

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos: Julkisoikeus

KUNNAN TOIMIELIMEN OHJAUSVALTA JA VIRANHALTIJAN
ASEMA

Pro gradu-tutkielma

Maaliskuu 2008

Mirka Nieminen

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

NIEMINEN, MIRKA: Kunnan toimielimen ohjausvalta ja viranhaltijan asema

Pro gradu–tutkielma, 76 s.

Julkisoikeus

Maaliskuu 2008

Kunnat voivat itsehallinnollisen asemansa vuoksi päättää itsenäisesti oman hallintonsa järjestämisestä. Kuntalaissa on annettu vain demokratian toteutumisen ja kuntien yhtenäisyyden kannalta välttämättömät säännökset toimielinten tehtävistä ja kuntien hallintomenettelystä. Lisäksi kuntien hallinnossa noudatetaan hallintolakia ja muita yleisesti hallintotoimintaa säänteleviä lakeja. Kuntien hallintotoiminnassa tehdään poliittisia päätöksiä ja oikeudelliseen harkintaan perustuvia hallintopäätöksiä. Pro gradu-tutkielmassani tarkastelen toimielinten hallinnollisen ohjausvallan ja viranhaltijan aseman oikeudellisia lähtökohtia, ja niitä oikeudellisia ohjaus- ja valvontakeinoja, joita toimielimet voivat alaiseensa viranhaltijaan kohdistaa. Ohjauksella tarkoitan niitä oikeudellisia keinoja, joilla toimielimet voivat vaikuttaa päätöksentekoon ennakoita ennen lopullisen päätöksen tekemistä. Valvonnalla tarkoitan kunnan toimielimillä päätöksenteon jälkeen käytettävissä olevia oikeudellisia vaikuttamiskeinoja.

Tutkielmani on oikeusdogmaattinen. Tarkoitukseni on tulkita ja systematisoida kunnallisten toimielinten hallinnollista ohjausvaltaa ja kunnallista päätöksentekoa koskevia oikeusnormeja. Keskeisimmät lait ovat kuntalaki ja laki kunnallisesta viranhaltijasta. Kuntalakiin on sen säätämisen jälkeen tehty muutoksia, joissa on erityisesti kiinnitetty huomiota kuntien taloudenhoitoon ja tulosjohtamiseen. Valtuusto asettaa kunnan taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet ja päättää kunnan talousarviosta. Tulosjohtamisesta on tullut oikeudellisen ohjaamisen ohella tärkeä viranhaltijaan kohdistuvan ohjauksen ja valvonnan muoto.

Viranhaltijan virantoimitusvelvollisuuteen kuuluu, että hän hoitaa toimivaltaansa kuuluvat tehtävät lain edellyttämällä tavalla. Virkavastuu on henkilökohtainen, eikä viranhaltija voi siirtää päätöksentekoa toiselle viranhaltijalle tai toimielimelle ilman laissa olevaa tai lain nojalla annettua delegointisäännöstä. Kunnanhallinnossa päätösvaltaa voidaan siirtää johtosäännöillä. Ainoa pakollinen johtosääntö on hallintosääntö. Viranhaltijan ratkaisukäytännön on perustuttava lakiin, joten kunnan sisäisen ohjauksen ja valvonnan tulee myös tapahtua lain sallimissa puitteissa. Vastuu ratkaisuihin on aina viranhaltijalla. Vastuu voi siirtyä vain, jos asiassa annetaan kokonaan uusi päätös otto-oikeuden käyttämisen tai oikaisuvaatimusmenettelyn johdosta. Kunnanhallinnossa toimielimet ja

esimiehet voivat ohjata alaisiaan viranhaltijoita sitovasti antamalla työnjohdollisia määräyksiä. Työnjohdolliset määräykset voivat koskea esimerkiksi työn tekemisen tapaa tai aikaa ja asioiden kiireellisyysjärjestystä, eikä niillä puututa viranhaltijan toimivaltaan kuuluvien päätösten sisältöön.

Avainsanat: kunnanhallinto, kunnan hallintomenettely, viranhaltija, ohjaus, valvonta

Sisällysluettelo

TIIVISTELMÄ.....	II
LÄHTEET	III
OIKEUSTAPAUKSET	VI
LYHENTEET	VII
1. JOHDANTO	1
1.1. TUTKIMUSAIHEEN TAUSTAA	1
1.2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ	4
1.3. TEOREETTISET PERUSTEET JA TUTKIMUSMETODIT	7
1.4. OIKEUDELLINEN PROBLEMATISOINTI	8
1.5. MÄÄRITELMÄT.....	12
2. KUNNANHALLINTO	14
2.1. VALTUUSTO	14
2.2. KUNNANHALLITUS	16
2.3. LAUTAKUNNAT	16
2.4. MUUT TOIMIELIMET	17
3. SISÄISET OHJAUS- JA VALVONTASUHTEET KUNNANHALLINNOSSA	18
3.1. JOHTOSÄÄNNÖT	18
3.2. HALLINTOSÄÄNTÖ	21
3.3. VIRKAKÄSKY	25
3.4. TULOSJOHTAMINEN.....	27
3.5. OTTO-OIKEUS VALVONTAKEINONA	33
3.6. LAILLISUUSVALVONTA	35
3.7. HALLINNON JA TALOUDEN VALVONTA.....	36
4. KUNNAN HALLINTOMENETTELY	40
4.1. ASIAN KÄSITTELY TOIMIELIMISSÄ.....	40
4.2. LAINALAISUUDEN VAATIMUS PÄÄTÖKSENTEOSSA	41
4.3. OIKEUSLÄHTEET	43
4.4. HALLINNON MUUT OIKEUSLÄHTEET JA NIIDEN SITOVUUS	46
4.5. PÄÄTÖKSENTEKIJÄN HARKINTAVALTA	54
4.6. VIRANHALTIJAN VIRKAVASTUU	58
4.7. ESITTELIJÄN VASTUU	60
4.8. LUOTTAMUSHENKILÖN VIRKAVASTUU JA POLIITTINEN VASTUU	61
5. OIKAISUVAATIMUSMENETTELY VALVONNAN JA OHJAUKSEN VÄLINEENÄ..	63
5.1. OIKAISUVAATIMUS KUNTALAISISSA	63

II

5.2.	OIKAISUVAATIMUKSEN EDELLYTYKSET.....	65
5.3.	OIKAISUVAATIMUS ERITYISLAINSAADÄNNÖSSÄ	67
5.4.	OIKAISUVAATIMUS HALLINTOMENETTELYNÄ	69
5.5.	OIKAISUVAATIMUSMENETTELY TOIMIVALLAN SIIRTÄJÄNÄ	70
6.	LOPUKSI	73

LÄHTEET

Aarnio, Aulis: Tulkinnan taito – ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. WSOY. Helsinki. 2006.

Aarnio, Aulis: Lain ja kohtuuden tähden. WSOY. Juva. 1986.

Aarnio, Aulis: Oikeudellisen ajattelun perusteista. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 93. Vammalan kirjapaino Oy. Vammala. 1971.

Bruun, Niklas & Mäenpää, Olli & Tuori, Kaarlo: Virkamiesten oikeusasema. Kustannusosakeyhtiö Otava. Keuruu. 1995.

Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18/1994 hallituksen esityksestä kuntalaiksi.

Hallituksen esitys 8/2006 Eduskunnalle laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Hallituksen esitys 157/1999 Eduskunnalle laiksi kuntalain 65 ja 86 §:n muuttamisesta

Hallituksen esitys 1/1998 vp eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Hallituksen esitys 192/1994 kuntalaiksi.

Hannus, Arno & Hallberg, Pekka: Kuntalaki. Werner Söderström Lakitieto Oy. Porvoo. 2000.

Harjula, Heikki: Kunnan kokousmuisti. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. 2004.

Harjula, Heikki (toim.): Muutoksenhaku kunnan viranomaisen päätöksestä. Suomen kuntaliitto. Kuntatalon paino. Helsinki. 2003.

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Talentum. Helsinki. 2007.

Harjula, Heikki & Prättälä, Kari: Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Talentum. Helsinki. 2004.

Heinonen, Jari: Kuntauudistus viemässä kunnat markkinatalouteen. Kuntalehti 8/2006, s. 47

Heuru, Kauko: Uusi kuntalaki. Painatuskeskus Oy. Helsinki. 1995.

Heuru, Kauko: Kuntalaki käytännössä. Helsinki. 2001.

Heuru, Kauko: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Talentum. Helsinki. 2002.

Heuru, Kauko: Hyvä hallinto. Edita Prima Oy. Helsinki. 2003.

Hirvonen, Kalervo & Mäkinen, Eija: Kunnallinen viranhaltija. Oikeudellisen aseman sääntely. Edita Prima Oy. Helsinki. 2006.

<http://www3.jkl.fi/hakemisto/sivu.php/asia/4/3>

<http://www3.jkl.fi/hakemisto/sivu.php/asia/4/1>

<http://www3.jkl.fi/hakemisto/sivu.php/asia/2672/1>

Husa, Jaakko: Julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Acta Universitatis Lapponiensis N:o 4. Finnpublishers Oy. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä. 1995.

Husa, Jaakko & Mutanen, Anu & Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. Kauppakaari Oyj. Talentum Media Oy. Gummerus Kirjapaino Oy. Saarijärvi. 2001.

Koskinen, Seppo & Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet. Talentum. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä. 2005.

Kunnallisen viranhaltijan oikeusasematoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 2002:6. Sisäasiainministeriö. Edita Oyj.

Kuusikko, Kirsi: Tuleeko itseoikaisun näyttää puolueettomalta? – Näkökohtia toisen asteen jääviydestä ja oikaisuvaatimusmenettelystä. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2000, s. 83 – 90

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta: erityisesti julkisoikeuden alalla. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Valtion painatuskeskus. Helsinki. 1990.

Laakso, Seppo & Suviranta, Outi & Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto. Oikeustieteiden laitos. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä. 2006.

Merikoski, V: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. II nide. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 106. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta. Vammalan kirjapaino Oy. Vammala. 1961.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. WSOY Lakitieto. Porvoo. 2003.

Mäenpää, Olli: Hyvän hallinnon perusteet. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Hakapaino Oy. Helsinki. 2002.

Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Kauppakaari. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki. 2001.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. WSOY Lakitieto. Porvoo. 2000.

Mäkitalo, Raili & Ruotinen, Jukka: Palvelutuotannon tehokkuus on monen asian summa. Keskustelualoite julkisen talouden kestävydestä. Kuntalehti 18/2006 s. 45.

Möttönen, Sakari: Virastosta tuli palvelukeskus. Kunnallisen organisaation muutoskertomus. PS-kustannus. Juva. 2001.

Möttönen, Sakari: Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. 1997.

Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1998 vp.

Ruostetsaari, Ilkka & Holttinen Jari: Luottamushenkilö ja valta. Edustuksellisen demokratian mahdollisuudet. Kunnallisan alan kehittämissäätö. Vammala. 2001.

Ryynänen, Aimo: Vahvistuuko kunnallinen demokratia valtion hallinnollisin keinoin? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2004, s. 5 - 6.

Ryynänen, Aimo: Muuttuva kunnallisoikeus. Kunnallisoikeuden käsikirja. Tampere. 1999.

Suviranta, Outi: Hallintovalitus, hallintotoiminnan tuomioistuin kontrolli ja tuomioistuimen ratkaisuvallta. Defensor Legis N:o 2/2005, s. 231 – 247.

Suviranta, Outi: Virkamiehen ratkaisutoiminta ja Euroopan yhteisön oikeus. Tutkimus Euroopan Unionin jäsenyyden vaikutuksesta virkamiehen ratkaisutoiminnan oikeudellisen ohjauksen rakenteeseen. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 207. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala. 1996.

Tuori, Kaarlo: Julkisoikeuden perusteet. Helsinki. 2000.

Tuori, Kaarlo: Sosiaalioikeus. Werner Söderström Lakitieto Oy. Porvoo. 2000.

Tuori, Kaarlo: Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki. 2003.

OIKEUSTAPAUKSET

KHO 17.8.2006/1954

KHO 2007:51

KHO:2003:99

KHO 5.5.2003/1105

KHO 09.04.2003/866

KHO 01.12.1999/3904

KHO 14.4.1970/1839

KHO 19.12.1969/6804

Turun HAO 08.11.2002 02/0612/1

LYHENTEET

EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
HAO	hallinto-oikeus
HaVM	Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KuntaL	Kuntalaki
NPM	New Public Management
SopS	Sopimussarja
vp	Valtiopäivät

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimusaiheen taustaa

Pro gradu-tutkielmassani käsittelen kunnan toimielimen hallinnollista valvontavaltaa suhteessa sen alaisena toimivaan viranhaltijaan. Aihe on ajankohtainen, sillä kunnanhallinto on 1990-luvulta alkaen muuttunut voimakkaasti. Osa muutoksista on johtunut lainsäädännöstä. Nykyinen kuntalaki (365/1995) on tullut voimaan 1.1.1996. Suomi on myös ollut Euroopan Unionin jäsen vuoden 1995 alusta lähtien, joten Euroopan yhteisöjen oikeusjärjestyksestä on tullut Suomessa sovellettavaa oikeutta. Osa muutoksista johtuu kuntien taloudenhoidon tehostamispaineista. Tulosjohtaminen on tuonut normiohjauksen ja poliittisen ohjauksen rinnalle kuntien hallintoon sopimuksiin perustuvan ohjauksen. Tehokkuusajattelu saattaa johtaa tilanteisiin, joissa kunnan toimielimet käyttävät ohjausvaltaansa suhteessa alaisiinsa viranhaltijoihin tavalla, johon ei lainsäädännöstä löydy oikeutusta.

Maailmanlaajuinen hallinnon modernisointikeskustelu on käynnistynyt 1990-luvulla. Erityisesti kunnallishallinnon alueella New Public Management – konsepti (NPM), jota myös managerismiksi kutsutaan, on aikaansaanut merkittäviä muutoksia. Anglosaksisten maiden ohella Pohjoismaat ovat olleet hyvin vastaanottavia tälle ajattelulle. NPM:n lähtökohtana on aiemmasta poikkeava suhtautuminen julkishallinnon tehtäviin ja tarkoitukseen sekä näkemys aiempaa rajallisemmasta julkisesta toiminnasta. Julkisen hallinnon toimintaorganisaation tulee rakentua liiketaloudellisen konsernin tavoin. Tehtävien yksityistäminen sekä hallinnon ohjaaminen resursseja ja suorituksia koskevin sopimuksin on otettu hallinnon instrumenteiksi. Tavoitteena ovat kustannussäästöt ja tehokkuus.¹ Managerismi saattaa heikentää kunnissa demokratiaa, jos poliittisen ohjauksen sijaan tulee markkinaehtoinen ohjaus. Siten kunnista tulisi yksityisiä yrityksiä muistuttavia

toimijoita. Tällainen kehitys ulottaisi seurauksensa kuntien henkilöstöön ja heikentäisi myös kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia.²

Kuntalain 1 §:n mukaan asukkaiden valitsema valtuusto käyttää kunnan päätösvaltaa. Kuntalaiset vaikuttavat valtuuston kokoonpanoon äänestämällä kunnallisvaaleissa. Kunnan muiden toimielimien jäsenistöä eivät kuntalaiset voi valita. Kunnallisessa demokratiassa on kuitenkin vaalioikeuden lisäksi kysymys kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksista vaalien välillä. Kunnalliset asiat ovat asukkaiden yhteisiä ja ratkaisuja tulisi lähestyä heidän lähtökohdistaan käsin.³

Tulosjohtamisen vaikutuksia kunnalliseen vallankäyttöön väitöskirjassaan tutkinut Möttönen katsoo, että tulosjohtamisen ilmitavoitteissa korostuu poliittisten päättäjien rooli kunnan toiminnan suunnannäyttäjinä, linjauksien tekijöinä, strategioiden luoja ja tavoitteiden asettajina. Luottamushenkilöiden tulisi luoda kuntaan yhteinen tahtotila, jota virkakoneisto noudattaisi eikä luottamushenkilöiden tarvitsisi puuttua yksittäistä asiaa koskevaan päätöksentekoon. Luottamushenkilöiden tehtävänä ei siten olisi viranhaltijoiden toiminnan aktiivinen kontrollointi, vaan he luottaisivat viranhaltijoihin ja puuttuisivat asioihin vain tarpeen vaatiessa. Viranhaltijoilla on myös erityisasiantuntemusta, jota luottamushenkilöiden tulisi paremmin hyödyntää. Kaikki kuntalaisten tarpeet eivät tule luottamushenkilöiden tietoon heidän oman työnsä kautta, vaan viranhaltijoilla on usein huomattavasti läheisempi kontakti kuntalaisten arkeen. Tällainen asiantuntemus voi toimia kuntalaisten eduksi ilman, että se alistetaan poliittisen arvioinnin alle.⁴

Tulosjohtaminen ja managerismi ovat tuoneet kunnallishallintoon demokratiaongelmia. Kunnan ylintä demokraattista päätösvaltaa käyttävä valtuusto on menettänyt valtaansa eikä se käytännössä kykene kantamaan kokonaisvastuuta

¹ Ryynänen 1999 s. 43, 250, 252 - 254

² Heinonen 2006 s. 47

³ Ryynänen 2004 s. 5 - 6

⁴ Möttönen 1997 s. 135, 321, 385

kunnan asioiden hoidosta. Kuntien valtarakenteiden ydin koostuu kunnanjohtajasta, joka tosin ei aina ole kunnan vaikutusvaltaisin toimija, sekä kunnanhallituksesta. Paljon vaikutusvaltaa on kunnanhallituksen puheenjohtajalla, valtuuston puheenjohtajalla ja hallintokuntien osastopäälliköillä. Näillä johtavilla viranhaltijoilla on itsenäistä päätösvaltaa rahamääräisestikin suurissa ja kuntalaisten elämään vaikuttavissa asioissa.⁵

Valtuuston yleistoimivaltaa rajoittaa myös se, että erityislainsäädännössä yksinomainen toimivalta annetaan tietyille lautakunnalle tai viranhaltijalle. Kunnanhallituksella on valmistelupakko (KuntaL 23 §), joten valtuusto ei voi omatoimisesti päättää käsittelyyn otettavista asioista. Päätös myös saa tosiasiallisen, yksityiskohtaisen sisältönsä pääsääntöisesti jo ennen asian käsittelyä valtuustossa.⁶ Puhuttaessa kunnan toimielimen ohjausvallasta, tarkastelun kohteena ovat tästä syystä erityisesti valtuustoa alemmat kunnan toimielimet.

Kuntien itsehallinnollisesta asemasta säädetään perustuslain (731/1999) 121 §:ssä. Kuntalain 1 §:n mukaan asukkaiden valitsema valtuusto käyttää kunnan päätösvaltaa. Demokraattisessa järjestelmässä kuntalaisten tahdon tulisi ilmetä valtuuston tekemissä päätöksissä. Tästä syystä voidaan viranhaltijoiden keskeistä roolia asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa pitää ongelmana. Kunnallisessa päätöksenteossa on yhtäältä kyse poliittisesta vastuusta ja toisaalta virkavastuusta, ja eikä tasapainoilu näiden välillä välttämättä suju vaikeuksitta.

Merkittävä kunnanhallintoon tulevaisuudessa vaikuttava muutos on kunta- ja palvelurakenneuudistus. Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 2007/169 on hyväksytty 9.2.2007. Laista annetun Hallituksen esityksen 155/2006 vp ensimmäisellä sivulla todetaan, että kyseessä on puitelaki ja tarpeelliset muutokset muuhun lainsäädäntöön sekä hallinnolliset muutokset tehdään vuoden 2009 loppuun

⁵ Ruostetsaari & Holttinen 2001 s. 92

⁶ Ryytänen 1999 s. 249, 261

mennessä. Uudistuksen taustalla on pyrkimys varmistaa kuntatalouden kestävyys pitkällä aikavälillä. Rakenteellisia uudistuksia ja toimintojen tehostamista pidetään välttämättöminä tämän tavoitteen saavuttamiseksi.⁷

Julkisiin hyvinvointipalveluihin kohdistuvat suuret kustannuspaineet, sillä niiden tuottavuus on viime vuosina heikentynyt. Kuntaliitokset ja seutukunnallinen yhteistyö eivät ole tuoneet säästöjä, ja tutkimuksin onkin osoitettu, ettei kuntakoon kasvattaminen automaattisesti lisää palvelutuotannon tehokkuutta. Uudistus asettaa haasteita kuntien hallinnolle, voimakkaimmin vaikutus näkynee henkilöstöhallinnossa, sillä henkilöstörakenteen muutoksella voidaan pyrkiä parantamaan palvelujen laatua, kustannustehokkuutta ja henkilöstön palkkatasoa.⁸ Kuntien henkilöstömäärä tulee luultavasti uudistuksen myötä pienenemään, mikä lisänee viranhaltijoiden työtehtäviä, jolloin on entistä tärkeämpää, että kuntien hallinnossa voidaan turvata lainmukainen ja hyvän hallinnon periaatteiden mukainen päätöksentekomenettely.

1.2. Tutkimustehtävä

Kunnallinen päätöksentekojärjestelmä on moniulotteinen. Julkisessa keskustelussa ovat toimielimistä esillä pääasiassa valtuusto, kunnanhallitus ja lautakunnat. Kuitenkin kunnan hallinnossa on myös valiokunnilla, työryhmillä, toimikunnilla, jaostoilla ja johtoryhmillä oma roolinsa. Toimielinten ohjausvallan tarkastelu edellyttää kunnan toimielinten, niiden toimivallan ja päätöksentekomenettelyn esittelyä. Toimielimen ohjausvallalla tarkoitan hallinnollista ohjausvaltaa, johon kuuluu sitovien ja ei-sitovien ohjeiden ja virkakäskyjen antaminen sekä mahdollisuus viranhaltijaan kohdistuvien sanktioiden määräämiseen. Toisaalta huomion kohteena on kunnallisen viranhaltijan asema ja viranhaltijoita koskeva sääntely. Koska

⁷ HE 155/2006 s. 1

⁸ Mäkitalo & Ruotinen 2006 s. 45

kysymys on päätöksenteosta ja päätösharkinnasta, on oikeuslähdeopillinen tarkastelu keskeisellä sijalla tutkielmassani.

Kunnanhallinto muodostuu toimielimistä ja kunnan hallinnossa työskentelevästä henkilöstöstä, joiden toimivalta ja tehtävät määritellään oikeusnormeissa. Kunnalliset toimielimet ja viranhaltijat ovat toisiinsa nähden hierarkkisessa suhteessa. Organisatoriset suhteet, toimivalta ja tehtävät määrittävät kunnanhallinnon oikeudellisen rakenteen. Hallinnon sisäisestä työnjaosta ja viranomaisten välisistä oikeudellisista suhteista voidaan käyttää käsitettä toimivallan organisatorinen ulottuvuus.⁹ Pro gradu-tutkielmassani käsittelen kunnallisten toimielinten kompetenssia sisäisen ohjauksen ja valvonnan toteuttajina. Tarkastelen myös sitä, millaisia hallinnon sisäisiä ohjaus- ja valvontamenetelmiä kunnanhallinnossa voidaan käyttää ja mikä on niiden oikeudellinen asema ja sitovuus viranhaltijan näkökulmasta.

Kuntien itsehallinto on kansallisesti turvattu perustuslaissa. Paikallinen itsehallinto tunnustetaan myös euroopanlaajuisesti Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (SopS 66/1991). Tärkein kuntien toimintaa säätelevä yleislaki on kuntalaki. Koska kuntia on paljon ja ne ovat keskenään erilaisia, laissa voidaan antaa vain puitteet kuntien toiminnalle. Kuntalain ohella päätöksentekoa kunnallisissa toimielimissä ja viranomaisissa säätelee hallintolaki (434/2003). Viranhaltijoiden asemaa sääntelee kuntalain ohella laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003). Perustuslain mukaan (PL 80.1 § ja 18.3 §) kaikista viranhaltijoiden asemaan välittömästi vaikuttavista seikoista tulee säätää lailla. Kunnallisilla säännöillä on sen vuoksi vain toissijainen merkitys. Kunnallinen virkaehtosopimusjärjestelmä säätelee kuntien henkilöstön palvelussuhteen ehtoja.¹⁰ Pro gradu- tutkielmani ei koske kuntien henkilöstön edunvalvontaa, minkä vuoksi en tule tarkastelemaan työssäni kunnallista virkaehtosopimusjärjestelmää.

⁹ Mäenpää 2000, 128

¹⁰ Koskinen & Kulla 2005 s. 19

Suomalaisessa hallinto-oikeustieteessä on ollut viime vuosikymmeninä kansallinen korostus, mutta kansainvälisten sopimusten lisääntyessä on kansallisesta lähtökohdasta jouduttu luopumaan. Sekä hallinto-oikeuteen että kunnallisoikeuteen on vaikuttanut Suomen liittyminen Euroopan neuvoston jäseneksi vuonna 1989 ja Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1995. Euroopan Unionin lainsäädännöstä on tullut kiinteä osa maamme oikeusjärjestystä. Nykyisten perussopimusten mukaan EU:n toimivalta ei ulotu kunnallishallintoon, mutta välillisesti unionin lainsäädäntö vaikuttaa kuntiin. Lojaliteettiperiaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden on pantava EU-säännökset täytäntöön ja velvoite koskee myös kuntia itsehallinnollisesta asemasta huolimatta.¹¹ Eurooppalaisen hallinto-oikeuden vaikutus suomalaiseen kunnallisoikeuteen ja hallintomenettelyyn on hyvin laaja teema. Yhteisöoikeuden välitön vaikutus kunnanhallintoon liittyy julkisia hankintoja ja kilpailutusta koskevaan päätöksentekoon. Nämä kysymykset ovat erittäin moniulotteisia ja laaja-alaisia, minkä vuoksi en voi niitä tässä tutkielmassani käsitellä.

