnanvirastojen kellarissa tiedottamisen aikakaudesta siihen, että verkkosivuilla julkaisemisesta tulee ensisijainen menettelytapa julkisissa kuulutuksissa ja yleistiedoksiannoissa.

Lehden osastot

Artikkeliosastossa julkaistaan tieteellisiä artikkeleita, jotka on arvioitu nimettömässä referee-menettelyssä. Päätoimittajat valitsevat asiantuntijalukijat.

Katsauksina julkaistaan kirjoituksia ja esittelyjä, joissa viritetään tuoreita näkökulmia, kysymyksiä ja ideoita. Palstalla julkaistaan myös laajahkoja keskustelevia kirjallisuusesseitä.

Keskustelua -palstalla julkaistaan kritiikkejä, kommentteja, polemiikkeja, vastineita ja avauksia.

Kirjallisuutta -palstalla julkaistaan lyhyehköjä esitteleviä kirja-arvioita. Laajemmat kirjallisuusesseet sijoitetaan katsausosastoon.

Oikeudellinen elämä -palstalle otetaan vastaan tuoreita ja nasevia otoksia ajan ilmiöistä.

Päätoimittajat päättävät kaikkien tekstien julkaisemisesta.

Pituus ja tehostuskeinot

Tekstien enimmäispituudet ovat: artikkelit 6500 sanaa; katsaukset 4500 sanaa; kirjallisuusesseet 3000 sanaa; keskustelupuheenvuorot 2000 sanaa; kirja-arvostelut 1500 sanaa. Rajat voidaan ylittää erityisin perustein päätoimittajien päätöksellä.

Tehokeinona käytetään kursivointia. Lihavointia ja alleviivausta voi käyttää kursivoinnin ohella tehokeinona taulukoissa, kuvioissa ja kaavioissa, jos niiden luettavuus edellyttää tätä. Lihavointia ja alleviivausta ei käytetä koskaan leipätekstissä tai alaviitteissä.

Otsikointi

Kirjoitukset on otsikoitava napakasti. Kirjoituksissa käytetään koko kirjoituksen otsikon lisäksi korkeintaan kahta otsikkotasoa. Artikkeliosastolla julkaistavissa teksteissä muut otsikot kuin kirjoituksen pääotsikko numeroidaan.

Lähdeviitteet

Oikeus-lehdessä noudatetaan suomalaisten oikeustieteellisten julkaisujen yhteistä vuonna 2017 laadittua viittausohjetta ”Viittaaminen kotimaisissa oikeustieteellisissä julkaisuissa”, joka on julkaistu lehden kotisivuilla osoitteessa <http://demla.fi/oikeuslehti/>.

Artikkeliosastossa julkaistavissa kirjoituksissa lähdeviitteet voivat olla joko tekstin sisällä tai alaviitteenä. Muissa osastoissa lähdeviitteet ovat aina alaviitteenä.

Artikkeleissa tekstin loppuun sijoitetaan lähdeluettelo ja lähdeviitteet alaviitteisiin merkittäessä käytetään lyhyttä alaviitettä. Katsauksissa ja muissa lyhyemmissä kirjoituksissa ei käytetä erillistä lähdeluettelo, vaan lähdeviite merkitään pitkässä eli tiedot yksilöivässä muodossa alaviitteessä.

Pitkässä muodossa viite kirjoitetaan seuraavasti: Anne Alvesalo – Kaijus Ervasti, Oikeus yhteiskunnassa. Näkökulmia oikeussosiologiaan. Edita 2006, s. 13. Lyhyessä muodossa sama viite kirjoitetaan Alvesalo – Ervasti 2006, s. 13.

Teos, johon viitataan, kirjataan kirjoituksen lopussa olevaan lähdeluetteloon periaatteessa samalla tavalla kuin viite merkitään pitkässä muodossa, mutta aakkostetussa luettelossa kirjoittajan sukunimi mainitaan aina ensin. Saman kirjoittajan teokset järjestetään julkaisuvuoden mukaan. Edellä mainittu viite merkitään lähdeluetteloon silloin seuraavasti: Alvesalo, Anne – Ervasti, Kaijus, Oikeus yhteiskunnassa. Näkökulmia oikeussosiologiaan. Edita 2006.

Henkilön nimiä ei kursivoida alaviitteissä, tekstin sisällä olevassa lähdeviittauksessa eikä lähdeluettelossa. Varsinaisessa tekstissä henkilön nimi suositellaan kursivoitavaksi vain sen esiintyessä ensimmäisen kerran. Teosten nimiä ei kursivoida koskaan.

