



SINI SALLINEN

Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja  
niiden oikeudelliset reunaehdot



AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA

Esitetään Tampereen yliopiston  
kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunnan suostumuksella  
julkisesti tarkastettavaksi Tampereen yliopiston  
Pinni B:n luentosalissa B1097, Kanslerinrinne 1, Tampere,  
17. päivänä maaliskuuta 2007 klo 12.

English abstract

TAMPEREEN YLIOPISTO

SINI SALLINEN

Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja  
niiden oikeudelliset reunaehdot

English abstract

*Acta Universitatis Tamperensis 1212*  
*Tampere University Press*  
*Tampere 2007*

AKATEEMINEN VÄITÖSKIRJA  
Tampereen yliopisto  
Oikeustieteiden laitos

Myynti  
Tiedekirjakauppa TAJU  
PL 617  
33014 Tampereen yliopisto

Kannen suunnittelu  
Juha Siro

Taitto  
Aila Helin

Painettu väitöskirja  
Acta Universitatis Tamperensis 1212  
ISBN 978-951-44-6866-7 (nid.)  
ISSN 1455-1616

Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print  
Tampere 2007

Puh. (03) 3551 6055  
Fax (03) 3551 7685  
taju@uta.fi  
www.uta.fi/taju  
<http://granum.uta.fi>

Sähköinen väitöskirja  
Acta Electronica Universitatis Tamperensis 598  
ISBN 978-951-44-6867-4 (pdf)  
ISSN 1456-954X  
<http://acta.uta.fi>

## ALKUSANAT

Yksi elämäni vaihe on loppumaisillaan, nimittäin väitöskirjailijan ura. Haikea en ole, vaan äärimmäisen helpottunut. Niin paljon työtunteja, niin paljon epävarmuutta, epätietoisuutta sekä niin paljon päänraapimista ja hampaiden kiristystä on takana. Väitöskirjailijan ura ei ole kuitenkaan ollut vain tuskaa ja hiusten haromista. Vuosien mittaan olen kokenut myös iloa uuden oppimisesta ja löytämisestä, iloa onnistumisesta ja oivaltamisesta sekä tekemisen meininkiä. Väitöskirjailijan urani tuotos on konkreettisesti tämä käsillä oleva teos. Itse en kuitenkaan näe väitöskirjailijan uraa vain tieteellisen kirjoittamisen prosessiksi. Näen sen myös ihmisenä kasvamisen ja itsensä tutkimisen prosessiksi.

Vaikka olen itse yksin pakertanut tämän tekeleen, ovat useat tahot myötävaikuttaneet väitöskirjailijan uraani ja tähän lopputulokseen. On siis aika kiittää niitä tahoja ja ihmisiä, jotka ovat jollain tavalla tukeneet minua näiden vuosien aikana.

Suurimmat kiitokseni osoitan ohjaajalleni kunnallisoikeuden professori *Aimo Rynnäselle* Tampereen yliopistosta. Hänellä on ollut aina aikaa minulle, olivatpa kyseessä niin pienet kuin suuretkin ongelmani. Hän on myös osannut luoda positiivista ja kannustavaa ilmapiiriä silloin, kun olen itse ollut epävarma tai stressaantunut. Työtäni ovat merkittävästi vieneet eteenpäin myös hänen kanssaan käydyt keskustelut tutkimusaiheeseeni liittyvistä asioista sekä vierailut hänen kirjahyllyillään.

Väitöskirjani muotoutumisen kannalta kiitokset ansaitsee myös hallinto-oikeuden professori *Eija Mäkinen* Vaasan yliopistosta. Toimiessaan kunnallisoikeuden lehtorina Tampereella hän esitti tärkeitä kommentteja jatkokoulutusseminaareissa ja muissa keskusteluissamme. Hän on myös muutoin, huomauttaen, onnistunut heittämään joitain sellaisia kommentteja, jotka ovat herättäneet tai vieneet omaa ajatteluani eteenpäin.

Lopullisen ulkoasun suhteen esitän kiitokseni useille henkilöille. Esitarkastajilleni hallinto-oikeuden professori *Olli Mäenpäälle* Helsingin yliopistosta ja hallinto-oikeuden professori *Heikki Kullalle* Turun yliopistosta kiitokset kommenteista. Kauppatieteiden kandidaatti *Kirsi Mäki-Kuutille* suuret kiitokset oikolukemisesta, terävistä havainnoista ja muutosehdotuksista. Filosofian maisteri *Marianne Saariselle* kiitokset avusta englanninkielisen tiivistelmän kanssa.

Melkein koko väitöskirjailijan urani olen ollut niin kutsuttu apurahatutkija. Olen ollut sikäli onnellisessa asemassa, että minun ei ole tarvinnut kärsiä taloudellisesta epävarmuudesta. Suuret kiitokset siten taloudellisesta tuesta Kunnallis-

alan kehittämissäätiölle, Tampereen yliopiston tukisäätiölle sekä OMY -tutkijakoululle tutkijakoulupaikasta.

Väitöskirjailijan urani pari ensimmäistä vuotta työskentelin fyysisesti Tampereen yliopiston *Kunnallistieteiden laitoksella* ja sen jälkeen *Oikeustieteiden laitoksella*. Kiitän molempia laitoksia työtilan järjestämisestä. Kiitän myös molempien laitosten henkilökuntaa mukavasta ja rennosta työilmapiiristä sekä kaikenlaisesta yhteistyöstä. Varsinkin Oikeustieteiden laitoksen muita tutkijoita ja assistentteja haluan kiittää kanssakäymisestä. ”*Evästiimiläisten*” keskustelut ovat rönnylleet tutkimuksen teosta ja ongelmista kaikkeen muuhunkin taivaan ja maan välisiin asioihin, mutta ne ovat kuitenkin tuoneet kaivattua vaihtelua ja taukoa tutkijan arkipäiviin. Erityisen lämmöllä ajattelen vero-oikeuden assistenttia *Anne-Mari Matikaista*. Hän on ollut erittäin hyvä keskustelukumppani ja kuuntelija tämän kaiken keskellä niin ammatillisessa kuin henkisessäkin mielessä. Kiitän myös amanuenssi *Sari Saastamoista* keskustelukumppanuudesta, verstaistuesta sekä kaikenlaisesta yhteistyöstä ja avunannosta.

Väitöskirjailijana ollessani olen samalla toiminut myös Kunnallistieteen yhdistyksen sihteerinä sekä sivutoimisena opettajana. Kiitokset *Kunnallistieteen yhdistyksen* hallituksen jäsenille sekä muille toimihenkilöille yhteistyöstä. Luento-keikkoja kunnallisoikeuden perusopinnoista olen pitänyt eri paikkakunnilla avoimen yliopiston ja täydennyskoulutuskeskuksen kautta. Olen kiitollinen kunnallisoikeuden opettajakunnalle, jotka ensin tarjosivat tätä mahdollisuutta ja myöhemmin kannustivat jatkamaan. Nämä kaksi sivuhommaa ovat tehneet väitöskirjailijan urasta antoisamman ja opettavaisemman, kuin jos olisin pakertanut vain omaa tutkimustani. Näiden sivuhommien kautta olen saanut toivottua vaihtelevuutta työpäiviini. Jo se, että olen näiden kautta saanut tehdä yhteistyötä ja toimia muiden ihmisten kanssa, on ollut tärkeä lisä muutoin niin yksinäiselle väitöskirjailijan työlle. Luento-keikat olen kokenut erittäin tärkeiksi, sillä koen, että ne ovat edesauttaneet asiantuntemukseni kehittymistä ja ihmisenä kypsymistä.

Kiitokset myös kaikille niille sukulaisille, tuttaville ja yliopistomaailman ihmisille, jotka joskus ovat kyselleet tutkimuksestani tai sen etenemisestä. Väitöskirjailija voi kokea tällaiset kyselyt joskus jopa ahdistavina. On kuitenkin kiva kokea kiinnostusta itseään ja työtään kohtaan. Utelut antavat sitä paitsi lisäpotkua työn jatkamiselle.

Kiitos kaikille ystäville, kavereille ja tuttaville, joiden kanssa olen näiden vuosien aikana tehnyt mökkireissuja, istunut iltaa, pelannut lautapelejä tai muutoin viettänyt vapaa-aikaa. Elämä ilman kanssakäymistä teidän kanssanne olisi kovin tylsää ja sitä paitsi teidän ansiostanne tutkimushuolet ovat viikonloppuisin siirtyneet syrjään, jopa unohtuneetkin. Erityiset kiitokset ansaitsevat appivan-

hempani *Sirkka ja Tuomo Sallinen*. Heiltä olen saanut ymmärtäväistä ja kannustavaa taustatukea sekä tilapäisen majapaikan Otto-mäyräkoiralleni silloin, kun olen tarvinnut lomaa tai kun tutkimus on vaatinut kaiken huomioni.

Viimeisimpänä, mutta kaikkein eniten, kiitosta ansaitsee aviomieheni *Marko*. Hän on kuunnellut iloni, tuskani, huoleni ja ongelmani. Hän on myötäelänyt kanssani koko väitöskirjailijan urani. Hän on uskomattomalla tavalla uskonut minuun ja kannustanut eteenpäin, silloin kun itse olen kokenut epävarmuutta. Älykkäänä miehenä hän on ollut kaiken lisäksi erittäin hyvä keskustelukumppani, liittyivät keskustelun aiheet sitten päivän politiikkaan, tutkimukseeni tai muihin elämän asioihin. Hän on myös patistanut minua lenkille huomattessaan, että päässäni on meneillään sellainen myllerrys, etten muutoin saisi yöllä nukutuksi. Mieheni ansaitsee kiitokset myös ajoittain yksinäisestä kodin hoitamisesta. Väitöskirjailijan ajatukset kun välillä ovat haahuilleet niin, ettei ole tullut huomatuksi kasvavia pyykkivuoria, likaisia astioita tai homehtuvia ruokia jääkaapissa. Mutta niinhän se on, rakkaus näkyy myös arjen pienissä asioissa ja toiminnoissa. Mieheni on varmaan yhtä helpottunut kuin minäkin tämän elämänvaiheen päättymisestä. Jo pelkästään siitä syystä, että tästedes rouvakin osallistuu enemmän arkiaskareisiin.

Myös *Otto-mäyräkoirani* ansaitsee kiitoksen. Otto on itsepäisesti pitänyt huolen säännöllisistä happihyppelyistä ja kunnan lenkeistä sekä tuonut iloa arkipäiviini.

Kiitos.

Hämeenlinnan Sairiossa, maamme itsenäisyyspäivänä 2006

*Sini Sallinen*

# SISÄLLYS

ALKUSANAT .....	III
SISÄLLYS .....	VII
LÄHTEET .....	XIII
OIKEUSTAPAUKSET .....	XLV
LYHENTEET .....	LI

<b>I JOHDATUS TUTKIMUKSEN NÄKÖKULMAAN</b> .....	1
1 Kunnan elinkeinopoliittinen toiminta ja sen merkitys.....	1
2 Kunnan elinkeinopoliittisen toiminnan kehittyminen.....	2

<b>II TUTKIMUSTEHTÄVÄN ASETTAMINEN JA KESKEISET KÄSITTEET</b> .....	7
1 Hallinnon lainalaisuus .....	7
2 Kunnan itselleen ottamat tehtävät.....	9
2.1 Kunnan tehtävien sääntely .....	9
2.2 Kunnan tehtäväpiirin sääntelyn yleisyys ja joustavuus .....	11
2.3 Monta kutsumistapaa.....	16
3 Tarkastelua puoltavat tekijät .....	17
3.1 Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin uudelleenelyminen .....	17
3.2 Tutkimuskohteeseen liitettävissä olevat oikeudelliset muutokset.....	20
3.3 Teeman ajankohtaisuus .....	24
4 Tutkimustehtävä .....	27
5 Tutkimuksen metodiikka .....	31
5.1 Oikeudelliset lähestymistavat .....	31
5.2 Oikeusdogmaattisesta osuudesta .....	33
6 Keskeisiä käsitteitä.....	36
6.1 Kunnallinen itsehallinto .....	36
6.2 Toimivalta – toimiala – tehtäväpiiri.....	40
6.3 Kunnan yksityisoikeudellinen toimintakyky.....	42
6.4 Julkinen valta ja kunnan vapaaehtoinen tehtäväpiiri.....	45
6.5 Oikeusperiaate .....	47

<b>III KUNNAN TEHTÄVIÄ KOSKEVAN KAHTIAJAOTTELUN MUODOSTUMINEN .....</b>	<b>57</b>
<b>1 1800-luvulla Saksassa vallinneita käsityksiä kunnan asemasta ja tehtävistä .....</b>	<b>57</b>
1.1 Lähtökohdat .....	57
1.2 Eri koulukuntien ajatuksia .....	58
<b>2 Ruotsissa esitettyjä kunnan tehtävien jaotteluita.....</b>	<b>62</b>
<b>3 Suomessa esitetyt kunnan tehtävien jaottelumallit.....</b>	<b>65</b>
3.1 Organisaatioiden erotteluun perustuvat jaottelut.....	65
3.1.1 <i>Hermansonin kahtiajaottelu</i> .....	65
3.1.2 <i>Ståhlbergin, Willgrenin ja Kekkonen kolmijaottelu</i> .....	68
3.1.3 <i>Yhteenvetoa</i> .....	71
3.2 Valtion valvontaa korostavat jaottelut.....	75
3.2.1 <i>Kuuskosken jaottelu</i> .....	75
3.2.2 <i>Muut jaottelut</i> .....	76
3.2.3 <i>Yleinen-erityinen -jaottelun vakiintuminen</i> .....	78
3.2.3.1 Jaotteluun vaikuttaneet tekijät.....	78
3.2.3.2 Vakiintumisen syyt.....	85
3.2.3.3 Vakiintumisen seurauksia .....	86
<b>4 Yleinen-erityinen -jaottelun jatkuminen? .....</b>	<b>90</b>
4.1 Jaottelun perusteisiin kohdistuneet muutokset .....	90
4.2 Viitteitä uudenaikaisesta jaottelusta? .....	93
<b>IV KUNNAN ITSELLEEN OTTAMAT TEHTÄVÄT KUNNALLISEN ITSEHALLINNON OMINAISPIIRTEENÄ .....</b>	<b>99</b>
<b>1 Lähtökohtia .....</b>	<b>99</b>
1.1 Kunnallisen itsehallinnon säädösperusta.....	99
1.2 Kunnallisen itsehallinnon rajallisuus ja perustuslainsuoja .....	100
<b>2 Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan muodostuminen.....</b>	<b>102</b>
2.1 Hallitusmuodon voimaantulolla aluksi vähäinen vaikutus .....	102
2.2 Oikeustieteilijöiden näkemykset.....	104
2.3 Perustuslakivaliokunnan viimekätinen rooli .....	106
<b>3 Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa nauttiva sisältö .....</b>	<b>108</b>
3.1 Oikeustieteilijöiden näkemykset perustuslainsuojan laajuudesta.....	108
3.2 Perustuslakivaliokunnan käytäntö .....	110
<b>4 Näkemykset kunnan itselleen ottamien tehtävien perustuslainsuojasta .....</b>	<b>113</b>



<b>5 Kunnan itselleen ottamat tehtävät kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteenä .....</b>	<b>115</b>
---	------------

## **V KUNNAN ITSELLEEN OTTAMIA TEHTÄVIÄ KOSKEVAT PERINTEISET MÄÄRÄYTYMISPERUSTEET.....123**

<b>1 Lähtökohdat .....</b>	<b>123</b>
----------------------------	------------

<b>2 Kunnan tehtäväpykälän tulkintaan perustuvat perusteet .....</b>	<b>127</b>
--	------------

2.1 Yhteisyydestä yleishyödyllisyyteen .....	127
--	-----

2.2 Työnjako.....	131
-------------------	-----

2.3 Paikallisuus .....	135
------------------------	-----

2.4 Spekulatiivisen toiminnan kieltö .....	137
--	-----

<b>3 Harkintavallan rajoitusperusteet.....</b>	<b>141</b>
--	------------

3.1 Tarkoitussidonnaisuus.....	141
--------------------------------	-----

3.2 Objektiviteetti.....	143
--------------------------	-----

3.3 Suhteellisuus .....	144
-------------------------	-----

3.4 Yhdenvertaisuus.....	146
--------------------------	-----

<b>4 Muut esitetyt perusteet.....</b>	<b>150</b>
---------------------------------------	------------

4.1 Yhteiseen kokonaisuuteen sopeutuminen ja sen etujen huomioiminen .....	150
--	-----

4.2 Yleisiin perusteisiin nojautuminen .....	151
--	-----

4.3 Hallinnon toissijaisuus.....	152
----------------------------------	-----

4.4 Yleiset käyttäytymis- ja suhtautumissäännöt .....	156
---	-----

4.5 Yhteistoiminta yksityisoikeudellisten yhteisöjen kanssa .....	157
---	-----

4.6 Taloudelliset näkökohdat .....	158
------------------------------------	-----

4.7 Sopeutuminen muuhun lainsäädäntöön.....	158
---	-----

<b>5 Perusteiden muodostumiseen liittyviä huomioita .....</b>	<b>159</b>
---	------------

<b>6 Laillisuusharkintaa vai tarkoituksenmukaisuusharkintaa?.....</b>	<b>164</b>
---	------------

6.1 Yleinen toimiala merikoskelaisen opin mukaan.....	164
---	-----

6.2 Harkintatyyppien yhteenkietoutuminen .....	165
--	-----

## **VI KUNNAN ITSELLEEN OTTAMIEN TEHTÄVIEN SISÄLTÖÖN LIITTYVÄT OIKEUDELLISET REUNA-EHDOT .....171**

<b>1 Kuntalain 1.3 §:stä ilmenevät periaatteet .....</b>	<b>171</b>
--	------------

1.1 Momentin oikeudellinen merkitys .....	171
---	-----

1.2 Asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen periaate .....	173
--	-----

1.3 Kestävän kehityksen periaate.....	175
---------------------------------------	-----

1.3.1 Kestävän kehityksen kansainväliset lähtökohdat .....	175
--	-----

1.3.2 Kestävän kehityksen oikeusvaltio ja EU.....	177
---	-----

1.3.3	<i>Kestävä kehitys kunnallisoikeudellisena periaatteena</i> .....	181
1.3.4	<i>Vaikutus kunnan itselleen ottamiin tehtäviin</i> .....	185
1.4	Paikallisuuden periaatteen konkretisoituminen .....	189
1.5	Loppuhuomautuksia .....	192
<b>2</b>	<b>Spekulatiivisen toiminnan kiellon periaate</b> .....	<b>194</b>
<b>3</b>	<b>Kysymys hallinnon toissijaisuuden periaatteesta</b> .....	<b>197</b>
3.1	Pohdiskelua hallinnon toissijaisuuden alkuperästä .....	197
3.2	Perusteluja hallinnon toissijaisuuden hylkäämiselle .....	202
<b>4</b>	<b>Kysymys työnjaon periaatteesta</b> .....	<b>207</b>
4.1	Työnjaon lähtökohdat .....	207
4.2	Työnjako suhteessa valtioon .....	208
4.2.1	<i>Aluepoliittisen lainsäädännön kehittyminen</i> .....	208
4.2.2	<i>Valtion rooli alueellisessa elinkeinopolitiikassa</i> .....	210
4.2.3	<i>Maakunnallinen elinkeinopolitiikka</i> .....	213
4.2.4	<i>Pohdiskelua työnjaon periaatteeseen liittyen</i> .....	214
<b>5</b>	<b>Perusoikeuksien vaikutukset</b> .....	<b>220</b>
5.1	Perusoikeuksien korostuminen.....	220
5.2	Perusoikeuksien kohdistuminen kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin.....	222
5.2.1	<i>Julkisen vallan turvaamisvelvollisuus</i> .....	222
5.2.2	<i>Perusoikeuksien ulottuminen kunnan vapaaehtoiselle tehtäväpiirille</i> .....	223
5.3	Perusoikeuksien vaikutukset kunnan itselleen ottamiin tehtäviin.....	228
<b>6</b>	<b>Kysymys erityislainsäädännön tehtävien täydentämisestä</b> .....	<b>232</b>

## **VII KUNNAN ITSELLEEN OTTAMIEN TEHTÄVIEN KEINOIHIN LIITTYVÄT OIKEUDELLISET REUNAEDOT** .....

<b>1</b>	<b>Lähtökohtana vapaus valita ja yksityisoikeudellinen toimintakyky</b> ....	<b>235</b>
<b>2</b>	<b>Kunnallisen itsehallinnon huomioonottamisen periaate</b> .....	<b>236</b>
<b>3</b>	<b>Yhtiötetyn toiminnan toimialanmukaisuuden periaate</b> .....	<b>242</b>
<b>4</b>	<b>Suhteellisuusperiaate</b> .....	<b>244</b>
<b>5</b>	<b>Hankintasäännösten asettamat rajoitukset</b> .....	<b>245</b>
5.1	Hankintasäännökset ja niiden tavoitteet.....	245
5.2	Hankintasäännösten soveltamedellytykset.....	247
5.2.1	<i>Soveltamedellytyksistä yleisesti</i> .....	247
5.2.1	<i>Hankintayksikkö</i> .....	249
5.2.1.1	Hankintayksikön kriteerit .....	249
5.2.1.2	Tarkastelua kunnan osakeyhtiöihin liittyen .....	254

5.3 Hankintasäännösten aiheuttamat rajoitukset.....	260
<b>6 Valtiontukea koskevien säännösten vaikutus kunnan elinkeinopoliittisiin keinoihin .....</b>	<b>263</b>
6.1 EU:n perustamissopimuksen valtiontukea koskevat artiklat .....	263
6.2 Artiklan 87 soveltamisedellytykset.....	265
6.2.1 Valtiontuen käsite .....	265
6.2.2 Kauppa- ja kilpailukriteeri .....	268
6.3 Valtiontukisäännösten soveltaminen kunnan tukitoimenpiteisiin .....	270
6.3.1 87 artiklan 1 kohta .....	270
6.3.2 Yhteismarkkinoille soveltuvan tukitoimenpiteen edellytykset.....	275
6.3.2.1 Lähtökohdat .....	275
6.3.2.2 Mahdolliset poikkeukset .....	275
6.3.2.3 Erityiset edellytykset joissakin tukimuodoissa.....	285
6.3.2.4 Tuki paikalliseen toimintaan .....	290
6.3.2.5 Tuki yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin .....	293
6.3.2.6 De minimis -sääntö.....	297
6.4 Keinojen arvioiminen valtiontukisäännösten perusteella .....	299

## **VIII KUNNAN ITSELLEEN OTTAMIEN TEHTÄVIEN TOTEUTAMISEEN LIITTYVÄT OIKEUDELLISET REUNAEDDOT .....**

<b>1 Vapausoikeudet .....</b>	<b>305</b>
<b>2 Yhdenvertaisuuden periaate .....</b>	<b>307</b>
2.1 Yhdenvertaisuuteen liittyvät säännökset Suomessa ja EU:ssa .....	307
2.2 Erityisesti kunnan elinkeinopolitiikkaan kohdistuvat säännökset.....	310
2.3 Pohdintaa .....	312
<b>3 Objektiviteettiperiaate .....</b>	<b>315</b>
<b>4 Luottamuksensuojaperiaate .....</b>	<b>316</b>
4.1 EU-oikeudessa .....	316
4.2 Suomen hallinto-oikeudessa.....	318
4.3 Vaikutus kunnan itselleen ottamiin tehtäviin .....	320
<b>5 Kilpailuoikeudelliset reunaehdot .....</b>	<b>321</b>
5.1 Kilpailunrajoitussäännökset Suomessa ja Euroopan unionissa .....	321
5.2 Kilpailunrajoitussäännösten soveltamisedellytykset.....	323
5.2.1 Kilpailunrajoituslain soveltamisedellytykset.....	323
5.2.1.1 Elinkeinonharjoittajan käsite.....	323
5.2.1.2 Elinkeinonharjoittaminen kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä .....	325
5.2.2 EU-artiklojen soveltamisedellytykset .....	331

5.2.2.1 EU-oikeuden yrityskäsite .....	331
5.2.2.2 Kauppakriteeri, kilpailukriteeri ja aluekriteeri.....	333
5.2.2.3 Soveltaminen kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä.....	335
5.3 Kunnan vapaaehtoiseen toimintaan kohdistuvat	
kilpailunrajoitukset .....	338
5.3.1 Yleiset kilpailunrajoitukset.....	338
5.3.2 Määräävän markkina-aseman väärinkäytön kieltö .....	344
5.3.2.1 Kilpailunrajoituslain määräävän markkina-aseman käsite .....	344
5.3.2.2 EU-oikeuden määräävän markkina-aseman käsite .....	346
5.3.2.3 Määräävä markkina-asema kunnan vapaaehtoisella	
tehtäväpiirillä .....	349
5.3.2.4 Määräävän markkina-aseman väärinkäytön muodot.....	351
5.3.2.5 Pohdiskelua vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin liittyen .....	356
<b>6 Taloudellisen riskin minimoimisen periaate.....</b>	<b>360</b>
<b>7 Kysymys omakustannusperiaatteesta .....</b>	<b>364</b>
7.1 Omakustannusperiaatteen asema kunnallishallinnossa .....	364
7.2 Perusteluja omakustannusperiaatteen hylkäämiselle.....	368
<b>8 Kohtuusperiaate.....</b>	<b>373</b>
8.1 Kohtuusperiaatteen vakiintuminen Suomen hallinto-oikeudessa .....	373
8.2 Kohtuusperiaate kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä.....	377
8.2.1 Kohtuusnäkökohdat oikeuskäytännössä.....	377
8.2.2 Pohdiskelua vakiintumisesta ja merkityksestä.....	379
<b>9 Kilpailun turvaamisen periaate .....</b>	<b>384</b>
<b>IX TUTKIMUKSEN TULOKSIA .....</b>	<b>387</b>
<b>1 Oikeudelliset reunaehdot nykyisen oikeusjärjestelmän mukaan .....</b>	<b>387</b>
<b>2 Kunnan itselleen ottamia tehtäviä koskeva oikeudellinen arviointi .....</b>	<b>391</b>
2.1 Oikeudellisten reunaehtojen soveltaminen .....	391
2.2 Kunta- ja tilannekohtaisuus .....	393
<b>3 Kunnan elinkeinopoliittiseen toimintaan liittyviä huomioita.....</b>	<b>394</b>
3.1 Laajemmat mahdollisuudet – rajoitetummat keinot .....	394
3.2 Liiketoiminnan ulottuvuus .....	396
3.3 Markkinoilla toimiminen ja voiton tavoittelu.....	399
3.4 Muita huomioita.....	401
<b>4 Toteutuvatko joustavuus ja yleisyys? .....</b>	<b>402</b>
<b>5 Kunnan itselleen ottamien tehtävien tulevaisuus? .....</b>	<b>406</b>
<b>6 De lege ferenda -näkökohtia .....</b>	<b>409</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>413</b>

# LÄHTEET

## KIRJALLISUUS

- Aalto-Setälä, Ilkka – Kärkkäinen, Hannu K – Lehto, Petri – Petäjaniemi-Björklund, Anne – Stenborg, Markku:* Kilpailulait ja julkiset hankinnat. Tietosanomaa. Smedjebacken 1999.
- Aarnio, Aulis:* Mitä lainoppi on? Forum-oikeustiede. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki 1978.
- Oikeussäännösten tulkinnasta. Tutkimus lainopillisen perustelun rationalisuudesta ja hyväksyttävyydestä. Juridica. Helsinki 1982.
  - Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Werner Söderström Osakeyhtiö. Juva 1989. (Aarnio 1989a)
  - Ottakaamme oikeussäännöt vakavasti. Oikeus 2/1989, s. 112 - 122. (Aarnio 1989b)
  - Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa: Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. Werner Söderström Lakitieto Oy. Helsinki 1997.
  - Oikeusvaltio – tuomarivaltio? Teoksessa: Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.): Oikeusvaltio. Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2002.
- Aattonen, Toivo:* Harkintavallan väärinkäytöstä hallintotoiminnassa. Lakimies 1949, s. 27 - 42.
- Adamantopoulos, Konstantinos:* State Aid and Public Undertakings with Specific Reference to the Airline Sector. Teoksessa: Biondi, Andrea – Eeckhout, Piet – Flynn, James (ed.): The Law of State Aid in the European Union. Oxford University Press. Oxford 2004.
- Ahlborn, Christian – Berg, Claudia:* Can State Aid Control Learn from Antitrust? The Need for a Greater Role for Competition Analysis under the State Aid Rules. Teoksessa: Biondi, Andrea – Eeckhout, Piet – Flynn, James (ed.): The Law of State Aid in the European Union. Oxford University Press. Oxford 2004.
- Aine, Antti:* Kilpailulainsäädännön vaikutus sopimusten pätevyteen. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Yksityisoikeuden julkaisusarja A:95. Turku 1998.
- EY:n kilpailuoikeuden soveltamisen hajauttaminen. Teoksessa: Helander, Petri – Lavapuro, Juha – Mylly, Tuomas (toim.): Yritys eurooppalaisessa oikeusyhteisössä. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A. juhlijulkaisut N:o 11. Turku 2002.
- Alanen, Aatos:* Yleinen oikeustiede. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 26. Helsinki 1948.
- Alanen, Pekka:* Kunnan yleinen toimiala. Erillisselvitys N:o 4. Kunnallishallintokomitean mietintö 1973:60.
- Alexy, Robert:* Theorie der juristischen Argumentation: Die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung. Suhrkamp Verlag. Frankfurt am Main 1978.
- Theorie der Grundrechte. Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit, Band 28. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden 1985.
  - Theorie der Grundrechte. Suhrkamp Verlag. Frankfurt Am Main 1986.

- Alkio, Mikko – Wik, Christian:* Kilpailuoikeus. Talentum. Jyväskylä 2004.
- Andersen, Ernst:* Administrativt tilsyn med kommunalforvaltning. En stuide inderfor den offentlige ret. G.E.C.Gads Forlag, Kobenhavn 1940.
- Anderson, Nicholas – Tuhkanen, Jorma:* Järkevän sijoittamisen perusteet. Edita. Helsinki 2004.
- Arrowsmith, Sue:* The Law of Public and Utilities Procurement. Sweet & Maxwell. London 2005.
- Backman, Eero:* Rikoslaki ja yhteiskunta I. Teoreettinen erittely rikosoikeuden tieteenkäsitteistä 1800-luvulla ja sen konkretisointi moraalien, uskonnon ja rikoslain suhteisiin Suomessa vuosina 1894 - 1917. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 115. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1976.
- Bacon, Kelyn:* State Aid in the English Courts, Definition and other Problems. Teoksessa: Biondi, Andrea – Eeckhout, Piet – Flynn, James (ed.): The Law of State Aid in the European Union. Oxford University Press. Oxford 2004.
- Balázs, István:* Public Administration in Hungary. The present situation of central public administration and local governments in Hungary. Teoksessa: Public Administration in Hungary. Collection of Studies published by the Institute in 1992 in English and French language. Hungarian Institute of Public Administration. Budapest 1992.
- Becker, Erich:* Entwicklung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände im Hinblick auf die gegenwart. Teoksessa: Peters, Hans: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Herausgegeben in Verbindungen mit den kommunalen Spitzenverbänden im Auftrage des Forschungsinstitutets für Sozial- und Verwaltungswissenschaften an der Universität Köln. Erster Band Kommunalverfassung. Springer – Verlag. Berlin 1956. (Becker 1956a)
- Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Länder. Teoksessa: Peters, Hans: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Herausgegeben in Verbindungen mit den kommunalen Spitzenverbänden im Auftrage des Forschungsinstitutets für sozial- und Verwaltungswissenschaften an der Universität Köln. Erster Band Kommunalverfassung. Springer – Verlag. Berlin 1956. (Becker 1956b)
- Beer, Rüdiger Robert – Laux, Eberhard:* Die Gemeinde. Einführung in die Kommunalpolitik. 3. durchgesehene und erweiterte Auflage. Günter Olzog Verlag. München – Wien 1981.
- Björne, Lars (toim.):* Suomalaista oikeustiedettä Caloniuksesta Zittingiin. Osa I. 2. laajennettu painos. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Yksityisoikeuden sarja A:74. Turku 1993.
- Bleckmann, Albert:* Europarecht. Das Recht der Eoropäischen Union und der Europäischen Gemeinschaften. 6. neubearbeitete und erweiterte Auflage. Academia iuris, Lehrbücher der Rechtswissenschaft. Carl Heymanns Verlag KG. Köln 1997.
- Blodig, Hermann:* Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff. Eine Verwaltungsrechtliche Monographie. Wilhelm Braumyler. K.U.K. Hof- und Universitätsbuchhändler. Wien und Leipzig 1894.
- Blomberg, H.:* Den nordiska förvaltningsrätten. Allmänna delen. Gyldendalske Boghandels Forlag. Kjobenhavn 1887.
- Blomstedt, Yrjö:* K. J. Ståhlberg. Valtiomieselämäkerta. Kustannusosakeyhtiö Otava. Keuruu 1969.

- Boblin, Alf*: Kommunalrättens grunder. Norstedts juridik. Stockholm 1998.
- Borchardt, Klaus-Dieter*: Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union. Eine systematische Darstellung für Studium und Praxis. 2. völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage. C.F.Müller Verlag. Heidelberg 2002.
- Bovis, Christopher*: Public Procurement in the European Union. Palgrave Macmillan. Basingstoke 2005.
- Brorström, Björn – Haglund, Anders – Solli, Rolf*: Förvaltningsekonomi. En bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och landsting. Studentlitteratur. Lund 1999.
- Brusiin, Otto*: Tuomarin harkinta normin puuttuessa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu N:o 14. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1938.
- Bruun, Santtu von*: Kuntien tulevaisuus. Kuntajohdon asiantuntijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2005.
- Bull, Thomas*: Självständighet och pluralism – om vertikal maktindelning i Sverige. Teoksessa: Marcusson, Lena (red.): Festskrift till Fredrik Sterzel. Iustus Förlag. Uppsala 1999.
- Burmeister, Frank – Staebe, Erik*: Räumliche Beschränkung für kommunale Wirtschaftsunternehmen – ein Verstoß gegen Europäisches Recht. *Europarecht* 2004, heft 5, s. 810 - 822.
- Carlsson, Kenny – Söderlind, Erik – Ulriksson, Magnus*: Konkurrenslagen. En kommentar. Norstedts Juridik AB. Stockholm 1999.
- Dieckmann, Jochen*: Die Städte im Bundesstaat. Teoksessa: Wollmann, Hellmut – Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik. 2. völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Politisches Handeln in den Gemeinden. Schriftenreihe, Band 356. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 1998.
- D'Sa, Rose M*: European Community Law on State Aid. Sweet & Maxwell. London 1998.
- Dworkin, Ronald*: Takings Rights Seriously. New Impression with a Reply to Critics. 3. impression. Duckworth. London 1981.
- Law's Empire. Fontana Masterguides. London 1986.
  - Takings Rights Seriously. New Impression with a Reply to Critics. 5. impression. Duckworth. London 1987.
- Eckhoff, Torstein – Helgesen, Jan E*: Rettskildelaere. 5 utgave. Universitetsforlaget. Oslo 2001.
- Eerola, Risto – Mylly, Tuomas – Saarinen, Päivi*: EU-oikeuden perusteet. Tampereen yliopisto, julkisoikeuden laitos. Tampere 1997.
- Eilavaara, Pertti*: Kunnan toimiala ja elinkeinojen tukeminen. Lapin korkeakoulun oikeustieteiden osaston juhlakirja. Pohjoismaisen oikeuden instituutti. *Juridica lapponica* 1. Lakimiesliiton kustannus. Rovaniemi 1986.
- Muuttuvan hallinnon oikeuskysymyksiä. Kuntien elinkeinopolitiikasta, kantokykyluokituksesta, yksityistämisestä ja metsän rahoituksesta. Lapin korkeakoulun oikeustieteiden julkaisuja, sarja B, tieteellisiä tutkimuksia ja selvityksiä 11. Rovaniemi 1987.
- Ekroos, Ari*: Ympäristö- ja luonnonsuojelu-oikeuden perusteet. Johdatusta ympäristönsuojelua ja luonnonsuojelua sekä luonnonvarojen käyttöä koskevaan lainsäädäntöön. Oy Edita Ab. Helsinki 1998.
- Encyclopedia Iuridica Fennica I. Varallisuus ja yritysoikeus. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja n:o 24. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1994.

- Encyclopedia Iuridica Fennica V. Julkisoikeus. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja n:o 28. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1997.
- Encyclopedia Iuridica Fennica VII. Oikeuden yleistieteet. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja n:o 30. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1999.
- Erich, Rafael*: Suomen valtio-oikeus I osa. Tietosanakirja Osakeyhtiö. Helsinki 1924.
- Suomen valtio-oikeus II osa. Werner Söderström osakeyhtiö. Porvoo 1925.
- Eriksson, Lars D.*: Syrjäntäkielto ja yhdenvertaisuus. Lakimies 5-6/1996, s. 862 - 872.
- Ympäristöetiikan haasteet: Huomioita biosentrismien synnyttämistä kysymyksistä. Teoksessa: Thure, Velimatti (toim.): Oikeus ja oikeudenmukaisuus: Oikeustieteen päivät 3. - 4.6.1999 Joensuussa. Joensuun yliopisto, julkisoikeuden laitos. Joensuu 1999.
- Ervo, Laura*: Oikeudenmukainen oikeudenkäynti. WSOY. Helsinki 2005.
- Eskola, Aarne*: Maalaiskuntien elinkeino- ja teollistamislautakuntien tehtävistä. Maalaiskunta 11/1957, 449 - 453.
- Evald, Jens*: Om retsprincipper i formueretten. Teoksessa: Dalberg-Larsen, Jørgen – Kristiansen, Bettina Lemann (red.): Om retsprincipper: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København 2004.
- Evans, Andrew*: EC Law of State Aid. Oxford European Community Law Series. Oxford 1997.
- Fischer, Mary – Black, Antony*: Community in historical perspective. A translation of selections from Das Deutsche Genossenschaftsrecht by Otto von Gierke (1868), principally from volume 1 Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft. Cambridge University Press. Cambridge 1990.
- Forsberg, Niclas*: Offentlig upphandling i praktiken. Norstedts Juridik AB. Stockholm 1998.
- Friend, Mark*: State Guarantees as State Aid: Some Practical Difficulties. Teoksessa: Andrea – Eeckhout, Piet – Flynn, James (ed.): The Law of State Aid in the European Union. Biondi. Oxford University Press. Oxford 2004.
- Goyder, D. G.*: EC Competition LAW. 4. edition. Oxford University Press. Oxford 2003.
- Gustafsson, Agne*: Kommunal självstyrelse. Kommunerna i det politiska systemet. LiberLäromedel. Lund 1977.
- Kommunal självstyrelse. Kommunerna i det politiska systemet. 4. reviderade upplagan. Liber Förlag. Lund 1984.
- Hagman, Konrad*: Sveriges kommunallagar. Förordningarna den 21 mars 1862, jämte en mängd andra till kommunallagstiftningen hörande författningar. 2. fullständigt omarbetade upplagan. Fröleen & Comp. Stockholm 1926.
- Hagman, Rauni*: Kilpailunrajoitus. Uusi kilpailulainsäädäntö ja ETA-sopimuksen kilpailusääntöt. Yrityksen Tietokirjat Oy. Jyväskylä 1993.
- Hallberg, Pekka*: Hallitusmuodon soveltamisesta hallintolainkäytössä. Teoksessa: Holopainen, Toivo – Hallberg, Pekka ja Hidén, Mikael (toim.): Juhlajulkaisu Aarne Nuorvala 1912 - 18.4.1982. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja 18. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1982.
- Kunnat ja elinkeinoelämä. Lakimies 7 - 8/1983, s. 897 - 912.
  - Kuntien toimivalta ja kansainväliset kysymykset. Suomen Kunnallislehti 4/1988, s. 27 - 30.



- Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa: Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Werner Söderström Lakitieto OY. Helsinki 1999.
  - Arvot tasapainossa? Mietteitä oikeudesta, kilpailukyvystä ja hyvinvoinnista. Werner Söderström Lakitieto OY. Helsinki 2005.
- Hankintalakityöryhmän muistio. Julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) kokonaisuudistusta valmistelleen työryhmän muistio 15.11.2004. Kauppa- ja teollisuusministeriö, Julkaisuja 36/2004. Helsinki 2004.
- Hannus, Arno*: Uusi kunnallislaki. 2. korjattu painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 176. Werner Söderström Osakeyhtiö. Porvoo 1977.
- Kunnallisoikeuden pääpiirteet. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 181. Werner Söderström Osakeyhtiö. Porvoo 1978.
  - Uusi kunnallislaki. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 176. 3. painos. Helsinki 1981.
- Hannus, Arno – Hallberg, Pekka*: Kunnallislaki. 4. korjattu painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 176. Werner Söderström Osakeyhtiö. Juva 1987.
- Kunnallislaki. 7. painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 176. Werner Söderström Osakeyhtiö. Helsinki 1993.
  - Kuntalaki. 2. laitos. Werner Söderström Lakitieto OY. Juva 1997.
- Harisalo, Risto*: Innovaatioiden diffuusio kunnallishallinnossa. Acta Universitatis Tamperensis ser. A vol. 163. Tampereen yliopisto. Tampere 1984.
- Harjula, Heikki*: Kuntalaki -tausta ja tulkinnat. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1995.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari*: Kuntalaki -tausta ja tulkinnat. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1995.
- Kuntalaki -tausta ja tulkinnat. 4. uudistettu painos. Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2001.
  - Kuntalaki -tausta ja tulkinnat. 5. uudistettu painos. Talentum. Helsinki 2004.
- Herdegen, Matthias*: Constitutional Rights and the Diminishing State. Teoksessa: Christian Starck (ed.): Constitutionalism, Universalism and Democracy – a comparative analysis; The German Contributions to the Fifth World Congress of the International Association of Constitutional Law. Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit, band 75. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden 1999.
- Herlitz, Nils*: Föreläsningar i förvaltningsrätt II. Den offentliga förvaltningens organisation. Första delen. Kungl. Boktryckeriet. P. A. Norstedt & Söner. Stockholm 1939.
- Föreläsningar i förvaltningsrätt II. Den offentliga förvaltningens organisation. 2. utvidgade upplagan. Kungl. Boktryckeriet. P. A. Norstedt & Söner. Stockholm 1948.
- Hermanson, Robert*: Anteckningar enligt professor R. F. Hermansons föreläsningar öfver inhemsk förvaltningsrätt. Viktor Pettersson & C:os Tryckeri-Aktiebolaget. Helsingfors 1898.
- Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. 2. lisätty ja korjattu painos. Werner Söderström Osakeyhtiö. Porvoo 1928.
  - Lausuntoja ja mietintöjä. Valtioneuvoston toimeksiannosta koonnuttu ja julkaissut sitä varten asetettu komitea. Helsinki 1933.
  - Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. Tärkeimmässä kohdissaan nykyisen lainsäädännön tasolle saatettuna. Helsingin yliopisto. Helsinki 1945.

- Hermanson, Robert – Kaira, Kaarlo* (toim.): Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. Liitteenä perustuslait ja niihin liittyviä lakeja. 3. uudistettu painos. Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. Porvoo – Helsinki 1952.
- Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. 4. uudistettu painos. Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. Porvoo 1965.
- Hesse, Konrad*: Bedeutung der Grundrechte. Teoksessa: Benda, Ernst – Maihofer, Werner – Vogel, Hans-Jochen: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 2. neuarbeitete und erweiterte Auflage. Walter de Gruyter. Berlin 1994.
- Heuru, Kauko*: Uusi kuntalaki. Painatuskeskus Oy. Helsinki 1995.
- Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Acta Universitatis Tamperensis 760. Tampereen yliopisto. Tampere 2000.
  - Kuntalaki käytännössä. Edita Oyj. Helsinki 2001.
  - Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Talentum. Helsinki 2002.
  - Hyvä hallinto. Edita Publishing OY. Helsinki 2003.
  - Perustuslaillinen kunnallishallinto. Edita. Helsinki 2006.
- Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Rynnänen, Aimo*: Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Kauppakaari, Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2001.
- Hidén, Mikael*: Perusoikeudet hallitusmuodon II luvussa. Oikeustiede – Jurisprudentia I. Helsinki 1971.
- Perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä. Teoksessa: Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet Suomessa. Kauppakaari OYJ, Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1999.
- Hietala, Kari*: Yrittäjyyden edistäminen. Myyttejä, mielikuvia, asenneilmastoja. Yliopistopaino. Helsinki 1987.
- Hillborn, Ingegärd – Hjert, Christer – Petersén, Leif – Reinholdsson, Jonas – Reuterfors-Mattson, Irene – Riberdahl, Curt – Torngren, Håkan – Wikell, Staffan*: Kommunallagen. Kommentarer och praxis med ändringar t.o.m. i januari 2001. Svenska Kommunförbundet och Kommentus Förlaf. Stockholm 2001.
- Hirttiö, Kalevi*: Oikeusperiaatteista ja niiden merkityksestä. Teoksessa: Hirttiö, Kalevi – Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Näkökulmia periaatteisiin. Lapin yliopiston hallintotieteellisiä julkaisuja B, tutkimusraportteja ja selvityksiä 7. Lapin yliopisto. Rovaniemi 1994.
- Hjelmborg, Simon Evers – Jakobsen, Peter Stig – Poulsen, Sune Troels*: Public Procurement Law – the EU directive on public contracts. DJØF publishing. Copenhagen 2006.
- Hoikka, Paavo*: Kotikunta kukoistamaan. Tutkimus yrittäjien ja kunnallisten päättäjien suhteista kunnan elinkeinopolitiikassa. Suomen Yrittäjien Keskusliitto R. Y. ja Yritystoiminnan Kehittämissätiö. Länsi-Savo OY. Mikkeli 1985.
- Hoikka, Paavo – Lehkonen, Raimo – Rajala, Tuija – Rynnänen, Aimo – Siitonen, Pentti – Tetri, Eija*: Kuntalaki kunnallishallinnon peruslakina. Kuntalain seurantatutkimus. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos, Julkaisusarja 1/1999. Tampere 1999.
- Holopainen, Toivo*: Kunnan asema valtiossa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 81. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1969.
- Kunnan toimiala muuttuvassa yhteiskunnassa. Suomen Kunnat 11/1981, s. 650 - 654.

- Muuttuvan kunnan muuttuva toimiala. Suomen Kunnat 5/1982, 8 - 11.
  - Oikeuden kahtiajaon perusteista ja merkityksestä. Lakimies 7 - 8/1984, s. 1019 - 1030.
- Horváth, Tamás M:* The Reformed Hungarian Self-government. Teoksessa: Public Administration in Hungary. Collection Studies published by the Institute in 1992 in English and French language. Hungarian Institute of Public Administration. Budapest 1992.
- Huovila, Mika:* Periaatteet ja perustelut. Tutkimus kärjäoikeuden tuomion faktaperusteluista prosessuaalisten periaatteiden valossa arvioituna. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 242. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2003.
- Hurskainen, Aimo:* Hallintopäätöksen perustelemisesta. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja N:o 63. Joensuu 2003.
- Husa, Jaakko:* Julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Acta Universitatis Lapponiensis N:o 4. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 1995.
- Johdatus oikeusvertailuun. Oikeusvertailun perusteet erityisesti julkisoikeutta silmällä pitäen. Kauppakaari OYJ, Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1998.
  - Non liquet? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 254. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2004.
- Hyltoft, Christian:* Die Arbeit des Europarats-Ausschusses für lokale Strukturen. Teoksessa: Knemeyer, Franz-Ludwig (hrsg.): Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Kommunalrecht – Kommunalverwaltung, Band 1. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden 1989.
- Hyvönen, J. T. (toim.):* Maalaiskuntain kunnallislaki. Lyhyillä selityksillä varustettuna ja Kunnallinen vaalilaki sekä asetus taajaväkisistä yhdyskunnista. Kustannusosakeyhtiö Otava. Helsinki 1919.
- Ikkala, Olli:* Kunnan yleinen toimivalta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 60. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1959.
- Ikola, Arto – Rothovius, Timo – Sablström, Petri:* Yritystoiminnan tukeminen kunnissa. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 40. Helsinki 2004.
- Indén, Tobias:* Svenska kommuners engagement på en öppen marknad – problem med bristande konkurrensneutralitet som kräver en lösning. Teoksessa: Mäkinen Eija (red.): Samspelet mellan offentlig rätt och privaträtt – de grundläggande fri- och rättigheterna. Tammerfors universitet. Rättsvetenskapliga institutionen. Tammerfors 2005.
- Indén, Tobias – Madell, Tom:* Allmännyttig verksamhet eller missbruk av dominerande ställning? Kommunrättsliga befogenheter och konkurrensrättsliga begränsningar. Juridisk tidskrift 2002-03, s. 34 - 56.
- Jellinek, Georg:* System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. unveränderter Nachdruck. Wissenschaftliche Buchgesellschaft. Darmstadt 1963.
- Johnson, Nevil:* Länderbericht Großbritannien. Das Verhältnis Großbritanniens zur Charta. Teoksessa: Knemeyer, Franz-Ludwig (hrsg.): Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Kommunalrecht – Kommunalverwaltung, Band 1. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden 1989.
- Jones, Alison – Sufirin, Brenda:* EC Competition Law. Text, Cases and Materials. 2. edition. Oxford. Oxford 2004.

- Jonkka, Jaakko*: Syytekyynnys. Tutkimus syytteen nostamiseen vaadittavan näytön arvioinnista. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 187. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1991.
- Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu, Antti*: Eurooppaoikeus. 3. uudistettu painos. Kauppakaari Oyj, Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2000.
- Jyränki, Antero*: Uusi perustuslakimme. Iura Nova. Gummerus Kirjapaino Oy. Turku 2000.
- Jääskeläinen, Jukka*: Kunta, käyttäjä, markkinavoima. Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen. Kunnallisan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisu, nro 4. Kunnallisan kehittämissäätö. Helsinki 1994.
- Kabila, Petri*: Kolme maata ja kolme elinkeinopolitiikkaa: Suomi, Saksa ja Irlanti. Turun yliopiston julkaisuja, sarja C: 138. Turun yliopisto. Turku 1997.
- Kajiser, Fritz*: 1862 års kommunalförordningar. Tillkomst och innebörd. Ekonomisk, social och ideapolitisk bakgrund. Teoksessa: Hudra år inder kommunalförfattningarna 1862–1962. Svenska Landskommunernas Förbund, Svenska Landstingsförbundet, Svenska Stadsförbundet. Stockholm 1962.
- Kalima, Kai*: Kunnan yleinen toimiala kunnallislain 4 § 1 momentin mukaan. Kunnallisoikeudellinen lisensiaatintutkimus (painamaton). Turku 1972.
- Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Oikeus 3/1983, s. 177 - 180.
  - Kunnan talous. Tutkimus kunnan taloudenhoidon oikeudellisista perusteista. Gummerus Kirjapaino OY. Jyväskylä 1988.
  - Julkisyhteisöjen hankintatoimi. Tutkimus julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöistä ja käytännöistä. 3. painos. Suomalaiset oikeusjulkaisut SOJ OY. Helsinki 2001.
- Kalliomaa-Puha, Laura*: Julkisten hankintojen kansainvälinen sääntely. Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 3. Helsinki 1992.
- Kaltenborn, Jens*: Der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung in Recht der Europäischen Union. Kommunalrecht – Kommunalverwaltung, Band 21. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden 1996.
- Kangas, Urpo*: Lesken oikeudellinen asema. Oikeusdogmaattinen tutkimus lesken sosiaaliturvan laajuudesta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 156. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1982.
- (toim.): Oikeustiede Suomessa 1900 - 2000. Werner Söderström Lakitieto OY. Helsinki 1998.
- Karapuu, Heikki*: Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö. Teoksessa: Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Werner Söderström Lakitieto OY. Helsinki 1999. (*Karapuu 1999a*)
- Oikeus työhön ja elinkeinovapaus. Teoksessa: Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Werner Söderström Lakitieto OY. Helsinki 1999. (*Karapuu 1999b*)
- Kaukovalta, K. V.*: Suomen maalaiskuntien kunnallisen itsehallinnon historia. Maalaiskuntien Liiton julkaisuja 1. Helsinki 1940.
- Kauppi, Aaro*: Kunnallinen liiketoiminta. OY Liiton Kirjapaino. Oulu 1954.

- Kauppi, Jussi – Siltala, Silja – Mynttinen, Marjut*: Kuntien osallistuminen valtion teiden rakentamiseen ja ylläpitoon 2004. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2006. <<http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;60;498;91390;106147;106145;1056958&field=FileAttachment&version=2>> 16.8.2006
- Kavonius, Petter*: Oikeusperiaatekin velvoittaa! Tutkimus oikeusperiaatteen velvoittavuuden ja voimassaolon perusteista. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja E-sarja N:O 1. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2001.
- Kekkonen, Jukka*: Oikeudellisen muutoksen tutkimisesta – minun metodini. Teoksessa: Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. Werner Söderström Lakitieto OY. Porvoo 1997.
- Johdatus kontekstuaaliseen oikeushistoriaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 2002.
- Kekkonen, Urho*: Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja N:O 5. Kustannusosakeyhtiö Otava. Helsinki 1936.
- Kerse, Christopher – Khan, Nicholas*: EC Antitrust Procedure. 5. edition. Thomson, Sweet & Maxwell. London 2005.
- Keskuskauppakamari: Alueiden kilpailukyky yritysten näkökulmasta. Helsinki 2000.
- Alueiden kilpailukyky yritysten näkökulmasta. Helsinki 2005.
- Kilpailuvirasto. Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa. Kilpailuviraston selvityksiä 1/2001. <<http://www.kilpailuvirasto.fi/tiedostot/markkinat-ja-kilpailu-kuntien-tuotantotoiminnassa.pdf>> 15.9.2005
- Kilpi, Lassi*: Erikoismaksusta. JFT 1955, s. 304 - 329.
- Klami, Hannu Tapani*: Reaaliset argumentit. Lakimies 3/1996, s. 468 - 476.
- Knemeyer, Franz-Ludwig*: Bayerisches Kommunalrecht. 7. überarbeitete Auflage. Richard Boorberg Verlag. Stuttgart – München – Hannover – Berlin 1991.
- Bayerisches Kommunalrecht. 9. überarbeitete Auflage. Richard Boorberg Verlag. Stuttgart – München – Hannover – Berlin – Weimar – Dresden 1996.
  - Kommunale Selbstverwaltung neu denken. Deutsches Verwaltungsblatt 15.6.2000, s. 876 - 882.
- Konstari, Timo*: Harkintavallan väärinkäytöstä. Tutkimus tarkoitussidonnaisuudesta hallintoviranomaisten harkintavallan rajoitusperiaatteena. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 139. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1979.
- Korkein hallinto-oikeus. Vuosikertomus 2005. Korkeimman hallinto-oikeuden julkaisuja 1/2006.
- Kristiansen, Bettina Lemann*: Retsprincipper i retsanvendelsen. Teoksessa: Dalberg-Larsen, Jørgen – Kristiansen, Bettina Lemann (red): Om retsprincipper. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. København 2004.
- Krämer, Ludvig*: EC Environmental Law. 4. edition. Sweet & Maxwell. London 2000.
- Kulla, Heikki*: Hallintolainkäyttö ja hallinto. Tutkimus korkeimman hallinto-oikeuden toimivallan määräytymisen oikeushistoriallisesta taustasta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 148. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1980.
- Hallintomenettelyn perusteet. Talentum. Helsinki 2003.

- Kultalahri, Jukka:* Omaisuudensuoja ympäristönsuojelussa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:O 2000. Finnpublishers OY. Jyväskylä1990.
- Kunmas, Heikki J.:* Kunnalliset laitokset ja kilpailunrajoitukset. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Kauppaosasto. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 90/1995. Painatuskeskus OY. Helsinki 1995.
- Kuntalehti: Viiala pitää kiinni palveluista, mutta työllistäminen jää minimiin. 1/2005. (Kuntalehti 2005a)
- Suomussalmi saa Ruotsista 80 uutta työpaikkaa. 2/2005. (Kuntalehti 2005b)
- Kuoppamäki, Petri:* Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö ja fuusiovalvonta EY:n kilpailuoikeudessa. Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 5. Helsinki 1992.
- Kilpailuoikeuden perusteet. Werner Söderström Lakitieto OY. Helsinki 2000.
  - Markkinavoiman sääntely EY:n ja Suomen kilpailuoikeudessa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 239. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2003.
- Kuusiniemi, Kari:* Biodiversiteetin suojeleminen ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Teoksessa: Oikeustiede – jurisprudentia XXXIV 2001. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Helsinki 2001. (*Kuusiniemi* 2001)
- Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka:* Ympäristöoikeus. WSOY Lakitieto. Helsinki 2001. (*Kuusiniemi ym.* 2001)
- Kuuskoski, Reino:* Kunnallislainsäädännön koonta. Suomen Kunnallislehti 1948, s. 80 - 81.
- Uusi kunnallislaki. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:O 39. Werner Söderström Osakeyhtiö. Helsinki 1949.
  - Uusi kunnallislaki. 2. täydennetty painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:O 39. Werner Söderström Osakeyhtiö. Helsinki 1952.
  - Uusi kunnallislaki. 3. täydennetty painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:O 39. Werner Söderström Osakeyhtiö. Helsinki 1954.
  - Uusi Kunnallislaki. 4. täydennetty painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:O 39. Werner Söderström Osakeyhtiö. Helsinki 1960.
- Kuuskoski, Reino – Hannus, Arno:* Kunnallislaki. 5. uudistettu painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:O 39. Werner Söderström Osakeyhtiö. Porvoo 1965.
- Suomen kunnallisoikeus pääpiirteittäin. 2. painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:O 70. Werner Söderström Osakeyhtiö. Porvoo 1966.
  - Kunnallislaki. 6. painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:O 39. Werner Söderström Osakeyhtiö. Porvoo 1969.
- Kärkkäinen, Hannu K:* Suomen hankintalainsäädäntö ja siihen perustuvat menettelyt. Teoksessa: Aalto-Setälä, Ilkka – Kärkkäinen, Hannu K. – Lehto, Petri – Petäjäniemi-Björklund, Anne – Stenberg, Markku: Kilpailulait ja julkiset hankinnat. Tietosanoma. Smedjebacken 1999.
- Laakso, Seppo:* Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Erityisesti julkisoikeuden alalla. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki 1990.
- Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo:* Yleishallinto-oikeus. Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos. Tampere 2006.

- Laband, Paul:* Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. umgearbeitete Auflage, erster Band. Akademische Verlagsbuchhandlung. Freiburg 1888.
- Larma, Otto:* Eräitä vanhempia ulkomaisia kehityspiirteitä. Teoksessa: Larma, Otto – Eskola, Aarne – Typpö, Sulo – Isopuro, Aarre (toim.): Kunnallisasiain käsikirja. Kirjayhtymä Helsinki. Helsinki 1961.
- Larsson, Yngve:* Inkorporeringsproblemet. Stadsområdets förändringar med särskild hänsyn till svensk förvaltningspraxis. Akademisk avhandling som med tillstånd av vittberömda filosofiska fakultetens i Uppsala. Oskar Eklunds Boktryckeri. Stockholm 1913.
- Laurila, Maija:* Kilpailuasioiden käsittely viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 18. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1995.
- Leivo, Kirsi – Leivo, Timo:* Euroopan yhteisön kilpailuoikeus. Kauppakaari OY, Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1997.
- Lindquist, Ulf:* Kommunala befogenheter. En redogörelse för kommuners och landstingskommuners allmänna befogenheter i rättspraxis. 5. upplagan. Norstedts Juridik AB. Stockholm 2000.
- Lindquist, Ulf – Losman, Sten:* 1991 års kommunallag. En handbok med lagtext och kommentarer. 5. upplagan. Norstedts Juridik. Stockholm 2001.
- Local and Regional Democracy in Poland. Council of Europe. Congress of Local and Regional Authorities of Europe. CG (9) 21, Part II. 9. Session. Explanatory memorandum. Rapporteurs: Kathryn Smith and Miljenko Doric. Strasbourg 2002.
- Loy, Hans:* Gemeindliche auftrags- und selbstverwaltungsangelegenheiten. Entwicklung im deutschen Gemeindeverfassungsrecht und derzeitige rechtliche Bedeutung. W. Kohlhammer Verlag Stuttgart und Köln. Stuttgart 1949.
- Lübking, Uwe – Vogelgesang, Klaus:* Die Kommunalaufsicht. Aufgaben – Rechtsgrundlagen – Organisation. Unter Mitarbeit von Ina-Maria Ulbrich. Erich Schmidt Verlag. Berlin 1998.
- Lämsineva, Pekka:* Perusoikeudet ja varallisuhteet. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 235. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2002.
- Makkonen, Kaarle:* Toimivalta. Oikeusteoreettinen erittely. Lakimies 1964, s. 778 - 784.
- Kunnallinen säädösvalta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 79. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1968.
  - Luentoja yleisestä oikeustieteestä. Yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja 5. Helsingin yliopisto. Helsinki 1978.
- Malmer, Stellan:* Ett pris blir till. Om förklaringar till kommunala avgifter och taxor. Santerus Förlag. Stockholm 2003.
- Markkula, Martti:* Kestävän kehityksen käsite. Uusi määritelmä. Ympäristö ja terveys 10/1993, s. 636 - 638.
- Meinander, Ragnar:* Socialvården som kommunal uppgift. Nordisk Administrativt tidskrift 2/1950, s. 111 - 122.
- Melander, Gustaf:* Innebörden af uttrycket ”Gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter” i § 1 af föröringarna den 21 mars 1862 om kommunalstyrelse på landet och om kommunalstyrelse i stad. Profföreläsning. Almqvist & Wiksells Boktryckeri AB. Uppsala 1910.

- Mennola, Erkki*: Kunta yksityisoikeudellisena toimijana. Teoksessa: Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Juhlakirja Raimo Lehkosen jäädessä eläkkeelle 2002. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Tampere 2002.
- Mentula, Arttu – Pokela, Hannu – Saraste, Tuomas*: Määrävän markkina-aseman väärinkäyttö kilpailuoikeudessa. Kauppakaari OY, Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1998.
- Julkisen palveluvelvoitteen ja kilpailusääntöjen välinen suhde. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 8/1999. Markkinaosasto. Edita OY. Helsinki 1999.
- Merikoski, Veli*: Erivapauden käsite. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja N:O 7. Helsinki 1936.
- Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja N:O 17. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1938.
  - Suomen julkisoikeuden oppikirja I nide. 2. painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:O 3. Werner Söderström Osakeyhtiö. Porvoo 1946. (*Merikoski* 1946a)
  - Hallinto-organisia peruskysymyksiä. Lakimies 1946, s. 596 - 607. (*Merikoski* 1946b)
  - Laillisuusvalvonta Suomen oikeusjärjestyksessä. Keskustelukysymys Suomen Lakimiesliiton kuudensilla lakimiespäivillä Helsingissä 29-30.5.1953. Tyrvään Kirjapaino OY. Vammala 1953.
  - Vapaa harkinta hallinnossa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:O 86. Lainopillisen Ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta. Helsinki 1958.
  - Kunnallinen itsehallinto – perustuslaki – itseverotusoikeus. Suomen Kunnallislehti 1966, s. 325 - 327.
  - Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. 2. uusittu painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:O 143. Lainopillisen Ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta. Helsinki 1968.
  - Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. 6. muuttumaton painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:O 80. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1976. (*Merikoski* 1976a)
  - Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. 3. painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:O 112. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1976. (*Merikoski* 1976b)
- Merikoski, Veli – Vilkkonen, Eero*: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. 7. painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:O 80. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1982.
- Mielityinen, Sampo*: Vahingonkorvausoikeuden periaatteet. Edita. Edilex Academica. Helsinki 2006.
- Modeen, Tore*: Kommunens allmänna kompetens. Särskilt med hänsyn till kommuns rätt att bevilja understöd för enskild verksamhet och åt enskilda personet. Skriftserie utgiven av Handelshögskolan vid Åbo Akademi, B:18. Åbo 1962.
- Det specialreglerade kommunala förtroendeuppdraget. Avgränsning från andra uppdrag särskilt med hänsyn till gränsdragningen mellan kommunala och statliga nämnder. Acta Academiae Aboensis. Humaniora XXVII, 1. Åbo Akademi. Åbo 1963.
  - Saako kunta osoittaa varoja sosiaalihuoltoa tarvitsevien yksityisten henkilöiden taloudelliseen tukemiseen huoltoapulain ulkopuolella? Lakimies 1965, s. 139 - 150.



- Kunnan toimivallasta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1975, s. 77 - 97.
  - Kuntien suhteet elinkeinoelämään - kehityssuuntauksia. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/1983, s. 23 - 40.
- Mononen, Marko:* Määräävän markkina-aseman väärinkäytön arviointi. Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 17. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1995.
- Motta, Massimo:* Competition Policy. Theory and Practice. Cambridge University Press. Cambridge 2004.
- Murén, Edvard:* Kunnan toimiala. Teoksessa: Larma, Otto – Eskola, Aarne – Typpö, Sulo A. – Isopuro, Aarre (toim.): Kunnallisasiainkäsikirja. Kirjayhtymä Helsinki. Helsinki 1961.
- Kuntien itsehallintoa koskeva lainsuoja. Suomen Kunnallislehti 1966, s. 231 - 235. (*Murén* 1966a)
  - Kunnallinen itsehallinto – perustuslaki – itseverotusoikeus. Suomen Kunnallislehti 1966, s. 325 - 327. (*Murén* 1966b)
  - Kunnan toimiala. Teoksessa: Kunnallisasiainkäsikirja. 3. painos. Kirjayhtymä. Helsinki 1967. (*Murén* 1967a)
  - Kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojaa koskeva tasavallan presidentin henkilökohtainen käsitys aikaisemmin ja nykyään. Suomen Kunnallislehti 1967, s. 145 - 147. (*Murén* 1967b)
  - Tehokkaampi turva kunnalliselle itsehallinnolle. Suomen Kunnallislehti 1967, s. 288 - 292. (*Murén* 1967c)
  - Täältä alkaa kunnallinen oikeustaistelu. Suomen Kunnallislehti 1967, s. 352 - 354. (*Murén* 1967d)
  - Kunnan asema valtion hallintojärjestelmässä. Suomen Kunnallislehti 1972, s. 20 - 23.
  - Yhdenvertaisuudesta HM:n 5 §:n mukaan. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/1980, s. 277 - 297.
- Mutius, Albert – Rentsch, Harald:* Kommunalverfassungsrecht Schleswig – Holstein. Kommentar. 4. neuarbeitete Auflage. Deutscher Gemeindeverlag. Kiel 1994.
- Myllymäki, Arvo:* Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. Werner Söderström Osakeyhtiö. Helsinki 2000.
- Myllymäki, Arvo – Kalliokoski, Päivi:* Valtio, kunta ja Euroopan unioni. Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen päätösvaltaan. Kunnallisalan kehittämissäätien tutkimusjulkaisu, nro 51. Helsinki 2006.
- Myllyntaus, Oiva:* Kunnan ja kuntayhtymän sijoitustoiminnan perusteista päättäminen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2002.
- Mügge, Michael:* Der Begriff des Unternehmens im deutschen und europäischen Kartellrecht. Dissertartion zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechtswissenschaft des Fachbereiches Rechtswissenschaft der Universität Hamburg. Hamburg 2002.
- Mäenpää, Olli:* Keskusviraston asema valtionhallinnossa. Julkisoikeudellinen tutkimus valtionhallinnon organisaatiosta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 142. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1979.

- Kunnan hallinto. Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallista kunnan hallinnon perustava. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 152. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1981.
  - Hallintolupa. Suomen Lakimiesliiton Kustannus OY. Helsinki 1985.
  - Hallintosopimus. Hallintoviranomaisten sopimustoiminnan oikeudellisia ongelmia. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1989.
  - Hallinto-oikeus. Werner Söderström osakeyhtiö. Helsinki 1991.
  - Hallintolupa. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1992.
  - Kuntien itsehallinto EU-Suomessa. Kunnallisan kehittämistäitiön Polemia-sarjan julkaisu nro 22. Helsinki 1997.
  - Hallinto-oikeus. Werner Söderström osakeyhtiö. Helsinki 2000.
  - Eurooppalainen hallinto-oikeus. Kauppakaari, Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2001.
  - Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Edita. Helsinki 2003. (*Mäenpää* 2003a)
  - Hallinto-oikeus. 4. laitos. WSOY Lakitieto. Helsinki 2003. (*Mäenpää* 2003b)
- Mäkinen, Eija*: Maankäyttösopimus ja hyvä hallinto. Finnpublishers OY. Gummerus Kirjapaino OY. Jyväskylä 2000.
- Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Finnpublishers OY. Tampere 2004.
- Määttä, Kalle*: Oikeustaloustieteen aakkoset. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 1999.
- Uusi kilpailunrajoituslaki. Edita. Helsinki 2004.
- Määttä, Tapio*: Maanomistusoikeus. Tutkimus omistusoikeusparadigmoista maanomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 220. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1999.
- Ympäristö eurooppalaisena ihmis- ja perusoikeutena: kohti ekososiaalista oikeusvaltiota. Teoksessa: Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet EU:ssa. Kauppakaari, Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2001.
- Neumann, Manfred*: Competition Policy. History, Theory and Practice. Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA. Cheltenham 2001.
- Neuvonen, Riku*: Tapaoikeus oikeuslähdeopissa. Lakimies 3/2006, s. 405 - 436.
- Nicolaidis, Phedon – Bilal, Sanoussi*: State Aid Rules: Do they promote efficiency? Teoksessa: Bilal, Sanoussi – Nicolaidis, Phedon (ed.): Understanding State Aid Policy in the European Community. Perspectives on Rules and Practice. European Institute of Public Administration. Kluwer Law International. The Hague 1999.
- Niemi-Iilahi, Anita*: Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaali maailma. Ideaalityyppimetodi kunnallisen itsehallinnon käsitteen ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion itsehallinnon tulokinnassa. Vaasan yliopiston julkaisuja, tutkimuksia No 163, Hallintotiede 11. Vaasa 1992.
- Niemivuo, Matti*: Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille. Oikeustieteellinen tutkimus valtionapuinstituutiosta julkisten palvelujen, erityisesti perus- ja keskiasteen koulutuksen määrällisen sääntelyn keinona. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 118. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1976.
- Alueellisista syistä johtuva huono-osaisuus ja aluepoliittinen lainsäädäntö. Oikeus 4/1984, s. 266 - 271.

- Reunamerkintöjä teokseen ”Budjetti, laki ja suunnitelma”. Oikeus 4/1986, s. 362 - 367.
  - Valtio ja kunnallinen itsehallinto. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1991.
- Norberg, Per:* Konkurrenslagstiftning och bostadspolitik. En Studie av den svenska hyresregleringens förhållande till EG:s och Sveriges konkurrensrätt. Skrifter utgivna vid Juridiska Fakulteten i Lund Nr 132. Acta Societatis Juridicae Lundensis. Jurisförlaget. Lund 1999.
- Nordström, J. J.:* Angående de ärenden, hvilka, enligt Kongl. Förordningarne om kommunalstyrelse på landet och i stad, äro att hänföra till ”kommunens gemensamma hushållningsangelägenheter”, yttrande i riksdagens första kammare den 20 mars 1872. Teoksessa: Tidskrift för lagstiftning, lagskipning och förvaltning, utgiven af Christian Naumann. 9. årgången. Norstedt. Stockholm 1872.
- Nupponen, Matti:* Elinkeinopoliittikka muutosten virroissa – keskittyvän ja eriytyvän kehityksen haasteet ja kehittämistyö. Teoksessa: Sotarauta, Markku – Majoinen, Kaija (toim.): Kunnat virtaavassa maailmassa – kuntien haasteet globaalissa verkostoyhteiskunnassa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2001.
- Nupponen, Pekka:* Kuntien elinkeinopoliittikka ja yhteiskunnan kehitys. Yhdentoista esimerkkikunnan tarkastelua. Tampereen yliopisto, Aluetieteen laitos, tutkimuksia sarja B 40/1986. Tampere 1986.
- O’Donoghue, Robert – Padilla, Jorge:* The Law and Economics of Article 82 EC. Hart Publishing. Oxford 2006.
- Odudu, Okeoghene:* The Boundaries of EC Competition Law. The Scope of Article 81. Oxford Studies in European Law. Oxford University Press. New York 2006.
- Ojala, Marjo:* EU-kilpailuoikeus. Edita. Helsinki 2005.
- Oulasvirta, Lasse:* Kuntien valtionapujärjestelmä. Vertaileva arviointitutkimus kahdesta valtionapujärjestelmästä. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol. 494. Tampereen yliopisto. Tampere 1996.
- Overå, Oddvar – Bernt, Jan:* Kommuneloven med kommentarer. Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.september 1992 nr. 107 med kommentarer. 2. opplag. Kommuneforlaget. Oslo 1994.
- Palm, Jarmo:* Yritysten sijoittumislogiikan kehitys 1970-luvulta nykypäivään. Työministeriö. 11.2.2003. <<http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;29;121;1098;1146;1148&field=FileAttachment&version=2>>11.5.2005.
- Paulsson, Ingvar – Riberdahl, Curt:* Den kommunala självstyrelsen och lagen. 2. upplagan. Kommentus. Kristiansstad 1992.
- Paulsson, Ingvar – Riberdahl, Curt – Westerling, Per:* Den nya kommunallagen. Kommentarer och praxis. Kommentus. Kristiansstad 1993.
- Pekkanen, Raimo:* Perusteettoman edun palauttamisesta hallintolainkäytössä. Lakimies 5/1978, s. 420 - 433.
- Peltola, Olli:* Kuntien hankintakulttuuri. Vaasan yliopiston tutkimuslaitos, julkaisu No 74. Vaasan yliopiston tutkimuslaitos. Vaasa 1998.
- Perusoikeustyöryhmä. Perusoikeustyöryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1993. Helsinki 1993.

- Peters, Hans:* Zentralisation und Dezentralisation – zugleich ein Beitrag zur Kommunalpolitik im Rahmen der Staats- und Verwaltungslehre. Verlag von Julius Springer. Berlin 1928.
- Petäjänieni-Björklund, Anne:* Kilpailunrajoituslain soveltamisala, viranomaiset ja niiden toimivalta. Teoksessa: Aalto-Setälä, Ilkka – Kärkkäinen, Hannu K – Lehto, Petri – Petäjänieni-Björklund, Anne – Stenborg, Markku: Kilpailulait ja julkiset hankinnat. Tietosanoma. Smedjebacken 1999.
- Pikkujämsä, Mikko:* Oikeuseriaatteet ja arvonlisäverotus kiinteistöalalla. Kauppakaari, Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2001.
- Pirkola, Hannu:* Kuntien yritystuet. Kustannus-hyötytarkastelu suorien yritystukien vaikutuksista kuntien talouteen. Acta-sarjan julkaisuja yhdessä Åbo Akademin kanssa 75/1997. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1997.
- Plender, Richard:* Definition of Aid. Teoksessa: Biondi, Andrea – Eeckhout, Piet – Flynn, James (ed.): The Law of State Aid in the European Union. Oxford University Press. Oxford 2004.
- Pohjolainen, Teuvo:* Perusarvot ja -oikeudet ja yhteiskunnallinen päätöksenteko. Teoksessa: Hirttiö, Kalevi – Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo: Näkökulmia periaatteisiin. Lapin yliopiston hallintotieteellisiä julkaisuja B, tutkimusraportteja ja selvityksiä 7. Lapin yliopisto. Rovaniemi 1994.
- Preuss, Hugo:* Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften. Versuch einer deutschen Staatskonstruktion auf Grundlage der Genossenschaftstheorie. Verlag von Julius Springer. Berlin 1889.
- Pöyhönen, Aulis:* Auloksen parempi kuntalaki. Eriävä mielipide kunnalliskomitean esityksiin. Helsinki 1993.
- Euroopan kunnallissopimus. Kunnallisen itsehallinnon tavoitemalli. Oy Edita Ab. Helsinki 1996.
- Pöyhönen, Juha:* Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 179. Helsinki 1988.
- Pöyhönen, Maria:* Osakeyhtiömuoto kuntien liiketoiminnassa. Suomen Kunnallislehti 8/1989, s. 46 - 48.
- Püttner, Günter:* Das System der kommunalen Aufgaben. Teoksessa: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 3: Kommunale Aufgaben und Aufgabenerfüllung. 2. völlig neu bearbeitete Auflage. Juristische Fakultät der Universität Tübingen. Springer – Verlag. Berlin 1983.
- Raitio, Juha:* Eurooppaoikeuden tavoitteet ja johtavat periaatteet. Tampereen yliopisto, Julkisoikeuden laitos. Tampere 1998.
- Rasinmäki, Jorma:* Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Hallinto-oikeudellinen tutkimus yksityistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikutuksista. Kauppakaari OY, Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1997.
- Rehbinder, Maria:* Recent Developments in Commission State Aid Policy and Practice. Teoksessa: Biondi, Andrea – Eeckhout, Piet – Flynn, James (ed.): The Law of State Aid in the European Union. Oxford University Press. Oxford 2004.
- Reuterskiöld, C. A.:* Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt, II, förvaltningen. Inledning I, politiförvaltningsrätt. Almqvist & Wiksells Boktryckeri. Uppsala 1919.

- Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt, III, samhällsförfattningen. 2. kommunalrätt, första häftet. Almqvist & Wiksell's Boktryckeri. Uppsala 1921.
- Riberdahl, Curt*: Svensk kommunalrätt i ett internationellt perspektiv. Teoksessa: Marcusson, Lena (red.): Festskrift till Fredrik Sterzel. Iustus Förlag. Uppsala 1999.
- Riepula, Esko*: Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Valtiosääntötutkimus eduskunnan perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä 1907 - 1972 valtiopäivillä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 101. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1973.
- Rissanen, Kirsti – Korah, Valentine*: EY:n ja Suomen kilpailuoikeus. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1991.
- Rytkölä, Olavi*: Kuntain yhteistoiminta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 45. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1952.
- Kunnallinen asuntopolitiikka. Yhteiskunnallisen korkeakoulun julkaisuja N:O 6. Werner Söderström Osakeyhtiö. Porvoo 1954.
- Finnisches Gemeindeverwaltungsrecht. Publicationen des Finnisches Juristenvereins Serie D N:O 4. IUS FINLANDIE. Helsinki 1961.
- Kunnallisen itsehallinnon kriisistä. Maalaiskunta 1968, s. 753 - 755.
- Kunnan ja valtion suhteen oikeudellinen perusta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/1979, s. 394 - 402.
- Rytter, Jens Elo*: Grundrettigheder. Domstolens fortolkning og kontrol med lovgivningsmagten. Forlaget Thomson Gadjurya. København 2000.
- Ryynänen, Aimo*: Kunnan tehtävien lakisääteistäminen. Tutkimus lakisääteistämisestä kunnan toimintaan, hallinto-organisaatioon ja valtionvalvontaan. Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tamperensis ser A; 201. Tampere 1986.
- Hyvän hallinnon periaatteet kunnallishallinnossa. 2. uudistettu painos. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1991.
- Uusi perustuslaki ja kunnallinen itsehallinto – periaateetarkastelua kansalaisyhteiskuntakehityksen näkökulmasta. Teoksessa: Paaso Ilpo (toim.): juhlaKirja Esko Riepula, Finnpublishers Oy. Jyväskylä 2001.
- Kunnallisoikeudellinen tutkimus. Teoksessa: Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopisto, Kunnallistieteiden laitos. Tampere 2003.
- Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämissivaihtoehdot. Edita. Helsinki 2004. (*Ryynänen 2004a*)
- Kunnat valtion valvonnassa. Kunnallisan alan kehittämissäätien tutkimusjulkaisu, nro 44. Helsinki 2004. (*Ryynänen 2004b*)
- Saapunki, Juha – Leskinen, Jari*: Julkiset rahoitusjärjestelmät seudullisten kehitysyhteisöjen hanketoiminnassa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2005.
- Sachs, Michael*: Die Grundrechte, Vorbemerkungen zu Abschnitt I. Teoksessa: Grundgesetz, Kommentar (herausgegeben von Michael Sachs). C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung. München 1999.
- Saraviita, Ilkka*: Perustuslakivaliokunnan rooli. Teoksessa: Nieminen, Liisa (toim.): Perusoikeudet Suomessa. Kauppakaari Oyj, Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1999.

- Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Kauppakaari Oyj, Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2000.
- Sauvonsaari, Salme*: Kuntien osakeyhtiöt ja osakkuus sekä kunnan toimiala. Suomen Kunnallislehti 10/1987, s. 33 - 35.
- Scheinin, Martin*: Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtion sisäisestä voimassaolosta sekä ihmis- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 189. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1991.
- Schliesky, Utz*: Zulässigkeit und Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen – Aktuelle Entwicklungen im Gemeindefinanzrecht. Die Gemeinde 11/2003. Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig – Holstein.
- Scholz, Bernhard Joachim*: Der Rechtsschutz der Gemeinden gegen fachaufsichtliche Weisungen -zugleich ein Beitrag zur Rechtsstellung der Gemeinden in Bereich der kommunalen Auftragsverwaltung. Neue Schriften der Deutschen Städtetages, Heft 82. Verlag W. Kohlhammer. Stuttgart 2002.
- Schwarze, Jürgen – Laakso, Seppo – Kuuttiniemi, Kirsi*: Eurooppalaisen hallinto-oikeuden keskeiset periaatteet. Tutkimukset ja selvitykset 10/1999. Tampereen yliopisto, Julkisoikeuden laitos. Valtiovarainministeriö. Oy Edita AB. Helsinki 1999.
- Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta. Kuntien itsehallintohankkeen raportti. Sisäasiainministeriö, kuntaosaston julkaisu 3/2000. Helsinki 2000.
- Sharland, John*: A Practical Approach to Local Government Law. 2. edition. Oxford University Press. Oxford 2006.
- Siltala, Raimo*: Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 234. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2003.
- Oikeudellinen tulkintateoria. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 261. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2004.
- Simola, Heikki*: Teollistamislautakuntien perustaminen kuntiin. Maalaiskunta 17/1956, s. 645 - 647.
- Sinisalo, Kari*: HM 92 § ja hallinnon lainalaisuus. Lakimies 1/1968, s. 19 - 31.
- Poliisin toimivallan määräytyminen. Tutkimus poliisin vallasta ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 94. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1971.
- Sinnaeve, Adinda*: State Aid Control: Objectives and Procedures. Teoksessa: Bilal, Sanoussi – Nicolaides, Phedon (ed.): Understanding State Aid Policy in the European Community. Perspectives on Rules and Practice. European Institute of Public Administration. Kluwer Law International. The Hague 1999.
- Sipponen, Kauko*: Lainsäädäntövallan delegoiminen. Tutkimus lainsäädännön teoriasta ja oikeussääntöjen hierarkiasta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 68. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1965.
- Sisäasiainministeriö: Rajakuntayhteistyön syventäminen. Selvitys kuntien valtakunnanrajat ylittävän yhteistyön oikeudellisista edellytyksistä. Työryhmäraportti. Sisäasiainministeriö, Kuntaosaston julkaisu 4/2002.
- Suomen ja Norjan rajakuntayhteistyö. Sisäasiainministeriön julkaisut 20/2005.

- Kunta- ja palvelurakennemuutos, Lakityöryhmän väliraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 8/2006. (Sisäasiainministeriö 2006a)
  - Kuntakonserni- ja liikelaitostyöryhmän mietintö. Sisäasiainministeriön julkaisuja 9/2006. (Sisäasiainministeriö 2006b)
- Snellman, J. V.*: Kunnallislaitoksen uudistaminen. Litteraturbladet 6/1860. Teoksessa J. V. Snellmannin kootut teokset. VI tutkielmia ja kirjoitelmia. Suomentanut J. Hollo. Werner Söderström Osakeyhtiö. Porvoo 1929. (*Snellman* 1860)
- Skomsøy, Gunnar – Sundin, Alf*: Varför inte mer samarbete när möjligheter finns? – Kommunal samverkan och näringsutveckling mellan Norge och Sverige. Institutionen för samhällsvetenskap Cerut (Centrum för forskning om regional utveckling). Arbetsrapport 2005:6. Karlstad 2005.
- Soikkanen, Hannu*: Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Maalaiskuntien liitto. Helsinki 1966.
- Soikkeli, Lauri*: Luottamuksensuojat verotuksessa – soveltaminen oikeuskäytännön valossa. WSOY Lakitieto. Helsinki 2004.
- Sorto, Anna*: Ympäristönsuojelu ja EY:n perustamissopimuksen 28 artikla. Teoksessa: Helander, Petri – Lavapuro, Juha – Mylly, Tuomas (toim.): Yritys eurooppalaisessa oikeusyhteisössä. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A.juhlajulkaisut N:o 11. Turku 2002.
- Sotarauta, Marcku – Linnamaa, Reija*: Kaupunkiseudun elinkeinopolitiikka ja prosessien laatu. Tampere, Turku, Oulu, Seinäjoki, Vammala ja Parkano bechmarking-vertailussa. Tampereen yliopisto, Aluetieteen ja ympäristöpolitiikan laitos, sarja A 19. Tampere 1997.
- Starck, Christian*: Constitutional Interpretation. Teoksessa: Christian Starck (ed.): Studies in German Constitutionalism. The German Contributions to the Fourth World Congress of the International Association of Constitutional Law: Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit, band 64. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden 1995.
- Stein, Lorenz Von*: Die Verwaltungslehre. Die vollziehende gewalt. Zweiter Theil. Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem. 2. umgearbeitete Auflage. Verlag der J. C. Gottaschen Buchhandlung. Stuttgart 1869.
- Stern, Klaus*: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band 1, 2. Auflage. Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung. München 1984.
- Stählberg, K. J.*: Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta selityksillä varustettuna. Kustannusosakeyhtiö Otava. Helsinki 1901.
- Kunnallisen itsehallinnon kehittämisestä. Esitelmä Vaasan läänin yleisen isäntäyhdistyksen kokouksessa joulukuun 27 p:nä 1910. Pohjalainen. Vaasa 1902.
  - Elinkeino-oikeudet ja uusi lainsäädäntö. Lakimies 1912, s. 1 - 14.
  - Suomen hallinto-oikeus, yleinen osa. Kustannusosakeyhtiö Otava. Helsinki 1913.
  - Suomen hallinto-oikeus. Sisäasiainhallinto. Kustannusosakeyhtiö Otava. Helsinki 1915.
  - Suomen hallinto-oikeus pääpiirteissään. Tietosanakirja Osakeyhtiö. Helsinki 1916.
  - Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta. Selityksillä varustettuina. 3. uudistettu painos. Kustannusosakeyhtiö Otava. Helsinki 1926.
  - Suomen hallinto-oikeus, yleinen osa. 2. uudistettu painos. Kustannusosakeyhtiö Otava. Helsinki 1928.

- Suomen hallinto-oikeus, sisäasiainhallinto. 2. uudistettu painos. Kustannusosakeyhtiö Otava. Helsinki 1931.
  - Suomen hallinto-oikeus pääpiirteittäin. 2. uudistettu painos. Werner Söderström Osakeyhtiö. Porvoo 1934.
- Sundberg, Halvar G. F.*: Svensk kommunalrätt. Anteckningar efter Sundbergs föreläsningar vårterminerna 1928 - 1929. Juridiska Föreningen. Uppsala 1930.
- Kommunalrätt. Allmänna delen. 3. upplagan. Kungl.Boktryckeri. P. A. Norstedt & Söner. Stockholm 1947.
  - Kommunalrätt. Samlad upplagan. P. A. Norstedt & Söners Förlag. Stockholm 1964.
- Suomen Kunnallislehti: Sisältyykö harkintavallan väärinkäyttö kunnallisvalituksen valitusperusteisiin? 3/1948, s. 54 - 55. (Suomen Kunnallislehti 1948)
- Seminaari pohti kunnallisen elinkeinopolitiikan nykytilaa ja tulevaisuutta. 8/1983, s. 4 - 9. (Suomen Kunnallislehti 1983)
- Suomen Kuntaliitto: Kunnan liiketoimintojen järjestäminen. Liikelaitos, yhtiö vai yksityinen. Helsinki 1996.
- Kuntaliiton yleiskirje 7/80/2001, 27.2.2001. Yritystukilain muutos siltä osin kuin se koskee kuntien rakentamia yritystiloja. <[http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;63;375;23762;23786;13968](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;63;375;23762;23786;13968)>10.7.2006
  - Kuntaliiton kilpailupolitiikan strategiset linjaukset, Kuntaliiton hallitus 4.6.2002, Kuntaliiton kilpailupolitiikan työryhmä. ><http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;55264;55275;4332;4429;21962&field=FileAttachment&version=1>>10.7.2006 (Suomen Kuntaliitto 2002a)
  - Kuntaliiton kilpailupoliittisten linjausten taustamuistio, Kilpailupoliittinen toimintaympäristö. ><http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;55264;55272;4332;4429;4437&field=FileAttachment&version=2>>7.7.2006 (Suomen Kuntaliitto 2002b)
- Sutela, Marja*: Sosiaali- ja terveystalvelujen ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot. Edita. Helsinki 2003.
- Szabó, Gábor*: The Forms of decentralization in a unitary State with special regard to the roile and functions of local government. Teoksessa: Public Administration in Hungary. Collection of Studies published by the institute I 1992 in English and French language. Hungarian Institute of Public Administration. Budapest 1992.
- Tampereen kaupunki. Tampereen kaupungin elinkeinostrategia ”Kyä lähtee”, uudistettu versio 11.2.2004. <<http://www.tampere.fi/tiedostot/4Z7t4AKIh/elinkeinostrategia2004.pdf>>13.1.2005
- Tarjanne, Tapio*: Kirjoituksia ja lausuntoja. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 23. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1943.
- Tarukannel, Veijo*: Terveystalvelollinen sijoituslupa. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol 284. Tampere 1990.
- Hallintolainkäyttö oikeusvaltiossa. Teoksessa: Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.): Oikeusvaltio. Kauppakaari, Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2002.
- Taxell, Lars Erik*: Avtal och rättskydd. Meddelanden från institutet för samhällsforskning upprätthållet av statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Ser. A:72. Acta Academiae Aboensis, Ser A, humaniora, Vol. 43. Åbo 1972.



- Rätt och demokrati. Acta Academiae Aboensis, Ser. A, humaniora, Vol. 52. Åbo Akademi. Åbo 1976.
- Timonen, Pekka*: Johdatus lainopin metodiin ja lainopilliseen kirjoittamiseen. Helsingin yliopisto, yksityisoikeuden laitos. Helsinki 1998.
- Tolonen, Hannu*: Säännöt, periaatteet ja tavoitteet: oikeuden, moraalien ja politiikan suhteesta. Teoksessa Oikeustiede – Jurisprudentia XXII. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Helsinki 1989.
- Oikeuslähdeoppi. WSOY Lakitieto. Helsinki 2003.
- Trepte, Peter*: Regulating Procurement. Understanding the Ends and Means of Public Procurement Regulation. Oxford University Press. New York 2004.
- Trute, Hans-Heinrich*: Wechselseitige Verzahnungen zwischen Privatrecht und öffentlichem Recht. Teoksessa: Hoffmann-Riem, Wolfgang – Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen. Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts, band 3. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden 1996.
- Tuori, Kaarlo*: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 1. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa. 1 nide. Teoreettinen ja historiallinen tausta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 159. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1983. (*Tuori* 1983a)
- Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 2. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa. 2 nide. Positiivisoikeudelliset tarkastelut. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 160. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1983. (*Tuori* 1983b)
- Perusoikeuksien toteuttamisvastuun jakautuminen – kuntien asema. Lakimies 5-6/1996, s. 845 - 861.
- Julkisesta yksityiseen: rajoituksia ja edellytyksiä. Teoksessa: Oikeustiede – Jurisprudentia XXXI. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Helsinki 1998.
- Sosiaaliset oikeudet. Teoksessa: Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Werner Söderström Lakitieto OY. Helsinki 1999. (*Tuori* 1999a)
- Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus. Teoksessa: Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Werner Söderström Lakitieto OY. Helsinki 1999. (*Tuori* 1999b)
- Perusoikeudet hallinnossa. Teoksessa: Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Werner Söderström Lakitieto OY. Helsinki 1999. (*Tuori* 1999c)
- Kriittinen oikeuspositivismi. Werner Söderström Lakitieto OY. Helsinki 2000. (*Tuori* 2000a)
- Sosiaalioikeus. 2. laitos. Werner Söderström Lakitieto OY. Helsinki 2000. (*Tuori* 2000b)
- Arvio valtion ja kuntien vastuunjaosta perusoikeuksien toteutumisessa. Lausunto Suomen Kuntaliitolle 15.1.2002. <[http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;60;498;21975;21988;36697](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;60;498;21975;21988;36697)> 15.6.2004 (*Tuori* 2002a)
- Yleiset opit: mitä ne ovat, mitä niillä tehdään ja miten niitä kehitetään? Teoksessa: Mietinen, Tarmo – Määttä, Tapio (toim.): III oikeustieteen tutkija- ja jatkokoulutuspäivät 6.-8.6.2002, Savonlinna. Joensuu 2002, s. 1-15. (*Tuori* 2002b)

- Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Forum Iuris. Helsinki 2003.
- Typpö, Sulo A:* Kunnalliset liikeyritykset. Teoksessa: Larma, Otto – Eskola, Aarne – Typpö, Sulo A – Isopuro, Aarre: Kunnallisasiainkäsikirja. Kirjayhtymä Helsinki. Helsinki 1961.
- Tähti, Aarre:* Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 205. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1995.
- Uoti, Asko:* Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet kunnallisessa päätöksenteossa. Tutkimus lasten hyvinvointipalvelujen oikeudellisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Acta Universitatis Tamperensis 911. Tampereen yliopisto. Tampere 2003.
- Uotila, Jaakko:* Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Sentralisaation ja desentralisaation oikeudellista taustaa koskeva tutkimus. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja n:o 67. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1963.
- Elinkeinolupa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:O 133. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1967.
- Uotila, Jaakko – Laakso, Seppo – Pohjolainen, Teuvo – Vuorinen, Jarmo:* Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin. 5. uudistettu painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:O 193. Finnpublishers OY. Tampere 1989.
- Uusitalo, Eero:* Kunnan aktivoiva elinkeinopolitiikka. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1990.
- Valkama, Pekka:* Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. Acta Universitatis Tamperensis 1039. Tampereen yliopisto. Tampere 2004.
- Van Bael, Ivo – Bellis, Jean-Francois:* Competition Law of the European Community. 3. edition. CCH Europe. Bicester 1994.
- Vihervuori, Pekka:* Oikeus ympäristöön. Teoksessa: Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Werner Söderström Lakitieto OY. Helsinki 1999.
- Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa: Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Werner Söderström Lakitieto OY. Helsinki 1999.
- Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Werner Söderström lakitieto OY. Helsinki 2001.
- Perusoikeudet eri oikeudenalojen yhdistävinä tekijöinä. Teoksessa: Viljanen, Veli-Pekka (toim.): Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, kokoomateosten sarja B:10. Turku 2002.
- Vilkkonen, Eero:* Hallintotoimen mitättömyydestä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 89. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1970.
- Virtanen, Pertti:* Määräävän markkina-aseman kontrollointi. Oikeus- ja taloustieteellinen vertaileva tutkimus Saksan, Suomen ja EU:n kilpailuoikeudessa. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:O 228. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2001.
- Warnling-Nerep, Wiweka:* Kommuners lag- och domstolströts. En undersökning av legaliteten i den kommunala förvaltningen, gränserna för den kommunala självstyrelsen samt statens möjligheter att utöva kontroll och ställa kommuner till ansvar. Juristförlaget. Stockholm 1995.
- Waronen, Eino:* Katsaus kuntien tehtäviä koskevaan lainsäädäntöön ja kuntien valtionapuihin. Liite mietinnössä, KM 1938:2: Kunnallisen verorasituksen tasoittamiskomitealta.

- Westling, Yrjö*: Kunnallinen elinkeinopolitiikka ja tulevaisuuden haasteet. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1997.
- Wetterberg, Gunnar*: Kommunerna. SNS Förlag. Stockholm 1997.
- Wilhelmsson, Thomas*: Sosiaalinen sopimusoikeus ja Euroopan integraatio. Teoksessa: Wilhelmsson, Thomas – Kaukonen, Katariina (toim.): Euroopan integraatio ja sosiaalinen sopimusoikeus. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1993.
- Willgren, Karl*: Förvaltningsrättens allmänna läror. Söderström & C:o Förlagsaktiebolag. Mercators Tryckeri Aktiebolag. Helsingfors 1925.
- Den historiska utvecklingen av Finlands förvaltningsrätt. Helsingfors Söderström & C:o Förlagsaktiebolag. Tammerfors Handelstryckeri. Tammerfors 1934.
- Wisblade, Fiona G*: Regional State Aid and Competition Policy in the European Union. European Monographs 43. Kluwer Law International. The Hague 2003.
- Wuori, Olli – Niemi-Iilahi, Anita – Muotio, Marko*: Onnistunutta elinkeinopolitiikkaa etsimässä. Tutkimus kuntien elinkeinopolitiikan muutoksesta ja vaikutuksista. Acta nro 109. Suomen kuntaliitto. Helsinki 1999.
- Yhteinen tulevaisuutemme. Ympäristön ja kehityksen maailmankomission raportti. Ulkoasiainministeriö, Ympäristöministeriö. Helsinki 1988.
- Ylikangas, Heikki*: Miksi oikeus muuttuu: laki ja oikeus historiallisen kehityksen osana. 4. painos. Werner Söderström Osakeyhtiö. Helsinki 1983.
- Ylösjoki, Pentti*: Poliisioikeus I. Poliisitoiminnasta erityisesti virka-aputoimintana sekä siihen liittyvästä vastuusäännöstöstä poliisioikeuden järjestelmässä. Arvi A. Karisto OY:n kirjapaino. Hämeenlinna 1965.
- Poliisioikeus II. Arvi A. Karisto OY:n kirjapaino. Hämeenlinna 1966.
- Ympäristöministeriö. Yhdyskuntajärehuollon vastuu- ja kilpailukysymykset, työryhmän mietintö. Ympäristöministeriön moniste 153. Ympäristöministeriö, ympäristönsuojeluosasto. Helsinki 2005.

## MUUT

- Bandarzewski Kazimierz, Assistant Professor. Department of Local Government Law, Jagiellonian University, Krakow. Vierailuluento Tampereen yliopiston Oikeustieteiden laitoksella 8.10.2004.
- Euroopan kaupunkien sopimus kohti kestäväää kehitystä. Charter of European Cities and Towns towards Sustainability. Aalborgin sopimus.
- Ympäristöministeriö. Kestävän kehityksen aihealueiden sisällöt. <<http://www.ymparisto.fi/kestavakehitys>>28.5.2004.

# VIRALLISLÄHTEET

## SUOMI

### **Eduskunnan oikeusasiamies**

Pientalotonttien myynti, 25.4.2001, dnro 1253/4/98.

### **Eduskunnan valiokuntien mietinnöt ja lausunnot**

HaVM 18/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä 192/1994.

HaVM 29/2002 vp. Hallituksen esitys hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HaVM 9/2005 vp. Hallituksen esitys laeiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain sekä kuntalain 50 §:n muuttamisesta.

HaVL 25/2006 vp. Hallituksen esitys laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

Kunnallisvaliokunnan mietintö 4/1897. Keisarillisen Majesteetin Armollisen esityksen johdosta, joka koskee asetusta kunnallishallinnosta maalla.

LVK 1941:6. Lainvalmistelukunnan mietintö kunnallislainsäädännön koonnasta.

LKTV 53/1947 vp. Laki- ja talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksen N:O 125 johdosta kunnallislainsäädännön koonnasta.

PeVL 2/1970 vp. Hallituksen esityksestä lainsäädännöksi kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskevasta neuvottelu-, sopimus- ja sovittelujärjestelmästä.

PeVL 4/1975 II vp. Hallituksen esityksestä laiksi viranhaltijoita koskevista järjestelyistä eräiden kunnallisten laitosten valtion haltuun ottamisen yhteydessä ja hallituksen esityksestä maistraattien, järjestämis- ja kaupunkien ulosottolaitoksen siirtämistä valtion haltuun.

PeVL 5/1984 vp. Hallituksen esityksestä kunnallisten virkaehtosopimusten noudattamisen valvontajärjestelmää koskeväksi lainsäädännöksi.

PeVL 9/1984 vp. Hallituksen esityksestä N:o 113 laiksi vuodelta 1984 suoritettavasta julkisoikeudellisen työnantajan kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksusta.

PeVL 11/1984 vp. Hallituksen esityksestä n:o 84 pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa koskeväksi lainsäädännöksi.

PeVL 14/1985 vp. Hallituksen esityksestä valtion ja kunnallisen virkaehtosopimusjärjestelmän muuttamisesta.

PeVL 18/1985 vp. Hallituksen esityksestä laiksi kansaneläkelain muuttamisesta.

PeVL 1986 vp. Hallituksen esityksestä työllisyyslaiksi.

PeVL 12/1989 vp. Hallituksen esityksestä maakuntaliittojen ja seutukaavaliittojen yhdistämisen mahdollistavaksi lainsäädännöksi.

PeVL 29/1992 vp. Hallituksen esityksestä N:o 288 vuonna 1993 perittäviä sosiaaliturvamaksuja koskeväksi lainsäädännöksi.

PeVL 13/1993 vp. Hallituksen esityksestä perhetuen uudistamista koskeviksi laeiksi.

PeVL 9/1994 vp. Hallituksen esityksestä laiksi kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta.

- PeVL 17/1994 vp. Hallituksen esityksestä vuonna 1995 perittäviä sosiaaliturvamaksuja ja kansaneläkelaitoksen rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 31/1996 vp. Hallituksen esityksestä laiksi kuntalain muuttamisesta.
- PeVL 10/1996 vp. Hallituksen esityksestä 30/1996 vp. laiksi kuntien takauskeskuksesta.
- PeVL 32/2001 vp. Hallituksen esityksestä laiksi pelastustoimen alueiden muodostamisesta.
- PeVL 11/2002 vp. Hallituksen esityksestä laiksi seutuyhteistyökokeilusta.
- PeVL 11a/2002 vp. Hallituksen esityksestä laiksi seutuyhteistyökokeilusta.
- PeVL 65/2002 vp. Hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta.
- PeVL 10/2003 vp. Hallituksen esityksestä laiksi yhdenvertaisuuden turvaamiseksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 51/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi kiinteistöverolain muuttamisesta.
- PeVM 23/1994 vp. Lakialoitteesta (nro 86) laiksi Suomen hallitusmuodon 51 §:n muuttamisesta.
- PeVM 25/1994 vp. Hallituksen esityksestä Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- SU 196/1947 vp. Suuren valiokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta kunnallislainsäädännön koonnista.
- TaVM 8/1877-1878 vp. Talousvaliokunnan mietintö siitä Keisarillisen Majesteetin Armollisesta esityksestä, joka koskee yleistä vaivashoitoa.
- TyVM 7/2003 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö. Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuden turvaamiseksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

### **Hallituksen esitykset**

- Keisarillisen Majesteetin Armollinen esitys Suomenmaan Säädyille yleisestä vaivashoidosta, vp. 1877-1878:20.
- HE 37/1945 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräiden kuntien talouden järjestämisestä.
- HE 102/1947 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eräiden Pohjois-Suomen kuntien toiminnan tukemisesta.
- HE 125/1947 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnallislainsäädännön koonnasta.
- HE 134/1973 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion maksuperustelaiksi sekä laeiksi eräiden maksuperusteita koskevien säännösten muuttamisesta.
- HE 132/1974 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi alueellisen kehityksen edistämisestä ja kehitysalueiden tuotantotoiminnan tukemisesta.
- HE 140/1976 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi leimaverolain väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 67/1981 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämiseksi.
- HE 69/1988 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi aluepolitiikasta.
- HE 91/1988 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yritystoiminnan aluetuesta.
- HE 162/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kilpailunrajoituksista.

HE 176/1991 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Valtion maksuperustelaiksi.

HE 154/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja laiksi kilpailuneuvostosta annetun lain muuttamisesta.

HE 99/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi alueiden kehittämisestä ja saariston kehityksen edistämisestä annetun lain muuttamisesta.

HE 100/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yritystuesta.

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

HE 52/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain muuttamisesta.

HE 84/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta.

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.

HE 148/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion aluehallintoa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 69/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta.

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

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

HE 134/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle maakaasumarkkinalaiksi.

HE 150/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yritystoiminnan tukemisesta.

HE 105/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle markkinaoikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 161/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle työvoimapolitiikan uudistuksen jatkamiseen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 55/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle alueiden kehittämislainsiksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 198/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta.

HE 44/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuuden turvaamiseksi sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 11/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kilpailunrajoituksista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 20/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain sekä kuntalain 50 §:n muuttamisesta.

HE 50/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

Hallituksen esitys EU-komissiolle: Kansalliset tukialueet vuoksiksi 2000 - 2006, 2.3.1999.  
<<http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/PublicbyIdentifierCode/19990302011?opendocument&t1>> 27.1.2006

### **Komiteamietinnöt**

- KM 1860:1. Komiteamietintö ehdotuksesta asetukseen kunnallishoidosta maalla Suomen Suuruhtinanmaassa.
- KM 1889:2. Komiteamietintö kaupunkien poliisilaitoksen ja hallinnon uudestaan järjestämistä varten.
- KM 1894:1. Komiteamietintö kunnallishallinnosta maalla.
- KM 1897:1. Kunnallisvaliokunnan mietintö Keisarillisen Majesteetin Armollisen esityksen johdosta, joka koskee asetusta kunnallishallinnosta maalla.
- KM 1907:9. Komiteamietintö köyhäinhoitoasetusta tarkastamaan asetetulta komitealta.
- KM 1908:7. Komitea, joka on asetettu laatimaan ehdotusta maaseudun lääkärinhoidon järjestämiseksi sekä uudeksi terveydenhoitoasetukseksi.
- KM 1917:11. Perustuslakikomitean mietintö. Ehdotus Suomen Hallitusmuodoksi.
- KM 1923:15. Komiteamietintö kaupunkikuntien keskushallinnon uudistamista varten asetetulta komitealta.
- KM 1923:15 a. Kaupunkikuntain hallinnon järjestely Ranskassa, Preussissa, Norjassa, Tanskassa ja Englannissa.
- KM 1931:15. Kunnallissairaalakomitean mietintö.
- KM 1938:2. Komiteamietintö kunnallisen verorasituksen tasoittamiskomitealta.
- KM 1952:33. Kartellikomitean mietintö.
- KM 1964: A 2. Kunnan toimialakomitean mietintö.
- KM 1965: A 1. Pienkuntakomitean mietintö.
- KM 1973:60. Kunnallishallintokomitean mietintö. Uusi kunnallislaki ja siihen liittyvät lait.
- KM 1976:24. Kunnallistaloudellisen neuvottelukunnan mietintö.
- KM 1983:3. Kuntien itsehallintokomitean mietintö.
- KM 1986:10. Keskushallinnon norminanto.
- KM 1987:4. Kilpailu- ja hintakomitean mietintö.
- KM 1989:9. Ympäristön ja kehityksen Suomen toimikunnan mietintö.
- KM 1989:61. Kunnan liikelaitostoimikunnan mietintö.
- KM 1991:15. Kilpailulainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietintö. Kilpailulainsäädännön uudistaminen.
- KM 1991:34. ETA-valtiontukitoimikunnan mietintö.
- KM 1991:46. Yksityissatamatoimikunnan mietintö.
- KM 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö.
- KM 1993:33. Kunnallishallintokomitean mietintö. Kuntalaki.

### **Valtioneuvoston oikeuskansleri**

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2000.

Asiakirjajäljennösten hinnoittelu kunnallishallinnossa, 17.10.2002, dnro 1207/1/01.

## **Valtiopäivät**

- 1872 vuoden valtiopäivät. Mietintö, jonka kunnallishallitusta kaupungissa koskevan Keisarillisen majesteetin armollisen esityksen johdosta on antanut Suomenmaan Säädylle tämän asian käyttelemistä varten erityinen valiokunta.
- 1897 vuoden valtiopäivät. Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys Suomenmaan valtiosäädylle kunnallishallinnosta maalla.
- 1947 vuoden valtiopäivät. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen kunnallislainsäädännön koonnasta n:o 125/1947 vp, 1.
- 1966 vuoden valtiopäivät. Lakialoite N:O 3. Ehdotus laiksi Suomen hallitusmuodon muuttamisesta. Sandelin ym.

## **Valtioneuvoston päätökset ja selonteot**

- VNS 3/1999. Valtioneuvoston selonteko uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan.
- Valtioneuvoston päätös kehitysalueesta ja sen tukialueista vuoksi 2000 - 2006, 22.12.1999.
- Suomen ehdotus EU:n tukisäännön mukaiseksi valtioneuvostotukialueeksi eli kehitysalueeksi vuosiksi 2007 - 2013. <<http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/HeadlinesLinked/D30E8B11E5079F03C225713F0036A9E6>> 31.3.2006

## **EUROOPAN UNIONI**

### **Komission asetukset, direktiivit, kirjeet, päätökset ja tiedonannot**

- Commission Decision 1992/11/EEC, 31.7.1991, concerning aid provided by the Derbyshire County Council to Toyota Motor Corporation, an undertaking producing motor vehicles. OJ 1992/L 006, 11.01.1992.
- Commission Decision 1992/213/EEC, 26.2.1992, relating to a procedure pursuant to Articles 85 and 86 of the EEC Treaty (IV/33.544, British Midland v. Aer Lingus), OJ 1992/L 96, 10.4.1992.
- Commission Decision 1992/262/EEC 1.4. 1992, relating to a proceeding pursuant to Articles 85 and 86 of the EEC Treaty (IV/32.450: French-West African shipowners' committees) OJ 1992/L 134 , 18.05.1992.
- Commission Decision 1994/19/EC, 23.12.1993, relating to a proceeding pursuant to Article 86 of the EC Treaty (IV/34.689 - Sea Containers v. Stena Sealink - Interim measures), OJ 1994/L 15, 18.1.1994.
- Komission asetus N:o 68/2001, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta koulutustukeen, EYVL 2001/L 010, 13.1.2001.
- Komission asetus N:o 69/2001, EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen, EYVL 2001/L 010, 13.1.2001.
- Komission asetus N:o 70/2001, EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta pienille ja keskisuurille yrityksille myönnettyyn valtioneuvostotukeen, EYVL 2001/L 010, 13.1.2001.
- Komission asetus N:o 2204/2002, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta työllisyystukeen, EYVL 2002/L 337, 13.12.2002.



- Komission asetus N:o 1595/2004, EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta kalastustuotteiden tuottamisen, jalostamisen ja kaupan pitämisen alalla toimiville pienille ja keskiuurille yrityksille myönnettävään valtiontukeen, EYVL 2004/L 291, 14.9.2004.
- Komission direktiivi 2000/52/EY, jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta annetun komission direktiivin 80/723/ETY muuttamisesta. EYVL 2000/L 193, 29.7.2000.
- Komission kirje SG(98) D/12402, 30.12.1998.
- Komission kirje SG(99) D/10189, 13.12.1999.
- Komission kirje SG(2001) D/285046, 12.1.2001. Staatliche Beihilfe Nr. N 258/00 – Deutschland Freizeitbad Dorsten.
- Komission päätös 1996/631/EY, 17.7.1996, valtiontuesta, jota Saksan liittotasavallan paikallisviranomaisen Mainzin kaupunki on myöntänyt Siemens AG:n/Siemens Nixdorf Informationssysteme AG:n tytäryhtiölle Grundstücksverwaltungsgesellschaft Fort Malakoff Mainz mbH & Co. KG:lle. EYVL 1996/L 283, 5.11.1996.
- Komission päätös 2000/258/EY, 21.12.2000, Dorstenin uima-allas, Saksa, EYVL 2001/ C 172, 16.6.2001.
- Komission päätös 2000/620/EY, 22.12.1999, tukiohjelmasta C 1/99 Dublinin tulli- ja satama-alueella sijaitsevien muiden kuin asuinrakennusten vuokralaisille myönnettävä valtiontuki, EYVL 2000/L 260, 14.10.2000.
- Komission päätös 2001/406/EY, 13.2.2001, Yhdistyneen kuningaskunnan ilmoittamasta ”Viridian Growth Fund” – tukijärjestelmästä, EYVL 2001/L 144., 30.5.2001.
- Komission päätös 2001/803/EY, 25.4.2001, valtiontuesta, jonka Suomi on toteuttanut Ojala-Yhtymä Oy:lle, EYVL L 304, 21.11.2001.
- Komission päätös 2002/64/EY, 25.7.2001, yhdysvaltalaiselle Reebok-yhtymälle Rotterdamiin, Alankomaihin, sijoittautumisen yhteydessä mahdollisesti myönnetystä valtiontuesta, EYVL L 025, 29.1.2002.
- Komission päätös 2003/521/EY, 9.4.2002 valtiontuesta, jonka Italia on toteuttanut Bolzanon autonomisessa provinssissa köysirataslaitteistojen hyväksi, EYVL L 183, 22.7.2003.
- Komission päätös 2004/114/EY, 29.10.2003, valtiontuesta, jonka Alankomaat on myöntänyt voittoa tavoittelemattomille huvivenesatamille Alankomaissa. EYVL L 034, 6.2.2004.
- Komission päätös 2005/90/EY, 20.4.2004, Ranskan Société de Réparation Navale et Industrielle SA -yhtiölle myöntämästä tuesta. EYVL L 031, 4.2.2005.
- Komission päätös 2005/842/EY, 28.11.2005, EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen, EYVL L 312, 29.11.2005.
- Komission päätös 2006/250/EY, 3.5.2005, Enterprise Capital Funds -tukiohjelmasta, jonka Yhdistynyt kuningaskunta aikoo toteuttaa, EYVL L 91, 29.3.2006.
- Komission tiedonanto vähämerkityksisestä tuesta, EYVL 1996/C 68, 6.3.1996.
- Komission tiedonanto, Julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista, EYVL 1997/C 209, 10.7.1997.
- Komission tiedonanto, Merkityksellisten markkinoiden määritelmästä yhteisön kilpailuoikeuden kannalta, EYVL 1997/C 372, 9.12.1997.

Komission tiedonanto, Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat, EYVL 1998/C 74, 10.3.1998.

Komission tiedonanto, Koulutukseen myönnettävää tukea koskevat yhteisön puitteet, EYVL 1998/ C 343, 11.11.1998.

Komission tiedonanto, EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtiontukiin takauksina, EYVL 2000/C 71, 11.3.2000.

Komission tiedonanto, Yleishyödylliset palvelut Euroopassa, EYVL 2001/C 17, 19.1.2001.

Komission tiedonanto, Valtiontuki ja riskipääoma, EYVL 2001/C 235, 21.8.2001.

Komission tiedonanto, Kestävä kehitys Euroopassa paremman maailman vuoksi: Kestävää kehitystä koskeva Euroopan unionin strategia, KOM(2001) 264.

Komission tiedonanto vähämerkityksistä sopimuksista, jotka eivät Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla rajoita tuntuvasti kilpailua (de minimis -sopimukset), EYVL 2001/C 368, 22.12.2001.

Komission tiedonanto, EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa tarkoitettu kauppiaan kohdistuvan vaikutuksen käsitettä koskevista suuntaviivoista, EYVL 2004/C 101, 27.4.2004.

Komission tiedonanto, Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi, EYVL 2004/C 244, 1.10.2004.

Komission tiedonanto, Kalastus- ja vesiviljelyalan valtiontukien tarkastelemista koskevat suuntaviivat, EYVL 2004/C 229, 14.9.2004.

Komission tiedonanto, Valtiontuki – Suomi, Valtiontuki N:o C 37/2004, Investointituki Componenta -konsernille. Kehotus huomautusten esittämiseen EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 2 kohdan mukaisesti. EYVL 2005/C 49, 25.2.2005.

Komission tiedonanto, Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat vuosille 2007 - 2013, EYVL 2006/C 54, 4.3.2006.

#### **Neuvoston asetukset, direktiivit ja päätökset**

Neuvoston asetus N:o 659/1999, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, EYVL L 83, 27.3.1999.

Neuvoston asetus (EY) N:O 1/2003, Perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta.

Neuvoston direktiivi 2000/437EY, rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta.

Neuvoston direktiivi 2000/78/EY, yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista.

Neuvoston direktiivi 2003/98/EY, julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä.

Neuvoston päätös 2003/578/EY, jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista, EYVL L 197, 5.8.2003.

#### **Muut**

Euroopan yhteisön perustamissopimus (konsolidoitu toisinto), EYVL 2002/C 325, 24.12.2002

Euroopan unionin perusoikeuskirja, EYVL 2000/C 364, 18.12.2000.

- KOM(2003) 270. Vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista. <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/com/2003/com2003\\_0270fi01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/com/2003/com2003_0270fi01.pdf)> 8.11.2006
- KOM(2004) 327. Vihreä kirja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksista sekä julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevasta yhteisön oikeudesta. <[http://europa.eu.int/eur-lex/fi/com/gpr/2004/com2004\\_0327fi01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/fi/com/gpr/2004/com2004_0327fi01.pdf)> 8.11.2006
- KOM(2004) 374. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Valkoinen kirja yleishyödyllisistä palveluista. <[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/com/2004/com2004\\_0374fi01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fi/com/2004/com2004_0374fi01.pdf)> 8.11.2006
- Komission epävirallinen asiakirja, yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja valtiontuki, 12.11.2002. <[http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/others/1759\\_sieg-fi.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/others/1759_sieg-fi.pdf)> 16.8.2006
- Komission kertomus: Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin myönnettävää valtiontukea koskevien suuntaviivojen edistyminen. <[http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/others/sieg-fi.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/others/sieg-fi.pdf)> 15.12.2006
- Komission suositus 1996/280/EY, Pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä, EYVL 1996/L 107, 30.4.1996.
- Komission suositus 2003/361/EY, Mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä, EYVL 2003/L 124, 20.5.2003.
- National Sustainable Strategies in the European Union. A first analysis by the European Commission, April, 2004,5. <[http://europa.eu.int/comm/sustainable/docs/sustainable\\_development\\_strategies.pdf](http://europa.eu.int/comm/sustainable/docs/sustainable_development_strategies.pdf)> 13.10.2004
- Summary analysis of National Sustainable Development Strategies in the EU. Annex to the Report of National Sustainable Development in the EU. <[http://europa.eu.int/comm/sustainable/docs/annex\\_sustainable\\_development\\_strategies.pdf](http://europa.eu.int/comm/sustainable/docs/annex_sustainable_development_strategies.pdf)> 21.8.2006
- Talous- ja sosiaalikomitean lausunto ”Kaikkien ulottuvilla oleva ja sosiaalisesti kestävä matkailu”, EYVL 2004/C 32, 5.2.2004.
- Vademecum – Community Rules on State Aid 1.9.2003 <[http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/vademecum/vademecumen2003\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/vademecum/vademecumen2003_en.pdf)> 21.7.2005
- Valtiontuen toimintasuunnitelma. Valtiontukien vähentäminen ja tarkempi kohdentaminen: suunnitelma valtiontuen uudistamiseksi vuosina 2005 - 2009. <[http://www.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/action\\_plan/saap-fi.pdf](http://www.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/saap-fi.pdf)> 22.7.2005
- Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta pieniin ja keskisuuriin yrityksiin tehtävien riskipääomasijoitusten edistämiseksi. EYVL 2006/C 194/02, 18.8. 2006.
- Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja valtiontuki. Euroopan komissio, kilpailun pääosasto, valtiontuet. Epävirallinen asiakirja. 12.11.2002. <[http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/1759\\_sieg-fi.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/1759_sieg-fi.pdf)> 27.4.2006

## **RUOTSI**

- Kommittédirektiv 2006:47 ”Frågor om den kommunala kompetensen och kommunal samverkan”.
- Prop. 1990/91:117, Ny kommunallag.

Regeringens skrivelse 2003/04:129. En svensk strategi för hållbar utveckling – ekonomisk, social och miljömässig.

### **Statens offentliga utredningar, SOU**

SOU 1947:53. Kommunallagskommittens betänkande I med förslag angående ändringar i kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet. Särskilda bilaga: Utredning och förslag angående kommunala studiestipendier av särskild utredningsman.

SOU 1971:84. Kommunal kompetens.

SOU 1982:13. Kommunalföretag. Betänkandet av kommunalföretagskommitten.

SOU 1985:29. Principer för ny kommunallag. Betänkandet från 1983 års demokratiberedning.

SOU 1990:107. Den kommunala självkostnadsprincipens gränser. Delbetänkande av stat-kommunberedning. Avgiftsgruppen.

SOU 1990:24. Nya kommunallag. Betänkande av 1988 års kommunallagskommitten.

SOU 1991:104. Konkurrens inom den kommunala sektor. Delbetänkande av konkurrenskommitten.

SOU 1993:14. EG och våra grundlagar. Betänkande av grundlagsutredning inför EG.

SOU 1994:2. Kommunerna, landstingen och Europa. Betänkande av EG/EU – konsekvensutredningarna: kommuner och landsting.

SOU 1996: 129. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. Betänkande av kommittén om den kommunala självstyrelsen grundlagsskydd.

SOU 1998: 72. Kommunala finansförbund. Betänkande av utredning om kommunal finansiell samverkan.

SOU 2000:117. Konkurrens på olika villkor mellan offentlig och privat sektor.

### **NORJA**

NOU (Norges offentlige utredninger) 1990:13. Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner.

### **EUROOPAN NEUVOSTO**

Paikallisen itsehallinnon peruskirja, (European Charter of Local Self-Government)

Explanatory report- ETS. n 122.

