

1 JOHDANTO

1.1. Tutkimustehtävä

Maaliskuun 1. päivänä vuonna 2000 voimaan tulleen Suomen uuden perustuslain 121.2 §:n mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kuntien velvollisuuksiin kuuluvista tehtävistä säädetään lailla. Säännöksen mukaan lailla on säädettävä muun muassa kuntien hallinnon yleisistä perusteista, kunnan ylimmän päätöksentekovallan käytöstä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteista ja kuntien asukkaiden keskeisistä osallistumisoikeuksista¹.

Vuonna 1995 tapahtunut kuntalain uudistaminen modernisoi kunnallishallintoamme merkittävästi ja uusi kuntalaki antaa kunnille varsin vapaat kädet organisoida hallintoansa mieleisellään tavalla entistä laajemmin. Sen keskeisimpiä tavoitteita olivat kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen ja kunnallisen kansanvallan vahvistaminen², millä tarkoitettiin sitä, että kunnallishallinnon liikkumavaraa suhteessa valtion hallintoon lisätään ja että julkinen hallinto muutetaan hallintopainotteisesta kansalaisten osallistumista ja asiakkaan vaikuttamista korostavaksi. Periaatteet vaikuttivat vahvasti kuntalain ja erityislakien kuntien hallinto-organisaatiota ja toiminnan ohjausta koskevien säännösten uudistustyössä.

Kuntalaki rakennettiin kuntalain 1.2 §:ssä konkretisoituvalle valtuustoperiaatteelle, joka osoittaa kunnan nimissä käytettävän päätösvallan kuuluvan valtuustolle. Säädös saa sisältönsä kuntalain 13, 14 ja 23 §:ssä, jotka säätävät toimivallanjaosta valtuuston ja muiden toimielinten ja viranomaisten välillä. Ne yhdessä tarkoittavat sitä, että kunnan päätösvalta kuntalaisiin kohdistuvissa tai muutoin kunnan organisaation ulkopuolisia oikeusvaikutuksia aikaansaavissa ratkaisuissa kuuluu valtuustolle, ellei valtuusto ole siirtänyt toimivaltaansa kunnan muille viranomaisille tai ellei muualla ole toisin säädetty.³

¹ Saraviita 2000 564 - 565

² KM 1993: 33, 19 ja Hoikka – Lehkonen – Rajala – Ryyänen – Siitonen – Tetri 1999, 12

Kunnallishallinnossa on aina edellytetty tehokkuutta. Vaatimuksen on katsottu johtaneen demokratian käsitteistämisen ymmärtämisen muuttumiseen siten, että painopiste kunnallishallinnon itseisarvosta ja toiminnasta on siirtynyt toiminnan tuloksen arviointiin, mikä tarkoittaa sitä, ettei kansanvallan näkökulmasta pidetä tärkeänä niinkään itse toimintaa saati sitä keitä siihen osallistuu, vaan tärkeintä on kuntalaisille tarjottavien palvelusten määrä, laatu, hinta, saavutettavuus sekä kansalaisten tarpeiden ja kunnallisten palvelusten vastaavuus. Tehokkuuden vaatimus on lisännyt hallinnon joustavuuden vaatimusta.⁴

Tutkimuksen ydinongelmana on ottaa selville johtosäännöillä tapahtuvan kunnan hallinnon ja organisaation ohjaamisen rajat. Lähtökohta on, että kuntalaki nojaa keskeisesti valtuustoperiaatteelle⁵, mutta oletamus on, ettei kunnanvaltuustoilla nykyisen kuntalain aikana ole mahdollisuutta olla kokonaisvastuussa kunnan keskeisistä kysymyksistä, vaikka sekä kuntalain 1.2 § ja 13.1 § sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklan 2. kappale sitä edellyttävät.

Kyseisestä aiheesta kuntalain voimassa ollessa ei ole tehty tutkimuksia huolimatta siitä, että aihe on kiinnostava siksi, että kuntalain mukaan kunnanvaltuusto voi delegoida toimivaltaansa (julkista valtaa) vain johtosäännöillä⁶. Tarkastelen johtosääntöjä lainsäädännön ja -opin kannalta siksi, että johtosääntöjen asema oikeusjärjestyksessämme ja normihierarkiassa on osaksi selkiintymätön, vaikka perustuslaki edellyttää sitä, että julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia.

³ VN:n selonteko eduskunnalle 23.9.1999, 5

⁴ Heuru 1995 47 - 48

⁵ KM 1993:33, 22

⁶ Ks. Kuntalain 14.1 §

Tutkimustehtävä voidaan hahmottaa seuraavilla kysymyksillä:

Kuinka laaja on kunnanvaltuustolle kuuluva organisoinnin vapaus kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta katsottuna ja kuinka kunnanvaltuusto voi ottaa sille kuuluvan kokonaisvastuun johtosäntöjen avulla?

Mikä on kunnallisten johtosäntöjen oikeudellinen asema?

Miten valtuusto voi vaikuttaa johtosäntöjen sisältöön?

1.2. Tutkimuksen tavoite, tutkimusmenetelmä ja aiheen rajaukset

Tutkielmani painottuu kahden ensimmäisen kysymyksen käsittelyyn, eli sen tarkoituksena on selvittää kunnan johtosäntöjärjestelmän merkitys kunnan ohjaus- ja johtamisvälineenä. Erityinen kiinnostuksen kohde on selittää, mikä on kunnan johtosäntöjärjestelmä käyttöala nykyisessä kunnallishallinnossa ja toisena kysymyksenä se, mistä johtosäntöillä voidaan normeerata ja kolmanneksi kuinka valtuusto voi kontrolloida kunnan hallinnon toimintaa etenkin tehokkuutta korostavassa toimintaympäristössä. Tavoitteena on tutkimustehtävän kannalta olennaisen voimassaolevan oikeuden sisällön selvittäminen ja sillä tavoin auttaa käytännön tulkintaongelmien ratkaisemisessa.

Tutkimusmenetelmäni on oikeusdogmaattinen. Pyrkimykseni on antaa merkityssisältöä kunnan hallintoa koskeville oikeusnormeille ja säännöksille juridista argumentointia hyväksi käyttäen sekä arvioida niitä oikeusdogmaattisessa kontekstissaan. Siten tutkimukseni palvelee soveltamaan oikeusnormeja käytännön elämässä esiin tulevissa oikeudellisissa ongelmissa, joita johtosäntöihin liittyy.⁷

Tutkimuksen 4. luku sisältää myös vertailevaa oikeustiedettä, koska hahmottaakseni kuntalakia, johtosäntöjä ja erilaisia päätöksentekojärjestelmiä vertailen kuntalakia Ruotsin kunnallislakiin ja teen selkoa ruotsalaisesta järjestelmästä.

⁷ ks. oikeusdogmatiikasta Husa 1995, 134 - 137

Tutkimuksen johtopäätökset ovat luettavissa asianomaisissa luvuissaan ja 6. luku ”Johtopäätökset”, jossa annan suosituksia jatkokeskustelua varten, on kokoava luku tutkimusaiheestani.

Työni perustaksi tarkastelen käsitelainopillisesta näkökulmasta kunnallista päätösvaltaa sekä hallinnollista toimivaltaa, joille yritän etsiä tutkimustehtävää palvelevan sisällön. Syynä tähän on oikeusdogmatiikan ja hallinto- ja oikeuskäytännön merkittävä vaikutus kunnan hallinto-organisaatioon ja toimintaan.

Rajoitan tutkimukseni koskemaan ensisijaisesti kunnan hallintoa, eli kunnan hallintoon kuuluvien elinten asemaa, niiden välisiä toimivaltarajoja sekä erilaisia ohjaus-, johto- ja valvontasuhteita. Sen takia mukana ei ole kansalais- tai käyttäjädemokratiaa (suoraa demokratiaa), vaan lähtökohtana on valtuustolle oikeusjärjestyksen mukaan kuuluva valta sekä kunnallishallinnon demokraattisia arvoja palveleva valta.

Edelleen rajaan tutkimukseni koskemaan pelkästään johtosääntöjärjestelmää enkä ota siihen mukaan koko kunnallista säädösvaltaa, johon kuuluu mm. järjestyssääntöjen antaminen, kaavoitus ja vuosittainen talousarvio.

Rajaan tutkimukseni koskemaan vain peruskuntaa, minkä vuoksi kuntayhtymiin ja muihin kuntien yhteisiin toimielimiin ja viranomaisiin voidaan vain viitata tutkimuksessa.

Tutkimuksessa on painotettu vain voimassa olevaan kuntalakiin siitä syystä, että se on kuntien hallintoa koskeva peruslaki, jossa ainakin tulisi olla keskeiset kuntaa ja sen hallinnon järjestämistä koskevat säännökset eikä erityislaeilla pitäisi säätää asioista, jotka on järjestetty kuntalain mukaisesti.

Tutkimuksen tulokset ovat ensisijaisesti kunnan hallinnon, sen henkilöstön ja luottamustoimielinten hyödynnettävissä.

Helsingin, Vantaan ja Kankaanpään kaupunkien sekä Askolan ja Myrskylän kuntien kunnalliset sääntökokoelmat ovat tutkimuksen empiiristä aineistoa. Sen tarkoituksena on valottaa tutkimustehtävää käytännön todellisuudesta käsin.

1.3. Kunnan päätösvallan ja hallinto-oikeudellisen toimivallan määrittelyminen

1.3.1 Kunnan päätösvalta

Lainsäädäntö ei tarjoa kunnan päätösvallan määrittelyä perustaa, koska muun muassa kompetenssikysymykset muodostavat lähes ylitsepääsemättömiä ongelmia. Sen vuoksi kunnan päätösvaltaa määriteltäessä lähtökohdaksi tulee ottaa oikeustieteellinen valtakäsitys ja kunnan oikeushenkilöllisyys⁸. Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa päätösvaltaa ovat määritelleet esimerkiksi Robert Hermanson, K.J. Ståhlberg, Reino Kuuskoski, Arno Hannus, Olli Mäenpää, Heikki Harjula ja Kari Prättälä sekä Kauko Heuru.

Robert Hermansonin mukaan kunnan päätösvalta on kunnan tahdon ilmaisemista sen toimialaan kuuluvissa asioissa ja toimeenpanovaltaan taas näiden toimien toteuttaminen lain ja kunnan päätösten puitteissa⁹.

Ståhlberg katsoi, että kunta juridisena henkilönä tarvitsee erityisiä toimijoita, jotka kunnan puolesta päättävät asiat ja jotka toimeenpanevat päätökset. Hänen käsityksen mukaan toimeenpanevien tehtäviin kuuluu pelkän täytäntöönpanon ohella jonkin päätösvaltaakin¹⁰.

Reino Kuuskosken ja Arno Hannuksen mielestä kunnan toimivallan jakoa päätöksentekoon ja hallintoon ei voida täsmällisesti tehdä, koska päätösvaltaa sisältyy myös toimeenpanoon ja hallintoon ja koska heidän mielestään kunnan toimivallan jakoa päätösvaltaan ja hallintoon voidaan pitää eräänlaisena ohjelmallisena julkilausumana. He katsoivat kunnan päätösvaltaan kuuluvan mm. seuraavat asiaryhmät:

⁸ Heuru 2000, 63

⁹ Hermanson 1898, 299 – 302. 276, 383 – 384 Heurun 2000, 60 mukaan

¹⁰ Ståhlberg 1926, 80

1. kunnallissääntöjen antaminen
2. hallinnon järjestäminen ohje- ja johtosääntöjen antamisella
3. kunnan taloudellinen vallankäyttö
4. mielipiteenilmaisu
5. toimielinten miehittäminen.¹¹

Kuuskosken työtä jatkanut Arno Hannus kuvaili ja enumeroi päätösvallan Kuuskosken tavoin. Hänen mielestään kunnanvaltuustolle kuuluvan päätösvallan käsite ole sisällöltään tarkasti määriteltävissä. Samaa mieltä hän oli myös valmistelun, täytäntöönpanon ja muun hallinnon¹² sekä päätösvallan rajan väliseltä osalta¹³.

Arno Hannuksen ja Pekka Hallbergin mukaan päätösvallan sisältöä ei voida tarkoin määritellä, mutta keskeisimpiä asioita ovat kunnallisista järjestyssäännöistä ja niihin verrattavista järjestelyistä kuten alueiden käyttöä koskevista kaavoista päättäminen, kunnan hallinnon järjestäminen, kuntien välinen yhteistoiminta, taloudellinen vallankäyttö, mihin vuotuisen talousarvion lisäksi luetaan kiinteän omaisuuden hankkiminen ja luovuttaminen, lainan ottaminen, takaukseen meneminen, maksujen periminen kunnalle sekä tilinpäätöksen hyväksyminen ja vastuuvapauden myöntäminen. Samoin päätösvallan käyttöä on kunnan kannan ottaminen sitä koskevissa asioissa niissä tilanteissa, kun lopullinen päätöksenteko kuuluu toiselle viranomaiselle, kunnan toimielimien miehittäminen ja tärkeimpien virkojen täyttäminen.¹⁴

Hannus ja Hallberg katsovat myös, että päätösvaltaa voi käyttää kunnanvaltuuston lisäksi kunnanhallitus ja lautakunnatkin, mikäli kunnan päätösvaltaa on delegoitu kuntalain 14 §:n mukaisesti tai mikäli laissa on niin säädetty¹⁵.

¹¹ Kuuskoski – Hannus 1965, 65 - 67

¹² Hannus käyttää näistä kolmesta asiaryhmästä yläkäsitettä ”hallinto” (Hannus 1981, 93)

¹³ Hannus 1981, 91 - 93

¹⁴ Hannus – Hallberg 2000, 155

¹⁵ Hannus – Hallberg 2000, 156

Olli Mäenpää erotti toisistaan kunnan päätösvallan ja kunnanvaltuuston päätösvallan, mutta hän kiteytti kunnan päätösvallan käsitteen ”kelpoisuudeksi hallintotoimien suorittamiseen” ja siten ”kunnan päätösvalta voidaan siten täsmentää kelpoisuudeksi käyttää kunnalle kuuluvaa toimivaltaa hallintotoimien suorittamiseksi kunnan toimialan puitteissa”. Määrittelynsä mukaan Mäenpää katsoi, että ”kunnanvaltuusto siis yleensä käyttää kunnan toimivaltaa kaikissa näissä asioissa”. Poikkeuksen tästä valtuuston päätösvallasta ovat (vuoden 1976) kunnallislaista johtuvat tai sen nojalla määrätyt tapaukset, jolloin hän erottaa päätösvallan sekä hallinnon ja toimeenpanon toisistaan ja katsoo, että päätösvalta on ylemmänasteista ja siten itsenäisempää. Hänen mielestään hallintoon ja täytäntöönpanoon sisältyy päätösvallan käyttöä.¹⁶ Heikki Harjulan ja Kari Prättälän käsitys päätösvallasta on dualistisen periaatteen mukainen, eli että päätösvallasta erotetaan valmistelu, täytäntöönpano ja muu hallinto ja että kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Tässä he lyhyesti sivuavat Olli Mäenpään esittämää ajatusta siitä, että kunnan päätösvalta tulee erottaa valtuuston päätösvallasta. Heidän mielestään kunnan päätösvaltaan kuuluvat asiat käsittelee ja niistä päättää valtuusto, mutta valtuuston päätösvaltaa voidaan lailla antaa kunnan muillekin viranomaisille ja valtuusto voi itsekin siirtää omaa toimivaltaansa alemmille viranomaisille.¹⁷

Uusimman käsityksen kunnan päätösvallasta esittää Kauko Heuru, joka lähtee siitä, että kunnan päätösvalta on oikeushenkilöllisyyden omaavan kunnan ominaisuus. Hänen mukaansa on erotettava kunnan eri orgaanien kompetenssi ja päätösvallan käsitteen prosessioikeudelliset johdannaiset. Heurun mukaan kunnan päätösvalta on yksi, ehjä ja looginen kokonaisuus ja sisältää ne toimet, jotka ulottavat vaikutuksensa sekä kunnan ulkopuolisiin tahoihin että hallintotoimiin, jotka ovat luonteeltaan joko julkisoikeudellisia tai kunnan yksityisautonomisia. Siten kunnan päätösvalta on kunnan päätösvaltaa huolimatta siitä kenen kompetenssiin se kunnassa kuuluu.¹⁸

¹⁶ Mäenpää 1981, 58 - 65

¹⁷ Harjula – Prättälä 2001, 72 - 73

¹⁸ Heuru 2000, 63

1.3.2 Päätösvallan käsitteen määrittely tutkimustehtävän kannalta

Kunnan päätösvalta kytkeytyy kunnanvaltuuston toimivaltaan ja sen delegoimiseen. Päätösvallan käsitettä ei voi johtaa suoraan säädösnormeista, joten määriteltäessä kunnan päätösvaltaa lähtökohdaksi on otettu oikeustieteellinen valtakäsitys ja kunnan oikeushenkilöllisyys.

Tukeudun tulkinnassani perustuslain 121.1 §:ään, kuntalain lainvalmisteluaineistoon¹⁹ ja kuntalain 1.2 ja 14.1 §:ien säännösteksteihin. Ensinnäkin perustuslaki turvaa kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuuden, mikä pitää sisällään sen, että päätösvalta kunnassa kuuluu asukkaiden valitsemalle toimielimelle²⁰. Kuntalain 1.2 §:ssä puolestaan todetaan valtuuston päätösvallan yleisyys: kunnan päätösvaltaa käyttää valtuusto ja toisaalta kuntalain 14.1 §:ssä valtuuston oikeus delegoida toimivaltaansa: ”Valtuusto voi johtosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille että viranhaltijoille. Toimivaltaa ei kuitenkaan saa siirtää asioissa, joissa valtuuston on tässä tai muussa laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan päätettävä”.

Näin ollen päätösvalta on yläkäsite ja se sisältää kaiken kunnalle kuuluvan vallan, kun taas valtuustolle kuuluva toimivalta on valtaa, jonka se voi johtosäännöllä delegoida muille toimielimille sekä luottamushenkilöille että viranhaltijoille.²¹ Heurua mukaillen päätösvalta on juridisen henkilön ominaisuus ja se on yksi ehjä ja looginen kokonaisuus sisältäen toimet ne toimet, jotka ulottavat vaikutuksensa sekä kunnan ulkopuolisiin tahoihin että hallintotoimiin, jotka ovat luonteeltaan joko julkisoikeudellisia tai kunnan yksityisautonomisia.

Kunnan päätösvalta voidaan näkemykseni mukaan rinnastaa myös kunnallisen itsehallinnon käsitteeseen. Tukeudun mielipiteessäni Aimo Rynäseen, jonka mukaan ”itsehallinnolle kuuluvien tehtävien laajuuden ja organisoinnin voidaan

¹⁹ 1994 vp – He 192, 26 ja KM 1993:33, 348

²⁰ Saraviita 2000, 565

²¹ KM 1993:33, 209

perustellusti antaneen kunnille valtiorakenteen alimman tason statuksen...” ja ”Kunnallisessa itse’hallinnossa’ ei ole kysymys myöskään pelkästään paikallisten hallintoasioiden asianmukaisesta suorittamisesta, vaan kuten valtiotasollakin, kansan poliittisesta herruudesta ja sen käyttämisestä”. Siten valtuustolle kuuluu yleistoimivaltuus, millä tarkoitetaan sen oikeutta ja velvollisuutta päättää kaikista paikallisista asioista, joita lain perustella ei nimenomaisesti ole osoitettu jollekin toiselle organille.²²

1.3.3 Hallinto-oikeudellinen toimivalta

Julkisen hallinnon organisaatiota tarkasteltaessa keskeisiä käsitteitä ovat toimiala ja toimivalta, eli kompetenssi. Ne voivat yhtyä aineellisesti, mutta niiden merkityssisältö on erilainen. (Kunnan) toimialalla tarkoitetaan asianomaisen organin tehtäväpiirin kokonaisuutta, kun taas (kunnan) toimivalta tarkoittaa Heurun määritelmän mukaan ”sitä kompetenssia eli oikeudellista kelpoisuutta, mikä jollakin organilla on kunnalle kuuluvan tehtävän suorittamisessa”.²³

Heurusta poiketen Ikkala määritteli hallintosubjektin tehtäväpiirin muodostaman kokonaisuuden ao. hallintosubjektin toimivallaksi. Ikkala käytti synonyymeinä käsitteitä toimivalta ja tehtäväpiiri, eli näkemykseni mukaan hän yhdisti toimialan ja toimivallan käsitteet²⁴.

Heurun kanssa samoilla (ja Ikkalasta poikkeavalla) linjoilla on Olli Mäenpää, jonka mukaan ei ole mahdollista luetella ainoastaan niitä tehtäviä, jotka kunnalle voivat kuulua, vaan on myös selvítettävä, minkälainen ja kuinka laaja valta kunnan elimillä on tehtäviä suorittaessaan. Hänen mukaansa tärkeää on selvittää oikeudelliset rajat niissä kysymyksissä, joissa kunnan elimet voivat säädellä yhteiskunnallisia suhteita, siis kansalaisen asemaa, asettamalla velvollisuuksia, perustamalla tai myöntämällä etuja ja oikeuksia tai saattamalla kansalaiset muulla tavalla riippuvaksi kunnan viranomaisen päätöksestä²⁵.

²² Hoikka (toim.) 1998, 20

²³ Heuru 2000, 56

²⁴ Ikkala 1959, 1

²⁵ Mäenpää 1981, 101

Toivo Holopaisen mukaan oikeudellinen toimivalta, eli kompetenssi tarkoittaa oikeusjärjestykseen perustuvaa oikeutta (joko mahdollisuutta tai velvollisuutta) suorittaa oikeudellisia toimia ja aikaansaada niillä tarkoitetut oikeusvaikutukset. Lisäksi hän jakoi oikeudellisen toimivallan kahteen eri ryhmään, yksityisoikeudelliseen ja julkista valtaa sisältävään. Tämä jako on merkittävä, koska jälkimmäinen, mistä kunnan viranomaistenkin toimivallassa on kyse, tarkoittaa sitä, että julkista valtaa sisältävä kompetenssi antaa mahdollisuuden määrätä toisten oikeuspiiristä²⁶. Holopainen rinnasti yksityisoikeudellisen ja julkista valtaa sisältävän toimivallan keskenään samanarvoisiksi sillä perusteella, että molemmat perustuvat oikeusjärjestykseen²⁷.

Tehokkuusarvojen vaikuttaessa kunnallishallinnossamme vahvoina kompetenssikäsité jätetään useasti toisarvoiseen asemaan ja sen sijasta käytetään tehtäväkäsitettä²⁸. Kyseisen käsityksen mukaan tehtävä voidaan antaa tapauskohtaisesti ja vapaamuotoisesti esimerkiksi toimenkuvissa, jotka voivat olla johdettuja budjetin tavoitteista ja joista päättää valtuustoa alempi kunnan viranomaisen tai toimielin.

Tehtäväkäsitteellä operoitaessa joudutaan kysymään siitä, että luoko tehtävän antamisen jollekin organille kompetenssin. Makkonen on päätellyt näin jo 60-luvulla, eli hänen mukaansa hallintotoimi on pätevä siitä syystä, että tarkoitetut oikeusseuraamukset syntyvät (=hallintotoimi on pätevä) eikä siitä syystä, että asianomaisella viranomaisella on kompetenssi tehtävän suorittamiseen. Hänen mukaansa ”toimivalta tarkoittaa oikeustositseikkojen ja oikeusseuraamusten suhdetta, sitä, että oikeusjärjestys liittää tiettyihin tosiseikkoihin tiettyjä seuraamuksia” ja että kun ”jollakin on toimivalta, merkitsee se ainoastaan sitä, että asianomaisilla toimenpiteillä on oikeudellisia vaikutuksia”²⁹.

Heurun mukaan ongelmaa ei olekaan, jos sekä tehtävä että kompetenssi annetaan oikeusnormilla, jolloin tehtävän asettaminen luo kompetenssin ja päinvastoin. Jos

²⁶ Holopainen 1969, 64

²⁷ Holopainen 1969 66

²⁸ Ks. kuntalain 16.1 §

²⁹ Makkonen, LM 1964, 782 - 783

tehtävä asetetaan muulla kuin oikeusnormilla, ongelman ratkaisun vastauksen lähtökohtana voidaan pitää virkamiesoikeudellista virkakäskyoppia. Sen mukaan virkamies on velvollinen noudattamaan saamaansa virkakäskyä *vain*, jos sen suorittaminen kuuluu hänen kompetenssiinsa.³⁰

Voimassa olevan perustuslain 2.3 §:n mukaan: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Näin ollen julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste ja toisaalta viranomaisella ei voi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei olisi nimenomaista tukea oikeusjärjestyksessä³¹.

1.3.4 Hallinto-organien asiallinen, asteellinen ja alueellinen toimivalta

Julkisen viranomaisen toimivallan ulottuvuuksista keskusteltaessa ei voi unohtaa käsitteitä asiallinen, asteellinen ja alueellinen toimivalta.

Näistä kaksi ensimmäistä voidaan määritellä siten, että julkisella viranomaisella on tietyt omat tehtävänsä hoidettavanaan, jolloin voidaan puhua ao. elimen tehtäväpiiristä. Se on määritelty eritasoisin normeihin, eli laeilla, asetuksilla sekä sitä alemmanasteisilla oikeusnormeilla. *Asiallinen* toimivalta tarkoittaa juuri tuon tehtäväpiirin rajaa, siis sitä, mitkä tehtävät kuuluvat asianomaisen viranomaisen tehtäviin. *Asteellinen* toimivalta liittyy läheisesti viranomaisten väliseen hierarkiaan ja määrittelee sen, kuinka *laaja* toimivalta viranomaisella kussakin asiassa on.³²

Alueellinen toimivalta on toteutetaan samaan hallinnonhaaraan kuuluvien viranomaisten, jotka toimivat eri alueilla, välillä. Minkään kunnallisen viranomaisen alueellinen toimivalta ei voi ulottua toisen kunnan alueelle³³, mutta kunnallisella viranomaisella voi myös olla määritelty alueellinen toimivalta kunnan sisälläkin.

³⁰ Heuru, 2000, 291

³¹ Saraviita, 2000, 73 – 74. Vrt myös 1919 HM 92.1 §

³² Uotila – Laakso – Pohjolainen – Vuorinen 1989, 38

³³ KHO 1986 II 31: Kunnan koulutoimen johtosäännön laillisuutta ratkaistaessa ei ollut otettava huomioon toisen kunnan ohjesääntöä, eikä merkitystä siten ollut sillä, oliko johtosääntö mahdollisesti ristiriidassa tuon ohjesäännön kanssa.

1.3.5 Toimivalta tutkimustehtävän kannalta

Edellä kerrotun mukaisesti toimivalta on yksi hallinto-oikeuden tärkeimpiä käsitteitä, vaikka käsite onkin hieman vakiintumaton. Makkosen määrittelyn mukaan tarkoitetut oikeusvaikutukset synnyttäisivät kompetenssin, mikä tarkoittaisi sitä, että myös kompetenssia vailla oleva viranomaislainen voisi tehdä sitovan hallintopäätöksen, jolloin päättely kulkisi suuntaan pätevä hallintotoimi → kompetenssi. Tällaisia, ehdottoman päteviksi tunnustettuja toimivallan synnyttäviä hallintotoimia ei kuitenkaan ole, joten päättelyn on kuljettava siten, että nimenomaan toimivalta antaa oikeuden tehdä päteviä hallintotoimia.

Sen lisäksi toimialan ja toimivallan käsitteet on pidettävä erillään, jolloin toimiala on tehtäväpiirin kokonaisuus ja toimivalta tarkoittaa jonkin hallinto-organin toimintaan liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien kokonaisuutta. Sillä taas on eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste ja siten tuki oikeusjärjestyksessä. Tällä on merkitystä etenkin silloin, kun tarkastellaan julkisen vallan käyttöä sisältäviä toimia, joita ovat kansalaisiin välittömästi suuntautuvat ja näitä sekä yksipuolisesti että velvoittavasti sitovat viranomaistoimet.³⁴

Toimivalta ei pelkästään ole töiden ja tehtävien jakoa eri viranomaisten välillä, vaan kysymyksessä on myös julkisen vallan toimielimelle kuuluvasta oikeudellisesta kelpoisuudesta kyseiselle viranomaiselle kuuluvien tehtävien suorittamisesta siten, että tarkoitetut oikeusvaikutukset syntyvät³⁵.

³⁴ Holopainen 1969, 64 sekä alaviite 22

³⁵ Uotila – Laakso – Pohjolainen – Vuorinen 1989, 37

1.4. Oikeusnormeista, julkisesta vallasta sekä oikeusperiaatteista

1.4.1 Oikeudellisen sääntelyn funktiot

Oikeudellisella sääntelyllä on nykyaikaisessa yhteiskunnassa karkeasti ottaen kolme päätehtävää:

- Ristiriitojen ratkaiseminen, jolla ymmärretään eri henkilötahojen kesken syntyvien ristiriitojen ratkaiseminen oikeusnormiston avulla ja yhteiskuntarauhan säilyttämistä sillä tavoin.
- Yhteiskuntaelämän ohjaus, jolloin kyseessä on oikeusnormin instrumentaalinen käyttötapa. Tällöin oikeusnormilla pyritään toteuttamaan erilaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia, jotka tulevat esille yhtäältä valtiollisena interventiona (mm. verotus, maksut, säännöstely, ympäristönsuojelulainsäädäntö yms.) ja toisaalta julkisten palvelutuotannon järjestämisenä.
- Julkisen vallankäytön organisointi, millä tarkoitetaan tuomio- ja hallintovaltaa käyttävän julkisorganisaation luomista sekä sen toiminnassa noudatettavia menettelytapoja³⁶.

Johtosäännöt ovat selvimmin julkisen vallankäytön organisointia, mutta sen voidaan ajatella olevan myös julkisen palvelutuotannon järjestämistä, eli kyseeseen tulee myös yhteiskuntaelämän ohjaus vallankäytön organisoinnin ohella.