Pro gradu-tutkielmassani tulen tarkastelemaan vain viranhaltijoiden virkatehtävien suorittamiseen liittyviä velvollisuuksia. Kuntalain 44 §:n mukaan henkilöstö voi olla joko virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntaan. Julkista valtaa voidaan käyttää ainoastaan virkasuhteessa, joten tällaista tehtävää varten on perustettava virka. Perustellusta syystä henkilö voidaan kuitenkin ottaa tällaiseen tehtävään virkasuhteeseen myös ilman, että tehtävää varten on perustettu virkaa. Virkasuhteesta ja työsopimussuhteesta on voimassa, mitä niistä erikseen säädetään.

Tutkimustehtäväni voin tiivistetysti esittää kolmen kysymyksen avulla:

- 1) Miten kunnan toimielimen ohjausvalta ja valvontavalta määritellään oikeuskirjallisuudessa?
- 2) Millaisten oikeusohjeiden ja hallinnollisten ohjeiden noudattamista virkavelvollisuuden täyttäminen edellyttää?
- 3) Millainen on viranhaltijan asema lainsoveltajana hänen ratkaistessaan yksittäistä oikeuskysymystä?

¹¹ Harjula & Prättälä 2004 s. 68 - 71

1.3. Teoreettiset perusteet ja tutkimusmenetelmät

Tutkimukseni on oikeusdogmaattinen. Tarkoitukseni on tulkita ja systematisoida kunnallisten toimielinten hallinnollista ohjausvaltaa ja kunnallista päätöksentekoa koskevia oikeusnormeja. Oikeussäännöksen tulkinta tarkoittaa moniselitteisen ja epätäsmällisen säännöstekstin merkityksen täsmentämistä. Systematisoinnilla tarkoitetaan oikeusnormien järjestämistä uudelleen tietyn käsitejärjestelmän avulla niin, että yleiskatsauksellisuus lisääntyy.¹² Tarkoitus on luoda käsitteellinen kehys, jonka avulla oikeusjärjestys tai sen osa voidaan ymmärtää. Systematisointiin kuuluu myös oikeusjärjestyksen sisällön selvittäminen.¹³

Keräämällä irralliset oikeusnormit oikeudellisten käsitteiden ja juridisten luokitusten avulla yhtenäiseksi järjestelmäksi, voidaan hajanaista säännöskokonaisuutta paremmin ja tarkemmin kuvata. Normia tulkittaessa pyritään argumentoinnin ja hermeneuttisen tulkinnan pohjalta löytämään perusteltu kannanotto. Tekstianalyysissä havainnoidaan tekstin sisältämää oikeudellista informaatiota.¹⁴ Tekstianalyysiä tehtäessä joudutaan käytännössä etsimään sanan kaikki mahdolliset merkitykset, joista puoltavilla ja vasta-argumenteilla valitaan sopivin tulkinta. Perustelut voivat muodostua oikeusjärjestyksen systematiikan, muun oikeuslähdeaineiston tai esimerkiksi reaalisten argumenttien pohjalta.¹⁵

Julkisoikeudellisen sääntelyn avulla pyritään saavuttamaan yhteiskunnassa toivottavina pidettäviä käytäntöjä ja käyttäytymismuotoja, joten tulkittavan normin tarkoituksen löytäminen on julkisoikeudellisen oikeusdogmatiikan keskeinen tavoite¹⁶. Oikeusdogmaattisen tutkimuksen ohella säännöksen tarkoituksen selvittäminen on keskeistä myös lain soveltajalle hänen ratkaistessaan yksittäistä

¹² Aarnio 1986 s.110

¹³ Aarnio 1971 s. 50, 54

¹⁴ Husa 1995 s. 200, 232

¹⁵ Husa & Mutanen & Pohjolainen 2001 s. 16

¹⁶ Husa 1995 s. 236

oikeuskysymystä. Kuntalakiin tehdyt muutokset korostavat tätä näkökulmaa. Kuntalakiin on sen säätämisen jälkeen tehty erityisesti kuntien taloudenhoitoa ja tulosjohtamista koskevia täsmennyksiä, joilla on haluttu tehostaa lain tarkoituksen toteutumista kuntien hallinnossa.

Työssäni tulen tarkastelemaan kunnan toimielimen hallinnollisen ohjauksen ja viranhaltijan aseman oikeudellisia lähtökohtia. Säädöksiä on useita, joten derogaatiosäännöillä on keskeinen sija arvioitaessa säädösten ohjauksivaikutusta. Derogaatiosäännöt määrittelevät lainsoveltamistilanteessa säädösten painoarvoa toisiinsa nähden. Normihierarkiassa ylemmänasteinen säännös syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan alemmanasteisen säännöksen (*lex superior derogat legi inferiori*). Säädos, joka on annettu myöhemmin syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan samantasoisien aikaisemman säännöksen (*lex posterior derogat legi priori*). Jos erityislaki ja yleislaki sääntelevät samaa asiaa, erityislaki syrjäyttää yleislain (*lex specialis derogat legi generali*). Myöhemmin säädetty yleislaki ei syrjäytä aikaisemmin säädettyä erityislakia (*lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*).¹⁷

1.4. Oikeudellinen problematisointi

Viranhaltija soveltaa virkatehtävässään lakia, joten hän voi joutua tulkitsemaan, punnitsemaan ja systematisoimaan käytössä olevan oikeusohjeen sisältöä. Jos säännös on yksiselitteinen, normi itsessään sisältää harkintamarginaalin tai normiristiriita on ratkaistavissa derogaatiosäännöillä, ei ratkaisun löytäminen esillä olevaan oikeuskysymykseen yleensä tuota erityisiä ongelmia. Vaikeuksia lain soveltajalle aiheuttaa säännösten monitulkintaisuus ja se, että sääntely on puutteellista.¹⁸

¹⁷ Laakso 1990 s. 135 - 139

¹⁸ Laakso 1990 s. 131 - 134

Uusien lakien osalta ongelma korostuu, koska ratkaisukäytäntö puuttuu tai on vähäistä. Lainvalmisteluasiakirjat eivät välttämättä anna riittävästi ohjeita lain soveltamisesta konkreettisiin tilanteisiin. Lain säätämisestä ensimmäiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun kuluu aikaa useita vuosia. Se on sekä päätöksentekijän että päätöksen kohteen kannalta pitkä aika odottaa tietoa säännöksen oikeasta soveltamisesta. Lain soveltamiseen liittyvät ongelmat voivat lisätä kunnallisten toimielinten tarvetta ohjata alaistensa viranhaltijoiden päätöksentekoa. Pahimmillaan tämä voi johtaa jopa lainvastaiseen menettelyyn. Oikeusdogmaattinen kysymys on, noudattaako hän päätöksessään sitä laintulkintaa, jonka itse näkee oikeaksi, vai ratkaiseeko asian ulkopuolelta annetun määräyksen mukaisesti. Jos päätösvalta on delegoitua päätösvaltaa, viranhaltija joutuu punnitsemaan oman päätösharkintansa perusteita toisaalta delegoinnin ja toisaalta itsenäisen ratkaisuvallan pohjalta. Samalla tulee pohdittavaksi, mitä toimielimen valvontavalta tarkoittaa viranhaltijan kannalta.

Kunnallisten viranhaltijoiden on usein myös virkatoiminnassaan tehtävä päätöksiä, jotka vaativat erityistä asiantuntemusta. Tällaisissa tilanteissa ei oikeusnormi yleensä anna selkeää oikeusohjetta, vaan normia sovelletaan ottaen huomioon kulloisenkin tilanteen erityispiirteet. Lain tulkinnan ja punninnan kannalta nämä tilanteet voivat olla päätöksentekijälle hyvin vaativia. Oikeusdogmaattinen ongelma voidaan esittää seuraavilla kysymyksillä: Millaista ohjausta ja tukea viranhaltija voi tällöin hierarkiassa yläpuolellaan olevalta toimielimeltä saada? Ja toisaalta: Millaiset ohjauspyrkimykset hänen tulee sivuuttaa?

Perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin. Tämä tarkoittaa sitä, että valtion, kuntien ja välillisen julkishallinnon orgaanien toimivallan perustan on löydettävä eduskunnan säätämästä oikeusnormista. Lisäksi lakia on tarkoin noudatettava kaikessa julkisessa toiminnassa. Lailla tarkoitetaan tässä yhteydessä oikeusjärjestystä kokonaisuudessaan.¹⁹ Kunnallisen päätöksenteon

¹⁹ Tuori 2000 s.72

kannalta on myös pohdittava sitä, tuntevatko luottamushenkilöt ja viranhaltijat lain tehtävänsä kannalta riittävällä tavalla.

Euroopan Unionin oikeus vaikuttaa kunnalliseen hallintotoimintaan lähinnä siltä osin, kuin on kyse eurooppalaisen hallinto-oikeuden materiaalista soveltamisalaa koskevasta asiasta. Puhtaasti kansallinen hallintotoiminta jää näin ollen materiaalsen soveltamisalan ulkopuolelle. Raja näiden kahden hallinto-oikeudenalan välillä ei kuitenkaan aina ole selvä. Puhtaasti kansallisella hallinto-oikeudella tarkoitetaan sääntelyä, johon ei epäsuorastikaan liity EU-oikeudellisia tai jäsenvaltioiden välisiä elementtejä. Tällaisen kansallisen hallinto-oikeudenalan osuus supistuu jatkuvasti.²⁰

Kunnan toimiala on yleinen, mutta kuntien tehtäväkenttää sääntelevät monella alalla erityislait, jotka ovat puhtaasti kansallista sääntelyä. Näin on esimerkiksi kuntalaisten perusturvaa koskevissa asioissa. Euroopan Unionin oikeudella on merkitystä vain siinä tapauksessa, että palvelutoiminta järjestetään muulla tavoin kuin kunnan omana toimintana. Tällöin tulee julkisia hankintoja ja kilpailutusta koskevat yhteisöoikeudelliset säännökset ottaa huomioon. Oikeusdogmaattisen tarkastelun kohteeksi tuleekin näin ollen kysymys siitä, milloin kunnallisessa päätöksenteossa voidaan nojautua puhtaasti kansalliseen lakiin ja missä tilanteessa yhteisöoikeus vaikuttaa päätöksentekoon. Tätä kysymystä voin tutkielmassani käsitellä sen laajuuden vuoksi vain yleisluontoisesti.

Tarkasteltaessa kunnallista päätöksentekoa, joudutaan pohtimaan myös päätöksentekijöiden vastuuta. Kunnalliset luottamushenkilöt ja viranhaltijat toimivat virkavastuulla. Virkavastuu realisoituu seuraamustensa kautta, joita voivat olla kurinpidolliset seuraamukset, vahingonkorvausvastuu ja rikosoikeudellinen virkavastuu. Tosiasiallinen vastuu virkatoimessa voi toteutua myös esimerkiksi

²⁰ Mäenpää 2001 s. 88

läänihallitukselle tai eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun myötä, sillä kantelu voi johtaa huomautuksen antamiseen.²¹

Viranhaltijoiden velvollisuuksista ja vastuusta on säännelty kattavasti. Sitä vastoin viranhaltijoiden oikeussuojan osalta ei edellä mainituissa säädöksissä ole yksityiskohtaista sääntelyä, vaikka viranhaltijat joutuvat toimimaan ja tekemään päätöksiä virkavastuulla usein tulkinnanvaraisten oikeusnormien pohjalta. Voidaan sanoa, että viranhaltijalla on samat perusoikeudet kuin kansalaisilla yleensäkin. Myös palvelussuhteen ehdot on määritelty laissa ja kunnallisessa virkaehtosopimuksessa. Kuitenkin näiden ulkopuolelle jää virkatoiminnassa tosiasiallisesti ilmenevä oikeussuojan tarve sekä tarve jakaa päätöksentekoon kuuluvaa vastuuta. Perinteinen käsitys siitä, että viranomaistoiminta on kansalaista alistavaa ja kontrolloivaa, on näkemykseni mukaan tämän sääntelyn puuttumisen taustalla. Oikeussuojan perusolemus on, että suojataan heikommassa asemassa olevaa. Kunnallista hallintotoimintaa koskevan sääntelyn selkiytyminen ja esimerkiksi hyvän hallinnon periaatteiden legalisoiminen hallintolaissa edistävät kuntalaisten subjektiutta omassa asiassaan. Mitä tasa-arvoisemmaksi viranhaltijan ja asianosaisen välinen suhde muuttuu, sitä suuremmaksi tulee myös viranhaltijan tarve saada oikeussuojaa tosiasiallisessa virkatoiminnassaan. Tähän problematiikkaan mielestäni kiteytyy koko kunnallisen hallintovalvonnan ydin, sillä valvonnan merkitys vähenee, mitä luotettavammaksi hallintotoiminta koetaan.

Kandidaatintutkielmani aihe oli oikaisuvaatimusmenettely kunnan hallinnossa. Tutkielmassani esitin näkemyksen, että tosiasiallisesti oikaisuvaatimusmenettely palvelee myös viranhaltijaa siitakin huolimatta, että viranhaltijalla ei ole oikeutta panna oikaisuvaatimusmenettelyä vireille. Kysymys ei ole vain lakiin perustuvan oikeuden puuttumisesta, vaan siitä vuorovaikutussuhteesta, joka viranhaltijalla on asianosaisen kanssa. Keskustelu, neuvonta ja ohjaus voivat tuottaa tulosta molempien osapuolten eduksi. Lainmukainen päätös on kummankin osapuolen etu aineellisoikeudellisesta lopputuloksesta riippumatta.

²¹ Koskinen & Kulla 2005 s. 211 - 227

Neuvonta on kuulunut viranhaltijoiden velvollisuuksiin jo kumotun hallintomenettelylain (598/1982) aikaan. Uusi hallintolaki on edelleen vahvistanut tätä velvoitetta ja tuonut lisäksi hallintoon palveluperiaatteen. Pro gradu-tutkielmassani tulen pohtimaan laajemmin oikaisuvaatimusmenettelyn merkitystä viranhaltijoiden aseman ja kunnan hallintotoiminnan valvonnan näkökulmasta. Oikaisuvaatimusmenettelyä käsitellään lähinnä lakien kommentaareissa sekä muutoksenhakujärjestelmää koskevassa kirjallisuudessa yhtenä keinona hakea muutosta päätökseen. Tällöin näkökulma painottuu oikeussuojakysymyksiin ja viranomaisnäkökulma sivuutetaan. Kuitenkin oikaisuvaatimus voidaan nähdä viranomaisen näkökulmasta hallintolain mukaisena itseoikaisukeinona sekä sisäisen valvonnan välineenä.

1.5. Määritelmät

Viranomaisten hallintotoiminnasta puhuttaessa voidaan käyttää muun muassa käsitteitä julkinen tehtävä, julkinen palvelu, julkinen hallintotehtävä ja julkinen vallankäyttö. Kunnallislain (953/1976) mukaan kunnan virat perustettiin kunnan hallintotehtäviä varten. Hallintotehtävillä tarkoitettiin tehtäviä, joiden hoitamiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä tai erityinen taloudellinen vastuu. Kuntalain (365/1995) 44 §:ssä puhuttiin virkasuhteessa suoritettavista viranomaistehtävistä, mutta nyt voimassa olevassa kuntalain 44 §:ssä (305/2003) käsitettä viranomaistehtävä ei enää käytetä. Uudessa säännöksessä puhutaan tehtävistä, joissa käytetään julkista valtaa. Julkisen vallan käyttö tarkoittaa viranomaisella lain perusteella olevaa toimivaltaa tehdä yksilöitä sitovia ja velvoittavia päätöksiä ja oikeutta tarvittaessa käyttää pakkokeinoja päätösten täytäntöön panemiseksi.²² Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 2 §:n mukaan virkasuhteessa kuntaan olevasta henkilöstä käytetään nimitystä viranhaltija. Tutkielmassani tarkastelen viranhaltijaan kohdistuvia kunnanhallinnon sisällä käytettävissä olevia oikeudellisia ohjaus- ja valvontakeinoja.

²² Hannus & Hallberg 2000 s. 286

Kuntalain 2 §:n mukaan kunnan tulee hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamat ja kunnalle laissa säädetyt tehtävät. Varsinaisen viranomaistoiminnan ohella kunta järjestää kuntalaisille heidän tarvitsemiaan palveluita. Palvelutehtävien hoitamista voidaan kutsua tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi. Tosiasialliseen hallintotoimintaan, esimerkiksi lääkärin tehtäviin, voi kuulua julkisen vallan käyttöä. Useat palvelutehtävät eivät kuitenkaan edellytä julkisen vallan käyttöä. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi vanhusten hoitaminen vanhainkodissa tai lasten päivähoido.²³ Kuntalain 44 §:n mukaan tehtäviä, joihin ei liity julkisen vallan käyttöä, hoidetaan työsopimussuhteessa. Työsopimussuhteisiin sovelletaan työsopimuslakia (55/2001), jossa säädetään työntäjän ja työntekijän oikeudellisesta asemasta. Tutkielmassani en käsittele työsopimussuhteeseen kuuluvaa ohjausta ja valvontaa.

Hallintoelimet hoitavat ainoastaan niitä tehtäviä, jotka lain mukaan kuuluvat niiden asialliseen ja asteelliseen toimivaltaan. Asiallinen toimivalta tarkoittaa sitä, että tehtävän suorittaa yksi viranomainen, joka on päätöksenteossaan riippumaton muiden samanasteisten viranomaisten päätöksistä ja ohjeista. Viranomaiset voivat puuttua toistensa toimivallan käyttöön vain erityissäännöksen nojalla.²⁴

Asteellinen toimivalta tarkoittaa hallintoelinten ja viranhaltijoiden riippumattomuutta suhteessa ylempiin hallintoelimiin. Toimielin hoitaa sille laissa määrättyjä tehtäviä, ja viranhaltija on sidottu vain toimivaltaa säätelevään lainsäädäntöön. Viranhaltija ei voi ilman erityissäännöstä siirtää yksittäisessä tapauksessa päätösvaltaansa organisaatiossa ylemmälle viranhaltijalle tai toimielimelle eikä ylempi voi pidättää itsellään alemman viranomaisen päätösvaltaa. Yleisiä määräyksiä ja ohjeita ylempät hallintoelimet sen sijaan voivat antaa alaisilleen viranomaisille.²⁵ Hallinnolliset määräykset ovat toisia hallintoelimiä ja viranhaltijoita sitovia, ja niiden noudattamatta jättäminen on virkavirhe. Hallinnollisia määräyksiä ovat esimerkiksi virkakäskyt ja työnjohdolliset määräykset. Ohjeilla tarkoitetaan mm. erilaisia yleiskirjeitä, menettelyohjeita ja soveltamisohjeita. Ohjeet eivät ole toisia viranomaisia sitovia.

²³ Niemivuo & Keravuori 2003 s. 100

²⁴ Mäenpää 2000 s. 133

²⁵ Mäenpää 2000 s. 130

Määräykset ja ohjeet koskevat lähinnä lainsäädännön ja talousarvion toimeenpanoa, eivätkä ne voi olla ristiriidassa lain säännösten kanssa.²⁶

Tutkielmassani tarkoitan ohjauksella niitä oikeudellisia keinoja, joilla kunnan toimielimet voivat vaikuttaa alaisensa viranhaltijan päätöksentekoon ennakoita ennen lopullisen päätöksen tekemistä. Valvonnalla tarkoitan kunnan toimielimillä päätöksenteon jälkeen käytettävissä olevia oikeudellisia vaikuttamiskeinoja. Erityisenä valvontakeinona on kunnanhallinnossa otto-oikeus, jota käsittelem omassa alaluvussaan. Valtion kuntiin kohdistamaa ohjausta ja valvontaa en käsittele työssäni. Harjoitusaineessani käytän termiä hallintoelin tai viranomainen tarkoittaessani kunnallisia toimielimiä ja viranhaltijoita yleisesti.

2. KUNNANHALLINTO

2.1. Valtuusto

Kuntalain 1.2 §:n mukaan kunnan ylin päättävä toimielin on valtuusto, jonka tehtävistä säädetään kuntalain 13 §:ssä. Valtuustolla on yleinen toimivalta päättää kunnan asukkaita koskevista yhteisistä asioista. Kuntalaki korostaa valtuuston vahvaa asemaa ja kokonaisvastuuta kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuusto on valittava vaaleilla, koska perustuslain 121 §:n mukaan kunnan hallinto perustuu asukkaiden itsehallintoon. Tästä syystä myös luottamushenkilöillä on määräävä asema kunnan hallinnossa.²⁷

²⁶ Mäenpää 2003 s. 182

²⁷ Harjula & Prättälä 2004 s. 173

Kuntalain 13 §:n mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta, ja sen tulee päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista. Hallituksen esityksessä 192/1994 vp kuntalaiksi todetaan, että valtuuston tulee hyväksyä kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet talousarvioprosessin yhteydessä. Näistä tavoitteista tulee päättää vähintään kolmen vuoden ajaksi laadittavassa taloussuunnitelmassa. Taloussuunnitelman laatimisesta säädetään tarkemmin kuntalain 65 §:ssä.²⁸ Pykälän mukaan taloussuunnitelman kirjataan tulevien vuosien toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Taloussuunnitelma ohjaa kunnan hallintotoimintaa, mutta se ei ole oikeudellisesti sitova. Asettamalla taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet, valtuusto ohjaa sekä poliittista päätöksentekoa että viranhaltijoiden toimintaa. Valtuusto myös seuraa kunnan organisaation toimintaa ja asetettujen tavoitteiden toteutumista.²⁹

Kuntalain yksityiskohtaisten perusteluiden (HE 192/1994 vp) mukaan valtuusto on kuntalain 1 §:ssä säädetyn kunnan asukkaiden itsehallinnon ensisijainen toteuttaja. Sen vuoksi kuntalain 13 §:ssä säädetään tärkeimpien päätösten tekeminen valtuuston tehtäväksi. Valtuusto päättää omasta asemastaan ja muun kunnan hallinnon järjestämisen perusteista eli organisaatiosta. Valtuusto päättää, mitä toimielimiä kunnassa on, miten jaetaan toimivalta eri viranomaisten kesken ja kuinka yksityiskohtaisesti esimerkiksi toimivallan jaosta päätetään. Tärkeä ratkaisu on se, millaiset vaatimukset asetetaan muiden toimielinten kokoonpanolle. Valtuusto voi esimerkiksi määrätä, että lautakunnat hoitavat kunnan keskeisimpiä tehtäväalueita. Lisäksi se voi päättää, että kunnanhallituksen ja lautakuntien jäsenten tulee olla valtuutettuja ja varavaltuutettuja.³⁰

²⁸ HE 192/1994 vp s. 80

²⁹ Möttönen 1997 s. 150

³⁰ HE 192/1994 vp s. 81

2.2. Kunnanhallitus

Kuntalain 17 §:n mukaan valtuusto asettaa kunnanhallituksen. Sen tehtävistä säädetään saman lain 23 §:ssä, jonka mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta, se valmistelee valtuustossa käsiteltävät asiat, huolehtii päätösten täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Asiat valmistellaan kunnanhallituksen ratkaistavaksi esittelijän johdolla. Esittelijä vastaa valmistelun asianmukaisesta suorittamisesta ja tekee kokoukselle päätösehdotuksen.³¹

Vaikka valtuusto on ylin päättävä elin, on kunnanhallituksella keskeinen asema kunnan hallinnossa. Päätösten tekeminen on näkyvin vallankäytön muoto, mutta asioiden valmistelulla on suuri merkitys päätöksentekojärjestelmässä. Kaikki kunnan hallinnon kannalta tärkeät asiat käsitellään kunnanhallituksessa, joka myös johtaa luottamushenkilövalmistelua. Kunnanhallituksen alaisia ovat lautakunnat tarkastuslautakuntaa ja vaalilain mukaisia lautakuntia lukuun ottamatta sekä kunnanjohtaja. Muutkin viranhaltijat ovat joko välillisesti tai välittömästi sen alaisuudessa.³²

2.3. Lautakunnat

Lautakunnat ovat kuntalain 17 §:n mukaan kunnanhallituksen alaisia toimielimiä, joita valtuusto voi asettaa pysyväisluonteisten tehtävien hoitamista varten. Ainoastaan tarkastuslautakunta ja vaalilain edellyttämät lautakunnat ovat pakollisia. Muiden lautakuntien tarpeellisuuden valtuusto arvioi kunnan organisaatiosta

³¹ Harjula 2004 s. 17

³² Heuru 2001 s. 174

päätöksessään. Kuitenkin erityislainsäädäntö usein edellyttää sitä, että kunnassa on tiettyjä tehtäviä hoitava viranomainen tai monijäseninen toimielin.³³

Tarkastuslautakunnan (KuntaL 71 §) tehtävänä on järjestää hallinnon ja talouden tarkastus. Se valmistelee valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioi toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutumista. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan pitää olla valtuutettuja.