Tiivistelmät ja asiasanat

Artikkeleista laaditaan sekä suomen- (100–150 sanaa) että englanninkielinen (50–100 sanaa) abstrakti. Lisäksi toimitetaan viisi (5) hakusanaa molemmilla kielillä. Tiivistelmät ja asiasanat pyydetään lähettämään toimitukselle jo akuperäisen artikkelikäsikirjoituksen yhteydessä.

Toimitustapa

Kirjoitukset tarvittavine tiivistelmineen ja asiasanoineen (artikkelit) pyydetään toimittamaan Word-liitetiedostona (tiedostomuoto doc/docx) toimituksen sähköpostiosoitteeseen oikeus@demla.fi.

Artikkeliosastolle tarkoitetut kirjoitukset on toimitettava siten vertaisarviointia varten anonyymisoi-

tuina, että kirjoittajaa ei voi tunnistaa tekstistä. Mahdolliset viittaukset esimerkiksi kirjoitusta var-
ten saatuun rahoitukseen lisätään kirjoitukseen vas-
ta viimeistelyvaiheessa vertaisarvioinnin jälkeen.

Kirjoittajatiedot

Kirjoittajaa pyydetään ilmoittamaan lehdessä jul-
kaistavina kirjoittajatieloina akateeminen oppiarvon-
sa, virkansa tai toimensa ja sitä vastaavan organi-
saation nimi sekä sähköpostiosoitteensa. Esimerk-
kiksi näin: Matti Meikäläinen, OTT, vero-oikeuden
professori, Turun yliopisto, matmei@utu.fi

Sähköinen julkaisu

Antaessaan kirjoituksensa julkaistavaksi Oikeuteen
kirjoittaja suostuu ilman eri ilmoitusta siihen, että
hänen kirjoituksensa voidaan julkaista Oikeus-leh-
den elektronisessa versiossa Edilex-lakitietopalve-
lussa (www.edilex.fi).

REFEREE-MENETTELY

Oikeus-lehti on tieteellinen julkaisu, joka sijoittuu
julkaisufoorumien tieteellisten julkaisujen luokitte-
lussa tasolle 2. Vuonna 2001 käyttöönotettu artik-
kelien vertaisarviointijärjestelmä (referee-menette-
ly) on olennainen osa lehden tieteellisen laadun var-
mistamista. Referee-menetelyn tarkoitus on taata
puolueettomasti julkaistavaksi tarjottujen artikke-
likäsikirjoitusten tieteellinen laatu. Samalla menet-
tely tarjoaa palautetta kirjoittajille ja auttaa heitä
kehittämään tekstiään. Menettelyssä noudatetaan
seuraavia menettelytapoja ja -periaatteita.

Kattavuus

Kaikki lehdessä artikkeleina julkaistavaksi tarkoite-
tut käsikirjoitukset lähetetään ennen julkaisupää-
töstä kahdelle ulkopuoliselle refereeelle. Artikke-
liosastolla ei julkaista kirjoituksia, joita ei ole vertais-
arvioitu.

Päätöksenteko artikkelikäsikirjoituksen lähettämisestä referee-menetelyyn

Lehden päätoimittajat päättävät käsikirjoituksen
lähettämisestä referee-menetelyyn, jos he katso-
vat sen soveltuvan Oikeus-lehdessä julkaistavaksi
ja jos käsikirjoitus vaikuttaa olevan tieteelliseltä ta-
soltaan sellainen, että se voisi tulla artikkelina jul-
kaistuksi.

Refereiden valinta

Päätoimittajat valitsevat refereet. Valinnat tehdään
arvioitavaa kirjoitusta koskevan tieteellisen asian-
tuntemuksen perusteella. Refereiden tulee olla vä-
hintään tohtorin tutkinnon suorittaneita. Poikkeuk-
sellisesti toisena referena voidaan kuitenkin käyt-
tää myös muun kuin tohtorin tutkinnon suoritta-
nutta arvioitsijaa.

Nimettömyys

Vertaisarvioinnissa noudatetaan niin sanottua kak-
soissokkojärjestelmää. Ulkopuolinen referee ei saa
tietää artikkelikäsikirjoituksen kirjoittajaa eikä päin-
vastoin. Lehden päätoimittajat editoivat tarvittaes-
sa referee-menetelyyn lähetettävät kirjoitukset niin,
että kirjoittajien anonymiteetti ei vaarannu. Refe-
reiden esteettömyys pyritään varmistamaan etukä-
teen, ja heitä pyydetään ilmoittamaan mahdollisista
esteellisyyksistä.