1.4.2. Oikeusnormin käsite

Oikeusteoreettisen tutkimuksen näkökulmasta katsoen oikeusnormin käsite on eräitä vaikeimpia ja laajakantoisempia ongelmia: ihmiselämässä syntyy normeja yleisemmässä merkityksessä joka päivä. Normeja syntyy neuvottelu- ja sopimusteitse esimerkiksi työehtosopimusneuvottelujen tuloksena, lainsäädännön tuloksena ja jopa tieteellisen ajattelun tuloksena. Jos normi syntyy sopimuksella tai tuomioistuimen päätöksellä, niin silloin voidaan käyttää konkreettisen tai yksittäisnormin käsitettä³⁷

³⁶ Uotila – Laakso – Pohjolainen – Vuorinen 1989, 10 - 11

³⁷ Heuru 2000, 297

Yksittäisen normin vastakohtana on abstrakti oikeusnormi, joka tarkoittaa tulevaisuuteen ulottuvaa käyttäytymissääntöä, jonka on antanut legitimoitu normiauktori, joka viime kädessä on valtio³⁸. Oikeusnormin taustalla on ihmisten käyttäytymisen ja oikeusaseman muu sääntely ja se on yhdistettävä lainsäätäjän toimivaltaan, jolla on valta järjestää oikeussubjektien keskinäiset suhteet, mukaan luettuina kansalaisten ja valtion väliset suhteet.³⁹

Järjestäytynyt yhteiskunta myös pohjautuu tiettyyn rajaan saakka yhteiskunnan jäsenten käyttäytymiseen etukäteen laskettavalla tavalla, sillä käyttäytymismallit luovat toimintamuotojen esikuvia ja aiheuttavat ihmisten käyttäytymiseen toisten ihmisten taholta tiettyä odotusta. Yhteiskunnan jäsen kuitenkin voi käyttäytyä myös siitä poikkeavasti ja jos hänen käyttäytymisensä perusteella on mahdollisuus aikaansaada järjestäytyneen yhteiskunnan toimenpiteitä (orgaanireaktio) määrättyjä muotoja noudattaen, niin kyseessä on oikeusnormi. Teolla on oikeudellista relevanssia vain, jos yhteiskunnan toimenpiteet voivat seurata henkilön tahdosta riippumatta⁴⁰.

Toinen kriteeri tulee normin lähteen, eli normiauktorin perusteella. Tällöin legitimoitu normiauktori on antanut abstraktisen oikeusnormin, jolla tarkoitetaan abstraktia sääntöä. Se on tarkoitettu sovellettavaksi ennalta rajoittamattomaan määrään tulevaisuudessa tapahtuvia yksittäistapauksia, jotka taas on määritelty vain yleisesti.⁴¹

1.4.3 Oikeusnormi tutkimustehtävän kannalta

Tutkimustehtävän kannalta oikeusnormi määrittellään oikeusjärjestyksen näkökulmasta, eli oikeusjärjestys on käyttäytymistä sääntelevien tulevaisuuteen ulottuvien normien kokonaisuus, jolloin oikeusjärjestys muodostaa oikeudellisten tapahtumien perustan.

³⁸ Heuru 2000, 297

³⁹ Holopainen 1969, 35 - 36

⁴⁰ Makkonen 1968, 3

⁴¹ Heuru 2000, 297 ja Holopainen 1969, 38

Kun viranomainen reagoi yksittäistapauksessa, niin hän vahvistaa sellaisen oikeusseuraamuksen, joka lain mukaan liittyy asiassa annettuihin tosiseikkoihin, eli toisin sanoen kriteerinä ainakin on se, että tietynlaisen käyttäytymisen tapahduttua seuraa viranomaisreaktio⁴².

Oikeusjärjestys voidaan määritellä ”ahtaasti” käsittämään vain valtion organien antamat oikeussäännöt, eli lait. Näin määriteltynä oikeusjärjestyksen ulkopuolelle jäisi ihmisen oikeusasemaa koskevia oikeussääntöjä, jotka voidaan toteuttaa tarvittaessa oikeusjärjestyksen edellyttämin pakkokeinoin ja siten niitä voidaan pitää yksipuolisina velvoittavan tahdon ilmauksina. Näitä oikeussääntöjä ovat muun muassa kunnallissäännöt, yhtiöjärjestykset ja työehtosopimukset. Henkilön ollessa norminalaisuuden synnyttävässä statusasemassa ovat em. säännöt häntä velvoittavia ja henkilö voi irrottautua siitä vain luopumalla asemastaan⁴³. Edellä mainitun perusteella kunnallissäännöt luetaan oikeusnormeiksi.

Oikeuslähdeopilliselta kannalta lain käsite on ymmärrettävä laajassa mielessä ajateltuna, jolloin se tarkoittaa paitsi ahtaasti muodollisin kriteerein määriteltyä eduskuntalakia, myös koko oikeusjärjestystä, johon kuuluvat kaikki oikeusnormit. Oikeusnormin identifioiminen perustuu oikeusteknisen tai valtiosäännönmukaisen oikeusnormin voimassaolon käsitteen ilmaisemiin kriteereihin⁴⁴.

Oikeusnormin tulee täyttää myös oikeusjärjestyksen sitovuus, eli sen on oltava sidottu siihen ylempään normiin, joka on kunkin normin osalta oikeusjärjestyksen edellytyksenä ja on sen mukainen⁴⁵.

Lopuksi oikeusnormilta on edellytettävä sitä, että se on julkaistu kirjallisessa muodossa ja vahvistettu noudatettavaksi⁴⁶.

⁴² Holopainen 1969, 34 - 35

⁴³ Holopainen 1969, 38 -39

⁴⁴ Laakso 1990, 77

⁴⁵ Saraviita 2000 53 ja Holopainen 1969, 39

⁴⁶ Heuru 2000, 297 ja Hannus – Hallberg 2000, 131 ja 170

1.4.4 Johtosääntö oikeusnormina

Edellisessä kappaleessa käsiteltiin oikeusnormin käsitettä. Käsitykseen siitä, ovatko johtosäännöt oikeusnormi vai ovatko ne vain hallintomääräys, on sen vuoksi syytä tässä palata uudelleen, koska siitä on esitetty ristiin meneviä mielipiteitä.

Ikkala katsoi oikeussäännöiksi luettavien kunnallissääntöjen edellytykseksi sitä, että ne kohdistuvat ennalta määräämättömään henkilökoukkoon ja koskevat ennalta määräämätöntä lukua abstraktisin tuntomerkein osoitettuja tapauksia. Koska ohje- ja johtosäännöt koskevat vain kunnan viranomaisia ja toimihenkilöitä, niitä ei hänen mielestään voitu lukea lainsäädäntöön luettaviksi oikeusnormeiksi.⁴⁷

Reino Kuuskoski ja Arno Hannus katsoivat kunnalla olevan rajoitetun oikeuden velvoittavien oikeussääntöjen antamiseen. Näistä oikeussäännöistä he käyttivät nimitystä kunnallissääntö vuoden 1948 kunnallislain 12 §:n mukaan ja he katsoivat niiden kuuluvan asialliselta sisällöltään lainsäädäntöön. Ohje- ja johtosäännöistä määrättiin vuoden 1948 kunnallislain 10 ja 13 §:ssä ja he katsoivat niiden eroavan varsinaisista kunnallissäännöistä siinä, että ohje- ja johtosäännöt velvoittivat lähinnä kunnan toimihenkilöitä ja varsinaiset kunnallissäännöt kunnan jäseniä sekä sen alueella oleskelevia.⁴⁸

Makkonen katsoo, että ohje- ja johtosäännöt ovat oikeusnormeja sikäli kuin niiden avulla voidaan saada aikaan viranomaisreaktio⁴⁹. Makkonen perustelee väitettään siten, että esim. johtosäännön määräystä noudattamatta jättänyt viranhaltija voidaan tuomita virkavirheestä, eli tietynlainen käyttäytyminen aiheuttaa järjestäytyneen yhteiskunnan määrämuotoisen reaktion, orgaanireaktion, joten kyseessä on oikeusnormi.

⁴⁷ Ikkala 1959, 91 - 92

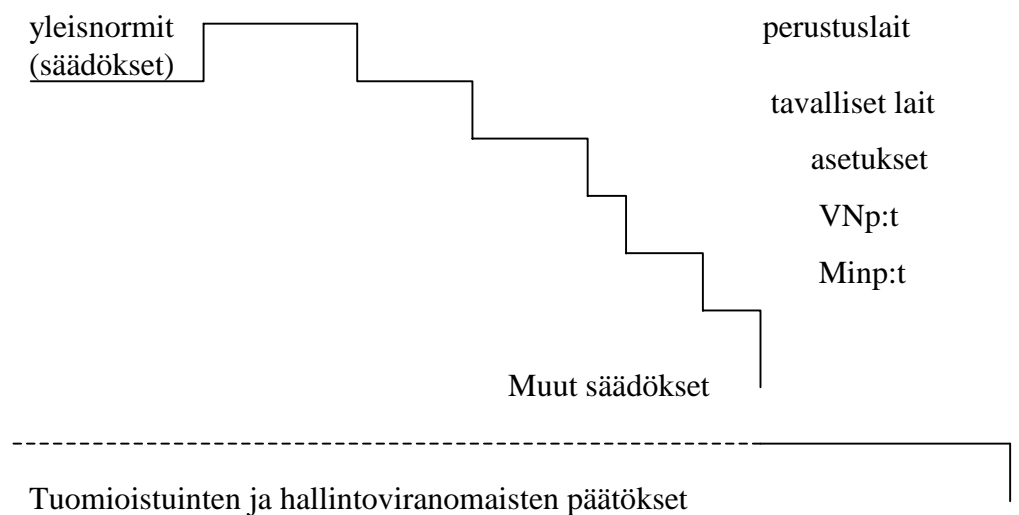
⁴⁸ Kuuskoski – Hannus 1965, 88

⁴⁹ Makkonen, 1968 3 – 6, 35 ja 90, vertaa Hallberg 1978, 321 - 322

Holopaisen mukaan kuntien (ja muiden pakkoyhteisöjen) antaman normit ovat oikeudellisesti samanarvoisia kuin valtion lait, koska ne sääntelevät soveltamisalallaan ihmisen oikeusasemaa ja ne voidaan toteuttaa tarvittaessa oikeusjärjestyksen edellyttämin pakkokeinoin. Kun henkilö on norminalaisuuden synnyttävässä statusasemassa, niin kunnallisetkin normit sitovat häntä.⁵⁰

Hannus – Hallberg pitää johtosääntöjä epäilyksettä lainsäädäntövaltaan verrattavana kunnallisena säädösvaltaana ja katsoo niiden sijoittuvan *lexi superiori derogat legi inferiori*-periaatteen mukaisesti oikeusjärjestyksen normihierarkian⁵¹ alimmalle portaalle⁵².

Oikeusjärjestyksen normihierarkiassa oikeusnormit jaetaan eri tasolle niiden asettajan ja asettamismenettelyn mukaan. Sen mukaan oikeussäännöt muodostavat *normipyramidin*:



Kaavio 1. Oikeusjärjestyksen normihierarkia⁵³

⁵⁰ Holopainen 1969 39

⁵¹ ks. kaavio 1

⁵² Hannus – Hallberg 2000, 167 - 168

Kuviosta voidaan hahmottaa seuraavat johtopäätökset:

1. minkä tasoisella säädöksellä tietystä yhteiskunnallisesta ilmiöstä on säädettävä
2. missä järjestyksessä tietty säädös voidaan muuttaa tai kumota
3. perustelut julkisen vallan orgaanille ihmisiä sitoviksi tulevien oikeussääntöjen antamiseen
4. koko oikeusjärjestyksen sisäinen logiikka ja sen ristiriidattomuus⁵⁴.

Oikeusnormin pätevyys perustuu siihen nähden ylemmänasteiseen normiin, mikä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että alemmanasteisen normin antamiseen on oltava valtuus ylemmänasteisessa säädöksessä ja toisaalta sitä, ettei alemmanasteinen normi saa olla ristiriidassa ylemmänasteiseen nähden⁵⁵.

Heurun määritelmän mukaan abstraktinen oikeusnormille tunnustetaan erityinen legitimitetti ja sen taustalla on valtiollisen vallan käyttäminen, jolloin valtio on normiauktori. Abstraktit oikeusnormit ovat yleensä lainsäädännöllä luotuja, kirjallisessa muodossa julkaistuja ja noudatettavaksi vahvistettuja⁵⁶.

Hänen mukaansa johtosäännöt lukeutuvat oikeusnormien luokkaan ja kohdistuvat määrittelemään hallinnon sisäisiä suhteita, eli kyseessä on selvästi normi. Hän esittää myös ne perusteet, miksi johtosääntöjä ei voitaisi lukea oikeusnormeiksi:

1. Johtosääntöä ei vahvisteta niin kuin laki, joten puuttuvat muodollisesti täsmälliset tunnusmerkit.
2. Johtosäännön erottaminen muusta valtuuston päätöksestä on vaikeaa. Esimerkkinä hän mainitsee viran perustamispäätöksen ja siinä esitetyt kelpoisuusvaatimukset.
3. Tuomioistuimen on viran puolesta (ex officio) tunnettava lain sisältö OK 17:3 mukaan, mutta johtosääntöjen osalta se, joka vetoaa johtosäännön määräyksiin, on velvollinen näyttämään toteen niiden sisällön.

⁵³ Laakso 1990, 4

⁵⁴ Saraviita 2000, 53

⁵⁵ Uotila – Laakso – Pohjolainen – Vuorinen 1989, 3

⁵⁶ Heuru 2000, 297

4. Johtosääntöä ei sovelleta rajoittamattomaan määrään yksittäistapauksia, koska johtosääntö koskee vain yhden kunnan viranomaisia ja heidän välisiä suhteitaan ja siten se ei täytä kunnolla abstraktin oikeusnormin käsitettä.
5. Kunnallisen johtosäännön osalta sallitaan normivalitus, mikä ei ole mahdollista abstraktin oikeusnormin osalta.⁵⁷

Nykyisin oikeustiede on sisällyttänyt johtosäännöt konstituoiiviin normeihin, joihin luetaan kvalifikaatio-, kompetenssi- ja organisaationormit. Konstituoivien normien tehtävänä on osoittaa tietty viranomainen ja antaa sille kelpoisuus sekä käyttää julkista valtaa että suorittaa muunlaisia virkatoimia. Ne siis vastaavat kysymykseen siitä, kenen tai minkä viranomaisen kuuluu toimia ja kompetenssinormien osalta myös vastata kysymykseen siitä, kuinka laajat oikeuden ja velvollisuudet viranomaisella on.

Kompetenssi- eli toimivaltanormeihin luetaan sellaiset normit, jotka perustavat julkisyhteisöjen orgaaneille oikeuden julkisen vallan käyttämiseen. Organisaationormeihin kuuluvat julkisten organien asettamista, kokoonpanoa sekä henkilöstö- ja muita resursseja säänteleviä normeja. Kvalifikaationormeilla perustetaan tietyille henkilötahoille jokin oikeudellinen asema tai ominaisuus, kuten kansalaisuus. Myös hallinto-oikeudessa on esimerkkejä kvalifikaationormeista kuten lääkärin laillistaminen. Johtosäännöt ovat konstituoivien normien luokassa lähinnä organisaatio- ja kompetenssinormeja.⁵⁸

1.4.4 Julkisen vallan määritelmä

Oikeusvaltion käsite ilmaistaan perustuslain 2 §:n otsikossa, mihin viitaten 2.3 §:ssä säädetään julkisen vallan käytön lakiin sitomisesta. ”Lakia” edellytetään vallankäytön perusteeksi, minkä lisäksi säädetään, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava lakia. Tässä yhteydessä käsite ”laki” tarkoittaa koko oikeusjärjestystä eikä vain eduskunnan säätämää perustuslakia tai lakia, koska suppeampi tulkinta

⁵⁷ Heuru 2000, 300 - 301

⁵⁸ Laakso 1990, 19 -20

tarkoittaisi sitä, että asetusten ja niitä alemmantasoisten säädösten sitova vaikutus ei ulottuisi julkiseen toimintaan.⁵⁹

Käsite julkinen valta on ymmärrettävä laajemmaksi kuin perustuslain 2.1 §:ssä tarkoitettu valtiovallan käsite, koska myös kuntienkin toiminta luetaan julkisen vallan alaan kuuluvaksi⁶⁰.

Kunnallishallinnossa julkisen vallan voidaan katsoa tarkoittavan velvoittavan julkisen vallan käyttämistä, tehtäviä, jonka hoitamisessa voidaan joko kunnan päätösvaltaa käyttämällä taikka asioita valmistelemalla vaikuttaa kunnallisen päätöksen aineelliseen sisältöön⁶¹ sekä sellaisia hallintotehtäviä, joiden hoitamiselta vaaditaan erityistä julkista luotettavuutta.⁶²

Velvoittavan julkisen vallan käytöllä voidaan lisäksi ajatella viranomaisella olevan oikeus pakkokeinojen käyttämiseen päätösten täytäntöön panemiseksi⁶³.

Itse käsitteellä julkinen valta tarkoitetaan oikeusjärjestykseen perustuvaa oikeutta (mahdollisuutta) määrätä toisen oikeussubjektin oikeuspiiristä⁶⁴.

2 JOHTOSÄÄNNÖT

2.1. Organisaation ohjaustavat

2.1.1 Organisaation ohjaamisesta yleisesti

Oikeushenkilöllä tulee olla jollain tavalla järjestetty organisaatio ja toimielimistö. Ilman niitä kunta tai muu oikeushenkilö ei voi antaa eikä ottaa vastaan tahdonilmaisuja, joilla perustetaan, kumotaan ja muutetaan oikeuksia.

⁵⁹ Saraviita 2000, 73

⁶⁰ Saraviita 2000, 74

⁶¹ 1994 vp - HE192, 92

⁶² 1994 vp – HE192, 82 ja Heuru 1995, 68

⁶³ Hannus – Hallberg 2000, 286

⁶⁴ Holopainen 1969, 66

Toimielimistön ja organisaation olemassaolon lisäksi on huolehdittava siitä, että se myös säilyy toimintakelpoisena⁶⁵.

Jokapäiväinen perustapahtuma hallinnossa on ohjaus, jonka tehtävänä on sekä säilyttää että uudistaa järjestelmän rakennetta, sen ominaisuuksia sekä toimintakykyä ja -tapoja, eli huolehtia organisaation olemassaolosta ja sen toimintakelpoisena säilymisestä⁶⁶.

Organisaation ohjaustavat pohjautuvat sen organisaatiokulttuurille, joihin sisältyvät yhteisön arvot, normit, uskomukset ja käyttäytymistavat. Ne ohjaavat työtä ja sen tuloksia sekä yhteisön sisäistä elämää että tapaa reagoida organisaation ulkopuoliseen elämään. Virallinen ohjaus toteutetaan organisaatiokulttuuria hyväksikäyttäen, joten se vaikuttaa virallisten ohjaustapojen uudistamiseen. Ohjaustapoja kehitettäessä on tunnettava organisaatiokulttuuri ja ymmärrettävä sen toteutumista ao. työyhteisössä⁶⁷.

2.1.2 Organisaation viralliset ohjaustavat

Virallinen, eli formaalinen organisaatio tarkoittaa yhteistoimintaa harjoittavassa joukossa sen yksilöiden välillä järjestettyä legitiimiä valtarakennetta, joka liittyy organisaation varsinaiseen toimintaan. Formaalisesta organisaatiosta käytetään myös organisaation ilmirakenteen nimitystä⁶⁸.

Organisaation virallisia ohjaustapoja ovat johtaminen, suunnittelu, organisaatorakenne ja säännöt. Virallisen organisaation ja ohjaustapojen vastapainona ovat epävirallinen organisaatio ja epäviralliset ohjaustavat, jotka myös sisältyvät organisaatiokulttuuriin ja joilla myös on suuri merkitys toimintojen ja hallinnon ohjaajana⁶⁹. Epävirallisesta organisaatiosta käytetään myös nimitystä informaalinen organisaatio ja informaalisessa organisaatiossa syntyy valtasuhteita, jotka ovat yksilöiden välillä molemminpuolisia ja myös vastakkaisia viralliselle

⁶⁵ Ikkala 1959, 31

⁶⁶ Harisalo – Rajala – Ståhlberg 1992, 128

⁶⁷ Asikainen (toim.) 1989, 5

⁶⁸ Sinisalmi 1999, 87

⁶⁹ Asikainen (toim.) 1989, 5 ja 6

organisaatiolle. Rationaalisesti järjestettyyn organisaatioon sisältyy kuitenkin voimia, jotka muotoilevat formaalista organisaatiota sekä korjaavat sen puutteita⁷⁰.

Virallisen johtajuuden merkitys on siinä, että organisaatio on antanut sillä oikeuden ja vallan vaikuttaa toisten käyttäytymiseen. Kuitenkaan johtamista ei pelkästään pidä käsittää vain ylhäältä alaspäin välittyviksi signaaleiksi, vaan molemminpuoliseen viestintään perustuvaksi vuorovaikutukseksi.⁷¹

Ohjaukeinot voidaan ryhmitellä myös seuraavasti:

- *Sääntöohjaus*, jolla ymmärretään poliittisen päätöksentekijän antamaa sääntöä, jota päätöksentekijän alaisen elimen tai viranhaltijan on yksittäistapauksissa noudatettava.
- *Tavoiteohjauksessa* poliittinen päätöksentekijä asettaa alaisilleen toimielimille tavoitteet.
- *Ohjelmaohjaus* on poliittisen päätöksentekijän antamin keinoin täydennettyä tavoiteohjausta.
- *Rekrytointiohjauksessa* poliittinen päätöksentekijä vahvistaa joko hallintokoneistossa toimivien valintaperusteet tai miehittämällä hallintokoneiston.
- *Muoto-ohjauksessa* poliittinen päätöksentekijä vaikuttaa hallintokoneiston toimintaan sääntelemällä sen rakennetta, hallintokoneiston sisäisessä päätöksenteossa noudatettavia menettelytapoja sekä sen henkilösuhteita.
- *Informaatio-ohjauksessa* poliittinen päätöksentekijä säätelee sen alaisen hallintoelimen informaatioperustaa.
- *Määrärahaohjaus* on taloudellisten resurssien sääntelyä.⁷²

Edellä olevan luettelon perusteella johtosäännöillä voi harjoittaa sääntö-, rekrytointi- sekä muoto-ohjausta.

⁷⁰ Sinisalmi 1999, 87

⁷¹ Asikainen (toim.) 1989, 6

⁷² Heuru 1995, 147

Julkishallinnon johtamisen voidaan katsoa olevan oleellisesti erilaista kuin yksityisen yrityksen johtamisen, koska julkishallinnossa korostuvat yhteistyön ja tuloksellisuuden lisäksi kansanvaltaisuuden, asiakirjojen julkisuuden, kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun, objektiivisuuden ja oikeusturvan vaatimukset. Oleellinen ero on myös siinä, että yksityisellä yrityksellä on päämääränään voiton maksimointi, kun taas julkisyhteisöllä on toteutettavanaan monia samanaikaisia pyrkimyksiä. Tämä johtaa siihen, että julkisyhteisössä ristiriidat ovat yleisempiä kuin yksityisessä yrityksessä.⁷³

Tässä tutkimuksessa rajoitetaan tutkimaan yksinomaan viralliseen johtajuuteen liittyvien johtosäntöjen osuutta kuntaorganisaation ohjausvälineenä.

2.1.3 Johtosäntöjen määritelmä

Valtuuston organisaatiovalta on hallinnon oikeusturvavaatimusten periaatteiden mukaan hyvin tiukasti määrämuotoihin sidottua. Kunnanvaltuustolle kuuluva ohjausvallan käyttö sisältää eduskunnan lainsäädäntövallan ja hallituksen vallan antaa asetuksia lailla säädetyistä asioista käyttöön verrattavissa olevia kunnallisia säädöksiä. Kuitenkaan kunnallinen sääntö ei voi olla ristiriidassa yleiseen lainsäädäntöön (ylemmänasteiseen oikeusnormiin) nähden *lexi super derogat legi inferiori*-periaatteen mukaisesti⁷⁴.

Johtosäännöt ovat väline, joiden avulla kunnanvaltuustolla *nimenomaan*⁷⁵ on valta järjestää kunnan hallinto mieleisellään tavalla. Kuntalain mukaan vain valtuusto, kunnanhallitus, kunnanjohtaja, tarkastuslautakunta sekä tilintarkastaja ovat pakollisia orgaaneja, minkä lisäksi erityislaeissa on määräyksiä eräistä kunnan toimielimistä. Sen lisäksi kuntalaissa on säädöksiä valtuuston⁷⁶ ja kunnanhallituksen tehtävistä⁷⁷, kunnanhallituksen (ja valtuuston päätöksen nojalla muunkin toimielimen⁷⁸) oikeus

⁷³ Sinisalmi 1999, 88 - 89

⁷⁴ Hannus – Hallberg 2000, 168

⁷⁵ ks. kuntalain 14 ja 16 §:t

⁷⁶ ks. kuntalain 1.2 ja 13 §:t

⁷⁷ ks. kuntalain 23, 53, 54 ja 56 §:t

⁷⁸ ks. kuntalain 17.4 §

asettaa toimikuntia sekä toimielimen oikeus delegoida edelleen sille delegoitua valtaa⁷⁹.

Johtosäännöt ovat kunnan sisäisiä normeja, joilla järjestetään hallintoa ja sen toimintaa sekä määritellään viranomaisten toimivaltaa, oikeusasemaa ja tehtäviä sekä antaa menettelytapaoheja. Niiden vaikutus ulottuu kunnan tai kuntayhtymän hallintoon ja velvoittavat pääasiassa kunnan toimielimiä ja viranhaltijoita, mutta niiden vaikutus tuntuu organisaation ulkopuolellakin⁸⁰.

2.2. Johtosäännön voimaantulo

2.2.1 Johtosäännön valmistelu ja siitä päättäminen

Montesquieun vallan kolmijaon oppi jakautuu kaavaan lainsäädäntö, lainkäyttö ja hallinto, eli täytäntöönpano. Kuntien toiminta sijoittuu tässä perusnäkemyksessä hallintoon, kuten ”itsehallinto”-termi osoittaa. Modernille hallintovaltiolle tunnusomaista kuitenkin on, ettei täysin selväpiirteinen edellä kuvattu vallanjako ole mahdollinen, vaan kuntienkin kompetenssiin sisältyy oikeus asettaa velvoittavia oikeusnormeja⁸¹.

Kunnanvaltuusto päättää johtosäännön hyväksymisestä. Tätä valtaansa se ei saa delegoida itseltään pois kuntalain 13.2 §:n 2. kohdan mukaan, koska siinä määrätään, että ”[V]altuuston tulee...2) päättää hallinnon järjestämisen perusteista”. Hallinnon järjestämisellä tässä yhteydessä ymmärretään hallinnon organisaation sekä valtuuston ja kunnan muiden toimielinten keskinäisen aseman määrittämistä⁸².

Oikeudellisesta näkökulmasta katsoen johtosäännön hyväksyminen noudattaa samaa menettelyä kuin muidenkin valtuustoasioiden käsittely, eli kunnalla ei ole erillisiä lainsäädäntöelimiä. Näin ollen johtosäännön valmistelu tapahtuu kuntalaissa säädetyssä järjestyksessä, jolloin siihen kuuluu asian ratkaisuun vaikuttavien seikkojen ja vaihtoehtojen selvittäminen lausuntoineen ja kuulemisineen sekä

⁷⁹ ks. kuntalain 14.2 §

⁸⁰ vrt. Kuuskoski – Hannus 1965, 77 ja Hannus – Hallberg, 2000, 169

⁸¹ Makkonen 1968, 82

ratkaisuvaihtoehdon esittäminen, joka kulkee normaalin menettelyn mukaisesti siten, että kunnanjohtaja esittelee asian kunnanhallitukselle, joka tekee kunnanjohtajan päätösehdotuksen mukaisen tai äänestysmenettelyä käyttäen toisensisältöisen ratkaisuehdotuksen kunnanvaltuustolle. Kunnanvaltuustossa asia ratkaistaan normaalissa menettelyssä, jossa äänestyspäätös yksimieleisen päätöksen ohella on mahdollinen.⁸³

Käytännön elämässä, kun johtosäännöillä päätetään kunnan hallinto-organisaatiosta, toimivallasta sekä sen jaosta yms., johtosääntöjen valmisteluun kuuluu monia neuvotteluja, lautakuntien antamia lausuntoja, kuulemisia ja jopa riitoja, sillä kyse on vallanjaosta yhtäältä luottamushenkilöiden välillä sekä vallanjaosta luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä ja vallanjaosta eri hallinnon tasojen (valtuusto – hallitus – lautakunnat – johtokunnat) välillä.

Oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna valtuustolla on mahdollisuus vaikuttaa johtosäännön sisältöön kokouksessaan, koska valtuusto voi muuttaa kunnanhallituksen tekemää ehdotusta, hylätä sen, tai palauttaa asian uudelleen valmisteltavaksi⁸⁴.

Virkasäännöstä päättämiseen liittyy kuntien viranhaltijoiden oikeus heitä edustavien järjestöjen välityksellä neuvotella ehdotuksesta virkasäännöksi ja sillä tavoin pyrkiä vaikuttamaan sen sisältöön. Tämä oikeus kuntien viranhaltijoille on annettu kuntien viranhaltijain neuvotteluoikeudesta annetun lain 389/1944 perusteella.

Kuntalaki ei säädi kuntaa velvoittavaksi johtosääntöjen valmisteltaessa kuntien keskusjärjestön lausunnon hankkimista, mikä oli vielä vuoden 1976 kunnallislain 9 §:n lähtökohtana kunnanhallituksen johtosäännön osalta⁸⁵. Vuoden 1948 kunnallislain 10.1 §:n mukaan kunnallishallituksen ohjesääntö oli alistettava kaupungissa sisäasiainministeriön ja maalaiskunnassa lääninhallituksen

⁸² Hannus- Hallberg 2000, 158

⁸³ Hannus – Hallberg 2000, 168

⁸⁴ Ks. kuntalain 1.2 ja 13.1, 14 ja 16 §:t

⁸⁵ KM 1973:60, 28 ja Hannus 1981, 104

vahvistettavaksi.

Ohjesääntöön sisältyivät säännökset kunnallishallituksen kokoonpanosta sekä tehtävistä ja toimivallasta. Kun vuoden 1976 kunnallislaissa johtosäännön alistamisvelvollisuudesta luovuttiin, niin kunnallinen itsehallinto laajeni, mutta vain näennäisesti, koska valtion viranomaisen valta useasti korvautui kuntien keskusjärjestöjen vallalla.⁸⁶ Nykyisin myös kuntien keskusjärjestön vallasta kuntiin nähden on luovuttu ja kuntien keskusjärjestöjen mallisäännöillä on vain konsultoiva rooli.

Valtuuston päätös johtosäännön hyväksymisestä ei eroa muusta valtuuston päätöksestä, joten rakenteellisessa mielessä säädöksen hyväksyminen on hallintotoimintaa, joka eroaa muusta hallintotoiminnasta ainoastaan lopputuloksensa perusteella. Makkosen sanoin: ”jos asianomaisen hallintoaktin tuloksena on velvoittavia oikeusnormeja sisältävä päätös, valtuusto on harjoittanut valtion lainsäädäntöön verrattavaa toimintaa”⁸⁷.

2.2.2 Johtosäännön voimaantulo, päätöksen lainvoimaisuus ja tiedoksi saattaminen

Kuntalain 98 §:n mukaan päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.

Lainvoiman käsite tässä tarkoittaa *muodollista lainvoimaa*, mikä tarkoittaa säännönmukaisen muutoksenhakuajan umpeen kulumista kyseisen päätöksen osalta. Muodollisesta lainvoimasta on erotettava *aineellinen lainvoima*, mikä taas tarkoittaa sitä, että myös päätöksen tehnyt viranomainen on sidottu siihen niin kauan, kunnes se kumotaan, päätöksen tehnyt viranomainen muuttaa päätöstään, tai sen vaikutus esim. määräaikaaisuudesta johtuen lakkaa⁸⁸.