Valtuusto voi kuntalain 18 §:n mukaan määrätä johtosäännössä siitä, pitääkö kunnanhallituksen ja lautakuntien jäsenten olla valtuutettuja tai varavaltuutettuja, vai voidaanko valita jäseniä valtuuston ulkopuolelta. Annettu määräys sitoo valtuustoa itseään. Se, että johtosäännössä ei ole tällaista määräystä, ei estä valtuutettujen ja varavaltuutettujen valitsemista toimielinten jäseniksi.³⁴

2.4. Muut toimielimet

Muita kunnan toimielimiä ovat kuntalain 17 §:n mukaan johtokunnat, jaostot ja toimikunnat. Johtokunnat asetetaan johtosäännön nojalla hoitamaan erillistä tehtävää tai kunnan liikelaitosta tai muuta laitosta. Toimikunnat asettaa kunnanhallitus tai valtuuston suostumuksella muukin toimielin projektiluonteisiin tilapäisiin tehtäviin. Jaostoja voi olla kunnanhallituksessa, lautakunnissa ja johtokunnissa. Jaoston asettaminen edellyttää johtosäännön määräystä.³⁵

³³ Harjula & Prättälä 2004 s. 201

³⁴ Heuru 2001 s. 160

³⁵ Heuru 2001 s. 153, 158

Toimielinten kesken on eroja, joista tärkeimmät koskevat jäsenten vaalikelpoisuutta, otto-oikeutta ja oikaisuvaatimusta. Johtokunnassa päätetyssä asiassa otto-oikeus on kunnanhallituksella tai sillä lautakunnalla, jonka alainen johtokunta on. Oikaisuvaatimukset ohjautuvat saman periaatteen mukaisesti joko kunnanhallitukselle tai lautakunnalle.³⁶ Jaoston päätöksestä oikaisuvaatimus tehdään aina kunnanhallitukselle tai lautakunnalle. Johtokunta voi käsitellä oikaisuvaatimuksen, jos se on otto-oikeuden nojalla tehnyt asiassa alkuperäisen päätöksen.³⁷

3. SISÄISET OHJAUS- JA VALVONTASUHTEET KUNNANHALLINNOSSA

3.1. Johtosäännöt

Kunnallishallinnon järjestämisestä säädetään kuntalaissa, joka on yleislaki. Jos muu laki tai muussa laissa olevan yksilöidyn valtuutuksen nojalla annettu asetus tai määräys sisältää kuntalaista poikkeavia säännöksiä, ne menevät kuntalain edelle 3.1 §:n mukaan.³⁸ Kuntalain lisäksi kunnan hallintomenettelyssä on noudatettava hallintolakia (434/2003), jota sovelletaan kaikessa julkisessa hallinnossa. Kuntalain hallintomenettelyä koskevat säännökset ovat suppeampia kuin aikaisemman kunnallislain säännökset. Monet asiat, joista aiemmin säädettiin laissa, voidaan nykyään järjestää kunnan sisäisillä määräyksillä.³⁹

Hallituksen esityksessä kuntalaiksi todetaan, että kuntalain tarkoituksena on väljentää kuntiin kohdistuvaa sääntelyä. Aikaisemmin kuntien toimintaa on ohjattu puitelainsäädännöllä, jonka nojalla luotu suunnittelujärjestelmä asetti kuntien

³⁶ Harjula & Prättälä 2004 s. 203

³⁷ Heuru 2001 s. 468

³⁸ Harjula & Prättälä 2004 s. 195

³⁹ Hannus & Hallberg 2000 s. 333

toiminnalle tiukat rajat. Siten kuntien hallinnolle jäi niukasti mahdollisuuksia sovittaa hallinto omien tarpeidensa mukaisesti. Kuntalakiä säädettyä on haluttu antaa kunnille liikkumavaraa siten, että ne voivat vastata kuntalaisten hyvinvoinnista aitona itsehallinnollisena yksikkönä, ja sopeuttaa toimintansa joustavasti ympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Tavoitteena oli, että kuntia koskevassa erityislainsäädännössä ei enää olisi hallintoa ja toimintatapaa koskevia säännöksiä, vaan säädökset koottaisiin kuntalakiin.⁴⁰

Kunnalliseen hallintomenettelyyn sisältyy demokraattinen ulottuvuus. Kuntalaissa on säännöksiä, jotka turvaavat demokratian ja kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien toteutumisen kunnan hallintomenettelyssä. Tästä syystä valtuuston toiminta on keskeisiltä osiltaan säännelty lailla. Lain tasoinen sääntely myös ylläpitää yhtenäisiä käytäntöjä kuntien hallinnossa, mikä edistää kuntalaisten oikeusturvaa.⁴¹

Kunnan hallinnon järjestämisen perusteista päättää kuntalain 13.2 §:n 2 kohdan mukaan valtuusto. Luottamushenkilö- ja henkilöstöorganisaation perusrakenne määrätään johtosäännöissä. Valtuusto voi siirtää toimivaltaansa kuntalain 14 §:n nojalla:

Valtuusto voi johtosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Toimivaltaa ei kuitenkaan saa siirtää asioissa, joista valtuuston on tässä tai muussa laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan päätettävä.

Valtuusto voi johtosäännössä antaa kunnan muulle 1 momentissa tarkoitetulle viranomaiselle oikeuden siirtää sille siirrettyä toimivaltaa edelleen. Toimivalta sellaisessa asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä, voidaan siirtää vain toimielimelle.

Hallituksen esityksen 192/1994 vp mukaan kuntalain 14 § on toimivallan siirtämistä eli delegointia koskeva perussäännös, jolla annetaan valtuustolle melko laajat oikeudet siirtää toimivaltaansa kunnan muille viranomaisille. Valtuusto ratkaisee

⁴⁰ HE 192/1994 vp s. 4,18

myös sen, mille kunnan viranomaiselle annetaan oikeus toimivaltansa edelleen siirtämiseen. Lisäksi pykälässä säädetään tyhjentävästi toimivallan siirtämisen rajoituksista. Toimivaltaa ei saa siirtää niissä asioissa, joista valtuuston kuntalaissa tai muussa laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan on päätettävä. Kuntalaissa viranomaisella tarkoitetaan kunnan toimielimiä sekä niitä luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita, joille on annettu itsenäistä toimivaltaa. Toimivallan siirtäminen tapahtuu johtosäännöllä.⁴²

Valtuusto hyväksyy johtosäännöt kuntalain 16 §:n nojalla. Johtosääntöihin kirjataan valtuuston ohjausvallan kannalta tarpeelliset asiat ja arvioidaan, onko normiohjaus tarpeen, vai voidaanko ohjaus toteuttaa johtamisella ja suunnittelulla. Johtosäännöt ovat luonteeltaan pysyviä ja sitovat valtuustoa itseään, minkä vuoksi ne turvaavat tiedon saatavuuden ja hallittavuuden valtuuston yksittäisiä päätöksiä paremmin. Valtuusto päättää, mille kunnan toimielimille on tarkoituksenmukaista tehdä oma johtosääntö. Esimerkiksi valtuuston toiminnasta voidaan määrätä valtuuston työjärjestyksessä. Myös kunnan taloudenhoidosta ja tarkastuksesta voidaan antaa määräyksiä johtosäännöllä. Ainoa pakollinen johtosääntö on hallintosääntö.⁴³

Johtosäännössä määrätään eri viranomaisten toimivallan jaosta ja tehtävistä. Toimivallalla tarkoitetaan lähinnä julkisen vallan käyttöä ja viranomaistehtäviä, jotka on lailla annettu viranomaisen tehtäväksi. Johtosäännössä päätetään vain toimivallan jakamisesta kunnan organisaatiossa eri viranomaisten kesken. Oikeus tällaiseen toimivallan jakamiseen on osa kunnallista itsehallintoa.⁴⁴ Esimerkiksi Jyväskylän kaupungin hallintosäännön 29 §:n⁴⁵ mukaan

”Toimivallasta henkilöstöasioissa määrätään hallintokuntien johtosäännöissä ja toimintasäännöissä.”

⁴¹ Heuru 2001 s. 301

⁴² HE 192/1994 vp s. 82

⁴³ Harjula & Prättälä 2004 s. 383

⁴⁴ Hannus & Hallberg 2000 s. 334-335

⁴⁵ <http://www3.jkl.fi/hakemisto/sivu.php/asia/4/3>

Johtosääntöön voidaan ottaa muitakin tarpeellisiksi katsottuja määräyksiä viranomaisista ja niiden toiminnasta. Laissa ei säädetä sitä, kuinka yksityiskohtaisia johtosäännön määräysten tulee olla, vaan yksityiskohtaisuus voi vaihdella toiminnan luonteen mukaan. Harkintavalta asiassa on valtuustolla, joka voi määritellä ne laajoinakin kokonaisuuksina. Johtosäännön määräysten yksityiskohtaisuuteen vaikuttaa myös se, kuinka laajat mahdollisuudet annetaan toimivallan edelleen siirtämiseen. Kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista päättävän viranomaisen toimivallan on ilmentävä johtosäännöstä riittävän täsmällisesti. Jos kunnan hallinto järjestetään johtosääntöjen sijasta valtuuston yksittäisillä päätöksillä, päätösten yksityiskohtaisuutta sääntelevät samat periaatteet kuin johtosäännön määräyksiä.⁴⁶

3.2. Hallintosääntö

Aikaisemman kunnallislain säännökset kunnan hallinto- ja päätöksentekomenettelystä olivat varsin yksityiskohtaiset. Sääntelyä on kuntalaissa väljennetty, koska tarpeettoman yksityiskohtaiset menettelysäännökset jäykistävät hallintoa. Myöskään hallinnon kansanvaltaisuuden, tasapuolisuuden ja yksilön oikeusturvan toteuttaminen eivät edellytä lain tasoista sääntelyä. Kuntalaki sisältää ennen kaikkea valtuustoa koskevia menettelysäännöksiä, koska edustuksellinen demokratia toteutuu valtuuston kautta. Myös kuntien hallinnon käytäntöjen yhtenäisyys edellyttää, että hallintomenettelystä säädetään joiltakin osin kuntalaissa.⁴⁷

Kuntalain 16 §:n mukaan valtuusto hyväksyy hallinnon järjestämiseksi tarpeelliset johtosäännöt. Hallintosääntö on kuitenkin oltava jokaisessa kunnassa lain 50 §:n mukaan:

Valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa annetaan tarpeelliset määräykset ainakin:

- 1) toimielinten kokoontumisesta;
- 2) varajäsenten kutsumisesta;

⁴⁶ Harjula & Prättälä 2004 s. 197

⁴⁷ HE 192/1994 vp s. 44

- 3) toimielimen puheenjohtajan tehtävistä;
- 4) kokouksen tilapäisestä puheenjohtajasta;
- 5) kunnanhallituksen edustajan ja kunnanjohtajan läsnäolosta ja puheoikeudesta muiden toimielinten kokouksissa;
- 6) muiden kuin jäsenten läsnäolosta ja puheoikeudesta toimielinten kokouksissa;
- 7) esittelystä;
- 8) pöytäkirjan laatimisesta, tarkastamisesta ja nähtävänä pitämisestä;
- 9) asiakirjojen allekirjoittamisesta;
- 10) asiakirjoista perittävistä lunastuksista sekä tiedon antamisesta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetyllä tavalla perittävistä maksuista ottaen huomioon, mitä mainitun lain 34 §:ssä säädetään; (23.6.2005/496)
- 11) tiedottamisesta;
- 12) menettelystä otettaessa asia ylemmän toimielimen käsiteltäväksi;
- 13) kunnan taloudenhoidosta; sekä
- 14) hallinnon ja talouden tarkastuksesta.

Kaksikielisen kunnan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset siitä, miten kunnassa annetaan palvelut samanlaisin perustein eri kieliryhmiin kuuluville asukkaille.

Hallintosäännössä voidaan myös määrätä, että 15 vuotta täyttäneellä henkilöllä on läsnäolo- ja puheoikeus johtokunnan kokouksissa.

Hallintosääntö sisältää tarpeelliset määräykset kunnan hallinto- ja päätöksentekomenettelystä. Sisällöltään hallintosääntö voi olla suppea, eli se voi täyttää vain lain minimivaatimukset, tai laajempi, jolloin se sisältää toimielimiä ja toimivallan jakoa koskevia määräyksiä. Liian laaja hallintosääntö on vaikeasti hallittava. Kaikkia kunnan viranomaisia koskevat määräykset on luontevaa ottaa hallintosääntöön. Lain säännös ei ole tyhjentävä, vaan hallinnon järjestämistä koskevia määräyksiä voidaan antaa muistakin kuin säännöksessä luetelluista asioista. Määräysten sisältö on valtuuston harkinnassa. Jos hallintosäännön määräystä ei tarvita, valtuusto ratkaisee, miten asia muutoin järjestetään. Valtuusto päättää esimerkiksi siitä, kuinka laajasti annetaan toimielimelle itselleen valtaa päättää omasta päätöksentekomenettelystään.⁴⁸

⁴⁸ Harjula & Prättälä 2004 s. 383

Hallintosäännössä tulee päättää asioiden esittelystä. Määräys voi olla yleisluontoinen, jolloin toimitukset voivat ratkaista itsenäisesti, mitkä päätökset tehdään esittelystä. Jos esittelystä määrätään toimituksen omassa johtosäännössä yksilöidysti, hallintosääntöön laitetaan vain viittaussäännös. Hallintosääntöön voidaan myös ottaa yksityiskohtaiset kaikkia toimituksia koskevat määräykset.⁴⁹ Jyväskylän kaupungin hallintosäännön 2 luku sisältää kokousmenettelyä koskevat säännökset. Luvun 2 §:ssä säädetään määräysten soveltamisalasta:

”Tämän luvun määräyksiä noudatetaan valtuustoa lukuun ottamatta kaupungin toimituksissa sekä soveltuvin osin toimitus- ja katselmusmiesten kokouksissa.”

Yksityiskohtaiset määräykset esittelystä ovat 2 luvun 12 §:ssä⁵⁰, jossa säädetään, että asiat ratkaistaan esittelystä ja vain erityisestä syystä ilman esittelyä.

”Asiat päätetään toimituksen kokouksessa viranhaltijan esittelystä.

Esittelijän ehdotus on käsittelyn pohjana (pohjaehdotus). Jos esittelijä on muuttanut esityslistalla olevaa ehdotustaan ennen kuin toimitus on tehnyt päätöksen asiasta, pohjaehdotus on muutettu ehdotus. Jos ehdotus on peruutettu, asia on poistettava esityslistalta, jollei toimitus toisin päättää. Esittelijästä määrätään asianomaisen toimituksen johtosäännössä tai toimituksen erillisellä päätöksellä. Esittelijän ollessa poissa tai esteellinen toimii esittelijänä hänen sijaisena määrätty.

Toimitus voi erityisestä syystä päättää, että asia käsitellään puheenjohtajan selostuksen pohjalta ilman viranhaltijan esittelyä.”

Jyväskylän kaupungin hallinto on järjestetty hallintosäännön ohella useilla eri toimituksia koskevilla johtosäännöillä. Esimerkiksi sivistystoimen toimialan johtosäännössä määrätään esittelyn osalta vain siitä, kuka voi toimia esittelijänä⁵¹.

⁴⁹ Harjula & Prättälä 2004 s. 384

⁵⁰ <http://www3.jkl.fi/hakemisto/sivu.php/asia/4/1>

⁵¹ <http://www3.jkl.fi/hakemisto/sivu.php/asia/2672/1>

Kuntalaissa ei säädetä hallintosäännön tai muiden johtosääntöjen nähtävillä ja saatavilla pitämisestä, mutta on selvää, että niistä tiedotetaan ja ne ovat saatavilla. Hyväksytyt johtosäännön määräykset on noudatettava kunnan hallinnossa. Päätöksen tehnyt viranomaislainen ylittää toimivaltansa, jos poikkeaa johtosäännöllä määräytyistä toimivaltarajoista. Valtuustokaan ei voi poiketa johtosäännöstä muutoin kuin johtosääntöä muuttamalla.⁵² Johtosääntöjen oikeusvaikutus ulottuu vain kunnan sisäiseen hallintoon. Johtosäännöillä ei voida antaa määräyksiä yksilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista, joista perustuslain 80 §:n mukaan on säädettävä lailla. Vaikka johtosäännöillä voidaan antaa kunnallisille viranomaisille tehtäviä ja toimivaltuuksia, niillä ei voida ohjata viranomaisten ratkaisukäytäntöä. Hallintotoiminnan lainalaisuuden vaatimus ja organisatoristen toimivaltarajojen jäykkyys korostavat viranomaisten itsenäistä asemaa päätöksentekijöinä. Viranomaislainen myös vastaa itsenäisesti päätösten lainmukaisuudesta.⁵³

Johtosäännön voimaantulosta ei ole kuntalaissa nimenomaista säännöstä, vaan voimaantuloon sovelletaan yleisesti täytäntöönpanokelpoisuutta koskevaa 98 §:ää. Pykälän mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen lainvoimaiseksi tuloakin, jos oikaisuvaatimus tai valitus ei käy hyödyttömäksi päätöksen täytäntöönpanon vuoksi. Johtosääntö koskee kunnan sisäistä hallintoa, ja siksi se voi valituksesta huolimatta tulla voimaan heti, kun se on hyväksytty. Johtosääntöä hyväksyttäessä on syytä päättää voimaantulopäivästä, ettei epäselvyyksiä tule. Jos voimaantulopäivää ei ole määrätty, johtosääntö tulee voimaan johtosääntöpäätöstä koskevan pöytäkirjan tarkastamisen jälkeen.⁵⁴

⁵² Harjula & Prättälä 2004 s. 197

⁵³ Mäenpää 2000 s. 130

⁵⁴ Harjula & Prättälä 2004 s. 198

3.3. Virkakäsky

Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17.1 §:ssä säädetään, että viranhaltijalla on virantoimitusvelvollisuus ja hänen on noudatettava työnantajan työjohto- ja valvontamääräyksiä.

Viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä noudattaen asianomaisia säännöksiä ja määräyksiä sekä työnantajan työjohto- ja valvontamääräyksiä.

Viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla.

Viranhaltija ei saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä sellaista taloudellista tai muuta etua, josta säädetään rikoslain (39/1889) 40 luvussa.

Hallinnon sisäisistä käskyistä voidaan käyttää nimitystä virkakäsky. Virkakäsky ei käsitteenä ole täysin yksiselitteinen. Virkakäskyllä voidaan tarkoittaa yleisesti hallinnon sisäisiä määräyksiä, joita ylemmät viranomaiset voivat alaisilleen viranomaisille antaa. Virkakäsky on myös viranhaltijan esimieheltään saama yksittäistapausta koskeva työjohto- ja valvontamääräys.⁵⁵ Esimerkiksi kunnan johtosäännöt ja virkaehtosopimukset ovat hallinnon sisäisiä määräyksiä⁵⁶. Työjohtoa tai valvontaa koskevaa määräystä on noudatettava, jos se on lainmukainen ja annettu käskijällä olevan toimivallan rajoissa. Työjohto- ja valvontamääräykset voivat olla abstrakteja, jolloin niillä ohjataan yleisesti virkatehtävien tekemisen tapaa, laajuutta tai laatua. Niillä voidaan esimerkiksi määrätä käsittelyn joutuisuudesta tai käsiteltävien asioiden kiireellisyysjärjestyksestä. Ne voivat myös sisältää konkreettisia määräyksiä hallintotehtävien suorittamisesta. Yksittäistä oikeuskysymystä koskevaa sisällöllistä määräystä ei voida oikeudellisesti velvoittavana antaa.⁵⁷

⁵⁵ Laakso & Suviranta & Tarukannel 2006 s. 29

⁵⁶ Kunnallisen viranhaltijan oikeusasematoimikunnan mietintö 2002:6 s. 37

⁵⁷ Heuru 2003 s. 186; Mäenpää 2003 s. 102

Työnjohto- ja valvontamääräyksillä voidaan ohjata vain viranhaltijan toimivaltaan kuuluvien virkatehtävien suorittamista. Viranhaltijan toimivaltaa tai tehtäviä ei voida perustaa eikä myöskään olennaisesti muuttaa virkakäskyllä, koska virantoimitusvelvollisuuden sisältävät virkatehtävät perustuvat lakiin ja ovat suhteellisen pysyviä. Rajoitetusti voidaan tehtäviä virkakäskyillä täsmentää. Viranhaltija hoitaa virkatehtäviään henkilökohtaisella virkavastuulla. Henkilökohtainen vastuu edellyttää itsenäistä päätöksenteko-oikeutta, minkä vuoksi virkakäskyllä ei voida määrätä päätöksen tai esittelijän päätösehdotuksen sisällöstä. Työnantajan työnjohto- ja valvontavalta ei ulotu viranhaltijan yksityiselämään.⁵⁸ Virkakäskyjä koskevaa oikeuskäytäntöä on niukasti. Vaikka oikeustapaukset ovat vanhoja, voidaan niiden avulla kuitenkin havainnollistaa sitä, minkä tyyppisiä virkakäskyt voivat olla. KHO:n ratkaisun 14.4.1970/1839 mukaan voitiin virkakäskynä määrätä työskentelypaikkakunnasta:

KHO 14.4.1970/1839: ”Jyväskylän yliopiston rehtorinviraston määräystä, jonka mukaan virkaa toimittavan professorin tuli olla Jyväskylän kaupungissa vähintään kolmen päivän ajan viikossa, oli pidettävä virkakäskynä.”

Hierarkiassa ylempi viranomainen on voinut virkakäskyllä määrätä myös alemman viranomaisen korjaamaan virheensä. Tämä ratkaisu on kuitenkin sisällöltään epärelevantti, koska hallintomenettelyä koskeva lainsäädäntö on muuttunut huomattavasti vuoden 1969 jälkeen.

KHO 19.12.1969/6804: ”Kun liikevaihtoverokonttori oli valittajaa koskevan ikälisäpäätöksen yhteydessä määrännyt liikevaihtoverotoimiston perimään takaisin valittajalle liikaa maksetun palkkauksen määräys ei sisältänyt sellaista ratkaisua, josta voitiin tehdä valitus.”

Selvästi lainvastaista virkakäskyä ei saa noudattaa. Virkakäskyn lainmukaisuus voi kuitenkin olla tulkintakysymys, johon ei helposti löydy yksiselitteistä vastausta. Jos viranhaltija epäilee lainvastaisuutta, hänen tulee ilmoittaa asiasta käskyn antajalle. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa ratkaisee käskyn antajan kanta. Jos käskijä pitää määräystä lainmukaisena, viranhaltijan on noudatettava sitä. Ilmoittamalla

⁵⁸ Hirvonen & Mäkinen 2006 s. 148; Bruun & Mäenpää & Tuori 1995 s. 140

epäilyistään viranhaltija vapautuu virkavastuusta, jos myöhemmin ilmenee, että virkakäsky oli lainvastainen.⁵⁹

3.4. Tulosjohtaminen

Nykyisin kunnanhallinnossa tulosjohtaminen on normiohjauksen ohella keskeinen hallinnon sisäisen ohjauksen muoto. Arkipäivän hallintotoimintaa ohjataan ja valvotaan toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi.⁶⁰ Johtosääntöjen lisäksi valtuusto ohjaa kunnan toimintaa talousarviolla, taloussuunnitelmalla ja toimintakertomuksella, jotka konkretisoivat valtuuston poliittisen näkemyksen kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisestä ja kunnan alueen kehittämisestä. Talousarviossa ja taloussuunnitelmassa valtuusto asettaa tavoitteet, joiden toteutumista seurataan toimintakertomuksessa ja tilinpäätöksessä. Kunnan eri viranomaiset tekevät talousarvion perusteella käyttösuunnitelman, jolla ne ohjaavat palvelu- ja viranomaistoimintaa.⁶¹ Toimielimet asettavat tarkennetut tavoitteet jakamalla käyttösuunnitelmilla määrärahat ja tuloarviot osamäärärahoiksi ja osatuloarvioiksi. Käyttösuunnitelman hyväksynyt viranomainen voi antaa alaisiaan velvoittavia ohjeita toiminnallisista tavoitteista ja niiden toteuttamiseen tarvittavista määrärahoista. Käyttösuunnitelmalla ei kuitenkaan voida perustaa toimivaltaa, vaan toimivallan tulee perustua lakiin tai johtosäännön määräykseen. Käyttösuunnitelman velvoittavuuden ehtona on, että viranomaiselle on annettu toimivalta tehdä käyttösuunnitelman edellyttämiä päätöksiä.⁶²

Aiemmin kunnallislaisissa talousarvion oikeudellisella sitovuudella ja valvontanäkökulmalla oli korostunut merkitys, jota on kuntalaissa haluttu lieventää. Ohjauksen painopistettä haluttiin siirtää määrärahasuurannasta tuloarvioinnin ja toiminnallisten tavoitteiden sitovuuteen, minkä vuoksi jo kunnallislakiin tehtiin

⁵⁹ Hirvonen & Mäkinen 2006 s. 150

⁶⁰ Laakso & Suviranta & Tarukannel 2006 s. 430

⁶¹ HE 192/1994 vp s. 29, 53

kehysbudjetoinnin sallinut muutos. Kehysbudjetointi tarkoitti sitä, että valtuusto saattoi jakaa toimielimille määrärahat suurina kokonaisuuksina.⁶³

Taloudenhoidon tasapainovaatimuksen vuoksi kuntalain taloudenhoitoa koskevia sääntelyä täsmennettiin säännöksellä 2000/353. Säännöksessä edellytettiin, että kunnan talousarviossa ja taloussuunnitelmassa päätetään toimenpiteistä, joilla taseen alijäämä katetaan, koska tasapainossa oleva talous on kuntien tehtävienhoidon perusedellytys. Kunnanhallituksen tuli tehdä esitys talouden tasapainottamista koskevista toimenpiteistä, jos tilikauden päätös oli olennaisesti huonompi kuin talousarviota ja suunnitelmaa laadittaessa odotettiin. Keinoja talouden tasapainottamiseksi olivat mm. menojen karsiminen tai uudelleenajoittaminen sekä tulojen lisääminen verotusta nostamalla. Tällaiset toimet voivat vaikuttaa palvelujen laatuun ja määrään.⁶⁴

Tällä hetkellä voimassa olevassa kuntalain 65 §:ssä on entistä painokkaammin korostettu talouden tasapainovaatimusta ja kunnan velvollisuutta huolehtia alijäämän kattamisesta. Pykälän mukaan taloussuunnitelman tulee olla tasapainossa enintään neljä vuotta kestävä suunnittelukauden aikana. Ellei näin tapahdu, kunnan on laadittava yksilöity toimenpideohjelma alijäämän kattamiseksi.⁶⁵ Kuntalain 65 §:ssä (2006/578) säädetään kunnan talousarviosta ja taloussuunnitelmasta seuraavasti:

Valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio. Sen hyväksymisen yhteydessä valtuuston on hyväksyttävä myös taloussuunnitelma kolmeksi tai useammaksi vuodeksi (suunnittelukausi). Talousarviovuosi on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi.