# OIKEUSTAPAUKSET

## EUROOPAN YHTEISÖ

### Euroopan yhteisön tuomioistuin

- Asia C-73/1974 Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique and others v. commission, ECR 1975, I-1491
- Asia C-27/1976 United Brands Company and United Brands Continentaal B. V. v. commission, ECR 1978, I-207
- Asia C-85/1976 Hoffmann-La Roche & Co. AG v. commission, ECR 1979, I-461
- Asia C-22/1978 Hugin Kassaregister AB and Hugin Cash Registers Ltd v. commission, ECR 1979, I-1869
- Asia 61/1979 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Denkavit Italiana S. r. l., ECR 1980, I-1205
- Asia C-730/1979 Philip Morris Holland B.V. v. commission, ECR 1980, I-2671
- Asia C-31/1980 NV L'Oréal and SA L'Oréal v. PVBA De Nieuwe AMCK, ECR 1980, I-3775
- Yhdistetyt Asiat C-188 – 190/1980 French Republic, Italian Republic and United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. commission, ECR 1982, I-2545
- Asia C-323/1982 SA Intermills v. commission, ECR 1984, I-3809
- Asia C-240/1983 Procureur de la République v. Association de Défense des Brûleurs d'Huiles Usagûes, ECR 1985, I-531
- Asia C-197/1984 P. Steinhauser v. City of Biarritz, ECR 1985, I-1819
- Asia C-234/1984 Belgian kuningaskunta v. commission, ECR 1986, I-2263
- Asia C-248/1984 Federal Republic of Germany v. commission, ECR 1987, I-4013
- Asia C-118/1985 commission v. Italian Republic, ECR 1987, I-2599
- Asia C-310/1985 Deufl GmbH & Co. KG v. commission, ECR 1987, I-901
- Asia C-1/1986 commission v. Belgia, ECR 1987 I-2791
- Asia C-62/1986 AKZO Chemie BV v. commission, ECR 1991, I-3359
- Asia C-247/1986 Société alsacienne et lorraine de télécommunications et d'électronique (Alsatel) v. SA Novasam, ECR 1988, I-6005
- Asia C-31/1987 Gebroeders Beentjes BV v. State of Netherlands, Kok. 1988, I-4635
- Asia C-81/1987 The Queen v. H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust PLC, ECR 1988, I-5483
- Asia C-142/1987 Kingdom of Belgium v. commission, ECR 1990, I-959
- Asia C-41/1990 Klaus Hörner and Fritz Elser v. Macrotron GmbH, ECR 1991, I-1979
- Asia C-179/1990 Merci convenzionali porto di Genova SpA v. Siderurgia Gabrielli SpA, ECR 1991, I-5889

Yhdistetyt Asiat C-278/1992, C-279/1992 ja C-280/1992 Kingdom of Spain v. commission, ECR 1994, I-4103

Asia C-241/1994 Ranskan tasavalta v. komissio, Kok. 1996, I-4551

Asia C-244/1994 Fédération française des sociétés d'assurance ym. V. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Kok. 1995, I-4013

Asia C-343/1995 Diego Cali & Figli Srl v. Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG), Kok. I-1547

Asia C-44/1996 Mannesmann Anlagenbau Austria AG ym. V. Strohal Rotationsdruck GesmbH, Kok. 1998, I-73

Asia C-67/1996 Albany International BV v. Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie, Kok. 1999, I-5751

Yhdistetyt asiat C-215/1996 ja C-216/1996 Carlo Bagnasco ym. V. Banca Popolare di Novara soc.coop.arl. (BPN) ja Cassa di Risparmio di Genova e Imperia SpA (Carige), Kok. 1999, I-135

Asia C-353/1996 komissio v. Irlanti, Kok. 1998, I-8565

Asia C-360/1996 Gemeente Arnhem & Gemeente Rheden v. BFI Holding BV, Kok. 1998, I-6821

Asia C-255/1997 Pfeiffer Großhandel GmbH v. Löwa Warenhandel GmbH, Kok. 1999, I-2835

Asia T-288/1997 Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia v. komissio, Kok. 2001, II-1169

Asia C-306/1997 Connemara Machine Turf Co. Ltd v. Coillte Teoranta, Kok. 1998, I-8761

Asia C-360/1997 Herman Nijhus v. Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen, Kok. 1999, I-1919

Asia C-107/1998 Teckal Srl v. Comune di Viano ja Azienda Gas-Acqua Consorziata (AGAC) di Reggio Emilia, Kok. 1999, I-8121

Yhdistetyt asiat C-180/1998 – C-184/1998 Pavel Pavlov ym. v. Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, Kok. 2000, I-6451

Asia C-225/1998 komissio v. Ranskan tasavalta, Kok. 2000, I-7445

Asia C-275/1998 Unitron Scandinavia A/S ja 3-S, Danske Svineproducenters Serviceselskab v. Ministeriet for Fødevarer, landbrug og Fiskeri, Kok. 1999, I-8291

Asia C-324/1998 Telaustria Verlags GmbH ja Telefonadress GmbH v. Telekom Austria AG, Kok. 2000, I-10745

Asia C-351/1998 Espanjan kuningaskunta v. komissio, Kok. 2002, I-8031

Asia C-380/1998 The Queen v. H. M. Teasury, ex parte: The University of Cambridge, Kok. 2000, I-8035

Asia C-143/1999 Adria-Wien Pipeline GmbH ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH v. Finanzlandesdirektion für Kärnten, Kok. 2001, I-8365

Asia C-310/1999 Italian tasavalta v. komissio, Kok. 2002, I-2289

Asia T-319/1999 Federación Nacional de Empresas de Instrumentación Científica, Médica, Técnica y Dental (FENIN) v. komissio, Kok. 2003, II-357

Asia C-223/1999 & C-260/1999 Agora Srl v. Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano & Excelsior Snc di Pedrotti Bruna & C. v. Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano ja ciftat soc. Coop.arl, Kok. 2001, I-3605

Asia C-237/1999 komissio v. Ranskan tasavalta, Kok. 2001, I-939  
Asia C- 53/2000 Ferring SA v. Agence centrale des organismes de sécurité sociale, Kok. 2001, I-9067  
Asia C-113/2000 Espanjan kuningaskunta v. Euroopan yhteisöjen komissio, Kok. 2002, I-7601  
Asia C-280/2000 Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrs-gesellschaft Altmark GmbH, Kok. 2003, I-7747  
Asia C-283/2000 Euroopan yhteisön komissio v. Espanjan kuningaskunta, Kok. 2003, I-11697  
Asia C-373/2000 Adolf Truley GmbH v. Bestattung Wien GmbH, Kok. 2003, I- 1931  
Asia C-457/2000 Belgian kuningaskunta v. komissio, Kok. 2003, I-6931  
Asia C-501/2000 Espanja v. komissio, Kok. 2004, I-6717  
Asia C-18/2001 Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy ym. v. Varkauden Taitotalo Oy, Kok. 2003, I-5321  
Asia C-172/2003 Heiser, Kok. 2005, I-1627  
Yhdistetyt asiat C-393/2004 ja C-41/2005 Air Liquide Industries Belgium SA v. Ville de Seraing (C-393/2004) ja Province de Liège (C-41/2005)

#### **Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin**

Yhdistetyt Asiat T-447/1993, T-448/1993 ja T-449/1993 Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento ym. V. komissio, Kok. 1995, II-1971  
Asia T-288/1997 Regione Friuli Venezia Giulia v. komissio, Kok. 2001, II-1169  
Yhdistetyt asiat T-298/1997, T-312/1997, T-313/1997, T-315/1997, T-600/1997 saakka 607/1997, T-1/1998, T-3/1998 saakka T-6/1998 ja T-23/1998, Alzetta Mauro ym. v. komissio, Kok. 2000, II-2319

## **KOTIMAINEN OIKEUSKÄYTÄNTÖ**

### **Keisarillisen Senaatin päätökset (K.S.)**

Keisarillinen Senaatti 16.4.1894  
Keisarillinen Senaatti 4.9.1895  
Keisarillinen Senaatti 12.10.1896  
Keisarillinen Senaatti 17.5.1897  
Keisarillinen Senaatti 29.4.1898  
Keisarillinen Senaatti 16.9.1914

### **Korkein hallinto-oikeus (KHO)**

KHO 1918 I 119	KHO 1920 I 110
KHO 1920 II 642	KHO 1920 II 1755
KHO 1921 I 35	KHO 1921 I 50
KHO 1921 I 60	KHO 1921 II 358
KHO 1922 II 207	KHO 1923 II 203
KHO 1923 II 346	KHO 1923 II 1110
KHO 1923 II 1433	KHO 1924 I 14
KHO 1924 I 106	KHO 1924 II 1427

KHO 1924 II 1934  
KHO 1925 II 1713  
KHO 1926 II 2103  
KHO 1929 II 1091  
KHO 1933 II 2791  
KHO 1936 I 19  
KHO 1938 II 1653  
KHO 1939 II 2995  
KHO 1945 II 70  
KHO 1948 II 246  
KHO 1949 II 87  
KHO 1950 II 270  
KHO 1952 II 597  
KHO 1954 II 240  
KHO 1954 II 419  
KHO 1954 II 463  
KHO 1955 II 53  
KHO 1955 II 224  
KHO 1956 II 562  
KHO 1956 II 728  
KHO 1957 II 231  
KHO 1958 II 108  
KHO 1959 II 162  
KHO 1960 II 10  
KHO 1960 II 505  
KHO 1961 II 63  
KHO 1963 A II 8  
KHO 1963 A II 324  
KHO 1963 A II 363  
KHO 1964 A II 58  
KHO 1964 II 68  
KHO 1965 A II 50  
KHO 1965 A II 65  
KHO 1965 A II 78  
KHO 1966 A II 19  
KHO 1967 A II 34  
KHO 1968 A II 60  
KHO 26.2.1969 T 1219  
KHO 1970 A II 51  
KHO 6.7.1971 T 2900  
KHO 1973 A II 40  
KHO 1973 A II 47  
KHO 1973 A II 57  
KHO 5.3.1973 T 894  
KHO 5.3.1973 T 896  
KHO 30.3.1973 T 1369  
KHO 1974 A II 28  
KHO 1925 II 563  
KHO 1926 II 191  
KHO 1927 II 1869  
KHO 1931 II 177  
KHO 1935 II 296  
KHO 1938 II 737  
KHO 1939 II 1440  
KHO 1944 II 59  
KHO 1946 I 53  
KHO 1948 II 396  
KHO 1950 I 5  
KHO 1951 II 735  
KHO 1954 I 2  
KHO 1954 II 260  
KHO 1954 II 420  
KHO 1955 I 32  
KHO 1955 II 182  
KHO 1955 II 349  
KHO 1956 II 607  
KHO 1956 II 730  
KHO 1957 II 384  
KHO 1958 II 111  
KHO 1959 II 489  
KHO 1960 II 69  
KHO 1961 I 19  
KHO 1962 II 526  
KHO 1963 A II 50  
KHO 1963 A II 333  
KHO 1963 A II 375  
KHO 1964 A II 61  
KHO 27.2.1964 T 1037  
KHO 1965 A II 56  
KHO 1965 A II 75  
KHO 1966 A II 15  
KHO 1966 A II 59  
KHO 1967 A II 37  
KHO 1969 A II 64  
KHO 26.8.1969 T 4220  
KHO 1970 A II 53  
KHO 1973 A II 39  
KHO 1973 A II 41  
KHO 1973 A II 56  
KHO 23.1.1973 T 257  
KHO 5.3.1973 T 895  
KHO 1973 T 1361  
KHO 31.10.1973 T 4336  
KHO 1974 A II 30



KHO 1975 A II 15  
KHO 15.1.1975 T 168  
KHO 1.10.1975 T 3736  
KHO 1976 A II 18  
KHO 26.10.1976 T 4054  
KHO 1977 A II 19  
KHO 11.1 1978 T 63  
KHO 1979 A II 31  
KHO 1979 A II 89  
KHO 1980 A II 16  
KHO 1981 A II 31  
KHO 25.6.1981 T 2857  
KHO 1982 A II 17  
KHO 1982 A II 20  
KHO 19.10.1982 T 4610  
KHO 1983 A II 28  
KHO 9.6.1983 T 2218  
KHO 1984 A II 14  
KHO 1984 A II 18  
KHO 1984 A II 23  
KHO 1985 A II 39  
KHO 1985 A II 50  
KHO 8.2.1985 T 503  
KHO 1986 A II 22  
KHO 1986 A II 24  
KHO 1986 A II 28  
KHO 12.12.1986 T 5253  
KHO 1987 A 20  
KHO 1988 A 20  
KHO 1988 A 22  
KHO 1989 A 27  
KHO 1990 A 24  
KHO 1992 A 55  
KHO 1993 A 57  
KHO 1998:80  
KHO 30.4.1999 T 963  
KHO 1.12.1999 T 3895  
KHO 2001 T 102  
KHO 2.8.2001 T 1738  
KHO 2002:18  
KHO 2002:42  
KHO 2005:62  
KHO 28.2.2006 T 410  
KHO 2006:68

KHO 1975 A II 17  
KHO 15.1.1975 T 169  
KHO 1976 A II 17  
KHO 13.2.1976 T 645  
KHO 1977 A II 18  
KHO 18.4.1978 T 1736  
KHO 10.1.1979 T 62  
KHO 1979 A II 37  
KHO 1980 A I 3  
KHO 1980 A II 78  
KHO 1981 A II 34  
KHO 1982 A II 16  
KHO 1982 A II 18  
KHO 22.2.1982 T 668  
KHO 1983 A II 27  
KHO 1983 A II 29  
KHO 1984 A II 13  
KHO 1984 A II 16  
KHO 1984 A II 19  
KHO 1985 A II 26  
KHO 1985 A II 61  
KHO 1985 A II 65  
KHO 26.8.1985 T 3491  
KHO 1986 A II 23  
KHO 1986 A II 25  
KHO 24.10.1986 T 4185  
KHO 1987 A II 19  
KHO 1987 A 24  
KHO 1988 A 21  
KHO 1988 A 23  
KHO 1990 A 22  
KHO 1991 A 33  
KHO 1992 A 56  
KHO 1998:52  
KHO 25.6.1998 T 1180  
KHO 30.9.1999 T 2635  
KHO 29.12.2000 T 3398  
KHO 28.2.2001 T 360  
KHO 2002:4  
KHO 2002:21  
KHO 3.4.2003 T 828  
KHO 2005:63  
KHO 26.7.2006 T 1820

### **Hallinto-oikeudet**

Turun ja Porin LO 5.9.1996 T 412/1  
Helsingin HAO 25.1.2000 T 00/0048/2  
Helsingin HAO 25.1.2000, dnro 00794/99/2100  
Turun HAO 2.4.2001, T: 01/0170/1  
Kuopion HAO 16.4.2004, 04/0220/3  
Turun HAO 25.5.2004, T: 04/0175/1  
Kouvolan HAO 22.2.2005, nro 05/0097/2

### **Markkinaoikeus (MAO)**

MAO:64/04  
MAO:65/04  
MAO: 70/04

### **Kilpailuvirasto**

Kilpailuvirasto 11.6.1993, Dnro 155/51/1994  
Kilpailuvirasto 10.3.1995, Dnro 199/61/1994  
Kilpailuvirasto 13.3.1995, Dnro 493/61/1994  
Kilpailuvirasto 14.7.1995, Dnro 618/61/1993  
Kilpailuvirasto 29.1.1997, Dnro 473/6/1992  
Kilpailuvirasto 15.9.1997, Dnro 492/61/1992  
Kilpailuvirasto 16.6.1997, Dnro 785/61/1996  
Kilpailuvirasto 15.4.1998, Dnro 418/61/1996  
Kilpailuvirasto 30.9.1998, Dnro 615/61/1996  
Kilpailuvirasto 22.4.1999, Dnro 221/68/1998  
Kilpailuvirasto 17.6.1999, Dnro 1115/61/1998  
Kilpailuvirasto 22.12.1999, Dnro 537/61/1996  
Kilpailuvirasto 7.6.2000, Dnro 432/68/1999  
Kilpailuvirasto 25.7.2000, Dnro 1061/68/1998  
Kilpailuvirasto 20.9.2000, Dnro 307/61/2000  
Kilpailuvirasto 16.1.2001, Dnro 810/68/2000  
Kilpailuvirasto 30.7.2001, Dnro 282/68/1999  
Kilpailuvirasto 15.12.2001, Dnro 915/61/1999  
Kilpailuvirasto 14.2.2002, Dnro 295/61/2000  
Kilpailuvirasto 12.11.2002, Dnro 229/61/2001  
Kilpailuvirasto 5.12.2001, Dnro 915/61/1999  
Kilpailuvirasto 7.5.2004, Dnro 129/61/2002  
Kilpailuvirasto 30.11.2004, Dnro 998/61/99

### **Kilpailuneuvosto**

Kilpailuneuvosto 3.3.1993, d:o 3/359/1992  
Kilpailuneuvosto 2.11.1998, d:o 5/359/1998  
Kilpailuneuvosto 9.2.1998, d:o 7/359/1996  
Kilpailuneuvosto 30.3.1998, d:o 9/359/1997  
Kilpailuneuvosto 10.4.2000, d:o 57/690/1999  
Kilpailuneuvosto 14.12.2000

## LYHENTEET

dnro	diaarinumero
ECR	European Court Reports
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EYT	Euroopan yhteisön tuomioistuin
EYVL	Euroopan yhteisön virallinen lehti
HAO	hallinto-oikeus
HaVL	hallintovaliokunnan lausunto
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
HM	Suomen Hallitusmuoto 17.7.1919/94
KHO	korkein hallinto-oikeus
KHOL	Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22.7.1918/74
KM	komiteamietintö
Kok.	Euroopan unionin oikeustapauskokoelma
1873KkunA	Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta kaupungissa 8.12.1873/40
KkunL	Kaupunkien kunnallislaki 27.11.1917/108
1948KunL	Kunnallislaki 27.8.1948/642
1976KunL	Kunnallislaki 10.12.1976/953
K.S.	Keisarillinen Senaatti
KuntaL	Kuntalaki 17.3.1995/365
LKTV	laki- ja talousvaliokunta
LVK	lainvalmistelukunta
1865MKunA	Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta maalla 6.2.1865/4
1898MKunA	Keisarillisen Majesteetin Armollisessa Asetuksessa maalaiskuntain kunnallishallinnosta vuonna 15.6.1898/21
MKunL	Maalaiskuntain kunnallislaki 27.11.1917/108
OJ	Official Journal
PL	Suomen Perustuslaki 11.6.1999/731
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
Prop.	proposition
SOU	Statens offentliga utredningar
T	taltio
TaVM	talousvaliokunnan mietintö
TSS-oikeudet	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
TyVM	työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö
VNS	Valtioneuvoston selonteko
vp	valtiopäivät



# I Johdatus tutkimuksen näkökulmaan

## 1 Kunnan elinkeinopolitiittinen toiminta ja sen merkitys

Kunta on julkisoikeudellinen yhteisö, jonka tehtävänä on tuottaa ja järjestää palveluja alueensa asukkaille. Kunnan perimmäisenä tarkoituksena on pyrkiä toiminnallaan edistämään asukkaidensa elinoloja ja hyvinvointia. Siten kunnalla on merkittävä vastuu paikallisten olojen kehittämistä ja asukkaiden hyvinvoinnista. Yksi asukkaiden hyvinvoinnin ja paikallisten olojen kehittämisen keino on kuntien harjoittama elinkeinopolitiikka, jota kunnat ovat harjoittaneet hyvinkin laajasti. Kunnan elinkeinopolitiikka tarkoittaa kunnan alueen elinkeinotoiminnan edistämistä, kehittämistä ja tukemista. Elinkeinopolitiikan tarkoituksena on houkutellessa kunnan alueelle uusia yrityksiä ja saada jo olemassa olevat yritykset säilymään alueella. Elinkeinopolitiikan tarkoituksena on luoda edellytyksiä yritysten toimimiselle kunnan alueella.

Perimmäinen tarkoitus elinkeinopolitiikan harjoittamisessa on verotulojen kasvattaminen sekä työllisyyden edistäminen ja turvaaminen. Yritykset tarjoavat kuntalaisille työpaikkoja ja edistävät näin taloudellista hyvinvointia. Yritykset tuovat myös lisää palveluja ja asukkaita kuntaan.<sup>1</sup> Elinkeinopolitiikan avulla tavoitellaan kunnan elinvoimaisuuden lisääntymistä, palvelujen tarjontaedellytysten turvaamista ja kunnan talouden vahvistamista. Kunnan harjoittamalla elinkeinopolitiikalla on jokapäiväistä merkitystä niin kuntalaiselle, yritykselle kuin koko kunnallekin. Kunnan menestymiseen ja elinvoimaisuuteen vaikuttaa olennaisesti elinkeinoelämän vireyys.

Kunnat harjoittavat elinkeinopolitiikkaansa monin eri tavoin, keinovalikoima on siis laaja. Kunta itse päättää, miten elinkeinopolitiikkaansa harjoittaa. Siihen vaikuttavat kunnan erityisolosuhteet, alueella jo sijaitsevat yritykset sekä aluerakenne. Kunta voi siten muuttaa elinkeinopolitiikkaansa paikallisten olojen niin vaatiessa.<sup>2</sup> Jokainen kunta harjoittaa elinkeinopolitiikkaa omalla tavallaan.

---

1 *Nupponen Pekka* 1986, 118 - 121; *Pirkola* 1997, 52. Vaasan yliopistossa tehdyssä tutkimuksessa kysyttiin kunnilta syitä yritysten tukemiseen. Kolme tärkeintä syytä olivat työpaikkojen syntyminen, verotulojen lisäys sekä kunnan asukasluvun kasvu. Lisäksi suuret kunnat mainitsivat syyksi alueen teollisuuden monipuolistumisen. Sen sijaan pienissä kunnissa yritysten tukemisen syynä on lisäksi ollut kunnan elävöityminen yleisesti. Ks. *Ikola – Rothovius – Sahlström* 2004, 19 - 21.

2 Esim. *Wuori – Niemi-Iilahti – Muonio* 1999, 13 ja 18.

Suurin heräte kuntien harjoittamalle elinkeinopolitiikalle lienee ollut elinkeinorakenteen muuttuminen 1900-luvun puolen välin tienoilla. Maatalous elinkeinona ei enää kannattanut ja yhä useammat ihmiset ”vapautuivat” muille työmarkkinoille. Työpaikkojen luominen tuli erittäin tarpeelliseksi. Varsinkin lama-aikoina kuntien elinkeinopolitiikalla on ollut merkittävä asema. Kuntien harjoittaman elinkeinopolitiikan merkitys ei suinkaan ole taantumassa, vaan sillä on edelleen merkitystä asukkaiden hyvinvoinnin ja paikallisten olojen kehittämisessä. Tulevaisuudessa elinkeinopolitiikalla on suuri merkitys johtuen alueellista eroista ja ongelmista.

Tulevaisuudessa kunnat mahdollisesti jakaantuvat menestyviin kasvukuntiin ja taantuviin vaikeuksissa oleviin kuntiin. Kasvukunnat, joihin yritykset haluavat sijoittua, sijaitsevat elinvoimaisten keskuksien alueella<sup>3</sup>. Näilläkin alueilla kunnat joutuvat käymään keskenään ”kilpailua” siitä, minkä kunnan alueelle yritykset sijoittuvat. Taantuvat kunnat sijaitsevat sen sijaan elinvoimaisten keskusten vaikutusalueiden ulkopuolella.<sup>4</sup> Taantuviissa maaseudun kunnissa uhkana on asukkaiden poismuutto suurempien kaupunkien ja kasvukeskusten läheisyyteen. Suurimpia syitä ovat opiskelu- ja työpaikkojen puute. Kunnan on entistä tärkeämpää miettiä, minkälaista elinkeinopolitiikkaa se harjoittaa, jotta kunnan elinvoimaisuus säilyisi ja kunta ei täysin autoituisi. Alueelle olisi saatava uusia yrityksiä ja yrittäjiä, mutta toiminnan olisi oltava sellaista, että ne myös jatkossa pysyisivät siellä. Pienissä kunnissa ongelmia lisää vielä se, että jo yhden yrityksen poistumisella kunnasta on merkittäviä vaikutuksia kuntalaisten työllisyyteen<sup>5</sup>. Kunnan harjoittama elinkeinopolitiikka on katsottu erittäin tärkeäksi osa-alueeksi kunnan kehittämisessä ja asukkaiden hyvinvoinnin turvaamisessa.

## **2 Kunnan elinkeinopoliittisen toiminnan kehittyminen**

Kunnan elinkeinopolitiikka alkoi kehittyä 1950-luvulla<sup>6</sup>. Elinkeinojen edistäminen ei tosin ollut aivan tuntematon ilmiö aikaisemminkaan, sillä vuoden 1917 kaupunkien kunnallislaisissa (27.11.1917/108) kunnan yhdeksi tehtäväksi oli

---

3 Keskuskauppakamari on tehnyt selvityksiä yritysten sijoittumiseen vaikuttavista tekijöistä. Vuonna 2000 kolmanneksi eniten yritysten sijaintipaikkapäätöksen vaikuttava tekijä oli se, että alue on kasvukeskus. Vastaavassa tutkimuksessa vuonna 2005 tämä tekijä oli neljänneksi merkittävin. Keskuskauppakamari 2000, 9 ja 2005, 5.

4 Ks. esim. *von Bruun* 2005, 5 - 6.

5 Ks. Kuntalehti 2005a, 16 - 20. Vrt. Kuntalehti 2005b, 28 - 29.

6 Elinkeinopolitiikan leviämistä edesauttoi merkittävästi Maalaiskuntien liiton kirje kunnille vuonna 1956, jossa kuntia kehoitettiin aloittamaan teollisuustoiminta ja muodostamaan teollistamislautakuntia. *Simola* 1956; *Eskola* 1957. Ks. myös *Harisalo* 1984, 122 ja 165 - 168.

mainittu elinkeinojen kohottaminen ja ammattitaidon kehittäminen. Säännöksen vaikutus kohdistui ilmeisesti vain ammattikoulutuksen kehittämiseen<sup>7</sup>.

Kunnallinen elinkeinopolitiikka on muotoutunut yhteiskunnallisten olojen ja muutosten mukaisesti. Tästä syystä elinkeinopolitiikassa on havaittavissa erilaisia kehitysvaiheita<sup>8</sup>. 1950- ja 1960-lukujen elinkeinopolitiikkaa on kutsuttu infrastruktuuripolitiikaksi. Tälle ajanjaksolle oli ominaista, että teollisuus lisääntyi niissä kaupungeissa, joissa oli jo valmiiksi hyvät toimintamahdollisuudet. Tämä johti ihmisten maaltapakoon, sillä maalaiskunnat eivät olleet valmistautuneet muutokseen. Yritysten lisääntyttä kaupungit keskittyivät lähinnä yritysten yleisten toiminnallisten perusedellytysten luomiseen. Keinoina olivat pääasiassa kaavoituksen ja liikenneyhteyksien parantaminen sekä tonttien saatavuudesta ja energiatuotannosta huolehtiminen.<sup>9</sup>

1960-lukua on kutsuttu teollistamispolitiikan vaiheeksi. Tuolloin alkoi tietoinen, aktiivinen elinkeinopolitiikka ja varsinkin maaseutukunnat alkoivat toimia tehokkaammin estääkseen autioitumista ja negatiivista elinkeinorakennetta. Yleisten toimintaedellytysten kehittämisen lisäksi kunnat alkoivat tukea yrityksiä suorilla taloudellisilla tukitoimilla, joita olivat teollisuustilainvestoinnit, lainat ja takaukset. Lisäksi kunnat alkoivat osallistua yritystoimintaan osakkaina.<sup>10</sup>

1970-luku oli kunnallisen elinkeinopolitiikan vahvistumisen aikaa. Suuren työttömyyden vuoksi elinkeinopolitiikka alettiin kokea erittäin tarpeelliseksi<sup>11</sup>. Yrityksiin kohdistuvat suorat tukitoimet ja aktiivinen, tietoinen elinkeinoelämän kehittäminen lisääntyivät koko Suomen alueella. Elinkeinopolitiikan suunnitelmiseksi ja toteuttamiseksi perustettiin uusia virkoja: yritysneuvoja, elinkeinoneuvoja, yritysasiamiehiä. Myös elinkeinoasiamiesjärjestelmä otettiin käyttöön laajasti.<sup>12</sup>

1980-luvulla elinkeinopoliittinen toiminta alettiin nähdä osana koko kunnan kehittämistä ja siitä tuli suunnitelmallista ja laaja-alaista toimintaa<sup>13</sup>. Erityis-

---

7 Hyvönen 1919, 35.

8 Ks. Hoikka 1985, 2 - 3; Nupponen Pekka 1986, 5 - 16; Kabila 1997, 107 - 126.

9 Nupponen Pekka 1986, 5 - 6 ja 133 - 134; Kabila 1997, 108.

10 Nupponen Pekka 1986, 11 ja 133 - 134; Kabila 1997, 109.

11 Työttömyyden kasvaminen johtui varsinkin suuren teollisuuden taantumisesta. Nupponen Pekka 1986, 15.

12 Kabila 1997, 110. Elinkeinoasiamiesjärjestelmän laajenemiseen vaikutti merkittävästi valtion osallistuminen elinkeinoasiamiesten palkkaukseen valtionosuuksin. Tämä oli mahdollista asetuksen valtionavustuksesta kuntien elinkeinoasiamiehen palkkaukseen (4.4.1975/243) myötä. Asetuksen 2 §:ssä elinkeinoasiamiehen tehtäviksi määriteltiin yritysten neuvonta, tietojen välittäminen ja yhteistyön edistäminen viranomaisten, yhteisöjen ja yritysten kesken, kuntaa ja yrityksiä koskevan elinkeinotoimintaan liittyvän tietoineiston kerääminen ja ylläpitäminen, osallistuminen kunnan elinkeinopolitiikkaan liittyviin suunnittelutehtäviin sekä muiden toimialaansa kuuluvien asioiden hoitaminen.

13 Eilavaara 1987, 15.

tä huomiota kiinnitettiin asiantuntemuksen, koulutuksen ja tietopohjan vahvistamiseen, yritysilmastoon ja yrittäjyyden edistämiseen sekä yleisesti tarjottavien palvelujen kehittämiseen. Kunnissa kehitettiin yrityksiä palvelevia toimintoja, kuten neuvontapalveluja ja konsultointia. Yritystoiminnan kannalta tärkeiksi palveluiksi nähtiin myös asuntotuotanto, päivähoito ja muut viihtyvyyttä edistävät asiat.<sup>14</sup> Kunnan imagoa kehitettiin panostamalla kunnan yhtenäisempään markkinointiin, jonka tavoitteena oli luoda yrittäjäystävällisempi ja positiivisempi mielikuva kunnasta<sup>15</sup>. Näin pyrittiin parantamaan kunnan elinkeinoilmastoa ja lisäämään kuntalaisten viihtyisyyttä. Tavoitteena oli myös lisätä ja parantaa yrittäjien keskinäisiä suhteita, yrittäjien suhteita kuntaan sekä yrittäjien yhteistyöhalukkuutta<sup>16</sup>. Käytännössä kehittämistoimintaa alettiin hoitaa yhtiöiden, kuten yrityspalveluyhtiöiden ja teollisuuskiinteistöyhtiöiden sekä erilaisten projektien kautta<sup>17</sup>. Kuntien osakkuudet yhtiöissä lisääntyivät, varsinkin kiinteistöyhtiöissä, matkailuyrityksissä ja teollisuusyrityksissä<sup>18</sup>.

1990-luvulla kunnallisen elinkeinopolitiikan asema on korostunut kunnan ja seudun kehittämisen välineenä. Elinkeinopolitiikka käsitetään kokonaisvaltaiseksi kehittämiseksi. Tästä syystä kunnissa tehdään periaatelinjauksia ja strategioita, joiden mukaisesti kunta pyrkii edistämään alueensa elinkeinoelämän kehitystä<sup>19</sup>. Elinkeinopolitiikka on myös aluepoliittista yhteistyötä, eli toimintaa toteutetaan yhä enemmän yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa<sup>20</sup>. Kunnan harjoittama elinkeinopolitiikka on laajentunut sekä vahvistunut ja keinot ovat monipuolistuneet. Tähän ovat vaikuttaneet 1990-luvun lama ja Euroopan unionin jäsenyys.<sup>21</sup> Elinkeinopolitiikan keinoina on edelleen yritysten yleisten toimintaedellytysten luominen ja edistäminen. Tähän voidaan sisällyttää myös yritystoiminnan perustamiseen ja kehittämiseen liittyvän neuvonnan järjestäminen sekä kunnan yleinen markkinointi. Kunnat harjoittavat edelleen myös yritysten

---

14 *Nupponen Pekka* 1986, 16, 123 - 126, 133 ja 136 - 137. Myös *Hoikka* 1985, 3; *Eilavaara* 1987, 13 - 14; *Uusitalo* 1990, 30; *Pirkola* 1997, 52; *Kahila* 1997, 111. Kokonaisvaltaisen elinkeinopolitiikka oli tulosta vuoden 1977 alusta lähtien pakolliseksi tulleesta kuntasuunnittelusta, johon oli sisällytettävä erillinen tarkastelu elinkeinojen kehityksestä ja niitä koskevista kehittämistavoitteista sekä toimenpiteistä. Kuntasuunnitelmasta säädettiin 1976KunL (10.12.1976/ 953) 13 §:ssä. Ks. *Nupponen Pekka* 1986, 116 - 117.

15 *Hietala* 1987, 209 - 210; *Kahila* 1997, 111 - 112.

16 *Kahila* 1997, 113.

17 *Eilavaara* 1987, 14; *Kahila* 1997, 112. Ks. myös *Nupponen Pekka* 1986, 131 - 132.

18 *Eilavaara* 1987, 17. Ks. myös KM 1989:61, 28.

19 *Westling* 1997, 38; *Nupponen Matti* 2001, 75. Ks. esim. Tampereen kaupungin elinkeinostrategia ”Kyä lähtee”.

20 *Sotarauta – Linnamaa* 1997, 42 ja 47; *Wuori ym.* 1999, 61.

21 Ks. *Myllymäki – Kalliokoski* 2006, 156 - 157.



suoraa tukemista<sup>22</sup>. Kunnat osallistuvat yhä enemmän työllisyyden ja kansainvälistymisen edistämiseen, yritysten verkottumiseen ja innovaatiojärjestelmien kehittämiseen<sup>23</sup>.

Lisäksi kunta harjoittaa elinkeinopolitiikkaansa yhä enemmän yhtiömuodossa tai liiketoimintaan osallistumalla<sup>24</sup>. Kunnat ovat osakkaina tai rahoittajina teknologiakeskuksissa, teollisuuskylissä, yrityshautomoissa, yrityskeskuksissa ja seudullisissa kehittämissyhteisöissä<sup>25</sup>. Uudenlaisia keinoja ovat erilaiset projektit ja toimenpiteet, joilla pyritään yritysten osaamistason kohottamiseen sekä alueellisten riskisijoitusyhtiöiden alkupääoman rahoittaminen tai muutaman kunnan yhteisen riskisijoitusyhtiön perustaminen. Riskisijoitustoiminnan tarkoituksena on kerätä varoja rahastoon ja sijoittaa niitä edelleen vähemmistöosuuksina yrityksiin. Toimialasijoittamisesta puhutaan silloin, kun sijoituksilla edistetään kunnan tehtäviin kuuluvia päämääriä, kuten elinkeinoelämän kehittämistä ja työllisyyden parantamista.<sup>26</sup>

---

22 Vaasan yliopistossa tehdyssä tutkimuksessa kysyttiin kunnilta käytetyimpiä tukimuotoja. Käytetyimmät keinot olivat seuraavanlaisia: kunta kaavoittaa yrityksen haluaman alueen, kunta rakentaa tai korjaa liiketiloja tai teollisuustiloja, kunta auttaa työvoiman hankinnassa, kunta rakentaa tai parantaa liikenneyhteyksiä, kunta myy yrittäjälle tontin halvemmalla, kunta vuokraa tontin, hallin tai toimitilan halvemmalla, kunta takaa yrityksen lainan, kunta rakentaa tai korjaa piha-alueita, kunta lainaa rahaa yrityksen käyttöön sekä kunta luovuttaa tontin yrityksen käyttöön. *Ikola ym.* 2004, 32 - 33.

23 *Sotarauta – Linnamaa* 1997, 47.

24 Tällä hetkellä suurin osa kuntien yli 50 %:sti omistamista yhtiöistä sijoittuu kiinteistö-, vuokraus- ja tutkimuspalveluihin, sähkö-, kaasun- ja vesihuoltoon sekä rakentamiseen (asuntojen ja teollisuustilojen rakentaminen ja remontointi). Näiden jälkeen tulevat kuljetus, varastointi ja tietoliikenne, sahatavaran ja puutuotteiden valmistus, muut yhteiskunnalliset ja henkilökohtaiset palvelut, metallien jalostus ja metallituotteiden valmistus, majoitus ja ravitsemistoiminta, tekstiilien ja tekstiilituotteiden valmistus sekä kulkuneuvojen valmistus. *Ikola ym.* 2004, 17.

25 *Saapunki – Leskinen* 2005, 12.

26 Sijoitustoiminnalla tarkoitetaan rahavarojen sijoittamista rahamarkkinainstrumentteihin, joukkovelkakirjoihin, rahoitusarvopapereihin, pankkitalletuksiin ja muihin rahaomaisuuden instrumentteihin. Toimialasijoitukset ovat lähinnä investointien rahoitukseen tarkoitettuja antolainoja, kuten velkakirjalainoja, pääomalainoja sekä osake- ja osuuspääomasijoituksia.

Kunnanvaltuuston tehtäviä koskevaan kuntalain (17.3.1995/365) 13 §:ään tuli vuonna 2002 täydennys (1.2.2002/81). Täydennyksen jälkeen 13 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan valtuuston tulee päättää talouden, rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteista sekä hyväksyä talousarvio. Sijoitustoimintaa siis pidetään nykyisin kunnan toimialaan kuuluvana. Ks. *Harjula – Prättälä* 2004, 113 ja 177 ja *Myllyntaus* 2002, 7.

Kuntaliitto on jaotellut elinkeinopoliittiset tehtävät seuraavanlaisesti: 1) aloittavien yrittäjien neuvonta, 2) toimivien yrittäjien neuvonta, 3) kehittämisprojektit, 4) markkinointi, 5) toimitilat, 6) rahoitukset, avustukset, lainat, riskirahoitus ja 7) partnership-hankkeet. Suomen Kuntaliitto 2002b, 29. Elinkeinopolitiikan keinovalikoimasta myös *Wuori ym.* 1999, 71 - 73.

Kunnan elinkeinopoliittinen toiminta on murroksen alla. Yritykset tarvitsevat edelleen toimitiloja ja arvostavat hyviä liikenneyhteyksiä sekä energian saantia. Uusia haasteita toiminnalle asettavat kansainvälisten markkinoiden vapautuminen, globalisaatio ja tietotekniikan kehittyminen. Näiden muutosten myötä yritysten sijoittautumiskäyttäytyminen on muuttunut. Olennaista eivät ole enää vain kuntien myöntämät tukitoimet tai liikenneyhteydet ja siten alhaiset kuljetuskustannukset. Keskeiseksi sijoittautumiselle ovat tulleet taloudelliset ja sosiaaliset verkostot sekä alueen toimijoiden innovatiivisuus<sup>27</sup>. Merkitystä yrityksen sijoittautumisen kannalta on myös markkinoiden läheisyydellä, työvoiman saatavuudella sekä tietoliikenneyhteyksillä<sup>28</sup>.

---

27 *Palm* 2003, 18 - 23.

28 Keskuskauppakamari 2005, 5 ja 9.

# II Tutkimustehtävän asettaminen ja keskeiset käsitteet

## 1 Hallinnon lainalaisuus

Perustuslain (11.6.1999/731) 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tässä ilmaistu säännös hallinnon lainalaisuudesta oli ankkuroitu jo perustuslakia edeltäneeseen hallitusmuotoon (17.7.1919/94), jonka 92.1 §:n mukaan kaikessa virkatoiminnassa oli laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava. Hallinnon lainalaisuus on ollut ominaista oikeusjärjestyksellemme jo ennen ko. hallitusmuodon pykälää<sup>1</sup>. Sen on katsottu olevan yksi oikeusvaltion kantavista periaatteista<sup>2</sup>. Yleisesti ajatellen hallinnon lainalaisuuden mukaan viranomaisen on pysyteltävä lain asettaman kehyksen sisäpuolella<sup>3</sup>. Tavoitteena hallinnon lainalaisuudessa on, että kansalaisten asioihin voidaan puuttua vain laissa määritellyissä rajoissa, kansalaisille kuuluvat oikeudet toteutuvat ja että siten edistetään kansalaisten yhdenvertaisuutta<sup>4</sup>.

Hallinnon lainalaisuudessa perustuslain mukaisesti nähdään kaksi eri ulottuvuutta, joita kutsutaan lakisidonnaisuuden ja lainalaisuuden periaatteiksi<sup>5</sup>.

---

1 Ks. KM 1917:11, 50 - 51.

2 *Ståhlberg* 1934, 137; *Merikoski* 1958, 1; *Sipponen* 1965, 378; *Merikoski* 1968, 52; *Merikoski* 1976a, 82; *Merikoski* 1976b, 29; *Uotila – Laakso – Pohjolainen – Vuorinen* 1989, 40; *Ryynänen* 1991, 34; *Jyränki* 2000, 67; *Mäenpää* 2003a, 79.

3 Ks. *Uotila ym.* 1989, 46.

4 Ks. *Ståhlberg* 1934, 137 - 138.

5 Ks. esim. *Mäenpää* 1991, 147 - 151. Lainalaisuuden ulottuvuuksia on aiemmin kutsuttu aineelliseksi ja muodolliseksi lainalaisuudeksi. Ulottuvuuksien erottaminen pohjautui keskusteluun siitä, mitä hallitusmuodon kyseisessä kohdassa tarkoitettiin laki-käsitteellä ja voitiinko hallinnon lainalaisuus ja hallitusmuodon pykälä täysin samaistaa toisiinsa. Keskustelu johti siihen, että hallinnon lainalaisuudessa alettiin nähdä kaksi eri näkökulmaa johtuen laki-käsitteen ymmärtämisestä toisaalta aineellisessa ja toisaalta muodollisessa merkityksessä. Näin ollen muodollisena lainalaisuutena nähtiin, että viranomaisen tulee toimia toimivaltansa rajoissa, jolloin lailla tarkoitetaan vain eduskunnan hyväksymää lakia. Aineellisena lainalaisuutena nähtiin se, että viranomaisen toiminta kokonaisuudessaan tulee olla lain mukaista, jolloin huomioon on otettava koko oikeusjärjestys. Hallinnon lainalaisuus nähtiin siis laajempana kuin hallitusmuodon pykälä. Tähän liittyen erityisesti: *Erich* 1925, 175; *Ståhlberg* 1934, 137; *Hermanson – Kaira* 1952, 30 - 31; *Merikoski* 1958, 1; *Uotila* 1963, 6; *Sipponen* 1965, 248 - 253 ja 666; *Merikoski* 1968, 52; *Sinisalo* 1968, 25 - 26 ja 29; *Merikoski* 1976b, 30.

Lakisidonnaisuuden periaate tarkoittaa, että viranomaisten velvollisuutena on toiminnassaan noudattaa lakia. Lakisidonnaisuuden periaatetta on noudatettava kaikessa julkishallinnon toiminnassa<sup>6</sup>, joten se koskee yhtäläillä päätöksentekoa, valmistelua, palvelun järjestämistä sekä myös sellaista toimintaa, jossa hallintoviranomainen toimii yksityisoikeudellisten oikeustoimien osapuolena tai jossa yksityinen hoitaa julkista tehtävää<sup>7</sup>. Viranomaisen noudattamisvelvollisuuden vastakohtana kansalaisilla on oikeus odottaa, että viranomaiset noudattavat lakia. Tämän saavuttamiseksi kansalaisille on annettu keinoja, joilla he voivat saattaa vaatimuksensa tuomioistuinten käsiteltäviksi.<sup>8</sup>

Lakisidonnaisuuden periaatteen kohdalla on katsottu, että laki tarkoittaa oikeusjärjestystä kokonaisuudessaan. Lakien lisäksi on siis noudatettava asetuksia, viranomaisten antamia oikeusnormeja sekä myös vakiintuneita oikeusperiaatteita.<sup>9</sup> Euroopan yhteisöön liittymisemme jälkeen myös EU-oikeus on kuulunut oikeusjärjestyksemme, joten julkishallinnon toiminnassa on noudatettava myös EU-oikeutta. On noudatettava suoran soveltamisen kohteena olevaa EU-oikeutta. Tähän luetaan asetukset ja perustamissopimuksen ehdottomat normit, jotka ovat sovellettavissa ja noudatettavissa ilman erillisiä toimenpiteitä. On noudatettava myös EU-oikeuden välillisen soveltamisen kohteita, direktiivejä, jotka on erikseen kansallisesti voimaansaatettu, eli implementoitu kansallisilla laeilla tai asetuksilla. Lisäksi lakisidonnaisuuden periaatteen piiriin kuuluu EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö.<sup>10</sup>

Toinen hallinnon lainalaisuuteen sisältyvä näkökulma, lainalaisuusperiaate, tarkoittaa, että julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin; toisin sanoen julkisen viranomaisen toimivalta säännellään laissa. Lainalaisuuden periaate on ankkuroitu oikeusvaltion ideaan, jonka mukaan hallintoviranomaisten vallankäytölle tulisi olla kansavaltainen perusta<sup>11</sup>. Toisaalta tausta-ajatuksena on suojata kansalaisia turhalta tai liialta julkisen vallan käytöltä<sup>12</sup>. Voimassa olevan perustuslain 2.1 §:n mukaan valtiolta kuuluu kansalle, jota edustaa eduskunta. Eduskunta on siten ylin valtionvallasta päättävä elin. Julkisen vallan käytön on siten pe-

---

6 Aiemmin hallintotoiminta on ollut tapana jakaa sidottuun ja vapaaseen harkintaan. Vapaalle harkinnalle katsottiin ominaiseksi viranomaisen laaja harkintavalta ja ratkaisuvallta. Hallinnon lainalaisuuden katsottiin velvoittavan myös vapaan harkinnan alueella. *Ståhlberg* 1934, 139; *Sinisalo* 1968, 30.

7 *Mäenpää* 1991, 148; *Mäenpää* 2003a, 81; *Mäenpää* 2003b, 148.

8 *Mäenpää* 2003a, 81.

9 *Mäenpää* 1991, 148; *Mäenpää* 2003a, 81; *Mäenpää* 2003b, 148 - 149. Myös *Jyränki* 2000, 67.

10 *Mäenpää* 2001, 112 - 113; *Mäenpää* 2003a, 82; *Mäenpää* 2003b, 149.

11 *Mäenpää* 1991, 150; *Jyränki* 2000, 67; *Mäenpää* 2003a, 79; *Mäenpää* 2003b, 146.

12 *Mäenpää* 1991, 194; *Mäenpää* 2003a, 80.

rustuttava eduskunnan säätämään lakiin.<sup>13</sup> Lainalaisuusperiaatteen on katsottu soveltuvan etenkin sellaiseen toimintaan, jossa viranomainen tekee yksityisten oikeuksiin tai velvollisuuksiin kohdistuvia päätöksiä. Hyvinvointivaltion kehityksen kautta on periaatteen soveltamisalaa laajennettu käsittämään myös etuja ja palveluja koskevaan toimintaan.<sup>14</sup>

Kokonaisuudessaan hallinnon lainalaisuuteen on kohdistunut muutoksia. Aikaisemmin hallinnon lainalaisuus on tarkoittanut sitä, että viranomaisten on toimittava juuri niin kuin laeissa yksityiskohtaisesti säännellään. Ajatusmaailmana on ollut, että mitä yksityiskohtaisemmin lainsäätävä sääntelee viranomaisten toimintaa, sitä merkityksellisempää on hallinnon lainalaisuus<sup>15</sup>. Oikeusnormit ovat kuitenkin muuttuneet hyvinvointivaltiollisen kehityksen kautta joustavamiksi ja yhä enemmän käytetään väljiä puitelakeja ja tavoitesäännöksiä. Hallintoviranomaisten harkintavalta on näin ollen laajentunut.<sup>16</sup> Perinteiseen hallinnon lainalaisuuteen nähden nämä joustavat normit on nähty jopa ongelmallisiksi juuri oikeudellisen sitovuuden kannalta<sup>17</sup>. Sääntelyn monipuolistumisen vuoksi ei ole kuitenkaan syytä millään tavalla väheksyä oikeusvaltiollista sääntelyjärjestelmää. Hyvinvointivaltiossa vain käytetään useita sääntelymuotoja rinnakkain.<sup>18</sup> Vaikka sääntelytapa onkin muuttunut, ei lainalaisuuden periaate ole merkitykseton nykyisessä hyvinvointivaltiossa. Se on edelleenkin oikeusjärjestyksemme kantavia periaatteita.

## 2 Kunnan itselleen ottamat tehtävät

### 2.1 Kunnan tehtävien sääntely

Ensimmäiset kunnallishallintoa koskevat asetukset olivat Keisarillisen Majesteeatin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta maalla vuonna 1865 (6.2.1865/4)

---

13 *Mäenpää* 1991, 150 ja 194; *Mäenpää* 2003a, 79. Tässä laki ymmärretään suppeammin ja muodollisemmin kuin lakisidonnaisuuden kohdalla. *Mäenpää* 2003a, 82; *Mäenpää* 2003b, 146. Myös *Jyränki* 2000, 67; *Saraviita* 2000, 73. Vrt. *Hermanson – Kaira* 1952, 25 - 26.

14 *Mäenpää* 1991, 194 - 195; *Mäenpää* 2003a, 80 - 81. Lainalaisuusperiaatteessa on nähtävissä toisaalta negatiivinen ulottuvuus, sillä se rajoittaa hallinnon toiminnan laissa määrättyihin perusteisiin. Toisaalta siinä on nähtävissä myös positiivinen ulottuvuus, sillä sen mukaan hallintotoiminta on julkisesti ennakoitavissa ja edistää kansanvaltaisuutta. *Mäenpää* 1991, 195. Ks. myös *Mäenpää* 2003b, 147.

15 *Merikoski* 1968, 1.

16 Esim. *Mäenpää* 2003b, 39.

17 *Niemivuo* 1986, 366. Toisaalta hallinnon lainalaisuudella ei koeta enää olevan tarkkaa kansalaisten oikeuksia turvaavaa tehtävää. *Mäenpää* 2003b, 40.

18 *Kultalahhti* 1990, 6.

ja Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus kunnallishallituksesta kaupungissa vuonna 1873 (8.12.1873/40). Näissä molemmissa asetuksissa kunnan hoidettavaksi säädettiin yhteiset talous- ja järjestysasiat. Määritelmä otettiin suoraan Ruotsin kunnallisasetuksesta, eikä sen käyttöönottoa perusteltu ollenkaan<sup>19</sup>.

1865MkunA 1 §: Kukin seurakunta maalla on itsepäällensä erinäinen kunta, johonka jäsenten tulee, laissa määrättyin rajain piirissä, hoitaa yhteiset järjestys- ja talousasiansa, joll'eivät ne, voimassa olevien asetusten jälkeen kuulu julkisen virkakunnan tai oikeuden toimialaan.

1873KKunA 1 §: Jokainen kaupunki aluspiireinensä on itsekseen erinäinen kunta, jonka jäsenet saavat tämän lain mukaan hoitaa yhteisiä järjestys- ja talousasioitansa, sitä myöten kuin nämä, voimassa olevain asetusten nojalla, eivät ole julkisen virkakunnan käsiteltäviä. Kirkollisten asiain käyttämisestä on erikseen säädetty.

Keisarillisen Majesteetin Armollisessa Asetuksessa maalaiskuntain kunnallishallinnosta vuonna 1898 (15.6.1898/21) sekä vuoden 1917 maalaiskuntain (27.11.1917/108) ja kaupunkien (27.11.1917/108) kunnallislakeissa kunnan tehtävistä säädettiin edelleen samalla tavalla. Maalaiskuntia ja kaupunkeja koskevien kunnallislakien kokoaminen tapahtui säätämällä vuonna 1948 yhteinen kunnallislaki (27.8.1948/642)<sup>20</sup>. Kunnallislainsäädännön kokoamisen yhteydessä ei ollut tarkoitus muuttaa kunnan tehtävien sisältöä, mutta tehtävien sääntelyyn tehtiin kuitenkin pieni lisäys, jossa lisättiin muut asiat<sup>21</sup>.

1948KunL 4 §: Kunnan on tämän lain mukaan ja lain muutoin säätämässä rajoissa hoidettava yhteiset talous-, järjestys- ja muut asiansa, mikäli ne voimassa olevain lakien ja asetusten mukaan eivät ole muun kuin kunnallisen viranomaisen käsiteltäviä.

---

19 Suomen kunnallisuudistusta koskevassa ensimmäisessä komiteamietinnössä ehdotettiin sanamuotoa ”hoitakoon kunnallisia asioitansa”. KM 1860:1, 5.

20 Kokoamisen tavoitteena oli hajanaisten säännösten kokoaminen yhtenäisemmäksi kokonaisuudeksi. Maalaiskuntien ja kaupunkien eroja ei enää koettu niin suuriksi, koska kaupunkien erioikeudet oli lopetettu. Maalaiskuntia ja kaupunkeja koskeva yhteinen kunnallislaki koettiin mahdolliseksi myös siitä syystä, että jo monet muut eri hallinnonaloja koskevat lait olivat näille yhteisiä. Esimerkiksi kunnallinen vaalilaki (27.11.1917/108), terveydenhoitolaki (1.7.1927/192), köyhäinhoitolaki (1.6.1922/145). LVK 1941:6, 45 - 47.

21 Myös Ruotsissa muutettiin vuoden 1948 kunnallislakiin kunnan tehtävien säännöstä. Lain mukaan ”Kommuner äger att själ, efter vad i denna lag närmare bestämmes, vårda sina angelägenheter - - -.” Siirryttiin puhumaan siten vain kunnan asioista. Yhteisiä talous- ja järjestysasioista ei pidetty enää sopivina käsitteinä. Osittain sen vuoksi, että ne miellettiin vanhoiksi käsitteiksi ja osittain, koska kunnan tehtävien ei katsottu rajoittuvan vain näiden ilmaiseviin tarkoituksiin. Ks. SOU 1947:53, 62 - 67.

Kunnan oikeuksia tahi lailla kunnalle annettuja tehtäviä älköön siltä siirrettäväksi muutoin kuin lain nojalla, älköön myöskään uusia velvollisuuksia tai tehtäviä muulla tavalla kunnalle säädettäväksi.

Vuoden 1976 kunnallislakia (10.12.1976/953) valmistellessa ja jo ennen sitä koettiin kunnan tehtävien sääntely vanhanaikaiseksi<sup>22</sup>. Siitä syystä kunnan tehtäviksi määriteltiin itsehallintoon kuuluvat ja laissa erikseen säädetyt tehtävät (5 §). Nykyisin voimassa olevan kuntalain (17.3.1995/365) 2 §:n mukaan: ”Kunnan tehtävänä on hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja laissa erikseen säädetyt tehtävät.”<sup>23</sup>

Sen lisäksi, että näissä edellä mainituissa laeissa on yleisesti säännelty kunnan tehtävistä, on kunnalle osoitettu tehtäviä myös muilla laeilla. Nämä lait kuuluvat erityislainsäädäntöön ja koskevat jotakin erityisalaa. Näistä tehtävistä on ollut maininta kuntien hallintoa yleisesti koskevissa laeissa vuoden 1976 kunnallislakia lähtien.

## 2.2 Kunnan tehtäväpiirin sääntely yleisyys ja joustavuus

Kaikissa kuntien hallintoa yleisesti koskevissa asetuksissa ja laeissa on aina säännelty kunnan tehtävistä. Yhteistä sääntelylle on ollut, että ensimmäisistä kunnallisetuksista lähtien kunnan tehtävistä on säännelty yleisesti, väljästi. Toisin sanoen ei ole haluttu säännellä yksityiskohtaisesti etukäteen kaikkia niitä tehtäviä, joita kunta saa hoitaa. Kunnan tehtävien yksityiskohtainen sääntely koettiin mahdottomaksi jo ensimmäistä vuonna 1873 voimaan tullutta kaupunkeja koskevaa asetusta valmistellessa<sup>24</sup>. Tämä ilmenee myös vuosien 1865, 1898 ja 1917 maalaiskuntia koskevissa asetuksissa, joille oli ominaista erilliset tehtäväluettelot<sup>25</sup>. Luettelot eivät olleet tyhjentyviä. Tämän osoittavat luetteloiden viimeiset

---

22 Ks. KM 1964: A 2, 44

23 Ruotsin kunnallislain (1991:900) 1 §: n (2002:249) mukaan: ”Kommuner sköter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter.”

24 Ks. Valtiopäivät 1872, mietintö.

25 Tehtäväluettelot sisälsivät sekä tehtäviä, joista oli erillisiä lakeja että tehtäviä, joista ei ollut erillisiä lakeja. KkL 15 §: ”Valtuuston on keskusteltava ja päätettävä seuraavista asioista, nimittäin 1) kansakoulujen ja muiden sivistyslaitosten perustamisesta, varattomien lasten koulunkäynnin avustamisesta sekä kansainsivistyksen edistämisestä 2) elinkeinojen kohottamisesta ja ammattitaidon edistämisestä 3) niistä toimenpiteistä, joita siveellisyyden, raittiuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi ehkä katsotaan tarpeelliseksi 4) kunnallisesta terveyden- ja sairaanhoidosta sekä kättilötoimesta 5) työttömiksi, työkyvyttömiksi ja muutoin turvattomiksi joutuneitten avustamisesta 6) lasten huoltamisesta ja suojeluksesta 7) tuotantolaitosten perustamisesta ja jo perustettujen ottamisesta kunnan haltuun 8) työttömyysrahastojen perustamisesta 9) köyhäinasianajotoimesta 10) kunnallisten ammattientarkastajain asettamisesta 11) työnvälitystoimistojen perustami-

kohdat, joiden mukaan myös muut samankaltaiset asiat saattoivat kuulua kunnan tehtäväpiiriin. Mahdollisuus muihinkin tehtäviin osoittaa, ettei tehtäväpiiriä haluttu rajata vain mainittuihin tehtäviin.<sup>26</sup> Myös oikeustieteilijöiden keskuudessa tulkittiin, ettei kunnan tehtäväpiiriä ole etukäteen määrätty vain näihin luettelon tehtäviin<sup>27</sup>.

Kunnallislainsäädännön kokoamisen yhteydessä vuonna 1948 maalaiskuntien tehtäväluettelot poistettiin kokonaan. Lakia valmisteltaessa ilmaistiin suoraan, että kunnan tehtävistä olisi edelleen säänneltävä yleislausekkeella<sup>28</sup>. Tämä ilmaisee, että tehtävien sääntely koettiin aikaisemminkin yleisluonteiseksi. Samoin myös vuoden 1976 kunnallislakia valmistellessa todettiin, että kunnan tehtäviä koskevan säännöksen on oltava yleislausekkeenomainen<sup>29</sup>. Myös kun-

---

sesta 12) asunto-oloja ja asutustoimintaa koskevista kysymyksistä 13) kunnan rakennuksista ja laitoksista 14) lainajyvästöjen sekä samanlaatuisia tarkoituksia varten aijottujen rahastojen perustamisesta ja hallinnosta 15) yleisten warranttia antamaan oikeutettujen talletusmakasiinien perustamisesta 16) metsästyksestä ja otuksenpyynnistä sekä kalastuksesta kunnan omistamalla alueilla, niin myös vahinkoeläinten hävittämistä tarkoitettua toimenpiteistä 17) toimenpiteistä tulipalon ja kulovalkean estämiseksi sekä paloapuyhdistysten perustamisesta 18) kunnan meno- ja tuloarvion vahvistamisesta 19) varojen hankkimisesta kunnan yhteisiin tarpeisiin taksoittamalla tahi lainan ottamisella sekä kunnan rahastojen ja muun yhteisen omaisuuden hallinnosta ynnä tilinpäätösten antamisesta 20) kuntain edustajain kokoukseen lähetettävien edustajain sekä kunnallislautakunnan puheenjohtajan, varapuheenjohtajan, jäsenten ja varajäsenten vaalista, 21) kunnan keskus- ja vaali- sekä taksoitus- ja tutkijalautakunnan ynnä sellaisten lautakuntien, hallituskuntien ja henkilöiden valitsemisesta, joita kunnallislautakunnan lisäksi ehkä katsotaan tarpeelliseksi toimeenpanoa ja hallintoa varten 22) kunnallishallinnossa noudatettavain ohje- ja johtosääntöjen vahvistamisesta 23) kuntain välisestä yhteistoiminnasta sekä 24) muista asioista, jotka saattavat kuulua kunnan yhteiseen toimialaan. ”

26 Luettelon tarpeellisuus voidaan osittain ymmärtää niin, että aluksi oli vaikeaa erottaa toisistaan maalliset ja kirkolliset asiat, joten luetteloa tarvittiin osoittamaan kunnan ja kirkon tehtäväpiirien rajat. Toisaalta tarkoituksena lienee ollut osoittaa tärkeimmät maalaiskunnalle kuuluvat tehtävät. Kaupunkeja koskevassa asetuksessa ei tarvittu luetteloa, sillä kaupunkien tehtävät olivat suhteessa seurakuntahallintoon historiallisista syistä jo vakiintuneempia kuin maalaiskuntien kohdalla. Ks. *Kalima* 1972, 14 - 15. Ks. KM 1965: A 1, 32. Vaikka luetteloinnilla kunnan tehtäväpiiri tuli laajaksi, korostettiin samalla myös liberaalisten ajatusten mukaisesti kuntien mahdollisuutta laajasti itse saada hoitaa asioitaan ilman valtion pakotteita.

27 Ks. *Hyvönen* 1919, 41; *Ståhlberg* 1934, 113. Myös Ruotsissa oikeustieteilijät tulkitsivat, että kunnan tehtävät on määriteltävä ja niistä säänneltävä yleisesti. Nordströmin mielestä kunnan itsehallinnolliselle toimialalle ei haluttu asettaa rajoituksia, koska silloin tämä toiminta muuttuisi vain osaksi siitä, mitä se luonnostaan voisi olla. *Nordström* 1872, 423 - 424. Melanderin mielestä kunnan tehtäviä oli mahdotonta määritellä tarkasti. *Melander* 1910, 7 ja 27.

28 KM 1973:60, 22.

29 HE 140/1975 II vp, 2.



talain kohdalla kunnan tehtävistä haluttiin säännellä yleislausekkeella<sup>30</sup>. Voidaan siten todeta, että Suomessa kunnan tehtävistä on säännelty yleisesti<sup>31</sup>.

Ensimmäisissä kunnallisetuoksissa kunnan tehtävät määriteltiin yhteisiksi talous- ja järjestysasioiksi. Alussa määritelmän koettiin jossain määrin rajoittavan kunnan tehtäviä. Oikeustieteilijät korostivat, että kunnan ottamien uusien tehtävien on oltava talous- ja järjestysasioita.<sup>32</sup> Tästä syystä oikeustieteilijät pyrkivät myös tarkemmin määrittelemään, mitä tarkoitetaan talousasioilla ja järjestysasioilla<sup>33</sup>. 1900-luvun puolella tarkempien määritelmien rinnalla alettiin ajatella, että kunnan tehtäviin kuuluvat myös muut toimenpiteet itse kunnalli-

---

30 HE 192/1994 vp, 74.

31 Monissa muissakin maissa kunnan tehtävistä säännellään yleisesti, eli luettelematta yksityiskohtaisesti kunnalle kuuluvia tehtäviä. Saksassa puhutaan kunnan tehtäväpiirin universaalisuudesta (universalitätsprinzip). Ks. esim. *Püttner* 1983, 6; *Mutius – Rentsch* 1994, 8. Norjassa käsitetään, että kunnan tehtäväpiiri on negatiivisesti rajoitettu, jolla tarkoitetaan, että ei ole lueteltu sallittuja tehtäviä. NOU 1990:13, 88. Euroopan maista Englannissa sen sijaan on omaksuttu sääntelytapa, jossa kunnalle kuuluvat vain lainsäädännössä erikseen osoitetut tehtävät. Tätä kutsutaan enumeraatioperiaatteeksi. HE 192/1994 vp, 11. Ks. *Ikkala* 1959, 6. Kunnan tehtävien sääntelytavassa on siten havaittavissa kaksi vaihtoehtoa; luettelematta kaikkia mahdollisia tehtäviä tai luettelemalla kaikki kunnille kuuluvat tehtävät. Vrt. kuitenkin *Kaijser* 1962, 54. Hän on todennut, että Ruotsissa on käytetty 1800-luvulla myös sellaista sääntelytapaa, jossa maakuntien tehtävistä on säännelty havainnollisesti.

32 *Hermanson* 1898, 27; *Ståhlberg* 1913, 265; *Ståhlberg* 1934, 113.

33 Talousasioiden määrittelyminen oli *Hermansonille* vaikeaa ja hän tyytyikin toteamaan, että ne ovat lakiasioiden vastakohtia. *Hermanson* 1898, 272. *Ståhlbergillä* oli puolestaan jo selkiytyneempi kuva talousasioista. Hänen mielestään talousasiat olivat: ”kunnan varallisuuden hallintoa ja niiden varojen hankkiminen, jotka ovat tarpeen kunnallislaitoksia ja toimenpiteitä varten”. *Ståhlberg* 1913, 266; *Ståhlberg* 1934, 113. *Willgren* määritteli talousasiat lakiasioiden vastakohdiksi käsittäen ne budjetti- ja raha-asioiksi. *Willgren* 1925, 206 - 207.

Järjestysasioiksi *Hermanson* ja *Willgren* määrittelivät yksityisten kuntalaisten toimintatapautta rajoittavat määräykset ja muut toimenpiteet, kuten järjestyssäännöt. *Hermanson* 1898, 271 - 272; *Willgren* 1925, 207. *Ståhlberg* määritteli puolestaan järjestysasiat järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, yksityisiä kuntalaisia uhkaavien varojen torjumiseksi sekä julkiseksi käsky- ja pakkovallaksi eli poliisitoiminnaksi. *Ståhlberg* 1901, 29; *Ståhlberg* 1913, 265 - 266; *Ståhlberg* 1926, 52; *Ståhlberg* 1934, 113.

Ruotsissa tämä määritelmä katsottiin yleispäteväksi määritelmäksi jo alkuvaiheessa. Ks. *Melander* 1910, 18 - 22. *Larssonin* mukaan määritelmälle oli mahdotonta antaa täydellistä sisältöä ja hän katsoikin sen tarkoittavan vain kunnallisasioita tai -tehtäviä. *Larsson* 1913, 257 - 259. *Melanderin* mielestä kunnallisen itsehallinnon vuoksi oli säilytettävä tehtävien yleinen määritelmä ja toivottava, että oikeuskäytäntö muovaa toimialaa tarkemmin. *Melander* 1910, 7 ja 27.

sen itsehallinnon ylläpitämiseksi<sup>34</sup>. Varsinkin Ståhlberg käsitti talous- ja järjestysasioilla laajempia asiakokonaisuuksia: kunnan yhteistä hyötyä tarkoittavia asioita ja kunnallisen itsehallinnon voimassa pitämistä, joita valtio ei ole kunnan toimialasta erikseen irrottanut<sup>35</sup>. Tämähän on itse asiassa ristiriidassa edellä kerrottuihin ajatuksiin, joiden mukaan kunnan asioiden on oltava talous- tai järjestysasioita. Näiden toteamusten voidaan kuitenkin ajatella olevan seurausta hallinnon lainalaisuudesta, jonka vuoksi ei koettu voitavan jättää kokonaan mainitsematta talous- ja järjestysasioita.

Vähitellen irtauduttiin kuitenkin ajatuksesta, että kunnan tehtävät voisivat olla vain talouteen ja järjestykseen liittyviä asioita. Tällainen kehitys lienee saanut sysäyksen käytännön kunnalliselämästä, jossa kunnan hoitamat asiat alkoivat monipuolistua verrattuna siihen aikaan, jolloin ensimmäiset kunnalliset asetukset säädettiin. 1940-luvun loppupuolella alkoi voimakkaasti nousta esille erilainen näkemys talous- ja järjestysasioista. Monissa yhteyksissä todettiin, että talous- ja järjestysasiat tarkoittavat 1800-luvulla vallinnutta julkisen hallinnon käsitettä *politia* ja talous. Näin olleen talous- ja järjestysasioiden koettiin tarkoittavan aikakaudelle parempaa käsitettä *hallinto* ja *hallintoasiat*.<sup>36</sup>

Oikeuskäytäntöä tarkastelemalla voidaan myös havaita, ettei talous- tai järjestysasioita tulkittu niin, että ne rajoittaisivat kunnan tehtävät vain tällaisiin asioihin. Havaittavissa ei ole yhtään korkeimman hallinto-oikeuden oikeustapausta, jossa olisi jokin asia katsottu kunnan toimialan ulkopuolelle pelkäämään sen vuoksi, ettei sitä katsottu nimenomaan talous- tai järjestysasiaksi. Oikeustapausten perusteluissa on nimittäin todettu asian kuuluvan tai ei kuuluvan kunnalle, kunnan toimivaltaan<sup>37</sup> tai kunnan toimialaan<sup>38</sup>. Termeille talous- ja järjestysasia ei siten annettu kovin suurta merkitystä<sup>39</sup>. Yhteisyyden vaatimuksella onkin ollut talous- ja järjestysasioita merkittävämpi rooli kunnan tehtävä-

---

34 *Ståhlberg* 1913, 266; *Ståhlberg* 1916, 73; *Willgren* 1925, 206 - 207; *Ståhlberg* 1934, 113. Willgren perusteli tällaista laajempaa talous- ja järjestysasioiden määrittelmää oikeushistoriallisella kehityksellä. Hänen mielestään kunnan tehtäväkenttään kuuluivat sellaiset asiat, jotka ennen ensimmäisiä kunnalliset asetuksia oli hoitanut maistraatti tai kirkkopitäjä. Myös *Merikoski* 1976a, 205.

35 *Ståhlberg* 1901, 29; *Ståhlberg* 1926, 53. Ks. myös *Ståhlberg* 1913, 266; *Ståhlberg* 1916, 73 - 74.

36 *Herlitz* 1948, 245; *Kuuskoski* 1949, 33. Myöhemmin Ikkala totesi, että talous- ja järjestysasiat tarkoittivat vain erästä osaa hallinnon alalta. *Ikkala* 1959, 73; *Modeen* 1962, 9 - 10. Myös KM 1964: A 2, 15; *Melander* 1910, 6. Melander totesi, että talous- ja järjestysasiat ovat jääne ajalta, jolloin hallinnoksi käsitettiin vain taloudelliset tehtävät. Hallintokäsitteen hän katsoi kuitenkin laajentuneen tästä.

37 Esim. KHO 1922 II 207, KHO 1924 II 1934, KHO 1931 II 177, KHO 1954 II 260.

38 Esim. KHO 1929 II 1091.

39 *Modeen* 1962, 9 - 10.

kentälle<sup>40</sup>. Kunnallisasetusten kunnan tehtävien määritelmä ”yhteiset talous- ja järjestysasiat” on käsitettävä kunnan tehtävien luonnehdinnan kokonaisuudeksi. Vuoden 1976 kunnallislain myötä tämä määritelmä korvautui joustavammalla määritelmällä ”itsehallintoon kuuluvat asiat”. Tätä käsitystä voidaan perustella oikeuskäytännöllä. Korkeimman hallinto-oikeuden perusteluissa usein todetaan, että kyseisessä tapauksessa oleva asia kuuluu tai ei kuulu kunnan yhteisiin talous-asioihin tai yhteisiin asioihin<sup>41</sup>. Vuodesta 1977 lähtien korkeimman hallinto-oikeuden oikeustapausten perusteluissa ilmenee se näkökohta, että asiaa pidetään tai ei pidetä kunnan itsehallintoon kuuluvana asiana<sup>42</sup>.

Määritelmä ”talous- ja järjestysasiat” koettiin joustavaksi määritelmäksi vuoden 1948 kunnallislakia valmistellessa. Joustavuudella tarkoitettiin sitä, että kuntien oli ollut mahdollista laajentaa tehtäviään muihinkin kuin taloutta ja järjestystä koskeviin asioihin.<sup>43</sup> Tarpeeksi joustava määritelmä ei ilmeisestikään ollut, koska määritelmään piti lisätä vielä ”muut asiat”. Tämän lisäyksen tarkoituksena oli selvittää kunnan tehtäväpiirin moninaisuutta<sup>44</sup>. 1900-luvun puolesta välistä lähtien alettiin entistä enemmän korostaa kunnan tehtäväpiirin kehittymistä ja monipuolistumista yhteiskunnallisten muutosten aiheuttamien kunnan olosuhteiden ja kuntalaisten tarpeiden muuttuessa<sup>45</sup>. Kehitys johti siihen, että vuoden 1976 kunnallislakia valmistellessa alettiin vaatia kunnan tehtävien sääntelyssä joustavuutta. Tavoitteena oli, että kunnan tehtäväpiiri voisi muuttua olosuhteiden ja tarpeiden niin vaatiessa, eli toisin sanoen mukautua vallitseviin olosuhteisiin. Määritelmä ”itsehallintoon kuuluvat tehtävät” koettiin tarpeeksi

---

40 *Modeen* 1962, 11. Myös esimerkiksi *Herlitz* 1948, 246.

41 Ks. esim. KHO 1921 I 35, KHO 1938 II 1653, KHO 1949 II 87, KHO 1954 II 419, KHO 1967 A II 34.

42 KHO 1978 T 1736, KHO 1979 T 62, KHO 1979 A II 31, KHO 1979 A II 37, KHO 1980 A I 3, KHO 1981 A II 34, KHO 1982 T 668, KHO 1982 A II 16, KHO 1982 A II 18, KHO 1984 A II 14, KHO 1984 A II 16, KHO 1984 A II 19, KHO 1985 T 3491, KHO 1985 A II 23, KHO 1985 A II 26, KHO 1985 T 503, KHO 1985 A II 39, KHO 1985 A II 61, KHO 1986 A II 28, KHO 1986 T 4185, KHO 1986 A II 24, KHO 1986 A II 23, KHO 1986 T 5253, KHO 1986 A II 25, KHO 1987 A 20, KHO 1988 A 21, KHO 1988 A 23, KHO 1988 A 20, KHO 1988 A 22, KHO 1990 A 22, KHO 1992 A 56, KHO 2001 T 1738.

43 LKTV 53/1947 vp, 3 - 4.

44 ”Muut asiat” lisäyksellä kunnan tehtäväpiiriin voitiin paremmin sisällyttää yhteiskunnallinen huolto, yhteishyvä edistämistä tarkoittavat tehtävät ja vapaaehtoinen sivistystoiminta. Ks. LKTV 53/1947 vp, 4; LVK 1941:6, 49. Lisäyksellä ei kuitenkaan haluttu tehdä asiallista muutosta kunnan tehtäväpiiriin määrittelyyn. Ks. 1947 valtiopäivät, Eduskunnan vastaus.

45 KM 1964: A 2, 12; *Kauppi* 1954, 3.

joustavaksi määritelmäksi.<sup>46</sup> Myös kuntalain valmistelussa tavoiteltiin kunnan tehtäväpiirin mukautumista vallitseviin oloihin, minkä vuoksi haluttiin edelleen joustava määritelmä. Kunnan itse itselleen ottamien tehtävien avulla koettiin, että kunnat saavat tarpeeksi liikkumavaraa tehtävien suhteen.<sup>47</sup>

Voidaan siis sanoa, että kunnan tehtävien sääntelyssä on tavoiteltu joustavuutta. Liian täsmällinen tai yksityiskohtainen sääntely ei ole suotavaa. Joustavuudella tavoitellaan sitä, että kunnan vapaaehtoinen tehtäväpiiri voi tarvittaessa muuttua eri aikoina uusien olosuhteiden ja tarpeiden mukaisesti. Joustavuudella tavoitellaan myös, että vapaaehtoinen tehtäväpiiri voisi olla erilainen eri kunnissa. Voidaan puhua siten ajallisesta ja alueellisesta joustavuudesta.

### 2.3 Monta kutsumistapaa

Pääsääntöisesti kunnan tehtäväpiirissä on eroteltu kahdenlaisia tehtäviä. Ensimmäiseksi kunnalla on erityislainsäädännössä osoitettuja tehtäviä. Toiseksi kunnalla on nykyisen kuntalain termin mukaan itsehallinnon nojalla itselleen ottamia tehtäviä. Kunnan tehtävien sääntelyn yleisyyden ja joustavuuden vaatimuksen kautta on mahdollistettu, että kunta voi ottaa hoitaakseen tarpeelliseksi näkemiään tehtäviä.<sup>48</sup> Näiden tehtävien keskeisimpänä erona on nähty, että erityislainsäädännön tehtävät kunnalla on velvollisuus hoitaa. Kunnan itselleen ottamat tehtävät kunta ottaa hoitaakseen halutessaan eli vapaaehtoisesti.

Kunnan tehtävien sääntelyn yleisyydellä ja kunnallisella itsehallinnolla on läheinen yhteys toisiinsa. Kunnan tehtävien yleisyyden on katsottu kuuluvan kunnallisen itsehallinnon keskeisiin perusteisiin<sup>49</sup>. Sääntelyn yleisyydellä on haluttu korostaa kunnan omaa päätösvaltaa, antaa kunnille liikkumavaraa ja lisätä

---

46 Toisena vaihtoehtona komiteamietinnössä esille tuli määritelmä ”Kunta hoitaa asiansa”, mikä olisi ollut myös joustava määritelmä. Ilmeisestikin vanhaa perinnettä haluttiin siinä mielessä jatkaa, että tehtävillä on oltava jonkinlainen määritelmä. Määritelmää ”kunta hoitaa asioitansa” ei nimittäin kannatettu, sillä se ei antanut minkäänlaisia viitteitä, mitä nuo tehtävät voisivat olla. KM 1973:60, 24.

47 KM 1993:33, 190 ja 329; HE 192/1994 vp.

48 Kuntalain 2.3 §:n mukaan kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen myös muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kyse on siis tehtävistä, jotka lainsäädännön mukaan kuuluisivat jollekin muulle julkisyhteisölle kuin kunnalle. Kuntalaki siis valtuuttaa kunnat tekemään tällaisten tehtävien hoitamisesta sopimuksen. Lähtökohtana on, että kunta saa tehtävän hoitamisesta täyden korvauksen. Tehtävän siirtäminen kunnalle sopimukseen perustuen edellyttää myös säännöstä, jonka mukaan valtiolla tai muulla julkisyhteisöllä on valtuus tehtävien siirtämiseen. Tällaiset sopimukseen perustuvat tehtävät ovat aina kunnalle vapaaehtoisia. Jos kunta ei järjestä tehtävää, on sen julkisyhteisön, jolle asia lain mukaan kuuluu, järjestettävä asia. Ks. HE 192/1994 vp, 75; *Harjula – Prättälä* 2004, 133.

49 KM 1973:60, 21.

näin joustavuutta. Kytkentä itsehallintoon on korostunut vuoden 1976 kunnallislain jälkeen. Vuoden 1976 kunnallislain mukaan näitä vapaaehtoisia tehtäviä on kutsuttu itsehallintoon kuuluviksi tehtäviksi. Voimassa olevan kuntalain mukaan kunta saa ottaa hoitaakseen tehtäviä itsehallintonsa nojalla. Ilmeisesti tällä sääntelytavalla haluttiin korostaa entisestään jokaisen kunnan omaa itsehallintoa, erilaisuutta ja harkintavaltaa<sup>50</sup>.

Kunnan itselleen ottamia tehtäviä on kutsuttu monin eri tavoin. Aiemmin on puhuttu kunnan omista tehtävistä, vapaaehtoisista tehtävistä, yleisestä toimialasta ja itsehallinnollisista tehtävistä. Kaikki edellä mainitut käsitteet tarkoittavat samaa asiakokonaisuutta eli, että kunnilla on oikeus omilla päätöksillään ottaa hoitaakseen tarpeelliseksi katsomiaan tehtäviä. On selvästi havaittavissa, että eri aikakausina on käytetty erilaisia kutsumistapoja. Tämä viittaa siihen, että eri aikakausina on myös korostettu näissä tehtävissä erilaisia aspekteja. Lähes kaikkia termejä näkee vielä käytettävän.

Nykyisen kuntalain sääntelyn mukaan voidaan puhua kunnan itselleen ottamista tehtävistä. Tästä syystä käytän tässä tutkimuksessa käsitettä kunnan itse itselleen ottamat tehtävät. Käsite korostaa mielestäni sopivasti sitä, että kunnalla on oikeus omilla päätöksillään ottaa hoitaakseen asioita. Lisäksi valintaani on vaikuttanut, että jos käyttäisin jotain muuta käsitettä, voisi käsite samaistua liikaa jonkun muun esittämiin käsityksiin kunnan tehtävien jaottelusta. Rinnakkain käytän myös määritelmää vapaaehtoinen tehtäväpiiri, joka on kielellisesti joissakin yhteyksissä sujuvampi ilmaisu.

Kunnan itselleen ottamia vapaaehtoisia tehtäviä voivat olla elinkeinopoliittinen toiminta, kulttuuriin ja liikuntaa liittyvät avustukset kuntalaisille, ystävyyskuntatoiminta ja kansainvälinen toiminta, virkistystoiminta, puistojen, retkeilyalueiden, uimaloiden ja urheilukenttien ylläpitäminen, julkinen liikenne, energian ja lämmön jakelu, matkailuun liittyvät toimenpiteet ja asunto-olojen edistäminen<sup>51</sup>.

### **3 Tarkastelua puoltavat tekijät**

#### **3.1 Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin uudelleenelpyminen**

Nykyisin Suomessa kunnan vapaaehtoinen tehtäväpiiri ei merkittävästi esiinny keskusteluissa. Tämä johtunee siitä, että tämän tehtäväpiirin merkitystä ei nähdä

---

50 KM 1993:33, 329; HE 192/1994 vp, 74.

51 Ks. *Rytkölä* 1954; *Merikoski* 1976a, 206; *Harjula – Prättälä* 2004, 122 - 129. 1950-luvulla esiintyi oikeustapauksia, joissa puntaroitiin, voiko kunta ylipäätään harjoittaa ystävyyskuntatoimintaa. KHO 1954 II 260 ja 463.

suurena. Tämä puolestaan johtuu siitä, että kunnille erityislainsäädännöllä annetut tehtävät ovat merkittävästi lisääntyneet. Suurin osa kunnan varoista menee nykyään lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, joten omilla päätöksillä otetuille tehtäville jää käytännössä minimaaliset mahdollisuudet. Keskustelu kunnan tehtävien osalta onkin suuntautunut siihen, miten rahat saadaan riittämään ensisijaisesti lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

Suurimmassa osassa Euroopan maita kunnilla on oikeus omiin, vapaaehtoiisiin tehtäviin<sup>52</sup>. Euroopan mittakaavassa kunnan vapaaehtoisten tehtävien uudenlaista elpymistä on aiheuttanut tai pikemminkin aiheuttamassa Euroopan neuvostossa laadittu Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja. Peruskirja sisältää eurooppalaisen kunnallisen itsehallinnon elementit ja peruseriaatteen. Sopimuksen tavoitteena on suojata paikallista itsehallintoa Euroopassa. Se vaatii jäsenmaita takaamaan poliittisen, hallinnollisen ja taloudellisen riippumattomuuden.<sup>53</sup> Suomi allekirjoitti peruskirjan vuonna 1990 (SopS 66/1991) ja se tuli voimaan asetuksella (1181/1991) vuoden 1991 lokakuun alusta. Yhteensä peruskirjan ovat ratifioineet 39 Euroopan neuvoston jäsenmaata.

Paikallisen itsehallinnon peruskirjan myötä Itä-Euroopan maat ovat alkaneet tunnustaa ensimmäistä kertaa kuntien oikeutta ja mahdollisuutta omiin, vapaaehtoiisiin tehtäviin. Näin on tapahtunut Puolassa. Puola ratifioi itsehallinnon peruskirjan vuonna 1993 ja se tuli voimaan 1.3.1994 ilman varaumia. Puolassa itsehallinnon peruskirjan 4.2 artiklaa on tulkittu niin, että sen katsotaan tarkoittavan kunnan toimialan yleisyyttä. Puolan perustuslain 164.3 artiklan mukaan kunnat hoitavat kaikkia alueellisen itsehallinnon tehtäviä, joita ei ole annettu toisille alueellisen itsehallinnon yksiköille. Lisäksi kuntia koskevassa erillisessä laissa säännellään, että kunnat hoitavat kaikkia sellaisia paikallishallintoon liittyviä julkisia tehtäviä, joita ei ole lailla pidätetty muille yksiköille. Tällainen toimialan yleisyys erottaa kunnat muista alueellisen itsehallinnon yksiköistä, jotka voivat huolehtia vain laissa määritellyistä tehtävistä.<sup>54</sup> Suurimmaksi osaksi peruskirjan 4.2 artiklan vaikutuksesta Puolan kuntia koskevassa laissa on kunnan tehtävistä säännelty Suomen kuntalain mukaisesti, joten sielläkin tunnetaan kunnan itsehallinnolliset tehtävät.<sup>55</sup>

Unkari oli ensimmäinen itäeurooppalainen maa, joka sopeutti paikallis-  
hallintoa koskevat lakinsa peruskirjan mukaisiksi. Vuonna 1990 säädettiin kun-

---

52 Englannissa kunnat voivat hoitaa vain niitä tehtäviä, jotka niille on lainsäädännössä osoitettu. Ks. *Sharland* 2006, 79 - 80, myös 94 - 95.

53 *Pöyhönen Aulis* 1996, 17.

54 *Local and regional democracy in Poland* 2002, 4 ja 9.

55 Puolassakin kunnan tehtäviä ovat siis itsehallinnolliset tehtävät, valtiolta saadut tehtävät ja sopimuksiin perustuvat tehtävät. *Bandarzewski* 8.10.2004 Tampere.

nallista itsehallintoa koskeva laki, joka muutti unkarilaisen järjestelmän ja jossa otettiin huomioon peruskirjassa asetetut edellytykset. Lain peruselementtejä esitellessään Balázs mainitsee myös, että kunta voi vapaasti ottaa itselleen tehtäviä, jotka eivät kuulu jollekin muulle taholle.<sup>56</sup> Sama tulee ilmi myös Szabón kirjoituksesta. Hänen mielestä unkarilaisilla kunnilla on laajat mahdollisuudet ottaa hoitaakseen paikallisia asioita.<sup>57</sup> Lisäksi Horváth ja Szabó mainitsevat näiden tehtävien vastakohtana englantilaisen käytännön, jossa kunnan tehtävät luetaan laissa etukäteen<sup>58</sup>. Suoraan ei mainita, että nämä tehtävät olisi johdettu suoraan jostain peruskirjan pykälästä niin kuin Puolan kohdalla. Kunnan itselleen ottamat tehtävät kuitenkin katsotaan yhdeksi kunnallisen itsehallinnon periaatteeksi. Paikallista hallintoa koskevan lain (Act LXV 1990 on Local Government) ensimmäisessä pykälässä todetaan, että kunnat voivat itsenäisesti ja vapaaehtoisesti ottaa hoitaakseen paikallisia julkisia asioita.

Peruskirjan 4.2 artiklan mukaan: ”Paikallisviranomaisilla tulee olla lain nojalla harkintavalta aloiteoikeuden käyttämiseen kaikissa sellaisissa kysymyksissä, joita ei ole suljettu niiden toimivallan ulkopuolelle tai annettu muulle viranomaiselle.” Tämä on hieman epämääräisesti sanottu, mutta peruskirjaa koskevasta selitysosasta saadaan lisäselvennystä. Selitysosassa todetaan, että paikallisen viranomaisen vastuut määrätään lainsäädännöllä, mutta muut toimintamahdollisuudet ja tarpeet tulevat julkisilta yksiköiltä itseltään. Nämä toiminnot ovat yhteydessä paikallisuuteen ja useimmiten niitä ei ole poissuljettu yleiseltä toimialalta, joka on mahdollista useimmissa jäsenmaissa. Raportin mukaan olisi tärkeää, että paikallisilla yksiköillä olisi oikeus edistää asukkaiden hyvinvointia, minkä vuoksi niillä tulisi olla oikeus esittää aloitetta näissä asioissa.<sup>59</sup>

Suomessa peruskirjan kyseiselle artiklalle ei ole annettu suurta merkitystä, eikä toisaalta sen merkitystä ole juurikaan pohdittu. Kuntalakiä koskevassa komiteamietinnössä ja hallituksen esityksessä todettiin, ettei paikallisen itsehallinnon peruskirja edellytä kuntien vapaaehtoista tehtäväpiiriä<sup>60</sup>. Sen sijaan Harjulan ja Prättälän kannanotossa on havaittavissa vähäistä merkityksen tunnustamista. He toteavat, ettei peruskirja turvaa kunnan oikeutta itse itselleen ottamiin tehtäviin, mutta viittaavat kuitenkin peruskirjan 4.2 artiklaan.<sup>61</sup>

---

56 Balázs 1992, 7 ja 12 - 13.

57 Szabó 1992, 61.

58 Horváth 1992, 45; Szabó 1992, 61.

59 Explanatory report, ETS no. 122.

60 KM 1993:33, 137; HE 192/1994 vp., 11.

61 Harjula – Prättälä 2004, 74. Pöyhönen ei paikallisen itsehallinnon peruskirjaa koskevassa kirjassaan viittaa yleiseen toimialaan ollenkaan. Peruskirjan 4.2 artiklan kohdalla hän näkee kyseessä olevan pelkästään kuntien tekemät aloitteet lainsäädäntöelimille. *Pöyhönen Aulis* 1996, 38.

Peruskirjan 4 artiklassa mainittu aloitevalta on epämääräinen. Sen sijaan peruskirjaan liittyvän selitysosan mukaan lainsäädännössä osoitettujen vastuiden lisäksi paikallisviranomaisilla tulisi olla myös muita toimintamahdollisuuksia asukkaidensa hyvinvoinnin edistämiseksi. Artiklaa on siis tulkittu niin, että kunnilla on oma vapaaehtoinen tehtäväpiirinsä<sup>62</sup>.

Peruskirjan 4 artiklan lisäksi myös peruskirjan 3 artiklalla voidaan nähdä olevan merkitystä kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin olemassaololle<sup>63</sup>. Peruskirjan 3.1 artiklan mukaan: ”Itsehallinto tarkoittaa kuntien oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.” Selitysosassa tunnustetaan, että on mahdotonta etukäteen määrittellä, mitkä ovat paikallisille viranomaisille kuuluvia julkisia asioita, sillä ne vaihtelevat suuresti valtioiden välillä. Selitysosan mukaan ”omalla vastuulla” tarkoitetaan sitä, että paikallisia viranomaisia ei tulisi nähdä vain korkeampien viranomaisten alaisina. Selitysosassa todetaan myös, että paikallisten viranomaisten toimintaa ei tulisi rajata vain sellaisiin asioihin, joilla ei ole laajempaa merkitystä, koska tällöin paikallisille viranomaisille jäisi vain marginaalinen rooli. Tällä peruskirjan kohdalla onkin tarkoitus osoittaa, että paikallisilla viranomaisilla tulisi olla niin laaja vastuuden joukko kuin paikallisella tasolla voidaan hoitaa. Näiden perusteella voisi johtaa sen johtopäätöksen, että kunnilla tulisi olla mahdollisimman laaja mahdollisuus hoitaa julkisia asioita asukkaidensa hyväksi. Vapaaehtoisen tehtäväpiirin tunnustamisen kautta käytännössä toteutuisi tämä kuntien laaja mahdollisuus ja oikeus julkisiin asioihin.

### 3.2 Tutkimuskohteeseen liitettävissä olevat oikeudelliset muutokset

Kunnan tehtävien joustavan sääntelyn tarkoituksena on ollut, että kunnat pysyivät sopeuttamaan vapaaehtoisen toimintansa vallitseviin tarpeisiin ja olosuhteisiin. Kunnan toiminnan mahdollisuus mukautua vallitseviin olosuhteisiin kertoo siitä lähtökohtaisesta ajatuksesta, että kunnan vapaaehtoinen toiminta voi olla erilaista eri aikakausina. Vaikka kunnilla on ollut mahdollisuus ottaa hoitaakseen tehtäviä, ei tämä ole ollut rajoittamatonta. Hallinnon lainalaisuuden kautta on lakia ja oikeusjärjestystä tässäkin vapaaehtoisessa toiminnassa noudatettava. Kunnan vapaaehtoisten tehtävien sääntely ei periaatteessa ole muuttunut, sillä sääntelyn on aina katsottu olevan joustavaa. Positiivisoikeudellisesti muutosta on kuitenkin tapahtunut siten, että yhteisistä talous- ja järjestysasioista on siirrytty itsehallinnon nojalla kunnan itse ottamiin tehtäviin. Myös muutoin kunnan tehtäviä koskevat pykälät olivat aikaisemmin vuoden 1976 kunnallislaakiin saakka monisanaisempia.

---

62 Myös *Hyltoft* 1989, 50. Vrt. *Johnson* 1989, 126. Britanniassa kyseisen artiklan soveltaminen on vaikeaa, sillä siellä kaikki kunnan tehtävät laeilla säädetty.

63 *Hyltoft* 1989, 50.



Käytännössä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ovat ohjanneet kunnan vapaaehtoista toimintaa ja sen sisältöä. Myös auktoriteettiargumenteilla on ollut merkittävä vaikutus vapaaehtoisen toiminnan rajojen määrittelyssä<sup>64</sup>. Tehtäväpykälien ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeustapausten perusteella sekä myös muutoin on esitetty suuri joukko perusteita, joiden kautta on tarkasteltu sitä, onko kunta ylittänyt toimivaltansa. Vuoden 1976 jälkeen näitä tulkintoja ja perusteita on jatkettu. Oikeudellisessa ajattelussa on tapahtunut se muutos, että on alettu pohtia, mikä oikeastaan on oikeusperiaate ja miten sen voimassaoloa voidaan perustella. Aikaisemmin kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin perusteiden kohdalla tällaisia pohdintoja ei ole tehty. Nyt olisi aika tuoda oikeusperiaatekeskustelu myös kunnan toimialaan liitettyihin perusteisiin ja herättää keskustelua.

Aikaisemmin pääpaino kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin selvittämisessä ja tulkinnessa on ollut kunnallisasetusten ja -lain tehtäväpykälissä. Tosin on esitetty myös näkemyksiä, että kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin tulkinnessa on otettava kunnallislain lisäksi huomioon myös muu oikeusjärjestys.<sup>65</sup> Näin on jossain määrin tehtykin, mutta lähinnä vain hallinto-oikeuteen liittyen. Nyt kunnan toimintaan liittyy kuitenkin sellaisia lainsäädännöllisiä muutoksia, jotka aiheuttavat, että kunnan elinkeinopoliittisen toiminnan tarkastelussa on otettava enemmän huomioon myös muitakin säännöksiä. Nämä vaativat itsehallinnon nojalla otettujen tehtävien uudelleenarviointia. Toisin sanoen kunnan itselleen ottamien tehtävien tulkinnessa on otettava huomioon myös muut säännökset kuntalain tehtäväpykälän lisäksi ja tarkasteltava, miten ne vaikuttavat kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin.

Merkittävin lainsäädännöllinen muutos on Euroopan unionin oikeus ja sitä kautta kunnan toimintaympäristön kansainvälistyminen<sup>66</sup>. Euroopan unionin tavoitteena on edistää taloudellista ja sosiaalista edistystä, työllisyyden korkeaa tasoa, tasapainoista ja kestävää kehitystä sekä luoda sisämarkkinat, joilla ei ole sisäisiä rajoja<sup>67</sup>. Euroopan unionin yhteistyöalueista tärkein kunnan elinkeinopoliittikan kannalta on Euroopan talousyhteisö (EY)<sup>68</sup>. Euroopan yhteisö on pe-

---

64 Ryyänen 1986, 264.

65 Ks. esim. Murén 1967a, 120 ja 122.

66 Ks. myös Pöyhönen Aulis 1990, 5 - 6.

67 Ks. Maastrichtin sopimus, 2 artikla.

68 Euroopan unionin muut yhteistyöalueet ovat yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa. Euroopan unioni kuvataankin usein rakentuvaksi näiden kolmen erillisen pilarin varaan. Itsenäinen oikeushenkilö se ei ole. Tosin Euroopan perustuslaillisessa sopimuksessa esitetään, että tällaisesta pilarijärjestelmästä luovutaan ja Euroopan unioni hyväksyttäisiin kansainväliseksi oikeussubjektiksi.

Tässä tutkimuksessa käytän käsitettä EU-oikeus. Pääasiassa tässä tutkimuksessa EU-oikeudella tarkoitan kuitenkin Euroopan yhteisön oikeutta.

rustettu Rooman sopimuksella vuonna 1957<sup>69</sup>. Euroopan yhteisön julkilausutuna tavoitteena on mm. yhteismarkkinat luomalla edistää taloudellista toimintaa, kestäväää kehitystä, työllisyyden korkeaa tasoa, hyvää kilpailukykyä, elintason nousua ja taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Tavoitteisiin pyritään mm. tullirajoitusten poistamisella jäsenvaltioiden välillä, tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaalla liikkuvuudella sisämarkkinoilla, kilpailun vääristymisen esteiden poistamisella, kauppapolitiikalla sekä työllisyyspolitiikan yhteensovittamisella.<sup>70</sup> EU-oikeuden kohteina ovat pääasiassa jäsenvaltiot ja taloudelliset toimijat, joiden on edistettävä EU:n tavoitteita<sup>71</sup>. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että julkishallinnon on kokonaisuudessaan huolehdittava yhdenmukaisen tavoitteiden tehokkaasta toteuttamisesta. Näin jäsenyysvelvoitteiden toteuttaminen lankeaa valtion toimielinten lisäksi myös kuntien toimielimille ja viranomaisille.<sup>72</sup>

Jäsenvaltiot ovat saattaneet unionioikeuden voimaan kansallisen oikeusjärjestyksen mukaisesti. Kansallinen lainsäädäntöakti unionioikeuden soveltamisesta ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, että kansallinen lainsäädäntö ja oikeusjärjestys olisi yhdenmukainen yhteisöoikeuden kanssa.<sup>73</sup> Ristiriitatilanteissa EU-oikeudella on etusija kansalliseen oikeuteen nähden. Muutoin unionin toiminta ja periaatteet voisivat vaarantua. Kansallisen oikeuden ja EU-oikeuden mahdollisissa ongelmatilanteissa on unionioikeuden hierarkkisesta ylemmyydestä johtuen löydettävä sellainen tulkintavaihtoehto, joka toteuttaisi mahdollisimman hyvin unionioikeuden tavoitteet. Täten esimerkiksi direktiiveihin perustuvaa kansallista lainsäädäntöä olisi tulkittava niin, että se vastaisi direktiivin sisältöä ja tarkoitusta.<sup>74</sup>

Kunta ei siten voi tehdä EU-oikeuden kanssa ristiriitaisia hallintopäätöksiä tai yksityisoikeudellisia sitoumuksia. Kunnat ovat siis jäsenvaltioon kohdistuvien velvoitteiden piirissä, mutta niihin ei kohdistu EU-oikeudellista vastuuta.<sup>75</sup> Kunnat kuuluvat jäsenvaltion kokonaisuuteen ja niiden on otettava jäsenvaltioita koskevat velvoitteet huomioon huolimatta siitä, että kuntien perustuminen kansalaisten itsehallintoon on perustuslaillisesti turvattu. EU:n asettamien velvoit-

---

69 Rooman sopimusta on sittemmin muutettu Maastrichtin sopimuksella 1991, Amsterdamin sopimuksella 1997 sekä Nizzan sopimuksella 2000.

70 Rooman sopimus 2 artikla ja 4 artikla.

71 *Mäenpää* 2001, 343.

72 *Mäenpää* 2001, 21.

73 Ks. *Aine* 1998, 5 ja 6 - 8.

74 *Aine* 1998, 16 - 17.

75 *Mäenpää* 1997, 38 - 39; *Mäenpää* 2001, 343 - 344. Ks. Asia C-1/1986, ECR 1987, I-2791.

teiden ja tavoitteiden huomioon ottaminen vaikuttaa kiistatta kunnan toimintaan ja siihen, mitä kunta saa tai ei saa tehdä<sup>76</sup>.

Kunnat voivat olla myös suoraan EU-oikeuden kohteena. Julkisina viranomaisina kuntiin kohdistuvat suoraan mm. julkisia hankintoja koskevat määräykset, julkishallinnon henkilöstöä koskevat määräykset, työvoiman vapaata liikkuvuutta ja valtiontukia koskevat määräykset. Kunta on myös EU-oikeuden välittömänä kohteena silloin, kun se harjoittaa liiketoimintaa tai muuta taloudellista toimintaa. Tällöin kunta usein samaistetaan yksityiseen elinkeinonharjoittajaan, sillä tavoitteiden saavuttamiseksi julkiseen viranomaiseen kohdistuvia erityisoikeuksia ei voida sallia.<sup>77</sup> Merkittävin EU-jäsenyyden mukanaan tuoma muutos kuntien toimintaan on kilpailulainsäädäntö. EU:n kilpailuoikeuden tavoitteet ovat yhteydessä koko Euroopan unionin tavoitteisiin<sup>78</sup>. Kilpailuoikeuden tavoitteena on saada aikaan tehokasta kilpailua ja täydelliset sisämarkkinat sekä vahvistaa eurooppalaisten yritysten kansainvälistä kilpailukykyä ja pienten ja keskisuurten yritysten asemaa<sup>79</sup>. Kilpailuoikeuteen laajassa merkityksessä voidaan lukea kilpailunrajoituksia koskeva lainsäädäntö, valtiontukia ja erinäiset yritysten alallepääsyä koskevat säännökset. Kilpailuoikeus koskee nykyisin myös julkista valtaa, sillä julkisen ja yksityisen sektorin väliset rajat ovat madaltuneet kuntien harjoittaman liiketoiminnan monipuolisuudessa.<sup>80</sup>

EU-lainsäädäntö yhdenmukaistaa taloudellisia toimintatapoja ja tiukentaa niitä koskevia sääntöjä. EU:n asettamien vaatimusten mukaisesti Suomessa on 1990-luvulla uudistettu kilpailunrajoituslakia, lakia julkisista hankinnoista ja lakia yritystoiminnan tukemisesta. Vaikutukset ulottuvat niin yritysten tukemiseen kuin kunnan omaan liiketoiminnan harjoittamiseen<sup>81</sup>. EU-oikeus koskee kunnan tehtäviä huolimatta siitä, onko tehtävä erityislainsäädännöllä asetettu vai kunnan itselleen ottama<sup>82</sup>. EU-oikeus aiheuttaa paineita hallinto-oikeudellisten yleisten oppien muutoksille ja uudelleentarkasteluille. Se tuo myös uusia elementtejä hallinnon lainalaisuuteen. EU-oikeus kuuluu sovellettavaan oikeusjärjestykseen ja on etusijansa ansioista hierarkiassa ylimpänä.<sup>83</sup>

---

76 *Mäenpää* 1997, 37.

77 Ks. *Mäenpää* 2001, 37 ja 344 - 345.

78 Kilpailuoikeudellisten sääntöjen hyväksymisen taustalla vaikuttavat tavoitteet välttää syrjintää kansallisuuksien perusteella ja lisätä ihmisten hyvinvointia. Lisäksi taustalla vaikuttavat taloudellinen tehokkuus ja markkinoiden integrointi sekä myös sosiaaliset syyt. *Motta* 2004, 14 - 15.

79 *Joutsamo ym.* 2000, 513. Vrt. *Kuoppamäki* 1992, 49; *Aine* 1998 21 ja 23.

80 *Kuoppamäki* 2000, 17; *Joutsamo ym.* 2000, 514.

81 Ks. myös *Mäenpää* 1997, 39 - 40; *Mäenpää* 2001, 346 - 347.

82 *Mäenpää* 1997, 43.

83 *Mäenpää* 2003b, 64 - 65.

Kilpailuoikeuden muodostumisen lisäksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien merkitys oikeusjärjestyksessämme on kasvanut. Vuonna 1995 toteutettiin perusoikeusuudistus (laki Suomen hallitusmuodon muuttamisesta 17.7.1995/969). Perusoikeusuudistuksen myötä julkiselta vallalta edellytetään nyt aktiivisia toimia perusoikeuksien toteuttamiseksi ja julkiselle vallalle on perustuslaissa säädetty perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus. Perusoikeudet ovat nyt koko oikeusjärjestyksestä kantavia perustavanlaatuisia arvoja ja periaatteita.

### 3.3 Teeman ajankohtaisuus

Kunnan vapaaehtoisten elinkeinopoliittisten tehtävien rooli ja merkitys tänä päivänä tulee ilmi sekä kotimaisella että kansainvälisellä tasolla. Kotimaisella tasolla kunnan harjoittaman elinkeinopolitiikan merkitys on entisestään korostunut kuntalain, alueiden kehittämislain (12.7.2002/602) ja perustuslain myötä. Kansainvälisellä tasolla elinkeinopolitiikan merkitystä voidaan tarkastella EU:iin liittyvillä tavoitteilla.

Kuntalain 1.3 §:ssä säännellään kunnan toiminnan tavoitteista: kunnan tulee pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Lain valmistelutöissä korostettiin, että tämän pykälän tarkoitus on osoittaa, että kunnalla on vastuu alueensa ympäristöstä, yhdyskuntakehityksestä sekä asumisolojen ja elinkeinotoiminnan edellytysten järjestämisestä<sup>84</sup>. Kunnan vastuu elinkeinotoiminnan edistämisestä korostui alueiden kehittämisestä annetun lain (10.12.1993/1135) mukaan, jolloin alueiden kehittämisvastuu annettiin yhdessä kunnille ja valtiolle. Nyt voimassa on alueiden kehittämislaki, jonka mukaan kunnilla ja valtiolla on edelleen yhdessä alueiden kehittämisvastuu. Lain tavoitteena (1 §) on luoda edellytyksiä elinkeinotoiminnan kehitykselle ja työllisyyden parantamiselle. Elinkeinotoiminnan korostumista puoltaa myös voimassa oleva perustuslaki. Perustuslain 18 §:n mukaan julkisella vallalla on velvoite työllisyyden edistämiseksi. Tätä kautta kuntien toiminta työpaikkojen luomiseksi on entistä tärkeämpää. Näiden lainkohtien mukaan kuntien odotetaan toimivan alueensa elinkeinotoiminnan ja työpaikkojen edistämiseksi. Kunnan harjoittaman elinkeinopolitiikan merkitys ei ole hävinnyt yhteiskunnastamme.

Kunnan harjoittamalla elinkeinopolitiikalla on tulevaisuudessa merkitystä myös Euroopan unionin näkökulmasta. EU:n jäsenmaiden päämiehet sitoutuivat kevätkokouksessa 2000 Lissabonissa tavoitteeseen, jonka mukaan EU:sta tulisi vuoteen 2010 mennessä maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous, joka kykenee ylläpitämään kestävää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja sekä lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Tämän

---

84 HE 192/1994 vp, 74; KM 1993:33, 330.

Lissabonin strategiaksi kutsutun tavoitetilan tavoitteina ovat vahvistuva talous, toimivat sisämarkkinat, informaatioyhteiskunta, korkea työllisyysaste sekä sosiaalisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjuminen. Tähän liittyen Euroopan unionin neuvosto on vuonna 2003 hyväksynyt jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivat. Näiden mukaan jäsenvaltioiden olisi tuettava täystyöllisyyttä, työn laatua ja tuottavuutta, sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja osallistumista. Jäsenvaltioiden olisi muun muassa edistettävä uusien ja parempien työpaikkojen syntymistä kannustamalla yrittäjyyttä, innovointitoimintaa ja huolehtimalla suotuisasta toimintaympäristöstä.<sup>85</sup> Myös näiden kautta kunnan elinkeinopolitiikalla ja työllisyyden edistämisellä on edelleen merkitystä. Voidaan katsoa, että kunnilla on erittäin tärkeä konkreettinen rooli näiden tavoitteiden saavuttamisessa ja edistämisessä.

Kunnan vapaaehtoinen tehtäväpiiri on ollut ajankohtainen ja keskustelun aiheena jokaisena vuosikymmenenä aina 1950-luvulta lähtien<sup>86</sup>. Keskustelua on syntynyt siitä syystä, että ei ole ollut yhdenmukaisia käsityksiä vapaaehtoisen tehtäväpiirin rajoista ja tulkinnasta. Käsitykset elinkeinopolitiikan rajoista ovat olleet erilaisia oikeustieteilijöiden keskuudessa. Sen lisäksi myös korkeimman hallinto-oikeuden ja oikeustieteilijöiden käsitykset ovat usein eronneet toisistaan. Oikeustieteilijät ovat kritisoineet korkeimman hallinto-oikeuden tekemiä ratkaisuja ja pitäneet niitä ristiriitaisina, lainvastaisina ja epä johdonmukaisina<sup>87</sup>.

Ristiriitaisia käsityksiä on esitetty kunnan liiketoiminnasta ja osallistumisesta liiketoimintaan. Liiketoiminnan kohdalla hyväksyttäväksi on yleisesti katsottu kuntien sähkölaitokset, puhelinlaitokset ja vesilaitokset. Sen sijaan muunlainen kuntien harjoittama liiketoiminta on jakanut käsityksiä<sup>88</sup>. Kielteisesti kunnan harjoittaman liiketoiminnan laajenemiseen suhtautui kunnan toimialakomitea<sup>89</sup>. Sen sijaan Alasen mielestä kunnilla tulisi olla laajempi mahdollisuus toimia liikealalla<sup>90</sup>. Kehitysyhtiöihin suhtauduttiin 1980-luvulla hyvin epäilevästi ja ajateltiin, ettei kunnan tulisi niihin ryhtyä<sup>91</sup>. Myös käsitykset matkailuun liittyvien toimenpiteiden hyväksyttävyydestä ovat eronneet toisistaan. Osa oikeustieteilijöistä suhtautui epäilevästi kunnan harjoittamaan hotelli- ja ravintolayhtiön matkailutoiminnan edistämiseksi. Myöhemmin se kuitenkin katsottiin mahdolliseksi.<sup>92</sup> Toisaalta oli havaittavissa käsityksiä, joiden mukaan kunnille halut-

---

85 Ks. Neuvoston päätös 2003/578/EY.

86 Ks. *Murén* 1961, 128.

87 Ks. esim. *Murén* 1961, 138.

88 Teurastamojen ja pesuloiden suhteen esim. Ks. *Ikkala* 1959, 150.

89 KM 1964 A:2.

90 *Alanen Pekka* 1973, 272 - 273.

91 Ks. Suomen Kunnallislehti 1983.

92 *Ikkala* 1959, 152; *Modeen* 1975, 87. Vrt. *Eilavaara* 1987, 29 ja 32.

tiin mahdollisimman laajat mahdollisuudet matkailun edistämiseksi<sup>93</sup>. Kuntien myöntämät suorat taloudelliset avustukset yksittäisille yrittäjille ovat myös jakaaneet käsityksiä. 1980-luvulla ilmeni edelleen ristiriitaisia käsityksiä siitä, voiko kunta myöntää avustuksia yksittäisille elinkeinonharjoittajille ja millä edellytyksin<sup>94</sup>.

Edelleen puhututtaa, minkälaisin edellytyksin kunta voi tukea yksittäistä yrittäjää ja minkälaista liiketoimintaa kunta voi harjoittaa<sup>95</sup>. Keskustelu on aikaisempiin vuosikymmeniin verrattuna kuitenkin laantunut. Kunnan vapaaehtoinen tehtäväpiiri oli vuoden 1976 kunnallislain valmisteluihin liittyvissä keskusteluissa paljon esillä. Se oli yksi tärkeimmistä asioista, johon tuolloin kiinnitettiin huomiota. Sittenkin keskustelu kunnan vapaaehtoisesta toiminnasta on laantunut<sup>96</sup>. Myös oikeustapaukset ovat vähentyneet merkittävästi<sup>97</sup>.

Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin tulkintaa olisi tarkasteltava tämän hetken yhteiskunnallisten ja oikeudellisten käsitysten sekä kehityksen myötä<sup>98</sup>. On

---

93 Tähän liittyen hyvä esimerkki on Kaupunkiliiton johtajan Sulo A. Typön toteamus vuonna 1961: ”Lopuksi on todettava, että maassamme ei esiinny pyrkimystä perustaa kunnallisia liikelaitoksia puhtaasti ansaitsemismielessä. Muissa maissa sellaisia sen sijaan on. Esim. Ranskan ja Italian pelikasinot ovat yleensä kunnallisia yrityksiä ja vaikuttavat usein ratkaisevasti kunnallisveron vähäisyyteen. Ehkäpä niilläkin on alun perin ollut tavoitteena, että pelitarvetta tyydytetään valvonnan ja järjestyksen vuoksi viranomaisen silmälläpidon alaisena. Kun pelaajat enimmäkseen ovat turisteja, on heidän avullaan nähty hyväksi keventää kunnallistaloutta ja viihdyttää vieraita tälläkin tavoin. Kuka tietää, vaikka lautayhteyksien parannuttua meilläkin Naantali, Hanko, Lappeenranta jns. saisivat vastaat mahdollisuudet.” *Typö* 1961, 1080. Vrt. *Kauppi* 1954, 39. Toteamuksen perusteella näyttäisi, että Typö oli varsin avarakatseinen kunnan toimialan suhteen, varsinkin kun muut ajan edustajat olivat varsin tiukkoja näkemyksissään.

94 Ks. esim. Suomen Kunnallislehti 1983; *Eilavaara* 1987, 29. Vrt. *Holopainen* 1981 ja 1982.

95 Vrt. esim. hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden erilaisia ratkaisuja liittyen tapaukseen, jossa kaupunki oli päättänyt ryhtyä osakkaaksi alueelliseen IT-yhtiöön. HAO 25.1.2000, dnro 00794/99/2100. KHO 2.8.2001 T 1738.

Kunnan liiketoiminnan rajoja ja hyväksyttävyyttä on viime aikoina pohdittu mm. Saksassa. Ks. *Schliesky* 2003.

96 Ainakin osa syynä lienee ollut se, ettei kunnan vapaaehtoisessa toiminnassa ole nähty enää suurempia ongelmia. Toisaalta ei ole myöskään ollut ns. kunnallisoikeudellisia tutkijoita.

97 Vuoden 2005 aikana KHO ratkaisi 5 kunnan toimialaa koskevaa asiaa. Vuoden 2005 aikana vain 1 kunnan toimialaa koskeva valitus saapui KHO:n. Korkein hallinto-oikeus 2006, 32. Oikeustapausten vähäisyys johtunee ainakin osittain kuntalaisten mielenkiinnon vähentymisestä kunnan asioihin.

98 Ruotsissa on asetettu erityinen selvitysmies arvioimaan kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä ja sen periaatteita yhteiskunnallisten muutosten vuoksi. Arvioinnin kohteena on mm. valtiontukisäännösten vaikutus yritysten tukemiseen sekä omakustannus- ja paikallisuusperiaatteet. Kommittédirektiv 2006:47.

nimittäin jossain määrin havaittavissa, että käsitykset vapaaehtoisen tehtäväpiirin tulkinnasta ja laajuudesta ovat muuttuneet yhteiskunnallisten muutosten myötä<sup>99</sup>. Lisäksi keskustelua vapaaehtoisen tehtäväpiirin rajoista ja tulkinnasta on avattava, koska jossain määrin tehtäväpiirin rajat pohjautuvat sellaisten tahojen käsityksiin, joilla ei kuitenkaan ole oikeudellista toimivaltaa tulkinnassa. Vaikka keskustelu onkin laantunut, ei kyseessä oleva oikeudellinen ongelma ole hävinnyt. Teeman ajankohtaisuutta ja uutta mielenkiintoa voidaan puoltaa EU-lainsäädännön sekä myös aluepolitiikan näkökulmasta. Aluepolitiikka korostuu entisestään, joten myös kunnat etsivät uusia toimintamahdollisuuksia ja keinoja. Myös kuntien seudullinen yhteistyö luo uusia ongelmia. Kunnat harjoittavat elinkeinopolitiikkaa yhä enemmän seudullisten elinkeinoyhtiöiden muodossa, koska näin voidaan hoitaa asioita, joita yksittäinen kunta ei pystyisi taloudellisten voimavarojensa puitteissa hoitamaan. Yhtiöiden kohdalla voivat hämärtyä ne oikeudelliset reunaehdot, jotka olisi kuitenkin otettava huomioon. Ongelmallista on näiden yhtiöiden oikeudellinen kontrolli. Yhtiöiden vuoksi yksittäiset kunnat harjoittavat vain harvoja elinkeinopoliittisia toimenpiteitä. Toisaalta myös yhteiset toimintatavat ja hankkeet yksittäisten yrittäjien kanssa luovat uusia oikeudellisia ongelmatilanteita.

#### **4 Tutkimustehtävä**

Tutkimuskohteena ovat kunnan itselleen ottamat tehtävät eli niin kutsuttu kunnan vapaaehtoinen tehtäväpiiri. Tässä tutkimuksessa tämä tehtäväpiiri rajataan koskemaan kunnan harjoittamaa elinkeinopoliittista toimintaa, johon sisällytän sekä elinkeinotoiminnan tukemisen ja yleiset edellytykset että kunnan oman liiketoiminnan<sup>100</sup>. Elinkeinopolitiikkaa ei rajata tässä tutkimuksessa tiettyihin elinkeinopolitiikan keinoihin, vaan se käsitetään ns. sateenvarjokäsitteeksi.

---

99 Heuru on täsmäntänyt, mihin keskustelu kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin suhteen kulloinkin on keskittynyt. Liberalistisen vaiheen aikana kunnan tehtäväpiirin laajentamista vastustettiin verorasituksen kasvamisen pelosta. Oikeusvaltiollisen vaiheen aikana kysyttiin, kuuluuko tehtävä varmasti kunnan toimialaan. Sosiaalivaltiollisen vaiheen aikana huomio ei kohdistunut toimialan oikeudelliseen arviointiin, vaan asian tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin. Modernin vaiheen aikana tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien rinnalle nousi olosuhteiden pakosta taloudellinen näkökohta. *Heuru* 1995, 68; *Heuru* 2001, 55. Ks. myös *Heuru – Mennola – Rynnänen* 2001, 179.

100 Kunnan itselleen ottamien tehtävien rajaaminen elinkeinopoliittisiin tehtäviin tuntuu mielekkäältä laajan oikeuskäytännön ja oikeudellisten muutosten näkökulmasta. Lukuisat oikeustapaukset nimittäin liittyvät juuri kysymykseen, mitä kunta saa vapaaehtoisesti tehdä juuri elinkeinopolitiikan ja sen tukemisen alueilla. Kiistanalaisia kysymyksiä ovat aikaisemminkin olleet juuri yksittäisten yritysten tukeminen, liiketoiminnan harjoittami-

Tutkimustehtävänä on selvittää, *mitkä ovat kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin oikeudelliset reunaehdot elinkeinopolitiikan alueella ja miten kunnan vapaaehtoinen tehtäväpiiri toteuttaa kunnallista itsehallintoa.*

Tutkimustehtävä jakautuu kolmeen osa-alueeseen. *Ensimmäisenä tutkimustehtävänä on selvittää, miten kunnan tehtäviä koskeva toimialaoppi on muodostunut.* Tiedonintressinä on kartuttaa tietoa kunnan itselleen ottamien tehtävien syntyperästä ja taustasta sekä taustoittaa niiden merkitystä kunnalliselle itsehallinnolle. Oppi kunnan yleisestä ja erityisestä toimialasta on peräisin Reino Kuuskosken 1950-luvulla esittämistä suuntaviivoista ja se on tullut sittemmin yleisesti hyväksytyksi. Erityistoimialaan kuuluvat tehtävät tarkoittavat kunnalle erityislainsäädännössä osoitettuja tehtäviä. Yleinen toimiala tarkoittaa kunnallisia laeissa tunnustettuja kunnan vapaaehtoisia tehtäviä. Opin mukainen jaottelu tuli näkyviin vuoden 1976 kunnallislaisissa ja näkyy edelleen kuntalaisissa. Se ei ole kuitenkaan ensimmäinen eikä ainoa kunnan tehtävistä esitetty jaottelu.<sup>101</sup> Tarkoituksena on siten esittää kaikki ne jaottelumallit, joita Suomessa on esitetty sekä myös niiden jaotteluperusteet. Tavoitteena on kuvata se kehitys, miten yleinen–erityinen -toimialaoppiin on päästy ja pohtia, voidaanko sitä nykyisissä oloissa pitää ajanmukaisena.

*Toisena tutkimustehtävänä on selvittää, miten vapaaehtoinen tehtäväpiiri näyttäytyy kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteinä.* Tutkimus liittyy olennaisesti kunnalliseen itsehallintoon, sillä vapaaehtoisen tehtäväpiirin on katsottu olevan yksi kunnallisen itsehallinnon kulmakivistä. Tarkoituksena on selvittää, minkälaisen aseman kunnan itselleen ottamat tehtävät ovat saaneet kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteinä sekä voidaanko niillä katsoa olevan perustuslain-suojaa.

*Kolmantena tutkimustehtävänä on selvittää, mitkä ovat kunnan itselleen ottamien tehtävien oikeudelliset reunaehdot elinkeinopolitiikan näkökulmasta.* Tämä on tutkimuksen päätehtävä.

---

nen ja siihen osallistuminen. Elinkeinopoliittiseen toimintaan näyttäisi kohdistuvan myös enemmän lainsäädännöllisiä muutoksia kuin muuhun vapaaehtoiseen toimintaan.

Erilaisia käsityksiä voi esiintyä sen suhteen, voidaanko elinkeinopolitiikkaan sisällyttää kunnan liiketoimintaa. Liiketoiminnan avulla kunta usein kuitenkin harjoittaa elinkeinopolitiikkaansa. Itse näen, että kunnan vapaaehtoisen toiminnan alueella harjoitettavan liiketoiminnan tavoitteet ovat samanlaiset kuin elinkeinotoiminnan yleisten edellytysten kohdalla. Tavoitteena on edistää yritysten toimintamahdollisuuksia ja parantaa työllisyyttä. Kyse on vain järjestämistavasta.

101 Onkin varsin hämmästyttävää, ettei toimialajaottelua ole aikaisemmin tarkemmin tutkittu. Syynä voi osittain olla se, että yleinen–erityinen -jaottelu on saanut niin vakiintuneen ja yleisesti hyväksytyyn teorian aseman, ettei kunnan toimialajaottelussa ole nähty mitään ongelmaa. Toiseksi syynä voi olla tietenkin kunnallisoikeuden tutkijoiden vähyys.



Erilaiset käsitykset kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin rajoista johtuvat kohdetta koskevasta joustavasta normista. Joustavasta normista huolimatta lakia on noudatettava. Hallinnon lakisidonnaisuuden mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Jo oikeusvaltioideologian perusteella on kunnan vapaaehtoisten tehtävien rajoitusten ja sisällön tarkastelussa otettava huomioon oikeusjärjestys kokonaisuudessaan ja etsittävä vapaaehtoisella tehtäväpiirillä huomioitavia asioita laajemmasta kontekstista, koko oikeusjärjestelmästä. 1990-luvulla tapahtuneiden muutosten vuoksi on siis arvioitava vapaaehtoista toimintaa rajoittavia oikeudellisia normeja ja periaatteita uudestaan.

Tarkoituksena on tulkinnan ja systematisoinnin avulla selvittää kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä koskeva oikeudellinen kehikko tutkimustehtävän alueella. Tarkoitus on ensinnäkin ryhmitellä vapaaehtoista tehtäväpiiriä koskeva oikeuskäytäntö ja läpivalaista niin kutsutut perinteiset vapaaehtoisen tehtäväpiirin määräytymisperusteet. Aikaisemmin esitettyjen perusteiden kohdalla on arvioitava, voidaanko näitä pitää nykyään voimassa olevina oikeudellisina periaatteina<sup>102</sup>. Kunnan itselleen ottamia tehtäviä koskevien oikeudellisten reunaehtojen tarkastelussa ei voida enää pitäytyä vain kuntalain tulkinnassa ja hallinto-oikeudellisissa oikeusperiaatteissa. Siten tarkastelua on laajennettava ja siten kartoitettava ja selvitettävä nykyisen oikeusjärjestelmän mukaiset muut soveltuvat periaatteet sekä säädökset.

Aikaisemmin kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä on tarkasteltu yhtenä kokonaisuutena. Tässä tutkimuksessa vapaaehtoista tehtäväpiiriä ja siihen liittyviä oikeudellisia reunaehtoja tarkastellaan uudesta näkökulmasta. Tehtäväpiirin käsittely systematisoidaan kolmeen osaan: *toiminnan sisältö, toiminnan keinot ja toiminnan harjoittaminen*. Tällä jaottelulla ei ole tarkoitus osoittaa kunnan itselleen ottamia tehtäviä prosessinomaiseksi tapahtumaksi. Jaottelun taustalla on havainto vapaaehtoisen tehtäväpiirin eri osa-alueista, joihin kohdistuvat eri oikeudelliset normit<sup>103</sup>. Varsinkin kilpailuoikeus on edesauttanut tämän seikan havaitsemisessa.

---

102 Vrt. *Harjula – Prättälä* 2004, 99. Heidän mielestään ilmeisesti vapaaehtoisen tehtäväpiirin sääntelyn yhtenäinen traditio mahdollistaa aikaisemmin muodostuneiden periaatteiden käyttämisen kunnan itselleen ottamien tehtävien tulkinnassa. Mielestäni oikeusperiaatekeskustelun syntyminen kuitenkin edellyttää sen arvioimista, mitä aikaisemmin esitettyjä perusteita voimme nykyään pitää voimassaolevina ja millä perusteilla.

103 Onhan kunnan lakisääteisten tehtävienkin osalta erotettava toisistaan ensiksi tehtävät, jotka kunnan on hoidettava tai järjestettävä, toiseksi keinot, joilla kunta voi tehtäviä hoitaa sekä kolmanneksi muut toimintaan vaikuttavat menettelylliset näkökohdat.

Tässä tutkimuksessa oikeudellisten reunaehtojen vaihtoehtoinen tarkastelutapa olisi voinut olla periaatteiden ja sääntöjen jaottelu oikeudenalojen mukaisesti, jolloin oikeudelliset reunaehdot olisi jaettu esimerkiksi kunnallisoikeudellisiin, hallinto-oikeudellisiin

Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin sisällöllä tarkoitetaan sitä, minkälaisia tehtäviä tai asioita kunta ylipäättään voi ottaa hoitaakseen. Sisältöön liittyvät oikeudelliset reunaehdot ohjaavat sitä, mitä kunta voi ottaa hoitaakseen. Reunaehdot koskevat yhtäältä sitä, minkälaisia tavoitteita tai tarkoituksiperiä kunnan on vapaaehtoisessa toiminnassaan toteutettava<sup>104</sup>. Voidaan puhua toimintaan ryhtymisen motiivista tai tarkoituksiperästä. Toisaalta on arvioitava, vaikuttavatko muiden toimijoiden tehtävät rajoittavasti kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiirin sisältöön<sup>105</sup>. Kunnalla on ollut vapaus harjoittaa itselleen ottamia tehtäviään parhaaksi katsomallaan tavalla. Keinoissa on siten korostunut yksityisoikeudellinen toimintakyky. Nyt on nähtävissä, että myös keinoihin liittyy oikeudellisia reunaehdoja. Kyse on siitä, minkälaisia keinoja ei saisi käyttää tai mitä keinoissa olisi otettava huomioon. Viimeisenä osa-alueena on itse toiminnan harjoittaminen eli toteuttaminen. Oikeudelliset reunaehdot rajoittavat toimintaa sen suhteen, miten toimintaa ei saa toteuttaa ja mitä toiminnassa on otettava huomioon<sup>106</sup>.

Tutkimuksen taustalla vaikuttavat kaksi ulottuvuusvastakohtaa. Ensimmäinen liittyy kunnan tehtäviin ja rooliin. Kunnan tehtäväpiiri kokonaisuudessaan katsotaan yleiseksi ja laaja-alaiseksi, jolloin korostetaan kunnan omaa aloitekykyä ja itsenäisyyttä. Tämä merkitsee käytännössä laaja-alaista vapautta ja mahdollisuutta toimia kunnan etua edistäen. Toisaalta kunta nähdään myös valtionhallinnon osana: valtion määräämien yhteiskunnallisten palvelusten tuottajana. Toiseksi taustalla vaikuttaa kunnallisen itsehallinnon ja hallinnon lakisidonnaisuuden vastakkaisuus. Toisaalta kunnan itselleen ottamat tehtävät ilmentävät kunnallista itsehallintoa. Tästä näkökulmasta tulee esiin, että kunta saa vapaasti ottaa hoitaakseen ja saa vapaasti hoitaa näitä tehtäviä. Toisaalta oikeusvaltiota ilmentävä hallinnon lakisidonnaisuus vaatii, että myös tässä toiminnassa on otettava huomioon ja noudatettava koko oikeusjärjestystä. Kunnan vapaaehtoinen tehtäväpiiri on siten lakisidonnaisuuden ja kunnallisen itsehallinnon ristipaineissa.

---

ja kilpailuoikeudellisiin. Mielestäni tekemäni tehtäväpiirin jaottelun kautta havaitaan kuitenkin paremmin, miten kukin oikeudellinen reunaehto vaikuttaa.

Esimerkiksi yhdenvertaisuuteen tukeutuen kunta ei voi ottaa hoitaakseen tehtävää, vaan yhdenvertaisuutta on noudatettava itse toiminnan harjoittamisessa.

Vrt. Ruotsissa vakiintunut kunnan vapaaehtoisia tehtäviä koskevien oikeusperiaatteiden jaottelu. Ruotsissa erotellaan toisistaan oikeusperiaatteet, jotka rajoittavat vapaaehtoista tehtäväpiiriä (kompetensbegränsade principer) ja oikeusperiaatteet, jotka rajoittavat toimintaa vapaaehtoisella tehtäväpiirillä (begränsningsprinciper inom ramen för den kommunala kompetensen). Ks. esim. *Warnling-Nerep* 1995, 192 - 206.

104 Perinteisistä määräytymisperusteista tällaisia ovat mielestäni olleet yleishyödyllisyys ja paikallisuus.

105 Jos ajatellaan perinteisiä perusteita, poissuljettuina kunnan toimialasta ovat olleet sellaiset tehtävät, jotka lainsäädännön perusteella kuuluvat jollekin toiselle toimijalle (työnjako).

106 Perinteisistä perusteista esimerkiksi yhdenvertaisuuden ja objektiivisuuden vaatimukset.

## 5 Tutkimuksen metodiikka

### 5.1 Oikeudelliset lähestymistavat

Tutkimus on kunnallisoikeudellinen tutkimus. Kunnallisoikeuden on katsottu kuuluvan julkisoikeuteen ja olevan hallinto-oikeuden eräs alahaara<sup>107</sup>. Kunnallisoikeus on käsitetty funktionaalisesti, jolloin kunnallisoikeutta on se osa oikeusjärjestystä, joka koskee kunnan toimintaa ja sen tehtäviä<sup>108</sup>. Mäkinen on täsmentänyt, että kunnallisoikeudessa oikeusjärjestystä tarkastellaan kunnan näkökulmasta. Tällöin huomion kohteena ovat muiden oikeudenalojen kuntakentässä relevantit osa-alueet.<sup>109</sup> Myös tässä tutkimuksessa kunnallisoikeus ymmärretään funktionaalisesti. Tutkimuksen kohde ja tutkimustehtävät jopa vaativat tätä. Kunnalla on nimittäin ollut oikeus harjoittaa itselleen ottamia tehtäviä yksityisoikeudellisin keinoin. Tutkimus liikkuu siten usean oikeudenalan alueella; näitä oikeudenaloja ovat kunnallisoikeus, kilpailuoikeus, hallinto-oikeus. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan myös unionioikeutta kunnallisoikeudellisesta näkökulmasta<sup>110</sup>. Tutkimus liikkuu näin ollen sekä julkisoikeuden että yksityisoikeuden alueella.

Tutkimuksen lähestymistavat ovat oikeushistoriallinen, lainopillinen sekä oikeusteoreettinen lähestymistapa. Oikeushistoriallisen lähestymistavan avulla on tarkoitus selvittää kunnan itselleen ottamien tehtävien syntyhistoria ja kehitys, perinteisten perusteiden syntyhistoria ja kehitys sekä kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan kehitys. Kunnallisoikeudelliseen tutkimukseen usein liittyy kunnallisen itsehallinnon käsite. Varsinkin tässä tutkimuksessa kunnallinen itsehallinto on tärkeä käsite. Kunnallisen itsehallinnon käsite ei kuitenkaan ole ollut yksiselitteinen tai muuttumaton. Oikeushistoriallinen tarkastelu on usein tarpeen, jotta ymmärretään oikein eri asiayhteydet ja kokonaisuudet<sup>111</sup>. Kunnan tehtäviä koskeva jaottelu yleiseen ja erityiseen toimialaan pohjautuu esitettyihin

---

107 Encyclopedia Iuridica Fennica V 1997, 440. Kunnallisoikeuden on näin katsottu tarkoittavan kunnallista itsehallintoa koskevaa hallinto-oikeudellista tutkimusta. *Ryynänen* 2003, 267.