⁸⁶ Asikainen (toim.) 1989, 9 Vrt. Sinisalmi 1999, 138 - 139

⁸⁷ Makkonen 1968, 89 -90

Rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteisiin kuuluu, ettei lainsäädäntöä saa säätää voimaantulemaan taannehtivasti⁸⁹. Tästä on Suomessa poikettu vain kahdesti: sotasyllisyys- ja asekatkentaan liittyvien lakien osalta myös taannehtiva lainsäädäntö on hyväksytty⁹⁰. Taannehtivan normiannon kielto ulottuu myös johtosäntöihin, eli on täysin selvää, ettei johtosäntö voi tulla voimaan ennen valtuuston päätöstä⁹¹.

Kuntalaissa ei säädetä johtosäntöjen voimaantulosta, mutta yleensä päättäessään johtosäntöistä valtuusto päättää myös sen voimaantulopäivämäärän ja aikaisempien johtosäntöjen (-sääntöjen) kumoamisesta. Kommentaarissaan Harjula ja Prättälä katsovat, että johtosäntöjen voimaantuloon sovelletaan kuntalain 98 §:n säännöstä, jonka mukaan päätös voidaan panna täytäntöön, ennen kuin se on saanut lainvoiman⁹².

Heillä on sama käsitys kuin Hannuksella ja Hallbergillä sillä erotuksella, että jälkimmäiset katsovat, että johtosäntö on myös saatettava tiedoksi ennen kuin se voi tulla voimaan⁹³. Tiedoksi saattaminen oli pakollista vielä vuoden 1976 kunnallislain 12.1 §:n mukaan *ohje-* mutta ei johtosäntöjen osalta. Säntö ei samaisen säädöksen mukaan voinut tulla voimaankaan ennen kuin se oli saatettu yleisesti tiedoksi siten kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan. Myös johtosäntöjen nähtävänä ja saatavina pitäminen oli pakollista vuoden 1976 kunnallislain 12.2 §:n mukaan.

Poikkeavan käsityksen johtosäntöjen voimaantulosta esittää Kauko Heuru väitöskirjassaan, sillä hän katsoo, että johtosäntö voi tulla voimaan vasta kun muodollinen lainvoima syntyy. Hän perustelee näkemystään sillä, että oikeusnormilta vaaditaan tiettyä pysyvyyttä ja luotettavuutta. Siten, jos johtosäntö tulee voimaan ennen muutoksenhakuajan päättymistä, pysyvyyden ja luotettavuuden periaatteita ei kunnioitettaisi.⁹⁴

⁸⁸ Heuru 2000, 301

⁸⁹ PeL 8 §

⁹⁰ Saraviita 2000, 126

⁹¹ Heuru 2000, 302

⁹² Harjula – Prättälä 2001, 161

⁹³ Hannus – Hallberg 2000, 170 ja 131

⁹⁴ Heuru 2000, 303

Korkeimman hallinto-oikeuden tulkinta asiasta on sama kuin Harjula – Prättälällä ja Hannus – Hallbergillä, eli se on sallinut valtuustolle oikeuden päättää johtosäännön voimaantulosta välittömästi⁹⁵. Jos päätöksestä valitetaan, lienee kuitenkin selvää, että johtosäännön voimaantulo lykkääntyy. KHO ei kuitenkaan ole vaatinut sääntöjen saattamista tiedoksi, kuten Hannus – Hallberg vaativat.

Korkein hallinto-oikeus on ennakkopäätöksessään katsonut, että johtosääntö sitoo siitä päättäneitä kunnanvaltuustoa jo ennen kuin se on tullut voimaan⁹⁶:

2.2.3 Kunnallisen päätöksen syntymishetki

Oikeustieteessä on taitettu peistä kunnallisen päätöksen syntymishetkestä, jolla on merkitystä muun muassa muutoksenhakuajan päättymisen ja sitä kautta myös päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen.

Yleisen näkemyksen mukaan on katsottu, että päätöksen syntyhetki ei olekaan se hetki, jolloin se tosiasiallisesti tehdään, vaan silloin, kun sitä koskeva pöytäkirja on tarkistettu. Tätä perustellaan sillä, ettei voida todeta päätöksen tarkkaa sisältöä ennen kuin se on hyväksyttävästi dokumentoitu⁹⁷. Myös vuoden 1976 kunnallislain 31.2 §:n (muut. 5.6.1981/388) ja nykyisen kuntalain 61.1 §:t säädös eriävän mielipiteen perustelujen jättämiseksi kirjallisena pöytäkirjaan tuki ja tukee tätä käsitystä.⁹⁸

Heuru on asiasta toista mieltä. Hän katsoo, että jos edellä esitetty käsitys hyväksytään, niin silloin pöytäkirjalle myönnetään oikeutta luova, eli konstitutiivinen vaikutus. Hänen mukaansa pöytäkirjalle tulee myöntää vain toteava, eli reklatiivinen vaikutus, koska päätös syntyy silloin, kun se tosiasiallisesti tehdään. Hän perustelee väitettään KHO:n päätöksellä, jossa oli todettu, ettei päätös käynyt mitättömäksi sen

⁹⁵ KHO 1954 II 613

⁹⁶ **7.1.1987/25** Kunnanvaltuusto täytti viran sen jälkeen kun viran kelpoisuusvaatimukset sisältävä **johtosääntö** oli hyväksytty, mutta ennen kuin **johtosääntö** astui voimaan. Valtuuston katsottiin tarkoittaneen valita virkaan johtosäännön mukaiset kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilön. Kun virkaan valittu ei täyttänyt näitä pätevyysvaatimuksia, vaali kumottiin.

⁹⁷ Kuuskoski – Hannus, 1965, 607, Hannus, 1981, 186 ja 595, Hannus- Hallberg, 2000, 632 ja Harjula – Prättälä, 2001, 395

⁹⁸ Vuoden 1976 kunnallislain 31.2 § kuului: ”Sillä, joka on ollut kokouksessa asiaa päättämässä tai esitellyt asian, on oikeus ilmoittaa päätöksestä eriävä mielipiteensä. Ilmoitus on tehtävä heti, kun päätös on tehty. Jos hän tahtoo saada eriävän mielipiteensä perustelut pöytäkirjaan liitetyiksi, hänen on annettava ne kirjallisina pöytäkirjanpitäjälle viimeistään pöytäkirjaa tarkistettaessa”. Vrt. kuntalain 61.1 §: ”... ”Ennen pöytäkirjan tarkistamista esitetyt kirjalliset perustelut liitetään pöytäkirjaan”.

johdosta, että pöytäkirjan tarkastaja hyväksynyt pöytäkirjaa, mistä Heuru päätteli, että päätös oli olemassa tarkistuksesta riippumatta⁹⁹.

Oma käsitykseni on, että päätöksen syntyhetki on se hetki, kun sitä koskeva pöytäkirja on allekirjoitettu ja tarkastettu, eli mielestäni hyväksyty ja tarkistettu pöytäkirja on osa erottamaton päätöstä. Perustelen väitteeni päätöksen luotettavuusvaatimukselle, sille, että sen tulee olla hyväksyttävästi dokumentoitu ja myös sille, että kuntalain mukaankin eriävän mielipiteen perustelut saa jättää pöytäkirjan liitteeksi kun se ehditään tehdä ennen pöytäkirjan tarkistamista.

2.2.4 Kunnanhallituksen täytäntöönpanopäätöksen vaikutus ja sen merkitys suhteessa johtosäännön voimaantuloon

Kuntalain 56 §:n mukaan kunnanhallituksen tulee valvoa kunnanvaltuuston päätösten lainmukaisuutta. Sen oikeuteen ei kuulu valvoa päätösten tarkoituksenmukaisuutta. Laillisuusvalvontaan kuuluu siten vain se, että päätös sinänsä on (aineellisoikeudellisesti) lainmukainen tai että asiaa käsiteltäessä ei ole tehty menettelyvirhettä. Valvonnan kohteena voivat siten vain olla ne seikat, joiden perusteella voidaan tehdä kunnallisvalitus.¹⁰⁰

Edellä esitetty on tulkittava siten, että mikäli kunnanhallitus täytäntöönpanopäätöstä tehdessään havaitsee johtosäännön lainvastaiseksi, niin kunnanhallituksen on jätettävä se panematta täytäntöön ja saatettava uudelleen valtuuston käsiteltäväksi. Tällöin luonnollisestikin uuden johtosäännön määräysten voimaantulo lykkääntyy siihen saakka, kunnes asiasta on päätetty uudelleen ja siihen saakka noudatetaan vanhoja määräyksiä.

Valtuuston pitäessä voimassa aiemman päätöksensä kunnanhallituksen on saatettava asia hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi siltä osin, että onko täytäntöönpanolle laillisia esteitä. Hallintotuomioistuin ei kuitenkaan saa ratkaista asiaa ennen kuin valitusaika asianomaisesta kunnanvaltuuston päätöksestä on päättynyt.

⁹⁹ Heuru 2000, 302 – 303 ja alaviite 83

¹⁰⁰ Harjula –Prättälä 2001, 373 - 374

Jos hallintotuomioistuin toteaa, ettei valtuuston päätöksen täytäntöönpanolle ole esteitä, kunnanhallituksen on käsiteltävä täytäntöönpanopäätös uudelleen, mutta se voi edelleen lykätä täytäntöönpanon siinä tapauksessa, että päätökseen on haettu muutosta eikä asiaa ole vielä lainvoimaisesti ratkaistu.

Mikäli kunnanhallituksella on tieto täytäntöönpanoa koskevaa päätöstä tehtäessä siitä, että päätökseen on haettu muutosta, on kunnanhallituksen ensi sijassa otettava kantaa siihen, että onko valtuuston päätöksen täytäntöönpanolle laillisia esteitä.¹⁰¹

Hallintotuomioistuimen katsoessa, että valtuuston päätös on lainvastainen, on valtuustolle poikkeuksellisesti myönnettävä valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tällaisessa tapauksessa on myös huolehdittava siitä, ettei kunnanhallitus ole ao. valtuuston päätöksen täytäntöönpanija, sillä se on oikeudenkäynnin vastapuoli, eli julkinen vihamies¹⁰².

2.2.5 Johtosäännön ajallinen ulottuvuus

Pääsääntöisesti johtosääntö tulee voimaan toistaiseksi, millä tarkoitetaan sitä, että se on voimassa kunnes se on kumottu tai sen tilalle on annettu uusi johtosääntö. Johtosääntöä annettaessa on tästä syystä syytä todeta, minkä tai mitä johtosääntöjä se kumoaa.¹⁰³

Johtosääntö voi olla annettu myös määräajaksi. Tällainen on käytännössä erittäin harvinaista, mutta se on mahdollista, kunhan vain sen perusteena on jokin perusteltu syy. Tällöin johtosäännön voimassaoloaika lakkaa määräajan kuluttua umpeen¹⁰⁴.

Johtosääntö tai siinä olevat säännökset eivät voi saavuttaa ns. *oikeusvoimavaikutuksia*, eli tilannetta, ettei tehtyyn päätökseen edes päätöksen tehnyt organisi voisi enää puuttua¹⁰⁵. Tästä syystä johtosääntö voidaan aina muuttaa tai kumota¹⁰⁶.

¹⁰¹ Hannus – Hallberg, 2000, 397

¹⁰² Heuru, 1995, 301

¹⁰³ Heuru, 1995, 139

¹⁰⁴ Heuru 1995, 138

¹⁰⁵ Heuru 2000, 302

2.3. Johtosäännön asema lakeihin ja asetuksiin nähden

2.3.1 Kunnallisen hallintomenettelyn normihierarkia ja sen tulkitseminen

Kunnallista hallintomenettelyä säännellään luvussa 1.4.4 sivulla 17 kerrotun normipyramidin mukaan. Sen mukaisesti johtosäännöt asettuvat normihierarkkisesti pyramidin alimmalle portaalle.

Oikeussäädösten ollessa keskenään samanarvoisia noudatetaan erityissäädöstä yleissäädöksen *sijaan (lex specialis-periaate)* ja jos sekään ei ratkaise säännösten välistä ristiriitaa, noudatetaan myöhemmin annettu säännöstä aikaisemmin annetun sijaan (*lex posterior-periaate*)¹⁰⁷. Käytännössä johtosääntöä annettaessa on syytä todeta sen hierarkkinen asema muihin sääntöihin nähden, jotta sovellettaessa vältytään ristiriitatilanteilta.

Ellei nämäkään periaatteet anna vastausta lain oikeasta soveltamisesta, niin sitten lakia tulee tulkita teleologisen laintulkintatekniikan vaatimuksen mukaan sen tarkoituksen suuntaisesti. Tällöin puhutaan *ratio legis*-periaatteesta¹⁰⁸.

Seuraavassa korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksessä on esimerkki *lex superior* ja *lex posterior*-periaatteen soveltamisesta:

¹⁰⁶ Heuru 1995, 138

¹⁰⁷ Harjula – Laakso 1996, 19

¹⁰⁸ Laakso, 1990, 166 - 167

17.6.1997/1528 KHO:1997-55

Kaupunginhallitus oli 20.11.1995 tehnyt päätöksen eräiden maa-alueiden vaihtamisesta. Kaupunginhallituksen **johtosääntö** oli annettu 28.10.1991 valtuuston päätöksellä, joka oli tullut lainvoimaiseksi. Johtosäännön mukaan kaupunginhallitus ratkaisee asiat, jotka koskevat rakennustonttien ja niihin tarvittavien tontinosien, muiden kiinteistöjen ja alueiden varaamista ja myymistä, vuokraamista, ostamista, vaihtamista ja lunastamista.

Valtuuston päätös oli ollut vuoden 1976 kunnallislain 11 §:n 2 momentin 3 kohdan vastainen siltä osin kuin johtosäännössä siirrettiin valtuuston päätösvaltaa kaupunginhallitukselle kiinteän omaisuuden luovuttamista koskevissa asioissa rakennustonttia ja rakennuslainsäädännöllä järjestettyä asiaa lukuunottamatta. Näin ollen kun otettiin huomioon hallitusmuodon 92 §:n 2 momentti, johtosääntöä ei mainitulta osalta ollut kunnallislain voimassa ollessa tullut soveltaa. Sen jälkeen kun kuntalaki tuli 1.7.1995 voimaan, **johtosääntö** oli tämän lain mukainen kysymyksessä olevin osin. Kun päätös kiinteistöjen vaihdosta oli tehty kuntalain voimassa ollessa, ei ollut perustetta johtosäännön jättämiselle soveltamatta.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä huomio kiintyy erääseen seikkaan: Valtuuston päätös oli ollut vuoden 1976 kunnallislain 11.2 §:n 3. kohdan vastainen siltä osin kuin johtosäännössä siirrettiin valtuuston päätösvaltaa kaupunginhallitukselle kiinteän omaisuuden luovuttamista koskevissa asioissa rakennustonttia ja rakennuslainsäädännöllä järjestettyä asiaa lukuun ottamatta ja olisi tullut jättää soveltamatta lain voimassaoloaikana HM 92.2 §:n perusteella. Kun vuoden 1976 kunnallislaki oli korvattu uudella, aiempaa väljemmällä kuntalailla, niin aiemmin lainvastaisesta johtosäännöstä oli tullut sen myötä *lainmukainen*.

Ajateltaessa sitä, että oikeusnormilta edellytetään tiettyä luotettavuutta ja pysyvyyttä, voidaan tulla siihen tulokseen edellä mainittua päätöstä tarkasteltaessa, että johtosääntöjen asemaa osana oikeusjärjestystämme tulisi tarkentaa ja myöntää johtosäännöille paikallisen normin status osana kuntien osuutta valtiorakenteen alimman statuksen haltijana. Tämä tarkoittaa sitä, ettei edellä kuvatun kaltainen tilanne saisi missään oloissa olla mahdollinen, vaan edellä kerrotun esimerkin mukaisessa tapauksessa hallintotuomioistuimen tulisi palauttaa johtosääntöä koskeva kysymys valtuuston ratkaistavaksi ennen varsinaisen pääasian ratkaisua.

3.3.2 Kunnallisen normin liikkuma-ala

Valtuustoa sitoo lait ja asetukset johtosäännön sisällöstä päätettäessä, eli kunnallisten säädösten oikeusperuste tulee olla säädettyinä laissa. Tämä koskee paitsi valtuuttavaa kuntalakia, joka antaa valtuustolle oikeuden käyttää kunnallista säädösvaltaa, myös muuta lainsäädäntöä ja asetuksia, joihin nähden johtosääntöjen sisältö ei saa olla ristiriidassa *lex superior*-periaatteen mukaisesti¹⁰⁹. Esimerkiksi hallintosäännössä ei saa olla määräystä, joka on ristiriidassa esimerkiksi hallintomenettelylakiin nähden tai virkasääntö ei saa sisältää palvelussuhdeturvalain vastaista määräystä. Johtosäännön perusteella ei myöskään saa ketään tuomita rikoksesta, koska perustuslain 8 §:n mukaan ”ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen, jota ei tekohetkellä ole *laissa* säädetty rangaistavaksi” .

Kunnallista normin sisältöä rajoittavat myös yleiset oikeusperiaatteet, eli kunnallisessa normissa ei saa olla määräystä, joka on ristiriidassa jotakin oikeusjärjestykseen sisältyvää yleistä oikeusperiaatteen nähden. Näistä tärkeimmät lienevät perustuslaintasoisesti määritellyt kansalaisen perusoikeudet, joita voidaan luonnehtia immuniteettiperiaatteiksi. Toiseksi hallintoperiaatteet, jotka rajoittavat hallintoviranomaisen vapaan harkinnan alaa, rajoittavat myös johtosääntöjen sisältöä. Yleisiä hallinnon periaatteita ovat tarkoituksidonnaisuus¹¹⁰-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteet¹¹¹.

Kunnallisella normilla ei voida säätää kielletyksi sitä, minkä sitä ylemmänasteinen normi sallii tai päinvastoin. Sen sijaan sillä voidaan täydentää ylemmänasteista normia kuntakohtaisesti sopivaksi.¹¹²

¹⁰⁹ Makkonen 1968, 134

¹¹⁰ KHO 1979 II 36: ”Kunnanvaltuusto oli käyttänyt väärin harkintavaltaansa, kun vapaaehtoinen lautakunta (yleisten töiden lautakunta) lakkautettiin kesken sen toimikautta ja tilalle perustettiin välittömästi jäsenmäärältään samansuuruinen ja tehtäviltään lähes samansisältöinen toinen vapaaehtoinen lautakunta (tekninen lautakunta), mutta kaikkia lakkautetun lautakunnan jäseniä ei valittu uuteen lautakuntaan.” Ks. myös Ryyänen 1998, 88 - 89

¹¹¹ Makkonen 1968, 134 - 153

¹¹² Ikkala 1959, 102

Johtosäännöllä tai muulla kunnallisella normilla on tarkoitukseton toistaa sitä, mitä laissa on jo säädetty. Kiellettyäkään se ei varsinaisesti ole, mutta mitään hyötyä plagioivasta säännöstä ei ole.

3.3.3 Johtosääntö hallinnon järjestämisen välineenä

Kuntalain 13.2 § 2. kohdan mukaan valtuuston tulee päättää hallinnon järjestämisen perusteista ja 16.1 §:n mukaan: ”[H]allinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista, sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä.”

Edelleen valtuusto voi kuntalain 14.1 §:n mukaan *johtosäännössä* siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Rajoittavana tekijänä kuitenkin saman lainkohdan mukaan on, ettei toimivaltaa saa siirtää asioissa, joista valtuuston on tässä (kuntalaissa) tai muussa laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan päätettävä. Sanalla *tarpeelliset* on haluttu korostaa sitä, että johtosääntöjärjestelmä on ja sen tulee olla joustava: kunnan eri toimielimillä voi olla yhteisiäkin johtosääntöjä¹¹³. Kuntalain mukaan vain hallintosääntö ja virkasääntö ovat pakollisia johtosääntöjä.

Kuntalain lisäksi kunnan hallinto- ja päätöksentekomenettelyä ohjaavat muun muassa hallintomenettelylaki ja julkisuuslainsäädäntö. Hallintomenettelyllä tässä ymmärretään hallintoasian käsittelyä viranomaisessa, jolloin hallintoriita-asian käsittely, joka on hallintolainkäyttöä, jää sen määritelmän ulkopuolelle kuitenkin siten, että kuntalaissa säädetty oikaisuvaatimusmenettely on hallintomenettelyä¹¹⁴.

Vuoden 1976 kunnallislain mukaan kunnan hallinto- ja päätöksentekomenettelyssä kunnallislaki ohitti hallintomenettelylain ja muut hallintomenettelyä koskevat erityislait¹¹⁵. Tämän vuoksi kuntalakiin hallintoa koskevat säännökset jätettiin minimiinsä, koska jo aiemmin säädettyä ei ollut tarpeen toistaa, mutta ennen kaikkea koska hallinnon järjestäminen haluttiin jättää mahdollisimman pitkälti valtuuston

¹¹³ 1994 vp – HE 192, 83

¹¹⁴ 1994 vp – HE 192, 42

¹¹⁵ 1994 vp – HE 192, 42

omaan harkintaan. Kunnallisen kansanvallan toteutuessa valtuuston kautta kuntalakiin kuitenkin on haluttu sisällyttää ennen kaikkea valtuustoa koskevat minimimääräykset, jotka koskevat kaikkia kuntia –kyseessä siis on eräänlainen kansanvallan ja kunnallisen itsehallinnon suoja¹¹⁶.

2.3.4 Hallintosäännön sisältö ja sen soveltaminen käytännössä

Kuntalain 50 §:n mukaan pakollisessa hallintosäännössä on annettava tarpeelliset määräykset ainakin jäljempänä mainituista asioista, joiden sisältöä seuraavassa tarkastellaan empiirisen aineiston pohjalta. Esimerkkikuntia ovat Askola, Myrskylä, Vantaa ja Helsinki. Empiirisen aineiston perustella analysoidaan sitä, millaisia esteitä on yhtäältä toimivaltaa delegoitaessa ja kuinka yksityiskohtaisia ovat johtosääntömääräykset erilaisissa (eri kokoisissa) kunnissa. Numerointi on sama kuin kuntalain 50 §:ssä.

- 1) Askolan ja Myrskylän kuntien hallintosäännöt määräävät toimielinten kokoontumisesta: ”Toimielin pitää kokouksensa päättämäärän aikana ja päättämäärän paikassa. Kokous pidetään myös, milloin puheenjohtaja katsoo kokouksen tarpeelliseksi tai milloin enemmistö toimielimen jäsenistä tekee puheenjohtajalle esityksen kokouksen pitämistä. Kokouskutsussa on mainittava aika ja paikka sekä käsiteltävät asiat (asialista). Esityslista tulee lähettää mahdollisuuksien mukaan kokouskutsun yhteydessä.” Helsingin kaupungin hallintosääntö on tältä osin pelkistetympi, sillä se määrää kokoontumisesta vain sen, että toimielin kokoontuu päättämäärän aikoina sekä puheenjohtajan tai hänen estyneenä ollessaan varapuheenjohtajan kutsusta. Vantaan kaupungin hallintosääntö määrää toimielimen päättämäärän kokouksistaan kalenterivuodeksi eteenpäin kerrallaan, mutta sen lisäksi se voi pitää kokouksiaan puheenjohtajan kutsusta. Kokouskutsussa tulee olla esityslista, jossa tulee olla mukana selostus kustakin käsiteltävästä asiasta sekä päätösehdotus.
- 2) Helsingin ja Vantaan kaupungin hallintosäännöt määräävät pieniä kuntia pelkistetympin myös varajäsenten kutsumisesta, sillä jäsenen tulee huolehtia

¹¹⁶ 1994 vp – HE 192, 42 Ks. myös Hannus – Hallberg 2000, 334

varajäsenensä paikalle kutsumisesta, toisin kuin Askolan ja Myrskylän kuntien hallintosäännöt, joissa puheenjohtaja tai muu kokouksen valmistelusta vastaava voi toimittaa kutsun varajäsenelle. Samoin kahden viimeksi mainitun kunnan säännössä on säännös siitä, kenelle kaikille kokouskutsu on toimitettava.

- 3) Toimielimen puheenjohtajan tehtävistä säädetään kaikkien kuntien hallintosäännöissä monessa eri säännöksessä, kuten kokouksen koolle kutsumisessa, mutta eniten kokouksen pitämisessä, jossa puheenjohtajan velvollisuus on huolehtia kokouksen avaamisesta sekä laillisuuden ja päätösvaltaisuuden toteamisesta. Myös asioiden käsittelyn johtaminen sekä kokouksen järjestyksenpito kuuluu puheenjohtajan tehtäviin. Niin ikään puheenjohtaja voi toimia esittelijänä toimielimen niin päätäessä erityisen syyn takia. Se voi olla esimerkiksi se, että sekä esittelijä että hänen sijaisekseen määrätty ovat esteellisiä käsittelemään jotain asiaa. Vantaan kaupungin hallintosääntö määrää puheenjohtajan myös ”oikealla ja selkeällä tavalla ilmaisemaan, mitä kokouksessa on tapahtunut”.
- 4) Kaikkien kuntien säännös kokouksen tilapäisestä puheenjohtajasta on samansisältöinen, eli puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan poissa tai esteellisiä ollessa toimielin valitsee itselleen tilapäisen puheenjohtajan johtamaan kokousta joko kokonaan tai johtamaan sitä kyseessä olevan asian käsittelyn ajaksi.
- 5) Askolan ja Myrskylän kuntien kunnanhallituksen puheenjohtajalle ja kunnanjohtajalle on annettu oikeus olla läsnäolo- ja puheoikeus muiden toimielinten kokouksissa, minkä lisäksi kunnanhallitus voi nimetä muunkin edustajansa kunnan eri toimielinten kokouksiin. Tämän lisäksi asianomaisten kuntien tarkastussäännöissä on määräys siitä, ettei kunnanhallitus nimeä edustajaansa tarkastuslautakuntaan ja siitä, ettei kunnanhallituksen puheenjohtajalla tai kunnanjohtajalla ole läsnäolo- tai puheoikeutta tarkastuslautakunnan kokouksissa. Helsingin kaupungin hallintosääntö taas sallii myös asianomaisen apulaiskaupunginjohtajan osallistua kaupunginjohtajan ja kaupunginhallituksen puheenjohtajan ohella muiden toimielinten kokouksiin. Sääntö ei Helsingissä salli kenenkään edellä mainituista osallistua tarkastuslautakunnan kokouksiin. Tämän lisäksi kaupunginhallitus nimeää edustajakseen ja varaedustajakseen jäsenen tai varajäsenen lautakuntien lisäksi kaupunginhallituksen alaisiin johtokuntiin, minkä lisäksi lautakuntiin määrätty

edustaa kaupunginhallitusta myös lautakunnan jaostossa ja lautakunnan alaisessa johtokunnassa. Kuitenkaan kaupunginhallitus ei nimeä edustajaansa tarkastuslautakuntaan, toimikuntiin eikä opetuslautakunnan alaisiin johtokuntiin. Vantaan kaupungin hallintosääntö tältä osin on Askolan ja Myrskylän kuntien kaltainen, mutta Vantaan hallintosäännössä on säädetty myös niistä, joilla on valtuuston kokouksissa läsnäolo- ja puheoikeus. Muissa kunnissa määräykset siitä ovat valtuuston työjärjestyksessä. Vantaa säättää myös siitä, että esittelijällä ja sillä viranhaltijalla, jonka toimitin tai esimies määrää, on kokouksissa läsnäolovelvollisuus

- 6) Muiden kuin jäsenten läsnäolosta ja puheoikeudesta toimitinten kokouksissa päättää asianomainen toimitin kaikissa esimerkkikunnissa.
- 7) Kaikkien kuntien hallintosäännöissä toimitinten kokouksissa päätöksenteko viranhaltijaesittelystä on pääsääntönä. Esittelijän ehdotus on käsittelyn pohjana ja hänellä on oikeus muuttaa ehdotustaan ennen kuin toimitin on tehnyt päätöksensä asiassa. Esittelijällä on myös oikeus poistaa ehdotuksensa, jolloin asiakin on poistettava esityslistalta, ellei toimitin päättää toisin. Esittelijöistä määrätään asianomaisen toimitimen johtosäännöissä muissa kunnissa paitsi Askolan kunnan hallintosäännössä, jossa kunnanhallitusta ja lautakuntia koskevat johtosäännöt on sisällytetty hallintosääntöön ja samoin esittelijöistä on määrätty hallintosäännössä. Todettakoon tässä yhteydessä, että Askolan kunnan toimitimissa noudatetaan ns. yhden esittelijän periaatetta. Myös puheenjohtajalla on oikeus esitellä asia erityisen syyn niin vaatiessa (ks. kohta 3).
- 8) Pöytäkirjan laatimisen, tarkastamisen ja nähtävänä pitämisen osalta Helsingin ja Vantaan kaupungin johtosäännöt on muita pelkistetympiä, sillä niissä luettelonomaisesti esitetään pöytäkirjaa koskevat minimivaatimukset. Toisaalta ne on selkeämpiä siltä osin, että Askolan ja Myrskylän kuntien hallintosäännöt toistavat sen, mikä kuntalaki jo säättää muun muassa äänestyksen ja oikaisuvaatimus- ja valitusosoituksen osalta.
- 9) Askolan, Myrskylän ja Vantaan hallintosäännöt luettelevat ne henkilöt, joilla asemansa perusteella on oikeus kunnan (kaupungin) puolesta allekirjoittaa asiakirjoja, mutta Helsingin kaupungin hallintosääntö määrää asiasta siltä osin niin, että allekirjoituksesta määrätään asianomaisessa johtosäännössä.