Talousarviossa ja -suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio ja -suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan.

Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen enintään neljän vuoden pituisena suunnittelukautena, jos talousarvion laatimisvuoden taseeseen ei arvioida kertyvän ylijäämää. Jos taseen alijäämää ei saada katetuksi

⁶² Harjula & Prättälä 2007 s. 509

⁶³ HE 192/1994 vp s. 50

⁶⁴ HE 157/1999 vp s. 1, 3

⁶⁵ HE 8/2006 vp s. 24

suunnittelukautena, taloussuunnitelman yhteydessä on päätettävä yksilöidyistä toimenpiteistä (toimenpideohjelma), joilla kattamaton alijäämä katetaan valtuuston erikseen päättämänä kattamiskautena (alijäämän kattamisvelvollisuus).

Talousarvioon otetaan toiminnallisten tavoitteiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot sekä siinä osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Määräraha ja tuloarvio voidaan ottaa brutto- tai nettomääräisenä. Talousarviossa on käyttötalous- ja tuloslaskelmaosa sekä investointi- ja rahoitusosa.

Kunnan toiminnassa ja taloudenhoidossa on noudatettava talousarviota. Siihen tehtävistä muutoksista päättää valtuusto.

Kunnassa budjettivaltaa käyttää valtuusto. Se hyväksyy talousarviossa kunnan taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet. Talousarvion sisältämät budjettinormit ratkaisevat, millainen ohjausvaikutus budjetilla on, ja onko budjetti sitova ja velvoittava. Budjettinormit sisältävät määrärahojen ja tuloerien numerotunnuksen, nimikkeen, rahamäärän ja sitovat tai sitomattomat perustelut. Lähtökohta on, että talousarvio valtuuttaa kunnan viranomaiset käyttämään annetut määrärahat niille osoitettuihin kohteisiin. Oikeudellisesti velvoittava on vain talousarviossa annettu sitova toimintakäsky.⁶⁶

Hallituksen esityksessä kuntalaiksi (192/1994 vp) on kiinnitetty huomiota tulosohjauksen lisääntymiseen kunnissa. Tulosohjauksen myötä taloudellista päätöksentekoa on siirretty palveluiden tuottamisesta vastaaville toimintayksiköille. Hallituksen esityksessä katsotaan, että talousarvio raamittaa oikeudellisesti sitovasti luottamustoimielinten toimivaltuudet ja voimavarat. Toimielinten alaiset viranomaiset laativat käyttösuunnitelmat, joissa toiminnan tavoitteista ja voimavarojen jaosta sovitaan luottamuselinten ja viranhaltijoiden kesken talousarviota yksityiskohtaisemmin. Tulosbudjetointi sitoo toiminnan ja talouden aikaisempaa tiiviimmin toisiinsa, joten esimerkiksi voimavarojen lisääntymisen tulee näkyä joko tulosten määrän kasvamisena tai laadun paranemisena.⁶⁷

⁶⁶ Heuru 2001 s. 392

⁶⁷ HE 192/1994 vp s. 50

Kunnanhallinnossa tulosjohtaminen sisältää poliittisiin arvoihin sidottua tulosohjausta. Poliittinen tulosohjaus tarkoittaa organisaation ulkopuolelta tulevaa taloudenhoidon ohjausta. Tulosjohtaminen tarkoittaa suppeimmillaan esimiehen ja alaisen välistä johtamissuhdetta, johon kuuluu tavoitteiden asettaminen ja niiden toteutumisen seuranta. Tulosjohtamisella voidaan tarkoittaa myös koko kunnan hallinnon kehittämissuuntausta ja uudistusohjelmaa, jonka tavoitteena on edistää toiminnan tuloksellisuutta. Tavoitteiden asettelussa tulee huomioida kunnan toimintaympäristö. Poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden lisäksi tavoitteiden asetteluun tulee ottaa mukaan kunnan henkilöstö ja ulkoiset sidosryhmät.⁶⁸ Tulosjohtamiseen liittyy hallinnon sisäinen ohjaus, jossa ylempi viranomainen antaa yleisiä määräyksiä ja ohjeita puuttumatta toimivallan käyttämisen yksityiskohtiin. Ohjauksella voidaan kiinnittää huomiota kunnan hallinnossa yleisesti asetettuihin tulostavoitteisiin ja toiminnallisiin päämääriin. Ohjauksella ei voida vaikuttaa päätöksentekoon yksittäistapauksissa.⁶⁹

Useissa kunnissa on otettu käyttöön manageristiseen johtamistapaan kuuluva tilaaja-tuottajamalli, joka merkitsee johtamisjärjestelmän muutosta. Tilaaja-tuottajamallissa ohjausjärjestelmä muodostuu ennen kaikkea yksiköiden välisiä suhteita säätelevästä sopimusjärjestelmästä, jossa poliittisenkin ohjauksen sisältö muuttuu, koska kaikkia yksiköitä ei ohjata samalla tavalla. Poliittinen ohjaus kohdistuu pääasiassa tilaajayksiköihin, joissa tehdään kuntalaisia koskettavat päätökset kunnan toimenpiteistä. Keskeistä tilaajatoiminnoissa on resurssiohjaus. Kunnassa joudutaan ratkaisemaan, kuinka paljon voidaan suunnata taloudellisia resursseja eri toimintoihin. Tuottajayksiköiden osalta poliittisen seurannan kohteena on tuottavuuden kehitys ja tuotannon kilpailukykyisyys.⁷⁰

Möttösen mukaan tulosjohtamisjärjestelmän ydin on siinä, miten viranhaltijoita hallitaan. Viranhaltijat valmistelevat toiminnan tavoitteet poliittista päätöksentekoa varten ja valmistelevat myös mittarit, joilla tavoitteiden toteutumista seurataan. Tämä

⁶⁸ Möttönen 1997 s. 61, 156

⁶⁹ Heuru 2003 s. 186

⁷⁰ Möttönen 2001 s. 99,179

lisää viranhaltijoiden toiminnan autonomisuutta ja heikentää poliittisten päätöksentekijöiden mahdollisuuksia ohjata viranhaltijoita. Mittarit kuitenkin antavat viranhaltijoiden toiminnasta tarvittavaa informaatiota päätöksenteon pohjaksi, mikä lisää poliittisten päätösten ennakoitavuutta ja rationaalisuutta.⁷¹

Talousarvion sitovuus tarkoittaa kunnan sisäistä sitovuutta. Budjetilla on ohjausvaikutus vain kunnan organisaation sisällä eikä sillä voida luoda kunnan ulkopuolisille tahoille oikeuksia tai velvollisuuksia. Valtuustolla on oikeus ohjata kunnan taloutta sekä alempien toimielinten ja henkilöstön toimintaa, joten talousarviota on noudatettava kunnan taloudessa ja toiminnassa. Kuitenkaan talousarvio ei saa lainvoimaa eikä se sido valtuustoa itseään, vaan valtuusto voi muuttaa talousarviota kesken talousarviovuoden.⁷² Toisaalta budjetissa asetetuilla tavoitteilla ja niihin liittyvällä seurannalla on merkittävä ohjausvaikutus. Tuloksista sopimista voidaan pitää jopa normiohjausta tehokkaampana ohjauskeinona, koska sopimus edellyttää osapuolilta ainakin jonkinasteista tahtoa sitoutua asetettuihin tavoitteisiin.⁷³ Korkein hallinto-oikeus on antanut kuntayhtymän talousarviota koskevan ratkaisun, joka vahvistaa budjetin sitovuutta silloin, kun tuloarviot on kytketty toiminnallisiin tai taloudellisiin tavoitteisiin niin, että niistä poikkeaminen vaarantaa budjetin tasapainoisuuden. Tällöin poikkeaminen on mahdollista vain, jos valtuusto päättää muuttaa talousarviota.⁷⁴

KHO 2007:51: ”Yhtymävaltuuston päätöksellä on hyväksytty talousarvio vuodelle 2005. Kuntalain 65 §:n ja 86 §:n 1 momentin edellä mainittujen säännösten mukaisesti talousarviossa hyväksytään kuntayhtymän toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet sekä varataan niitä vastaavat määrärahat ja osoitetaan, miten rahoitustarve katetaan. Toiminnassa on noudatettava talousarviota, johon tehtävistä muutoksista päättää valtuusto. Vuodelle 2005 laadittu talousarvio on tasapainossa siten, että arvioidut tulot kattavat arvioidut menot. Sähkön myyntihinta vaikuttaa ratkaisevasti kuntayhtymän talousarvion tulopuoleen ja sähkön myynnin merkitys kuntayhtymän toiminnassa on keskeinen. Kun otetaan huomioon se, ettei yhtymävaltuusto asiakirjoissa olevan selvityksen mukaan ole erikseen päättänyt sähkön myyntihinnasta, sekä kuntalain 65 §:n 4 momentin säännös talousarvion sitovuudesta, talousarviota hyväksyttäessä on tosiasiaassa ratkaistu se, ettei myytävän sähkön hintaan lisätä provisiota.”

⁷¹ Möttönen 1997 s. 163

⁷² Harjula & Prättälä 2007 s. 505

⁷³ Möttönen 1997 s. 323

⁷⁴ Harjula & Prättälä 2007 s. 509

Talousarvio ei nykyisen kuntalain 65 §:n mukaan sisällä tiukkaa määrärahaohjausta, vaan määrärahat ja tuloarviot määritellään laajoina kokonaisuuksina. Valtuuston asettamat taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet ovat keskeisiä. Valtuuston tulisikin varata talousarvioon määrärahat tavoitteiden mukaisesti. Talousarvion tasapainoisuutta ja alijäämän kattamista koskeva säännös korostaa budjetin taloudellista sitovuutta.⁷⁵

Kunnille asetetut lakisäätteiset tehtävät ja subjektiiviset oikeudet asettavat haasteen tasapainoisuusvaatimukselle, koska tällaiset velvoitteet on hoidettava, vaikka määrärahoja ei olisi budjettiin varattu. Siten lakisäätteiset menot kaventavat valtuuston budjettivaltaa.

KHO 18.1.2005/89: ”Kunnanvaltuusto oli hyväksynyt talousarvion siten, että kunnanhallituksen päätöksen mukaisesti sosiaalilautakunnan esittämä vammaispalvelulain mukaisten tehtävien hoitamisen edellyttämä määräraha oli kokonaan poistettu talousarviosta. Rahaa ei siten ollut käytettävissä vammaispalvelulain mukaiseen autoavustukseen. Valtuusto oli näin ollen hyväksynyt talousarvion tavoitteeltaan ja määrärahaltaan sellaisena, että se ei turvannut kuntalaissa tarkoitetulla tavalla edellytyksiä kunnan vammaispalvelulain mukaisten tehtävien hoitamiseen. Valtuuston päätös oli lainvastainen. Äänestys 3-1-1.”

Kunta voi myös omalla päätöksellään perustaa jollekin taholle subjektiivisen oikeuden. Jos kunta määrittelee järjestämiensä lakisäätteisten palvelujen saamisen ehdot, se on sidottu päätökseensä. Kunta voi päättää esimerkiksi siitä, millä edellytyksillä omaishoidon tukea voidaan myöntää. Koska omaishoidontuki on määrärahasidonnainen etuus, se voi tosiasiaassa kuitenkin jäädä saamatta, vaikka muodolliset edellytykset täyttyisivät. Jotkin kunnat ovat myös päättäneet maksa palkkioita kuntaan muuttaville uusille asukkaille. Valtuutus tällaisen päätöksen tekemiseen on kuntalain 1 §:ssä. Kunta voi edistää asukkaidensa hyvinvointia tukemalla kuntaan muuttoa. Tällöin kuntaan muuttavalle muodostuu subjektiivinen oikeus palkkioon.

⁷⁵ Harjula & Prättälä 2007 s. 506

3.5. Otto-oikeus valvontakeinona

Kunnallisen päätöksentekojärjestelmän erityispiirre on otto-oikeus, josta säädetään kuntalain 51 §:ssä. Kunnanhallinnossa johtosäännöillä määritellyt toimivaltarajat ovat jäykät. Otto-oikeuden käyttöön otto on merkinnyt tiukoista toimivaltarajoista luopumista.⁷⁶ Kuntalain 51 §:ää on muutettu 26.6.2006 säädöksellä 578/2006:

Kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai johtosäännössä määrätty kunnan viranhaltija voivat ottaa kunnanhallituksen käsiteltäväksi asian, joka on tämän lain nojalla siirretty kunnanhallituksen alaisen viranomaisen tai kunnanhallituksen jaoston toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen.

Mitä 1 momentissa säädetään, koskee vastaavasti lautakuntia, niiden puheenjohtajia tai johtosäännössä määrättyä kunnan viranhaltijaa asianomaisen lautakunnan alaisen viranomaisen tai lautakunnan jaoston toimivaltaan siirretyissä asioissa, jollei kunnanhallitus, kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai 1 momentissa tarkoitettu johtosäännössä määrätty kunnan viranhaltija ole ilmoittanut asian ottamisesta kunnanhallituksen käsiteltäväksi.

Johtosäännössä voidaan määrätä, että johtokunta, sen puheenjohtaja tai kunnan viranhaltija voivat ottaa johtokunnan käsiteltäväksi asian, joka on tämän lain nojalla siirretty johtokunnan alaisen viranomaisen toimivaltaan ja jossa asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksen. Tällöin asiaa ei voida ottaa sen lautakunnan käsiteltäväksi, jonka alainen johtokunta on. Jos asia on päätetty ottaa sekä johtokunnan että kunnanhallituksen käsiteltäväksi, asia käsitellään kunnanhallituksessa.

Asia on otettava ylemmän toimielimen käsiteltäväksi viimeistään sen ajan kuluessa, jossa 89 §:ssä tarkoitettu oikaisuvaatimus päätöksestä on tehtävä.

Ylemmän toimielimen käsiteltäväksi ei kuitenkaan saa ottaa:

- 1) lain tai asetuksen mukaisia lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevia asioita;
- 2) yksilöön kohdistuvia opetustoimen, terveydenhuollon tai sosiaalitoimen asioita; eikä
- 3) 77 §:ssä tarkoitettulle kuntien yhteiselle toimielimelle siirrettyjä asioita, jos asianomaiset kunnat niin sopivat.

Kunnanhallituksella, lautakunnalla ja johtokunnalla on laaja mahdollisuus puuttua niiden alapuolella kunnan organisaatiossa toimivallan delegoinnin nojalla tehtyihin

⁷⁶ HE 192/1994 s. 45

päätöksiin. Otto-oikeutta voidaan käyttää vasta päätöksenteon jälkeen, ja se tarkoittaa asian ottamista kokonaan uuteen käsittelyyn. Otto-oikeutta käyttävä toimielin ratkaisee asian omista lähtökohdistaan käsin ja otto-oikeuden kohteena oleva päätös menettää oikeudellisen merkityksensä. Kunnanhallitus voi ottaa käsiteltäväkseen lautakuntien, oman jaostonsa, alaisensa johtokunnan ja viranhaltijan tekemän päätöksen. Lautakunnalla on otto-oikeus oman jaostonsa, alaisensa johtokunnan ja viranhaltijan tekemään päätökseen. Lautakunta voi käyttää otto-oikeuttaan vain, jos kunnanhallitus ei ole käyttänyt omaa otto-oikeuttaan. Näin ollen kunnanhallituksella on välillisesti valta puuttua myös lautakunnan alaisen toimielimen, esimerkiksi jaoston tai viranhaltijan päätökseen, vaikka säädös ei anna suoraa otto-oikeutta kunnanhallitukselle. Jos sama asia otetaan sekä kunnanhallituksen että lautakunnan käsittelyyn, päätöksen tekee kunnanhallitus. Päätöksen otto-oikeuden käyttämisestä voi tehdä kunnanhallitus, lautakunta, kunnanhallituksen tai lautakunnan puheenjohtaja, kunnanjohtaja tai johtosäännössä määrätty viranhaltija.⁷⁷

Kuntalain 51 §:ään on lisätty uusi 3 momentti (29.6.2006/578) jonka mukaan johtosäännössä voidaan määrätä johtokunnan, sen puheenjohtajan ja kunnan viranhaltijan oikeudesta ottaa käsiteltäväkseen asia, joka on siirretty johtokunnan alaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Tällöin, jos johtokunta toimii lautakunnan alaisena, lautakunta ei voi ottaa sen alaisen johtokunnan tai johtokunnan alaisen viranhaltijan päättämää asiaa käsiteltäväkseen. Kuitenkin kunnanhallituksella on oikeus ottaa käsiteltäväkseen johtokunnan ja sen alaisen viranhaltijan päättämä asia. Uuden säännöksen tarkoitus on vahvistaa johtokunnan asemaa niin, että johtokunta voi aiempaa paremmin koordinoita ja johtaa alaiensa hallintoa. Kunnissa, joissa sovelletaan palveluiden tuottamisessa tilaaja- ja tuottajamallia, voidaan tilaaja- ja tuottajapuoli erottaa toisistaan käyttämällä johtokuntia tuottajapuolen organisoinnissa.⁷⁸

⁷⁷ Harjula 2004 s. 14; Harjula & Prättälä 2007 s. 412

⁷⁸ HE 8/2006 vp s. 24

Otto-oikeuden käyttäminen ei ole rajoituksetonta. Otto-oikeus koskee vain niitä asioita, jotka on kuntalain nojalla siirretty kunnanhallituksen tai lautakunnan alaisen viranomaisen toimivaltaan. Jos viranomaisen toimivalta perustuu erityislainsäädäntöön, ei otto-oikeutta voida käyttää. Otto-oikeus ei koske myöskään ilmoitus-, valvonta- ja lupa-asioita, kuten ympäristö- ja rakennusluvut, eikä toimitusmenettelyä. Yksilön sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja oppilaan opetusta koskevat asiat jäävät myös otto-oikeuden ulkopuolelle. Jos yksilön oikeusturvan toteutuminen tai asian viivytyksetön käsittely edellyttävät itsenäistä ratkaisovaltaa, ei otto-oikeuden käyttö ole sallittua.⁷⁹

Otto-oikeuden käyttämisen määräaika on sama kuin oikaisuvaatimusaika eli 14 vuorokautta päätöksen tiedoksisaannista. Otto-oikeutta ei voi käyttää enää sen jälkeen, kun päätös on saanut lainvoiman. Kuntalain 89.3 §:n mukaan otto-oikeus koskee myös alemman toimielimen käsiteltävänä olevaa oikaisuvaatimusta. Otto-oikeusasiat ja oikaisuvaatimukset on ennen uutta säännöstä 2006/578 käsitelty joko kunnanhallituksessa tai lautakunnassa. Muutoksen jälkeen oikaisuvaatimus tehdään johtokunnalle, jos se on käyttänyt otto-oikeutta johtosäännön määräyksen nojalla.⁸⁰

3.6. Laillisuusvalvonta

Kunnanhallituksen asema on keskeinen kunnan sisäisessä valvonnassa, koska se vastaa kunnan hallinnosta, talouden hoidosta ja valtuuston päätösten täytäntöönpanosta. Kuntalain 56 § mukaan kunnanhallituksen tehtävänä on valvoa valtuuston päätösten lainmukaisuutta. Valvonta kohdistuu kaikkiin päätöksiin. Sillä ei ole merkitystä, onko päätös valituskelpoinen vai ei. Lainvastaista päätöstä ei panna täytäntöön, vaan kunnanhallitus ilmoittaa, miksi päätöstä pidetään lainvastaisena ja saattaa asian valtuustolle uudelleen käsiteltäväksi. Ellei valtuusto edelleenkään muuta

⁷⁹ Harjula & Prättälä 2007 s. 414

⁸⁰ Harjula & Prättälä 2007 s. 417; HE 8/2006 vp s. 27

päätöstään, asia on annettava hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Päätöksessä olevia laillisuusvirheitä voivat olla esimerkiksi menettelyvirheet ja toimivallan ylitykset.⁸¹

Kunnan hallinnon ulkopuolella yleisinä laillisuusvalvojina toimivat oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies ja lääninhallitukset. Tekemällä hallintokantelu voidaan viranomaisen toiminta saattaa valvontaviranomaisen tutkittavaksi. Ylimpien laillisuusvalvojien harjoittama valvonta on hallinnollista laillisuusvalvontaa eikä kyse ole lainkäytöstä. Hallintopäätöksiin ei voida kantelemalla hakea muutosta, vaan kysymyksessä on oikeusturvakeino, jolla kiinnitetään kunnan viranomaisen huomiota lain ja hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn. Laillisuusvalvojat eivät ota kantaa päätösten tarkoituksenmukaisuuteen.⁸²

3.7. Hallinnon ja talouden valvonta

Hallinnon järjestelmällistä valvontaa toteutetaan ulkoisena tarkastuksena ja sisäisenä valvontana. Ulkoisen tarkastuksen suorittavat kunnan hallinnon ulkopuoliset tilintarkastajat. Tähän tehtävään valtuusto valitsee tilintarkastajat hoitamaan varsinaisen tilintarkastuksen ja tarkastuslautakunnan, joka arvioi ensisijaisesti taloudenhoidon tarkoituksenmukaisuutta. Osana tarkoituksenmukaisuusarviointia tarkastellaan mm. sitä, miten valtuuston asettamat tavoitteet on saavutettu. Tilintarkastus suuntautuu menneeseen aikaan eli päättyneeseen varainhoitovuoteen. Tilintarkastajat antavat kunnan valtuustolle vuosittain tilintarkastuskertomuksen.⁸³

Kuntalain mukaan valtuusto vastaa kunnan toiminnasta sekä toiminnan ja talouden yhteensovittamisesta. Kunnanhallituksen tehtävänä puolestaan on vastata kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta. Hallitus huolehtii alaiensa hallintoelinten

⁸¹ Laakso & Suviranta & Tarukannel 2006 s. 431; Harjula & Prättälä 2007 s. 463 – 465

⁸² Heuru 2003 s. 410; Laakso & Suviranta & Tarukannel 2006 s. 429

⁸³ Heuru 2003 s. 411- 413

toiminnasta ja kunnan käytännön hallinnosta sekä taloudenhoidon järjestämisestä kokonaisuudessaan. Näin ollen vastuu hallinnon sisäisestä ohjauksesta ja valvonnasta on kunnanhallituksella. Valvonta ja ohjaus voi kuitenkin tapahtua vain yleisellä tasolla.⁸⁴ Kuntalaissa ei ole säännöksiä kunnan velvollisuuksista suhteessa alaisiinsa viranhaltijoihin. Kunnan velvollisuuksista työnantajana säädetään kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 11 – 16 a pykälissä. Säännöksissä ei säädetä työnantajan ohjausvallasta suhteessa alaiseensa viranhaltijaan. Lain 11 §:ssä säädetään kunnan yleisvelvoitteesta huolehtia siitä, että viranhaltijan lakiin ja virkaehtosopimukseen perustuvat oikeudet toteutuvat.⁸⁵

Kunnan hallinnon ja talouden tarkastamisen järjestämisestä vastaa tarkastuslautakunta. Se valmistelee valtuustolle päätettävät hallinnon ja talouden tarkastamista koskevat asiat ja arvioi, onko kuntaa johdettu valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden mukaisesti.⁸⁶ Tarkastuslautakuntaa koskevaa kuntalain 71 §:ää on muutettu säännöksellä 27.4.2007/519:

Valtuusto asettaa tarkastuslautakunnan toimikauttaan vastaavien vuosien hallinnon ja talouden tarkastuksen järjestämistä varten. Lautakunnan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan tulee olla valtuutettuja.