Referee-lausuntojen sisältö

Ulkopuolinen arvioitsija antaa arvioimansa artikke-
likäsikirjoituksen julkaisukelpoisuudesta lausunnon.
Lausunnonsaan referee voi 1) suositella artikkelin
julkaisemista sellaisenaan, 2) suositella sen julkai-
semista pienin korjauksin, jotka täsmennetään arvi-
on liitteenä, 3) edellyttää käsikirjoituksen perus-
teellista uudelleenmuokkausta, jotta se voitaisiin
julkaista, tai 4) todeta, ettei käsikirjoitus kelpaa/
sovellu Oikeus-lehden artikkeliosastolla julkaista-
vaksi. Julkaistavuutta koskevan lausuman ohella re-
fereitä pyydetään jättämään kirjoittajalle myös yk-
sityiskohtaisempia huomautuksia ja kommentteja.

Referee-lausuntojen vaikutukset

Lehden päätoimittajat päättävät artikkelin julkaise-
misesta saatuaan molemmat referee-lausunnot. Jos
lausunnoissa on edellytetty täsmällisiä muutoksia,
kirjoittajan tulee uutta käsikirjoitusta toimittaessaan
osoittaa tehneensä kyseiset korjaukset, tai, mikäli
hän ei pidä niitä perusteltuina, perustelut tälle. Jos
lausuntojen perusteella on ilmeistä, että käsikirjoi-
tus voidaan julkaista artikkelina vain perusteellisen
uudelleenmuokkauksen jälkeen tai ettei arvioitu ar-
tikkelin sovellu julkaistavaksi, korjattu artikkelikäsi-
kirjoitus voidaan julkaista vain uuden referee-me-
nettelyn jälkeen. Päätoimittajat voivat päättää kol-
mannen referee-lausunnon hankkimisesta erityises-
ti siinä tilanteessa, että käsikirjoituksen julkaista-
vuudesta saadut lausunnot ovat hyvin erisuuntaisia.

OIKEUS-LEHDEN AINEISTOPÄIVÄT

1/2020: 31.1.2020 (artikkelit), 29.2.2020 (muut tekstit)

2/2020: 31.3.2020 (artikkelit), 30.4.2020 (muut tekstit)

OIKEUS

PÄÄTOIMITTAJAT: Liisa Lähteenmäki ja Jaakko Salminen.

TOIMITUSSIHTEERI: Pasi Mustonen.

TOIMITUSKUNTA: Johannes Heikonen, Kirsikka Linnanmäki, Liisa Lähteenmäki, Noora Lähteenmäki, Pasi Mustonen, Riku Neuvonen, Natalia Ollus, Elsa Saarikkomäki, Jaakko Salminen.

TOIMITUSNEUVOSTO: Anne Alvesalo (OYY), Kaijus Ervasti (Demla), Johanna Niemi (Demla), Aarne Kinnunen (OYY), Päivi Honkatukia (Demla), Tapio Määttä (Demla), Elina Pirjatanniemi (Demla), Kaius Tuori (OYY).

Toimituksen postiosoite: OIKEUS-lehti, c/o KIOS, Lintulahdenkatu 10, 00500 Helsinki.

Toimituskunnan jäsenten yhteystiedot: *Pasi Mustonen*, puh. 050 569 1529, oikeus@demla.fi, *Johannes Heikonen*, joheik@utu.fi, *Kirsikka Linnanmäki* (katsaus-, keskustelua- ja kirjallisuuspalstan vastaava yhteyshenkilö), kirsikka.linnanmaki@gmail.com, *Liisa Lähteenmäki*, puh. 050 464 1352, limala@utu.fi, *Noora Lähteenmäki*, noora.lahteenmaki@helsinki.fi, *Riku Neuvonen* (oikeudellinen elämä -palsta), riku.neuvonen@helsinki.fi, *Natalia Ollus*, natalia.ollus@om.fi, *Elsa Saarikkomäki*, elsa.saarikkomaki@utu.fi, *Jaakko Salminen*, puh. 040 567 1880, jaakko.salminen@utu.fi.

TILAUKSET JA OSOITTEENMUUTOKSET: *Juho Aalto* (Demla), c/o KIOS, Lintulahdenkatu 10, 00500 Helsinki, sihteeri@demla.fi. Vuositilaus 44 e (opisk. 22 e). Oikeus-lehden voi tilata myös OYY:n kautta liittymällä OYY:n jäseneksi: *Noora Lähteenmäki*, Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen yhdistys ry, c/o Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, PL 24, 00014 Helsingin yliopisto, jasanasiat@oyy-ry.fi. Vuositilaus 38 e, työttömät ja päätoimiset opiskelijat 23 e.