- 10) Asiakirjoista perittävistä lunastuksista säädetään Askolan kunnan ja Helsingin sekä Vantaan kaupungin hallintosäännöissä siten, että valtuusto päättää perusteista, joiden mukaan asiakirjoista on suoritettava kunnalle (kaupungille) lunastusta. Myrskylän kunnan hallintosäännön osalta määräys puuttuu ja siksi sääntöä siltä osin on pidettävä kuntalain 50 §:n vastaisena. Tosin Myrskylän kunnassa on valtuuston erillispäätös asiasta.
- 11) Kaikkien esimerkkikuntien tiedottamista johtaa kunnanhallitus ja kunnissa on kunnanhallituksen hyväksymät tiedottamista ja viestintää koskevat ohjeet.
- 12) Menettelystä otettaessa asia ylemmän toimielimen käsiteltäväksi, eli ns. otto-oikeuden käyttämisestä esimerkkikuntien hallintosäännöt ovat yhteneväiset lukuun ottamatta sitä, että Helsingin kaupungissa alemman viranomaisen (viranomaisen, jonka päätöksiin otto-oikeus voidaan kohdistaa) on ilmoitettava ylemmälle viranomaiselle päätöksistään kolmen vuorokauden kuluessa, kun Askolassa ja Myrskylässä kyseinen aika on neljä vuorokautta. Vantaan kaupungin hallintosäännössä aikaraja on säädetty siten, että kaupunginhallituksen tai lautakunnan alaisen toimielimen tulee ilmoittaa päätöksistään niille, joilla on otto-oikeus, seitsemän vuorokauden kuluessa kokouksesta pitämisestä (ei pöytäkirjan allekirjoittamisesta ja tarkastamisesta) lukien. Muun kaupunginhallituksen tai lautakunnan alaisen viranomaisen on ilmoitettava päätöksistään kolmen vuorokauden kuluessa niille, joilla on päätöksiin otto-oikeus.
- 13) Askolan kuntaa lukuunottamatta kunnan taloudenhoidosta määrätään erikseen hyväksytyssä taloussäännössä, mutta Askolan kunta on sisällyttänyt taloussäännön osaksi hallintosääntöä. Askolan kunnan hallintosäännössä 5. luku käsittelee taloudenhoitoa ja se sisältää 7 pykälää, minkä lisäksi kunnanhallitus on omalla päätöksellään antanut taloudenhoitoon liittyvät toimintaohjeet. Taloudenhoitoon liittyvät tehtävät ja toimivalta on sisällytetty toimielinten ja viranhaltijoiden ratkaisovaltaan hallintosäännön muihin lukuihin.
- 14) Kaikkien esimerkkikuntien hallintosäännössä on samansisältöinen maininta hallinnon ja talouden tarkastuksesta. Hallinnon ja talouden tarkastuksesta säädetään erikseen säädettyssä johtosäännössä.

Kaksikielisen kunnan hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset siitä, miten kunnassa annetaan palvelut samanlaisin perustein eri kieliryhmiin kuuluville asukkaille. Määräys on otettu huomioon muissa paitsi Askolan kunnassa, joka on yksikielinen kunta ja määräystä siltä osin ei tarvita.

Hallintosäännössä voidaan myös määrätä, että 15 vuotta täyttäneellä henkilöllä on läsnäolo- ja puheoikeus johtokunnan kokouksissa. Tästä on määräys Helsingin kaupungin hallintosäännössä.

2.3.6 Virkasäännöllä säädettävät asiat

Toinen, kuntalain 45 §:n mukaan, pakollinen johtosääntö on virkasääntö, jossa viranhaltijoiden palvelussuhteen ehdoista annetaan voimassa olevien säännösten ja virkaehtosopimusten lisäksi tarpeelliset määräykset.

Sen lisäksi kuntalain 45.2 §:n mukaan siinä annetaan myös:

1. yleiset määräykset viranhaltijoiden ottamisesta;
2. määräykset kirjallisen varoituksen antamisesta viranhaltijalle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä; sekä
3. määräykset viranhaltijan palkka- ja muuta etua koskevan vaatimuksen käsittelystä.

Säädöstä on muutettu kuntalain muutoksella (486/1996) siten, että 1. kohdan lopusta on poistettu sanat ”ja erosta”. Muutoksen syynä on perusoikeusuudistuksen osana 1 päivänä elokuuta 1995 voimaan tulleen hallitusmuodon 15 §:n 3 momentin (969/95) säännös siitä, ettei ketään saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan säännös korostaa työoikeudessa yleisesti hyväksytyä heikomman osapuolen suojaa. Säännös edellyttää, että laissa on mainittava työsopimuksen irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt. Lainsäätäjää sitoo tällöin myös ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä koskevasta hallitusmuodon säännöksestä johdettu mielivallan kieltö. Työsuhteen osapuolten kannalta säännös merkitsee sitä, että vain laissa säädetyt syyt

oikeuttavat työstä erottamiseen. Säännös koskee kaikkia eri palvelussuhteen muotoja, siis myös esimerkiksi virkasuhdetta julkisyhteisöön.¹¹⁷

Lainmuutoksella toteutettiin hallitusmuodon vaatimus palvelussuhdeturvan järjestämisestä lakisääteisesti. Lain voimaantulon jälkeen kunnallisten viranhaltijoiden asema ei enää virkasuhteen päättymisen osalta määräydy johtosääntötason virkasäännön eikä myöskään virkaehtosopimuksen perusteella, vaan kunnallisten viranhaltijoiden palvelussuhdeturva määräytyy lain mukaan lähes vastaavalla tavalla kuin kuntien työsuhteisella henkilöstöllä. Näin ollen virkasuhteen irtisanomisperusteet jakautuvat viranhaltijasta johtuviin irtisanomisperusteisiin ja taloudellisiin ja tuotannollisiin irtisanomisperusteisiin. Merkittävimpana erona aikaisempaan on, että pelkästään viran lakkauttaminen ei enää ole viranhaltijan irtisanomisperuste. Lakiin sisältyy uusina säännöksinä muun muassa mahdollisuus virkasuhteen purkamiseen sekä velvollisuus tarjota toista virkaa taloudellisista ja tuotannollisista syistä irtisanotulle viranhaltijalle. Erona työsuhteiseen henkilöstöön verrattuna on, että lain mukaan virkasuhde jatkuu edelleen niissä tilanteissa, joissa virkasuhteen päättymisen on lainvoimaisen päätöksen mukaan tapahtunut ilman laissa säädettyä perustetta.¹¹⁸

Virkasääntöä sovelletaan kaikkiin kunnan ja kuntayhtymän viranhaltijoihin, mutta työsuhtesuhteisiin henkilöihin tai kunnan ja kuntayhtymän luottamushenkilöihin virkasäännön määräykset eivät ulotu. Mikäli kunta tai kuntayhtymä sopii määräysten ulottamisesta työsuhtesuhteiseen henkilöstöön henkilöstön kanssa, niin silloin virkasäännön määräykset voivat koskea heitäkin. On kuitenkin muistettava, että TSL:n määräykset koskevat työsuhtesuhteisiä henkilöitä, jolloin voidaan ajautua vaikeisiin soveltamisongelmiin¹¹⁹.

Virkasääntö on toissijainen normi sikäli, että normihierarkkisen järjestelmän mukaan laki, asetus ja lain nojalla annettu muu määräys syrjäyttää virkasäännön määräykset, mutta myös virkaehtosopimusta sovelletaan ennen virkasäännön määräyksiä¹²⁰.

¹¹⁷ HE 44/1996 vp, 3

¹¹⁸ HaVM 10/1996 vp 3

¹¹⁹ Saipio – Niittylä – Vartiainen - Hynönen 1996, 32 - 33

¹²⁰ Saipio – Niittylä – Vartiainen - Hynönen 1996, 33

Viran perustamisen ja lakkauttamisen osalta kunnanvaltuusto voi johtosäännöllä päättää toimivaltaisesta viranomaisesta, joten kuntalaissa virkasäännön käyttöalaa verrattuna vuoden 1976 kunnallislakiin on siltä osin laajennettu. Rajoittavana tekijänä asiassa kuitenkin on kuntalain 44.2 §:n määräys, jonka mukaan valtuuston lisäksi siitä voi päättää vain kunnan muu toimielin, jolloin toimivaltaa asiassa ei voi siirtää viranhaltijalle. Vuoden 1976 kunnallislaisissa toimivaltainen viranomaislainen oli valtuusto, jopa niin, että vuoden 1992 loppuun saakka viran perustamiseen vaadittiin valtuustossa määräenemmistön (2/3) kannatus eikä viran perustamista eikä lakkauttamista voitu delegoida¹²¹.

Ellei johtosäännöstä muuta johdu, viranhaltijan ottaminen kuuluu valtuustossa päätettäviin asioihin. Käytännössä kunnat ovat delegoineet viranhaltijoiden valinnan johtosäännöllä alemmille viranomaisille siten, että valtuusto valitsee vain kunnanjohtajan ja muut tärkeimmät viranhaltijat. Sen lisäksi väliaikaisten ja tilapäisten viranhaltijoiden ottaminen on delegoitu viranhaltijoille¹²². Laki rajoittaa delegointia viranhaltijan ottamisesta siten, ettei kunnanjohtajan valintaa voi delegoida valtuustolta pois kuntalain 24.1 §:n mukaan.

Kurinpidon osalta nykyisin virkasäännössä voidaan määrätä vain kirjallisen varoituksen antamisesta viranhaltijalle. Kuntalaki ei salli virkasäännön perusteella annettavaksi muuta kurinpitovaroitusta viranhaltijalle kuin kirjallisen varoituksen tilanteessa, jossa viranhaltija toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä. Virkasäännössä on tarkemmin määrättävä kirjallisen varoituksen antamista koskevasta menettelytavasta sekä toimivaltaisesta viranomaisesta asiassa.¹²³

2.3.7 Virkasäännön asema on vähentynyt

Virkasäännön merkitys on vähentynyt perustuslain muuttumisen myötä. Sen säätämisen yhteydessä katsottiin, että aikaisemmin virkasääntöihin sisältyneet määräykset ovat ristiriidassa perustuslain 80 §:ään nähden, joka koskee lainsäädäntövallan delegoimista. Perustuslain 80.1 § näet toteaa, että , että yksilön

¹²¹ Hannus – Hallberg 2000, 287

¹²² Hannus – Hallberg 2000, 299

¹²³ Ks. kuntalain 45.2 § kohta 2

oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla ja sitä koskevan hallituksen esityksen¹²⁴ mukaan lauseke kattaa myös viranhaltijan oikeusaseman perusteet. Tämän vuoksi aiemmin virkasäännössä olleet määräykset on sisällytetty kuntalain 44 a §:ään.

Lakia säädettäessä oli myös esillä se, että lainsäädäntötasoisesti olisi säädetty siitä, ettei viranhaltija saa toimia kunnan edun vastaisesti ja siitä, että lainsäädäntötasoisesti olisi annettu asuinpaikkaa koskevia määräyksiä ja että viranhaltija olisi ollut velvollinen vastaanottamaan luontaisuuksia tai asumaan määrättyssä huoneistossa.

Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin lausunnossaan, että ensinnäkin kunnan edun vastaisuus olisi ollut vaikeasti määriteltävissä, jolloin se olisi johtanut tulkintavaikeuksiin sekä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta että perustuslain kannalta. Toiseksi säännös rajoittaessaan sananvapautta ja asuinpaikan valintaa olisi ollut arveluttava tarkasteltuna perustuslakia vasten¹²⁵. Kolmanneksi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta säädös olisi ollut ongelmallinen. Luontaisuuksien vastaanottovelvollisuus ei taas olisi ollut perustuslaissa tarkoitettujen ja turvattujen henkilökohtaisten vapauksien mukainen säännös¹²⁶. Näiden syiden vuoksi lakiin jäivät vain muutetut säädökset 44 a ja 44 b §:t.

Samasta syystä on säädetty kuntalain 44 b §, koska viranhaltijan siirtäminen toiseen virkaan koskee hänen velvollisuuksiensa perusteita, jolloin siitä on säädettävä lailla perustuslain 80.1 §:n mukaan. Asiasisällöltään säännös vastaa aiemmin virkasäännössä ollutta määrittelyä, joskaan se ei velvoittanut viranhaltijaa siirtymään toiseen virkaan, mutta mahdollisti siirron, kun kunnallinen viranomaiskatsoi sen tarkoituksenmukaiseksi.¹²⁷

¹²⁴ HE 1/1998

¹²⁵ PeVL 3/2000vp – HE 1/2000vp, 2 ja PeVM 25/1994, 5

¹²⁶ PeVL 3/2000vp - HE 1/2000vp, 2

¹²⁷ Hannus – Hallberg 2000, 294 - 295

2.4. Johtosääntöjen merkitys kunnalliselle itsehallinnolle

2.4.1 Subsidiariteettiperiaatteen monet merkitykset

Läntisen Euroopan maissa on toteutettu viimeisen kahden vuosikymmenen aikana lukuisia hallinnonuudistuksia, joissa toimeenpanovaltaa on siirretty alue- ja paikallistasoille. Tämän toimeenpanovallan siirron takana on *subsidiariteetiksi* kutsuttu periaate, jolla on monia eri merkityksiä:

1. Euroopan unionissa sillä tarkoitetaan periaatetta, jonka mukaan ylemmän tason (EU:n) ei tule ottaa hoitaakseen niitä tehtäviä, jotka voidaan hoitaa joko kansallisvaltion, osavaltion tai kunnan tasolla.
2. Maastrichtin sopimuksen ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaan päätökset ensi sijassa ja lähtökohtaisesti on tehtävä kunnissa tai muissa paikallisyhteisöissä ja vain, jos ne eivät ole siihen kykeneviä, päätökset on tehtävä ylemmällä tasolla. Tähän katsantoon sopii käsitys *toissijaisuusperiaate*.¹²⁸
3. Tehokkuustavoitteen mukaan Euroopan unioni hoitaa ainoastaan vain ne tehtävät, jotka voidaan suorittaa tehokkaammin yhdessä kuin jäsenvaltioiden sisällä.
4. Välttämättömyystavoitteen mukaan ylemmällä tasolla tulee päättää ainoastaan niistä kysymyksistä, joita ei voida riittävän hyvin päättää alemmalla tasolla.
5. Klassisessa merkityksessä subsidiariteettiperiaate tarkoittaa horisontaalista vallan käytön määrittelyä, millä tarkoitetaan sitä, ettei julkisen vallan tule tarpeettomasti sekaantua yksityissektorin toimintaan¹²⁹.

Noin neljä vuotta toisen maailmansodan päättymisen jälkeen perustettiin Euroopan neuvosto, johon Suomi liittyi viimeisenä Länsi-Euroopan maana vasta vuonna 1989. Euroopan neuvosto on jäsenmaiden hallitustenvälinen kansainvälinen järjestö, joten se ei ole ylikansallinen järjestö muissa kuin osittain ihmisoikeustuomioistuimen osalta. Euroopan neuvostoa ei tule sekoittaa Euroopan unionin neuvostoon eikä Eurooppa-neuvostoon, jotka ovat Euroopan unionin toimielimiä¹³⁰

¹²⁸ KM 1993: 33, 115

¹²⁹ Holmroos 1998, 44 - 45

¹³⁰ Kemppinen, 1998, 11

Päästäkseen Euroopan neuvoston jäsenmaaksi maassa tulee vallita moniarvoinen demokratia ja ihmisoikeuksien kunnioitus. Käytännön edellytyksenä on neuvoston hyväksymän Euroopan ihmisoikeussopimuksen hyväksyminen.

Perussääntönsä mukaisesti Euroopan neuvosto edistää jäsenmaidensa välille läheisempää yhteyttä sellaisten ihanteiden ja periaatteiden turvaamiseksi ja toteuttamiseksi, jotka ovat niiden yhteistä perintöä sekä jäsenmaiden taloudellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen edistäminen.

2.4.2 Paikallisen itsehallinnon peruskirja kunnallisen itsehallinnon suojana

Kuntalakia valmisteltaessa ja sitä säädettäessä Suomi joutui ensimmäistä kertaa ottamaan huomioon sen, että eurooppalainen sääntely sitovalla tavalla ja suoranaisesti vaikutti lainsäädännön uudistamiseen, olkoonkin ettei suomalainen kunnallishallinto koskaan ole ollut täysin riippumaton kansainvälisistä vaikutteista.

Kansainvälisistä vaikutteista tärkein sekä Suomen kuntalakia ja sen uudistamista silmällä pitäen on Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, jonka Suomi hyväksyi allekirjoittamalla peruskirjan (SopS 66/91) kesäkuussa 1990 ja ratifioi sen eduskunnan hyväksytyä lain (1180/91). Peruskirja on saatettu voimaan asetuksella (1181/91) lokakuun 1. päivänä 1991.

Sopimuksen englannin- ja ranskankielisissä nimissä esiintyy sana ”paikallinen”, kun taas ruotsalaisessa ja saksalaisessa käännöksessä on termi ”kunnallinen”. Suomessakin oikeampi käännös olisi ollut ”kunnallinen” siitä syystä, että sopimus Suomessa koskee kunnallishallintoa eikä esim. valtion paikallishallintoa. Siihen ei myöskään kuulu Suomen nykypohjainen maakuntien liittoihin rakentuva kuntapohjainen maakuntahallinto eikä muutkaan kuntayhtymät¹³¹.

Kuntalakia uudistettaessa paikallisen itsehallinnon peruskirja kuten muutkin Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset ohjasivat tavoitteenasettelua siten, että kunnallista itsehallintoa, demokratiaa sekä kuntalaisen hyvinvointia ja oikeusturvaa

¹³¹ Pöyhönen 1996, 15

arvioitaessa oli otettava huomioon kansainvälisten sopimusten aiheuttamat velvoitteet¹³².

2.4.3 Kunnallisen itsehallinnon käsite Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaan

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (jäljempänä = peruskirja) 3. artiklan 1 momentin mukaan ”[P]aikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisen oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.”

Säädöksessä on kiinnitettävä huomiota neljään termiin:

Oikeus tarkoittaa toimivaltaa.

Kelpoisuudella tarkoitetaan ajatusta, että laillisen oikeuden säännellä ja hallinnoida julkisia asioita tulee olla sidoksissa tehokkuuteen.

Lain nojalla: tarkoittaa sitä, että oikeus ja kelpoisuus voidaan määrittellä tarkemmin laissa

Omalla vastuulla: ymmärretään sitä, ettei kuntia saa rajoittaa toimimaan ns. valtion pitkänä kätenä.¹³³

Peruskirjassa esitetään yhteiset eurooppalaiset periaatteet paikallisviranomaisten aseman määrittämiseksi ja niiden suojaamiseksi, eli kyseessä on eräänlainen tavoitteellinen kunnallishallinnon malli. Se on ensimmäinen monenkeskeinen oikeudellinen asiakirja paikallisen itsehallinnon periaatteiden määrittelemiseksi ja suojaamiseksi osana sitä demokratiaa, jota Euroopan neuvosto puolustaa ja kehittää¹³⁴. Sitä voidaan pitää ensimmäisenä kansainvälisenä instrumenttina, joka sisältää viittauksen ja operationaalisen määrittelyn subsidiariteettiperiaatteesta¹³⁵

2.4.4 Asianmukainen hallintorakenne osana paikallista itsehallintoa

Peruskirjan 6. artiklan 1 momentti kuuluu: ”[O]ttaen huomioon lainsäädännön yleisemmät määräykset paikallisviranomaisten on saatava päättää omasta sisäisestä

¹³² HE 192/1994 vp, 9

¹³³ Pöyhönen 1996, 34

¹³⁴ KM 1993:33, 114 - 115

hallintorakenteestaan voidakseen sovittaa sen paikallisiin tarpeisiin ja varmistaakseen tehokaan hallinnon.”

Sen mukaan kunnilla tulee olla vapaus päättää organisaatiostaan ja hallintorakenteestaan siten, että se soveltuu paikallisiin oloihin ja hallinnon tehokkuusvaatimuksiin. Laissa voi olla joitain yleisiä periaatteita, kuten kuntalaissa on esimerkiksi kunnanhallitus ja kunnanjohtaja säädetty pakollisiksi, mutta periaatteet eivät saa olla niin merkittäviä, että se haittaisi paikallista itsehallintoa kehittämistä itse omaa organisaatorakennettaan.

Edelleen peruskirjan 3 artiklan 2 kappaleen mukaan suorilla vaaleilla valittu valtuusto käyttää paikalliseen itsehallintoon kuuluvia oikeuksia, mutta lisäksi voi olla sille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä.

Tavanmukaista peruskirjan hyväksymien maiden kansallisissa lainsäädännöissä on, että niissä on todettu valtuuston käyttävän ylintä päätösvaltaa kunnassa, minkä lisäksi laissa on lueteltu ne asiat, joissa valtuuston päätösvaltaa ei saa luovuttaa sitä alemmille toimielimille. Valtuuston vallan totaalinen luovuttaminen voisi olla jopa peruskirjan kanssa ristiriidassa siitä syystä, että tällöin kuntalaisten valitseman toimielimen toimivaltaa ei olisi riittävästi turvattu. Siten delegoinnin rajoittaminen on yhtäältä puuttumista kunnan itsehallinto-oikeuteen, mutta toisaalta se myös on kansalaisen vaikutusmahdollisuuksien suoja¹³⁶

Suomen kunnallislainsäädäntö on sopusoinnussa artiklan määräysten kanssa¹³⁷, mutta kuntalakia säädettäessä otettiin huomioon peruskirjan määräykset¹³⁸.

2.4.5 Perustuslaki kunnallista normiantoa mahdollistavana ja rajoittavana tekijänä

¹³⁵ Ryynänen 1997, 165

¹³⁶ 1994 vp – HE192, 13

¹³⁷ Pöyhönen 1996, 43

¹³⁸ KM 1993: 33, 113 - 118

Perustuslain 80.1-2 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrättyistä 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.

Edellä mainitun säännöksen tarkoittamasta norminantovallan delegaatiosta muulle viranomaiselle hallituksen esityksessä on lähdetty siitä, että säännöksessä asetetut verraten tiukat edellytykset korostaisivat viranomaiselle annettavan valtuuden poikkeuksellisuutta.”. Valtuutus siis koskee oikeussääntöjen antamista ”määrättyistä asioista”. Hallituksen mukaan kysymys on ”valtuutuksen yleistä tarkkarajaisuutta pidemmälle menevästä vaatimuksesta”, jonka mukaan ”valtuuden kattamat asiat olisi määriteltävä tarkasti laissa”. Myös 80.2 §:n sanamuoto puoltaa sitä tulkintaa, että sääntelyn kohteeseen liittyy erityisiä syitä, joka hallituksen esityksen mukaan olisi ”käsillä lähinnä silloin, kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä”. Kyse voi olla siitäkin, että sääntelykohde edellyttää ”usein ja nopeasti muuteltavien säännösten antamista”.

Säännöksen hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että kunnat ovat säännöksessä tarkoitettuja viranomaisia, jolloin säännöstä on sovellettava kunnanvaltuustojen antamiin johtosääntöihin. Hallituksen mukaan säännöstä annettaessa vallinnut oikeustilaa, jonka mukaan kunnilla on ”kunnalliseen itsehallintoon perustuvaa säädösvaltaa lähinnä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kaavoituksen aloilla, ei ollut tarkoitus siltä osin muuttaa ”olennaisesti”¹³⁹, jolloin lain esityöt viittasivat oikeustilan jatkuvuuteen.

¹³⁹ 1994 vp – HE1, 133

Samoin perustuslain 2.2 §:n mukaan kansanvaltaan sisältyy oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen ja edelleen 2.3. §:n mukaan julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Kyseisen lainkohdan hallituksen esityksen perustelujen mukaan 2. momentin säännös kattaa vaaleissa äänestämisen ja kansanäänestyksen lisäksi muunlaiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot sekä kansalaisyhteiskunnan toiminnan ja yksilön vaikuttamisen omassa lähiympäristössään sekä itseensä että elinympäristöönsä kohdistuviin päätöksiin.

Säädös voidaan nähdä siten, että osallistumisoikeuksia laajentavat lainsäädäntöhankkeet eivät vastaisuudessa voi olla perustuslain vastaisia puuttumisia eduskunnan ja kuntien perustuslaissa vahvistettuun päätösvalta-asemaan, minkä lisäksi se voidaan tulkita käänteisesti myös siten, että se rajoittaa joistain osallistumisjärjestelmistä luopumista tavallisessa lainsäätämisympäristössä¹⁴⁰.

Oikeusvaltioperiaate ilmaistaan uuden perustuslain 2 §:n otsikossa, joka kuuluu seuraavasti: ”Kansanvaltaisuus- ja oikeusvaltioperiaate”. Otsikko saa sisältönsä lain 2.3 §:ssä, jossa julkinen vallankäyttö sidotaan lakiin. Vallankäyttö perustuu lain antamiin edellytyksiin, minkä lisäksi kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava lakia. Tässä yhteydessä ilmaisu ”laki” tarkoittaa koko oikeusjärjestystä¹⁴¹. ”Julkisen vallan ala” käsittää myös kuntien toiminnan, jolloin johtosääntöjen sisällön on noudatettava oikeusvaltion periaatteita.

Kunnallista itsehallintoa koskevat säännökset ovat perustuslain 121 §:ssä ja sen perusteluissa sen on todettu vastaavan vakiintunutta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto tarkoittaa kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta¹⁴².

¹⁴⁰ Saraviita 1999, 72

¹⁴¹ Saraviita 2000, 73

Perustuslaissa mainitut yhtäältä lailla pidätettyyn sääntelyalaan ja toisaalta kunnalliseen itsehallintoon ovat jossain toisilleen vastakkaisia, jolloin niitä on pohdittava keskenään aina silloin, kun sovellettavana on periaatteenluontoisia normeja. Silloin lopputulos määräytyy kussakin erityisessä asetelmassa eikä yleisten sääntöjen perusteella. Perusoikeudet ilmentävät tässä mainitussa asetelmassa välittömämmin perustuslain arvoperustaa, jolloin ne voittavat muut periaatteet, vaikka näilläkin olisi ollut selkeä perusoikeuskytkentä.¹⁴³

2.4.6 Johtosääntöjen merkitys kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta

Uudessa kuntalaissa hallintomenettelyä koskevat säädökset on rajattu minimiinsä kuntalain 7. lukuun ensiksikin sen vuoksi, että menettelyä ohjaa myös hallintomenettelylaki, eikä siinä säädettyä ole ollut tarpeen toistaa. Toiseksi lainsäätäjä on lähtenyt siitä lähtökohdasta, että kansanvalta toimii kunnanvaltuuston kautta, ja siitä tulee sisällyttää tarpeelliset kaikkia kuntia koskevat säädökset kuntalakiin. Myös järjestelmälle asetettu sen perusteiden yhtenäisyyden vaatimus edellyttää lain taseisia säännöksiä asiasta¹⁴⁴.

Valtuustojen oikeus antaa johtosääntöjä ja oikeus päättää omasta hallintorakenteestaan ovat merkittävä kunnallishallinnon osa-alue, joka perustuu kunnallishallinnon vapauteen¹⁴⁵. Myös Euroopan Neuvostossa laaditussa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 6. artiklassa säädetään paikallisviranomaiselle oikeus päättää itsenäisesti omasta sisäisestä hallintorakenteestaan sen sovittamiseksi paikallisia tarpeita varten ja sen tehokkuuden varmistamiseksi. Valtionvalvonnan on rajoituttava siihen, mitä laissa on säädetty¹⁴⁶

Päätösvaltaa voidaan em. dualistisen periaatteen mukaisesti siirtää tai olla siirtämättä joko kansanvalta- tai tehokkuusperiaatetta noudattaen. Näistä ensin mainittu suuntaus korostaa poliittisilla vaaleilla valitun valtuuston asemaa päätöksenteossa, mutta

¹⁴² 1998 vp – HE1, 175

¹⁴³ Muistio: Kaarlo Tuorin lausunto sisäasiainministeriölle kuntalain muuttamisesta 14.11.1999, 11

¹⁴⁴ Hannus - Hallberg 2000, 334

¹⁴⁵ 1994vp – HE 192, 4

¹⁴⁶ Hannus – Hallberg 2000, 71 - 72

varsinkin viime vuosikymmenellä laman seurauksena jälkimmäinen, tehokkuutta korostava suuntaus on ollut Suomessa hallitsevampi.¹⁴⁷

Valtuusto voi kuntalain 14 § 1 mom:n mukaan siirtää toimivaltaansa *johtosäännössä* kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Samoin lain toisen momentin mukaan kunnan muu viranomainen, jolle päätösvaltaa on siirretty, voi siirtää päätösvaltaansa edelleen, jos johtosäännössä tähän on annettu oikeus. Huomattavaa siis on, ettei valtuuston päätösvallan delegointi ole mahdollista valtuuston yksittäisillä päätöksillä, kuten vapaakuntakokeilussa¹⁴⁸. Tämä johtuu siitä, että johtosäännöillä voidaan turvata paremmin tiedon hallittavuus ja saatavuus kuin valtuuston yksittäisillä päätöksillä eikä johtosäännöt ole este hallinnon kehittämislle, vaan se on yksittäistä päätöstä selkeämpi tapa säätää kunnan hallinto ja toimivaltasuhteet¹⁴⁹.

3 JOHTOSÄÄNTÖ KUNTAKONSERNIN OHJAUSVÄLINEENÄ

3.1. Kuntakonserni käsitteenä

Vaikka tämä tutkimus käsittelee johtosääntöjä osana kunnan hallinnon virallista ohjausjärjestelmää, on *kuntakonserni*-käsitteen lähtökohdaksi tässä otettava yleinen juridinen ja kirjanpidollinen näkökulma¹⁵⁰.

Kuntalain 68 §:ssä on viittaus konsernin määrittelystä siten, että säännös viittaa kirjanpitolakiin, joka kuntalain säätämisen jälkeen uudistettuna täsmentää konsernin käsitettä. Kirjanpitolain 5 §:n säätää määräysvallasta seuraavasti:

”Kirjanpitovelvollisella katsotaan olevan määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa tai siihen verrattavassa ulkomaisessa yrityksessä (*kohdeyritys*), kun sillä on:

1) enemmän kuin puolet kohdeyrityksen kaikkien osakkeiden tai osuuksien tuottamasta äänimäärästä ja tämä äänen enemmistö perustuu omistukseen,

¹⁴⁷ Hoikka – Lehtonen – Rajala – Rynänen – Siitonen – Tetri 1999, 123

¹⁴⁸ Harjula - Prättälä 2001, 150

¹⁴⁹ KM 1993:33, 210

jäsenyyteen, yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin taikka muuhun sopimukseen; tai

2) oikeus nimittää tai erottaa enemmistö jäsenistä kohdeyrityksen hallituksessa tai siihen verrattavassa toimielimessä taikka toimielimessä, jolla on tämä oikeus, ja oikeus perustuu samoihin seikkoihin kuin 1 kohdassa tarkoitettu ääntenenemmistö.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua ääniosuutta laskettaessa ei oteta huomioon lakiin tai kohdeyrityksen yhtiöjärjestykseen, yhtiösopimukseen tai niihin verrattaviin sääntöihin sisältyvää äänestysrajoitusta.

Kohdeyrityksen kokonaisäänimäärän laskemiseksi vähennetään ne äänet, jotka liittyvät kohdeyritykselle itselleen tai sen 6 §:ssä tarkoitettulle tytäryritykselle kuuluviin osakkeisiin tai osuuksiin. Omissa nimissään mutta toisen lukuun toimivan henkilön äänimäärät luetaan kuuluvaksi sille, jonka lukuun toimitaan.”

Kirjanpitolain 6 § määrittelee emo- ja tytäryrityksen välisen suhteen siten, että jos kirjanpitovelvollisella on 5 §:n mukainen määräysvalta kohdeyrityksessä, on edellinen emoyritys ja jälkimmäinen tytäryritys. Emoyritys ja tytäryritykset muodostavat konsernin ja emo- ja sen tytäryrityksiä kutsutaan tässä laissa konserniyrityksiksi. Mitä 6.1 §:ssä säädetään, sovelletaan myös, jos kirjanpitovelvollisella on yhdessä yhden tai useamman tytäryrityksensä kanssa taikka kirjanpitovelvollisen tytäryrityksellä yksin tai yhdessä muiden tytäryritysten kanssa määräysvalta kohdeyrityksessä.