108 *Heuru ym.* 2001, 18 - 19.

109 *Mäkinen* 2004, 17. Ks. Myös *Sutela* 2003, 9. Ks. Encyclopedia Iuridica Fennica V 1997, 440 - 441, jossa todetaan, että oikeudenalojen rajat ovat hämärtyneissä ja että "oikeudellinen kuva kunnallishallinnosta pirstaloituu eri oikeudenaloille".

110 Ks. *Ryynänen* 2004a, 26 - 27.

111 Perustellusti voidaan yhtyä Jyrängin käsitykseen, että kunnallista itsehallintoa koskevaa perustuslain 121 §:ää ei voi täysin ymmärtää ilman kunnallisen itsehallinnon historiaa. Ks. *Jyränki* 2000, 152. Jo Brusin on vuonna 1938 todennut, että syvällisempi oikeusnormien ymmärtäminen edellyttää historiallista tarkastelua oikeusnormien synnystä. *Brusiin* 1938, 201.

yleisiin oppeihin, sillä positiivisoikeudellinen perusta jaottelulle on nähtävissä vasta 1976 kunnallislaissa. Kunnan tehtävien jaottelujen kehitystä koskeva tarkastelu nojautuu siis yleisiin oppeihin, joten tarkastelu tapahtuu oikeushistoriallisesta näkökulmasta. Oikeushistoriallisen tutkimuksen tarkoituksena on tehdä analyysiä oikeudellisesta muutoksesta<sup>112</sup>. Tässä tutkimuksessa oikeushistoriallinen tutkimus ei kohdistu säädöksiin ja niiden muutoksiin, vaan pääpaino on analysoida sitä oikeudellista ajattelua ja sen muutosta, joka koskee kunnan tehtävien jaottelua<sup>113</sup>.

Oikeushistoriallista tutkimusotetta käytetään myös kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä koskevien perinteisten perusteiden tarkastelussa. Näiden kohdalla tarkoituksena on selvittää, mihin pohjautuen ja miten nämä perusteet ovat muodostuneet. Perusteiden muodostumisen yhteydessä huomioitavaksi tulevat aikaisemmat kunnalliset asetukset ja -lait, aikaisempi oikeuskäytäntö sekä oikeuskirjallisuus. Perinteisten perusteiden oikeushistoriallinen osuus on tarpeen, jotta niitä voidaan kritisoida ja sitä kautta arvioida, mitä perinteisiä perusteita voidaan nyt pitää voimassaolevina oikeusperiaatteina.

Lainopillisen, oikeusdogmaattisen lähestymistavan avulla tulkitaan ja systematisoidaan kunnan itselleen ottamia tehtäviä koskevat oikeudelliset reunaehdot. Koska kunnan toimialaa koskeva sääntely on edellä kuvatulla tavalla väljä, tulkinnassa joudutaan kehittämään, arvioimaan ja käyttämään hyväksi oikeudellisia periaatteita ja myös reaalaisia argumentteja. Tämän lähestymistavan avulla pyritään selvittämään, mitkä ovat voimassaolevan oikeuden mukaan kunnan itselleen ottamia tehtäviä koskevat oikeudelliset periaatteet. Toisaalta tulkitaan, mitkä säännöt vaikuttavat kunnan vapaaehtoiisiin tehtäviin ja miten. Tutkimuksessa on siten havaittavissa sekä normikeskeistä että ongelmakeskeistä lähestymistapaa. Lähtökohtana tutkimuksessa on kuntalain 2 §. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten tätä väljää normia on tulkittava. Tässä avuksi tulevat oikeudelliset periaatteet. Ongelmakeskeisyys tulee ilmi siten, että selvitetään ja tulkitaan, mitkä muut säännökset vaikuttavat kunnan vapaaehtoisten tehtävien laillisuuteen. Tarkoituksena on siten esittää kokonaiskuva, mitkä kaikki säännökset vaikuttavat kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin.<sup>114</sup>

---

112 *Kekkonen Jukka* 1997, 131; *Kekkonen Jukka* 2002, 7.

113 Säädösten ja oikeudellisen ajattelun lisäksi oikeushistorian kohteina voivat olla myös oikeudelliset instituutiot, oikeuskäytäntö, lakimiesprofessio sekä oikeuskulttuuri. Ks. *Kekkonen Jukka* 2002, 7 - 9. Myös *Husa* 1998, 43.

114 Ks. esim. *Kangas* 1982, 1 ja 18. Timonen on sitä mieltä, että oikeustieteellinen tutkimus on usein sekä ongelmakeskeistä että normikeskeistä. Hänen mielestään kyse on painotuksista lainopin tehtävien kesken. Ongelmakeskeinen lähestymistapa painottaa systematisoinnin merkitystä, mutta edellyttää myös tulkintaongelmien ratkaisemista. Normikeskeinen lähestymistapa painottaa tulkintatilanteiden arviointia, mutta edellyttää myös asiayhteyksien ymmärtämistä sekä oikeudellisesta järjestelmästä ja käsitteistöä johdettuja argumentteja. *Timonen* 1998, 2 - 3.

Oikeusteoreettisen lähestymistavan avulla selvitetään, mitä kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin liittyviä oikeusperiaatteita voidaan pitää voimassaolevina. Oikeusteorialla tarkoitetaan oikeudellisten sääntöjen ja oikeudellisten ilmiöiden teoreettista tarkastelua<sup>115</sup>. Oikeusteoreettisen lähestymistavan avulla selvitetään näiden periaatteiden painoarvot.

Lisäksi oikeuspoliittisen lähestymistavan avulla esitetään *de lege ferenda*-kannanottoja. Oikeuspoliittisessa lähestymistavassa esitetään kannanottoja säädettävän lain kannalta. Tarkoituksena on esittää näkemyksiä siitä, tulisiko säännellä vapaaehtoisen tehtäväpiiriin oikeudellisista reunaehdoista kuntalaissa ja miten.

## 5.2 Oikeusdogmaattisesta osuudesta

Perinteinen oikeusdogmatiikka on rakentunut oikeuden ja arvosidonnaisten asioiden sekä moraalin erottamiselle<sup>116</sup>. Lähtökohtana on ollut oikeus normatiivisena kokonaisuutena ja pääpaino tutkimuksessa on ollut positiivissa oikeussäännöissä<sup>117</sup>. Tässä tutkimuksessa oikeusdogmaattinen lähestymistapa ei rajoitu vaan kirjoitettuun lakiin. Perinteistä lähestymistapaa laajennetaan siten, että myös arvojen katsotaan kuuluvan oikeudelliseen ajatteluun. Erityisesti Laakso, Kultalahti ja Tuori ovat kirjoittaneet tämän puolesta. Laakso on katsonut ajattelun liikkuvan myös aksiologisella dimensiolla. Tämä ”ylempi” taso hänen mielestään osoittaa ne yhteiskunnalliset ja moraaliset arvoperusteet, joilla ”alemmat” tasot toimivat.<sup>118</sup> Kultalahti on todennut oikeudelliseen ajatteluun ja tulkintaan vaikuttaviksi tekijöiksi myös arvot ja moraalin. Erityisesti perusoikeustulkinnan kohdalla hän on jakanut argumentit juridisteknisiin argumentteihin ja arvostusnäkökohtiin.<sup>119</sup> Tuori on puhunut kriittisen oikeuspositivismin puolesta. Kriittinen oikeuspositivismi kunnioittaa oikeuden positiivista luonnetta. Toisaalta se kuitenkin näkee oikeudessa pintatason, kulttuuritason ja oikeuden syvärakenteen. Oikeuden syvätasolla oikeus ja moraalit lähentyvät toisiaan. Oikeuden syvätasoon kuuluu oikeusjärjestyksen perustavanlaatuisia moraalinormeja.<sup>120</sup>

Tutkimuksessa oikeutta ei käsitetä vain kirjoitetuksi oikeudeksi, eli oikeutta ei käsitetä suljetuksi systeemiksi. Oikeus nähdään monikerroksisena kokonaisuutena, jolloin oikeudelliset normit ovat arvolatautuneita kokonaisuuksia<sup>121</sup>.

---

115 *Husa* 1998, 44.

116 *Dworkin* 1986, 97 - 98; *Husa* 1995, 137.

117 Ks. *Husa* 1995, 138 - 139.

118 *Laakso* 1990, 7.

119 *Kultalahti* 1990, 6 - 8 ja 129.

120 *Tuori* 2000a, 138 - 216; *Tuori* 2003, 33 - 34 ja 77 - 78.

121 *Husa* 1995, 139.

Kun oikeus käsitetään laajaksi sisältäen myös arvot, se edellyttää myös argumentoinnin avaamista. Kokonaisvaltainen harkinta edellyttää tällöin sallittujen asia-argumenttien huomioimista<sup>122</sup>. Tästä syystä huomiota kiinnitetään reaalisiin argumentteihin. Reaalisilla argumenteilla tarkoitetaan oikeuslähdeopin sallittuja asia-argumentteja, jotka eivät sisälly kirjoitettuun lakiin. Näillä on merkitystä silloin, kun lakitasoinen säännös on tulkinnanvarainen tai jos oikeuskäytäntö on horjuvaa.<sup>123</sup> Kuntalain 2.1 § voidaan katsoa jättävän kunnan toimialan rajat avoimiksi, joten reaalisilla argumenteilla voi olla merkitystä. Reaalisten argumenttien merkitys on siinä, että ne voivat esiintyä vain sääntöjen yhteydessä ja antavat perusteita tulkinnalle<sup>124</sup>.

Reaaliseksi argumenteiksi on käsitetty taloudelliset, hallinnolliset ja moraaliset näkökohdat. Näillä on tarkoitettu käytännöllisiä ja tavoitteellisia näkökohtia, seuraamusharkintaa sekä eri tulkintavaihtoehtojen tosiasiallisten vaikutusten arviointia. Tavoitteena on ollut tehdä sellainen päätös, jota vaikutusten kannalta pidetään järkevänä, tavoiteltavana tai oikeudenmukaisena.<sup>125</sup> Reaaliseksi argumenteiksi on käsitetty myös arvo- ja tavoiteargumentit<sup>126</sup>. Reaalisten argumenttien avulla arvioidaan siis eri tulkintavaihtoehtojen vaikutuksia eli tarkastellaan seuraamuksen hyviä ja huonoja puolia. Olennaista on, että seuraukset asetetaan tärkeysjärjestykseen. Tärkeysjärjestykseen asettaminen perustuu arvoihin ja arvostuksiin.<sup>127</sup>

Eckhoff käsittää reaaliseksi argumentiksi ratkaisun hyvyden arvioinnin, jota voidaan arvioida joko yleisyyden tai yksittäisen henkilön kannalta. Hyvyyden arvioinnissa voidaan ottaa huomioon Eckhoffin mukaan oikeudenmukaisuusnäkökohdat, vaikutusten arviointi, tavoitearviointi ja intressinäkökohdat. Reaaliset argumentit määräytyvät sen mukaan, mikä on kyseessä olevan säännöksen tavoite.<sup>128</sup> Mäkisen mukaan seuraamusharkinnassa asioita lähestytään oikeusturva- ja oikeusvarmuusnäkökohdista sekä yhteiskunnallisten ja tosiasiallisten seuraamusten näkökulmista.<sup>129</sup> Mäkinen on luokitellut reaalisia argumentteja sen mukaan, perustuvatko ne normeihin, tosiasioihin vai moraliin. Normeihin perustuvissa argumenteissa tarkastellaan lain tavoitteen mukaista ratkaisua sekä oikeusturva- ja oikeusvarmuusnäkökohtia. Tosiasioihin perustuvissa

---

122 Mäkinen 2000, 30. Ks. toisin Klami 1996, erit. 468 ja 476.

123 Laakso 1990, 68 - 69. Ks. myös Alexy 1978, 295.

124 Laakso 1990, 129. Ne ovat siis tavallaan viimeinen tulkintaperuste.

125 Laakso 1990, 69. Ks. myös Alexy 1978, 296; Aarnio 1982, 92.

126 Pöyhönen Juha 1988, 111.

127 Encyclopedia Iuridica Fennica VII 1999, 784 - 785.

128 Eckhoff 2001, 23, 371, 373 ja 382 - 393.

129 Mäkinen 2000, 31.

argumenteissa tukea haetaan yhteiskuntatodellisuudesta. Moraaliargumenteissa tarkastellaan oikeudenmukaisuuskysymyksiä.<sup>130</sup>

Tutkimuksessa on otettava huomioon kilpailuoikeudellisia näkökohtia, jotka korostavat reaalisten argumenttien merkitystä tutkimuksessa. Kilpailuoikeudessa on korostunut oikeustaloustieteellinen, talustiedeväritteinen argumentaatio, jolloin olennaista on, miten vaihtoehdot vaikuttavat elinkeinonharjoittajien käyttäytymiseen<sup>131</sup>. Määttä puhuu kilpailuoikeuden tulkinnassa muodollisesta ja realistisesta tulkintadoktriinista. Muodollisen tulkintadoktriinin mukaan tulkinnan lähtökohtana ovat aina säännökset. Säännökset ovat kuitenkin joustavia ja epämääräisiä. Tämä mahdollistaa reaalisen tulkintadoktriinin, jossa huomioon otetaan taloudelliset realiteetit ja jossa tulkinta perustuu kilpailunrajoitusten vaikutusten arviointiin.<sup>132</sup>

Kilpailuoikeudessa seuraamusharkinta tarkoittaa taloudellisten vaikutusten arviointia<sup>133</sup>. Seuraamusharkinta tarkoittaa ennen kaikkea kilpailuoikeuden tavoitteiden toteutumiseen liittyvää harkintaa. EU:n kilpailuoikeuden kohdalla tavoitteet ovat kilpailun turvaaminen ja markkinoiden yhdentyminen<sup>134</sup>. Suomen kilpailuoikeus on seurausta EU:n kilpailusäännöksistä. Suomen kilpailuoikeuden tavoitteena voidaan sanoa olevan terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen<sup>135</sup>. Kuoppamäen mielestä olennaista on tosiasiallinen tarkoitus ja todelliset toiminnan vaikutukset. Tulkinta on siten päämäärähakuista.<sup>136</sup> Reaalisten argumenttien hyväksyminen oikeudelliseen argumentointiin johtaa siihen, että oikeuden ja politiikan välinen raja suhteellistuu. Aina ei voida tietää kummasta on kyse.<sup>137</sup>

---

130 Mäkinen 2000, 27 - 28 ja 195.

131 Kuoppamäki 2003, 10 - 11, 23 ja 25; Määttä Kalle 2004, 40 ja 42. Ks. myös Virtanen 2001, 12 - 14.

132 Ks. Määttä Kalle 1999, 10 - 11; Määttä Kalle 2004, 37 - 38. Tässä yhteydessä hän kuitenkin huomauttaa erilaisten koulukuntien olemassaolosta. Ei ole siis olemassa yksimielistä realistista tulkintadoktriinia. Usein kyse on erilaisten argumenttien puntaroinnista, jolloin eri tutkijoiden arviot niiden painoarvoista voivat vaihdella. Myös Kuoppamäki 2003, 11. Ks. eri koulukunnista esim. Alkio - Wik 2004, 54 - 57.

133 Siltala 2004, 424.

134 Ks. Alkio - Wik 2004, 9 - 13. Jos kilpailuoikeuden tulkinnoissa otettaisiin huomioon myös muita yhteiskuntapoliittisia tavoitteita, vaarantuisi kilpailuoikeus ja sen tavoitteet kokonaisuudessaan, ja jouduttaisiin ratkaisemattomiin puntarointeihin eri yhteiskunnallisten tavoitteiden välillä sekä neutraliteettiongelmiin. Määttä Kalle 2004, 47 - 48.

135 Kuoppamäki 2003, 24; Alkio - Wik 2004, 13.

136 Kuoppamäki 2003, 24.

137 Kilpailuoikeuden osalta rajanveto kilpailuoikeuteen ja kilpailupolitiikkaan on vaikea tehdä, sillä seuraamusharkinnan voidaan katsoa olevan etupäässä kilpailupoliittista. Määttä Kalle 2004, 39. Myös Encyclopedia Iuridica Fennica I, 288.

Perinteinen pohjoismainen oikeuslähdeoppi perustuu siihen, että oikeuslähteet asetetaan etusijajärjestykseen ja tiukasti erilleen. Koska tutkimuksessa on mukana kilpailuoikeutta, huomioidaan myös, että kilpailuoikeuden alalla perinteinen oikeuslähdeoppi ei sovellu<sup>138</sup>. Kilpailuoikeuden alalla säännösten joustavuuden takia keskeisimpiä oikeuslähteitä ovat oikeustapaukset ja myös kilpailuviranomaisilla on tavallista suurempi merkitys<sup>139</sup>. Määttä on peräänkuuluttanut kilpailuoikeuden alalla oikeuslähteiden vuorovaikutussuhdetta. Artiklat, tuomiot, komission päätökset ja tiedonannot sekä suuntaviivat, kilpailuviranomaisien päätökset, lain esityöt ja reaaliset argumentit ovat vuorovaikutussuhteessa toisiinsa.<sup>140</sup>

Kunta vapaaehtoisella tehtäväpiirillään toimii yhä enemmän liikelaitos tai yhtiö muodossa, jolloin kunnallinen toimija katsotaan usein myös kilpailusäännösten soveltamisalaan. Tämä aiheuttaa haasteita tähän tutkimukseen. Perinteisesti kunnan vapaaehtoisista toimintaa on tarkasteltu pääasiassa oikeuskäytännön kautta ja usein sillä perusteella, milloin kunnan toiminta on ollut kunnan edun mukaista. Nyt toimintaa kokonaisuudessaan on arvioitava myös kilpailuoikeuden ja -politiikan näkökulmasta.

## 6 Keskeisiä käsitteitä

### 6.1 Kunnallinen itsehallinto

Oikeustieteilijöiden keskuudessa kunnallisen itsehallinnon käsitteeseen on suhtauduttu eri tavalla eri aikakausina. Hermanson ja Ståhlberg edustivat käsitteellisdeduktiivistä/oikeuspositivistista itsehallintokäsitystä, jolle oli ominaista itsehallinnon käsitteen selväpiirteinen ja kiinteä määrittely<sup>141</sup>. Kunnallinen itsehallinto nähtiin yhtenäisenä käsitteenä, josta pääteltiin kunnalle kuuluvia oikeuksia ja velvollisuuksia. Itsehallinto riippui vain siitä, minkälainen sisältö itsehallinnon käsitteelle annettiin.<sup>142</sup> Hermanson määritteli kunnallisen itsehallinnon seuraavasti: ”valtio antaa kunnille oikeuden käyttää julkista valtaa valtion säättämien lakien puitteissa”<sup>143</sup>. Ståhlbergin käsityksen mukaan valtion hallintoa oli annettu

---

138 Ks. *Kuoppamäki* 2003, 24.

139 *Kuoppamäki* 2003, 10 ja 23.

140 Ks. *Määttä Kalle* 2004, 40 - 42.

141 *Hermanson* 1920, 276; *Ståhlberg* 1928, 261; *Mäenpää* 1981, 20.

142 *Mäenpää* 1981, 26. Kalima on tosin epäillyt, missä määrin Hermanson ja Ståhlberg ovat johtaneet tulkintasuosituksia pelkästään itsehallintokäsitteestä kokonaan lainsäädännön sivuuttaen. Hänen mielestään varsinkin Ståhlberg olisi katsottava legalistiksi, joka pitäytyi lakitekstissä. *Kalima* 1988, 54.

143 *Hermanson* 1898, 247; *Hermanson* 1928, 143 - 144.



kuntien itsenäisesti hoidettavaksi valtion valvonnan alaisena ja lakien puitteis-  
sa<sup>144</sup>. Kekkonen jatkoi tätä käsitteellistä itsehallintoajatusta toteamalla, että itse-  
hallinto on julkista tarkoitusta toteuttava ja julkista valtaa käyttävä hallintotoi-  
minta valtion piirissä ja valtiojärjestyksen alaisena<sup>145</sup>.

Kunnallisen itsehallinnon käsitteeseen suhtautumisessa tapahtui muutos  
1900-luvun puolivälin aikoihin. Tuolloin koettiin, ettei oikeustiede ole pystynyt  
eikä pysty esittämään kunnallisen itsehallinnon käsitteelle yleisesti hyväksyttyä  
määritelmää<sup>146</sup>. Kunnallinen itsehallinto oli sitä, miten se oli lainsäädännössä  
järjestetty eli sen katsottiin olevan nyt riippuvaista lainsäädännöstä<sup>147</sup>. Tätä itse-  
hallinnon käsitystapaa voidaan kutsua analyttiseksi käsitystavaksi, jonka mu-  
kaan kunnallinen itsehallinto voitiin järjestää lainsäädännössä vapaasti.

Kolmas kunnallisen itsehallinnon käsitystapa oli hyvinvointivaltiollinen.  
Lähtökohtana tälle käsitystavalle oli, että kunnallista itsehallintoa koskevista pe-  
rustuslaillisista säännöksistä on olemassa ylempiä periaatteita ja yhteiskunnallisia  
arvoja. Käsitystavan mukaan kunnallinen itsehallinto nähtiin esteenä hyvinvoin-  
tivaltiollisten tavoitteiden toteuttamiselle. Toisin sanoen kunnallinen itsehal-  
linto ei perustunutkaan voimassaolevaan oikeuteen vaan yhteiskuntapoliittisiin  
tavoitteisiin. Edellisten kaltaiset ns. oikeusvaltiolliset itsehallintokäsitykset ovat  
väistyneet kansalaisten yhdenvertaisuutta, sosiaalisten palvelujen saatavuutta jne.  
korostavien ideologisten periaatteiden tietä. Tämä käsitystapa on epäilemättä  
vaikuttanut erityisalojen yksityiskohtaisen sääntelyn ja valtiollisen ohjauksen li-  
sääntymiseen.<sup>148</sup>

Kunnallisen itsehallinnon käsitystavat korostavat eri tavalla itsehallintoa  
koskevia perustuslaillisia säännöksiä. Käsitteellis-deduktiivinen metodi painotti  
vuoden 1919 hallitusmuodon 51.2 §:n alkuosaa: ”Kuntien itsehallinto perus-  
tuu kansalaisten itsehallintoon.” Sen sijaan analyttinen metodi korosti loppu-  
osaa ”niin kuin erityisissä laeissa säädetään”.<sup>149</sup> Erityislaeilla voitiin kunnallinen  
itsehallinto järjestää minkälaiseksi tahansa. Hyvinvointivaltiollisen näkökannan  
mukaan perustuslailliset säännökset kunnallisesta itsehallinnosta voitiin jättää  
kokonaan huomioimatta yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden niin vaatiessa<sup>150</sup>.

---

144 *Ståhlberg* 1913, 3 ja 250; *Ståhlberg* 1916, 1 ja 67.

145 *Kekkonen Urho* 1936, 52. Ks. *Mäenpää* 1981, 21.

146 Ks. *Ikkala* 1959, 15; *Merikoski* 1966, 326.

147 Ks. *Ikkala* 1959, 15; *Holopainen* 1969, 281; *Mäenpää* 1981, 23.

148 *Mäenpää* 1981, 24 ja 26 - 27.

149 Esimerkiksi Kekkonen korosti, että hallitusmuodon alkuosa oli pääsääntö kunnallisel-  
le itsehallinnolle. *Kekkonen Urho* 1936, 85. Myös *Mäenpää* 1981, 23. Heuru on toden-  
nut, että tämä hallitusmuodon pykälä on ollut kahden aatesuunnan kompromissi. *Heuru*  
2006, 36.

150 *Niemivuo* 1976, 285.

Holopaisen ja Mäenpään käsitystapaa voisi luonnehtia oikeusvaltiolliseksi tavaksi. Heidän mukaansa perustuslaillisille säännöksille pitäisi antaa sellainen sisältö, jonka rajoissa erityislainsäädännönkin pitäisi pysyä<sup>151</sup>. Nykyistä itsehallinnollista käsitystapaa voisi kutsua perustuslailliseksi käsitystavaksi, joka tavallaan jatkaa oikeusvaltiollista ajattelua. Lähtökohta kunnallisen itsehallinnon tarkastelussa ovat perustuslain säännökset kunnallisesta itsehallinnosta ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö kunnallisen itsehallinnon elementeistä. Tarkastelussa otetaan huomioon myös muut perustuslain säännökset ja perusoikeudet.<sup>152</sup>

Kunnallinen itsehallinto käsitteenä ei ole aivan yksinkertainen. Edelleen koetaan, että sille on vaikea esittää tarkkaa määritelmää<sup>153</sup>. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklan mukaan paikallisen itsehallinnon käsite tarkoittaa: ”paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.” Tässä esitettyä määritelmää voidaan pitää suhteellisen onnistuneena.

Oikeustieteessä on ollut havaittavissa, että kunnalliselle itsehallinnolle on annettu kaksi ulottuvuutta: oikeudellinen ja poliittinen. Oikeudellisella ulottuvuudella tarkoitetaan kunnan oikeudellista asemaa ja poliittisella ulottuvuudella kuntalaisten valitsemien luottamushenkilöiden osallistumista hallintoon eli kansanvaltaisuutta. Suomen oikeustieteessä pääpaino on aikaisemmin ollut kunnallisen itsehallinnon oikeudellisessa ulottuvuudessa. Hermansonin 1800-luvun loppupuolella esittämien kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteiden perusteella voidaan hyvin sanoa, että hän näki kunnallisen itsehallinnon valtion ja kunnan välisenä suhteena. Hän ei maininnut erityisenä itsehallinnon ominaispiirteenä luottamushenkilöhallintoa tai kansanvaltaisuutta. Samoin Ståhlberg näki itsehallinnon kuntien valtiollisen aseman määrittäjänä<sup>154</sup>. Ihmeellistä Ståhlbergin tuotannossa oli, ettei hän hallitusmuodon voimaan tulon jälkeen korostanut kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuutta. Tosin ei kukaan muukaan oikeustieteilijä kiinnittänyt erityistä huomiota tai problematisoinut itsehallinnon poliittista ulottuvuutta<sup>155</sup>.

Hallitusmuodon itsehallintoa koskevan säännöksen alkuosaa ”perustuu kansalaisten itsehallintoon” ei nähty merkitykselliseksi, vaan korostettiin loppu-

---

151 *Holopainen* 1969, 304 - 305; *Mäenpää* 1981, 23, 28. Ilmeisesti myös *Makkonen* 1968, 111 - 112. Ks. myös KM 1993:33, 84 - 85.

152 Ks. esim. *Heuru* 2006, 29.

153 SOU 1996:129, 11.

154 Ståhlberg tosin ohi menen viittaa poliittiseen ulottuvuuteen. *Ståhlberg* 1913, 246 (alaviite 2); *Ståhlberg* 1928, 248. Myös *Mäenpää* 1981, 19.

155 Ks. *Mäenpää* 1981, 22; *Heuru* 2000, 161.

osan ”niin kuin erityisissä laeissa säädetään” merkitystä<sup>156</sup>. Kunnallisen itsehallinnon oikeudellinen ulottuvuus korostui, vaikka oikeustieteilijät katsoivatkin itsehallinnon edellyttävän kansanvaltaisuutta<sup>157</sup>. Aluksi myös perustuslakivaliokunnan lausunnoissa itsehallinto nähtiin kunnan ja valtion välisenä suhteena<sup>158</sup>. Valiokunta ilmeisestikin korosti 1970 ja 1980-luvuilla kunnan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta valtiosta toteamalla, että kunnilla on oikeus omiin hallintoelimiin<sup>159</sup>. Kunnallisen itsehallinnon käsitteessä siis korostui kunnan ja valtion välinen suhde ja itsehallintoa problematisoitiin sitä kautta. Kunnallisella itsehallinnolla on tarkoitettu kunnan itsehallintoa.

1990-luvulta lähtien on kuitenkin ollut nähtävissä muutosta siihen suuntaan, että kunnallisen itsehallinnon poliittista ulottuvuutta on alettu korostaa. Syyt tähän löytyvät oikeusjärjestelmän ja yhteiskunnallisten olojen muutoksista. Osansa kansanvaltaisuuden korostumiseen aiheutti todennäköisesti Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja<sup>160</sup>. Tämä vaikutti myös siihen, että kuntalain tavoitteena oli kansanvaltaisuuden vahvistaminen<sup>161</sup>. Kansanvaltaisuus korostuu myös uuden perustuslain myötä<sup>162</sup>. Kansanvaltaisuudesta säännellään perustuslain 2 §:ssä, jonka mukaan kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta. Lisäksi toisessa momentissa säännellään, että kansavalta tarkoittaa yksilön oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Julkisella vallalla tarkoitetaan etupäässä valtiota ja kuntia<sup>163</sup>. Perustuslain 121 § edellyttää myös, että kuntien hallinto perustuu kansalaisten itsehallintoon

---

156 Ks. esim. *Ikkala* 1959, 15.

157 Kansanvaltaisuutta on voimakkaimmin korostanut Mäenpää. Ks. ja vrt. *Mäenpää* 1981, 15, 30 - 31. Mäenpää jakoi kunnallisen itsehallinnon seuraavalla lailla kahtia: 1) itsehallinto kunnan ja valtion suhdetta koskevana periaatteena ja 2) itsehallinto kuntien sisäisen hallinnon järjestämistä koskevana periaatteena.

158 Ks. *Mäenpää* 1981, 31 - 32. Tässä suhteessa Mäenpäää voi kritisoida ainoastaan sen suhteen, että vuoteen 1981 mennessä, oli ilmestynyt vain kaksi perustuslakivaliokunnan lausuntoa; vuosina 1970 ja 1975.

159 PeVL 4/1975 II vp, 1; PeVL 9/1984 vp, 1; PeVL 11/1984 vp, 2; PeVL 14/1986 vp, 2; PeVL 12/1989 vp, 2. Tavallaan jo myös PeVL 2/1970, 2: ”Lailla siirrettäisiin kunnille kuuluva päätäntävalta ulkopuoliselle sopimusvaltuuskunnalle. Sen johdosta - - - lakiehdotuksen säännökset merkitsevät poikkeamista kunnille hallitusmuodossa säädetystä itsehallinnon periaatteesta”.

160 Peruskirjan 3 artiklan mukaan paikallisen itsehallinnon on perustuttava valtuustoihin tai kokouksiin, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailta välittömillä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti. Ks. myös *Heuru* 2000, 365; *Harjula – Prättälä* 2001, 22. Ks. HE 192/1994 vp, 9.

161 Ks. HE 192/1994 vp, 26.

162 *Harjula – Prättälä* 2001, 22.

163 HE 1/1998 vp, 74. Ks. myös *Saraviita* 2000, 180.

ja että lailla on turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus<sup>164</sup>. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuus on myös tullut esille<sup>165</sup>.

Nyt voidaankin kärkeä kysyä, onko kunnallinen itsehallinto kuntien itsehallintoa vai kuntalaisten itsehallintoa? Vastaukseksi voidaan todeta, että kunnallisen itsehallinnon käsitteessä nämä molemmat ulottuvuudet on otettava huomioon ja poliittiselle ulottuvuudelle, kansanvaltaisuudelle on annettava entistä enemmän sijaa. Kunnallista itsehallintoa ei voida luonnehtia joko kuntien itsehallinnoksi tai kuntalaisten itsehallinnoksi. Kunnallinen itsehallinto merkitsee, että kunnat ovat itsenäisiä suhteessa valtioon ja niiden asioiden hallinto perustuu kansanvaltaisuudelle. Vastaus esitettyyn kysymykseen siis kuuluu, että kunnallinen itsehallinto on sekä kuntien että kuntalaisten itsehallintoa. Kunnallisen itsehallinnon käsite sisältää siis sekä itsehallinnon oikeudellisen ulottuvuuden eli kunta–valtio -suhteen että poliittisen ulottuvuuden eli kunta–kuntalaiset -suhteen<sup>166</sup>.

## 6.2 Toimivalta – toimiala – tehtäväpiiri

Kunnan tehtäviä koskevaa oikeuskirjallisuutta lukiessa ”törmää” käsitteisiin toimivalta, toimiala ja tehtäväpiiri. Aikaisemmin kunnan tehtävistä puhuttaessa on käsitteitä toimivalta, toimiala ja tehtäväpiiri käytetty rinnakkain ja niillä on tarkoitettu samaa asiasisältöä. Näiden käsitteiden samaistaminen näkyy jo Ståhlbergin tuotannossa<sup>167</sup>. Suurin osa oikeustieteilijöistä käsitti toimivallan ja toimialan tarkoittavan samaa asiakokonaisuutta<sup>168</sup>. Myös Uotilan mielestä toimivalta tarkoitti samaa kuin toimiala tai tehtäväpiiri, mitä hän piti perusteltuna juuri kunnallisoikeuden alalla. Perusteluina hän esitti kunnallislain kunnallisvalitusta

---

164 HE 1/1998 vp, 176; VNS 3/1999 vp, 5; PeVL 11/2002 vp, 3.

165 Aikaisemmin näissä lausunnoissa on todettu, että kunnallisella itsehallinnolla tarkoitetaan kunnan oikeutta itse päättää hallinnostaan ja taloudestaan. PeVL 14/1985 vp, 2; PeVL 14/1986 vp, 2; PeVL 29/1992 vp, 2. Tavallaan myös jo PeVL 2/1970.

Nykyisin todetaan, että kunnallisella itsehallinnolla tarkoitetaan kuntalaisten oikeutta päättää kuntansa taloudesta ja hallinnosta. PeVL 32/2001 vp, 2; PeVL 65/2002 vp, 2. Myös HE 1/1998 vp, 60 ja 175. Lisäksi todetaan, että kuntalaisilla on oikeus valita hallintoelimensä. PeVL 29/1992 vp, 2; PeVL 9/1994 vp, 2; PeVL 10/1996 vp, 1; PeVL 31/1996 vp, 1; PeVL 32/2001 vp, 1; PeVL 65/2002 vp, 2. Kuitenkin myös PeVL 11/1984 vp, 2.

166 Vrt. Ds 1988:36, 17; *Paulsson – Riberdahl* 1992, 13; SOU 1996:129, 12. Kunnallinen itsehallinto katsotaan näissä vain valtion ja kuntien väliseksi suhteeksi.

167 *Ståhlberg* 1934, 113.

168 Ks. *Rytkölä* 1952, 41; *Ikkala* 1959, 5; *Kuuskoski* 1960, 29 ja 47; *Makkonen* 1968, 91; *Modeen* 1975.

koskevan pykälän, jossa valitusperusteena oli valtuuston toimivallan ylitys ja liitti tämän kunnan tehtäviä koskevaan pykälään.<sup>169</sup>

Toimivalta on jo 1900-luvun alusta saakka nähty hallintoviranomaisten välisenä suhteena. Jo Ståhlberg erotti siinä niin asiallisen, asteellisen kuin alueellisen toimivallan<sup>170</sup>. Kuten jo todettua, toimivalta samaistettiin kuitenkin toimialan käsitteeseen. 1900-luvun puolen välin aikoihin ainoastaan kunnan toimialakomitea ja Murén erottivat toisistaan toimivallan ja toimialan. He luopuivat kunnan tehtävistä puhuttaessa toimivallan käytöstä, koska käsittivät toimivallan toimialaa laajemmaksi käsitteeksi. Heidän mielestään toimivalta sisälsi sekä tehtäväpiirin että sen vallan, joka kunnalla oli asioita hoitaessaan.<sup>171</sup>

Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa alettiin esittää näkemyksiä toimivaltaan liittyen. Uotila liitti toimivallan käsitteeseen päätösvallan. Päätösvallalla hän tarkoitti kelpoisuutta hallintotoimien suorittamiseen. Päätösvalta oli toimivaltaa, mutta kaikki toimivalta ei ole päätösvaltaa.<sup>172</sup> Vilkkosen mukaan kyse oli viranomaisen toimivallasta suhteessa toisen viranomaisen toimivaltaan<sup>173</sup>. Sinisalo väitti, että viranomaisen toimivallalla ja velvollisuudella ei ole sellaista yhteyttä, että toisesta esitettävät väitteet merkitsisivät jotain myös toisesta. Positiivisen oikeuden perusteella on erikseen ratkaistava, millaisia velvollisuuksia tai millainen toimivalta viranomaisella on.<sup>174</sup> Mäenpään mukaan toimivalta tarkoitti hallintoelimen toimintaan liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien kokonaisuutta<sup>175</sup>.

Keskustelu toimivaltaan liittyvistä seikoista johti toimivallan ja toimialan toisistaan erottamiseen. Holopainen totesi kunnan tehtäviin liittyen, että toimivallan ja toimialan merkityssisällöt ovat erilaiset, vaikkakin niiden voidaan katsoa yhtyvän aineellisesti<sup>176</sup>. Nykyään toimivallalla tarkoitetaan oikeudellista kelpoisuutta määrättyjen toimien suorittamiseen niin, että sillä on vaikutusta sekä tehtävien että töiden jakautumiseen. Näin toimivalta sisältää muutakin kuin päätösvallan.<sup>177</sup> Toimivalta tarkoittaa hallintoelimen oikeutta käyttää julkista valtaa. Se määrittää, miten laajasti ja millä tavoin yksityisen oikeussubjektin

---

169 *Uotila* 1963, 8.

170 *Ståhlberg* 1934, 50.

171 *Murén* 1961, 123 - 124 ja 1967a, 114 - 115; KM 1964 A 2, 7.

172 *Uotila* 1963, 9.

173 *Vilkkonen* 1970, 194.

174 *Sinisalo* 1971, 61.

175 *Mäenpää* 1979, 178. Vrt. *Kalima* 1980, 201 - 205; *Tuori* 1983b, 47.

176 *Holopainen* 1969, 391. Toimivallan ja toimialan toisistaan erottaminen näkyy myös korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjoissa. Vuoteen 1969 saakka vuosikirjojen hakusanana käytettiin käsitettä kunnan toimivalta. Sittemmin vuodesta 1970 alkaen hakusanana on käytetty kunnan toimialaa.

177 *Uotila ym.* 1989, 37.

asemaan voidaan hallintotoimin vaikuttaa päättämällä eduista ja oikeuksista tai asettamalla rajoituksia tai velvollisuuksia. Toimivallalla voidaan tarkoittaa myös hallintoviranomaisten väliseen työnjakoon liittyviä rajoja.<sup>178</sup> Tällöin otetaan huomioon hallintokoneiston organisatoriset tekijät ja toimivalta jaetaan asialliseen, asteelliseen ja alueelliseen toimivaltaan<sup>179</sup>.

Nyt kunnan toimiala ja tehtäväpiiri tarkoittavat samaa kunnan tehtävien kokonaisuutta<sup>180</sup>. Näistä on erotettava toimivalta, jolla ymmärretään sitä kompetenssia, joka viranomaiselle on jonkin tehtävän suorittamisessa. Toimivaltaan yhdistetään myös päätösvaltaisuus.<sup>181</sup> Mäenpää on todennut, että kuntalain tehtäväpykälä itsessään ei oikeuta julkisen vallan käyttämiseen<sup>182</sup>. Kunnan tehtävistä puhuttaessa ei voida käyttää siten enää käsitettä toimivalta. Toisaalta voitaisiin myös hiljalleen luopua toimialan käsitteen käyttämisestä. Toimialan käsite liittyy olennaisesti Kuuskosken yleinen–erityinen -toimiala jaotteluun. Tätä käsitettä käytettäessä asiayhteydet saatetaan liikaa yhdistää kyseiseen oppiin.

### 6.3 Kunnan yksityisoikeudellinen toimintakyky

Oikeusjärjestelmämme perustuu yksityisoikeuden ja julkisoikeuden erotteluun. Asioita on ollut tapana tarkastella jommasta kummasta oikeuden alasta käsin, sillä yksityisoikeudellisia asioita käsittelevät yleiset tuomioistuimet ja julkisoikeudellisia asioita hallintotuomioistuimet<sup>183</sup>. Yksityisoikeudessa säännellään yksityisten välisistä suhteista, joille on ominaista oikeustoimien tekemisen vapaus. Pääsääntönä pidetään, että yksityisoikeus sääntelee yksityisten välisiä suhteita perheeseen, varallisuusoikeuksiin ja yksityiselämään liittyvissä asioissa, kun taas julkisoikeus sääntelee julkisen vallan käyttöön ja organisaatioihin liittyviä asioita.<sup>184</sup>

Kunta on lähtökohtaisesti julkisoikeudellinen oikeushenkilö. Erityispiirteenä on kuitenkin, että se voi toimia myös yksityisoikeudellisin keinoin. Kunnan mahdollisuuden toimia yksityisoikeudellisin keinoin tunnusti jo Hermanson

---

178 *Mäenpää* 2003b, 206.

179 Ks. *Mäenpää* 2003b, 99 - 100.

180 Ks. *Mäenpää* 1991, 91; *Heuru* 2000, 58; *Mäenpää* 2003b, 84 - 85 ja 206.

181 Ks. *Mäenpää* 1991, 93; *Heuru* 2003, 184; *Mäenpää* 2003b, 85.

182 *Mäenpää* 2003b, 206.

183 *Mäkinen* 2000, 38.

184 *Kauppi* 1954, 5; *Laakso* 1990, 2. Ks. myös *Trute* 1996, 172 - 173. Jaottelu on perustunut saksalaiseen oikeustieteeseen. Keskeistä on ollut juuri yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välisen rajan määrittäminen, joka tapahtui kahden teorian avulla. Intressiteorian mukaan merkittävää oli, suojaako normi yksityistä vai julkista intressiä. Subjektiteorian mukaan puolestaan se, toimiiko oikeussuhteessa toisena osapuolena kunta julkisen vallan kannattajana. Ks. esim. *Holopainen* 1984. Myös *Alanen Aatos* 1948, 130 - 132.

vuonna 1898<sup>185</sup>. Yksityisoikeudellisissa tomissaan kunta rinnastetaan yksityisiin henkilöihin ja sen on toimittava samojen periaatteiden mukaisesti kuin muutkin luonnolliset ja juridiset oikeushenkilöt<sup>186</sup>. Yksityisoikeudellinen toimintakyky tarkoittaa, että kunta saa päättää oikeuspiiristään eli tehdä yksityisoikeudellisia toimia<sup>187</sup>. Yksityisoikeudellisissa oikeussuhteissa kunta toimii omaisuuden haltijana, sopimuskumppanina, ostajana, myyjänä ja vuokraajana sekä harjoittaa liiketoimintaa<sup>188</sup>. Kunnat voivat myös keskenään harjoittaa yhteistyötä yksityisoikeudellisin keinoin<sup>189</sup>. Pääsääntöisesti on ajateltu, että kunnan toimiessa yksityisoikeudellisin keinoin toimintaan sovelletaan yksityisoikeuden säännöksiä. Julkisoikeudellisia säännöksiä sovelletaan kunnan käyttäessä toiminnassaan julkista valtaa.

Kunnan yksityisoikeudellinen toimintakyky on yhdistetty varsinkin kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin. Varsinkin elinkeinopoliittisessa toiminnassa kunnan käyttämät yksityisoikeudelliset keinot ovat lisääntyneet ja monipuolistuneet. Kunta voi toimintaansa varten perustaa osakeyhtiön tai osallistua erilaisten yksityisoikeudellisten yhteisöjen toimintaan (osuuskunta, säätiö tai yhdistys). Kunnan elinkeinopoliittiseen toimintaan kuuluu myös kunnan harjoittama liiketoiminta<sup>190</sup>, jota on esiintynyt 1800-luvulta lähtien. Aluksi kuntien harjoittama liiketoiminta kohdistui pääasiassa energia-, sähkö- ja vesilaitoksiin. Myös puhelintoiminta on ollut kuntaenemmistöisten osakeyhtiöiden hallussa. Liiketoiminnan aloja ovat voineet olla myös puutavarakeskukset, työpaikkaruokalat, teurastamot, linja-autoasemat, liikennelaitokset, puhelinlaitokset, pesulat, saunat, kylpylät, hotellit, myllyt, tiilitehtaat, sementtivalimot sekä matkailuun ja vapaa-ajan viettoon liittyvä liiketoiminta.<sup>191</sup> Nykyään yhtiöittäminen on laajentunut kiinteistöjen ylläpitoon, elinkeinotoimeen, messutoimintaan, teollisuustilojen ylläpitoyhtiöihin, teknisiin palveluihin ja asuntojen ylläpitoon<sup>192</sup>.

Kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä on voimakkaasti leimannut yksityisoikeudellisuus. Joissakin yhteyksissä näitä tehtäviä on kutsuttu jopa yksityisoikeudellisiksi tehtäviksi. Vaikka kunta toimiikin elinkeinotoiminnassaan merkittävästi yksityisoikeudellisin keinoin, kuntaa ei voi kuitenkaan koskaan täysin samaistaa yksityisoikeudellisiin subjekteihin. Kunta on nimittäin aina huomioita-

---

185 *Hermanson* 1898, 254.

186 *Kauppi* 1954, 6; *Laakso* 1990, 3.

187 *Holopainen* 1969, 64.

188 *Kauppi* 1954, 6. Myös *Mäenpää* 2003b, 124.

189 Kuntien yhteistoiminnan muodoista säännellään kuntalain 76 §:ssä.

190 Ks. esim. *Westling* 1997, 17.

191 KM 1989:61, 11 ja 24.

192 Ks. mm. *Jääskeläinen* 1994, 104.

va julkisoikeudellisena subjektina.<sup>193</sup> Kunnan toimiminen yksityisoikeudellisissa asioissa on jossain määrin rajattua julkisoikeudellisesta oikeushenkilöllisyydestä johtuen. Kunnan on aina toiminnassaan ajateltava jäseniään ja heidän etujaan ja toimittava sen mukaisesti<sup>194</sup>. Kunta saa tehdä yksityisoikeudellisia oikeustoimia vain siinä laajuudessa, kuin julkisoikeudellisten tehtävien toteuttaminen sitä vaatii<sup>195</sup>. On siis erotettava toisistaan toiminnan tarkoitus ja sen saavuttamiseksi toteutettavat keinot. Kunnan itselleen ottamien tehtävien tarkoituksen on aina oltava julkisoikeudellinen, mutta keinot voivat olla yksityisoikeudellisia.

Rajanveto julkisoikeuden ja yksityisoikeuden välillä on vaikeaa varsinkin, kun oikeussuhteen toisena osapuolena on kunta. Tällöin oikeussuhteen tarkastelussa kiinnitetään huomiota siihen, missä ominaisuudessa kunta on osapuolena, toisin sanoen toimiiko se julkisen vallan haltijan ominaisuudessa. On kuitenkin huomattava, että monissa oikeussuhteissa esiintyy niin julkisoikeudellisia kuin yksityisoikeudellisiakin piirteitä, minkä vuoksi veteen piirrettyä rajaa on vaikea ja merkityksetöntä tehdä.<sup>196</sup> Vaikka kunta toimisikin yksityisoikeudellisin keinoin, ei julkisoikeudellisia säännöksiä voi olla kokonaan huomioimatta. Julkisoikeudellisista säännöksistä on huomioitava tehtäväpiiri, toimivalta ja menettelyvaatimukset.<sup>197</sup> Samaan tilanteeseen vaikuttavat siis sekä yksityisoikeudelliset että julkisoikeudelliset säännökset.

Yksityisoikeutta ja julkisoikeutta ei voida pitää toisistaan täysin erillisinä, vaan niiden ero on häilyvä ja suhteellinen<sup>198</sup>. Nykyisin esiintyy niin kutsuttuja harmaita vyöhykkeitä, joista on vaikea sanoa, onko kyseessä yksityisoikeudellinen vai julkisoikeudellinen sääntely. Tulkintaan saattavat vaikuttaa molempien alueiden säännöt ja periaatteet ja saattaa olla jopa epäselvää, miten olisi toimittava ja mitä säännöksiä noudatettava.<sup>199</sup> Lisäksi on oikeudenaloja, joita on vaikea sijoittaa joko yksityisoikeuteen tai julkisoikeuteen<sup>200</sup>.

EU-oikeudessa, jota muutoinkin on vaikea rinnastaa kansallisiin oikeusjärjestelmiin, ei ole havaittavissa erottelua yksityisoikeuteen ja julkisoikeuteen<sup>201</sup>.

---

193 *Kauppi* 1954, 9.

194 *Holopainen* 1969, 65.

195 *Holopainen* 1969, 65; *Heuru* 2001, 58.

196 Ks. *Laakso* 1990, 2 - 3.

197 *Kauppi* 1954, 7; *Mäenpää* 2003b, 56 ja 124. Jos oikeusjärjestystä ei otettaisi kokonaisuudessaan huomioon, saattaisi oikeusvaltioperiaate ja hallinnon lakisidonnaisuus merkittävästi vaarantua. Ks. *Mäkinen* 2000, 46.

198 Ks. *Erich* 1924, 9 - 10; *Holopainen* 1984, 1024 - 1026; *Uotila ym.* 1989, 6.

199 *Trute* 1996, 175 - 180.

200 Tällainen on esim. ympäristöoikeus, jossa on havaittavissa julkisten ja yksityisten intressien kietoutumista toisiinsa. Sääntelyn lähtökohdat sijaitsevat yksityisoikeudessa, mutta hallinto-oikeudellinen sääntely on lisääntynyt. Ks. *Määttä Tapio* 1999, 126.

201 Ks. *Wilhelmson* 1993, 63 - 64.



EU-jäsenyyden kautta korostunut kilpailuoikeus on oikeudenala, jossa on havaittavissa yksityisten ja julkisten intressien kietoutumista toisiinsa. Aikaisemmin ajateltiin, että kilpailuoikeudella puututaan yritysten menettelytapoihin, mutta ei julkisen vallan asettamiin rajoituksiin. Julkisen ja yksityisen toiminnan väliset rajat ovat madaltuneet ja menettäneet selväpiirteisyytensä julkisyhteisöjen harjoittaman liiketoiminnan laajentumisen sekä viranomaistoimintojen liikelaitostamisen ja yksityistämisen seurauksena.<sup>202</sup> Itse asiassa on havaittavissa voimakasta julkista intressiä, sillä kilpailupolitiikka on osa yhteiskunnan talouspolitiikkaa<sup>203</sup>. On julkisen sektorin ja yleisen edun mukaista, että markkinat ovat toimivat. Kilpailuoikeudella on tarkoitus toisaalta turvata yhteiskunnan markkinaolosuhteita sekä niiden toimivuutta ja tehokkuutta, mutta toisaalta vaikutetaan myös yksityisten elinkeinonharjoittajien välisiin oikeussuhteisiin<sup>204</sup>.

#### 6.4 Julkinen valta ja kunnan vapaaehtoinen tehtäväpiiri

Julkinen valta on yhteiskuntamme peruskäsite. Julkisen vallan lisäksi oikeuskirjallisuudessa, lainsäädännössä ja lainvalmisteluaineistossa puhutaan myös julkisesta sektorista, julkisesta toiminnasta ja julkisista tehtävistä sekä julkisista palveluista. Sekavaksi tämän käsiteviidakon tekee se, että näitä käsitteitä ei juurikaan määritellä. Todellisuudessa julkiselle vallalle tuskin voidaankaan esittää tarkkaa sisältömääritelmää, koska sillä voidaan tarkoittaa erilaisia asioita<sup>205</sup>. Kustakin asiayhteydestä ja ympäristöstä selviää sen tarkempi sisältö ja merkitys<sup>206</sup>.

Holopainen määritteli julkisen vallan toimivallaksi: ”antaa toisen ihmisen oikeuspiiriä koskevia määräyksiä, pakottaa tämä käyttäytymään tietyllä tavalla taikka antaa käyttäytymissääntöjä, joilla on toisiin ulottuva vaikutus”<sup>207</sup>. Perinteisesti julkisen vallan käyttäminen on koettu juuri tällaiseksi velvoittavaksi vallaksi. Julkisoikeudellinen subjekti antaa yksipuolisesti yksityiseen tai hänen etuun tai oikeuteen kohdistuvia kieltoja, käskyjä tai määräyksiä.<sup>208</sup> Tällainen julkisen vallan käyttäminen edellyttää, että asiasta on erikseen säädetty kyseisessä toimivaltasäännöksessä, joten se on mahdollista vain säännellyissä rajoissa<sup>209</sup>.

Nykyisin julkisen vallan voidaan katsoa jakautuvan kahteen merkitykseen; toisaalta se tarkoittaa subjektia ja toisaalta toimintaa<sup>210</sup>. Julkinen valta subjektina tarkoittaa julkisen vallan toimijoita. Tällöin tarkoitetaan valtiota, kuntia

---

202 *Kuoppamäki* 2000, 17.

203 *Laurila* 1995, 3.

204 *Laurila* 1995, 183; *Kuoppamäki* 2000, 31.

205 Ks. *Heuru* 2003, 67.

206 Ks. *Tuori* 1998, 316.

207 *Holopainen* 1969, 33.

208 Ks. *Rasinmäki* 1997, 173 ja 180.

209 *Mäenpää* 2003b, 15.

210 Ks. HE 1/1998 vp, 74; *Tuori* 1998, 300.

ja muita itsehallinnollisia toimijoita. Tässä yhteydessä käsite samaistuu julkisen sektorin käsitteeseen.<sup>211</sup> Julkinen valta toimintana, jolloin usein puhutaan julkisen vallan käyttämisestä, ei välttämättä enää tarkoita vain velvoittavaa julkista valtaa. Mäenpää on kritisoinut, että julkinen valta on nähty vain yksipuolisina toimina. Hän on jakanut hallintotoiminnan viiteen ryhmään julkisen vallan voimakkuuden mukaan: välitöntä pakkoa sisältävä hallintotoiminta, julkisen vallan yksipuolista käyttöä sisältävä hallintotoiminta, etuja ja oikeuksia perustava hallintotoiminta, hallinnollinen mikrovalan käyttö sekä tosiasiallinen hallintotoiminta eli suorittava hallinto.<sup>212</sup>

Julkinen valta on suhteellistunut, kuten Rasinmäki on todennut. Julkisen vallan käytön muodot ovat muuttuneet, sillä kunnat ovat yhä enemmän pikemminkin palvelujen tuottajia ja järjestäjiä<sup>213</sup>. Samaa mieltä julkisen vallan muuttumisesta ja suhteellistumisesta ilmeisestikin on myös Heuru, joka erottaa julkisessa vallassa velvoittavan, palvelevan ja suojelevan julkisen vallan<sup>214</sup>. Julkinen valta toimintakäsitteenä usein samaistetaan käsitteeseen julkinen toiminta tai julkinen tehtävä<sup>215</sup>. Myös perustuslain esitöissä todetaan, että julkisen vallan käsitettä toimintana ei voida tyhjentävästi määritellä, vaikkakin sen ydinalueeseen kuuluu välittömien voimakeinojen käyttäminen<sup>216</sup>.

Aikaisemmin on todettu, että vapaaehtoisella tehtäväpiirillään kunta ei käytä julkista valtaa<sup>217</sup>. Tämä on johtunut siitä, että julkisella vallalla on tarkoitettu nimenomaan vain velvoittavaa julkista valtaa. Kunnan vapaaehtoisella tehtäv-

---

211 Julkinen valta subjektina näkyy perustuslain 22 §:n kohdalla. Julkiseksi vallaksi katsotaan pääsääntöisesti valtio, kunnat, kuntayhtymät, Ahvenanmaa ja muut itsehallinnolliset yhdyskunnat. HE 1/1998 vp, 80 - 81; HE 309/1993 vp, 74 - 75. Tuori on todennut, että vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen julkinen valta perusoikeussäännöksissä esiintyy juuri subjektikäsitteenä. *Tuori* 1998, 300. Ks. myös *Hurskainen* 2003, 71.

212 Välitöntä pakkoa sisältävä hallintotoiminta tarkoittaa tosiasiallista julkisen vallan käyttöä. Julkisen vallan yksipuolista käyttöä sisältävä hallintotoiminta on muodollisesti säännelty. Tällä tarkoitetaan rajoittavia ja velvollisuuksia asettavia hallintopäätöksiä, jotka tehdään oikeudellisesti määritellyssä menettelyssä ja jotka ovat oikeudellisen kontrollin ulottuvissa. Etuja ja oikeuksia perustavassa hallintotoiminnassa vallankäyttö on välillisempää ja sisältää mahdollisuuden evätä tai peruuttaa jokin etuus. Hallinnollisen mikrovalan käyttämisen muotoja ovat todellisten olosuhteiden byrokraattinen yksinkertaistaminen, avustamisen ammatillistuminen, normaalistaminen tai jatkuvan valvontasuhteen perustaminen. Tosiasiallinen hallintotoiminta tarkoittaa hallinnon suorittavaa toimintaan ja yksityisoikeudellista toimintaa sekä muuta välitöntä julkista vallan käyttöä niukasti sisältävää toimintaa. *Mäenpää* 1989, 127 - 129.

213 *Rasinmäki* 1997, 180 - 184.

214 *Heuru* 2003, 67; *Heuru* 2006, 19.

215 Ks. *Rasinmäki* 1997, 181. Julkinen tehtävä on kuitenkin katsottava laajemmaksi käsitteeksi kuin julkinen valta. *Tuori* 1998, 301.

216 HE 1/1998 vp, 74.

217 Esim. *Holopainen* 1969, 391; *Mäenpää* 2003b, 85; *Hurskainen* 2003, 228.

piirillähän ei käytetä välittömiä pakkokeinoja. Toteamus johtunee osittain myös siitä, että kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin on vahvasti liitetty yksityisoikeudellisuus. Julkisen vallan käsitteeseen pohjautuu pohjimmiltaan jakoon julkisoikeus–yksityisoikeus. Yksityisoikeudellisia keinoja käyttäessään kunta ei käytä julkista valtaa.<sup>218</sup>

Kunta toimii vapaaehtoisella tehtäväpiirillään julkisen vallan edustajana, jolloin se kuuluu julkisen vallan subjekti-käsitteeseen. Kunta ei ryhtyä käyttämään näissä tehtävissään välittömiä velvoittavia pakkokeinoja, sillä lainsäädännöllistä toimivaltaa kunnalle ei siihen ole. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei kunta käyttäisi näissä tehtävissä ollenkaan julkista valtaa. Lähtökohdaksi voidaan edellä esitettyjen näkemysten perusteella ottaa se, että julkista valtaa toimintana voi olla monenlaista<sup>219</sup>. Tähän liittyen Rasinmäki on todennut, että vapaaehtoisen tehtäväpiiriin toiminnalla saattaa olla merkittävää vaikutusta yksittäisten henkilöiden oikeusasemaan<sup>220</sup>. Edellä mainittujen näkemysten perusteella voisi siis todeta, että kunnan itselleen ottamat tehtävät näyttäisivät luonteeltaan olevan palvelevaa julkista valtaa. Tämän kaltaista olisi kunnan harjoittama elinkeinopolitiikka, jonka tarkoituksena on juuri luoda toimintaedellytyksiä yrittäjille ja palvelu näin yrittäjien tarpeita.

## 6.5 Oikeusperiaate

Oikeusperiaatteista on käyty keskustelua 1960-luvulta lähtien Dworkinin esittämien ajatusten pohjalta. Dworkinin jaotteli oikeusnormit sääntöihin ja periaatteisiin. Säännöt hän katsoi ”kaikki tai ei mitään” -tyyppisiksi, jolloin sääntö joko soveltuu tai ei sovellu noudatettavaksi ratkaistavana olevassa tapauksessa. Periaatteille hän katsoi ominaiseksi, että ne antavat tietyn perusteen suunnalle, mikä tekee niistä painoarvoja ja suunnannäyttäjiä.<sup>221</sup> Alexy jatkoi samoilla linjoilla 1980-luvulla. Hänen mielestään sääntöjen vaatimukset joko täytetään tai ei täytetä ja periaatteiden kohdalla vaatimukset voidaan täyttää eriasteisina, kos-

---

218 *Kauppi* 1954, 6; *Merikoski – Vilkkonen* 1982, 5 - 6; *Laakso* 1990, 3; *Tuori* 1998, 302.

219 Julkinen valta toimintana vaatisi tarkempaa tutkimista ja erittelyä. Toisaalta julkisen vallan käsitteen tarkastelu olisi perusteltua myös EU-oikeuden näkökulmasta. EU-oikeudessa ei niinkään käytetä käsitettä julkinen valta vaan valtio-käsitettä. Valtio-käsitettä käytetään EU-oikeudessa kolmessa eri merkityksessä; velvoitteiden toteuttajana, vastuun kohteena ja taloudellisena toimijana. Valtio-käsite on saanut EU:n oikeuskäytännössä laajan sisällön; sitä on laajennettu yksityisen toiminnan suuntaan, välilliseen julkishallintoon ja lisäksi se käsittää myös julkiset viranomaiset huolimatta niiden itsenäisyydestä tai toiminnasta. Ongelmallisuutta tuottaa vielä se, että valtio-käsitteen sisältö saattaa riippua sovellettavasta perustamissopimuksen artiklasta. *Mäenpää* 2001, 96 - 97.

220 *Rasinmäki* 1997, 181.

221 *Dworkin* 1981, 24 - 26; *Dworkin* 1987, 22 - 26.

ka ne ovat optimointikäskyjä.<sup>222</sup> Periaatteille Alexy katsoi ominaiseksi myös korkean yleisyysasteen<sup>223</sup>.

Oikeusnormien erottelu sääntöihin ja periaatteisiin on vahvistunut myös Suomessa<sup>224</sup>. Dworkinin jaottelu perustui sääntöjen ja periaatteiden tarkkaan erotteluun sekä siihen, että säännöt mahdollistavat suoran ratkaisun ja periaatteet ohjaavat tulkintaa. Näin ei kuitenkaan ajatella enää. Nyt sääntöjen ja periaatteiden välinen ero katsotaan suhteelliseksi. Aarnio on täsmentänyt, että säännöt ja periaatteet muodostavat liukuvan skaalan<sup>225</sup>. Toiseksi nykyään sekä sääntöihin että periaatteisiin liitetään harkinnanvaraisuuden mahdollisuus. Yhä lisääntyneiden avoimien joustavien sääntöjen ja oikeusperiaatteiden sovellettavuuden kesken ei ole huomattavaa eroa. Molempiin voidaan liittää sekä punninnan että poikkeusten mahdollisuuksia. Kolmanneksi sääntöjä ja periaatteita ei voida erotella syntyvän mukaan, koska myös periaatteen olemassaolo voi perustua lakiin.<sup>226</sup> Lainsäädännössä mainittua normia ei voi aina erottaa joko pelkästään säännöksi tai periaatteeksi<sup>227</sup>.

Oikeusperiaatteelle on vaikea esittää yleispätevää luonnehdintaa<sup>228</sup>. Oikeusperiaatteella on katsottu tarkoitettavan oikeuteen yleisesti sekä erityisiin oikeudenaloihin sisältyviä keskeisiä normatiivisia arvoja ja tavoitteita<sup>229</sup>. Toisaalta periaatteiden on katsottu olevan ”tilannesidonnaisia oikeudellisia tulkinta- ja ratkaisuperusteita”, joiden oikeudellinen ratkaisuarvo on määritettävissä vain suhteessa niiden taustalla vaikuttaviin yhteiskunnallisiin arvo- ja tavoiteperusteisiin<sup>230</sup>. Tässä tutkimuksessa oikeusperiaatteille katsotaan ominaiseksi yleisyys ja yhteys

---

222 Ks. *Alexy* 1985, 72 - 76; *Alexy* 1986, 75 - 76.

223 *Alexy* 1978, 319; *Alexy* 1985, 73; *Alexy* 1986, 73.

224 *Pöyhönen Juha* 1988, 7; *Aarnio* 1989a, 78 ja 99. Tähti osoittaa väitöskirjassaan, että ennen ulkomaalaista keskustelua on suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa ollut havaittavissa yhtymäkohtia säännöt–periaatteet -jaottelulle. Ks. *Tähti* 1995, 69 - 99.

225 Aarnio erottelee liukuvalla asteikolla varsinaiset säännöt, sääntötyyppiset periaatteet, periaateluonteiset säännöt sekä varsinaiset periaatteet. *Aarnio* 1989b, 116.

226 Aarnio käsittää säännöt ja periaatteet asteikoksi, jossa ensimmäinen alue sisältää joko/tai -tyyppiset säännöt, toinen yleislausekkeen tapaiset avoimet säännöt ja kolmas ne periaatteet, joista ei tiedetä, missä laajuudessa ne soveltuvat ratkaisuperusteeksi. *Aarnio* 1989b, 121. Ks. *Tolonen* 1989, 346 - 351.

227 Scheinin on todennut, että perusoikeuksiin liittyy sekä oikeussääntöjen että oikeusperiaatteiden luonteisia ulottuvuuksia. Perusoikeussäännös voidaan siis nähdä oikeussäännön ilmauksena tai kiinnekohtana jollekin yleiselle oikeusperiaatteelle. *Scheinin* 1991, 32 - 35. Ks. myös *Kavonius* 2001, 35.

228 Ks. *Evald* 2004, 110. Jo *Taxell* 1972, 73 - 74 ja *Taxell* 1976, 185 - 187.

229 *Encyclopedia Iuridica Fennica* VII, 1999, 791.

230 *Siltala* 2004, 16. Huovila on omaa tutkimustaan silmällä pitäen määritellyt oikeusperiaatteen yleisluontoiseksi normiksi, jonka voimassaolo riippuu pikemmin hyväksyttävyydestä kuin muodollisesta pätevydestä. Hän tunnistaa oikeusperiaatteen yhtäältä arvo- ja tavoiteperustan sekä toisaalta institutionaalisen tuen avulla. *Huovila* 2003, 36.

taustalla vaikuttaviin arvoihin<sup>231</sup>. Sääntöjen katsotaan olevan yksiselitteisempiä ja tarkempia<sup>232</sup>.

Useimmiten oikeusperiaatekeskustelua ja -pohdintaa on käyty mietittäessä oikeudellisia periaatteita jollekin tietylle oikeudenalalle. Tämän tutkimuksen keskiössä on kuntalain 2.1 §, jonka mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät. Kyseinen säännös on katsottava joustavaksi säännöksi, koska pelkästään sen avulla ei voida sanoa, mitä tehtäviä tai asioita kunta saa ottaa hoitaakseen. Tässä tutkimuksessa oikeusperiaatteet liittyvät vain yhteen tiettyyn oikeudelliseen ongelmaan: kuntalain 2.1 §:n mukaisiin kunnan itselleen ottamiin tehtäviin. Siten tutkimuksen oikeusperiaatteilla nähdään lähtökohtaisesti vain ratkaisuharkintaan liittyviä tehtäviä. Oikeusperiaatteet antavat säännöksen tulkinnalle sisältöä ja ne ohjaavat säännöksen tulkintaa.<sup>233</sup>

Keskustelu säännöistä ja periaatteista on tuonut mukanaan myös keskustelun oikeusperiaatteiden voimassaolon kriteereistä<sup>234</sup>. Oikeusperiaatteiden voimassaolon kriteereistä tai edellytyksistä ei kuitenkaan ole vallinnut eikä vallitse yksimielisyyttä<sup>235</sup>. Tässä tutkimuksessa oikeusperiaatteiden voimassaolon kriteereinä pidetään institutionaalista tukea oikeuslähteissä sekä hyväksyttävyyttä.

---

231 Näin myös *Laakso* 1990, 121; *Jonkka* 1991, 164; *Tähti* 1995, 22 - 26; *Tolonen* 2003, 46; *Ervo* 2005, 64; *Mielityinen* 2006, 104.

Tässä yhteydessä en näe tarpeelliseksi pohtia erikseen, ovatko oikeusperiaatteet normeja ja/vai oikeuslähteitä. Yhdyn Mielityisen näkemukseen siitä, että tällaisesta luokittelusta huolimatta ensisijaisen tärkeää on etupäässä tarkastella oikeusperiaatteiden voimassaolon kriteerejä. Ks. *Mielityinen* 2006, 63 - 67. Myös *Tuori* 2000a, 197.

232 *Pöyhönen Juha* 1988, 58; *Tolonen* 2003, 46.

233 Ks. *Mielityinen* 2006, 62, jossa hän on koonnut Tolosen ja Tuorin esittämät oikeusperiaatteiden funktiot. Oikeusperiaatteilla on katsottu olevan ratkaisuharkintaan liittyviä tehtäviä, systematisointiin liittyviä tehtäviä sekä muita tehtäviä. *Tuori* 2002b, 2 - 9; *Tolonen* 2003, 49 - 50. Ks. myös *Kristiansen* 2004, 50.

234 Ks. *Hirttiö* 1994, 8; *Tuori* 2003, 28 - 35.

235 Ks. *Mielityinen* 2006, 81 - 89, jossa hän on yksityiskohtaisesti esittänyt Aarnion, Karhun, Tolosen, Tuorin ja Siltalan käsityksiä oikeusperiaatteiden voimassaolon edellytyksistä. Lähtökohdan voimassaolon edellytyksille on esittänyt Aarnio jakamalla voimassaolon kriteerit pätevyudeksi, tehokkuudeksi ja hyväksymiseksi. Voimassaolo pätevyytensä tarkoittaa muodollisuutta eli lainsäätämisenettelyssä asetettua normia. Tehokkuudella tarkoitetaan normin noudattamista ja soveltamista oikeusyhteisössä. Hyväksyttävyydellä puolestaan tarkoitetaan arvo- ja tavoiteperusteista voimassaoloa. *Aarnio* 1982, 45 - 60. Pöyhönen on korostanut hyväksyttävyyttä voimassaolon edellytyksenä. Pöyhösen mielestä periaate sen sijaan voi olla voimassa, vaikka sitä ei aina yksittäisissä tapauksissa sovellettaisikaan. *Pöyhönen Juha* 1988, 29 - 35. Ks. ja Vrt. *Kavonius* 2001, 23, 173 - 174, 196, 199 ja 200. Tolosen mielestä periaatteiden voimassaolossa on havaittavissa sekä institutionaalinen että arvostuksenvarainen voimassaolo. *Tolonen* 1989, 351; *Tolonen* 2003, 42 - 43, 45 - 46 ja 132. Siltala edellyttää oikeusperiaatteiden voimassaololle institutionaalista tukea ja yhteisöllistä hyväksyntää. *Siltala* 2003, mm. 209 - 210, 312 - 313; *Siltala* 2004, mm. 360, 364 - 370, 490 - 495.

Väite oikeusperiaatteen voimassaolosta perustuu siten eri oikeuslähteisiin. Oikeusperiaatteen voimassaolo voi perustua legalisoituihin, institutionalisoituihin oikeuslähteisiin tai sallittuihin asia-argumentteihin<sup>236</sup>. Oikeusperiaate voi perustua lakiin, jolloin se saa suoraa tukea lakitekstistä<sup>237</sup>. Periaate voi saada institutionaalista tukea myös lain esitöistä ja oikeuskäytännöstä<sup>238</sup>. Institutionaalisen tuen suhteen on otettava huomioon oikeudenalakohtaisuus. Institutionaalista tukea on saatava kunnallisoikeuden näkökulmasta relevanteista lähteistä.<sup>239</sup>

Tässä tutkimuksessa omaksutaan se käsitys, että oikeusperiaatteen olemassaolo voi perustua myös reaalisiin argumentteihin<sup>240</sup>. Oikeusperiaatteen perustamista reaalisiin argumentteihin voidaan perustella oikeuden monikerroksisuudella ja arvoperusteisuudella. Lisäksi periaatteen voimassaolon kriteerinä pidetään hyväksyttävyyttä<sup>241</sup>. Tämä on perusteltua, jos oikeusperiaate katsotaan arvosidonnaiseksi. Periaatteiden katsotaan ilmentävän arvoja ja periaatteiden voimassaololle on ominaista niiden hyväksyttävyys. Oikeusperiaatteen taustalla vaikuttaa aina jokin arvo, joten voimassaolo edellyttää tämän arvon hyväksymistä oikeusyhteisössä. Toisaalta hyväksyttävyys estää sen, että oikeudellisia periaatteita voisivat olla kaikki periaatteiksi nimetyt asiakokonaisuudet, jotka on tuotu oikeudelliseen keskusteluun<sup>242</sup>.

---

236 Vrt. *Evald* 2004, 112. Hänen mielestä oikeusperiaate voi perustua johonkin vanhaan oikeusperiaatteeseen, lainsäädäntöön, juridiseen kulttuuriperimään tai oikeuskäytäntöön. Ks. *Taxell* 1972, 76 - 77 ja *Taxell* 1976, 188 - 189. Hänen mukaansa yleinen oikeusperiaate on voinut perustua perustuslakiin, lakiin, oikeuskäytäntöön tai yleisiin tavoitteisiin.

237 Oikeusperiaatteille ei katsota siten ominaiseksi säätämättömyyttä. Ks. *Tähti* 1995, 17 - 18, 145 ja 162; *Kavonius* 2001, 33.

Legalisoituihin oikeuslähteisiin on katsottu sisältyvän myös maantavan. En kuitenkaan katso, että tapaoikeudella voitaisiin perustella jonkun oikeusperiaatteen voimassaolo. Ensinnäkin tapaoikeudella on ollut enemmän merkitystä yksityisoikeuden puolella ja sen merkitys julkisoikeudessa on ollut epäselvää. Toiseksi tapaoikeuden merkitys yleensäkin oikeuslähteenä on nykyään epäselvää ja vaatisi tarkempaa selvitystä. Ks. tapaoikeudesta oikeuslähdeopissa *Newwonen* 2006.

238 *Ylösjoki* 1966, 170; *Laakso* 1990, 123; *Tähti* 1995, 206 - 214; *Kavonius* 2001, 173; *Tuori* 2003, 110. *Tolonen* 2003, 45 ja 135. Periaatteiden muodostumisessa institutionaalisen tuen lisäksi tärkeä rooli on myös oikeustieteellä. Oikeustiede tuo julki hallintokäytössä tai hallintolainkäytössä ilmenneet tai johdettavat periaatteet tai johtaa periaatteet lainsäädännöksistä. Oikeustiede kuitenkin muovaa ja pitää yllä periaatteita. Lainsäädännöksissä ja hallintolainkäyttöratkaisuisissa ei välttämättä kutsuta tiettyä kokonaisuutta periaatteeksi. Vasta oikeustiede alkaa kutsua sitä periaatteeksi, joten sillä on tavallaan periaatteita kehittävä rooli. Toisaalta vasta jonkin asiakokonaisuuden nimeäminen periaatteeksi luo periaatteen. *Tähti* 1995, 152 ja 215.

239 Ks. myös *Mielityinen* 2006, 143 - 145.

240 *Pöyhönen Juha* 1988, 111. Ks. myös *Laakso* 1990, 124 ja 129; *Pikkujämsä* 2001, 101 - 102 ja 142 - 145.

241 Ks. myös *Dworkin* 1981, 40; *Pöyhönen Juha* 1988, 29 - 31; *Kavonius* 2001, 22.

242 *Kavonius* 2001, 183. Vrt. *Tähti* 1995, 27.

Lähtökohtaisesti on hyväksyttävä, että oikeusperiaatteiden voimassaolon kriteereihin tai edellytyksiin liittyy tulkinnanvaraisuutta. Tällöin eri arvioijat saattavat olla eri mieltä, ovatko voimassaolon edellytykset täyttyneet<sup>243</sup>. Lainsäädäntöön perustuva voimassaolon kriteeri on epämääräinen sen suhteen, milloin on kyse säännöstä ja milloin oikeusperiaatteesta. Oikeusperiaatteelle katsotaan ominaiseksi yleisyys ja arvosidonnaisuus. Vaikka sääntöjen ja periaatteiden nähdään sijoittuvan Aarnion mukaisesti liukuvalla asteikolle, niiden välillä nähdään oikeussäännön soveltamiseen perustuva ero. Säännöille katsotaan olevan ominaista se, että niiden soveltamiseksi tiettyjen soveltamiskriteerien on täytyttävä, eli asian on kuuluttava säännöksen soveltamisalaan. Sääntöjen soveltamisessa on kyse tiukemmasta tunnusmerkistö-oikeusvaikutus -ongelman ratkaisusta.<sup>244</sup>

Institutionaalinen tuki ja hyväksyttävyyys ovat hyvin ylimalkaisia kriteerejä, joihin on liitettävissä epämääräisyyksiä ja tulkinnanvaraisuutta. Institutionaalisen tuen suhteen voidaan kysyä, mikä on riittävä institutionaalisen tuen laajuus? Lakien esitöiden kohdalla voidaan kysyä, millainen maininta on riittävä edellytys oikeusperiaatteelle. Miten periaatteen perusteluiden tulisi ilmetä lakien esitöissä? Periaatteen voimassaolo on perusteltua, jos selvästi ilmenee, kuinka asian suhteen olisi vastaisuudessa toimittava tai mitä sääntöä sovellettaessa olisi otettava huomioon. Kuinka monta oikeustapausta tai lainsäätäjän mainintaa lain esitöissä riittää osoittamaan periaatteen voimassaolon? Toistuvan soveltamisen on katsottu vahvistavan kyseistä oikeusperiaatetta, vaikka toisaalta soveltamattomuus ei tarkoita periaatteen voimassaolon hylkäämistä. Riittäväksi tueksi vaaditaan useita mainintoja tai oikeustapauksia. Jos institutionaalinen tuki on vähäistä, periaatteen voimassaolon tueksi on otettava myös reaaliset argumentit. Tulkinnanvaraisuus reaalisten argumenttien kohdalla ilmenee siten, että reaaliset argumentit koetaan usein subjektiivisiksi eli ne voivat vaihdella kunkin tutkijan kohdalla. Kuinka voimme sitten olla varmoja reaalsiin argumentteihin perustuvien oikeusperiaatteiden voimassaolosta? Tämä tapahtuu oikeusyhteisössä hiljalleen. Oikeusyhteisö punnitsee, hyväksytäänkö yksittäisen tutkijan esittämät reaaliset argumentit ja niiden taustalla vaikuttavat arvot.

Hyväksyttävyyden suhteen voidaan puolestaan kysyä, miten tiedämme, että periaatteen taustalla vaikuttava arvo on hyväksytty oikeusyhteisössä? Hyväksyminen voi tulla ilmi lainsäädännöksissä tai oikeuskäytännössä. Tällöin periaate on

---

243 Ks. myös *Mielityinen* 2006, 125.

244 Pöyhösen mukaan myös periaatteiden kohdalla nämä seikat voivat olla havaittavissa. Ero on siinä, että sääntöjen kohdalla ne ovat keskeisiä, mutta periaatteiden kohdalla niillä ei ole niin suurta merkitystä. Tämä johtuu siitä, että periaatteet ovat tunnusmerkistöltään laajoja, jolloin ne soveltuvat lähes kaikkiin asianomaisiin tapauksiin. *Pöyhönen Juha* 1988, 22 - 23. Myös *Encyclopedia Iuridica Fennica* VII, 1999, 792; *Huovila* 2003, 31.

otettu lainsäädännön tasolle. Korkein hallinto-oikeus voi myös ratkaisupäätöksessään todeta jonkun periaatteen olemassaolon ja soveltaneensa sitä. Ratkaisupäätöksen perusteluista voi myös muutoin ilmetä, että kyseisessä tapauksessa on sovellettu oikeustieteessä periaatteeksi kutsuttua kokonaisuutta.<sup>245</sup> Laaja institutionaalinen tuki merkitsee periaatteen saamaa hyväksyntää oikeusyhteisössä<sup>246</sup>. Hyväksyttävyyden kannalta tärkeintä on periaatteen taustalla vaikuttava arvo tai tavoite. Oikeudenalojen ja tiettyjen oikeudellisten kysymysten kohdalla voimme vakuuttua joistakin arvoista ja tavoitteista. Toisaalta periaatteen hyväksyttävyyden voi ilmetä siten, että se paikkaa oikeudellisia aukkoilanteita. Hyväksyttävyyden kriteeri edellyttää osaltaan reaalisten argumenttien käyttämistä. Seuraamusharkinnan ja eri tulkintojen vaikutusten avulla voidaan tarkastella periaatteen hyväksyttävyyttä ja havaita taustalla vaikuttavat arvot ja tavoitteet paremmin. Reaalisten argumenttien avulla lisätään arvojen merkitystä.<sup>247</sup>

Periaatteille on katsottu ominaiseksi tietynlainen painoulottuvuus, painoarvo<sup>248</sup>. Painoarvolla tarkoitetaan lähtökohtaisesti sitä, missä laajuudessa ja vahvuudessa periaate on voimassa<sup>249</sup>. Jotkut periaatteet voidaan katsoa yleiseltä merkitykseltään painavammiksi kuin toiset periaatteet<sup>250</sup>. Puhutaan yleisistä, koko oikeusjärjestelmää koskevista oikeusperiaatteista ja tiettyä oikeudenalaa koskevista periaatteista<sup>251</sup>. Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin tulkinnessa keskeisessä asemassa ovat olleet ja ovat edelleen oikeudelliset periaatteet. Periaatteita

---

245 Ks. *Aarnio* 1989a, 99. Ks. *Tähti* 1995, 152, 172 (alaviite 62) ja 177.

246 Ks. *Mielityinen* 2006, 142.

247 Periaatteen voimassaolon perustuminen ”tekstibongaukseen” merkitsisi tiukkaa lakipositivismia, jolloin unohdettaisiin oikeuskulttuuri ja oikeuden syvätkä. *Kavonius* 2001, 171. Ks. *Dworkin* 1986, 35 - 36. Tämä voi herättää kysymyksen oikeusperiaatteen ja reaalisten argumenttien välisestä suhteesta. Mäkinen katsoo oikeusperiaatteiden ja reaalisten argumenttien rajan suhteelliseksi. Oikeusperiaate voi olla aluksi reaalinen argumentti, mutta yleisyys tekee siitä periaatteen. *Mäkinen* 2000, 27 ja 30. Myös Laakso toteaa, että reaaliset argumentit saattavat muodostua vakiintuneiksi periaateiksi. *Laakso* 1990, 70. Oikeusperiaate on siis korkeampi yleisyysasteeltaan.

248 *Dworkin* 1981, 26; *Dworkin* 1987, 26; *Aarnio* 1989a, 79 - 80; *Aarnio* 1989b, 112.

249 *Kavonius* 2001, 31.

250 *Aarnio* 1989a, 80.

251 Jo Brusiin vuonna 1938 puhui yleisistä oikeusperiaatteista, jotka hänen mielestään olivat oikeusjärjestyksen peruspylväitä. *Brusiin* 1938, 6, myös 125. Alanen on vuonna 1948 katsonut yleisiksi oikeusperiaateiksi oikeudenmukaisuusperiaatteen, kohtuusperiaatteen, oikeusvarmuuden ja tarkoituksenmukaisuuden. *Alanen Aatos* 1948, 43 - 49.

Oikeusperiaatteiden ryhmittelyn suhteen voidaan lähtökohtaisesti nähdä jako yleisiin ja yksittäisiin oikeusperiaatteisiin. Yleisillä oikeusperiaatteilla tarkoitetaan keskeisiä arvo-perusteita, joiden varaan koko oikeusjärjestys perustuu. *Laakso* 1990, 121; *Hirttiö* 1994, 16; *Evald* 2004, 111. Jokaisella oikeuden alalla on sille ominaiset periaatteensa ja toisaalta jokainen oikeudenala perustuu tietyille periaatteille, jotka luovat tärkeällä tavalla koko oikeudenalan identiteetin. *Tolonen* 2003, 39 - 40. Vrt. *Tuori* 2003, 58.



voidaan soveltaa enemmän tai vähemmän -tyyppisesti<sup>252</sup>. Sääntöjen tavoin myös periaatteet voivat olla ristiriidassa keskenään. Oikeudelliseen ongelmaan voi liittyä useita periaatteita, jolloin joku periaate väistyy toisen tieltä<sup>253</sup>. Periaatteiden välinen ristiriita ratkaistaan punnitsemalla periaatteita suhteessa toisiinsa. Ristiriita ratkaistaan periaatteiden painoarvojen mukaan.<sup>254</sup> Painoarvoltaan tärkeämpi, suurempi periaate sivuuttaa vähemmän tärkeämmän periaatteen<sup>255</sup>. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että painoarvopunninnassa väistytvä periaate kokonaan lakkaisi olemasta<sup>256</sup>.

Periaatteiden painoarvot ratkaisevat sen, mitä periaatetta tapaukseen sovelletaan eniten eli mikä periaate näyttää ratkaisun suunnan. Kunnan itselleen ottamiin tehtäviin liittyy joukko periaatteita, jotka konkreettisesti ratkaisutilanteessa voivat olla ”törmäyskurssilla” toisiinsa. Tällöin voidaan puhua kilpailevista periaatteista, jolloin periaatteet ovat ristiriidassa keskenään. Toki periaatteet voivat puhua myös saman lopputuloksen puolesta. Periaatteiden painoarvojen lähtökohtia on siis tarpeen tarkastella. Lähtökohdan periaatteiden painoarvojen punninnalle on esittänyt Alexy, joka on muotoillut niin sanotun punnintalain. Sen mukaan: ”mitä enemmän jokin periaate jätetään täyttämättä tai mitä enemmän sitä loukataan, sitä tärkeämpää täytyy toisen periaatteen toteutumisen olla”.<sup>257</sup> Alexy on todennut, että periaatteiden ristiriidassa on kyse arvojen tai intressien yhteentörmäyksestä. Kyse on siten pohjimmiltaan siitä, mikä on hyvää tai parempaa. Periaatteiden tärkeysjärjestys noudattaa siten arvojen tärkeysjärjestystä.<sup>258</sup>

Suomalaisissa oikeustieteellisissä väitöskirjoissa eniten periaatteiden punnintaa ovat pohtineet Pöyhönen ja Jonkka. Pöyhönen on puhunut periaatteiden painoarvosta ja systeemi-arvosta. Painoarvolla hän on tarkoittanut sitä arvoa, jonka yksittäistapaukseen sovellettu periaate saa painon ulottuvuudella. Systeemi-arvolla hän on viitannut periaatteen merkittävyyteen systeemissä.<sup>259</sup> Pöyhönen on kutsunut periaatteen systeemi-arvoa yleisen tason painotusongelmaksi. Systeemi-

---

252 Tuori 2003, 58.

253 Ks. Dworkin 1981, 35; Alexy 1986, 78 - 79.

254 Ks. Dworkin 1981, 26; Alexy 1985, 79; Pöyhönen Juha 1988, 23; Aarnio 1989a, 80; Tolonen 1989, 350 - 351; Tolonen 2003, 132 - 133. Sääntöjen välisiä ristiriitoja koskevat lex superior, lex posterior, lex specialis -periaatteet. Näitä ei lähtökohtaisesti sovelleta periaatteiden väliin ristiriitoihin. Alexyn mielestä juuri sääntöjen välisen konfliktin ja periaatteiden välisen konfliktin avulla havaitaan sääntöjen ja periaatteiden todelliset eroavaisuudet. Alexy 1985, 77 - 79.

255 Pöyhönen Juha 1988, 23 - 24; Aarnio 1989b, 112 - 113; Kavonius 2001, 48.

256 Alexy 1986, 79; Pöyhönen Juha 1988, 24 - 25; Aarnio 1989a, 79 - 80; Tuori 2003, 58.

257 Alexy 1985, 146; Alexy 1986, 146; Jonkka 1991, 249.

258 Alexy 1986, 80.

259 Pöyhönen Juha 1988, 23 - 24.

miarvojen määrittäminen ei hänen mukaansa ole tarkoittanut, että periaatteet voitaisiin järjestää täydelliseksi hierarkiaksi, sillä useiden periaatteiden systeemi-arvot voivat olla samanlaisia.<sup>260</sup> Systeemi-arvo on liittynyt Pöyhösen mukaan periaatteiden etusijajärjestykseen. Hän on puhunut periaatteen prima facie -luonteesta, tarkoittaen, että periaatteiden tasapainotilanteessa prima facie -periaate on ensisijainen. Hän on katsonut, että yleisemmin tällainen periaate on kyseisen oikeudenalan keskeinen periaate, jolloin sitä voidaan luonnehtia johtavaksi periaatteeksi. Oikeudenalan johtava periaate on systeemi-arvoltaan vahvin. Jos periaatteet ovat punninnassa tasapainossa, on prima facie -periaatteelle annettava etusija.<sup>261</sup>

Jonkka on erotellut painoarvojen punninnassa abstraktin ja konkreettisen tason. Abstraktilla tasolla hän on tarkoittanut periaatteiden prima facie -järjestystä eli etusijajärjestystä ennen periaatteiden konkreettista punnintaa. Konkreettisella tasolla hän on tarkoittanut periaatteiden punnintaa kyseessä olevassa konkreettisesti tapauksessa. Jonkka on todennut prima facie- etusijan ja punnintalain antavan vasta tekniset raamit harkinnalle.<sup>262</sup> Myös Tolonen on erotellut periaatteen painoulottuvuudessa abstraktin voimassaolon ja periaatteen soveltamisen konkreettisesti ratkaisutilanteessa. Periaatteiden painoarvojen punninnassa hänen mukaansa edellytetään siis kannanottoa periaatteiden arvoon ja merkitykseen sekä yleisesti että käsiteltävänä olevassa tilanteessa.<sup>263</sup> Siltala on luonnehtinut oikeusperiaatteet tilannesidonnaisiksi tulkinta- ja ratkaisuperusteiksi, joiden ratkaisuarvo on määriteltävissä vain suhteessa niiden taustalla vaikuttaviin yhteiskunnallisiin arvo- ja tavoiteperusteisiin. Periaatteiden punninnan kohdalla hän on puhunut arvosidonnaisesta punninnasta ja keskinäisestä tasapainottamisesta eli tilannekohtaisesta yhteensovittamisesta.<sup>264</sup>

Periaatteiden painoarvojen punnintaan voidaan liittää siten systeemiulottuvuus ja tilanneulottuvuus. Painoarvoihin vaikuttavat siten toisaalta systeemiliitännäiset ja toisaalta tilannekohtaiset tekijät. Systeemiulottuvuudella tarkoitetaan

---

260 *Pöyhönen Juha* 1988, 180.

261 *Pöyhönen Juha* 1988, 26 - 27 ja 193.

262 *Jonkka* 1991, 249 ja 253. Jonkka muodostaa myös periaatteiden yleisen tulkintamallin. Syyteharkintaa koskevana se Jonkan mielestä tarkoittaa: ”1) Mitä tärkeämpänä tutkinnan jatkaminen rikosvastuun toteuttamistavoitteen kannalta olisi ja mitä enemmän syyttämättä jättäminen tämän tavoitteen toteuttamista loukkaisi, sitä painavamman oikeusturvaintressin painoarvon on oltava, jotta syyttämättä jättäminen epävarmuustilanteessa olisi perusteltua, 2) mitä tärkeämpää syyttömän suojaamisen periaatteen kannalta syyttämättä jättäminen olisi ja mitä enemmän syytteen nostaminen tätä arvoa loukkaisi, sitä painavamman selvittämistäintressin on oltava, jotta syytteen nostamista epävarmuustilanteessa voisi pitää perusteltuna.” *Jonkka* 1991, 250.

263 *Tolonen* 1989, 349 - 350.

264 *Siltala* 2004, 16, 192, 310, 444 ja 688.

periaatteen lähtökohtaista, abstraktia painoarvoa. Se rakentuu toisaalta hyväksytävyydaspektiin eli periaatteen taustalla vaikuttavan arvon sisällölliseen merkitykseen ja toisaalta muodollisen pätevyuden aspektiin eli periaatteen oikeuslähteistä saamaan tukeen.<sup>265</sup> Systemiulottuvuuden tarkoitus on etukäteen ottaa kantaa periaatteiden väliseen järjestykseen<sup>266</sup>. Periaatteet ovat sidoksissa aina yksittäiseen ratkaistavana olevaan tilanteeseen. Vaikka periaatteet voitaisiinkin asettaa jonkinlaiseen etusijajärjestykseen, on periaatteiden painoarvo punnittava kussakin tilanteessa erikseen<sup>267</sup>. Punninnassa on otettava huomioon oikeudellisen harkinnan tilannesidonnainen luonne ja erityiset olosuhteet. Erilaiset tilannekohtaiset tekijät voivat vaikuttaa periaatteen painoarvoon.<sup>268</sup> Periaatteella voi olla erilainen painoarvo erilaisissa tapauksissa<sup>269</sup>. Systemiulottuvuudessa etusijaltaan tärkeämpi periaate voi joutua konkreettisessa tilanteessa väistymään systemiulottuvuudessa heikomman tieltä<sup>270</sup>. Periaatteen prioriteettiasema antaa punninnalle lähtökohdan, mutta se ei tee konkreettista punnintaa tarpeettomaksi eikä voi korvata konkreettista punnintaa<sup>271</sup>. Huomioitava on myös, että periaatteiden ratkaisuarvo rajoittuu tilannesidonnaisesti vain kyseessä olevaan tapaukseen eikä ratkaisu ole kuin rajoitetusti yleistettävissä muihin samanlaisiin tapauksiin<sup>272</sup>.

---

265 Tolonen 1989, 347 - 350; Huovila 2003, 33.

266 Ks. Tuori 2000a, 199.

267 Ks. Rytter 2000, 232; Tuori 2003, 153.

268 Perusoikeusharkinnan, erityisesti omaisuudensuojan, kohdalla Länsineva on pyrkinyt erittelemään harkintaan vaikuttavia tilannekohtaisia tekijöitä. *Länsineva* 2002, 2 - 3, 150 ja 234 - 243. Myös *Tuori* 2003, 58, 88, 140 ja 153.

269 Alexy 1985, 79.

270 Jonkka 1991, 249. Ks. myös Kavonius 2001, 23.

271 Rytter 2000, 243.

272 Siltala 2004, 688.



# III Kunnan tehtäviä koskevan kahtiajaottelun muodostuminen

## 1 1800-luvulla Saksassa vallinneita käsityksiä kunnan asemasta ja tehtävistä

### 1.1 Lähtökohdat

Lähtökohta kunnallista itsehallintoa koskevalle lainsäädännölle oli Ranskassa vuonna 1789 säädetty kunnallishallintoa koskeva asetus, jonka mukaan kunnat olivat valtiosta riippumattomia. Tätä on kutsuttu *pouvoir municipal* -opiksi<sup>1</sup>. Thouret totesi selittäessään oppia ja asetusta, että kunnalla on oma toimialueensa, jolla se hoitaa yksityisasiaitaan omilla toimielimillään. Tällöin se on vastakkainen valtion kanssa. Hän rinnasti kunnat tässä suhteessa yksityisiin ihmisiin.<sup>2</sup> Kunnan oman vaikutuspiirin tarkoituksena oli toteuttaa kunnan luonnonoikeudellisia ajatuksia. Kunnalla oli näin perusoikeus, johon valtio ei saanut puuttua.<sup>3</sup> Opin mukaan toisistaan erotettiin kunnan oma vaikutusalue ja toimeksiannettu vaikutusalue<sup>4</sup>.

Saksassa ensimmäinen kunnallishallintoa koskeva laki säädettiin vuonna 1808. Tämä perustui Vapaaherra Vom Steinin ajatuksiin, joiden mukaan kaupunkien hallinnon tulisi perustua osittain asukkaiden itsehallintoon valtion valvonnan alaisina<sup>5</sup>. Tällä Steinin kaupunkijärjestyksellä kaupunkien hallinto vapautettiin absoluuttisen valtiojärjestelmän kahleista ja se alkoi perustua osittain asukkaiden itsehallintoon<sup>6</sup>. Steinin kaupunkijärjestyksessä tehtiin ero kunnan omien ja sille toimeksiannettujen tehtävien kesken. Kunnan nähtiin toimivan toisaalta kunnan omien tehtävien hoitajana ja toisaalta valtion hallinnon toimielimenä. Maistraatti nähtiin yhtäältä kunnan viranomaisena, jolloin se hoitaa kunnallisia tehtäviä itsenäisesti. Toisaalta maistraatti nähtiin myös valtion viranomaisena, jolloin sen täytyy hoitaa sille asetetut toimeksiannot. Tällöin se on

---

1 Asetusta ei kuitenkaan ehditty Ranskassa käytännössä toteuttaa, sillä se kumottiin vuonna 1800, jolloin kunnista tuli valtion hallintopiirejä. Ks. *Loy* 1949, 15; *Larma* 1961, 33.

2 Ks. *Loy* 1949, 15; *Larma* 1961, 33; *Jellinek* 1963, 278.

3 *Jellinek* 1963, 278 - 279.

4 *Loy* 1949, 15.

5 Ks. *Blodig* 1894, 86; *Becker* 1956b, 114.

6 *Holopainen* 1969, 225. Myös *Becker* 1956a, 81 - 82.

riippumaton kunnasta ja kuuluu valtion organisaatioon.<sup>7</sup> Kunnan omien tehtävien todettiin pohjautuvan ranskalaiseen oppiin<sup>8</sup>.

Steinin kaupunkijärjestys lisäsi entisestään kuntien itsehallintovaatimuksia Saksassa<sup>9</sup>. Itsehallintovaatimuksista seurasi, että 1800-luvun alkupuolella säädettiin muitakin itsehallintoa koskevia lakeja ja asetuksia<sup>10</sup>, joissa jäljiteltiin enemmän tai vähemmän ranskalaista mallia<sup>11</sup>. Kuntia koskevissa laeissa alettiin tunnustaa kunnille perustavanlaatuisia oikeuksia<sup>12</sup>. Samoin tunnustettiin oikeus itsenäiseen toimintapiiriin ja täsmennettiin kuntien kaksinaisasmaa<sup>13</sup>. Kunnilla katsottiin olevan sekä luonnollisia että toimeksisaatuja tehtäviä. Luonnollinen vaikutuspiiri käsitti kaikki sellaiset intressit, jotka koskettivat kuntaa ja joissa kunta toimi itsenäisesti. Toimeksiannettu alue käsitti määrättyjen julkisten asioiden, jotka valtio oli delegoinut kunnille, hoitamisen.<sup>14</sup>

## 1.2 Eri koulukuntien ajatuksia

1800-luvulla oikeustieteilijöiden esittämien käsitysten tarkoituksena lienee ollut se, että kaikille Saksan osavaltioiden normijärjestelmille pyrittiin löytämään yhtenäiset oikeuskäsitteet<sup>15</sup>. Kunnallista itsehallintoa koskevaan keskusteluun liittyivät käsitykset itsehallinnon oikeudellisesta ja poliittisesta ulottuvuudesta sekä näkemyserot siitä, oliko itsehallinto kuntien alkuperäistä hallintoa vai valtion sille antamaa hallintoa.

Vom Steinin kaupunkijärjestyksessä oli viitteitä ranskalaisesta ajattelutavasta. Siitä huolimatta Vom Stein edusti pikemminkin sosiaalista ajatusmallia, sillä

---

7 Ks. *Loy* 1949, 19.

8 *Loy* 1949, 15 - 16; *Jellinek* 1963, 277 - 278. Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa opista ovat maininneet mm. *Kekkonen Urho* 1936, 59; *Kaukovalta* 1940, 39; *Rytkölä* 1952, 5.

9 *Becker* 1956a, 85 - 90. Vapaaherra Vom Steinin aikoihin käsite itsehallinto (selbstverwaltung) ei ollut vielä yleinen. Itsehallinnosta puhuttiin monilla eri sanayhdistelmillä (freien selbständigen Verwaltung, Erweckung des Gemeindegeistes durch Beteiligung an öffentlichen Aufgaben, Teilnahme am Gemeinwesen, freienren Stellung der Städte). *Becker* 1956b, 115. Vuonna 1848 Oldenburgin asetuksessa ja vuonna 1850 preussilaisessa asetuksessa käytettiin itsehallinto-käsitettä (selbsverwaltung). Oikeuskirjallisuudessa itsehallinto-käsitettä (selbsverwaltung) alkoivat 1800-luvun puolivälissä käyttää kirjoituksissaan Lorenz von Stein ja Rudolf Gneist. *Becker* 1956b, 115.

10 *Becker* 1956a, 82 - 83.

11 *Blodig* 1894, 86; *Jellinek* 1963, 279.

12 Belgialaisessa asetuksessa vuodelta 1831 tunnustettiin kunnille oikeus paikallistehtäviin. *Loy* 1949, 21. Preussilaisessa asetuksessa vuonna 1848 sekä Frankfurtin ja Itävallan asetuksissa vuonna 1849 tunnustettiin kunnille perusoikeus, joka kohdistui organisaatioon, toimialueeseen ja johtamiseen. *Jellinek* 1963, 282.

13 *Loy* 1949, 21 - 22; *Becker* 1956b, 114 - 115; *Jellinek* 1963, 280 - 282.

14 *Loy* 1949, 21 - 23; *Becker* 1956b, 114 - 115; *Jellinek* 1963, 280 - 282.

15 Ks. *Holopainen* 1969, 226 ja 229.

hän näki itsehallinnon valtion ja yksityisten välisenä suhteena. Hänen mielestään kunnan ja valtion suhteissa oli kyse vain organisatorisista järjestelyistä.<sup>16</sup> Vapaa-herra Vom Steinin merkittävimpänä aikaansaannoksena oli kuitenkin kunnan tehtävien dualismin ankkuroiminen saksalaiseen oikeuteen<sup>17</sup>. Tämän ajatustavan edustajat olivat sitä mieltä, että kunnilla on samanlainen alkuperäinen oikeus vallankäyttöön kuin valtiollakin ja että kuntia ja valtiota ei voida katsoa toistensa vastakohdiksi<sup>18</sup>.

1800-luvun alkupuolen liberaalisen ajatustavan edustajat sen sijaan jatkoivat suoraan ranskalaisia ajatuksia kunnan luonnollisista oikeuksista<sup>19</sup>. Heidän lähtökohtana oli, että kunta on syntyperältään vanhempi kuin valtio ja että valtio on syntynyt kuntien yhteenliittymisestä. Liberalismin myötä itsehallinnon käsitystavassa siirryttiin yksityisen ja valtion suhteista kunnan ja valtion välisiin suhteisiin ja niiden vastakkainasetteluun<sup>20</sup>. Itsehallintoyhdyskunnan tärkeimpänä ominaispiirteenä pidettiin riippumattomuutta valtiosta ja vapautta valtion vaikutuksesta<sup>21</sup>. Vaikka itsehallinnoksi katsottiin itsenäisyys, oli toiminnan oltava kuitenkin lakien mukaista. Tästä syystä itsehallintoon liitettiin myös valtion valvonta.<sup>22</sup>

Eteläsaksalaiset liberalismiin edustajat korostivat kunnan perusoikeuksia. He katsoivat, että kunta ei ole menettänyt valtioon liittyessään omia alkuperäisiä oikeuksiaan, joten kunnalla on edelleen oma itsenäinen oikeuspiiri<sup>23</sup>. Kuntien perusoikeusoppia toteuttivat Beseler ja Gierke kehittämiensä germaanisen yhteisöteorian kautta. Sittemmin Preuss kehitteli teoriaa edelleen<sup>24</sup>. Gierken ja Preussin lähtökohtana oli, että valtio ei ole lainsäädännöllään luonut kuntaa tai ottanut kunnilta pois niiden alkuperäisiä oikeuksia. Sen sijaan valtio lainsäädännöllä on tunnustanut ja osoittanut kunnille niiden oikeudet ja olemassaolon.<sup>25</sup> He näkivät kunnalla olevan kaksoisaseman: kunta on toisaalta valtioon kuuluva elin ja toisaalta oma organisaationsa. Omana organisaationa kunta hoitaa alkuperäisen oikeutensa nojalla omia tehtäviään ja valtioon kuuluvana organisaationa valtion sille antamia tehtäviä. Kunnan omat tehtävät käsitettiin oikeudeksi

---

16 Ks. *Becker* 1956a, 77 - 83; *Jellinek* 1963, 279.

17 *Loy* 1949, 36.

18 *Larma* 1961, 33 - 34.

19 *Kekkonen Urho* 1936, 59; *Jellinek* 1963, 280.

20 *Becker* 1956a, 84.

21 Ks. *Ikkala* 1959, 12.

22 *Becker* 1956b, 114.

23 *Kekkonen Urho* 1936, 60; *Larma* 1961, 34; *Jellinek* 1963, 280 - 282.

24 *Loy* 1949, 35.

25 *Preuss* 1889, 206. Ks. myös *Kekkonen Urho* 1936, 59 - 61; *Rytkölä* 1952, 15; *Ikkala* 1959, 12; *Holopainen* 1969, 231; *Fischer - Black* 1990, 139 - 141.

ja toimeksiannetut velvollisuuksiksi.<sup>26</sup> Molemmat korostivat kunnan oikeutta omiin tehtäviin<sup>27</sup>. Preussin mielestä valtiolla oli oikeus puuttua lainsäädännöllä kunnan itsehallintoon. Hänen mielestään valtiolla oli myös valvontaoikeus, sillä kunnan omana organisaationa hoitamia tehtäviä ei voinut liittää valtioon ilman vaikutuksia. Kunnan kuulumisen valtion organisaatioon Preuss perusteli oikeusvaltioajatuksella, jonka mukaan kaikkien itsehallintoyhdyskuntien täytyy kuulua valtioon.<sup>28</sup>

1800-luvun puolella esiintyi myös käsityksiä, joiden mukaan kunnallinen itsehallinto koettiin osaksi valtionhallintoa<sup>29</sup>. Tätä mieltä oli Gneist, joka käsitti itsehallinnon poliittiseksi käsitteeksi: maallikoiden luottamustehtävien hoitamiseksi<sup>30</sup>. Hän korosti itsehallintoa valtion ja yhteiskunnan välisenä suhteena<sup>31</sup>. Toki myös hän erotti toisaalta kuntaan ja valtioon kuuluvat toimielimet toisistaan<sup>32</sup>. Lorenz von Stein kehitteli puolestaan niin sanotun yhteisöopin, jonka mukaan mikään muu kuin valtion harjoittama julkinen hallinto ei ole mahdollista. Itsehallinnosta oli hänen mielestään kyse, kun valtionhallintoa oli tarpeellista antaa yhdyskunnille erityisintressien toteuttamiseksi. Hän käsitti itsehallinnon valtion ja yhteiskunnan väliseksi suhteeksi.<sup>33</sup> Stein ei pitänyt tärkeänä sen selvittämistä, onko itsehallinto kunnille alkuperäisesti kuuluva oikeus<sup>34</sup>. Hän kuitenkin tunnusti myös kuntien kaksinaisaseman ja kahdenlaiset tehtävät. Vapaalla toimintapiirillä kunta toimii itsenäisesti, toteuttaen itsehallintoa ja

---

26 *Preuss* 1889, 226; *Blodig* 1894, 13 ja 35; *Fischer – Black* 1990, 143. Preuss ei tehnyt tarkempaa erottelua niistä tehtävistä, joita kunta tekee omana organisaationa ja joita valtion toimielimenä. Tarkempi rajanveto ilmeni hänen mukaan lainsäädännössä. *Preuss* 1889, 229.

27 *Preuss* 1889, 227; *Loy* 1949, 35. Gierke näki toimeksiannetun tehtäväkentän olevan vain näennäinen, sillä hän käsitti kunnan omat tehtävät hyvin laajaksi kokonaisuudeksi. Hän ei kuitenkaan kokonaan kieltänyt toimeksiannettujen tehtävien olemassaoloa, koska niistä oli säädetty useissa asetuksissa. Ilmeisesti myös Preuss käsitti kunnan oman tehtäväpiirin laajaksi. Hän totesi nimittäin, että jo kunnan olemuksen toteaminen osoittaa kunnan omien tehtävien käsitteellisen laajuuden. *Preuss* 1889, 229.

28 *Preuss* 1889, 227. Ks. *Kekkonen Urho* 1936, 61.

29 Ks. *Ikkala* 1959, 12.

30 Ks. *Blodig* 1894, 13; *Becker* 1956b, 115.

31 Gneist on saanut tähän ajatukseen vaikutteita Englannista. *Becker* 1956a, 85; *Becker* 1956b, 115. Ks. *Blodig* 1894, 10; *Laband* 1888, 94.

32 Talousasioissa kunnan virastot kuuluvat kuntaan (taloudellista itsehallintoa) ja muissa asioissa kunnat toimivat valtion paikallishallintoviranomaisina (esivallallista itsehallintoa). *Preuss* 1889, 228; *Loy* 1949, 33.

33 *Stein* 1869, 109 ja 128; *Blodig* 1894, 7; *Ikkala* 1959, 13. Ks. tarkemmin Steinin opin lähökohdista *Niemi-Iilabti* 1992, 142 - 173.

34 *Stein* 1869, 109. Sen sijaan hän näki kunnille kaksi perusmuotoa: historiallisesti muotoutunut paikallisyhteisö ja lainsäädännön kautta muodostettu organisaatio.



toimeenpanovallan alueella kunnan toimielimet toimivat valtion alaisuudessa.<sup>35</sup> Steinin mielestä kunnallinen vapaus ja oikeus tarkoittivat organisaatiollista osallistumista valtion hallintoon tai tehtäviin<sup>36</sup>.

Ajatuksiaan kunnallisesta itsehallinnosta esittivät myös oikeuspositivismin kannattajat. Oikeuspositivismissa keskeistä oli oikeudellisten käsitteiden selvittäminen ja systematisointi. Oikeudelliset käsitteet koettiin tärkeiksi, sillä ne olivat pysyviä yhteiskunnan ja lainsäädännön alati muuttuessa.<sup>37</sup> Oikeuspositivismi syrjäytti luonnonoikeudelliset ajatustavat korostamalla kirjoitettua lakia. Oikeuspositivismi johti oikeuden voimassaolevasta oikeudesta ja lainsäätäjän tahdosta ja sen pyrkimyksenä oli säilyttää vallitsevat olosuhteet.<sup>38</sup> Oikeuspositivismin kannattajien mielestä itsehallinto oli nimenomaan valtiosta johdettua<sup>39</sup>. Etenkin Laband korosti itsehallinnon olevan oikeudellinen käsite<sup>40</sup>. Laband käsitti itsehallinnon valtion ja sen alaisen organisaation ja yksityisen väliseksi suhteeksi. Hän hylkäsi Gneistin ajatuksen itsehallinnosta valtion ja yhteiskunnan välisenä suhteena, koska yhteiskunta ei hänen mielestään ollut oikeussubjekti.<sup>41</sup> Labandin mielestä kunnilla ei ollut mitään omaa oikeutta, vaan kuntien valta oli valtion kunnille delegoimaa valtaa<sup>42</sup>. Itsehallinnoksi käsitettiin valtiollisten tehtävien hallinto<sup>43</sup>.

Etelä-Saksalaisen liberalismien ja oikeuspositivismin mukaisten ajatusten vastakohtaisuutta pyrittiin poistamaan uusilla teorioilla, joista tunnetuimmat esittivät Hans Peters ja Jellinek<sup>44</sup>. Heidän teorioidensa mukaan kunta sai valtansa ja oikeutuksensa valtiolta oikeuspositivistisen ajatustavan mukaisesti. Aikaisempien teorioiden ristiriitojen poistamiseksi he totesivat, että itsehallinto-oikeus on valtiosta johdettua, mutta se on muuttunut kuntien omaksi oikeudeksi, kun valtio

---

35 *Stein* 1869, 129.

36 *Stein* 1869, 225.

37 *Aarnio* 1978, 241.

38 *Ylikangas* 1983, 219. Lakipositivismi johti niin kutsuttuun käsitelainoppiin, jonka avulla pyrittiin selittämään säädännäisen oikeuden aukkoja. Positivistit käsittivät lainsäädännön ”täydellisenä”, minkä mukaan jokaisen oikeusriidan ratkaisu oli johdettavissa jostain lainsäädännöksestä. Tilanteen ratkaisemiseksi oli löydettävä oikeusjärjestelmän pysyvät ja muuttumattomat tekijät, jotka saatiin selville oikeudellisten käsitteiden avulla. Tämä johti siihen, että oikeudellisissa tilanteissa arvioitiin pikemminkin sitä, minkä oikeudellisen käsitteen piiriin asia kuuluu ja ratkaistiin riita kyseessä olevan käsitteen avulla. Ks. *Makkonen* 1978, 34 - 38. Oikeuspositivismi saavutti hallitsevan aseman oikeustieteessä 1860- ja 1870-luvuilla. *Backman* 1976, 105 - 106.

39 *Holopainen* 1969, 230.

40 *Blodig* 1894, 9.

41 *Laband* 1888, 98.

42 *Laband* 1888, 66 ja 98.

43 *Laband* 1888, 98; *Blodig* 1894, 9; *Ikkala* 1959, 13.

44 Ks. *Tuori* 1983a, 24 - 34.

on sen oikeuden kunnille myöntänyt.<sup>45</sup> Kunnan tehtäviä koskevaan ajatteluun suhtauduttiin edelleen samalla tavalla. Jellinek totesi, että kunnilla on toimeksiannettu tehtäväpiiri ja vapaaehtoinen, kunnan oma tehtäväpiiri<sup>46</sup>.

Ranskalaisesta opista lähtien saksalaiset oikeustieteilijät ovat jakaneet kunnan tehtävät omiin ja valtiolta saatuihin tehtäviin. Tehtävien jakamiseen on liitetty myös kunnan toimiminen sekä omana että valtion organisaationa. Mikään ajatussuuntaus tai koulukunta ei ole tehnyt kilpailevia teorioita kunnan tehtävien jaottelun suhteen. Kunnan tehtäväksi on tunnustettu toisaalta omat tehtävät ja toisaalta valtiolliset toimeksiantotehtävät. Ajatussuuntaukset erosivat toisistaan sen suhteen, koettiinko itsehallinnon olevan kunnan alkuperäistä oikeutta vai valtiolta saatua.

## **2 Ruotsissa esitettyjä kunnan tehtävien jaotteluita**

1800-luvun puolella Ruotsissa käsityksiään kunnan tehtävistä esittivät Nordström ja Blomberg. Nordström erotteli toisistaan hallintoasiat, joissa käytettiin valtion valtaa ja toimittiin valtion toimieliminä ja hallintoasiat, jotka kuuluivat kuntien itsehallinnon toimialaan. Ensiksi mainituiksi tehtäväksi hän käsitti kunnalle laissa säädetyt velvollisuudet. Jälkimmäisillä hän tarkoitti tehtäviä, joita kunta sai hoitaa oma-aloitteisesti.<sup>47</sup> 1880-luvun lopussa Blomberg korosti kunnallisessa itsehallinnossa kunnan oikeutta toimia lain säätämien rajojen puitteissa ja valtion valvonnan alaisena. Hän erotteli toisistaan itsehallintotehtävät ja valtionhallintotehtävät. Näiden tehtävien välisen rajanvedon hän katsoi tapahtuvan lainsäädännössä.<sup>48</sup>

Hagman esitti omia ajatuksiaan kunnan tehtävistä 1920-luvulla. Hänen mielestään kunnan tehtävänä oli tietynasteisen itsehallinnon alaisena toimia valtioon kuuluvana toimielimenä valtion tavoitteiden mukaisesti, samalla kun se hoitaa omia tehtäviään. Hän jaotteli kunnan tehtävät valtion tehtäviin ja kunnan omiin tehtäviin. Hän näki kunnalla olevan Saksan mallin mukaisesti kaksoisaseman. Hän nimittäin totesi, että valtion tehtäviä hoitaessaan kunta toimii valtion toimielimenä. Tällöin kunnalla on jossain määrin itsehallintoa ja se toimii valtion tavoitteiden mukaisesti.<sup>49</sup> Myös SOU-mietinnössä vuonna 1930 kunnan tehtävät jaoteltiin kunnallisiin ja valtiollisiin tehtäviin<sup>50</sup>.

---

45 *Jellinek* 1963, 288 - 294.

46 Ks. *Jellinek* 1963, 288 - 289.

47 *Nordström* 1872, 423 ja 426.

48 *Blomberg* 1887, 2 - 3 ja 98 - 99.

49 *Hagman Konrad* 1926, 10. Myös Larsson 1900-luvun alussa näki kunnalla olevan kaksoisaseman. *Larsson* 1913, 264 - 265.

50 SOU 1930:13, 53, 55 - 88.

1900-luvun puolella Reuterskiöldin ja Sundbergin käsitykset kunnan asemasta ja tehtävistä olivat samankaltaiset ja ne edustivat luonnonoikeudellis-historiallista käsitystapaa. Heidän mielestään kunnat olivat alun perin syntyneet asukkaiden yhteisten intressien muodostamina. He korostivat kuntien olleen aluksi yksityisoikeudellisia toimijoita, sillä tietyn alueen asukkaiden oli yhteisten intressiensä ja asioidensa hoitamiseksi toimittava yksityisoikeudellisin keinoin.<sup>51</sup> Sundbergin mielestä valtio oli ensimmäisillä kunnallisasiäsetuksilla tunnustanut kunnan myös julkisoikeudelliseksi toimijaksi ja antanut sille julkista valtaa. Sundbergin mielestä tällainen tunnustaminen oli tapahtunut kuntien aloitteesta. Sen sijaan Reuterskiöldin mielestä tunnustaminen oli riippunut ainoastaan valtion tahdosta.<sup>52</sup> Molemmat kuitenkin näkivät kunnilla olevan kaksi eri roolia, jotka olivat erilaiset kuin saksalaisten oikeustieteilijöiden esittämät. He nimittäin näkivät kunnan sekä yksityiseksi että julkiseksi toimijaksi.<sup>53</sup> Näin ollen kunta muodostui sekä yksityisoikeudellisista, itsenäisistä tekijöistä että valtion vallan delegoinnista. Sundbergin mukaan kunnalla oli kahdet kasvot, ”januskasvot”<sup>54</sup>.

Reuterskiöld ja Sundberg jakoivat kunnan tehtävät kunnan kaksinaisroolin mukaisesti yksityisoikeudellisiin ja julkisiin tehtäviin<sup>55</sup>. Yksityisoikeudelliset tehtävät olivat kunnan omia asioita, joita he kutsuivat omahallinnoksi ja taloudelliseksi hallinnoksi. Näillä he tarkoittivat pääasiassa talouteen liittyviä asioita.<sup>56</sup> Näiden tehtävien kohdalla he näkivät kunnan yksityisoikeudellisena oikeussubjektina ja toimivan samojen sääntöjen mukaisesti kuin muutkin yksityisoikeudelliset toimijat<sup>57</sup>. Julkisia tehtäviä he kutsuivat itsehallinnollisiksi tehtäviksi<sup>58</sup>.

---

51 *Reuterskiöld* 1921, 5, 10 ja 19; *Sundberg* 1947, 28.

52 Sundberg käsitti kunnan alkuperäisen olemuksen yksityisoikeudelliseksi, minkä vuoksi hän katsoi, ettei kunnalla ollut tarpeellista julkista valtaa (esim. verotukseen liittyvää). Kunnat saattoivat siten kääntyä valtion puoleen ja pyytää, että ne tunnustettaisiin julkisoikeudelliseksi toimijaksi. Tämä tapahtui Sundbergin mielestä ensimmäisillä kunnallisasiäsetuksilla, joiden avulla kunnille annettiin tarvittavaa julkista valtaa ja oikeus hoitaa yhteisiä talous- ja järjestysasioita. *Sundberg* 1947, 28 - 29. Vrt. *Reuterskiöld* 1921, 5.

53 *Sundberg* 1930, 17; *Sundberg* 1947, 29.

54 *Reuterskiöld* 1919, 3; *Sundberg* 1947, 28 - 29 ja 32. Sundbergin teoriaa kutsutaankin Janus-teoriaksi. Janus-teorian mukaisia ajatuksia on ensimmäisenä kuitenkin esitellyt Reuterskiöld.

55 Varsinkin Sundberg hyökkäsi sitä saksalaista ajatusmallia vastaan, jossa kunnan tehtävät jaetaan valtion ja kunnan tehtäviin, sillä tämän jaottelun mukaiset tehtävät ovat kaikki julkisia, valtion tehtäviä. Hänen mielestään tällainen jaottelu ei ole ollenkaan oikeudellinen, vaan pikemminkin valtionfilosofinen ja poliittinen korostaen käytännöllisyyteen liittyviä seikkoja. *Sundberg* 1930, 16; *Sundberg* 1947, 39.

56 *Reuterskiöld* 1919, 3; *Reuterskiöld* 1921, 17; *Sundberg* 1930, 17 ja 35; *Sundberg* 1947, 35 ja 39.

57 *Sundberg* 1947, 28 - 29 ja 35.

58 *Reuterskiöld* 1919, 3; *Reuterskiöld* 1921, 17; *Sundberg* 1930, 17; *Sundberg* 1947, 36 ja 39.

Lähtökohtaisesti Sundberg totesi, että itsehallinto tarkoittaa kunnallisten toimielinten itsenäisyyttä valtion viranomaisista. Itsehallintotehtävien julkisoikeudellisen luonteen hän perusti siihen, että kunnallinen toiminta ja päätöstenteko tapahtuu edustuksellisen demokratian puitteissa.<sup>59</sup> Julkisille tehtäville he katsoivat ominaiseksi sen, että ne olivat valtion laeilla kunnille antamia tehtäviä.<sup>60</sup> Sundbergin mielestä kunnan julkiset tehtävät saattoivat olla sekä pakollisia että vapaaehtoisia. Olennaista oli, että valtio antoi ohjeita näiden tehtävien hoitamiseksi. Julkisissa tehtävissä kunta toimii julkisena valtion toimielimenä harjoittaen valtion delegeoimaa valtaa. Sundberg ei kokenut tarpeelliseksi erottaa julkisista itsehallintotehtävistä erikseen kunnallisia ja valtiollisia tehtäviä. Hänen mielestään tällaista erottelua olisi vaikea tehdä, sillä molemmat tehtävät olisivat kuitenkin julkisia tehtäviä.<sup>61</sup>

Näkemyksiään kunnan tehtävistä esitti myös Herlitz. Hän kannatti sak-salaista oikeuspositivismin ajatusmallia ja oli eri mieltä asioista kuin Sundberg. Herlitzin mielestä kunnat olivat oikeudellisesti katsoen nimenomaan valtion luomuksia<sup>62</sup>. Kunnan hän kuitenkin näki itsenäiseksi oikeussubjektiksi, joka ei kuulu valtionhallintoon<sup>63</sup>. Herlitz kiisti Sundbergin esittämän kunnan tehtävien jaottelun ja sen perusteet. Herlitzin mielestä kunnan tehtävien jaottelua ei voinut perustaa siihen, missä asioissa kunta käyttää julkista valtaa eikä erottelemalla valtion ja yksityisen oikeussubjektin toimintaa. Herlitzin mielestä kaikki kunnan toiminta perustui valtion valtuutukseen ja valtion intressin mukaista oli, että kunta hoitaa tietyt yhteiskunnalliset tehtävät. Lähtökohta hänen tekemäl-le tehtävien jaottelulle oli se, että valtio päättää kunnan tehtäväpiirin, vaikkakin jois-sakin asioissa kunnille on annettu suuri toimintavapaus.<sup>64</sup> Herlitz jakoi kunnan tehtävät kunnallislain mukaisiin talous- ja järjestysasioihin ja erityisten lakien mukaisiin talous- ja järjestysasioihin. Kunnallislaki, joka sisälsi perustavanlaatui-set säännökset kunnan hallinnosta, omaisuuden hoidosta ja taloudenhoidosta, antoi Herlitzin mukaan kunnille laajan toimintakentän. Herlitzin mukaan ni-menomaan sellainen kunnan toiminta, jossa ei ole julkista vallankäyttöä, perus-tuu kunnallislakiin.<sup>65</sup>

---

59 *Sundberg* 1947, 27 ja 33.

60 *Sundberg* 1930, 17; *Sundberg* 1947, 42.

61 *Sundberg* 1947, 36 - 40.

62 *Herlitz* 1948, 211.

63 *Herlitz* 1939, 13 - 15; *Herlitz* 1948, 17 ja 206.

64 Hänen mielestään tätä ajatusta hämärtäisi, jos joitakin kunnan toimintoja kutsuttaisiin yksityisoikeudellisiksi tehtäviksi. *Herlitz* 1948, 241 - 242.

65 Herlitzin mukaan kunnille annettiin laaja tehtäväpiiri jo vuoden 1862 kunnallisasetukses-sa. *Herlitz* 1948, 241 ja 244 - 245.

Ruotsissa kunnan tehtävien jaottelussa on nähtävissä oikeastaan kolme eri jaksoa. Aluksi esiintyi käsityksiä, jotka olivat hyvin samoilla linjoilla saksalaisten oikeustieteilijöiden kanssa siitä, että kunta toimii toisaalta valtion toimielimenä ja toisaalta omana organisaationaan. Kunnan tehtävät jaoteltiin kunnallisiin ja valtiollisiin tehtäviin. Sitten seurasivat Reuterskiöldin ja Sundbergin käsitykset, jotka korostivat kunnan yksityisoikeudellista luonnetta ja tehtävien jakoa yksityisoikeudellisiin ja julkisiin tehtäviin. Tämän jälkeen Herlitz esitti oman näkemyksensä, jossa hän erotteli eri lakien mukaiset tehtävät.

### 3 Suomessa esitetyt kunnan tehtävien jaottelumallit

#### 3.1 Organisaatioiden erotteluun perustuvat jaottelut

##### 3.1.1 Hermansonin kahtiajaottelu

Suomessa ensimmäisenä kuntia koskevia ajatuksia esitteli Robert Hermanson 1800-luvun loppupuolella<sup>66</sup>. Hermansonin suurin saavutus on ollut saksalaisen käsitelainopillisen oikeuspositivismin tuominen suomalaiseen hallinto-oikeuteen<sup>67</sup>. Hermanson ajatteli lähtökohtaisesti, että kunnat ovat vanhempia kuin

---

66 Hän aloitti kuntia koskevan tutkimuksen omistamalla kotimaista hallinto-oikeutta koskevassa teoksessaan maalaiskuntien ja kaupunkien asioiden käsittelyyn reilut sata sivua. Ks. *Hermanson* 1898. Häntä voidaan sanoa suomalaisen hallinto- ja valtiosääntöoikeustieteen uranuurtajaksi. Hermanson oli keskeisessä asemassa oikeustaistelussa Venäjää vastaan ja toimi useissa poliittisissa yhteyksissä valtiosääntöoikeuden asiantuntijana. *Björne* 1993, 155.

67 Ks. *Kulla* 1980, 249; *Husa* 1995, 46. Ks. myös *Björne* 1993, 24. Hermansonin tutkimuksille oli ominaista etsiä voimassa olevan lainsäädännön tulkinnalle perusteluja kotimaisesta lakihistoriasta ja vallitsevista oloista ja tavoista. Ks. esim. *Hermanson* 1898, 108 - 116, 257 - 262, 314 - 352. Myös *Hermanson* 1945, 2. Hermansonin käsittelytapa johti todennäköisesti siihen, että perinteisesti julkisoikeuden historiaa koskevat tutkimusosat liitetään positiivisoikeudellisten tutkimusten alkuun. *Kulla* 1980, 3. Hermansonin kiinnostus oikeushistoriaan tulee esille myös hänen Ståhlbergin väitöskirjaa koskevasta vastaväitöslausunnostaan, jossa hän mainitsi, että olisi kaivannut muutamien oikeushistoriallisten asioiden perusteellisempaa käsittelyä. *Blomstedt* 1969, 55.