Tarkastuslautakunnan on valmisteltava valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat sekä arvioitava, ovatko valtuuston asettamat toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet. Tarkastuslautakunnan on huolehdittava kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta.

Jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää, tarkastuslautakunnan on arvioitava talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman ja toimenpideohjelman riittävyttä.

Vaalikelpoinen tarkastuslautakuntaan ei ole:

- 1) kunnanhallituksen jäsen;
- 2) apulaispormestari;
- 3) henkilö, joka on kunnanhallituksen jäsenen, kunnanjohtajan, pormestarin tai apulaispormestarin hallintolain 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu läheinen;

⁸⁴ Harjula & Prättälä 2004 s. 224

⁸⁵ Hirvonen & Mäkinen 2006 s. 115

⁸⁶ HE 192/1994 vp s. 115

4) kuntaan tai kunnan määräämisvallassa olevaan yhteisöön tai säätiöön pysyväisluonteisessa palvelussuhteessa oleva; eikä

5) henkilö, joka ei ole vaalikelpoinen kunnanhallitukseen.

Lakimuutokseen oli syynä se, ettei taloussuunnittelukäytäntö ole kunnissa ollut sellaista kuin lainsäätäjällä on edellyttänyt. Kunnissa on laadittu alijäämisiä taloussuunnitelmia, vaikka kertyneitä ylijäämäeriä ei ole ollut käytössä. Kaikki kunnat eivät ole esittäneet alijäämän kattamista koskevia toimenpiteitä tai ne on esitetty toimenpideryhminä ilman tarkempaa yksilöintiä. Kunnat ovat lisäksi pidentäneet taloussuunnitelmakautta vastoin lakia. Tilintarkastajat ja tarkastuslautakunnat eivät myöskään ole kiinnittäneet huomiota alijäämän kattamisvelvoitteeseen lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla. Kuntalain 71 §:ään on tästä syystä lisätty uusi 3 momentti, jonka mukaan tarkastuslautakunnan tulee arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilinpäätösvuonna. Lisäksi tarkastuslautakunta arvioi, onko voimassa oleva taloussuunnitelma ja toimenpideohjelma riittävä ja realistinen. Kunnanhallitus antaa toimintakertomuksen yhteydessä selonteon, jonka perusteella tarkastuslautakunta arvioi talouden tasapainotusta. Se voi käyttää myös muita mahdollisia kunnan taloudellista asemaa kuvaavia tietoja.⁸⁷

Hallinnon sisäinen valvonta tarkoittaa kunnanhallinnon hierarkkiseen rakenteeseen perustuvaa arkipäiväisen hallintotoiminnan valvontaa ja seurantaa, jota ylemmät hallintoviranomaiset voivat ja niiden tulee harjoittaa. Ohjaus- ja valvontasuhteita koskevat yleiset säännökset eivät anna ylemmille viranomaisille toimivaltaa puuttua alempien viranomaisten yksittäistapauksissa tekemiin päätöksiin.⁸⁸ Hallinnon sisäistä valvontaa voidaan toteuttaa sisäisenä tarkkailuna, seurantana ja sisäisenä tarkastuksena. Sisäinen valvonta tapahtuu reaaliajassa ja sen tarkoituksena on saada kunnan toiminta tehokkaaksi, tuottavaksi ja virheettömäksi. Valvonnan dynaamisen luonteen vuoksi ero ohjauksen ja valvonnan välillä ei ole yksiselitteinen. Kunnan johtamiseen kuuluu luonnollisena osana ohjaus ja valvonta, erityisesti tulosjohtamisessa valvonnan merkitys korostuu. Asetettujen tavoitteiden

⁸⁷ HE 8/2006 vp s. 26

⁸⁸ Laakso & Suviranta & Tarukannel 2006 s. 430

saavuttamista ei voida arvioida ilman hallinnon sisäistä valvontaa. Valvonnan tuloksena saadut tiedot puolestaan antavat välineitä hallinnon ohjaukseen.⁸⁹

Hallinnon sisäinen seuranta voi olla sekä valvonnan että ohjauksen väline. Seuranta tarkoittaa hallintotoiminnan johtamista erilaisten raporttien avulla. Kunnan hallinnon sisällä voidaan asettaa raportointivelvoitteita eli vaatia kunnan viranomaisilta suullisia tai kirjallisia raportteja toiminnan tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta. Siten voidaan arvioida, onko toiminta valtuuston asettamien tavoitteiden mukaista ja toteutuuko talousarvio ennakoidulla tavalla. Seurantaraportit antavat tietoa myös siitä, pitääkö toimintalinjaa muuttaa.

Sisäinen tarkkailu on ensisijaisesti johtavien viranhaltijoiden suorittamaa toiminnan työvaiheiden, erilaisten toimenpiteiden ja varojen käytön jatkuvaa valvontaa. Sen tarkoituksena on varmistaa, että tehtävät hoidetaan hyväksyttävällä tavalla, oikeaan aikaan ja tarkoitukseen varattujen varojen mukaisesti.⁹⁰ Sisäinen tarkastus on sisällöltään lähellä tilintarkastusta, koska se on tarkastustarkoituksessa tehtävää julkista toimintaa. Toimivan johdon alaisuudessa ja johdolla mikä tahansa kunnan hallinnon ja talouden osa voidaan tarkastaa. Tarkastuksella selvitetään sisäisen valvonnan riittävyys ja asianmukaisuus tarvittaessa hyvinkin yksityiskohtaisesti. Kunnissa voi olla päätoimista henkilökuntaa hoitamassa sisäistä tarkastusta.⁹¹

⁸⁹ Heuru 2001 s. 417 - 418

⁹⁰ Heuru 2001 s. 418

⁹¹ Heuru 2003 s. 411

4. KUNNAN HALLINTOMENETTELY

4.1. Asian käsittely toimielimissä

Kunnan hallintosäännössä ja valtuuston työjärjestyksessä määrätään kokouksien päätöksentekojärjestyksestä. Valtuustoa lukuun ottamatta toimielinten päätökset tehdään yleensä viranhaltijan esittelystä. Esittelijä tekee valmistelun pohjalta kokoukselle päätösehdotuksen. Valmistelun tulokset selostetaan yleensä esityslistassa, mutta päätösehdotus on mahdollista antaa vasta kokouksessa. Päätösehdotuksen tulee sisältää selkeä ja yksilöity ratkaisu kyseessä olevaan asiaan. Tämä ns. pohjaehdotus ei vaadi kannatusta päästäkseen äänestykseen. Pohjaehdotusta voidaan muuttaa ennen äänestystä. Jos pohjaehdotus peruutetaan ennen päätöksentekoa, asia pitää poistaa esityslistalta, ellei toimielin nimenomaan toisin pääte. Äänestystä ei tarvita, jos toimielimen jäsenet asettuvat yksimielisesti pohjaehdotuksen kannalle. Asiasta ei myöskään äänestetä silloin, jos se päätetään jättää pöydälle, eli käsittely keskeytetään. Ennen äänestystä asiasta käydään keskustelu esittelyn ja pohjaehdotuksen pohjalta.⁹² Kunnanjohtajan ja kunnanhallituksen edustajan oikeudesta olla läsnä ja käyttää puheoikeutta muiden toimielimien kokouksissa säädetään kuntalain 50 §:n mukaan kunnan hallintosäännössä.

Äänestystä koskevat säädökset ovat kuntalain 59 §:ssä ja vaalia koskevat lain 60 §:ssä. Äänestys toimitetaan avoimesti, joten kokouksen jäsenten äänestyskäyttäytyminen on julkista. Eniten ääniä saanut ehdotus voittaa. Äänten mennessä tasan ratkaisee puheenjohtajan ääni. Yleensä toimielimen jäsen voi myös äänestää "tyhjää". Kuitenkin puheenjohtajan on otettava asiaan kantaa, jos hänen äänensä ratkaisee päätöksen syntymisen. Henkilövaalin ollessa kyseessä tasatilanteessa ratkaisee arpa. Vaalitoimitusta ei tarvita, jos toimielin on

⁹² Harjula 2004 s. 22

henkilövalinnasta yksimielinen.⁹³ Kun päätös on tehty, kunnanhallitus tai lautakunta voi käyttää otto-oikeuttaan aiemmin kerrotulla tavalla.

4.2. Lainalaisuuden vaatimus päätöksenteossa

Demokraattisen oikeusvaltion keskeinen peruspilari on hallinnon lainalaisuuden vaatimus, jota nykyisessä perustuslaissa on korostettu ottamalla lainalaisuutta koskevat säännökset valtiojärjestyksen perusteita sääntelevään 1 lukuun. Perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin. Tämä tarkoittaa sitä, että valtion, kuntien ja välillisen julkishallinnon orgaanien toimivallan perustan on löydettävä eduskunnan säätämästä oikeusnormista. Lisäksi lakia on tarkoin noudatettava kaikessa julkisessa toiminnassa. Lailla tarkoitetaan tässä yhteydessä oikeusjärjestystä kokonaisuudessaan.⁹⁴

Oikeusjärjestys tarkoittaa voimassa olevia oikeusnormeja. Suomen oikeusjärjestyksen perustan muodostaa kirjoitettu laki.⁹⁵ Hallintotoiminnassa on otettava huomioon, että lait ovat hierarkkisesti eritasoisia. Perustuslain 106 §:ssä säädetään perustuslain etusijasta suhteessa muihin oikeusnormeihin. Perustuslain 107 §:ssä kielletään soveltamasta asetusta tai muuta lakia alemmanasteista säännöstä, joka on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Eduskuntalakia alemmanasteisia säännöksiä ovat asetukset. Asetuksia voivat antaa perustuslain 80 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö. Säännöksen sanamuoto osoittaa asetusten välisen hierarkian. Alemmanasteisia säännöksiä ovat lisäksi mm. hallintoviranomaisten tai kunnan toimielinten antamat oikeusnormit ja soveltamisohjeet. Oikeusnormien hierarkkisuus merkitsee sitä, että hallintopäätöstä tekevällä on sekä oikeus että velvollisuus olla noudattamatta eduskuntalain kanssa ristiriidassa olevia alemmantasoisia normeja. Velvollisuus ottaa huomioon perustuslain etusija koskee

⁹³ HE 192/1994 vp s. 107

⁹⁴ Tuori 2000 s.72

⁹⁵ Laakso 1990 s. 1

ainoastaan tuomioistuimia. Perustuslain säännökset vaikuttavat kuitenkin lain tulkintaan ja soveltamiseen hallintoviranomaisessa, sillä perustuslain vastainen tulkintavaihtoehto ei käytännössä voi olla päätöspäätösperuste.⁹⁶

Voimassa olevien oikeusnormien lisäksi oikeusjärjestys koostuu oikeudellisista käytännöistä, jotka tuottavat ja uusintavat säädännäistä oikeutta. Näitä oikeudellisia käytäntöjä ovat laajassa merkityksessä kaikki yhteiskunnalliset viestintäkäytännöt, joissa otetaan kantaa voimassa olevan oikeuden tulkintaan, soveltamiseen ja muuttamiseen. Suppeassa merkityksessä on kyse oikeustieteellisen koulutuksen saaneiden oikeusoppineiden lainkäytössä ja oikeustieteellisessä kirjallisuudessa esittämistä kannanotoista.⁹⁷

Kansainvälisten normien merkitys on julkisoikeuden alalla jatkuvasti kasvanut. Perustuslain säännöksiä perusoikeuksista täydentävät esimerkiksi valtiosisäisesti voimaanasetettujen ihmisoikeussopimusten määräykset. Ne ovat osa kansallista oikeusjärjestystä, jota hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten on sovellettava. EY-oikeus muodostaa erillisen oikeusjärjestyksen, mutta yhteisönormit voivat myös muuntua osaksi kansallista oikeusjärjestystä. EY-oikeuden säädännäisiä normeja ovat primäärinormit, kuten perustamissopimukset ja sekundäärinormit, kuten asetukset ja direktiivit. Lisäksi yhteisöoikeudessa tärkeä asema on EY-tuomioistuimen päätöksissään vahvistamalla oikeusperiaatteilla. Etusijaperiaatteen mukaan EY-oikeudella on kansalliseen lainsäätöön nähden etusija, mikä vaikuttaa kaikkeen julkiseen hallintotoimintaan. Sillä ei ole merkitystä, millä tasolla normihierarkiassa kansallinen säännös on.⁹⁸

⁹⁶ Mäenpää 2003 s. 154, 157 - 159

⁹⁷ Tuori 2003 s. 15, 25

⁹⁸ Tuori 2000 s. 9 - 11

4.3. Oikeuslähteet

Oikeusjärjestys sitoo hallintotoimintaa ja lainkäyttöä, eli päätös on johdettava laista. Usein säännöstekstit eivät kuitenkaan yksin riitä antamaan perusteita päätöksenteolle, vaan avuksi tarvitaan oikeuslähteitä, jotka määrittelevät voimassa olevan oikeuden sisällön. Oikeuslähteillä tarkoitetaan kaikkia oikeussääntöjä, oikeusperiaatteita, prejudikaatteja, säädösten esitöitä ja muuta normatiivisesti merkityksellistä aineistoa, jota pitää, tulee tai voidaan käyttää päätöksenteossa.⁹⁹

Aarnio kutsuu lainopillisen tulkinnan perusasetelmaa tulkitsijan palapeliksi, jossa lakiteksti antaa väljän ohjeen siitä, miltä palapelin hahmon kokonaisuudessaan tulee näyttää. Lakiteksti on tulkinnan kohde ja oikeuslähteet tulkinnassa käytettävä aineisto. Tulkinnan edetessä yksittäiset perusteet jäsenyvät kokonaisuudeksi ja osoittavat, mistä palapelissä on kyse. Tulkinta ei voi olla mielivaltaista ja tulkitsijoiden mielen mukaan muuttuvaa, vaan tulkintaperusteiden välillä tulee vallita koherenssi, yhteensopivuus. Yksimielisyys tulkinnasta voidaan saavuttaa siten, että tulkinta tapahtuu yhteisesti hyväksytyyn viitekehyksen puitteissa.¹⁰⁰ Hallintotoiminnassa harjoitettavaa laintulkintaa voidaan kutsua praktiseksi oikeusdogmatiikaksi, jolla tarkoitetaan oikeusnormien sisällön selvittämistä yksittäisessä oikeuskysymyksessä. Praktisen oikeusdogmatiikan lähtökohtana on, että oikeus ja oikeudellinen sääntely yhteiskunnallisena käytäntönä hyväksytään eikä tarkoitus ole etsiä uusia tai vaihtoehtoisia laintulkintoja.¹⁰¹

Suomen oikeusjärjestyksessä legalisoituja oikeuslähteitä ovat kirjoitettu laki ja maan tapa. Oikeusjärjestys itse määrittää nämä lähteet oikeudellisesti sitoviksi. Legalisoidut oikeuslähteet ovat päätöstilanteessa pakottavia tai vahvasti velvoittavia, niihin pitää ratkaisun perustua.¹⁰² Hallinnon oikeusperiaatteet löytyvät hallintolain 6 §:stä, ja ne

⁹⁹ Laakso 1990 s. 63

¹⁰⁰ Aarnio 1986 s. 117

¹⁰¹ Husa 1995 s. 199, 201

¹⁰² Laakso 1990 s. 65

ovat keskeisiä päätöksentekoa ja hallintotoimintaa ohjaavia oikeuslähteitä. Oikeusperiaatteita ovat yhdenvertaisuus-, suhteellisuus-, luottamuksensuoja-, objektiviteettiperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate. Vahvasti velvoittavien oikeuslähteiden laiminlyönti voi johtaa oikeudellisen vastuun toteutumiseen. Sivuuttamisesta tai väärästä soveltamisesta voi seurata päätöksen kumoutuminen muutoksenhakuasteessa.¹⁰³

Institutionalisoidut eli vakiintuneiksi tunnustetut oikeuslähteet ovat heikosti velvoittavia, niitä koskee rajoitettu noudattamisvelvollisuus. Institutionalisoitujen oikeuslähteiden sisältö on tunnettava ja otettava huomioon päätöksenteossa. Poikkeaminen on mahdollista erityisen painavasta syystä, mutta toisaalta poikkeaminen voi johtaa päätöksen muuttumiseen muutoksenhaun johdosta. Tällaisia lähteitä ovat oikeuskäytännöstä löytyvät oikeusohjeet ja lainsäätäjän tarkoitus, joka on havaittavissa lainvalmisteluaineistosta. Prejudikaattien sitovuutta oikeuslähteenä lisäävät vaatimukset oikeusvarmuuden ja yhdenvertaisen kohtelun toteutumisesta.¹⁰⁴

Normatiivisina päätösperusteina voidaan käyttää myös sallittuja asia-argumentteja. Jos säännökset ovat tulkinnanvaraisia eivätkä lainsäätäjän tarkoitus tai oikeuskäytäntö anna varmuutta päätösperusteista, voidaan legalisoitujen ja institutionalisoitujen oikeuslähteiden ohella hakea ohjausta sallituista asia-argumenteista. Tällaiset asia-argumentit eivät voi korvata lakia, mutta ne voivat antaa perusteen poiketa heikosti velvoittavan oikeuslähteen luomasta tulkintalinjasta. Sallitut asia-argumentit voidaan jakaa auktoriteettiargumentteihin ja substantiaaliisiin asia-argumentteihin. Edellisten perusteluvoima pohjautuu niiden esittäjän auktoriteettiasemaan. Jälkimmäisten perusteluvoima on niiden sisällössä itsessään.¹⁰⁵ Mäenpää käyttää käsitettä hallinnon muut oikeuslähteet. Muun muassa oikeustieteellisen tutkimuksen ja oikeusvertailun tuloksia käyttämällä voidaan täydentää muista oikeuslähteistä saatavaa informaatiota.¹⁰⁶

¹⁰³ Mäenpää 2003 s. 152

¹⁰⁴ Laakso 1990 s. 66

¹⁰⁵ Laakso 1990 s. 67 - 74

¹⁰⁶ Mäenpää 2003 s. 153

Suomen EU-jäsenyyden myötä oikeuslähteoppi on joutunut muutostilaan. Voidaan sanoa, että oikeuslähteoppi on eri oikeudenaloilla hieman erilainen, koska kansainvälisen oikeuden ja yhteisöoikeuden merkitys oikeuslähteenä vaihtelee. Aarnion tekemässä jaottelussa kansainvälinen oikeus ja yhteisöoikeus on otettu huomioon. Jaottelussa on myös mainittu lain ja hyvän tavan vastaiset sekä avoimen puoluepoliittiset argumentit kiellettyinä oikeuslähteinä.

1. Vahvasti velvoittavat oikeuslähteet

Kansallisen oikeuden ulkopuoliset normistot

Eurooppaoikeuden sitovat osat

Euroopan ihmisoikeussopimuksen normit

EY-tuomioistuimen tietyt prejudikaatit

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tietyt prejudikaatit

Kansallisen oikeuden normistot

Suomen perustuslain perusoikeudet

Lait ja lakien (ym.) nojalla annetut alemmanasteiset normit

Kansallisen oikeuden osaksi saatetut kansainväliset sopimukset

Systeemiperusteet

Maantapa

2. Heikosti velvoittavat oikeuslähteet

Lainsäätäjän tarkoitus

Ennakkoratkaisut

3. Sallitut oikeuslähteet

Käytännölliset argumentit (taloudelliset, historialliset, yhteiskunnalliset)

Eettiset ja moraaliset perusteet

Yleiset oikeusperiaatteet

Oikeustiede (vallitseva mielipide)

Vertailevat argumentit

Muut

4. Kielletyt oikeuslähteet

Lain ja hyvän tavan vastaiset sekä avoimet puoluepoliittiset argumentit¹⁰⁷

Kunnanhallinnossa kansalliset oikeuslähteet ovat keskeisimmät. Yhteisöoikeudella on merkitystä lähinnä kilpailuttamiskysymyksissä ja talouden valvonnan kannalta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuilla on laajempi vaikutus, koska kunnissa käsitellään monia yksilön oikeuksia ja asemaa koskevia asioita. Käsittelyn tulee olla Euroopan Ihmisoikeussopimuksen mukaista.

¹⁰⁷ Aarnio 2006 s. 290 – 293

4.4. Hallinnon muut oikeuslähteet ja niiden sitovuus

Hallintopäätösten sisältöä ja hallintotoimintaa ohjaa aineellinen lainsäädäntö. Se määrittelee julkisen vallan ja yksilön välisen oikeussuhteen luonteen. Aineellinen lainsäädäntö tarkoittaa niitä normeja, joita sekä yksittäisen viranhaltijan että hallinnon kokonaisuutena tulee tuntea ja toiminnassaan noudattaa. Hallintotoimintaa sitova ohjaus koostuu perustuslain ja tavallisten lakien ohella niistä normeista, joita hallinto-organisaatioilla on lain tasoisten säädösten nojalla toimivalta antaa. Yksittäisessä oikeuskysymyksessä aineellinen lainsäädäntö voi antaa ratkaisun perustaksi yksiselitteisen oikeusohjeen tai joukon mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja.¹⁰⁸

Hallinnon lainalaisuuden vaatimus edellyttää, että julkista valtaa ei käytetä ilman normatiivista toimivaltaa eli kompetenssia. Hallinnollinen toimivalta tarkoittaa viranhaltijan tai toimielimen oikeudellista kelpoisuutta käyttää julkista valtaa. Kunnanhallinnossa kompetenssinormi on laissa, viran perustamispäätöksessä tai kunnan johtosäännössä. Kompetenssin rajat ovat jäykkiä, toimivallan saaneella on yksinoikeus vallan käyttämiseen eikä muilla tahoilla pääsääntöisesti ole oikeutta puuttua siihen. Merkittävän poikkeuksen tästä pääsäännöstä muodostaa kunnanhallinnossa käytössä oleva otto-oikeus. Toimivallan määrääminen on julkisoikeudellisen oikeushenkilön yksipuolinen tahdonilmaus. Toimivalta voidaan rajata asiallisesti, asteellisesti tai alueellisesti tai se voidaan määrätä ehdollisena, käytettäväksi tiettyjen olosuhteiden vallitessa. Yksittäistapausta koskevaa määräystä tai menettelyohjetta ei toimivaltanormi oikeuta antamaan. Toimivalta kytkeytyy virkaan tai toimielimeen, ei henkilöön. Virkaa hoitava tai toimielimeen kuuluva henkilö saa tehtävään kuuluvan kompetenssin.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Suviranta 1996 s. 67 - 68

¹⁰⁹ Heuru 2003 s. 182

Kompetenssinsa puitteissa toimielimillä on oikeus antaa tehtävien suorittamista varten erilaisia ohjeita ja suosituksia. Tällaisia ovat esimerkiksi suunnitelmat, määräraha- ja talousarviopäätökset sekä hallinnolliset määräykset ja ohjeet, joilla annetaan neuvoja muun muassa lainsäädännön toimeenpanosta tai määrärahojen käytöstä. Näitä ohjeita voidaan kutsua hallinnon virallislähteiksi. Hallinnollisen määräyksen käsite on tulkinnanvarainen. On myös vaikea tehdä selkeä ero viranomaisten antamien oikeussääntöjen ja hallinnollisten määräysten välillä. Oikeussäännöillä tarkoitetaan niitä normeja, joita viranomaiset voivat perustuslain 80 §:ssä olevan valtuutussäännöksen nojalla antaa. Viranomaisen toimeenpanovaltaan kuuluvia hallinnollisia määräyksiä tai teknisluonteisia ja sisällöltään rajattuja toimintaohjeita ei pidetä oikeussääntöinä.¹¹⁰ Mainitun pykälän 2 momentin mukaan norminantovaltaa voidaan lain tasoisella säädöksellä delegoida tasavallan presidenttiä, valtioneuvostoa ja ministeriöitä alemmille viranomaisille, kuten kunnallisille toimielimille.

”Myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.”¹¹¹

Säännöksestä voidaan huomata, että tällaisten oikeussääntöjen tulee olla täsmällisesti rajattuja eikä niillä voida puuttua yksilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin, joista on aina säädettävä eduskuntalailla. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 10/1998 vp) lisäksi korostanut, että lainsäädäntövaltaa tulee vain poikkeuksellisesti osoittaa ministeriötä alemman asteisille viranomaisille ja norminantoa tulee valvoa.

”Pykälän 2 momentin johdosta valiokunta korostaa sen esityksen perusteluista ilmenevän periaatteen merkitystä, jonka mukaan lainsäädäntövaltaa ei yleensä tule osoittaa ministeriötä alemmalle viranomaistasolle. Muulle viranomaiselle voidaan siten osoittaa oikeussääntöjen antamisvaltaa vain poikkeuksellisesti. Valiokunta pitää selvänä, ettei asetuksen antaja voi siirtää sille perustuslailla tai muulla lailla osoitettua lainsäädäntövaltaa edelleen (subdelegointikielto), ellei tällaisesta valtuudesta ole asianomaisella lailla nimenomaisesti säädetty. Valiokunnan mielestä on 1 ja 2 momentissa täsmentyvän asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan sääntelyn vuoksi tärkeää, että

¹¹⁰ Laakso & Suviranta & Tarukannel 2006 s. 27, 29

¹¹¹ HE 1/1998 vp s. 133

kiinnitetään huomiota lakia alemmanasteisen norminannon ennakkolliseen ja jälkikäteiseen valvontaan.”¹¹²

Perustuslakivaliokunnan näkemys on kirjattu hallituksen esitykseen (HE 1/1998 vp). Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että käytännössä on tarpeen delegoida norminantovaltaa vähäisissä asioissa ministeriötä alemmille viranomaisille. Säännöksessä viranomaisella tarkoitetaan ensisijaisesti valtion viranomaisia, mutta samoja periaatteita noudatetaan, jos norminantovaltaa annetaan kunnille.