On perusteltua jakaa kuntakonserni vielä *ulkoiseen* ja *sisäiseen konserniin* siitä syystä, että sisäisen ja ulkoisen konsernin ohjaaminen tapahtuu eri tavalla. Sisäisellä konsernilla ymmärretään emokunnan talousarviolouteen kuuluvista toimialoista ja vastuuyksiköistä, joita ovat virastot sekä laitokset ja liikelaitokset. Ulkoiseen konserniin kuuluvat jollain tavalla kunnan ohjausvallassa olevat yhteisöt, joihin luetaan nekin, joiden avulla kunta hoitaa tehtäviään, vaikka niitä ei sisällytetä kirjanpidolliseen kuntakonserniin. Vastuuyksikkötyypiltään kuntakonserniin kuuluvia yksiköitä on kolmenlaisia:

kustannusvastuuyksiköitä (expense centre)

tulosvastuuyksiköitä (profit centre)

¹⁵⁰ Kallio – Manninen – Meklin - Oulasvirta 2000, 80

sijoitus- /taseyksiköitä (investment centre).¹⁵¹

3.2. Kuntalaki ja johtosääntö sisäisen konsernin ohjaajana

3.2.1 Valtuuston oikeuteen ja velvollisuuteen kuuluva taloudellisen vallankäytön ala

Kunnan hallinnon perustuessa asukkaiden itsehallintoon se edellyttää sitä, että valtuuston tulee kantaa vastuu kunnan kaikesta toiminnasta ja sen tulee järjestää myös toimiva seuranta¹⁵².

Kuntalain 13.2 §:n 1. kohdan mukaan valtuuston tulee päättää toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista, minkä lisäksi kyseisen lainkohdan ensimmäinen momentti kuuluu, että valtuusto *vastaa* kunnan toiminnasta ja taloudesta. Lisäksi 13.2 §:n 3. kohdan mukaan valtuusto tulee päättää talouden ja rahoituksen perusteista sekä hyväksyä talousarvio, 4. kohdan mukaan päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista, 6. kohdan mukaan päättää takaussitoumuksen tai muun vakuuden antamisesta toisen velasta ja 10. kohdan mukaan hyväksyä tilinpäätös ja päättää vastuuvapaudesta.

Termi ”*vastaa*” tässä yhteydessä tarkoittaa valtuuston poliittista vastuuta kuntalaisille siitä, että asiat on hoidettu kuntalaisia tyydyttävällä tavalla, mutta ei juridista vastuuta siitä, miten ne on hoidettu¹⁵³.

Toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista päättäminen sekä talouden ja rahoituksen perusteet sekä vuotuinen talousarvio saa itse asiassa konkreettisen sisältönsä vasta kuntalain 65 §:ssä, jonka mukaan valtuuston on vuoden loppuun mennessä hyväksyttävä kunnalle seuraavaksi kalenterivuodeksi talousarvio ja sen hyväksymisen yhteydessä hyväksyttävä myös kolmea tai useampaa vuotta koskeva taloussuunnitelma, jossa talousarvio on taloussuunnitelman ensimmäinen vuosi.

¹⁵¹ Kallio- Manninen – Meklin – Oulasvirta 2000, 81

¹⁵² 1994 vp – HE192, 26

¹⁵³ Hannus – Hallberg 2000, 156

Edelleen talousarviossa ja –suunnitelmassa hyväksytään kunnan toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet. Talousarvio ja –suunnitelma on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan.

Talousarviosta sekä veroja koskevista päätöksistä päättäminen kuuluu valtuustolle eikä se saa delegoida niitä itseltään pois kuntalain 14.1 §:n mukaan. Sen sijaan valtuuston on mahdollisuus delegoida johtosäännöillä talousarviosta johdettujen *käyttösuunnitelmien* hyväksyminen kunnan muille toimielimille sekä viranhaltijoille. Tämä on johtanut siihen, että valtuustolle kuuluvaa päätösvaltaa on siirtynyt siltä itseltään pois¹⁵⁴. Tämä tutkimus käsittelee päätösvallan siirtymistä siltä osin kuin se liittyy johtosääntöihin.

Kunnan maksupolitiikka sisältyy talouden ja rahoituksen perusteista päätettäviin asioihin. Tässä suhteessa valtuusto voi harkita, kuinka laajasti se delegoi päätösvaltaansa hallinnossa alaspäin, koska säännöksen sanamuoto velvoittaa valtuustoa vain päättämään kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen *yleisistä perusteista*. Säännöksen sanamuoto ja lainvalmisteluaineisto viittaa siihen, että maksujen yksityiskohtaisessa hinnoittelussa ja määräämisessä toimivaltaa voidaan siirtää alemmille viranomaisille. Sen sijaan maksupolitiikkaa koskevat periaatteet tulee sisällyttää talousarvioon siihen sisältyvinä tavoitteina.¹⁵⁵

Valtuusto päättää edelleen yleisesti julkisoikeudellisten maksujen perusteista *taksassa*, mikä tarkoittaa valtuuston maksuperustepäätöstä –tosin kuntalaissa ei enää ole mainintaa taksasta, mutta nimityksen edelleen käyttäminen on perusteltua sen vuoksi, että erityislaeissa voidaan kyseistä edelleen termiä käyttää. . Esimerkiksi uuden maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 145.1 § mukaan: ”Luvan hakija tai toimenpiteen suorittaja on velvollinen suorittamaan tarkastus- ja valvontatehtävistä sekä muista viranomaistehtävistä kunnalle maksun, jonka perusteet määrätään kunnan hyväksymässä *taksassa*.” Huomionarvoista säännöksessä on, ettei erityislainsäädäntö määrää kunnan toimivaltaisesta viranomaisesta asiassa.

¹⁵⁴ Heuru 2000, 314 - 315

¹⁵⁵ 1994 vp – HE 192, 81

Kuntalain taloutta koskevat säännökset eivät enää sisällä määräyksiä lainan ottamisesta eikä rahastoista. Pääsääntö on, että valtuusto on toimivaltainen viranomaisen päättämään lainanottovaltuuksista osana talousarviota, mutta varsinaiseen lainan ottamispäätöksen se voi delegoida antamallaan johtosäännöllä¹⁵⁶. Rahaston perustamisen sekä sille hyväksyttävät säännöt kuuluvat selkeästi kunnanvaltuustossa päätettäviin asioihin, koska rahaston säännöt ovat johtosäännön luontoisia sääntöjä eikä niiden osalta toimivaltaa voi delegoida.

Takaussitoumuksen tai muun vakuuden antaminen toisen velasta kuuluu niin ikään kunnanvaltuustossa päätettäviin asioihin eikä valtuusto saa delegoida asiassa toimivaltaansa muille viranomaisille. Tässä asiassa määräyksiä on lievennetty vuoden 1976 kunnallislain 50.1 §:ään nähden sen verran, ettei valtuustossa enää vaadita määräenemmistön kannatusta asiassa.

Kuntalain 75.3 § säätelee tilintarkastuskertomuksesta sekä sen käsittelystä niin, että valtuusto päättää niistä toimenpiteistä, joihin tarkastuslautakunnan valmistelu, tilintarkastuskertomus ja siinä tehdyt muistutukset antavat aiheita. Samoin valtuuston velvollisuus on hyväksyä tilinpäätös ja vastuuvapauden myöntäminen tilivelvollisille. Valtuuston toimivaltaa ei asiassa voida delegoida.

3.2.2 Hallinnon järjestämisen perusteista ja hallinnon järjestämisestä päättäminen

Hallinnon järjestäminen on hyvin pitkälti jätetty kunnan itsensä asiaksi, joten kuntalaki sisältää aiempaa vähemmän määräyksiä siitä. Kuntalain 13.1 §:n mukaan valtuusto päättää *hallinnon järjestämisen perusteista*. Tähän luetaan kunnan hallinnon rakenteesta eli organisaatiosta päättäminen, jolloin valtuusto päättää, minkälaisia muita toimielimiä kunnassa on ja miten toimivalta jaetaan kunnan eri viranomaisten kesken. Valtuusto itse ratkaisee, millä yksityiskohtaisuudella se päättää esimerkiksi toimivallan jaosta.

¹⁵⁶ Esim. Askolan kunnan hallintosäännön II luvun 6.1 §:n 15. kohta: ”Kunnanhallitus ratkaisee asiat, jotka koskevat talousarviolainojen ottamista kunnanvaltuuston päättämässä rajoissa”. Ks. Myös Helsingin kaupungin lainanlyhennysrahaston säännöt 6 §: ”Rahastoa puretaan kaupunginvaltuuston

Hallinnon järjestämisen muodoista säädetään lain 16 §:ssä. Siihen kuuluu toimivallan jako kunnan eri viranomaisten kesken, mikä tehdään johtosäännöllä 16.1 §:n mukaan. Niin ikään valtuuston toimivaltaan kuuluu ratkaista toimivallan edelleen siirtäminen eli niin sanotun subdelegoinnin mahdollinen salliminen. Varsinaisesti toimivallan siirtämisestä säädetään 14 §:ssä.

Kuntalain 13 ja 16 §:ien säännöksiä tarkasteltaessa on syytä kiinnittää huomio eräaseen seikkaan:

Kuntalain 13.2 §:n 2. kohdan mukaan valtuuston tulee päättää hallinnon järjestämisen perusteista ja toisaalta saman lain 16.1 §:n mukaan hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään *kunnan eri viranomaisista* sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. Ensin mainitulla tarkoitetaan organisaatiosta päättämistä ja jälkimmäisellä säädetään hallinnon järjestämisen muodoista. Ensin mainittuun kohtaan ”hallinnon järjestämisen perusteet” kuuluu kunnan organisaatiosta päättäminen, missä yhteydessä valtuusto joutuu ottamaan kantaa omaan asemaansa kuntaorganisaatiossa. Se merkitsee sitä, että valtuusto päättää, mitä toimielimiä laissa säädettyjen lisäksi kunnassa on ja miten toimivalta niiden kesken jaetaan sekä päättää toimivallan jaon yksityiskohtaisuudesta.¹⁵⁷

Organisaatorakenteesta ja toimielimistä päättäminen ei tämän mukaan ole johtosäännöllä päätettävä asia, vaan siinä valtuuston yksittäispäätökset ovat mahdollisia. Toisaalta kunnan viranomaisista päättäminen sekä tehtävien jako niiden kesken tulee tehdä johtosäännöllä. Toisin sanoen: kunnanvaltuusto voi yksittäispäätöksellään määrittää kunnan organisaatiota, asettaa toimielimiä ja perustaa virkoja, mutta viranomaisaseman¹⁵⁸ antaminen tulee tehdä johtosäännöllä.

päätöksellä siirtämällä eräntyneiden lainojen määrää vastaava määrä rahaston pääomasta peruspääomaan tai muihin oman pääoman eriin”.

¹⁵⁷ 1994 vp – HE 192, 81

¹⁵⁸ Ks. luku 3.4.2. kunnallisen viranomaisen ja toimielimen käsitteistä

Niin ikään valtuuston päätösvaltaan kuuluvaksi jää johtosäännön sisällön määrittelemine: hallituksen esityksen perustelujen mukaisesti valtuusto voisi määritellä kunnan viranomaisten *toimivallan ja tehtävät melko laajoinakin kokonaisuuksina*, eli valtuustolla on mahdollisuus itse ratkaista, millä yksityiskohtaisuudella se päättää toimivallan jaosta.¹⁵⁹

Kuntalain 18. §:n mukaan valtuusto voi johtosäännössä määrätä, että kunnanhallitukseen ja nimettyyn lautakuntaan voidaan valita vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja.

Saman säännöksen 2. – 4. momenttien mukaan valtuusto voi päättää:

- ”1) että muu toimielin kuin valtuusto valitsee johtokunnan jäsenet tai osan jäsenistä;
- 2) että johtokunnan jäsenet tai osa sen jäsenistä valitaan valtuuston määrittämien perusteiden mukaisesti kunnan asukkaiden, kunnan henkilöstön tai palvelujen käyttäjien esityksestä;
- 3) että kunnan osa-alueen asioita hoitamaan asetetun toimielimen jäsenet tai osa jäsenistä valitaan osa-alueen asukkaiden esityksestä ja että jäsenten asuinpaikan tulee olla asianomaisella osa-alueella; ja
- 4) että kaksikielisen kunnan muuhun kuin 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuun toimielimeen asetetaan jaosto kumpaakin kieliryhmää varten. Jaoston jäsenet on valittava asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä.

Jaoston jäsenenä voi olla myös toimielimen varajäsen. Valtuusto voi päättää, että jaoston jäseneksi, ei kuitenkaan puheenjohtajaksi, voidaan valita muitakin kuin toimielimen jäseniä ja varajäseniä. Toimielinten jäsenille valitaan henkilökohtaiset varajäsenet, joista on soveltuvin osin voimassa, mitä varsinaisista jäsenistä säädetään.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta toimielimen jäseniä valittaessa säädetään erikseen.”

¹⁵⁹ 1994 vp – HE 192, 82

Johtosäännön määräys valtuutettujen ja varavaltuutettujen valitsemisesta kunnanhallitukseen ja johtosäännössä nimenomaisesti mainittuun lautakuntaan ei tarkoita sitä, että jos johtosäännöstä tällainen määräys puuttuu, niin valtuutettuja ja varavaltuutettuja niihin ei voitaisi valita, vaan säännös tarkoittaa sitä, että mahdollinen johtosääntömääräys sitoo valtuustoa valitsemaan vain valtuutettuja ja varavaltuutettuja johtosäännössä mainittuihin toimielimiin¹⁶⁰.

Kuntalain 18 § 2 – 3 momenttien tulkinta on ongelmallinen 1.2., 13. 14. ja 16. §:iä vasten, koska säännöksen sanamuoto ja –valinta sekä lainvalmisteluaineisto¹⁶¹ näyttäisivät puoltavan sitä tulkintaa, että myös valtuuston yksittäispäätökset olisivat mahdollisia 18.2 – 3 §:ssä mainituissa asioissa. Kysymys kuuluukin, että eivätkö 18.2 - 3 § olekaan hallinnon järjestämistä (etenkin 18.2. §:n 1. kohta), joka 16 §:n mukaan on tehtävä johtosäännöllä. Heuru katsoo, että valtuusto voi päättää asian ilman johtosääntömääräystäkin¹⁶², kun taas Harjula – Prättälä katsovat, että kyseessä on hallinnon järjestäminen, joka on tehtävä johtosäännöllä¹⁶³.

Olettakaamme, että hyväksymme Heurun tulkinnan asiasta. Se tarkoittaa sitä, että jos joku muu toimielin kuin valtuusto saa valita johtokunnan jäsenet tai osan jäsenistä ilman johtosäännössä olevaa mainintaa, niin sille siirretään valtuustolle kuuluvaa toimivaltaa muuten kuin johtosäännössä, mitä edellyttää kuntalain 14.1 § . Lisäksi 16.1 §:n mukaan hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, *toimivallan jaosta ja tehtävistä*.

Kuntalakia säädettäessä lähtökohdaksi otettiin valtuuston aseman vahvistaminen ja lain 1.2 §:ssä säädetäänkin, että kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto, jollei toisin ole säädetty tai mikäli se ei ole delegoinut toimivaltaansa kunnan toiselle viranomaiselle. Tähän pääsääntöön erottamattomasti kuuluu, että kompetenssin rajat ovat jäykät¹⁶⁴. Kun otetaan huomioon sekä 1.2., 13., 14.1. ja

¹⁶⁰ Heuru 1995, 149

¹⁶¹ 1994 vp – HE 192, 84 - 85

¹⁶² Heuru 1995, 150

¹⁶³ Harjula – Prättälä 2001, 170

¹⁶⁴ Heuru 2000, 289

16.1.:ien määräykset, niin oikea tulkinta 18.2. – 3 momenttien tulkinnasta lienee se, että niihin vaaditaan johtosääntötasoinen määräys, ja siten Harjulan – Prättälän tulkinta asiasta on oikea. Heurun tulkinta johtaisi korostamaan valtuuston valtaa heikentävää merkitystä¹⁶⁵.

Myös 18.2 §:n 2. – 4. kohtien määräykset johtokunnan jäsenten tai osan sen jäsenistä valitseminen valtuuston määrittämien perusteiden mukaisesti kunnan asukkaiden, kunnan henkilöstön tai palvelujen käyttäjien esityksestä, kunnan osa-alueen asioita hoitamaan asetetun toimielimen jäsenten tai osan jäsenistä valinta osa-alueen asukkaiden esityksestä sekä jäsenten asuinpaikan määrääminen asianomaiselle osa-alueelle ja kaksikielisen kunnan muuhun kuin 16.2 §:ssa tarkoitettuun toimielimen asetettava jaosto kumpaakin kieliryhmää varten edellyttävät johtosääntötasoisia määräyksiä ainakin siitä, kuinka toimitetaan vaali asukkaiden, henkilöstön tai palvelujen käyttäjien esityksestä (2. – 3. kohdat) tai mikäli asetetaan jaosto 4. kohdan mukaisesti, jolle annetaan viranomaisstatus ja/ tai sille siirretään toimivaltaa¹⁶⁶.

Sama koskee kuntalain 17.3. ja 17.5 §:n säännöksiä, eli valtuusto voi asettaa kunnanhallituksen alaisena toimivia lautakuntia pysyväisluonteisten tehtävien hoitamista varten sekä johtokuntia liike- tai muun laitokset taikka tehtävän hoitamista varten. Edelleen 5. momentin mukaan kunnanhallitus ja valtuuston päätöksen nojalla muukin toimielin voi asettaa toimikuntia määrätyn tehtävän hoitamista varten. Tosin valtuuston (ja 5. momentissa kunnanhallitus sekä muunkin toimielimen) yksittäispäätökset toimielimen tai toimikunnan asettamisesta ovat mahdollisia, mutta toimivallan siirto tulee tehdä johtosäännöllä tai siihen tulee olla valtuus johtosäännössä (subdelegointi)¹⁶⁷.

Lopuksi on tarkasteltava vielä kunnallishallinnossa olevia ”epävirallisia” elimiä, joita ovat erilaiset selvitys- ja valmisteluelimet, neuvottelukunnat, työ- ja johtoryhmät jne. Näitä elimiä käytetään varsinaisen toimielimen apuna valmistelemaan ja

¹⁶⁵ Heuru 2000, 289

¹⁶⁶ Hannus- Hallberg 2000, 180. Ks. myös Heuru 2000, 292 - 293

¹⁶⁷ Heuru 1995, 145

toimeenpanemaan kunnallisen viranomaisen päätettäväksi tulevia tai päättämiä asioita.

Tällaiset työryhmät ovat hyvin vapaamuotoisia ja niiden tarkoitus on vain olla virallisen päätöksentekokoneiston apuna. Näin ollen niille ei voida siirtää toimivaltaa tehdä kuntalaisia koskevia päätöksiä¹⁶⁸. Kuitenkin epäselvyyksien välttämiseksi johtosäännössä on syytä antaa yleismääräyksiä tällaisten elinten asemasta¹⁶⁹.

3.2.3 Muut valtuuston toimivaltaan kuuluvat asiat

Kuntalain 13.2 §:n 8. kohdan mukaan valtuuston tulee päättää luottamushenkilöiden taloudellisten etuuksien perusteista. Säännös viittaa kuntalain 42 §:ään, jossa on säädetty luottamushenkilöille maksettavaksi tulevista palkkioista sekä kulujen korvauksista.

Se tarkoittaa yhtäältä sitä, että valtuuston tulee päättää kuntalain 42 §:n perustella luottamushenkilöille maksettavien korvausten suuruudesta sekä muista niihin vaikuttavista seikoista, mutta laki ei velvoita sitä päättämään asiasta johtosääntötasoisesti, minkä vielä vuoden 1976 kunnallislaki vaati. Kuitenkin selvyuden vuoksi, tai jos kunnanvaltuusto haluaa delegoida esimerkiksi korvausten suuruudesta päättämisen, niin se voi tehdä sen johtosäännöllä, koska kuntalain 13.2 §:n 8. kohdan mukaan valtuuston tulee päättää vain taloudelliset etuuksien perusteista, mutta ei niiden suuruudesta.

Edelleen kuntalain 13.2 §:n 11. kohdan mukaan valtuuston on päätettävä kaikista niistä asioista, jotka sen ratkaistavaksi on säädetty. Jos asia on säädetty valtuuston ratkaistavaksi jollain lailla, kuten maankäyttö- ja rakennuslaki velvoittaa valtuuston päättämään kaavoista, niin valtuusto ei voi tällaisessa asiassa delegoida toimivaltaansa pois itseltään.

¹⁶⁸ HE 192/1994 vp, 83

¹⁶⁹ KHO 1984 II 33: Turun kh:n asettamaa sisäisen linjaliikenteen yhteiselintä, jossa oli jäsenenä kaksi Turun linja-autoilijain osuuskunnan nimeämää edustajaa, ei katsottu 1976KunL:ssa tarkoitetuksi toimikunnaksi, jonka jäsenillä olisi ollut oikeus kokouspalkkioihin. Ään. 3 – 1.

Sen lisäksi kuntalain 1.2 §:stä ja valtuuston asemasta kunnan päätösvallan käyttäjänä johtuu, että tärkeät, koko kuntaa koskevat asiat ja kannanotot on päätettävä valtuustossa. Valtuusto voi osaksi itse määritellä tärkeäksi katsomansa asiat johtosäännössä.¹⁷⁰

Lopuksi todettakoon, että valtuustolla on myös kompetenssipresumptio: kun lainsäädäntö vaikenee toimivaltaisesta organista, niin toimivalta silloin kuuluu valtuustolle¹⁷¹.

3.2.4 Valtuuston puheenjohtajien valinta

Kuntalain 12 §:n mukaan valtuusto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia toimikaudekseen, ellei valtuusto ole päättänyt lyhyemmästä toimikaudesta. Johtosääntöjen näkökulmasta tarkasteltuna säännös herättää kaksi kysymystä:

1. tuleeko puheenjohtajien määrä määrätä johtosäännössä, esimerkiksi valtuuston työjärjestyksessä tai hallintosäännössä; ja
2. tuleeko toimikauden pituus määrätä johtosäännössä?

Lain sanamuoto sekä lainvalmisteluasiakirjat¹⁷² tukevat sitä käsitystä, ettei edellä mainituista asioista tarvitse säätää johtosäännössä. Kommentaareista Harjula – Prättälä¹⁷³ ovat samaa mieltä ja Heurun kommentti on astetta jyrkempi, sillä hänen mielestään niin ei ehkä voidakaan tehdä, koska se voisi rajoittaa valtuuston kulloisenkin tilanteen vaatimaa harkintavaltaa. Johtosääntömääräys ei hänen mielestään ainakaan olisi tarkoituksenmukainen¹⁷⁴. Sen sijaan Hannus – Hallbergin kommentaari on sitä mieltä, että mikäli valtuusto päättää puheenjohtajille koko valtuustokautta lyhyemmän toimikauden, niin se olisi syytä tehdä valtuuston työjärjestyksessä¹⁷⁵.

¹⁷⁰ Esimerkiksi Helsingin kaupunginhallituksen johtosäännön 7 § 11. kohta: Kaupunginvaltuuston tehtävänä on... 11. Päättää opetustoimeen kuuluvan oppilaitoksen perustamisesta tai lakkauttamisesta opetuslautakunnan annettua asiasta lausuntonsa.

¹⁷¹ Tuori 1983, 466

¹⁷² Ks. KM 1993:33, 344 – 345, HE 192/1994, 80 ja HaVM 1994vp 18-192HE, 20

¹⁷³ Harjula –Prättälä 2001, 140

¹⁷⁴ Heuru 1995, 111

¹⁷⁵ Hannus – Hallberg 2000, 154

Oma käsitykseni on, ettei puheenjohtajien lukumäärästä eikä heidän toimikautensa pituudesta tarvitse säätää johtosäännössä, mutta sen voi tehdä johtosääntötasoisesti. Heurun käsitys siitä, ettei kyseisistä asioista voitaisi säätää johtosääntötasoisesti, lienee enemmänkin käytännön realismia kuin juridiikkaa.

3.2.4. Opetustoimen hallinnon järjestäminen kaksikielisessä kunnassa

Kuntalain 16.2 §:ssä säädetään kaksikielisen kunnan opetustoimen hallinnon osalta pakolliseksi joko erillinen toimielin kumpaakin kieliryhmää varten taikka yhteinen toimielin, joka jakaantuu kieliryhmiä varten jaostoihin. Pakollista myös on, että toimielimen tai jaoston jäsenet on valittava asianomaiseen kieliryhmään kuuluvista henkilöistä.

Kunnalliskomitean mietinnössä esitettiin alun alkaen, että kaksikielisissä kunnan hallinnossa noudatettaisiin niitä säädöksiä, joita erikseen on säädetty¹⁷⁶, mutta hallituksen esityksessä tästä koko kunnan hallintoa koskevasta lainsäädäntötasoisesti annetusta määräyksestä luovuttiin ja 16.2 § säätää vain kaksikielisen kunnan opetustoimen hallinnosta pakolliset määräykset. Muutoin kaksikielisen kunnan hallinto on järjestettävissä johtosäännöin, joiden sisältö ei saa olla vastoin ylemmänasteisia määräyksiä¹⁷⁷.

Kuntalain 16.2 §:n säännös pohjautuu opetustoimen hallinnosta annettuun lakiin (706/92), jossa oli samansisältöinen määräys. Se on kuntalain hyväksymisen jälkeen kumottu ja nykyään opetustoimen hallinnosta säädetään kuntalain mukaan.

3.2.5 Yhteenveto hallinnon järjestämisestä ja hallinnon järjestämisen perusteista suhteessa kunnanvaltuuston kompetenssiin

Kuntalain 13 §:ää ei tule tarkastella yksin, koska silloin se on harhaanjohtava. Säännös ei luo kunnanvaltuustolle kompetenssia, vaan se on jo yleisenä kuntalain 1.2 §:ssä. Toisaalta se ei vähennäkään sitä, eikä se vähennä muidenkaan organien

¹⁷⁶ KM 1993:33, 350

kompetenssia, vaan se vain osoittaa sen rajan, jonka yli valtuuston valtaa ei saa delegoida.

Sen sijaan asianomainen säädös on osin epäonnistunut siksi, että se ensinnäkin on normikollisiossa kuntalain 1.2 §:ään nähden, koska jälkimmäinen säätää valtuuston valtaan kuuluvaksi kaiken kunnan päätösvallan. Poikkeuksia tästä vain on ne tapaukset, jossa valtuusto on siirtänyt toimivaltaansa johtosäännöllä kunnan muille organeille tai lainsäädännössä asia on säädetty kunnan muun viranomaisen toimivaltaan. Yksin tarkasteltuna kuntalain 13 § lähinnä ilmentää lähinnä sitä kunnan päätösvallan laajuutta, joka kuuluu vain valtuustolle

Johtosääntöjen kannalta merkityksellistä säännöksessä on, että jos delegointi viedään äärimmilleen kuntalain sallimissa rajoissa, niin kaikki toimivallan siirto on normeerattava johtosäännöillä.¹⁷⁸

Mielestäni sekaannusta aiheuttavaa on myös 13.2 § 2. kohdan ilmaus ”Valtuuston tulee päättää hallinnon järjestämisen perusteista”, kun sitä tarkastellaan 14. – 18 §:iä vasten: hallinnon järjestämisestä päättämisen ja hallinnon järjestämisen perusteista päättämisen välillä ei ole eroa.

Samoin kuntalain 18.2 – 3 §:ien säädökset ovat kielellisesti epäonnistuneita, koska ne jättävät tulkinnanvaraiseksi sen, että voiko valtuusto päättää yksittäispäätöksellään mainituista asioista vai onko niistä tehtävä päätös johtosääntötasoisesti¹⁷⁹. Koska kuntalain tavoitteena on ollut kunnallisen kansanvallan ja valtuuston aseman vahvistaminen, niin johtosääntötasoinen määräys on siltä osin välttämätön.

Kuntalaissa on luovuttu pakollisesta sääntöjen tiedoksi saattamisesta. Tätä on pidettävä laissa olevana puutteena sitä taustaa vasten, että toimivaltaa hallinnossa on siirretty alaspäin tehokkuusintressien periaatteita noudattaen. Kuntalain toinen tavoitehan oli kunnallisen kansanvallan lisääminen, joten kansalaisella tulee olla helposti saatavilla oleva tieto kunnan toimivaltaisesta viranomaisesta. Tätä edellyttää

¹⁷⁷ Ks. PeL 17.2 §: ”Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla” sekä Saraviita 2000, 160 - 163

¹⁷⁸ Heuru 2000, 287 - 290

¹⁷⁹ Tätä kirjoittaessa asiasta ei tiedetä olevan oikeustapauksia

jo hallintomenettelylaissa säädetty *palveluperiaate*. Toimivallan siirto hallinnossa alaspäin aiheuttaa ongelman kunnalliseen demokratiaan sillä tavoin, että kunnallisia päätöksiä tehdään kansanvaltaisen kontrollin ulottumattomissa. Toinen tähän asiaan liittyvä seikka on, että viranhaltijoiden päätöksistä tulee pitää pöytäkirjaa ja ne tulee pitää nähtävillä. Joissain kunnissa kunnalliset säännöt on saatavilla internetistä (mm. Kemijärvi). Tällaisen kehityksen soisi yleistyvän, mutta on myös pidettävä huolta siitä, että hallinto palvelee myös muita kuin ”nettikansalaisia”.

Lopuksi voidaan kritisoida 13.1 §:n kielellistä muotoilua: ”Valtuusto *vastaa* kunnan toiminnasta ja taloudesta”. Kysymys ei, vaikka kyseessä on lakiteksti, ole valtuuston oikeudellisen vastuunalaisuuden lisäämisestä mihinkään suuntaan , vaan sanavalinnalla on tarkoitettu korostaa valtuuston poliittista kokonaisvastuuta¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Heuru 2000, 290

3.3. Kunnanhallitukselle ja kunnanjohtajalle kuuluva toimivalta ja sen delegointimahdollisuudet

3.3.1 Kunnanhallituksen toimivalta on ankkuroitu kuntalakiin

Kuntalain 23.1 § säättää kunnanhallituksen aseman kunnan hallinnossa keskeiseksi, koska lautakunnat toimivat kunnanhallituksen alaisina kuntalain 17.1 §:n perusteella, kunnanjohtaja on kunnanhallitukseen nähden alaisuussuhteessa kuntalain 24.1 §:n mukaan samoin kuin muutkin viranhaltijat ovat joko välittömästi tai välillisesti kunnanhallituksen alaisia¹⁸¹. Myös kuntalain 51 §:ssä säädetyn *otto-oikeuden* käyttäjänä kunnanhallituksella on keskeisin rooli.