Käsitelainopillisen lähestymistavan jatkumisen mahdollistivat Suomessa silloin vallitsevat olosuhteet. Lainsäädäntö oli monilla aloilla vanhaa eikä vastannut yhteiskunnallisiin ongelmiin. Käsitelainopin avulla voitiin kuitenkin löytää vastauksia näihin ongelmiin. Venäjän harjoittaman painostuksen aikana voitiin puolustautua tsaaria vastaan juuri laillisuusargumenteilla. Käsitteet olivat keskeisessä asemassa, sillä niiden avulla oikeusjärjestelmämme oli selkeä kokonaisuus. *Aarnio* 1989b, 121; *Kangas* 1998, 172.

valtio<sup>68</sup>. Kunnille hän ei kuitenkaan tunnustanut omaa valtaa<sup>69</sup>. Hän hylkäsi eteläsaksalaisen liberalismiin itsehallintokäsityksen, jonka mukaan kunnilla on alkuperäinen oikeus olemassa oloon. Hän pikemminkin edusti positivismiin itsehallintokäsitystä, jonka mukaan kunnat saavat oikeuden itsehallintoon valtiolta, jolloin valtion tunnustama itsehallinto muuntui kunnan omaksi oikeudeksi.<sup>70</sup>

Hermanson jakoi kunnan tehtävät kahtia: omiin tehtäviin ja valtion tehtäviin. Hän erotteli tehtävät sen mukaan, perustuiko toiminta laissa säädettyyn velvollisuuteen vai ei. Kunnan omia tehtäviä olivat asiat, joita ei oltu erikseen lailla säädetty kunnan velvollisuudeksi. Näillä asioilla Hermanson tarkoitti juuri 1865MKunA 1 §:ään perustuvia tehtäviä, joiden oli siis oltava yhteisiä talous- ja järjestysasioita. Kunnan hoitamia valtion tehtäviä olivat hänen mukaansa sen sijaan sellaiset asiat, jotka olivat laeissa säädettyjä velvollisuuksia. Lähtökohtaisesti nämä katsottiin alun perin valtiolle kuuluviksi tehtäviksi.<sup>71</sup> Hermansonin jaottelun perusteena oli saksalaisten esittämä kunnan kaksoisasema. Hän nimittäin totesi, että kunnan toimielimet toimivat sekä kunnan että valtion toimieliminä riippuen siitä kumpaa tehtäväryhmää hoitavat.<sup>72</sup> Toimielin toimi kunnallisena

---

68 *Hermanson* 1898, 257.

69 Hermansonin mielestä valtion tehtävänä oli yhteiskunnallisten ryhmien tarpeiden ja etujen tyydyttäminen. Valtio voi delegoida tämän yhteiskunnan eri ryhmille antamalla ryhmille oikeuden itse käyttää julkista valtaa valtion säätämien lakien puitteissa. Itsehallintoyhdyskunnat olivat siis saaneet valtiolta omaa oikeutta yhteiskunnan tehtävien ja etujen toteuttamiseksi. Itsehallintoyhdyskunnille hän ei tunnustanut omaa valtaa. *Hermanson* 1898, 247; *Hermanson* 1928, 143 - 144.

Hermanson johti tästä perusajatuksesta useita itsehallintoyhdyskunnille ominaisia piirteitä, jotka olivat seuraavanlaisia: 1) Itsehallintoyhdyskunnat muistuttavat valtiota, koska niillä on valtion tavoin oikeus käyttää julkista valtaa, 2) Itsehallintoyhdyskunnat eroavat valtiosta julkisen vallankäytön laajuuden suhteen. Valtiolla on rajoittamaton oikeus julkiseen vallankäyttöön. Itsehallintoyhdyskunnilla puolestaan on valtion säätämien lakien mukaisesti rajoitettu oikeus käyttää julkista valtaa, 3) Itsehallintoyhdyskunnalla on oikeus omiin julkisiin viranomaisiin, jotka huolehtivat etujen ja päämäärien toteutumisesta, 4) Yhdyskunnan oikeus itsehallintoon voi olla suppeaa tai laajaa. Yhdyskunnan itsehallinto ei välttämättä kohdistu kaikkiin sellaisiin tehtäviin, joita paikallinen etu vaatii, vaan valtio voi ottaa hoitaakseen jonkun yhdyskunnalle kuuluvan tehtävän tai osan siitä, 5) Yhdyskuntien itsehallintoon kuuluu myös oikeus ryhtyä hallintotoimenpiteisiin eli itsehallintoyhdyskunnilla on täytäntöönpanovaltaa, 6) Itsehallintoyhdyskunnalle voi olla ominaista myös itsemääräämisoikeus eli oikeus säätää lakeja, 7) Itsehallintoyhdyskunnilla on oikeus itse hoitaa tehtävänsä, 8) Itsehallintoyhdyskunta ei voi kuitenkaan kokonaan jättää hoitamatta tehtäviään, 9) Valtio valvoo itsehallintoyhdyskuntien toimintaa, koska yhdyskunnilla on usein velvollisuus hoitaa tietyt asiat ja koska asioiden hoitamisen täytyy tapahtua tietyllä tavalla lain säätämässä puitteissa. *Hermanson* 1898, 247 - 251.

70 *Hermanson* 1898, 243 ja 245.

71 *Hermanson* 1898, 270 - 272, 274 - 275, 360 ja 362; *Hermanson* 1928, 144 - 145.

72 *Hermanson* 1898, 295, 299 - 302 ja 361.

viranomaisena, kun se hoiti sellaista julkista toimintaa, joka oli kunnallisetuk- sissa kunnille tunnustettu. Valtiollisena toimielimenä kunnan toimielin toimi silloin, kun se harjoitti sellaisia valtion valtaan liittyviä asioita, joita ei oltu kokoi- naisuudessaan tunnustettu ja annettu valtion alaisille yhdyskunnille, vaan jotka oli säädetty esimerkiksi kunnallisen lautakunnan velvollisuudeksi.<sup>73</sup>

Kunnan omien ja valtion tehtävien erottelua hän perusteli määräysten antamisella ja noudattamisella. Valtion tehtäviä hoitaessaan kunnan ja sen viranomaisten oli noudatettava lakien säännöksiä sekä valtion viranomaisten antamia ohjeita ja määräyksiä. Jos valtionviranomaisella ei ollut ohjausten ja määräysten antovaltaa, tehtävä oli kunnan oma asia. Omia asioita hoitaessaan kunnan ja sen viranomaisten ei siis tarvinnut noudattaa valtion viranomaisten ohjeita. Tämän hän katsoi johtuvan 1865MKunA 1 §:stä, jonka mukaan hänen mielestään kun- nilla oli oikeus hoitaa tehtäviään itse riippumattomana valtion viranomaisista.<sup>74</sup>

Valtiollisiksi tehtäviksi Hermanson mainitsi maistraatin hoidettavana olleet valtiolliset vaalit, lainkäytön, tuomioiden täytäntöönpanon, poliisitehtävät sekä rokotuksen. Kunnan omia asioita Hermanson täsmensi esittämällä, että tässä tehtäväryhmässä oli havaittavissa poikkeuksia. Hänen mukaansa myös sellaiset tehtävät, jotka oli lailla säädetty sananmukaisesti kunnallisiksi tehtäviksi, olivat kunnan omia tehtäviä. Tästä hän mainitsi esimerkkinä vaivaishoidon, joka hän- nen mielestään oli säädetty kunnalliseksi talousasiaksi.<sup>75</sup>

Hermansonin tekemää tehtäväjaottelua tarkasteltaessa on mielenkiintoista vertailla juuri samantyyllisiä tehtäviä rokotusta ja vaivaishoitoa, joista rokotus oli valtiollinen tehtävä ja vaivaishoito kunnan oma tehtävä. Väistämättä herää kysy- mys, ovatko jaotteluun vaikuttaneet näitä tehtäviä koskevien asetusten sanamuodot. Vaivaishoitoasetuksen (Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus yleisestä vaivaishoidosta Suomen Suuriruhtinaanmaassa 17.3.1879/10) 7 §:ssä säännel- tiin: ”Vaivaishoito on yhteiskunnalliseen eli porvarilliseen kuntaan kuuluva asia, jota toimitetaan sillä tavoin kuin kuntien taloushoidon asioista yleiseen on sää- dettynä ja tässä asetuksessa tarkemmin määrätään”. Rokotusasetuksen (Keisarilli- sen Majesteetin Armollinen Asetus rokotuksesta Suomenmaassa 17.12.1883/39) 1 §:n mukaan rokotus ”on toimitettava kuntien huolenpidon kautta, valtion sitä varten valitsemain viranomaisten silmälläpidon ja tarkastusten alla, sillä tavoin kuin tämä asetus sisältää ja erinäisten säännösten kautta tarkemmin määrätään”. Hermanson korosti näiden tehtävien erottelun eri tehtäväryhmiin johtuvan sii- tä, että vain rokotuksen hoitamisessa oli noudatettava valtion viranomaisten

---

73 *Hermanson* 1898, 49.

74 *Hermanson* 1898, 272, 274, 301, 302 ja 363. Myös *Hermanson* 1928, 144.

75 *Hermanson* 1898, 273 - 274 ja 362; *Hermanson* 1928, 145.

määräyksiä<sup>76</sup>. Jotta tällainen jaotteluperuste olisi ymmärrettävissä, kunnan pitäisi saada hoitaa vaivaihoidon asioita oman harkintansa mukaan. Hermansonin jaotteluperuste oli kuitenkin heikko, koska hän jätti kokonaan mainitsematta ja kommentoimatta vaivaihitoasetuksen 43 § 3 kohdan, jonka mukaan kuvernöörillä oli laajat valtuudet ohjata kuntien toimintaa kiertokirjeillä ja suorilla käskyillä.

Hermansonin jaottelussa pääsääntönä oli, että jollekin kunnan toimielimelle lailla säädetyt velvollisuudet olivat valtion tehtäviä. Ristiriitaista tämän kanssa oli kuitenkin se, että vaivaihito oli hänen mielestään kunnallinen tehtävä, vaikka vaivaihitoasetuksen 2 §:ssä velvoitettiin kuntaa huolehtimaan tiettyihin ihmisiin kohdistuvasta vaivaihoidosta.<sup>77</sup> Vaivaihoidon jaottelua kunnan omiin tehtäviin hän tosin perusteli sillä, että kunnan toimintaa ei oltu rajoitettu vaivaihitoasetuksessa määrättyihin toimintoihin<sup>78</sup>, mikä kyllä piti paikkaansa. Toisaalta kunta oli nimittäin velvollinen toimimaan tietyllä tavalla ja toisaalta kunta sai järjestää vaivaihoidon ”niin kuin seudun tapoihin ja olosuhteisiin katsoen soveliaimmaksi nähdään”<sup>79</sup>. Hän tosin huomautti, että joidenkin kunnan omien tehtävien hoitamiseksi oli annettu tarkempia määräyksiä, mutta ne eivät hänen mielestään tehneet kunnan itsehallintoa näissä asioissa olemattomaksi<sup>80</sup>.

### **3.1.2 Ståhlbergin, Willgrenin ja Kekkonen kolmijaottelu**

Hermansonin jälkeen seuraava kunnan aseman kannalta merkittävä oikeustieteilijä oli K.J. Ståhlberg, jota pidetään varsinaisena kunnallisoikeuden perustajana<sup>81</sup>. Ståhlbergin lisäksi 1900-luvun alkupuolella kunnan tehtäviä koskevia jaotteluita ja kunnallista itsehallintoa koskevia ajatuksia esittivät myös Willgren

---

76 *Hermanson* 1898, 274.

77 Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus yleisestä vaivaihoidosta Suomen Suuriruhtinaanmaassa (17.3.1879/10) 2 §: ”Hoidon ja tarpeenmukaisen elatuksen saamiseen on kunta velkapaava auttamaan alaikäisiä, heikkomielisiä, raajarikkoisia sekä pitkälisempää tautia sairastavia tahi vanhuuttansa heikkoja, jotka ovat toisen holhousta vailla.” 3 §: ”Muille hätäkärsiville annettakoon apua vaivaihitohallituksen tutkinnon jälkeen ja sen mukaan kuin kunta sen suhteen erikseen on määrännyt.”

78 Ks. *Hermanson* 1898, 273.

79 TaVM 8/1877 - 1878 vp, 10 - 11.

80 *Hermanson* 1928, 145.

81 Ståhlberg tosin teki väitöskirjansa kunnallislaitoksesta Hermansonin kannustuksesta. Ks. *Blomstedt* 1969, 51. Ståhlbergin asema kunnallisoikeuden perustajana perustuu maalaiskuntain hallinnon kommentaariteokseen, kunnallislain sekä lainvalmistelukunnan lausuntojen ja useiden mietintöjen laatimiseen. *Holopainen* 1969, 259. Erona Hermansonin tutkimuksiin Ståhlberg pureutui enemmän kunnallisen itsehallinnon kehittämiseen ja käytännön ongelmiin. Ks. *Ståhlberg* 1913, IV-V ja *Ståhlberg* 1902.



ja Kekkonen. Ståhlberg jatkoi Hermansonin perinteitä soveltamalla käsitelainopillista oikeuspositivismia<sup>82</sup>. Willgren ja Kekkonen voidaan puolestaan luokitella myöhäisvaiheen käsitelainopin kannattajiksi. Myöhäisvaiheen käsitelainopille oli ominaista, ettei normien sisältöä pyritty enää tarkastelemaan vain oikeudellisten käsitteiden avulla, vaan otettiin huomioon myös positiivinen oikeus sekä jossain määrin myös lainsäädännön ulkopuoliset asiat.<sup>83</sup>

Hermansonin tavoin heidän lähtökohtinaan oli, että kunnat ovat vanhempia kuin valtio ja että kuntien valta on valtiosta johdettua<sup>84</sup>. Ståhlbergin käsitys itsehallintoyhdyskunnista oli, että valtion hallintoa on annettu kuntien tai muiden yhdyskuntien itsenäisesti hoidettavaksi valtion valvonnan alaisena ja lakien puitteissa<sup>85</sup>. Kekkonen käsityksen mukaan itsehallinto oli ”julkista tarkoitusta toteuttava ja julkista valtaa käyttävä hallintotoiminta valtion piirissä ja valtiojärjestyksen alaisena”<sup>86</sup>. Hermansonin tavoin Ståhlberg, Willgren ja Kekkonen jakoivat kunnan tehtävät kunnan omiin eli kunnan varsinaisiin asioihin ja valtion tehtäviin<sup>87</sup>. Kunnan varsinaiset asiat perustuivat heidänkin mukaansa kunnallisasetusten 1 §:iin. Valtiolliset tehtävät olivat valtionhallinnon tehtäviä, jotka kuuluivat valtiolle, mutta jotka oli erikseen laeilla säädetty kunnan hoidettavaksi.<sup>88</sup> Kekkonen puolestaan käsitti valtiolliset tehtävät toimeksisaantitehtäviksi, jotka olivat luonteeltaan valtion omia asioita<sup>89</sup>.

Myös Ståhlberg, Willgren ja Kekkonen tunnustivat kunnan toimielinten kaksoisaseman mainitsemalla, että kunnan toimielimet toimivat kunnallisia tehtäviä hoitaessaan kunnan toimielimenä ja valtiollisia tehtäviä hoitaessaan valtion

---

82 Oikeuspositivismiin hän on saanut vaikutteita epäilemättä Hermansonilta. Ks. *Kulla* 1980, 251; *Tuori* 1983, 7; *Husa* 1995, 48. Ks. myös *Blomstedt* 1969, 52 - 53.

83 *Husa* 1995, 50 - 54.

84 *Willgren* 1925, 27; *Ståhlberg* 1928, 14; *Kekkonen Urho* 1936, 55 ja 64.

85 *Ståhlberg* 1913, 3 ja 250; *Ståhlberg* 1916, 1 ja 67; *Ståhlberg* 1934, 102. Ståhlberg huomioi sekä kunnallisen itsehallinnon oikeudellisen että poliittisen ulottuvuuden. *Ståhlberg* 1913, 246.

86 *Kekkonen Urho* 1936, 52.

87 Ståhlberg teki tämän jaottelun ensimmäisen kerran jo vuonna 1901 eli vain kolme vuotta Hermansonin tekemän jaottelun jälkeen. *Ståhlberg* 1901, 31; *Ståhlberg* 1916, 73; *Willgren* 1925, 205; *Ståhlberg* 1926, 52; *Ståhlberg* 1928, 270 - 271; *Kekkonen Urho* 1936, 66. Toisin Erich. Hänen mukaansa kunnan tehtävien jakaminen kunnan omiin ja valtion tehtäviin oli merkityksetön, koska kunnan valta on joka tapauksessa valtion antamaa ja valtiosta johdettua. *Erich* 1925, 350 - 351 ja 355.

88 *Ståhlberg* 1913, 270; *Willgren* 1925, 208; *Ståhlberg* 1934, 115.

89 Toimeksisaantitehtävien pohjaksi Kekkonen oli ottanut Itävallan kunnallisjärjestyksen vuodelta 1849, jossa kunnalle tunnustettiin luonnollinen ja valtiolta siirretty toimipiiri. Tässä yhteydessä hän mainitsi myös Ranskan vuoden 1789 ja Itävallan vuoden 1819 kunnallissäännökset. *Kekkonen Urho* 1936, 67. Ks. myös *Waronen* 1938, 8.

toimieliminä<sup>90</sup>. Ståhlbergin teoksista käy selvästi ilmi, että varsinkin kunnallislautakunnalla, maistraateilla ja kaupunkien poliisiviranomaisilla katsottiin olevan sekä kunnallisia että valtiollisia tehtäviä<sup>91</sup>. Lisäksi tehtävien erotteluun liittyi varsinkin Ståhlbergillä ja Willgrenillä valtion käsky- ja määräysvalta. Heidän mukaan varsinaisia kunnallisasioita hoitaessaan kunnan toimielimet eivät olleet valtion määräysvallan alaisina, vaan toimivat itsenäisesti. Valtion tehtävissä puolestaan kunnan toimielinten oli noudatettava valtion viranomaisten antamia yksityiskohtaisia määräyksiä ja ohjeita, jolloin ne kuuluivat valtion organisaatioon.<sup>92</sup> Willgrenin ajatuksista tuli esille vielä, että julkista pakkovaltaa sisältävät tehtävät olivat valtiollisia tehtäviä<sup>93</sup>.

Hermansonista poiketen Ståhlberg, Willgren ja Kekkonen jakoivat kunnan omat asiat vielä vapaaehtoiisiin ja pakollisiin tehtäviin. Ståhlbergillä ja Kekkosella vapaaehtoisten ja pakollisten tehtävien erottelun perusteena oli se, perustuiko asian hoitaminen erityiseen lakiin, jolloin kunnan oma harkinta oli sidotumpaa vai kunnallisasetukseen, jolloin kunnan oma harkinta oli laajempaa. Pakollisten tehtävien hoidossa kunnan oli noudatettava tarkasti lakien säädöksiä eli asetettava säädetyt viranomaisia ja noudatettava käsittelyyn liittyviä määräyksiä.<sup>94</sup>

90 *Willgren* 1925, 27; *Kekkonen Urho* 1936, 68.

91 *Ståhlberg* 1913, 269 - 270. Myös *Willgren* 1925, 209.

Maalaiskuntien kunnallislautakunta oli toisaalta toimeenpaneva viranomainen ja toisaalta sillä oli henkikirjoitukseen ja valtiopäivävaaleihin liittyviä valtiollisia tehtäviä. Kaupungeissa maistraatin kunnallisena tehtävänä oli toimia kaupungin hallituksena ja kunnan täytäntöönpanoviranomaisten valvojana. Sen lisäksi maistraatit valtion toimieliminä toimivat ulosotonhaltijoina tai ulosottomiehinä sekä tuomioistuimina järjestys- ja talousasioissa. Vastaavia tehtäviä maalaiskunnissa hoitivat lääninhallitus, kruununvouti, kihlakunnanoikeus ja lääninhallituksen käskynalaiset virka- ja palvelusmiehet. *Ståhlberg* 1913, 30 - 31 ja 261 - 263. Myös *Willgren* 1925, 208 - 209.

Maistraattien valtiolliset tehtävät perustuivat Ståhlbergin ja Willgrenin mukaan Ruotsin vallan aikoihin annettuihin kaupunkikuntien erioikeuksiin. Erioikeuksien vähentämisen johdosta erioikeudet kohdistuivat enää siis vain valtiollisiin tehtäviin, jotka sisälsivät lainkäyttöä ja täytäntöönpanoa. Kaupunkikuntien erioikeudet perustuivat 23.2.1789 annettuihin erioikeuksiin. *Ståhlberg* 1913, 251; *Willgren* 1925, 209.

92 *Ståhlberg* 1913, 269 - 270; *Ståhlberg* 1916, 75; *Willgren* 1925, 209; *Ståhlberg* 1928, 273; *Ståhlberg* 1934, 115.

93 *Willgren* 1925, 209.

94 Laillisten velvollisuuksien täyttämiseksi kunnalle voitiin asettaa uhkasakko. *Ståhlberg* 1901, 32; *Ståhlberg* 1916, 112; *Ståhlberg* 1926, 71 - 72.

Willgrenillä jaottelu vapaaehtoiisiin ja pakollisiin tehtäviin ei ollut yhtä merkittäväsä asemassa. Hänen mukaansa kunta toimi pääsääntöisesti oman harkintansa ja tarkoituksensa mukaisesti, minkä vuoksi laissa säädetyt määräykset toimivaltaisesta viranomaisesta olivat vain poikkeuksia vapaaehtoisesta toiminnasta. Willgrenin mielestä köyhäinhoito kuului itsehallinnollisiin asioihin, vaikka oli erikseen säädetty, mikä viranomainen tehtävän hoitamiseen oli asetettava. Ks. *Willgren* 1925, 205 - 206 ja 208.

Vapaaehtoisten tehtävien kohdalla kunta sai toimia oman harkintansa mukaan ja asettaa muitakin kuin vain säädettyjä viranomaisia tai olla kokonaan toimimatta<sup>95</sup>.

Pakollisten tehtävien perustana lienee ollut vuonna 1898MKunA 1 §:ään tullut lisäys: ”tämän asetuksen mukaan ja niiden rajain sisässä, jotka laki muuten määrää”. Ståhlberg nimittäin totesi, että kuntien pakolliset tehtävät eli velvollisuudet säädetään kunnille kunnallisasetuksessa ja muussa lainsäädännössä. Tästä johtuen Ståhlbergin mielestä maalaiskuntia koskevassa asetuksessa oleva luettelo voitiin ymmärtää niin, että kunta ei voinut hoitaa esimerkiksi kansansivistystä muulla tavoin kuin kansansivistystä koskevassa asetuksessa säädetään.<sup>96</sup> Kekkonen puolestaan korosti sitä, että valtio oli liittänyt kunnalliseen itsehallintoon vapaaehtoisuuden vastakohtaksi velvoittavan puolen eli pakolliset tehtävät. Vaikka näistä tehtävistä säädettiin erikseen laeilla ja vaikka niihin kohdistui valtion valvonta, ne olivat Kekkonen mielestä kunnallisasioita.<sup>97</sup> Ståhlbergin näkemys kunnan omien asioiden pakollisuudesta ja vapaaehtoisuudesta poisti Hermansonin jaottelussa esiintyneen ristiriitaisuuden juuri vaivaishoitotehtävien kohdalla. Ståhlberg nimittäin suoraan totesi, että vaivaishoito oli osaksi vapaaehtoinen ja osaksi pakollinen kunnan tehtävä.<sup>98</sup> Tosin Ståhlbergin, Willgrenin ja Kekkonen ajatukset eivät olleet ristiriidattomia. Lähinnä epäselväksi jäi pakollisten kunnallisten asioiden ja valtiollisten tehtävien välinen ero.

### 3.1.3 Yhteenvetoa

Ensimmäisiin kunnan tehtävien jaotteluihin ovat merkittävästi vaikuttaneet muualla Euroopassa esitetyt käsitykset. Voidaan sanoa, että 1800-luvulla Euroopassa vallitsi kunnallishenki, jonka myötä alettiin korostaa kunnan vapautta ja itsenäisyyttä valtiosta. Eurooppalaisten käsitysten kautta syntyi myös suomalainen liberalistinen itsehallintokäsitys, joka oli havaittavissa jo ennen ensimmäisiä

---

Vrt. *Erich* 1925, 355. Vaikka hän ei halunnutkaan jaotella kunnan tehtäviä, hän totesi, että joissain asioissa kunnan on noudatettava valtion viranomaisten yksityiskohtaisia säännöksiä.

95 *Ståhlberg* 1913, 269. Jo tuolloin Kekkonen totesi, että vapaaehtoisten tehtävien määrä on kaventunut, kun yhä uusia vapaaehtoisia tehtäviä valtio sääntele laeilla. Hän huomioi tosin sen, että yhteiskunnallinen ja tekninen kehitys mahdollistavat uusien vapaaehtoisten tehtävien toteuttamisen. *Kekkonen Urho* 1936, 66.

96 *Ståhlberg* 1901, 32; *Ståhlberg* 1916, 112; *Ståhlberg* 1926, 71 - 72. Nämä käsitykset olivat yhdenmukaisia lainvalmisteluaineiston kanssa. Ks. Kunnallisvaliokunnan mietintö 4/1897, 11.

97 *Kekkonen Urho* 1936, 66.

98 *Ståhlberg* 1901, 56.

kunnallisasetuksia ja ennen Hermansonin esittämiä ajatuksia. Liberalistisen käsityksen huomattavin puolestapuhuja oli J.V. Snellman<sup>99</sup>.

Hermanson, Ståhlberg, Willgren ja Kekkonen seurasivat Lorenz von Steinin ja Labandin käsityksiä kunnallisesta itsehallinnosta, jonka mukaan kunnan valta on valtiosta johdettua<sup>100</sup>. Käsityksellä kunnan alkuperästä tai käsityksellä kunnallisesta itsehallinnosta ei ollut oikeastaan merkitystä kunnan tehtävien jaottelulle. 1800-luvun aikana olennaista oli, että kunnan tehtävät jaoteltiin kunnan omiin ja valtiollisiin tehtäviin. Jo Snellman vuonna 1860 totesi, että kunnalla tulisi olla asioita, joita se saisi hoitaa parhaaksi näkemällään tavalla<sup>101</sup>. Tämä perustui kunnan ja valtion vastakkainaseteluun. Omissa tehtävissään kunta toimii omana toimielimenä ja valtionehtävissä valtion toimielimenä. Kunnille tunnustettiin omien tehtävien kautta vapaus valtiosta, vaikkakin kaikki kunnan valta katsottiin olevan valtion sille antamaa. Itsehallinnon katsottiin tarkoittavan omaa tarkoitusta, jota toteutetaan omilla tehtävillä.<sup>102</sup>

Kunnan tehtäviä koskevat jaottelut perustuivat kunnan ja valtion organisaatioiden erottelulle, minkä Willgren ja Kekkonen ovat tuoneet selvästi esille<sup>103</sup>. Organisaatioiden erotteluihin perustuvat jaottelut pohjautuivat Saksassa 1800-luvulla esiintyneisiin käsityksiin. Sinänsä on selvää, että 1800-luvun loppupuolella Suomeenkin virtasivat liberalismi ja positivismi. Suurin kritiikki voidaan kuitenkin kohdistaa siihen, että saksalainen ajattelutapa on sellaisenaan siirretty Suomeen. Saksassahan kunnan tehtävien kahtiajaottelu ja sitä myötä kunnan toimielinten kaksoisasema perustui kunnallisasetusten säädöksiin, joissa tunnustettiin kunnille kahdenlaiset tehtäväpiirit. Suomen kunnallisasetuksissa ei esiintynyt minkäänlaisia merkkejä tällaiselle kahtiajaottelulle.

Organisaatioiden erottelulle kuitenkin löydettiin tai etsittiin perustelut silloisesta lainsäädännöstä. Hermansonin myöhemmistä ajatuksista käy ilmi, että hän nojautui jossain määrin ensimmäisiin kunnallisasetuksiin organisaatioiden

---

99 Heuru on täsmentänyt, että liberalistisen kuntakäsityksen mukaan kunnan olemassaolo on itseisarvo sinällään ja että kunnalla tulisi olla mahdollisimman suuri vapaus valtiosta. Ks. *Heuru* 2000, 82 - 88.

100 Tämä käsitys kunnallisesta itsehallinnosta oli yhdenmukainen lainvalmisteluaineiston kanssa. Ks. Valtiopäivät 1872, mietintö, 452. Myös KM 1889:2, 190. Ks. lisää oikeusvaltiollisesta kuntakäsityksestä *Heuru* 2000, 96.

101 *Snellman* 1860.

102 Kuntien luonnollisen olemassaolon perustelemiseksi Kekkonen tarkasteli useiden saksalaisten oikeustieteilijöiden käsityksiä. *Kekkonen Urho* 1936, 59 - 64.

103 *Willgren* 1925, 174 - 175; *Kekkonen Urho* 1936, 56 - 57. Ks. Myös *Waronen* 1938, 8. Kunnan tehtävien jakaminen kunnallistehtäviin ja valtion tehtäviin perustui organisaatioiden järjestelyn eroille eikä tehtävien eroille, sillä periaatteessa voimassa olevan oikeuden mukaan kaikki kunnalle lainsäädännössä annetut ja tunnustetut tehtävät olivat kunnallistehtäviä.

erottelussa<sup>104</sup>. Hän antoi merkitystä ensimmäisten kunnallisetusten 1 §:lle, jonka mukaan kunta hoitaa tehtäviään, elleivät ne asetusten mukaan kuulu julkiselle virkakunnalle. Tämä antaa viitettä siihen, että kuntaa ei katsottu julkiseksi virkakunnaksi. Hermansonin lähtökohtana oli, että julkinen viranomaisen harjoittaa valtion valtaa<sup>105</sup>, joten kuntaa ei voida lähtökohtaisesti kutsua julkiseksi viranomaiseksi<sup>106</sup>. Valtion viranomaisia ovat kaikki julkiset viranomaiset, jotka harjoittavat valtion valtaa, jota ei ole annettu tai tunnustettu valtion alaisille yhdyskunnille<sup>107</sup>. Hermansonin kunnan kaksoisasema ja organisaatioiden erottelu pohjautui asetusten ajatukseen, ettei kunta saa hoitaa julkiselle virkakunnalle kuuluvia tehtäviä.

Ajatus näyttäisi olleen se, että erityisten asetusten säätämiä asioita hoitavat toimielimet on katsottava valtion toimielimiksi. Hermanson oli sitä mieltä, että erityisillä laeilla säädetyt tehtävät ovat valtionhallinnon tehtäviä, joita hoitaessaan kunta toimii valtion toimielimenä. Muutoin kunnallisetuksen mahdollistamia talous- ja järjestysasioita hoitaessaan kunta ei toimi julkisena virkakuntana valtion toimielimenä vaan omana toimielimenään. Kunnan tehtävien jaottelu perustui siihen, että toimielinten nähtiin toimivan toisaalta kunnallisena toimielimenä ja toisaalta valtiollisena toimielimenä<sup>108</sup>.

Kolmijaottelun myötä käsitys hieman muuttui. Kunnan kaksoisasema tunnustettiin edelleen. Kunnan asioissa nähtiin kuitenkin kunnan omat vapaaehtoiset asiat ja pakolliset asiat. Vapaaehtoiset perustuivat kunnallisetusten tehtäväpykälään. Sen sijaan erityisten lakien katsottiin osoittavan kunnalle sekä pakollisia kunnallisasioita että valtiollisia asioita. Käsitys muuttui vuonna 1898MKunA:een tulleen lakimuutoksen myötä. Pakollisten kunnallisasioiden ja valtiollisten tehtävien välinen ero jäi epäselväksi.

---

104 *Hermanson* 1928, 145. Ks. myös *Holopainen* 1969, 257 ja 259.

105 *Hermanson* 1898, 28.

106 Julkiseksi virkakunnaksi hän käsitti sellaiset yhdyskunnat, jotka harjoittivat valtiollista valtaa kelpoisuuden ja velvoittavuuden nojalla. Tämä itse asiassa korosti Hermansonilla valtion ja kuntien välistä vastakohtaisuutta. Valtion vallalle oli ominaista kaikille yhteiskunnan kansalaisille yhteiset intressit. *Hermanson* 1898, 1 - 2 ja 45.

107 *Hermanson* 1898, 49. Näyttäisi ilmeiseltä, että myös *Ståhlberg*illä oli, ainakin aluksi, samanlainen käsitys, sillä hänkin käsitti julkisiksi viranomaisiksi valtion virastot ja virkamiehet. *Ståhlberg* 1901, 31; *Ståhlberg* 1913, 268; *Ståhlberg* 1926, 63.

108 Maistraattien osalta on todettu niiden toimivan kunnallisena toimielimenä valvoessaan ja johtaessaan kunnan toimeenpanevia elimiä ja valtion virkakuntana valvoessaan, että kunta toimii valtion säätämien lakien ja asetusten mukaisesti. KM 1889:2, 3, 171 - 172. Maistraatin ja raatien osalta Hermanson totesi, että ne olivat alun perin kaupunkien toimielimiä. Valtion mahdin lisääminen ja aseman korostaminen aiheuttivat sen, että maan hallitus alkoi yhä enemmän vaikuttaa henkilöiden valintaan ja antaa yksityiskohtaisia ohjeita asioiden hoitamiseksi. *Hermanson* 1898, 361.

Mitä eroa oli sitten kunnallisilla ja valtiollisilla tehtävillä? Hermansonin, Ståhlbergin, Willgrenin ja Kekkonen ajatuksista käy ilmi näkemys, että kunnan ja valtion intressit olivat erilaisia ja erillisiä. Kunnan omiksi asioiksi käsitettiin sellaiset tehtävät, joilla oli yhteyksiä paikallisetuihin ja jotka liittyivät kunnan alueella asuvien asukkaiden yhteisiin etuihin. Sen sijaan kunnan hoitamilla valtion tehtävillä ei ollut mitään tekemistä paikallisetujen kanssa, vaan koko maan etujen kanssa.<sup>109</sup> Hermanson mainitsi valtiollisiksi tehtäviksi lainkäytön, tuomioiden täytäntöönpanon ja muut vastaavat asiat<sup>110</sup>. Willgren mainitsi valtiollisiksi tehtäviksi poliisi-, rakennus-, satama ja palotoimen sekä terveydenhuollon<sup>111</sup>. Waronen, joka kannatti kolmijaottelua, mainitsi vuonna 1938 valtiollisiksi tehtäviksi käräjäkunnan lautakunnan, raastuvanoikeuden, maistraatin ja oikeusjärjestyksen, kuntien sakko-oikeudet, ulosottolaitoksen, poliisitoimen, vankien hoidon ja ylläpidon, valtion varojen kannon, henkikirjoituksen, holhouslautakunnan, asutuslautakunnan, vuokralautakunnan, metsälautakunnan, valtiolliset vaalit, sotilasmajoituksen ja muut puolustuslaitokseen liittyvät tehtävät, tulli- ja pakkahuoneet sekä tuulaaki, liikenne- ja satama-maksut<sup>112</sup>.

Yhteneväistä käsitystä valtiollisista tehtävistä ei siten ollut, vaan käsitykset erosivat toisistaan. Valtiolla ei vielä tuolloin ollut kehittynyt minkäänlaista valtion paikallisorganisaatiota tai kattavaa oikeuslaitosta. Paikallisyhdyskunnat olivat ainoita toimijoita, jotka pystyivät huolehtimaan valtion asioista paikallisella tasolla. Kunnan hoitamat valtion tehtävät voitiin siis suurimmaksi osaksi ymmärtää valtion paikallishallinnon ja oikeuslaitoksen tehtäviksi. Valtiollisten tehtävien kustannuksista suurin osa jäi lopullisesti valtion kustannettavaksi.<sup>113</sup>

Hermansonilla kunnallisen itsehallinnon käsitys oli verrattain ahdas, sillä hänen mielestään itsehallinto kohdistui vain sellaisiin kunnan omiin tehtäviin, joita kunta sai vapaasti oman harkintansa mukaan hoitaa. Hänen käsitystensä taustalla vaikutti käsitys, että itsehallinto on vapautta valtiosta ja että kunta ja valtio on nähtävä toisistaan vastakkaisina<sup>114</sup>. Sen sijaan lainvalmisteluaineistossa

---

109 *Hermanson* 1898, 252; *Ståhlberg* 1913, 250 ja 265; *Hermanson* 1928, 143 - 145; *Kekkonen Urho* 1936, 67; *Waronen* 1938, 8.

110 *Hermanson* 1898, 361.

111 *Willgren* 1925, 208.

112 *Waronen* 1938, 8 - 19.

113 Ks. *Waronen* 1938, 8 - 19 ja 57. Joihinkin kustannuksiin oli kuitenkin myös kunnan osallistuttava. Esimerkiksi käräjäkunnan lautakunnan kustannuksista kunta vastasi lautamiehien palkoista ja valtio tuomarin palkoista. Henkikirjoituksen hoitamiseksi kunnan oli korvauksetta luovutettava henkikirjoittajien käyttöön tilat sisältäen myös lämmön ja sähkön. Valtiollisten vaalien kohdalla kunta kustansi vaalilautakunnat menot ja valtio vaalilippuihin liittyvät menot.

114 Ks. *Hermanson* 1898, 270 ja 274; *Hermanson* 1928, 145.

ei tehty kunnan ja valtion välille tällaista jyrkkää vastakkainasettelua. Kunnan ja valtion nähtiin muodostavan yhtenäisen kokonaisuuden ja kunnallisen itsehallinnon nähtiin palvelevan valtiota ja valtion tarkoitusta<sup>115</sup>. Ståhlbergin, Willgrenin ja Kekkonen ajatusten taustalla oli käsitys, että itsehallinto ei ole vapautta valtiosta vaan toimintaa valtion puolesta<sup>116</sup>. Hermansonin verrattuna heidän itsehallintokäsityksensä laajeni, sillä heidän mukaansa itsehallinto kohdistui sekä vapaaehtoisin että pakollisiin kunnan tehtäviin, siis myös sellaisiin tehtäviin, jotka oli säädetty lailla kunnan velvollisuudeksi<sup>117</sup>.

Itsehallintokäsityksen muuttuminen johtui oikeusvaltiollisesta kehityksestä. Kunnalliset itsehallintoviranomaiset eivät saaneet enää toimia aivan riippumattomasti, vapaasti valtiosta, vaan kunnallisessa toiminnassa oli otettava huomioon sekä yleinen kunnallislaki että myös sitä täydentävät erityiset kunnan toimintaa koskevat lait<sup>118</sup>. Ståhlbergin tuotannon kautta oikeusvaltioon kuuluva hallinnon lainalaisuus alkoi saada jalansijaa<sup>119</sup>. Oikeusvaltiokehitys ja siihen kuuluva hallinnon lainalaisuus johtivat siihen, että katsottiin kunnallisen itsehallinnollisen toiminnan voivan olla sekä yleisesti määriteltyä että laissa tarkasti säädettyä. Tämä uusi ajatustapa korostui, kun valtio samalla alkoi antaa kunnille yhä enemmän velvoitteita paikallishallinnon suorittamiseksi<sup>120</sup>.

Tämän tarkastelun yhteenvetona totean, että kunnan hoitamiksi valtiollisiksi tehtäviksi oikeustieteilijät käsittivät sellaiset tehtävät, joiden kustannuksista valtio vastasi tai jotka liittyivät oikeuden toimialaan. Aluksi vallitsi jyrkkä kunnan ja valtion vastakkainasettelu, mikä johtui siitä, ettei kuntaa katsottu julkiseksi viranomaiseksi. Tästä käsityksestä jouduttiin luopumaan sitä mukaa, kun kunnalle asetettiin erityislainsäädännöllä uusia tehtäviä. Epäselvyyttä esitetyissä jaotteluissa oli kunnan omien pakollisten tehtävien ja valtiollisten tehtävien välillä.

## 3.2 Valtion valvontaa korostavat jaottelut

### 3.2.1 Kuuskosken jaottelu

Kuuskoski jatkoi Ståhlbergin, Willgrenin ja Kekkonen itsehallintokäsitystä toteamalla, että kuntien itsehallinto on valtiosta riippuvaista, joten valtio määrää

---

115 Valtiopäivät 1872, mietintö, 452 ja 473; KM 1894:1, 10; KM 1889:2, 14, 109 - 110.

116 *Willgren* 1925, 174 - 175.

117 Ks. *Ståhlberg* 1916, 73.

118 KM 1923: 15 a, 3.

119 Ks. esim. *Ståhlberg* 1913, 3 - 4, 174, 223 - 228.

120 Ks. *Kekkonen Urho* 1936, 56 - 57.

kunnan toimivallan rajat ja lisäksi se valvoo kuntien toimintaa<sup>121</sup>. Hän tosin hylkäsi täysin aikaisemmat ajatukset kunnan kaksoisasetuksesta<sup>122</sup>.

Kuuskoski jaotteli kunnan tehtäväpiirin kahteen osaan: yleiseen toimivaltaan ja erityistoimivaltaan<sup>123</sup>. Yleinen toimivalta perustui 1948KunL 4 §:ään, jossa se määriteltiin yhteiseksi talous-, järjestys-, ja muiksi asioiksi. Erityistoimivalta perustui erityislakien säännöksiin. Ståhlbergin, Willgrenin ja Kekkonen jaotteluissa esiintynyttä epämääräistä suhdetta pakollisten kunnallisasioiden ja valtiontehtävien välillä ei Kuuskosken jaottelumallissa esiinny. Hän ei nimittäin nähnyt tarpeelliseksi erotella valtiollisia tehtäviä erikseen, sillä hänen mielestään niitä koskivat samat periaatteet kuin muita erityislainsäädäntöön perustuvia tehtäviä.<sup>124</sup>

Kuuskoski ei mitenkään tuo ilmi, onko hänen tekemän jaottelun lähtökohdaksi ollut 1948KunL 4 §:n sanamuoto: ”Kunnan on tämän lain mukaan ja lain muutoin säätämässä rajoissa hoidettava yhteiset talous- järjestys ja muut asiansa.” On kuitenkin selvää, että Kuuskosken jaottelussa on samoja piirteitä kuin Ståhlbergin jaottelussa kunnan vapaaehtoiisiin ja pakollisiin tehtäviin. Tämä jaotteluhan perustui vuonna 1898 kunnallisetukseen tullessaan lisäykseen. Tuon lisäyksen tarkoituksena oli sitoa kuntien toiminta hallinnon lainalaisuuteen, oikeusvaltioperiaatteeseen.

### 3.2.2 Muut jaottelut

Rytkölä kannatti Hermansonin, Ståhlbergin, Willgrenin ja Kekkonen ajatusmallia, sillä hän omaksui lähtökohdaksi Saksassa vallitsevan tavan jakaa kunnan tehtävät itsehallintotehtäviin ja valtiolta saatuihin toimeksisaantitehtäviin<sup>125</sup>. Kunnan itsehallintotehtävät koostuivat 1948KunL 4 §:n mukaisista talous-, järjestys- ja muista asioista, joiden tarkoituksena oli tyydyttää paikallisia, yhteisiä tarpeita. Näitä tehtäviä ei oltu erikseen lailla tai asetuksilla annettu kunnan tehtäviksi. Nämä olivat kunnan omia tehtäviä. Näiden tehtävien lisäksi valtio oli

---

121 *Kuuskoski* 1952, 375.

122 Maistraattien kohdalla hän kuitenkin totesi, että niillä on periaatteessa kaksinainen luonne. Vuonna 1927 tapahtuneen kaupunkien hallintojärjestelmien uudistamisen yhteydessä maistraatti syrjäytettiin kaupunkien hallinnosta. Tämä johti siihen, että maistraateista tuli valtion paikallisia hallintoviranomaisia, jotka siis suorittivat valtion hallintotehtäviä. Kaksinainen asema johtui siitä, että vaikka maistraatit huolehtivat valtion hallintoasioista, sen jäsenet ja viranhaltijat ovat kunnallisia viranhaltijoita, joiden asema määräytyy kaupungin virkasäännön mukaan. Ks. *Kuuskoski* 1960, 510 - 511.

123 Hän viittasi laki- ja talousvaliokunnan mietintöön vuodelta 1947, jossa eroteltiin kunnallislain mukainen tehtävien yleinen määritelmä ja erikoislakien mukaiset tehtävät. LKTV 53/1947 vp. *Kuuskoski* 1949, 30.

124 *Kuuskoski* 1949, 31 - 32; *Kuuskoski* 1954, 31 - 32 ja 41. Samoin myös *Hannus* 1977, 59.

125 *Rytkölä* 1952, 49 - 50; *Rytkölä* 1961, 69.



siirtänyt kunnille tiettyjen valtion tehtävien hoitamisen. Taustalla oli ajatus, että kunta pystyy hoitamaan ne paremmin kuin valtio. Tällaiset tehtävät ovat kuitenkin valtion tehtäviä vaikka kunta ne hoitaakin.<sup>126</sup>

Rytkölä ei korostanut tehtävien jaottelussa kunnan kaksoisasemaa ja organisaatioiden eroja. Hänen mielestään kunnan tehtävien jaottelu perustui hallitusmuodon 51 § 2 momenttiin, jonka mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon. Itsehallinto tarkoitti Rytkölän mielestä, että yhdyskunnan omat tehtävät ja valtion tehtävät eroavat toisistaan.<sup>127</sup> Hän perusteli näkemystään myös sillä, että kunnan hoitamat hallintotehtävät koostuvat sellaisista asioista, jotka rajoittuvat paikallisiin intresseihin sekä sellaisista asioista, jotka ovat yleisluonteisempia. Yleisluonteiset tehtävät ovat aina valtion tehtäviä, mutta niiden hoitaminen saattaa olla tehokkaampaa, jos ne hoidetaan kuntien eikä valtion toimielinten kautta.<sup>128</sup>

Raja kunnan ja valtion tehtäviin oli vaikea tehdä, minkä vuoksi Rytkölä jakoi valtion tehtävät eli kunnan toimeksisaantitehtävät vielä kahteen ryhmään: varsinaisiin ja epävarsinaisiin. Varsinaiset toimeksisaantitehtävät oli kunnallislain säännöksen mukaan annettava kunnille laeilla. Epävarsinaisia toimeksisaantitehtäviä olivat puolestaan sellaiset asiat, jotka olivat ensin kunnan omia asioita, mutta jotka muuttuivat ja ylittivät paikallishallinnon tarpeet, jolloin niitä ei voitu enää hoitaa yhteisenä paikallisena tehtävänä. Tämä hänen käsityksensä perustui 1948KunL 4 §:ään, jonka mukaan kunnan oman tehtävälle tärkein kriteeri oli paikallinen, yhteinen tarve.<sup>129</sup>

Rytkölä oli ensimmäinen jaotteluntekijä, joka pohti myös jaotteluun liittyviä kriteereitä, vaikka hän ei esittänyt mitään selvää kriteeristöä tehtävien jaottelulle. Hänen mielestään jaottelu perustui ”kunnan ominaisuuteen itsenäisen tehtäväpiiriin omaavana alueellisena yhdyskuntana”. Hän peräsi Kekkonen tavoin tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia, sillä hänen mielestään ratkaisevaa oli, onko tehtävä ”luonteeltaan kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluva vai onko se sellainen toimeksiantoon perustuva tehtävä, jonka uskominen kunnan hoidettavaksi on johtunut yksin hallinnollisista tarkoituksenmukaisuusnäkökohdista”.<sup>130</sup>

---

126 *Rytkölä* 1952, 55; *Rytkölä* 1961, 71 - 72.

127 *Rytkölä* 1961, 70.

128 *Rytkölä* 1952, 50.

129 Jos esimerkiksi sairaalalaitoksen ylläpitäminen säädettäisiin kuntien ja kuntayhtymien velvollisuudeksi, siitä tulisi epävarsinainen toimeksisaantitehtävä, koska se tietystä määrin on kunnan oma tehtävä. *Rytkölä* 1961, 73 - 75.

130 Hänen mielestään tehtävien kustannukset eivät olleet jaotteluperuste siten, että kunta vastaisi omien tehtävien kustannuksista kokonaan ja valtio toimeksisaantitehtävien. Kustannusten jakautuminen ei soveltunut jaotteluperusteeksi, koska valtio saattoi velvoittaa kunnat hoitamaan myös tehtävän kustannukset sen lisäksi, että velvoitti kunnat hoitamaan kyseisen tehtävän. Hän ei myöskään kelpuuttanut jaottelukriteeriksi sitä, koituuko

Kuuskosken esittämää jaottelua yleiseen ja erityiseen toimialaan kannattivat Ikkala, Modeen ja Murén<sup>131</sup>. Ikkala korosti jaottelun perustuvan Kuuskosken ajatusten mukaisesti kunnallislain ja erityislakien eroihin käsittelyjärjestyksen ja valtionvalvonnan suhteen<sup>132</sup>. Erona Kuuskoskeen hän erotti yleisessä toimialassa vielä sisäisen toimialan, johon kuuluivat kunnan organisaatioon liittyvät asiat ja ulkoisen toimialan, johon kuuluivat kuntalaisiin ja muihin oikeussubjekteihin kohdistuvat asiat<sup>133</sup>.

Modeenin ajatukset erosivat Kuuskosken ajatuksista siten, että hän tunnusti yleisen toimialan olevan kunnan luonnonoikeudellisia oikeuksia<sup>134</sup>. Hän kuitenkin hylkäsi Hermansonin, Ståhlbergin, Willgrenin ja Kekkonen ajatukset tehtävien jaottelusta perustuen organisaatioiden erottelulle<sup>135</sup>. Ero toimialojen välillä perustui ainoastaan siihen, että kunnallislain mukaisessa toiminnassa kunnalla oli vapaammat kädet ja erityislakien tehtäviä hoitaessaan kunnan on noudatettava valtion ohjeita<sup>136</sup>.

### **3.2.3 Yleinen–erityinen -jaottelun vakiintuminen**

#### **3.2.3.1 Jaotteluun vaikuttaneet tekijät**

Hermansonin, Ståhlbergin, Willgrenin ja Kekkonen esittämien ajatusten jälkeen alettiin korostaa, että kunnan tehtävien on perustuttava Suomen omaan voimassa olevaan oikeusjärjestykseen ja lainsäädäntöön<sup>137</sup>. Kuntien valta ei ollut enää valtiosta johdettua, vaan voimassa oleva oikeus määräsi kunnan tehtävät. Oikeustieteilijät eivät enää kannattaneet valtion ja kunnan vastakkainasettelua, joten organisaatioiden eroihin perustuva jaottelu ei tullut kyseeseen. Ilmeisesti tähän on vaikuttanut, ettei koettu voitavan osoittaa, mitkä tehtävät kuuluvat luonnostaan valtiolle ja mitkä kunnalle<sup>138</sup>. Kunnan tehtävien jaottelussa orga-

---

tehtävän hoitaminen kunnan vai valtion hyödyksi, sillä hyötyä koitui useimmissa tapauksissa kummallekin. Rytkölä pohti myös tehtävän hoitamisen vapaaehtoisuutta ja pakollisuutta jaottelukriteerinä, jonka mukaan siis vapaaehtoiset tehtävät olisivat kunnan omia ja pakolliset toimeksisaantitehtäviä. Hän hylkäsi tämänkin kriteerin, koska kaikki kunnalle asetetut pakolliset tehtävät eivät kuuluisi kunnalle siirrettyyn tehtäväpiiriin. *Rytkölä* 1952, 53 - 55.

131 *Ikkala* 1959, 5; *Murén* 1961, 127; *Modeen* 1962, 7; *Modeen* 1965, 139; *Murén* 1967a, 118.

132 *Ikkala* 1959, 5 - 6.

133 *Ikkala* 1959, 9.

134 *Modeen* 1962, 7.

135 *Modeen* 1963, 19.

136 *Modeen* 1963, 17. Hän viittaakin tässä kohden Kuuskoskeen ja Ikkalaan.

137 *Merikoski* 1946b, 602 - 603; *Ikkala* 1959, 2; *Murén* 1967a, 118 ja 123; *Makkonen* 1968, 98; *Merikoski* 1976a, 203.

138 Ks. *Merikoski* 1976a, 203 - 204.

nisaatioerojen sijaan alettiin kiinnittää enemmän huomiota tehtävien erilaiseen luonteeseen<sup>139</sup>.

Kunnan tehtävien jaotteluun vaikutti julkisen viranomaisen käsityksen muuttuminen. Kunnan ja valtion vastakkainasettelu pohjautui Hermansonista lähtien lainsäädäntöön, jonka mukaan kunta hoitaa tehtäviään, elleivät ne asetusten mukaan kuulu julkiselle virkakunnalle. Kuntaa ei katsottu aluksi julkiseksi virkakunnaksi. Vuoden 1948 kunnallislainsäädännön pykälää hieman muutettiin, minkä jälkeen 4 §:n mukaan kunta ei voi hoitaa muulle toimijalle kuuluvia asioita. Ei mainittu enää julkista virkakuntaa. Lain esitöissä suoraan todettiin, että myös kunta on katsottava julkiseksi viranomaiseksi.<sup>140</sup> Tämä vei pohjan hermansonilaisesta jaottelusta sekä kunnan ja valtion vastakkainasettelusta<sup>141</sup>. Myöskään Hermanson ei enää tehnyt eroa kunnan omien ja valtion tehtävien välille tämän lakimuutoksen vuoksi<sup>142</sup>.

Kunnan tehtävien jaottelun muuttumiseen vaikutti myös toinen vuoden 1948 kunnallislakiin tullut muutos. Kunnallislain 4.2 §:n mukaan: ”Kunnan oikeuksia tahi lailla kunnalle annettuja tehtäviä älköön siltä siirrettäkö muutoin kuin lain nojalla, älköön myöskään uusia velvollisuuksia tai tehtäviä muulla tavalla kunnalle säädettäkö.” Tätä voidaan kutsua kunnan tehtävien lailla säätämisen vaatimukseksi. Vaatimuksen sisältö oli se, että ilman lakia tai lain valtuutusta ei kunnalta saanut siirtää pois oikeuksia tai lailla annettuja tehtäviä eikä säätää kunnalle uusia tehtäviä<sup>143</sup>. Vaatimus ei tosin vuoden 1948 kunnallislain voimaan tullessa ollut uusi asia, sillä se oli jo vuoden 1919 hallitusmuodossa (51.2 §) ilmaistuna<sup>144</sup>. Ottamalla vaatimus kunnallislakiin haluttiin lailla säätämisen vaa-

---

139 *Modeen* 1963, 14 - 15 ja 19.

140 LVK 1941:6, 50.

141 Rytkölän esittämä jaottelu, joka jatkoi organisaatioiden erotteluun perustuvaa näkemystä, oli siis poikkeus vallitsevaan ajatteluun, joten se ei saanut kannatusta. Holopaisen mielestä Rytkölän tekemä jaottelu oli enemmänkin oikeuspoliittinen kannanotto. *Holopainen* 1969, 270. Myöhemmin Rytkölä muutti käsityksiään ottaen tarkastelun perusteeksi Suomen lainsäädännön. Ks. *Rytkölä* 1979, 394 - 402.

142 Ks. *Hermanson - Kaira* 1952, 118; *Hermanson - Kaira* 1965, 88. (Tähän yhteyteen voidaan liittää pienen epäilyksen siitä, olisiko Hermanson ollenkaan ollut tätä mieltä. Hermanson oli nimittäin jo kuollut näiden teosten ilmestyttyä. Kaira on tosin teosten alussa todennut, ettei ole muuttanut Hermansonin näkemyksiä.)

143 LVK 1941: 6, 50.

144 Hallitusmuodossa 1919 ilmaistu kunnan tehtävien lailla säätämisen vaatimus ei vaikuttanut Ståhlbergin, Willgrenin eikä Kekkonen käsityksiin kunnan tehtävien jaotteluista. Tämän perusteella voikin sanoa, että oikeustieteilijät ovat yrittäneet etsiä jaotteluilleen pohjaa voimassaolevista kunnallislain säännöksistä.

Ajatus ei tosin ollut tuntematon ennen tätäkään. Hermanson totesi vuonna 1908, että hallinnollisella asetuksella ei voida velvoittaa kuntaa hoitamaan jotain uutta tehtävää, sillä tällöinhän hallinnollisilla asetuksilla saatettaisiin tehdä muutoksia kunnallisetuksiin. Jos

timusta selventää entisestään<sup>145</sup>. Lailla säätämisen vaatimus johti siihen, että ns. toimeksisaantitehtäviä ei ollut enää tarpeen erikseen jaotella. Vaatimuksen katsottiin kohdistuvan samalla tavalla sekä ns. toimeksisaantitehtäviin että muihin lailla annettuihin tehtäviin.<sup>146</sup>

Suoranaisesti 1948KunL:n kunnan tehtäviä koskeva pykälä ei antanut viitteitä tehtäväpiirin kahtiajaottelulle. Tällä kuitenkin perusteltiin kunnan tehtävien jaottelua. Kuuskoski viittaa suoraan kyseiseen kohtaan<sup>147</sup>. Alun perin Ståhlbergin ajatusta vapaaehtoisista ja pakollisista tehtävistä jatkettiin vertailemalla kunnallislain ja erityislakien säännöksiä eroja. Kuuskosken ajatusten taustalla vaikutti oikeusvaltiollinen käsitys, että jos tehtävästä on säädetty erityisessä laissa, kunta ei voi hoitaa asiaa muulla tavoin, kun laissa on säädetty<sup>148</sup>. Rytkölä korosti, että kunnan tehtävien jaottelulla on merkitystä ainoastaan uusien pakollisten tehtävien lisäämisen kannalta<sup>149</sup>. Samoilla linjoilla oli myös Holopainen todetessaan, että erityislakien tehtävät, joita kunta ei voi hoitaa yleislausekkeen nojalla, ovat valtion luomia, minkä vuoksi niiden kuuluminen kunnalle on erikseen todettava<sup>150</sup>. Myös Hermanson totesi, että vuoden 1948KunL:n 4 § tekee eron kunnan yleisen toimivallan ja erityisiin lakeihin perustuvan toimivallan välille<sup>151</sup>. Kunnan tehtävien jaottelu perustui nyt kunnallislain mukaisiin tehtäviin ja erityislakien mukaisiin tehtäviin.

---

siis haluttaisiin tehdä muutoksia tai rajoituksia kunnallisten toimielinten toimivaltaan, on sen tapahduttava hallitsijan ja eduskunnan hyväksymien lakien kautta. Hän ei kuitenkaan varsinaisesti ajatellut asiaa kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Sen sijaan hän peräsi eduskunnan hyväksyntää lakeihin, jos määräyksiin liittyi kansalaisoikeuksia tai velvollisuuksia. *Hermanson* 1933, 399 - 415, 406 ja 408.

145 Ks. LVK 1941: 6, 50.

146 Ks. LVK 1941:6, 50; *Kuuskoski* 1949, 31 - 32; *Kuuskoski* 1954, 31 - 32 ja 41. Samoin myös *Hannus* 1977, 59.

147 Ks. *Kuuskoski* 1949, 31 ja 43 - 44; *Kuuskoski* 1952, 31. Myös Holopainen viittasi, että kunnallislain rakenne on aiheuttanut kunnan tehtävien kahtiajaottelun. *Holopainen* 1969, 272.

148 Ks. *Kuuskoski* 1949, 42; *Kuuskoski* 1960, 45.

149 *Rytkölä* 1961, 71 - 72. Tosin Rytkölä mukaan kunnan tehtävien jaottelu kunnan omiin ja toimeksisaantitehtäviin sai tuen positiivisesta oikeudesta. Hänen mielestään 1948KunL 4 §:n 1 momentissa ”edellytetään kunnan hoidettavien yhteisten talous- ja järjestys- ja muiden asioiden ohella olevan myös sellaisia paikallishallinnollisia tehtäviä, jotka lakien ja asetusten mukaan ovat muun kuin kunnallisen viranomaisen käsiteltäviä”. Juuri nämä tarkoittivat valtion tehtäviä. Hänen mielestään lainsäätäjällä on tarkoittanut, että paikallishallintotehtävien lisäksi joukossa on myös sellaisia tehtäviä, jotka jäävät kunnan tehtäväpiiriin ulkopuolelle. *Rytkölä* 1952, 41 ja 50.

150 *Holopainen* 1969, 395, 397 - 398.

151 *Hermanson – Kaira* 1952, 118; *Hermanson – Kaira* 1965, 88.

Kuuskosken jaottelussa toimialojen nimitykset yleinen ja erityinen perustuivat lainvalmisteluaineistossa esiintyviin ajatuksiin. Lainvalmistelukunnan mietinnössä vuodelta 1941 kirjaimellisesti puhuttiin kunnan yleisestä toimialasta tarkoittaen juuri kunnan oikeutta halutessaan ryhtyä toimenpiteisiin.<sup>152</sup> Yleisen toimialan käsite perustui ilmeisesti yleisen kunnallislain käsitteeseen, joka muodostui koottaessa maalaiskuntia ja kaupunkeja koskevat kunnallislait yhteen yhteiseen kunnallislakiin. Vuoden 1948 yleisessä kunnallislaisla tuli olla perustavanlaatuisia ja yleisimpiä säännöksiä kuntien toiminnasta. Kunnallislakien koostaminen johti myös ajatukseen, että tästä yleisestä kunnallislaislaista oli erotettava erityisiä hallinnonaloja järjestävät lait.<sup>153</sup>

Kuuskosken esittämään jaotteluun ovat vaikuttaneet valtion valvontaan liittyvät seikat. Valtion suorittaman hallintovalvonnan käsitteen muodostumiseen ja vakiintumiseen vaikutti ensisijaisesti Merikoski. Hän tarkoitti valvonnalla ”valtion hallintotoimintaa, jonka tarkoituksena on pitää huolta siitä, että erinäiset valtion etua palvelevat vaikkakin valtion varsinaiseen virkakoneistoon kuulumattomat yhdyskunnat, yhteenliittymät ja laitokset täyttävät niille uskotut hallintotehtävät, mutta eivät ylitä toimivaltansa rajoja”.<sup>154</sup> Valvonnan aseman korostumisen on katsottu johtuneen silloisesta oikeusvaltiollisesta kehityksestä, jonka tavoitteena oli tarjota kunnan asukkaille yhä useampia yhteiskunnallisia palveluja ja yhtenäistää kunnallishallintoa<sup>155</sup>.

Valtion valvonnan tehostumiseen liittyi valtionapujärjestelmän muotoutuminen<sup>156</sup>. Valtionapujen tarkoitus oli kannustaa kuntia tiettyjen tehtävien hoitamiseen, minkä vuoksi valtio alkoi antaa kunnalle varoja<sup>157</sup>. Valtionosuusjärjestelmä ei ollut vielä 1900-luvun alussa tarkka järjestelmä<sup>158</sup>. Waronen tarkastellessaan vuonna 1938 kuntien saamia valtionapuja havaitsi, että kunnille myönnettiin toisaalta yleisluontoista apua kunnan toiminnan tukemiseksi ja toi-

---

152 Ks. LVK 1941:6, 50.

153 LVK 1941:6, 46 - 48; HE 125/1947 vp, 1 - 3.

154 *Merikoski* 1938, 20. Myös *Willgren* 1925, 301; *Ståhlberg* 1928, 274. Merikoski lähti siitä perusajatuksesta, jonka jo Hermanson oli esittänyt, että kunnilla on sekä oikeus että velvollisuus itsehallintoon. Velvollisuudesta johtuu, että valtiolla on oikeus näin ollen valvoa kuntien toimintaan. *Merikoski* 1938, 85. Myös *Kekkonen Urho* 1936, 85.

155 *Merikoski* 1938, 29; *Soikkanen* 1966, 536; *Ryynänen* 1986, 42; *Heuru* 2000, 119.

156 Ks. *Merikoski* 1938, 135 - 138.

157 *Waronen* 1938, 56; *Niemivuo* 1976, 30 - 31. Alussa valtionavut kohdistuivat tiettyihin palvelutehtäviin, joista esimerkkeinä sairaalat, lääkärit ja kansakoulut. Vuonna 1904 valtionavusta 75,5 % kohdistui kansakoulutoimeen. KM 1908:7, 8; KM 1931:15, 19 - 23. Alussa oli havaittavissa myös harkinnanvaraisia avustuksia. *Niemivuo* 1976, 31.

158 Tästä huomauttaa myös Kuuskoski, joka toteaa, että erityislaeilla voidaan myös määrätä kunta vastaamaan kaikista kyseisen tehtävän aiheuttamista kustannuksista. *Kuuskoski* 1949, 43 - 44.

saalta avustusta erikoistarkoituksiin. Jälkimmäisessä tapauksessa lainsäädännössä määrättiin, mihin tarkoituksiin varat on käytettävä. Joissakin tapauksissa valtio vastasi kokonaan kustannuksista. Eroavaisuuksia oli tosin lainsäädännöllä veloitettujen tehtävien kustannuksissa.<sup>159</sup>

Valvontaan ja valtionapujärjestelmään liittyen Merikoski kehitteli niin kutsutun valvontaoikeuden ostamiskonstruktion. Merikoski katsoi, että valtio myöntäessään taloudellista avustusta tavallaan ostaa valvontaoikeuden avustettavaan toimintaan. Pakollisissa tehtävissä valvontaoikeus perustui erityissäännöksiin. Vapaaehtoisen tehtävän avustamisen tarkoituksena oli, että yhdyskunta ryhtyisi tehtävän toteuttamiseen. Näin tehtävä saattoi muuttua pakolliseksi tehtäväksi.<sup>160</sup> Merikoski korosti Hermansonin, Ståhlbergin ja Willgrenin tavoin, ettei valtiolla ole mitään yleistä valvontaoikeutta kuntien toimintaan. Tämän vuoksi hän alkoikin korostaa entistä enemmän erityissäännösten asemaa, sillä erityissäännöissä säädetään tarkemmat valtion valvontaoikeudet.<sup>161</sup> Kuuskosken jaottelussa tärkeä peruste on ollut kunnan toimintaan kohdistuva valtionvalvonta. Tehtäväjaottelunsa mukaisesti Kuuskoski puhui yleisestä ja erityisestä valtionvalvonnasta. Erottelu perustui siihen, että eri lakien mukaan valvontaviranomaiset, valvonnan perusteet ja muut säännökset olivat erilaisia. Erityislakien mukainen valvonta oli tiukempaa.<sup>162</sup>

Kuuskosken jaottelu perustui laillisuusvalvonnan ja tarkoituksenmukaisuusvalvonnan erotteluun. Ennen Kuuskoskea tällaisen valtion valvonnan erottelun olivat tehneet Ståhlberg ja Merikoski<sup>163</sup>. Laillisuusvalvonnalla Kuuskoski ymmärsi Merikosken tavoin sen valvontaa, että kunta ei ylitä toimivaltaapiiriään,

---

159 *Waronen* 1938, 56 - 57 ja 59.

160 *Merikoski* 1938, 135 - 138.

161 *Hermanson* 1898, 304 - 305; *Ståhlberg* 1913, 270; *Willgren* 1925, 245. Yleisen valvontaoikeuden puuttuminen johtui Merikosken mielestä liberaalisen oikeusvaltion kunnallisen itsehallinnon käsitteestä, jonka mukaan valtio loi yhdyskunnalle vapaan toimintapiirin, jonka puitteissa yhdyskunta sai toimia vapaasti ja omalla vastuulla. Valtion valvonnalla ei saa hävittää tätä toimintapiiriä. *Merikoski* 1938, 155 - 156. Vrt. kuitenkin Ståhlbergin ajatuksia lääninhallituksen valvontaoikeudesta. *Ståhlberg* 1913, 270.

162 Ks. *Kuuskoski* 1960, 384 - 385. Valtionvalvontaa hän perusteli sillä itsehallintokäsityksellä, että kunta on ”valtion elimistöön kuuluva alueellinen, itsehallinnollinen pakkoyhdyskunta”. Kunnallinen itsehallinto on siis valtiosta riippuvaista ja siksi valtiolla on oikeus valvoa kunnan toimintaa. *Kuuskoski* 1952, 20 ja 375. Myös *Ståhlberg* 1913, 270.

163 Merikosken mielestä tosin raja näiden kahden valvontatyyppin välillä oli niin epäselvä, ettei hän halunnut antaa erottelulle merkittävää asemaa valvontajärjestelmän rakentamisessa. *Merikoski* 1938, 26 ja 29; *Merikoski* 1953, 31. Aikaisemmin oli myös Ståhlberg erottanut valtionvalvonnan olevan toisaalta lainmukaisuuden ja toisaalta tarkoituksenmukaisuuden valvontaa. *Ståhlberg* 1913, 270.

vaan hoitaa vain sille kuuluvia tehtäviä<sup>164</sup>. Tällaisesta valvonnasta hän käytti nimitystä yleinen valtionvalvonta, joka perustui ainoastaan kunnallislakiin<sup>165</sup>. Erityislakeihin perustuvan toiminnan valvontaa Kuuskoski kutsui erityiseksi valtionvalvonnaksi<sup>166</sup>. Erityislakien mukaiselle valvonnalle katsottiin ominaiseksi laillisuusvalvonnan lisäksi tarkoituksenmukaisuus- tai tehokkuusvalvonta. Tällaisen valvonnan tarkoituksena oli saada kunta toimimaan tietyllä tavalla<sup>167</sup>. Tällainen valvonta oli ankarampaa ja katsottiin samanlaiseksi kuin valtion paikallisviranomaisiinsa kohdistama valvonta. Erityislakeihin perustuvassa valvonnassa valvojalla oli oikeus antaa velvoittavia toimintakäskyjä ja sitovia menettelytapaoheja jopa yksittäistapauksiin liittyen.<sup>168</sup> Valvontaan liittyi myös valitusnäkökohdat. Kunnallisvalitukseksi kutsuttiin kunnallislain mukaista valitusta, joka oli kuitenkin toissijainen. Jos jossakin erityislainsäädännössä on valituksia koskevia säännöksiä, tuli niitä noudattaa ensisijaisesti.<sup>169</sup> Myös tätä kautta erotettiin yleinen kunnallislaki ja muut erityisiä hallinnon aloja koskevat lait.

Kuuskosken jaottelussa erottelun lähtökohtana oli kunnallislakien ja muiden lakien erilaisuus sen suhteen, miten niissä määrätään toimintamenettelyistä ja toiminnasta. Erityislait erosivat kunnallistaista siten, että niissä toimivalan lisäksi säänneltiin tehtävien järjestämistavasta. Erityislakien sääntely kohdistui tehtävien toteuttamisen lisäksi myös kunnan organisaatioon. Lait sisälsivät säännöksiä siitä, minkä viranomaisen oli asia hoidettava, mikä oli viranomaisen kokoonpano ja miten se voi toimia. Tärkein eroavaisuus lienee kuitenkin ollut se, että erityisissä laeissa määrättiin kuntaan perustettavaksi uusi toimielin hoitamaan kyseistä tehtävää. Näitä kutsuttiin lakimääräisiksi lautakunniksi.<sup>170</sup> Erityisiin lakeihin sisältyvissä tehtävissä kunnan oma harkintavalta nähtiin niukaksi tai lähes olemattomaksi. Näitä tehtäviä kunnan oli hoidettava useimmiten val-

164 *Merikoski* 1938, 29; *Merikoski* 1953, 31. Ks. *Rytkölä* 1952, 56; *Rytkölä* 1961, 99 - 100; *Kuuskoski – Hannus* 1966, 134.

165 *Kuuskoski* 1952, 377; *Kuuskoski* 1960, 385; *Kuuskoski* 1960, 457 ja 413; *Kuuskoski – Hannus* 1966, 134; *Hannus* 1977, 60.

166 Ks. *Kuuskoski – Hannus* 1966, 134; *Hannus* 1977, 60.

167 *Merikoski* 1938, 29; *Kuuskoski* 1949, 43; *Kuuskoski* 1952, 43; *Merikoski* 1953, 31; *Kuuskoski* 1960, 46. Merikoski puhui tästä tarkoituksenmukaisuusvalvontana, Kuuskoski taas tehokkuusvalvontana. Myös *Rytkölä* 1952, 56; *Rytkölä* 1961, 99 - 100.

168 Varsinkin sosiaalihalinnon, kansakouluhallinnon ja terveydenhoitohallinnon alalla. *Kuuskoski* 1949, 43; *Kuuskoski* 1952, 43 ja 377; *Rytkölä* 1952, 56; *Kuuskoski* 1954, 44; *Kuuskoski* 1960, 46 ja 38; *Rytkölä* 1961, 99 - 100; *Hannus* 1977, 60; *Paulsson – Riberdahl* 1992, 31.

169 *Kuuskoski* 1960, 406.

170 Ks. *Kuuskoski* 1949, 41 - 42; *Kuuskoski* 1952, 42; *Kuuskoski* 1954, 42; *Kuuskoski* 1960, 44 - 45 ja 257 - 259. Ks. myös *Modeen* 1963, 9 - 10; *Hannus* 1977, 60; *Gustafsson* 1977, 33; *Paulsson – Riberdahl* 1992, 28; *Hannus – Hallberg* 1993, 78; *Heuru* 2000, 143.

tion viranomaisten määräysten tai hallintokäskeyjen mukaisesti.<sup>171</sup> Kunnallislain mukaisen vapaaehtoisia tehtäviä kunta sai hoitaa parhaaksi näkemällään tavalla: joko kunnanhallituksen tai vapaaehtoisen lautakunnan kautta<sup>172</sup>. Yksi yleinen-erityinen -jaottelun perusteista oli, miten kunnallislaki ja erityislait sääntelevät kunnan harkinnasta tehtävän toteuttamisessa<sup>173</sup>.

Monet tutkijat ovat väittäneet, että Kuuskoski tukeutui jaottelussaan Sundbergin esittämään jaotteluun<sup>174</sup>. Tähän on syytä tehdä muutamia tarkennuksia. Lähtökohtaisesti näyttäisi, että väitteet ovat vääriä, koska Kuuskoski ei ole soveltanut Sundbergin yksityisoikeudellista omahallintoa omaan jaotteluunsa<sup>175</sup>. Tarkemman Sundbergin ja Kuuskosken teoksien tarkastelun jälkeen voi yhtyä Holopaisen toteamukseen siitä, että Kuuskoski ei ole tukeutunut Sundbergin jaotteluun vaan lähinnä jaottelun perusteisiin<sup>176</sup>. Kuuskoskella tärkein erotte-luperuste oli valtion harjoittama valvonta. Myös Sundberg on puhunut tehokkuusvalvonnasta. Sundbergin mielestä valtion on katsottava, että kunta hoitaa tehtävänsä eikä käytä toimivaltaansa väärin antaessaan kunnille laeilla tehtäviä. Valtion valvontaviranomaisilla oli oikeus antaa tarkkojakin ohjeita ja neuvoja.<sup>177</sup> Tällaiseen tehokkuusvalvontaan Sundberg liitti valtionavut. Sundberg näki, että myöntämällä valtionapuja lailla annettuihin tehtäviin, valtio pystyi harjoittamaan tehokkaampaa tehokkuusvalvontaa. Tällöin valtiolle syntyi oikeus valvoa ja pakottaa kunta toimimaan tietyllä tavalla.<sup>178</sup> Lisäksi Sundberg puhui myös kunnallislain mukaisesta kunnallisvalituksesta ja erityislakien mukaisesta itsehallintovalituksesta<sup>179</sup>. Viitteitä Kuuskoski on ottanut Sundbergin jaottelusta, mutta todellisuudessa hän on tehnyt samanlaisen jaottelun kuin Herlitz.

Yleisen ja erityisen toimialan jaotteluun vaikutti se, että myös kunta oli nähtävä julkisena toimijana. Tehtävien jaottelussa kiinnitettiin kunnan ja valtion vastakkainasettelun sijasta tehtävien perustumiseen eri lakeihin. Kunnallislain ja erityislakien tehtävissä nähtiin erilaisia ominaispiirteitä liittyen valtion valvontaan, valtionapuihin, valtion antamiin määräyksiin ja kunnan omaan harkintaan. Yleisen ja erityisen tehtäväpiirin omaksumiseen vaikutti lainvalmisteluaineiston yleisen kunnallislain käsite.

---

171 *Kuuskoski* 1949, 32; *Kuuskoski* 1954, 42; *Kuuskoski* 1960, 33.

172 Ks. *Kuuskoski* 1949, 41 - 42; *Kuuskoski* 1954, 42; *Kuuskoski* 1960, 44 - 45 ja 257- 259.  
Ks. myös *Modeen* 1963, 9 - 10; *Hannus* 1977, 60; *Hannus – Hallberg* 1993, 78.

173 Ks. myös *Hannus* 1977, 59.

174 *Holopainen* 1969, 273; *Holopainen* 1981, 650; *Heuru* 2000, 120.

175 Heuru on tavallaan huomauttanut tästä. Ks. *Heuru* 2000, 120 - 122.

176 Ks. *Holopainen* 1969, 273.

177 *Sundberg* 1947, 301, 354 ja 359 - 360.

178 *Sundberg* 1947, 362 - 363.

179 Ks. *Sundberg* 1947, 317 - 353.



### 3.2.3.2 Vakiintumisen syyt

1950-luvulta lähtien yhä useampia tehtäviä alettiin säätää laeilla kunnan tehtäviksi. Kunnan erityislainsäädännön tehtävät alkoivat lisääntyä. Aikakautta on kutsuttu hyvinvointivaltiolliseksi jaksoksi tai hyvinvointivaltion rakentamisen kaudeksi, sillä tällaiset lailla säädetyt tehtävät liittyivät ennen kaikkea kansalaisille järjestettäviin palveluihin ja heidän oikeuksiinsa. Erityislainsäädännön tehtävien lisääntymisen myötä valvonnan asema korostui, sillä tehtäviin kohdistettiin lakien nojalla ankarampaa valvontaa. Tämä katsottiin tarpeelliseksi, sillä kansalaisille järjestettävien palveluiden tuli olla kaikille yhdenvertaiset. Tästä syystä katsottiin tarpeelliseksi myös valvonnan avulla yhtenäistää kunnallishallintoa.<sup>180</sup> Puhuttiin jopa valtion aloitevallasta valvontaan liittyvissä kysymyksissä<sup>181</sup>.

Kuntien taloudelliset resurssit olivat niukat. Erityislakien mukaisten tehtävien lisääntyminen johti siihen, että valtion oli osallistuttava niiden kustannuksiin; toisin sanoen tehtävät alkoivat perustua yhä suuremmaksi osaksi valtionapuihin<sup>182</sup>. Valtiolla katsottiin olevan oikeus valvoa varojensa käyttöä<sup>183</sup>. Tämä johti siihen, että valtio antoi yksityiskohtaisia ohjeita ja määräyksiä valtionavun turvin hoidettavaan tehtävään. Kunnat noudattivat tarkasti ja kyseenalaistamatta näitä ohjeita, sillä pelkäsivät valtionapujen menettämistä<sup>184</sup>. Tehtäväkohtaisiin valtionapuihin liittyi erityisesti jälkikäteisiä valvontamekanismeja ja ehtoja<sup>185</sup>. Valtio saattoi käyttää tiukempia valvontakeinoja kuten valtionavun lakkauttamista tai takaisinmaksatusta<sup>186</sup>. Hallintovalvonnan merkitys entisestään korostui, kun valtio lakisääteisti yhä useampia kunnalle kuuluvia tehtäviä<sup>187</sup>. Erityislaisissa säänneltiin myös kunnan lakisääteisistä lautakunnista, jotka oli lain mukaan asetettava kyseistä asiaa hoitamaan. Nämä lautakunnat alkoivat toimia valtion tarkan ohjeistuksen mukaisesti<sup>188</sup>. Lautakuntien ajateltiin olevan kiinteässä yhtey-

---

180 Ks. HE 192/1994 vp, 19; SOU 1996, 129, 121; *Knemeyer* 1996, 117. Ks. myös *Gustafsson* 1977, 55.

181 *Holopainen* 1969, 310 ja 314. 1948KunL 184 §:n mukaan valtion viranomaisen asiana oli pitää silmällä, että kuntain asioita hoidetaan lakien ja asetusten mukaan. Säännöksen ei katsottu antavan oikeutta jatkuvaan valvontaan, eikä valvontaviranomainen voinut sen perusteella antaa sitovia ohjeita. Tätä mieltä myös *Kuuskoski – Hannus* 1965, 586. Kunnallislain mukaisen valvonnan katsottiin olevan jopa puutteellista. *Holopainen* 1969, 312.

182 Ks. *Holopainen* 1969, 166; *Tuori* 1983b, 203; *Oulasvirta* 1996, 82; *Heuru* 2000, 119.

183 *Heuru* 2000, 119.

184 *Heuru* 2000, 261. Tätä pidettiinkin järjestelmän heikkoutena. Lisäksi kunnat kohdistivat taloudellisia voimavarojaan muiden toimintojen kustannuksella. juuri niihin toimintoihin ja tehtäviin, joista saivat valtionapua Ks. KM 1965: A 1, 119 - 120.

185 Ks. *Niemivuo* 1976, 285; *Oulasvirta* 1996, 84.

186 *Merikoski* 1938, 135 - 138. Myös *Rytkölä* 1979, 399.

187 *Holopainen* 1969, 164 - 165.

188 *Heuru* 2000, 123 ja 143. Myös *Holopainen* 1969, 164.

dessä valtion organisaatioon, joten valtion viranomaiset saattoivat lakien oikeuksella antaa niille hyvinkin yksityiskohtaisia ohjeita ja neuvoja<sup>189</sup>. Erityislakien merkitys ja siten jaottelun perustelut kaikin puolin korostuivat.

Yleinen–erityinen -jaottelun vakiintumisen syitä voidaan etsiä myös oikeustieteestä. Jaotteluun vaikuttaneiden tekijöiden kohdalla mainittiin, että maalaiskuntia ja kaupunkeja koskevien kunnallislakien kokoamisen yhteydessä alettiin puhua yleisestä kunnallistaista. Yleisen kunnallislain käsite hyväksyttiin samalla, kun erityislainsäädännön tehtävät lisääntyivät ja hallinnon lainalaisuus korostui. Tämä johti yleislain ja erityislain väliseen erotteluun kunnallishallinnossa. Kunnan tehtävien katsottiin määräytyvän toisaalta yleissäännöksen ja toisaalta erityislainsäädännön mukaan<sup>190</sup>. Mikä on yleislain ja erityislain ero? Eikö kunnallistaista ollut tarkoitus tulla kunnan toimintaa koskeva erityislaki? Mäenpään mielestä kunnallislaki oli yleislaki kahdesta syystä. Ensinnäkin kunnallislaki määritteli yleisesti kunnan hallinto-organisaatiota ja sen toimintaa. Kunnanvaltuuston tehtävänä oli hallinnon yksityiskohtaisempi järjestäminen. Toiseksi kunnallislaki oli yleislaki suhteessa kunnan toimintaa ja hallintoa järjestäviin erityislakeihin.<sup>191</sup>

Kunnallislaki, jonka oli tarkoitus olla kuntien toimintaa koskeva peruslaki, syrjäytyi ja erityislait saivat merkittävämmän roolin<sup>192</sup>. Kunnallistaista tuli toissijainen, sillä ensisijaisesti asiat oli järjestettävä erityislakien mukaisesti. Yleisen ja erityisen lain välinen ero korostui sitä mukaa, kun erityislainsäädännön osuus kasvoi.

### 3.2.3.3 Vakiintumisen seurauksia

Kuuskosken toimialaopin vakiintumisella on ollut kauaskantoisia seurauksia. Sen avulla voitiin ilman suurempia vastaväitteitä rakentaa hyvinvointivaltiota siten, että kunnille säädettiin merkittävä rooli erityislakien tehtävien kautta ja valtion valvonnan alaisuudessa. Tämän ei katsottu olevan minkäänlaisessa ristiriidassa omaksutun itsehallinto- ja kuntakäsityksen kanssa, jossa korostettiin kunnan omavastuista tehtävien hoitamista ja kunnan erillisyyttä valtiosta<sup>193</sup>. Kuus-

---

189 *Holopainen* 1969, 320 - 323. Myös *Tuori* 1983b, 202 - 203.

190 Ks. esim. KM 1965: A 1, 32 - 33.

191 Mäenpää tosin totesi myös, että kunnallislain ja erityislakien välinen suhde on erityisen ongelmallinen kunnan hallinnossa ja sen tutkimisessa. *Mäenpää* 1981, 4 - 5 ja 7 - 8. Harjula ja Prättälä puhuvat yleisestä kunnallisoikeudesta ja sen tärkeimmästä laista kunta-laista. Yleiseen kunnallisoikeuteen kuuluvat lait, jotka koskevat kuntia yleisesti. *Harjula - Prättälä* 2004, 62.

192 Tämähän on ilmiselvä *lex specialis derogat legi generali*, joka tarkoittaa, että erikoissäännös syrjäyttää yleissäännöksen.

193 Ks. *Rytkölä* 1952, 12 ja 14.

koski sai jaottelunsa avulla ujutettua hallintovalvonnan sekä kunnallishallintoon että oikeustieteeseen. Suurta kritiikkiä hänen käsityksiinsä hallintovalvontaa tai kunnan tehtäviä kohtaan ei esiintynyt, vaan muut oikeustieteilijät tyytyivät suurimmaksi osaksi kannattamaan Kuuskosken toimialaoppia<sup>194</sup>. Kunnan toimialaopin kautta hallintovalvonta sai ns. kiistattoman oikeutuksensa<sup>195</sup>.

Vaikka yleinen–erityinen -jaottelu saikin vakiintuneen aseman, kunnan tehtävien kunnallinen ja valtiollinen luonne eivät poistuneet<sup>196</sup>. Yleisen toimialan tehtävät on katsottu luonteeltaan kunnallisiksi ja erityistoimialan tehtävät valtiollisiksi. Tehtävien kunnallinen ja valtiollinen luonne pohjautuvat osittain organisaatioiden erotteluun, jota koskeva näkemys elää edelleen jossain määrin. Myös se, että Saksassa edelleen on jaoteltu tehtävät kunnan omiin ja valtiollisiin tehtäviin, lienee vaikuttanut samantapaisten käsitysten jatkumisen Suomessakin<sup>197</sup>. Toisaalta tehtävien kunnallinen ja valtiollinen luonne lienee jatkunut desentralisaatioteorian hyväksymisen myötä.

Peters esitti vuonna 1928 kyseisen desentralisaatioteorian. Desentralisaatio tarkoitti hänen mielestään työnjaon ja hallinnon hajauttamista useille toimijoille. Sen vastakohtaksi hän näki sentralisaation, jossa hallinto on keskitetty yhdelle toimielimelle eli valtiolle.<sup>198</sup> Peters korosti, että sentralisaatio ja desentralisaatio kuvastavat valtion ja kuntien välisiä suhteita varsinkin organisaation järjestyksen suhteen<sup>199</sup>. Hän samaisti itsehallinnon ja desentralisaation; itsehallinto on vain tekninen keino siirtää hallintoa valtiolta pois. Kuntien oikeudellinen itsehallinto on siis vain desentralisaation muoto.<sup>200</sup> Kunnallisen itsehallinnon hän käsitti riippumattomaksi desentralisaatioksi, jossa itsenäinen oikeushenkilö toimii omalla vastuullaan<sup>201</sup>. Saksan kohdalla Peters totesi, että siellä on toteutettu

---

194 Soikkanen 1966, 819; Hannus 1977, 57; Hannus – Hallberg 1993, 7; Harjula – Prättälä 1995, 68; Harjula – Prättälä 2001, 76.

195 Rytkölen jaottelu ei saanut kannatusta todennäköisesti myöskään siitä syystä, että hänen käsitystensä mukaan hallintovalvonta ei ollut kovin selkeää. Hänhän jakoi toimeksisaantitehtävät vielä varsinaisiin ja epävarsinaisiin toimeksisaantitehtäviin. Rytkölä nimittäin Kuuskosken tavoin korosti hallintovalvontaa tehtävien jaottelussa, mutta totesi, että sekä varsinaisten ja epävarsinaisten toimeksisaantitehtävien että myös epävarsinaisten toimeksisaantitehtävien ja kunnan omien tehtävien valvonta on epäselvää ja rajat on vaikeasti vedettävissä. Rytkölä 1961, 99 - 100.

196 Ks. Holopainen 1969, 397; Warnling-Nerep 1995, 36; SOU 1993:14, 105. Vrt. Beer – Laux 1981, 36 - 38.

197 Ks. Knemeyer 1996, 114 - 116; Lübking – Vogelgesang 1998, 60 - 61.

198 Peters 1928, 4 - 6 ja 41; Modeen 1962, 25 - 34; Niemi-Iilahti 1992, 61 - 62. Ks. myös Uotila 1963, 19 - 36.

199 Peters 1928, 70.

200 Peters 1928, 24.

201 Ks. Peters 1928, 17 - 19. Myös Rytkölä 1952, 3.

sellaista desentralisaatiota, jossa on huomioitu vapaaherra Steinin esittämät ajatukset. Siellä kunnalliselle itsehallinnolle on katsottu ominaiseksi vaikutuspiirin universaalisuus. Toisin sanoen itsehallintoon voidaan sisällyttää kaikki, mitä ei ole säädetty lailla muulle toimielimelle.<sup>202</sup>

Suomalaiset oikeustieteilijät samaistivat itsehallinnon ja desentralisaation Petersin esittämien ajatusten mukaisesti<sup>203</sup>. Desentralisaatioteorian omaksumisen myötä erityislakien tehtävät katsottiin valtion luomiksi<sup>204</sup>. Erityistoimialan lakisääteisten tehtävien katsottiin olevan valtion hallintoa ja toteuttavan valtion tarkeituuksia<sup>205</sup>. Vaikka kunnan tehtävien jako kunnan omiin ja valtion tehtäviin ei tullut enää kyseeseen organisaatioiden eroihin pohjautuen, säilytti se kuitenkin elinvoimansa Kuuskosken jälkeen hallinnon järjestelymahdollisuuksiin pohjautuen. Desentralisaatioteorian hyväksyminen johti uudelleen kunnan ja valtion vastakohtaisuuden korostamiseen<sup>206</sup>. Osittain tämä oli seurausta myös valtionosuusjärjestelmästä, jossa korostuivat tehtäväkohtaiset avustukset. Näiden myötä myös kunnat nähtiin valtiollisen hyvinvointipolitiikan toimeenpanijoina<sup>207</sup>.

Erityistoimialan tehtävät siis omaksuttiin valtiollisiksi tehtäviksi. Olivathan ne valtion lakien kautta antamia tehtäviä. Erityislainsäädännön tehtävissä toimintavapautta ei katsottu olevan valtion valvonnan ja ohjeistuksen takia, joten niihin ei kohdistunut kunnallista itsehallintoa. Yleinen toimiala katsottiin kunnalliseksi tehtäviksi. Kunnallisella itsehallinnolla tarkoitettiin kunnan toimintavapautta valtiosta. Tämä johti siihen, että yleinen toimiala koettiin kunnan itsehallinnollisiksi tehtäviksi. Jaottelun seurauksena oli siten kunnallisen itsehallinnon minimaalinen käsitys, jossa itsehallinnon katsottiin kohdistuvan vain vapaaehtoiisiin tehtäviin.<sup>208</sup>

Yleinen–erityinen -jaottelun vakiintuminen johti siihen, että hylättiin Ståhlbergin, Willgrenin ja Kekkonen ajatukset, että kunnallislain tehtäväpykälä sisältäisi sekä kunnan vapaaehtoiset että pakolliset tehtävät<sup>209</sup>. Kunnallislain

---

202 *Peters* 1928, 68.

203 *Hermanson* 1898, 28 - 39 ja 247; *Kekkonen Urho* 1936, 63; *Rytkölä* 1952, 4; *Holopainen* 1969, 218. Vrt. *Alanen Aatos* 1948, 196; *Uotila* 1963, 41 - 43; *Makkonen* 1964, 778 ja 1968, 103. Hallintotieteilijöiden keskuudessa Niemi-Iilahti käsitti desentralisaation tärkeäksi käsitteeksi kunnallisen itsehallinnon kannalta. Hän katsoi sen selventävän kunnallisen itsehallinnon tavoitteita, piirteitä sekä valtion ja kunnallisen itsehallinnon välistä suhdetta. *Niemi-Iilahti* 1992, 61.

204 *Holopainen* 1969, 397 - 398.

205 Ks. *Rytkölä* 1952, 11.

206 *Rytkölä* 1952, 11.

207 HE 192/1994 vp, 4. Ks. myös *Niemi-Iilahti* 1992, 257 - 258 ja 275 - 276.

208 Näin myös Ruotsissa *Paulsson – Riberdahl* 1992, 86.

209 *Ståhlberg* 1901, 31; *Ståhlberg* 1916, 73; *Willgren* 1925, 205; *Ståhlberg* 1926, 52; *Ståhlberg* 1928, 270 - 271; *Kekkonen Urho* 1936, 66.

pykälän katsottiin sisältävän vain yleisen toimialan<sup>210</sup>. Jaottelu vakiintui hyvinvointivaltion rakentamisen kaudella niin, että vuoden 1976 kunnallislakiin tuli näkyviin tämä jaottelu<sup>211</sup>. Näin saatiin positiivisoikeudellinen perusta tehtävien kahtiajaottelulle.

On selvää, että Kuuskosken jaottelu voidaan samaistaa Ståhlbergin kunnallisasioiden vapaaehtoiset-lakisääteiset -jaotteluun. Vaikka Kuuskosken jaottelu vakiintuikin, ei kuitenkaan kokonaan luovuttu käyttämästä Ståhlbergin jaottelua. Yleistä toimialaa tarkoittaen puhutaan usein vapaaehtoisista tai harkinnanvaraisista tehtävistä, sillä kunnat voivat itse päättää näistä tehtävistä. Erityisen toimialan tehtäviä kutsutaan pakollisiksi tai lakisääteisiksi tehtäviksi, koska lainsäädännössä määrätään, miten kuntien on ne hoidettava.

Tarkastelun jälkeen on mielenkiintoista havaita, että vaikka hermansonilaisesta kunnan tehtävien jaottelusta luovuttiin, jäi siitä kuitenkin jotain jäljelle. Elämään jäi kunnan oikeus omiin tehtäviin, joilla siis tarkoitetaan sellaisia tehtäviä, jotka kunta voi omin päätöksin ottaa hoitaakseen. Lailla säätämisen vaatimus tai valtion suorittaman hallintovalvonnan roolin korostuminen eivät johdaneet omien tehtävien hylkäämiseen<sup>212</sup>. Edelleen siis säilyi liberalismiin mukainen käsitys, että kunnalla tulisi olla myös sellainen tehtäväpiiri, johon valtio ei saanut puuttua. Tällaisen kunnan tehtäväpiirin voidaan sanoa pohjautuvan jopa niinkin pitkälle kuin ranskalaiseen 1700-luvun lopulla esiintyneeseen *pouvoir municipal*-oppiin. Kuuskosken opin seurauksena yhdistyivät liberalistinen ja oikeusvaltiollinen kuntakäsitys. Liberalistinen korosti kunnan omaa oikeutta ja erilaisuutta. Oikeusvaltiollinen käsitys korosti yhdenmukaista kunnallishallintoa ja siten lakisääteisiä tehtäviä.<sup>213</sup>

---

210 *Modeen* 1962, 7 - 8; *Kuuskoski – Hannus* 1965, 34.

211 Itse asiassa jo kunnan toimialakomitea ehdotti jo vuonna 1964, että kunnallislaissa olisi selvemmin erotettava toisistaan kunnallislain mukaiset ja erityislainsäädäntöön perustuvat tehtävät. KM 1965 A 2, 44. Kunnallislakia valmistellessa ei juurikaan keskusteltu erityissäännösten mukaisten tehtävien mainitsemisesta; ilmeisesti katsottiin jo itsestään selvyydeksi, että ne mainitaan kunnan tehtäviä koskevassa pykälässä. 1960-luvulta lähtien esitettiin useita eri vaihtoehtoja, miten kunnan yleistä toimialaa kuvaava määritelmä yhteiset talous- järjestys ja muut asiat tulisi paremmin ilmaista. Kunnan toimialakomitea ehdotti ilmausta ”hallintoasiat”. KM 1964 A 2, 46.

212 Vrt. *Merikoski* 1938, 36. Merikoski ei tunnustanut kunnille omia tehtäviä, sillä hänen mielestään ”hallintotoiminnan tehokkuusvaatimus tunkee syrjään absoluuttisen vapausvaatimuksen ja jossa sen vuoksi paikallisille itsehallintoyhdyskunnille ei tunnusteta omaa oikeutta paikallisten asioittensa hoitamiseen.” Hän huomautti myös, että useat liberaaliseen koulukuntaan kuuluvat oikeustieteilijät ovat ulottaneet valtion valvonnan kuntien omiin tehtäviin.

213 Ks. *Heuru* 2000, 122.

## 4 Yleinen–erityinen -jaottelun jatkuminen?

### 4.1 Jaottelun perusteisiin kohdistuneet muutokset

Kunnan tehtävien jaottelun uudelleenarvioinnissa on lähtökohdaksi otettava itsehallinnon vahvistamispyrkimykset. Tällaiset vahvistamispyrkimykset alkoivat herätä 1970-luvulta lähtien, jolloin aloitettiin kuntia koskevan sääntelyn väljentäminen<sup>214</sup>. Ensimmäinen kunnallista itsehallintoa vahvistava pyrkimys oli vapaakuntakokeilu<sup>215</sup>. Vapaakuntakokeilun jälkeen kunnallista itsehallintoa on korostettu ja tavoiteltu monissa muissa lainsäädäntöuudistuksissa. Tällaisiin muutoksiin vaikuttivat monissa muissa maissa tapahtuneet vaatimukset ja uudistukset sekä osaltaan myös Euroopan neuvoston 15.10.1985 hyväksymä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja. Lisäksi kuntien keskusjärjestöt vaativat uudistuksia voimakkaasti. Myös vuoden 1995 kuntalain tavoitteena oli kunnan itsehallinnollisen aseman korostaminen. Lakia valmisteltaessa todettiin, että kunnan suhde valtioon on itsenäisempi kuin koskaan aikaisemmin.<sup>216</sup>

Yleinen–erityinen -jaottelu on pohjautunut valtion valvontaan, ohjeistukseen ja valtiosuuksiin. Näiden suhteen on tapahtunut muutoksia itsehallinnon vahvistamispyrkimysten myötä. Valtiosuusjärjestelmän perustumisen etupäässä tehtäväkohtaisiin osuuksiin katsottiin rajoittavan kuntien itsehallintoa juuri niihin liittyvien valvontakeinojen vuoksi<sup>217</sup>. Järjestelmää koskevan uudistuksen tarkoituksena olikin lisätä kuntien toimivaltaa ja poistaa valtion viranomaisten ohjausta sekä lisätä kuntien itsehallintoa<sup>218</sup>. Tehtäväkohtaisista ja kustannusperusteisista valtiosuuksista on pääsääntöisesti luovuttu ja siirrytty asukaskohtaisesti määräytyviin laskennallisiin valtiosuuksiin. Järjestelmän merkittävin muutos oli, ettei valtionapuihin liitetä enää ehtoja siitä, mihin ne on käytet-

---

214 KM 1983:3, 1 - 2. Ks. myös KM 1987:2 liite. Ks. *Murén* 1967d. Tällaiset pyrkimykset saivat kiinnostusta Ruotsissa aloitetuista vastaavanlaisista pyrkimyksistä. SOU 1996:129, 122.

215 Sisäministeriö asetti vuonna 1985 työryhmän selvittämään kunnallista itsehallintoa koskevaa kokeilua, mikä johti vapaakuntakokeiluun. KM 1987:2. Vapaakuntakokeilua koskeva laki (29.7.1988/718). Kokeilun tavoitteena oli kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistaminen, kuntien hallinnon ja palvelujen kehittäminen, voimavarojen käytön tehostaminen sekä kansanvaltaisen päätöksenteon ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen. HE 54/1988 vp.

216 HE 192/1994 vp, 18.

217 *Niemi-Iilahti* 1992, 262.

218 Järjestelmä uudistettiin lailla vuonna 1992 kuntien valtiosuuslailla (3.8.1992/688). HE 214/1991 vp, 3. Ks. myös HE 192/1994 vp, 18. Nyt voimassa on kuntien valtiosuuslaki (20.12.1996/1147). Ruotsissa toteutettiin vastaavanlainen uudistus vuonna 1993. SOU 1996, 129, 123.

tävä<sup>219</sup>. Toisaalta niihin liittyvästä valtion sitovasta ohjauksestakin on luovuttu melkein kokonaan. Entisen kaltaista valtionapuhjausta ei ole enää siis olemassa<sup>220</sup>. Koska valtionavut ovat muuttuneet tehtäväkohtaisista laskennallisiksi, voidaan katsoa, ettei valtiollakaan ei ole enää samanlaista intressiä valvoa yksityiskohtaisesti niiden käyttöä<sup>221</sup>. Käsitukset valtionapujärjestelmän roolista valvonnan tehostamisessa ovat muuttuneet. Nyt ei enää katsota, että valtionosuudet tehostaisivat valtion valvontaa, vaan katsotaan, että valtio rahoittaa antaen siten osuutensa tehtävien hoitamiseksi.

Valvonta katsottiin oikeutetuksi kansalaisten yhdenvertaisuuden vuoksi, sillä kuntien toimintavapauden koettiin vaarantavan yhdenvertaisuutta. Tämän käsityksen voidaan sanoa muuttuneen 1990-luvulla. Kuntien toimintavapaus ei välttämättä merkitse kansalaisten yhdenvertaisuuden vaarantumista<sup>222</sup>. Merkittävin muutos valtion valvonnan kohdalla on, että laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvalvonnan erottelu on hälvemässä. Valtion valvonta on nykyisin suurimmaksi osaksi vain laillisuusvalvontaa<sup>223</sup>. Laillisuusvalvonnan merkityksen korostaminen johtuu osittain myös paikallisen itsehallinnon peruskirjasta, jonka mukaan hallinnon valvonnalla tulisi pyrkiä vain laillisuusvalvontaan<sup>224</sup>. Toisaalta toimialajaottelun mukaisten erityislakien tehtäviin liittyvän tarkoituksenmukaisuusvalvonnan merkitys katoaa, sillä alistamista koskevia säännöksiä ei enää ole kuntalaissa<sup>225</sup>. Toisaalta valtion valvontaa ei koeta tarvittavan enää samassa mitakaavassa kuin ennen, sillä kunnilla on nyt tehokasta sisäistä valvontaa<sup>226</sup>.

Kuntalaista oli tarkoitus tehdä kuntien toimintaa ohjaava peruslaki. Kuntalain valmistelun yhteydessä esitetyn tavoitteen mukaan erityislaeissa ei tulisi olla enää kunnan hallintoa ja toimintatapaa koskevia erityissäännöksiä<sup>227</sup>. Kunta saa nykyisin itse yhä enemmän päättää tehtävän hoitamisen organisoinnista, jär-

---

219 *Oulasvirta* 1996, 162.

220 Ks. *Oulasvirta* 1996, 186. Tehtäväkohtaisten valtionapujen katsottiin kaventavan kunnan omaa päätösvaltaa jo 1970-luvulla. KM 1976:24.

221 *Oulasvirta* 1996, 162. Uusi valtionosuusjärjestelmä ei kuitenkaan täysin muuttunut laskennalliseksi, vaan siinä säilyi myös suoriteperusteisia piirteitä. Ks. *Oulasvirta* 1996, 166.

222 Ks. HE 192/1994 vp, 5 ja 19.

223 HE 192/1994 vp, 18 - 19.

224 Paikallisen itsehallinnon peruskirja 8 artikla 2 kohta: ”Paikallisviranomaisten toiminnan hallinnollisella valvonnalla tulee yleensä pyrkiä vain varmistumaan laillisuuden ja perustuslaillisten periaatteiden noudattamisesta. Ylemmät viranomaiset saavat kuitenkin valvoa niiden tehtävien tarkoituksenmukaisuutta, jotka on siirretty paikallisviranomaisille.” Ks. myös HE 192/1994 vp, 19.

225 Alistaminen on korvattu joissakin tapauksissa valtion viranomaisen lausunto- tai ilmoitusmenettelyllä. HE 192/1993 vp, 20 ja 67.

226 HE 192/1994 vp, 18.

227 Ks. HE 192/1994 vp, 18 ja 69.

jestämistavasta ja päättää, minkä toimieliimen alaisuuteen asia hoidetaan tai järjestetään. Erityislaeissa yksityiskohtaiset säännökset ovat vähentyneet ja ne ovat luonteeltaan entistä yleisimpiä. Erityislaeissa ei säännellä enää tarkkaan tehtävää hoitavasta lautakunnasta; toisin sanoen kuntia ei enää velvoiteta perustamaan lakisääteisiä pakollisia lautakuntia. Erojen yleisen ja erityisen toimialan tehtävissä on todettu siten vähentyneen, mutta eivät ole kokonaan poistuneet.<sup>228</sup> Jaottelua ei voida perustella sillä, että lakisääteisissä tehtävissä kunnan on perustettava pakolliset lautakunnat.

Kuuskosken jaottelun vakiintumisen yhteydessä jatkui ajatus kunnan ja valtion vastakohtaisuudesta sekä ajatus siitä, että kunnalla on toisaalta omia kunnallisia tehtäviä ja toisaalta valtiollisia tehtäviä. Kuntaa ja valtiota ei ole enää syytä pitää toistensa vastakohtina. Tähän on vaikuttanut, että nykyisin kunta hoitaa huomattavaa osaa kansalaisiin kohdistuvista palveluista, kuin se ennen on ollut vähäisempää. Nyt korostetaan, että kunnilla ja valtiolla on yhteisvastuu kansalaisille kohdistuvien palveluiden tuottamisesta.<sup>229</sup> Yleinen–erityinen -jaottelun perusteet ovat kohdanneet muutoksia. Valvonta ja ohjeistus ovat lieventyneet, toimintatapojen sääntely erityislaeissa on vähentynyt<sup>230</sup>. Kunnille on annettu kaikissa suhteissa aikaisempaa enemmän toimintavapautta, tosin sanoen vapautta itse päättää kansalaisiin kohdistuvien palveluiden järjestämisestä. Kuntalain esitöiden mukaan ei enää pitäisi ajatella, että itsehallinnollisia tehtäviä ovat vain kunnan vapaaehtoiset tehtävät. Kuntalakia valmisteltaessa on nimittäin selvästi korostettu, että kunnallinen itsehallinto kohdistuu myös erityislainsäädännöllä säännelyihin tehtäviin.<sup>231</sup>

Kuntalakia valmistellut kunnalliskomitea pyrki tietoisesti irti yleinen–erityinen -jaottelusta. Komitean mielestä tällaista erottelua ei pitäisi enää tehdä, vaan ehdotti tehtäväpykäläksi: ”Kunta hoitaa itsehallintoonsa kuuluvat tehtävät”.<sup>232</sup> Myös kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä tulevat ilmi jaottelun perusteisiin kohdistuneet muutokset. Siitä huolimatta hallituksen esityksessä pitäydään tehtävien jakamisessa yleiseen ja erityiseen toimialaan.<sup>233</sup> Hallituksen esi-

---

228 *Hannus – Hallberg* 1993, 78. Ks. HE 91/1999 vp; HE 76/1998 vp. Ks. myös Ruotsin puolelta vastaanlaisesta kehityksestä *Gustafsson* 1977, 130 - 132; *Paulsson – Riberdahl* 1992, 28, 68; SOU 1996:129, 123, 186 - 191.

229 HE 192/1994 vp, 18; *Knemeyer* 1996, 116.

230 Vrt. *Lübking – Vogelgesang* 1998, 60 - 69; *Dieckmann* 1998, 295. He jaottelevat edelleen kunnan tehtävät valtionvalvonnan ja ohjeistuksen perusteella itsehallintotehtäviin (selbstverwaltungsaufgaben) ja valtiolta saatuihin tehtäviin (übertragenen Aufgaben).

231 HE 192/1994 vp, 74; KM 1993:33, 190. Ks. *Beer – Laux* 1981, 36. Saksassa katsottiin aikaisemmin, että itsehallinnollisiin tehtäviin kuuluvat myös lakisääteiset tehtävät.

232 Ks. KM 1993:33, 190 - 191 ja 329.

233 Ks. HE 192/1994 vp, 18 - 20.



tyksessä ei juurikaan perustella, miksi jaottelua voidaan vielä pitää soveltuvana. Esityksessä vain todetaan, että nykyisin suurin osa kunnan tehtävistä perustuu erityislainsäädäntöön.<sup>234</sup>

Vuoden 1976 kunnallislain tehtävä pykälää voidaan kritisoida sen takia, että se erotteli toisistaan kunnan itsehallinnolliset ja erityislainsäädäntöön perustuvat tehtävät. Tämä jatkoi kunnan ja valtion vastakkain asettelua. Tällainen tehtävien erottelu näkyy myös nykyisessä kuntalaissa. Tässä suhteessa kuntalain säännöksen ja hallituksen esityksen välillä vallitsee pieni ristiriita. Epäselvää nimittäin on, tarkoittaa itsehallinto pykälässä molempia tehtäväryhmiä vai vain kunnan itselleen ottamia tehtäviä. Kuntalaki viittaa siihen, että itsehallinto kohdistuu vain kunnan itselleen ottamiin tehtäviin, mutta hallituksen esityksessä katsottiin itsehallinnon kohdistuvan myös erityislakien mukaisiin tehtäviin.

## 4.2 Viitteitä uudenaikaisesta jaottelusta?

Yleinen–erityinen -jaotteluun ja sen perusteisiin on kohdistunut muutoksia, joista huolimatta jaottelua on vakiintuneesti jatkettu ja puollettu<sup>235</sup>. Muutosten vuoksi jaottelua tulisi kuitenkin kritisoida. On havaittavissa viitteitä, että tehtävien jaottelu vapaaehtoiseen ja pakolliseen ei ole enää niin yksiselitteistä ja selvää. Erityislainsäädännön tehtävissä myönnetään pääsääntöisesti kunnille edelleen laajaa harkintavaltaa<sup>236</sup>. Voidaankin kysyä, minkälaisia perusteita tai seikkoja kunnan tehtävien jaottelussa tulisi nyt ottaa huomioon ja miten nyt voisimme jaotella kunnan erilaiset tehtävät? Vai voidaanko edelleen jatkaa yleinen–erityinen -jaottelua?

Kunnan tehtävien jaottelua on aiemmin perusteltu lähinnä kunnan ja valtion organisaatioiden erottamisella toisistaan sekä sittemmin tehtävien perustumisella eri lakeihin ja sitä kautta valtion valvonnan erilaisuudella eri tehtävissä. Valtion ja kunnan vastakkainasettelu oli keskustelussa esillä 1900-luvun alkupuolella, sillä hallintojärjestelmä kokonaisuudessaan oli vasta muotoutumassa. 1900-luvun puolestavälistä eteenpäin valtion valvonta puolestaan korostui, koska hyvinvointivaltiollisen kehityksen myötä kunnille katsottiin tarpeelliseksi antaa yhä enemmän tehtäviä. Kun nyt pohdiskelemme kunnan tehtävien jaottelua, on siis otettava huomioon tämän hetkinen yhteiskunnallinen kehitys ja mietittävä, mikä on juuri nyt olennaista kunnan toiminnan ja tehtävien kannalta. Lähtökohtaisesti on huomioitava, että sekä valtiolla että kunnalla on vastuu hyvinvointivaltiollisista tehtävistä sekä toisaalta se, että itsehallinto kohdistuu sekä vapaaehtoiseen että lakisääteisiin tehtäviin.

---

234 HE 192/1994 vp, 20, 22 ja 74.

235 Esim. *Harjula – Prättälä* 2001, 76. Vrt. *Hurskainen* 2003, 279 (alaviite 715).

236 Ks. *Ryynänen* 2004a, 61.

Lähtökohdaksi otan kunnan tehtävien ja niiden jaottelun suhteen perustuslaillisen kunnallisen itsehallinnon näkökulman ja perusoikeuksien ensisijaisuuden<sup>237</sup>. Oikeusjärjestelmäämme ja hyvinvointivaltioomme kohdistunut merkittävin muutos on ollut vuoden 1995 perusoikeusuudistus. Uudistuksen tavoitteena oli yksilön oikeuksien turvaaminen ja laajentaminen sekä perusoikeuksien välitön soveltaminen hallinnossa ja tuomioistuimissa<sup>238</sup>. Tämän vuoksi säädettiin erityisestä julkisen vallan turvaamisvelvollisuudesta, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Suomen uudessa perustuslaissa luonnollisesti jatketaan uudistuksen perusoikeussäännöksiä. Perusoikeudet ja niiden toteuttaminen sekä toteutuminen ovat siten korostuneessa asemassa oikeusjärjestelmässämme sekä yhteiskunnassamme.

Mitä perusoikeuksien korostunut merkitys sitten tarkoittaisi kunnan tehtävien kannalta? Sehän voisi merkitä valtionvalvonnan uudelleen korostamista. Perusoikeuksien yhdenmukainen toteutuminen voisi edellyttää entistä suurempaa kuntien toiminnan valvontaa.<sup>239</sup> Tällä perusteella voisimme jatkaa yleinen-erityinen -tehtäväpiirin jaottelua. En kuitenkaan korosta tätä näkemystä, sillä Euroopan Neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklan 1 kohdan tulkinnan mukaan kunnan toimintaa ei saisi rajoittaa toimimaan vain valtion agentteina, toimijoina<sup>240</sup>. Perus- ja ihmisoikeuksien korostuminen voisi merkitä myös kunnan tehtävien kannalta itsehallinnollisten tehtävien ja toisaalta valtiollisten tehtävien jatkumista. Tällöin kaikkia niitä perusoikeuksien toteuttamiseksi kunnille laeilla säädettyjä tehtäviä pidettäisiin valtiollisina, valtion delegeoimina tehtävinä. En kuitenkaan korosta tätäkään seikkaa. Jos katsomme asiaa kansainvälisesti, ei valtio voi luopua perimmäisestä vastuustaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseksi säätämällä tehtävät kunnalle.<sup>241</sup>

Kunnan katsotaan kuuluvan julkisen valtaan, joten myös kunnan on toiminnassaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Perusoikeusuudistuksen lähtökohtana oli, että kunnalle määrättävistä uusista tehtävistä on säädettävä lailla<sup>242</sup>. Kunnalla ei ole kuitenkaan samanlaista järjestämisvastuuta kaikissa perus-

---

237 Vrt. *Knemeyer* 2000. Kunnan tehtävien uudelaissa jaottelussa on Saksassa otettu lähtökohdaksi laaja keskustelu kansalaisyhteiskunnasta. Knemeyer jaottelee kunnan tehtävät kolmeen ryhmään; vapaaehtoiset tehtävät, laissa erikseen säädetyt tehtävät ja kansalaisasiat. Kansalaisasioilla hän tarkoittaa kansalaisten omalla vastuulla olevia asioita. Hän ilmeisestikin lähtee tässä jaottelussa siitä, millä tavoin näihin asioihin kohdistuu valtion valvonta ja miten kansalaisten omaa vastuuta yhteiskunnassa voitaisiin lisätä. Ks. asiaan liittyvää keskustelua *Ryynänen* 2004a, 266 - 270.

238 HE 309/1993 vp, 15.

239 Ks. *Bull* 1999, 117; *Ryynänen* 2004a, 75 - 76; *Ryynänen* 2004b, 87 - 90.

240 Explanatory report, ETS. n 122.

241 PeVM 25/1994 vp, 3.

242 HE 309/1993 vp, 26; PeVM 25/1994 vp.

oikeuksien mukaisissa lakisääteisissä tehtävissä. Tehtävien järjestämisen suhteen voidaan erotella toisistaan subjektiiviset oikeudet ja muut oikeudet. Tuori on puhunut yleisestä ja erityisestä järjestämisvastuusta. Kunnalla on erityinen järjestämisvelvollisuus silloin, kun on kyse subjektiivisesta oikeudesta. Yleinen järjestämisvelvollisuus kunnalla on silloin, kun kyse ei ole subjektiivisesta oikeudesta. Subjektiiviseen oikeuteen liittyvä tehtävä kunnan on järjestettävä aina riippumatta määrärahoista. Sen sijaan yleiseen järjestämisvelvollisuuteen kuuluvat tehtävät ovat kunnan kannalta määrärahasidonnaisia. Toisin sanoen kunta voi järjestää ne määrärahojensa puitteissa tai olla järjestämättä, jos määrärahat ovat loppuneet.<sup>243</sup>

Perinteiseen jaotteluun kohdistuu muutospaineita sitä kautta, että lakisääteisten tehtävien kohdalla on alettu puhua pakollisista ja vapaaehtoisista tehtävistä. Harjulan ja Prättälän ajatukset lakisääteisistä pakollisista ja vapaaehtoisista tehtävistä ovat samansuuntaisia Tuorin esittämien näkemysten kanssa. Lakisääteiseksi pakolliseksi tehtäväksi Harjula ja Prättälä katsovat peruskoulun ja päivähoidon. Nämä on katsottu subjektiivisiksi oikeuksiksi, jotka kunnan on aina järjestettävä ja jotka kunta on velvollinen hoitamaan. Pakollisissa vapaaehtoisissa tehtävissä kunnalla on enemmän harkintavaltaa, mutta jos se ryhtyy tehtävää hoitamaan, se on hoidettava lain mukaisesti. Lakisääteiseksi vapaaehtoisiksi tehtäväksi he katsovat lukion ja kirjastot. Lakisääteiset pakolliset tehtävät näyttäisivät vastaavan siis erityistä järjestämisvelvollisuutta ja lakisääteiset vapaaehtoiset yleistä järjestämisvelvollisuutta.<sup>244</sup>

Edellä esitettyjen näkemysten mukaan voisimme päätyä siihen lopputulokseen, että kunnan tehtäväpiirissä on erotettavissa kolmenlaisia tehtäviä. Kunnan lakisääteisissä tehtävissä olisi erotettavissa toisistaan subjektiivisiin oikeuksiin liittyvä erityinen järjestämisvelvollisuus ja muihin tehtäviin liittyvä yleinen järjestämisvelvollisuus. Erityisen järjestämisvelvollisuuden piirissä kyseiset tehtävät olisi toteutettava aina. Yleiseen järjestämisvelvollisuuteen liittyvät tehtävät kunta voisi järjestää määrärahojensa puitteissa haluamassaan laajuudessa, mutta lakien määräysten mukaisesti. Näihin molempiin kunnat voisivat saada valtiosuutta. Näiden lisäksi voitaisiin edelleen erottaa myös kunnan itselleen ottamat tehtävät, joissa kunnalla olisi laaja harkintavaltaa ja jotka se rahoittaisi kaikkienensa itse ja joilla se voisi täydentää lakisääteisiä tehtäviä. Tällainen kolmijaottelu on kyllä paikkansa pitävä, muttei täydellinen.

Voimassa olevien lakien vuoksi on perusteltua nähdä kunnan tehtäväpiirissä todellisuudessa neljänlaisia tehtäviä. Lähtökohtaisesti voidaan tehdä karkea

---

243 Tuorin näkemys kohdistuu vain sosiaali- ja terveydenhuollon etuuksiin. Ks. *Tuori* 2000b, 239 - 245.

244 *Harjula – Prättälä* 2004, 131 ja 502.

jako kunnan itselleen ottamiin vapaaehtoiisiin ja lakisääteisiin tehtäviin, jotka molemmat jakaantuvat kahdenlaisiin tehtäviin. Kunnan lakisääteisissä tehtävissä on nähtävä toisaalta subjektiivisiin oikeuksiin liittyvät tehtävät, jotka kunnan on aina järjestettävä määrärahoista riippumatta. Näiden kohdalla voidaan puhua siten erityisestä järjestämisvelvollisuudesta.<sup>245</sup> Näiden lisäksi lakisääteisissä tehtävissä on nähtävissä tehtäviä, joita koskevissa laeissa säädetään kunnalle vastuu tehtävän hoitamiseksi. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi kulttuuritoiminta, liikunnan yleiset edellytykset, nuorisotyö ja kirjastot<sup>246</sup>. Näiden tehtävien kohdalla toimintaan ryhtymisessä kunnalla ei ole harkintavaltaa, sillä ne kuuluvat kunnan järjestämisvastuun piiriin. Harkintavaltaa kunnalla on ainoastaan sen suhteen, missä laajuudessa se nämä asiat järjestää. Yleisen järjestämisvastuun mukaisesti kunta voi nämä järjestää määrärahojensa puitteissa.<sup>247</sup>

Vapaaehtoisissa tehtävissä on havaittavissa edelleen tehtävät, jotka kunta ottaa omilla päätöksillään hoitaakseen ja rahoittaa kokonaisuudessaan itse. Sen lisäksi on havaittavissa tehtäviä, joiden kohdalla kunnalle ei ole asetettu hoitamis- tai järjestämisvastuuta, vaan on kunnan omassa päätösvallassa, ottaako se kyseiset tehtävät hoitaakseen. Tällaisia tehtäviä koskevissa laeissa ei todeta, että kyseinen asia olisi kunnan tehtävä. Kunnalla on siten harkintavaltaa näihin tehtäviin ryhtymisessä. Nämä eroavat perinteisistä kunnan itselleen ottamista tehtä-

---

245 Subjektiivisiksi oikeuksiksi on katsottu perusopetuksen ja päivähoidon lisäksi myös oikeus maksuttomaan esiopetukseen, oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon, oikeus välttämättömään toimeentuloon ja eräät vammaispalvelut. Ks. esim. KHO 30.9.1999 T 2635, KHO 2002:18, KHO 2002:21.

246 Kuntien kulttuuritoimintaa koskevan lain (3.8.1992/728) 1 §: ”Kunnan tehtävänä on edistää, tukea ja järjestää kulttuuritoimintaa kunnassa.”

Liikuntalain (18.12.1998/1054) 2 §: ”Yleisten edellytysten luominen liikunnalle on valtion ja kuntien tehtävä. Kunnan tulee luoda edellytyksiä kuntalaisten liikunnalle kehittämällä paikallista ja alueellista yhteistyötä sekä terveyttä edistävää liikuntaa, tukemalla kansalaistoimintaa, tarjoamalla liikuntapaikkoja sekä järjestämällä liikuntaa ottaen huomioon myös erityisryhmät.”

Nuorisotyölain (24.2.1995/235) 4 §: ”Nuorisotyön toteuttamisesta vastaavat ensisijaisesti valtio, kunnat ja nuorisojärjestöt. Kunnan toimialaan kuuluu nuorisotyö.”

Kirjastolain (4.12.1998/904) 3 §: ”Kunnan tehtävänä on järjestää tässä laissa tarkoitettujen kirjasto- ja tietopalvelujen järjestäminen.”

247 Ongelmana lakisääteisten tehtävien jaottelussa subjektiivisiin oikeuksiin liittyviin tehtäviin ja muihin lakisääteisiin tehtäviin on, miten ne eroavat lainsäädännössä toisistaan. Subjektiivisia oikeuksia koskevassa lainsäädännössä ei yleensä todeta, että yksilöllä olisi oikeus tähän palveluun. Laeissa voidaan säätää, että kunta on velvollinen järjestämään (peruskoululaki 27.5.1983/476, 6 §) tai että kunnan on huolehdittava kyseessä olevasta tehtävästä (laki lasten päivähoidosta 19.1.1973/36, 11 §). Sanamuoto ”on järjestettävä” tai ”on annettava” voi olla merkki subjektiivisesta oikeudesta. Ongelmallisia ovat ne säännökset, joissa säädetään, että ”annetaan” tai ”järjestetään”. Ks. *Tuori* 2000b, 243 - 244. Yleensä nämä viittaavat yleisen järjestämisvelvollisuuden tehtäviin.

vistä siten, että tehtäviä koskevien lakien mukaan kunta voi saada näiden tehtävien hoitamiseen avustusta valtiolta. Tällaisia tehtäviä ovat lukiot, ammatillinen koulutus, ammattikorkeakoulu, vapaa sivistystyö, taiteen perusopetus, museot, teatterit ja orkesterit sekä sosiaalinen luototus.<sup>248</sup> Osassa näistä laeista on vain vähän toimintaa ohjaavia säännöksiä, kuten esimerkiksi teatteri- ja orkesterilaisissa. Osassa, kuten lukiolaissa, on taas säännöksiä liittyen toimintaan. Kunnan tehtävien jaottelussa en korosta sitä, onko kunnan otettava tehtävää hoitaessaan lakien määräykset huomioon ja missä laajuudessa. Hallinnon lainalaisuuden vuoksi kunnan on itselleen ottamissa tehtävissäänkin huomioitava erinäiset oikeudelliset sääntelyt. Tehtävien jaottelussa on mielestäni tarpeellista korostaa sitä harkintavaltaa, joka kunnalla on tehtävään ryhtyessään.

Kunnan näkökulmasta ei ole enää riittävää erotella vain vapaaehtoisia ja lakisääteisiä tehtäviä tai kuntalakiin perustuvia ja erityislakeihin perustuvia tehtäviä. Kahtiajaottelun sijasta voimme jaotella tehtävät neljään ryhmään, jotka perustuvat järjestämisvelvollisuuden asteeseen, rahoitukseen ja todelliseen harkintavaltaan. Kunnan tehtävät voitaisiin siten jaotella seuraavalla tavalla: 1) erityinen järjestämisvelvollisuus 2) yleinen järjestämisvelvollisuus 3) valtionavusteiset vapaaehtoiset 4) itselleen ottamat tehtävät tai 1) pakolliset tehtävät 2) määrärahasidonnaiset tehtävät 3) valtionavusteiset vapaaehtoiset 4) vapaaehtoiset teh-

---

248 Lukiolain (21.8.1998/629) 2 §: ”Asianomainen ministeriö voi myöntää kunnalle tai kuntayhtymälle luvan lukiokoulutuksen järjestämiseen.”

Ammatillista koulutusta koskevan lain (21.8.1998/630) 8 §: ”Opetusministeriö voi myöntää kunnalle tai kuntayhtymälle koulutuksen järjestämiseen.”

Ammattikorkeakoululain (9.5.2003/351) 6 §: ”Valtioneuvosto voi myöntää kunnalle tai kuntayhtymälle ammattikorkeakoulun toimiluvan.”

Vapaa sivistystyötä koskevan lain (21.8.1998/632) 4 §: ”Asianomainen ministeriö voi myöntää kunnalle tai kuntayhtymälle luvan tämän lain mukaisen oppilaitoksen ylläpitämiseen.”

Taiteen perusopetusta koskevan lain (21.8.1998/633) 2 §: ”Kunta voi järjestää taiteen perusopetusta. Asianomainen ministeriö voi myöntää kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan järjestää taiteen perusopetusta.” (vrt. Kuntien kulttuuritoimintaa koskevan lain (3.8.1992/728) 1 §: ”Kunnan tehtävänä on myös järjestää kunnan asukkaille mahdollisuuksia taiteen perusopetukseen sekä harrastusta tukevaan opetukseen taiteen eri aloilla.”)

Museolain (3.8.1992/729) 2 §: n mukaan valtionosuuden saamisen edellytyksenä on, että museon omistaa kunta tai kuntayhtymä.

Teatteri- ja orkesterilain (3.8.1992/730) 2 §: n mukaan valtionosuuden saamisen edellytyksenä on, että teatterin tai orkesterin omistaa kunta.