”Käytännössä on kuitenkin esiintynyt tilanteita, jolloin on ollut tarpeen valtuuttaa ministeriötä alempi viranomainen antamaan oikeussäännöiksi luonnehdittavia yleisiä määräyksiä joistakin sääntelyn kokonaisuuden kannalta vähäisistä yksityiskohdista. Ehdotettu säännös selkeyttäisi niitä edellytyksiä, joiden vallitessa muu viranomainen voitaisiin valtuuttaa antamaan sitovia oikeussääntöjä. Toisaalta säännöksessä asetettavat verraten tiukat edellytykset korostaisivat viranomaiselle annettavan valtuuden poikkeuksellisuutta. Samasta syystä "asetus" on ehdotuksessa varattu vain presidentin, valtioneuvoston ja ministeriön antaman säädöksen nimeksi. Mahdollisen ristiriitaisen sääntelyn tilanteessa viranomaisen antamia oikeussääntöjä ei saisi soveltaa vastoin lain tai asetuksen säännöksiä.

Kunnille on vanhastaan osoitettu kunnalliseen itsehallintoon perustuvaa säädösvaltaa lähinnä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kaavoituksen aloilla. Nykyistä oikeustilaa ei ole tarkoitus tältä osin olennaisesti muuttaa. Sanonnalla "muu viranomainen" säännöksessä tarkoitetaan ensisijaisesti valtion viranomaisia. Ehdotetussa säännöksessä ilmaistuja periaatteita olisi kuitenkin noudatettava myös osoitettaessa säädösvaltaa kunnille.”¹¹³

Hallinnon virallislähteiden oikeudellisesta merkityksestä ei voida esittää yksimielistä kannanottoa. Jos viranomaisella on nimenomainen lakiin perustuva toimivalta antaa yleisiä ohjeita, katsotaan niiden olevan myös muita viranomaisia velvoittavia. Myös viranomaisen omaa toimintaa ja henkilöstöään varten antamia hallinnon sisäisiä ohjeita voidaan pitää sitovina. Toisaalta ei ole selvää, mikä on hallinnon sisäinen sitova määräys ja mikä suositus.¹¹⁴ Merikoski on käyttänyt hallinnon virallislähteistä nimitystä hallintosäädökset tai hallinnolliset yleismääräykset. Hallintosäädökset voidaan rinnastaa lainsäädäntöön siltä osin, että niillä annetaan sitovia ohjeita, joita on

¹¹² PeVM 10/1998 vp

¹¹³ HE 1/1998 vp s. 133

¹¹⁴ Laakso & Suviranta & Tarukannel 2006 s. 30 - 31

noudatettava tuntomerkeiltään samanlaisissa tapauksissa. Hallintosäännökset voivat olla hallinnon sisäisiä säädöksiä kuten kunnalliset johtosäännöt, mutta niillä voi olla vaikutusta myös hallinnon ulkopuolisiin tahoihin. Tällainen hallintosäädös on esimerkiksi koulun järjestyssääntö. Merikosken mukaan hallintosäädökset ovat vallanalaisuussuhteen vuoksi alemmaa viranomaista velvoittavia ja niillä voidaan ohjata hallintoimintaa rajoittamattomissa yleistuntomerkein osoitetuissa tapauksissa.¹¹⁵

Viranomaisnormeja on esimerkiksi sosiaalioikeuden alalla. Sosiaalilautakunnat voivat antaa viranhaltijoille soveltamisohjeita, joilla ohjataan usein merkittäväällä tavalla ensiasteen päätöksentekoa. Sosiaalilautakunta tai muu sosiaalihuollon toimeenpanosta vastaava elin käyttää kunnan päätösvaltaa yksilöitä koskevissa sosiaalihuollon alaan kuuluvissa asioissa. Sosiaalihuollon organisaatiosta päättää kunnanvaltuusto johtosäännössä. Toimielimen antamien soveltamisohjeiden oikeuslähdeopillinen asema on kuitenkin vakiintumaton. Ministeriöiden lain nojalla lääninhallituksille ja kunnille antamat toimintaohjeet ovat sitovia. Ministeriöt toimivat myös valvontaviranomaisena lääninhallitusten ohella.¹¹⁶

Kunnan organisaatiossa monijäseniset toimielimet ovat tärkeitä päätöksentekuelimiä. Niiden päätösvaltaisuus perustuu määrättyjen muodollisten edellytysten täyttymiseen, joita ovat esimerkiksi kokouksen koollekutsumistapa ja paikalla olevien jäsenten lukumäärä. Yksittäinen viranhaltija on kuitenkin aina toimivaltainen eikä päätösvalta ole sidottu virka-aikaan. Toimivaltaan liittyy toimintapakko, jonka vuoksi toimielin tai viranhaltija ei saa siirtää toimivaltaansa organisaatiossa ylemmälle tai alemmalle viranomaiselle. Poikkeuksena ovat asiat, jotka lain mukaan on alistettava ylemmälle viranomaiselle tai, joiden osalta ylemmällä viranomaisella on oikeus toimivallan pidättämiseen. Kunnallishallinnossa päätösvallan delegointi ja subdelegointi on

¹¹⁵ Merikoski 1961 II Nide s. 41

¹¹⁶ Tuori 2000 s.7, 35 - 37

tavanomainen päätöksentekomenettely, koska johtosäännöllä päätösvaltaa siirretään valtuustolta muille toimielimille ja viranhaltijoille.¹¹⁷

Suomessa hallintoviranomaisten väliset toimivaltarajat ovat jäykkiä ja hallintoviranomaiset ovat lakisäätteisiä tehtäviä hoitaessaan riippumattomia ylemmistä viranomaisista. Asemaan tai lainsäädännön yleisiin johto- ja valvontasäännöksiin perustuvaa yleistä valtaa ohjata sitovalla tavalla alaistensa viranomaisten toimintaa ei ylemmillä viranomaisilla ole.¹¹⁸ Viranhaltijoiden on katsottu 1960-luvulle asti olleen erityisessä vallanalaisuussuhteessa, mutta tästä näkemyksestä on vähitellen luovuttu. Laista johtumattomia vallanalaisuussuhteita ei hallinnossa voi olla. Koska oikeusjärjestyksestä voidaan kuitenkin johtaa oikeus hallinnolliseen ohjaukseen, valvontaan, vastuuseen ja työnjohdollisiin toimiin, eräänlainen vallanalaisuus on edelleen hallinnossa voimassa.¹¹⁹ Merikosken näkemystä voidaankin pitää edelleen relevanttina, vaikka lainsäädäntö on muuttunut, norminantovalta on keskitetty lainsäädäntöelimille eikä esimiesten ja alaisten välisiä suhteita enää pidetä vallanalaisuussuhteina. Hallinnon alaisuussuhteita käsitellään yleishallinto-oikeudessa päätöksenteon näkökulmasta. Tarkastelun kohteena on se, voidaanko säännönmukaisesta päätösvaltanjaosta poiketa ja voivatko ylemmät viranomaiset ohjata alempien viranomaisten ratkaisukäytäntöä oikeudellisesti sitovalla tavalla. Toisaalta on kysymys siitä, ettei alempi viranomainen voi siirtää päätösvaltaa ylemmälle viranomaiselle ilman nimenomaista alistusnormia.¹²⁰

Lähtökohtana pidetään sitä, että toimivaltajaon jäykkyys estää ylempää viranomaista antamasta yksittäisen oikeuskysymyksen ratkaisua koskevia sitovia määräyksiä sekä yleisiä oikeudellisesti sitovia ratkaisutoimintaa ohjaavia määräyksiä. Tämän katsotaan koskevan myös viranomaisen sisäisiä alaisuussuhteita. Yksittäinen viranhaltija on ratkaisutoiminnassaan riippumaton ja henkilökohtaisessa vastuussa tekemänsä päätöksen lainmukaisuudesta. Esimies ei siten voi työnjohto- ja valvontavaltansa

¹¹⁷ Heuru 2003 s. 184

¹¹⁸ Laakso & Suviranta & Tarukannel 2006 s. 49

¹¹⁹ Heuru 2003 s. 185

¹²⁰ Laakso & Suviranta & Tarukannel 2006 s. 50

nojalla määrätä ratkaisun sisältöä yksittäisessä asiassa eikä toisaalta pidättää ratkaistavakseen alaisensa viranhaltijan päätösvaltaan kuuluvaa asiaa.¹²¹

Ohjeita, joilla pyritään varmistamaan lainsäädännön yhtenäinen tulkinta, pidetään yleensä sallittuina. Kaavamaisilla tulkintaohjeilla ei kuitenkaan voida poistaa velvollisuutta harkita jokainen tapaus erikseen yksilölliset erot huomioiden.¹²² Tämä käy ilmi esimerkiksi KHO:n ratkaisusta 17.8.2006/1954:

KHO 17.8.2006/1954: ”Sosiaalilautakunta oli antanut vammaispalvelulain mukaisia määrärahasidonnaisia palveluja ja tukitoimia koskevat yleisohjeet. Niiden mukaan muun muassa auton hankintakustannusten korvauksen enimmäismäärä oli 6 000 euroa. Ohjeiden antamisen perusteina olivat kaupungin säästötoimet, määrärahojen kohdentaminen eri tuensaajaryhmille ja tuen hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun turvaaminen. Näistä lähtökohdista ohjeiden käyttäminen yhtenä päätöksenteon perusteena ei sinänsä ollut lainvastaista. Ohjeet eivät saaneet kuitenkaan suunnata viranomaisen päätöksentekoa sen harkintavallan ulkopuolelle, jota rajaavat hakijan yksilöllinen tarve, kunnan talousarvio, avustuksen kohdentamismahdollisuus ja eri hakijoiden yhdenvertainen kohtelu. Hakemus 6 000 euroa ylittävän avustuksen saamiseen oli voitu hylätä.”

Kunnallisia soveltamisohjeita käytetään muun muassa sosiaalihuollossa, vaikka kunnallinen norminantovalta on täsmentymätön. Käytännössä on usein kyse siitä, että ylemmänasteinen lainsäädäntö on niin väljää, että soveltamisohjeet ovat viranhaltijoiden tärkein oikeuslähde. Soveltamisohjeilla ei kuitenkaan voida oikeudellisesti sitovasti poiketa ylemmänasteisista normeista. Jos ristiriitaa näiden välillä ei ole, soveltamisohjeita voidaan pitää oikeudellisesti sitovina.¹²³ Viranhaltijan tottelemis- ja kuuliaisuusvelvollisuus ei ulotu selvästi lainvastaisten ohjeiden noudattamiseen. Ohjauksen lainmukaisuudesta viranhaltijan tulee itse varmistua ja kieltäytyä noudattamasta ilmeisen lainvastaista ohjetta.¹²⁴

EOA 2285/4/04: ”Säännöksen sanamuoto on niin yksiselitteinen, että sitä ei voida tulkita siten, että vaikeavammaisen henkilön subjektiivinen oikeus olisi kuukaudessa enintään 18 matkaa. Myös oikeuskäytännössä korkein hallinto-

¹²¹ Laakso & Suviranta & Tarukannel 2006 s. 52

¹²² Laakso & Suviranta & Tarukannel 2006 s. 52

¹²³ Tuori 2000 s. 140

¹²⁴ Laakso & Suviranta & Tarukannel 2006 s. 53

oikeus on esimerkiksi päätöksessään 15.5.2000/906 katsonut, että kunnan velvollisuus järjestää vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalvelumatkoja voi yksittäistapauksissa vammaisen henkilön olosuhteistaan ja kuljetuspalvelujen tarpeestaan esittämän selvityksen perusteella olla laajempikin kuin vammaispalveluasetuksen 6 §:ssä mainittu 18 yhdensuuntaista jokapäiväiseen elämään kuuluvaa matkaa kuukaudessa. Tällöinkin on kyse henkilölle kuuluvasta subjektiivisesta oikeudesta lisämatkoihin eli enempään kuin 18 yhdensuuntaiseen matkaan kuukaudessa.

Totean, että A:n kaupungin vaikeavammaisten kuljetuspalveluohjeistossa ja viranhaltijan kuljetuspalvelupäätösten saatekirjeessä oleva maininta vammaispalvelulaissa tarkoitetun vaikeavammaisen henkilön oikeudesta enintään kahdeksaentoista asiointi- ja vapaa-ajan matkaan kuukaudessa on ristiriidassa edellä mainittujen säännösten kanssa.”

KHO 01.12.1999 Taltio 3904: ”Lääninoikeuden päätöksen perusteluissa todettiin muun ohella seuraavaa: A:n sosiaalikeskus on antanut kuljetuspalvelujen käyttäjille ohjeet, joiden mukaan palvelun käyttäjän tulee ensin itse maksaa matkan hinta suoraan taksinkuljettajalle. Palvelun käyttäjä saa kuittia vastaan jälkikäteen korvauksen sosiaalitoimistolta omavastuun ylittävältä osalta. Invataksit voivat laskuttaa kuljetuspalveluasiakkaiden matkat luottoajona niiden asiakkaiden osalta, joiden kohdalla invataksin käyttö on perusteltua. A:n sosiaalilautakunnan lausunnon mukaan invataksin käyttäjät ovat niitä vaikeavammaisia, joiden liikuntakyky on erittäin huono. Invataksin käyttäjien huono liikuntakyky on sellainen hyväksyttävä peruste, jonka mukaan A:n kaupunki on voinut määrätä kuljetuspalveluiden käyttämisestä aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta eri tavoin invataksia ja tavallista taksia käyttävien vaikeavammaisten osalta. B ei ole myöskään väittänyt, että tämä korvaustapa olisi estänyt häntä käyttämästä hänelle myönnettyä kuljetuspalvelua. Sosiaalilautakunnan päätös ei siten loukkaa kansalaisten yhdenvertaisuutta. Päätös ei muutoinkaan ole lainvastainen. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi B:n valituksen lääninoikeuden päätöksestä ja pysytti lääninoikeuden päätöksen perusteluineen.”

Yllä olevista eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotosta ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta käy ilmi, että kunnallinen toimielin voi antaa alaiselleen viranhaltijalle sitovia soveltamisohjeita. Ohjeiden tulee sisällöltään olla lainmukaisia. Soveltamisohjeilla voidaan suunnata ratkaisukäytäntöä yhdenmukaiseksi, mutta jokainen yksittäinen päätös tulee kuitenkin tehdä niin, että yksilölliset olosuhteet otetaan huomioon. Tilannekohtainen harkinta oikeuttaa viranhaltijan tekemään kunnallisista soveltamisohjeista poikkeavan ratkaisun.

Osa hallinnon virallislähteistä on suosituksia ja oppaita, joita ei ole tarkoitettu sitoviksi, vaan ne ovat sallittuja oikeuslähteitä. Yleisohjeita saatetaan kuitenkin käytännössä noudattaa velvoittavina, vaikka niillä ei ole oikeudellista sitovuutta. Yksityisen oikeudet ja velvollisuudet tai viranomaisen toimivalta eivät voi perustua hallinnon virallislähteeseen, vaan eduskuntalain tasoiseen säännökseen.¹²⁵ Vaikka kunnanhallinto voidaan kuntalain mukaan järjestää johtosäännöillä, niissä ei voida antaa lain kanssa ristiriidassa olevia määräyksiä. Lainvastaiset johtosäännön määräykset ovat pätemättömiä, kuten Turun hallinto-oikeuden ratkaisu osoittaa. Yksilön henkilökohtainen koskemattomuus on turvattu perustuslaissa ja koskemattomuuteen puuttuminen edellyttää lain säännöstä. Kuntalain valtuutussäännös johtosääntöjen antamiseen ei perusta kunnan valtuustolle toimivaltaa antaa perusoikeutta rajoittavaa johtosäännön määräystä.

Turun HAO 08.11.2002 02/0612/1: ”Kaupungin terveydenhuoltosäännön mukaan henkilöstöön kuuluva oli velvollinen alistumaan ko. säännöksestä ilmeneviin tarkastuksiin, tutkimuksiin ja muihin toimenpiteisiin. Kaupunginkanslian henkilöstöjohtaja oli terveydenhuoltosäännön nojalla määrännyt ammattikorkeakoulun lehtorin lääkärintarkastukseen ja psykologiseen jatkotutkimukseen tarkoituksena selvittää lehtorin työkyky opetustehtäviin. Lehtorin kieltäytyttyä menemästä jatkotutkimukseen, kaupunginhallituksen henkilöstöjaosto oli antanut hänelle kirjallisen varoituksen virkavelvollisuuksien vastaisesta toiminnasta.

Hallinto-oikeus katsoi, että viranhaltijan määrääminen em. tarkastukseen ja tutkimukseen on puuttumista hänen perustuslaissa säädettyyn henkilökohtaiseen koskemattomuuteensa. Tällaisen määräyksen antamisen tulee siten perustua laissa säädettyyn perusteeseen. Päätöksiä tehtäessä voimassa olleessa laissa ei ollut säännöksiä, joiden nojalla kunnan viranhaltija voidaan määrätä alistumaan tarkastukseen tai tutkimukseen tilanteessa, jossa työnantaja epäilee viranhaltijan työkykyä muusta kuin työterveyshuoltolaissa säädetystä syystä. Perustuslain säännös huomioon ottaen päätöksiä ei voitu tehdä pelkästään terveydenhuoltosäännön nojalla. Henkilöstöjohtajan päätökset olivat siten lainvastaisia.

Lehtori ei toiminut vastoin virkavelvollisuuksiaan kieltäytyessään alistumasta lakiin perustumattomaan jatkotutkimukseen. Henkilöstöjaoston päätös antaa lehtorille kieltäytymisen johdosta kirjallinen varoitus oli siten lainvastainen.”

Käsitykseni mukaan soveltamisohjeita voidaan pitää sitovina, kun ne toimivat välineinä perustuslain 6 § mukaisen yhdenvertaisuuden sekä hallintolain 6 §:n

¹²⁵ Laakso & Suviranta & Tarukannel 2006 s. 28

mukaisen yhdenvertaisen ja johdonmukaisen ratkaisukäytännön toteuttamisessa¹²⁶. Sitovuus on kuitenkin heikkoa, koska oikeuskysymystä käsiteltäessä tulee aina ottaa huomioon kaikki lakien ja asetusten antamat tulkintavaihtoehdot ja valita näistä tapaukseen parhaiten soveltuva, vaikka se ei olisi soveltamisohjeen mukainen tulkinta. Lisäksi päätöksentekijän on yksittäisessä päätöksentekotilanteessa harkittava, onko tapauksessa sellaisia erityispiirteitä, jotka antavat aiheen poiketa vakiintuneesta ratkaisulinjasta. Näin ollen harkintavalta on aina viime kädessä hallintopäätöstä tekevällä viranhaltijalla.

4.5. Päätöksentekijän harkintavalta

Perustuslain 21 § koskee kansalaisten oikeusturvaa. Oikeus hyvään hallintoon on perusoikeus. Pykälässä mainitut hyvän hallinnon toteutumisen edellytykset ovat: oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus saada päätös riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi sekä käsittelyn julkisuus ja oikeus tulla kuulluksi. Säännös ei ole tyhjentävä, vaan menettelyoikeudet ja muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Muodollisia ja sisällöllisiä hyvän hallinnon takeita ovat lisäksi hallinnon oikeusperiaatteet.¹²⁷

Yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden tarkoituksena on rajoittaa harkintavallan käyttöä viranomaistoiminnassa. Niistä poikkeaminen on harkintavallan väärinkäyttöä. Periaatteita tulee noudattaa oikeudellisesti sidotussa päätösharkinnassa, vapaaharkintaisessa päätöksenteossa ja tosiasiallisessa toiminnassa.¹²⁸ Sidottu harkinta on laillisuusharkintaa, mikä tarkoittaa sitä, että laki asettaa harkinnan rajat. Laillisuusharkinnan piiriin kuuluvat oikeudelliset rutiiniratkaisut, tulkintaratkaisut ja harkintaratkaisut. Laillisuusharkinnan lisäksi harkintaratkaisu voi perustua

¹²⁶ Niemivuo & Keravuori 2003 s. 124

¹²⁷ Mäenpää 2002 s. 4 - 6

¹²⁸ Niemivuo & Keravuori 2003 s. 118, Tuori 2000 s. 74

tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Tällaisessa tilanteessa on kyse vapaasta harkinnasta, jolloin laki antaa hallintopäätöstä tekevälle viranomaiselle valtuudet määritellä päätöspäätökset itse.¹²⁹ Hallinnon oikeusperiaatteet on kirjattu hallintolain 6 §:ään. Säännöksen luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä. Siinä ei esimerkiksi mainita lainalaisuusperiaatetta lainkaan.¹³⁰

Ensimmäisenä hallintolain 6 §:ssä mainitaan tasapuolisen kohtelun vaatimus, eli yhdenvertaisuusperiaate. Yhdenvertaisuus lain edessä on perustuslain 6 §:n mukaan perusoikeus. Hallintolain säännös ulottaa tasapuolisen kohtelun vaatimuksen koskemaan sekä hallintotoimintaa että tosiasiallista toimintaa. Yhdenvertaisesti on kohdeltava kaikkia, jotka voivat käsiteltävässä asiassa olla asianosaisia tai joihin asian käsittely voi vaikuttaa, on kyse sitten luonnollisesta henkilöstä tai oikeushenkilöstä. Yhdenvertaisuusperiaate sisältää syrjinnän ja suosinnan kiellon. Viranomaisen tulee soveltaa normia samalla tavoin samankaltaisissa tapauksissa, mutta pystyä myös tunnistamaan eri tilanteiden eroavuudet ja ottaa erot huomioon normia soveltaessaan. Tapausten samanlaisuutta ja erilaisuutta tulee arvioida objektiivisin kriteerein. Yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista ei kuitenkaan ole positiivinen syrjintä, jonka tarkoituksena on parantaa heikommassa asemassa olevien väestöryhmien kohtelua.¹³¹

Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää viranomaiselta myös johdonmukaista menettelyä ja ratkaisulinjaa. Johdonmukaisuus ei kuitenkaan tarkoita jäykkää kaavamaisuutta, vaan ratkaisulinjaa on kyettävä muuttamaan silloin, jos tilanteen erityispiirteet sitä vaativat. Myös päätöspäätökset, kuten lainsäädännön tai oikeuskäytännön, muuttuminen on perusteltu syy poiketa aiemmasta menettely- ja ratkaisukäytännöstä. Muutoksen jälkeen on jälleen noudatettava johdonmukaisuutta.¹³²

¹²⁹ Laakso 1990 s. 200 - 202

¹³⁰ Niemivuo & Keravuori 2003 s. 122

¹³¹ Mäenpää 2003 s. 163 - 165

¹³² Mäenpää 2003 s. 166

Yhdenvertaisuusperiaate vaikuttaa merkittäväällä tavalla kunnallisessa päätöksenteossa. Kunnan yleiseen toimivaltaan ei voi kuulua ryhtyminen sellaiseen toimenpiteeseen, joka loukkaa yhdenvertaisuusperiaatetta. Poikkeuksen voi muodostaa tilanne, jossa oikeusjärjestys antaa erityisen oikeutuksen positiiviseen syrjintään. Periaatteen sisältämä syrjinnän ja suosinnan kieltä rajoittaa lisäksi kunnan harkintavaltaa toimielinten jäseniä valittaessa.¹³³ Koska käsiteltävät asiat koskevat usein kuntalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia, yhdenvertaisuusperiaatteen noudattaminen on oikeusturvan toteutumisen kannalta välttämätöntä.

Yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa samansuuntaisesti harkintavaltaa rajoittaa objektiviteettiperiaate. Hallintolain 6 § edellyttää viranomaisten olevan toiminnassaan puolueettomia. Asian käsittelijän henkilökohtaiset suhteet, mielipiteet tai tavoitteet eivät saa vaikuttaa asian käsittelyyn. Hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle vieraisiin perusteisiin, vaan toimenpiteiden tulee olla objektiivisesti perusteltavissa.¹³⁴

Suhteellisuusperiaate puolestaan edellyttää, että viranomaisen toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, kuten hallintolain 6 § asian ilmaisee. Suhteellisuusperiaate tulee ottaa huomioon kaikessa hallintotoiminnassa. Viranomaisen ei saa mitoitaa toimia laajemmiksi kuin on välttämätöntä tavoitteen saavuttamisen kannalta. Erityisen suuri merkitys suhteellisuusperiaatteella on silloin, kun päätökset ovat päätöksen kohteen kannalta epäedullisia.¹³⁵

Yhdenvertaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen tarkoituksena on luoda päätöksentekoon ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta. Periaatteet turvaavat yleisen oikeudenmukaisuuden toteutumisen. Joissakin yksittäisissä rajatapauksissa muodollisesti oikea ja yleisen oikeudenmukaisuusvaatimuksen täyttävä päätös voi olla kohtuuton. Tapauskohtaista ja yksilöllistä oikeudenmukaisuutta voidaan toteuttaa

¹³³ Heuru 2002 s. 35

¹³⁴ Niemivuo & Keravuori 2003 s. 125

kohtuullisuusharkinnalla, jolloin päätösharkinnassa annetaan yksittäistapauksen erityispiirteille tavanomaista suurempi merkitys. Vaikka kohtuullisuusperiaatetta ei ole kirjattu hallintolakiin, muussa lainsäädännössä periaate on löydettävissä säädöstekstiin kirjoitettuna. Esimerkiksi toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 15 §:ssä säädetään kohtuullisuusperiaatteen huomioimisesta päätöksenteossa:

(...)jos se tulon kertaluonteisuus taikka sen saamisen peruste tai käyttötarkoitus huomioon ottaen on kohtuullista. (Muutettu säännöksellä 29.12.2007/1218)

Tarkoitussidonnaisuuden periaate sitoo yhteen lain soveltamisen ja lain tarkoituksen. Viranomaisen tulee hallintolain 6 §:n mukaan käyttää toimivaltaansa ainoastaan laissa hyväksytyihin tarkoituksiin. Toimivallan oikea tarkoitus ja päämäärä voidaan selvittää tutkimalla normin sisältöä ja normille asetettuja tavoitteita. Periaate myös kieltää toimivallan väärinkäytön.¹³⁶

Luottamuksensuojaperiaate sisältyy myös hallintolain 6 §:n periaateluetteloon. Viranomaisen toimien tulee suojata oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Oikeusjärjestyksellä tarkoitetaan kansallista lainsäädäntöä, EY-oikeutta, oikeusperiaatteita ja kansainvälisiä sopimuksia.¹³⁷ Jos viranomaisen toimi on ollut lainvastainen, se ei saa luottamuksensuojaa. Suojattavien toimien pitää olla lainmukaisia. Periaate turvaa oikeussubjektien perusteltuja odotuksia ja asemaa odottamattomilta ja haitallisilta toimilta. Viranomaisen ei siis voi yksipuolisesti ja taannehtivasti heikentää oikeussubjektien asemaa.¹³⁸ Luottamuksensuojaperiaate liittyy läheisesti hallintolain mukaiseen itseoikaisumenettelyyn. Säännökset viranomaisen oikeudesta korjata itse tekemänsä virheellinen päätös ovat hallintolain 8 luvussa. Yksi itseoikaisun muoto on oikaisuvaatimusmenettely, jota käsittelem omassa luvussaan.

¹³⁵ Niemivuo & Keravuori 2003 s. 125

¹³⁶ Mäenpää 2003 s. 167

¹³⁷ Niemivuo & Keravuori 2003 s. 126

¹³⁸ Mäenpää 2003 s. 171

4.6. Viranhaltijan virkavastuu

Virkavastuun lähtökohdat löytyvät perustuslain 2.3 §:n julkista toimintaa koskevasta lainmukaisuuden vaatimuksesta ja 118 §:stä, jonka mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta.¹³⁹ Virkasuhde ei perustu sopimukseen, vaan työnantaja päättää viranhaltijan tehtävistä. Viranhaltijan tulee käyttäytyä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla sekä noudattaa virkaa hoitaessaan lakia ja hyvän hallinnon periaatteita. Julkisen hallintotoiminnan tulee olla objektiivista ja riippumatonta.¹⁴⁰

Aikaisemmin viranhaltijaan kohdistuvista kurinpitotoimista on säädetty kuntalaissa. Kuntalain säännökset kumottiin, kun laki kunnallisesta viranhaltijasta hyväksyttiin.¹⁴¹ Viranhaltija voidaan irtisanoa virasta hänestä itsestään johtuvasta syystä kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 35 §:n mukaan, jos hän vakavasti rikkoo tai laiminlyö virkasuhteesta, laista tai määräyksistä johtuvia olennaisesti virkasuhteeseen vaikuttavia velvoitteita vastaan. Jos viranhaltija on syylistynyt virkatehtävien laiminlyöntiin tai rikkomiseen, hänelle tulee 35.3 §:n mukaan antaa varoituksella mahdollisuus korjata menettelynsä ennen kuin irtisanominen toteutetaan. Jos hän korjaa menettelyään, irtisanominen peruuntuu. Virantoimitusvelvollisuuden olennainen laiminlyönti voi ilmetä esimerkiksi virkatehtävän hoidon laiminlyöntinä, tehtävien puutteellisena hoitamisena, toistuvana myöhästelynä ja aiheettomina poissaoloina. Viranhaltija voi kieltäytyä työtehtävästä viranhaltijalain 14 §:n nojalla, jos siitä voi aiheutua vakavaa vaaraa hengelle tai terveydelle. Työturvallisuuslaki (738/2002), johon viranhaltijalain 14 §:ssä viitataan, asettaa työnantajalle yleisen velvoitteen huolehtia viranhaltijan turvallisuudesta ja terveydestä työssä sekä siitä, että viranhaltija ei joudu kokemaan väkivaltaa tai häirintää.¹⁴²

¹³⁹ Heuru 2002 s. 269

¹⁴⁰ Kunnallisen viranhaltijan oikeusasematoimikunnan mietintö 2002:6 s. 37

¹⁴¹ Harjula & Prättälä 2007 s. 397

¹⁴² Hirvonen & Mäkinen 2006 s. 266, 137

Esimerkiksi valtionhallintoa koskevassa ratkaisussa KHO:2003:99 on virkavelvollisuuden laiminlyönti ollut se, että liikenne- ja viestintäministeriö ei ottanut kantaa valittajien esittämiin väitteisiin. Viranomaisen tehtävänä on osoittaa esitetty väite oikeaksi tai vääräksi luotettavalla selvityksellä. Kirjallinen varoitus on hallinnollinen moite virkavelvollisuuksien vastaisesta menettelystä. Viranhaltijaan voidaan siten kohdistaa samanaikaisesti hallinnollisia kurinpitotoimia ja rikosoikeudellisia sanktioita, kuten KHO:n ratkaisu 5.5.2003/1105 osoittaa.

KHO 2003:99: ”Liikenne- ja viestintäministeriö ei lausunnossaan ole ottanut kantaa liito-oravia koskeviin väitteisiin, koska liito-oraviin kohdistuvat asiat käsitellään luonnonsuojelulain 49 §:n mukaista poikkeuslupaa koskevan käsittelyn yhteydessä. Raatin eteläinen vaihtoehto on valittu ennen kuin Tiehallinnon liito-oravaselvitys 2001 oli julkinen asiakirja. Valittajilla ei ole ollut mahdollisuutta esittää selvitystä liito-oravaselvityksen oikeellisuudesta ja riittävydestä. Se, että liikenne- ja viestintäministeriö ei ota kantaa liito-oravia koskeviin väitteisiin, on «virkavelvollisuuden» laiminlyönti. Valittajat ovat tuoneet esille, että kaikkia tielinjauksella hävitettäviä ja heikennettäviä kolopuita ei ole esitetty Tiehallinnon teettämässä liito-oravaselvityksessä. Viranomaisen tehtävänä on joko kumota väite tai myöntää väite oikeaksi luotettavalla selvityksellä.”

KHO 5.5.2003/1105: Virkasäännön mukainen kirjallinen varoitus ei ole kurinpitorangeistus vaan luonteeltaan viranhaltijaan hallintopäätöksellä kohdistettu moite virkavelvollisuuksien vastaisesta toiminnasta ja kehoitus toimia vastaisuudessa virkavelvollisuuksien mukaisesti. Kirjallisen varoituksen luonne huomioon ottaen kaupunginhallitus oli voinut antaa opettajalle kirjallisen varoituksen siitä huolimatta, että hänet oli toiminnastaan opettajana aikaisemmin käräjäoikeuden antamalla tuomiolla tuomittu työturvallisuusmääräysten rikkomisen johdosta sakkorangeistukseen.

Virkavelvollisuuksien rikkominen on virkavirhe. Virkarikoksista säädetään rikoslain (39/1889) 40 luvussa. Jos virkavirhe täyttää rangaistavan teon tunnusmerkistön, kysymyksessä on virkarikos. Vahingonkorvausoikeudellinen vastuu voi syntyä, jos virka-, työ- tai luottamustehtävää hoidettaessa sivulliselle aiheutetaan vahinkoa. Vahinkoa kärsinyt voi nostaa siviilikanteen kuntaa vastaan yleisessä tuomioistuimessa. Vahingonkorvausoikeudellinen vastuu kohdistuu ensi sijassa kuntaan.¹⁴³

¹⁴³ Harjula & Prättälä 2004 s. 277, Heuru 2002 s. 271, 279

Viranhaltija voidaan pidättää virantoimituksesta viranhaltijalain 47 §:n nojalla:

Jos viranhaltijan voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen virantoimituksessa virkarikokseen tai muuten menetelleen siinä velvollisuksiensa vastaisesti, hänet voidaan pidättää tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi virantoimituksesta. Asiasta on viipymättä tehtävä rikosilmoitus, jos kysymyksessä on ilmeinen virkarikos.

Milloin viranhaltijan voidaan todennäköisin perustein epäillä syyllistyneen rikokseen virantoimituksen ulkopuolella, hänet voidaan pidättää tutkimuksen tai oikeudenkäynnin ajaksi virantoimituksesta, jos asiassa ilmenneillä seikoilla voi olla vaikutusta viranhaltijan edellytyksiin hoitaa tehtäväänsä.

Muussa kuin 1 ja 2 momentissa tarkoitettussa tilanteessa viranhaltija voidaan pidättää virantoimituksesta siksi ajaksi, kun viranhaltija ei voi hänestä johtuvasta syystä suorittaa asianmukaisesti virkatehtäviään.

Virasta pidättäminen on väliaikainen hallinnollinen turvaamistoimenpide, jolla turvataan tehtävien asianmukainen hoito ja hallintotoiminnan uskottavuus. Kysymys ei ole virkavastuun toteuttamisesta. Virantoimituksesta pidättäminen ei myöskään ole osoitus viranhaltijan syyllistymisestä virkarikokseen, vaikka säännöksen mukaan pidättämisperusteena on virkarikosepäily, epäilty virkavelvollisuuksien vastainen menettely tai rikos virkatehtävien ulkopuolella. Velvollisuutta viranhaltijan virantoimituksesta pidättämiseen ei ole.¹⁴⁴

4.7. Esittelijän vastuu

Jokainen päätöksentekoon osallistunut viranhaltija tai toimielimen jäsen on oikeudellisessa vastuussa ja virkavastuussa päätöksestä. Oikeudellisesta vastuusta vapautuminen edellyttää, että toimielimen jäsen on ilmaissut eriävän kantansa joko tekemällä vastaehdotuksen tai äänestämällä päätöstä vastaan. Esittelijällä on kuitenkin erityinen vastuu ja hän on sidottu omaan päätösehdotukseensa. Jos toimielin tekee esittelijän ehdotuksesta poikkeavan päätöksen, esittelijä voi vapautua oikeudellisesta vastuusta ilmoittamalla eriävän mielipiteensä heti päätöksenteon

¹⁴⁴ Hirvonen & Mäkinen 2006 s. 329, 333

jälkeen. Kirjalliset perustelut esittelijä voi liittää pöytäkirjaan sen tarkastamisajankohtaan saakka.¹⁴⁵

Yleensä kunnan toimielimissä esittelijänä toimii viranhaltija. Hän on vastuussa asian valmistelusta ja siitä, että päätös perustuu oikeisiin ja riittäviin tietoihin. Tästä vastuusta eriävän mielipiteen jättäminen ei vapauta silloinkaan, kun päätös ei ole esittelijän esityksen mukainen. Poikkeustapauksissa esittelijänä voi toimia luottamushenkilöjäsen. Häntä ei esittelijän erityinen vastuu koske, sillä hän voi toimielimen jäsenenä osallistua myös äänestykseen.¹⁴⁶ Eriävän mielipiteen jättämistä koskeva sääntely löytyy kuntalain 61 §:stä.

4.8. Luottamushenkilön virkavastuu ja poliittinen vastuu

Edustukselliseen demokratiaan perustuvassa kunnallisessa päätöksenteossa luottamushenkilöillä on keskeinen asema¹⁴⁷. Kunnan luottamushenkilöitä ovat: valtuutetut ja varavaltuutetut, toimielinten jäsenet, kuntayhtymän toimielimiin valitut jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Toimielimen jäsenet ovat kunnan luottamushenkilöitä siitä riippumatta, miten heidät on valittu tehtävään. Esimerkiksi johtokuntaan voidaan valita henkilöitä kunnan asukkaiden tai palvelujen käyttäjien esityksestä. Lopullisen valinnan näissäkin tapauksissa tekee valtuusto tai se toimielin, jolle asia on delegoitu. Kunnan toimielimeen tehtävänsä perusteella valittu viranhaltija tai työntekijä ei ole luottamushenkilö. Säännös koskee lähinnä johto- ja toimikuntia, koska näihin toimielimiin voidaan valita kunnan viranhaltijoita ja työntekijöitä vaalikelpoisuussäännösten estämättä. Luottamushenkilöitä eivät myöskään ole yksityisoikeudellisten yhteisöjen hallintoelimiin valitut kunnan edustajat.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Harjula 2004 s. 27

¹⁴⁶ Harjula 2004 s. 27

¹⁴⁷ Harjula & Prättälä 2004 s. 277

¹⁴⁸ HE 192/1994 vp s. 91

Luottamustoimen hoitaminen on pakollista. Valtuustoehdokkuutta lukuun ottamatta luottamustoimesta voi kieltäytyä tai erota vain kuntalain 38 §:ssä säädetyillä perusteilla. Luottamushenkilöä ei pääsääntöisesti voida hallinnollisin toimin erottaa. Vastapainona luottamustoimen pysyvyydelle on luottamustoimen määräaikaisuus.¹⁴⁹ Ennen määräajan päättymistä ei yksittäistä luottamushenkilöä voida erottaa kuin rikoksen johdosta. Kaikki toimielimen luottamushenkilöt voidaan kesken toimikauden erottaa epäluottamuksen perusteella.¹⁵⁰

Luottamushenkilön vastuu on ennen kaikkea poliittista: hän on vastuussa valitsijoilleen, puolueelleen tai muulle yhteisölle. Lisäksi hän on luottamustoimessaan rikosoikeudellisessa virkavastuussa samalla tavoin kuin viranhaltija.¹⁵¹ Luottamushenkilön tulee toimessaan edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta. Hänen tulee kohdella asukkaita oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti. Lisäksi luottamushenkilön tulee käyttäytyä arvokkaasti asemansa edellyttämällä tavalla, eli yleisesti hyväksytyjen käytösnormien mukaan. Tämän säännöksen tarkoitus on korostaa toiminnan eettisiä ja moraalisia arvoja. Luottamushenkilön tai henkilön, joka on ehdolla muuhun toimielimeen kuin valtuustoon, on pyynnöstä annettava selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä vaalikelpoisuuden tai esteellisyyden arvioinnissa.¹⁵²

Esteellisyydestä säädetään kuntalain 52 §:ssä (1034/2003) ja hallintolain 27 – 30 §:ssä. Hallintolain säätämisestä johtuen kuntalain pykälää muutettiin. Esteellisyydellä eli jääviydellä tarkoitetaan sitä, että henkilön suhde asiaan tai asianosaisiin vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä. Valtuutettu on esteellinen vain siinä tapauksessa, että käsiteltävä asia koskee henkilökohtaisesti häntä tai hänen läheistään. Koska valtuuston kokoukset ovat julkisia, esteellinen valtuutettu voi olla kokouksessa läsnä, mutta hän ei voi osallistua asian käsittelyyn.¹⁵³

¹⁴⁹ Mäenpää 2003, 99.

¹⁵⁰ Harjula & Prättälä 2004 s. 277

¹⁵¹ Harjula & Prättälä 2004 s. 277, Heuru 2002 s. 271, 279

¹⁵² HE 192/1994 vp s. 91

¹⁵³ Harjula 2004 s. 33, 38

Muun luottamushenkilön, kuten lautakunnan jäsenen, esteellisyydestä säädetään tarkemmin. Kysymykseen tulevat seuraavat esteellisyyssperusteet: osallisuusjävi, edustusjävi, intressijävi, palvelussuhde- ja toimeksiantosuhdejävi, yhteisöjävi ja yleislausekejävi. Esteellinen lautakunnan jäsen ei voi osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä kokouksessa, koska lautakuntien kokoukset ovat suljettuja.¹⁵⁴ Jos esteellinen henkilö osallistuu asian käsittelyyn, kyseessä on muutoksenhakuun oikeuttava menettelyvirhe.

5. OIKAISUVAATIMUSMENETTELY VALVONNAN JA OHJAUKSEN VÄLINEENÄ

5.1. Oikaisuvaatimus kuntalaissa

Kunnallislain (953/1976) 141 §:ssä säädettiin kunnan sisäisestä kunnallisvalituksesta. Säädöksen toisen momentin mukaan valitus lautakunnan ja johtokunnan päätöksestä tehtiin kunnanhallitukselle. Kunnanhallitukselle valitettiin myös kunnanhallituksen, lautakunnan tai johtokunnan puheenjohtajan tai jaoston puheenjohtajan ja viranhaltijan ratkaisuvallan nojalla tekemää päätöstä. Menettelyn ansiosta selkeät laillisuusvirheet voitiin korjata ilman tuomioistuinkäsittelyä. Kunnanhallitusta pidettiin hyvänä ensiasteen valitusviranomaisena, koska se oli lähellä kuntalaisia ja samalla järjestely vahvisti kunnallista itsehallintoa. Kuntalaissa oikaisuvaatimusmenettely on tullut sisäisen kunnallisvalituksen sijaan.¹⁵⁵ Oikaisuvaatimusmenettelyä sovelletaan laajemmin kuin sisäistä kunnallisvalitusta. Ainoastaan valtuuston ja kuntayhtymän ylimmän toimielimen päätökset jäävät menettelyn ulkopuolelle. Oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksena on lisätä kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia kunnan sisäisessä päätöksenteossa.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Harjula 2004 s. 35 - 38

¹⁵⁵ Harjula & Prättälä 2004 s. 618

¹⁵⁶ Hannus & Hallberg 2000 s. 569

Erityislainsäädännössä on jo aiemmin ollut useita erilaisia käyttöalaltaan suppeita oikaisusäännöksiä, mutta kuntalaissa oikaisuvaatimusmenettely on otettu käyttöön yleisenä muutoksenhakumuotona.¹⁵⁷ Oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään kuntalain 89 §:ssä:

”Kunnanhallituksen ja lautakunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön voi tehdä kirjallisen oikaisuvaatimuksen. Päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Oikaisuvaatimus tehdään 1 momentissa tarkoitetun toimielimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Jos johtosäännössä on 51 §:n nojalla määrätty, että päätös voidaan ottaa johtokunnan käsiteltäväksi, oikaisuvaatimus johtokunnan ja sen alaisen viranomaisen päätöksestä tehdään johtokunnalle. Oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä.” (2. momentti muutettu 578/2006)

Pykälän ensimmäisessä momentissa on valituskielto. Oikaisuvaatimus on pakollinen kunnallisvalitusta (KuntaL 90§) edeltävä vaihe. Pääsääntö on, että oikaisuvaatimus osoitetaan päätöksen tehneelle toimielimelle. Kunnanhallituksen, yhtymähallituksen ja lautakunnan alaisten viranomaisten sekä jaoston päätöksiin haetaan oikaisua asianomaiselta ylemmältä toimielimeltä. Opetustoimielinten jaostoista on kuitenkin erityissäännöksiä. Johtokunnat eivät aiemmin ole voineet käsitellä oikaisuvaatimuksia¹⁵⁸ Tältä osin tilanne on muuttunut 1.8.06 voimaan tulleen toisen momentin muutoksen myötä. Nyt johtokunnilla on toimivalta käsitellä oikaisuvaatimus, jos se on otto-oikeuden nojalla tehnyt asiassa päätöksen. Vastuu kunnan yleisestä hallinnosta on kunnanhallituksella ja sillä on laajat oikeudet käyttää otto-oikeuttaan, kuten aiemmin on tullut esille. Vireillä oleva oikaisuvaatimus ei estä kunnanhallitusta käyttämästä otto-oikeuttaan. Tällöin sekä asian uuden käsittelyn että oikaisuvaatimuksen käsittelyn tulee tapahtua kunnanhallituksessa.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Hannus & Hallberg 2000 s. 569

¹⁵⁸ Harjula (toim.) 2003 s. 11

¹⁵⁹ Harjula & Prättälä 2004 s. 622

5.2. Oikaisuvaatimuksen edellytykset

Kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen voi tehdä jokainen kunnan jäsen sekä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (KuntaL 92§). Oikaisuvaatimus antaa asianosaisen ohella kuntalaisille mahdollisuuden osallistua kunnalliseen päätöksentekoon. Valtuuston kokousta lukuun ottamatta toimielinten kokoukset ovat suljettuja, mutta oikaisua vaatimalla voidaan yksittäisenkin kuntalaisen mielipide saattaa asiaa käsittelevän toimielimen tietoon. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteella, sillä kuntalaissa oikaisuvaatimuksen perusteita ei ole lainkaan rajattu. Menettely on tarkoitettu joustavaksi ja vapaamuotoiseksi. Kuntalain 89.1 §:ssä vaaditaan ainoastaan, että oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti.¹⁶⁰ Käytännössä huolellisesti laadittu oikaisuvaatimusasiakirja edistää asian käsittelyä. Asiakirjasta tulee käydä ilmi, miten ja millä perusteella päätöstä halutaan muutettavan, sekä se, että hakijalla on oikeus tehdä oikaisuvaatimus. Viranomaisen on kuitenkin hallintolain 22 §:n nojalla annettava hakijalle mahdollisuus täydentää puutteellista vireillepanoasiakirjaa, ellei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi.¹⁶¹

Kuntalain 93 §:ssä säädetään, että oikaisuvaatimus on tehtävä 14 päivän kuluttua päätöksen tiedoksisaannista. Tiedoksisaannista säädetään kuntalain 95 §:ssä. Säännöksen mukaan asianosaiselle on lähetettävä päätöstä koskeva pöytäkirjanote oikaisuvaatimusohjeineen erikseen tiedoksi kirjeellä. Todisteellista tiedoksiantoa ei pykälässä edellytetä, mutta se on suositeltava ainakin merkittävässä päätöksissä. Ellei muuta näytetä, tiedoksisaanti tapahtuu 7 päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä. Asianosaisten joukon määrittely on tulkinnanvaraista, mutta säännöksen vaatima välitön vaikutus suuntaa melko tiukkaan arviointiin. Toisaalta asianosaisen ei tarvitse olla kunnan jäsen. Kunnan jäsen saa tiedon päätöksestä, kun pöytäkirja on asetettu yleisesti nähtäväksi. Oikaisuvaatimusaika, samoin kuin otto-oikeuden käyttämisen

¹⁶⁰ Hannus & Hallberg 2000 s. 572

¹⁶¹ Harjula & Prättälä 2004 s. 621

määräaika, alkaa tiedoksisaannista. Jos oikaisua ei vaadita, päätös saa lainvoiman määräajan päätyttyä. Sen jälkeen ei varsinaisia muutoksenhakeinoja voida käyttää, vaan ainoastaan ylimääräinen muutoksenhaku ja viranomaisen itseoikaisu ovat mahdollisia.¹⁶²

Kuntalain 91 §:ssä säädetään siitä, minkälaisesta päätöksestä voi oikaisuvaatimuksen tehdä. Päätös, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa, ei ole oikaisuvaatimuskelpoinen. Päätöksellä tarkoitetaan sellaista viranomaisen antamaa ratkaisua, jolla asian vireilläolo viranomaisessa päättyy. Ratkaisuna voi olla esityksen, hakemuksen tai muun aloitteen tutkimatta jättäminen tai sisällöllisen kannan ottaminen asiaan.¹⁶³

KHO 09.04.2003/866: ”Kaupunginhallituksen päätöksellä siitä, että asemakaava muutetaan tietyn ratkaisumallin mukaiseksi, ei ollut maankäyttö- ja rakennuslain mukaan välittömiä oikeusvaikutuksia. Päätöksellä ei ollut ratkaistu eikä ollut voitukaan ratkaista laadittavan asemakaavan sisältöä tai sitovasti ja lopullisesti edes kaava-alueen rajausta. Kysymys oli kuntalain 91 §:ssä tarkoitettusta vain valmistelua koskevasta päätöksestä, josta ei saanut tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta.”