Kunnanhallituksen keskeinen asema korostuu kuntalain 53 §:ssä, koska se säättää kunnanhallituksen pääosin valtuustossa käsiteltävien asioiden valmistelijaksi. Poikkeuksena tästä ovat tarkastuslautakunnan tai kuntalain 22 §:ssä tarkoitetun valiokunnan valmisteltaviin asioihin kuuluvat asiat. Tämä voidaan nähdä tietynkaltaisena valtuuston alisteisuutena kunnanhallitukseen nähden, koska valtuustolla ei ole oikeutta muotoilla niitä asioita, joita se haluaa kokouksissaan käsitellä¹⁸². Sen lisäksi on muistettava kuntalain 55.2 §, jonka mukaan, jos asia on kiireellinen, valtuusto voi ottaa asian käsiteltäväkseen. Tällaisessa tapauksessa, jos asiaa ei ole valmisteltu, päätös asian ottamisesta käsiteltäväksi on tehtävä yksimielisesti.

Kunnanhallitukselle laissa säädetty päätösvalta ei ole monestikaan delegoitavissa. Poikkeuksena tästä on kuntalain 23.1 ja 2 §, jonka mukaan kunnanhallitus tai *johtosäännössä* määrätty kunnan muu viranomainen voi edustaa kuntaa ja käyttää sen puolesta puhevaltaa (1. mom.) sekä antaa tarvittaessa ohjeita kuntaa eri yhteisöjen, laitosten ja säätiöiden hallintoelimissä edustaville henkilöille kunnan kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin (2. mom.). Sen sijaan vastuutaan kunnan hallinnosta, taloudenhoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta se ei saa siirtää johtosäännöllä tai valtuuttamisella kunnan muille viranomaisille.

¹⁸¹ Heuru 1995, 157

Puhevallan käyttämisessä johtosäännöillä voidaan merkittävästi vahvistaa valtuuston valtaa siten, että johtosäntöön kirjataan määräykset siitä, että valtuusto voi käyttää kunnan puhevaltaa kunnanhallituksen ohella, mikäli kyseessä on kunnan kannalta merkittävä asia. Myös lautakuntien oikeudesta puhevallan käyttämiseen tulee johtosäännöllä antaa tarpeelliset ohjeet¹⁸³. Kuitenkin kunnan edustaminen ja sen puhevallan käyttäminen, joilla tarkoitetaan sekä kunnan edun valvomista että sen puhevallan käyttämistä, sopimusten tekemistä kunnan puolesta, kunnan sitoumusten antamista, asiakirjojen allekirjoittamista sekä myös –lain sitä nimenomaisesti edellyttämättä– PR-toimintaa ja kunnan statuksen ylläpitämistä eri tilanteissa on kunnanhallituksen velvollisuuteen kuuluvaa ja kunnanhallituksen yleisestä asemasta johtuu, ettei näitä tehtäviä voida siltä kokonaan delegoida kunnan toiselle viranomaiselle¹⁸⁴.

Myös kunnanjohtajalla on kuntalain 24.4 §:n mukaan oikeus puhevallan käyttämiseen. Tämä oikeus on täysin rinnasteinen kunnanhallitukselle kuuluvan oikeuden kanssa..

Sosiaalihuoltolain (710/82) 6.2 §:n mukaan sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtivan toimielimen tehtävänä on edustaa kuntaa, valvoa sen oikeutta ja käyttää puhevaltaa sosiaalihuollon yksilöllistä toimeenpanoa koskevissa asioissa ja tehdä sen puolesta näissä asioissa sopimukset ja muut oikeustoimet.

Muiden kuin laissa määrättyjen kunnanhallitukselle kuuluvien valmistelu- ja täytäntöönpanotehtävien osalta sallittua ja tarkoituksenmukaistakin on, että johtosäännöllä delegoidaan kunnanhallituksen valmistelu- ja toimeenpanovaltaa muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille¹⁸⁵

3.3.2 Ns. otto-oikeuden ja johtosäntöjen välisestä suhteesta

¹⁸² Hoikka –Lehkonen –Rajala – Ryyänen –Siitonen –Tetri 1999, 120

¹⁸³ Hannus – Hallberg 2000, 195

¹⁸⁴ Heuru 1995, 161

Suomalaisen oikeuskäytännön mukaan hallinnon *toimivaltanormit ovat jäykkiä*. Se tarkoittaa sitä, että viranomaiset ja viranhaltijat eivät saa ilman eri valtuutusta poiketa normien säätämistä toimivaltarajoista. Ensiksi se tarkoittaa sitä, ettei ylempi viranomainen saa ottaa alemman viranomaisen päättämää asiaa käsiteltäväkseen, ellei siitä ole erikseen abstraktilla oikeusnormilla päätetty. Toiseksi viranomainen ei saa delegoida omaa valtaansa alemmalle viranomaiselle, ellei siihen ole oikeutta. Kolmanneksi viranomainen ei saa ”alistaa” tekemäänsä päätöstä ylemmän viranomaisen vahvistettavaksi, ellei siihen ole valtuutusta.¹⁸⁶ Johtosäännöllä voidaan antaa oikeus siihen, että alempi viranomainen saa siirtää hänelle delegoidun asian ylemmän viranomaisen ratkaistavaksi¹⁸⁷

Otto-oikeudesta on säädetty seuraavasti kuntalain 51 §:n mukaan:

”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.

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

¹⁸⁵ Heuru 1995, 165

¹⁸⁶ Uotila – Laakso – Pohjolainen – Vuorinen, 1989, 33

¹⁸⁷ Harjula – Prättälä 2001, 149 - 150

Ylemmän toimielimen käsiteltäväksi ei kuitenkaan saa ottaa:

- 1) lain tai asetuksen mukaisia lupa-, ilmoitus-, valvonta- tai toimitusmenettelyä koskevia asioita; eikä
- 2) yksilöön kohdistuvia opetustoimen, terveydenhuollon tai sosiaalitoimen asioita”.

Kunnalliskomitean mietinnössä (1993:33) olisi otto-oikeuden kohdalla haluttu mennä vielä pidemmälle, sillä komiteassa katsottiin, että siirtää olisi voitu jo *käsiteltävänä oleva asia*¹⁸⁸. Toisaalta siirto-oikeudesta päättävien joukko olisi ollut rajoitetumpi kuin laissa sillä tavoin, että kunnanhallituksella, kunnanhallituksen puheenjohtajalla tai kunnanjohtajalla olisi ollut tähän oikeus.

Eduskunnan hallintovaliokunnan (HaVM 18/1994) mietinnössä tästä luovuttiin komiteamietinnön ja hallituksen esityksen päinvastaisuudesta huolimatta, koska valiokunnan arvion mukaan hallituksen esityksessä ehdotetun otto-oikeuden soveltamisen edellyttämä seuranta olisi ollut hankala järjestää. Valiokunta katsoi, että siirto-oikeuden tavoitteena on samoin kuin otto-oikeudenkin mahdollistaa kunnan hallinnon yhteensovittaminen. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoi, että siirto-oikeutta oli käytetty suhteellisen harvoin, mutta jo olemassaolollaan se oli vaikuttanut säättämisen perusteena olleen tavoitteensa mukaisesti.

Valiokunta uskoi, että päätöksenteon jälkeen tapahtuvaa siirto-oikeutta tulisi käyttää pääasiassa lähinnä periaateratkaisuissa tai muutoin tärkeissä asioissa ja sen mielestä siirto-oikeus oli toiminut huolimatta siihen liittyneistä eräistä ongelmista, jotka ovat liittyneet erimerkiksi päätösten täytäntöönpanoon ja muutoksenhakuun, kohtuullisen hyvin.

Valiokunta ehdotti 51 §:n muuttamista siten, että siinä säädettäisiin päätöksenteon jälkeen tapahtuvasta asian ottamisesta kunnanhallituksen tai lautakunnan käsiteltäväksi, mikä olisi mahdollista vastaavalla tavalla kuin ennen päätöksentekoa tapahtuva otto-oikeus hallituksen esityksessä. Valiokunta totesi, että muutetun

¹⁸⁸ KM 1993:33, 399

pykälän osalta noudatetaan hallituksen esityksen 51 §:n perusteluja soveltuvin osin¹⁸⁹.

Otto-oikeus murtaa jäykän toimivallanrajan periaatteen. Se on toimivallan pidättämistä, ja se voidaan perustella joko laillisuus- tai tarkoituksenmukaisuussyillä¹⁹⁰.

Johtosäntöjen kannalta otto-oikeudessa on kolme merkittävää seikkaa:

Kunnanhallitus tai lautakunnat voivat siirtää johtosäännöllä niistä alaspäin delegoitua toimivaltaa takaisin itselleen –kunnanvaltuustolla, joka käyttää kunnassa ylintä päätösvaltaa, ei tätä oikeutta kuitenkaan ole.

Kunnanhallituksen, sen puheenjohtajan, kunnanjohtajan sekä lautakunnan alaisissa asioissa lautakunnan ja sen puheenjohtajien lisäksi *vain johtosäännössä* määrätty viranhaltija voi käyttää 51 §:ssä säädettyä otto-oikeutta. Kunkin edellä mainitun toimijan oikeus käyttää otto-oikeutta on toisistaan riippumaton¹⁹¹.

Jotta kunta tehokkuudestaan huolimatta säilyttäisi kansanvaltaisen päätöksentekojärjestelmänsä piirteet ja jotta valvonta olisi toimiva, johtosäntöön tulee sisällyttää määräykset tiedottamismääräykset delegoitujen valtuuksien käyttämisestä. Tämä koskee etenkin subdelegointia ja viranhaltijoille delegoitua toimivaltaa. Tämä tulee tehdä siksi, että kunnanhallitus tai asianomainen lautakunta voi tarvittaessa käyttää otto-oikeuttaan.¹⁹²

3.3.3 Kunnanjohtajan aseman määrittäminen lain ja johtosäntöjen avulla

Kunnanhallituksen ja –johtajan oikeus esiintyä kunnan puolesta ja sen nimissä ei luo heille uutta lakisääteistä valtuutusta, millä tarkoitetaan sitä, että edustettaessa tai käytettäessä sen puolesta puhevaltaa ja tehtäessä kunnan puolesta sitoumuksia kunnanhallituksella ja –johtajalla tulee olla kyseiseen oikeustoimeen nimenomainen

¹⁸⁹ HaVM 18/1994, 12

¹⁹⁰ Harjula – Prättälä 2001, 330 - 332

¹⁹¹ Heuru 1995, 184

¹⁹² Lahden kaupungissa vasta poliisitutkinta aiheutti sen, että kaupunginhallitus edellytti viranhaltijapäätösten tiedoksisääntämistä kaupunginhallitukselle. (Lahden kh 7.9.1998 § 594)

toimivalta. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kunnan puolesta tehty oikeustoimi sitoo kuntaa, jos se on tehty voimassa olevia päätöksiä noudattaen ja johtosäännössä uskotun tai erikseen annetun valtuutuksen nojalla ja rajoissa. Rajoituksena kuitenkin on, ettei oikeustoimi sido kuntaa, jonka tekemisestä valtuuston on lain mukaan päätettävä eikä sitä päätöstä valtuusto ole tehnyt.¹⁹³

Kunnanjohtajan asema lainsäädäntöä tarkastelemalla näyttää suhteellisen heikolta. Laissa hänestä on säädetty kuntalain 24 - 25 §:ssä, minkä lisäksi hänen asemastaan on muita säädöksiä kuntalaissa sekä kunnan viranhaltijoiden koskeissa yleisissä säännöksissä ja määräyksissä. Johtosäännöillä sitä voidaan joko vahvistaa tai heikentää.¹⁹⁴ Kuitenkaan hänen tehtäviä ei voida johtosäännöilläkään vähentää tyhjentävästi siten, ettei hän enää tosiasiallisesti johtaisikaan kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa¹⁹⁵.

Vuoden 1976 kunnallislain 61 §:n mukaan kunnanjohtajalle voitiin delegoida valta ratkaista kunnanhallitukselle kuuluvia *vähemmän tärkeitä* asioita. Näitä rajoituksia lievennettiin vuonna 1991 ja ne poistettiin kokonaan vuonna 1993 tapahtuneilla lainmuutoksilla. Vuoden 1993 alusta alkaen asian laatua koskevia delegointirajoituksia ei enää ole.¹⁹⁶

3.3.4 Kunnanjohtajan valinnasta, kelpoisuusehdoista ja määrääjäksi valitusta kunnanjohtajasta johtosäännöissä

Kuntalain 24.2 §:n mukaan valtuuston toimikaudeksi valittu kunnanjohtaja voidaan valita kunnanhallituksen puheenjohtajaksi. Tällaisen kunnanjohtajan toimikauden pituus on sidottu kunnanhallituksen toimikauteen, josta on valtuusto päättää joko johtosäännöllä tai yksittäispäätöksellään kuntalain 19.1 §:n mukaan.

¹⁹³ Heuru 1995, 163

¹⁹⁴ Heuru 1995 168

¹⁹⁵ Hannus – Hallberg 2000, 207 ja KHO 1991 A 43: Kunnanhallituksen ja kunnanviraston johtosääntöjä oli muutettu siten, että suurin osa kunnanjohtajalle kuuluneista tehtävistä siirrettiin kunnansihteerille, joka muutosten jälkeen oli suoraan kunnanhallituksen eikä kunnanjohtajan alainen. Johtosääntömuutokset eivät täyttäneet lain vaatimuksia, että kunnassa tulee olla kunnanjohtaja, jonka tehtävänä on kunnanhallituksen alaisena johtaa kunnan hallintoa. Valtuuston päätös, jolla johtosääntömuutokset oli hyväksytty, kumottiin lainvastaisena.

¹⁹⁶ 1994 vp – HE 192, 30

Jos kunnanjohtaja on muutoin valittu määräajaksi, ei toimikauden pituutta tarvitse päättää johtosääntötasoisesti, joskin se kyllä on mahdollista. Joka tapauksessa kuntalain 24.1 §:n mukaan määräajan pituudesta päättää valtuusto ja siitä on päätettävä ennen kuin kunnanjohtaja valitaan, minkä lisäksi määräaikaisuudesta tulee olla tieto hakuilmoituksessa¹⁹⁷.

Kuntalaki ei enää säädi siitä, että kunnanjohtajaksi voitaisiin valita, paitsi sitä virkaa hakenut, myös siihen *suostumuksensa antanut* henkilö. Tällainen mahdollisuus voidaan antaa virkasäännössä, mutta ellei sitä ole, niin valinnassa noudatetaan samaa menettelyä kuin muidenkin viranhaltijoiden osalta¹⁹⁸.

Laissa ei enää, toisin kuin vielä vuoden 1976 kunnallislaisissa, säädetä kunnanjohtajan kelpoisuusehdoista. Ne tulisi antaa johtosääntötasoisena määräyksenä.¹⁹⁹

3.3.5 Kunnanjohtajan aseman tulevaisuudennäkymät

Yhtäältä kunnanjohtajan tulosvastuuta sekä hänen vastuutaan poliittisille päättäjille on haluttu korostaa, mutta toisaalta tärkeäksi on nähty hänen asemansa riippumattomuus sillä tavoin, että hän ammattijohtajana voisi toimia kunnan edun mukaisesti. Erityisesti laman aikana katsottiin ammattijohtamisen tarve olevan suuri.²⁰⁰

Kritiikkiä kunnanjohtajajärjestelmää kohtaan yhä esiintyy, koska edelleen on olemassa ammatti- ja poliittisen johtamisen välisiä ongelmia ja työnjaon epäselvyyttä viranhaltijan ja luottamushenkilön välillä²⁰¹. Varsinkin valtuuston kannalta ongelmallista on se, että viranhaltijan vastuulla suoritettuna valmistelu on samalla asiallista lopputulokseen vaikuttamista ja sisältää siten myös poliittista tahdonmuodostusta. Kun valtuustolla ei ole resursseja harkita vaihtoehtoja, niin siitä seuraa sen joutuminen eräällä tavalla ”sivuraiteelle”²⁰². Sen vuoksi on entistä useammissa puheenvuoroissa vaadittu ns. ”pormestarimallin”, millä tarkoitetaan

¹⁹⁷ Hannus – Hallberg 2000, 209 ja Heuru 1995, 167

¹⁹⁸ Hannus – Hallberg 2000, 209

¹⁹⁹ Hannus – Hallberg 2000, 209 ja Heuru 1995, 170

²⁰⁰ VN:n selonteko 23.9.1999, 13

²⁰¹ Ryyänen 1998, 21

kuntalaisten suoraan valitsemaa kunnanjohtajaa, joka myös toimisi valtuuston puheenjohtajana, käyttöönottoa.²⁰³ Pormestarimallia kannatetaan siksi, että kunnan johtamistoimet ovat yksi kokonaisuus, jota ei voi jakaa poliittiseen ja ammattijohtamiseen. Pormestarimallin vastustetaan taas siksi, että kuntien laaja palvelutuotanto vaatii ammattijohtajaa.²⁰⁴

Omasta mielestäni, kun pidetään lähtökohtana kuntalain uudistamisessa esitettyjä tavoitteita, eli kunnallisen itsehallinnon ja kunnallisen kansanvallan vahvistamista, kuntalakisä tulisi kunnanjohtajajärjestelmän osalta laajentaa myös pormestarimallin suuntaan. Tämä myös vastaisi kunnallishallinnon vapauden ihanteita, eli lainsäätäjän tulisi voida luottaa kuntien kykyyn ratkaista itselleen sopiva kunnanjohtajajärjestelmä.

Pormestarimallin käyttöönottoon liittyvä haaste on siinä, että suoralla kansanvaalilla valittu pormestari voisi saada liian suuren vallan ja aseman suhteessa valtuustoon. Toinen ongelma pormestarijärjestelmän kannalta on kuntien laaja palvelutuotanto, mihin liittyy kiinteästi suurilukuisen henkilöstön johtaminen, mikä vaatii pitkälle koulutettua ammattilaista ja jatkuvuutta, jota vaalikaudeksi työhönsä sitoutuva pormestari ei kykene tarjoamaan.

Pormestarijärjestelmä voisi selkeyttää politiikan ja hallinnon välistä epäselvää rajaa ja katsonkin, että valtuusto voisi johtosäännöillä kontrolloida suoralla vaalilla valittua pormestaria, koska pormestarijärjestelmä ei aseta valtuuston suvereniteettiä kyseenalaiseksi.

Oleellista kuitenkin on, että kunnille jätetään asiassa valinnanvapaus, jolloin valtuusto valitsee kunnalle sopivan johtamisjärjestelmän ja antaa vallan ja vastuunjakoa koskevat johtosäännöt. Tällöin kunta voisi valita joko virkajohtajaan perustuvan tai pormestarimalliin nojautuvan mallin välillä.

²⁰² Hoikka – Lehkonen – Rajala – Ryyänen – Siitonen – Tetri 1998, 143

²⁰³ Ks. Heuru 2000, 374, Ryyänen 1998, 50 – 53 ja Hoikka- Lehkonen – Rajala – Ryyänen – Siitonen – Tetri 1998, 136 - 146

²⁰⁴ Kuntalehti 11/2000, 16: kunnanjohtaja Ahti Puumalaisen ja professori Aimo Ryyänen haastattelut

Valtioneuvoston selonteossa eduskunnalle 23.9.1999 ei ole katsottu tarpeelliseksi tehdä kuntalakiin kunnanjohtajajärjestelmän osalta muutoksia.

3.4. Lauta- ja johtokuntien ja henkilöstön tehtävät ja asema

3.4.1 Lautakuntien asema ja tehtävät määritellään johtosääntötasoisesti

Kuntalain 13, 14, 16 ja 17 § säätävät lautakuntien asemasta ja tehtävistä kunnan organisaatiossa. Kuntalain edelle menevässä erityislainsäädännössä säädetään kunnan luottamushenkilöhallinnon järjestämisestä muilta osin siten, että maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 21.1 §:n mukaan rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan määräämä lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus.

Myös ympäristönsuojelulain (64/1986), muut. (1013/1996) 5.1 §:n mukaan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät hoitaa kunnan määräämä toimielin (*kunnan ympäristönsuojeluviranomainen*), jona ei kuitenkaan voi toimia kunnanhallitus ja 2. momentin mukaan kunnanvaltuusto voi kuitenkin antaa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät kunnanhallituksen hoidettaviksi, jos kunnan asukasluku vuoden ensimmäisenä päivänä on alle 3 000. Tehtävien hoito voidaan järjestää myös kuntien yhteistoimintana siten kuin kuntalain (365/95) 2 §:ssä ja 10 luvussa säädetään. Muilta osin ympäristönsuojelun hallinnon järjestämisessä noudatetaan kuntalain säännöksiä.

Samoin vaalilaki (714/1998) säätää pakollisista vaalitoimielimistä sekä niille kuuluvista tehtävistä. Muilta osin lautakuntien asema ja niiden tehtävät kunnan organisaatiossa ovat kunnanvaltuuston päätösvaltaan kuuluvia asioita kuntalain edellä mainittujen kuntalain säädösten mukaan.

Lautakuntien tai yleensäkin kuntien oma organisaatiovallan asema on tältä osin muuttunut siten, ettei valmistelua, täytäntöönpanoa ja muuta hallintoa säädetä enää kunnanhallituksen, lautakuntien, johtokuntien ja toimikuntien sekä viranhaltijoiden tehtäväksi kuten vuoden 1976 kunnallislain 7.2 §:ssä vielä oli säädetty. Uudistus on

vahvistanut kunnallista itsehallintoa ja se korostaa kuntien omien johtosääntöjen merkitystä ja asemaa kunnan hallinnon ja toimintojen ohjaamisessa.

3.4.2 Kunnallisen viranomaisen ja toimielimen käsite

Kuntalain 14.1 §:ssä toimivallan siirron vastaanottajatahoina voivat olla kunnan muut *toimielimet* (kuin valtuusto), sekä luottamushenkilöt ja viranhaltijat ja edelleen saman lain 2. momentin mukaan valtuusto voi johtosäännössä antaa kunnan muulle 1. momentissa tarkoitettulle *viranomaiselle* siirtää sille siirrettyä toimivaltaa edelleen.

Käsitteistä toimielin ja viranomainen ovat tulkinnanvaraisia ja lain käsitteissä tältä osin onkin horjuvuutta²⁰⁵. Kuntalakiä koskevassa hallituksen esityksessä viranomaisen määritelmä on tehty seuraavasti:

”Kuntalaissa viranomaisiksi kutsuttaisiin kunnan toimielimiä sekä niitä luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita, joille on siirretty itsenäistä toimivaltaa”²⁰⁶.

Viranomaisella tarkoitetaan myös niitä hallinto-organisaatioon kuuluvia toimielimiä, joille on säädöksin luotu tietty tehtäväpiiri ja annettu toimivalta tehtävien suorittamiseen. Viranomainen voi olla joko yksijäseninen tai se voi olla kolleegio²⁰⁷.

Kunnan toimielimellä tarkoitetaan kunnan monijäsenistä kolleegiot²⁰⁸. Kuntalain 17.1 §:ssä on määritelty kunnan toimielimet ja niitä kyseisen säännöksen mukaan ovat valtuusto, kunnanhallitus, lautakunnat, johtokunnat, niiden jaostot sekä toimikunnat.

Laissa säädettyjen toimielinten lisäksi voidaan asettaa esimerkiksi työryhmiä, jotka olisivat vapaamuotoisia apu- ja valmisteluelimiä ilman muodollista toimielimen asemaa. Työryhmälle ei voida siirtää toimivaltaa tehdä kuntalaisia koskevia päätöksiä.

²⁰⁵ Heuru, 2000, 306

²⁰⁶ 1994 vp – HE 192, 82

²⁰⁷ Uotila – Laakso – Pohjolainen – Vuorinen, 1989, 25

Kuntalain mukaan valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta ovat pakollisia toimielimiä, minkä lisäksi erityislaeissa on säädöksiä muista pakollisista toimielimistä. Muusta organisaatiosta ja muista tarpeellisista toimielimistä päättää valtuusto²⁰⁹.

Toimielin voi olla myös viranomainen, jolla on tietty tehtäväpiiri ja toimivalta jonkin oikeusnormin perusteella. Ellei sillä ole kompetenssia julkisen vallan käyttämiseen, niin se on pelkästään toimielin, mutta jos valtuusto delegoi sille julkisen vallan käyttöön oikeuttavaa toimivaltaa, siitä syntyy viranomainen delegoinnin ansiosta²¹⁰

3.4.3. Delegointisäännöksen tyhjentävyyden käsitteestä

Kuntalain 16.1 §:n mukaan kunta päättää hallintonsa järjestämisestä tässä (kuntalaissa) laissa säädetyllä tavalla. Hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä.

Toimivallalla tässä viitataan julkisen vallan käyttöön ja laissa määrättyihin viranomaistehtäviin (ks. luvut) ja tehtävillä tarkoitetaan kunnan itsehallintonsa nojalla itselleen ottamia ja omille viranomaisille delegoitavia tehtäviä²¹¹.

Kuntalain 14.1. §:n mukaan valtuusto voi *johtosäännössä* siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille että viranhaltijoille. Säännös on tyhjentävä siten, että toimivallan siirtäminen on aina tehtävä johtosäännöllä eikä valtuuston yksittäispäätökset, jotka olivat mahdollisia vapaakuntakokeilussa tai jotka ovat mahdollisia esimerkiksi Ruotsin kunnallislain (Kommunallag) mukaan, ole kuntalain mukaan sallittuja.²¹²

²⁰⁸ Kuntalain 17.1 §

²⁰⁹ Harjula- Prättälä, 2001, 144

²¹⁰ Heuru, 2000, 307

²¹¹ Harjula –Prättälä, 2001, 160

²¹² Heuru, 1995, 118 ja Harjula – Prättälä 2001, 150

Myös säännöksen tyhjentyvyys suhteessa toimivallan siirtämisen rajoituksia on ehdoton, eli valtuusto ei saa siirtää toimivaltaansa kunta- tai muussa laissa sen tehtäviin säädetyistä asioista²¹³.

Kuntalain 14 § delegoinnin vastaanottajatahot mainitaan monikkomuodossa: ”*kunnan muille toimielimille, sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille*”. Säännös ei kuitenkaan tarkoita sitä, että toimivaltaa voidaan siirtää vain kolleegialliselle taholle, vaan se on mahdollista myös yksittäiselle luottamushenkilölle ja viranhaltijalle. Olennaista vain on se, että siirrettyä toimivaltaa saa käyttää vain sellainen taho, jonka suhde kuntaan on julkisoikeudellinen. Tämä tarkoittaa mm. sitä, ettei kuntaan työsopimussuhteessa olevalle henkilölle saa siirtää toimivaltaa, jotka edellyttävät asioissa julkisen vallan käyttöä²¹⁴.

Päätösvaltaa ei voida siirtää kenellekään persoonakohtaisesti, eli se ei voi koskea ketään henkilöä N.N., vaan henkilön asemaa hallinto-organisaatiossa, kuten kunnanhallituksen puheenjohtaja, kunnanjohtaja, kunnansihteeri tms.²¹⁵

Toimivallan siirron kohteena voivat vain olla kuntalain 14.1 §:ssä säädetyt tahot. Vaikka säännöksessä siirron vastaanottajatahoista puhutaan monikkomuodossa, niin kuitenkin säädös on ymmärrettävä niin, että myös yksittäiselle luottamushenkilölle tai viranhaltijalle on mahdollista siirtää toimivaltaa²¹⁶ pois lukien 14.3 §:n säädös, joka säättää, että toimivalta sellaisessa asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä, voidaan siirtää vain toimielimelle.

Virkojen perustamisesta ja niiden lakkauttamisesta on säädetty kuntalain 44.2 §:ssä, jonka mukaan valtuuston toimivaltaa siinä asiassa voidaan delegoida vain toimielimelle, mutta ei yksittäiselle luottamushenkilölle tai viranhaltijalle.

3.4.4 Toimivallan siirto käsitteenä ja siirron edellytykset

²¹³ Harjula – Prättälä 2001, 152 - 153

²¹⁴ Heuru 2000, 306

²¹⁵ Heuru 2000, 306

²¹⁶ Heuru 1995, 118

Siirretyн toimivallan vastaanottajalle voidaan antaa mahdollisuus siirtää yksittäispäätöksillä edelleen sille siirrettyä toimivaltaa. Oikeudesta siirtää toimivaltaa edelleen käytetään *subdelegoinnin* käsitettä, josta on säädetty kuntalain 14.2 §:ssä. Subdelegoinnissa valtuusto ei siten ratkaise toimivaltaista viranomaista, vaan antaa alaiselleen viranomaiselle mahdollisuuden tähän²¹⁷. Kyseinen säädös on myös ehdoton siten, että toimivallan edelleen siirto on mahdollista vain, jos johtosäännössä on toimivallan siirron vastaanottajalle annettu siihen oikeus. Yleisessä oikeustieteessä myös on katsottu, että mahdollisuus subdelegointiin edellyttää lainsäädäntötason määräystä siitä, että valtuusto voi antaa tällaisen johtosääntömääräyksen. Subdelegointi sisällytettiin kuntalakiin vapaakuntakokeilun innoittamana ja on oikeudessamme ainutlaatuinen²¹⁸.

Valtuustoa alemmalla tasolla ei ole oikeutta antaa johtosääntöjä, joten subdelegointi on mahdollista vain yksittäispäätöksellä. Yksittäispäätösten antamista on pidettävä oikeusturvan kannalta puutteena, ellei toimivallan edelleen siirtämisestä tehtyjä päätöksiä pidetä kokoelman muodossa ajan tasalla ja kaikkien helposti saatavissa²¹⁹. Kyseinen lainkohta on oikeusturvanäkökohtia vasten epäonnistunut, koska laissa ei tätä edellytetä.

3.4.5 Toimivallan edelleen siirron rajoitukset

Kuten delegoinnissakin, niin myös subdelegoinnissa toimivaltaa saadaan siirtää vain kunnan toimielimelle, luottamushenkilölle tai viranhaltijalle²²⁰. Myös muut yleiset oikeusperiaatteet ja kuntalain antamat mahdollisuudet ja rajoitukset, jotka koskevat toimivallan siirtoa, koskevat myös sen edelleen siirtämistä. Merkittävä rajoitus toimivallan siirtämisestä on kuntalain 14.3 §:n säännös siitä, että toimivaltaa asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä, voidaan siirtää vain toimielimelle²²¹.

Delegointi ja subdelegointi on mahdollista tehdä hallinnossa vain alaspäin eikä toimivaltainen viranomainen saa ”alistaa” tekemäänsä päätöstä ylemmän

²¹⁷ Harjula –Prättälä 2001, 151

²¹⁸ Heuru 1995, 120

²¹⁹ Hannus – Hallberg 2000, 164

²²⁰ Heuru 1995, 120

²²¹ Heuru 2000, 306

viranomaisen vahvistettavaksi, ellei tähän ole annettu mahdollisuutta asianomaisessa delegointisäännöksessä²²².