Sosiaalisesta luototusta koskevan lain (20.12.2002/1133) 2.1§: ”Kunta voi järjestää sosiaalista luototusta päättämässään laajuudessa. Jos kunta päättää järjestää sosiaalista luototusta, kunnan tulee määrittellä sosiaalisen luoton myöntämisen perusteet ottaen huomioon, mitä tässä laissa säädetään.”

tävät. Erityisen järjestämisvelvollisuuden pakollisissa tehtävissä kunnalla ei ole harkintavaltaa, sillä ne on aina pakko järjestää. Yleisen järjestämisvelvollisuuden määrärahasidonnaisia tehtäviä kunta on velvollinen järjestämään. Kunnalla on harkintavaltaa sikäli, että kunta voi järjestää näitä palveluja määrärahojensa puitteissa. Valtionavusteisissa vapaaehtoisissa tehtävissä kunnilla on harkintavaltaa, ryhtyykö se ollenkaan näitä asioita hoitamaan. Toimintaan ryhtyessään se saa toimintaan valtionavustusta. Itselleen ottamia vapaaehtoisia tehtäviä kunta voi ottaa hoitaakseen. Näissä kunnalla on laajin harkintavalta. Kunta voi halutessaan omilla päätöksillään ottaa näitä hoitaakseen siinä laajuudessa kuin haluaa. Nämä tehtävät se rahoittaa itse kokonaisuudessaan.

# **IV Kunnan itselleen ottamat tehtävät kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteenä**

## **1 Lähtökohtia**

### **1.1 Kunnallisen itsehallinnon säädösperusta**

Perustuslaillisesti kunnallinen itsehallinto tunnustettiin ensimmäisen kerran vuoden 1919 hallitusmuodossa, jonka 51.1 §:n mukaan: ”Yleistä hallintoa varten on Suomi edelleen oleva jaettuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin.” Itsehallintoa tarkennettiin hallitusmuodon 51.2 §:ssä: ”Kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään.” Hallitusmuodon valmisteluasiakirjoissa ei tarkemmin selostettu kyseisten pykälien merkitystä. Säännöksen tavoitteeksi mainittiin vallitsevan tilanteen säilyttäminen ennallaan.<sup>1</sup>

Voimassa olevan perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta itsehallinnosta. Pykälän mukaan ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.” Toisessa momentissa säädetään, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Lisäksi kolmannessa momentissa säädetään kuntien verotusoikeudesta. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Lisäksi kunnallisen itsehallinnon säädösperusta löytyy Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjasta. Peruskirjan kolmannen artiklan mukaan: ”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.” Tätä täsmentää artiklan 2 kohta, jonka mukaan tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapaille välittömällä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä.

Kunnallisella itsehallinnolla on ollut vuodesta 1919 lähtien perustuslaillinen asema, sillä se on mainittu perustuslaintasoisessa säädöksessä. Perustuslaillista asemaa perätään myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon perus-

---

1 KM 1917:7, 11 ja 35. Myös LVK 1941:6, 50; *Holopainen* 1969, 303.

kirjassa. Peruskirjan 2 artiklan mukaan paikallisen itsehallinnon periaate tunnustetaan kansallisessa lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan perustuslaissa.

## 1.2 Kunnallisen itsehallinnon rajallisuus ja perustuslainsuoja

Vuoden 1919 hallitusmuodon yhteydessä viitatulla vakiintuneella käytännöllä tarkoitettiin todennäköisesti ensimmäisten kunnallisasetusten muodostamia asioita. Ensimmäisiä kunnallisasetuksia säädettäessä ei erikseen edellytetty, että kunnallishallinnon on perustuttava itsehallinnollisiin järjestelyihin. Tämä ei tosin merkitse sitä, ettei kunnallista itsehallintoa tunnettu. J.V. Snellmanhan korosti jo vuonna 1860, että kuntien hallinnon tulisi perustua kuntien itsensä hoitamaan hallintoon.<sup>2</sup>

Vakiintuneesta käytännöstä ja itsehallinnon käsitteen ymmärtämisestä saadaan enemmän viitteitä tarkastelemalla ensimmäisten kunnallisasetusten jälkeisiä ja hallitusmuotoa edeltäviä komiteamietintöjä. Aluksi kunnallisesta itsehallinnosta puhuttiin itsehallituksena. Tällä tarkoitettiin, että ”lakien määräämään rajain sisällä tulee kuntain sitä vastoin saada työskennellä itsenäisesti, oman käsitöksensä mukaan, sillä muuten olisi niiden itsehallitus ilman sisällystä ja kaikkea arvoa vailla”.<sup>3</sup> Puhuttiin myös itsehallinnon perusaatteesta, jonka mukaan kunnan tulisi saada itse hoitaa asioitansa<sup>4</sup>. Toisaalta itsehallitukseksi on ymmärretty, että jokainen kunnan jäsen on oikeutettu itse ottamaan osaa kunnan yhteisten asiain hallintoon<sup>5</sup>. 1865MKunA muodostaman kunnallisen itsehallinnon on myös katsottu tarkoittavan sitä, että valtio ei enää hallitse kunnassa<sup>6</sup>. Hallitusmuodon voimaantulon jälkeen kunnallisen itsehallinnon käsittäminen riippumattomuudeksi ja itsenäisyydeksi jatkuu<sup>7</sup>.

Kunnallinen itsehallinto on käsitetty kunnan riippumattomuudeksi valtios- ta, kunnan itsenäisyydeksi ja kunnan oikeudeksi itse päättää asioistaan. Riippumattomuudella ja itsenäisyydellä ei voida kuitenkaan kunnallisen itsehallinnon kohdalla tarkoittaa täydellistä riippumattomuutta tai itsenäisyyttä. Toisin sanoen kunnat eivät voi kaikessa suhteessa toimia oman mielensä mukaisesti, vaan kunnallinen itsehallinto on aina käsitetty enemmän tai vähemmän rajalliseksi<sup>8</sup>.

Kunnallisen itsehallinnon rajallisuus oli havaittavissa jo ensimmäisten kunnallisasetusten säätämisen aikana, sillä niillä ei perustettu täysin rajoittamatonta

---

2 *Snellmann* 1860, 430 - 439.

3 KM 1889:2, 110.

4 KM 1889:2, 172 ja 177.

5 Ks. 1897 vuoden valtiopäivät, esitys.

6 KM 1894:1, 10 -11.

7 Ks. KM 1923: 15a, 2.

8 Jos kunnallinen itsehallinto olisi täydellistä, kunnathan muodostaisivat omia valtioitaan. SOU 1996:129, 14, 18 ja 19. Myös *Lübking – Vogelgesang* 1998, 28.



kunnallista itsehallintoa. Tämä näkyy siinä, että valtiolla säilytettiin oikeus valvoa kuntien toimintaa. Kunnallisen itsehallinnon rajallisuuden taustalla on todennäköisesti vaikuttanut ajatus, että kunnallishallinnolla toteutetaan valtiollisia päämääriä ja että kunnat kuuluvat valtioon<sup>9</sup>. Valtiolla on viimekätinen vastuu alueensa yhteiskunnallista oloista, joten kuntiin kohdistuva valvonta on joissain asioissa jopa välttämätöntä<sup>10</sup>. Hyvinvointivaltion rakentamiskaudella kunnallinen itsehallinto nähtiin esteenä, joten sitä rajoitettiin lisäämällä valtion valvontaa. Nykyisin kunnat ja valtio toteuttavat edelleen yhteisiä päämääriä, jotka liittyvät hyvinvointivaltion rakentamiseen ja perusoikeuksiin. Kuntiin kohdistuvaa valtion valvontaa on kuitenkin kevennetty, mutta siitä ei ole luovuttu kokonaan.<sup>11</sup> Valtion valvonta on ollut ja on tärkein kunnallista itsehallintoa rajoittava tekijä.

Kunnallisen itsehallinnon rajallisuudesta kertovat myös ns. perustuslailliset lakivaraukset, joita oli sekä hallitusmuodossa että on edelleen perustuslaissa. Hallitusmuodon mukaan eduskunta säätää erityislaeilla tarkemmin kunnallisesta itsehallinnosta<sup>12</sup>. Perustuslain lakivarauksilla pidetään lainsäätäjän toimivaltaan kunnan hallinnon yleisistä perusteista, kunnan tehtävistä ja kunnallisveron eräistä perusteista säättäminen<sup>13</sup>. Kunnallinen itsehallinto ei ole siis täydellistä. Kunnallisen itsehallinnon alalla on noudatettava lukuisia lakeja ja alistuttava valtion valvontaan. Täysin vapaasti kunnallisen itsehallinnon alalla saa toimia vain lainsäädännön määrittämien rajojen sisällä. Kunnallisen itsehallinnon itsenäisyys ja rajallisuus on koko ajan muuttuvaa. Esimerkiksi hyvinvointivaltion rakentamiskaudella itsehallinto oli rajallisempaa tiukan valtion valvonnan ja yksityiskohtaisten lainsäädännösten vuoksi. Nyt itsehallinto on itsenäisempää, sillä valtion valvontaa on lievennetty ja lait antavat kunnille aikaisempaa enemmän itsenäistä päätösvaltaa. Itsehallintokäsitykset ovat muuttuneet yhteiskunnallisten muutosten mukana.

Kunnallinen itsehallinto on tunnustettu niin hallitusmuodossa kuin nykyisessä perustuslaissakin. Perustuslaillisessa säännöksessä on siten ilmaistu itsehallinnon olevan voimassa perustuslailla suojattuna kuntien hallinnon periaatteena<sup>14</sup>. Puhutaan siten kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta. Aikaisemmin perustuslaillisen suojan on katsottu takaavan kunnalliselle itsehallinnolle

---

9 Ks. esim. Valtiopäivät 1872, mietintö, 452 ja 473; KM 1889:2, 14 ja 109 - 110; KM 1894:1, 10.

10 SOU 1996:129, 16 - 17. Ks. myös KM 1923: 15a, 3.

11 HE 192/1994 vp, 18.

12 Ks. KM 1923: 15a, 3; *Mäenpää* 1981, 3; KM 1993:33, 86 - 87; SOU 1996:129, 19; *Scholz* 2002, 20.

13 Ks. SOU 1996:129, 19.

14 Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta 2000, 13.

institutionaalisen suojan. Tällä on tarkoitettu, että hallitusmuodon kunnallista itsehallintoa koskevat säännökset takaavat kunnallishallinnon järjestelmänä eli kunnallishallinnon olemassaolon. Osana valtiollista hallintorakennettamme on oltava kuntia. Perusrakenteen sisällä lainsäätäjällä oli oikeus muotoilla kunnallista itsehallintoa yksityiskohtaisemmin. Institutionaalinen suoja on taattu siten vain lakien rajoissa. Lainsäätäjän asettamat rajoitukset katsottiin mahdollisiksi, kunhan ne eivät koske itsehallinnon ydinosaa. Kuntien hallintoa hoidetaan siis valtion säätämien lakien rajoissa. Toisin sanoen perustuslainsuoja asettaa rajoitteita lainsäätäjälle, mutta ei aseta täydellistä estettä lainsäätäjän toimille. Lainsäätäjä ei voi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säätää lakia, joka puuttuu suojan piiriin kuuluviin itsehallinnon ominaispiirteisiin. Tällöin laki olisi säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.<sup>15</sup> Institutionaalisen suojan vuoksi kunnilta ei voi ottaa pois kaikkia tehtäviä<sup>16</sup>. Perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausunto lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta ja siten myös kunnallista itsehallintoa koskevista ehdotuksista ja niiden perustuslainsuojaan liittyvistä seikoista<sup>17</sup>.

Vuoden 1919 hallitusmuodon voimaantulon jälkeen on käyty keskustelua siitä, suojaako perustuslaki kunnallista itsehallintoa ja jos suojaa, niin mitä kunnallisen itsehallinnon elementtejä perustuslain säännös suojaa.

## **2 Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan muodostuminen**

### **2.1 Hallitusmuodon voimaantulolla aluksi vähäinen vaikutus**

Kunnallisen itsehallinnon perustuslaillinen suoja näkyi ensimmäisen kerran 1940-luvulla<sup>18</sup>, jolloin Pohjois-Suomen kuntien toiminnan tukemiseen säädettiin kaksi samanlaista lakia. Nämä koskivat poikkeuksellisia oloja; Pohjois-Suomen kunnat olivat joutuneet sotien aiheuttamien hävitysten ja väestönsiirtojen vuoksi sellaiseen asemaan, etteivät voineet enää huolehtia niille kuuluvista tehtävistä. Lakiehdotusten mukaan valtio tukisi kyseisten kuntien toimintaa ja sisäasiainministeriön tehtävänä olisi huolehtia, että ko. kuntien talousarvioon otet-

---

15 *Stern* 1984, 402 ja 408 - 409; *SOU* 1993:14, 105; *SOU* 1994:2, 82; *Kaltenborn* 1996, 15; *Knemeyer* 1996, 35 - 38 ja 41; *Wetterberg* 1997, 38 - 39; *Dieckmann* 1998, 294; *Lübking - Vogelgesang* 1998, 28; *Bull* 1999, 110; Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta 2000, 9 ja 15; *Heuru - Mennola - Ryyänen* 2001, 82; *Scholz* 2002, 19 - 20; *Harjula - Prättälä* 2004, 32 - 33.

16 *Dieckmann* 1998, 294.

17 Aiemmin vastaava säännös valtiopäiväjärjestyksen (13.1.1928/7) 46 §.

18 Myös *Kalima* 1988, 63.

taisiin vain ne menot, jotka aiheutuvat kunnan välttämättömästä toiminnasta<sup>19</sup>. Nämä lakiehdotukset koskivat poikkeuksellisia oloja, mutta lakien perustuslainsäätämisyjärjestystä ei suinkaan perusteltu poikkeusoloilla. Perustuslainsäätämisyjärjestystä perusteltiin nimenomaan hallitusmuodon säännöksellä kunnallisesta itsehallinnosta, vaikkei hallitusmuodon pykälää suoraan mainittukaan.<sup>20</sup>

Varsinaisesta kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisesta suojasta ei voida kuitenkaan puhua. Nämä olivat nimittäin ainoat kerrat vuoteen 1970 saakka, jolloin perustuslainsäätämisyjärjestystä oli perusteltu hallitusmuodon kuntia koskevalla säännöksellä. Muitakin kuntia koskevia lakeja tosin säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, mutta niissä ko. säätämisyjärjestystä oli perusteltu muulla tavoin. Hallitusmuodon säännöksillä ei siis aluksi ollut merkittävää vaikutusta lainsäädäntökäytäntöön kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan näkökulmasta.<sup>21</sup> Perustuslaillisen suojan puuttumisesta kertoo varsinkin 1930-luvulla säädetty laki kuntien lisäystä valvonnasta (2.6.1933/179). Laki oli voimassa vuoden 1936 loppuun, mutta uusi vastaava laki säädettiin vuonna 1941 (laki kunnan hallinnon lisäystä valvonnasta 12.12.1941/862). Lait koskivat kunnan hallinnon lisättyä valvontaa niiden joutuessa taloudelliseen ahdingkoon. Käytännössä lisättyä valvontaa hoiti kunnalle määrätty valvoja, joka huolehti, että kunnan taloutta hoidetaan säästäväisesti välttäen tarpeettomia menoja. Lisäksi keskeiset taloushallinnon päätökset oli alistettava valvojan vahvistettavaksi voimaan tullakseen. Valvojalla oli myös oikeus ohjata toimeenpanoa. Lait puuttuivat olennaisesti kuntien itsehallintoon, mutta ne säädettiin yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä<sup>22</sup>.

---

19 HE 102/1947 vp, 1; HE 37/1945 vp, 1. Laki eräiden kuntien taloudenhoidon järjestämisestä (20.7.1945/734) ja Laki eräiden Pohjois-Suomen kuntien toiminnan tukemisesta (9.1.1948/20).

20 Perustelut perustuslainsäätämisyjärjestykselle molempien lakien kohdalla olivat seuraavanlaiset: ”Lakiehdotuksen sisältäessä eräitä rajoituksia niihin oikeuksiin, jotka kunnalle perustuslain mukaan kuuluvat kunnan yhteisistä asioista päätettäessä, olisi lakiehdotus säädettävä siinä järjestyksessä kuin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä on määrätty.” HE 102/1947 vp, 1 - 2; HE 37/1945 vp, 2. Ks. myös *Holopainen* 1969, 293.

21 Perustuslainsäätämisyjärjestystä oli perusteltu kaupunkien vanhoihin erioikeuksiin liittyvien säännösten muuttamisella, lahjan ja testamentin tarkoituksimääräysten sivuuttamisella, säätämisyvallan delegoimisella, yksityisoikeudellisten suhteiden muuttamisella, säännösten taannehtivalla soveltamisella. Ks. *Holopainen* 1969, 292 - 293; *Heuru* 2000, 164.

22 Ensimmäisen lain kohdalla oli eduskuntakäsittelyssä esitetty perustuslainsäätämisyjärjestystä. *Holopainen* ja *Kalima* ovat esittäneet, että Ståhlbergillä oli merkitsevä asema siinä, ettei sitä käytetty. Ks. *Holopainen* 1969, 293 ja *Kalima* 1988, 60 - 61. Ståhlberg perusteli yksinkertaista lainsäätämisyjärjestystä sillä, että alistus on kunnallislain edellyttämä normaali kuntien valvontamuoto, eikä kunnan päätösvaltaa siirretä kellekään muulle, vaan pannaan toimeen kuntien lisätty valvonta. Ks. *Ståhlberg* 1946, 162 -163.

## 2.2 Oikeustieteilijöiden näkemykset

Aluksi oikeustieteilijöiden käsitykset hallitusmuodon säännöksestä olivat varsin pintapuolisia eikä sen katsottu suojaavan kunnallista itsehallintoa<sup>23</sup>. Hermanson ei problematisoinut hallitusmuodon pykälän merkitystä juuri lainkaan. Hän tyytyi vain toteamaan, että pykälää tulisi noudattaa myös lainsäädännössä<sup>24</sup>. Ståhlberg, jolla oli suuri rooli hallitusmuodon syntymisessä, ei kommentoinut myöskään tarkemmin pykälän merkitystä kunnalliselle itsehallinnolle. Tämä on sinänsä outoa, kun ottaa huomioon hänen muutoin laajan tuotannon kunnallishallintoon liittyen.<sup>25</sup> Erichin mielestä hallitusmuodon pykälä ilmaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteen, jättäen sen laadun ja laajuuden sekä kunta–valtio-suhteen riippuvaiseksi erityisistä laeista<sup>26</sup>.

Kekkonen oli ensimmäinen oikeustieteilijä, joka tarkasteli hieman syvällisemmin hallitusmuodon merkitystä kunnalliselle itsehallinnolle. Hänen käsityksensä mukaan hallitusmuodossa oli tunnustettu kuntien oikeus itsehallintoon. Kyseisen pykälän merkitys hänen mielestään oli, että valtio ei saa supistaa itsehallinnon rajoja niin, että itsehallinto kokonaan katoaisi. Näin hän tavallaan tunnusti kunnalliselle itsehallinnolle perustuslaillisen suojan, tosin lähinnä vain valtion hallintotoimenpiteitä eikä lainsäätäjää vastaan<sup>27</sup>. Myöhemmin Kuuskoski mainitsi, että kunnallisella itsehallinnolla on perustuslaillinen pohja<sup>28</sup>, mutta suurta perustuslaillista suojaa hän ei kunnalliselle itsehallinnolle tunnustanut<sup>29</sup>. Myöskään Ikkalan mielestä kunnallisella itsehallinnolla ei ollut erityistä perustuslaillista suojaa. Hänen mielestään hallitusmuoto vain edellytti, että kunnilla on sellainen itsehallinto kuin laeissa on säädetty ja että tavallisilla laeilla voidaan kunnallista itsehallintoa tietyissä rajoissa säännellä ja että hallitusmuotoa muuttamalla kunnallinen itsehallinto voidaan kokonaan lakkauttaa.<sup>30</sup>

Keskustelu kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisesta suojasta saavutti huippunsa 1960-luvulla. Voimakkaimmin kunnallisen itsehallinnon puolesta puhui Murén. Perustuslaillinen suoja merkitsi Murénin mielestä, että kunnallista itsehallintoa ei saa täysin vapaasti muotoilla tavallisella lailla ja että kuntien

---

23 Ks. myös *Holopainen* 1969, 288.

24 *Hermanson – Kaira* 1965, 86 - 88.

25 Ståhlberg tyytyi vain toteamaan, että pykälässä ilmaistaan yleinen hallinnollinen jaotus, jonka mukaan valtion hallinto ja kuntien hallinto muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden. *Ståhlberg* 1926, 24; *Ståhlberg* 1928, 78 - 79.

26 Erich sen sijaan kritisoi sitä vastaan, että kunnat on sijoitettu yleisen hallinnon orgaaniksi. Hänen mielestään kunnat ovat paikallishallintoa varten, eivätkä siis yleishallintoa varten. *Erich* 1925, 348 - 349.

27 Ks. *Kekkonen Urho* 1936, 81 - 85.

28 *Kuuskoski* 1949, 5; *Kuuskoski* 1954, 4; *Kuuskoski – Hannus* 1965, 5.

29 Ks. *Kuuskoski* 1949, 44; *Kuuskoski – Hannus* 1965, 51.

30 *Ikkala* 1959, 15 ja 25.

lakkauttaminen olisi vastoin hallitusmuotoa, joten sen täytyisi tapahtua vain hallitusmuotoa muuttamalla<sup>31</sup>. Murénin lisäksi Merikoski, Makkonen, Rytkölä ja Holopainen korostivat kunnallisen itsehallinnon perustuslaillista suojaa<sup>32</sup>.

Keskustelun kiihtymisen syynä oli se, että kunnallisen itsehallinnon katsottiin kaventuneen olennaisesti<sup>33</sup> ja että lainsäädäntökäytännön katsottiin olleen hallitusmuodon vastaista. Vaikkei perustuslainsäätämisyjärjestystä ollut juurikaan käytetty, ei se merkinnyt, että hallitusmuoto ei suojaisi kunnallista itsehallintoa, sillä säätämismahdollisuuden myönnettiin<sup>34</sup>. Kuntien itsenäisyyden katsottiin kaventuneen sen vuoksi, että tavallisilla laeilla ja jopa asetuksilla oli lisätty kuntien alustamisvelvollisuutta tai määrätty kuntien viranomaisia valtion viranomaisten käskyvallan alaisiksi. Suurin virhe oli ollut, ettei näissä tapauksissa oltu mietitty, olivatko nämä kyseiset lait ja asetukset ristiriidassa vai sopuosoitussa hallitusmuodon kunnallista itsehallintoa koskevien säännösten kanssa.<sup>35</sup> Erityisesti kritisoitiin lakia kunnan hallinnon lisäystä valvonnasta, jonka katsottiin puuttuvan olennaisella tavalla kunnalliseen itsehallintoon. Tästä johtuen se olisi pitänyt säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tätä lakia monet oikeustieteilijät ovat pitäneet kunnallisen itsehallintomme kauneusvirheenä<sup>36</sup>. Myös valtion-apujärjestelmän ja valtion valvonnan nähtiin kaventaneen kunnallista itsehallintoa<sup>37</sup>. Hallitusmuodon vastaisiksi säätämismahdollisiksi koettiin myös kunnan tehtävien säätäminen asetuksilla<sup>38</sup>.

---

31 *Murén* 1972, 20 - 21.

32 *Rytkölä* 1952, 23; *Murén* 1966a, 232; *Murén* 1966b, 326; *Merikoski* 1966, 326; *Murén* 1967b, 145; *Murén* 1967d, 352; *Makkonen* 1968, 112; *Rytkölä* 1968, 969; *Holopainen* 1969, 305 - 306; *Murén* 1972, 20; *Rytkölä* 1979, 395.

33 Tämä näkyi Murénin kaupunkipäivillä pitämässä puheessa, jota hän itse luonnehti testamenttikseen kunnalliselle itsehallinnolle. Puheessaan hän totesi: ”Kunnallisen itsehallinnon itsenäisyyttä on nakerrettu jatkuvasti koko itsenäisyytemme ajan, nakerrettu vähitellen.” *Murén* 1967d, 352 - 355. Myös *Murén* 1967c, 288.

34 Ks. esim. *Murén* 1966a, 232; *Holopainen* 1969, 305.

35 *Murén* 1966b, 326. Vrt. *Kalima* 1988, 51. Holopainen kritisoi sitä, että perustuslainsäätämisyjärjestys on ollut ennemminkin vaistomaista kuin tietoista. *Holopainen* 1969, 305.

36 *Kuuskoski* 1950, 552 - 555; *Murén* 1966a, 232; *Murén* 1967c, 291; *Holopainen* 1969, 293. Myös *Kalima* 1988, 61.

37 Ks. *Murén* 1967c, 288 ja 291.

38 *Kuuskoski – Hannus* 1965, 51; *Murén* 1966a, 234 - 235; *Murén* 1967c, 290. Esimerkiksi: Asetus (10.3.1924/75), jolla säädettiin kunnalle velvollisuus valita vanhempainneuvosto kutakin oppikoulua varten. Asetus (14.2.1925/57), jolla määrättiin poliisijärjestyksen laatiminen kunnille pakolliseksi. Asetus (15.4.1932/110), jolla säädetty raittiuslautakunnan jäsenten toimikausi, vaalikelpoisuus, päätösvaltaisuus, palkkiot. Asetus (15.5.1936/220), jolla annettu pakollinen tehtävä oikeuslääkeopillisista ruumiinavauksista. Asetus (22.9.1944/664), jolla säännelty kunnan toimivallan väliaikaisesta laajentamisesta, samoin asetus (27.10.1950/533).

Hallitusmuodon säännösten merkityksestä vallitsi suurta epätietoisuutta<sup>39</sup>, mikä johti jopa eduskunta-aloitteeseen hallitusmuodon täsmentämiseksi<sup>40</sup>. Aloite ei johtanut muutoksiin. Vuonna 1969 Holopainen toteaa väitöskirjassaan, ettei hallitusmuodon säännösten merkityksestä ole päästy yksimielisyyteen<sup>41</sup>. Sittemmin aina näihin päiviin saakka käsitykset hallitusmuodon merkityksestä ovat yhtenäistyneet. Kunnallisen itsehallinnon perustuslaillinen suoja on jo itsestään selvä asia, mihin lienee merkittävästi vaikuttanut perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Jyränki on todennut, että ”perustuslaki vaatii kunnallishallinnon pysyttämistä sellaisena, että tietyt ominaispiirteet säilyvät”<sup>42</sup>.

### 2.3 Perustuslakivaliokunnan viimekätinen rooli

Vuoteen 1969 mennessä ei perustuslakivaliokunta ollut käsitellyt kertaakaan kunnan asemaan tai itsehallintoon liittyviä lainsäädäntökysymyksiä<sup>43</sup>. Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja ei ollut saanut perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa merkittävää huomiota, sillä perustuslakivaliokunnan tulkinta muutamissa lausunnoissa ja mietinnöissä oli kohdistunut itsehallinnon kannalta epäolennaisiin asioihin<sup>44</sup>. Perustuslakivaliokunnalla ei ylipäätään ollut kannanottoa kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisesta suojasta<sup>45</sup>. Riepula ihmetteli aikoinaan sitä, että oikeustieteessä käyty keskustelu ei ole näkynyt tai vaikuttanut perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön<sup>46</sup>. Nyt voidaan olla asiasta toista mieltä. Kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisesta suojasta käytiin ehkä näky-

---

39 Ks. esim. *Holopainen* 1969, 298 - 302.

40 1966 vuoden valtiopäivät, Lakialoite N:O 3. Hallitusmuodon kunnallista itsehallintoa koskevaksi pykäläksi ehdotettiin: ”Kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon. Kuntain itsehallinnosta on säädettävä lailla, kuitenkin niin, että sen perusluonnetta, johon kuuluu myös itseverotusoikeus, voidaan muuttaa ainoastaan perustuslaista säädetyssä järjestyksessä säädettävällä lailla.” Ehdotuksessa todettiin, että hallitusmuodon pykälä on jäänyt vain korulauseeksi, sillä kertaakaan sen aikana ei ole käytetty perustuslainsäätämisyjärjestystä. Hallitusmuodon pykälää voidaan esityksen mukaan tulkinta niin, ettei se anna kunnalliselle itsehallinnolle perustuslainsuojaa.

41 *Holopainen* 1969, 288.

42 *Jyränki* 2000, 152.

43 *Holopainen* 1969, 292.

44 Ks. PeVM 43/1941 vp; PeVM 29/1942 vp; PeVL 6/1944 vp; PeVL 8/1946 vp; PeVM 30/1949 vp. Useimmiten tulkinnat ovat kohdistuneet hallintoalueiden jakoon ja niiden rajoihin koskeviin säännöksiin sekä esim. hallintoalueen kieliolojen järjestelyihin. Ks. myös *Riepula* 1973, 296 - 297.

45 Ks. *Riepula* 1973, 297. Murén epäili, että lausuntojen ja mietintöjen puuttumiseen on saattanut osaltaan vaikuttaa se, että oikeustieteessä ei nähty kunnallisella itsehallinnolla olevan perustuslaillista suojaa. *Murén* 1966b, 326.

46 Ks. *Riepula* 1973, 297.

vintä keskustelua juuri 1960-luvulla. Tämä keskustelu on varmasti vaikuttanut jossain määrin ensimmäisen perustuslakivaliokunnan lausuntoon vuonna 1970.

Suunnan muutos tapahtui siis vuonna 1970, jolloin perustuslakivaliokunta antoi ensimmäisen lausuntonsa liittyen kuntien asemaan ja hallitusmuodon 51.2 §:ään<sup>47</sup>. Lausunto koski hallituksen esitystä lainsäädännöksi kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskevasta neuvottelu-, sopimus- ja sovittelujärjestelmästä<sup>48</sup>. Perustuslakivaliokunta tuli siihen lopputulokseen, että lakiehdotus oli ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa, minkä vuoksi se oli säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Näiden asioiden katsottiin kuuluvan kunnan omaan tehtäväpiiriin ja esitetty lakimuutos merkitsi olennaista puuttumista siihen.<sup>49</sup>

Vuodesta 1970 tähän päivään saakka perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa kunnalliseen itsehallintoon lukuisissa lausunnoissaan<sup>50</sup>. Hallitusmuodon korvautuminen perustuslailla ei tuonut kunnallisen itsehallinnon tulkintaan mitään uutta, sillä kunnallisen itsehallinnon tulkinnassa haluttiin jatkaa aiempaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä<sup>51</sup>. Tämä mahdollistaa, että kunnallisen itsehallinnon tarkastelussa voidaan nykyisessä tilanteessa käyttää hyväksi perustuslakivaliokunnan lausuntoja ja tulkintoja hallitusmuodon säännöksestä. Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja on kehittynyt perustuslakivaliokun-

---

47 Vrt. *Kalima* 1988, 63. Itse yhdyin tässä kohdin Heurun näkemukseen siitä, että kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojassa tapahtui suunnanmuutos, koska 1940-luvun kannanotot perustuslaillisesta suojasta ilmenivät suoraan hallituksen esityksistä, eikä perustuslakivaliokunta tehnyt niihin liittyen erillisiä lausuntoja. Vuoden 1970 perustuslakivaliokunnan lausunto oli ensimmäinen, joka koski hallitusmuodon 51.2 §:n mukaista kunnallista itsehallintoa. Ks. *Heuru* 2000, 165. Myös Rieppala totesi, että PeVL 2/1970 vp saattaa olla merkittävä myöhempää lainsäädäntökäytäntöä ajatellen. Ks. *Rieppala* 1973, 297 (alaviite 334).

48 HE 13/1970 vp.

49 Perustuslainsäätämisyjärjestyksestä perusteltiin HM 51.2 §:n nojalla seuraavasti: ”Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon. Kunnan itsehallintoon on epäilyksettä katsottava kuuluvan, että kunnalla on itsellään oikeus päättää niin virkamiestensä palkkauksesta kuin heidän palvelussuhdettaan koskevista muistakin ehdoista. Ratkaisuvallan siirtäminen näiden kysymysten osalta kunnalliselle sopimusvaltuuskunnalle merkitsisi niin olennaista puuttumista kuntien omaan tehtäväpiiriin, että sitä tarkoittavat säännökset hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa kunnille vakuutetusta itsehallinnon periaatteesta poikkeavina edellyttävät lakiehdotuksen käsittelemistä perustuslain säätämisyjärjestyksestä noudattaen.” PeVL 2/1970 vp.

50 Ainakin: PeVL 2/1970 vp; PeVL 4/1975 II vp; PeVL 9/1984 vp; PeVL 11/1984 vp; PeVL 5/1985 vp; PeVL 14/1985 vp; PeVL 18/1985 vp; PeVL 14/1986 vp; PeVL 12/1989 vp; PeVL 29/1992 vp; PeVL 13/1993 vp; PeVL 9/1994 vp; PeVL 17/1994 vp; PeVL 10/1996 vp; PeVL 31/1996 vp; PeVL 42/1996 vp; PeVL 32/2001 vp; PeVL 11/2002 vp; PeVL 21/2002 vp; PeVL 55/2002 vp; PeVL 65/2002 vp.

51 HE 1/1998 vp, 175.

nan lausuntojen ohjauksessa<sup>52</sup>. Perustuslain on katsottu estävän, että tavallisella lailla saa puuttua kunnalliseen itsehallintoon ja itsehallinnon ominaispiirteisiin tavalla, joka tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi<sup>53</sup>. Toisin sanoen tavallisella lailla ei voida murtaa tai mitätöidä kuntien itsehallintoa<sup>54</sup>. Jos puututaan olen- naisella tavalla kunnalliseen itsehallintoon, on sen tapahduttava perustuslainsää- tämisjärjestyksessä.

### **3 Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa nauttiva sisältö**

#### **3.1 Oikeustieteilijöiden näkemykset perustuslainsuojan laajuudesta**

Kun oli epäselvyyttä yleensäkin perustuslaillisesta suojasta, vallitsi epäselvyyttä myös perustuslaillisen suojan laajuudesta. Toisin sanoen epäselvää oli, mitä kunnallishallinnon ominaispiirteitä perustuslaki suojaa<sup>55</sup>. Kyse oli siten siitä, mikä on sellaista kunnallisen itsehallinnon ydinsisältöä, johon lainsäätäjät ei voi puuttua tavallisella lailla<sup>56</sup>. Keskustelu perustuslaillisen suojan laajuudesta liittyy kunnallisen itsehallinnon rajallisuuteen. Koska kunnallinen itsehallinto ei voi olla täydellistä, eivät myöskään kaikki kunnallisen itsehallinnon elementit voi nauttia perustuslaillista suojaa<sup>57</sup>. Epäselvyyttä aiheutti, ettei hallitusmuodon säännöksestä eikä sen enempää myöskään hallitusmuodon valmisteluasiakirjoista saanut enempää viitteitä. Ainoa lähtökohta perustuslaillisen suojan laajuuteen oli hallitusmuodon säännöksen tarkoitus jatkaa voimassa olleita periaatteita. Tällä on katsottu tarkoitettavan ensimmäisillä kunnallisasiasetuksilla voimaan tulleita periaatteita sekä hallitusmuodon voimaan tullessa voimassa ollutta kunnallislainsäädäntöä<sup>58</sup>. Hallitusmuodon voimaantulon jälkeen näitä periaatteita ei ol-

---

52 *Saraviita* 2000, 564.

53 PeVL 14/1986 vp, 2 - 3; PeVL 12/1989 vp, 2; PeVL 29/1992 vp, 2; PeVL 9/1994 vp, 1 - 2; PeVL 17/1994 vp, 2; PeVL 10/1996 vp, 1; PeVL 31/1996 vp, 1. Myös Perusoikeus- työryhmä 1993, 38.

54 PeVL 9/1984 vp, 2; PeVL 18/1985 vp; PeVL 29/1992 vp, 1. Ruotsissa on koettu, ettei hallitusmuodossa ole mahdollista asettaa kaikkia kunnallisen itsehallinnon rajoja. Siitä syystä siellä on luovuttu siitä, että asetettaisiin yksityiskohtaiset säännökset kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta. Kunnalliseen itsehallintoon liittyvistä seikoista säännellään siten tavallisen lain tasolla. Tietynlainen perustuslainsuoja siellä kuitenkin tunnustetaan. Ks. SOU 1996, 129, 141 - 162.

55 Ks. *Murén* 1966a, 232; *Murén* 1966b, 326; *Murén* 1967c, 289; *Holopainen* 1969, 306.

56 Ks. myös *Knemeyer* 1996, 39 - 40.

57 Jos näin olisi, olisi vuoden 1948 kunnallislaki pitänyt säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. *Murén* 1966b, 326.

58 Esim. *Murén* 1966a, 232; *Merikoski* 1966, 326; *Holopainen* 1969, 304.



lut tarpeellista juurikaan problematisoida, sillä perustuslaillista suojaa ei tunnustettu. Sen sijaan 1950- ja 1960-luvuilla, jolloin alettiin tunnustaa kunnalliselle itsehallinnolle perustuslaillista suojaa (joko vähäisessä tai suuressa määrin), tuli myös ajankohtaiseksi näiden ominaispiirteiden tarkastelu.

Keskustelu kohdistui siis siihen, mitkä asiat katsottiin ensimmäisten kunnallisasetusten mukaan olennaisimmiksi kunnalliselle itsehallinnolle ja mihin siis perustuslainsuoja voitiin ulottaa<sup>59</sup>. Perustuslainsuojan laajuuden suhteen oikeustieteilijät voidaan jakaa suppean ja laajan tulkinnan edustajiin<sup>60</sup>. Suppean tulkinnan edustajiksi voidaan katsoa Kuuskoski, Ikkala ja Niemivuo. Heidän mielestään lähtökohtaisesti kunnan kaikkien tehtävien poisottaminen olisi hallitusmuodon vastaista. Perustuslainsuojan he näkivät kuitenkin varsin vähäiseksi. Kuuskoski ei ulottanut perustuslaillista suojaa kunnan toimivallalle tai omaisuudelle<sup>61</sup>. Ikkala antoi suuren painoarvon hallitusmuodon 51.2 §:n loppuosalle ”niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään”<sup>62</sup>. Niemivuo käsitti perustuslaillisen suojan olevan suhteellisen vähäistä, minkä taustalla hänellä oli sosiaalivaltiollinen ideologia ja tasa-arvon lisäämistarve<sup>63</sup>. Laajan tulkinnan edustajia olivat varsinkin Murén ja Holopainen. Heidän mielestään perustuslaillinen suoja ulottui koskemaan kunnallishallinnon itsenäisyyttä, kunnan verotusoikeutta, kunnan toimialan yleisyyttä sekä kunnan omaisuutta. Lisäksi suoja ulotettiin uusien tehtävien antamiseen ja olemassa olevien tehtävien poistamista vastaan. Varsinkin he painottivat, että hallitusmuotoa on loukattu, jos kunnalle on annettu tehtäviä asetuksella.<sup>64</sup>

Oikeustieteellä oli keskustelua kehittävä rooli varsinkin ennen vuotta 1970. Vuodesta 1970 alkaen perustuslakivaliokunnan rooli kasvanut, koska se on usein ottanut kantaa kunnalliseen itsehallintoon. Todennäköisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoihin ovat jollain tavalla vaikuttaneet oikeustieteilijöiden aikoihin käymät keskustelut kunnallisesta itsehallinnosta<sup>65</sup>.

---

59 Holopainen on puhunut kansalaisten itsehallinnon olennaisimmasta osasta. Holopainen 1969, 304. Murén puolestaan on korostanut, että perustuslain suoja ulottuu kunnallisen itsehallinnon perusrakenteeseen ja muuhun perusluonteeseen. *Murén* 1966a, 232. Kunnallishallinnon olennaisista kohdista puhui myös Merikoski. *Merikoski* 1966, 326.

60 Kalima on tehnyt tämän periaatteellisen jaottelun. Ks. *Kalima* 1988, 56 - 58.

61 *Kuuskoski* 1960, 47.

62 *Ikkala* 1959, 4, 15.

63 Ks. *Niemivuo* 1976, 285.

64 *Murén* 1966a, 231; *Murén* 1967c, 289; *Holopainen* 1969, 294 - 325.

65 Perustuslakivaliokunta on nimittäin suoraan todennut, ettei pelkästään hallitusmuodon säännöksen perusteella voida vetää tarkkoja rajoja kunnallisen itsehallinnon suojan laajuudesta PeVL 9/1984 vp, 2.

### 3.2 Perustuslakivaliokunnan käytäntö

Perustuslakivaliokunta on käsittänyt kunnallisella itsehallinnolla kunnan oikeuden päättää hallinnostaan ja taloudestaan. Valiokunnan lausuntokäytännön mukaan kunnallisen itsehallinnon keskeisimpiin ominaispiirteisiin kuuluvat omat hallintoelimet ja kansanvaltainen päätösvalta, verotusoikeus ja taloudellinen toimintavapaus sekä se, että valtio voi antaa tehtäviä vain laeilla.

Perustuslakivaliokunta on kunnalliseen itsehallintoon liittyvissä lausunnoissaan todennut, että kuntien itsehallintoon kuuluu oikeus omiin hallintoelimiin<sup>66</sup>. Omien hallintoelinten merkitys on siinä, että niille kuuluu kunnallisen itsehallinnon päätösvalta eli oikeus päättää hallinnosta ja taloudesta. Tämä liittyy olennaisesti perustuslaintasoiseen vaatimukseen kunnallishallintojärjestelmän kansanvaltaisuudesta. Kansanvaltaisuutta toteutetaan etupäässä niin, että kuntalaiset valitsevat suorilla vaaleilla ylintä päätösvaltaa käyttävän elimen.<sup>67</sup> Valiokunta on lausunnoissaan ottanut kantaa kuntien yhteistoimintaan ja sen vaikutukseen kunnan päätösvallan kuulumiseen omille toimielimille. Perustuslakivaliokunta on todennut, että lähtökohtaisesti pakolliset kuntien yhteistoimintaelimet rajoittavat kunnallista itsehallintoa kunnan omaa päätösvaltaa<sup>68</sup>. Siitä huolimatta laissa asetetusta veloitteesta osallistua yhteistoimintaan on katsottu voitavan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä<sup>69</sup>. Kuntien yhteistoimintaa koskevista lausunnoista ilmenee, että kunnista koostuva yhteistoimintaelin on kunnallisen itsehallinnon mukainen, jos jokainen jäsenkunta itse valitsee edustajansa ko. elimeen, jolloin kunnan päätösvalta yhteistoimintaelimessä on taattu. Vähimmäisvaatimuksena on, että kunnanvaltuusto tai -hallitus valitsee kunnan edustajansa.<sup>70</sup> Lisäksi kunnista koostuvan yhteistoimintaelimen päätök-

66 PeVL 4/1975 II vp, 1; PeVL 9/1984 vp, 1; PeVL 11/1984 vp, 2; PeVL 14/1986 vp, 2; PeVL 29/1992 vp, 2; PeVL 9/1994 vp, 2; PeVL 10/1996 vp, 1; PeVL 31/1996 vp, 1; PeVL 32/2001 vp, 2.

67 Perustuslainsäätämisyjärjestystä valiokunta on ehdottanut kuitenkin vain vuoden 1970 kunnallista sopimusvaltuuskuntaa (nyk. Kunnallinen työmarkkinalaitos) koskevan lakiehdotuksen kohdalla. Ehdotuksessa esitettiin kunnallisten viranhaltijoiden palkkausta ja muita palvelussuhteen ehtoja koskeva sovittelujärjestelmä siirrettäväksi kuntien toimielimiin kuulumattomalle ulkopuoliselle sopimusvaltuuskunnalle. Perusteluna valiokunta esitti lausunnossaan, että lakiehdotuksen mukaan kunnille kuuluva päätösvalta siirretään ulkopuoliselle toimielimelle, joten ehdotus oli ristiriidassa hallitusmuodon suojaaman kunnallisen itsehallinnon kanssa. PeVL 2/1970 vp, 2.

68 PeVL 31/1996 vp, 2; PeVL 32/2001 vp; PeVL 55/2002 vp.

69 PeVL 11/1984 vp; PeVL 31/1996 vp; PeVL 55/2002 vp.

70 PeVL 11/1984 vp, 2; PeVL 42/1996 vp, 1 - 2; PeVL 11/2002 vp, 4. Vuonna 1996 kunnan päätösvallan kuulumiseen omille toimielimille liittyy myös perustuslakivaliokunnan lausunto Kuntien takauskeskuksesta. Valiokunta ei näe myöskään tämän olevan ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa. Kantaansa valiokunta perustelee liittymisen vapaa-

senteossa yhdelläkään kunnalla ei saa olla määräävää asemaa. Muuten yhteistoimintamuodon voidaan katsoa olevan perustuslain vastainen.<sup>71</sup>

Pakollisen yhteistoimintavelvoitteen on myös katsottu tavallaan ajavan kunnallisen itsehallinnon ohi yhteiskuntapoliittisilla kriteereillä. Pakollinen yhteistoimintavelvoite ei ole kunnallisen itsehallinnon vastainen, jos toiminta kohdistuu ylikunnallisiin palveluihin tai toiminnan tarkoituksena on palveluiden tarkoituksenmukainen järjestäminen<sup>72</sup>. Toisin sanoen kriteeri täyttyy, jos toimintaa ei ole enää mahdollista täysimääräisesti järjestää kuntakohtaisessa järjestelmässä<sup>73</sup>. Kunnan päätösvallan kuuluminen kuntien omille toimielimille ei ole kuitenkaan itse tarkoitus ja tämä on otettava huomioon kunnallista itsehallintoa ja sen ominaispiirteitä arvioitaessa. Perimmäinen tarkoitus on kuntalaisille kuuluvat peruspalvelut, joiden tuottaminen on turvattava vaikeimmissakin tilanteissa. Perustuslain perusoikeudet ja niiden tuottaminen ajavat ohi kunnallisen itsehallinnon, tosin ilmeisestikin vain erittäin vaikeissa taloudellisissa olosuhteissa.<sup>74</sup> Valiokunta on myös katsonut, että pakkojäsenyys ei ole kunnallisen itsehallin-

---

ehtoisuudella ja takauskeskuksen vastuujärjestelyillä, joiden ansiosta kunnalle ei voi syntyä haittaa muiden kuntien laiminlyönneistä. PeVL 10/1996 vp, 2.

71 PeVL 11/1984 vp, 2. Ks. myös PeVL 31/1996 vp, 2; PeVL 42/1998 vp; PeVL 32/2001 vp, 2.

72 PeVL 11/1984 vp, 2; PeVL 31/1996 vp, 2; PeVL 32/2001 vp, 2; PeVL 55/2002 vp, 2.

73 PeVL 32/2001 vp, 2; PeVL 55/2002 vp, 2.

74 Tämä tulee näkyviin lausunnossa, joka koskee Kainuun hallintokokeilun lakiehdotusta. Ehdotuksen mukaan maakunta huolehtisi merkittävästä osasta kuntien aikaisemmin hoitamista tehtävistä ja päätösvaltaa käyttäisi kokeilualueen asukkaiden valitsema maakuntavaltuusto. Vuonna 1984 perustuslakivaliokunta totesi pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaan liittyen, että jos yhteistyövaltuuskunnan tehtäviä lisättäisiin niin, että se vaikuttaisi jäsenkuntien hallintoon, olisi tämä ristiriidassa sen kanssa, että kuntien päätösvalta kuuluu kuntien jäsenten valitsemille toimielimille. PeVL 11/1984 vp, 2. Kainuun tapauksessa valiokunta toteaa, että näin laaja tehtävien siirtäminen vaikuttaa merkittävästi kuntien hallintoon ja kaventaa asukkaiden valitsemien toimielinten päätösvaltaa. Edelliseen lausuntoon viitaten tämä olisi vaatinut lain säätämistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokunta ei kuitenkaan ehdottanut perustuslainsäätämisyjärjestystä. Valiokunta katsoi, että Kainuussa oli poikkeuksellisen vaikea taloudellinen tilanne, joka vaikeuttaa kuntia tuottamasta riittäviä palveluja kuntalaisille, joten ehdotetun kaltaisella järjestelyllä saataisiin tarkoituksenmukaisimmilla tavalla tuotettua kuntalaisille kuuluvat perusoikeuksiin perustuvat palvelut. Kantaa perustellaan myös sillä, että maakunnankin hallintojärjestelmä perustuisi kansanvaltaisuuteen. Ks. PeVL 65/2002 vp.

Kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan tarkoitus on, että tavallisella lailla ei saa tehdä kunnallista itsehallintoa merkityksettömäksi. Tässä yhteydessä tuo tarkoitus kyllä horjuu. Kunnan päätösvaltahan muutetaan lähes minimitasolle, kun suurimmat sen tehtäväalueet (sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tehtävät) siirretään maakunnalle.

non vastaista, jos järjestelyillä saadaan aikaan merkittäviä säästöjä hallintokustannuksissa<sup>75</sup>.

Lukuisissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa mainitaan, että kunnalliseen itsehallintoon kuuluu kuntien verotusoikeus<sup>76</sup>. Vuonna 1984 perustuslakivaliokunta on todennut, että tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ei voida kokonaan poistaa verotusoikeutta. Jos se olisi mahdollista, asetettaisiin kunnille sellaisia toimintaesteitä, jotka tekisivät kunnan taloudenhoidon tosiasiaa mahdottomaksi<sup>77</sup>. Lainsäätäjä voi kuitenkin järjestellä verotusoikeuden yksityiskohtia<sup>78</sup>. Kunnan verotusoikeuteen liittyy läheisesti kunnan taloudellinen toimintavapaus, jolla tarkoitetaan, että kunnalla on oikeus päättää omasta taloudestaan. Perustuslakivaliokunta on monissa lausunnoissaan ottanut kantaa kunnan taloudellista toimintavapautta rajoittaviin ehdotuksiin. Se on lausunnoissaan todennut, etteivät kuntien rahoitustehtävät saa heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan. Toisin sanoen kunnille asetettava rahasuoritukset ja maksut ovat perustuslain vastaisia, jos ne estävät kuntia päättämästä omasta taloudestaan.<sup>79</sup> Taloudelliseen toimintavapauteen liittyy myös rahoitusperiaate, jota valiokunta on alkanut tuoda esille erillisenä itsehallinnon ominaispiirteenä. Tällä periaatteella tarkoitetaan, että valtion olisi uusia tehtäviä säätäessään huolehdittava myös, että kunnilla on tosi-

---

75 PeVL 55/2002 vp, 2. Myös PeVL 32/2001 vp, 2.

76 PeVL 4/1975 II vp, 1; PeVL 9/1984 vp, 1; PeVL 11/1984 vp, 2; PeVL 14/1986 vp, 2; PeVL 29/1992 vp, 2; PeVL 13/1993 vp, 2; PeVL 9/1994 vp, 2; PeVL 10/1996 vp, 1; PeVL 31/1996 vp, 1; PeVM 10/1998 vp.

77 PeVL 9/1984 vp, 2. Perustuslakivaliokunta on ehdottanut perustuslainsäätämisyjärjestystä vuonna 1994 kriisikuntalain kohdalla. Tätä niin kutsuttua kriisikuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä (laiksi kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta) ehdotettiin, että sisäasiainministeriön asettama kuntaselvittäjä voisi kieltää kunnanvaltuuston ja -hallituksen päätöksen täytäntöönpanon ja saattaa asian uudelleen käsiteltäväksi. Valiokunta huomautti, että lakiehdotus merkitsi suoraa puuttumista perustuslainsuojan turvaamaan kunnalliseen verotusoikeuteen. Ehdotetut valtuudet olisivat rajoittamattomia, joten niiden alaan jäisivät myös kunnan talousarviota ja veroäyrin hintaa koskevat päätökset. PeVL 9/1994 vp, 2; HE 84/1994 vp. Ehdotus johti lakiin kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä (15.7.1994/658).

78 Ks. PeVM 10/1998 vp, 35; PeVL 51/2005 vp.

79 PeVL 9/1984 vp, 2; PeVL 18/1985 vp, 5; PeVL 29/1992 vp, 2; PeVL 13/1993 vp, 2; PeVL 9/1994 vp, 2; PeVL 17/1994 vp, 2. Perustuslainsäätämisyjärjestystä on taloudellisen toimintavapauden kohdalla noudatettu jo edellä mainitussa kriisikuntalaissa, joka merkitsi suoraa puuttumista niin kuntien verotusoikeuteen kuin muuhunkin kunnan oikeuteen päättää omasta taloudestaan. PeVL 9/1994 vp, 2. Ks. myös PeVL 18/1985 vp, 5; PeVL 29/1992 vp, 2; Vrt. PeVL 13/1993 vp, 2.

asialliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Olisi siis varmistettava taloudellisten voimavarojen riittävyys.<sup>80</sup>

Hallitusmuodossa säänneltiin, että kunnan hallinnon yleisistä perusteista on säädettävä lailla. Tarkemmin ei määritelty, mitä näillä yleisillä perusteilla tarkoitettiin, mutta niillä voidaan ymmärtää toimielimiä, taloudenhoitoa ja tehtäviä koskevia säännöksiä. Heti hallitusmuodon voimaantulon jälkeen säädettiin kunnille paljon tehtäviä asetuksilla, mitä oikeustieteilijät kritisoivat. Ensimmäisen kerran perustuslakivaliokunta pureutui kunnille säädettävien tehtävien antamistapaan lausunnossaan vuonna 1986. Valiokunnan mielestä myös sekä hallitusmuoto että 1976KunL 5 § 2 momentti edellyttävät kunnille asetettavien velvollisuuksien säätämistä lailla. 1976KunL 5.2 §:n mukaan kunnille ei saanut asettaa uusia tehtäviä taikka taloudellisia tai muita velvollisuuksia eikä niiltä ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muutoin kuin säätämällä siitä lailla. Näiden perusteella perustuslakivaliokunta totesi, että kyseinen ehdotus oli epäasianmukainen, sillä velvollisuuksien jakautuminen jäi asetusten varaan. Kunnallisen itsehallinnon kannalta valtion ja kuntien välisten suhteiden täsmällisyys on tärkeää, joten kuntien velvollisuuksista olisi säädettävä lailla.<sup>81</sup> Nyt tehtävien lailla säätämisen vaatimuksesta on säädetty perustuslaissa<sup>82</sup>. Perustuslaki antaa kunnalliselle itsehallinnolle sellaisen suojan, ettei valtio voi antaa kunnalle tehtäviä lakia alemmanasteisella asetuksella. Velvollisuuksien lailla säätämisen vaatimus näkyi jo perusoikeusuudistusta suunniteltaessa, jolloin korostettiin, että kunnille perusoikeusuudistuksesta mahdollisesti aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla.<sup>83</sup>

#### **4 Näkemykset kunnan itselleen ottamien tehtävien perustuslainsuojasta**

Vaikka Hermansonin tekemän kunnan tehtävien jaottelun ja kolmijaottelun tehtäneiden näkemysten kesken on havaittavissa eroja, niin niistä voi tehdä kuitenkin

---

80 Ks. PeVL 25/1994 vp; PeVL 50/2001 vp. Rahoitusperiaatteen muodostumiseen on olennaisesti vaikuttanut Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja. Peruskirjan 9.2 artiklassa mainitaan tästä periaatteesta. Kyseisen kohdan mukaan: ”paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa.”

81 Kyseessä oli lausunto, joka koski hallituksen esitystä työllisyyslaiksi (HE 94/1986). Ks. PeVL 14/1986 vp, 3. Myös PeVL 12/1989 vp, 2.

82 Vastaava säännös on edelleen myös kuntalaissa (2 §). Perustellumpaa olisi johtaa tämä velvollisuuksien lailla säätämisen vaatimus perustuslaista eikä kuntalaista, joten kuntalain toistoa ei tarvittaisi. Toisaalta jo pelkästään kuntalain säännös on riittänyt estämään, että asetuksella säädettäisiin kunnalle tehtävä. Ks. KHO 25.6.1998 T 1180.

83 PeVM 25/1994 vp, 3; Perusoikeustyöryhmä 1993, 38; HE 1/1998 vp, 60.

sen johtopäätöksen, että kunnallinen itsehallinto käsitettiin suuressa määrin juuri omien, vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseksi<sup>84</sup>. Myös Mäenpää on todennut, että kunnallisen itsehallinnon itsenäisyys edellyttää riittävän laajaa yleistä toimialaa<sup>85</sup>. Vapaaehtoisten tehtävien kohdalla kunnat toimivat itsenäisesti, riippumatta valtion ohjeistuksesta, joten itsehallinto riippumattomuutena valtiosta korostui. Historialla on epäilemättä ollut vaikutuksensa siihen, että oikeustieteilijät ovat korostaneet yleistä toimialaa yhtenä kunnallisen itsehallinnon tärkeimmistä ominaispiirteistä<sup>86</sup>. Toisaalta Kuuskosken yleinen–erityinen -toimialajaottelun kautta korostui, että vapaaehtoiset tehtävät ovat itsehallinnollisia tehtäviä ja erityistoimialan tehtävät ovat valtion delegointia, joten yleinen toimiala itsehallinnon elementtinä korostui.

Vaikka vapaaehtoinen tehtäväpiiri on katsottu itsehallinnon elementiksi, siihen ei aina ole ulotettu perustuslainsuojaa. Perustuslainsuojan suppean tulkinnan edustajat eivät tunnustaneet vapaaehtoiselle tehtäväpiirille ollenkaan perustuslainsuojaa. Jyrkimmin tähän suhtautui Kuuskoski, jonka mielestä kunnan toimivaltaa eivät suojaa erityiset perustuslain säännökset. Lähtökohtaisesti katsottiin, ettei kunnilta voida lailla ottaa pois kaikkia tehtäviä, koska kansalaisten itsehallinto on hallitusmuodossa vakuutettu. Kuitenkin mahdolliseksi katsottiin kunnan tehtäväpiirin pienentäminen niin vähäiseksi, että kuntien merkitys paikallisten hallintotehtävien hoitajana tällöin lakkaisi.<sup>87</sup> Sen sijaan laajan perustuslainsuojan tulkinnan edustajat Murén ja Holopainen tunnustivat vapaaehtoiselle tehtäväpiirille perustuslaillisen suojan<sup>88</sup>.

Perustuslakivaliokunta otti ensimmäisen kerran kantaa kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiiriin ja perustuslaillisen suojan väliseen suhteeseen vuonna 1970. Perustuslakivaliokunta ehdotti perustuslainsäätämisyjärjestystä virkamiesten palkkausta ja palvelussuhdetta koskevan lakiehdotuksen kohdalla. Niihin liittyvän ratkaisuvallan siirtäminen kunnalta pois merkitsi valiokunnan mielestä merkittävää puuttumista kunnan omaan tehtäväpiiriin ja kunnalliseen itsehallintoon.<sup>89</sup>

---

84 *Ståhlberg* 1913, 255; *Ståhlberg* 1926, 53; *Ståhlberg* 1928, 261; *Kekkonen Urho* 1936, 81.

85 *Mäenpää* 1981, 31. Vrt. *Kuuskoski* 1949, 44.

86 *Kuuskoski* 1949, 20; *Kuuskoski* 1954, 20; *Kuuskoski – Hannus* 1965, 21; *Kuuskoski – Hannus* 1969, 22; *Holopainen* 1969, 352; *Hannus* 1977, 57; *Hannus* 1978, 42; *KM* 1993:33, 102; *Mäenpää* 2000, 108 - 109; *Ryynänen* 2001, 113.

87 *Kuuskoski* 1949, 44; *Kuuskoski* 1952, 44; *Kuuskoski* 1960, 47; *Kuuskoski – Hannus* 1965, 51.

88 *Murén* 1966a, 231; *Murén* 1967c, 289; *Holopainen* 1969, 294 - 325. Murén oli tosin ensin varovainen näkemyksessään. Hän totesi vuonna 1961: ”perustuslain säännös antanee jotakin epämääräistä perustuslain suoja kunnan toimialalle”. *Murén* 1961, 127.

89 *PeVL* 2/1970 vp, 2.

Seuraavan kerran perustuslakivaliokunta otti kantaa vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin vuonna 1984 lausunnossaan, joka koski pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa. Lakiehdotuksella ehdotettiin siirrettäväksi yhteistyövaltuuskunnalle jätehuoltoon ja ilmansuojeluun liittyviä tehtäviä, joukkoliikenteen hoitaminen sekä virkistys- ja vapaa-ajan toiminnot. Valiokunta totesi, ettei lakiehdotus kavenna oleellisesti kuntien yleistä toimialaa, joten se ei ole perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon kanssa ristiriidassa eikä lakiehdotusta tarvitse säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Samalla se myös totesi, että jos valtuuskunnan tehtäviä lisättäisiin niin, että se vaikuttaisi jäsenkuntien hallintoon, olisi se ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa.<sup>90</sup>

Perustuslakivaliokunta viittasi vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin myös Kainuun hallintokokeilua koskevassa lausunnossa. Kainuun hallintokokeilua koskeva lakiehdotus ehdotettiin säädettäväksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta totesi kunnan tehtävien kohdalla, että ehdotuksen mukaan maakunnalle siirtyvät tehtävät ovat kuntien ns. pakollisia eli lakisäätteisiä tehtäviä (sosiaali- ja terveydenhuolto sekä opetustoimi). Ehdotuksen ei katsota loukkaavan kunnallista itsehallintoa, koska ehdotuksella ei katsota rajoitettavan kuntien vapaaehtoista tehtäväpiiriä tai oikeutta itsehallintonsa mukaisesti ottaa hoitaakseen vapaaehtoisesti itselleen ottamia tehtäviä.<sup>91</sup>

## ***5 Kunnan itselleen ottamat tehtävät kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteenä***

Ensiksi täytyy huomioida, ettei vapaaehtoisella tehtäväpiirillä ole perustuslaillista asemaa. Vuoden 1919 hallitusmuodon kunnallista itsehallintoa koskeva pykälä oli hyvin yleisluontoinen eikä itsehallinnon ominaispiirteistä mainittu mitään. Voimassa olevaan perustuslakiin kunnallista itsehallintoa koskevaa sääntelyä lisättiin ottamalla kunnallista itsehallintoa koskevaan pykälään mukaan maininnat kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteistä. Sääntelyn lisäämisen tavoitteena oli vahvistaa kunnallista itsehallintoa ottamalla kattavammat säännökset perustuslakiin ja täsmentää itsehallinnon keskeiset ominaispiirteet sekä ajanmukais-

---

90 PeVL 11/1984 vp, 1 - 2. Samaan asiaan palattiin uudelleen vuonna 1996 yhteistyövaltuuskuntaa koskevan uuden lakiehdotuksen myötä. Perustuslakivaliokunta otti huomioon vuoden 1984 lausunnossa mainitun varauksen, että jos yhteistyövaltuuskunnan tehtäviä lisättäisiin, olisi se ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa. Nyt puheena olevassa lakiehdotuksessa oli tarkoitus lisätä tehtäviä, mutta tehtävien lisääntyminen perustui jäsenkuntien vapaaehtoiseen tehtävien siirtoon. Tästä syystä lakiehdotus ei ollut kunnallisen itsehallinnon kanssa ristiriitainen ja se voitiin näin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. PeVL 42/1996 vp, 1 - 2.

91 PeVL 65/2002 vp, 3.

taa sääntely Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan vuoksi.<sup>92</sup> Kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä tai kunnan itse itselleen ottamia tehtäviä ei kuitenkaan mainita kyseisessä perustuslain pykälässä mitään<sup>93</sup>.

Kunnan vapaaehtoinen tehtäväpiiri on kuitenkin tunnustettu tavallisen lain tasolla. Käännekohtana voidaan pitää vuoden 1976 kunnallislakia, jossa ensimmäisen kerran tunnustettiin kunnalle vapaaehtoinen tehtäväpiiri säätämällä kunnan itsehallintoon kuuluvista tehtävistä. Samalla tuli lainsäädännön tasolla näkyviin kunnan tehtävien kahtia jaottelu, johon on vaikuttanut Kuuskosken esittämän yleinen–erityinen -jaottelun yleinen hyväksyminen. Tällöin myös yhdistettiin lainsäädännön tasolla vapaaehtoiset tehtävät itsehallintoon. Voimassa oleva kuntalaki tunnustaa edelleen kunnan itselleen ottamat tehtävät ja kunnan tehtävien kahtiajaottelun. Kuntalain esitöissä suoraan todetaan vapaaehtoinen tehtäväpiiri itsehallinnon ominaispiirteeksi<sup>94</sup>.

Aluksi oikeustieteilijöiden käsitykset perustuslainsuojan ulottumisesta vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin olivat puolesta ja vastaan. Oikeustieteilijöiden käsityksillä suojasta ei ole kuitenkaan merkitystä, sillä oikeusjärjestyksemme mukaan perustuslakivaliokunta määrittelee perustuslainsuojan lopullisesti. Perustuslakivaliokunnan kannanotot vuonna 1970 ja 2002 osoittavat, että perustuslainsuojan ulottuu myös vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin<sup>95</sup>. Voidaan kuitenkin kysyä, minkälaisen perustuslainsuojan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö tunnustaa kunnan vapaaehtoiselle tehtäväpiirille?

---

92 HE 1/1998 vp, 60 ja 175 - 176. Uudistamista peräsi perustuslakivaliokunta vuonna 1994, PeVM 23/1994 vp. Vrt. *Knemeyer* 1996, 36 - 37 ja *Lübking - Vogelgesang* 1998, 16 - 17. Ruotsissa kunnallisen itsehallinnon sääntely on yleisluontoista. Regeringsformen 1 kap. 7 §: I riket finns primärkommuner och landstingskommuner. Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter. 8 kap. 5 §: ”Grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestämmas i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.”

93 Perustuslaista puuttuvat myös maininnat kunnan oikeussuojasta, säädösvallasta ja rahoitusperiaatteesta. Ks. *Ryynänen* 2004a, 97 - 101. Perustuslaki ei siis anna täydellistä kuvaa siitä, mitä kunnalliseen itsehallintoon katsotaan kuuluvan. Myös Ruotsissa perustuslailliset säännökset kunnallisesta itsehallinnosta on katsottu olevan heikkoja ja epäselviä. *Bull* 1999, 111 ja 130.

Saksassa on säädetty niin kutsutusta kunnan tehtävien universaalisuudesta (”alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft”). Tämä on katsottu tarkoittavan niin kutsuttua objektiivista kunnallisen itsehallinnon takuuta. Ks. *Scholz* 2002, 20.

94 He 192/1994 vp, 20.

95 Ks. Selvitys kuntien itsehallinnollisesta asemasta 2000, 41. Vrt. Perusoikeustyöryhmä 1993, 38.



Perustuslakivaliokunta on lausunut kannanottonsa vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin liittyen vain muutamassa lausunnossa. Ainoan kerran perustuslainsäätämisyjärjestystä valiokunta on ehdottanut vuonna 1970. Perustuslakivaliokunta ei ole lausuntojensa perusteella ottanut kovin tiukkaa käsitystä vapaaehtoisen tehtäväpiiriin suojaan. Etenkin vuonna 1984 pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa koskevassa mietinnössä valiokunta olisi voinut ottaa tiukemmankin kannan ja esittää perustuslainsäätämisyjärjestystä. Tuolloin valiokunta totesi, ettei lailla puututa olennaisesti kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin. Lailla kuitenkin siirrettiin kuntien vapaaehtoiset virkistys- ja vapaa-ajan toiminnot yhteistyövaltuuskunnalle. Vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin puututtiin joka tapauksessa.

Perustuslakivaliokunta olisi voinut pohdiskella tai tuoda esille vapaaehtoisen tehtäväpiiriin perustuslainsuojan myös parin muunkin lakiehdotuksen kohdalla, kuten alueiden kehittämisestä annetun lain (1135/1993) ja alueiden kehittämislain (602/2002) kohdalla. Näiden kohdalla maakunnille osoitettiin myös vastuuta elinkeinopolitiikasta. Kuntien elinkeinopolitiikkaa ei kokonaan siirretty maakuntien vastuulle, mutta silti olisi voinut olla paikallaan pohtia näiden kohtien yhteyttä kuntien vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin ja perustuslainsuojaan. Sama pohdinta jäi huomioimatta myös Kainuun hallintokokeilun yhteydessä. Valiokunta totesi, että tässä ei puututa kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin eikä kuntien toimintaa elinkeinopolitiikan alueella kavenneta. Kuitenkin lain Kainuun hallintokokeilusta (9.5.2003/343) 4.2 §:n mukaan maakunta huolehtii myös maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta, edistää yhteistyötä maakunnan kehittämisen kannalta keskeisten julkis- ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja säätiöiden kanssa ja valvoo maakunnan etuja<sup>96</sup>. Valiokunta olisi voinut ottaa kannan, että kuntien omat toimintamahdollisuudet käytännössä kaventuvat, kun elinkeinopolitiikkaa hoidetaan myös maakunnan tasolla. Vastaava pohdinta puutui myös seutuyhteistyötä koskevan lakiehdotuksen kohdalla (28.6.2002/560). Tosin tässä kyse oli vapaaehtoisesta yhteistyöstä, joten tehtävien siirtäminen olisi kuntien omien päätösten varassa<sup>97</sup>.

---

96 Hallituksen esityksessä todetaan tähän liittyen, että maakunnan tehtävänä olisi huolehtia maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta. Maakunta päättäisi maakunnan tasolla elinkeinopoliittisista strategioista, maakunnan julkisuuskuvasta ja markkinoinnista sekä edunvalvonnasta. Pykälän tarkoituksena on voimavaroja kokoamalla luoda edellytyksiä maakunnan kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaiselle ja tehokkaalle elinkeinopolitiikalle. HE 198/2002 vp, 21.

97 Seutuyhteistyötä koskevan lain 1 §:n mukaan yhtenä tavoitteena oli kokemuksen saamiseksi siitä, miten kuntien vapaaehtoisella yhteistyöllä voidaan parantaa elinkeinopolitiikan edellytyksiä. Lain 4 §:n mukaan kunnan tehtäviä ja päätösvaltaa voidaan siirtää julkisoikeudelliselle seudulliselle toimielimelle. Ks. PeVL 11a/2002 vp.

Perustuslakivaliokunnan pohdiskelu kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin liittyen on ollut vähäistä. Lausunnoista käy ilmi, ettei kyseessä ole kovin tiukka perustuslainsuoja.<sup>98</sup> Jos vapaaehtoisella tehtäväpiirillä olisi perustuslakivaliokunnan mukaan tiukka perustuslainsuoja, olisi se ehdottanut vuoden 1984 lausunnossaan perustuslainsäätämisyjärjestystä, koska kuntien vapaaehtoisia tehtäviä siirrettiin kuntien yhteistyöelimelle. Vuoden 1984 lausunnossa perustuslakivaliokunta ei esittänyt perustuslainsäätämisyjärjestystä, koska lakiehdotuksen ei katsottu kaventavan oleellisesti kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä. Toisin sanoen tuolloin lakiehdotuksen mukaiset yhteistyövaltuuskunnalle siirrettävät tehtävät katsottiin vähäisiksi, joten laki voitiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tämän lausunnon mukaan oleellisesti puuttuminen edellyttäisi perustuslainsäätämisyjärjestystä. Jos taas ehdotettu laki kaventaisi vain vähäisessä määrin vapaaehtoista tehtäväpiiriä, voitaisiin laki säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Missä menee sitten oleellisen ja vähäisen puuttumisen raja?

Kainuun hallintokokeilua koskevasta lausunnosta ei lopullisesti selviä vapaaehtoisen tehtäväpiirin perustuslainsuojan laajuus nyt 2000-luvulla. Lausunnossa todettiin, että lakiehdotuksella ei rajoiteta vapaaehtoista tehtäväpiiriä eikä kuntien oikeutta näihin tehtäviin. Tulisiko tämä tulkita niin, että jos joitain vapaaehtoisia tehtäviä olisi maakunnalle siirretty, valiokunta olisi ehdottanut perustuslainsäätämisyjärjestystä? Tällöinhän olisi rajoitettu yksittäisten kuntien vapaaehtoista tehtäväpiiriä. Vai olisiko valiokunta toiminut samoin kuin vuonna 1984, tarkastellen, puututaanko tehtäväpiiriin oleellisesti vai vähäisesti? Jos lakiehdotuksen mukaan maakunnalle olisi siirretty kaikkien kuntien elinkeinopoliittinen toiminta, olisiko tuolloin ollut kyse oleellisesta kaventamisesta?

Kainuun hallintokokeilua koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettiin, että vapaaehtoisten tehtävien tosiasiallinen merkitys voidaan nykyisin arvioida kunnallisen itsehallinnon kannalta vähäiseksi<sup>99</sup>. Hieman epäselväksi jää, mitä tällä tarkoitetaan. Tarkoitetaanko, että näiden tehtävien merkitys kunnalliselle itsehallinnolle nähdään niin vähäiseksi, että puuttuminen koetaan hyväksyttävämmäksi, koska ei nähdä merkitystä itsehallinnolle? Eikö vaikutuksen kuitenkin pitäisi olla päinvastainen? 1900-luvun alkupuoliskolla kunnalla oli vähemmän niin kutsuttuja pakollisia, lakisääteisiä tehtäviä, jolloin vapaaehtoisten tehtävien piiriin voidaan katsoa olleen laajempi. Vapaaehtoinen tehtäväpiiri on kaventunut vuosikymmenten aikana, kun asiat ovat siirtyneet lakisääteisten tehtävien pariin. Vapaaehtoisen tehtäväpiiriin voidaan katsoa supistuneen, joten

---

98 Ruotsissa on katsottu, ettei kunnan vapaaehtoiselle tehtäväpiirille voida antaa ehdotonta perustuslainsuojaa. Ilmeisestikin siitä syystä, että valtion ja kuntien välisen tehtäväjaon on voitava muotoutua yhteiskuntakehityksen mukaan. *Gustafsson* 1977, 40.

99 PeVL 65/2002 vp, 3.

lainsäätäjän puuttumiset tähän tehtäväpiiriin voidaan katsoa suuremmiksi ja oleellisemmiksi kuin aikaisemmin. Tiukempi kanta vapaaehtoisen tehtäväpiirin perustuslainsuojasta olisi nyt perusteltua, kun huomioimme vapaaehtoisen tehtäväpiirin laajuuden.

Kunnan itselleen ottamien tehtävien perustuslainsuojaan on todettava vielä yksi seikka. Näyttäisi siltä, että suojan suhteen on erotettava toisistaan kunnan oikeus näihin tehtäviin ja näiden tehtävien rajoittaminen. Perustuen näiden tehtävien pitkään historiaan ja tunnustamiseen, näkisin, että kunnan oikeuteen näihin tehtäviin kohdistuu perustuslainsuoja. Siten voin yhtyä toteamukseen, että tavallisella lailla ei saa kunnilta poistaa kokonaan vapaaehtoista tehtäväpiiriä<sup>100</sup>. Sen sijaan näiden tehtävien tai tehtävien hoitamisen rajoittamiseen kohdistuu heikko perustuslainsuoja. Merkitystä voi olla sillä, rajoitetaanko tehtäväpiiriä vähän vai oleellisesti. Toisaalta voidaan päätyä tilanteeseen, jossa oleellisesti rajoittaminenkin voi tapahtua tavallisella lailla. Jos loppupelissä perustuslainsuojaa on niin vähän tai niin paljon kuin eduskunta sitä tapauskohtaisesti katsoo olevan<sup>101</sup>. Tällöin myös EU-oikeudesta tulevat rajoitukset eivät olisi kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin perustuslainsuojan vastaista, sillä ne eivät rajoittaisi kunnan oikeutta näihin tehtäviin. EU-oikeuden ei ole ilmeisesti meilläkään nähty aiheuttavan niin suuria rajoituksia vapaaehtoiselle tehtäväpiirille, että asiaa olisi edes pohdittu. Tämä kertoo myös heikosta perustuslainsuojasta.<sup>102</sup>

Eikö vapaaehtoista tehtäväpiiriä ole sitten katsottava itsehallinnon ominaispiirteeksi, koska sitä ei ole otettu perustuslakiin? Varsinkin, kun otetaan huomioon perustuslain pykälän taustalla olleet tavoitteet, voidaan pykälää kritisoida puutteelliseksi. Perustuslain esitöissä kyllä tunnustetaan vapaaehtoinen tehtäväpiiri itsehallinnon ominaispiirteeksi<sup>103</sup>, mutta sitä ei otettu näkyviin perustuslakiin. Tämä on oudoksuttavaa myös sikäli, että aikaisemmin jo kahdesti vuosina 1973 ja 1983 oli ehdotettu kunnan vapaaehtoisten tehtävien säätämistä perustuslaissa<sup>104</sup>. Miksi vapaaehtoisella tehtäväpiirillä ei sitten ole perustuslaillista asemaa?

---

100 Ks. *Heuru* 2006, 84.

101 Ks. *Heuru* 2000, 172. Ks. Keskustelua Ruotsista liittyen kuntien verotusoikeuden rajoittamiseen. SOU 1996: 129, 201 - 209.

102 Ks. SOU 1993:14, 107; SOU 1996: 129, 162 - 163. Ruotsissa EU-oikeuden aiheuttamia rajoituksia vapaaehtoiselle tehtäväpiirille on kuitenkin arvioitu. Ks. SOU 1994:2, 91 - 92, 95, 122 - 124 ja 183.

103 HE 1/1998 vp, 176. Myös Ruotsissa vapaaehtoiset tehtävät tunnustetaan kuuluvan kunnalliseen itsehallintoon, vaikkei niitä hallitusmuodossa säännelläkään. SOU 1994:2, 82; SOU 1996: 129, 141. Myös Saksassa. Ks. *Stern* 1984, 412; *Kaltenborn* 1996, 16 - 17; *Knemeyer* 1996, 41 - 42.

104 Kunnallishallintokomitea esitti kunnallista itsehallintoa koskevaksi hallitusmuodon pykäläksi seuraavaa: ”Kuntien hallinnossa on ylin päätösvalta välittömällä vaaleilla valituil-

Lähtökohtana perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevan pykälän sääntämisessä on ilmeisestikin ollut perustuslakivaliokunnan käsitys kunnallisesta itsehallinnosta. Hallituksen esityksessä todetaan, että ehdotus vastaa perustuslakivaliokunnan vakiintunutta lausuntokäytäntöä<sup>105</sup>. Toisin sanoen perustuslain pykälässä on haluttu tuoda esille vain ne kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteet, jotka käyvät ilmi perustuslakivaliokunnan lausunnoista. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa itsehallinnon ominaispiirteiksi todetaan ensisijaisesti oikeus omiin kuntalaisten valitsemiin hallintoelimiin ja verotusoikeus<sup>106</sup>. Nämä siis katsotaan tärkeimmiksi itsehallinnon ominaispiirteiksi. Näin ollen, kun kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä ei ole lausunnoissa korostettu, ei se ole päätynyt perustuslain pykälään. Toisaalta tärkeämmäksi tehtävien kohdalta on ilmeisesti katsottu, että valtio voi antaa kunnalle tehtäviä vain säätämällä niistä laeilla. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että ”kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä lailla”. Olennaiseksi todetaan, että kunnille ei voida antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä.<sup>107</sup>

Oikeushistoriallisesti katsottuna kunnan omien tehtävien juuret ovat 1800-luvulla. Kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä on oikeuskirjallisuudessa korostettu kunnallisen itsehallinnon kulmakiveksi. Lainsäätäjä ei ole antanut vapaaehtoiselle tehtäväpiirille kuitenkaan niin merkittävää asemaa, että sillä olisi perustuslainlinen asema ja tiukka perustuslainsuoja. Jotta vapaaehtoisella tehtäväpiirillä voitaisiin katsoa olevan merkittävä asema kunnalliselle itsehallinnolle, edellyttäisi se perustuslaillista asemaa. Tässä suhteessa kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä ei

---

la luottamusmiehillä. Kuntien asiana on hoitaa itsehallintoonsa kuuluvat ja niille laissa erikseen säädetty tehtävät. Kunnille ei saada asettaa uusia tehtäviä eikä ottaa niiltä pois oikeuksia eikä tehtäviä muutoin kuin säätämällä siitä lailla. Kunnilla on oikeus lailla säädettyjen perusteiden mukaan periä veroa jäseniltään ja muilta verovelvollisilta.” KM 1973:60, 130.

Kuntien itsehallintokomitea ehdotti pykäläksi seuraavaa: ”Kuntien asiana on hoitaa itsehallintoonsa kuuluvat ja niille laeissa erikseen säädetty tehtävät. Kuntien toimivalta niiden tehtävien hoidossa, jotka lakien mukaan kuuluvat kunnille, on säädettävä sen laajuiseksi kuin kuntien edellytysten puolesta on yleisesti mahdollista, eikä kunnallishallintoon kohdistuvan valtionvalvonnan tule rajoittaa kuntien itsehallintoa enemmän kuin mitä valtakunnalliset ja alueelliset sekä kansalaisten tasa-arvoisuuteen ja oikeusturvaan liittyvät näkökohdat vaativat.” KM 1983:3, 113 - 114.

105 HE 1/1998 vp, 60 ja 175.

106 Tässä näkemyksessä on pitäydytty vuodesta 1975 lähtien. PeVL 4/1975 vp, 1; PeVL 29/1992 vp, 2; PeVL 9/1994 vp, 2; PeVL 10/1996 vp, 1; PeVL 31/1996 vp, 1. Toisaalta tämä on ymmärrettävää, koska suurin osa lausunnoista on liittynyt verotukseen tai kansanvaltaisuuteen, omiin hallintoelimiin.

107 HE 1/1998 vp, 176.

ole samanlaista asemaa kuin muilla kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteillä. Perustuslaillisen aseman puuttuminen on ristiriidassa pitkän historian ja oikeustieteilijöiden näkemysten kanssa.<sup>108</sup> Tiukemman kannan ottaminen vapaaehtoisen tehtäväpiirin perustuslainsuojaan olisi perusteltua. Onko kunnallisen itsehallinnon kannalta perusteltua, että tähän yhä kaventuneeseen vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin voidaan puuttua tai sitä edelleen kaventaa tavallisella lailla? Perustuslaillisen aseman puuttuminen, heikko perustuslainsuoja ja tunnustamisen puuttuminen Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjassa asetavat tietyllä tapaa kyseenalaiseksi vapaaehtoisen tehtäväpiirin aseman kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteenä. Silti vahvat historialliset perinteet, kuntalain sääntely sekä erinäiset hallituksen esitysten näkemykset osoittavat, että vapaaehtoinen tehtäväpiiri kuuluu kunnalliseen itsehallintoon.

Vaikka lainsäätäjät ei ole korostanut vapaaehtoista tehtäväpiiriä, on sitä edelleen sitä vastoin korostettu oikeuskirjallisuudessa<sup>109</sup>. Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin korostamiselle kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteenä on alettu etsiä uusia perusteita. Perustuslaissa säädetyn verotusoikeuden on katsottu korostavan osaltaan kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä. Kunnille osoitettu verotusoikeus on koettu eräänlaiseksi takuunormiksi, jotta kansalaisten itsehallinto saa tarvittavat taloudelliset voimavarat. Kunnallisverotuksen tarkoituksena pidetään, että ensin katetaan vapaaehtoisen toiminnan menot ja jäljelle jääneellä määrällä lakisääteisten tehtävien menot.<sup>110</sup>

Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin asemaa kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteenä voidaan mielestäni perustella myös kunnallisen itsehallinnon subjektiivisella puolella. Varsinkin Heuru, Mennola ja Ryyänen ovat tuoneet esille kunnallisen itsehallinnon institutionaalisen suojan lisäksi subjektiivisen ulottuvuuden. He katsovat kunnallisen itsehallinnon suojan subjektiiviseksi oikeudeksi. Perustelut he ottavat paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklasta, jossa puhutaan paikallisesta itsehallinnosta kuntien oikeutena. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaan tukeutuen he toteavat, että kyse ei voi olla enää pelkästään olemassaolon turvaamisesta vaan myös kunnallishallintojärjestelmän toimintaedellytysten reunaehdoista. Peruskirja osana maamme oikeusjärjestystä takaa vähimmäisedellytykset kunnalliselle itsehallinnolle. Heidän mie-

---

108 Myös Ruotsissa kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslaillisten säännösten on todettu olevan puutteellisia. Kunnallisen itsehallinnon ja verotusoikeuden sisällöt eivät ole selviä. SOU 1996, 129, 13.

109 *Bohlin* 1998, 122. Ks. myös *Saraviita* 2000, 565.

110 SOU 1993:14, 106; SOU 1994:2, 82 ja 91; *Jyränki* 2000, 152; *Tuori* 2002a; *Heuru* 2001, 99; *Heuru* 2002, 33 ja 253. Verotusoikeus on liitetty itsehallinnollisiin tehtäviin jo 1800-luvulla. Ks. *Nordström* 1872, 422 - 429; *Blomberg* 1887, 101. Myös *Merikoski* 1966, 325; *Holopainen* 1969, 350 ja 353.

lestään siten myös perustuslaillinen normi takaa nyt myös olemassaolon lisäksi sisällön. Kunnilla on siten oikeus itsehallintoon, mikä määritellään perustuslain 121 §:ssä.<sup>111</sup>

Vaikka peruskirja toimisikin perustana kunnalliselle itsehallinnolle subjektiivisena oikeutena, ei se suoraan edellytä itsehallinnon sisältöön kuuluvaksi kunnan vapaaehtoisia tehtäviä. Peruskirjassa itsehallinto tarkoittaa oikeutta hoitaa julkisia asioita omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Omalla vastuullaan voidaan tulkita siten, että kuntia ei pidä rajoittaa toimimaan vain ylempien viranomaisten agentteina<sup>112</sup>. Oikeus voidaan tulkita historiaan perustuen myös oikeudeksi omiin tehtäviin.

Kuntien vapaaehtoisia tehtäviä voidaan korostaa myös itsehallinnon kansanvaltaisuudella. Kunnallisella itsehallinnolla tarkoitetaan nykyisin myös kuntalaisten itsehallintoa: kuntalaisten oikeutta päättää taloudesta ja hallinnostaan. Kunta on nähtävänä tällöin täytäntöönpano-organisaationa, joka toteuttaa kuntalaisten päätöksiä. Kansanvaltaisuus edellyttää, että kuntalaiset voivat itse päättää myös niistä tehtävistä, joita kunta hoitaa. Kansanvaltaisuus siten korostaa kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä.

---

111 *Heuru ym.* 2001, 82 - 84. Ks. myös *Scholz* 2002, 21 - 22.

112 *Pöyhönen Aulis* 1996, 34.

# V Kunnan itselleen ottamia tehtäviä koskevat perinteiset määräytymisperusteet

## 1 Lähtökohdat

Jo 1800-luvun loppupuolelta lähtien oikeuskirjallisuudessa on esitetty näkökohtia, jotka kunnan on otettava huomioon vapaaehtoisessa toiminnassaan tai uusia vapaaehtoisia tehtäviä ottaessaan<sup>1</sup>. Tällainen kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin rajallisuus pohjautuu alun perin ensimmäisiin kunnallisasetuksiin, joiden kunnan tehtäviä koskevien pykälien pohjalta tällaisia näkökohtia esitettiin. Kunnan vapaaehtoista toimintaa ei ole siten käsitetty aivan rajattomaksi, vaan rajoituksia tälle toiminnalle on aina esitetty. Olennainen kysymys on ollut, miten kunnan toimiala määräytyy<sup>2</sup>. Toisin sanoen, mitä kunta voi vapaaehtoisessa toiminnassaan tehdä.

Aikaisemmin oikeuskirjallisuudessa esitettyjä vapaaehtoisen tehtäväpiirin määräytymisperusteita kutsun perinteisiksi määräytymisperusteiksi<sup>3</sup>. Jaottelen nämä määräytymisperusteet tässä yhteydessä kolmeen ryhmään: kunnan tehtäviä koskevan pykälän tulkintaan perustuvat perusteet, harkintavallan väärinkäytön oppiin perustuvat perusteet ja muut esitetyt perusteet<sup>4</sup>. Kunnan tehtäviä koske-

---

1 Ensimmäisenä rajoituksia on nähtävästi esittänyt kunnallisvaliokunta mietinnössään 4/1897, 7.

2 Määräytymisperuste käsitteenä lienee saanut alkunsa kunnan toimialakomitean mietinnöstä, jossa sitä käytettiin. Ks. KM 1964 A 2, 7 ja 14. Edelleenkin puhutaan kunnan toimialan määräytymisperiaatteista. Ks. *Harjula – Prättälä* 2004, 100.

3 Näillä tarkoitan kaikkia niitä seikkoja tai näkökohtia, joiden on aikaisemmin katsottu liittyneen kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiiriin määräytymiseen ja jotka on toistuvasti esitetty kunnan toimialakomitean mietinnössä ja kunnallislain ja kuntalain eri kommentaareissa.

4 Kunnan toimialakomitea (KM 1964 A 2) oli ensimmäinen taho, joka jäsennellysti esitti vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin liittyviä perusteita. Komitea erotteli toisistaan kunnallisasetuksesta johdetut periaatteet ja hallintotoimintaa yleensä koskevat näkökohdat.

Melander on puhunut vapaaehtoisen tehtäväpiirin positiivisista ja negatiivisista määreistä. Positiiviset määreet ilmenivät hänen mielestään kunnallislain määritelmästä yhteiset talous- ja järjestysasiat. Negatiivisilla määreillä hän tarkoitti tehtäväpiirin rajoituksia, jotka johtuvat muiden tahojen tehtävistä ja toimivallasta. *Melander* 1910, 14 ja 24. Holopainen on puolestaan puhunut toimialan ilmi- ja piilorajoituksista. Ilmirajoituksilla hän tarkoittaa rajoituksia, jotka havaitaan kunnallislain kunnan tehtäviä koskevan normin tulkinalla. Piilorajoituksista on kyse silloin, kun asia jää kunnan toimialan ulkopuolelle sen vuoksi, että se kuuluu yhteiskuntajärjestyksemme mukaan yksityiselle sektorille. *Holopainen* 1969, 406.

van pykälän tulkintaan perustuvilla perusteilla tarkoitan niitä perusteita, joiden on katsottu pohjautuvan kunnallisasetusten tai -lakien juuri kunnan tehtävien sääntelyn tulkintaan<sup>5</sup>. Kunnan tehtäviä koskevien pykälien kautta on esitetty rajoituksia vuoden 1976 kunnallislakiin saakka, jolloin tehtäviä koskeva sääntely muuttui väljemmäksi<sup>6</sup>. Harkintavallan väärinkäytön perusteet pohjautuvat Merikosken esittämään harkintavallan väärinkäyttöä koskevaan oppiin. Lisäksi on havaittavissa muita esitettyjä perusteita.

Ståhlberg esitti ensimmäisenä oikeustieteilijänä näkemyksiään siitä, mitä asioita olisi otettava huomioon kunnan toimialan määräytymisen kohdalla. Hän tukeutui käsityksissään kunnallisasetuksiin, mutta uranuurtajan hänet tässä asiassa teki se, että hän otti jo 1900-luvun alussa huomioon oikeustapaukset. Ståhlbergin esittämällä ajatuksilla on ollut kauaskantoisia vaikutuksia. Hänen jälkeensä Kuuskoski esitteli kunnallislainkommentaareissaan kunnan toimialan rajoituksia. Myöhemmin Kuuskosken ja Hannuksen kunnallislainkommentaarit sekä Hannuksen ja Hallbergin kunnallislainkommentaarit seurasivat Kuuskosken esittämiä näkemyksiä. Myös kunnan toimialakomitean mietinnöllä vuodelta 1964 on ollut suuri merkitys määräytymisperusteiden muodostumisessa. Korkein hallinto-oikeus on viime kädessä tulkinut kunnan tehtäviä koskevaa pykälää ja arvioinut vapaaehtoisen toiminnan hyväksyttävyyttä. Oikeustapaukset perustuvat kunnallisasetusten ja -lakien mukaiseen kunnallisvalitukseen, jossa valitusperusteena on käytetty toimivallan ylitystä. Tällöin olennaista on ollut, onko kunta mennyt toimivaltansa ulkopuolelle vai ei. Korkein hallinto-oikeus ei ole suoraan yhdessäkään ratkaisussaan todennut, että toimivallan ylitys johtuisi jostakin tietystä määräytymisperusteesta. Oikeustieteen rooli onkin ollut merkittävä ratkaisuista ilmenevien perusteiden tunnistamisessa ja julkilausumisessa.

Harkintavallan väärinkäytön perusteet pohjautuvat Merikosken kotiuttamaan ranskalaiseen ns. *détournement de pouvoir* -oppiin eli harkintavallan väärinkäyttöä koskevaan oppiin<sup>7</sup>. Merikoski tukeutui opin kotiuttamisessa eräisiin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin, joista hänen mielestään tuli ilmi harkintavallan väärinkäytön kieltö<sup>8</sup>. Opin keskeisin sisältö oli, että viranomai-

---

5 Tähti on väitöskirjassaan todennut, että useissa yhteyksissä periaatteiden sanotaan pohjautuvan säädännäiseen oikeuteen. Tällä hän ilmeisestikin ymmärtää, että periaate voidaan lukea suoraan ulos säännöksestä. Kokonaan erillään tästä hän ei kuitenkaan pidä sitä, että säännöksestä voidaan johtaa periaate. Tämä on kuitenkin edellistä löyhempää ja vaatii enemmän luovaa oikeudellista päättelyä. Ks. *Tähti* 1995, 168 - 169.

6 Ks. esim. *Murén* 1961, 129.

7 Ks. *Konstari* 1979, 25. Ks. opin historiallisesta taustasta *Konstari* 1979, 11 - 14. *Merikoski* 1938, 185. Myös *Merikoski* 1958, 59 ja 61 - 62. Harkintavallan väärinkäyttö mainittiin myös muutamissa muissa kirjoituksissa. Ks. Suomen Kunnallislehti 1948, 54 - 55; *Attonen* 1949; *Konstari* 1979, 18

8 KHO 1952 II 597, KHO 1955 I 32, KHO 1955 II 53. *Merikoski* 1968, 63.



sen harkinta voi olla joko sidottua tai vapaata. Sidottu harkinta tarkoitti sitä, että laissa on säädetty tarkat toiminta-, menettely- ja asian ratkaisuohteet, joiden mukaan viranomaisen on toimittava. Sidotun harkinnan alueella nähtiin mahdolliseksi vain yksi ainoa oikea ratkaisu. Vapaa harkinta tarkoitti, että viranomaisen saa harkita päämäärien toteuttamiseksi sopivat toimintatavat, sillä kaikkea hallintoa on mahdotonta säännellä etukäteen yksityiskohtaisesti. Vapaan harkinnan alueella viranomaisen ei saisi kuitenkaan harjoittaa mielivaltaa, mikä estämiseksi esitettiin neljä perustetta, joita kutsuttiin harkintavallan rajoitusperiaatteiksi.<sup>9</sup>

Merikosken esittämä oppi viranomaisen harkintavallasta yhdistyi oikeuskysymysten ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten erotteluun. Näiden välinen erottelu perustui lakiin korkeimmasta hallinto-oikeudesta (KHOL 22.7.1918/74), jossa korkeimman hallinto-oikeuden toimivalta rajoitettiin vain oikeuskysymyksiin eli oikeusharkintaan. Tarkoituksenmukaisuuskysymykset kuuluivat hallitukselle ja olivat hallintoharkintaa. Taustalla oli tavoite erottaa toisistaan oikeus ja politiikka. Normi koskee siis korkeimman hallinto-oikeuden ja valtioneuvoston välistä toimivaltaa. Korkein hallinto-oikeus ratkaisee laillisuuskyymyksiä ja valtioneuvosto tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä.<sup>10</sup> Pykälä ei kuitenkaan nimenomaisesti edellytä oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan erottamista<sup>11</sup>.

Merikoski jakoi myös valitusmuodot sidotun hallintotoiminnan osalta laillisuusvalitukseen ja vapaan harkinnan osalta tarkoituksenmukaisuusvalitukseen. Laillisuusvalituksessa tarkastellaan, onko päätös voimassa olevan oikeuden mukainen. Tarkoituksenmukaisuusvalituksessa puolestaan valvonta on hallintotoiminnan luonteista, sillä siinä tarkastellaan, onko viranomaisen toiminut järkevästi ja hallinnon yleisiä tarkoituksia edistävällä tavalla. Näitä ei tosin voida erottaa aina toisistaan; samassa valituksessa voidaan perusteiksi esittää sekä laillisuus että tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä.<sup>12</sup> Merikosken mielestä tällä jaotellulla oli merkitystä juuri kunnallisten asioiden kohdalla, sillä kunnallisvalituksen

---

9 *Merikoski* 1958, 1 - 2, 37, 43 ja 57 - 85; *Merikoski* 1968, 52 - 53, 59 ja 61 - 73.

10 KHOL 74/1918 5.1 §: ”Jos korkein hallinto-oikeus katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaisu pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkitsemisesta, on asia jätettävä hallituksen ratkaistavaksi.” Husa on todennut, että valta päättää, mikä on oikeuskysymys ja mikä tarkoituksenmukaisuuskysymys annettiin tällä tuomiovallalle. Ks. erottelun syntyhistoriasta *Husa* 2004, 162 - 164 ja 167; *Uotila ym.* 1989, 43.

11 *Mäenpää* 2003b, 352; *Husa* 2004, 167.

12 *Merikoski* 1958, 111, 129 ja 132; *Merikoski* 1968, 215 - 216, 218.

voi tehdä vain laillisuusperustein<sup>13</sup>. Myöhemmin sidottua harkintaa on kutsuttu laillisuusharkinnaksi ja vapaata harkintaa tarkoituksenmukaisuusharkinnaksi<sup>14</sup>.

Kunnallishallinnon kohdalla vallitsi jo heti harkintavallan väärinkäytön opin ensivaiheessa epäselvyyttä siitä, sisältyvätkö vapaan harkintavallan rajoitusperusteet kunnallisvalituksen laillisuusperusteisiin<sup>15</sup>. Kehitys johti siihen, että harkintavallan väärinkäyttö katsottiin lainvastaiseksi ja siten neljän harkintavallan väärinkäytön perusteen katsottiin sisältyvän myös kunnallisvalituksen valitusperusteisiin<sup>16</sup>. Yleisimminkin kehitys johti siihen, että harkintavallan rajoitusperiaatteiden katsottiin kohdistuvan myös laillisuusharkintaan<sup>17</sup>. Kunnan toimialan kohdalla harkintavallan rajoitusperusteiden vastainen toiminta merkitsi siis kunnan toimivallan ylitystä<sup>18</sup>. Näiden perusteiden avulla arvioitiin, onko kunta käyttänyt valtaansa väärässä tarkoituksessa ja siten ylittänyt toimivaltansa<sup>19</sup>. Harkintavallan väärinkäyttöä koskevissa oikeustapauksissa korkein hallinto-oikeus ei ole maininnut soveltavansa jotain näistä perusteista. Perusteluissa usein vain todetaan, että kunta tai viranomaisena on käyttänyt harkintavaltaa muuhun tarkoitukseen, mihin se on ollut käytettävissä tai sivuuttanut tasapuolisuuden vaatimukset.<sup>20</sup>

Lisäksi oikeuskirjallisuudessa on esitetty muita perusteita, jotka tulisi ottaa huomioon kunnan vapaaehtoisessa toiminnassa. Nämä perustuvat alun perin kunnan toimialakomitean näkemyksiin vuodelta 1964. Komitea kutsui näitä hallintotoimintaa yleensä koskeviksi näkökohdiksi.<sup>21</sup> Komitean jälkeen näiden

---

13 *Merikoski* 1968, 55 ja 219 - 220.

14 *Mäenpää* 1985, 146; *Uotila ym.* 1989, 43 - 44.

15 Suomen kunnallislehti 1948, 54 - 55. Ks. myös *Aattonen* 1949, 38 - 42.

16 *Merikoski* 1958, 87; *Kuuskoski* 1960, 429 - 430; *Holopainen* 1969, 414; *Hannus* 1977, 491; *Hannus - Hallberg* 1993, 583.

Kehitykseen ovat ilmeisesti vaikuttaneet Ståhlbergin ajatukset yhdestä harkintavallan väärinkäytön periaatteesta - suhteellisuudesta -, joka hänen mielestään määrittää viranomaisen toimivallan laillisuutta. Tähdien mielestä tämä ajatus mahdollisti myöhemmin harkintavallan periaatteiden yhdistämisen laillisuusvalitukseen, mikä huomioitiin varsinkin kunnallishallintoa koskevassa hallintolainkäytössä. Oikeustiede käytti näitä oikeustapauksia hyväkseen. Niiden kautta voitiin nimittäin osoittaa se, että hallinto-oikeudessa oli omaksuttu harkintavallan rajoitusperiaatteet. *Tähti* 1995, 217. Ks. myös *Kuuskoski* 1960, 430; *Hannus* 1977, 492.

17 *Modeen* 1962, 17; *Konstari* 1979, 88; *Uotila ym.* 1989, 46.

18 *Konstari* 1979, 70. Vrt. *Merikoski* 1968, 62. Merikosken mielestä korkeimman hallinto-oikeuden olisi tullut tukeutua ratkaisuihinsa kunnallisvalituksen valitusperusteeseen ”muu lainvastaisuus” toimivallan ylityksen sijasta. Vrt. *Murén* 1967a, 161.

19 *Kuuskoski - Hannus* 1966, 142; *Hannus - Hallberg* 1993, 583.

20 *Tähti* 1995, 333.

21 Ks. KM 1964 A 2, 16 - 19.

perusteiden merkitystä on korostanut ja jatkanut varsinkin Hannus<sup>22</sup>. Myös Hannuksen ja Hallbergin kunnallislain kommentaareissa jatketaan näitä näkemyksiä.

## 2 Kunnan tehtäväpykälän tulkintaan perustuvat perusteet

### 2.1 Yhteisyydestä yleishyödyllisyyteen

Ensimmäisten kunnallisasetusten määreellä ”yhteiset” on ollut merkittävin rooli kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä ohjaavana ja rajoittavana tekijänä. Monet oikeustieteilijät ovat maininneet, että kunnan tehtäviä koskevan pykälän sana ”yhteiset” on tärkein kunnan toimintaa määräävä tekijä. Kunnan tehtävien täytyy olla kunnan jäsenille yhteisiä asioita.<sup>23</sup> Määreellä ”yhteiset” on katsottu olevan tarkoituksena erottaa kunnan ja yksittäisten kuntalaisten asiat toisistaan<sup>24</sup>. Yhteisyyden merkitys kunnan ja sen jäsenten asioiden erottamisessa näkyy jo Ståhlbergin tuotannossa 1900-luvun alussa. Hän totesi, että: ”Jos mieli asiain kuulua kunnan toimialaan, tulee niitä voida pitää kunnan omina, yhteisinä asioina.” Keisarillisen Senaatin oikeustapauksen perusteella Ståhlberg johti ajatuksen siitä, että kunnan varoja on käytettävä kunnan yhteiseksi hyväksi eikä yksityisen henkilön hyväksi. Kunnanvaltuusto ei saa siten ottaa kunnan vahingoksi sitä, mitä yksityinen on velvoitettu suorittamaan.<sup>25</sup> Kunnan tehtäviin ei hänen mielestään kuulunut yksityisen kunnan osan tai yksityisen kuntalaisten ryhmän erikoistujen toteuttaminen<sup>26</sup>.

22 *Hannus* 1977, 62 - 64; *Hannus* 1978, 45 - 46; *Hannus – Hallberg* 1993, 80.

23 *Kuuskoski* 1949, 34; *Modeen* 1962, 11; *Kuuskoski - Hannus* 1966, 70; *Hannus – Hallberg* 1993, 83.

24 Ståhlberg selvensi eroa kunnan omien yhteisten asioiden ja kuntalaisten yksityisten asioiden välillä. Kunta on juridinen oikeushenkilö ja jäsenistään muodostunut yhteisö. Tästä syystä kunta on julkisen vallan käyttäjänä erotettava sen yksityisistä jäsenistä. *Ståhlberg* 1901, 29; *Ståhlberg* 1913, 255; *Ståhlberg* 1926, 53. Ståhlberg totesi myös, ettei kunnan yksityisellä jäsenellä ei ole mitään oikeuksia kunnan varallisuutta kohtaan. Kuntalaiset eivät voi vaatia kunnan omaisuutta jäsenien kesken jaettavaksi, kuntalainen ei voi vaatia osaa kunnan varallisuudesta itselleen kunnasta poistumisen yhteydessä, kunnan varallisuuden käyttämiseen ei vaadita jokaisen kuntalaisen suostumusta, eivätkä kunnan saatavat ja menot ole yksityisten kuntalaisten saatavia ja menoja. *Ståhlberg* 1901, 29; *Ståhlberg* 1926, 54.

25 K.S. 16.9.1914: ”Porin kaupunginvaltuusto ei ollut oikeutettu päätöksellä ottamaan kaupungin vahingoksi, mitä kaupunginvouti oli velvoitettu karanteenin ulosottoapulaisen puolesta suorittamaan, koska kunnan yhteistä omaisuutta sai käyttää vain kunnan yhteiseksi hyödyksi eikä yksityisen henkilön hyväksi.” *Ståhlberg* 1901, 29; *Ståhlberg* 1913, 265; *Willgren* 1925, 206; *Ståhlberg* 1926, 53 - 54.

26 *Ståhlberg* 1913, 267; *Ståhlberg* 1934, 114. Myös *Melander* 1910, 16.

Kunnan ja kuntalaisen asioiden erottamiseen liittyviä oikeustapauksia tuli lisää, mikä osaltaan vahvisti tätä käsitystä. Kunta ei saanut ottaa maksettavakseen sellaista maksua, joka kuuluu kunnan yksittäiselle jäsenelle<sup>27</sup>. Kunta ei saanut myöskään antaa korvauksia kahdelle kuntalaiselle heidän polkupyörästään, jotka sissirykmentti oli ottanut sotilastarkoituksiin<sup>28</sup>, eikä ottaa henkivakuutuksia niille 30 kuntalaiselle, jotka vapaaehtoisina osallistuivat vuoden 1918 vapausotaan<sup>29</sup>. Kunta ei voinut myöskään myöntää varoja vangin asioiden hoitamiseksi<sup>30</sup>. Yhteisyyden avulla erotettiin kunnan ja kuntalaisen asiat selvästi toisistaan. Tämä koettiin ilmeisesti ilmiselväksi asiaksi, sillä kukaan oikeustieteilijä Ståhlbergin jälkeen ei ole korostanut asiaa yleisen toimialan määrätymisen kohdalla. Tähän liittyviä oikeustapauksia on toki tullut myöhemminkin<sup>31</sup>.

1900-luvun alussa Ståhlberg mainitsi monissa yhteyksissä, että kunnan toiminnan on palveltava kunnan yhteistä hyötyä<sup>32</sup>. Näkemyksellään hän ei tarkoittanut, että toiminnan täytyisi nimenomaisesti kohdistua jokaiseen kuntalaiseen<sup>33</sup>. Myös useiden oikeustapausten mukaan kunta sai harjoittaa sellaista toimintaa, josta tuli hyötyä vain osalle kuntalaisia<sup>34</sup>. Kunnan toimialakomitean mielestä vuonna 1964 kunnallislain määre ”yhteiset” ei ollut enää onnistunut, sillä vallitsevan käsityksen mukaan ei vaadittu, että toiminnasta tulisi olla hyötyä kaikille kunnan jäsenille<sup>35</sup>. Myös oikeustieteilijöiden mielestä toiminnasta ei tar-

---

27 KHO 1918 I 119. Myös KHO 1958 II 108.

28 KHO 1921 I 35.

29 KHO 1921 I 60.

30 KHO 1926 II 191.

31 KHO 1949 II 87: Kunta ei saanut varata määrärahaa, josta olisi myönnetty avustuksia opiskelijoille. KHO 1950 I 8: Kunta ei saanut antaa takaussitoumusta maanhankintaan liittyvään lainaan yksityiselle henkilölle. KHO 1950 I 5: Kunta ei voinut myöntäessään avustuksen erään kunnan osan sähköistämiseen määrätä, että avustuksesta tulivat osalliseksi vain erät tilojen haltijat. KHO 1988 A 23: Kunta ei voi luopua saatavistaan, jotka yksittäisen kuntalaisen olisi sille suoritettava. Vrt. KHO 1955 II 182.

32 Myös *Hyvönen* 1919, 12.

33 *Ståhlberg* 1901, 30; *Ståhlberg* 1913, 267; *Ståhlberg* 1916, 74; *Ståhlberg* 1926, 60; *Ståhlberg* 1934, 114.

34 KHO 1921 I 50, KHO 1923 II 203, KHO 1925 II 563, KHO 1931 II 177, KHO 1955 II 349, KHO 1958 II 111, KHO 1962 II 526. Myös Ruotsissa oli hyväksyttävää sellainen kunnan toiminta, joka kohdistui vain osaan kuntalaisia. Ks. *Melander* 1910, 15.

35 Komitea ehdotti ”yhteiset” sanan poistamista kunnallistaista. KM 1964 A 2, 44.

vinnut olla hyötyä jokaiselle kuntalaiselle<sup>36</sup>. Yhteisyyden vaatimuksella ei ole siis tarkoitettu, että toiminnan täytyisi kohdistua jokaiseen kuntalaiseen<sup>37</sup>.

Yhteisyyden vaatimuksella on pikemminkin tarkoitettu laadullista yhteisyyttä. Ståhlberg käsitti termin ”yhteiset” merkityssisällön seuraavasti: ”kuntaan kuuluvain aineellisia tai henkisiä etuja ja tarpeita ja siksi laajalti, että asiaa voidaan pitää koko kunnalle tärkeänä”. Toiminnasta täytyi olla kunnalle yleistä etua.<sup>38</sup> Ståhlbergin ajatukset pohjautuivat ensimmäisiin kunnallisasetuksiin, mutta hän viittasi myös erääseen 1800-luvun lopun Keisarillisen Senaatin oikeustapaukseen<sup>39</sup>. Kunnan yhteistä hyötyä, hyvää tai tarkoitusta perättiin sananmukaisesti useissa myöhemmissäkin oikeustapauksissa<sup>40</sup>. Oikeustieteilijöistä Ryt-kölä on todennut, että kunnan toimialaan voi kuulua asia, joka on ”paikallista

---

36 *Kuuskoski* 1949, 34; *Murén* 1961, 154 - 157; *Modeen* 1962, 14; KM 1964 A 2, 16; *Holopainen* 1969, 412. Ikkalan mielestä kunnan vapaaehtoinen tehtäväpiiri supistuisi olemattomiin, jos toiminnan täytyisi kohdistua jokaiseen kuntalaiseen. *Ikkala* 1959, 77.

Oikeustieteilijöiden keskuudessa esitettiin kysymyksiä siitä, kuinka suurelle osalle kuntalaisia toiminnasta tulisi olla hyötyä, jotta toiminta voitaisiin katsoa hyväksyttäväksi. Modeenin mielestä toiminnasta tulisi olla hyötyä suurelle osalle kuntalaisia. Ks. esim. *Modeen* 1962, 12 - 13. Rajaa siihen, kuinka suurelle osalle kuntalaisia toiminnasta olisi oltava hyötyä, oli kuitenkin vaikea tehdä, eikä siihen saatu minkäänlaista tukea oikeustapauksista. *Ikkala* 1959, 77 - 78.

37 Myöhemmin myös *Hannus* 1977, 64 - 65; *Hannus – Hallberg* 1993, 83; *Harjula – Prättälä* 2001, 78.

38 *Ståhlberg* 1901, 30; *Ståhlberg* 1913, 267; *Ståhlberg* 1916, 74; *Ståhlberg* 1926, 60; *Ståhlberg* 1934, 114.

Myös Ruotsissa vallitsi vastaavanlainen näkemys. Larsson on todennut, että kunnan tehtävien määritelmällä oli tarkoitus osoittaa, että kunnan tehtävällä pitäisi olla juuret ja synty yhteisessä intressissä, jota kunta yhteenliittymänä pitää hoitaa. *Larsson* 1913, 258 (alaviite 2).

39 K.S. 4.9.1895: ”Sulvan kunta oli lain voiman saaneella kuntakokouksen päätöksellä 21.12.1885 sitoutunut kullekin kunnasta vakinaisessa sotapalveluksessa olevalle, jolla ei ollut apua vaivaisrahastosta, vastaiseksi ja kunnes toisin määrättäisiin, kunnanrahastosta suorittamaan vuotuista apua 20 markkaa, mitkä varat oli taksoitettava muiden kunnallisverojen ohessa. Kun muutamat asevelvolliset vaativat, että kunta velvoitettaisiin suorittamaan heille mainitun maksun kolmelta vuodelta, jotka he olivat olleet sotapalveluksessa ja kunta selitti, ettei puheenalaista päätöstä, jota tehdessä ainoastaan harvoja kuntalaisia oli ollut saapuvilla ja jota ei ollut alistettu Kuvernöörin vahvistettavaksi, enää voitaisi katsoa kuntaa sitovaksi, hyljättiin hakemus aiheetonna, koska mainittu meno ei tarkoittanut kunnan yhteistä hyötyä tai yleistä tarvetta ja kuntakokouksen puheenalaista päätöstä, joka siis oli mennyt kokoukselle kunnallisasetuksessa myönnettyä oikeutta ulommaksi, ei voitu ottaa huomioon.” *Ståhlberg* 1901, 35.

40 KHO 1918 I 119, KHO 1923 II 203, KHO 1923 II 1433, KHO 1924 II 1427, KHO 1925 II 1713, KHO 1927 II 1869, KHO 1945 II 70.

laatua oleva yhteiskunnallinen kysymys<sup>41</sup>. Ikkalan mielestä kunnan toiminnan tulisi edistää kokonaisetuja<sup>42</sup>. Murénin mielestä kunnan tehtävien tuli olla yhteisyyden vaatimuksen vuoksi luonteeltaan paikkakunnallisia<sup>43</sup>. Modeen puhui puolestaan yleisintressiperiaatteesta, joka jakautui toisaalta intressien yhteisyyteen ja toisaalta johonkin yhteiskunnalliseen tavoitteeseen<sup>44</sup>. Kunnan toimialakomitean mukaan toimialan määrätymisessä ratkaisevinta oli, vaatiiko kunnan yleinen etu asian hoitamista ja onko soveliaista, tarkoituksenmukaista ja kohtuullista, että kunta hoitaa asian<sup>45</sup>. Merikoski on todennut, että kunta voi ottaa hoitaakseen tehtäviä, joiden tarkoituksena on ”kunnan asujamiston elinehtojen parantaminen”<sup>46</sup>. Käsitukset laadullisesta yhteisyyden vaatimuksesta saivat tukea ja jatkuivat myös oikeuskäytännössä. Oikeustapauksissa kiinnitettiin huomiota toiminnasta aiheutuvaan hyötyyn koko kunnan kannalta sekä siihen, onko yleisen edun mukaista, että kunta hoitaa asian<sup>47</sup>.

Kuuskoski esitti yhteiseen hyötyyn liittyen ajatuksia välittömästä ja välillisestä hyödystä. Hänen mukaansa omaksuttiin ajatus, että kunnan toiminta voi välittömästi hyödyttää vain tiettyä rajattua osaa kuntalaisia, joiden osuuden ei tarvitse olla kovinkaan suuri. Jos toiminta kuitenkin samalla välillisesti hyödyttää koko kuntaa, asia katsotaan yhteiseksi asiaksi ja siten kunnan toimialaan kuuluvaksi.<sup>48</sup> Välillinen hyöty oli oikeustieteilijöiden oppirakennelma, jonka kautta voitiin yhdistää toisaalta laissa ilmenevä yhteisyyden vaatimus ja toisaalta oikeustapaustenkin kautta esille tullut seikka, ettei kaikista toiminnoista tarvinnut olla hyötyä kaikille kuntalaisille. Näyttäisi kuitenkin siltä, että käsityksiin välittömästä ja välillisestä hyödystä, kunnan toimialakomitean alustaviin ajatuksiin yleishyödyllisyydestä sekä ylipäätään laadullisen yhteisyyden vaatimukseen ovat jossain määrin vaikuttaneet Ruotsissa esitetyt näkemykset<sup>49</sup>.

---

41 *Rytkölä* 1954, 11.

42 *Ikkala* 1959, 79.

43 *Murén* 1961, 157 - 158.

44 *Modeen* 1962, 16 - 17.

45 KM 1964 A 2, 16.

46 *Merikoski* 1976a, 205.

47 Esim. KHO 1963 A II 50, KHO 1963A II 363, KHO 1966 A II 19, KHO 1967 A II 37, KHO 1968 A II 60, KHO 1975 A II 14, KHO 1975 T 169, KHO 1980 A II 16.

48 *Kuuskoski* 1949, 35; KM 1964 A 2, 16; *Hannus* 1977, 64 - 65; *Hannus – Hallberg* 1993, 83.

49 Vaikutuksia on tullut Ruotsin vuoden 1948 koskevasta SOU-mietinnöstä. SOU 1947:53. Kuuskoski ei varsinaisesti viitanut SOU-mietintöön, mutta mainitsee sen. Ks. *Kuuskoski* 1949, 35. Kunnan toimialakomitea vain toteaa ”meilläkin voitaneen, niin kuin Ruotsissa nykyisin katsotaan...”. KM 1964 A 2, 16. Myös Modeen on viitannut tässä yhteydessä Ruotsiin.

Ruotsissa ensimmäisten kunnallisetustusten ja vuoden 1930 lain aikana yhteisyyden vaatimus oli merkittävä. Kunnan hoitaman toiminnan täytyi hyödyttää suurinta osaa

Vuoden 1976 kunnallislaisissa luovuttiin yhteisyydestä ja kunnan tehtävien määritelmäksi otettiin vieläkin joustavampi määritelmä ”itsehallintoon kuuluvat tehtävät”. Kunnan tehtävien yhteisyyden laadullinen vaatimus jatkui kuitenkin edelleen. Harjula ja Prättälä toteavat vuonna 2004, että kunnan tehtävien on edelleen oltava yhteisiä. Tosin he rinnastavat yhteisyyden ja yleishyödyllisyyden. Yleishyödyllisyydellä he tarkoittavat, että pitää olla hyväksyttävää, tarkoituksenmukaista ja sopivaa, että kunta hoitaa tehtävän. Yleishyödyllisyydellä ei edelleenkaan tarkoiteta, että kaikkien kuntalaisten olisi saatava toiminnasta hyötyä. He tarkoittavat yleishyödyllisyydellä myös sitä, onko kunnan tai kuntalaisten edun mukaista, että kunta hoitaa tehtävän.<sup>50</sup> Samoin myös Mäenpää toteaa, että kunnan toimialan arvioinnissa lähtökohtana on pidettävä yleistä etua, eli sitä onko toiminnasta etua tai hyötyä mahdollisimman monelle kuntalaiselle<sup>51</sup>. Yhteisyyden vaatimus kehittyi siten yleishyödyllisyyden vaatimukseksi.

## 2.2 Työnjako

Työnjako pohjautuu myös ensimmäisiin kunnallisasiasetuksiin. 1865MKunA 1 §:n mukaan kunnan tehtäviin eivät kuuluneet ne tehtävät, jotka voimassa olevien asetusten jälkeen kuuluivat julkiselle virkakunnalle tai oikeudelle. 1873Kkuna 1 §:n mukaan kaupungin tehtäviin eivät kuuluneet sellaiset tehtävät, jotka voimassa olevien asetusten mukaan kuuluvat julkiselle virkakunnalle. 1917KunL 1 §:n mukaan kunnan oli hoidettava asiat, mikäli ne voimassa olleiden lakien ja asetusten mukaan eivät olleet julkisen viranomaisen käsiteltäviä. Vuoden 1948 kunnallislaisissa mainintaa täsmennettiin. 1948KunL 4 §:n mukaan kunnan on hoidettava asiansa, mikäli ne voimassa olevain lakien ja asetusten mukaan eivät ole muun kuin kunnallisen viranomaisen käsiteltäviä<sup>52</sup>. Sen sijaan ei vuoden 1976KunL:ssa eikä vuoden 1995 kuntalaisissa ole enää vastaavanlaisia mainintoja.

---

kuntalaisia, joten kyse siellä oli ollut tarkastikin määrällisestä yhteisyyden arvioinnista. Ks. SOU 1947:53, 65 ja 188; *Sundberg* 1947, 492.

Vuoden 1948 kunnallislakiin ei enää otettu vaatimusta yhteisistä tehtävistä. Kyseistä kunnallislakia valmistellut komitea totesi, että yhteisyysvaatimus on korvautunut yleisen edun vaatimuksella. Tämä näkyy siten, että kunnilla on entistä enemmän mahdollisuuksia laajentaa toimintaansa erilaisiin toimenpiteisiin, esimerkiksi taajamarakentamiseen, joilla ei ole välttämättä yhteyttä jokaiseen kuntalaiseen. Komitea totesi, että tehtäviä ei voi enää luonnehtia yhteisiksi vaan ne tulisi käsitellä yhteisen intressin mukaisiksi, jolloin ratkaisevaa on, onko sopivaa, kohtuullista, tarkoituksenmukaista, että kunta hoitaa tehtävän. Kunnan toimialan määräytymisessä oli siirrytty kvantitatiivisesta arvostuksesta kvalitatiiviseen arviointiin. SOU 1947:53, 65 ja 75.

50 *Harjula – Prättälä* 2004, 100. Myös *Harjula – Prättälä* 2001, 78.

51 *Mäenpää* 2003b, 23.

52 Ikkalan mielestä tämä ilmaisi, että kunnan toimivalta on toissijaista. Jokin asia nimittäin saattaisi periaatteessa kuulua kunnan toimialaan, mutta käytännössä lain tai asetuksen kautta ei enää kuulukaan. *Ikkala* 1959, 84.

Aluksi julkiseksi virkakunnaksi ymmärrettiin valtion viranomaiset, joten niille lain mukaan kuuluvia tehtäviä kunta ei saanut hoitaa<sup>53</sup>. Ståhlberg esitti ensimmäisenä näkemyksiään myös tähän perusteeseen liittyen. Oikeuskäytäntöön tukeutuen hänen mielestään tuomiovalta kuului ainoastaan valtion toimialaan<sup>54</sup>. Myös lainkäytön osalta hän katsoi, ettei se kuulu kunnan toimialaan. Jos kunnalle tuli riitaa yksityisen kanssa, riidan selvittäminen kuului oikeuden tai muun valtion viranomaisen toimivaltaan.<sup>55</sup> Työnjakoon liittyviä oikeustapauksia oli 1900-luvun alkupuolella hyvin vähän. Kunnan ja tuomiovallan työnjakoa selkiytti ulosottotoimea koskeva tapaus, jossa todettiin, että kunnanvaltuusto hyväksyessään ulosottomiehen ohjesäännön oli mennyt toimivaltaansa ulommaksi<sup>56</sup>. Kunnan ja valtion välistä työnjakoa koski oikeustapaus, jossa todettiin, ettei kunta voinut tehdä eduskuntaryhmille aloitteita vero- tai muun lainsäädännön uudistamiseksi<sup>57</sup>. Toisaalta kunta oli voinut osallistua läänin perustamiseen<sup>58</sup>. Kunta sai osallistua myös käräjähuoneiston toteuttamiseen<sup>59</sup> sekä luovuttaa tontin valtion virastotalolle<sup>60</sup>. Mahdollista oli myös, että kunta luovutti tontin

53 *Hermanson* 1898, 272; *Ståhlberg* 1901, 31; *Ståhlberg* 1913, 268; *Ståhlberg* 1926, 63; *Ståhlberg* 1934, 114. Myös *Melander* 1910, 24 - 25.

54 K.S. 12.10.1896: ”Koska ei kunnallisasetuksessa eikä muissakaan esivallan antamissa asetuksissa ollut kuntakokoukselle myönnetty valtaa päättää huutorättärin palkasta, vaan oli huutorättäri tuomioistuimen käskyläinen ja sen määrättävä sekä vanhan tavan mukaan nautti palkkseen yhden kapan viljaa joka talonsavulta, niin kumottiin Isonkyrön kuntakokouksen päätös, jonka kautta rättärin palkka oli määrätty 2 markaksi kultakin toimipäivältä.” Ks. *Ståhlberg* 1901, 31.

55 K.S. 29.4.1898: ”Kun Tampereen kaupunkikunta päätti, vuokrahuutokaupassa pidättäjänsä oikeuden nojalla, kesken vuokra-aikaa irtisanoa kunnan omistaman maa-alueen ja vuokrata sen toiselle, niin sitä entisen vuokramiehen valituksissa esiintuotua väitettä, että hänen tekemänsä uudet tarjoukset olisivat kaupungille edullisemmat, ei otettu tutkittavaksi, koska sen harkitseminen oli pidettävä valtuusmiehille kuuluvana. Mutta koska kysymys siitä, oliko entinen vuokramies velvollinen ennen vuokra-ajan loppua luovuttamaan kaupungille puheenalaisten maapalstain hallitsemisoikeuden, oli riitaisena pidettävä, jätettiin valittajalle avoin valta, jos syytä siihen olisi, laillisessa järjestyksessä asianomaisen tuomioistuimen edessä siitä erittäin riidellä.” *Ståhlberg* 1901, 31 ja 47.

Eräänlaisena poikkeuksena tästä Ståhlberg mainitsi kunnan oikeuden antaa ohje- ja johtosääntöjä sekä kunnallissääntöjä sekä kuntien oikeuden ratkaista kunnallisverotusta koskevia muistutuksia ja tuomita poissaolosakkoja. Näillä Ståhlberg tarkoittaa sääntöjä, joiden avulla edistetään siveellisyyttä, raittiutta, yleistä järjestystä ja turvallisuutta, terveydenhoitoa. *Ståhlberg* 1926, 64.

56 KHO 1924 I 14.

57 KHO 1929 II 1091.

58 KHO 1946 I 53.

59 KHO 1954 II 420.

60 KHO 1960 II 69.



puolustuslaitoksen majoitus- ja harjoitusalueeksi<sup>61</sup>. Maanpuolustuksen ja valtion hallinnon järjestäminen oli valtiolle kuuluvia tehtäviä.

Kunnan toimialakomitean mielestä kunta ei saanut hoitaa asioita, jotka kuuluivat valtion yksinomaiseen toimivaltaan. Toimialakomitean mielestä kunta ei saanut osallistua valtiolle kuuluvien tehtävien hoitamiseen siinäkään tapauksessa, että kunta itse vastaisi siihen liittyvistä kustannuksista. Komitean mielestä kunta saisi hoitaa muulle taholle säädettyjä tehtäviä ainoastaan katastrofitilanteissa. Komitea kritisoi oikeustapauksia, joissa kunta oli saanut antaa tontin valtion virastotaloa varten, eikä se pitänyt tätä hyväksyttävänä. Kunnan toimialakomitealla oli tiukka käsitys työnjaon perusteesta. Komitean näkemyksistä saa sen käsityksen, että valtion ja kuntien tehtävät pitäisi tiukasti erottaa toisistaan. Toisaalta ja hieman ristiriitaisesti komitea havaitsee aloja, joilla kunnilla ja valtiolla on rinnakkaista toimivaltaa.<sup>62</sup>

Jotkut oikeustieteilijät olivat kuitenkin joustavamman työnjaon kannattajia. Ennen kunnan toimialakomiteaa oli Murén todennut, ettei valtion ja kunnan asioille voi tehdä selvää rajaa, vaan niiden tehtäväkentät peittävät osittain toisensa. Pääsäännöksi hän osoitti, että laissa yksinomaan valtion viranomaisille osoitetut tehtävät eivät kuulu kunnalle.<sup>63</sup> Pienkuntakomitea puolestaan katsoi, että paikallista laatua olevat asiat ovat vähenemässä, kun taas yleistä valtakunnallista laatua olevat ovat lisääntymässä. Tästä syystä komitea katsoi, että kunnan ja valtion tehtävät ovat lähentymässä toisiaan ja että tehtäväpiirien rajanveto käy merkityksettömäksi.<sup>64</sup> Valtion ja kuntien tehtävien tiukasta erottamisesta pyrkivät eroon myöhemmin myös Holopainen ja Kalima<sup>65</sup>.