ILMOITUKSET: koko sivu 340 e, ½ sivu 200 e.

JULKAISIJAT: Oikeuspoliittinen yhdistys – Rättspolitiska föreningen Demla ry, puheenjohtaja *Annastiina Ali-Lekkala*, demla@demla.fi, sihteeri *Juho Aalto*, sihteeri@demla.fi, Oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen yhdistys ry (OYY), puheenjohtaja *Maija Helminen*, puheenjohtaja@oyy-ry.fi, sihteeri *Miialii Virtanen*, sihteeri@oyy-ry.fi.

TAITTO: *Pekka Sirkkiä*, puh. 041 519 6402, pekka.o.sirkkia@gmail.com.

LEHDEN KOTISIVU: www.demla.fi/oikeus

LEHDEN SÄHKÖINEN JULKAISU: Edilex-lakitietopalvelu, www.edilex.fi

PAINOPAIKKA: Oy Nord Print Ab

ISSN: 0356-4037

NUMERON KIRJOITTAJIA

Juha Guttorm, OTT, HTM, erityisasiantuntija, SámiSoster ry,
juha.guttorm@samisoster.fi

Jussi Junni, TM, PsM, toiminnanjohtaja, Kirkon akateemiset – Kyrkans akademiker
AKI r.y., jussi.junni@akiliitot.fi

Jukka Keski-Filppula, FM, KM, tutkija, maantieteen tutkimusyksikkö, Oulun
yliopisto, jukka.keski-filppula@oulu.fi

Liisa Lähteenmäki, VTT, tutkijatohtori, oikeustieteellinen tiedekunta, Turun yliopisto,
limala@utu.fi

Matti Muukkonen, HTT, YTM, ÖTM, tutkijatohtori, Itä-Suomen yliopisto,
matti.muukkonen@uef.fi

Kevät Nousiainen, OTT, oikeusvertailun ja yleisen oikeustieteen professori emerita,
Turun yliopisto, kevat.nousiainen@utu.fi

Satu Pentikäinen, OTM, tohtorikoulutettava, oikeustieteiden laitos, Itä-Suomen
yliopisto, satupen8@uef.fi

Jaakko Salminen, OTT, FM, tutkijatohtori, Turun yliopisto, jaakko.salminen@utu.fi

Miisa Törölä, YTT, tutkijatohtori, Yhteiskuntatieteiden laitos, Itä-Suomen yliopisto,
miisa.torola@uef.fi

OIKEUS 4/2019

Neljäskymmeneskahdeksas vuosikerta
2019:4

PÄÄKIRJOITUS

<i>Jaakko Salminen</i> – <i>Liisa Lähteenmäki</i>	Oikeustieteen tieteensisäinen jääviys: kestävä kehitys oikeusvarmuuden ja oikeudenmukaisuuden ristipaineessa.	347
--	---	-----

KOLUMNI

<i>Kevät Nousiainen</i>	Muutoksesta jota ei koskaan tullut.	350
-------------------------	-------------------------------------	-----

ARTIKKELIT*

<i>Matti Muukkonen</i> <i>Jukka Keski-Filppula</i>	Kunnan talouden järjestäminen. Kuntien itsenäisyyden kehittyminen taloudellisesti vaikeassa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyissä.	356
<i>Jussi Junni</i>	Kirkon viranhaltijan työtaisteluoikeuden rajoittaminen perusoikeusnäkökulmasta.	374
<i>Satu Pentikäinen</i>	Sääntelystandardit osakeyhtiölain taustalla – miten osakeyhtiölaissa omaksuttuja sääntelyratkaisuja on hyödynnetty muiden yhteisölakien valmistelussa?	397
		418

KATSAUKSIA

<i>Juha Guttorm</i>	Saamelaisten itsehallinto – päätösvaltaa vai oikeutta mielipiteen esittämiseen?	439
<i>Miisa Törölä</i>	Polkuja oikeuspsykiatrian potilaaksi – suomalaisten syyntakeettomiksi arvioitujen rikoksenteekijöiden sosiaalinen tausta, laitoshoitourat ja yhteiskunnallinen asema.	449

OIKEUDELLINEN ELÄMÄ	453
OHJEITA KIRJOITTAJILLE	455
TOIMITUKSEN YHTEYSTIEDOT	457