Valmistelua koskevaan päätökseen ei ole tarpeellista hakea muutosta, koska lopullista ratkaisua ei asiassa ole annettu. Täytäntöönpano puolestaan perustuu asiassa annettuun sisällölliseen päätökseen, joten muutoksenhakun täytäntöönpanoa koskevasta päätöksestä on myös tarpeeton. Jos tällaisista päätöksistä tehdään oikaisuvaatimus, se jätetään tutkimatta. Oikaisuvaatimuksen kohteena voi olla vain varsinainen päätös, perusteluihin ei voida hakea oikaisua.¹⁶⁴

Valmistelua koskevat toimenpiteet ovat yleensä asian käsittelyyn ja järjestelyihin liittyviä päätöksiä tai toimia sekä kokousteknisiä väli-toimia. Esimerkiksi asioiden käsittelyjärjestykseen ja äänestysmenettelyyn liittyvät päätökset ovat

¹⁶² Hannus & Hallberg 2000 s. 618 – 621, Harjula & Prättälä 2004 s. 656, 660

¹⁶³ Hannus & Hallberg 2000 s. 590

¹⁶⁴ Harjula & Prättälä 2004 s. 636

valmistelupäätöksiä. Valmisteluasiakirjoja ovat myös asian käsittelyä varten hankitut lausunnot. Ylempien viranomaisten antamat menettelyohjeet ja -määräykset sekä suunnitelmat eivät yleensä ole oikaisukelpoisia, koska ne eivät vaikuta ratkaisun sisältöön. Jos kunta on osapuolena tuomioistuinkäsittelyssä, kunnallisen viranomaisen asiassa antama kannanotto on oikaisukelpoinen päätös. Tämä johtuu siitä, että kannanotto sitoo kuntaa tuomioistuinkäsittelyssä, vaikka asia ei vielä saakaan lopullista ratkaisuaan.¹⁶⁵

5.3. Oikaisuvaatimus erityislainsäädännössä

Kunnallisissa toimielimissä käsitellään myös erityislainsäädännön nojalla tehtyjä oikaisuvaatimuksia. Erityislainsäädännössä on oikaisusäännöksiä ollut jo ennen kuntalain säätämistä. Eri säädöksissä oikaisuvaatimusaika on sama. Myös oikaisuvaatimuksen perusteet ovat samat, sillä erityislainsäädännön ja kuntalain nojalla oikaisuvaatimuksen voi tehdä rajoituksetta sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperustein. Huomattava ero kuntalain ja erityislakien välillä on se, että kuntalaissa oikaisuvaatimus on ehdoton kunnallisvalituksen esivaihe, kuten edellä on tullut ilmi. Erityislainsäädännössä puolestaan oikaisuvaatimus edeltää hallintovalitusta vain tietyissä laissa määrätyissä tapauksissa. Kunnallisen ja erityislainsäädäntöön perustuvan oikaisuvaatimuksen erojen havainnollistamiseksi olen poiminut säädöksistä joitakin esimerkkejä.

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n mukaan sosiaalihuollon toimeenpanosta huolehtii kunnan määräämä monijäseninen toimielin, lautakunta. Muutoksenhausta säädetään lain 7 luvussa, jonka 45 §:ssä ovat oikaisuvaatimusmenettelyä koskevat säännökset:

Päätökseen, jonka 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimielimen alainen viranhaltija on tehnyt, ei saa valittamalla hakea muutosta. (3.8.1992/736)

¹⁶⁵ Hannus & Hallberg 2000 s. 590 - 593

Edellä 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen tyytymättömällä on oikeus asetuksessa tarkemmin säädettyllä tavalla saada päätös 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimieliimen käsiteltäväksi, jos hän 14 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan sitä vaatii. Päätökseen on liitettävä ohjeet sen saattamisesta toimieliimen käsiteltäväksi. (3.8.1992/736)

Edellä 1 momentissa tarkoitettu päätös voidaan toimittaa asianomaiselle tiedoksi kirjeellä postitse. Tiedoksisääntöä katsotaan tällöin tapahtuneen, jollei muuta näytetä, seitsemäntenä päivänä siitä, kun päätös asianomaisen ilmoittamalla osoitteella varustettuna on annettu postin kuljetettavaksi. Muutoin on noudatettava, mitä hallintolaissa (434/2003) on säädetty. (30.12.2003/1360)

Pykälän ensimmäinen momentti sisältää valituskiellon. Valituskielto koskee yleisesti lautakunnan alaisten viranomaisten päätöksiä. Tämä johtuu siitä, että sosiaalihuoltolaki on yleislaki sosiaalihuoltoa koskevissa asioissa (SHL 1.1 §). Muissa laeissa voidaan antaa tarkempia säännöksiä siitä, millaisissa asioissa oikaisuvaatimusmenettelyä tulee käyttää ja milloin muutosta haetaan hallintovalituksella. Pykälän toisen momentin mukaan oikaisuvaatimuksen voi tehdä vain asianosainen. Tämä on merkittävä ero kunnalliseen oikaisuvaatimusmenettelyyn nähden ja koskee yleisesti erityislainsäädännön nojalla tehtäviä oikaisuvaatimuksia. Päätös annetaan tiedoksi asianosaiselle kolmannessa momentissa säädettyllä tavalla.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 187 §:ssä on vastaava oikaisuvaatimusta koskeva säännös, joka sisältää valituskiellon viranhaltijan delegoinnin nojalla tekemään päätökseen:

Viranhaltijan päätökseen asiassa, joka kunnan rakennusvalvontaviranomaiselta tai muulta kunnan viranomaiselta on siirretty hänen ratkaistavakseen, ei saa hakea muutosta valittamalla(...)

Rakennusvalvontaviranomainen on kunnan määräämä monijäseninen toimielin, ei kuitenkaan kunnanhallitus (MRL 21 §). Lain 188.1 §:ssä säädetään, että yleiskaavaa, asemakaavaa ja rakennusjärjestystä koskevista päätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen kunnallisvalituksella. Saman säännöksen mukaan kunnallista

oikaisuvaatimusmenettelyä ei sovelleta silloinkaan, kun asemakaavan hyväksyvä päätös on otto-oikeuden perusteella tehty lautakunnassa tai kunnanhallituksessa.

5.4. Oikaisuvaatimus hallintomenettelynä

Oikaisuvaatimusmenettely on kehittynyt viranomaisen itseoikaisusta. Siten se on hallintomenettelyä, johon sovelletaan kunnanhallinnossakin hallintolakia. Vaikka päätöksestä olisi tehty oikaisuvaatimus, viranomainen voi hallintolain säännösten mukaisesti itse oikaista päätöksessään olevan asia- tai kirjoitusvirheen (50 § ja 51 §).¹⁶⁶ Korjaamismenettelylle on hallintolain 52 §:ssä säädetty 5 vuoden määräaika, joten itseoikaisuna voidaan päätös muuttaa silloinkin, kun oikaisuvaatimusaika on kulunut umpeen. Hallintolaki täydentää tältä osin kuntalain oikaisuvaatimusmenettelyä.¹⁶⁷

Kunnan viranomaisten päätöksistä suurin osa on sellaisia, jotka ovat muutettavissa tai peruttavissa. Päätökset, joilla perustetaan jollekin oikeus, voidaan muuttaa vain, jos päätös todetaan mitättömäksi, kunnanhallitus on jättänyt panematta täytäntöön valtuuston päätöksen sekä tilanteet, joissa toimielin on käyttänyt otto-oikeuttaan. Täytäntöönpano ei estä päätöksen peruuttamista, jos täytäntöönpano on muutettavissa tai peruttavissa. Päätös on peruttavissa tai muutettavissa silloinkin, kun muutoksenhaku on vireillä. Mahdollinen virhe voidaan tällöin korjata itseoikaisuna.¹⁶⁸

Ennen kuntalakia viranomaisen itseoikaisun käyttö on ollut vähäisempää. Koska lakisääteisestä itseoikaisusta säädettiin hallintomenettelylaissa (598/1982), alettiin koko itseoikaisujärjestelmä ymmärtää hallintomenettelyksi. Oikaisuvaatimuksesta tuli

¹⁶⁶ Hannus & Hallberg 2000 s. 570

¹⁶⁷ Harjula 2003 s. 14

¹⁶⁸ Hannus & Hallberg 2000 s. 415

osa tätä järjestelmää, kun oikaisuvaatimusta koskeva säännös otettiin kuntalakiin. Samalla itseoikaisun käyttö alkoi yleistyä.¹⁶⁹

5.5. Oikaisuvaatimusmenettely toimivallan siirtäjänä

Viranomaisen on hallintolain 46 §:n mukaan pääsääntöisesti annettava päätöksen yhteydessä ohjeet oikaisukeinon käyttämisestä, jos hakijan on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua oikaisuvaatimusmenettelyssä. Sääöksessä oikaisulla tarkoitetaan lakisääteistä itseoikaisua. Järjestelmän lähtökohtana on, että päätökseen tyytymätön voi ensin pyytää viranomaista oikaisemaan päätöksensä. Ellei oikaisuvaatimus tuota tulosta, muutosta voi hakea valittamalla. Järjestelmän avulla voidaan vähentää muutoksenhakuja, kun osa oikeudellisista kiistakysymyksistä ratkeaa oikaisuvaatimusmenettelyssä.¹⁷⁰

Kuntalain mukainen oikaisuvaatimus antaa oikeussuojaa paitsi asianosaisille, myös kaikille kunnan jäsenille. Järjestelmä voidaankin nähdä yhtenä kansalaisvaikuttamisen välineenä. Jotta kuntalaiset voisivat käyttää oikaisuvaatimusmenettelyä hyväkseen, heidän tulee tietää, millaisia päätöksiä kunnan toimielimet tekevät. Kunnan toimielinten tulee riittävästi tiedottaa kuntalaisille päätöksistä.

Viranhaltijan näkökulmasta oikaisuvaatimusmenettely siirtää asteellista toimivaltaa ylemmälle viranomaiselle, vaikka viranhaltija ei itse voi laittaa oikaisuvaatimusta vireille. Kunnanhallinnossa käsiteltävien asioiden laajuus ja moniulotteisuus asettaa suuret vaatimukset päätöksentekijöiden osaamiselle. Säännökset voivat olla niin tulkinnanvaraisia, että yhtä oikeaa ratkaisua on mahdoton löytää. Kuitenkin yksittäinen viranhaltija joutuu virkatyönään antamaan päätöksen asiassa, joka saattaa lopullisesti ratketa vasta muutoksenhaun jälkeen KHO:ssa äänestyspäätöksenä yhden

¹⁶⁹ Kuusikko 2000 s. 84

äänen enemmistöllä. Viranhaltijan kannalta voikin olla eduksi, että hän ohjaa päätöksen kohdetta tekemään oikaisuvaatimuksen. Tällöin toimielin, jonka alaisena viranhaltija toimii, joutuu ottamaan kantaa asiaan eikä viranhaltija ole yksin vastuussa päätöksestä.

Oikaisuvaatimus on ensimmäisen asteen muutoksenhakukeino, jota voidaan käyttää sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperustein. Merikosken mukaan asteellisen toimivallan siirtyminen koskee erityisesti tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaan kuuluvista päätöksistä tehtäviä valituksia. Oikaisuvaatimusmenettely on hallintomenettelyä, joten oikaisuvaatimuksen tekijä tosiasiallisesti pyytää viranhaltijaa valvovaa toimielintä tutkimaan ja ratkaisemaan asian uudelleen. Oikaisuvaatimus on siten hallinnollisen valvonnan väline.¹⁷¹ Hallintovalitusten osalta tuomioistuinten ratkaisukäytäntö on muuttumassa niin, että nykyisin tuomioistuimet valvovat päätöksenteon lainmukaisuutta, mutta jättävät tarkoituksenmukaisuuskysymykset hallintoelinten ratkaistavaksi. Näin ollen toimivallan siirtyminen tapahtuu tarkoituksenmukaisuusperustein ainoastaan oikaisuvaatimusmenettelyn kautta. Jos tuomioistuimet tutkivat vain laillisuuskysymyksiä ja tarvittaessa muuttavat lainvastaiset päätökset, kasvaa hallintoelinten rooli päätösten tarkoituksenmukaisuuden valvojina, etenkin kun kuntalain 90 §:n mukaista kunnallisvalitusta ei voi lainkaan tehdä tarkoituksenmukaisuusperustein.¹⁷²

Kunnan viranhaltijat ovat joko välillisesti lautakuntien kautta tai välittömästi kunnanhallituksen alaisia. Viranhaltijoiden toiminnan valvomiseen oikaisuvaatimusmenettely antaa mahdollisuuden, koska kysymys on kunnan sisäisestä hallintomenettelystä, jossa samaa asiaa käsitellään kahdessa eri vaiheessa. Oikaisuvaatimusten kautta lautakunnat ja kunnanhallitus saavat konkreettista tietoa siitä, millaisia asioita viranhaltijat työssään käsittelevät ja millaisiin päätöspäätöksiin ratkaisuissa tukeudutaan. Näin luottamushenkilöt saavat tietoa kuntalaisten elämään

¹⁷⁰ Niemivuo & Keravuori 2003 s. 325

¹⁷¹ Merikoski 1961 II Nide s. 7-9

¹⁷² Suviranta 2005 s. 232

vaikuttavista ajankohtaisista asioista. Samalla tieto auttaa kehittämään viranhaltijoiden toimintaa ja kunnanhallintoa kokonaisuudessaan.

Oikaisuvaatimuksen käsittelyssä ja samalla hallinnollisen valvonnan toteuttajana esittelijän erityisellä vastuulla on suuri merkitys. Esittelijänä on pääsääntöisesti viranhaltija. Hänellä voi olla jo virkatehtäviensä vuoksi runsaasti tietoa oikaisuvaatimuksen kohteena olevasta asiasta, mutta hänen tulee osata välittää tietonsa mahdollisimman täydellisinä toimielimen jäsenille. Esittelijän on myös huolehdittava siitä, että päätöksenteossa laillisuuden vaatimus toteutuu ja kaikkia hyvän hallinnon periaatteita noudatetaan. Vaikka esittelijä delegoisi valmistelun muille henkilöille, hän on yksin vastuussa esittelystä. Mahdollinen tietojen virheellisyys ei vapauta vastuusta. Esittelijänä toimivan onkin oman etunsa vuoksi syytä varmistua siitä, että hän voi hyväksyä valmistelun lopputuloksen perusteluineen. Kunnan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tulisikin tuntea riittäväällä tavalla oikeusjärjestys ja siitä nousevat päätöspäätökset sekä tietää, mitä virkatehtävien hoitamiseen liittyvä virkavastuu merkitsee.

Toimivallan siirtämisen kannalta on ongelma, että vaatiakseen oikaisua, päätöksen saaneen henkilön pitää olla tyytymätön saamaansa ratkaisuun. Vallitseva ja oikeuskirjallisuudessa esiin nouseva kanta on, että nimenomaan kielteisiä päätöksiä vastaan haetaan oikeussuojaa. Edunsovista ratkaisusta harvemmin tehdään oikaisuvaatimuksia. Kuitenkin juuri edunsovat päätökset voivat olla esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisia ja antaa jollekin taholle perusteettoman suosituimmuusaseman. Jos kyse on julkisesta kuntalain mukaisen oikaisuvaatimuksen piiriin kuuluvasta asiasta, voi kunnan jäsen vaatia yhdenvertaisuusperiaatetta loukkaavan päätöksen oikaisemista. Salassa pidettävissä ja erityislainsäädännön piiriin kuuluvissa asioissa oikaisua voi hakea vain asianosainen, jolla ei todennäköisesti ole tarvetta eikä halua siihen. Kuitenkin oikaisuvaatimukset antavat toimielimelle mahdollisuuden seurata viranhaltijoiden ratkaisukäytäntöä ja viranhaltijat saavat tietoa valvovan toimielimen kannanotoista. Oikaisuvaatimukset voivat myös tuoda esille viranhaltijoiden tarpeen saada

ylemmältä toimielimeltä ohjausta ratkaisukäytännön linjaamisessa tulkinnanvaraisissa kysymyksissä.

6. LOPUKSI

Kuntien itsehallinnollisesta asemasta säädetään perustuslain 121 §:ssä. Kuntalain 1 §:n mukaan asukkaiden valitsema valtuusto käyttää kunnan päätösvaltaa. Kuntalaiset vaikuttavat valtuuston kokoonpanoon äänestämällä kunnallisvaaleissa. Poliittinen ohjaus on keskeistä kunnallisessa päätöksenteossa. Poliittiset voimasuhteet tulevat esiin kunnan toimielinten, erityisesti valtuuston, kokoonpanossa. Kunnanhallituksen ja lautakuntien jäseniksi voidaan valita muitakin kuin valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Hallintovaliokunta on mietinnössään n:o 18/1994 hallituksen esityksestä kuntalaiksi todennut, että vaalikelpoisuutta ja esteellisyttä koskevilla säännöksillä on tärkeä merkitys, kun halutaan edistää kuntalaisten luottamusta kunnallishallintoon. Säännösten tavoitteena on taata toimielinten jäsenten puolueettomuus ja asioiden tasapuolinen käsittely. Toimielimeen ei tule valita henkilöä, jonka asema kunnan organisaatiossa tai muut tehtävät ovat sellaisia, että luottamus hänen kykyynsä käsitellä asioita objektiivisesti vaarantuu. Esteellisyyssäännöksillä turvataan yksittäisen asian puolueeton käsittely.¹⁷³

Valtuusto päättää kunnan toiminnallisista ja taloudellisista tavoitteista. Valtuusto toteuttaa ohjausvaltaansa vuosittaisen talousarvion, taloussuunnitelman ja toimintakertomuksen avulla. Valtuuston ohjaus ei ole oikeudellisesti sitovaa, koska budjetti ei saa lainvoimaa ja valtuusto voi muuttaa sitä kesken talousarviovuoden. Oikeudellisesti velvoittava on vain talousarviossa annettu toimintakäske. Kuitenkin kunnissa yleistynyt manageristinen johtamisjärjestelmä ja tulosjohtaminen sekä lainsäädännön uudistamisessa erityisesti painotettu velvollisuus alijäämän kattamiseen lisäävät talousarvion ja taloussuunnitelman tosiasiallista velvoittavuutta. Lisäksi eri viranomaiset laativat talousarvion pohjalta yksityiskohtaiset käyttösuunnitelmat,

joissa voidaan antaa sitovia toimintaohjeita. Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta, joten hallinnon sisäinen ohjaus ja valvonta on myös hallituksen vastuulla. Se huolehtii alaistensa hallintoelinten toiminnasta, kunnan käytännön hallinnosta sekä taloudenhoidon järjestämisestä kokonaisuudessaan.

Kunnan hallintomenettelystä säädetään kuntalaissa. Kuntalaki sisältää vain kuntien yhtenäisen toiminnan kannalta välttämättömät säännökset, ja kunnille on jätetty hallintonsa järjestämisessä laaja harkintavalta. Kuntalain lisäksi kunnanhallinnossa sovelletaan hallintolakia ja muita hallintotoimintaa yleisesti koskevia säännöksiä. Kunnan hallinnossa voidaan toimivaltaa siirtää valtuuston päätöksellä. Hallinnon järjestämisen välineinä toimivat erilaiset johtosäännöt, joista pakollinen on vain hallintosääntö. Käytännön hallintotoiminnasta vastaa kunnanhallitus. Sekä valtuuston toteuttama hallinnon järjestäminen että kunnanhallituksen toteuttama hallinnon ohjaus ja valvonta voivat tapahtua vain kuntalain säännösten nojalla. Lisäksi perustuslakiin kirjattu hallinnon lainalaisuuden vaatimus asettaa rajat kunnan hallinnon sisällä tapahtuvalle ohjaukselle ja valvonnalle. Yksityisille ei voida perustaa oikeuksia tai velvollisuuksia muutoin kuin lain tasoisella säädöksellä tai laissa olevan valtuutussäännöksen nojalla. Näin ollen kunnan sisäisillä määräyksillä voidaan puuttua yksityisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin vain lain antamissa puitteissa. Kunnan hallinnon sisäisellä ohjauksella ja valvonnalla pyritään ennen kaikkea varmistamaan valtuuston asettamien toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden toteutuminen.

Viranhaltijalla on virantoimitusvelvollisuuteen kuuluva velvoite noudattaa työnjohdollisia määräyksiä. Työnjohtaminen tarkoittaa esimerkiksi työn tekemisen tapaa, työajan käyttöä ja töiden kiireellisyysjärjestystä koskevaa ohjausta. Hallintopäätösten sisällöllisiä ratkaisuja koskeva ohjaus on mahdollista vain, jos laissa on nimenomainen ohjauksen oikeuttava säännös. Kunnanhallinnossa tällainen puuttuminen päätöksentekoon yksittäistapauksessa on mahdollista otto-oikeuden nojalla. Päätöksentekijä on henkilökohtaisessa virkavastuussa tekemästään

¹⁷³ HaVM 18/1994 vp s. 9

päätöksestä, joten on perusteltua, etteivät ulkopuoliset tahot voi puuttua päätöksen sisältöön. Oikeusturvan toteutumisen kannalta on myös tärkeää, että asian tosiasiallisesti ratkaisee se viranomainen, jonka tehtäväksi se on laissa säädetty eikä toimivaltaa voida hallinnon sisäisin normein muuttaa.

Hallintopäätösten tulee perustua voimassa olevan lainsäädäntöön. Laintulkinnassa voidaan apuna käyttää muita oikeuslähteitä, kuten lain esitöitä ja tuomioistuinten, erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden, ratkaisuja sekä hallinnon virallislähteitä. Hallinnon virallislähteitä voivat olla monenlaiset ohjeet ja suositukset. Oma näkemykseni on, että hallinnon virallislähteistä päätöksenteon tueksi annetut soveltamisohjeet ovat heikosti velvoittavia oikeuslähteitä, kun ne ovat lainmukaisia ja tukevat yhdenvertaisen ja johdonmukaisen ratkaisukäytännön toteuttamista. Katson, että soveltamisohjeiden velvoittavuus on johdettavissa perustuslaissa ja hallintolaissa säädetystä yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta. Käytännössä heikko velvoittavuus tarkoittaa mielestäni sitä, että soveltamisohjeet tulee huomioida päätöksenteossa, mutta virkavastuulla toimiva viranhaltija voi poiketa niistä itsenäisen harkintansa mukaan perustellusta syystä. Poikkeamisen seuraus voi olla, että päätös muuttuu mahdollisen oikaisuvaatimusmenettelyn tai otto-oikeuden käyttämisen tuloksena. Suositukset ja yleisluontoiset ohjeet eivät ole sitovia, vaan niitä voidaan tarvittaessa käyttää apuna päätöksenteossa. Hallinnon virallislähteiden käyttö oikeuslähteenä on mielestäni kuitenkin ongelmallista, jos hallinnon sisäisiä ohjeita joudutaan laatimaan hyvin monitulkintaisten lakien pohjalta. Tällöin on mahdollista, että millainen ohje tahansa on tulkittavissa lainmukaiseksi. Mielestäni lakeja säädettäessä tulisikin riittävällä tavalla kiinnittää huomiota siihen, että lain soveltaja voi löytää lakitekstistä selkeän oikeusohjeen.

Otto-oikeus ja oikaisuvaatimusmenettely voivat toimia päätöksentekijän ja koko kunnanhallinnon eduksi. Ne lieventävät jäykkää asteellista toimivaltaa, ja niiden avulla voidaan jakaa vastuuta vaikeasta päätöksestä sekä toteuttaa kunnanhallinnon sisäistä valvontaa. Otto-oikeuden käyttäminen aiheuttaa sen, että alkuperäinen päätös menettää merkityksensä, ja vastuu päätöksestä siirtyy kokonaan otto-oikeutta

käyttäneelle toimielimelle. Oikaisuvaatimusmenettelyn seurauksena alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija vapautuu vastuusta vain, jos päätös muuttuu oikaisuvaatimuksen johdosta. Kunnan luottamushenkilöille ei ole asetettu muodollisia pätevyysvaatimuksia, mutta käytännössä laaja-alainen asiantuntemus on tarpeen. Ilman käsiteltävien asioiden sisällöllistä tuntemusta luottamushenkilöt ovat viranhaltijavalmistelun varassa.¹⁷⁴ Tällöin oikaisuvaatimusmenettelyllä tai otto-oikeudella ei ole suurta tosiasiasta merkitystä, koska luottamushenkilöillä ei ole riittävää pätevyyttä arvioida päätöksen oikeellisuutta. Ongelmaa lieventää se, että esittelijänä toimielimissä on pääsääntöisesti viranhaltija, jolla virkatehtäviensä vuoksi on runsaasti tietoa oikaisuvaatimuksen kohteena olevasta asiasta. Hänen tulee osata välittää tietonsa mahdollisimman täydellisinä toimielimen jäsenille sekä huolehtia siitä, että päätöksenteossa laillisuuden vaatimus toteutuu ja kaikkia hyvän hallinnon periaatteita noudatetaan. Vaikka esittelijä delegoisi valmistelun muille henkilöille, hän on yksin vastuussa esittelystä. Mahdollinen tietojen virheellisyys ei vapauta vastuusta. Esittelijänä toimivan onkin oman etunsa vuoksi syytä varmistua siitä, että hän voi hyväksyä valmistelun lopputuloksen perusteluineen.

Kunnanhallinnossa toimielimet ja esimiehet voivat ohjata alaisiaan viranhaltijoita sitovasti antamalla työnjohdollisia määräyksiä, joilla ei puututa viranhaltijan toimivaltaan kuuluvien päätösten sisältöön. Viranhaltijan keskeisin virkavelvollisuus on noudattaa voimassa olevaa lakia virkatehtävien hoidossa. Hallinnon sisäisiä ohjeita voidaan antaa tukemaan viranhaltijaa tässä tehtävässä. Vastuu ratkaisusta on aina viranhaltijalla. Vastuu voi siirtyä vain, jos asiassa annetaan kokonaan uusi päätös otto-oikeuden käyttämisen tai oikaisuvaatimusmenettelyn johdosta.

¹⁷⁴ Ruostetsaari & Holttinen 2001 s. 47