Valtion ja kuntien tehtäviä ei katsottu voivan selvästi erottaa toisistaan. Työnjaon rajanvetoa täsmennettiin oikeuskäytännössä. Edelleen selvää on, ettei kunta voi ottaa hoitaakseen oikeuslaitokselle kuuluvia tehtäviä<sup>66</sup>. Myös maanpuolustus ja ulkopoliittikka on katsottava yksinomaan valtiolle kuuluviksi tehtäviksi. Ulkopoliittisen kannanoton ilmaiseminen ei kuulunut kunnan toimialaan<sup>67</sup> eikä kunta voinut liittyä jäseneksi sellaiseen maanpuolustusyhdistykseen,

---

61 KHO 1961 I 19.

62 Ks. KM 1964 A 2, 15 ja 35 - 37.

63 *Murén* 1961, 125, 166 - 167; *Murén* 1967a, 116 ja 159.

64 KM 1965: A 1, 38.

65 Jos kunnassa on jo kirkollinen hautausmaa, kunnallinen hautausmaa voi tulla kyseeseen, jos suurin osa kuntalaisista ei kuulu kirkkoon. *Holopainen* 1969, 426. Ks. *Kalima* 1972, 118.

66 Ks. KHO 1992 A 55: Kysymys siitä, oliko kaupungille sopimuksen mahdollisen rikkomisen johdosta syntynyt yksityisoikeudellisia velvoitteita, oli ratkaistava yleisessä alioikeudessa.

67 KHO 1983 A II 28: Kunnan toimialaan ei kuulunut ydinaseetonta Pohjolaa koskevan vetoamisen allekirjoittaminen.

jonka tarkoituksena on säilyttää, turvata valtiollinen itsenäisyys<sup>68</sup>. Toisaalta kunta on voinut antaa lahjoituksia (Porin) Prikaatin tukisäätiölle<sup>69</sup> sekä avustaa aseidenriisuntaviikon aikana järjestetyn rauhankulkueen järjestämistä<sup>70</sup>.

Työnjako liittyi myös kunnan ja kirkon väliseen työnjakoon. Tämä perustuu siihen, että vuoden 1865 kunnallisasetuksella erotettiin kunta seurakunnasta ja siten maalliset tehtävät kirkollisista tehtävistä. Kunnan tehtävänä eivät olleet kirkollisen seurakunnan asiat tai kirkollisten tehtävien suorittaminen<sup>71</sup>. Kirkollisiksi tehtäviksi on katsottu kirkkolaissa säädetyt tehtävät<sup>72</sup>. 1900-luvun alkupuolella kunnan ja kirkon työnjakoa selkeyttivät oikeustapaukset, joissa kunta ei voinut perustaa hautausmaata<sup>73</sup> eikä myöntää määrärahaa hautausmaan kunnostamiseen<sup>74</sup>. Sen sijaan kunnan ja kirkon välisen työnjaon joustavuutta osoittivat oikeustapaukset, joiden mukaan kunta sai avustaa vapaa-ajattelijain yhdistystä hautausmaalle rakennettavaa rakennusta varten<sup>75</sup> ja kunta sai taloudellisesti avustaa seurakuntaa valaistavan ristin hankkimiseksi kirkkoon<sup>76</sup>.

---

68 KHO 1985 A II 65: Valtuusto oli päättänyt, että kunta liittyi yhteisöjäseneksi Etelä-Karjalan Maanpuolustuksen r.y:n. Yhdistyksen sääntöjen 2 §:n mukaan yhdistyksen tehtävänä muun ohessa oli valtiollisen itsenäisyyden säilyttäminen ja yleisen maanpuolustushengen ja -ajattelun kehittäminen. Sanottua valtiolle kuuluvaa tehtävää ei voitu pitää sellaisena kunnan itsehallintoon kuuluvana asiana, joka kuuluu kunnan toimialaan.

69 KHO 1992 A 56: Huittisten kaupunginhallitus oli lahjoittanut käyttövaroistaan 2 000 markkaa Porin prikaatin Tukisäätiölle, jonka tarkoituksena oli sääntöjensä mukaan muun muassa kehittää prikaatin toimintaa, ylläpitää porilaisperinnettä, kehittää varusmiesten vapaa-ajanviettomahdollisuuksia sekä ylläpitää ja kehittää yhteistoimintaa ja hyviä suhteita varuskunnan ja ympäristön välillä. Rahalahjan antaminen kaupunginhallituksen käyttövaroista paikkakunnalla toimivalle säätiölle katsottiin kuuluvan kaupungin toimialaan.

70 Tämän ei katsottu merkitsevän sitoutumista tunnuksiin tai kannanottoa. Perusteluina oli myös se, että järjestämiseen osallistui yli 70 järjestöä ja viikon aikana eri tilaisuuksiin oli osallistunut yli 20 000 lähialueen ihmistä. KHO 1987 A 20. Vrt. KHO 1983 A II 29: Kunnalle ei kuulunut avustuksen myöntäminen rauhanmarssin järjestelykustannusten peittämistä varten Ydinaseettoman Pohjolan puolesta -toimikunnalle.

71 *Ståhlberg* 1926, 58. K.S. 16.4.1894: Virtain kunnan valtiolainan hakemus hylättiin m.m. siitä syystä, että laina, joka käytettäisiin osaksi kirkonrakentamisestakin syntyneiden velkojen maksamiseen, oli päätetty ainoastaan kuntakokouksessa, mutta ei kirkonkokouksessa. Myös *Holopainen* 1969, 425.

72 *Murén* 1961, 167.

73 KHO 1924 I 106. Vrt. KHO 1925 II 1713, jossa kunta on voinut tukea ruumiinpolttolaitoksen rakentamista antamalla ko. tarkoitukseen lainan. Kuuskoski toteaa tämän perusteella vuonna 1949, että kunta voinee nykyisin jo perustan hautausmaankin. *Kuuskoski* 1949, 39.

74 KHO 1948 II 396.

75 KHO 1979 A II 37.

76 KHO 1964 II 68.

Työnjaon kohdalla voidaan puhua joustavuudesta, joka sai tukea niistä oikeustapauksista, joissa kunta on voinut esim. avustaa eri tahoja tai luovuttaa tontteja valtion viranomaisille<sup>77</sup>. Työnjaon joustavuus tulee ilmi myös vapaakuntakokeilun yhteydessä. Aikaisemmin kunnalla ei katsottu olevan oikeutta tehdä lainsäädäntöaloitteita, mutta vapaakuntakokeilun yhteydessähän tällaista mahdollisuutta jopa korostettiin. Oikeustieteilijöiden keskuudessa on puhuttu ja puhutaan edelleen työnjaon perusteesta. Kunta ei saa ottaa hoitaakseen tehtäviä, jotka on yksinomaan säädetty valtiolle tai kirkolle tai muille itsehallinnollisen aseman omaaville tahoille<sup>78</sup>. Kunta ei saa harjoittaa liiketoimintaa sellaisilla aloilla, joilla tehtävä on lainsäädännöllä annettu jonkun tietyn tahon tehtäväksi<sup>79</sup>. Perusteen joustavuus ilmenee siten, että jokaisessa tapauksessa on erikseen arvioitava, minkälaisesta valtion tehtävästä on kyse ja miten kunta osallistuu tehtävän hoitamiseen<sup>80</sup>.

### 2.3 Paikallisuus

Paikallisuuden peruste pohjautuu ilmeisestikin ensimmäisiin kunnallisasetuksiin, joissa kunnille tunnustettiin tietty alue ja jäsenistö<sup>81</sup>. Maalaiskuntia ja kaupunkia koskeissa ensimmäisissä asetuksissa todettiin, että jokainen on ”erinäinen kunta”. Ståhlberg on todennut: ”kun kunnalla on oma alueensa, johon kuuluvain paikallisedut ja tarpeet ovat kunnallistoiminnan perustuksena ja esineenä, niin kunnan toimialaan kuuluvia laitoksia ja toimenpiteitä luonnollisesti etupäässä tulee toimeenpantavaksi sen alueella”<sup>82</sup>. Ståhlberg ei kuitenkaan tiukasti rajoittanut kunnan toimintaa vain kunnan alueeseen liittyväksi, vaan hän näki mahdolliseksi kunnan toiminnan myös sen rajojen ulkopuolella. Tähän näkemukseen hän tuli Keisarillisen Senaatin päätösten perusteella.<sup>83</sup> Ståhlberg tosin

---

77 Ks. *Hannus – Hallberg* 1997, 77.

78 *Kuuskoski* 1949, 39; *Ikkala* 1959, 85; *KM* 1964 A 2, 14 - 15; *Murén* 1967a, 159; *Hannus* 1977, 65; *Heuru* 1995, 68; *Harjula – Prättälä* 2001, 83; *Harjula – Prättälä* 2004, 106.

79 Esim. Posti, Alko, Suomen Pankki, kirkot, Kansaneläkelaitos. *Kauppi* 1954, 34.

80 *Harjula – Prättälä* 1995, 75; *Harjula – Prättälä* 2001, 83; *Harjula – Prättälä* 2004, 106.

81 Ks. myös *Modeen* 1962, 19.

82 *Ståhlberg* 1901, 30 - 31; *Ståhlberg* 1916, 74; *Ståhlberg* 1926, 60 - 61.

83 K.S. 21/11 1896: Joroisten kuntakokous oli 22.12.1894 myöntänyt Keski-Savon kansanopistolle kolmeksi vuodeksi 300 markan kannatusavun. Lääninhallitus katsoi, että maksu oli ristiriidassa kunnallisasetuksen 5 §:n kanssa ja että se ei tarkoittanut kunnan yhteistä hyötyä. Senaatti sitä vastoin katsoi Joroisten kunnan Keski-Savon myöntämän apurahan tarkoittavan semmoista kunnan yhteistä hyötyä, jota varten kunta, kunnallisasetuksen 5 §:n nojassa saa määrätä apumaksuja ja vahvisti kuntakokouksen päätöksen.

Mouhijärven kunta 27.12.1895 päätti antaa Huittisten kunnassa toimivalle Länsi-Suomen kansanopistolle 50 markan avun vuosittain kolmen vuoden aikana. Turun ja Porin läänin Kuvernöörivirasto selitti, ettei kunnan yhteisiä varoja lainmukaisesti saisi

muistutti, että kunnan alueen merkitys on punnittava jokaisessa tapauksessa erikseen<sup>84</sup>. Epäselväksi jää, viittasiko hän tällä siihen, että Keisarillisen Senaatin päätökset eivät kuitenkaan olleet aivan ristiriidattomia<sup>85</sup>.

Ståhlbergin esittämien ajatusten mukaisesti oikeustieteilijät erottivat myöhemmin paikallisuuden perusteessa tavallaan pääsäännön ja siihen liittyvän poikkeuksen. Pääsääntönä katsottiin olevan, että kunnan toiminnan olisi rajoitettava kunnan alueen sisälle ja kunnan jäsenistöön. Poikkeuksellisesti kunnan toiminta voisi tapahtua kunnan rajojen ulkopuolella ainoastaan siinä tapauksessa, jos toiminnasta olisi hyötyä tai etua samalla omille kuntalaisille tai kyseessä olisi kuntien välinen yhteistyö<sup>86</sup>. Ikkala oli kuitenkin sitä mieltä, ettei pääsääntönä voida sanoa kunnan toiminnan rajoittuvan sen alueelle<sup>87</sup>. Ståhlbergin ja muiden hänen ajatuksiaan seuranneiden oikeustieteilijöiden käsitykset olivat yhdenmukaisia oikeustapauksista ilmenevien näkökohtien kanssa. Myös myöhemmät oikeustapaukset selvensivät käsitystä, että kunta voi toimia myös rajojensa ulkopuolella<sup>88</sup>.

---

käyttää muihin tarkoituksiin kuin sellaisiin, joista olisi kunnalle itselleen hyötyä. Lisäksi todettiin, että opistosta tuli hyötyä myös Mouhijärven kunnalle, sillä sen asukkaat olivat opiskelleet siellä. Kunnan päätös siten jätettiin voimaan. *Ståhlberg* 1901, 33 - 34. (ei mainittu Senaatin päätöspäivämäärää).

84 *Ståhlberg* 1901, 30 - 31; *Ståhlberg* 1916, 74; *Ståhlberg* 1926, 60 - 61; *Ståhlberg* 1934, 114. Myös Ruotsissa oikeuskäytäntö sallinut varojen myöntämisen kunnan rajojen ulkopuolelle. *Larsson* 1913, 258 (alaviite 2).

85 Vrt. K.S. 17.5.1897: ”Koskei ylemmän suomalaisen yhteiskoulun perustaminen Porvoon kaupunkiin ja sen kannattaminen ollut mikään Askulan kuntaa koskeva yhteinen järjestys- ja talousasia sekä kun ei tämän johdosta, kunnallisasetuksen säännösten mukaisesti, kuntakokoukselle myöskään kuulunut ottaa käsiteltäväkseen kysymystä apuvarain antamisesta kunnan varoista mainittuun tarkoitukseen, niin kuntakokouksen laittomalle perusteelle laadittu päätös kumottiin.”

86 *Kuuskoski* 1949, 35 - 36; *Kauppi* 1954, 35 - 36; *Murén* 1961, 163 - 166; *Modeen* 1962, 19; *KM* 1964 A 2, 16; *Hannus* 1977, 65; *Hannus – Hallberg* 1993, 84; *Harjula – Prättälä* 1995, 71. Kunta ei kuitenkaan saa tukea henkilöä, ellei se ole sidoksissa kuntaan jäsenyyden tai oleskelun kautta. *Modeen* 1962, 20.

87 *Ikkala* 1959, 82.

88 KHO 1946 I 53: Kunta on voinut sitoutua suorittamaan henkikirjoitetun väkilukunsa mukaisessa suhteessa osuuden 5 milj.mk:n avustuksesta ruotsalaisen läänin perustamiseen Pohjanmaalle. KHO 1923 II 346: Kunta sai antaa lainan toisessa kunnassa toimivaa yhteiskoulua varten. KHO 1954 II 420: Kunnan toimivaltaan kuului käräjähuoneiston kunnostaminen ja vuokraaminen muitakin kuntia käsittävän käräjäkunnan tarpeisiin. KHO 1956 II 728: Maakunnallisen kansanopiston tukeminen kuului kunnan toimialaan. KHO 1973 T 257: Kunta on voinut harjoittaa sähkönjakelua kunnan oman alueen ulkopuolelle ja toisaalta vain osaan omaa aluetta. Samoin myös KHO 1973 A II 47 ja KHO 1974 A II 30: Kunta on saanut merkitä osakkeita yhtiöstä, jonka todettiin olevan maakunnallinen yritys ja se sijaitti toisen kunnan alueella.

Oikeustapausten myötä kehitys johti siihen, että vapaaehtoisen tehtäväpiirin määrätymisperusteena ei suinkaan puhuttu alueperusteesta, vaan puhuttiin kuntaa laajempaa aluetta koskevista hankkeista<sup>89</sup>. Kehityksen myötä Ståhlbergin ajatuksista ilmennyt pääsääntö jäi vähemmälle huomiolle. Yhteisyydessä alettiin tarkastella laadullista yhteisyyttä eli yhteistä hyötyä ja yleistä etua. Tämä johti siihen, että huomio kiinnitettiin enemmän kunnan aluetta laajempien hankkeiden laadulliseen yhteisyyteen.<sup>90</sup> Murén totesi, että kyse on etenkin kunnan alueella asuvista asukkaista. Sen takia hän ei puhunutkaan kunnallisasioiden alueellisesta vaan paikkakunnallisesta luonteesta.<sup>91</sup> Ikkala esitti käsityksen, että kunnan toiminnan tulee kohdistua kunnan alueella asuviin asukkaisiin<sup>92</sup>. Myös Kuuskoski on todennut, että kunnan toiminnan on kohdistuttava alueeseen ja sen asukkaisiin<sup>93</sup>. Tätä mieltä ilmeisesti myös Harjula ja Prättälä, joiden mielestä kunnan alue otetaan huomioon harkittaessa, onko toiminto kunnan asukkaiden edun mukaista<sup>94</sup>. Vaatimus, että kunnan toiminta liittyy sen alueella asuvien kuntalaisten hyvinvointiin, näkyy myös oikeustapauksista<sup>95</sup>. Paikallisuuden periaatteeksi tätä asiakokonaisuutta ovat alkaneet kutsua vasta Harjula ja Prättälä vuonna 1995<sup>96</sup>.

## 2.4 Spekulaatiivisen toiminnan kieltö

Spekulaatiivisen toiminnan kieltö ei pohjautu sanamukaisesti suoraan ensimmäisiin kunnallisetuksiin eikä kunnallislain pykälään. Se on kuitenkin yhteydessä määrään ”yhteiset” tulkintaan ja muodostunut siten korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön kautta. Spekulaatiivisuus liittyy kunnan harjoittamaan liiketoimintaan ja se tarkoittaa sitä, että kunta ei saa harjoittaa spekulaatiivista liiketoimintaa eli pelkästään voiton tavoitteluun pyrkivää toimintaa.

89 KM 1964 A 2, 16; *Hannus* 1977, 65; *Hannus – Hallberg* 1993, 84.

90 Ks. KM 1964 A 2, 16.

91 *Murén* 1961, 164.

92 Ks. *Ikkala* 1959, 82.

93 *Kuuskoski* 1960, 37.

94 Ks. *Harjula – Prättälä* 1995, 71; *Harjula – Prättälä* 2001, 79; *Harjula – Prättälä* 2004, 101.

95 KHO 1980 A II 78: Kun otettiin huomioon, että huomattava osa lukion oppilaista oli vieraspaikkakuntalaisia ja heidän opiskelunsa lukiassa edisti sen toimintaa ja kehitystä, vieraspaikkakuntalaisten oppilaiden koulumatkojen korvaaminen heidän kotikuntiansa kirkonkyliltä kouluun sakka kuului kunnan toimialaan. Ks. myös KHO 1977 A II 18 ja KHO 1984 A II 19.

KHO 1948 II 396: Avustuksen myöntäminen sisällissodan aikaisen, toisessa kunnassa olevan hautapaikan hoitamiseen kumottiin, koska hautapaikalla ei katsottu olevan kunnalle sellaista merkitystä, että asiaa olisi voitu pitää kunnan yhteisenä.

96 *Harjula – Prättälä* 1995, 71. Ruotsin paikallisuuden periaatteesta Ks. SOU 1985:29, 112.

Nähtävästi Kuuskoski oli ensimmäinen oikeustieteilijä, joka kohdisti huomiota kunnan liiketoiminnan spekulatiivisuuteen. Hänen mielestä kunnan käytäessä yksityisoikeudellisia keinoja toiminnan tarkoituksena on oltava kunnan jäsenten yhteisten tarpeiden tyydyttäminen. Sen sijaan pelkästään voiton tavoitteluun tähtäävä liiketoiminta ei ole sallittua. Hän johti näkemyksensä kolmesta oikeustapauksesta. Tärkeimpänä hän piti vuodelta 1920 olevaa tapausta, jossa kunta ei saanut perustaa tukku- ja vähittäiskauppaa<sup>97</sup>. Muissa hänen viittaamisissa oikeustapauksissa kunta oli saanut ostaa Sähköosuuskunnan tuotantolaitokset<sup>98</sup> sekä osakkeita osakeyhtiöstä seurantaloon rakentamiseksi<sup>99</sup>. Näissä hän näki toiminnan yleishyödyllisen luonteen. Tukku- ja vähittäiskaupan harjoittamisessa hän ei nähnyt yleishyödyllistä luonnetta, vaan vain taloudellisen voiton tavoittelun. Mahdollisiksi sallituiksi yleishyödyllisiksi liiketoimintamuodoiksi hän näki sähkölaitokset, puhelinlaitokset, vesijohtolaitokset, kaasulaitokset, satamat, kauppahallit, teurastamot, saunat, pesulat, kylpylät, kokoushuoneistot, hotellit ja ravintolat.<sup>100</sup>

Käytännössähän kunnat ovat aikaisemmin ylläpitäneet kauppaliikkeitä ja säästöpankkeja. Ilmeisesti yleinen mielipide muuttui kielteiseksi ja näistä luovuttiin ilman valituksia ja oikeustapauksia.<sup>101</sup> Kuuskosken kirjoituksista ei kuitenkaan löydy laajempia perusteluja tai selvityksiä, miksi näkemykset muuttuivat.

Kuuskoski ei mitenkään kommentoinut vuodelta 1920 tapausta, jossa kunta sai ostaa saha- ja myllylaitoksen<sup>102</sup>. Hän ei myöskään kommentoinut 1920-luvun oikeustapauksia, joiden mukaan kunta oli saanut liittyä osuuskauppaa harjoittavaan osuuskuntaan<sup>103</sup>. Vuodelta 1918 on myös oikeustapaus, jossa kunta sai liittyä sellaiseen osuuskuntaan, joka myi tuotteitaan muillekin kuin kunnan jäsenille<sup>104</sup>. Osuuskuntamuotoisen liiketoiminnan perimmäinen tarkoitus oli helpottaa siinä osallisten elinkeinon harjoittamista, pyrkiä hyödyntämään jäseniään

---

97 KHO 1920 I 120.

98 KHO 1933 II 2791.

99 KHO 1920 II 642.

100 *Kuuskoski* 1949, 37.

101 Esimerkiksi Kaarinassa oli 1920-luvulla kauppaliike, joka kuitenkin lakkautettiin vuonna 1925 siitä käydyn keskustelun johdosta. *Soikkanen* 1966, 562. 1800-luvun loppupuolella kunnat jopa nähtiin oikeina toimijoina hoitamaan säästöpankkitoimintaa. Nälkävuosien vuoksi kansalaisia kehoitettiin säästäväisyyteen, jota pyrittiin toteuttamaan säästöpankkeja perustamalla. Varsinkin 1870-luvulla perustettiin useita pankkeja maaseutukuntiin. 1890-luvulta lähtien alkoi kuntien säästöpankkitoimintaan kohdistua vastustavia ajatuksia. Vähitellen kuntien säästöpankkitoimintaa ei enää hyväksytty ja siitä alettiin luopua. *Soikkanen* 1966, 358 - 361.

102 KHO 1920 II 318.

103 KHO 1920 II 1755, KHO 1926 II 2103.

104 KHO 1918 I 118.

hankkimalla heille tarvikkeita halvempaan hintaan. Vaikka tällaisen toiminnan päätarkoituksena ei ollutkaan mahdollisimman suuren voiton tavoittelu, oli siinä kuitenkin voiton tavoittelun tunnusmerkkejä.<sup>105</sup> Kuuskoski ei kuitenkaan missään yhteydessä kommentoinut sitä, miten nämä oikeustapaukset eroaisivat kielletystä spekulatiivisesta toiminnasta. Näyttäisi siltä, että 1920-luvulla kunnan osallistuminen osuuskuntatoimintaan oli hyväksyttävää. Suunta muuttui kuitenkin 1950-kuvulta lähtien, jolloin sitä ei enää katsottu hyväksyttäväksi. Itse asiassa näyttäisi vielä niin, että Kauppi perusti osittain spekulatiiviseden toiminnan kiellon näihin osuustoimintaan kohdistuviin kielteisiin ratkaisuihin. Osuustoiminnalle katsottiin ominaiseksi voiton tavoittelu.<sup>106</sup>

1950-luvulla käsitykset voiton tavoittelun kiellosta alkoivat vakiintua oikeuskäytännössä. Oikeustapauksessa vuonna 1951 kunta ei saanut antaa takausta lainan takaisinmaksusta yhtiölle, jonka toimintana oli harjoittaa saha-, puunjalostus- sekä savi- ja tiiliteollisuutta. Perusteluissa mainittiin suoraan, että yrityksen tarkoituksena oli voiton saaminen, joten tällaisen liiketoiminnan tukeminen ei kuulunut kunnalle.<sup>107</sup> Toisessa oikeustapauksessa kunta ei vastaavasti saanut olla osakkeenomistajana puutavaraliikettä harjoittavassa osakeyhtiössä<sup>108</sup>.

Ikkala pohdiskeli kunnan harjoittaman liiketoiminnan sallittavuutta. Hän perusteli liiketoimintamuodon mahdollisuutta kunnan toiminnassa 1948KunL:n 111 §:llä. Pykälässä todettiin, että kunnallisten liikelaitosten taloudesta voidaan talousarvioon ottaa ainoastaan voitto tai tappio. Liiketoiminnan sallittavuutta hän perusteli myös sillä, että kunnallislaissa ei ollut säännöksiä siitä, miten kunta voi yhteisiä talous- ja järjestysasioitaan hoitaa. Kuuskosken ja Kaupin kanssa Ikkala oli samaa mieltä siitä, että kunnan harjoittaman liiketoiminnan tarkoituksena ei saa olla taloudellisen voiton tavoittelu. Hän perusteli näkemystään sillä, että kunnan on kunnallislain mukaan toiminnallaan toteutettava kuntalaisten yhteisiä tarpeita.<sup>109</sup>

Murén otti käsityksensä tueksi MKunL 15 §:n tehtäväluettelon. Hän totesi, että kunnallinen liiketoiminta olisi mainittu tässä luettelossa, jos se olisi katsottu tärkeäksi kunnan tehtäväksi. Hän ei kuitenkaan vetänyt sitä johtopäätöstä, etteikö kunnan liiketoiminta voisi olla milloinkaan mahdollista. Hän peräsi liiketoiminnalta paikkakunnallista luonnetta.<sup>110</sup>

---

105 *Kauppi* 1954, 16.

106 Hän mainitsi perusteluissaan tapauksen KHO 1954 I 2, jossa kunta ei saanut liittyä kaupaliikettä harjoittavaan osuusliikkeeseen. *Kauppi* 1954, 26 - 27. Ks. myös KHO 1965 A II 56.

107 KHO 1951 II 735.

108 KHO 1954 II 419.

109 *Ikkala* 1959, 140 - 145.

110 *Murén* 1961, 150 - 152.

Modeenin mielestä spekulatiivisuuden kieltö oli seurausta yleisintressi-periaatteesta. Spekulatiivisen toiminnan tarkoituksena oli tuottaa voittoa pienelle ryhmälle eikä tarkoituksena ollut edistää yleistä parasta, joten se ei ollut yleisintressin mukaista.<sup>111</sup> Spekulatiivinen toiminta oli hänen mielestään kiellettyä myös siksi, että se merkitsi suuria riskejä<sup>112</sup>. Kiellettyä spekulatiivista toimintaa saattoi olla sekä kunnan oma toiminta että yritysten tukeminen spekulatiivisessa tarkoituksessa. Yritystoiminnan tukeminen oli sallittua vain vaikeassa työttömyystilanteessa tai jos toiminnan tarkoituksena oli yleishyödyllisyys eikä voiton tavoittelu.<sup>113</sup> Kunnan toimialakomitea on myös todennut, ettei taloudellisen voiton tavoittelemisen, eli spekulatiivisen toiminta, ole hyväksyttävää. Komitean selvityksestä ei käy kuitenkaan selville, mihin se perusti mielipiteensä. Komitean mielestä taloudellisen edun saaminen ei riitä tekemään hyväksytyksi sellaista toimintaa, jota muutoin ei voida pitää toimialaan kuuluvana.<sup>114</sup>

Spekulatiivisen toiminnan kiellolla tarkoitettiin, että kunnallinen liiketoiminta ei saa tavoitella vain voittoa. Toisaalta ei kuitenkaan kokonaan kielletty, etteikö kunnallisesta liiketoiminnasta saisi tulla taloudellista voittoa. Kaupin mielestä voiton saaminen ei nimittäin merkitse, että voiton saaminen olisi alkuperäinen motiivi<sup>115</sup>. Olennaista oli, että kunnallinen liiketoiminta ei muodostu yritykseksi, jonka pääasiallisena tavoitteena on yrittäjävoiton saavuttaminen<sup>116</sup>. Tärkeintä oli se, että liiketoiminnalla tai liiketoiminnan tukemisella on hyväksyttävä, eli kunnan toimintaan liittyvä syy<sup>117</sup>. Toisaalta on havaittavissa, että spekulatiivisen toiminnan rajaaminen ja hyväksyttävän toiminnan arvioiminen oli epäselvää<sup>118</sup>.

Itse asiassa tämä peruste näyttäisi olevan seurausta Ruotsissa vallinneista käsityksistä, mitä oikeuskirjallisuudessamme ei ole tuotu esille. Varsinkin Modeen,

---

111 *Modeen* 1962, 35.

112 *Modeen* 1962, 35.

113 *Rytkölä* 1952, 46; *Modeen* 1962, 29.

114 KM 1964 A 2, 18.

115 *Kauppi* 1954, 18 ja 25.

116 *Kauppi* 1954, 19.

117 Ks. KHO 1986 A II 23: Kunta ei voinut ostaa osakkeita mäntyhuonekaluja valmistavan yhtiön osakkeista säilyttääkseen yrityksen johtamisen kunnalla.

118 KHO 1960 II 10: Kunta sai hankkia osakkeita, kun kunta omisti huomattavia metsäaluetta ja yhtiön kautta voitiin markkinoida puutavaraa.

KHO 1987 A II 19: Kunta sai myös liittyä Osuuskunta Metsäliiton jäseneksi. Osuuskunnan tarkoituksena oli jäsentensä metsätalouden ja erityisesti metsäntuotteiden kaupan järjestäminen taloudellisesti, teknisesti ja metsänhoidollisesti edullisella tavalla. Jäsenyyteen liittyi velvollisuus luovuttaa osuuskunnan markkinoitavaksi jäsenten metsästä myyntiin hakattava puutavara, osuuskunnan hallintoneuvoston päätettävä asia. Perusteluina osuuskunnan toiminnan tarkoitus ja että kunta omisti 556 hehtaaria kasvullista metsämaata ja että markkinointivelvollisuutta ei saatettu voimaan.



Kauppi ja Rytkölä ovat näitä ajatuksiaan esitellessä viitanneet ruotsalaisiin ja saksalaisiin oikeustieteilijöihin<sup>119</sup>. Ruotsissa spekulatiivisen toiminnan kiello pohjautui Ruotsin ensimmäisten kunnallisasetusten valmistelutöihin. Vuoden 1859 mietinnössä todettiin, että maakuntien ei pitäisi harjoittaa spekulatiivista liiketoimintaa<sup>120</sup>. Kiellon on katsottu kohdistuvan myös kuntien toimintaan. Kiello tarkoitti kuntien kohdalla, että kunta ei saisi harjoittaa spekulatiivista liiketoimintaa, eli ainoastaan taloudellista voittoa tavoittelevaa liiketoimintaa.<sup>121</sup> Nordströmin mielestä tämä johtui siitä, että kunnan verotuksella hoidetaan kunnan itsehallinnollista toimintaa. Tästä hän johti ajatuksen, että yksittäistä kuntalaista ei voida pakottaa osallistumaan voittoa tavoittelevaan yritystoimintaan, koska siihen sisältyy taloudellista riskiä.<sup>122</sup> Kuntien katsottiin kuitenkin voivan harjoittaa liiketoimintaa. Liiketoiminnalla täytyi kuitenkin olla erityinen kunnallinen intressi, jolloin taloudellisia voittoja voitiin käyttää toteuttamaan kunnallista intressiä.<sup>123</sup> Melander katsoi, että tällaisen kunnallisen intressin tulisi olla liiketoiminnassa huomattava. Muutoin olisi erittäin vaikea arvioida, onko toiminta vain spekulatiivista vai liittyykö siihen julkinen intressi.<sup>124</sup> Myös Sundberg katsoi, että voiton tavoittelu ei saa olla perimmäinen tarkoitus, vaan tavoitteena on oltava kuntalaisten yhteinen etu<sup>125</sup>.

Spekulatiivisen toiminnan kiello oli seurausta kuntien tehtäviä koskevan määrittelyn tulokinnasta. Kunnan tulee hoitaa kunnan yhteiset talous- ja järjestysasiat. Kunnan tehtäviltä vaadittiin yhteisyyttä, yleishyödyllisyyttä. Kunnan on toiminnallaan hyödytettävä kuntalaisia eikä koota taloudellisia voittoja kunnan kassaan. Spekulatiivisen toiminnan kiellon mainitsevat myös Harjula ja Prättälä<sup>126</sup>. Heuru mainitsee, ettei kunta voi ottaa yrittäjäriskiä<sup>127</sup>.

### **3 Harkintavallan rajoitusperusteet**

#### **3.1 Tarkoitussidonnaisuus**

Harkintavallan rajoitusperusteet pohjautuvat Merikosken esittämään oppiin. Merikoski kotiuttaessaan harkintavallan väärinkäyttöä koskevaa oppia tukeutui

---

119 *Rytkölä* 1952, 46; *Kauppi* 1954, 19 - 25; *Modeen* 1962, 29.

120 *Hagman Konrad* 1926, 14. Myös *Lindquist* 2000, 58.

121 *Nordström* 1872, 428; *Melander* 1910, 23; *Hagman Konrad* 1926, 15.

122 *Nordström* 1872, 429.

123 *Larsson* 1913, 353 - 354; *Hagman Konrad* 1926, 14 - 15.

124 *Melander* 1910, 21.

125 *Sundberg* 1947, 470.

126 *Harjula - Prättälä* 2004, 111.

127 *Heuru* 1995, 69.

erääseen vuoden 1952 korkeimman hallinto-oikeuden oikeustapaukseen, jossa hänen mielestään hyväksyttiin tarkoitussidonnaisuuden periaate Suomen oikeusjärjestykseen<sup>128</sup>. Tarkoitussidonnaisuudella Merikoski tarkoitti seuraavaa: ”Val- lan väärinkäyttönä on pidettävä sitä, kun hallintoviranomainen muodollisesti toimivaltaansa ylittämättä tekee päätöksiä tai ryhtyy toimenpiteisiin, jotka tosin positiivisen oikeuden mukaan näyttävät kuuluvan tämän viranomaisen toimi- valta-alueeseen, mutta joiden kuitenkin on katsottava jäävän viranomaisen tehtävä- piiriin ja valtuuksien ulkopuolelle sen vuoksi, että ne suoritetaan viranomaisen toimintavaltuuksille ja tehtäville vieraassa tarkoituksessa.”<sup>129</sup> Viranomainen voi toiminnassaan edistää vain sellaisia tarkoituseriä, jotka kuuluvat hänen tehtä- väpiiriinsä tai jotka sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tai muun säännöksen tavoitteisiin. Viranomaisen toiminnan tarkoituksen voi saada selville hallinto- tointa koskevista erityissäännöksistä, yleistoimivaltasäännöksistä sekä kansalaisen vapauspiiriä koskevia säännöksiä tulkittamalla. Näin tarkoitussidonnaisuus on kiinteästi kytköksissä hallinnon lainalaisuuteen.<sup>130</sup> Viranomaisen toiminnan tar- koituksen selvittäminen voi Merikosken mielestä joskus osoittautua ongelmal- liseksi, eivätkä lain tavoitteet ole aina selviä. Toisaalta voi olla myös vaikeaa sel- vittää, mitkä ovat olleet jossain yksittäisessä tapauksessa viranomaisen todelliset tarkoituserät.<sup>131</sup>

Tarkoitussidonnaisuuden merkityksestä kunnan vapaaehtoiselle tehtävä- piirille ei ole liiemmin keskusteltu, vaan vieraiden tarkoituserien on katsottu voivan johtaa vapaaehtoisen tehtäväpiiriin ylitykseen. Holopainen mainitsi tar- koitussidonnaisuuden kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä tulevan kyseeseen

---

128 KHO 12.9.1952 T 4175: Karjaan kaupunginvaltuusto päätti, että kaupungin vuokralle antamat jäätelönmyyntipaikat sekä ne kioskit, jotka aikaisemmin olivat anoneet ja saa- neet luvan pidennettyyn myyntiaikaan, saatiin pitää avoinna kaikkina päivinä kello 8-23. Kaikki muut kioskit sekä jäätelön ja muun myyntipaikat olivat yleisten kauppaliikkei- den aukioloaikaa koskevien määräysten alaisia. ”Koska sen selvityksen perusteella, mikä on asiakirjoissa, Karjaan kauppalanvaltuuston, määrätessään kioskien ja myyntipaikkojen aukioloajat erilaisiksi vain sillä perusteella, oliko kioskki tai myyntipaikka kauppalan vuok- ralle antama vai oliko sille aikaisemmin annettu pitempi aukioloaika, oli katsottava käyt- täneen harkintavaltansa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se kauppaliikkeiden ja liike- toimistojen aukioloajoista 2 päivänä elokuuta 1946 annetun lain 3 §:n 2 kohdan mukaan oli ollut käytettävissä, sen vuoksi ja kun valtuusto niin ollen oli ylittänyt toimivaltansa, Korkein hallinto-oikeus harkitsi 27 päivänä elokuuta 1948 annetun kunnallislain 175 §: n nojalla oikeaksi, kumoten lääninhallituksen ja kauppalanvaltuuston päätökset, palauttaa asian kauppalanvaltuustolle ilmoituksetta uudelleen käsiteltäväksi.”

*Merikoski* 1958, 63 - 65; *Merikoski* 1968, 62. Myös *Uotila ym.* 1989, 51 - 52. Ks. myös tapauksia KHO 1952 II 597 ja KHO 1955 I 32. Vrt. *Makkonen* 1968, 152 - 159.

129 *Merikoski* 1958, 58 - 59; *Merikoski* 1968, 62 ja 73.

130 *Merikoski* 1958, 61 ja 67.

131 *Merikoski* 1958, 65 - 66; *Merikoski* 1968, 64; *Uotila ym.* 1989, 52.

etenkin poliittisten puolueiden suosimisessa jonkin toimialaan kuuluvan toimenpiteen varjolla<sup>132</sup>. Useat oikeustapaukset kuitenkin osoittivat, että tarkoitussidonnaisuudella oli se merkitys, että kunta ei saa laittaa toimenpiteisiin tai sopimuksiin sellaisia ehtoja, jotka ovat asiaankuulumattomia<sup>133</sup>. Edelleen tarkoitussidonnaisuuden katsotaan määrittävän kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä<sup>134</sup>. Yleisesti tarkoitussidonnaisuudella on katsottu tarkoitettavan, että viranomaisen on edistettävä oman tehtävänsä toteuttamista ja sovellettavan lain tavoitteita. Harkintavallan väärinkäytöstä johtuvana toimivallan ylityksenä kumotaan sellaiset päätökset, joissa viranomainen on edistänyt toiminnalleen vieraita tarkoituseriä.<sup>135</sup>

### 3.2 Objektiviteetti

Objektiviteetilla Merikoski tarkoitti, että viranomaisten tulisi toiminnassaan toimia puolueettomasti ja asiallisesti. Viranomainen ei saisi toimia mielivaltaisesti tai niin, että asiaan kuulumattomat ”sivuvaikuttimet” vaikuttavat toimintaan. Näin ollen viranomainen ei saa käsitellä asiaa, jos hänen puolueettomuutensa vaarantuu esimerkiksi sukulaisuussuhteen kautta. Merikoski täsmensi tätä peri-

---

132 *Holopainen* 1969, 415.

133 KHO 1975 A II 17: ”Kaupunginvaltuusto oli myöntänyt yksityisoppikouluille harkinnanvaraisen avustuksen. Avustus oli myönnetty koulujen ylläpitäjille lukukausimaksujen pysyttämiseksi kohtuullisina sekä varattomien oppilaiden oppikirjoja ja koulutarvikkeita sekä aterioita varten. Asettaessaan avustuksen saamisen ehdoksi sanottuihin avustuksiin vuonna 1973 käytettävästä määrärahasta päättäessään, että mikäli koulu jää korvaavaksi kouluksi sen oli sitouduttava peruskoulujärjestelmään siirryttäessä maksamaan avustussumma takaisin valtuusto oli kuitenkin pannut mahdollisuuden avustuksen käyttämiseen riippuvaksi sellaisesta seikasta, joka ei liity avustuksen käyttötarkoitukseen. Tämän johdosta valtuuston katsottiin käyttäneen harkintavaltansa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se oli käytettävissä asettaessaan puheena olevan ehdon ja valtuuston päätös kumottiin.”

KHO 1984 A II 23: ”Kaupunginvaltuusto oli oikeuttanut rakennus- ja kiinteistölautakunnan tekemään aviopuolisoiden kanssa kiinteistöjä koskevan vaihdon ja päättänyt samalla, että vaihtokirja voitiin allekirjoittaa vasta sen jälkeen kun puoliset olivat peruuttaneet sisäasiainministeriössä olleen asemakaavan muutosta koskeneen valituksensa. Asettaessaan vaihtokirjan allekirjoittamisen ehdoksi, että tämän voi tapahtua vasta kun puoliset olivat peruuttaneet edellä mainitun valituksensa, valtuusto oli pannut vaihdon toteuttamisen riippuvaksi sellaisesta seikasta, joka ei liittynyt tilojen vaihtoon. Valtuusto oli tämän johdosta päättäessään kiinteistökaupasta sanotulla ehdolla käyttänyt harkintavaltansa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se oli ollut käytettävissä ja siten ylittänyt toimivaltansa.” Ks. myös KHO 1963 A II 363, KHO 1973 T 1369, KHO 1984 A II 18, KHO 1990 A 24.

134 *Harjula – Prättälä* 2004, 109.

135 *Uotila ym.* 1989, 51; *Laakso* 1990, 235; *Harjula – Prättälä* 2001, 19 ja 86; *Harjula – Prättälä* 2004, 109.

aatetta huolellisen miehen käsitteellä. Viranomainen on toiminut puolueellisesti, jos toinen virkaan vaaditun pätevyyden omaava henkilö olisi voinut tehdä toisenlaisen päätöksen tai ratkaisun.<sup>136</sup>

Objektiviteetin sisältönä ymmärretään edelleen, että viranomaisen on toiminnassaan noudatettava puolueettomuutta ja asiallisuutta<sup>137</sup>. Tarkoituksena on sulkea pois viranomaisten toiminnasta kaikenlainen mielivalta<sup>138</sup>. Tarkemmin yleisesti asiaan kuulumattomia ”sivuvaikuttimia” ei ole kukaan esitellyt. On tietysti huomattava, että esteellisyyssäännökset tukevat periaatteen noudattamista yleisesti hallinnossa<sup>139</sup>. Sen voidaan katsoa olevan läheisessä yhteydessä yhdenvertaisuusperiaatteen<sup>140</sup>.

Laakso on maininnut, että väärät sivuvaikuttimet voivat johtaa kunnan vapaaehtoisen toiminnan kumoamiseen<sup>141</sup>. Objektiviteetilla voisi siten olla merkitystä kunnan vapaaehtoisessa toiminnassa, jolloin puolueettomuus ja laittomat sivuvaikuttimet johtaisivat kunnan toimivallan ylitykseen. Objektiviteettia ei kuitenkaan ole kukaan oikeustieteilijä korostanut kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin kohdalla. Holopainen on jopa kiistänyt objektiviteetin merkityksen kunnan vapaaehtoisen toiminnan ylityksen perusteena. Hänen mielestään kunnan tehtäväpiirin kohdalla kyse on suurimmaksi osaksi poliittisesta harkinnasta, jolle ei voida asettaa objektiivisuusvaatimusta.<sup>142</sup> Käytännössä objektiviteetin merkitys kunnan vapaaehtoiselle tehtäväpiirillä on ollut vähäistä, sillä tätä ilmentävää oikeuskäytäntöä kunnan vapaaehtoiselta tehtäväpiiriltä ei ole ollut.

### 3.3 Suhteellisuus

Ensimmäisiä suhteellisuuteen liittyviä näkemyksiä on löydettävissä Ståhlbergin tuotannosta. Ståhlberg liitti suhteellisuuden hallinnollisiin pakkokeinoihin todeten, että ei ole sallittua käyttää kovempaa pakkokeinoa kuin tuloksen saavuttaminen edellyttää<sup>143</sup>. Hän yhdisti tähän myös lainalaisuuden todeten, että jos ankarimpiin toimiin ryhdytään, viranomainen ylittää toimivaltansa<sup>144</sup>. Samoin myös Merikoski totesi vuonna 1938, että viranomaisen olisi ensin käytettävä lie-

---

136 *Merikoski* 1958, 68 - 69; *Merikoski* 1968, 67.

137 *Uotila ym.* 1989, 56; *Mäenpää* 1991, 157; *Harjula – Prättälä* 2001, 19.

138 *Uotila ym.* 1989, 56; *Ryyänen* 1991, 11.

139 Ks. myös *Merikoski* 1958, 69.

140 *Laakso* 1990, 214.

141 Ks. *Laakso* 1990, 214.

142 Holopainen katsoi kunnan toimialan kohdalla mahdolliseksi vain tarkoitussidonnaisuuden ja yhdenvertaisuusperiaatteen. *Holopainen* 1969, 415.

143 *Ståhlberg* 1928, 354; *Ståhlberg* 1934, 152.

144 *Ståhlberg* 1931, 101.

vempää keinoja ja vasta niiden jälkeen turvauduttava ankarampiin keinoihin<sup>145</sup>. Hän esitti suhteellisuudelle 1950-luvulla seuraavanlaisen määritelmän: ”Hallinto-oikeuden alalla joudutaan erityisesti hallintopakkoa koskevassa esityksessä korostamaan sitä näkökantaa, että hallintotoimen ankaruusaste on sopeutettava toimen yleisen laadun ja kulloinkin kysymyksessä olevan intressin tärkeyden mukaiseksi. Käytetyn pakon ankaruuden tulee olla kohtuullisessa ja järjellisessä suhteessa siihen, mitä hallintotoimella tarkoitetaan.”<sup>146</sup>

Ståhlbergin ja Merikosken ajatusten mukaisesti suhteellisuus on yhdistetty lähinnä vain kansalaisten valvontaan, lupa-asioihin ja hallinnollisiin pakkokeinoihin<sup>147</sup>. Nykyisin oikeustieteessä suhteellisuus määritellään keinojen ja päämäärien oikeasuhtaisuudeksi. Hallinnossa käytettävät keinot on mitoitettava oikeassa suhteessa päämääriin nähden.<sup>148</sup> On myös todettu, että suhteellisuusperiaatteen mukaan hallinnollisen toimenpiteen tulisi olla tarpeellinen ja välttämättömän asetetun tavoitteen saavuttamiseksi<sup>149</sup>. Suhteellisuus antaa viranomaiselle lähtökohdan siihen, minkälaisia toimenpiteitä kussakin tilanteessa olisi käytettävä, ellei laissa ole säännelty yksityiskohtaisesti käytettävistä keinoista<sup>150</sup>. Suhteellisuusperuste on kiinteästi yhdistetty julkisen velvoittavan vallan käyttämiseen. Tästä johtuen Holopaisen mielestä suhteellisuus ei voinut tulla kyseeseen kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä, sillä siinä ei käytetä julkista valtaa<sup>151</sup>. Holopaisen käsitys voidaan katsoa rajalliseksi. Toisaalta voidaan katsoa, että kunnalla on vapaaehtoisessa toiminnassaan oikeus julkisen vallan käyttöön<sup>152</sup>. Tällöin tällä perusteella voitaisiin katsoa olevan merkitystä kunnan itselleen ottamien tehtävien tulkinnessa.

Harkintavallan väärinkäyttöä koskevan opin perusteet hyväksyttiin myös kunnallisvalituksen laillisuusperusteisiin. Siten myös suhteellisuusperuste on lähtökohtaisesti liitettävissä kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin. Sillä ei ole koettu olevan kuitenkaan suurta merkitystä vapaaehtoisen tehtäväpiirin laillisuuden tarkastelussa. Sen jälkeen kun se on alettu ymmärtää myös keinojen oikeasuhtaisuudella, on sillä nähty merkitystä. Esimerkiksi avustuspäätöksissä olisi arvioitava, missä suhteessa se on avustuksen saajien omaan panokseen nähden

---

145 *Merikoski* 1938, 185.

146 *Merikoski* 1958, 75; *Merikoski* 1968, 68.

147 *Mäenpää* 1985, 242 - 245; *Uotila ym.* 1989, 54; *Laakso* 1990, 214 - 215; *Harjula – Prättälä* 2001, 19 ja 85 - 86.

148 *Mäenpää* 1991, 157; *Harjula – Prättälä* 2001, 19 ja 85 - 86.

149 *Heuru* 2003, 316.

150 *Uotila* 1967, 193; *Ryynänen* 1991, 59.

151 *Holopainen* 1969, 415.

152 *Mäenpää* 1981, 104.

tai mikä on välttämätöntä esimerkiksi työllisyyden edistämiseksi<sup>153</sup>. Oikeuskäytännössä suhteellisuutta ei juurikaan näy. Ainut tapaus on vuodelta 1987 ja siinä arvioitiin kunnan maksaman vastikkeen suhdetta tontin sijaintiin ja käyttötarkoitukseen<sup>154</sup>.

### 3.4 Yhdenvertaisuus

Yhdenvertaisuus on harkintavallan rajoitusperusteista merkittävin juuri kunnan vapaaehtoiselle tehtäväpiirille. Yhdenvertaisuudella on hieman erilainen tausta, sillä sitä koskeva säännös oli vuoden 1919 hallitusmuodossa. Hallitusmuodon 5 §:n mukaan ”kansalaiset ovat yhdenvertaiset lain edessä”. Vaikka yhdenvertaisuudella oli lainsäädännöllinen pohja, vallitsi sen merkityksestä ja sisällöstä epäselvyyttä. Yleisesti sen katsottiin tarkoittavan, että samanlaisissa oloissa lain mukaan on meneteltävä samalla tavalla eikä millään kansalaisryhmällä saa olla etuoikeuksia.<sup>155</sup> Tässä yhteydessä on kuitenkin paikallaan mainita, ettei korkein hallinto-oikeus ole perusteluissaan suoraan nojannut kyseiseen hallitusmuodon pykälään<sup>156</sup>. Kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin yhdenvertaisuuden liitti Kauppi jo vuonna 1954. Hän peräsi kuntalaisten tarpeiden tasapuolista tyydytystä. Toiminnan tarkoituksena ei saa olla toisten tarpeiden rajoittaminen toisten kustannuksella. Hän perusteli tasapuolisuutta juuri hallitusmuotoon vedoten.<sup>157</sup>

Yhdenvertaisuuteen on kohdistunut kunnan toimialalta useita korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja. Yksittäisen kuntalaisen tukemista koskevaa keskustelua esiintyi 1950- ja 1960-luvuilla. Korkein hallinto-oikeus totesi sotainvalideihin, sotaleskiin ja sotaorpoihin liittyvässä asiassa, että kunta ei voi vapaaehtoisen

---

153 *Hannus – Hallberg* 1987, 86.

154 KHO 1987 A 24: Valtuusto oli hyväksynyt äänin 12-9 kunnan ja A:n välisen kauppakirjan, jonka mukaan A luovutti kunnalle noin 9,4 ha:n suuruisen metsämääräalan 150 000 mk:n kauppahinnasta. Kauppahinnan lisäksi kunta luovutti A:lle vastikkeeksi kolme metsämääräalaa, joiden yhteinen pinta-ala oli noin 19,4 ha. Metsänhoitoyhdistys oli arvioinut A:n luovuttaman määrääalan arvoksi 245 000 mk ja kunnan luovuttamien määräälojen arvoksi yhteensä 436 000 mk. Kunnan vuoden 1986 talousarviossa oli varattu maa-alueiden hankkimista varten 500 000 mk:n määräraha, josta välirahaksi sovittu 150 000 mk oli ollut suoritettavissa. Valtuuston päätös ei näin ollen edellyttänyt määräänemmistöä eikä ollut tähän nähden syntynyt virheellisessä järjestyksessä. Kunnalle tulevan määräälojen sijainti ja käyttötarkoitus huomioon ottaen kunnan siitä suorittamaa vastiketta ei pidetty liian suurena, jotta päätös olisi ollut sen vuoksi kunnan edun vastainen. Valtuusto ei ollut käyttänyt asiassa harkintavaltaansa väärin tai menetellyt muutoin lainvastaisesti.

155 *Hermanson – Kaira* 1952, 37; *Merikoski* 1968, 69 - 70; *Murén* 1980; *Uotila ym.* 1989, 48.

156 Ks. *Konstari* 1979, 55 - 58; *Murén* 1980.

157 *Kauppi* 1954, 41 - 42.

toiminnan piirissä harjoittaa näihin ryhmiin kohdistuvaa avustustoimintaa<sup>158</sup>. Samoin korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin kuulu myöntää avustuksia henkilöille, joille yleislakko aiheutti menetyksiä<sup>159</sup>. Samoin kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin ei kuulunut korvata palkkaa työntekijöille, joiden työnantaja oli tehnyt konkurssin<sup>160</sup>. Kunta ei myöskään saanut alentaa sähkövirran perusmaksuja ainoastaan maatalouden kohdalla<sup>161</sup>.

Ratkaisukäytäntö ei kuitenkaan ole ollut täysin johdonmukainen. Kunta oli voinut myöntää alennuksia sellaisille teurastamon lihantukkuu-myntihallin käyttäjille, joiden maksut ylittivät päätöksessä mainitun määrän<sup>162</sup>. Kunta oli voinut myöntää apua tuberkuloosipotilaille<sup>163</sup>. Kunta oli voinut myös jättää poliittiset nuorisjärjestöt ilman avustusrahaa<sup>164</sup>. Kunta oli voinut myös periä koulutilojen käyttövuokraa poliittisilta järjestöiltä, vaikka se ei ollut perinyt vuokraa ei-poliittisilta järjestöiltä<sup>165</sup>.

Sittemmin yhdenvertaisuus vakiintui ratkaisukäytännössä. Yhdenvertaisuutta on noudatettava kaikkien kuntalaisryhmien kesken<sup>166</sup>. Kuntalaisia ei saa laittaa eriarvoiseen asemaan asuinalueesta johtuen<sup>167</sup>, eikä fyysisiä ja juridisia

---

158 KHO 1950 III 2. Näissä tapauksissa kunnan toimialan laajentamista koskeneet lait (14.7.1944/466) ja (8.9.1950/435) perustuivat siihen edellytykseen, että tällainen avustustoiminta ei kuulu kunnalle ilman erityisiä säännöksiä. Näiden lakien voimassaoloaika oli päättynyt.

159 KHO 1957 II 231.

160 KHO 1956 II 607.

161 KHO 1956 II 562.

162 KHO 1939 II 1440.

163 KHO 1955 II 224: Korkein hallinto-oikeus totesi, että sellaisella yksityisellä toipilaalla, joka katsoi jääneensä epäoikeudenmukaisesti avustusta vaille, ei ollut lakiin perustuvaa oikeutta avustukseen.

164 KHO 1957 II 384.

165 KHO 1978 T 63.

166 KHO 1973 A II 57: Kunnanvaltuusto asetti erään jäsenryhmän edullisempaan asemaan toisiin kunnan jäseniin nähden, kun päätti suorittaa kunnan varoista osan työmatkakuiluista niille kuntalaisille, jotka kävivät töissä kunnan ulkopuolella.

KHO 1974 A II 28: Kunta oli päättänyt suorittaa Salaojitusyhdistyksen kauppalan alueella yksityisille maanomistajille tekemien salaojitussuunnitelmien suunnittelukustannukset kunnan varoista. Kauppalassa sai noin 30 % ammatissa toimivasta väestöstä toimeentulonsa maa- ja metsätaloudesta. Kunnan katsottiin ylittäneen toimivaltansa, sillä päätöksellä tuettiin vain määrättyä kauppalan asukasryhmää. Samoin myös KHO 1973 A II 56 ja KHO 1976 A II 18.

167 KHO 1999 T 963: Valtuuston katsottiin ylittäneen toimivaltansa päättäessään, että Saaristomeren kansallispuiston toiminta-alueella kunnassa asuvien asukkaiden veroäyri vuonna 1999 on 14 penniä, kun muualla asuvien kunnan asukkaiden veroäyri on 19 penniä. Vrt. KHO 1988 A 24 (venemaksut saattoivat olla vieraspaikkakuntalaisille korkeampia).

henkilöitä saa ilman hyväksyttävää syytä kohdella eri tavalla<sup>168</sup>. Yhdenvertaisuuden vuoksi kunta ei voi esimerkiksi myydä tonttia tai rakennusta yksittäiselle kuntalaiselle tai yritykselle selvästi käypää hintaa halvemmalla<sup>169</sup> tai antaa tonttia kellekään ilmaiseksi<sup>170</sup>. Tasapuolisen kohtelun vaatimuksen vuoksi kunta ei voi taloudellisesti tukea yksittäisiä yrittäjiä tai toimia niin, että toimintaa voidaan pitää lahjoituksen antamisena eikä kunta voi luopua sille kuuluvista maksuisista<sup>171</sup>.

Yhdenvertaisuus on läheisesti sidoksissa kunnallisasiasetuksiin pohjautuvaan kunnan tehtävien määreeseen ”yhteiset”. Kunnan tehtävien tuli olla yhteisiä asioita, joten myös tätä kautta katsottiin, että toiminnoilta edellytettiin yhdenvertaisuutta. Kunnan tehtävänä ei ollut hoitaa yksittäisen kuntalaisen asioita. Oikeustapausten perusteella kunnan toimintojen ei kuitenkaan tarvinnut hyödyttää jokaista kuntalaista, vaan siirryttiin puhumaan yhteisyyden sijasta yleishyödyllisyyden vaatimuksesta. Yleishyödyllisyyden vastaiseksi katsottiin yksittäisen kuntalaisen tukeminen<sup>172</sup>. Yhdenvertaisuus tarkoitti, ettei kuntalaisia tai kuntalaisryhmiä saanut asettaa toisia epäedullisempaan asemaan.

Yhdenvertainen kohtelu oli päävaatimus, josta voitiin poiketa vain erityisillä perusteilla. Tällaisia perusteita voitiin esittää juuri yleishyödyllisyyteen vedoten. Tärkein yleishyödyllisyyteen pohjautuva peruste, jonka avulla tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta on voitu kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä poiketa, on ollut kuntalaisten työllisyyden edistäminen tai työllisyyden säilyttäminen<sup>173</sup>. Työllisyyden katsottiin olevan hyödyllistä koko kunnan edun ja sen kehityksen

---

168 KHO 1976 A II 17: Valtuusto oli päättänyt myöntää yksityisten peruskunnostukseen avustuksen, joka annettiin teiosakkaina oleville kunnassa henkikirjoitetuille luonnollisille henkilöille heidän tieyksiköidensä mukaisessa suhteessa. Muut teiosakkaina olevat kunnan jäsenet eivät saaneet vastaavaa avustusta. Valtuuston todettiin ylittäneen toimivaltansa.

KHO 1979 A II 89: Kunnanvaltuusto oli hyväksynyt sopimuksen, jonka mukaan osuusmeijeriltä perittävät jätevesi- ja puhdasvesimaksut olivat näitä koskevissa yleisissä taksoissa vahvistettuja määriä yli 50 % alhaisemmat. KHO katsoi, että kunnanvaltuusto oli asettanut meijerin muihin kiinteistöihin nähden edullisempaan asemaan ja rikkonut tasapuolisuuden vaatimusta, minkä vuoksi kunnanvaltuuston päätös kumottiin.

169 KHO 1945 II 70, KHO 1963 A II 8, KHO 1963 A II 50, KHO 1963 A II 363, KHO 1966 A II 19, KHO 1969 A II 64. Ks. myös KHO 1963 A II 333, KHO 1976 A II 18, KHO 1984 A II 18.

170 KHO 1948 II 68: Kunta ei saanut lahjoittaa tonttia sosiaalidemokraattiselle työväenyhdistykselle.

171 KHO 1963 A II 375.

172 *Paulsson – Riberdahl – Westerling* 1993, 62.

173 Myös *Laakso* 1990, 210. Ks. myös KM 1964 A 2, 30.



kannalta<sup>174</sup>. Työllisyyden edistämiseksi tai työpaikkojen säilyttämisen tavoittelemiseksi kunta on voinut antaa yksittäiselle yrittäjälle takaussitoumuksen lainaan<sup>175</sup> tai takauksen yrittäjän lainaan<sup>176</sup>. Työpaikkojen luomiseksi kunta on voinut myös rakennuttaa teollisuushallin tietyn yhtiön tarkoitukseen<sup>177</sup> ja luovuttaa teollisuusyritykselle määräalan tai tontin<sup>178</sup>. Työllisyyteen vetoamalla kunta on voinut tukea yksittäistä yrittäjää merkitsemällä yhtiön osakkeita<sup>179</sup> ja myöntämällä yritykselle työpaikkatukea<sup>180</sup>.

Yksittäiseen kuntalaiseen kohdistuva taloudellinen tai muu tuki on ollut mahdollista työllisyyden lisäksi harvoissa tapauksissa. Tällöin merkitsevää oikeustapausten perusteella on ollut, että yksittäinen henkilö on toiminnallaan saavuttanut kunnalle hyötyä tehden sitä tunnetuksi<sup>181</sup> tai toiminut useita vuosikymmeniä kunnan kehityksen hyväksi<sup>182</sup>. Yksittäisen kuntalaisten tai yrityksen tukeminen oli myös mahdollista, jos toiminta edistää kunnan matkailua<sup>183</sup> tai jos yritys harjoitti sellaista toimintaa, jota kuntakin olisi itse voinut harjoittaa. Hyväksyttävät perustelut, joilla yhdenvertaisuudesta voidaan poiketa, ovat olleet

---

174 Vuoden 1917 kunnallislaisissa kunnan yhdeksi tehtäväksi oli mainittu elinkeinojen kohottaminen ja ammattitaidon kehittäminen. Myös maalaiskuntain kunnallislaisissa mainittu työttömiksi joutuneiden avustaminen. Kunnan toimialakomitean mielestä kunnalle kuuluu oikeus työllisyyden edistämiseen ja kunnan yleinen etu vaatii sitä. KM 1964 A 2, 30.

175 KHO 1959 II 162: Kunta sai antaa takaussitoumuksen yksityisen liikkeen ottamalle lainalle, jota oli käytettävä työmiesten palkkojen maksamiseen työllisyyden turvaamiseksi.

KHO 1959 II 489: Kunnan toimialaan katsottiin kuuluvan suorittaa 25 %:a niiden metsänparannustöiden palkkauskustannuksista, joihin työntekijät oli otettu kunnan työttömyyskortistoon hyväksytyistä työttömistä ja joihin valtio osallistui 50 %:lle. Kunnan toimialaan katsottiin kuuluvan myös työllisyyden turvaamista varten takaussitoumuksen antamisen yksityiselle teollisuuslaitokselle.

176 KHO 1964 A II 61, KHO 1969 T 1219, KHO 1969 T 4220, KHO 1973 A II 39, KHO 1973 A II 40, KHO 1973 A II 41, KHO 1973 T 894, KHO 1973 T 895, KHO 1973 T 896, KHO 1973 T 4336, KHO 1975 A II 15, KHO 1976 T 4054.

177 KHO 1971 T 2900.

178 KHO 1979 T 62, KHO 1981 T 2857.

179 KHO 1982 A II 20, KHO 1990 A 22.

180 KHO 1988 A 21. Vrt. Seuraavat oikeustapaukset, joissa yksittäiselle yrittäjälle kohdistetut taloudelliset tukimuodot eivät olleet mahdollisia. KHO 1961 II 63, KHO 1963 A II 363, KHO 1979 A II 31, KHO 1986 T 4185, KHO 1986 A II 24.

181 KHO 1977 A II 19: Kunta on voinut luovuttaa kunnassa asuvalle olympiavoittajalle rakennuspaikan huomattavasti halvemmalla. Perusteluina oli se, että ko. henkilö on tehnyt kuntaa tunnetuksi ja on toiminut innoittajana nuorison liikuntakasvatustyössä.

182 KHO 1954 II 240: Kunnallisneuvoksen arvonimeen liittyvien leimaverojen maksamisen katsottiin kuuluvan kunnan toimialaan. Samoin KHO 1963 II 324 (teollisuusneuvoksen arvonimi).

183 KHO 1982 T 4610: Yksityinen henkilö harjoitti kunnassa matkahuoltotoimintaa Oy Matkahuolto Ab:n asiamiehenä. Kunnan toimialaan katsottiin kuuluvan 300 mk:n toiminta-avustuksen myöntämisen kuukaudessa puheena olevaan tarkoitukseen.

epämääräisiä. Murén ja Tarjanne olivat sitä mieltä, että yksittäisille kohdistuvat sosiaaliset avustukset olisivat sallittuja sen perusteella, että kunnallislain maininta ”muut asiat” tarkoitti myös sosiaalisia tehtäviä ja että maalaiskuntia koskevassa laissa oli maininta työttömiksi ja työkyvyttömiksi joutuneiden avustamisesta.<sup>184</sup> Epämääräisyyttä on havaittavissa oikeuskäytännössäkin, sillä kunta on esimerkiksi voinut myöntää määrärahoja syöpäpotilaille myönnettäviin korvauksiin<sup>185</sup>.

Yhdenvertaisuudesta on johdettu viranomaisten toiminnalle kaksi vaatimusta. Ensimmäiseksi se edellyttää kansalaisten tasapuolista kohtelua<sup>186</sup>. Toiseksi se edellyttää viranomaisilta johdonmukaista toimintaa, eli että viranomaiset seuraavat noudattamaansa käytäntöä<sup>187</sup>. Käytännöstä poikkeaminen on toki mahdollista, mutta se ei saa tapahtua mielivaltaisesti. Poikkeaminen on voitava perustella erityisillä ja hyväksyttävillä näkökohdilla.<sup>188</sup> Yhdenvertaisuuden ja tasapuolisuuden vaatimusta on oikeustieteessä yksimielisesti pidetty kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin määräytymisperusteena<sup>189</sup>. Kunnan on vapaaehtoisen toiminnan puitteissa kohdeltava kuntalaisia tasapuolisesti, eikä ketään saisi suosia toisten kustannuksella. Perusteen tärkeydestä kertoo suuri joukko oikeustapauksia, joiden kautta täsmentyy yhdenvertaisuuden merkitys ja vaikutus kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin.

## 4 Muut esitetyt perusteet

### 4.1 Yhteiseen kokonaisuuteen sopeutuminen ja sen etujen huomioiminen

Kunnan toimialakomitea mainitsi mietinnössään vuonna 1964 yhteiseen kokonaisuuteen sopeutumisen vapaaehtoisen tehtäväpiirin määräytymisperusteissa. Myöhemmin etenkin Hannus ja Hallberg ovat jatkaneet tätä komitean näke-

---

184 *Tarjanne* 1943, 204 - 206; *Murén* 1961, 148 - 149.

185 KHO 1983 A II 27: Kunta oli päättänyt varata vuoden 1982 talousarviossa 50 000 markan määrärahan käytettäväksi syöpäpotilaiden hoitopäivämaksun ja lääkemaksujen korvaamiseen siten, että hoitopäivämaksuista korvattiin puolet ja lääkärin määräämistä lääkkeistä korvattiin samoin puolet siltä osin kuin sairausvakuutus ei niitä korvannut. Määrärahan varaamisen katsottiin kuuluvan kunnan toimialaan, kun sairausvakuutusjärjestelmä ja terveydenhuoltoon koskevien säännösten ei katsottu asettaneen estettä kunnan osallistumiselle sanottujen maksujen ja kustannusten korvaamiseen ja kun otettiin huomioon kuntien osallistuminen muutoinkin terveyden- ja sairaanhoitoon liittyvien tehtävien hoitamiseen sekä syöpäsairauksien aiheuttamat erityiset kustannukset.

186 *Mäenpää* 1991, 159.

187 *Merikoski* 1958, 80 ja 84; *Merikoski* 1968, 71; *Uotila ym.* 1989, 48; *Mäenpää* 1991, 159.

188 *Merikoski* 1958, 82.

189 *Hallberg* 1982, 54; *Hannus – Hallberg* 1993, 82; *Heuru* 1995, 69; *Harjula – Prättälä* 2004, 102.

mystä. Tämän perusteen mukaan kunnan toiminnassa täytyisi ottaa huomioon kaikille yhteinen kokonaisuus ja sopeuttaa toiminta sen mukaisesti. Lähtökohdainen ajatus oli, että valtio sääntelee tietyt yhdensuuntaiset päälinjat. Siten ei ole hyväksyttävää, että yksittäisen kunnan toiminta poikkeaisi valtakunnan yleisistä suuntaviivoista, sillä se saattaisi vaarantaa kokonaisuuden etuja. Toki huomioitiin, että kunnan erityisten olosuhteiden vuoksi voi olla hyväksyttävääkin poiketa yleisistä suuntaviivoista.<sup>190</sup>

Tämän kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin määräytymisperusteen perustaksi ovat niin kunnan toimialakomitea kuin Hannuskin esittäneet erästä korkeimman hallinto-oikeuden oikeustapausta. Tapauksessa kunta oli päättänyt, että oman kunnan asukkailta poistetaan sairaalan vuorokausimaksut heitä hoidettaessa niin oman kunnan sairaalassa kuin muiden kuntien sairaaloissa. Kunta sitoutui suorittamaan kyseiset vuorokausimaksut kuntalaisten puolesta. Korkein hallinto-oikeus totesi kunnan ylittäneen toimivaltansa. Perusteluksi korkein hallinto-oikeus totesi, että näin ei voitu menetellä otettaessa huomioon kunnallislain lisäksi muut asiaan kuuluvat lait<sup>191</sup>.

Muita oikeustapauksia tähän liittyen ei ole esitetty. Hannuksen ja Hallbergin mielestä tämä peruste on edelleen liittynyt vapaaehtoisen tehtäväpiirin määräytymiseen. Heidän mielestä kuntien omatkin edut vaativat, että kuntien kesken vallitsee tarpeellinen solidaarisuus.<sup>192</sup> Sen sijaan Harjula ja Prättälä eivät enää mainitse tätä perustetta. Tosin Rasinmäki tukeutuen aikaisemmin esitettyihin näkemyksiin ja kyseiseen oikeustapaukseen puhuu tästä seikasta kutsuen sitä solidaarisuusvaatimukseksi. Rasinmäki edellyttää kuntien myöntämiltä yritystiltilta paikallisten olojen vaatimia erityisperusteluja.<sup>193</sup>

Tätä perustetta on perusteltu yhdellä ainoalla oikeustapauksella. Tämä oikeustapaus voidaan ymmärtää niinkin, että kunta ei ole ottanut huomioon muita lakeja ja että kunta on ottanut hoitaakseen yksittäisten kuntalaisten velvoitteita. Näkisin, että tällä perusteella on haettu samaa tarkoitusta kuin hallinnon lainalaisuudella; kunta ei saa vapaaehtoisella tehtäväpiirillä toimia lakien vastaisesti.

## 4.2 Yleisiin perusteisiin nojautuminen

Myös yleisiin perusteisiin nojautumisen on katsottu kuuluvan kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin määräytymisperusteisiin. Ensimmäisenä tämän näkemyksen

---

190 KM 1964 A 2, 17; *Hannus* 1977, 62 - 63; *Hannus – Hallberg* 1993, 81.

191 Ks. KHO 1958 II 108. Huomioitava oli myös laki sosiaalihuollon hallinnosta (20.1.1950/34) ja köyhäinhuoltolaki (1.6.1922/145).

192 *Hannus – Hallberg* 1993, 81.

193 Ks. *Rasinmäki* 1997, 193.

esitti kunnan toimialakomitea, minkä jälkeen Hannus ja Hallberg jatkoivat näkemystä. Tällä tarkoitettiin, että yksittäisissä päätöksissä olisi sovellettava yleisiä perusteita. Perusteen tarkoituksena oli estää, ettei samanlaista suhtautumista vaativia ratkaisuja tehtäisi eri tavalla tai erilaisin perustein. Perusteen mukaisesti asian hoitaminen kuuluisi kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin, jos se tapahtuu yleisten ennakolta hyväksytyjen johdonmukaisten perusteiden mukaan. Sen sijaan, jos ratkaisut ovat hajanaisia ja epäyhtenäisiä, ratkaisu menisi vapaaehtoisen tehtäväpiiriin ulkopuolelle.<sup>194</sup>

Tässä yhteydessä toimialakomitea on viitannut kahteen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun. Molemmissa tapauksissa kyseessä oli opintoavustusten myöntäminen. Kunnan todettiin menneen toimivaltansa ulkopuolelle, sillä määrärahaa koskevassa valtuuston päätöksessä ei ollut tarkemmin määrätty myöntämisen perusteista. Kunnan toimialakomitea yhdisti tämän perusteen lähinnä opintojen ja taiteen tukemiseen, joiden se näki jo silloin yleisesti kuuluvan kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin. Komitean mielestä olennaista oli, että tukemiseen liittyvät perusteet ja ehdot ovat tasapuolisia ja ennalta tarkoin määrättyjä.<sup>195</sup> Myös Harjula ja Prättälä mainitsevat tämän määräytymisperusteen, tosin he kutsuvat sitä johdonmukaisuudeksi<sup>196</sup>.

### 4.3 Hallinnon toissijaisuus

Hallinnon toissijaisuus kunnan toimialan määräytymisen perusteena on lähtöisin kunnan toimialakomitean mietinnöstä vuodelta 1964. Komitea tarkoitti tällä sitä, että kunnan pitäisi ottaa tehtäviä hoitaakseen vain siinä määrin kuin kunnan yleinen etu sitä vaatii. Komitean mielestä kunta ei voi ryhtyä hoitamaan sellaista toimintaa, jonka perinteisesti on hoitanut yksityinen sektori. Vain poikkeustapauksissa, jos yksityinen sektori ei pysty suoriutumaan tehtävistään ja jos yleinen etu vaatii, kunta voi ottaa hoitaakseen kyseisen toiminnan.<sup>197</sup>

Komitea totesi tarkastellessaan kunnan harjoittamaa liiketoimintaa, että kunta voi harjoittaa toimintaa, joka säännönmukaisesti on yksityisen yritteliäisyyden varassa. Edellytykseksi tällaiselle kunnan toiminnalle komitea katsoi, että toiminta on tarpeellista kunnan kannalta, mutta yksityinen sektori ei hoida tai ei ole pystynyt hoitamaan kyseistä toimintaa. Komitea hyväksyi myös liitännäisen liiketoiminnan, jolla se tarkoitti kunnan omia tarpeita palvelevan laitoksen liiketoimintaa. Muutoin komitea oli pidättyväinen suhtautumisessaan kunnan harjoittamaan liiketoimintaan. Näkemyksensä perusteeksi komitea mainitsi oi-

---

194 KM 1964 A 2, 17; *Hannus* 1977, 63; *Hannus – Hallberg* 1993, 82.

195 KHO 1949 II 87 ja KHO 1960 II 505. KM 1964 A 2, 33.

196 *Harjula – Prättälä* 2001, 82; *Harjula – Prättälä* 2004, 105.

197 KM 1964: A 2, 17. Ks. myös *Hannus* 1977, 62; *Hannus* 1978, 45.

keustapauksen vuodelta 1920, jossa kunta ei saanut perustaa tukku- ja vähittäiskauppaa.<sup>198</sup>

Ennen kunnan toimialakomiteaa oli jo Kauppi viitannut samanlaisiin näkemyksiin puhumatta kuitenkaan suoranaisesti hallinnon toissijaisuudesta. Kauppi totesi, että ei ole ”periaatteellisesti oikein ulottaa kunnallista liiketoimintaa alalle, joka jo on yksityisen yritteliäisyyden toimesta tyydytettävästi järjestetty.”<sup>199</sup> Murénin mielestä kauppaliikkeen harjoittaminen kuului kunnan toimialaan vain poikkeuksellisissa olosuhteissa, mikäli jokin tärkeä erityinen syy teki kunnallisen kauppaliiketoiminnan tarpeelliseksi. Sen sijaan teollisuuslaitosten perustamisen hän katsoi kunnalle hyväksyttäväksi.<sup>200</sup> Sitä vastoin Kuuskoski ei maininnut tästä perusteesta tai siihen viittaavista käsityksistä mitään.

Ikkala puolestaan totesi, että kunta voi ryhtyä yhteisten talous- ja järjestysasioiden viitoittamissa rajoissa toimimaan sellaisilla aloilla, joissa jo toimii yksityisiä yrityksiä. Yksityisen toiminta ei hänen mielestään estä kuntaa toimimasta samoissa tehtävissä. Hänen mielestään oli kuitenkin varsin epätodennäköistä, että kauppa, rakennusliike, teollisuus, pankki- ja vakuutustoiminta muodostuisi kunnan yhteiseksi asiaksi eli kuuluisi kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin. Ikkala näki mahdolliseksi vain sellaiset liiketoiminnan alat, joilla on oma erityinen sosiaalinen leimansa.<sup>201</sup>

---

198 Liitännäisellä liiketoiminnalla komitea tarkoitti sähkö-, kaasu-, vesi- tai puhelinlaitoksen toimintaan liittyvien asennustehtävien huolehtimista ja kunnan ammattioppilaitoksen toiminnan yhteydessä tapahtuvien korjaus- ym. töiden suorittamista. KM 1964 A 2, 20 - 21. KHO 1920 I 110.

199 *Kauppi* 1954, 44.

200 *Murén* 1961, 150 - 152; *Murén* 1967a, 142.

201 Mitä Ikkala sitten on tarkoittanut tällaisella sosiaalisella leimalla ja minkälaisen liiketoiminnan hän on katsonut mahdolliseksi? Ikkalan mielestä vesijohtolaitoksen ylläpitäminen oli hyväksyttävää terveydenhuollon ja paloturvallisuuden takia. Sähkölaitoksen hyväksyttävyyttä hän perusteli sen tarpeellisuudella elinkeinotoiminnalle sekä asuntojen ja katujen valaistukselle. Kaasulaitoksen ylläpitäminen oli hyväksyttävää, koska se tyydytti elinkeinotoiminnan ja yksityisten talouksien voimantarvetta. Puhelinlaitos oli tarpeellista yleisen tietoliikenteen takia. Kylpylä- ja saunalaitoksella sekä teurastamoilla ja pesuloilla Ikkala koki olevan suurta terveydenhoidollista merkitystä. Kaupungeissa Ikkalan mielestä oli hyväksyttävää harjoittaa raitio- ja linja-autoliikennettä, koska se lisäsi asukkaiden taloudellista hyvinvointia liikkumismahdollisuuksien lisääntyttyä. Maalaiskunnissa tämä puolestaan ei olisi hyväksyttävää, koska vain pieni osa kuntalaisista hyötyisi näistä palveluista. Hotelli- ja ravintolatoiminnan Ikkala näki mahdolliseksi vain erityistapauksissa, esim. nuorisokahvilamuodossa. (Ikkala ei nähnyt matkailun merkitystä asukkaiden kannalta niin suureksi, että siihen vedoten kunta voisi perustaa hotellin tai kahvilan.) Elokuvateattereiden kohdalla Ikkala mainitsi, että ne ovat pääasiassa yksityisten ylläpitämiä. Kunnan toimintana se olisi kuitenkin mahdollista sivistys- ja taiderientojen edistämiseen vedoten. Muunlaisen kunnan harjoittaman liiketoiminnan Ikkala näki mahdolliseksi vain, jos ne edistävät kunnan ja sen asukkaiden hyvinvointia ja niiden merkitys kunnassa on laaja. *Ikkala* 1959, 146 - 153.

Samoilla linjoilla Ikkalan kanssa oli Holopainen. Hän totesi väitöskirjassaan, että kunta voi ottaa hoitaakseen yksityiseen sektoriin kuuluvan tehtävän, jos hoitamista puoltavat muut seikat kuin taloudellisen voiton tavoittelu. Tällöin liiketoiminnan harjoittaminen liittyy muihin kunnan tehtäviin: erityisesti terveydenhoitoon ja palotoimeen. Kunnan harjoittama liiketoiminta voi olla perusteltua myös silloin, kun toimintaa voi harjoittaa vain yksi toimija. Toisaalta hän myös mainitsi, että osa liiketoiminnasta on sellaista toimintaa, jota kunnat harjoittavat rinnakkain yksityisten kanssa. Mainitsipa hän myös, että näillä perusteilla tulevaisuudessa uudet tehtävät voivat tulla kunnan toimialaan. Kunnan toimialakomitean näkemyksiin ja vuoden 1920 oikeustapaukseen viitaten Holopainen totesi, että tukku- ja vähittäiskaupan harjoittaminen ei kuulu kunnan toimialaan.<sup>202</sup> Myöhemmin Holopainen esitti tiukemman näkemyksen, että kunnan vapaaehtoinen tehtäväpiiri määräytyy osaltaan kunnan ja yksityisen välisen työnjaon mukaan<sup>203</sup>.

Alanen tarkasteli kunnan laajentuneita mahdollisuuksia harjoittaa liiketoimintaa Kunnallishallintokomitean mietinnön liitteessä olevassa erillisselvityksessä. Edellytyksenä kunnan harjoittamalle liiketoiminnalle hän piti toiminnan tarpeellisuutta kuntalaisten kannalta. Hän totesi myös, että: ”Se seikka, että vastaavanalaista toimintaa harjoitetaan myös yksityisen yritteliäisyyden varassa ei sinänsä voi muodostaa estettä kunnallisen palvelutoiminnan kehittämiseksi, mikäli palvelusten laatu, hinta ja muut asiaan vaikuttavat näkökohdat sitä puoltavat.”<sup>204</sup> Alanen huomioi kyllä oikeustapauksen vuodelta 1972, jossa kunta ei saanut merkitä osakkeita vihannesten ja juurikasvien sekä puutarhatuotteiden jalostamista ja markkinointia harjoittavasta yhtiöstä<sup>205</sup>. Tälle oikeustapaukselle hän ei antanut suurta merkitystä, vaan huomautti käytännössä kunnan liiketoiminnan laajentuneen<sup>206</sup>. Alanen ei ilmeisestikään tunnustanut hallinnon toissijaisuutta vapaaehtoisen tehtäväpiiriin määräytymisperusteena. Varsinaisen kaupan, kaupallisen jakelutoimintaan ja vähittäiskaupan lähipalveluihin liittyen hän totesi, että kunnan tulisi hoitaa myös tällaista toimintaa, jos se on kunnan alueella puutteellisesti järjestetty. Toisaalta hän myös totesi, että nykyisin on sellaisia kaupallisia aloja, jotka liittyvät kunnan tehtäviin ja joista kunnankin olisi voitava huolehtia. Merkitystä tulisi antaa kuntalaisiin kohdistuvalle palveluluonteelle. Päinvastoin

---

202 *Holopainen* 1969, 417 - 418.

203 *Holopainen* 1982, 10.

204 Kunnan yleiseen toimialaan kuuluviksi Alanen mainitsi teatterit, konserttitilat, urheilutalot, elokuvateatterit, keilahallit, hotellit, ravintolat, matkailukeskukset, sahat. *Alanen Pekka* 1973, 271.

205 KHO 1972 T 1361.

206 *Alanen Pekka* 1973, 272.

kuin Ikkala Alanen näkisi mahdolliseksi myös kunnan harjoittaman rakennusliikkeen.<sup>207</sup>

Hallinnon toissijaisuuden tarkoituksena on siis ollut erottaa toisistaan julkisen sektorin toimintakenttä ja yksityisen sektorin toimintakenttä. Toisin sanoen kysymys on ollut siitä, rajoittaako yksityisen sektorin toimintakenttä kunnan vapaaehtoista toimintaa. Edellä esitettyjen näkemysten esittäjät voidaan jakaa tiukan tulkinnan kannattajiin ja lievän tulkinnan kannattajiin. Tiukemman tulkinnan kannattajien (kunnan toimialakomitea, Kauppi, Murén) mielestä kunta voisi toimia vain poikkeustapauksissa sellaisilla aloilla, joissa yksityiset yrittäjät toimivat. Lievemmän tulkinnan kannattajien (Ikkala, Holopainen, Alanen) mielestä kunta taas voisi toimia yksittäisten yrittäjien kanssa rinnakkain, jos toiminta täyttää yleishyödyllisyyden vaatimuksen.

Kunnan toimialakomitean esittämien näkemysten mukaisesti hallinnon toissijaisuutta on oikeustieteessä jatkettu näihin päiviin saakka. Sen on katsottu tarkoittavan, että kunta ei voi vapaaehtoisella toiminnallaan laajentaa toimintaansa sellaisiin asioihin, joista perinteisesti ovat huolehtineet yksityiset. Paitsi jos yksityiset eivät enää jostain syystä pysty asiaa hoitamaan.<sup>208</sup> On siis jatkettu tiukempaa tulkintaa ja katsottu, että yksityisen sektorin toimintakenttä rajoittaa kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä. Toisaalta hallinnon toissijaisuuden merkitys kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin määräytymisessä on koettu hieman epämääräiseksi. Periaatteella ei ole nähty olevan enää merkitystä, sillä valtion- ja kunnallishallinnon laajeneminen on nähty entistä tarpeellisempänä.<sup>209</sup> Toisaalta hallinnon toissijaisuuden on katsottu saavan entistä enemmän merkitystä yksityistämisen kautta. Yksityistäminen eli palvelusten uskominen yritysten ja järjestöjen hoidettavaksi on lisääntynyt. Tällainen hallinnon purkaminen on alkanut näkyä selvästi varsinkin 1990-luvulla.<sup>210</sup>

---

207 Rakennusliikkeen mahdollisuutta ja tarpeellisuutta Alanen perusteli sosiaalisen asuntotuotannon kautta. Näin kunnat voisivat urakoida itse omat hankkeensa. Rakennusliikkeeltä ei tulisi kuitenkaan evätä mahdollisuutta osallistua muihin kuin kunnan hankkeisiin, jotta turvattaisiin toiminnan jatkuvuus. *Alanen Pekka* 1973, 272 - 273.

208 *Hannus – Hallberg* 1987, 77; *Hannus – Hallberg* 1993, 80 - 81; *Heuru* 1995, 68; *Myllymäki* 2000, 190; *Harjula – Prättälä* 2001, 83; *Harjula – Prättälä* 2004, 105.

209 *Hannus* 1977, 62; *Hannus* 1978, 45; *Hannus – Hallberg* 1993, 80 - 81.

210 *Hannus – Hallberg* 1987, 77; *Hannus – Hallberg* 1993, 80 - 81. Rasinmäki on korostanut hallinnon toissijaisuuden periaatteen merkitystä vapaaehtoisten tehtävien yksityistämisen kohdalla. Hänen mielestään hallinnon toissijaisuus jopa edellyttää vapaaehtoisen toiminnan yksityistämistä. Jos yksityinen pystyisi huolehtimaan asiasta, kunnan tulisi luopua toiminnasta kokonaan. Tässä on kyse niin kutsutusta materiaalisesta yksityistämisestä, jossa toiminta annetaan tai myydään kokonaan yksityisille. *Rasinmäki* 1997, 45 - 46 ja 188.

#### 4.4 Yleiset käyttäytymis- ja suhtautumissäännöt

Kunnan toimialakomitea esitti vapaaehtoisen tehtäväpiiriin määrätymisperusteeksi myös käyttäytymis- ja suhtautumissääntöjä. Näkemystä jatkoivat Hannus ja Hallberg. Komitean mielestä kuntien toiminnassa olisi huomioitava inhimillisen kanssakäymisen toimintatavat: kunnan olisi huolehdittava ns. isännänvöllisyyksistä, ylläpidettävä ja luotava suhteita sekä toimittava hyvin tapoihin kuuluvien kohteliaisuus- ja huomaavaisuusvaatimusten mukaisesti. Näin ollen komitean mielestä kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin kuuluisi erilaisten juhlatilaisuuksien järjestäminen, edustaminen ja vieraanvaraisuuden osoittaminen, huomaavaisuudet merkkipäivinä, tiedotus ja suhdetoiminta sekä ystävyyskuntasuhteet ulkomaisiin kuntiin.<sup>211</sup> Myös avustusten antamisen erityisiin hädänalaiden hyväksi toimitettuihin keräyksiin katsottiin kuuluvan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin. Avustuksissa ei saanut kuitenkaan mennä pidemmälle kuin hyväksytyyn tapaan voitiin katsoa kuuluvan ja yleisen mielipiteen asettamat vaatimukset edellyttivät<sup>212</sup>. Käyttäytymis- ja suhtautumissääntöihin liittyen Kuuskoski ja Hannus totesivat, ettei kunta saa tukea hyvän tavan vastaista toimintaa<sup>213</sup>.

Kunnan toimialakomitea ei esittänyt tähän asiayhteyteen liittyviä oikeustapauksia. Hannus esitti näkemyksensä tueksi muutaman oikeustapauksen. Hän viittasi tapauksiin, joissa kunta oli voinut maksaa yksittäiselle henkilölle myönnettävän neuvoksen arvonimen leimaverot<sup>214</sup> sekä tapaukseen, jossa kunta oli voinut myöntää ylimääräisen eläkkeen kauan kunnassa toimineelle henkilölle<sup>215</sup>. Myöhemmin Hannuksen ja Hallbergin mielestä näitä käyttäytymis- ja suhtautumissääntöjä ilmensivät useammat oikeustapaukset<sup>216</sup>. Kunta oli voinut myöntää määrärahan patsastoimikunnalle patsaan pystyttämiseksi tunnetun henkilön hyväksi<sup>217</sup>. Samoin kunta oli voinut myöntää avustuksen paikalliselle muistomerkkiyhdistykselle kunnassa syntyneen entisen tasavallan presidentin muistopatsaan

---

211 KM 1964 A 2, 18.

212 KM 1964 A 2, 19; *Hannus* 1977, 64; *Hannus – Hallberg* 1993, 83.

213 *Kuuskoski – Hannus* 1966, 72.

214 KHO 1954 II 240. Myös KHO 1963 A II 324: Kunnan toimialaan katsottiin kuuluvan osallistuminen leimaveron maksamiseen teollisuusneuvoksen arvonimen myöntämisestä henkilölle, joka tehokkaasti oli vaikuttanut kunnan kehitykseen ja pitkäkhön aikaa toiminnut kunnan luottamustoimissa.

215 KHO 1970 A II 51: Kunnan toimialaan katsottiin kuuluvan ylimääräisen eläkkeen myöntäminen kunnan jäsenelle, joka oli toiminut vuodesta 1930 alkaen noin 20 vuoden ajan kunnan päätoimisissa luottamustoimissa ja senkin jälkeen jatkuvasti vuoteen 1967 saakka monissa sivutoimisissa luottamustoimissa saaden niistä pääasiallisen toimeentulonsa ja joka hänen taloudellisesta asemastaan saadun selvityksen mukaan oli eläkkeen tarpeessa.

216 *Hannus – Hallberg* 1993, 83.

217 KHO 1965 A II 65.



pystyttämiseksi<sup>218</sup>. Kunnassa asuvalle olympiavoittajalle kunta oli voinut myydä tontin halvemmalla<sup>219</sup>. He viittasivat myös tapaukseen, jossa kunnan oli todettu myöntäneen liian suuren lahjoituksen kirjailijan merkkipäivän johdosta<sup>220</sup>.

#### 4.5 Yhteistoiminta yksityisoikeudellisten yhteisöjen kanssa

Kunnan toimialakomitea mainitsi yhteistoiminnan yksityisoikeudellisten yhteisöjen kanssa yhdeksi näkökohdaksi kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin määräämisen kohdalla. Komitean näkemyksiä ovat sittemmin seuranneet Hannus ja Hallberg. Perusteen katsottiin tarkoittavan, että julkiset yhdyskunnat voivat tehtäviensä suorittamiseksi olla yhteistoiminnassa aatteellisten järjestöjen ja muiden yksityisoikeudellisten yhteisöjen kanssa. Kuntien katsottiin voivan myös jättää tehtäviään niiden hoidettavaksi kustannuksiin osallistumalla, mutta tällöin tehtävät eivät kuitenkaan saa sisältää julkisen vallan käyttämistä. Mainitun perusteen on katsottu vaikuttavan nimenomaan avustus- ja muiden taloudellisten tukitoimenpiteiden hyväksyttävyyteen kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä.<sup>221</sup>

Hannus viittasi tässä yhteydessä oikeustapauksiin, joissa kunta oli voinut hankkia osakkeita osakeyhtiöistä<sup>222</sup> ja joissa kunta oli voinut antaa takauksia tai maksaa yhtiön lainan<sup>223</sup>. Hannuksen ja Hallbergin kunnallislainkommentaarissa tähän yhteyteen liitettiin myös oikeustapaukset, jossa kunta oli voinut myöntää lainan yksityisen vanhainkodin rakentamista varten ja jossa kunta oli voinut sitoutua takaajaksi säätiön lainaan urheilukeskuksen rakentamista varten<sup>224</sup>. He

---

218 KHO 1980 A II 16.

219 KHO 1977 A II 19.

220 KHO 1985 A II 26: Kunta oli päättänyt osallistua 5 000 mk:lla erään rekisteröidyn yhdistyksen toimeenpanemaan kunnassa asuvan kirjailijan 70-vuotisjuhlakeräykseen. Keräykseen osallistumista oli perusteltu mm. sillä, että kirjailija oli tunnettu ja hänen toiminta oli ollut merkityksellistä paitsi kunnalle myös laajemmalle alueelle. KHO katsoi kyseessä olleen lahjoituksen yksityiselle henkilölle. Lahjoituksen arvon huomioon ottaen sitä ei voitu pitää tavanomaisena huomaavaisuuden osoituksena merkkipäivän johdosta. Asiassa ei ollut tullut esiin sellaisia perusteita, että lahjoitusta olisi voitu pitää kunnan itsehallintoon kuuluvana asiana. Kunta oli ylittänyt toimivaltansa.

221 KM 1964 A 2, 18; *Hannus* 1977, 64; *Hannus – Hallberg* 1993, 82 - 83.

222 KHO 1920 II 642: Kunta sai merkitä osakkeita kokoushuoneen hankkimiseksi osakeyhtiöstä, joka oli perustettu seurantaloon rakentamiseksi. Myös KHO 1921 I 50, KHO 1938 II 737 ja KHO 1950 II 270.

223 KHO 1921 II 358, KHO 1923 II 1110, KHO 1935 II 296, KHO 1944 II 59, KHO 1962 II 526.

224 KHO 1965 A II 50, KHO 1965 A II 78. Ks. myös KHO 1956 II 728 ja KHO 1970 A II 53.

liittivät tämän yhteistoiminnan yksityisoikeudellisten toimijoiden kanssa läheisesti hallinnon toissijaisuuteen<sup>225</sup>.

#### 4.6 Taloudelliset näkökohdat

Kunnan toimialakomitea mainitsi yhtenä vapaaehtoisen tehtäväpiirin määräytymisperusteena taloudelliset näkökohdat. Taloudellisilla näkökohdilla komitea tarkoitti ensinnäkin spekulatiivisuuden kieltoa, eli että kunnan toimialaan ei kuulu pelkästään voiton tavoitteluun tähtäävä toiminta. Tästä johtaen komitea korosti, ettei pelkästään toimenpiteestä saatava taloudellinen etu riitä tekemään toimenpidettä toimialaan kuuluvaksi. Komitea ei myöskään pitänyt hyväksyttävänä sitä, että laskelmoidaan, kuinka paljon toimenpiteestä saadaan kunnalle uusia veronmaksajia tai muutoin verotuloja. Toisin sanoen komitea ei pitänyt toimialaan kuuluvana sellaista toimenpidettä, jonka tarkoituksensa on saada kuntaan uusia veronmaksajia.<sup>226</sup> Myös Hannus ja Hallberg mainitsevat taloudelliset näkökohdat vapaaehtoisen tehtäväpiirin määräytymisperiaatteissa<sup>227</sup>.

#### 4.7 Sopeutuminen muuhun lainsäädäntöön

Vapaaehtoisen tehtäväpiirin suhteesta erityistoimialaan on käyty keskustelua. Ongelmallisin kysymys oli, voiko kunta vapaaehtoisesti täydentää erityislainsäädännön tehtäviä ja erityisesti, voiko kunta erityislainsäädännön ulkopuolella avustaa yksittäisiä kuntalaisia. Tarjanne ja toimialakomitea olivat sitä mieltä, että kunta saattoi myöntää avustuksia erityislainsäädännön ulkopuolellakin. Huomiioon tulisi tällöin kuitenkin ottaa yleishyödyllisyyden ja yhdenvertaisuuden vaatimukset.<sup>228</sup> Sen sijaan Meinander ja Ikkala katsoivat, että kunta saattoi myöntää avustuksia vain lain määräämissä tapauksissa<sup>229</sup>. Myös Modeen katsoi, että vapaaehtoisen tehtäväpiirin rajoituksena on erityistoimivallan etusija ja suhtautui hyvin epäilevästi avustusten antamiseen vapaaehtoisen tehtäväpiirin puitteissa<sup>230</sup>. Holopainen oli sitä mieltä, etteivät erityislainsäädännön tehtävät rajoita kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä. Hänen mielestään ne olivat rajoittavia vain poikkeustapauksissa.<sup>231</sup> Samoilla linjoilla oli myös Mäenpää<sup>232</sup>.

---

225 *Hannus – Hallberg* 1993, 83.

226 KM 1964 A 2, 18.

227 Ks. *Hannus* 1977, 63 - 64; *Hannus – Hallberg* 1993, 82.

228 *Tarjanne* 1943, 205; KM 1964 A 2, 32.

229 *Meinander* 1950, 117; *Ikkala* 1959, 168.

230 Ks. *Modeen* 1965.

231 Holopaisen mukaan käsitys, että lakisääteiset tehtävät rajoittaisivat kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä, on peräisin Ruotsista eikä se sovellu Suomen oikeuteen. *Holopainen* 1969, 393, 395 ja 397.

232 *Mäenpää* 1981, 104.

Harjula ja Prättälä mainitsevat edelleen vapaaehtoisen tehtäväpiiriin määrätymisperusteeksi sopeutumisen muuhun lainsäädäntöön. Perusteella tarkoitetaan, että kunnan on vapaaehtoisella tehtäväpiirillä otettava huomioon lainsäädäntö kokonaisuudessaan. Jos asian hoidosta on tyhjentävästi säännelty, ei kunta voi siihen enää toiminnassaan puuttua. Jos asiaa koskeva sääntely ei ole tyhjentävää, kunta voi toimenpiteillään täydentää laissa säädettyjä järjestyksiä.<sup>233</sup>

Aikaisemmin oikeustieteilijät eivät esittäneet näkemyksilleen perusteita oikeuskäytännöstä<sup>234</sup>. Harjula ja Prättälä näin ovat kuitenkin tehneet. He viittaavat tapaukseen, jossa kunnanhallituksen katsottiin voivan tehdä päätöksen, että yksityinen asianajotoimisto voi antaa kuntalaisille ilmaista oikeudellista neuvontaa kunnanhallituksen istuntosalissa<sup>235</sup>. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei järjestely ole esteenä yleisen oikeusaputoiminnan järjestämiseen. He viittaavat myös tapaukseen, jossa kunnan katsottiin voivan osallistua syöpäpotilaiden hoitopäivämaksujen korvaamiseen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, etteivät sairausvakuutusjärjestelmä ja terveydenhuoltoa koskevat säännökset asettaneet estettä kunnan osallistumiselle sanottujen maksujen ja kustannusten korvaamiseen.<sup>236</sup>

## 5 Perusteiden muodostumiseen liittyviä huomioita

Vapaaehtoisen tehtäväpiiriin lähtökohtana on ollut kunnan mahdollisuus omilla päätöksillään ottaa hoitaakseen asioita. Tehtävien sääntely on haluttu pitää joustavana, jotta kunnat voisivat mukauttaa ottamansa tehtävät vallitseviin yhteiskunnallisiin oloihin. Lähtökohdat eivät juuri puhu tehtäväpiiriin kohdistuvien rajoitusten puolesta, mutta silti tällaisia on aina katsottu olevan. Rajoitusten muodostumisen syyksi voidaan esittää kunnallisen itsehallinnon rajallisuus, jonka mukaan kunnan tehtäväpiiri ei voi olla täysin rajaton. Tämä näkemys perustuu siihen, että kunta kuuluu valtioon, joten valtiolla on perimmäinen oikeus päättää, miten kunta voi edistää niin kutsuttua valtion intressiä<sup>237</sup>. Toisaalta syytä voidaan pitää hallinnon lainalaisuutta, jonka mukaan myös vapaaehtoisessa

---

233 He viittaavat tapauksiin KHO 1981 A II 31 ja KHO 1983 T 2218. Sukupolven vaihdoksesta maataloudessa ja siihen liittyvistä taloudellisista etuuksista on säännelty tyhjentävästi, joten kunta ei ole voinut antaa lisätukea sukupolven vaihdoksen edistämiseksi *Harjula – Prättälä* 2001, 85; *Harjula – Prättälä* 2004, 107 - 108.

234 Ks. kuitenkin KHO 1936 I 19: Kunnan päätös, jolla oli päätetty, että kunnan tie- ja ojautakunnalla oli oikeus toimittaa viljelys- ja kyläteiden tarkastuksia kunnan kustannuksella, jos tienosakkaat olivat valinneet tie- ja ojautakunnan toimittamaan sellaisia tarkastuksia, kumottiin lainvastaisena. Päätös todettiin (3.5.1927/165) annetun tielain ja (3.5.1927/167) tilusteistä annetun lain vastaisiksi.

235 KHO 1985 II 39.

236 KHO 1983 A II 27.

237 *Melander* 1910, 7 - 8.

toiminnassa on noudatettava oikeusjärjestystä kokonaisuudessaan. Hallinnon lainalaisuuden taustalla vaikuttavat puolestaan oikeussuojanäkökohdat.

Perusteiden muodostumisen syitä voidaan lähestyä toisaalta sitä kautta, miten ne ovat muodostuneet ja toisaalta niiden perimmäisen tarkoitusten kautta. Ensiksi mainitun näkökulman kautta voidaan päätyä kolmeen pääsyyhyn. Ensimmäiseksi perusteita on muodostunut kunnallisasetusten ja -lakien tulkinnan kautta. Kunnan tehtävien sääntelyä on tulkittu sanamuodon mukaisesti ja sanamuotojen on koettu rajoittavan kunnan toimintaa. Toiseksi on havaittavissa, että perusteita on muodostunut mielivallan estämiseksi. Toisin sanoen taustalla on halu suojella yksittäistä kuntalaista vahingollisia toimenpiteitä vastaan<sup>238</sup>. Kolmanneksi perusteita on muodostunut kunnan yhteiskunnallisen roolin täsmenämiseksi selvittäen työnjakoa valtioon ja yksityisiin nähden. Kunta on nähty täytäntöönpanotasona, hallintona, jonka toimintakenttä on suhteellisen suppea. Toimintakentän yksityiskohtaisempaan sääntelyyn ei ole haluttu mennä, joten toimintaa on rajoitettu ilmaisemalla erilaisia perusteita ja rajoituksia. Tämä on tapahtunut valtion toimesta ja tällaisena kunnan toimialakomitean mietintökin on nähtävä.

Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin arvioimiseksi on esitetty joukko erilaisia perusteita. Lopullinen oikeudellinen arviointi on tapahtunut korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Oikeuskäytännöllä on siten ollut merkittävä rooli tulkinnassa<sup>239</sup>. Oikeustieteen rooli on myös huomattava, sillä korkein hallinto-oikeus ei ratkaisuisaan ole todennut soveltaneensa mitään tiettyä perusteta, vaan oikeustiede on ratkaisujen perusteella muodostanut näitä perusteita. Havaittavissa on piirteitä, että aikaisemmin esitettyjä näkemyksiä on jatkettu. Varsinkin Ståhlbergiä, kunnan toimialakomiteaa ja Kuuskoskea voidaan pitää sellaisina auktoriteetteina, joiden näkemyksiä on myöhemmin jatkettu ja joiden näkemysten kautta perusteet ovat muodostuneet. Kriittinen keskustelu perusteista on puuttunut.<sup>240</sup> Auktoriteeteilla on ollut vaikutusta myös oikeuskäytännön suuntaan. Esimerkiksi vuonna 1964 komitea esitti muita perusteita, joiden mukaisia oikeustapauksia esiintyi vasta myöhemmin.

Kunnan vapaaehtoiseen toimintaan liitettyjen perusteiden kohdalla on huomioitava se, että keskustelu oikeusperiaatteista on puuttunut lähes kokonaan. Kunnan toimialakomitea käytti käsitettä määrätymisperuste. Komitean jälkeen on hiljalleen alettu puhua periaatteista ja nyt käytetään yleisesti käsitettä määrätymisperiaatteet. Oikeudelliset periaatteet on kuitenkin käsitetty eri

---

238 Ks. *Melander* 1910, 7 - 8; *Ryynänen* 1986, 270.

239 Ks. *Tähti* 1995, 198.

240 Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin perusteiden kohdalla näkyy se Tähdessä esittämä huomio, että periaatteet on otettu annettuina, eikä ole pohdittu niiden olemassaolon edellytyksiä. *Tähti* 1995, 15.

tavalla. Murénin mielestä periaatteet on johdettava suoraan voimassa olevasta lainsäädännöstä<sup>241</sup>. Ilmeisesti hän piti tehtäväpiiriä koskevin periaatteina vain kunnallislain tehtäväpykälän tulkintaan pohjautuvia seikkoja. Hän ei nimittäin ole esittänyt omia näkemyksiään kunnan toimialakomitean esittämiin muihin perusteisiin kuin hallinnon toissijaisuuteen. Hannus ja Hallberg puhuvat myös periaatteista. He sen sijaan käyttävät periaate -käsitettä toimialakomitean esittämien muiden perusteiden kohdalla kutsuen näitä hallinnon yleisiksi periaatteiksi. Sen sijaan kunnallislain tehtäväpykälän tulkintaan liittyviä perusteita he eivät kutsu periaatteiksi.<sup>242</sup> Harjulan ja Prättälän kuntalain kommentaarissa periaatteiksi mainitaan yleishyödyllisyys, paikallisuus, yhdenvertaisuus, hallinnon toissijaisuus ja työnjako muiden viranomaisten kanssa, sopeutuminen muuhun lainsäädäntöön, suhteellisuus ja tarkoitussidonnaisuus sekä spekulatiivisen liiketoiminnan kieltö. Periaatteita heidän mielestään voivat olla siten sekä tehtäväpykälän tulkintaan ja harkintavallan väärinkäytön oppiin perustuvat että niin kutsutut muut perusteet.

Perusteisiin liittyvän keskustelun ja kriittisen pohdinnan kautta esille olisi voinut tulla useita perusteisiin liittyviä näkökohtia. Ensinnäkin kriittisesti olisi voitu suhtautua siihen, että monet oikeustieteilijät ottivat vaikutteita näkemyksilleen ulkomaalaisesta oikeuskirjallisuudesta. Murén on todennut, että toiset ovat etsineet apua varsinkin ruotsalaisesta ja saksalaisesta oikeustieteestä<sup>243</sup>. Hänhän itse painotti perusteiden etsimistä vain kotimaisesta lainsäädännöstä. Toiseksi keskustelun kautta esille olisivat tulleet paremmin toistensa kanssa ristiriitaiset oikeustapaukset<sup>244</sup>. Keskustelun puutteesta johtuen myös lainkäyttöelimiä eri-

---

241 Murén 1961, 129 ja 139.

242 Ks. Hannus – Hallberg 1987, 77 - 91.

243 Murén 1961, 131 - 132.

244 Esimerkiksi spekulatiivisen liiketoiminnan kiellon kohdalla Kuuskosken esittämien oikeustapausten perusteella spekulatiivisuuden kieltö näyttää yksinkertaiselta. Kuuskoski ei kuitenkaan mitenkään kommentoi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua vuodelta 1939 (KHO 1939 II 2995), jossa kunta sai antaa takaussitoumuksen yhtiölle, jonka toiminta oli hedelmien, marjojen, puu- ja kasvitarhatuotteiden jalostaminen, välittäminen ja myynti sekä edellä mainittujen raaka-aineiden viljelyksien kehittäminen ja jalostustuotteiden kokeilu. Tuolloinhan ei vielä ollut havaittavissa työllisyysperusteella tukemista ja toisaalta vallitsi aika, jolloin yhteiskunta rakentui vahvasti maatilatalouteen. Kysymykseksi siis jää, mikä oli kunnan motiivi takaussitoumuksen antamiseen, kun tarkoituksena kuitenkin oli tuotteiden myynti. Tällaista toimintaa kunnan ei katsottu voivan harjoittaa itse tai tukea.

Yhdenvertaisuuden kohdalla on myös havaittavissa ristiriitaisia oikeustapauksia. Yhdenvertaisuuden mukaan kaikkia olisi kohdeltava tasapuolisesti, joten yksittäiseen kuntalaiseen kohdistuvia tukitoimia ei tulisi tehdä. Oikeuskäytännöstä löytyy kuitenkin tapauksia, joissa on voitu antaa lahjoja tai nimityksiä tai myydä tontti halvemmalla. Perusteet, joilla yhdenvertaisuuden vaatimuksesta on voitu poiketa, eivät ole olleet selviä. Esimerkik-

laiset käsitykset ovat jääneet huomiotta<sup>245</sup>. Esille ei myöskään tullut, onko oikeuskäytännöstä johdettu oikeanlaisia perusteita vai olisiko ratkaisuihin voitu johtaa tai korostaa myös toisenlaisia näkökohtia. Suurin ongelma liittyy siihen, mikä on oikeusperiaate ja mitä siltä edellytetään. Perusteita on jatkettu oikeudellisina periaatteina. Esille ei ole tuotu, mihin oikeudellinen periaate voi perustua ja onko lainsäädännön tai oikeuskäytännön tuki riittävää.

Tällä hetkellä on havaittavissa, että kaikilla aikaisemmin esitetyillä perusteilla ei nähdä olevan samanlaista asemaa. Tarkoittaako tämä, että kaikkia perusteita ei ole pidetty voimassaolevina? Tarkoittaako tämä, että Harjulan ja Prättälän näkemysten mukaisesti yleishyödyllisyys, paikallisuus, yhdenvertaisuus, hallinnon toissijaisuus ja työnjako muiden viranomaisten kanssa, sopeutuminen muuhun lainsäädäntöön, suhteellisuus ja tarkoitussidonnaisuus sekä spekulatiivisen liiketoiminnan kiellon periaate olisi katsottava vakiintuneiksi periaatteiksi? Heurun kirjoituksista tulevat ilmi sen sijaan työnjaon periaate, hallinnon toissijaisuuden periaate, yhteiseen kokonaisuuteen sopeutuminen, yhdenvertaisuuden periaate sekä se, ettei kunta voi ottaa yrittäjäriskiä<sup>246</sup>. Kuntalakiä koskevassa hallituksen esityksessä sananmukaisesti mainitaan hallinnon toissijaisuus, hallinnon sopeutuminen yhteiseen kokonaisuuteen, hallinnon nojautuminen yleisiin perusteisiin, tasapuolisuuden vaatimus sekä yleinen tarkoituksenmukaisuus. Hallituksen esityksessä nojaututaan oikeuskirjallisuuteen.<sup>247</sup> Ristiriitaista on, että aikaisempien kunnallislakien tehtäväpykälään perustuvia perusteita ei esityksessä mainita ollenkaan. Jo tämä katsaus osoittaa, että eri tahot ovat pitäneet eri perusteita vakiintuneina perinteisinä määrätymisperiaatteina.

Harjula ja Prättälä näyttävät jatkavan poikkeuksetta niitä perusteita, jotka ovat aikaisemmin muodostuneet tehtäviä koskevan pykälän tulkinnan kautta. Määreen ”yhteiset” tulkinta on ollut olennaisinta vapaaehtoisen tehtäväpiirin määrätymisen kohdalla ja näkyy siten vieläkin yleishyödyllisyyden jatkamisen kautta<sup>248</sup>. Lähtökohtaisesti voidaan katsoa, että periaatteen voimassaoloa vahvis-

---

si syöpäpotilaita koskeva oikeustapaus, jossa kunta sai korvata syöpäpotilaiden hoitopäivämaksuja, on erittäin kyseenalainen. Tapauksen hyväksyttävyyttä perusteltiin sillä, että sairausvakuutusjärjestelmä ei estänyt tällaista toimintaa. Lopputulos ei kuitenkaan ole yhdenvertaisuuden kannalta hyväksyttävä. Myös työnjakoon liittyvissä oikeustapauksissa on nähtävissä hieman ristiriitaisia tapauksia. Aluksi kunnan ei katsottu voivan toimia maanpuolustukseen liittyvissä asioissa, mutta silti myöhemmin kunta saattoi antaa lahjoituksen prikaatin tukisäätiölle tai luovuttaa tontin puolustuslaitokselle.

245 Lääninhallitus ja KHO ovat usein olleet eri mieltä ratkaisusta. Ks. esim. KHO 1948 II 396, KHO 1959 II 162, KHO 1959 II 489, KHO 1963 A II 324, KHO 1964 A II 58, KHO 1966 A II 59, KHO 1967 A II 34.

246 *Heuru* 2001, 55 - 57.

247 HE 192/1994 vp, 21.

248 Ks. *Hannus – Hallberg* 1993, 79.

taa sen toistuva soveltaminen<sup>249</sup>. Harjulan ja Prättälän esittämistä periaatteista varsinkin yhdenvertaisuuteen ja yleishyödyllisyyteen liittyy paljon oikeuskäytäntöä. Toistuvan soveltamisen kautta on luonnollista, että ne ovat vakiinnuttaneet asemansa. Toisaalta varsinkin suhteellisuuteen ja hallinnon toissijaisuuteen he liittävät hyvin vähän oikeuskäytäntöä, joten epäselväksi jää, millä näiden olemassaoloa perustellaan. Perustuuko harkintavallan rajoitusperiaatteiden jatkaminen siihen, että oppi yleisestikin hyväksyttiin hallinto-oikeudessa?<sup>250</sup> Mihin hallinnon toissijaisuuden jatkaminen perustuu? Harjula ja Prättälä eivät jatka kaikkia toimialakomitean alun perin esittämiä muita perusteita. Lieneekö synnä, että niihin on ollut liitettävissä vähän oikeustapauksia vai millä perusteella niitä ei nähdä enää merkityksellisinä?<sup>251</sup>

Heuru esittää yhteiseen kokonaisuuteen sopeutumisen perusteen voimassaolon perusteeksi, että se on mainittu kuntalakea koskevassa hallituksen esityksessä. Tässä yhteydessä voidaan pohtia institutionaalisen tuen tulkinnanvaraisuutta ja riittävyttä. Hallituksen esityksessä edellä mainitut perusteet on mainittu nykytilan arvioinnin kohdalla alakohdassa kunnan tehtävät. Sananmukaisesti esityksessä todetaan, että: ”Yleisen toimialan laajuutta arvioitaessa merkitystä on myös hallinnossa noudatettavilla yleisillä periaatteilla. Oikeuskirjallisuudessa tällaisina periaatteina mainitaan - - -”. Kokonaisuus, jossa perusteet mainitaan, liittyy edelliseen kunnallislakiin ja kunnan tehtävien sääntelyn tavoitteisiin. Hallituksen esityksen kuntalain 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa ei kuitenkaan todeta, että tätä tai muutakaan perustetta olisi noudatettava tulkittaessa, mitä kunta voi ottaa hoitaakseen. Tässä mielessä institutionaalinen tuki lain esitöistä ei ole mielestäni riittävä.

Kunnallisetustusten ja -lakien tehtäväpykäliin perustuvien perusteiden kohdalla voidaan kysyä, miksi ne katsotaan edelleen voimassa oleviksi. Vuoden 1976 kunnallislain lähtien ei ole säännelty yhteisyyden vaatimuksesta, työnjaosta tai paikallisuudesta, joten niiden lakitasoinen pohja on poistunut. Kunnallislain muututtua väljemmäksi vuoden 1976 kunnallislain myötä oikeuskäytännön on katsottu jatkavan ratkaisulinjaansa aikaisemman käytäntönsä mukaisesti ja oikeustieteilijät ovat jatkaneet näitä perusteita kyseenalaistamatta niitä. Tässä yhteydessä huomioon on otettava vuoden 1976 kunnallislain pyrkimys entistä

---

249 *Tähti* 1995, 152.

250 Joidenkin oikeustieteilijöiden mielestä harkintavallan rajoitusperiaatteet voidaan johtaa hallitusmuodon hallinnon lainalaisuudesta. *Hannus – Hallberg* 1987, 78; *Laakso* 1990, 252. Vrt. *Tähti* 1995, 359; *Uotila ym.* 1989, 46 - 47.

251 Tässä yhteydessä on huomioitava, että periaatteen voimassaoloa ei hävitä se, että sitä ei ole noudatettu oikeuskäytännössä soveltamistilanteessa. *Kavonius* 2001, 29. Kaikkiin tapauksiin eivät sovellu kaikki periaatteet ja vaikka kyseinen periaate soveltuisikin, se voi joutua väistymään jonkin toisen periaatteen vuoksi.

parempaan joustavuuteen kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin suhteen. Erityisesti hallituksen esityksessä perättiin vain yhdenvertaisuutta ja työnjakoa valtion suuntaan.<sup>252</sup> Kunnallishallintokomitean mietinnössä selvästi todettiin, että toimialan väljentäminen on perusteltua kunnan itsehallinnollisen aseman ja omavastuisuuden takia<sup>253</sup>. Joustavuuden vaatimuksen mukaan vapaaehtoisen toiminnan arvioimisessa tulisi ottaa huomioon vallitsevat yhteiskunta- ja oikeuskäsitteet. Toteutuuko joustavuus, jos samoja periaatteita jatketaan arvioimatta välillä niiden voimassaoloa?

## **6 Laillisuusharkintaa vai tarkoituksenmukaisuusharkintaa?**

### **6.1 Yleinen toimiala merikoskelaisen opin mukaan**

Merikosken esittämän harkintavaltaa koskevan opin keskeinen tarkoitus oli jakaa viranomaiselle kuuluva harkinta sidottuun ja vapaaseen harkintaan. Sidottu harkinta liitettiin laillisuusharkintaan ja vapaa harkinta tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Oikeusharkinnalle on pidetty ominaisena mahdollisuutta päätyä yhteen ainoaan oikeaan ratkaisuun tai lopputulokseen. Tarkoituksenmukaisuusharkinnassa on mahdollista olla useampia oikeita ratkaisuja. Laillisuusharkinnassa päätös tulee johtaa oikeusjärjestyksestä ja tarkoituksenmukaisuusharkinnassa jostain muista lähtökohdista<sup>254</sup>. Merikoski käsitti tarkoituksenmukaisuudella viranomaisen velvollisuutta toteuttaa kaikessa toiminnassaan hallinnon tavoittelemia tarkoituksiperiä yleistä etua parhaiten edistävällä ja tehokkaimmalla tavalla. Hän ei antanut sille itsenäistä oikeudellista merkitystä, mutta mainitsi, että sillä on merkitystä kaikessa hallintotoiminnassa. Hallintoviranomaisen on pyrittävä parhaaseen, järkipäisimpään, yleisen edun kannalta katsoen suotavimpaan ja soveliaimpaan ratkaisuun. Jos parhaaseen ratkaisuun ei onnistuta pääsemään, ei päätöstä voida oikeusvalituksen kautta kumota.<sup>255</sup>

Kunnan vapaaehtoisesta tehtäväpiiristä saattoi tehdä kunnallisvalituksen laillisuusperustein. Korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänä oli puuttua vain laillisuuskysymyksiin. Tätä kautta kunnan toimiala nähtiin oikeuskysymyksenä. Tosin vapaaehtoisen tehtäväpiirin alueella merkitystä nähtiin olevan myös tarkoituksenmukaisuusharkinnalla, jossa kunnalla on laaja harkintavalta. Kunnan toimialakomitea totesi, että vapaaehtoisen tehtäväpiirin toimenpiteiden on oltava järkeviä ja tarkoituksenmukaisia. Sellainen toiminta, joka ei ole kunnan yleis-

---

252 HE 140/1976 vp, 2 - 3; KM 1973: 60, 22 - 23.

253 KM 1973: 60, 22.

254 Laakso 1990, 192.

255 Merikoski 1958, 93; Merikoski 1968, 74 - 75.



sen edun mukaista, ei ole tarkoituksenmukaistakaan.<sup>256</sup> Tarkoituksenmukaisuus toimialan määrittämisessä näkyy myös myöhemmin<sup>257</sup>. Oikeustieteilijöiden keskuudessa on esiintynyt keskustelua siitä, olisiko kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiiriin oltava ollenkaan oikeuskysymys. Näkemysten vaihtelut näkyivät parhaiten Modeenin mielipiteissä. Ensin hän totesi, että kunnan vapaaehtoista toimintaa ei voida kutsua vapaaksi harkinnaksi. Toisaalta hän totesi, ettei sitä pitäisi ratkaista oikeuskysymyksenäkään.<sup>258</sup> Myöhemmin hän totesi, että kyse on poliittisesta harkinnasta, jonka pitäisi kuulua kunnalle itselleen. Korkeimman hallinto-oikeuden kontrolli ei olisi välttämätön.<sup>259</sup> Myöhemmin hän muutti näkemystään ja totesi, että myös juridiset näkökohdat ovat tärkeitä<sup>260</sup>. Kalima on todennut, että korkein hallinto-oikeus puuttuu tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin kunnan toimialaa koskevissa kysymyksissä<sup>261</sup>. Ryyänen taas on todennut, että kysymys on kaikkea muuta kuin oikeuskysymys, joten vain kunnalle tulisi kuulua oikeus harkita, mikä on sille tarpeellista<sup>262</sup>. Joidenkin oikeustieteilijöiden mielestä vuoden 1976 tehtävien sääntely väljemmäksi edesauttoi jossain määrin laajemman tarkoituksenmukaisuusharkinnan huomioimista<sup>263</sup>.

Kunnan vapaaehtoinen tehtäväpiiri on ollut vaikeaa sijoittaa joko laillisuusharkintaan tai tarkoituksenmukaisuusharkintaan sekä sidottuun tai vapaaseen harkintaan. Sijoittamisessa laillisuusharkintaan on ollut ongelmana vapaaehtoisen toiminnan perimmäinen tarkoitus ja lähtökohta: kunnan itsensä oikeus ottaa hoitaakseen tehtäviä ja toimia näissä itsenäisesti eli toisin sanoen kunnan laaja oma harkintavalta. Kuinka se voi toteutua, jos toiminta kuitenkin katsotaan sidotuksi laillisuusharkinnaksi? Kritiikkiin mukaan korkeimman hallinto-oikeuden ei olisi pitänyt ratkaista kaikkia tapauksia.

## 6.2 Harkintatyyppien yhteenkietoutuminen

Laillisuuskysymysten ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten toisistaan erottaminen on ollut epäselvää. Merikoskikaan ei tehnyt niille yksityiskohtaisen tarkkaa erottelua. Hänen mukaansa vähäisiä ja liitännäisiä tarkoituksenmukaisuuskysy-

---

256 KM 1964: A 2, 17 - 18.

257 *Hannus* 1977, 62; *Hannus – Hallberg* 1993, 79.

258 *Modeen* 1962, 17.

259 *Modeen* 1975, 79; *Modeen* 1983, 23. Myös *Eilavaara* 1986, 43.

260 *Modeen* 1983, 23.

261 *Kalima* 1983, 178.

262 *Ryyänen* 1986, 529.

263 Oikeustapauksien myötä on todettu, että kunnalla on oikeus myös epäedullisten kauppohen tekemiseen. Tähän liittyvissä oikeustapauksissa, joissa kunta oli myynyt halvemmalla tai ostanut kalliimmalla, KHO totesi, ettei päätöksestä voida valittaa tarkoituksenmukaisuusperusteilla. KHO 1986 T 3669 ja 1987 T 3110. *Hannus* 1981, 68 - 69.

myksiä voidaan käsitellä tuomioistuimissa, mutta se ei saa johtaa laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten rajojen hävittämiseen.<sup>264</sup> Viranomaisen harkintavallan jakamista koskevaan oppiin kohdistui kritiikkiä juuri sen takia, voidaanko sidottu ja vapaa harkinta erottaa toisistaan selvästi<sup>265</sup>. 1960-luvun puolesta välistä lähtien näiden kahden välillä on katsottu yleisesti olevan vain aste-ero. Harkintavalta on kuin liukuva asteikko.<sup>266</sup> Mäenpää on todennut, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin on 1970-luvulla hyväksytty harkintavallan kahtiajakoisuus. Lupapäätös voidaan tehdä osaksi oikeusharkinnalla ja osaksi tarkoituksenmukaisuusharkinnalla.<sup>267</sup>

Kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä oli vaikea sijoittaa merikoskelaiseen oppiin. Vapaaehtoista tehtäväpiiriä koskevissa oikeustapauksissa näkyy, että 1960-luvulle saakka oikeuskysymykset ja tarkoituksenmukaisuuskysymykset pyrittiin pitämään erossa toisistaan. Korkein hallinto-oikeus on todennut perusteluissaan nimenomaisesti, jos se ei ole käsitellyt jotain valituksen osaa tai on hylännyt koko valituksen, jos se on katsottu tarkoituksenmukaisuuden arvioinniksi<sup>268</sup>. Tämän jälkeen ratkaisuihin ei näy mainittavan tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä. Toisaalta on havaittavissa myös, että rajanveto oikeuskysymysten ja tarkoituksenmukaisuuskysymysten kesken ei ollut yksiselitteistä<sup>269</sup>. Laakso on todennut, että eräissä tapauksissa tarkoituksenmukaisuuskysymykset ovat muuntuneet oikeuskysymyksiksi<sup>270</sup>. Saman voi todeta myös kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin kohdalta, joskin tällaisia oikeustapauksia ei ole montaa<sup>271</sup>.

Vapaan ja sidotun harkinnan erottaminen on osoittautunut yhä vaikeammaksi. Nyt eroa pidetään suhteellisena<sup>272</sup>. Yhä useammat lait ovat puitelakeja tai joustavia normeja, joissa harkintavalta on säännelty väljästi tai sitä on annettu enemmän. Juuri joustavien normien myötä sidotun ja vapaan harkinnan väli-

---

264 *Merikoski* 1968, 56 ja 219.

265 *Mäenpää* 1985, 147 - 148; *Uotila ym.* 1989, 43.

266 *Mäenpää* 1985, 388.

267 *Mäenpää* 1985, 156.

268 Ks. KHO 1948 II 246, KHO 1956 II 730, KHO 1960 II 69, KHO 1962 II 526, KHO 1965 A II 75, KHO 1966 A II 15.

269 Seuraavissa tapauksissa lääninhallitus on nähnyt asian tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä. Sen sijaan korkein hallinto-oikeus on vain todennut, pitääkö se asiaa kunnan yhteisenä asiana vai ei. KHO 1923 II 1110, KHO 1955 II 182, KHO 1961 II 63.