Toisaalta ylempi viranomainen ei myöskään saa puuttua alemman viranomaisen tekemään päätökseen antamalla alemmalle viranomaiselle ohjeita tai muutoin rajoittamalla sen päätöksentekoa, ellei se ole asettanut ehtoja toimivaltaa siirtäessään. Se tarkoittaa sitä, että valtuuston tulee asettaa tarpeelliseksi katsomansa ehdot alemmalle viranomaiselle toimivallan käyttämiseen johtosäännössä ja sitä alemman viranomaisen subdelegointipäätöstä tehdessään²²³. Nämä ehdot voivat koskea vaikkapa taloudellista vallankäyttöä, esimerkiksi sitä, ettei siirretyn toimivallan saaja voi käyttää ilman eri valtuutusta päätösvaltaa asiassa, jos sitä varten ei ole osoitettu erikseen määrärahaa²²⁴.

Kuntalain 14.2 § katsotaan rajaavan toimivallan edelleen siirtämisen siihen, ettei subdelegoinnilla siirretyn toimivallan saaja ole enää oikeutettu siirtämään saamaansa toimivaltaa edelleen (ns. sub-subdelegoinnin kieltö)²²⁵.

3.4.6 Valtaa ei voi delegoida kaupunginhallituksen antamalla säännöillä

Kankaanpään kaupunginvaltuusto on päättänyt kaupungin hallintoa ja päätöksentekoa koskevista johtosäännöistä päätöksellään 29.3.1999. Hallintosäännössä määrätään kaupungin päätöksenteko- ja kokousmenettelystä. Hallintosäännön ohella kaupungin toimintaa ohjataan seuraavilla *toimintasäännöillä* ja kaupunginhallituksen johtosäännöllä, joihin nähden hallintosääntöä noudatetaan toissijaisena:

- valtuuston työjärjestys
- kaupunginhallituksen johtosääntö
- koulutuslautakunnan toimintasääntö
- kulttuuriasiainlautakunnan toimintasääntö
- maaseutulautakunnan toimintasääntö

²²² Heuru 1995, 120

²²³ HE 192/1994 vp, 82

²²⁴ Heuru 1995, 119

²²⁵ Harjula – Prättälä 2001, 152

- sosiaalilautakunnan toimintasääntö
- teknisen lautakunnan toimintasääntö
- vapaa-aikalautakunnan toimintasääntö
- ympäristölautakunnan toimintasääntö
- järjestyssääntö
- rakennusjärjestys
- arkistotoimen toimintaohje
- luottamushenkilöiden palkkio- ja matkustussääntö
- hankintaohjeet
- merkkipäiväsääntö
- yhteistoimintasopimus
- virkasääntö
- tarkastussääntö.

Edellä mainitut toimintasäännöt on hyväksytty kaupunginhallituksen päätöksellä valtuuston hyväksymän johtosääntöpäätöksen jälkeen. Kaupunginvaltuusto on antanut kaupunginhallitukselle sen johtosäännön 3 § 1 momentin 10 kohdan mukaan oikeuden ratkaista asiat jotka koskevat toimielinten ja niiden alaisten viranhaltijoiden sekä hallintokeskuksen viranhaltijoiden ratkaisuvalltaa ja sen siirtämistä koskevien *toimintasääntöjen* antamista. Kaupungilla on 7 toimintasääntöä, joilla määrätään sivistysasiainkeskuksen ja siihen kuuluvien koulutuslautakunnan, kulttuuriasiainlautakunnan ja vapaa-aikalautakunnan, hallintokeskuksen ja siihen kuuluvien maaseutu- ja ympäristölautakunnan, teknisen keskuksen ja siihen kuuluvan teknisen, sosiaalikeskuksen ja sen alaisuuteen kuuluvan sosiaalilautakunnan sekä niiden alaisten viranhaltijoiden tehtävistä ja ratkaisuvallasta. Lautakunnille ei ole hyväksytty erikseen johtosääntöjä.

Tulkintani mukaan kaupunginhallitus antaessaan edellä mainittuja toimintasääntöjä on subdelegoinut lautakunnille sellaista toimivaltaa, jota se ei itsekään ole saanut. Kaupunginhallituksen johtosäännön 3.1 § 10. kohdan määräystä ei voi tulkita valtuustolta kaupunginhallitukselle delegoiduksi toimivallaksi toimintasäännöissä

mainituissa asioissa. On muistettava, että kun lainsäädäntö vaikenee toimivaltaisesta organista, niin toimivalta silloin kuuluu valtuustolle.

Edellä mainittujen keskusten ja lautakuntien toimintasäännöissä mainituissa asioissa ratkaisuvallta edelleen kuuluu Kankaanpään kaupunginvaltuustolle, koska kuntalain 1.2 §:n mukaan hallinnon kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto ja koska kuntalain 14.1 §:n mukaan valtuusto voi *vain johtosäännössä* siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Tätä toimivallan siirtoa kaupunginvaltuusto ei ole johtosääntötasoisella normilla kaupunginhallitukselle tehnyt. Kuntalain 16.1 §:n mukaan valtuusto määrää johtosäännöillä kunnan eri viranomaisista, sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä. Toimintasäännöt on nimestään huolimatta käsitettävä tässä tapauksessa johtosäännöiksi, joiden antamiseen kaupunginhallituksella ei ole ollut oikeutta.

Lisäksi toimintasäännöissä on ratkaisuvallan siirtämistä koskeva määräys, jonka mukaan ao. ”lautakunta voi siirtää tämän toimintasäännön nojalla saamaansa ratkaisuvalltaa alaiselleen viranhaltijalle. Samoin lautakunta voi viranhaltijalle määriteltyä ratkaisuvalltaa siirtää lautakunnalle. Viranhaltija voi siirtää omaa toimintasäännössä määriteltyä ratkaisuvalltaa alaisenaan toimivalle viranhaltijalle.” Jos oletetaan, että kaupunginhallituksen subdelegoineen saamaansa ratkaisuvalltaa toimintasäännöillä, niin tähän subdelegointiin ei voi sisällyttää oikeutta sub-subdelegointiin²²⁶

Hallintosääntöä sovelletaan sen 1. luvun 1.1 §:n mukaan toissijaisena kaupunginhallituksen hyväksymiin toimintasääntöihin nähden. Tämä on katsottava olevan vastoin kunnallista normihierarkiaa ja *lex superior derogat legi inferiori*-periaatetta.²²⁷

Tulkitsen lainvastaiseksi myös kaupungin hallintosäännön 1. luvun 1 §:n määräyksessä esitetyn määräyksen siitä, että valtuuston työjärjestys, järjestyssääntö, rakennusjärjestys, luottamushenkilöiden palkkio- ja matkustussääntö, hankintaohjeet,

²²⁶ Harjula – Prättälä 2001, 152

²²⁷ Ks. edellä luku 3.3.1, sivuilla 34 - 35

yhteistoimintasopimus, virkasääntö ja tarkastussääntö olisivat vain *toimintasääntöjä*, joista olisi mahdollista päättää kaupunginhallituksen päätöksellä kaupunginhallituksen päätöksellä sen johtosäännön 3.1. § 10. kohdan mukaan. Tästä luettelosta valtuuston työjärjestys, luottamushenkilöiden palkkio- ja matkustussääntö, hankintaohjeet, yhteistoimintasopimus, virkasääntö ja tarkastussääntö ovat epäilyksettä johtosääntöjä ja rakennusjärjestys sekä järjestyssääntö kunnallisten järjestyssääntöjen²²⁸ luokkaan kuuluvia. Oleellista kuitenkin on, että vain valtuusto on toimivaltainen viranomaisen päättämään ko. säännöistä.

Sinänsä toimintasäännöt eivät sisällä lainvastaisia määräyksiä, vaan lainvastaisuus on ollut siinä menettelyssä, jolla säännöt on asetettu. Laissa kielletty sub-sub-delegointikin on tullut toimintasääntöihin menettelyn seurauksena.

Todettakoon, ettei tätä kirjoitettaessa ole tiedossa sitä, että kaupungin eri viranomaisten päätöksistä olisi valitettu edellä mainittuihin perusteisiin vedoten ja että niihin olisi annettu hallintotuomioistuimen eikä korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä.

²²⁸ ks. kuntalain 7.1 §

3.5. Kunnallisten yhtiöiden ja liikelaitosten sekä yksityistettyjen palveluiden ohjaaminen johtosäännöllä

3.5.1 Yksityistämisen määrittelytapoja

Yksityistäminen voidaan oikeudellisesta näkökulmasta katsoen luokitella vain yhden käsitteen sisältävästä luokittelusta monia käsitteitä sisältävään luokitteluun. Käytän tässä esityksessäni kahden, kolmen ja neljän käsitteen luokittelua:

Kahden käsitteen luokittelussa yksityistämisenä tarkoitetaan julkisen yrityksen joko kokonaan tai osittain siirtämistä yksityiseen omistukseen tai valvontaan siten, että se lakkaa olemasta yksityinen yritys sekä sitä, että julkisen yrityksen tai viranomaisen tehtävän siirtämistä yksityiselle oikeushenkilölle riippumatta siitä, liittyykö siihen omaisuuden siirtoa vaiko ei²²⁹.

Kolmen käsitteen luokittelussa yksityistäminen tarkoittaa yhtiöiden siirtämistä julkiselta sektorilta yksityissektorille, julkisten viranomaisten tehtävien siirtoa yksityissektorille sekä yksityisen sektorin toimintatapojen ja periaatteiden omaksumista julkiselle sektorille

Neljän käsitteen luokittelussa puhutaan organisaatioyksityistämisestä, omaisuuden yksityistämisestä, materiaalisesta yksityistämisestä sekä funktionaalisesta yksityistämisestä. Se poikkeaa edellä kerrotusta kolmen mallista siten, että myös organisaatiomuodon vaihtaminen luetaan yksityistämiseksi silloinkin, kun määräysvalta ja omistajuus säilyvät edelleen julkisyhteisöllä. Funktionaalinen yksityistäminen tarkoittaa sitä, että vastuu tehtävästä säilyy julkisyhteisöllä, kun taas materiaallinen yksityistäminen tarkoittaa sitä, ettei julkisyhteisöllä ole enää vastuuta toiminnosta lainkaan.²³⁰

Rajoitun esityksessäni tarkastelemaan sitä, että kuinka kunnanvaltuusto voi säilyttää itselleen keskeisesti kuuluvaa ohjausvaltaa siinä tapauksessa, että kunnallisia palveluita ja toimintoja yksityistetään ja kuinka johtosääntöjen avulla voidaan toteuttaa yksityisen sektorin toimintaperiaatteita kunnallisessa toiminnassa.

²²⁹ Euroopan neuvoston suositus No. R (93) 7

²³⁰ Rasinmäki 1997, 42

3.5.2 Kunnallisen liikelaitoksen käsite ja kunnallisen liikelaitoksen ohjaaminen johtosäännöllä

Kunnallisella liikelaitoksella ymmärretään kunnan hallinto-organisaatioon (*sisäiseen konserniin*) kuuluvaa kunnan palvelujen tuottamiseen erikoistunutta yksikköä, jolla ei ole itsenäistä oikeushenkilöllisyyttä. Kunnallinen liikelaitos toimii kunnanvaltuuston asettamien palvelu- ja tulostavoitteiden saavuttamiseksi liiketaloudellisia periaatteita noudattaen²³¹. Taloudellisesti liikelaitos on itsenäinen²³².

Kunnallisen liikelaitoksen kuuluessa kunnan hallinto-organisaatioon myös sen hallinto järjestetään johtosäännöllä samoin kuin kunnan muukin hallinto. Samoin valtuusto voi siirtää toimivaltaansa liikelaitokselle samojen periaatteiden mukaan kuin kunnassa yleensäkin²³³.

Liikelaitoksen ohjaaminen johtosäännöllä edellyttää kuntalain 14.1. §:n mukaisesti sitä, että sitä johtaa jokin kunnallinen toimielin²³⁴, luottamushenkilö tai viranhaltija, joille toimivaltaa voidaan vain siirtää.

Toisaalta kunnalliselle liikelaitokselle tai sen ohjaamisvastuussa oleville ei saa siirtää toimivaltaa niissä asioissa, joista valtuuston on päätettävä kuntalain tai muussa laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaisesti²³⁵. Myös muut lainsäädännössä olevat rajoitteet on luonnollisesti *lex superiori derogat legi inferiori*-periaatteen mukaan otettava huomioon.

3.5.2. Kunnallinen yhtiön käsite ja sen ohjaaminen johtosäännöllä

Tutkimustehtävän näkökulmasta kunnallinen yhtiöllä tarkoitetaan kuntaenemmistöisesti omistettua yksityisoikeudellista yhteisöä, joka toimii kunnan yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien toimialalla. Yhteisö voi olla osakeyhtiö,

²³¹ Rasinmäki 1997, 326

²³² Harjula – Prättälä 2001, 147

²³³ Harjula – Prättälä 2001, 147

²³⁴ Kunnallinen toimielin on määritelty kuntalain 17.1 §:ssä

²³⁵ Ks. Kuntalain 14.2 §

mutta se voi olla myös osuuskunta, yhdistys tai kuntayhtymämuotoisesti järjestetty²³⁶. Kunnallinen yhtiö kuuluu kunnan *ulkoiseen konserniin*.

Kun kunnallinen toiminta siirretään yhtiöoikeudellisen sääntelyn piiriin, niin syntyy oikeusturvanäkökohtien huomioon ottamisesta, valvonnasta, rahoituksesta ja ohjauksesta sekä päätösvallasta ongelmallinen kysymys. Säännelläänkö yhtiötettyä toimintaa lainkaan ja jos säännellään, niin minkä lain (kunta-, osakeyhtiö- vai toimintalakien) mukaan sitä säännellään?²³⁷.

Kuntalaissa ei ole säännöksiä kunnan omistamien yksityisoikeudellisten yhteisöjen toiminnassa noudatettavista kunnallisoikeudellisista periaatteista, mutta niitä voidaan ottaa kunnan omistaman osakeyhtiön yhtiöjärjestykseen sillä edellytyksellä, etteivät ne ole vastoin osakeyhtiölakia²³⁸.

Kuntalain 23.2 §:n mukaan kunnanhallitus tai *johtosäännössä* määrätty kunnan muu viranomainen antaa tarvittaessa ohjeita kuntaa eri yhteisöjen, laitosten ja säätiöiden hallintoelimissä edustaville henkilöille kunnan kannan ottamisesta käsiteltäviin asioihin. Säännös lienee ymmärrettävä niin, että kyseessä ovat vain ne edustajat, jotka on valittu tällaiseen tehtävään kunnan omalla päätöksellä²³⁹.

Lain sanamuodostakin ilmenee, että nimenomaan kunnanhallituksen tehtäviin kuuluu ohjeiden antaminen kuntaa eri yhteisöissä, laitoksissa ja säätiöissä edustaville henkilöille, mutta johtosäännöllä kyseinen tehtävä voidaan siirtää myös muulle viranomaiselle. Saman lainkohdan 1 momentista taas ilmenee, että kunnanhallituksella on keskeinen asema kunnan hallinto-organisaatiossa²⁴⁰.

Kunnanhallitus (tai johtosäännössä määrätty muu viranomainen) voi antaa kunnan edustajalle toimiohjeet yhteisöissä käsiteltäviksi tulevista asioista. Laissa ei voida säätää ohjeiden ehdottomasta sitovuudesta, koska se voisi kokoustilanteessa aiheuttaa

²³⁶ Rasinmäki 1997, 329

²³⁷ sama 335

²³⁸ sama, 335

²³⁹ Heuru 1995, 164

²⁴⁰ ks. esim. Heuru 1995, 157 ja Harjula – Prättälä 2001, 185

kohtuuttomia vaikeuksia. Luonnollisena lähtökohtana kuitenkin on, että ohjeita noudatetaan. Esimerkiksi yhtymäkokoukseen valitulle edustajalle annettavat ohjeet voidaan yksilöidä valtakirjalla tai pöytäkirjanotteella, jolloin niistä poikkeamiseen olisi aina oltava painavat perusteet²⁴¹.

Kunnan toimivaltaisen viranomaisen antamat ohjeet edustajilleen ovat valmistelua eikä niistä voi valittaa valmisteluargumentoinnin perusteella eikä niitä voida käsittää virkakäskyksi²⁴².

Ohjeiden tulee kohdistua kunnan edustajiin, eivätkä yhtiöön eikä sen hallitukseen tai toimitusjohtajaan, jolloin säännös on sopuosoinnussa siihen, että yhtiöllä on oma oikeushenkilöllisyys ja ne ovat operatiivisessa toiminnassaan itsenäisiä suhteessa kunnalliseen päätöksentekoon²⁴³.

Sen sijaan osakeyhtiön hallituksen jäsenenä toimiva kunnan edustaja toimii omalla vastuullaan itsenäisesti yksityisoikeudellisen yhtiön toimitusjohtajana, joten hän ei ole oikeudellisesti sidottu osakkeenomistajan (tässä tapauksessa kunnan) antamiin ohjeisiin. Saamistaan ohjeista poiketessaan kunnan edustaja ei joudu vahingonkorvausvelvolliseksi, ellei hän samalla olen osakeyhtiölain 15.1 §:n tarkoittamalla tavalla tahallisesti tai tuottamuksellisesti aiheuttanut yhtiölle vahinkoa²⁴⁴.

3.5.3 Johtosäätöjen käyttö formaalisessa yksityistämässä

Yksityisten yritysten periaatteiden omaksuminen kunnan hallinto-organisaation sisällä tarkoittaa *formaalista yksityistämistä*. Se on epäsuoraa, välillistä ja muodollista, jota voidaan toteuttaa sekä kunnan omilla päätöksillä että lainsäädännöllä, regulatiivisesti. Esimerkkinä jälkimmäisestä voidaan sanoa kirjanpitolain soveltaminen, julkiset hankinnat, uudet johtamistavat, kunnan

²⁴¹ 1994 vp – HE 192, 87

²⁴² Rasinmäki 1997, 333 ja Heuru 1995, 164

²⁴³ Rasinmäki 1997, 334

²⁴⁴ Rasinmäki 1997, 333

toiminnan organisointi kunnan isällä joko kunnan liikelaitokseksi, nettobudjetointiyksiköksi taikka tilaaja-tuottajamalliksi.²⁴⁵

Ainakin teorian tasolla edellä kerrotut toimet vaikuttavat samaan suuntaan kuin materiaallinen, funktionaalinen ja organisatorinen yksityistäminen, eli toimintaa tehostavasti talouden näkökulmasta katsoen.

Johtosäännöt tarjoavat mahdollisuuden toteuttaa uudenlaista johtajuutta sekä järjestää kunnan toiminnot vaikkapa tilaaja-tuottajamallin mukaiseksi. Itse asiassa, koska kunnan hallinto organisoidaan johtosäännöillä, tilaaja-tuottajamallin soveltaminen edellyttää sen sääntelyä johtosääntötasoisesti budjetoinnin ohella. Mallin käyttökelpoisuus ja sen soveltuvuus kunnan toimintojen järjestämiseen vaatii tarkkaa toimivallan määrittelyä sekä päätöksenteon että palvelun tuottamisen järjestämisen suhteen ja toimivaa budjetointi- sekä sisäisen laskennan osaamista.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Säännös pitää sisällään sen, ettei kunta voi siirtää julkista hallintotehtävää, ellei sitä ole oikeutettu tekemään sitä lailla tai lain nojalla annetulla oikeudella. Tässä yhteydessä julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu lakien toimeenpanoon sekä yksityisten ja juridisten henkilöiden oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä²⁴⁶.

3.5.4 Johtosääntöjen käyttöala kunnallisia toimintoja yksityistettäessä

Kuten aiemmin on jo todettu, kunnan päätösvaltaa käyttää valtuusto kuntalain 1.2 §:n mukaan ja valmistelu sekä täytäntöönpano on kunnanhallituksen sekä sen alaisena toimivien lauta-, johto- ja toimikuntien sekä viranhaltijoiden tehtävänä. Valtuusto voi delegoida päätösvaltaansa kuntalain 14 §:ssä säädettyjen periaatteiden mukaan.

²⁴⁵ Rasinmäki 1997, 50 -51

²⁴⁶ Saraviita 2000, 573

Lainsäädännössä ei ole määräyksiä siitä, että valtuuston olisi nimenomaisesti päätettävä kunnallisten toimintojen yksityistämisestä, mutta tarkasteltaessa kunnallisen toiminnan yksityistämistä edellä mainittuja lain säännöksiä vasten, valtuuston on tehtävä yksityistämistä koskevat päätökset, jos kyseessä on kunnan kannalta mittava yksityistäminen tai jos se koskee *organisatorista* yksityistämistä.²⁴⁷

Funktionaalisen yksityistämisen osalta valtuuston toimivaltaa on mahdollista delegoida ja subdelegoida kuntalaissa säädetyllä tavalla. Sen sijaan valtuustoa alemmilla toimielimillä ei katsota olevan itsenäistä oikeutta, ellei laki sitä nimenomaisesti salli, tai ellei johtosäännössä siihen ole annettu oikeutta, subdelegoida toimivaltaa yksityistämisessä toimielimen alaiselle viranomaiselle. Tämä koskee nimenomaan lainsäädännöllä kunnan velvollisuuksiin määrättyjä tehtäviä.²⁴⁸

4 JOHTOSÄÄNTÖJEN ASEMA RUOTSIN KUNNALLISHALLINNOSSA

4.1. Ruotsin kuntien toimielimet kunnallislain (kommunallagen) mukaan

4.1.1 Valtuuston rooli johtavana päätöksentekijänä

Ruotsin kuntalaki on uudistettu vuoden 1991 alusta voimaantulleella kunnallislailalla (kommunallagen 1991:900, jäljempänä tässä luvussa: kunnallislaki). Laki on yhteinen perus- ja maakärjäkunnille (*primär och landstingskommuner*). Kunnan organisaation perustana on edustuksellinen valtuusto kuten Suomessakin, jolla tarkoitetaan sitä, että valtuuston koko pitää olla riittävän suuri, jotta siinä olisi riittävän laajasti edustettuna eri kuntalaisryhmät ja kunnan eri osat²⁴⁹.

Ruotsissa valtuustolle, kuten Suomessakin, kuuluu ylin päätösvalta kunnassa (tai maakärjäkunnassa) kunnallislain 3. luvun 9.1 §:n mukaan. Se tarkoittaa sitä, että valtuusto päättää niistä asioista, jotka ovat kunnalle tai maakärjäkunnalle

²⁴⁷ Rasinmäki 1997, 158

²⁴⁸ Rasinmäki 1997, 158 - 159

²⁴⁹ KM 1993:33, 140

periaatteellisesti tai muuten tärkeitä²⁵⁰. Säännös konkretisoituu seuraavassa momentissa, jonka mukaan valtuuston päätettäviin asioihin kuuluvat mukaan :

1. toiminnan tavoitteista sekä toimintalinjat
2. talousarvio, verot ja muut tärkeät talouskysymykset
3. lautakuntaorganisaatio sekä niiden toimintamuodot
4. lautakuntien sekä valmistelutyöryhmien jäsenten ja varajäsenten valitseminen
5. tilintarkastajan ja hänen sijaisensa valinta
6. valtuuston jäsenten taloudellisten etuuksien perusteet
7. tilinpäätöksen hyväksyminen ja vastuuvapauden myöntäminen

Sen lisäksi valtuusto päättää niistä asioista, jotka sille on kunnallis- tai muussa laissa säädetty.

Edellä kerrottu luettelo on kuntalakimme 13.2 §:n kaltainen sillä tavoin, että se kootusti kertoo valtuustolle kuuluvat tehtävät niissä asioissa, joita se ei saa delegoida itseltään muille toimielimille tai viranomaisille.

Paikallishallinnolla on Ruotsissa ollut perinteisesti merkittävä asema, jopa niin, että tiukan keskushallinnonkin aikana paikallistason päätöksenteon liikkumavara on ollut suuri. Paikallishallinnon vastuita ja valtuuksia ovat kuitenkin rajoittaneet valtion pyrkimykset taata hyvinvoinnin määrällinen ja laadullinen jakautuminen samantasoisena maan eri osissa. Valtion ohjaavasta roolista huolimatta Ruotsin hyvinvointi- ja demokratiamallia kuvaa paikallishallinnon malli²⁵¹.

Ruotsi aloitti vapaakuntakokeilun jo vuonna 1984 ja sen tavoitteet ja tulokset olivat paljolti Suomen kaltaiset. Kokeilu vapautti lautakuntahallintoa ja valtion valvontaa yksittäisissä asioissa. Ruotsissa toteutetun kuntauudistuksen ansiosta kunnat ovat Suomen kuntia suurempia ja siitä johtuen kunnanosahallintoon ja muihin lähidemokratian muotoihin on kiinnitetty enemmän huomiota kuin Suomessa²⁵².

²⁵⁰ Bohlin 1999, 38

²⁵¹ Alueiden komitea 1999, 259

²⁵² KM 1993 : 33, 143

Ruotsin uudessa kunnallislaisissa on väljennetty hallinnon järjestämismahdollisuuksia ja etenkin lautakuntatason hallinnon sääntely on vapautunut siitä syystä, että erityislaeissa olleet pakolliset lautakuntia koskevat säännöt on kumottu ja että hallinnon järjestäminen sekä delegointia koskevat kysymykset on jätetty kuntien itsensä harkintaan²⁵³.

Ruotsissa keskustellaan aktiivisesti kunnallisen parlamentarismien vahvistamisesta huolimatta siitä, ettei tarkasti ole voitu määritellä, mitä käsite todellisuudessa tarkoittaa. Jotkut tarkoittavat sillä sitä, että kunnanhallituksen tulee olla riippuvainen kunnanvaltuuston aktiivisesta tai passiivisesta tuesta. Tarkempi sisältö sille on ”enemmistöhallitus”, millä ymmärretään sitä, että enemmistö asettaa kunnanhallitukseen ja muiden lautakuntien jäsenet ja vähemmistö jää oppositioon, kuten valtiollisessakin parlamentarismissa. Idea siitä on syntynyt jo 60-luvulla, mutta aidoimmillaan se tarkoittaisi sitä, että kunnanhallitus asetetaan samalla tavalla kuin valtiollisessakin parlamentarismissa. Enemmistöparlamentarismi tarjoaisi mahdollisuuden suhteellisen vaalin käyttöönottoon kunnassa. Hyötyinä voidaan nähdä poliittisen vastuun selkiytyminen, vallassa olevan puolueen tai koalition poliittisen ohjauksen voimistuminen. Mahdollisen haittana on se, ettei opposition painoarvon ja merkityksen väheneminen, varsinkin pienten puolueiden osalta²⁵⁴

4.1.3 Pakolliset toimielimet

Ruotsin kunnallislain 3. luvun 1. - 3. §:ien mukaan pakollisia kunnan (ja maakäräjäkunnan) toimielimiä ovat:

Kunnanvaltuusto (maakäräjäkuntavaltuusto) (fullmäktige), joka on tärkein kunnallinen toimielin ja jolla on ylin valta (maakäräjä-)kunnassa

Kunnanhallitus (maakäräjäkuntahallitus) (styrelsen), jonka valtuusto asettaa ja joka toimii johtavana hallintoviranomaisena.

Lautakunnat (nämnder), joita on yksi tai monta. Huomattavaa nimenomaan on, että kunnanhallitus on yksi lautakunnista.

²⁵³ KM 1993:33, 144

²⁵⁴ SOU 1998:155, 31 - 32

Kunnallislain 9. luvun 1. §:n mukaan valtuuston valitsevat tarkastajat (*revisorer*), joiden tehtävänä on tarkastaa lautakuntien (*nämndernas*) toimintaa²⁵⁵.

Kunnallislain 3. luvun 3 – 4 §:ien mukaan valtuustolla on vapaus lautakuntien asettamisen suhteen siinä mielessä, että se voi päättää lautakuntien tehtäväalueista ja sisäisistä suhteista. Se voi päättää, että lautakunta voi ottaa vastuun (maakäräjä-) kunnan yhdestä tai useista tehtäväalueista, ottaa vastuun yhdestä tai useasta tehtäväalueista vain tietyssä osassa (maakäräjä-)kuntaa koko kunnan asemesta, ottaa vastuun toiminnan ohessa yhden tai useamman laitoksen toiminnasta tai lautakunta voi myös toimia toisen lautakunnan alaisuudessa. Säännökset sallivat myös organisoida kunnan toiminnot sen, että toiset lautakunnat toimivat ns. tuottaja- ja toiset ns. tilaajalautakuntina²⁵⁶.

4.1.3 Vapaaehtoiset toimielimet

Kunnassa voi edellisessä luvussa kerrottujen toimielinten lisäksi olla muitakin toimielimiä:

Valmistelutyöryhmät (*beredningar*), joita ovat valtuustovalmistelua ja lautakuntavalmistelua, jotka kuten ilmaisu kuvaa, voivat saada tehtäväkseen asioita, joista valtuusto tai lautakunnat myöhemmin päättävät.

Lautakunnan asettama valiokunta (*utskott*), jolle voidaan sallia valmistelu- ja jopa tietyissä asioissa päätöksenteko-oikeutta.

Yhteistyöelin (*partsammansatta organ*), joka voi käsitellä kunnan työnantajana ja sen henkilöstön välisiä asioita.

Itsehallintoelin (*självförvaltningsorgan*), joka voi lautakunnan alaisuudessa huolehtia jonkin tietyn laitoksen kuten koulun tai palvelutalon, käytöstä.

Kunnallinen liitto (*kommunalförbund*), jonka kunnat ja maakunnat perustavat ja jonka tehtäviin kuuluu niiden tehtävien hoitamien, jotka sille on tehtäväksi annettu.

Kunnalliset yritykset (*kommunala företag*), jotka voivat toimia kunnan toimialaan kuuluvissa tehtävissä, mutta jotka toimivat kuin yksityiset yritykset.²⁵⁷

²⁵⁵ Bohlin 1999, 27

²⁵⁶ SOU 1993:90, 128

²⁵⁷ Bohlin 1999, 27

4.2. Kunnallisen päätösvallan delegoiminen Ruotsissa

4.2.1 Kunnallislaki sallii organisoinnin vapauden

Kunnallislakia annettaessa hallituksen esityksessä perusteltiin kuntien ja maakärjäkuntien vapautta organisoida tehtäviään sillä, että niiden tulee ottaa se yhteiskunnallinen vastuu kehityksestä, jonka lainsäädännössä niille on säädetty. Myös Ruotsin vapaakuntakokeilusta saatujen tulosten perusteella päädyttiin nykyiseen lainsäädäntöön²⁵⁸.

Lautakuntaorganisaation kyseessä ollessa Ruotsin kunnille on annettu riippuen paikallisesta tarpeesta ja edellytyksistä itse päättää lautakuntien toiminnan organisoinnista –sen sijaan hallitus, kuten Suomessakin, on pakollinen toimielin²⁵⁹. Kunnanhallitus kuitenkin on vain yksi lautakunnista. Kunnallislain 3 §:n mukaan valtuusto asettaa tarvittavat lautakunnat hallituksen lisäksi hoitamaan kunnan tai maakärjäkunnan niitä tehtäviä, jotka lautakunnille asetuksen mukaan tai muuten kuuluvat²⁶⁰.