270 Ks. *Laakso* 1990, 193.

271 KHO 1984 A II 13: Kaupunginvaltuusto oli ottanut kaupungin talousarvioon määrärahat avustusten myöntämiseksi muun ohella eräille poliittisille järjestöille äitileiritoimintaa varten sekä opinto- ja sivistysjärjestöille sivistys- ja kulttuurityötä varten. Avustusten katsottiin kuuluvan kunnan toimialaan, kun otettiin huomioon saatu selvitys myönnettyjen avustusten *tarpeellisuudesta* ja tarkoitussidonnaisuudesta sekä määrärahan käytön tilityselvöllisyydestä ja tarkkailusta. (kursivointi tutkimuskentekijän)

272 *Tarukannel* 2002, 93; *Husa* 2004, 168.

nen ero alettiin nähdä vain aste-erona ja laillisuusharkintaankin katsottiin sisältyvän usein vaihtoehtoisia ratkaisuja.<sup>273</sup> Tätä kautta yleisesti hallinto-oikeudessa tarkoituksenmukaisuusharkintaan liittyvien harkintavallan rajoitusperiaatteiden alettiin nähdä liittyvän myös laillisuusharkintaan<sup>274</sup>. Joustavia normeja on vaikea sijoittaa Merikosken jaotteluun<sup>275</sup>. Harkintavalta on yleensä määritelty niin, että viranomaisen on mahdollisuus ottaa huomioon erilaisia näkökohtia, intressejä, arvoja ja hallinnollisia tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia. Joustavat normit määrittelevät, minkälaisia näkökohtia harkintavallan käytössä on otettava huomioon.<sup>276</sup>

Tässä yhteydessä on huomautettava, että kunnan tehtävien sääntely on ollut joustava normi jo ennen vuoden 1976 kunnallislain määrittelyä ”itsehallinnolliset asiat”. Määrittely ”kunnan yhteiset talous- ja järjestysasiat” ei ole tarkoittanut, että löytyisi yksi ainoa ratkaisu<sup>277</sup>. Kunnilla on ollut laajaa harkintavaltaa. Jo oikeuskäytännön myötä voidaan todeta, että vaihtoehtoja voi olla monia. Myös Murén on todennut, että kunnan yhteinen asia on väljäisältöinen, ylimalkainen ja epämääräinen käsite<sup>278</sup>. Vuoden 1976 kunnallislain jälkeen kuntien tehtäväsääntely on ollut entistä joustavampaa. Samoin myös lauseketta ”itsehallintoon kuuluvat tehtävät” on pidettävä joustavana oikeusnormina, joka antaa kunnalle paljon harkintavaltaa. Kunnan tehtäviä koskevat pykälät voidaan nähdä sellaisina joustavina normeina, jotka ovat johtaneet laillisuusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välisen aste-eroon ja molempien huomioon ottamiseen<sup>279</sup>.

Vapaaehtoisen tehtäväpiirin alueella oli sekä laillisuusharkintaa että tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Toisin sanoen harkintatyytit kietoutuivat toisiinsa. Tarkoituksenmukaisuusnäkökohdilla katsottiin olevan merkitys juuri toimialaan liittyvään oikeudelliseen harkintaan. Kunnan tehtäväsäännös on ollut osoitus siitä, että Merikosken esittämä oppi sidotusta ja vapaasta harkinnasta ei ole ollut kaikin puolin johdonmukainen.

---

273 *Mäenpää* 1985, 148 ja 169 - 170; *Uotila ym.* 1989, 45 - 46; *Mäenpää* 2003b, 352.

274 *Uotila ym.* 1989, 47.

275 Esimerkkeinä joustavista normeista on oikeuskirjallisuudessa mainittu ’erityiset syyt’, ’perusteltu tarve’, ’yleinen etu’, ’kaunis maisemakuva’. Ks. *Konstari* 1979, 80 - 81; *Mäenpää* 2003b, 352; *Mäkinen* 2004, 37.

276 *Mäenpää* 2003b, 355.

277 Ks. myös *Murén* 1967a, 120.

278 *Murén* totesi tarkentaen, että kunnan yhteisestä asiasta ei voida johtaa kaikkea siihen kuuluvaa samoin kuin ei voida myöskään laissa esiintyvistä käsitteistä hyvä tapa tai kohtuus johtaa kaikkea niihin liittyvää. Ks. *Murén* 1967a, 120.

279 Hallinnollista harkintaa ohjaavien periaatteiden ulottaminen molempiin harkintatyypeihin johti siihen, että oikeudelliseen harkintaan on tullut mukaan myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa. *Tarukannel* 2002, 93.

Harkintavaltaa ei ole perusteltua enää jakaa kahtia merikoskelaiseen tapaan<sup>280</sup>. Merikosken esittämän harkintavaltaa koskevan opin ansio on ollut, että sen kautta oikeusjärjestelmäämme saatiin ujutettua rajoitusperiaatteen<sup>281</sup>. Mäenpään mukaan voidaan nyt puhua pikemminkin laajasta ja suppeasta harkintavallasta. Laajassa harkintavallassa toimivaltanormi on väljä ja ratkaisu riippuu pääasiallisesti viranomaisen harkinnasta. Tätä voidaan kutsua tarkoituksenmukaisuusharkinnaksi. Suppea harkintavalta on suppeimmillaan silloin, kun tietynsisältöinen päätös on tehtävä määräedellytysten täyttyessä.<sup>282</sup>

Tarkoituksenmukaisuusharkinnan oikeudellinen merkitys ja määrittely ovat epäselviä. Mäenpää on todennut, että tarkoituksenmukaisuus voi konkretisoitua oikeusperiaatteiden noudattamista arvioitaessa<sup>283</sup>. Kuten kunnan toimialakomitea mainitsi jo vuonna 1964. Ilmeisen samaa mieltä on myös Heuru. Hän toteaa, että hallinnon tarkoituksenmukaisuus on oikeudellisesti ratkaistavissa oikeusperiaatteita jäsentävien näkökohtien avulla. Siis laillisuusharkintaan perustuvan hallinnon tulisi olla toiminnaltaan tarkoituksenmukaista.<sup>284</sup> Toisin sanoen tarkoituksenmukaisuus on apumääre arvioitaessa, onko toiminta oikeudellisesti hyväksyttävää.

Vaikka kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin sääntely takaa kunnalle laajan harkintavallan ja mahdollistaa useita vaihtoehtoja, kunta ei voi toimia täysin vapaasti. Hallinnon lainalaisuudesta johtuen kunnan on otettava toiminnoissaan huomioon oikeusjärjestys kokonaisuudessaan. Viranomaisten harkintavaltaa ohjaavat hallinnon oikeusperiaatteen, oikeuskäytäntö, ylemmänasteiset päätökset, perusoikeudet ja EU-oikeus<sup>285</sup>. Myös Heuru toteaa, että hallinnossa ei voi olla oikeusjärjestyksestä riippumatonta toimintaa<sup>286</sup>. Näin ollen voidaan toisaalta havaita, että oikeudelliset rajat ja myös oikeudellinen kontrolli ovat esillä kaikenlaisessa päätöksenteossa.

---

280 *Mäenpää* 2003b, 39. Ks. myös *Heuru* 2003, 156. Husa on todennut, että jos laillisuusharkinta ja tarkoituksenmukaisuusharkinta katsottaisiin täysin toisistaan eroaviksi, merkitsisi se ongelmaa oikeusturvan kannalta. Ongelma olisi sidotun harkinnan ulkopuolinen alue. Kehityksen suunnan täytyy olla, että laillisuusharkinta saa suuremman käyttöalan. *Husa* 2004, 170.

281 *Konstari* 1979, 82.

282 *Mäenpää* 2003b, 353 - 354.

283 *Mäenpää* 2003b, 358 - 359.

284 Hän jäsentää tarkoituksenmukaisuuden alle tarkoituksenmukaisuusperiaatteen, tarkoitussidonnaisuuden periaatteen, suhteellisuusperiaatteen sekä luottamuksensuojaperiaatteen. Ks. *Heuru* 2003, 292.

285 *Mäenpää* 2003b, 352.

286 *Heuru* 2003, 156.

Keskustelu siitä, kuuluuko kunnan itselleen ottama tehtävä laillisuusharkintaan vai tarkoituksenmukaisuusharkintaan, ei ole enää perusteltua. Korkeimman hallinto-oikeuden käytännön mukaan myös vapaa, eli tarkoituksenmukaisuusharkinta, on laillisuuskontrollin alaista. Historiaan voi jäädä myös keskustelu siitä, tulisiko korkeimman hallinto-oikeuden ratkaista jotain asiaa vai ei. Hallinnon lainalaisuus edellyttää, että kunnan toiminta ei voi olla lainvastaista, olipa harkinta sitten paljon tai vähän. Periaatteessa kunta saa itse päättää, miten toimii vapaaehtoisella toimialallaan, mutta kuitenkin toimintaa on hallinnon lainalaisuuden kautta voitava arvioida oikeudellisesti. Vastakkain ovat siis hallinnon lainalaisuuden ja kunnallisen itsehallinnon periaatteet.

Vaikka tarkoituksenmukaisuusharkinnan merkitys on epäselvä ja käyttö häviämässä, ei voida ajatella, että kunnalla ei olisi vapaaehtoisella tehtäväpiirillään ollenkaan tuota tarkoituksenmukaisuudeksi kutsuttua harkinnan aluetta. Kuntalain määritelmä ”itsehallinnon nojalla itselleen ottamat tehtävät” korostaa entisestään, että kunta saa ottaa itselleen haluamiaan tehtäviä hoitaakseen. Jos sitten tarkastellaan, miten kunnassa näitä tehtäviä otetaan hoidettavaksi, niin se tapahtuu poliittisten päätösten kautta. Poliittisia päätöksiä tekevät kuntalaisten valitsemat luottamushenkilöt. Tällöin vapaaehtoisen tehtäväpiirin alueella voidaan katsoa olevan tämä ns. poliittisuuden alue tai poliittinen harkinta. Poliittisen harkinnan kautta kunnat päättävät, mitä tehtäviä ottavat hoitaakseen. Tämän arvioinnissahan kunnat itse jo arvioivat, mikä olisi tarpeellista sekä kunnan ja kuntalaisten edun mukaista.



# VI Kunnan itselleen ottamien tehtävien sisältöön liittyvät oikeudelliset reunaehdot

## 1 Kuntalain 1.3 §:stä ilmenevät periaatteet

### 1.1 Momentin oikeudellinen merkitys

Kuntalain 1 § koskee kuntien itsehallintoa. Lain esitöiden mukaan pykälään on koottu kuntien asukkaiden itsehallinnon keskeisimmät periaatteet. Kuntalain 1.3 §:n mukaan: ”Kunnan on pyrittävä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan.” Aikaisemmissa kunnallislajeissa ei ole ollut vastaavaa säännöstä. Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että asukkaidensa itsehallintoon perustuvana yhteisönä kunnan keskeisimpiä tehtäviä on asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen ja sen edellyttämistä palveluista huolehtiminen käytettävissään olevilla voimavaroilla. Momentilla halutaan korostaa lainsäätäjän tahtoa perinteisen hyvinvointiyhteiskunnan jatkuvuudesta.<sup>1</sup>

Kyseessä oleva säännös ilmaisee ne tavoitteet, joiden eteen kunnan on toimittava. Oikeuskirjallisuudessa tällä kuntalain säännöksellä ei ole nähty olevan oikeudellista merkitystä. Heurun mielestä kyse on julistuksesta, koska kestävä kehitys käsitteenä oli lainsäätämisen aikoihin juridisesti epäselvä<sup>2</sup>. Harjulan ja Prättälän mielestä säännös on edelleenkin tavoitenormi, joka ohjaa tulkintaa, mutta ei riitä itsenäiseksi oikeusohjeeksi. He kritisoivat säännöksen ottamista mukaan kuntalakiin, koska se on vain ohjelmallinen säännös ilman oikeudellista merkitystä.<sup>3</sup>

Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä ei juurikaan selvitetä säännöksen oikeudellista merkitystä. Esityksessä tyydytään vain toteamaan, että ko. momenttiin vedoten ei ole mahdollista esittää subjektiivisia hyvinvointiin liittyviä vaatimuksia tai valittaa kunnan päätöksistä<sup>4</sup>. Tämä ei kuitenkaan tarkoita,

---

1 HE 192/1994 vp, 73 - 74. Norjassa kestävä kehitys on lain tavoitetta koskevassa ensimmäisessä kunnallislain pykälässä. Tämän pykälän tarkoitus oli olla informatiivinen niin, ettei asettaisi rajoituksia kunnan toimintavapaudelle. NOU 1990:13, 17 - 18 ja 88. Kestävä kehitys on nähty ilmaukseksi näkökohdille, jotka ovat relevantteja kaikissa kunnan toimielinten päätöksissä. Ympäristö- ja talousasioiden on nähty olevan yhdistävä ja tärkeä elementti kaikessa laintulkinnassa ja julkisessa hallinnossa. *Overå – Bernt* 1994, 8.

2 *Heuru* 1995, 65; *Heuru* 2003, 317. Myös *Heuru* 2002, 165.

3 *Harjula – Prättälä* 2004, 95.

4 HE 192/1994 vp, 74.

etteikö säännöksellä olisi mitään oikeudellista merkitystä. Kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin liittyvissä valituksissa asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen tai kestäväan kehitykseen on viitattu ani harvoin. Kestävällä kehityksellä on perusteltu yhtä valitusta.

Turun HAO 9.3.2001, KHO 30.1.2002 T 199: Valtuusto oli päättänyt, että eräs kaupungin aukioista varustetaan maan alle asennettavalla lämmitysputkistolla niin, että aukio pysyy sulana talviaikanakin. Valittaja katsoi, että päätös oli kuntalaissa kunnan toiminta-ajatuksiksi säädetyn kestäväan kehityksen vastainen.

Hallinto-oikeus lausui perusteluissaan, että kestäväan kehityksen edistämistä koskeva säännös kuvaa kunnan tavoitteita yleisellä tasolla ja ohjaa kunnan päätöksentekoa. Kunta päättää sille kuuluvan itsehallinnon nojalla, miten kestäväan kehitystä kussakin yksittäistapauksessa edistetään. Valtuusto oli päätöksen tehdessään pitänyt hanketta kestäväan kehitystä edistäväanä. Valtuusto ei siten ollut ylittänyt kunnalliseen itsehallintoon perustuvan harkintavaltansa rajoja. Päätös ei ollut lainvastainen.

Ei muutosta korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Tapauksen perusteella voitaisiin päätyä siihen lopputulokseen, että kuntalain kestäväan kehityksen perusteella ei voida pitää toimintaa lainvastaisena. Toisin sanoen päätöstä ei voitaisi pitää lainvastaisena nojautumalla pelkästään kestäväan kehityksen edistämistä koskevaan kuntalaissa säädettyyn tavoitenormiin. Tapauksen perusteella voitaisiin päätyä siihen, että kunnalla itsellään on harkintavalta kestäväan kehityksen mukaisesti toiminnasta. Oikeustapauksen arvioinnissa olen kuitenkin samaa mieltä Mäkisen kanssa. Mäkisen mukaan oikeustapauksesta ei saa tukea sille, että kuntalain kestävä kehitys olisi kokonaan oikeudellisesti merkityksetön. Mäkisen mielestä on huomioitava, ettei toiminta ollut selvästi kestäväan kehityksen vastaista, joten oli luontevaa antaa kunnalle päätösvalta tässä tapauksessa<sup>5</sup>.

Mäkisen mielestä säännös ilmaisee itsehallinnollisen ykköstehtävän sillä perusteella, että se on lainsäätäjän kannanotto kunnan asemasta ja tehtävästä. Kestäväan kehityksen osalta hän toteaa, että jokaisella lakiin otetulla säännöksellä on tarkoitus, eikä turhia lakisäännöksiä ole.<sup>6</sup> Mäkisen näkemykseen voidaan perustellusti yhtyä. Momentti sisältyy pykälään, jonka tarkoituksena on säännellä kuntien asukkaiden itsehallinnon keskeisimmistä periaatteista. Näin ollen kunnallisen itsehallinnon tärkeimpänä tehtävänä, perustehtävänä, nähdään asukkai-

---

5 Mäkinen 2004, 26.

6 Mäkinen 2004, 22 ja 25. Harjula – Prättälä ovat todenneet momentin olevan lainsäätäjän kannanotto kunnan yhteiskunnallisesta asemasta ja tehtävistä. *Harjula – Prättälä* 2004, 95.



den hyvinvoinnin ja kestäväen kehityksen edistäminen<sup>7</sup>. Momentti ei voi siis olla oikeudellisesti täysin merkityksetön. Momentin tarkoituksena on ollut selventää lainsäätäjän ajatusta kunnan yhteiskunnallisesta asemasta ja tehtävistä. Kun tämän lisäksi huomioidaan se, että tämä momentti sisältyy itsehallintoa koskevaan pykälään, päädytään luonnollisesti siihen, että momentti kertoo, minkä vuoksi kunnallinen itsehallinto toimii tai olisi toimittava. Se siis asettaa lähtökohtaiset rajat kaikelle kunnan toiminnalle.

Kun kuntalain 1.3 § ymmärretään niin, että se sisältää itsehallinnon tärkeimmät tehtävät, on sillä merkitystä myös kunnan toimialakysymyksiin<sup>8</sup>. Asukkaiden hyvinvoinnin edistämistä ja kestävää kehitystä ei ole kohdistettu vain tiettyihin kunnan tehtäviin tai tehtäväkokonaisuuksiin, joten ne on yhdistettävä kunnan toimintaan kokonaisuudessaan. Siten niillä on myös oikeudellista merkitystä kunnan vapaaehtoiselle tehtäväpiirille. Kuntalain 1.3 § antaa kunnalle laajan harkintavallan ja useat eri vaihtoehdot ovat mahdollisia. Päätösten on kuitenkin pysyttävä näissä rajoissa.<sup>9</sup>

Vaatus asukkaiden hyvinvoinnin toteuttamisesta ja kestävästä kehityksestä on nähtävissä eneminkin oikeuseriaatteina kuin sääntöinä. Jos oikeussäännöltä perätään yksiselitteisyyttä ja sitä, että kyseessä on tunnusmerkistö-oikeusvaikutus -ongelman ratkaisu, tämä momentti ei ole sellainen. Momentti ei anna myöskään suoraan ratkaisua esimerkiksi siihen, miten kunnan olisi vapaaehtoisella tehtäväpiirillään toimittava. Ne sen sijaan auttavat tulkitsemaan, minkälaisia tehtäviä kunta voi ottaa hoitaakseen. Momentin ilmaisemat seikat ovat siten luonteeltaan hyvin yleisluonteisia, joten ne voidaan mieltää oikeuseriaatteiksi. Tässä suhteessa ne voidaan nähdä tavoiteperiaatteina eli kunnan toiminnan tavoitetta ilmaisevina periaatteina. Periaatekäsitystä puoltaa myös, että nämä vaatimukset ovat yhteydessä taustalla vaikuttaviin arvoihin. Asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen selventää niitä arvoja ja tarkoitusta, joiden vuoksi kunta on perustettu. Myös kestäväällä kehityksellä nähdään nykyään olevan yhteys oikeuden ideologiseen arvoperustaan<sup>10</sup>.

## 1.2 Asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen periaate

Kunnan on pyrittävä kuntalain mukaan edistämään asukkaidensa hyvinvointia alueellaan. Asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen periaate saa siis institutionaalista tukea kuntalain 1.3 §:stä. Kuntalain valmisteluasiakirjojen mukaan mainin-

---

7 Näin myös oikeuskansleri. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2000, 110.

8 *Mäkinen* 2004, 26.

9 *Mäenpää* 2003b, 355.

10 *Kuusiniemi – Ekroos – Kumpula – Vihervuori* 2001, 76.

nalla halutaan korostaa hyvinvointivaltion jatkuvuutta sekä kunnan toiminnan monipuolisuutta<sup>11</sup>. Lainvalmistelutöissä todetaan kunnille kuuluvan edelleen päävastuun sosiaali- ja terveydenhuollosta, opetuksesta sekä kulttuurin ja vapaaajan peruspalveluista<sup>12</sup>. Näillähän tarkoitetaan pääasiassa kunnalle erityislainsäädännöllä säädettyjä tehtäviä. Momentin ei voida katsoa kohdistuvan vain erityislainsäädännön tehtäviin. Säännös on ymmärrettävä niin, että se koskee kunnan toimintaa kokonaisuudessaan. Tällöin on otettava huomioon myös kunnan vapaaehtoinen tehtäväpiiri. Näin ollen vapaaehtoisen tehtäväpiirinkin alueella toimintojen on edistettävä asukkaiden hyvinvointia, vaikka kuntalain esitöistä ei saa paljon viitteitä tämän konkretisoimiseksi. Säännös esittää kunnan toimintojen tavoitteen. Kunnan toiminnan tarkoituksena on edistää asukkaidensa hyvinvointia. Kunnan itselleen ottamien tehtävien motiivina on siten oltava asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen. Toisin sanoen asukkaiden hyvinvoinnin periaate rajaa sitä, minkälaisia tehtäviä kunta voi itselleen ottaa hoidettavakseen.

Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin sääntelyssä on jo pitkään korostettu joustavuuden periaatetta. Joustavuuden mukaisesti kunnan tehtävistä ei ole säännellä haluttu tarkemmin kunnallislajeissa, jotta toiminta voisi mahdollisimman hyvin mukautua vallitseviin olosuhteisiin. Voidaan siis kysyä, olisiko tämä säännös katsottava tuon tavoitteen vastaiseksi ja siten kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin aluetta rajoittavaksi? Mielestäni kysymystä on tarpeen lähestyä perinteisten perusteiden kautta. Aluksi kunnan tehtävien tuli olla yhteisiä asioita. Sittemmin kunnan tehtävien yhteisyyden vaatimuksesta päädyttiin yleishyödyllisyyden vaatimukseen. Aluksi keskusteltiin siitä, kuinka monelle kuntalaiselle toimenpiteestä on oltava hyötyä, jotta toiminta voidaan katsoa hyväksyttäväksi. Tällaisesta määrällisestä vaatimuksesta päästiin kuitenkin laadulliseen yleishyödyllisyyden vaatimukseen. Yleishyödyllisyyden kautta vaadittiin, että kunnan toiminta hyödyttää ylipäättään kuntalaisia tai on hyödyllistä kunnan edun tai kokonaisuuden kannalta. Myös yleishyödyllisyyden peruste on siis merkinnyt kunnan toiminnan tavoitetta. Yleishyödyllisyydellä ja asukkaiden hyvinvoinnin edistämällä on siten samanlainen tavoite ja sisältö.

Tätä kautta ajateltuna asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen periaate ei tuo mitään uusia vaatimuksia kunnan vapaaehtoiselle tehtäväpiirille. Toiminnan on edelleen kohdistuttava kunnan asukkaisiin ja hyödytettävä kunnan asukkaita. Kuntalain 1.3 §:n voidaan katsoa konkretisoivan yleishyödyllisyyden vaatimuksen. Hyvinvointi on seurausta yhteiskunnallisesta kehityksestä ja korostaa, että kunnan toimenpiteet asukkaiden hyväksi voivat moninaiset. Asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen periaate sisältää perinteisen yleishyödyllisyyden vaatimuk-

11 HE 192/1994 vp, 73 - 74. Ks. myös KM 1993:33, 330.

12 HE 192/1994 vp, 74.

sen. Aikaisemmin yleishyödyllisyys on asettanut rajat sille, mitä kunta voi ottaa hoitaakseen. Nyt asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen asettaa rajat kunnan vapaaehtoisen toiminnan sisällölle. Kytkös yleishyödyllisyyden vaatimukseen edellyttää, että myös toimenpiteet, jotka edistävät kunnan hyötyä tai etua kokonaisuudessaan, ovat asukkaiden hyvinvoinnin mukaisia. Elinkeinopoliittiset toimenpiteet ovat asukkaiden hyvinvoinnin mukaisia, sillä niillä pyritään asukkaiden työllisyyden edistämiseen ja asukkaiden elinkeinotoiminnan turvaamiseen.

### 1.3 Kestävän kehityksen periaate

#### *1.3.1 Kestävän kehityksen kansainväliset lähtökohdat*

Kansainvälisesti kestävä kehitys pohjautuu YK:n asettaman ympäristön ja kehityksen maailmankomission eli ns. Brundtlandin komission mietintöön vuodelta 1987. Komissio määritteli ympäristönsuojelun ja kestäväan kehitykseen liittyviä oikeudellisia periaatteita. Komission mukaan kestävä kehitys tarkoittaa, että nykypolven on kyettävä tyydyttämään perustarpeensa vaarantamatta tulevien sukupolvien mahdollisuuksia tyydyttää omia tarpeitaan. Komission mielestä ”pohjimmiltaan kestävässä kehityksessä on kyse muutossarjasta, jolle on ominaista, että luonnonvarojen hyödyntäminen, sijoitusten kohdentaminen, teknologisen kehityksen suunta ja hallinnolliset muutokset ovat kaikki sopusoinnussa ja edistävät sekä nykypolven että tulevien polvien kykyä täyttää ihmisten tarpeet ja toiveet”.<sup>13</sup>

Brundtlandin komissio velvoitti YK:n ympäristöohjelman (UNEP) seuraamaan kestävan kehityksen toteutumista. Tästä syystä vuonna 1992 Rio de Janeirossa järjestettiin maailmanlaajuinen ympäristö- ja kehityskonferenssi (UNCED)<sup>14</sup>. Rion konferenssin eräänä saavutuksena oli kestävan kehityksen toimintaohjelman Agenda 21:n hyväksyminen, vaikka se ei ollut oikeudellises-

13 Ks. Yhteinen tulevaisuutemme 1988, 26 - 29.

Kestävan kehityksen kansainvälisillä lähtökohdilla ja sen voimassaololla yleisenä periaatteena Euroopan unionissa ja kansallisella tasolla ei pyritä perustelemaan kyseessä olevan periaatteen voimassaoloa kunnallisoikeudellisena ja kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä koskevana periaatteena. Periaatteen voimassaolon suhteen institutionaalista tukea on tarkasteltava oikeudenalakohtaisesti tai kullekin oikeudenalalle relevanteista lähteistä. Tämän ja seuraavan kappaleen merkitys on taustoittaa kestäväa kehitystä muutoin oikeusjärjestyksessämme. Nämä kappaleet ovat myös taustoitusta kestävan kehityksen erityisyyden havaitsemiseksi kunnallisoikeudellisena periaatteena.

14 Rion konferenssissa hyväksyttiin poliittisesti sitovina asiakirjoina ympäristöä ja kehitystä koskeva Rion julistus, maailmanlaajuinen kestävan kehityksen toimintaohjelma 21:lle vuosituhanalle (Agenda 21) sekä metsäperiaatteet. Yleissopimuksina valtionpäämiehet allekirjoittivat biodiversiteettisopimuksen (UNCBD) (SopS 78/1994), ilmastopopimuksen (UNFCCC) (SopS 61/1994) sekä aavikoitumissopimuksen (UNCCD).

ti sitova. Agenda 21:n mukaan kestävän kehityksen varmistaminen ei tulisi olla vain ympäristöviranomaisten tehtävä, minkä vuoksi se sisältää myös toiminta-periaatteita ja suosituksia eri aloille kestävän kehityksen saavuttamiseksi<sup>15</sup>. Rion konferenssin tuloksena kunnille ja paikallisille viranomaisille, annettiin velvoite, joskin moraalinen, toimia kestävän kehityksen aikaansaamiseksi. Paikallishallintojen toiminta koettiin tärkeäksi, sillä niiden toiminta on kansalaista lähinnä ja siten niillä on ratkaiseva rooli kansalaisten kouluttamisessa ja kestävän kehityksen edistämässä yhdessä kansalaisten kanssa.<sup>16</sup>

Vuonna 1994 Euroopassa 80 kuntaa allekirjoitti ns. Aalborgin sopimuksen<sup>17</sup>, jolla pantiin alkuun Euroopan kestävän kehityksen kaupunkien kampanja. Sopimuksen taustalla oli näkemys siitä, että ilman kestävän kehityksen periaatteita noudattavaa paikallista hallintoa ei voi olla maailmanlaajuisia kestävää inhimillistä elämää. Paikallinen hallinto vastaa myös ihmiskunnan ja luonnon hyvinvoinnista. Sopimuksella oli tarkoitus osallistua Agenda 21 toimintaohjelmaan. Vuonna 1996 pidettiin toinen Euroopan kestävän kehityksen kaupungit-konferenssi, jonka tuloksena osanottajat vahvistivat asiakirjan ”Julistuksesta toimintaan”<sup>18</sup>. Asiakirjan allekirjoittamisen myötä eurooppalaiset kunnat sitoutuivat paikallisen Agenda 21 mukaisen prosessin toteuttamiseen ja paikallisen kestävän kehityksen suunnitelman toteuttamiseen. Myös Pohjoismailla on ollut yhteistyötä kestävän kehityksen tiimoilta. Vuonna 1998 pääministerit hyväksyivät julkistuksen ”Kestävä Pohjola”. Vuonna 2001 julkaistiin Pohjoismaiden ministerineuvoksen laatima strategia ”Kestävä kehitys – Pohjolan uusi suunta”.<sup>19</sup>

---

15 Agenda 21 sisältää neljä eri asiakokonaisuutta, jotka ovat kehityksen taloudellinen ja sosiaalinen ulottuvuus, luonnonvarojen suojelu ja kestävä kehitys, tärkeimpien toimijoiden roolin vahvistaminen sekä toimeenpanon välineet (lainsäädäntö, koulutus, rahoitus).

16 Toimintaohjelma Agenda 21:n sisältämässä luvussa 28 käsitellään kunnanviranomaisten toimintaa toimintaohjelman tukemiseksi. Kuntiin kohdistuvina tavoitteina esitettiin, että kunnan viranomaisten tulisi yhdessä kansalaisten ja paikallisten toimijoiden kanssa päästä sopimukseen paikallisesta toimintaohjelmasta vuoden 1996 loppuun mennessä. Lisäksi naisten ja nuorten osallistumista päätöksentekoon tulisi kannustaa.

17 Euroopan kaupunkien sopimus kohti kestävää kehitystä. Charter of European Cities and Towns Towards Sustainability. Sopimus allekirjoitettiin 27.5.1994 Ålborgissa, Tanskassa, Euroopan kestävän kehityksen kaupungit -konferenssissa.

18 Asiakirjaa kutsutaan Lissabonin toimintaohjelmaksi, sillä konferenssi pidettiin Lissabonissa.

19 Strategia painottuu ilmastoon, biologiseen monimuotoisuuteen, meriin, kemikaaleihin ja elintarvikkeisiin. Lisäksi kestävä kehitys pyritään liittämään energiatoimintaan, liikenteeseen, maatalouteen, elinkeinoelämään, kalastukseen ja metsätalouteen. Toki tätä ennenkin on asiassa ollut Pohjoismaista yhteistyötä. Vuonna 1976 tuli voimaan Pohjoismaiden välillä solmittu ympäristönsuojelusopimus (SopS 74/1976). Vuonna 1989 esiteltiin myös pohjoismaiden ministerineuvoston ympäristöohjelma, jossa oli suosituksia kestävän kehityksen edistämiseksi niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Ks. KM 1989:9. 21.

Kestävässä kehityksessä voidaan erottaa niin kansainvälisesti kuin kansallistekin toisistaan ekologinen, taloudellinen ja sosiaalinen kestävyys<sup>20</sup>. Yleisesti ottaen niillä tarkoitetaan seuraavanlaisia näkökohtia. Ekologisesti kestävällä kehityksellä tarkoitetaan uusiutumattomien luonnonvarojen säilyttämistä sekä luonnonympäristöä ja sen monimuotoisuutta kunnioittavaa toimintaa. Taloudellinen ja muu toiminta tulisi sopeuttaa pitkällä aikavälillä luonnon kestävyyskykyyn. Taloudellisesti kestävä kehitys tarkoittaa tasapainoista kehitystä, joka ei perustu pitkällä aikavälillä velkaantumiseen tai varantojen hävittämiseen. Tavoitteena on siis kestävällä pohjalla oleva talous. Sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitys tarkoittaa sitä, että taataan hyvinvoinnin edellytyksien siirtyminen sukupolvelta toiselle.<sup>21</sup>

### ***1.3.2 Kestävän kehityksen oikeusvaltio ja EU***

Kestävä kehitys on Rion konferenssin jälkeen tullut oikeudellisesti velvoittavaksi, vaikka toisaalta se on nähty myös vain ympäristöpoliittisena periaatteena tai oikeudellisesti merkityksettömänä tavoitteena<sup>22</sup>. Suomessa kestävä kehitys ei ole nimenomaisesti mainittu perustuslain tasolla<sup>23</sup>. Kestävän kehityksen kiinnkohdat perustuslaissa ovat 20 §:ssä, jossa säädetään niin kutsutusta ympäristöperusoikeudesta<sup>24</sup>. Sen mukaan vastuu luonnosta, sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Lisäksi julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.<sup>25</sup>

Ympäristöperusoikeuden sisältävän perustuslain säännöksen on katsottu toteutuvan muun lainsäädännön tuella ja välityksellä, eikä se siten sisällä oikeudellisia velvoitteita. Säännös sisältää kuitenkin julkisen vallan veloitteen kehittää ympäristönsäätelyä niin, että voidaan taata terveellinen ympäristö ja että ihmi-

---

20 Tämä pohjautuu Maailman luonnonsuojelustrategiaan vuodelta 1980.

21 Ympäristöministeriö, Kestävän kehityksen aihealueiden sisällöt.

22 *Mäkinen* 2000, 208 - 209; *Ekroos* 1998, 17.

23 Ruotsissa sen sijaan kestävä kehityksen periaate lisättiin vuonna 2003 hallitusmuotoon (Lag 2002:903). Hallitusmuodon 2 §:n neljännen momentin mukaan yleisesti on edistettävä kestävä kehitys, joka johtaa hyvään ympäristöön sekä nykyisille että tuleville sukupolville.

24 Ks. *Määttä Tapio* 2001, 266.

25 Ympäristöperusoikeus tuli vuonna 1995 perusoikeusuudistuksen myötä hallitusmuotoon. Kyseinen säännös koettiin tarpeelliseksi kansainvälisen kehityksen vuoksi ja koska se nähtiin entistä tärkeämpänä yhteiskunnallisena tavoitteena. Lisäksi todettiin, että ympäristön säilyminen elinkelpoisena on edellytys muiden perusoikeuksien toteutumiseksi ja että ympäristökysymykset ovat lisääntyneet yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. HE 309/1993 vp, 20.

sillä on oikeus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.<sup>26</sup> Ympäristöperusoikeussäännöksen on katsottu sisältävän perustuslaillisen toimeksianton toteuttaa kestävää kehitystä ja tulevien sukupolvien oikeuksia<sup>27</sup>. Ympäristön säilymisen elinkelpoisena nähdään luovan edellytyksiä muille perusoikeuksille. Ympäristöperusoikeuden maininta perustuslaissa antaa ympäristöarvoille yhteiskunnassamme tärkeän aseman.<sup>28</sup>

Kestävän kehityksen lähtökohta on, että nykyhetken tarpeet on tyydytettävä vaarantamatta tulevien sukupolvien tarpeiden tyydyttämistä. Ekologisiin seikkoihin on kiinnitetty paljon huomiota, joten kestävä kehitys on mielletty erityisesti ympäristöoikeudelliseksi periaatteeksi. Ympäristölainsäädännössä kestävä kehitys on mainittu useissa eri laeissa<sup>29</sup>. Nykyisin kestävä kehitys on toki mainittu muissakin laeissa<sup>30</sup>. Tämän vuoksi voidaan puhua kestävän kehityksen oikeusvaltiosta, sillä kestävä kehitys on koko oikeusjärjestystä koskeva arvo. Sen tavoittelemisen tulisi olla taustalla kaikessa yhteiskunnallisessa toiminnassa ja päätöksenteossa.<sup>31</sup> Kestävän kehityksen periaatteella on laajeneva yhteiskunnallinen kannatus<sup>32</sup>. Suomessa Kuusiniemi on kehitellyt ideaa kestävän kehityksen oikeusvaltiosta. Sen edellytyksenä on oikeusvaltion ja oikeussuojaperiaatteiden uudenlainen ymmärtäminen ja hyvinvointivaltiollisen ajattelun edelleenkehittäminen.<sup>33</sup> Kestävän kehityksen periaate on vakiintunut oikeusjärjestyksessämme. Se on nähty koko yhteiskuntaa ohjaavaksi periaatteeksi<sup>34</sup> sekä myös yhdeksi hallinnon johtavaksi periaatteeksi<sup>35</sup>.

Kestävä kehitys on myös yksi Euroopan unionin tavoitteista. Euroopan unionia koskevan sopimuksen 2 artiklan mukaan unionin yhtenä tavoitteena

---

26 Ympäristön terveellisyys tulisi käsittää laajaksi. Elinympäristön tulisi olla laajasti ymmärrettynä elinkelpoinen niin, ettei se aiheuta välillisesti tai välittömästi ihmisille sairastumisriskiä. Terveellisyyteen sisältyy aina myös tietynlainen ympäristön viihtyvyys. *Kuusiniemi ym.* 2001, 180 ja 183.

27 *Kuusiniemi ym.* 2001, 188.

28 *Kuusiniemi ym.* 2001, 183.

29 Maankäyttö- ja rakennuslain (5.2.1999/132) 1 §; jätelain (3.12.1993/1072) 1 §; maaineslain (24.7.1981/555) 1 a §; ympäristönsuojelulain (4.2.2000/86) 1 §; ympäristöhallintoa koskevan lain (24.1.1995/55) 1 §.

30 Nuorisotyölain (24.2.1995/235) 1 §; maaseutuelinkeinojen rahoituslain (12.3.1999/329) 1 §; liikuntalain (18.12.1998/1054) 1 §; alueiden kehittämislain (12.7.2002/602) 1 §. Näistä laeista tulee esiin selvästi, että kestävä kehitys on yleensä mainittu lainsäädännössä lain tavoitteena. Ero kestävän kehityksen periaatteen ja tavoitteen välillä voidaan kuitenkin katsoa vähäiseksi ja teoreettiseksi. *Kuusiniemi ym.* 2001, 333.

31 *Kuusiniemi ym.* 2001, 78.

32 *Määttä Tapio* 1999, 474.

33 Ks. *Kuusiniemi* 2001, 287 - 289.

34 Ks. HE 161/2001 vp, 4.

35 *Heuru* 2003, 318.

on edistää taloudellista ja sosiaalista edistystä sekä työllisyyden korkeaa tasoa ja saavuttaa tasapainoinen ja kestävä kehitys. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 2 artiklan mukaan yhteisön päämääränä on yhteismarkkinoiden toteuttamisella, talous- ja rahaliiton perustamisella sekä 3 ja 4 artiklassa tarkoitetun yhteisen politiikan tai yhteisen toiminnan toteuttamisella edistää taloudellisen toiminnan sopusointuista, tasapainoista ja kestävää kehitystä koko yhteisössä, työllisyyden ja sosiaalisen suojelemisen korkeaa tasoa, miesten ja naisten välistä tasa-arvoa sekä kestävää kasvua, joka ei edistä rahan arvon alenemista. Tavoitteena on myös edistää hyvää kilpailukykyä ja talouden suorituskyvyn korkeaa lähentymisastetta, ympäristönsuojelun korkeaa tasoa ja ympäristön laadun parantamista, elintason ja elämän laadun nousua sekä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja yhteisvastuullisuutta jäsenvaltioiden välillä.<sup>36</sup> Kestävä kehitys on mainittu myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa<sup>37</sup>.

Ympäristöön liittyvät näkökohdat on mainittu yhteisön perustamissopimuksen 2 artiklassa yhteisön muiden tavoitteiden kanssa. Tämä merkitsee, että ympäristönsuojelunäkökohdille on annettu samanlainen arvo kuin yhteisön muille tavoitteille.<sup>38</sup> Artiklassa mainittuja päämääriä ei voida asettaa hierarkisesti eriarvoiseen asemaan. Ne ovat kaikki samanarvoisia päämääriä, joihin yhteisön olisi pyrittävä. Päämäärien välille ilmenneiden ristiriitatilanteiden kohdalla olisi löydettävä kompromissi.<sup>39</sup> Perustamissopimuksen 2 artiklan perimmäisenä tarkoituksena lienee ollut yhdistää taloudellinen kehitys ja ympäristönsuojelutavoitteet<sup>40</sup>. Kestävän kehityksen yhdistäminen ympäristönsuojeluun kertoo, että huomioon olisi otettava sekä taloudelliset että ympäristölliset vaatimukset<sup>41</sup>.

Kestävä kehitys on mainittu myös EY:n perustamissopimuksen 6 artiklassa, jonka mukaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä 3

---

36 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen konsolidoidut versiot. EYVL 2002/C 325. Kestävä kehitys tuli Euroopan unionia koskevaan sopimukseen nk. Amsterdamin sopimuksen yhteydessä. Tätä ennen oli unionia koskevan Maastrichtin sopimuksen 2 artiklassa ollut maininta kestävästä kasvusta ja edistyksestä.

37 37 artikla: ”Ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti.”

38 Jo Maastrichtin sopimuksella (tuli voimaan 1.11.1993) ympäristönsuojelulle annettiin merkittävä asema. Ympäristönäkökohdat tosin nähtiin vielä selkeästi toisarvoisina muihin yhteisön tavoitteisiin nähden. *Määttä Tapio* 2001, 267. Myös *Krämer* 2000, 4. Amsterdamin sopimuksella (tuli voimaan 1.5.1999) painoarvoa selvästi lisättiin ja ympäristönsuojelusta tuli selvästi yksi yhteisön päämääristä. *Sorto* 2002, 234.

39 *Krämer* 2000, 6.

40 Tärkeimmät ympäristönsuojelua koskevat artiklat ovat omassa ympäristöä koskevassa osastossa XIX, artiklat 174 - 176.

41 *Krämer* 2000, 7.

artiklassa tarkoitettuna yhteisön politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävästä kehityksestä edistämiseksi.<sup>42</sup> Tämä artikla muodostaa yhteyden yhteisön ympäristöpolitiikan ja muun politiikan välille<sup>43</sup>. Ympäristönäkökohdat on otettava huomioon kaikessa yhteisön toiminnassa ja täytäntöönpanossa<sup>44</sup>. Artikla sitoo myös ympäristönsuojelunäkökohdat olennaisesti kestävästä kehityksestä. Kehitys voi olla kestävä vain, jos siinä otetaan huomioon myös ympäristönäkökohdat. Kestävästä kehityksestä tarkoituksena on yhdistää ympäristönsuojelua ja taloudelliseen kehitykseen liittyvät intressit ja löytää näiden välille kompromissi. Kestävästä kehityksestä ja ympäristön suojelusta tulisi olla kehityksenä muulle yhteisön toiminnalle.<sup>45</sup>

Unionin sisällä kestävästä kehityksestä ei ole tarkemmin määritelty<sup>46</sup>. Kestävästä kehityksestä koskevasta strategiasta on kuitenkin havaittavissa, että yhteisön kestävästä kehityksestä käsite pohjautuu Brundtlandin maailmankomission raporttiin<sup>47</sup>. Näin ollen kestävä kehitys on myös EU:n tasolla ymmärrettävä kehitykseksi, jossa otetaan huomioon niin nykyisen kuin tulevienkin sukupolvien tarpeet. Kestä-

---

42 Tässä on ilmaistu niin sanottu läpäisyperiaate. Artiklan tarkoitus on, että ympäristönäkökohdat tulisi ottaa huomioon muiden yhteisön politiikkojen toteutuksessa, eikä ympäristöä tulisi nähdä erillisenä politiikkana. Krämerin mielestä artikla peräänkuuluttaa jatkuvaa muiden politiikkojen vihreyttä (greening). Krämer 2000, 15. Ks. myös Määttä Tapio 2001, 274 - 277.

Yhteisön ympäristönsuojelupolitiikka on saanut alkunsa 1970-luvulta. Ensimmäisen kerran Euroopan yhteisöä koskevaan sopimukseen otettiin ympäristöä koskeva osasto vuonna 1987 nk. yhtenäisasiakirjalla. Tätä ennenkin oli tosin ollut jo ympäristöön liittyviä alemmanasteista sääntelyä. Ks. Krämer 2000, 1 - 3. Myös tuomioistuimien oli korostanut ympäristönsuojelunäkökohtia. Ks. Asia C-240/1983, Kok. 1985, I-531, tuomion kohta 13 kohta.

Itse asiassa jo vuoden 1987 yhtenäisasiakirjassa oli maininta vastaavasta läpäisyperiaatteesta: Artikla 130: "Environmental protection requirements shall be a component of the Community's other policies".

Sopimusversio vuodelta 1993: "Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of other Community policies". Ks. myös Krämer 2000, 14.

43 Krämer 2000, 262.

44 Ks. esim. Sorto 2002.

45 Krämer on epäileväinen tämän tavoitteen onnistumisesta, koska kestävästä kehityksestä käsite on vailla merkitystä ja on ehkä enemmänkin poliittinen käsite. Krämer 2000, 15 ja 262.

46 Krämer moittii sitä, että kestävästä kehityksestä määritelmät ovat enemmänkin kuvauksia kuin käsitteen määritelmiä. Ks. Krämer 2000, 7.

47 Komission tiedonanto, Kestävä kehitys Euroopassa paremman maailman vuoksi: Kestävästä kehityksestä koskeva Euroopan unionin strategia, KOM(2001) 264. Myös Krämer 2000, 7.



vän kehityksen strategiassa todetaan, että pitkällä aikavälillä taloudellista kasvua, sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja ympäristönsuojelua ei voida erottaa toisistaan<sup>48</sup>.

Kestävä kehitys pohjautuu kansainvälisiin lähtökohtiin ja on nähtävissä sekä Suomen että Euroopan unionin oikeusjärjestelmissä. Kansainvälinen huoli maapallomme tulevaisuudesta on korostanut kestävä kehityksen ekologista ulottuvuutta. Pohjimmiltaan kestävä kehitys ei ole kuitenkaan vain luontokeskeinen. Kysymys on nykyajan sukupolvien ja tulevien sukupolvien tarpeista, niin kuin jo Brundtlandin komissio esitti. Kestävä kehityksen taustalla on huoli ihmisten hyvinvoinnista ja ympäristöstä. Sen perimmäisenä tavoitteena on tyydyttää kaikkien ihmisten perustarpeet ja olla vaarantamatta ympäristöä.<sup>49</sup> Kestävä kehitys ei siis perustu lähtökohdiltaan vain luonnon kunnioitukseen tai luonnon itseisarvoon<sup>50</sup>. Kestävä kehitys onkin nähtävissä pohjimmiltaan ihmiskeskeiseksi, jolloin kyse on sukupolvien perustavanlaatuisista oikeuksista<sup>51</sup>. Se asettaa velvollisuuden ottaa huomioon tulevien sukupolvien tarpeet<sup>52</sup>.

### ***1.3.3 Kestävä kehitys kunnallisoikeudellisena periaatteena***

Rion konferenssin jälkeen paikalliset viranomaiset on nähty keskeisimpinä tahoina kestävä kehityksen edistämässä, sillä juuri paikalliset viranomaiset ovat paikallisella tasolla yhteydessä kansalaisiin, yrityksiin ja muihin organisaatioihin<sup>53</sup>. Suomessa kestävä kehitys on siis mainittu kuntalaissa; kunnan on edistettävä kestävä kehitystä alueellaan<sup>54</sup>. Kunnallisoikeudellisena periaatteena kestävä kehitys saa siten institutionaalista tukea kuntalaista. Syy, miksi Suomen kunta lakiin haluttiin ottaa maininta kestävästä kehityksestä, lienee ilmeisestikin, että kuntien toimialan laajentumisen vuoksi myös kuntien vastuun nähtiin lisäänty-

---

48 Komission tiedonanto, Kestävä kehitys Euroopassa paremman maailman vuoksi: Kestävä kehitystä koskeva Euroopan unionin strategia, KOM(2001) 264.

49 Yhteinen tulevaisuutemme 1988, 26 - 27.

50 Eriksson 1999, 103; Määttä Tapio 2001, 305.

51 Kuusiniemi ym. 2001, 76 - 77.

52 Voidaan katsoa, että kestävä kehitys on näin yhteydessä perus- ja ihmisoikeuksiin. Heurun mielestä sosiaalisesti kestävä kehitys on lähellä ihmisoikeuksia. *Heuru* 2002, 165.

53 Regeringens skrivelse 2003/04:129, 26.

54 Samoin myös Norjan kunnallislain (Lov om kommuner og fylkeskommuner 107/1992) 1 §:ssä. ”Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale felleskap og med sikte på en bærekraftig utvikling”. (korostus tutkimuksentekijän)

Sen sijaan Ruotsissa kestävä kehitystä ei ole kirjattu kunnallislakiin. Kunnille on kuitenkin tunnustettu keskeinen rooli kestävä kehityksen edistämässä kestävä kehityksen valtakunnallisessa strategiassa. Ks. Regeringens skrivelse 2003/04:129, 26 - 28. Ks. muiden EU-maiden valtakunnallisia kestävä kehityksen strategioita: Summary analysis of National Sustainable Development Strategies in the EU.

neen. Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä kuntien todetaan huolehtivan ympäristöstä ja yhdyskuntakehityksestä eli elinkeinotoiminnan edellytyksistä, kaavoituksesta, joukkoliikenteestä, jäte- ja vesihuollosta sekä ympäristönsuojelusta.<sup>55</sup> Kuten jo aikaisemmin on todettu, kestävä kehitys avulla on esitetty lainsäätäjän kannanotto kuntien yhteiskunnallisesta asemasta ja tehtävistä. Säännöksellä on ollut tarkoitus ilmaista kuntien vastuu yhteiskunnallisesta kehityksestä. Perimmäinen tarkoitushan kestävässä kehityksessä on se, että kaikki tahot halutaan saada tavalla tai toisella ottamaan huomioon toimintaympäristö. Maailmankomission raportissa puhutaan kestävästä kehityksestä yhteisenä etuna<sup>56</sup>.

Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksestä todetaan kestävään kehitykseen liittyen, että ympäristön ja yhdyskunnan kehityksessä on otettava huomioon tulevan ajan tarpeet. Kunnan toiminnassa tulisi pyrkiä ekologisesti ja taloudellisesti kestävään kehitykseen.<sup>57</sup> Kestävällä kehityksellä ilmeisesti haluttiin korostaa ympäristövaikutusten arviointia ja huomioon ottamista kunnan taloudellisissa ja toiminnallisissa ratkaisuissa<sup>58</sup>. Tarkemmin hallituksen esityksessä ei selitetä, mitä tässä yhteydessä tarkoitetaan ekologisesti tai taloudellisesti kestävällä kehityksellä<sup>59</sup>.

Kunnalliskomitea on vuonna 1993 kuntalakia valmistellessaan sen sijaan puhunut kestävästä kehityksestä monisanaisemmin. Komitea tunnustaa kestäväälle kehitykselle kunnallisoikeudellisena periaatteena kolme ulottuvuutta: ekologinen, taloudellinen ja sosiaalinen ulottuvuus. Komitean mielestä ekologisesti kestävässä kehityksessä on otettava huomioon ympäristöön kohdistuvat vaikutukset ja turvattava luonnonvarojen oikeudenmukainen jakaminen ja säilyminen tuleville sukupolville. Taloudellisesti kestävällä kehityksellä tarkoitetaan sitä, ettei kunta voi tehdä sellaisia taloudellisia tai riskejä sisältäviä päätöksiä, jotka vaarantaisivat tulevaisuuden. Sosiaalisesti kestävässä kehityksessä otetaan huomioon tasapainoinen kehitys sekä sosiaalinen ja kulttuurinen edistyminen.<sup>60</sup> Kansainväli-

---

55 HE 192/1994 vp, 74.

56 Yhteinen tulevaisuutemme 1988, 29 ja 32.

57 HE 192/1994 vp, 74.

58 Ks. HE 192/1994 vp, 74; KM 1993:33, 330. Ympäristön ja kehityksen maailmankomission raportissa todettiin, että kestävä kehitys edellyttää tavoitteiden, asenteiden ja instituutioiden muuttumista. Vastuuvollisuuden on laajennuttava koskemaan kaikkia, mikä edellyttää kansalaisten laajempaa osallistumista ympäristöä koskettaviin päätöksiin. Tämä tapahtuu parhaiten kansalaisten aloitteellisuuden tukemisella ja paikallisdemokratian edistämällä. Yhteinen tulevaisuutemme 1988, 45 - 46.

59 Varsinkin Heuru on kritisoinut sitä, että kuntalain säätämisen aikoihin kestävä kehitys oli epäselvä käsite. *Heuru* 2003, 317.

60 KM 1993:33, 330 - 331. Myös *Markkula* 1993, 638. Vrt. *Sharland* 2006, 94 - 95. Englannissa kunnilla on laissa säädetty mahdollisuus parantaa alueensa taloudellista, ympäristöllistä tai sosiaalista hyvinvointia.

set lähtökohdat, ihmiskeskeisyys sekä kunnalliskomitean kannanotot huomioon ottaen ei voida päätyä siihen, että kestävä kehitys kunnallisoikeudellisena periaatteena tarkoittaisi vain ympäristöön ja sen suojeluun sekä kehitykseen liittyvää periaatetta<sup>61</sup>. Toisaalta ei voida myöskään päätyä siihen hallituksen esityksessä ilmenevään ajatukseen, että kestävä kehitys kunnallisoikeudellisena periaatteena tarkoittaisi vain taloudellisesti ja ekologisesti kestävästä kehityksestä. Huomioon on otettava myös sosiaalinen ulottuvuus.

Kestävä kehitys kunnallisoikeudellisena periaatteena on ollut jäsentymätön. Tämä johtunee osittain siitä, että kestävä kehitys ylipäättään oikeudellisena periaatteena on ollut epäselvä ja jäsentymätön sekä toisaalta siitä, että kuntalain kestäväällä kehityksellä ei ole nähty olevan oikeudellista merkitystä. Merkitystä on voinut olla myös sillä, että kestävä kehitys nähtiin kuntalain säätämisen aikoihin ”muoti-ilmiönä”. Kestävä kehitys on kuitenkin vakiinnuttanut asemansa ja merkityksensä oikeusjärjestyksessämme. Nyt kestävä kehitys nähdään oikeudellisena periaatteena ja puhutaan jopa kestävä kehityksen oikeusvaltiosta. Sen jäsentäminen kunnallisoikeudellisena periaatteena on edelleen vaikeaa. Lähtökohtaisesti on otettava huomioon niin kuntalakia koskevat esityöt, kansainväliset lähtökohdat kuin myös lainsäätäjän kannanotot kestävä kehitykseen liittyen muiden lakien osalta.

Kunnallisoikeudellisena periaatteena kestäväällä kehityksellä on siis kolme ulottuvuutta; ekologinen, taloudellinen ja sosiaalinen ulottuvuus. Ekologista, taloudellista ja sosiaalista ulottuvuutta ei tulisi erottaa toisistaan, vaan kunnan toiminnassa ja päätöksissä tulisi pyrkiä sellaiseen lopputulokseen, jossa nämä aspektit yhdistyisivät. Kunnallisoikeudellisena periaatteena kestävä kehitys voidaan ymmärtää ns. sateenvarjoperiaatteena. Se ei ulota vaikutusta vain ympäristön asioihin vaan kaikkeen kunnan toimintaan. Oikeudellisesti se merkitsee kuntalaisten perustarpeiden tyydyttämistä ja huolehtimista siitä, että ne myös tulevaisuudessa voidaan tyydyttää. Seuraavaksi jäsenän sitä, mitä nämä kestävä kehityksen periaatteen eri ulottuvuudet tarkoittavat juuri kunnan toiminnan kannalta.

Ekologisen ulottuvuuden mukaan kunnan toiminnassa on otettava huomioon ympäristönäkökohdat. Kunkin toiminnan tai toimenpiteen kohdalla olisi mietittävä sen vaikutuksia ympäristöön ja luontoon. Toiminnasta olisi luovuttava tai sitä ei pitäisi edes aloittaa, jos vaikutukset olisivat ei-toivottavia. Toisaalta ekologisen ulottuvuuden mukaan kunnalla voi olla entistä paremmat mahdollisuudet toimia jonkin kunnan alueella sijaitsevan luonnon kohteen tai asian säilyttämiseksi sekä ympäristöllisten asioiden edistämiseksi.

---

61 Vrt. Pöyhönen *Aulis* 1993, 14.

Kestävän kehityksen taloudellisella ulottuvuudella on muissa yhteyksissä tarkoitettu taloudellista edistymistä, kestävää kasvua ja tasapainoista kehitystä. Kunnallisoikeudellisena periaatteena kestävä kehitys taloudellisen ulottuvuuden katson tarkoittavan toisaalta taloudellista kasvua ja toisaalta taloudellista jatkuvuutta. Kunnan tulisi toimia edistääkseen alueensa kehitystä ja kasvua, koska sitä kautta turvataan kuntalaisten hyvinvointi ja perustarpeet. Kehityksen tulisi olla pysyvää<sup>62</sup>. Taloudellisella kasvulla ei kuitenkaan tarkoiteta kunnan talouden kasvattamista ja siten taloudellisten voittojen tavoittelua. Toiminnassa tulisi ensisijaisesti ottaa huomioon taloudellinen jatkuvuus, jolloin kunnan tulisi ajatella päätöksiä ja toimenpiteitä tulevaisuudenkin kannalta. Olisi pyrittävä siihen, että myös tulevaisuudessa kunnan talous olisi vakaalla pohjalla. Tämä näkökulma on erityisen tärkeä näinä aikoina, kun kunnilla on talousvaikeuksia. Taloudellisesti kestävä kehitys asettaa kuntien toiminnalle entistä enemmän vaatimuksia; toiminnan tulisi olla tasapainoista vuodesta toiseen. Suurilta taloudellisilta riskeiltä tulisi välttyä.

Kestävän kehityksen sosiaalinen ulottuvuus on haastavin jäsennettävä ulottuvuus. Siihen liitetään usein myös kulttuurinen ulottuvuus; sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitys. Tämän mukaan huomioon olisi otettava sosiaalisesta ja kulttuurisesti kestävä kehitys. Kuntalakisvalmistellessä kunnalliskomitean mielestä tämä tarkoittaa, että otetaan huomioon sosiaalinen ja kulttuurinen edistyminen. Tarkempia viitteitä jäsentämiseksi ei komiteanmietinnöstä löydy. Muiden lakien kohdalla tähän ulottuvuuteen on liitetty yhteiskunnallisesti oikeudenmukainen kehitys, terveydellisten olojen edistäminen, eri väestöryhmien tarpeet huomioon ottavan asuinympäristön turvaaminen ja kulttuuriarvojen vaaliminen.<sup>63</sup> Sosiaalisesti kestävä kehitys viittaa tasa-arvoon ja oikeudenmukaisuuteen<sup>64</sup>. Kunnan olisi siten kohdeltava kuntalaisiaan tasapuolisesti ja toimittava oikeudenmukaisin keinoin. Kansainvälisesti sosiaalisella ulottuvuudella on käsitetty sitä, että taataan hyvinvoinnin edellytysten siirtyminen sukupolvelta toiselle. Tällöin sosiaalisessa ulottuvuudessa korostuvat elämisen perusedellytykset: ravinto, toimeentulo, terveys<sup>65</sup>. Sosiaalisen ulottuvuuden mukaan kunnan olisi omalta osaltaan huolehdittava, että jokainen kuntalainen saa tyydytettyä perustarpeensa. Tässä kestävä kehitys yhdistyy ihmis- ja perusoikeuksiin. Kulttuurisesti kestävä kehitys tarkoittanee kunnan alueella olevien kulttuurikohteiden tai kulttuuristen asioiden säilyttämistä.

---

62 Ks. HE 55/2002 vp, 34.

63 HE 101/1998 vp, 61; HE 55/2002 vp, 34.

64 Oikeudenmukaisuuden lisäksi Heuru liittyy tähän myös ihmisen henkisen kasvun turvaamisen. *Heuru* 2001, 52.

65 Maailmankomissio käsitti ihmisten perustarpeiksi ruoan, energian, veden, riittävän hygienian ja työpaikan. Yhteinen tulevaisuutemme 1988, 32 ja 37 - 38.

### ***1.3.4 Vaikutus kunnan itselleen ottamiin tehtäviin***

Kestävän kehityksen periaate on uusi oikeudellinen periaate, joka on otettava huomioon kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä<sup>66</sup>. Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä kuntien todetaan huolehtivan elinkeinotoiminnan perusedellytysten järjestämisestä. Ilmeisestikin tämä katsotaan juuri sellaiseksi yhdyskunnan kehittämiseksi, joka vaikuttaa ympäristön laatuun, asukkaiden peruspalveluihin sekä yhdyskunnan ja elinkeinoelämän toimivuuteen. Jäljempänä todetaan vielä, että kestävän kehityksen mukaisesti myös yhdyskunnan kehityksessä täytyy ottaa huomioon tulevan ajan tarpeet.<sup>67</sup> Tämä tarkoittaa, että varsinkin kunnan elinkeinopoliittisessa toiminnassa on otettava huomioon kestävän kehityksen periaate.

Kestävä kehitys korostaa entisestään kunnan elinkeinopoliittisen toiminnan tärkeyttä. Taloudellisesti kestävä kehitys tarkoittaa taloudellisen kasvun edistämistä. Alueensa taloudellista kasvua kunta pyrkii edistämään juuri elinkeinopoliittisella toiminnallaan<sup>68</sup>. Elinkeinopoliittisen toiminnan merkitys korostuu myös sosiaalisesti kestävän kehityksen kautta. Sosiaalisesti kestävän kehityksen mukaisesti kunnan olisi omalta osaltaan turvattava kuntalaisten elämän perusedellytykset. Elinkeinopoliittisilla toimenpiteillä, joilla pyritään juuri lisäämään ja turvaamaan työpaikkoja, toimitaan sosiaalisesti kestävän kehityksen mukaisesti.

Jos tarkastellaan kunnan vapaaehtoista elinkeinopoliittista toimintaa, niin voidaan todeta, että toiminnassa on ollut jo aikaisemmin havaittavissa tietynlaisia taloudellisuuden ja sosiaalisuuden edistämistä. Taloudellisen kehityksen edistämiseksi kunnat ovat ylläpitäneet elinkeinotoiminnan edellytyksiä, jotta kuntaan saataisiin lisää yrityksiä tai jo kunnan alueella toimivat yritykset pysymään siellä. Toisaalta tarkoituksena on ollut myös työllisyyden edistäminen, joka voidaan katsoa sosiaalisesti ulottuvuudeksi. Taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistämiseksi kunnat ovat toimineet siten jo aikaisemminkin, joten kestävä kehitys ei lähtökohtaisesti tarkoita kunnan toiminnan rajoittamista.

Kestävän kehityksen periaatteen mukaan on otettava huomioon ekologiset seikat. Ympäristöasiat eivät ole uusi asia kunnan toiminnassa. Ympäristönsuojelulain (4.2.2000/86) 21 §:n mukaan kunnalla on lupa- ja valvontatehtäviä ympäristön suojeluun liittyvissä asioissa ja alueiden käytössä on myös otettava

---

66 Tosin Rytkölä on jo 1950-luvulla todennut, että kunnan järjestettävässä asunto-oloja olisi otettava huomioon myös tulevien sukupolvien tarpeet. *Rytkölä* 1954, 2.

67 HE 192/1994 vp, 74.

68 Maailmankomission raportissa kestävä kehitys yhdistetään alueelliseen kehitykseen, jonka tarkoituksena on epätasaisen kasvun ja alueellisten erojen välttäminen. Ks. Yhteinen tulevaisuutemme 1988, 215 - 218.

huomioon ympäristönsuojellun ja luonnon monimuotoisuuteen liittyvät seikat (maakäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132, 5 §). Kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä ekologisuus on uutta. Aikaisemmin vapaaehtoisella tehtäväpiirillä ei ole juurikaan otettu huomioon ympäristöön liittyviä seikkoja. Kestävän kehityksen ekologisuuden mukaan kunta voi ottaa hoitaakseen toimenpiteitä tai osallistua hankkeisiin, joilla suojellaan luontoa tai turvataan luonnon monimuotoisuus. Ekologisuus siten laajentaa kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä.

Kunnan elinkeinopoliittiselle toiminnalle ekologisuus tuo uudenlaisia mahdollisuuksia. Kunta voisi alueensa ekologisesti kestävästä kehityksestä edistääkseen mielestäni tukea teollisuusyrityksiä ympäristönäkökohtiin perustuen<sup>69</sup>. Kunnan olisi hyväksyttävämpää kuin aikaisemmin tukea teollisuusyritystä sillä perusteella, että yritys käyttää luontoa säästävää tuotantotapaa, varsinkin jos tämä tuotantotapa olisi edistyksestä kyseisen tyyppiselle teollisuudelle. Kestävä kehitys laajentaisi näin kunnan mahdollisuuksia tukea yksittäistä yrittäjää. Aikaisemmin tukeminen on ollut mahdollista vain työllisyyden edistämiseksi. Nyt tukitoimenpiteen hyväksyttävyyden kannalta merkittävää ei ole ainoastaan työpaikkojen määrä vaan myös ympäristöön liittyvät seikat ja vaikutukset. Nähtäväksi jää kuinka pian oikeuskäytännössä omaksutaan tämä tulkinta. Ekologisesti kestävä kehityksen mukaan kunnan tulisi arvioida toimenpiteestä mahdollisesti aiheutuvat vaikutukset ympäristöön ja luontoon.

Kunnallisoikeudellisena periaatteena kestävä kehityksen taloudellinen ulottuvuus tarkoittaa taloudellisen kasvun lisäksi myös taloudellista jatkuvuutta. Tämä tuo uuden ulottuvuuden kunnan elinkeinopoliittiselle toiminnalle. Tämän kautta kunnan on mietittävä, minkälainen elinkeinopoliittinen toimenpide olisi jatkuvuuden kannalta hyvä. Kunnan olisi vältettävä suuria taloudellisia riskejä. Kestävän kehityksen periaatteen ymmärtäminen jatkuvuutena voidaan katsoa tarkoittavan rajoitusta sellaisiin toimenpiteisiin, joilla vaarannettaisiin toiminnan jatkuvuus. Taloudellinen jatkuvuus on otettava huomioon itse toiminnan harjoittamisessa.<sup>70</sup>

---

69 Maailmankomissio on raportissaan todennut, että yleismaailmallisesti olisi edistettävä sellaisia teollisuustoiminnan muotoja, jotka tuottavat vähemmän saasteita ja jätteitä, päästöjä ja jotka nojautuvat mieluummin uudistuviin luonnonvaroihin kuin uudistumattomiin. Yhteinen tulevaisuutemme 1988, 186.

70 Kestävän kehityksen taloudellisesta ulottuvuudesta johdan taloudellisen riskin minimoimisen periaatteen, joka asettaa oikeudellisen reunaehdon itse toiminnan harjoittamiseen. Periaatteesta lisää luvussa VIII.

Kunnan liiketoiminnan kohdalla toiminnan pitkäaikaisuudesta ja jatkuvuudesta on puhunut Kauppi jo vuonna 1954. Hän totesi, että liiketoimintaa on hoidettava pitkällä tähtäimellä:” ottamalla huomioon pitempi aika kuin yhden miespolven elinikä. Samalla on huolehdittava, että toiminta jatkuu ajasta toiseen häiriöttä ja vakaana. Kunkin sukupolven on hoidettava taloutta niin, että se pikemmin paranee ja vakavoituu kuin huono-

Sosiaalisesti kestävä kehitys myötä kuntien tukitoimenpiteet yrityksille työllisyyden edistämiseksi olisivat edelleen perusteltuja. Työllisyyden edistämisessä tulisi tavoitella juuri pysyvien työpaikkojen luomista. Muiden elämän perusedellytysten kohdalla kunta voisi ottaa itselleen tehtäviä. Toisaalta tämä ei tuo kunnan toimintaan juurikaan muutosta, sillä kunnat huolehtivat jo energiasta, vedestä, lämmöstä ja asunnoista. Sosiaalisesti kestävä kehitys tarkoittaa myös tasa-arvoisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Tällöin se merkitsee yhdenvertaisuuden periaatetta, joka asettaa rajoja itse toiminnalle<sup>71</sup>.

Kestävä kehitys osoittaa kunnalle vastuun kauskantoisesta kehittämisestä, jossa yhdistyvät taloudellinen, ekologinen ja sosiaalinen ulottuvuus. Kestävän kehityksen periaate korostaa sellaisia toimintoja, joiden avulla edistetään niin ekologista, taloudellista kuin sosiaalistakin kehitystä. Kestävän kehityksen mukaan kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin toiminnoissa tulisi mahdollisuuksien mukaan kaikki nämä ulottuvuudet ottaa yhtäaikaa huomioon.<sup>72</sup> Taloudellista kasvua ei saa edistää niin, että unohdettaisiin kokonaan ekologisuuden ja sosiaalisuuden ulottuvuudet.

Kunnan on vapaaehtoisella tehtäväpiirillä pyrittävä toteuttamaan kestävä kehitystä ja toimimaan kestävä kehityksen mukaisesti. Kestävä kehitys vaikuttaa toisaalta kunnan tehtäväpiirin sisältöön eli siihen, minkälaisia tehtäviä kunta voi ottaa hoitaakseen. Kestävä kehitys määrittää niitä motiiveja, joiden edistämiseksi kunta voi toimia. Kestävän kehityksen mukaisesti kunta voi ottaa hoitaakseen tehtäviä taloudellisen kasvun edistämiseksi, ympäristön suojelemiseksi ja kuntalaisten hyvinvoinnin perusedellytysten turvaamiseksi. Toisaalta kestävä kehitys vaikuttaa vapaaehtoisen tehtäväpiirin toteuttamiseen eli siihen, mitä tehtävien hoidossa on otettava huomioon. Kestävän kehityksen mukaan toiminnas-

---

nee ja täten vahingoittaa tulevien sukupolvien toimintamahdollisuuksia.” *Kauppi* 1954, 90 - 91. Toisaalla *Kauppi* myös totesi, että liiketoiminnan tarpeellisuutta arvosteltaessa ei ole rajoitettava vain nykyhetkeen, vaan on otettava huomioon myös tulevaisuus ja tulevan sukupolven etu ja vaatimukset. *Kauppi* 1954, 46.

71 Yhdenvertaisuuden periaatteesta luvussa VIII.

72 EU:ssa matkailu nähdään tärkeänä keinona saavuttaa ja edistää kestävä kehitystä, työllisyyttä sekä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Matkailussa otetaan huomioon luonto, ympäristö, biologinen monimuotoisuus ja kunnioitetaan ympäristöä. Taloudellinen ulottuvuus näkyy siten, että matkailuelinkeinon avulla luodaan työpaikkoja ja vaurautta. Matkailun taloudellinen kestävyys tarkoittaa, että tulisi ottaa huomioon pitkän aikavälin strateginen suunnitelma. Matkailua tarjottaessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon kestävä kilpailukyky sekä ympäristön asettamat edellytykset, mutta myös kyky luoda pysyviä ja laadukkaita työpaikkoja ympäri vuoden. Talous- ja sosiaalikomitean lausunto 2004/C 32. Itse asiassa lausunnossa korostetaan matkailun merkitystä ja todetaan, että jos teollisuustoiminta on loppumassa, olisi etusijalle työpaikkojen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden luomiseksi asetettava matkailu ja sen edistäminen (s. 6). Lausunnossa mainitaan myös kuntien erityisestä roolista edistää kestävä matkailua (s. 12).

sa on otettava huomioon taloudellinen jatkuvuus, yhdenvertaisuus, oikeudenmukaisuus ja ympäristövaikutukset.

Kestävä kehitys sai kuntalain valmisteluvaiheessa osakseen kritiikkiä. Suurin ongelma oli, että sen nähtiin rajoittavan kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä. Siinänsä tämä on oudoksuttavaa, kun sen toisaalta katsottiin olevan vailla oikeudellista merkitystä.<sup>73</sup> Kunnan tehtävistä on säännelty joustavasti ja yleisesti. Kestävän kehityksen mukaanottamisen kuntalakiin nähtiin olevan näiden tavoitteiden vastaista. Pohdittaessa kestävä kehityksen mahdollista rajoittavaa vaikutusta on ennen kaikkea otettava huomioon sen väljyys. Kestävä kehitys on väljä normi, joka antaa laajan harkintavallan kunnalle itselleen. Se on käsitteenä erittäin laaja-alainen<sup>74</sup>. Voisi sanoa, että kestävä kehityksen periaatteen vastaista on toiminta, joka on ilmeisen ristiriidassa sen kanssa. Mäkinen on todennut, että päätös voi olla kestävä kehityksen vastainen vain erityisen painavilla perusteilla<sup>75</sup>.

Merkittävästä kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin rajoittamisesta tuskin kuitenkaan voidaan puhua. Kun tarkemmin tarkastellaan kestävä kehitystä, huomataan, että kunnan toiminnassa on aikaisemmin ollut havaittavissa taloudellisen kasvun ja sosiaalinen edistymisen elementit. Jos tarkastellaan kestävä kehityksen vaikutusta vapaaehtoisen tehtäväpiirin sisältöön, suuria muutoksia ei ole. Kunta on voinut ja voi edelleen ottaa hoitaakseen tehtäviä kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi ja alueensa taloudellisen kehityksen edistämiseksi. Kestävä kehitys sen sijaan jopa laajentaa vapaaehtoista tehtäväpiiriä ekologisen ulottuvuuden kautta. Kestävä kehitys ei siis rajoita kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä, vaan jopa laajentaa sitä. Tämä on yhdenmukaista lainsäätäjän käsityksen kanssa. Lainsäätäjä on halunnut osoittaa kunnalle laajempaa yhteiskunnallista vastuuta, joten myös kunnan toimintamahdollisuudet tulisi katsoa laajemmiksi.

Sen sijaan vapaaehtoisen toiminnan harjoittamista kestävä kehitys rajoittaa hieman. Sosiaalisen ulottuvuuden mukaan kunnan on toiminnassaan kohdeltava kuntalaisia tasa-arvoisesti ja yhdenvertaisesti. Yhdenvertaisuuden periaate on jo aikaisemminkin ollut yksi vapaaehtoisen tehtäväpiirin tärkeimmistä periaatteista, joten se ei tuo mitään uusia rajoituksia toiminnalle. Taloudellisen jatku-

---

73 Ks. *Harjula – Prättälä* 2004, 95 - 96.

74 EU:n tasolla komissio on todennut, että kestävä kehitys, kun se ymmärretään sosiaalisten, taloudellisten ja ympäristöllisten näkökohtien yhdistämiseksi, on käsitteenä niin laaja, että on vaikea sanoa, mitä se käytännössä merkitsee. Olemassa on siis vaara, että kestävä kehitys osoittautuu ”tyhjäksi laatikoksi”. Komissio on operationalisoinut kestävä kehityksen seuraaviin osa-alueisiin: 1) a focus on quality of life, 2) a responsible approach to managing resources, 3) coherence in policy making, 4) concrete priority areas. *National Sustainable Strategies in the European Union 2004*, 5.

75 *Mäkinen* 2004, 26.



vuuden elementti sen sijaan asettaa rajoituksia toiminnalle. Kunnan tulisi välttää suuria taloudellisia riskejä, joten tietyistä toimenpiteistä tulisi välttyä.<sup>76</sup>

#### 1.4 Paikallisuuden periaatteen konkretisoituminen

Perinteisissä perusteissa on mainittu paikallisuus. Paikallisuuden vaatimus ei ole tarkoittanut, että kunta voisi toimia vain rajojensa sisällä. Sen on katsottu edellyttävän, että kunnan toiminnan on kohdistuttava kunnan alueella asuvien hyvinvointiin ja etuihin. Kuntalain 1.3 §:n mukaan kunnan on toimittava asukkaiden hyvinvoinnin ja kestävä kehityksen edistämiseksi alueellaan. Tämä sanamuoto edellyttää, että kunnan alue tulisi jollain tavalla ottaa huomioon. Tarpeellista on siten arvioida määritelmän ”alueellaan” merkitystä ja sisältöä nykyisessä tilanteessa huomioiden perinteinen paikallisuuden vaatimus.

Määritelmä ”alueellaan” olisi mahdollista tulkita suppeasti, jolloin se rajoitaisi kunnan toiminnan vain sen rajojen sisäpuolelle. Tällöin voitaisiin puhua alueperiaatteesta. Tällaisen suppean tulkinnan seuraukset voisivat olla kauaskantoisia. Käytännössä se merkitsi kuntien yhteistyömahdollisuuksien kaventumista olemattomiin. Vapaaehtoisella tehtäväpiirillä kunnat eivät voisi siten enää perustaa yhteisiä yhtiöitä. Tulkinta olisi myös ristiriidassa aikaisemman oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan kunnat ovat voineet harjoittaa toimintaa alueensa ulkopuolella<sup>77</sup>. Tulkinta merkitsi myös kuntien kansainvälisen toiminnan ja ystävyyskuntatoiminnan loppumista. Suppean tulkinnan mukaan paikallisuus tarkoittaisi sitä, että kunta voisi toimia vain alueensa rajojen sisäpuolella.

Toisaalta määritelmä ”alueellaan” on mahdollista tulkita lavasti. Tällöin päädytään perinteiseen paikallisuuden vaatimukseen, jolloin toiminnan on kohdistuttava alueen asukkaisiin ja kehitykseen, mutta se voi tapahtua myös kunnan alueen ulkopuolella<sup>78</sup>. Tämän lavean tulkinnan puolesta puhuvat monet seikat. Lavea tulkinta saa perusteluja lakisääteisestä kuntien osallistumisesta yhteistyöhön alueiden kehittämiseen alueiden kehittämislain mukaan. Lavea tulkinta olisi yhdenmukainen Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan kanssa, sillä sen mukaan kunnilla olisi oltava mahdollisuus yhteistyöhön muiden kuntien kanssa. Peruskirjan 10 artiklan 1 kohdan mukaan paikallisviranomaisilla on tehtäväänsä hoitaessaan oikeus harjoittaa yhteistyötä ja lain asettamissa rajoissa muodostaa yhteenliittymiä muiden paikallisviranomaisten kanssa yhteisiä etuja koskevien asioiden hoitamiseksi.

---

76 Näistä enemmän luvussa VIII.

77 Ks. KHO 1973 A II 47, KHO 1973 T 257 ja KHO 1974 A II 30.

78 Myös Ruotsissa paikallisuuden periaatteen merkitys katsotaan vastaavanlaiseksi. *Skomsoy – Sundin* 2005, 37.

Lavea tulkinta saa perusteluja myös kuntien kansainvälistä yhteistyömahdollisuutta edistävästä sopimuksista. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 10 artiklan 3 kohdan mukaan paikallisviranomaisilla on oikeus laissa säädetyillä edellytyksillä olla yhteistyössä muiden valtioiden vastaavien viranomaisten kanssa. Suomi on liittynyt myös sopimukseen koskien Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä kunnallisesta yhteistyöstä yli pohjoismaisten valtakunnanrajojen (Sops 1-2/1979). Tämän sopimuksen 2 artiklan mukaan sopimusvaltio myöntää kunnilleen oikeuden olla yhteistyössä toisen sopimusvaltion kunnan kanssa niille kuuluvien asioiden hoidossa sikäli, kun oman maan lainsäädäntö ja muut määräykset kuntien toimivallasta, hallinnosta ja toiminnasta eivät ole tällaisen yhteistyön esteenä. Lisäksi Suomi on liittynyt 12.12.1990 Eurooppalaiseen puiteyleissopimukseen paikallisten ja alueellisten viranomaisten yhteistyöstä yli valtakunnan rajojen (SopS 76/1990). Tämän sopimuksen 1 artiklan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat helpottamaan ja edistämään yhteistyötä yli valtakunnan rajojen lainkäyttövaltansa alaisina olevien paikallisten ja alueellisten viranomaisten sekä muiden sopimuspuolten lainkäyttövallan alaisina olevien paikallisten ja alueellisten viranomaisten kesken.

Lavean tulkinnan mukaan kunnat voivat harjoittaa yhteistyötä, joka on perusteltua niukkojen taloudellisten resurssien vuoksi. Kunnat voivat perustaa kuntayhtymiä ja yhteisiä yhtiöitä. Lavea tulkinta on yhdenmukainen myös niiden valtakunnallisten pyrkimysten kanssa, joiden tarkoituksena on kannustaa kuntia uusiin yhteistyömalleihin (esim. seudulliset palvelut). Lavea tulkinta saa tukea myös viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä.

KHO 2001 T 1738: Kaupunki oli päättänyt liittyä mennä osakkaaksi suunniteltuun alueelliseen IT-yhtiöön. Suunnitellun yhtiön asiakirjojen mukaan toiminnan tavoitteena oli laajentaa seudullisten korkeatasoisten ATK-palvelujen sekä verkkopalvelujen tarjontaa alueella, joka aluksi käsittäisi neljä kuntaa. Myöhemmin oli tavoitteena ottaa mukaan myös kaksi kuntaa lisää. Korkein hallinto-oikeus totesi tämän kuuluvan kunnan toimialaan. Perusteluissa mainittiin se, että yhtiön tavoitteena oli edistää sekä kuntien yhteistoimintaa tietotekniikkapalvelujen järjestämisessä että laajemminkin seudullista kehitystä informaatioteknologian avulla. Kaupungin osakkuus näin ollen edistäisi myös elinkeinotoiminnan yleisiä edellytyksiä.

Kuntalain 1.3 §:n määritelmä ”alueellaan” konkretisoi perinteisen paikallisuuden perusteen<sup>79</sup>. Paikallisuuden periaate saa siten institutionaalista tukea ky-

79 Ruotsin kunnallislaissa säännellään paikallisuuden periaate. Kommunallag 2 kap. 1 §: ”Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.” (korostus tutkimuskentekijän) Paikallisuuden periaatteesta Saksassa Ks. *Burmeister – Staabe* 2004.

seisestä pykälästä. Edellä mainittujen perusteiden nojalla paikallisuuden periaatetta on edelleen tulkittava laveasti. Maininta kunnan alueesta sitoo kunnan vapaaehtoisen toiminnan siten edelleen kuntaan, paikallisiin tavoitteisiin, kunnan alueen asukkaisiin ja kehitykseen. Periaatteen sisältö ei ole muuttunut siitä, miten se on perinteisestikin katsottu tarkoittavan. Siten tämä periaate asettaa rajoja sille, minkälaisia asioita kunta voi ottaa hoitaakseen. Toiminnan lähtökohtana on, että toiminnan on hyödytettävä kuntalaisia ja kunnan kehitystä. Se ei kuitenkaan rajoita kunnan toimintaa vain kunnan rajojen sisäpuolelle. Kun kunta voi toimia alueensa ulkopuolella muiden kuntien kanssa yhteistyössä, toiminta voi siten hyödyttää myös muiden kuntien asukkaita<sup>80</sup>.

Kunta voi siis toimia alueensa ulkopuolella asukkaiden hyvinvointia ja kestävää kehitystä edistääkseen. Kunnat voivat esimerkiksi perustaa yhteisiä elinkeinoyhtiöitä ja yhteisiä hankkeita. Varsinkin valtion raja-alueilla voi tulla kyseeseen myös yhteistoiminta naapurimaan kuntien kanssa. Koska paikallisuuden periaate ei rajoita kunnan toimintaa sen alueiden sisälle, ei se myöskään rajoita kunnan toimintaa valtion rajojen sisälle, kun huomioon otetaan edellä mainitut kansainväliset sopimukset.<sup>81</sup> Kun vapaaehtoisella tehtäväpiirillä ei ole kyse julkisen vallan käyttämisestä, yhteistyö on mahdollista. Näin kunnat voivat toimia myös yhteistyössä lähinnä naapurimaiden kuntien kanssa. Elinkeinopolitiikan alueella yhteistyön keinot lienevät lähinnä erilaisia elinkeinotoiminnan ja matkailun edistämistä koskevia yhteisiä projekteja ja hankkeita sekä yhteistä markkinointia. Mahdollista on toki myös perustaa kuntien yhteinen kiinteistöyhtiö.<sup>82</sup> Valtakunnan rajat ylittävä yhteistyö voi palvella rajakuntien kuntalaisia.

Periaatteen lavea tulkinta ei aseta ehdottomia vaatimuksia sille, etteikö kunta yksinäänkin voisi toimia toisen kunnan alueella. Toisin sanoen periaate ei esimerkiksi aseta ehdotonta rajoitusta, että kunnan liiketoiminnan on tapahduttava vain kunnan omalla alueella. Liiketoiminnan harjoittamiseen toisten kuntien alueella on Saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa liitetty Euroopan unionin perustamissopimuksen 86 artikla. Artiklan 1 kappaleen mukaan jäsenvaltiot

---

80 Ks. myös *Harjula – Prättälä* 2004, 101.

81 Myös Sisäasiainministeriö 2002, 9 ja 23. Näin myös Ruotsissa *Skomsøy – Sundin* 2005, 37; Prop. 1990/91:117, 149.

Kunnilla ei ole toimivaltaa siirtää julkista valtaa toisen valtion alueelle. Sen sijaan valtiosopimuksella kunnille voidaan antaa oikeus olla yhteistyössä toisen sopijavaltion kuntien kanssa kunnille kuuluvien asioiden hoidossa. Sisäasiainministeriö 2002, 21, 24, 76 - 77.

82 Ks. Sisäasiainministeriö 2005, 6 ja 18 - 19; *Skomsøy – Sundin* 2005, 37 - 39. Hankkeet ja projektit voisivat liittyä etenkin koulutukseen ja yrittäjien verkottumiseen. Yhteisten yhtiöiden perustamiseen liittyy oikeudellisia ongelmia eri maiden eriävän lainsäädännön vuoksi, joten kynnys näiden käyttämiseen lienee suuri. Ks. esim. *Skomsøy – Sundin* 2005, 21.

eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä tai yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa tämän sopimuksen, etenkin sen 12 ja 81 - 89 artiklan määräysten kanssa. Toimenpiteiksi katsotaan kaikki julkisen vallan toimet, myös lainsäädäntö ja muu viranomaissääntely, jotka painostavat, rohkaisevat tai asettavat yritykselle velvollisuuden käyttäytyä tietyllä tavalla<sup>83</sup>. Saksalaiset oikeustieteilijät ovat sitä mieltä, että juuri paikallisuuden periaate on tällainen rajoite, jota artiklassa 86 tarkoitetaan. Valtio ei saisi rajoittaa kunnallista liiketoimintaa kunnan omalle alueelle. Saksassa näyttäisi kuitenkin olevan tiukempi suhtautuminen paikallisuuden periaatteeseen.<sup>84</sup> Siellä se tarkoittaa nimenomaan kunnan toiminnan rajoittamista tiukemmin kunnan alueen sisäpuolelle. Meillä paikallisuuden periaatteen ei voida katsoa olevan ristiriidassa artiklan 86 kanssa, sillä periaate mahdollistaa toiminnan kunnan alueen ulkopuolella.

Kuntalain 1.3 §:n tärkein merkitys on, että se osoittaa kunnan toiminnan tärkeimmät periaatteet, joita ovat asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen periaate ja kestävä kehityksen periaate. Paikallisuuden periaatteen konkretisoimista ei voi olla huomioimatta. Paikallisuuden periaatteen merkitys on kuitenkin, että se määrittää näitä kahta aikaisemmin mainittua periaatetta, jotka jo rajoittavat toiminnan sisältöä ja toimintaan ryhtymistä. Paikallisuuden periaate kytkee kunnan toiminnan sen asukkaisiin kuten asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen periaatekin. Siitä syystä paikallisuuden periaatetta ei ole tarpeen enää korostaa eikä välttämätöntä mainita kunnan itselleen ottamien tehtävien oikeudellisena reunaehtona.

## 1.5 Loppuhuomautuksia

Kuntalain asukkaiden hyvinvoinnin ja kestävä kehityksen edistämisen periaatteet kertovat kunnan toiminnan ykkös- tai pikemmin perustehtävät. Ne osoittavat päämäärät, joita kunnan on myös itselleen ottamallaan tehtävillä toteutettava. Aikaisemmin on vaadittu yhteisyyttä, yleishyödyllisyyttä ja paikkakunnallista luonnetta. Kuntalain mukaan nyt on vaadittava asukkaiden hyvinvoinnin ja kestävä kehityksen edistämistä. Kunta on ylittänyt toimivaltansa, jos se ottaa hoidaakseen sellaisen asian, jolla ei ole mitään tekemistä kuntalaisten hyvinvoinnin tai kestävä kehityksen kanssa. Oikeudellisesti nämä ovat kuitenkin laajoja käsitteitä ja antavat harkintavaltaa kunnalle. Toimivalta ylittyy vasta, kun toimenpide on ilmeisen ristiriidassa näiden periaatteiden kanssa.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate on tarkoittanut ja tarkoittaa, että viranomaisen käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määri-

---

83 Ojala 2005, 473.

84 Ks. *Burmeister – Staebe* 2004, 818 - 821.

teltu tai muuten tarkoitettu käytettäväksi<sup>85</sup>. Viranomaisen on toimittava laissa ilmenevien tarkoitusten toteuttamiseksi. Nykyisin tarkoitussidonnaisuuden periaate on vahvistettu hallintolain 6 §:ssä yhdessä muiden harkintavallan periaatteiden kanssa. Kunnan vapaaehtoiselle tehtäväpiirille on jo aikaisemmin liitetty tarkoitussidonnaisuuden periaate. Sen merkitys on kuitenkin ollut epämääräistä.

Nyt asiaan on tullut muutos, sillä kuntalain 1.3 §:stä ilmenevät periaatteet määrittävät kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Tarkoitussidonnaisuuden arvioinnissa on kussakin tapauksessa erikseen katsottava sovellettavan normin sisältöä ja tavoitteita. Tällöin asiaan voi vaikuttaa myös lain tavoitteita määrittelevä yleissäännös<sup>86</sup>. Kuntalain 1.3 §:n periaatteet osoittavat tarkoitussidonnaisuuden mukaiset tarkoitukset eli kunnan itselleen ottamien tehtävien tarkoitussidonnainen soveltaminen edellyttää, että tehtävillä edistetään asukkaiden hyvinvointia ja kestävää kehitystä. Viranomaisen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituseriä kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin<sup>87</sup>. Kunnalla oleva harkintavalta itselleen ottamien tehtäviensä osalta on suhteutettava kunnan julkilausuttuun tarkoitukseen.

Asukkaiden hyvinvoinnin toteuttamisen periaate ja kestävä kehityksen periaate on liitetty toisiinsa kuntalaissa. Onko niiden välillä havaittavissa ristiriitaja? Mielestäni kysymyksen tarkastelussa on lähtökohdaksi otettava kestävä kehityksen perimmäinen tarkoitus, jonka mukaan huomioon on otettava nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet. Kestävä kehitys on pohjimmiltaan ihmiskeskeistä ja taustalla on ihmisten perustarpeiden tyydyttäminen eli hyvinvointi. Kansainvälisesti kestävä kehityksen taloudellisella ulottuvuudella ei tavoiteltu pelkästään taloudellista vaurautta, vaan taloutta tarvitaan yhtä lailla kuin ekologisuuttakin ihmiskunnan olojen parantamiseen<sup>88</sup>. Lisäksi voidaan todeta, että etenkin kunnallisoikeudellisena periaatteena kestävä kehityksen taloudellinen ulottuvuus ei tarkoita pelkästään taloudellista kasvua, vaan myös taloudellista jatkuvuutta. Näistä lähtökohdista asukkaiden hyvinvointi ja kestävä kehitys eivät ole toistensa kanssa ristiriidassa. Taloudellisesti kestävä kehitys edellyttää, että kunnan ei tulisi ottaa liikaa taloudellisia riskejä eli johonkin tiettyyn toimintoon ei välttämättä tämän perusteella haluta lähteä. Toisaalta kuitenkin asukkaiden hyvinvointi voisi edellyttää juuri kyseistä toimintaa. Esimerkiksi elinkeinotoi-

---

85 HE 72/2002 vp, 59.

86 Esimerkiksi hallintolain säännöksen tarkoitussidonnainen soveltaminen edellyttää, että otetaan huomioon lain 1 §:n tarkoitussäännös, jonka mukaan lailla pyritään toteuttamaan ja edistämään hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa samoin kuin edistämään hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. *Mäenpää* 2003a, 91.

87 HE 72/2002 vp, 59.

88 Yhteinen tulevaisuutemme 1988, 21.

mintaan liittyen kunta ei katso parhaaksi lähteä johonkin hankkeeseen, koska se on taloudellisesti epävarma ja saattaa tuoda mukanaan kunnalle suuria taloudellisia riskejä. Silti asukkaiden hyvinvoinnin takia kunnan pitäisi osallistua, jotta näin saataisiin esim. kuntalaisille lisää työpaikkoja.

Toki voidaan löytää myös teoreettisimpia ristiriitoja. Asukkaiden hyvinvoinnin toteuttaminen edellyttää, että kunta toimii tässä hetkessä. Kunta toteuttaa esimerkiksi sellaisia elinkeinopoliittisia toimenpiteitä, jotka edistävät kunnan tämän hetken työllisyyttä. Asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseksi tehtävät toimenpiteet kohdistuvat kunnan alueella tällä hetkellä asuviin kuntalaisiin. Sen sijaan kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti kunnan olisi huomioitava tulevien sukupolvien tarpeet. Kestävä kehityksen taloudellinen ulottuvuus tarkoittaa taloudellista jatkuvuutta. Sen mukaan kunta voisi sijoittaa varojaan tulevaisuutta varten. Tämä voisi tarkoittaa sellaista toimintaa, jonka hyödyt eivät näkyisi elävän sukupolven aikana vaan toivon mukaan vasta tulevien sukupolvien aikana. Näin ajateltuna asukkaiden hyvinvoinnin toteuttamisen vaatimus kohdistuu nykyhetkeen ja kestävä kehityksen periaate painottaa tulevaisuutta. Tässä on ilmiselvää ristiriitaa. Epäselvää on, mitä ovat tulevaisuuden sukupolvien tarpeet ja ovatko ne samanlaisia kuin nyt. Voidaan puhua sukupolvien välisestä tasa-arvosta. Kuinka kunnan toiminnassa tulisi ottaa huomioon sukupolvien välinen tasa-arvo?

Kestävä kehityksen ihmiskeskeisyys huomioon ottaen asukkaiden hyvinvoinnin toteuttamisen ja kestävä kehityksen välillä ei tulisi kuitenkaan nähdä suurta ristiriitaa. Voidaan katsoa, että kestävä kehityksen periaatteeseen sisältyy asukkaiden hyvinvoinnin periaate. Kestävä kehityksen periaate on laajempi ja asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen periaate rajatumpi periaate.

Kestävällä kehityksellä on kansainvälinen pohja ja toisaalta se onkin maailmanlaajuinen periaate. Kunnan toiminnassa tällaista maailmanlaajuisia aspektia ei tarvitse ottaa huomioon, sillä kuntalaisia määrätään kestävästä kehityksestä kunnan omalla alueella. Paikallishallinnon osaksi ei voida saattaa kestävä kehityksen yleismaailmallista aspektia. On valtion tai kansainvälisten järjestöjen tehtävänä antaa kehitysapua kehitysmaille tai tehdä yhteistyötä maailmanlaajuisesti<sup>89</sup>. Kestävä kehitys ei siis laajenna kunnan toimintamahdollisuuksia kansainvälisesti.

## ***2 Spekulaatiivisen toiminnan kiellon periaate***

Spekulaatiivisen toiminnan kiello on ollut perinteinen kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin määräytymisen peruste. Tällä on tarkoitettu, että kunta ei saisi vapaa-

---

89 Ks. Yhteinen tulevaisuutemme 1988, 277 - 281.

ehtoisella tehtäväpiirillään harjoittaa pelkästään taloudellista voittoa tavoittelevaa toimintaa. Spekulaatiivisen toiminnan kieltö ei ole Suomessa saanut milloinkaan institutionaalista tukea lain tasoisesta sääntelystä. Perusteen tueksi on liitetty oikeuskäytäntöä. Oikeuskäytäntö ja sen tuki on kuitenkin ollut horjuvaa. Lähinnä siksi, että tähän perusteeseen liittyviä oikeustapauksia on ollut vain muutamia ja näiden perustelut ovat olleet vähäisiä. Perusteen institutionaalinen tuki oikeuskäytännöstä ei ole siten kovin vahvaa.

Oikeuskäytännön vähäisyyden lisäksi ongelmallista tämän perusteen kohdalla on myös, että perusteen mukaisiin näkemyksiin ovat vaikuttaneet vastaavanlaiset näkemykset ja oikeustapaukset Ruotsissa ja Saksassa. Näistä syistä johdun on tarpeen pohtia perusteen olemassaoloa ja hyväksyttävyyttä oikeudellisenä periaatteena myös reaalisten argumenttien avulla<sup>90</sup>.

Periaatteen hyväksyttävyyden puolesta puhuvat perusteet liittyvät ensisijaisesti kunnan yhteiskunnalliseen rooliin ja kunnallisverojen perimmäiseen tarkoitukseen. Kunta muodostuu alueellaan asuvista kuntalaisista. Se on julkisoikeudellinen yhteisö, jonka tarkoituksena on toimia asukkaidensa hyväksi. Kuntien perustehtävänä on ollut ja on edelleen erilaisten palvelujen tuottaminen kunnan asukkaille. Nyt tämä perustehtävä on ilmaistu kuntalain 1.3 §:ssä asukkaiden hyvinvoinnin ja kestävän kehityksen edistämiseksi. Kunnan toiminnan perusajatuksena on asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen.

Kuntalaisten maksaman kunnallisveron tarkoituksena on, että kuntalaiset rahoittavat osaltaan kunnalta saamiaan palveluja. Kunnallisvero ei kuitenkaan kohdistu mihinkään tiettyyn palveluun tai toimintaan. Kunnan tulisi kohdistaa verovarot kuitenkin kunnan asukkaisiin ja heidän hyvinvointiinsa. Verovarojen tarkoituksena ei ole, että kuntalaiset rahoittaisivat sellaista kunnan toimintaa, johon liittyy taloudellisia riskejä ja jopa taloudellisia tappioita. Jos kunnat voisivat rajoituksetta harjoittaa taloudelliseen voittoon tähtäävää toimintaa, seuraisi siitä suurempia taloudelliset riskit ja suuri tappioiden mahdollisuus. Kuntalaiset eivät saisi minkäänlaista vastinetta maksamilleen veroilleen. Verovaroilla rahoitettaisiin kunnan riskinottoa ja mahdollisia tappioita. Tappiot vaikuttaisivat väistämättä palveluiden laatuun ja laajuuteen, sillä taloudellisten vaikeuksien myötä varoja palvelujen tuottamiseen olisi entistä vähemmän.

Periaatteen hylkäämisen puolesta puhuvat perusteet liittyvät liiketoiminnan lisääntymiseen kunnan toiminnassa, toiminnasta saatujen voittojen tuomiin mahdollisuuksiin sekä kilpailuoikeudellisiin seikkoihin. Spekulaatiivisen toiminnan kiellon periaate ei ole tarkoittanut absoluuttista kieltöä taloudelliselle voitolle. Kunnat harjoittavat toimintaansa yhä enemmän liikelaitos- ja osakeyhtiö-

---

90 Ks. *Ikkala* 1959, 140 - 141. Tässä Ikkalan pohdiskelussa on viitteitä seuraamusharkinnasta.

muodossa. Näiden käyttämisellä tavoitellaan juuri taloudellista kannattavuutta ja tehokkuutta<sup>91</sup>. Taloudellisen voiton tavoittelun kieltö suhteessa näihin näkemuksiin on hieman ristiriitainen. Toisaalta kielletään voiton tavoittelu, mutta toisaalta toiminnan kuitenkin odotetaan olevan kannattavaa. Periaatteen hylkäämistä voidaan perustella myös liiketoiminnasta mahdollisesti saatavilla tuotoilla. Parhaassa tapauksessa liiketoiminta olisi erittäin kannattavaa, jolloin saaduilla voitoilla rahoitettaisiin kunnan tuottamia muita palveluja tai muutoin parannettaisiin kunnan taloutta. Tällöin voitaisiin ajatella, että voittoa tavoitteleva liiketoiminta edistäisi loppujen lopuksi asukkaiden hyvinvointia.

Periaatteen hylkäämiselle löytyy perusteita myös kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta ja etenkin kilpailunrajoituslain mukaisesta elinkeinonharjoittajan käsitteestä. Kilpailunrajoituslain tarkoittaman elinkeinonharjoittajan käsitteessä olennaista ei ole se, tuottaako toiminta taloudellista voittoa vai ei<sup>92</sup>. Elinkeinonharjoittaja voi olla myös sellainen taloudellinen toimija, jonka toiminnan tavoitteena ei ole taloudellisen voiton tavoittelu. Kilpailuoikeuden kannalta ei ole merkitystä, tavoitellaanko toiminnassa voittoa vai ei. Aikaisemmin spekulatiivisen toiminnan kiellon periaatteella on ollut tarkoitus erottaa toisistaan kunnan toiminta ja yksityisen sektorin toiminta<sup>93</sup>. Nykyisin kunta ja yksityiset toimijat toimivat yhä useammilla samoilla aloilla, joten sektorien välistä rajanvetoa ei voida tehdä. Toisaalta kilpailuoikeuden säännökset eivät perustu julkisen ja yksityisen toimikentän jaotteluun.

Spekulatiivisen kiellon periaatteen arvioimisessa ei voi mielestäni täysin unohtaa tämän periaatteen aikaisemmin esitettyä perimmäistä tarkoitusta. Aikaisemmista oikeustieteilijöiden käsityksistä tulee esiin se, että periaatteen tarkoituksena on ollut tarkentaa kunnan toiminnan alkuperäistä motiivia. Toiminnalta on ensisijaisesti vaadittu yhteisyyttä ja yleishyödyllisyyttä. Katson, että tämä periaate on osaltaan täsmentänyt yleishyödyllisyyden periaatetta.

Spekulatiivisen toiminnan kiellon periaatteen arvioimisessa suurimman painoarvon annan kuntalain 1.3 §:n asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen ja kestävä kehityksen periaatteille. Kyseinen pykälä osoittaa kunnan toiminnan perustehtävät; asukkaiden hyvinvoinnin ja kestävä kehityksen edistämisen. Kunnan toiminnan motiivina on aina oltava asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen eikä taloudellisten voittojen saaminen kunnan kassaan.

Merkitystä annan myös kunnallisveroon liittyville seikoille. Verovarojen tarkoitus hämärtyisi, jos niillä alettaisiin harjoittaa sellaista toimintaa, johon liit-

---

91 Ks. esim. Suomen Kuntaliitto 1996, 5.

92 Kilpailunrajoituslain mukaista elinkeinonharjoittajan käsitettä käydään tarkemmin läpi luvussa VIII.

93 Ks. *Kauppi* 1954, 19.



tyisi taloudellinen riski menettää varat kokonaan. Verovarojen riskikäyttäminen ja tappioiden mahdollisuus ei olisi hyväksyttävää. Kunnan jäsenyys on pakkojäsenyys eli jokaisen kansalaisen on kuuluttava johonkin kuntaan. Ei voida ajatella, että yhteiskuntamme velvoittaisi kansalaisia sellaiseen pakkojäsenyyteen, jossa kansalaisvelvollisuus olisi rahoittaa julkisen toimijan tappiollista toimintaa tai taloudellisia riskejä sisältävää toimintaa. Kunnallisverojen merkityksen korostaminen on oikeudenmukaista juuri kuntalaisten kannalta. Kestävän kehityksen mukaista eivät olisi voiton tavoitteluun liittyvät riskien ja tappioiden mahdollisuudet. Kestävän kehityksen mukaisesti kunnan toiminnalta odotetaan jatkuvuutta.

Näiden perustelujen kautta katson spekulatiivisen toiminnan kiellon periaatteen voimassa olevaksi oikeusperiaatteeksi. Yhdistän sen asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen ja kestävän kehityksen periaatteisiin.<sup>94</sup> Spekulatiivisen toiminnan kiellon periaate täsmentää asukkaiden hyvinvoinnin periaatetta eli niitä tavoitteita ja motiiveja, jotka kunnalla on oltava toimintaan ryhtyessään. Periaate ei kiellä kunnilta liiketoimintaa. Periaatteen merkitys on, että kunnan harjoittamalla liiketoiminnalla on aina oltava asukkaiden hyvinvointiin kohdistuva motiivi. Motiivina ei saa olla pelkästään taloudellisen voiton tavoittelu.<sup>95</sup> Kunta ei saa siten ottaa itselleen tehtävää pelkästään taloudellisten voittojen tavoitteluksi.

### **3 Kysymys hallinnon toissijaisuuden periaatteesta**

#### **3.1 Pohdiskelua hallinnon toissijaisuuden alkuperästä**

Hallinnon toissijaisuuden peruste on ollut perinteinen kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin määräytymisen peruste. Luvussa 5 hallinnon toissijaisuuteen liittyviä aikaisempia käsityksiä läpikäydessä havaittiin tiukempi ja lievempi tulkinta tästä perusteesta. Tiukemman tulkinnan kannattajien mielestä kunta voisi toimia vain poikkeustapauksissa sellaisilla aloilla, joilla yksityiset yrittäjät toimivat. Lievemmän tulkinnan kannattajien mielestä kunta voisi toimia yksittäisten yrittäjien kanssa rinnakkain, jos toiminta täyttää yleishyödyllisyyden vaatimuksen.

---

94 Myös Ruotsissa Lindquist katsoo periaatteella olevan merkitystä nykyisin. Hän kuitenkin näkee periaatteen merkitykseksi sen, että kunnat eivät saisi ilman erityisiä perusteita ryhtyä sellaiseen toimintaan, jota perinteisesti ovat hoitaneet yksityiset yrittäjät. *Lindquist* 2000, 58. Lindquist yhdistää tämän periaatteen siis ensisijaisesti hallinnon toissijaisuuden periaatteeseen.

95 Kunta on voinut siten esimerkiksi harjoittaa vähittäiskauppaa, koska haja-asutusalueiden asukkaat ovat vähentyneet ja kauppalvelujen ylläpitäminen on vaikeutunut. KHO 1981 A II 34.

Perusteen merkitykseen liittyen on havaittavissa myös näkemuseroja. Tämän perusteen kohdalla kysymys on siitä, rajoittaako yksityisen sektorin toimintakenttä kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä siten, että kuntien ei pitäisi ottaa hoitaakseen sellaisia asioita tai aloja, joita yksityiset yrittäjät hoitavat. Toisin sanoen, tulisi-ko julkisen ja yksityisen sektorin toimintakentät/tehtäväpiirit erottaa toisistaan? Hallinnon toissijaisuuteen liittyen on tarpeellista tarkastella, miten sitä on perusteltu ja saako peruste tukea lainsäädännöstä tai oikeuskäytännöstä.

Murén oli hallinnon toissijaisuuden suhteen tiukemman tulkinnan kannattaja. Näkemysensä tueksi hän esitti 1917MKunL 15 §:n tehtäväluettelon. Koska luettelossa ei ollut asiasta mainintaa, hän suhtautui epäilevästi kunnan mahdollisuuteen perustaa kauppaliike. Teollisuuslaitokset ja muut tuotantolaitokset hän katsoi mahdollisiksi kunnalle juuri sen takia, että ne oli mainittu tässä tehtäväluettelossa. Hän otti näkemystensä tueksi tämän tehtäväluettelon, vaikka sitä ei enää ollut vuoden 1948 kunnallislaisissa. Lisäksi Murén ja myös Holopainen ovat perustelleet näkemystään elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (27.9.1919/122) 13 §:llä. Pykälän mukaan: ”Opetus- ja rangaistuslaitoksia sekä vaivashoito- ja muita kuntain tahi seurakuntain laitoksia älköön kiellättäkö avonaisessa puodissa myyskentelemästä tuotteita, jotka niissä tai niiden silmälläpidon alaisina on valmistettu tai muuten kuuluvat niiden toimialaan”. Murénin mielestä pykälä tarkoitti, että kunnan laitoksen toimialaan kuuluvia tuotteita saa myydä erityisessä kunnan omassa myymälässä.<sup>96</sup> Holopainen puolestaan totesi, että kunta saa vain siinä mainituissa tapauksissa harjoittaa kauppaa elinkeinona<sup>97</sup>.

Hallinnon toissijaisuus ei ole saanut suoraa institutionaalista tukea kunnallislaisista. Mielestäni perusteen institutionaaliseksi tueksi ei voida ottaa maalaiskuntain kunnallislaisissa ollutta tehtäväluetteloa, sillä sitä ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Toisaalta tehtäväluettelo oli kunnallislaisissa vain vuoteen 1948, joten sen jälkeen tehtäväluetteloon ei olisi pitänyt enää perustaa tulkintaa. Mielestäni riittävää institutionaalista tukea ei saada myöskään elinkeinon harjoittamisesta annetun lain pykälästä. Lainkohdan tarkoitus on epäselvä ja sen tulkinnassa on huomioitava sen sidonnaisuus säätämisaikakohtaan. Modeen voi olla hyvinkin oikeassa todetessaan, että säätämisaikakohtana oli ollut vierasta, että kunta harjoittaisi muuta liiketoimintaa kuin mainittua laitostuotteiden myyntiä<sup>98</sup>. Tässä mielessä lainkohta on vanhentunut. Toisaalta lainkohtahan ei suoraan sääntelee, että kauppa kuuluu yksityiselle sektorille. Pykälä ei myöskään suoraan osoita,

---

96 Hän perusteli näkemystään kunnallislain tehtäväluettelolla siitä huolimatta, että huomioi sen olevan ei-tyhjentävä. *Murén* 1967a, 141 - 142.

97 Hieman epävarmuutta on kuitenkin havaittavissa; Holopaisen mielestä tämä ”edellyttäneen kaupan kuulumista yksityiseen sektoriin”. *Holopainen* 1969, 417 - 418.

98 *Modeen* 1983, 25.

että kunnilla olisi mahdollisuus harjoittaa kauppaa vain opetus- ja rangaistuslaitoksien sekä vaivashoitolaitoksien yhteydessä. Pykälässä nimenomaisesti mainitaan myös muut kuntien laitokset selittämättä niitä sen tarkemmin. Toisaalta pykälä voidaan ymmärtää myös niin, että sen avulla on ollut tarkoitus selvittää, että kunnalla ylipäättään on oikeus harjoittaa kauppaa. Toisin sanoen kunnan oikeutta tai mahdollisuutta kaupankäyntiin ei voida kokonaan pois sulkea.

Oikeuskäytännöstä perusteen tueksi on lähtökohtaisesti esitetty yhtä oikeustapausta. Kunnan toimialakomitea mainitsi oikeustapauksen vuodelta 1920, jossa kunta ei voinut perustaa tukku- ja vähittäismyyntikauppaa (KHO 1920 I 110). Myös Murén ja Holopainen esittivät tätä oikeustapausta näkemystensä tueksi<sup>99</sup>. Korkeimman hallinto-oikeuden perustelut asian ratkaisussa ovat kovin vähäiset. Tapaukseen koskevasta lääninhallituksen ratkaisusta ilmenee viitteitä, että tapauksessa on otettu huomioon maalaiskuntain kunnallislain tehtäväluettelon tulkinta. Mikkelin lääninhallitus nimittäin totesi, että tukku- ja vähittäiskauppaa ei voitu pitää sellaisena tuotantolaitoksena, jota tarkoitettiin kyseisessä 15 § pykälän 7 kohdassa. Kyseisessä kohdassa todettiin, että valtuusto päättää tuotantolaitosten perustamisesta ja jo perustettujen tuotantolaitosten ottamisesta kunnan haltuun. Mikä merkitys vuoden 1920 oikeustapaukselle tulisi antaa? Tulkinta on ainakin osittain perustettu tuolloin voimassa olleeseen tehtäväluetteloon. Kuten on jo todettu, tehtäväluettelo poistui laista vuonna 1948, joten sen jälkeen sen tulkintaan perustuviin oikeustapauksiin tulisi suhtautua varauksella. Voidaan myös kysyä, mitä tuolla oikeustapauksella oli tarkoitus kertoa? Kyseisestä oikeustapauksesta on nimittäin johdettu kaksi kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä koskevaa määräytymisperiaatetta. Kunnan toimialakomitea johti siitä hallinnon toissijaisuuden. Kuuskoski sen sijaan johti tapauksesta spekulatiivisen toiminnan kiellon.

Institutionaalinen tuki oikeuskäytännöstä on ollut epämääräistä, sillä oikeustapaukset ja niiden perustelut ovat olleet vähäisiä. Oikeuskäytäntö ei ole myöskään ollut näihin päiviin asti yhdenmukaista. Vuoden 1920 oikeustapauksen kanssa periaatetta puoltavia samansuuntaisia ratkaisuja löytyy. Kunta ei ole saanut mennä takaukseen saha- ja tiilyhtiön puolesta (KHO 1951 II 735). Kunta ei saanut liittyä kauppaliikettä harjoittavan osuuskunnan jäseneksi (KHO 1954 I 2). Kunta ei saanut ottaa osakkeita puunjalostusteollisuutta harjoittavasta osakeyhtiöstä (KHO 1954 II 419). Kunta ei saanut mennä takaukseen perunajauhotehdasyhtiön konepajaosaston ja toiminnan laajentamiseen otettavista lainoista (KHO 27.2.1964 T 1037). Vuonna 1972 kunta ei saanut merkitä osakkeita vihannesten ja juurikasvien sekä puutarhatuotteiden jalostamista ja markkinointia harjoittavasta yhtiöstä (KHO 1972 T 1361).

---

<sup>99</sup> Murén 1967a, 141 - 142; Holopainen 1969, 418.

Ristiriitaisiakin oikeustapauksia löytyy. Kunta on voinut antaa takauksen sellaisen yhtiön sitoumuksista, joka harjoitti kunnan puutarhatuotteiden jalostusta ja kauppaa sekä puutarhaviljelyn kehittämistä (KHO 1939 II 2995). Siinänsä on mielenkiintoista, että hallinnon toissijaisuutta on perusteltu vuoden 1920 tapauksella. Sen sijaan kukaan ei ole huomioinut, että sen kanssa ristiriidassa olevaa tapausta vuodelta 1939, jossa kunta sai osallistua puutarhatuotteiden kauppaa käyvään toimintaan. Kunta on voinut myös myydä maa-alueita ostohintaa halvemmalla Osuustukkukaupalle (KHO 1956 II 137) sekä ostaa osakkeita puuteollisuusosakeyhtiöstä (KHO 1960 II 10).

Hallinnon toissijaisuuden alkuperää koskevaa kysymystä voidaan lähestyä myös kysymällä, mistä kunnan toimialakomitea on keksinyt käsitteen hallinnon toissijaisuus. Toimialakomitean mietintöä tarkastelemalla nimittäin havaitaan, että muut vapaaehtoisien tehtäväpiirin määrätymisperusteet olivat vielä tuolloin hyvinkin monisanaisia. Näihin verrattuna käsite hallinnon toissijaisuus näyttää ristiriitaisesti hyvinkin tarkalta. Toisaalta samaan aikaan oikeustieteilijät (Kauppi, Murén ja Ikkala) eivät mainitse käsitettä ”hallinnon toissijaisuus”, vaikka esittävät sen mukaisia näkemyksiä. Tässä yhteydessä on huomioitava, että oikeustieteeseemme on ammennettu paljon käsitteitä ja ajatuksia muista maista etenkin Ruotsista. Jos tarkastellaan ruotsalaista oikeuskirjallisuutta liittyen kunnan liiketoimintaan 1900-luvun puolivälin tienoilta, ei sieltä tule ilmi hallinnon toissijaisuutta<sup>100</sup>. Ruotsalaista perua hallinnon toissijaisuus siis ei ole. Sen sijaan Ikkala on todetessaan, että kauppa ei kuulu kunnan toimialaan, viitannut tanskalaiseen Anderseniin. Andersen on todennut, että kauppa ja teollisuus eivät kuulu kunnalle. Hänen mielestään raja kunnan ja yksityisen välille vedetään historiallisten näkökohtien perusteella. Näkemykseen on ilmeisestikin vaikuttanut myös, että valtiolta on kielletty tavaroiden tuotanto ja kaupankäynti. Tämän perusteella hän kielsi vastaavan toiminnan myös kunnilta.<sup>101</sup>

Tanskan lisäksi on huomioitava Saksan vaikutus. Saksassa hallinnon toissijaisuus on ollut ja on edelleen periaate, joka rajoittaa kunnan toimintaa. Saksassa tätä kutsutaan subsidiariteetiksi<sup>102</sup>. Subsidiariteettiperiaate tarkoittaa yksityisen ja julkisen tehtävien välistä eroa. Kunnan tulisi keskittyä julkisiin tehtäviin eikä pitäisi hoitaa hallinnolle vieraita aloja. Yrittäjyydessä vaarantuu julkinen

---

100 Sundberg puhui vain spekulatiivisen toiminnan kiellosta ja kunnan liiketoiminnan sosiaalisen päämäärän vaatimuksesta. Ks. *Sundberg* 1947, 497.

101 Andersen on lisäksi maininnut, että kunnan toimintapiiri muotoutuu sosiaalisten tarkoituserien mukaan. Ikkalahan myös puhui, että kunnan toiminnalla täytyy olla oma sosiaalinen leimansa. Andersenin mielestä vain erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa, esimerkiksi sodan aikana, kunta voi hoitaa kaupankäyntiin liittyviä toimintoja. Ks. *Andersen* 1940, 260 - 272.

102 Ks. *Mutius – Rentsch* 1994, 11.

tarkoitus. Edelleen kunnallislajeissa säädetään, että kunta voi perustaa tai ottaa haltuunsa liikeyrityksen vain, jos tavoite ei tule yhtä hyvin ja taloudellisesti saavutettua jonkun muun tahon kautta. Mikäli laissa ei suoraan ole säädetty kyseistä periaatetta, on kuntien kannalta järkevää kuitenkin pidättäytyä toiminnasta, jos yksityinen yritys voi tuottaa toivotut palvelut tai toimenpiteet tyydyttävällä tavalla.<sup>103</sup>

Hallinnon toissijaisuuden on katsottu merkitsevän, että kunta ei voi ottaa hoitaakseen sellaisia asioita, jotka ovat perinteisesti kuuluneet yksityiselle sektorille. Tällaisten asioiden hoitaminen voisi kuulua kunnille vain, jos yksityinen sektori ei pysty enää niitä hoitamaan. Näin totesi jo kunnan toimialakomitea vuonna 1964. Huomio kiinnittyy tässä yhteydessä sanaan ”perinteisesti”. Se viittaisi siihen, että on kauan ollut käytännössä työnjako sen suhteen, mitä yksityiset ja kunta hoitavat. Todellisuudessa käytäntö ei kuitenkaan ole ollut niin yksiselitteistä. Kunnilla on esimerkiksi ollut 1900-luvun alkupuolella kauppoja ja pankkeja. Tätä ei kukaan ole kommentoinut tai huomionut.

Hallinnon toissijaisuudella on ollut tarkoitus osoittaa kunnan ja yksityisen sektorin välinen työnjako. Kun on haluttu pitää kiinni kunnan ja valtion tai kirkon välisestä työnjaosta, on tavallaan haluttu myös tehdä työnjako kunnan ja yksityisen välille. Yksityisen sektorin toiminta on katsottu ensisijaiseksi ja kunnan toiminta toissijaiseksi. Perusteen avulla on ollut tarkoitus poistaa kunnan toiminnasta yritysrisikin ottaminen<sup>104</sup>. Peruste on siten yhteydessä spekulatiivisen toiminnan kieltoon. Sekä spekulatiivisen toiminnan kiellon että hallinnon toissijaisuuden tarkoituksena on ollut erottaa toisistaan julkisen sektorin ja yksityisen sektorin toiminta.<sup>105</sup>

Perusteen on katsottu tarkoittavan myös sitä, että kunta saa ottaa asian hoitaakseen, jos kunnan tai kuntalaisten yleinen etu sitä vaatii ja yksityinen sektori ei pysty sitä hoitamaan. Kysehän on tästä kulmasta katsottuna kunnan toiminnan motiivista, tarkoituksperästä. Vuoden 1920 oikeustapauksessa todetaan, että tukku- ja vähittäiskaupan perustaminen ei ole sellainen asia, joka voisi kuulua kunnan yhteiseen toimialaan. Lisäksi oikeustieteilijöiden ajatuksista tulee esiin se näkemys, että liiketoiminta on toimialan mukaista, jos se hyödyttää kuntalaisia. Tämä puhuu sen puolesta, että kyse on ollut osittain kunnan toiminnan tarkoituksperistä.

Hallinnon toissijaisuus näyttäisi olevan taustaltaan hyvin ideologista. Arvailujen varaan jää, onko kunnan toimialakomitea ottanut hallinnon toissijaisuuden suoraan saksalaisesta oikeustieteestä. Tällöin hallinnon toissijaisuus olisi otettu

---

103 Ks. esim. Geimeindeordnung für Schleswig-Holstein. *Knemeyer* 1991, 205.

104 Ks. esim. *Heuru* 1995, 68 - 69.

105 Ks. *Murén* 1961, 152. Myös *Lindquist* 2000, 58.

annettuna ja vasta sen jälkeen etsitty Suomen oikeusjärjestelmästä perusteluja, jotka ovat siten pakostakin heikkoja. Hallinnon toissijaisuuden ideologisuus näkyy mielestäni monenkin oikeustieteilijän ajatuksissa. Murén on todennut: ”liiketoiminnan kuuluminen kunnan tehtäväpiiriin riippuu olennaisesti kulloinkin vallitsevana olevasta käsityksestä”, joka voi ilmetä mm. yleisenä mielipiteenä<sup>106</sup>. Holopaisen mielestä kunnan toimialan ulkopuolelle jää sellainen tehtävä, joka valtio- ja yhteiskuntajärjestyksemme mukaan kuuluu yksityiselle sektorille<sup>107</sup>. Nimenomaisesti ideologisuudesta ovat maininneet Hannus ja Hallberg. Heidän mielestään hallinnon toissijaisuuden merkitys riippuu siitä, mistä ideologisista ja yhteiskuntapoliittisista näkökulmista asiaa katsotaan<sup>108</sup>. Heuru on todennut, että länsimaisessa kulttuurissa vallitsee julkisen hallinnon toissijaisuuden periaate, jota meilläkin noudatetaan<sup>109</sup>. Ideologisenä periaatteena hallinnon toissijaisuus liittyy aatejärjestelmään ja maailmankatsomukseen. Nämä määrittävät, missä menee raja kunnan ja yksityisen tehtäväkentän välillä.

### 3.2 Perusteluja hallinnon toissijaisuuden hylkäämiselle

Positiivisoikeudellisesti hallinnon toissijaisuutta koskevaa säännöstä Suomen oikeusjärjestelmässä ei ole. Kuntalaissa ei ole mainintaa siitä. Elinkeinojen harjoittamisen oikeudesta annetun lain 13 § on edelleen voimassa samanlaisena, kuin se oli jo lakia säädettäessä vuonna 1919. Tämän pykälän merkitys on epäselvä, mutta kuten tuli jo todettua, kunnan harjoittamaa kauppaa siinä ei nimenomaisesti kielletä eikä puhuta kunnan ja yksityisen toimintakenttien erottamisesta. Lisäksi sen voidaan katsoa olevan nykyisin vanhanaikainen ja sidoksissa säätä-

---

106 Murén jatkaa: ”Vallitseva käsitys maassamme kiinnittää huomiota siihen, vaatiiko jokin erityinen tarve sitä, että kunta ryhtyy harjoittamaan liiketoimintaa jollakin elinkeinon alalla. Vallitseva käsitys tuskin hyväksyisi sitä, että kunta ryhtyisi harjoittamaan jotakin sellaista aivan uutta liiketoimintaa, joka aikaisemmin ei ole kuulunut kunnan tehtäväpiiriin.” Yleisestä mielipiteestä voi tehdä johtopäätöksiä samankaltaisuuden perusteella. Jos raitioliikenne on kuulunut kunnan toimialaan, myös linja-autoliikenne voi kuulu kunnan toimialaan. Murén kritisoi myös, että Ikkala ei ole ottanut tarpeeksi huomioon vallitsevaa käsitystä ja on juuri sen takia päättynyt outoihin tulkintoihin kunnan liiketoiminnan kohdalla. Murénin mielestä outoa, että Ikkala ei katso matkailua ja sen edistämistä kunnan toimialaan. Ks. *Murén* 1967a, 128 - 129 ja 143.

107 Holopainen piti tätä yleisen toimialan piilorajoituksena, sillä rajoitus ei ilmennyt suoraan 1948KunL 4 §:stä. *Holopainen* 1969, 406.

108 *Hannus – Hallberg* 1997, 73.

109 *Heuru* 1995, 68. Harjulan ja Prättälän mielestä hallinnon toissijaisuus tarkoittaa sen arviointia, onko hyväksyttävää ja asianmukaista, että kunta hoitaa tehtävän. *Harjula – Prättälä* 2001, 83; *Harjula – Prättälä* 2004, 105.

misajankohtaansa<sup>110</sup>. Lain tasoista tukea hallinnon toissijaisuudelle ei siis Suomessa ole.

Periaatteen institutionaalista tukea voidaan etsiä myös lain esitöistä. Heuru on ilmeisestikin tukeutunut periaatteen tunnustamisessa kuntalakia koskevaan hallituksen esitykseen<sup>111</sup>. Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan: ”yleisen toimialan laajuutta arvioitaessa merkitystä on myös hallinnossa noudatettavilla yleisillä periaatteilla. Oikeuskirjallisuudessa tällaisina periaatteina mainitaan: hallinnon toissijaisuus ----”.<sup>112</sup> Tämä mainitaan yleisperusteluissa. Huomioitava mielestäni on, että kyseinen kohta on enemmänkin maininta kuin kannanotto. Siinä todetaan, että oikeuskirjallisuudessa yhtenä periaatteena on mainittu hallinnon toissijaisuus. Mielestäni tämä esitys ei merkitse hallinnon toissijaisuudelle vahvaa tukea. Aivan eri asia olisi, jos kuntalain 2 §:n erityisperusteluissa olisi mainittu hallinnon toissijaisuus tai sen huomioon ottaminen.

Aikaisempi oikeuskäytäntö näyttää periaatteen suhteen ristiriitaiselta. Vahvaa tukea oikeuskäytäntö ei periaatteelle anna. Asiaa on toki tarkasteltava myös viimeaikaisen oikeuskäytännön kautta. Vuonna 2006 KHO totesi kunnan omakotitalojen rakennuttamisen kunnan toimialan vastaiseksi (KHO 2006 T 1820). Tämän voitaisiin katsoa puoltavan hallinnon toissijaisuuden periaatetta. KHO perusteli, että omakotitalojen rakennuttaminen myyntiä varten on elinkeinotoimintaa, joka kilpailee yksityisten elinkeinoharjoittajien kanssa. Voidaan katsoa, että ratkaisussa oli tarkoitus osoittaa, ettei kunta voisi ottaa hoitaakseen tällaista yksityisen sektorin kaltaista toimintaa.

KHO 2006 T 1820: Hämeenkosken kunta oli vuoden 2004 talousarvioon varannut määrärahan kahden omakotitalon rakennuttamiseen myyntiä varten. Myynti tapahtuisi omakustannushintaan.

KHO:n mukaan omakotitalojen rakennuttaminen myyntiä varten on elinkeinotoimintaa, joka kilpailee yksityisten elinkeinoharjoittajien kanssa. Toimintaan liittyy myös taloudellisia riskejä. Kun otetaan lisäksi huomioon Hämeenkosken kunnan koko ja taloudelliset voimavarat, kunta ei ole esittänyt sellaisia työllisyyden hoitoon liittyviä taikka elinkeinopoliittisia tai muita erityisiä syitä, joiden perusteella puheena olevien kahden omakotitalon rakennuttamisen voitaisiin katsoa kuuluvan kunnan yleiseen toimialaan. Kunnanvaltuusto on siten ylittänyt toimivaltansa.