Delegointisäännös on 3. luvun 10 §:ssä, joka säättää, että valtuusto saa määrätä lautakunnan toimivaltaiseksi viranomaiseksi valtuuston sijaan tietyssä asiassa tai asiaryhmässä kuitenkin niin, ettei valtuusto saa delegoida itseltään pois niitä asioita, jotka on säädetty 3. luvun 9.1 §:ssä tai joissa valtuusto ei muun lain tahi asetuksen perusteella saa siirtää toimivaltaansa muille viranomaisille.

Edelleen delegoinnista säädetään 6. luvun 33 §:ssä siten, että lautakunta saa antaa saa siirtää päätösvaltaansa erityiselle valiokunnalle, lautakunnan jäsenelle, varajäsenelle tai sen alaisuudessa työskentelevälle henkilölle tietyssä asiassa tai asiaryhmissä lukuun ottamatta niitä asioita, joista on säädetty 34 §:ssä. Merkittävin ero suomalaiseen lainsäädäntöön on siinä, että Ruotsin kunnallislainsäädännössä on mahdollisuus edelleen delegoida tehtäviä myös yksittäisellä päätöksellä, kun taas

²⁵⁸ SOU 1993:90, 120

²⁵⁹ Kommunallagen 3 kap 2 §

²⁶⁰ Bohlin 1999, 32

Suomessa mahdollisuudesta delegoida edelleen tulee olla asianomainen määräys johtosäännössä.²⁶¹

Lain 34 §:n mukaan seuraavissa asioissa päätöksenteko-oikeutta ei kuitenkaan saa siirtää asioissa, jotka koskevat:

- Lautakunnan tavoitteita, suuntaa, laajuutta tai laatua.
- Ehdotuksia tai lausuntoja valtuustolle kuten lausuntoja joko lautakunnan tai valtuuston päätöksestä jätettyihin valituksiin.
- Asiat, jotka koskevat viranomaistoimia yksityistä kuntalaista kohtaan, jos ne ovat periaatteellisesti tai muutoin tärkeitä.
- Niissä asioissa, joista on säädetty muualla lainsäädännössä.

4.2.2 Johtosäännöt kunnallislaisissa

Ruotsissa, kuten Suomessa, valtuuston tulee päättää lautakuntien organisaatiosta ja niiden toimintamuodoista. Valtuusto päättää, mitä lautakuntia kunnassa on sekä niiden tehtävistä. Ruotsin kunnallislain (KomL) 6:32 §:ssä säädetään, että valtuuston tulee määrätä *ohje- tai johtosäännöistä*²⁶², joissa on tarkemmat määräykset lautakuntien toiminnasta ja työmuodoista²⁶³. Johtosäännöillä tulee määrätä kunnan lakisääteisten tehtävien hoitovastuu, jos esimerkiksi sosiaalitoimen tehtävät jaetaan monille eri lautakunnille²⁶⁴

Ruotsalaisen kunnallishallinnon peruseriaate Suomen kaltaisesti on, että valtuustolla on johtava asema kunnallisessa päätöksenteossa. Kuntien tehtävien lisääntyttyä Ruotsissakin on tullut tarve siirtää valtuustolle kuulunutta toimivaltaa lautakunnille.

Lautakunnat vastaavat valtuuston päätettäväksi tulevien asioiden valmistelusta suoraan kunnanvaltuustolle kunnallislain 3. luvun 14 §:n mukaan sekä valtuuston päätösten täytäntöönpanosta. Se merkitsee sitä, että lautakunnilla on oikeus, mutta ei

²⁶¹ Vrt. kunnallislain (Kommunallagens) 6. luvun 33 ja Suomen kuntalain 14.1 §

²⁶² alkuperäistekstissä: instruktioner eller reglementen

²⁶³ Bohlin 1999, 39

²⁶⁴ Lindquist-Losman 1992 111- 112

velvollisuutta muotoilla kunnanvaltuustolle esitettävä päätösehdotus²⁶⁵. Lautakunnan valtuustolle tekemä ehdotus tulee lähettää ensin kunnanhallitukselle, jonka tulee antaa siitä oma lausuntonsa tai ehdotuksensa toimitettavaksi edelleen valtuustolle²⁶⁶.

Yleensä päätösvaltaa siirretään valtuuston hyväksymällä johtosäännöllä, mutta on myös mahdollista se, että valtuusto tekee erillisen delegointipäätöksen jossakin asiassa, kuten lainanottovaltuuksien myöntämisessä tai valtuuden antamisessa kiinteistön myymiseksi. Erityisen delegointipäätöksen takana on se, että valtuusto saa samalla mahdollisuuden kontrolloida kuinka lautakunnat ovat käyttäneet valtuuksiaan. Kunnallislain 3:15 §:ään on otettu määräys, siitä, että lautakuntien on annettava selvitys valtuustolle siitä, kuinka ne ovat täyttäneet tehtävänsä. Valtuusto saa päättää siitä, kuinka usein ja millä tavalla selvitys tulee antaa²⁶⁷.

4.3. Kunnallisen demokratian uudet toimintamallit

4.3.1 Kunnallisen demokratian uusia tulevaisuudennäkymiä

Ruotsissa on esitetty erilaisia mahdollisuuksia puolueperusteisen edustuksellisen demokratian kehittämiseksi:

1. Demokratian *elvyttäminen*, joka merkitsee sitä, että pienen ja suuren demokratian välinen suhde johtaa molemminpuoliseen hyötyyn ja kunnioitukseen. Kun kansalaisten ja käyttäjien (pienen ja suuren demokratian) yhteistyötä ratkaisujen löytämiseksi yhteisissä asioissa, niin se synnyttää uutta sosiaalista pääomaa, joka vahvistaa heidän demokraattista identiteettiään ja legitimeettiään. Ymmärtämys kunnallispoliitikkojen työtä kohtaan lisääntyy silloin, kun yhteydenpito poliitikkoihin ja viranhaltijoihin on tiivistä. Molemminpuolinen kunnioitus ja hyöty johtaa siihen, että kunnallispolitiikan toimijoiden poliittinen pääoma kasvaa. Sitoutuminen paikalliseen yhteistyöhön lisää kansalaisten kiinnostusta kunnallispolitiikkaan yleisemminkin.

²⁶⁵ Lindquist – Losman 1992, 41

²⁶⁶ Bohlin 1999 48 - 49

²⁶⁷ Bohlin 1999, 46

2. Vaihtoehtoinen kehityslinja edelliselle on demokratian *itsenäistäminen*, joka tarkoittaa asukkaiden ja käyttäjien työtä sosiaalisen pääoman lisäämiseksi. Aukkaat ja käyttäjät eivät osallistu varsinaiseen kunnallispoliittiseen päätöksentekoon, vaan he toimivat mahdollisimman itsenäisesti asuinalueellaan, kylissä ja kouluissa ilman varsinaisen kunnan päätöksentekokoneiston mukanaoloa. Kyläyhteisö, asukastoimikunta tms. ei ole kiinnostunut varsinaisesta kunnallispoliittisesta päätöksenteosta, vaan se toimii pelkästään omalla asuinalueellaan. Demokratian autonomisoitumisesta seuraa jännittyneisyyttä, mitä voitaneen luonnehtia suojautumiseksi kunnallisia päättäjiä vastaan.
3. Demokratian *kolonisaatiolla* ymmärretään paikallisten ryhmien ja organisoijien luomaa käyttäjien ja asukkaiden keskuudessa synnytettyä paikallisidentiteettiä, joka myöhemmin otetaan osaksi poliittista ja hallinnollista järjestelmää, jolloin sen itsenäisyys menetetään. Itsenäisyyden menettäminen taas lisää juopaa hallitsevan eliitin ja muun väestön välille. Esimerkiksi vanhemmista, jotka valitaan koululautakuntaan, tulee helposti puoliammattilaisia, jolloin he alkavat ”puhua koulun kieltä” ja ottavat etäisyyttä muihin vanhempiin.²⁶⁸

4.3.2 Yhteenveto ruotsalaisesta mallista

Suomen kuntalaissa on termistöä myöten paljon samaa ruotsalaisen ”esikuvansa” kanssa. Myös kuntien rooli ja asema yhteiskunnassa on pitkälti samanlainen, mikä johtuneen samanlaisesta pohjoismaisesta yhteiskuntamallista ja osin myös historiallisesta perimästä, koska Suomella ja Ruotsilla on pitkä historiallinen elämä yhtenä valtiona.

Kuten Suomessa, myös Ruotsissa kunnan perusorganisaatioon kuuluvat valtuusto, kunnanhallitus ja kunnanvaltuuston päätöksen mukaan tarvittavat lautakunnat, mutta erona Suomeen on se, että oikeudellisesti kunnanhallitus on yksi lautakunnista. Lautakuntahallinnon organisoiminen on pitkälti valtuuston omissa käsissä, joskin laissa on säädökset (3. luvun 9 §), asioista, joita valtuusto ei voi enää delegoida itseltään pois. Myös muualla kunnallislaissa ja erityislaeissa on säädetty valtuuston tehtävistä.

²⁶⁸ SOU 1998:155, 93: alkuperäistekstissä *vitalisering, autonomisering, kolonisering*

Perusero suomalaiseseen järjestelmään nähden on lautakuntien oikeus valmistella oman toimialaansa kuuluvat asiat suoraan valtuuston päätettäväksi ilman kunnanhallituksen tekemää ehdotusta, jolloin kunnanhallituksella on vain lausunnonantajan rooli. Suomen kuntalaki on tältä osin on Ruotsin kunnallislakiin verrattuna kuntien toimintavapautta rajaavampi.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kunnallisen kokonaisuuden, johon sisältyvät asukkaiden valitseman valtuuston, asukkaiden suorat osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet sekä kunnan sisäiset päätöksenteko- ja menettelysäännöt, toimivuus on ratkaiseva kunnallisen itsehallinnon, demokratian ja palveluiden kannalta.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjasta, perustuslaista tai yleisesti hyväksytyistä periaatteista voi vetää vain sen johtopäätöksen, että kunnallinen itsehallinto perustuu asukkaiden itsehallintoon, mikä tarkoittaa heidän oikeuttaan valita ylin päättävä elin, valtuusto. Sillä on oikeus ja velvollisuus käyttää ylintä päätöksentekovaltaa kunnassa, ellei muuta ole säädetty tai muuten ole määrätty. Valtuuston päätettävien asioiden piiri on minimissään lailla suojattu, koska sen katsotaan olevan kunnallisen itsehallinnon ja kansanvallan suoja.

Kunnanvaltuuston toimivaltaa voi myös delegoida johtosäännöillä kunnan muille viranomaisille, joko kunnan muulle luottamustoimielimelle, yksittäiselle luottamushenkilölle ja viranhaltijalle. Toimivallan siirto tehdään pääsääntöisesti johtosäännöllä, mutta siirretyn toimivallan saaja voi johtosäännön niin salliessa delegoida yksittäispäätöksellä asiaa eteenkin päin.

Viranomaisen toimivaltaan ja sen delegointiin kuuluu myös toimivallan jäykkyyden periaate, mikä tarkoittaa sitä, ettei säädettyä toimivaltaa saa yksittäistapauksessa ottaa keneltäkään viranomaiselta pois ja toisaalta taas viranomaisella on velvollisuus ratkaista asia, jos sen ratkaiseminen on hänen toimivaltaansa säädetty tai määrätty.

Edelliseen, vuoden 1976 kunnallislakiin verrattuna, uusi kuntalaki mursi kunnallishallinnon dualistisen sisäisen logiikan periaatteen, jolla tarkoitettiin sitä, että valtuusto käyttää kunnan päätösvaltaa, kun taas valmistelu, täytäntöönpano ja muu hallinto oli kunnanhallitukselle, lautakunnille ja viranhaltijoille kuuluvaa. Aiemmin katsottiin, ettei viranhaltijalle voinut delegoida päätösvaltaa, mutta subdelegoinnin ja uuden kuntalain myötä sekin on mahdollistettu.²⁶⁹

Uusi kuntalaki oli ja on mahdollistava kuntalaki kunnallisen itsehallinnon ja kansanvallan näkökulmasta katsottuna. Se on kunnan hallinnon peruslaki eivätkä erityislainsäädäntö tai valtiosuusjärjestelmä ohjaa enää kunnan toimintaa samalla tavoin kuin aiemmin, vaan kunnilla on mahdollisuus järjestää hallintonsa ja palvelutuotantonsa parhaaksi katsomallaan tavalla. Tässä suhteessa kuntalakia säädettäessä ollut tavoite on tullut toteutettua²⁷⁰

Tulevaisuudessa, toisin kuin kunnallislakien historiassa, tuskin enää on mahdollista se, että kunnallislainsäädäntö otetaan tarkasteluun muutaman vuosikymmenen välein, vaan kunnallislainsäädännön tarkastelu lienee tehtävä vähintään kymmenen vuoden sykleissä, jopa eduskuntakausittain. Perustelen väitettäni yhä kiihtyvällä yhteiskunnan, maanosan ja jopa koko maailman muutosnopeudella, jotka voivat aiheuttaa tarpeen tarkastella kunnallislainsäädäntöä kokonaisuudessaan. Eduskunnalle vuonna 1999 annettu selonteko viittaa jo tähän suuntaan; muutaman vuoden välein tapahtuva korkeimmalla tasolla käytävä keskustelu kunnallisen itsehallinnon tilasta ja tulevaisuudennäkymistä taanee sen, etteivät kunnat jää kehityksen sivustaseuraajiksi tai jopa jälkijunaan.

Uutta kuntalakia on kutsuttu ”mahdollistavaksi kuntalaiksi”²⁷¹, koska se sallii kunnan hallinnossa ja tehtävien hoidossa erilaiset kuntakohtaiset ratkaisut. Uusia toimintamuotoja kuten yksityistäminen, yhtiöittäminen, ostopalvelut jne. voidaan toisaalta eräällä tavalla luonnehtia kuntayhteisöä hajottaviksi, koska kuntayhteisöllä ei ole määräämisvaltaa toiseen organisaatioon. Toisaalta se myös johtaa

²⁶⁹ Heuru 2000, 277

²⁷⁰ Ks. ko. tavoitteesta lisää KM 1993:33, 204 - 205

²⁷¹ Hoikka - Lehkonen - Rajala - Ryyänen - Siitonen - Tetri 1999, 14

epäselvyyksiin politiikan ja hallinnon välisessä vastuunjaossa.²⁷² Unohtaa ei sovi myöskään rajanvetoa yksityisoikeuteen ja julkisoikeuteen (esim. kuinka julkista on kunnallisen yhtiön toiminta).

Kansalaisen vaikutusmahdollisuuksien voidaan katsoa heikkenevän toteutettujen ja toteutettavien hallinnon uudistusten myötä. Valtuutetut ovat monissa kyselyissä poteneet turhautumista siihen, ettei heillä ole riittävästi vaikutusmahdollisuuksia. Niin ikään kansalaisten äänestysaktiiviteetti on ollut viimeksi toimitettujen vaalien osalta jopa huolestuttavan alas laskeutunut.

Kunnallishallinnossamme vaikuttavien voimien, tehokkuus- ja demokratia-arvojen välisessä ristipaineessa ensin mainitut vaikuttavat tätä nykyä enemmän, jopa niin, että puhutaan demokratian käsitteistämisen muuttumisesta; sanotaan, että kuntalaiselle tärkeämpää ovat saatavat palvelukset kuin se, kuka niistä päättää²⁷³. Mielestäni väite on totta vain osittain: esimerkiksi maankäyttöön, asuin ympäristön viihtyvyyteen, palvelu- ja käyttäjädemokratiaan ja vaikuttamiseen tunnetaan yhä kasvavampaa mielenkiintoa ja kiinnostus varsinaiseen kunnallispoliittiseen ja hallinnolliseen päätöksentekoon vähenee siitä syystä, että omat vaikutusmahdollisuudet koetaan vähäisiksi, jopa olemattomiksi.

Managerialismin²⁷⁴, jolle tehokkuusajattelu pohjautuu, mukaan yksityisen sektorin johtaminen on julkista johtamista kehittyneempää ja managerialismin mukaan hallinto ja politiikka estävät johtamista ja tehokasta toimintaa. Kyseinen oppisuunta ei kuitenkaan huomaa sitä, että julkisiin palveluihin ei kohdistu pelkästään materiaalisia tarpeita, vaan myös organisaatioiden ja kansalaisen vuorovaikutukseen liittyviä näkökohtia. Pelkästään materiaalisten tarpeiden tyydyttäminen loisi kokonaan uuden ideologiselta pohjalta lähtevän organisaatiomallin ja poliittisen konstituution.²⁷⁵

²⁷² Hoikka - Lehkonen - Rajala - Ryyänen - Siitonen – Tetri 1999, 124

²⁷³ Heuru 1995, 47

²⁷⁴ Tarkoitetaan johtajuutta, joka on sopimusperusteista johtajuutta autonomisten tulosyksiköiden avulla ja tähdätään toiminnan tuloksia korostavaan päämäärään. Lähemmin Heuru 2000, 247 - 251

²⁷⁵ Möttönen 1997, 56 - 59

Tehokkuusarvojen jyrätessä myös peruskäsityksiin kuuluvien legaliteettiperiaatteiden, kompetenssin ja virkavastuun periaate on myös hämärtynyt ja jäänyt taka-alalle, ja näiden sijaan ovat tulleet hallinnon rakenteista toiminnan tulokseen yltävä finalistinen tehokkuusajattelu. Ohjausjärjestelmissä normiohjauksesta on siirrytty kohti markkinaohjausta sekä kunnan sisäisessä että ulkoisessa ulottuvuudessa.²⁷⁶

On tietysti selvää, että kunnan strategisen ja operatiivisen päätöksenteon välinen raja on kuin veteen piirretty viiva, missä operoitaessa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välinen keskinäinen luottamus ratkaisee paljon sekä tehokkuuden että demokratian parantamisessa ja luottamuksen puute toimii päinvastoin.

Byrokratia²⁷⁷ käsitetään yleisesti sängen kielteisesti, sillä se käsitetään virkavaltaisuudeksi, kansalaisten oikeuksien loukkaamiseksi yms. Byrokratian paradoksaalinen piirre on siinä, että se on aina selvinnyt voittajana yhteiskunnallisissa murroksissa kuten totalitaristisen, valtioabsoluuttisen ja nykyaikaisen demokraattisen hallinnon aikana niin, että se on aina selvinnyt kaikissa kumouksissa ja muutoksissa.²⁷⁸ Kuitenkin on todettava, että kunnat vastaavat jo kahdesta kolmasosasta julkisia palveluja, joka tuskin onnistuisi ilman byrokraattisesti järjestettyä ja ammattitaitoisesti johdettua kunnallista hallintojärjestelmää.²⁷⁹ Hyvältä puoleltaan byrokratia on asioiden pitämistä järjestyksessä hallinnon toimivuuden takaamiseksi, päätöksenteossa tarvittavan tiedon systemaattista hakemista, päätöksentekomenettelyn oikeellisuutta ja kansalaisten oikeusturvan takaamista yhdenvertaisella ja oikeusjärjestykseen sidotulla tavalla. Heuru pitää sitä parhaana hallinnon laatujärjestelmänä

²⁷⁶ Heuru 2000, 278 - 279 Myös kirjoittajan omakohtainen kokemus: Managerialismin oppeja tunnustava talousjohtaja totesi Pro Gradu-työstäni ja kuntansa johtosäännöistä seuraavaa: ”Ei meillä täällä elävässä elämässä ole aikaa sääntöjä tutkia” ja ”Nämä hommat perustuu luottamukseen eikä sääntöihin” sekä ”Säännöt ovat järjen korvike”.

²⁷⁷ Tarkoitetaan weberiläistä hallintojärjestelmää, joka kaikkienensa harjoittaa legitiimiä, ensisijaisesti rationaalista, mutta myös traditionaalista ja eräissä suhteissa kuuliaisuuteen perustuvaa hallintaa (Lähemmin Weber 1972, 124)

²⁷⁸ Ks lähemmin Heuru 2000, 109

²⁷⁹ Heuru 2000, 220

Toisaalta tehokkuutta on puolusteltava siksi, että nykypäivän hektisessä maailmassa voidaan ainutkertainen tilaisuus myös menettää, ellei kunta kykene nopeaan päätöksentekoon, mikä koskee etenkin elinkeinopolitiikkaa. Samoin tehokkuuden lisäämisellä voidaan vähentää kustannuksia, mikä viime kädessä voidaan siirtää veronmaksajan hyödyksi. Kuitenkaan ei byrokratia eikä säännöt tänä päivänä kahlitse päätöksenteon nopeutta, koska toimivaltaa voidaan kuntalain mukaan delegoida aivan riittävästi hallinnossa alaspäin. Myös kustannuksia voidaan alentaa, kun toimitaan tehokkaasti, mutta on siinäkin tulee säilyttää suhteellisuudentaju.

Tehokkuus kuitenkin on vain osa kunnallishallintoamme ja demokratia ja oikeusturva ovat yhtä suuria tai tärkeitä osia kuntaparadigmassamme: kansalaisen on voitava luottaa siihen, että hänellä on mahdollisuus vaikuttaa yhteisiin asioihin ja yhteiseen varainkäyttöön sekä on voitava luottaa siihen, että julkista valtaa käyttävät ne, joilla on siihen oikeusjärjestyksemme mukaan valtuudet, koska kunnallisessa toiminnassa on kyse myös yhteiskunnalliseen tulonjakoon vaikuttamisesta sekä julkisen vallankäytön lakisidonnaisuudesta. Sen vuoksi demokratian pelisääntöihin kuuluu, että määrääjain niiden, jotka käyttävät ylintä päätöksentekovaltaa, luottamus mitataan yleisissä vaaleissa.

Kunnan toiminta on julkisen viranomaisen toimintaa, ja jo perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava lakia (oikeusvaltioperiaate). Tässä suhteessa johtosäännöt eivät ole ”järjen korvike” tai ”tehokkuuden jarru”, vaan päinvastoin: ne ovat eduskuntatasoisesti annettua lakia parempi tapa järjestää päätöksenteko ja työnjako kunnissa, ja niitä voidaan verrata vaikkapa jääkiekko- tai jalkapallo-ottelun pelisääntöihin: ne antavat sekä kunnan luottamushenkilöille, palkatulle henkilöstölle, kuntalaisille ja sidosryhmille viestin siitä, että julkista valtaa käytetään selkeiden pelisääntöjen mukaan. Pelisääntöihin vertaaminen on siinäkin mielessä hyvä vertaus, että pelin (tässä tapauksessa) kunnan toiminnan seuraaminen helpottuu, kun katsojat, eli kuntalaiset ja sidosryhmät tuntevat pelisäännöt. Johtosäännöillä on mahdollisuus sillä tavoin kohottaa kunnan päätöksenteon ja hallinnon legitimitettiin kuntalaisten silmissä.

Vertikaali vallanjako-oppi tunnustaa kaiken vallan alkuperän olevan kansassa, joka on jakanut sen valtiorakenteemme eri portaille subsidiariteetti-periaatetta noudattaen, olisi syytä tunnustaa kunnan lainsäädäntövallalle ja norminannolle sen legitiimi oikeus. Olisi nähtävä ja myönnettävä, että jos kunnallishallinnon tulevaisuus perustuu muulle kuin oikeusjärjestyksemme mukaisille yleisille oikeusperiaatteille ja norminannolle (esim. yksityissektorilta tuleville *ismeille* ja jos kuntien tulevaisuus on markkinaperusteisen ajattelun varassa, niin se ei ole enää kovin pitkä.

Kuitenkin kuntalaki on *mahdollistava* laki myös siihen suuntaan, että valtuustolla on mahdollisuus säilyttää itselleen sille kuuluva valta, tai se voi delegoida sen itseltään pois. Johtosäännöillä tapahtuvassa delegoinnissa valtuusto säilyttää otteen delegoimaansa valtaan, mutta kunnan toimintojen yksityistäminen vie asioiden hoidon kuntalaisten kontrollin ulottumattomiin. Yksityistäminen merkitsisi muun muassa asiakirjojen muuttumista salaisiksi sekä valitusoikeuden katoamista, mikä olisi kunnallisen demokratian kannalta katsoen erittäin vahingollista

Kuntalain 13.2 § on väljä säännös, jolloin se jättää mahdollisuuden valtuuston ja sitä alempien toimielinten välisiin toimivaltaristiriitoihin. Kiistaa on ollut etenkin energiayhtiöiden osakkeiden myynissä, joka useimpien kuntien johtosäännöissä on katsottu kuuluvan kunnanhallituksen toimivaltaan sillä perustella, että kyse on irtaimen omaisuuden myynnistä. Kuitenkin osakkeiden myynti on ollut sekä kuntien energiapolitiikan kannalta että taloudelliselta kannalta suurimerkityksinen asia, jolloin päätösvalan voitaisiin katsoa kuuluvan valtuustossa päätettäviin asioihin.²⁸⁰ Jotta ristiriidoilta vastaisuudessa vältyttäisiin, johtosääntöjen sisältöön tulisi kiinnittää erityistä huomiota joko asettamalla rajoja delegoitujen valtuuksien käyttämiseen tai sisällyttämällä johtosääntöön määräyksen siitä, että toimivaltainen viranomainen voi saattaa asian ylemmän viranomaisen päätettäväksi tahi siitä, että valtuusto yksittäistapauksessa varaa oikeuden itselleen päättää muun kunnan viranomaisen kompetenssiin kuuluvan asian.²⁸¹

²⁸⁰ VN:n selonteko 23.9.1999 uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan, 7

²⁸¹ Harjula – Prättälä 2001, 150

Toimivallan jakoa koskevat johtosääntömääräykset voidaan kirjoittaa väljästikin, esimerkiksi siten, että kunnan kaikkia lautakuntia ohjataan yhteisellä johtosäännöllä, joka voi olla hallintosääntö. Tämä lienee kuitenkin mahdollista vain pienissä kunnissa, koska suuressa kunnassa on enemmän toimintoja, virastoja ja laitoksia, jolloin sen ohjaaminen yhdellä säännöllä olisi joko liian väljää jopa normeeramaton säännön ollessa liian suppea tai sääntö olisi liian pitkä ja vaikealukuinen.

Johtosääntöjen merkitystä ja painoarvoa tulisi kohottaa yhtäältä siitä syystä, että ne ovat sen portaan, joka edustaa valtiorakenteen alinta porrasta, omia paikallisia normeja, joilla järjestetään kunnan hallinto ja päätöksenteko. Johtosääntöjen painoarvoa nostamalla voitaisiin siten vahvistaa kunnan itsehallintoa ja parantaa kunnallista kansanvaltaa.

Toimenpiteet voisivat olla seuraavanlaisia:

1. Johtosääntö tulee antaa määrämuotoisessa prosessissa, johon kuuluisi valmisteluvaihe, johon kuuluisi valtuuston valiokuntakäsittely ja lautakuntalausunnat, päätöksentekovaihe, joka selvästi toteaa kyseessä olevan paikallisen norminantomenettelyn, täytäntöönpanovaihe, joka sisältää, että johtosääntö paitsi vahvistetaan voimaan tulevaksi, se pidetään nähtävänä ja siitä kuulutetaan niin kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa ilmoitetaan. Johtosääntö ei myöskään saisi tulla voimaan ennen kuin sitä koskeva valtuuston päätös on lainvoimainen. Tämä vahvistaisi kunnallista itsehallintoa, vaikkakin kuntalakiin jouduttaisiin lisäämään lisää päätöksentekoa säänteleviä normeja, mutta ennen kaikkea se vahvistaisi kunnallista kansanvaltaa sillä tavoin, että kuntalaisella olisi tieto toimivaltaisesta viranomaisesta hallintoasiassa. Kunnan sääntökokoelma ja sen muutokset tulisi olla tuomioistuinten saatavilla, jolloin voitaisiin velvoittaa, että tuomioistuin tuntee johtosäännön sisällön viran puolesta (ex officio).
2. Kunnan johtamisjärjestelmä tulisi jättää kunnan itsensä, siis valtuuston päätettäväksi asiaksi eikä rajoittaa sitä siten kuin nykyinen kuntalaki rajoittaa. Tarkoitin tällä sitä, että kunnanjohtajajärjestelmiä tulisi ”laventaa” nykyisen kuntalain sallimista vaihtoehtoista seuraaviin vaihtoehtoihin:

- kokopäiväinen luottamushenkilö, jopa monta, poliittisena johtajana ja kansliapäällikkö virkaorganisaation johtajana, kuten Ruotsissa
- kaksinapainen johtamisjärjestelmä, jossa pormestari toimisi poliittisena johtajana ja kunnanjohtaja virkajohtajana
- yhden vastuutetun johtajan järjestelmä, joka tarkoittaisi suoralla kansanvaalilla valittua pormestaria²⁸².

3. Hallinnon avoimmuutta tulee parantaa systemaattisesti sekä säädännällisesti, että kouluttamalla hallinnossa joko päätöksentekijänä tai viranhaltijana toimivia henkilöitä. Tämä koskee yhtäältä hallinnossa valmisteltavana olevien asioiden tiedottamista sekä viranhaltijoille siirretyissä asioissa tapahtuvaa julkista kontrollia, mikä tarkoittaa sitä, että viranhaltijoiden päätöspöytäkirjojen julkisuutta tulee lisätä.

4. Kuntalain organisoinnin vapautta voitaisiin lisätä ruotsalaisen mallin mukaan siten, että lautakunnille annettaisiin mahdollisuus tehdä ehdotuksensa suoraan kunnanvaltuustolle sen päätettäväksi tulevassa asiassa ja jättää kunnanhallitukselle niissä asioissa vain lausunnonantajan rooli. Tämä voitaisiin tehdä niin, että laki mahdollistasi sen ja kunnasta (valtuustosta) riippuisi, antaisiko se asiaa koskevan johtosääntömuutoksen.

Kunta on julkisyhteisö, jonka tulee toimia lakien ja yleisten oikeusperiaatteiden mukaan. Montesquien vallanjako-opin mukaan kunnat ja niiden toiminta on luokiteltava hallintoon (toimeenpanovaltaan). Hallinto on siten alisteinen lakiin nähden, eli sen on noudatettava lakia. Sen vuoksi hallinto on järjestettävä lakiperusteisesti ja laissa on oltava määräys siitä, että kunta saa omilla johtosäännöillään päättää hallintonsa rakenteista ja toimintatavoista.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, Suomen perustuslaki ja kuntalaki rakentuvat ensisijaisesti edustuksellisen demokratian periaatteelle, vaikka suoran demokratian muotoja ollaan myös kehittämässä. Tutkimuksessani olen todennut nykyisessä järjestelmässä olevan heikkouksia ja puutteita, jotka heikentävät kunnallista itsehallintoa ja vaikeuttavat edustuksellisen demokratian toteuttamista.

²⁸² Hoikka – Lehtonen – Rajala – Ryyänen – Siitonen – Tetri 1999, 146

Järjestelmän perusrakenne on kunnossa, mutta sen yksityiskohdat vaativat hiomista, ja sen vuoksi haluan luovuttaa tutkimukseni vapaaseen käyttöön ja keskusteltavaksi.