Kouvolan hallinto-oikeus (22.2.2005, nro 05/0097/2) sen sijaan piti toimintaa toimialan mukaisena. Perusteluna pidettiin sitä, että tarkoituksena ei ollut liiketoimintaa, vaan kunta kilpailuttaisi sekä talopakettin toimittajan

---

110 Lakiin on muutoin tehty paljon muutoksia, joten on outoa, että tämä pykälä on pysynyt muuttumattomana ja vanhanaikaisena. Jo kielellisesti lainkohta vaatisi uudistamista.

111 Heuru 2001, 55 - 57.

112 HE 192/1994 vp, 21.

että urakoitsijat ja myisi omakotitalot niin sanotulla omakustannusperiaatteella. Kysymys ei olisi siten varsinaisesta kaupallisesta toiminnasta. Ottaen huomioon myös hankkeen pienimuotoisuus, kysymyksessä olevan toiminnan katsottiin kuuluvan kunnan toimialaan.

Toisaalta on havaittavissa myös hallinnon toissijaisuuden vastaisia oikeustapauksia. Kunta on voinut varata määrärahan haja-asutusalueiden myymäläpalveluiden säilyttämiseen (KHO 1981 A II 34). Tätä perusteltiin asukkaiden vähenemisellä ja myymäläpalveluiden uhkaavalla katoamisella. Vuonna 1998 KHO totesi, että kunta saattoi antaa takauksen autokoulua varten (KHO 1998:80). Tässä tapauksessa tosin äänestystulos 4-4 osoittaa, että lopputuloksen suhteen vallitsi ristiriitaisia näkemyksiä.

KHO 1998:80: Kaupunki oli päättänyt ottaa 100 000 mk:n pankkitakauksen teknillisen ammattioppilaitoksen autokoululupaa varten. Turun ja Porin lääninoikeus (542/2200/96) kumosi kaupungin päätöksen. Perusteluissaan lääninoikeus viittasi suoraan myös siihen, ettei kaupunki ollut esittänyt erityisiä syitä perinteisesti yksityisten yritysten harjoittamaan elinkeinotoimintaan ryhtymiselle. KHO totesi seuraavasti: ”Autokoulun pitäminen liittyy kiinteästi ammattioppilaitoksen toimintaan. Oppilaitoksen maksullisena palvelutoimintana antamalla opetuksella pyritään parantamaan oppilaitoksen taloudellisia toimintaedellytyksiä hoitaa tehtävänsä. Pienimuotoista toimintaa harjoitetaan olemassa olevalla kalustolla oppilaitoksen opettajien toimesta. Kaupungin ei katsottu ylittäneen toimivaltaansa ottaessaan mainitun takauksen autokoululupaa varten.”

Hallinnon toissijaisuus ei ole saanut vankkaa eikä yhdenmukaista institutionaalista tukea oikeuslähteistä<sup>113</sup>. Tarpeellista on siten arvioida, voidaanko sen voimassaolo nykyisin perustella reaalisilla argumenteilla.

Periaatteen hyväksymisen puolesta puhuvat argumentit liittyvät liiketoiminnan taloudellisiin riskeihin, yksityistämiseen sekä kilpailuoikeudellisiin tavoitteisiin. Yksityisen sektorin harjoittamaan toimintaan liitetään tietynlainen voiton tavoittelu, joka tarkoittaa toisaalta myös taloudellisten riskien ja tappioiden mahdollisuutta. Kunta on alueyhteisö ja toimii asukkaidensa hyväksi, joten sen toiminnassa tulisi välttää taloudellisia riskejä. Aikaisemmin periaatteen tarkoitus onkin ollut erottaa kunnan toiminnasta tällaiset yritysriskit. Riskien takia kunnan toiminnasta on haluttu tällä perusteella erottaa pois kaupallinen toiminta. Yritysriskien välttämisen kautta voidaan edelleen perustella periaatteen hyväksyttävyyttä.

---

113 Uusimman omakotitalorakentamista koskevan oikeustapauksen kohdalla voidaan toki kysyä, onko KHO:n tarkoituksena ollut tehdä uusi linjanveto? En kuitenkaan katso vielä yhden oikeustapauksen tuovan periaatteelle riittävää institutionaalista tukea.



Periaatteen hyväksyttävyyttä voidaan perustella myös lisääntyvän yksityistämisen ja hallinnon purkamisen kautta. Kun palveluja annetaan yhä enemmän yritysten ja järjestöjen hoidettavaksi, hallinnon toissijaisuuden katsotaan toteutuvan. Tämän on katsottu kertovan tietynlaisesta julkisen ja yksityisen sektorin toiminnan jaottelusta.

Periaatetta voitaisiin puoltaa myös kilpailuoikeudellisilla tavoitteilla. Kilpailunrajoituslain 1 §:n voidaan katsoa täsmentävän näitä tavoitteita. Ne ovat siten terve ja taloudellinen kilpailu sekä elinkeinotoiminnan harjoittamisen vapauden turvaaminen perusteettomilta esteiltä ja rajoituksilta. Koska kunnan motiivina ei voi olla taloudellisten voittojen saaminen, voidaan epäillä, että kunnan rinnakkainen toiminta yksityisten kanssa voisi aiheuttaa rajoituksia tai vaikuttaa negatiivisesti kilpailuun. Uusimman omakotitalorakentamista koskevan tapauksen voidaan oikeastaan ymmärtää ilmentävän tätä ajatusta. KHO totesi, että kyseessä on toiminta, joka kilpailee yksityisten yrittäjien kanssa ja totesi sen osittain sillä perusteella laittomaksi. Oliko tapauksella tarkoitus poistaa siten kunnan tehtäväpiiristä sellaiset toiminnot, joissa kunta kilpailisi yksityisen yrittäjän kanssa samalla alalla, mikä johtaisi kilpailuun kohdistuviin negatiivisiin vaikutuksiin?

Periaatetta vastaan puhuvat argumentit liittyvät julkisen ja yksityisen sektorin rinnakkaiseen toimintaan, toimintakenttien erottamisen vaikeuteen ja kilpailuoikeudellisiin seikkoihin. Periaatetta vastaan puhuisi myös kunnallishallinnon laajentamisen tarpeellisuus. Katson kuitenkin, että tällainen tavoite on liittynyt enemmänkin hyvinvointivaltion rakentamisen aikaan lähinnä 1970- ja 1980-luvuille.

Ensimmäisten hallinnon toissijaisuuden mukaisten ajatusten esittämisen aikoihin julkisen ja yksityisen sektorin rinnakkaista toimintaa ei juurikaan esiintynyt. Kunnan liiketoiminta oli vähäistä ja toisaalta, kun kunnat harjoittivat liiketoimintaa, toiminta oli pääsääntöisesti monopolitoimintaa.<sup>114</sup> Kunnan toiminta on kuitenkin hiljalleen lisääntynyt yhä useammille uusille aloille. Tämä on johtanut myös käsitysten muuttumiseen. Vuoden 1976 kunnallislain esitöissä todettiin, että kunnat voivat harjoittaa liiketoimintaa väljemmissä puitteissa kuin aikaisemmin<sup>115</sup>. 1980-luvun lopussa kunnan yksityisoikeudellisten keinojen ja liiketoiminnan todettiin lisääntyneen niin, että kunnat toimivat yksityisten yrittäjien kanssa samoilla toimialoilla rinnakkain<sup>116</sup>. Kunta on voinut ottaa hoitaakseen myös sellaisia aloja, joita yksityiset yrittäjät ovat harjoittaneet. Kauppaliikkeen harjoittaminenkaan ei ole ollut kunnalta täysin kielletty. Lisäksi kunnilla on ollut esimerkiksi hotelleja, ravintoloita ja matkailuyrityksiä. Tämä

---

114 Ks. *Kauppi* 1954, 44.

115 HE 140/1976 vp, 2 - 3.

116 KM 1989:61, 24 ja 31; *Indén – Madell* 2002, 34.

merkitsee, että ensimmäisten hallinnon toissijaisuuteen kohdistuvien näkemysten jälkeen näkemykset ja todellisuus ovat muuttuneet. Kuntien nähdään voivan ulottaa toimintansa yhä useammille aloille ja todellisuudessa näin on käynytkin. Hallinnon toissijaisuuden lievemmän tulkinnan voidaan katsoa oleva seurausta tästä kehityksestä.

Jos hyväksyisimme hallinnon toissijaisuuden periaatteen voimassa olevaksi, tarkoittaisi se kunnan ja yksityisen toimintakentän erottamista toisistaan. Tällainen toimintakenttien erottaminen olisi kuitenkin äärimmäisen vaikeaa ja varmuutta määrittelemiseen tuskin saataisiin. Toki löytyy tiettyjä aloja, joilla tällä hetkellä toimivat vain kunnat tai vain yksityiset toimijat. Toisaalta löytyy paljon aloja, joilla ne toimivat rinnakkain. Lisäksi kunta toimii yhteistyössä yksityisten elinkeinonharjoittajien kanssa. Jos hallinnon toissijaisuutta pidettäisiin olemassa olevana periaatteena, julkisen ja yksityisen sektorin toimintakentät olisi erotettava toisistaan. Samalla kunnalla ei tulisi olla enää mahdollisuutta harjoittaa yhteistyötä yksityisten elinkeinonharjoittajien kanssa. Samalla kun kunnan toiminta on laajentunut, lienee yhteiskunnallisen kehityksen myötä myös yksityisen sektorin toimintakenttä laajentunut. Kunnan ja yksityisen toimintakenttiä ei voida tarkasti erottaa toisistaan. Aikaisemmin on sanottu, että kunta ei saisi hoitaa sitä, mitä yksityiset ovat perinteisesti hoitaneet. Meidän on kuitenkin huomioitava, että yhteiskuntamme muuttuu koko ajan. Se, mitä on aikaisemmin hoitanut yksityinen, voi hoitaa nyt kunta ja päinvastoin. Emme voi vuosikymmenistä ja vuosisadoista toiseen erottaa näitä sektoreita sen perusteella, mitä ne aikaisemmin ovat hoitaneet. Tämä voidaan kyseenalaistaa ja toisaalta tällainen kysymyksenasettelu ei ole enää olennaista.

Kilpailuoikeudessa ei ole eroteltu julkisen ja yksityisen tehtäväalueita toisistaan. Kilpailuoikeudessa elinkeinonharjoittajan käsitteeseen ei vaikuta, toimiiko toimija julkisella vai yksityisellä sektorilla. Elinkeinoharjoittajan käsitteeseen vaikuttavat muut kriteerit. Erottelua julkisen sektorin ja yksityisen elinkeinonharjoittajan välillä ei enää ole. Jos toisaalla oikeusjärjestelmässä pidettäisiin kiinni julkisen ja yksityisen tehtäväkentän erottelusta, olisi se ristiriitaista kilpailuoikeuden kanssa. Kilpailunrajoituslain mukaisena elinkeinonharjoittajana pidetään niin yksityistä kuin julkistakin toimijaa, joka harjoittaa taloudellista toimintaa<sup>117</sup>. Eikö elinkeinonharjoittajan käsitteen ulottaminen kunnan toimintaan ole osoitus tai tunnustus siitä, että kunta voi toimia samoilla aloilla kuin yksityisetkin?

Perusteen mukaisesti on haluttu erottaa toisistaan julkisen ja yksityisen sektorin toimintakentät. Suurin merkitys perusteella on ollut siinä, että kunnan tehtäväpiiristä on näin ollen voitu erottaa kaupallinen toiminta. Perusteen avulla on eritelty sellaisia liiketoimintoja, joihin kunnan ei ole katsottu voivan ryhtyä.

---

117 Ks. Luku VIII.

Kaupallinen toiminta merkitsee taloudellista voittoa tavoittelevaa elinkeinotoimintaa. Jaottelulla ollut tarkoitus poistaa kunnan toiminnasta voittoa tavoitteleva toiminta. Peruste on siten merkinnyt lähes samaa kuin spekulatiivisen toiminnan kieltö. Kunta ei saa harjoittaa pelkästään voittoa tavoittelevaa toimintaa. Voittoa tavoittelevaksi toiminnaksi on katsottu sellainen toiminta, jota yksityiset harjoittavat. Emme tarvitse samaa tarkoitusta varten kahta eri periaatetta.

Mikä merkitys hallinnon toissijaisuuden periaatteella todellisuudessa olisi? Sehän ei merkitsisi ehdotonta kieltoa, etteikö kunta saisi ottaa hoitaakseen sellaista toimintaa, jota pääsääntöisesti yksityiset harjoittaisivat. Jos toiminnan harjoittamiselle löytyisi hyväksyttävät perustelut asukkaiden hyvinvoinnin tai kunnan kehityksen edistämiseksi, kunta voisi toimintaan ryhtyä.

Johtopäätökseni on, että hallinnon toissijaisuus on ollut epäselvä peruste, johon on liittynyt ideologisia näkemyksiä ja ristiriitaisia oikeudellisia perusteita<sup>118</sup>. Johtopäätökseni on myös, että reaalisten argumenttien kautta tätä perustetta ei voida pitää voimassa olevana oikeusperiaatteena. Painotan reaalissa argumenteissa kilpailunrajoitussäännösten mukaista elinkeinonharjoittajan käsitettä. Emme voi käytännössä tarkasti erottaa toisistaan julkista ja yksityistä toimintakenttää. Kilpailuoikeudellisesti toimintakenttien erottaminen on myös merkityksetöntä. Kunta voi siis ottaa hoitaakseen kaikenlaisiin aloihin liittyviä tehtäviä, kunhan yhteys kunnan alueeseen ja asukkaisiin löytyy ja toiminta ei tapahdu taloudellisten voittojen saamiseksi. Se, mikä milloinkin on näiden periaatteiden mukaista, vaihtelee yhteiskunnallisista oloista riippuen.

## **4 Kysymys työnjaon periaatteesta**

### **4.1 Työnjaon lähtökohdat**

Aikaisemmin yhtenä vapaaehtoisen tehtäväpiirin määräytymisperusteena on pidetty työnjaon perustetta, joka on liittynyt kunnan ja valtion tai kirkon väliseen työnjakoon. Perusteen mukaan kunta ei saa ottaa hoitaakseen näille yksinomaan kuuluvia tehtäviä. Perustetta on pidetty edelleen jossain määrin voimassa olevana<sup>119</sup>. Sitä ei ole käsitetty mitenkään tiukaksi periaatteeksi, vaan sen mukaan kussakin tapauksessa on arvioitava erikseen osallistumiskeino tiettyyn asiaan.

Työnjaon peruste ei ole kohdistunut kaikille aloille. On nimittäin havaittavissa aloja, joilla kunnat ja valtio toimivat rinnakkain. Varsinkin sosiaalihuolto, terveyden- ja sairaanhoito sekä opetus- ja sivistystoimi on nähty yhteisinä toi-

---

118 Hallinnon toissijaisuuden kohdalla voimme kysyäkin, onko kyse oikeudellisesta periaatteesta vai yhteiskunnallisesta periaatteesta? Ja miten erotamme nämä toisistaan?

119 Saksan osalta esim. *Mutius – Rentsch* 1994, 10.

minta-alueina.<sup>120</sup> Myös valtion ja kuntien asuntopolitiikka oli 1950-luvulla Ryt-kölän mukaan toisiaan täydentäviä. Valtion ja kuntien rinnakkainen toiminta on katsottu tarpeelliseksi, koska tehtäväalueet ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä ja koska yksistään kuntien voimavarat eivät ole olleet niihin riittäviä.<sup>121</sup>

Kun tarkastellaan erityisesti kunnan harjoittamaa elinkeinopolitiikkaa, on työnjaon perusteen kohdalla tarkasteltava erityisesti aluepoliittista lainsäädäntöä, jonka perimmäisenä tavoitteena on alueiden erojen vähentäminen. Aluepoliittisen lainsäädännön mukaan elinkeinojen kehittämisessä, alueellisen kehityksen ja taloudellisen kasvun esittämisessä toimivaltaa on myös muilla toimijoilla. Selvitettävä on, asettaako aluepoliittinen lainsäädäntö reunaehtoja kunnan harjoittamalle elinkeinopolitiikalle niin, että voitaisiin pitää kiinni työnjaon periaatteesta.

## 4.2 Työnjako suhteessa valtioon

### 4.2.1 Aluepoliittisen lainsäädännön kehittyminen

Aluepolitiikka on saanut alkunsa jo 1960-luvulta, jolloin säädettiin ensimmäiset aluepolitiikkaan liittyvät määräaikaiset lait<sup>122</sup>. Vuonna 1966 tulivat voimaan laki kehitysalueiden talouden edistämisestä (15.4.1966/243), laki kehitysalueiden teollisuuden veronhuojennuksista (15.4.1966/244) ja laki kehitysalueiden teollisuuden sekä eräiden muiden elinkeinoalojen investointiluotoista (22.4.1966/246). Vuonna 1970 tulivat voimaan uudet määräaikaiset lait: laki kehitysalueiden talouden edistämisestä vuosina 1970 - 1975 (30.12.1969/876), kehitysalueuottolaki (30.12.1969/881), laki kehitysalueen tuotannollisen toiminnan edistämiseksi myönnettävistä veronhuojennuksista (30.12.1969/894) sekä laki kehitysalueiden ammattikoulutuksen edistämisestä (1.9.1970/17). Kaikki edellä mainitut lait koskivat kehitysalueita, eli alueita, joissa taloudelliset olot olivat huomattavasti huonommin kuin muualla maassa. Vuoteen 1975 saakka voidaan puhua kehitysaluepolitiikasta, sillä aluepoliittiset toimenpiteet kohdistuivat vain kehitysalueille eli huonoimmin menestyville alueille<sup>123</sup>.

120 KM 1964 A 2, 15 ja 37; Hannus – Hallberg 1993, 84; Hannus – Hallberg 1997, 77. Ks. myös KM 1993:33, 330; HE 192/1994 vp, 74.

121 Rytkölä 1954, 8 ja 32.

122 Aluepoliittisen lainsäädännön tarve havaittiin jo 1950-luvulla, jolloin alkoi esiintyä ongelmia toisaalta maaseudulla autoitumisen johdosta ja toisaalta kaupungeissa teollistumisen, keskittymisen ja ihmisten muuttovirran johdosta. Niemivuo 1984, 266.

123 Kehitysalueiden talouden edistämisestä annetun lain 1 §:n mukaan tavoitteena oli tuotannon ja elintason kohottaminen ja työllisyyden sekä toimeentulon turvaaminen maan niissä osissa, joissa taloudellinen kehitys oli olennaisesti muuta maata jäljessä.

Kehitysalueiden talouden edistämisestä vuosina 1970 - 1975 annetun lain 1 §:n mukaan tavoitteena oli tuotannon ja elintason kohottaminen sekä työllisyyden ja toimeen-

Laajempaan aluepolitiikkaan siirryttiin vuonna 1975, minkä jälkeen alueellista kehittämistä on pyritty toteuttamaan koko maassa tasapuolisesti. Vuonna 1975 säädettiin laki alueellisen kehityksen edistämisestä (13.6.1975/451)<sup>124</sup>. Kehitysalueiden talouden edistämistä koskevan lain mukaisesti toimenpiteisiin koettiin tarvittavan laajennusta<sup>125</sup>. Aluepolitiikkaa koskevaa lainsäädäntöä uudistettiin seuraavan kerran vuonna 1981, jolloin tuli voimaan laki tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämisestä (10.7.1981/532)<sup>126</sup>. Seuraava uudistus tapahtui vuonna 1989, jolloin tuli voimaan laki aluepolitiikasta (23.12.1988/1168)<sup>127</sup>.

Perusteellinen kokonaisuudistus tapahtui vuonna 1994, jolloin laki alueiden kehittämisestä tuli voimaan. Uudistukseen vaikuttivat niin kansalliset kuin kansainvälisetkin (EU) tekijät.<sup>128</sup> Nykyisin voimassa on alueiden kehittämislaki, jonka avulla tehtiin kokonaisuudistus aluepoliittiseen lainsäädäntöön. Uudis-

---

tulon turvaaminen maan niissä osissa, joissa taloudellinen kehitys on olennaisesti jäljessä maan muista osista.

- 124 Lain 2 §:n mukaan tavoitteena oli pyrkiä turvaamaan koko maassa tasapuolisesti kunkin alueen väestölle pysyvän työpaikan saannin mahdollisuus, tulotason nousu ja tärkeiden palvelujen saatavuus sekä muutoinkin edistämään eri alueiden elinkeino- ja yhdyskuntarakenteen tasapainoista kehitystä.
- 125 Syninä mainittiin, etteivät kehitysalueiden muuttoliike ja työttömyys olleet vähentyneet. Lisäksi koettiin tarpeelliseksi toimenpiteiden kohdistaminen useampiin elinkeinoihin sekä myös muihin maan osiin kuin vain kehitysalueisiin. Ks. HE 132/1974 vp, 1.
- 126 Lain 2 §:n mukaan aluepolitiikan tavoitteita olivat väestönkehityksen alueellisen tasapainoisuuden edistäminen, sekä pysyvän työpaikan, tulotason nousun, tärkeiden palveluiden saatavuuden ja hyvän elinympäristön turvaaminen koko maassa tasapuolisesti kunkin alueen väestölle. Tavoitteeksi asetettiin myös väestön elinolojen alueellisesti tasapainoisen kehityksen ja tuotantorakenteen monipuolistumisen edistäminen.
- 127 Lain 2 §:n mukaan tavoitteena oli väestön elinolojen tasapainoinen kehittäminen, väestönkehityksen ja perusrakenteen tasapainoinen alueellinen kehittäminen sekä tuotantorakenteen uusiutumisen ja monipuolistumisen edistäminen. Lain 3 §:n mukaan aluepoliittisiksi toimenpiteiksi säädettiin 1) yritystoiminnan kehittymisen edistäminen, 2) yritysten sijoittumisen suuntaaminen, 3) eri alueiden teknologian kehittämisen ja käyttöönoton kehittäminen, 4) alueellisen korkeakouluopetuksen ja muun koulutuksen ja tutkimuksen kehittäminen, 5) liikenne- ja tietoliikenneyhteyksien kehittäminen, 6) julkisten palvelujen ja investointien suuntaaminen, 7) rakennemuutosten aiheuttamien alueellisten haittojen vähentäminen, 8) päätösvalan siirtäminen alue- ja paikallishallintoon, 9) kuntien elinkeinopoliittisten ja muiden kehittämisedellytysten parantaminen, 10) maan eri osien keskuksien tasapainoinen kehittäminen, 11) maaseudun ja saariston elinvoimaisuuden turvaaminen sekä 12) muut mahdolliset toimenpiteet.
- 128 Lain 1 §:n mukaan tavoitteena oli edistää maan alueiden omaehtoista kehittämistä ja tasapainoista alueellista kehitystä. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi pyrittiin turvaamaan alueiden väestön elinolojen kehitys ja tärkeiden palveluiden saatavuus, alueellisen kehityksen kannalta tarpeellinen perusrakenne, uudistamaan alueiden tuotantorakennetta, parantamaan yritysten toimintaedellytyksiä ja edistämään uusien työpaikkojen syntymistä sekä vahvistamaan muutoin alueiden talouden ja väestön osaamisen perustaa.

tuksen tarkoituksena oli tehostaa entisestään alueiden kehittämistä sekä parantaa aluepoliittista suunnittelua ja ohjelmapolitiikkaa.<sup>129</sup>

Aluepoliittisen lainsäädännön taustalla on ollut valtakunnan alueiden tasapainoinen kehittäminen. Aluepolitiikalla tarkoitetaan toimintaa, jolla pyritään maan eri osien tasapainoiseen kehittämiseen, taloudelliseen kasvuun sekä kansalaisten taloudelliseen ja sosiaaliseen tasa-arvoon<sup>130</sup>. Toisin sanoen aluepoliittisella lainsäädännöllä on pyritty vähentämään työttömyyttä ja poistamaan kuntien välisiä suuria eroja<sup>131</sup>. Suurin osa aluepolitiikan voimavaroista on kohdistunut elinkeinotoiminnan edistämiseen<sup>132</sup>. Toimenpiteet ovat kohdistuneet erityisesti työllisyyteen ja elinkeinotoimintaan. Näin ollen voidaan puhua alueellisesta elinkeinopolitiikasta.

#### **4.2.2 Valtion rooli alueellisessa elinkeinopolitiikassa**

Aluepoliittinen lainsäädäntö on velvoittanut valtiota. Lähtökohtana on ollut, että valtion toimenpitein on pyrittävä alueiden tasapainoiseen kehitykseen<sup>133</sup>. Tavoitteena on ollut, että valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ja toimialallaan pyrkiä edistämään tasapainoista alueellista kehitystä<sup>134</sup>. Vastuu alueiden kehittämisestä on ollut vuoteen 1994 saakka valtion keskus- ja aluehallintoviranomaisilla. Yleinen velvoite edistää tasapainoista alueellista kehitystä annettiin valtioneuvoston kanslialle, ministeriöille, niiden alaisille keskusvirastoille ja laitoksille sekä muille valtion hallintoviranomaisille<sup>135</sup>. Lääninhallituksille annettiin velvoite laatia alueellisia kehittämissuunnitelmia<sup>136</sup>. Kehittämissuunnitelmien laatimisessa lääninhallitusten tuli olla yhteistyössä valtion alue- ja paikallishallintoviranomaisten, kuntien ja kuntainliittojen, elinkeinoelämää edustavien ja ammatillisten järjestöjen sekä muiden asianomaisten tahojen kanssa.

---

129 Lain 1 §:n mukaan tavoitteena on luoda edellytyksiä alueiden kilpailukyvyyn ja hyvinvoinnin takaavalle osaamiselle ja kestäväan kehitykseen perustuvalle taloudelliselle kasvulle, elinkeinotoiminnan kehitykselle ja työllisyyden parantamiselle. Lisäksi tavoitteena on vähentää alueiden kehittyneisyseroja, parantaa väestön elinoloja sekä edistää alueiden tasapainoista kehittämistä. HE 55/2002 vp, 3. Ks. myös HE 55/2002 vp, 25.

130 Ks. HE 99/1993 vp, 4 ja 16; SOU 1971:84, 97.

131 Ks. HE 132/1974 vp, 1; HE 67/1981 vp, 3.

132 *Niemivuo* 1984, 271.

133 HE 132/ 1974 vp, 2 - 3.

134 HE 132/1974 vp, 4; HE 67/1981 vp, 3; HE 69/1988 vp, 4.

135 Laki alueellisen kehityksen edistämisestä (13.6.1975/451) 3 §, laki tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämisestä (10.7.1981/532) 4 §, laki aluepolitiikasta (23.12.1988/1168) 4 §.

136 Laki alueellisen kehityksen edistämisestä 7 §, Laki tasapainoisen alueellisen kehityksen edistämisestä 12 §, Laki aluepolitiikasta 6 §. Myös Ruotsissa lääninhallitusten tehtävänä oli tehdä suunnitelmat alueiden kehittämiseksi. Ks. SOU 1971:84, 98.

Valtion alue- ja piirihallinnon itsenäistä toimivaltaa alueiden kehittämiseen liittyvissä asioissa pyrittiin lisäämään lailla aluepolitiikasta vuonna 1988. Samalla vakinaistettiin läänin kehittämisraha säätämällä siitä kyseisessä laissa.<sup>137</sup> Avustusrahan tarkoitus oli tukea läänien elinkeinotoiminnan ja muiden toimintojen kehittämistä. Tarkoitus oli myös avustaa läänin kehittämistavoitteiden toteuttamista ja omatoimista alueellista kehittämistä.<sup>138</sup> Aluehallinnossa lääninhallitukset yhteen sovittivat aluehallintoviranomaisten toimintaa<sup>139</sup>.

Yksi keskeisimmistä valtion harjoittaman aluepolitiikan keinoista on ollut yritysten suora tukeminen. Valtion myöntämiltä tukitoimenpiteiltä on vaadittu aluepoliittisia tavoitteita ja tukitoimenpiteiden on nähty täydentävän aluepolitiikkaa<sup>140</sup>. Aluksi valtion tukimuotoja olivat verohuojennukset sekä investointiluotot. Lain kehitysalueiden talouden edistämisestä vuosina 1970 - 1975 2 §:n mukaan kehitysalueiden talouden edistämiseksi voidaan myöntää verohuojennuksia sekä antaa erityistä taloudellista tukea elinkeinojen ja ammattikoulutuksen edistämiseen<sup>141</sup>. Vuosina 1975 - 1981 voimassa oli laki kehitysalueiden tuotantotoiminnan tukemisesta (13.6.1975/452). Lain tarkoituksena oli ohjata kehitysalueiden tuotantotoiminnan tuki selvemmin investointivaiheeseen ja tuotantotoiminnan aloittamisvaiheeseen sekä myöntää tuki välittöminä avustuksina, jotta tuen vaikutusta yritysten investointipäätöksiin ja sijoittautumiseen voitiin lisätä<sup>142</sup>.

Vuodesta 1982 on sovellettu lakia tuotantotoiminnan alueellisesta tukemisesta (10.7.1981/533), joka sisälsi yrityksille määräykset tuotantotoiminnan alueelliseksi tukemiseksi myönnettävästä rahoitustuesta. Laki sisälsi säännökset investointi-, käynnistys- ja kehittämisavustuksista. Seuraavaksi vuonna 1989 tuli voimaan laki yritystoiminnan aluetuesta (29.12.1988/1297), jolla oli tarkoitus parantaa entisestään investointi-, käynnistys ja kehittämisavustusten käytökelpoisuutta<sup>143</sup>. Tukijärjestelmää muutettiin vuonna 1993 lailla yritystuesta (10.12.1993/1136). Muutosten tavoitteena oli järjestelmän sopeuttaminen ETA-sopimuksen valtioneuvoston päätösten asettamiin puitteisiin sekä selkeyttää ja lisätä tukijärjestelmän joustavuutta<sup>144</sup>. Laki sisälsi säännökset kehitysalueen inves-

---

137 HE 69/1988 vp, 9.

138 HE 69/1988 vp, 12 - 13.

139 HE 69/1988 vp, 4.

140 Ks. HE 132/1974 vp, 3.

141 Ks. laki kehitysalueen tuotannollisen toiminnan edistämiseksi myönnettävistä verohuojennuksista (30.12.1969/894) ja laki kehitysalueiden ammattikoulutuksen edistämisestä (1.9.1970/17).

142 HE 132/1974 vp, 3.

143 Ks. HE 91/1988 vp, 5 - 6.

144 HE 100/1993 vp, 6.

tointituesta, pienyritystuesta sekä kehittämistuesta pienille ja keskisuurille yrityksille.

Nykyisin on voimassa laki yritystoiminnan tukemisesta (15.12.2000/1068). Lain 1 §:n mukaan tarkoituksena on yritystoimintaa tukemalla edistää yleistä taloudellista kehitystä, elinkeinopoliittisia tavoitteita sekä työllisyyttä ottaen huomioon kilpailunäkökohdat sekä Euroopan yhteisön ja kansallisen alue- ja rakennepoliittikan tavoitteet. Lainsäädännön uudistamisen syinä olivat EY:n rakennerahasto-ohjelmien asettamat vaatimukset, tukijärjestelmän tehostaminen ja selkeyttäminen, tukien yhteensovittaminen sekä valvonnan parantaminen<sup>145</sup>. Laki sisältää säännökset investointituesta ja yritystoiminnan aloittamisvaiheeseen liittyvästä käynnistytuesta, toimintaympäristötuesta sekä pienten ja keskisuurten yritysten kehittämistuesta.

Valtion budjetista myönnettyjä yritystukia myönsivät kauppa- ja teollisuusministeriö tai kauppa- ja teollisuusministeriön piiritoimisto 1.9.1997 saakka<sup>146</sup>. Tästä lähtien tukia ovat myöntäneet työvoima- ja elinkeinokeskukset. Nämä niin kutsutut TE-keskukset perustettiin elinkeinoelämän ja työvoima-asioiden alueellista edistämistä varten. Ne ovat valtion alueviranomaisia. TE-keskusten erityisenä tehtävänä oli edistää pienten ja keskisuurten yritysten toimintaa ja toimintaedellytyksiä.<sup>147</sup> Ne perustettiin kauppa- ja teollisuusministeriön, työministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön yhteiseksi aluehallinnoksi edistämään alueensa elinkeinotoimintaa<sup>148</sup>.

---

145 HE 150/1999 vp, 8. Sinänsä yksi mielenkiintoinen selvittämisasihe voisi olla, ovatko EU-tuet vaikuttaneet kunnan vapaaehtoisen toiminnan laajenemiseen käytännössä.

146 Ks. Asetus kauppa- ja teollisuusministeriön yrityspalvelun piiritoimistoista (7.4.1989/330).

147 HE 148/1996 vp, 25 - 26. Lain työvoima- ja elinkeinokeskuksista (10.1.1997/23) 3 §:n mukaan tehtäviksi keskuksille on määritelty 1) edistää erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten toimintaa ja toimintaedellytyksiä sekä yritysten teknologista kehitystä ja kansainvälistymistä, 2) edistää maatilataloutta, kalataloutta ja niihin liittyviä maaseutuelinkeinoja sekä valvoa niitä koskevien säädösten noudattamista, 3) edistää työmarkkinoiden toimivuutta, työllisyyttä, työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta ja muutoin huolehtia työvoima-asioiden hoitamisesta sekä 4) huolehtia niistä muista tehtävistä, jotka keskukselle on säädetty tai määrätty. Lisäksi lain 4 §:ssä on veloitettu keskukset osallistumaan alueelliseen kehittämistyöhön.

148 Työvoima- ja elinkeinokeskuksiin koottiin kauppa- ja teollisuusministeriön yrityspalvelun piiritoimistot, teknologian kehittämiskeskuksen kotimaan yksiköt, Valtiontakuukeskuksen alueyksiköt, Suomen Ulkomaankauppaliiton alueyksiköt, maaseutuelinkeinopiirit ja työvoimapiirin piiritoimistot.

TE-keskusten perustamisen taustalla oli myös parantaa valtionhallinnon kykyä asiakaspalveluun (ns. yhden luukun periaate), edistää yritystoimintaa ja työllisyyttä, vahvistaa aluetasolla eri hallinnonalojen osallistumista alueiden kehittämiseen, yhteensovittaa keskushallinnosta tuleva sektoriohjaus ja alueen omat tavoitteet sekä selkeyttää aluekehitystyötä. HE 148/1996 vp, 22.



### 4.2.3 Maakunnallinen elinkeinopolitiikka

Aluepolitiikassa tapahtui merkittävä muutos vuonna 1994. Siihen saakka aluepolitiikka aluetasolla oli ollut lääninhallitusten vastuulla. Aluepolitiikka kokonaisuudessaan oli keskushallinnosta johdettua ja sen nähtiin palvelevan vain keskushallintoa. Vaikka lääninhallituksilla oli velvollisuus suunnitelmien osalta toimia yhteistyössä kuntien ja muiden tahojen kanssa, olivat näiden vaikutusmahdollisuudet todellisuudessa olleet vähäisiä.<sup>149</sup> Alueellisen kehittämisen edistämiseksi koettiin, että alueiden omaa vastuuta ja mahdollisuutta vaikuttaa kehitykseen tulisi lisätä. Tämän katsottiin voivan tapahtua ainoastaan siirtämällä aluekehitysvastuu alueen omille kansanvaltaisesti ohjatuille toimielimille. Alueiden kehittämisestä annetun lain 2 §:llä aluekehitysvastuu säädettiin kunnille ja valtiolle. Vastuu alueen kehittämisestä ja suunnittelusta annettiin kuntayhtymälle, maakunnan liitolle, joka toimisi ns. aluekehitysviranomaisena.<sup>150</sup> Vuodesta 1994 lähtien maakunnan liitoilla on ollut suuri rooli alueidensa kehittämisessä. Maakunnan liittojen tehtävänä on luoda edellytyksiä yritystoiminnalle, parantaa työllisyyttä ja edistää elinkeinotoimintaa.

Alueiden kehittämisessä annetussa laissa koettiin tarpeelliseksi mainita erikseen sekä kunnat että maakunnan liitot. Näin saatiin korostettua aluekehityksen kuntalähtöisyyttä ja samalla osoitettua, että kunnat hoitavat tehtäviä yhteistoiminnassa.<sup>151</sup> Alueiden kehittämisestä annetun lain 3 §:n mukaan maakunnan liiton tehtävänä oli huolehtia toimialueellaan yleisestä aluepoliittisesta, aluekehittämisohjelmien valmistelusta ja niiden toteutumisen seurannasta sekä aluehallintoviranomaisille kuuluvien aluekehitystoimenpiteiden yhteensovittamisesta. Aluekehityssuunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa maakunnan liiton oli oltava yhteistyössä valtion ja kuntien viranomaisten sekä alueella toimivien yritysten ja järjestöjen kanssa. Lisäksi maakunnanliiton tehtävänä oli vastata maakunnan yleisestä kehittämisestä sekä edistää kuntien seudullista ja muuta yhteistyötä.

Alueiden kehittämislakia valmisteltaessa ei esitetty muutoksia siihen, että aluekehitysviranomaisena toimii maakunnan liitto. Laissa säädetään kuitenkin maakunnan liiton tehtävistä laajemmin, vaikka tarkoituksena ei ollut käytännössä muuttaa niitä oleellisesti. Alueiden kehittämislain 7 §:n mukaan maakunnan liiton tehtävänä on 1) vastata maakunnan yleisestä kehittämisestä ja toimia tällöin yhteistyössä valtion viranomaisten kanssa 2) vastata maakunnan suunnit-

---

149 HE 99/1993 vp, 16 - 17.

150 HE 99/1993 vp, 20 ja 26. Ks. *Nupponen Pekka* 1986, 140, jossa hän jo peräsi uutta aluepolitiikkaa, jossa korostuisi paikallinen omavastuu ja kuntien mahdollisuus toteuttaa itse asettamia tavoitteita.

151 HaVM 20/1993.

teluun kuuluvan maakuntaohjelman laatimisesta ja hyväksyä se 3) valmistella maakuntaohjelman perusteella vuosittain maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma yhteistyössä valtion viranomaisten, kuntien ja muiden maakuntaohjelman rahoittamiseen osallistuvien kanssa sekä osaltaan hyväksyä maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma 4) vastata alueellisia rakennerahasto-ohjelmia koskevien ohjelmaehdotusten laatimisesta maakuntaa varten 5) edistää kuntien seudullista ja muuta yhteistyötä sekä maakuntien välistä yhteistyötä ja yhteistyötä alueiden kehittämisen kannalta keskeisten julkis- ja yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden kanssa 6) seurata maakunnan ja sen osien kehitystä 7) hoitaa tehtäviinsä liittyviä kansainvälisiä asioita ja yhteyksiä sekä 8) hoitaa muut laissa säädetyt tehtävät. Lisäksi lain 28 §:n mukaan maakunnan liitto päättää laissa tarkoitetun tuen myöntämisestä alueellaan. Säännös koskee sekä kansallisia että rakennerahastojen varoja alueellisissa rakennerahasto-ohjelmissa. Maakunnan liitoille on annettu velvollisuus yleisesti huolehtia alueensa kehityksestä. Tämän voidaan katsoa tarkoittavan, että tehtävä on yleinen ja kattaa kaikki mahdolliset alueiden kehittämiseen liittyvät asiat.<sup>152</sup>

Alueiden kehittämislain 7 §:n 5 kohdan mukaan maakunnan liiton tulee edistää kuntien seudullista yhteistyötä. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että seutuyhteistyö on tärkeää alueiden kehittämisessä. Seutuyhteistyön avulla voidaan saada aikaan alueiden kehittämisen kannalta toivottavia ratkaisuja, joita yksittäiset kunnat muutoin eivät voisi toteuttaa. Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi, että merkittävin seutuyhteistyön alue on elinkeinopolitiikka.<sup>153</sup> Alueiden kehittämislain 20 §:ssä säädetään myös maakunnan kehittämisrahasta. Maakunnan kehittämisrahalla tarkoitetaan tässä laissa valtion talousarvioon otettuja yksinomaan kansallisia alueiden kehittämiseen tarkoitettuja määrärahoja. Lain 23 §:ssä säädetään erikseen tuen käytöstä. Tukea voidaan käyttää alueiden kehittämistä ja alueen kuntien välisen elinkeinopoliittisen yhteistyön edistämistä koskeviin kehittämishankkeisiin. Tämän vuoksi tuesta käytetään nimitystä alueellinen kehittämistuki. Tukea on mahdollista käyttää myös käyttöomaisuuden hankintaan perusrakenteen kehittämistä varten (perusrakenteen investointituki).<sup>154</sup>

#### ***4.2.4 Pohdiskelua työnjaon periaatteeseen liittyen***

Työnjaon perusteen on aikaisemmin katsottu määrittävän kunnan vapaaehtoisia tehtäväpiiriä<sup>155</sup>. Kunnan harjoittaman elinkeinopolitiikan kohdalla on otet-

---

152 HE 55/2002 vp, 26, 37, 39 ja 53.

153 HE 55/2002 vp, 39.

154 HE 55/2002 vp, 51.

155 Ks. *Hannus – Hallberg* 1997, 77.

tava tarkasteluun aluepolitiikka, johon sisältyy myös elinkeinopolitiikkaa. Aluepolitiikka on ollut valtakunnallista toimintaa, joka on velvoittanut valtion viranomaisia ja nyt myös maakunnan liittoja. Myös kunta on voinut harjoittaa elinkeinopolitiikkaa pyrkien yritysten säilymiseen, kasvuun ja työllisyyden lisäämiseen. Siitä huolimatta ei ole juurikaan keskusteltu tai mietitty, vaikuttaako tai pitäisikö aluepoliittisen lainsäädännön vaikuttaa kunnan vapaaehtoisesti harjoittamaan elinkeinopolitiikkaan<sup>156</sup>. Tietynlainen rajanveto aluepolitiikassa täytyy vetää vuoteen 1994, jolloin tärkeimmäksi aluekehitysviranomaiseksi tuli lääninhallitusten sijaan maakunnan liitot. Työnjaon perusteen tarkastelussa on toisaalta arvioitava valtion ja kunnan välistä työnjakoa sekä maakunnan ja kunnan välistä työnjakoa.

1960-luvulta lähtien vuoteen 1994 saakka aluekehitysvastuu oli yksin valtiolla ja aluekehitysviranomaisena toimi siis lääninhallitus. Aluepoliittinen lainsäädäntö siis velvoitti valtiota ja valtion viranomaisia. Aluepolitiikka oli valtiokeskeistä. Aluepolitiikka oli suurelta osin alueellista elinkeinopolitiikkaa, koska toimenpiteet kohdistuivat yrityksiin, niiden toimintaedellytysten parantamiseen ja työllisyyden lisäämiseen.

Suomessa ei ole tarkemmin pohdittu sitä, vaikuttiko aluepoliittinen lainsäädäntö jotenkin kunnan harjoittamaan elinkeinopolitiikkaan, rajoittavasti tai laajentavasti<sup>157</sup>. Toisin sanoen, oliko elinkeinopolitiikan osa-alueet yksinomaan säädetty valtiolle tai jollekin valtion viranomaiselle, jolloin kunta työnjaon perusteen mukaisesti ei olisi saanut hoitaa tällaisia tehtäviä. Esille tuli kuitenkin käsityksiä siitä, että työnjaon perusteen jollain tavalla katsottiin vaikuttavan kunnan harjoittamaan elinkeinopolitiikkaan rajoittavasti. Esille tuli joitain käsityksiä, että vain valtion tulisi myöntää yrityksille suoria yritystukia. Kuntien tehtävänä olisi siten vain yleisten toimintaedellytysten luominen.<sup>158</sup> Ilmeisesti yleinen kehitys yhteiskunnallisten tehtävien laajentumisen myötä oli, että valtion ja kuntien rinnakkainen toimivalta nähtiin tarpeelliseksi. Suomessa keskustelun puute viittaa siihen, ettei kuntien toiminnan tavoitteita nähty ristiriitaisena val-

---

156 TE-keskusten ja maakunnan liittojen väliseen työnjakoon liittyen: TE-keskusten perustaminen ei vaikuta aluekehitysvastuuseen eli maakunnanliitot toimivat edelleen aluekehitysviranomaisina. TE-keskukset ovat maakunnan liittojen keskeisiä yhteistyökumppaneita. TE-keskusten perustamisen tarkoituksena on yhteensovittaa sen toimialaan kuuluvia tehtäviä, parantaa hankkeiden laatua ja toimenpiteiden vaikuttavuutta sekä selkeyttää valtion viranomaisten ja maakunnan liiton yhteistyötä. Työnjako valtion aluehallinnon viranomaisten ja maakuntien liittojen välillä säilyy ennallaan. Ks. HE 148/1996 vp, 34.

157 Ruotsissa sen sijaan asiaa pohdittiin 1970-luvulla. Ks. SOU 1971:84, 97 - 107 ja 115 - 132.

158 Ks. Suomen Kunnallislehti 1983.

tion aluepoliittisille tavoitteille<sup>159</sup>. Kuntien roolia aluepoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa jopa ajan myötä alettiin korostaa entisestään. Kuntien elinkeinotoiminnan kehittämisedellytyksiä pyrittiin vahvistamaan mm. läänin kehittämisrahan avulla. Todettiin myös, että julkisen sektorin eri viranomaisten ja muiden organisaatioiden on oltava yhteistyössä alueellisessa kehittämisessä.<sup>160</sup>

Huomioon on otettava yritystoiminnan tukemista koskevien säännösten merkitys. Yritystoiminnan tukemiseen liittyvät säännökset ovat koskeneet ja koskevat valtion antamia yritystukia. Laeissa on mainittu ja edelleen mainitaan, että valtionavustuksina voidaan myöntää<sup>161</sup>. Tarkoittivatko nämä säännökset, että vain valtiolla oli mahdollisuus edistää yritystoimintaa antamalla suoria yritystukia? 1960 ja 1970-luvuilla keskusteltiin paljon kuntien harjoittamasta yritysten tukemisesta ja oikeuskäytäntöä asiasta muodostui. Pääsääntöisesti on oltu sitä mieltä, että yritysten tukemista koskevien säännösten kautta valtiolla on nähty olevan ensisijainen mahdollisuus yritystukiin antamiseen. Hannuksen kirjoituksista tulee esille se, että välitön tuki yrittäjälle ei pääsääntöisesti kuulu kunnan toimialaan<sup>162</sup>. Myös Eilavaara todennut, että kuntien tulisi suhtautua pidättyväisesti yritystukiin, sillä tukemista varten valtion viranomaisilla on suoria tukimuotoja<sup>163</sup>. Nupponen on todennut, että valtion tehtävänä on yritystoiminnan suora taloudellinen tukeminen ja kuntien tehtävänä yritystoiminnan yleisten toimintaedellytysten luominen<sup>164</sup>. Myös Ruotsissa päädyttiin siihen, että kuntien tuet ovat toissijaisia ja että kunnat eivät voi lähtökohtaisesti myöntää yritystukia<sup>165</sup>.

---

159 Ruotsissa nähty, että kunnan tavoitteet eivät välttämättä ole yhdenmukaisia alueellisten tavoitteiden kanssa tai voivat vaikutuksiltaan olla jopa vastakkaisia valtion aluepolitiikkaan nähden. SOU 1971:84, 123.

160 *Niemivuo* 1984, 271; HE 69/1988 vp, 4.

161 Laki kehitysalueiden tuotantotoiminnan tukemisesta 1 § mukaan alueellisen kehityksen edistämiseksi annetussa laissa tarkoitetuilla kehitysalueilla ja niihin kuulumattomilla lisätuki- ja tukialueilla teollisuus-, työliike-, matkailu-, turkistarhaus-, kalastus-, kalanviljely-, kauppapuutarha-, taimitarha- ja turvetuotantotoiminnan tukemiseksi voidaan myöntää valtionavustuksia valtion tulo- ja menoarvion käsittelyn yhteydessä päätettyyn enimmäismäärään saakka siten kuin tässä laissa säädetään. Myös laki yritystoiminnan aluetuesta (29.12.1988/129) 1 § ja laki yritystuesta (10.12.1993/113) 1 §.

Laki yritystoiminnan tukemisesta (15.12.2000/1068) 2§: ”Lain tarkoituksen toteuttamiseksi voidaan yritystoimintaan myöntää valtionavustuksena investointitukea, pienten ja keskisuurten yritysten kehittämistukea ja tukea yritysten toimintaympäristön parantamiseen siten kuin tässä laissa säädetään.”

162 *Hannus* 1981, 76; KM 1991:34, 47.

163 *Eilavaara* 1986, 33.

164 *Nupponen Pekka* 1986, 127.

165 SOU 1971:84, 121 - 124; *Wetterberg* 1997, 173.

Oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta, että kunnan myöntämiltä yrityksiin kohdistuvilta suorilta tulta on vaadittu erityisperusteluja. Tämä joh-  
tunee osittain siitä, että valtiolla on katsottu olevan ensisijainen mahdollisuus  
suoriin yritystukiin. Kuntien myöntämiä yritystukia ei ole kokonaan kielletty.  
Syyksi voidaan nähdä loppujen lopuksi, että valtion tukitoimenpiteet on koettu  
rajallisiksi ja riittämättömiksi. On myös nähty, että kunnilla tulisi olla laajemmat  
mahdollisuudet työllisyyden edistämiseksi ja elinkeinotoiminnan tukemiseksi.<sup>166</sup>  
Jos alun perin ollaankin oltu sitä mieltä, että kunnan ja valtion välillä vallitsee  
sellainen työnjako, että valtio huolehtii rahoitukseen ja tukiin liittyvistä asioista  
ja kunta alueellaan yleisistä toimintaedellytyksistä, ei tällainen työnjako ole to-  
dellisuudessa jatkunut.

Vuodesta 1994 lähtien aluekehitysviranomaisina ovat toimineet maakun-  
nan liitot, jotka ovat siis kuntayhtymiä. Tämän on katsottu korostavan kunti-  
en roolia alueiden kehittämisessä, sillä tavoitteenahan oli juuri antaa vastuuta ja  
päättövaltaa paikallisille viranomaisille. Lailla on siis pakotettu kunnat toimi-  
maan yhdessä kehittääkseen maakuntansa oloja. Maakuntien liittojen kautta ta-  
pahtuva alueiden kehittäminen on kunnalle pakollista yhteistoimintaa. Voidaan  
sanoa, että kehittämiseen liittyvät asiat ovat ylikunnallistuneet. On siirrytty ko-  
konaan toisenlaiseen ajatukseen alueiden kehittämisen vastuusta. Valtiota ja val-  
tion viranomaisia ei nähdä enää yksinomaan päävastuullisina, vaan vastuullisina  
pidetään myös kuntia. Paikallisella tasolla tiedetään parhaiten paikalliset olot ja  
näin ollen toimenpiteiden vaikuttavuus on parempaa.

Miten kuntien toimintaa maakunnan liiton roolissa alueiden kehittämisessä  
olisi tulkittava? Olisiko se tulkittavissa niin, että kunnat voivat toimia alueen  
kehittäjänä vain ja ainoastaan maakunnan liiton kautta? Alueiden kehittämislain  
tavoitteena on muun muassa edistää alueen elinkeinotoimintaa ja työllisyyttä.  
Maakunnan liiton tehtäviä koskevassa pykälässä ei kuitenkaan yksinomaan mai-  
nita, että maakunnan liiton tehtävänä olisi vastata alueensa elinkeinopolitiikasta.  
Maakunnan hankkeissa on aina mukana myös kuntarahoitusta. Asian tulkinnas-  
sa on otettava huomioon myös kuntalain 1.3 §:n tarkoitus siitä, että kunta hu-  
olehtii alueensa kehityksestä. Tämä korostaa myös kuntien omaa, itsenäistä roolia  
alueiden kehittämisessä<sup>167</sup>. Alueiden kehittämislaisa säädetään pakollisesta toi-  
minnasta. Kuntalaisissa sen sijaan säädetään yleisestä kehittämisestä. Jos alueiden  
kehittämislain kohdalla tulkinta olisi, että sen mukaan kunta voi toimia vain  
kuntayhtymän muodossa, tarkoittaisi se itse asiassa ristiriitaa kuntalain 1.3 §:n  
kanssa. Toisaalta se tarkoittaisi myös kunnan vapaaehtoisen elinkeinopolitiikan

---

166 *Niemivuo* 1984, 268 - 271; *Nupponen Pekka* 1986, 128.

167 Tämä on todettu myös alueiden kehittämislakia koskevassa hallituksen esityksessä HE  
55/2002 vp, 37.

ulottamista kunnan itse itselleen ottamien tehtävien ulkopuolelle. Tämä puolestaan tarkoittaisi käytännössä kunnan itse itselleen ottamien tehtävien merkittävää supistumista.

Työnjaon perustetta voidaan pitää voimassa olevana oikeusperiaatteena joilakin aloilla: esimerkiksi kunta ei voi puuttua valtion ulkopoliittikkaan. Yhä useammat kansalaisten jokapäiväiseen hyvinvointiin liittyvät alueet ovat kuitenkin sellaisia, joissa valtio ja kunnat toimivat yhdessä. Lainsäädännöllä säädetään, miten kukin taho toimii samojen yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Nykyisin alueellista elinkeinopoliittikkaa koskevat säännökset eivät sulje pois tai rajoita kunnan elinkeinopoliittista toimintaa. Kuntien roolia aluepoliittisten tavoitteiden toteuttamisessa on korostettu. Ei voida sanoa, että elinkeinopoliittikka olisi yksinomaan annettu jollekin muulle taholle kuin kunnalle ja täten kuuluisi kokonaan kunnan toimialan ulkopuolelle. Työnjaon periaatetta ei voida pitää voimassa olevana elinkeinopoliittikan alueella<sup>168</sup>. Valtio, maakunnat ja kunnat toimivat rinnakkain<sup>169</sup>.

Työnjako on paremmin soveltunut kunnan toimialan määräytymisperusteisiin silloin, kun yhteiskunnalliset tehtäväkokonaisuudet ovat olleet suppeampia. Yhteiskunnallisen kehityksen myötä alueiden tasapainoinen kehittäminen on korostunut, joten on ollut perusteltua sitouttaa kaikki tahot näiden tavoitteiden toteutumiseksi. Lainsäädännöstä ei saada tukea sille, että alueellinen elinkeinopoliittikka kuuluisi yksinomaan muulle taholle kuin kunnalle. Tukea ei saada myöskään oikeuskäytännöstä, sillä kunnat ovat voineet ja voivat myöntää yrityksille taloudellisia tukia. Jos hyväksyisimme työnjaon periaatteen elinkeinopoliittikan alueella, olisi se ristiriidassa alueiden kehittämislain ja kuntalain kanssa. Seuraamusharkinnan kautta emme voi puoltaa tätä periaatetta. Elinkeinopoliittikan alueella valtiolla, alueellisilla toimijoilla ja kunnilla on rinnakkais-ta toimivaltaa. Työnjaon periaate ei saa olemassa ololleen tukea tai perustelua. Työnjaon periaatteella ei ole merkitystä elinkeinopoliittikan näkökulmasta.

Kuntien toimintakenttää ei tulisi enää nähdä niin suppeana kuin se joskus on nähty. Kunnan toimintakentän laajuus korostuu toisaalta kuntalain 1.3 §:n ja toisaalta Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan perusteella. Peruskirjan 4.3 artiklan mukaan ”Julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaisia lähinnä olevien viranomaisten”. Peruskirjan selitysosana mukaan tämä ilmaisee periaatteen, jonka mukaan julkisten vastuiden harjoittamisen

---

168 Hallberg todennut, että kunnan toiminta kansainvälisissä kysymyksissä on laajentunut eikä toimialan rajanveto ole esteenä kuntien laajemmalle osallistumiselle kansainvälisiin kysymyksiin. *Hallberg* 1988, 30.

169 Se, onko rinnakkaistoimivalta järkevää, vaatisi erillistä tarkastelua. Nupponen peräsi valtion ja kuntien roolien ja työnjaon selkeyttämistä elinkeinopoliittisessa toiminnassa. *Nupponen Pekka* 1986, 128.

tulisi olla desentralisoitu. Tehtävän hoitaminen täytyisi siten uskoa paikalliselle tasolle, ellei tehtävän laajuus tai luonne ole sellainen, että se vaatii käsittelyä laajemman alueen piirissä.<sup>170</sup> Tätä on kutsuttu subsidiariteettiperiaatteeksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kunnalla olisi lähtökohtainen mahdollisuus ottaa hoitaakseen kaikenlaisia asioita. Toiminnalta vaaditaan asukkaiden hyvinvoinnin ja kestäväen kehityksen sekä jäljempänä käsiteltävien perusoikeuksien edistämistä.

Työnjaon periaate on ollut aikaisemmin tiukka periaate. Sen mukaan kunta ei saanut ottaa hoitaakseen sellaista, mikä kuuluu jollekin muulle toimijalle lainsäädännön mukaan. Oikeuskäytäntö on kuitenkin osoittanut periaatteen lieventymistä, sillä kunta on voinut jossain määrin osallistua valtiollisiin ja kirkollisiin kustannuksiin. Edelleen on nähtävissä periaatteen lieventymistä. Kunnat esimerkiksi osallistuvat yliopistojen lahjoitusprofessuurien kustannuksiin<sup>171</sup>. Kunnat osallistuvat entistä enemmän myös valtion teiden ylläpitoon ja rakentamiseen<sup>172</sup>. Tällä hetkellä näyttäisi, että työnjaon periaate on kuin veteen piirretty viiva. Sen avulla on mahdotonta määritellä eri toimijoiden tehtäväjakoa. Periaatteen tämän hetkinen merkitys lienee, että se rajoittaa, ettei kunta voi osallistua ulkopoliittikaan, lainsäätämiseen eikä oikeuden toimialaan. Muutoin kunta voisi osallistua asiaan tai tehtävään, jos niin haluaisi.<sup>173</sup>

---

170 Explanatory Report, ETS no. 122.

171 Kunnat ovat osallistuneet esimerkiksi seuraavien lahjoitusprofessuurien kustannuksiin: informaatioteknologian professori, sosiaalityön professori, kuitutekniikan professori, digitaaliset toimintaympäristöt -professori. Yliopistojen toimintaa sääntelee yliopistolaki (27.6.1997/645).

Kuntien perustelut tällaiseen toimintaan osallistumiselle liittyvät alue- ja elinkeinopolitiikkaan. Professuurien avulla tavoitellaan alueen osaamispuheen parantamista ja yritysten toimintaedellytysten parantamista. Ammattitaitoisia työntekijöitä saadaan lisää ja toisaalta professorin odotetaan luovan sellaisen innovatiivisen yritysilmastoon, että alueella saadaan uusia alan yrityksiä.

Onko lahjoitusprofessuurin kustannuksiin osallistuminen kunnan toimialan mukaista? Onko se asukkaiden hyvinvoinnin ja kestäväen kehityksen periaatteen mukaista? Valituksia lahjoitusprofessoreista ei ole tehty, joten oikeuskäytäntöä ei ole. Periaatteessa toiminta on toimialan mukaista, sillä tavoitteena on saada uusia yrityksiä ja työpaikkoja. Toisaalta epäillä voidaan, saadaanko lahjoitusprofessoreista todella hyötyä kyseiselle kunnalle ja sen asukkaille.

172 Ks. tarkemmin *Kauppi – Siltala – Mynttinen* 2006. Ks. Laki tiehallinnosta (16.6.2000/568).

173 Työnjaon periaate on liitetty lähinnä vain kunnan ja valtion sekä kirkon väliseen työnjakoon. Tämä on ymmärrettävää historiallisen kehityksen vuoksi. Kunnan ja seurakunnan erottelu on vaatinut näiden tehtävienkin erottelua. Käsitteet kunnallisesta itsehallinnosta johtivat valtion ja kunnan vastakkainasetteluun, mikä edellytti valtion ja kuntien tehtäviäpiirien eriyttämistä. Toisaalta näiden tehtävien jako on ollut tarpeellista jo pelkästään tehokkaan yhteiskunnan rakentamiseksi; samaa tehtävää ei ole tarpeen hoitaa yhtä aikaa monella eri hallinnon tasolla. Työnjaon periaatteen kohdalla ei ole pohdiskeltu, pitäisikö

## 5 Perusoikeuksien vaikutukset

### 5.1 Perusoikeuksien korostuminen

Perusoikeuskulttuurimme kannalta tärkein käännekohta tapahtui vuonna 1995, jolloin tuli voimaan perusoikeusuudistus<sup>174</sup>. Uudistuksen tavoitteena oli yksilön oikeuksien turvaaminen ja laajentaminen<sup>175</sup>, sillä vuoden 1919 hallitusmuoto sisälsi lähinnä vain vapausoikeuksia<sup>176</sup>. Perusoikeusuudistuksen tärkein tavoite olikin saada taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset (jäljempänä TSS-oikeudet) oikeudet hallitusmuotoon eli toisin sanoen täyttää kansainvälisten ihmisoikeussopimusten veloitteet sekä luoda edellytyksiä ihmisten vaikutusmahdollisuuksille itseään ja elinympäristöään koskevissa asioissa<sup>177</sup>. Merkittävä muutos hallitusmuotoon verrattaessa oli myös perusoikeuksien kirjoittaminen yksilön oikeuksien muotoon<sup>178</sup>. Perusoikeusuudistus merkitsi siis ennen kaikkea perusoikeusiemme sisällöllistä muuttamista<sup>179</sup>.

Hallitusmuodon perusoikeusluku siirrettiin sellaisenaan Suomen uuteen perustuslakiin<sup>180</sup>. Uuden perustuslain esitöiden mukaan perusoikeussäännösten perusteluissa voidaan yhtyä vuoden 1995 perusoikeusuudistusten esitöihin ja perusoikeussäännösten tulkinnassa tukeutua perusoikeusuudistuksen jälkeiseen tulkintakäytäntöön. Perusoikeudet on kirjattu nykyisen perustuslain toiseen lukuun. Perusoikeudet voidaan jakaa vapausoikeuksiin ja oikeusturvaan, TSS-oikeuksiin, tasa-arvoisuusoikeuksiin sekä osallistumisoikeuksiin<sup>181</sup>.

---

kunnan ja kuntalaisten tehtävät ja asiat erotella toisistaan. Tällöin työnjaon periaatteen mukaan kunta ei voisikaan ottaa hoitaakseen sellaisia asioita, jotka kuuluisivat kuntalaisille. Olisiko otettava huomioon kuntalaisten oma vastuu hyvinvoinnistaan? Kuntalaisten hyvinvointi ei voine kuulua vain kunnalle, vaan vastuu hyvinvoinnista kuuluu myös kuntalaisille itselleen.

174 *Viljanen* 2001, 2. Ks. Suomalaisen perusoikeuskulttuurin vaiheista *Länsineva* 2002, 36 - 67.

175 HE 309/1993 vp, 15. Perusoikeuksien laajentamista oli perännyt jo vuonna 1974 valtiösääntökomitea. KM 1974:27. Sen sijaan vuonna 1977 asetettu komitea ei ehdottanut perusoikeuksien laajentamista, vaan laajentamiseen päädyttiin vuoden 1992 perusoikeuskomitean myötä. KM 1992:3.

176 HE 309/1993 vp, 6. Vapausoikeuksilla tarkoitetaan yksilön vapautta olla ja toimia rauhassa. *Hallberg* 1999, 41.

177 HE 309/1993 vp, 15. Ks. perusoikeuksien suhteesta kansainvälisiin veloitteisiin *Jyränki* 2000, 279 - 282.

178 KM 1992:3, 93.

179 *Hidén* 1999, 17; *Uoti* 2003, 140.

180 HE 1/1998 vp, 78.

181 Ryhmittelyllä ei ole tarkoitus erottaa oikeuksia oikeudellisen merkityksen mukaan, eikä jaottelu ole välttämättä tarkkarajainen. *Karapuu* 1999a, 69. Jyränki kutsuu TSS-oikeuksia hyvinvointioikeuuksiksi. *Jyränki* 2000, 276.



Ryhmittelyn mukaisesti perustuslain perusoikeudet jakaantuvat seuraavallisesti:

Vapausoikeudet ja oikeusturva:

- oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §)
- rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (PL 8 §)
- liikkumisvapaus (PL 9 §)
- yksityiselämän suoja (PL 10 §)
- uskonnon ja omantunnon vapaus (PL 11 §)
- sananvapaus (PL 12 §)
- kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (PL 13 §)
- omaisuuden suoja (PL 15 §)
- elinkeinovapaus (PL 18.1 §)<sup>182</sup>
- tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus (PL 16.3 §)
- oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon (PL 21.3 §)

Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet:

- oikeus maksuttomaan perusopetukseen (PL 16.1 §)
- oikeus saada muuta opetusta (PL 16.2 §)
- oikeus terveelliseen ympäristöön, ympäristöperusoikeus (PL 20 §)<sup>183</sup>
- työvoiman suoja (PL 18.1. §)
- työllisyyden edistäminen (PL 18.2 §)
- oikeus työllistävään koulutukseen (PL 18.2 §)
- laittoman työstä irtisanomisen kielto (PL 18.3 §)
- oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19.1 §)
- perustoimeentulon turva (PL 19.2 §)
- sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen (PL 19.3 §)
- terveyden edistäminen (PL 19.3 §)
- lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun tukeminen (PL 19.3 §)
- asumisen edistäminen (PL 19.4 §)

---

Perinteisesti perusoikeudet on jaettu vapausoikeuksiin ja TSS-oikeuksiin, jolloin jaottelulla enemmänkin viitataan perusoikeuksien sukupolviin. Vapausoikeudet ovat vanhinta sukupolvea ja ulottuvat jopa 1700-luvulle. TSS-oikeudet puolestaan ovat syntyneet maailmansotien jälkeen. Lisäksi usein puhutaan myös kollektiivioikeuksista, joilla tarkoitetaan ihmisryhmille tai kansoille kuuluvia oikeuksia. Näistä on alettu puhua tämän vuosisadan puolivälin jälkeen. Ks. *Hallberg* 1999, 41; *Karapuu* 1999a, 72.

182 Elinkeinovapauden periaate käy ilmi pykälän perusteluista. HE 309/1993 vp, 67. Jokaisen oikeus hankkia toimeentuloa ja valita sen muoto voidaan käsittää vapausoikeudeksi. Sen avulla ei voida kuitenkaan vaatia tuomioistuimelta valtiota järjestämään työpaikka. Ks. *Karapuu* 1999b, 561 ja 564 - 566. Tätä rajoittavat tietyt seikat: työssä vaadittava koulutus, kokemus, ammattitaito sekä tarjolla olevat työpaikat. *Jyränki* 2000, 310.

183 Ks. Tarkemmin ympäristöstä TSS-oikeutena *Määttä Tapio* 2001, 288 - 294. Vrt. *Vihervuori* 1999, 633.

Tasa-arvoisuusoukeudet:

- yhdenvertaisuus (PL 6 §)
- kielellinen tasa-arvoisuus (PL 17 §)

Osallistumisoikeudet:

- vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §)
- oikeus vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon (PL 20 §)<sup>184</sup>

## 5.2 Perusoikeuksien kohdistuminen kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin

### 5.2.1 Julkisen vallan turvaamisvelvollisuus

Vuoden 1919 hallitusmuodon perusoikeussäännöksillä katsottiin olleen vaikutusta pääasiassa lainsäätäjän toimintaan<sup>185</sup>. Vähitellen niiden katsottiin ulottavan vaikutuksensa myös muuhun julkiseen toimintaan, sillä 1980-luvulla tuomioistuimet alkoivat soveltaa perusoikeuksia yksittäisissä ratkaisuisissa<sup>186</sup> ja arvioida niiden kannalta kunnallisten viranomaisten tekemiä ratkaisuja<sup>187</sup>. Perusoikeuksien soveltamista tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisissa alettiin korostaa hallitusmuodon hallinnon lainalaisuusperiaatteen (92.1 §) kautta<sup>188</sup>.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen tavoitteena oli perusoikeuksien välitön soveltaminen hallinnossa ja tuomioistuimissa<sup>189</sup>. Tämän vuoksi uudistuksen yhteydessä hallitusmuotoon otettiin säännös perusoikeuksien turvaamisesta (HM 16 §). Vastaava säännös on voimassa olevan perustuslain 22 §:ssä, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Pykälässä on ilmaistu turvaamisen yleinen säännös, minkä lisäksi joidenkin yksittäisten perusoikeuksien kohdalla on myös erikseen velvoitettu jul-

---

184 Useimpien perusoikeuksien kohdalla on käytetty lakiviittauksia. Perustuslaissa ei voida kirjoittaa yksityiskohtaisesti kaikkia perusoikeuteen liittyviä asioita, joten tarvitaan myös täydentävää lainsäädäntöä. Perusoikeustyöryhmä 1993, 41; HE 309/1993 vp, 27 - 28. Lailla säätämisestä mainitaan PL 6 §, 9 §, 10 §, 12 §, 13 §, 14 §, 15 §, 16 §, 17 §, 18 §, 19 §, 21 §.

185 HE 309/1993 vp, 7; *Tuori* 1996, 845 - 846. Ks. myös *Viljanen* 2002, 27 - 28. Hidénin mielestä tämä johtui siitä, että lainsäätäjät itse valvoi lakien perustuslainmukaisuutta ja että HM 92 §:n nojalla tuomioistuimilla ei ollut toimivaltaa tutkia lakien perustuslainmukaisuutta. *Hidén* 1999, 17. Myös *Karapuu* 1999a, 75 - 77.

186 HE 309/1993 vp, 7.

187 Ks. *Scheinin* 1991, 241.

188 Perimmäisenä syynä Tuorin mukaan on Suomen liittyminen vuonna 1976 Yhdistyneiden kansakuntien KP- ja TSS-oikeussopimukseen, joiden ihmisoikeusvalvonta kohdistui konkreettiseen viranomaisvalvontaan. *Tuori* 1996, 845 - 846. Ks. myös *Hidén* 1971, 25; *Hidén* 1999, 17.

189 HE 309/1993 vp, 15.

kista valtaa<sup>190</sup>. Tätä turvaamisvelvollisuutta on tarkasteltava yhdessä perustuslain perusoikeuksia koskevien pykälien kanssa. Pykälä ilmaisee perusoikeuksien turvaajatahon ja on siinä mielessä merkittävä<sup>191</sup>.

Velvoitettu taho on julkinen valta. Jo perusoikeusuudistuksen valmistelun yhteydessä korostettiin, ettei julkinen valta ole aina palautettavissa valtioon. Esitöissä korostettiin selkeästi, että perusoikeuksia on sovellettava kaikessa julkisen vallan toiminnassa, niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössäkin.<sup>192</sup> Velvoitettuna julkisena valtana nähdään myös kunnat, Ahvenanmaan maakunta, evankelis-luterilainen kirkko, sekä välillisen julkishallinnon organisaatiot<sup>193</sup>. Pääasiassa turvaamisvelvollisuuden on katsottu kohdistuvan valtion ja kunnan toimintaan<sup>194</sup>. Lisäksi yksityisoikeudelliset yhteisöt hoitaessaan julkista tehtävää ovat turvaamisvelvollisuuden piirissä<sup>195</sup>. Julkisella vallalla tässä yhteydessä tarkoitetaan nimenomaan julkista valtaa subjektina. Kaikkien julkiseen sektoriin kuuluvien toimijoiden – myös kuntien – on turvattava perusoikeuksien toteutuminen.<sup>196</sup>

Turvaamisvelvoitteen kirjaaminen hallitusmuotoon perusoikeusuudistuksen yhteydessä aiheutti muutoksen itse julkisen vallan toimenpiteistä koskevaan käsitykseen. Ennen perusoikeusuudistusta nimittäin vallitsi käsitys, että julkisen vallan on pidättäydyttävä sellaisista toimenpiteistä, jotka rajoittavat perusoikeuksien toteutumista. Tätä on nimitetty suppeaksi perusoikeusnäkemykseksi tai negatiiviseksi perusoikeusvaikutukseksi ja se on edellyttänyt julkisen vallan passiivisuutta. Perusoikeusuudistuksen myötä alettiin julkiselta vallalta edellyttää myös aktiivisia toimenpiteitä perusoikeuksien toteuttamiseksi. Nyt puhutaankin laajasta perusoikeusnäkemyksestä.<sup>197</sup>

### ***5.2.2 Perusoikeuksien ulottuminen kunnan vapaaehtoiselle tehtäväpiirille***

Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus kohdistuu kunnan toimintaan. Perusoikeusuudistuksen lähtökohtana oli, ettei kunnallisen itsehallinnon perusteita tai

---

190 PeL 16 §, 17 §, 18 §, 19 §, 20 §.

191 Ks. *Tuori* 1999b, 667; *Hurskainen* 2003, 67 - 68.

192 Perusoikeustyöryhmä 1993, 37 ja 122; HE 309/1993 vp, 25 ja 75; HE 1/1998, 4.

193 HE 309/1993 vp, 25. Myös Perusoikeustyöryhmä 1993, 37 - 38. Perustuslakivaliokunta on tosin myös todennut, että julkisen vallan käsite saattaa vaihdella perusoikeuksittain. PeVM 25/1994 vp, 3. Julkisen vallan käsitettä ei kuitenkaan ole tarkemmin eritelty perusoikeuksittain.

194 *Saraviita* 2000, 180. Myös *Uoti* 2003, 157.

195 *Jyränki* 2000, 275.

196 HE 1/1998 vp, 74.

197 Perusoikeustyöryhmä 1993, 122; HE 309/1993 vp, 75; *Karapuu* 1999a, 74. Turvaamisvelvollisuutta voidaan perustella juuri sillä, että perusoikeudet eivät voi toteutua riittävän laajasti, jos niiden katsotaan vain rajoittavan julkista toimintaa. *Länsineva* 2002, 100.

perustuslaillista suojaa nauttavia itsehallinnon ominaispiirteitä muuteta. Julkiselle vallalle säädetyn turvaamisvelvoitteen myötä korostettiin sitä, että perusoikeusuudistuksesta kunnalle aiheutuvista uusista tehtävistä on säädettävä lailla.<sup>198</sup> Kunnan tehtävien kannalta keskeisin kysymys onkin, kohdistuuko perusoikeuksien toteuttaminen ja turvaaminen vain kunnan lakisäätöisiin tehtäviin vai myös kunnan itselleen ottamiin tehtäviin?

Tuorin ja Uotin mielestä perusoikeudet ja niiden turvaamisvelvoite sitovat kuntia vain lailla säädettyjen tehtävien osalta<sup>199</sup>. Tuorin käsitykseen on vaikuttanut vaatimus, että kunnan tehtävistä on säädettävä lailla<sup>200</sup>. Uoti perustaa käsityksensä lisäksi siihen, että perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä korostetaan kunnan tehtävien kahtiajakoa itsehallinnollisiin ja lakisäätöisiin tehtäviin<sup>201</sup>. Viljasen ja Saraviidan mielestä olennaista on kuntien ja valtion välinen työnjako toteuttamisvastuussa. Valtio on kaikessa toiminnassa perimmäisessä vastuussa perusoikeuksien toteutumisesta, kun taas kunta on vastuussa vain valtion sille asettamien tehtävien osalta.<sup>202</sup> Tähän näkemykseen lienee vaikuttanut se Tuorin esittämä seikka, että kansainvälisten sopimusten myötä valtiolla on perimmäinen vastuu TSS-oikeuksien toteutumisesta. Kunta voi siten olla vastuussa vain valtion sille säätämien tehtävien osalta.<sup>203</sup>

Kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä perusoikeudet on otettava tai voidaan ottaa huomioon. Perusoikeuksien vaikutusten ulottumista kunnan itselleen ottamiin tehtäviin voidaan tarkastella ja perustella monien eri seikkojen kautta.

Perustuslain 22 §:n mukainen julkisen vallan turvaamisvelvollisuus kohdistuu kunnan toimintaan. Perusoikeusuudistuksen tai perustuslain esitöissä ei ole viitteitä siitä, että turvaamisvelvollisuus kohdistuisi vain tietynlaiseen kunnan toimintaan tai tehtäviin. Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden on katsottu koskevan kaikkea toimintaa<sup>204</sup>. Koska myös vapaaehtoisessa toiminnassaan kunta toimii julkisen vallan subjektina, niin perusoikeudet kohdistuvat tähän toimintaan. Tätä kautta voidaan Heurun tavoin katsoa, että kunnalla on vapaaehtoisissa tehtävissään jopa oikeus huomioida perusoikeudet ja toimia niiden toteuttamiseksi<sup>205</sup>. Turvaamisvelvollisuus on säännelty jo itse perustuslain tasolla, eikä se edellytä erillisiä lakeja. Eikö se olisi tuon perustuslaillisen turvaamisvelvollisuuden loukkaamista, jos TSS-oikeuksien vaikutukset rajattaisiin vain kunnan lakisäätöisiin tehtäviin?

---

198 HE 309/1993 vp, 26; PeVM 25/1994 vp.

199 Ks. *Tuori* 1996, 857 - 858 ja 860 - 861. Ks. *Tuori* 1999c, 726; *Uoti* 2003, 159 - 160.

200 Ks. *Tuori* 1996, 857 - 858 ja 860 - 861.

201 Ks. *Uoti* 2003, 159 - 160.

202 *Viljanen* 1999, 150; *Saraviita* 2000, 180.

203 *Tuori* 2002a.

204 HE 309/1993 vp, 75.

205 Ks. *Heuru* 2002, 34 ja 214 - 215.

Lähtökohtana kunnan vastuulle perusoikeuksien toteuttamisessa on pidetty sitä, että kunnan uusista tehtävistä on säädettävä lailla. Lailla säätämisen vaatimuksen tarkoituksena on jatkaa sitä itsehallinnollista perinnettä, että kunnille asetettavista uusista tehtävistä on säädettävä lain tasoisella säädöksellä eikä asetuksilla. Se ei kuitenkaan poissulje, etteikö kunnan toiminnassa muutoin tarvitsisi tai voitaisi ollenkaan ottaa huomioon perusoikeuksia. Lailla säätämisen vaatimusta ei voida yksiselitteisesti tulkita niin, että perusoikeudet kohdistuisivat kunnan toimintaan vain erityisten lakien kautta ja että kunnan toiminnassa muutoin ei tarvitsisi ollenkaan ottaa huomioon perusoikeuksia.

Perusoikeusuudistuksen taustalla oli myös pyrkimys olla vaikuttamatta kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteisiin. Tähän perustuen ei voida väittää, että perusoikeudet eivät ulottuisi vapaaehtoiisiin tehtäviin. Vapaaehtoisessa toiminnassa korostuu kunnallinen itsehallinto. Perusoikeuksien vaikutusten ulottaminen vapaaehtoiisiin tehtäviin ei kuitenkaan rajoita kunnan oikeutta omilla päätöksillään ottamiinsa tehtäviin tai näiden tehtävien olemassaoloa. Kunnan tehtävien jaottelulla lakisääteisiin ja itsehallinnollisiin tehtäviin ei voida siten perustella perusoikeuksien kohdistumista vain lakisääteisiin tehtäviin. Perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä ei puhuta kahtiajaon entistä selvemmästä erottamisesta.<sup>206</sup> Kunnan tehtäviä on nykyisin katsottava kokonaisuutena. Enää ei ole perusteltua erotella itsehallinnollisia ja lakisääteisiä tehtäviä, sillä itsehallinnon katsotaan nykyisin kohdistuvan myös lakisääteisiin tehtäviin. Käsitys, jonka mukaan kunnan tehtävät erotetaan ja perusoikeudet kohdistuisivat vain kunnan lakisääteisiin tehtäviin, pohjautuu vanhaan delegointiajatukseen. Tämä viittaisi siihen, että perusoikeuksien katsotaan velvoittavan vain valtiollista toimintaa ja että vain valtio on vastuussa hyvinvointivaltion rakentamisesta.

Keskustelussa perusoikeuksien merkityksestä kunnan vapaaehtoiseen toimintaan on sivuutettu kokonaan perusoikeuksien näkeminen toisaalta sääntöinä ja toisaalta periaatteina. Scheinin mukaan oikeudellisessa ratkaisussa perusoikeuksia voidaan soveltaa joko joko/tai -tyyppisinä sääntöinä tai punnintoja edellyttävinä periaatteina. Perusoikeuksien toteutumisen kannalta hän näkee nämä vaikutukset yhtä tärkeiksi. Tämä erottelu ei kuitenkaan tarkoita, että tietyt perusoikeusnormit voitaisiin erotella sanamuotonsa perusteella jompaankumpaan vaikutuskategoriaan. Kyse on siitä, kuinka ne vaikuttavat yksittäisissä ratkaisutilanteissa.<sup>207</sup> Länsineva puhuu puolestaan sääntö- ja periaatehakuisesta näkökulmasta perusoikeuksiin<sup>208</sup>.

---

206 Ks. HE 309/1993 vp, 26.

207 Ks. *Scheinin* 1991, 29 - 39. Myös *Alexy* 1985, 71.

208 *Länsineva* 2002, 95.

Saksalaisessa oikeustieteessä perusoikeudet nähdään toisaalta subjektiivisina oikeuksina ja toisaalta objektiivisina oikeusnormeina eli periaatteina<sup>209</sup>. Hessen mukaan perusoikeudet toisaalta takaavat yksityisten subjektiivisiä oikeuksia ja toisaalta yleisinä oikeusperiaatteina takaavat demokraattisen ja oikeusvaltiollisen valtiosäännön objektiivisia peruseriaatteita. Hessen mielestä perusoikeudet toisaalta luovat konsensusta ja varmistavat yksilöiden vapauden, mutta toisaalta myös rajoittavat valtion valtaa ja ovat merkityksellisiä demokraattiselle ja oikeusvaltiolliselle valtiolle.<sup>210</sup> Sen sijaan tanskalainen Rytter on puhunut sääntöorientoituneesta ja periaateorientoituneesta lähestymistavasta. Sääntöorientoituneessa lähestymistavassa perusoikeudet mielletään valmiiksi säännöiksi, jolloin huomio kiinnitetään perustuslaissa kirjoitettuun tekstiin. Periaateorientoituneessa lähestymistavassa perusoikeudet nähdään ylemmäntasoisiksi ja perustavanlaatuisiksi oikeusperiaateiksi ja arvoiksi, jolloin huomio kiinnittyy kirjoitetun tekstin taustalla oleviin tavoitteisiin ja päämääriin. Tällöin perusoikeuksien taustalla vaikuttavat yleiset normatiiviset periaatteet. Periaateorientoituneessa lähestymistavassa hänen mielestään merkitystä annetaan etenkin oikeudenmukaisuusnäkökohdille.<sup>211</sup>

Perusoikeudet voidaan nähdä sekä sääntöinä että periaatteina. Kun perusoikeudet nähdään myös oikeusperiaatteina, niin perusoikeusperiaatteiden vaikutukset ulottuvat koko oikeusjärjestykseen, kaikille oikeusaloille<sup>212</sup>. Sachs kutsuu tätä säteilyvaikutukseksi. Lisäksi Sachs puhuu organisaatioihin ja menettelyihin kohdistuvista vaikutuksista. Perusoikeuksilla on siten hänen mielestään vaikutusta oikeudellisen menettely- ja organisaatio-oikeuden tulkintaan ja muotoutumiseen.<sup>213</sup> Rytterin mielestä perusoikeusperiaatteet on hallinnossa ja tuomioistuimissa otettava huomioon julkisoikeuden sääntöjen tulkinnassa<sup>214</sup>. Myös perusoikeusuudistusta valmisteltaessa todettiin, että perusoikeuksilla on tulkintaperiaatteina merkitystä sovellettaessa muuta lainsäädäntöä<sup>215</sup>. Perusoikeudet periaatteina on otettava huomioon kaikkialla oikeusjärjestyksessä ja siten myös kunnan itselleen ottamien tehtävien kohdalla.

Sääntöorientoituneessa lähestymistavassa säännösten sanamuodoilla ja säästösten esityömateriaalilla on keskeinen asema. Periaateorientoituneessa lähestymistavassa keskitytään puolestaan kirjoitettujen perusoikeussäännösten taustalla vaikuttavien yleisten normatiivisten periaatteiden selvittämiseen. Tällöin perus-

---

209 Näin esimerkiksi *Sachs* 1999, 87.

210 *Hesse* 1994, 134. Ks. myös *Starck* 1995, 63 - 64.

211 *Rytter* 2000, 129 - 135 ja 175 - 176.

212 *Hesse* 1994, 136.

213 *Sachs* 1999, 88 - 91.

214 *Rytter* 2000, 216 - 217.

215 Perusoikeustyöryhmä 1993, 44.

oikeudet mielletään sisällöltään avoimiksi ja dynaamisiksi periaatteiksi, jotka voivat mukautua muuttuvien olojen ja tulkintatilanteen asettamien vaatimusten edellyttämällä tavalla. Missään tilanteessa sääntö- eikä periaateulottuvuutta tulisi unohtaa, vaan molemmille tulisi antaa painoarvoa. Perusoikeussäännökset voidaan nimittäin nähdä vain yrityksinä täsmentää niitä periaatteita, jotka ovat perusoikeusjärjestelmän taustalla.<sup>216</sup> Perusoikeuksien sääntö- ja periaateulottuvuutta ei tule siten nähdä vastakkaisina, vaan toisiaan täydentävinä näkökulmina. Periaateulottuvuus avartaa perusoikeusnäkökulmaa ja sääntöulottuvuutta.<sup>217</sup>

On kuitenkin nähtävissä, että kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä perusoikeuksien periaateulottuvuus on sääntöulottuvuutta näkyvämpi. Periaateulottuvuus saa merkitystä kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin liittyvistä ominaispiirteistä. Ensinnäkin kunnan itselleen ottamia tehtäviä koskeva sääntely on väljää, jolloin periaatteet ja perusoikeusperiaatteet saavat merkitystä<sup>218</sup>. Kunnan itselleen ottamien tehtävien tulkinnassa periaatteiden punnintatilanteilla on ratkaiseva merkitys. Toiseksi kunnalla on vapaaehtoisella tehtäväpiirillä laaja harkintavalta, jolloin myös periaatteet ja perusoikeusperiaatteet saavat merkitystä. Laajaakaan harkintavaltaa ei saisi käyttää näiden oikeuksien vastaisesti.<sup>219</sup>

Hallinnon lainalaisuuden takia ei kunta ole voinut milloinkaan toimia vapaaehtoisissa tehtävissä aivan vapaasti. Myös hallinnon lainalaisuudella voidaan perustella perusoikeuksien kohdistumista kunnan vapaaehtoiselle tehtäväpiirille. Hallinnon lainalaisuuden mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava oikeusjärjestystä kokonaisuudessaan<sup>220</sup>. Perusoikeudet ovat nyt osa tätä oikeusjärjestystä<sup>221</sup>. Se, että kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä otetaan perusoikeudet huomioon, ei rajoita vapaaehtoisien tehtäväpiiriin olemassaoloa. Perusoikeuksin taustalla vaikuttavat maailmanlaajuiset ihmisoikeudet. Kuntien viranomaisia koskevat myös valtiosisäisesti voimaansaatetut ihmisoikeussopimusten normit, aivan kuten perusoikeussäännöksetkin. Ihmisoikeussopimusten normit ovat näin osa oikeusjärjestystä, jota on hallinnon lainalaisuuden nojalla noudatettava.<sup>222</sup>

TSS-oikeudet on otettava säteilyvaikutuksen kautta huomioon kaikkialla oikeusjärjestyksessä ja siten myös kunnan itselleen ottamien tehtävien kohdalla. Nämä oikeudet ovat osa oikeusjärjestelmää, joka on hallinnon lainalaisuuden vuoksi huomioitava kunnan itselleen ottamien tehtävien kohdalla. TSS-oikeuk-

---

216 *Rytter* 2000, 129 - 133 ja 175 - 176.

217 *Länsineva* 2002, 98.

218 *Rytter* 2000, 216 - 217 ja 227.

219 *Scheinin* 1991, 37; *Länsineva* 2002, 102.

220 HE 309/1993 vp, 26.

221 Ks. HE 309/1993 vp, 7.

222 *Scheinin* 1991, 189.

sien merkityksen ulottuminen kunnan itselleen ottamiin tehtäviin perustuu toisaalta TSS-oikeuksien sääntö- ja periaateulottuvuuteen. Jo TSS-oikeuksien sääntely ja julkisen vallan turvaamisvelvollisuus osoittavat, että nämä oikeudet huomioidaan myös kunnan vapaaehtoisissa tehtävissä. Toisaalta periaateulottuvuudella voidaan perustella TSS-oikeuksien ulottumista kunnan itselleen ottamiin tehtäviin.

### 5.3 Perusoikeuksien vaikutukset kunnan itselleen ottamiin tehtäviin

Perusoikeudet siis ulottavat vaikutuksensa myös kunnan vapaaehtoiisiin tehtäviin. Huomioon on otettava niin vapausoikeudet, tasa-arvoisuus- ja osallistumisoikeudet kuin taloudelliset, sosiaaliset ja sivistyksellisetkin oikeudet. Perusoikeudet ovat kuitenkin luonteeltaan erilaisia ja niillä voidaan huomioida olevan erilaisia vaikutuksia. Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin kohdalla eri perusoikeudet vaikuttavat eri tavalla. Siitä syystä on tarpeellista tarkastella erikseen vapaus- ja tasa-arvoisuus- ja osallistumisoikeuksien, sekä TSS-oikeuksien vaikutuksia kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin. Erilainen vaikutus havainnollistuu, kun erittelemme kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin sisältöön, keinoihin ja toiminnan harjoittamiseen. Osallistumisoikeuksien parista löytyy keinoihin liittyvä oikeudellinen reunaehto<sup>223</sup>. Tasa-arvoisuus- ja vapausoikeuksista löytyvät toiminnan harjoittamiseen liittyvät oikeudelliset reunaehdot<sup>224</sup>. Näihin palaan myöhemmissä luvuissa. Tässä yhteydessä keskityn TSS-oikeuksien vaikutusten arvioimiseen. TSS-oikeuksilla näen olevan vaikutusta kunnan itselleen ottamien tehtävien sisältöön eli toimintaan ryhtymisen motiiviin.

TSS-oikeuksien vaikutusten ulottuminen kunnan itselleen ottamiin tehtäviin on nähty ongelmallisena. Lähinnä on katsottu, että TSS-oikeudet sitovat kuntaa vain lailla säädettyjen tehtävien osalta. TSS-oikeuksille on katsottu ominaiseksi, että ne edellyttävät toteutuakseen julkiselta vallalta aktiivista toimintaa<sup>225</sup>. Useimmat TSS-perusoikeusnormit asettavat velvoitteita lainsäätäjälle. Lainsäätäjä puolestaan asettaa laeilla tarkempia velvoitteita muille toimijoille. Tätä kautta kuntien lakisäätösten tehtävien kautta toteutetaan TSS-oikeuksia.

TSS-oikeuksien kohdalla on otettava huomioon se lähtökohta, että kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteitä ei ole tarkoitus muuttaa. Yksi kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteitä on, että kunnat voivat omilla päätöksillään ottaa hoidettavakseen vapaaehtoisia tehtäviä. Tämä tarkoittaa sitä, että TSS-oikeuksien ei voida katsoa edellyttävän aktiivisia toimia kunnan itselleen ottamien tehtävien kohdalla juuri vapaaehtoisuudesta johtuen. Toisin sanoen TSS-oikeudet eivät

---

223 Ks. Luku VII.

224 Ks. Luku VIII.

225 Tuori 1999, 594; Hesse 1994, 137 - 139. Ks. myös Herdegen 1999, 191.



voi pakottaa tai velvoittaa, että kunta ottaisi hoitaakseen TSS-oikeuksien edellyttämiä tehtäviä. Siten TSS-oikeuksiin liitetyllä heikennyskieltovaikutuksellakaan ei ole velvoittavaa merkitystä kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä. Kuntaa ei voida näissä tehtävissä velvoittaa toimimaan niin, että perusoikeuksien heikkeneminen estettäisiin.

Toiseksi TSS-oikeuksien kohdalla on huomioitava näihin oikeuksiin liitetty kompetenssivaikutus. Kompetenssivaikutus eli toimeksiantovaikutus tarkoittaa sitä, että perusoikeus lainsäätäjää tai viranomaista velvoittaessaan samalla antaa velvoitetulle kelpoisuuden tai toimivallan toimia veloitteen toteuttamiseksi<sup>226</sup>. Kompetenssivaikutuksen myötä TSS-oikeuksien merkitys on, että ne antavat kunnalle mahdollisuuden ja oikeuden toimia vapaaehtoisesti näiden oikeuksien turvaamiseksi. Kunta voi halutessaan omilla päätöksillään ottaa tehtäviä, jotka edistävät näiden oikeuksien toteutumista kunnassa. TSS-oikeudet liittyvät siihen, mitä asioita edistääkseen kunta voi vapaaehtoisesti toimia eli minkälaisia tehtäviä kunta voi ottaa hoitaakseen. TSS-oikeudet vaikuttavat siten kunnan vapaaehtoisten tehtävien sisältöön. TSS-oikeuksiin liitetyn heikennyskieltovaikutuksen mukaan kunnalla on mahdollisuus toimia niin, etteivät oikeudet heikkene.

Taloudelliset, sivistykselliset ja sosiaaliset oikeudet liittyvät lähinnä kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin sisällön oikeudellisiin reunaehtoihin. Lähtökohdaisesti on otettava huomioon kaikki nämä oikeudet. Kaikilla TSS-oikeuksilla en näe kuitenkaan samanlaista merkitystä kunnan itselleen ottamiin tehtäviin. Oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja oikeus välttämättömään toimentuloon ja huolenpitoon ovat subjektiivisia oikeuksia. Näistä kunnan on ehdottomasti huolehdittava tarkempien lakien mukaan pakollisina tehtävinä. Näillä perusoikeusnormeilla ei ole siten juurikaan merkitystä kunnan vapaaehtoiselle toiminnalle. Joidenkin TSS-perusoikeusnormien kohdalla säännellään lainsäätäjälle toimintavelvoitteita. Oikeuksien toteuttamiseksi on säädettävä tarkempia lakeja<sup>227</sup>. Vastuu osoitetaan ensisijassa valtiolle. Lainsäätäjän toimintavelvoitteet voivat johtaa myös kunnille säädettäviin lakisääteisiin tehtäviin. Tällaisilla TSS-perusoikeusnormeilla ei ole niin suurta merkitystä kunnan itselleen ottamiin tehtäviin. Toki on huomioitava subjektiivisten oikeuksien ja muiden tällaisten lakisääteisten tehtävien oikeuksien ympärillä oleva toiminta. Tällaiseen täydentävään toimintaan kunnalla on entistä paremmat mahdollisuudet. Tämä saa perusteluja myös kunnan tehtäväkentän kokonaisuuden kautta. Kunnan lakisääteisiä ja vapaaehtoisia tehtäviä ei ole enää tarpeen katsoa erillisiksi, jolloin kunta voi

---

226 Karapuu 1999a, 84.

227 Esimerkiksi työvoiman suojasta, työllistävästä koulutuksesta, perustoimeentulosta ja laittomasta työstä irtisanomisen kiellosta säädetään myös tarkemmin laeilla.

vapaaehtoisilla tehtävillä täydentää lakisäätteisiä tehtäviään. Joidenkin oikeuksien kohdalla on säädetty sekä lainsäätäjälle kohdistettu erityinen toimintavelvollisuus että julkiselle vallalle kohdistettu yleinen velvollisuus. Yleisen toimintavelvollisuuden kautta tällaiset oikeudet voidaan erityisesti ottaa huomioon kunnan vapaaehtoisissa tehtävissä. Näillä perusteilla katson, että kunnan vapaaehtoisten tehtävien kohdalla merkitystä on etenkin oikeudella muuhun opetukseen ja itsensä kehittämiseen<sup>228</sup>, oikeudella terveelliseen ympäristöön, työllisyyden edistämällä, terveyden edistämällä, lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun turvaamisella sekä asumisen edistämällä.

Kunta voi siten itselleen ottamallaan tehtävillään edistää kuntalaisten itsensä kehittämistä. Toisin sanoen kunta voi ottaa hoitaakseen tai tukea niin kutsuttua muuta opetusta, kuten opistoja ja kursseja. Ympäristöoikeuden kautta kunta voi itselleen ottamallaan tehtävillään edistää terveellistä ympäristöä. Työllisyyden edistämisen kautta kunta voi erilaisin toimenpitein ja hankkein edistää kuntalaisten työllisyyttä. Terveyden edistämisen kautta erilaiset toimenpiteet kuntalaisten terveyden edistämiseksi olisivat sallittuja. Myös lapsen hyvinvoinnin ja kasvun turvaamista koskevat hankkeet olisivat mahdollisia. Myös kunnallisten asuntojen ylläpitäminen ja asumisen edistäminen voivat olla itselleen ottamien tehtävien tavoitteena.

TSS-oikeudet siis täsmentävät, minkälaisia tehtäviä kunta voi ottaa itselleen hoidettavaksi. Aikaisemmin TSS-perusoikeuksien ei ole katsottu liittyvän kunnan vapaaehtoiseen toimialaan. Perusoikeudet eivät velvoita kuntaa toimimaan, vaan antavat kunnalle mahdollisuuden toimia näiden tavoitteiden tai asioiden edistämiseksi. TSS-oikeudet merkitsevät kunnan vapaaehtoisten tehtävien sisältöä koskevien oikeudellisten reunaehtojen laajentumista. Aikaisemmin perinteisten perusteiden mukaan kunnan vapaaehtoisilta tehtäviltä on vaadittu vain yleishyödyllisyyttä. Mikä näiden TSS-oikeuksien rooli on suhteessa asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen periaatteeseen? Ristiriitaisiksi näitä tuskin voidaan katsoa, sillä asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen periaate on katsottava laajaksi periaatteeksi. TSS-oikeuksien tarkoituksena on kansalaisten hyvinvoinnin turvaaminen. Tällöinhän TSS-oikeudet täsmentävät edelleen asukkaiden hyvinvoinnin periaatetta.

Kun tarkastellaan kunnan vapaaehtoista toimintaa, voidaan tulla siihen tulokseen, että TSS-oikeudet eivät käytännössä merkitse merkittävää toimintamahdollisuuksien laajenemista. Kunnat ovat voineet aikaisemminkin edistää työllisyyttä ja asunto-oloja. Käytettyjen liikunta- ja virkistysmahdollisuuksien voidaan katsoa osittain liittyvän terveyden edistämiseen ja kuntalaisten itsensä kehittämi-

---

228 Oikeus saada muuta opetusta on katsottu merkitsevän yksilön kannalta elinikäisen koulutuksen periaatetta. HE 309/1993 vp, 64.

seen. TSS-oikeuksien voidaan kuitenkin katsoa myös käytännössä aiheuttavan kunnan tehtäväpiirin laajentumista. Tätä voidaan perustella sillä, että nämä ovat perustuslain taseisia toimintamahdollisuuksia. Toisaalta TSS-oikeuksiin liitetyt kompetenssi- ja heikennyskieltovaikutukset aiheuttavat, että kunnalla on entistä laajemmat mahdollisuudet toimia näiden tavoitteiden toteuttamiseksi. Myös Tuori on huomionnut laajentavan vaikutuksen, jonka mukaan kunta voi ryhtyä sellaiseen toimintaan, johon ei ole voinut aikaisemmin ryhtyä<sup>229</sup>.

Eniten konkreettista merkitystä kunnan elinkeinopolitiikalle tulee olemaan työllisyyden edistämällä. Tämä on periaate, jonka toteuttamiseen on pyritävä<sup>230</sup>. Työllisyyden edistäminen ei kuitenkaan tarkoita täystyöllisyyden saavuttamista<sup>231</sup>. Yhdyn Tuorin ajatukseen siitä, että työllisyyden edistämisen tavoite voi laajentaa kunnan harjoittamaa elinkeinotoiminnan tukemista<sup>232</sup>. Aikaisemmin tukitoimenpiteiden yhteydessä on vaadittu erityisperusteluja, joita ovat olleet lähinnä suuri työttömyys kunnassa. Työllisyyden edistämisen tavoite aiheuttaa, että kunnan on nyt hyväksyttävää laajemminkin toimia työpaikkojen lisäämiseksi eivätkä tiukat erityisperustelut ole enää tarpeellisia. Toisaalta kunnalla voi olla paremmat mahdollisuudet toimia estääkseen jonkun yritystoiminnan lopettaminen kunnassa tai säilyttääkseen työpaikkoja. Oikeuden kautta kunta voi laajemmin toimia säilyttääkseen jo saavutetun työllisyystilanteen, mikä voi laajentaa kunnan tukitoimenpiteiden käyttöä. Kunnalla olisi tällöin entistä paremmat mahdollisuudet säilyttää yrityksen toiminta ja työpaikat sekä estää yrityksen toiminnan lopettaminen.

Mielenkiintoinen kysymys kunnan vapaaehtoiselle tehtäväpiirille on ympäristöoikeuden vaikutus. Tämä perusoikeus laajentaa kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä. Kunta voisi tämän perusteella ottaa hoitaakseen sellaisia tehtäviä, jotka suojelevat ja edistävät terveellistä ympäristöä. Aikaisemmin ympäristöasiat eivät ole millään tavalla näkyneet kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä. Nyt myös ympäristö kuuluu asukkaiden hyvinvointiin ja kunnan on perustellumpaa ottaa hoitaakseen ympäristöön liittyviä asioita. Mielestäni tämän perusteella kunta voisi tukea yrityksiä ympäristöön tai ympäristönsuojeluun liittyvillä seikoilla.

---

229 Tuori 1996, 860 - 861.

230 Ks. Pohjolainen 1994, 134 - 135.

231 HE 309/1993, 67 - 68. Ks. myös Karapuu 1999b, 577; Saraviita 2000, 163. Karapuu mielestä säännöstä ei voi täysin tulkita vaikutuksiltaan vain ohjelmalliseksi, vaan sillä voi olla yksilön oikeusasemaan välittömästi kohdistuvia vaikutuksia. Vrt. PeVL 32/1993, jossa perusoikeusuudistusta edeltävälle säännökselle annettiin ohjelmaluonteinen vaikutus. Karapuu tosin kutsuu tätä syvästä lamasta johtuvaksi hätäratkaisuksi. Ks. Karapuu 1999b, 581 - 582.

232 Tuori 1996, 861.

Lisäksi lasten hyvinvoinnin edistämisen mahdollisuus voi aikaansaada kunnan vapaaehtoiisiin tehtäviin kokonaan uuden osa-alueen.

## **6 Kysymys erityislainsäädännön tehtävien täydentämisestä**

Aikaisemmin vapaaehtoisen tehtäväpiirin perusteeksi on katsottu myös sopeutuminen muuhun lainsäädäntöön. Tämä on merkinnyt keskustelua siitä, rajoittavako erityislainsäädännön tehtävät vapaaehtoista tehtäväpiiriä vai voisiko kunta vapaaehtoisella toiminnallaan täydentää erityislainsäädännön tehtäviä. Näkemykset ovat olleet eriäviä. Joidenkin mielestä kunta ei voi vapaaehtoisesti laajentaa lakisääteisiä tehtäviään, jolloin erityislainsäädännön on katsottu rajoittavan vapaaehtoista tehtäväpiiriä. Joidenkin mielestä puolestaan erityislainsäädäntö ei rajaa vapaaehtoista tehtäväpiiriä, vaan vapaaehtoisilla tehtävillä voidaan täydentää erityislainsäädännössä osoitettuja tehtäviä. Oikeuskäytännössä on katsottu hyväksyttäväksi, että kunta täydentää oikeusaputoimintaa harjoittamalla oikeudellista neuvontaa. Kunta on voinut myös korvata syöpäpotilaiden hoitokuluja.

Näkemykset, joiden mukaan erityislainsäädännön tehtävät rajoittavat vapaaehtoista tehtäväpiiriä, johtuvat mielestäni pääasiassa kahdesta seikasta. Ensinnäkin ne perustuvat kunnan tehtäväpiirin kahtiajaotteluun, jonka mukaan kunnan tehtäväpiirit eroteltiin tiukasti toisistaan. Ne nähtiin erillisinä ja hyvinvointivaltiollisen kehityksen myötä erityislainsäädännön tehtävät korostuivat. Tätä kautta erityislainsäädännön tehtävien katsottiin rajoittavan vapaaehtoista tehtäväpiiriä. Toisaalta hallinnon lainalaisuuden periaatteen vaikutus on ollut sellainen, että kun laissa on säännelty tehtävän hoitamisesta, ei ole nähty täydentävien toimenpiteiden mahdollisuutta.

Kuinka erityislainsäädännön tehtävien rajoittavaan vaikutukseen olisi suhtauduttava nyt? Lähtökohtaisesti huomioon on otettava kunnan tehtäväkentän kokonaisuus ja yhtenäisyys. Kunnalla on yhteiskunnassa merkittävä rooli kansalaisten palvelujen kannalta. Kunnan tehtäviä ei ole enää perusteltua jakaa kahtia yleinen–erityinen jaottelun mukaisesti. Kunnan yhteiskunnallisen roolin takiaakaan tehtäviä ei ole järkevää pitää toisistaan erillisinä.

Toisaalta tässä yhteydessä on otettava huomioon kuntalaissa asetettu kunnan toiminnan perimmäinen tarkoitus eli asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen. Merkitystä annan tässä yhteydessä myös perusoikeuksille. Perusoikeudet osoittavat, minkälaisen tavoitteiden toteuttamiseksi kunta voi toimia. Myös nämä puhuvat kunnan tehtäväpiirin kokonaisuuden puolesta. Olivatpa tehtävät vapaaehtoisia tai pakollisia, niiden avulla toteutetaan samoja tavoitteita. Olisi ristiriitaista, jos lakisääteisten tehtävien katsottaisiin yleisesti rajoittavan samoja tavoitteita toteuttavaa vapaaehtoista tehtäväpiiriä.

Mahdollisuus täydentää lakisäätteisiä tehtäviä vapaaehtoiselle tehtäväpiirillä näkyy jo lainsäädännössäkin. Sosiaalihuoltolain 17.4 §:n (27.3.1991/607) mukaan kunta voi mainittujen sosiaalipalveluiden lisäksi järjestää muitakin tarpeellisia sosiaalipalveluita. Muutoin varsinkin jätehuollon kohdalla kunnilla on katsottu olevan mahdollisuus vapaaehtoisen toimintansa piirissä täydentää lakisäätteisiä jätehuoltotehtäviä<sup>233</sup>.

Jos katsoisimme, että lakisäätteiset tehtävät rajoittavat kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä, kutistuisi vapaaehtoinen tehtäväpiiri hyvin pieneksi alaksi. Tällöinhän kunta ei saisi toimia millään alalla, johon on liitettävissä erityislaki (esimerkiksi liikunta). Katson, että erityislainsäädännön tehtävät eivät rajoita kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä eli kunta voi siis vapaaehtoisilla tehtävillään täydentää lakisäätteisiä tehtäviään. Elinkeinopolitiikan alueella tällä ei ole suurta merkitystä, sillä elinkeinopolitiikan harjoittaminen on ainoastaan vapaaehtoista, sillä sitä koskevaa erityislakia ei ole olemassa. Sen sijaan merkitystä tällä voi olla esimerkiksi juuri sosiaali- ja terveystalvelujen kohdalla.

---

233 Jätelain (3.12.1993/1072) 10 §: ”Kunnan on järjestettävä joko omana toimintanaan taikka muuta yhteisöä tai yksityistä yrittäjää käyttäen asumisessa syntyneen jätteen sekä ominaisuudeltaan, koostumukseltaan ja määrältään siihen rinnastettavan teollisuus-, palvelu- tai muussa toiminnassa syntyneen muun kuin ongelmajätteen kuljetus.” Ympäristöministeriön moniste 153/2005, 26 - 27, 34 ja 64 - 65.



## **VII Kunnan itselleen ottamien tehtävien keinoihin liittyvät oikeudelliset reunaehdot**

### **1 Lähtökohtana vapaus valita ja yksityisoikeudellinen toimintakyky**

Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin keinoihin liittyviä säännöksiä ei ole olemassa. Kuntalain 2.3 §, jossa säädetään tehtävien hoidosta, ei koske yleistä toimialaa<sup>1</sup>. Kunnilla on siten vapaus valita, miten vapaaehtoista toimintaan harjoittaa. Kunta voi itsehallinnollisen asemansa puitteissa edelleen päättää, miten palvelut järjestetään: omana toimintana, yhteistyössä muiden kuntien tai yksityisten kanssa tai hankkimalla palvelut markkinoilta. Kunta voi siis lähtökohtaisesti harjoittaa elinkeinotoimintaansa parhaaksi näkemällään tavalla, mikä korostaa kuntien itsehallinnollista asemaa.

Elinkeinopoliittisen toiminnan keinoihin liittyä myös kunnille tunnustettu yksityisoikeudellinen toimintakyky, jonka mukaan kunnat voivat toiminnassaan käyttää yksityisoikeudellisia toimintamuotoja. Yksityisoikeudellinen toimintakyky on yleisesti tunnustettu, joten siihen liittyvää sääntelytarvettakaan ei ole koettu olevan<sup>2</sup>. Kunnat voivat olla laitoksen omistajia ja osakkeenomistajia. Kunta voi harjoittaa toimintaa osakeyhtiöissä<sup>3</sup>, osuuskunnissa<sup>4</sup> tai säätiöissä<sup>5</sup>. Kunnat

---

1 Kuntalain 2.3 §: ”Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.” Ks. myös KM 1993:33, 331; HE 192/1994 vp, 75.

2 Vrt. Ruotsin kunnallislaki. Kommunnallagen (1991:900) 3 kap. 16 §: ”Kommuner och landsting får efter beslut av fullmäktige lämna över vårdens av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ.”

3 Osakeyhtiölain (29.9.1978/734) 2. luvun 1.1 §:n mukaan osakeyhtiön voi perustaa yksi tai useampi luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö.

4 Osuuskuntalain (28.12.2001/1488) 2. luvun 1.1 §:n mukaan osuuskunnan voi perustaa vähintään kolme luonnollista henkilöä taikka yhteisöä, säätiötä tai muuta oikeushenkilöä. Osuuskunnan tarkoituksen on (1 luku 2.1 §) jäsenten taloudenpidon ja elinkeinon tukemiseksi harjoittaa taloudellista toimintaa siten, että jäsenet käyttävät hyväkseen osuuskunnan tarjoamia palveluja, jotka osuuskunta järjestää tytäryhteisönsä avulla tai muulla tavalla.

5 Säätiölaki (5.4.1930/109). Säätiöasetus (1.12.1989/1045).

voivat antaa taloudellisia tukia, kuten avustuksia ja takauksia. Kunnat voivat myydä tontteja ja rakennuttaa halleja.

Vapaaehtoinen toiminta voi tapahtua myös yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Kunnat voivat tehdä toisen kunnan kanssa yksityisoikeudellisia sopimuksia ja perustaa osakeyhtiön, joka hoitaa yleiseen toimialaan liittyviä tehtäviä. Kunnat voivat perustaa myös kuntayhtymän. Vapaaehtoisen tehtäväpiirin kohdalla perustettuja kuntayhtymiä kutsutaan vapaaehtoisiksi kuntayhtymiksi erotuksena niistä kuntayhtymistä, jotka kuntien on pakko perustaa jonkin erityislain nojalla<sup>6</sup>. Varsinkin kuntien elinkeinopoliittisen toiminnan alueella kuntien vapaaehtoinen yhteistyö on lisääntynyt<sup>7</sup>. Siten voidaan puhua seudullisesta elinkeinopolitiikasta<sup>8</sup>. Mahdollista on myös kunnan yhteistyö yksityisen toimijan kanssa. Kuntien ja yritysten menestyminen ovat sidoksissa toisiinsa, joten yhteistyö voi olla perusteltua.<sup>9</sup> Tämä toimintatapa on vasta muotoutumassa. Muotoutumassa ovat myös erilaiset toimialasijoitukset ja rahastot. Toimialasijoitusten tekemiseksi kunta voi perustaa erillisen pääomasijoitusrahaston tai sijoituksia tekevän erillisen yhtiön<sup>10</sup>.

## **2 Kunnallisen itsehallinnon huomioonottamisen periaate**

Kunnat voivat harjoittaa elinkeinopoliittista toimintaansa yksityisoikeudellisin keinoin, millä on varsin merkittävä rooli kunnan elinkeinopoliittisessa toiminnassa. Tästä syystä on aihetta pohtia, aiheutuuko yksityisoikeudellisista keinoista

- 
- 6 Esim. maakunnan liitot (alueiden kehittämislaki 602/2002), erikoissairaanhoidon kuntayhtymät (erikoissairaanhoidonlaki 1.12.1989/1062).
  - 7 Ks. KHO 2001 T 1738: Kaupunki oli päättänyt liittyä mennä osakkaaksi suunniteltuun alueelliseen IT-yhtiöön. Suunnitellun yhtiön asiakirjojen mukaan toiminnan tavoitteena oli laajentaa seudullisten korkeatasoisten ATK-palvelujen sekä verkkopalvelujen tarjontaa alueella, joka aluksi käsittäisi neljä kuntaa. Myöhemmin oli tavoitteena ottaa mukaan myös kaksi kuntaa lisää. Korkein hallinto-oikeus totesi tämän kuuluvan kunnan toimialaan. Perusteluissa mainittiin se, että yhtiön tavoitteena oli edistää sekä kuntien yhteistoimintaa tietotekniikkapalvelujen järjestämisessä että laajemminkin seudullista kehitystä informaatioteknologian avulla. Kaupungin osakkuus näin ollen edistäisi myös elinkeinotoiminnan yleisiä edellytyksiä.
  - 8 Kuntien vapaaehtoisen seutuyhteistyön edistämiseksi ja seudullisten toimintojen lisäämiseksi on meneillään seutuyhteistyökokeilu. Seutuyhteistyökokeilua koskevassa hallituksen esityksessä selvästi todetaan, että yksittäinen kunta on liian pieni toimija elinkeinopoliitikassa. Lain tavoitteena on estää pienten kuntien keskinäinen kilpailu ja saada pienten kuntien voimavaroja yhdistymään näissä asioissa. Lisäksi todetaan, että seutuyhteistyöllä voitaisiin parantaa myös elinkeinopolitiikan edellytyksiä. HE 248/2001 vp, 3 ja 7.
  - 9 Voidaan puhua käsitteestä ”public and private partnership”. *Westling* 1997, 39. Ks. myös KOM(2004) 327.
  - 10 Ks. KHO 2002:42.



vaaratekijöitä kunnalliselle itsehallinnolle. Lähinnä huomion kohteena on kunnan toiminnan järjestäminen yksityisoikeudellisissa yhteisöissä.

Elinkeinopoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi kunnat voivat perustaa niin liikelaitoksia kuin osakeyhtiöitäkin. Kunnan liikelaitos on selkeästi kunnan orgaani, joka toimii liiketaloudellisesti kunnanvaltuuston asettamien tulos- ja palvelutavoitteiden saavuttamiseksi<sup>11</sup>. Liikelaitokset eivät ole kunnasta erillisiä oikeushenkilöitä, vaan osa kunnan hallintoa ja taloutta, joten niihin sovelletaan pääasiassa samoja oikeudellisia säännöksiä kuin kunnan muuhunkin toimintaan. Samoin kunnat voivat toteuttaa vapaaehtoisia tehtäviään ja elinkeinopolitiikkaa vapaaehtoisten kuntayhtymien muodossa. Kuntayhtymiin sovelletaan pääsääntöisesti kuntalain säännöksiä ja muiden lakien säännöksiä samoin kuin kunnan muuhunkin toimintaan.

Tilanne on erilainen osakeyhtiöiden kohdalla, sillä ne ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä. Osakeyhtiöt ovat kunnan organisaatiosta erillisiä, jolloin niiden päätöksenteko, toiminta ja talous ovat itsenäisiä ja joustavampia kuin liikelaitosten kohdalla. Kunnat ovat voineet yksityistää eli antaa elinkeinopolitiikkaan liittyviä tehtäviä yksityisoikeudellisille tahoille. Tällä tarkoitetaan siis, että vapaaehtoisia tehtäviä voidaan siirtää kunnan omien toimielinten ulkopuolelle hoidettavaksi yrityksille ja järjestöille. Tällainen yksityistäminen on lisääntynyt huomattavasti. Varsinkin kunnan elinkeinotoimintaan ja asuntotuotantoon liittyvät tehtävät yhä useammin on annettu osakeyhtiöiden hoidettavaksi<sup>12</sup>. Myös säätiöitä ja yhdistyksiä on käytetty. Osakeyhtiöt, säätiöt ja yhdistykset ovat kunnan organisaatiosta erillisiä itsenäisiä oikeushenkilöitä. Näiden käyttämisen ongelmallisuus kunnallisen itsehallinnon kannalta liittyy siihen, että osakeyhtiöihin ja niiden toimintaan ei sovelleta kuntalakia, hallintolakia eikä julkisuuslakia<sup>13</sup>. Käytännössä keskeisimmät ongelmat liittyvät kuntalaisten oikeusturvaan, asiakirjojen julkisuuteen ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksiin.

Kuntalaisten keskeisin vaikuttamismahdollisuus kunnan toimintaan on kuntalaisten oikeusturva eli toisin sanoen kuntalaisten muutoksenhakukeinot. Kuntalain 90 §:ssä säädetään kunnallisvalituksesta, joka tehdään kunnan viranomaisen päätöksestä hallinto-oikeudelle. Kunnallisvalitus on kunnan asukkaan keino valvoa kunnan toimintaa ja siksi puhutaankin kansalaisvalituksesta<sup>14</sup>. Kunnallisvalitus on laillisuusvalitus, jolloin valittaja saa hakea muutosta sillä pe-

---

11 *Rasinmäki* 1997, 326.

12 *Hannus – Hallberg* 1991, 83 - 84; *Hannus – Hallberg* 1993, 81.

13 Ei myöskään henkilötietolakia (22.4.1999/523), kielilakia (6.6.2003/423), lakia julkisista kuulutuksista (2.2.1925/34) tai lakia säädettyjen määräaikain laskemisesta (25.4.1930/150).

14 Sen lisäksi, että kunnallisvalitus on kunnan jäsenen oikeus, on se myös asianosaisen oikeus. Ks. Kuntal 92 §.

rusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, viranomainen on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muutoin lainvastainen. Kuntalain mukaan kunnallisvalituksen voi tehdä kunnanvaltuuston, kuntayhtymän ylimmän tai ainoan toimielimen, kunnanhallituksen tai lautakunnan päätöksestä<sup>15</sup>. Siten osakeyhtiöiden tai säätiöiden päätöksistä ja toiminnasta ei voi tehdä kunnallisvalitusta. Kuntalaiset eivät siten voi valvoa yhtiön toimintaa, esimerkiksi elinkeino- ja kehittämissyhtiöissä.

Kunnan virastojen, liikelaitosten ja kuntayhtymän asiakirjat ja päätökset ovat lähtökohtaisesti julkisia eli kuntalaisten saatavilla. Lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621) 1 §:ssä säädetään julkisuusperiaatteesta, jonka mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, ellei jossakin laissa muutoin säädetä. Tämän julkisuuslaiksi kutsutun lain 3 §:n mukaan tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä ja vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Lain 4 §:n mukaan lakia sovelletaan kunnallisiin viranomaisiin, joilla tarkoitetaan kunnanvaltuustoa, hallitusta, lautakuntia, johtokuntia ja toimikuntia sekä kuntayhtymän vastaavia toimielimiä. Lakia sovelletaan myös kunnan viranhaltijaan, jolla on itsenäistä toimivaltaa sekä kunnan organisaation kuuluvaan liikelaitokseen<sup>16</sup>. Lain 4 §:n mukaan lakia sovelletaan myös lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavaan yhteisöihin, laitoksiin, säätiöihin ja yksityisiin henkilöihin niiden käyttäessä julkista valtaa.

Lähtökohtaisesti yhtiöiden ja säätiöiden asiakirjat, joita julkisuuslain määräykset eivät koske, ovat yksityisiä. Yhtiöiden ja säätiöiden kohdalla julkisuusperiaatetta noudatetaan vain silloin, kun ne hoitavat lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää, jossa käyttävät julkista valtaa. Osakeyhtiöihin, joissa kunta on osakkaana, voitaisiin siis lakia soveltaa vain silloin, kun ne lain nojalla julkista tehtävää hoitaessaan käyttävät julkista valtaa.<sup>17</sup> Laki tai hallituksen esitys ei sisällä määritelmää julkisen vallan tai julkisen vallan käytön -käsitteestä. Lain esitöissä vain viitataan julkisen vallan käytön olevan viranomaisten tosiasiallista toimintaa, joka liittyy yksilöiden ja perheiden elämäntilanteiden tukemiseen<sup>18</sup>. Julkinen valta on tässä yhteydessä

---

15 Kunnanvaltuuston ja kuntayhtymän päätöksen kohdalla kunnallisvalitus on ensisijainen keino. Kunnanhallituksen ja lautakunnan kohdalla vaaditaan ensin oikaisuvaatimus. Vastanäiden oikaisuvaatimuksen johdosta tekemään päätökseen voi tehdä kunnallisvalituksen. KuntaL 89 ja 90 §.

16 HE 30/1998 vp, 50.

17 HE 30/1998 vp, 50 - 51.

18 HE 30/1998 vp, 45.

ymmärrettävä perinteisesti velvoittavaksi julkiseksi vallaksi. Tällaista julkista valtaa ei ole kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä. Toisaalta kunta vapaasti antaa vapaaehtoiset tehtävät osakeyhtiöille. Yhtiöittämisspätös ei perustu mihinkään säännökseen tai määräykseen, joten lain soveltamiskriteeri ei tältäkkään osin täyty. Vapaaehtoisen tehtäväpiirin osakeyhtiöt ja säätiöt eivät siis kuulu lain soveltamisalaan, joten julkisuusperiaate ja avoimuus eivät toteudu. Kuntalaiset eivät siten voi saada nähtäväkseen esimerkiksi yhtiöiden pöytäkirjoja.

Julkisuussäännökset eivät kohdistu yksityisoikeudellisiin yhteisöihin samalla tavalla. Tätä epäkohtaa on pyritty lieventämään kuntalaisia. Kuntalain 29 §:n 2 momentissa säädetään: ”Milloin kunnan tehtävä on annettu yhteisön tai säätiön hoidettavaksi, kunnan on sopivin tavoin tiedotettava asukkailleen yhteisön tai säätiön toiminnasta”. Tässä asetetaan siis kunnalle – mutta ei yhtiölle – tiedottamisvastuu yhtiön toiminnasta. Säännös jättää kuitenkin kunnan omaan harkintaan tiedottamisen sekä sen laajuuden ja tavan<sup>19</sup>. Lain esitöissä ei tarkemmin eritellä, minkälaisia tehtäviä tässä tarkoitetaan. Säännöstä on siten tulkittava niin, että se tarkoittaa laajaa tiedottamisvelvollisuutta koskien sekä vapaaehtoisten että lakisääteisten tehtävien alat.<sup>20</sup> Säännöksellä pyritään lieventämään kuntalaisten tietoutta yksityisoikeudellisessa yhteisössä harjoitettavasta toiminnasta. Koska tiedottaminen on käytännössä kuitenkin täysin kunnan harkinnassa, tiedottamisen laajuus ja sisältö vaihtelevat suuresti. Kuntalaisten tietoisuus tällaisesta toiminnasta lienee kuitenkin usein puutteellista.

Yksityisoikeudellisten toimijoiden, osakeyhtiöiden ja säätiöiden, käyttäminen vaikuttaa eittämättä kunnallisen itsehallinnon toteutumiseen. Pohdittava on siten, voitaisiinko sillä perustella kunnallisen itsehallinnon huomioonottamisen periaatteen voimassaoloa. Periaate tarkoittaisi, että kunnan olisi keinoja miettiessään ajateltava, missä määrin se voi antaa tehtäviä yksityisoikeudellisille yhteisöille, jottei kunnallinen itsehallinto vaarantuisi. Se siis jossain määrin rajoittaisi tehtävien toteuttamista yksityisoikeudellisilla toimijoilla tai antamista yksityisoikeudellisille toimijoille.

Periaatteelle ei saada tukea oikeuskäytännöstä. Sen sijaan periaatetta voidaan puoltaa osallistumisoikeuksiin kuuluvan perusoikeuden kautta. Perustuslain 20 §:n mukaan julkisen vallan olisi pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Tämän perusoikeuden kautta voidaan perustella, että kuntalaisilla tulisi olla myös mahdollisuus

---

19 Myös *Harjula – Prättälä* 2004, 261.

20 Lain esityöt jättävät auki kysymyksen, pitääkö yhtiön olla kunnan enemmistöyhtiö joko osakepääoman tai äänioikeuden tai molempien puolesta vai velvoittaako laki myös yksityisten yhtiöiden toiminnasta tiedottamiseen. *Valkama* 2004, 106.

vaikuttaa päätöksiin liittyen kunnan vapaaehtoiseen toimintaan. Periaate saa siten jonkinlaista tukea perustuslaista.

Periaatteen hyväksyttävyyttä lienee paikallaan tarkastella myös reaalisten argumenttien kautta. Ensiksi tarkastelen niitä argumentteja, jotka puhuvat periaatteen hyväksymistä vastaan. Kunnille on tunnustettu mahdollisuus käyttää yksityisoikeudellisia keinoja. Yksityisoikeudellisten keinojen tai toimijoiden käyttämisestä ei siten ole rajattu. Toisaalta kuntien itsehallintoon on katsottu kuuluvan, että kunnalla itsellään on oikeus ja vapaus valita tehtäviensä järjestämistavat. Kehityksen myötä myös yhä useampien lakisääteisten tehtävien järjestämisessä kunnille on annettu valinnan vapautta. Nämä puhuvat sen puolesta, ettei olisi hyväksyttävää edelleenkaan asettaa rajaa yksityisoikeudellisten keinojen käyttämiselle. Nämä argumentit korostavat kunnallisen itsehallinnon kuntien itsehallinto-osuutta. Ne korostavat kunnille kuuluvaa laajaa omaa harkintavaltaa sen suhteen, miten tehtävänsä toteuttavat.

Seuraavaksi tarkastelen niitä argumentteja, jotka puhuvat periaatteen hyväksymisen puolesta. Ensiksi huomio on kiinnitettävä jo edellä puheena olleeseen kuntalaisten oikeusturvaan. Kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksiin kuuluu, että kuntalaiset voivat tehdä valituksia kunnan toimintaan liittyvistä päätöksistä. Yksityisoikeudellisten toimijoiden kohdalla tällaista valitusmahdollisuutta ei kuntalaisilla ole, joten kuntalaisilla ei käytännössä ole vaikuttamismahdollisuutta näiden toimintaan. Toiseksi huomio kiinnittyy niihin lähtökohtiin, joiden mukaan julkisen hallinnon tulisi olla avointa ja julkista. Yksityisoikeudellisten toimijoiden kohdalla asiakirjat eivät ole julkisia ja tiedottaminen niiden toiminnasta kuntalaisille on puutteellista. Kuntalaiset eivät saa tietoa näiden toiminnasta ja päätöksistä. Kolmanneksi huomio on kiinnitettävä kunnalle asetettuun vastuuseen asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseksi. Kuntalain 1.3 §:n mukaan kunnan on pyrittävä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävä kehitystä alueellaan. Kunnalla itsellään tulisi olla perimmäinen vastuu. Tätä säädettyä vastuuta kunta ei voi kaikkienensa siirtää yksityisoikeudellisille toimijoille. Kuntalain 2.1 §:n mukaan kunta hoitaa itselleen ottamansa tehtävät. Toisin sanoen kunta ottaa tehtäviä, jotka se hoitaa itse. Pykälien tulkinnat tukevat toisiaan. Ne asettavat viimekätiset rajoitukset yksityisoikeudellisten toimijoiden käyttämiselle<sup>21</sup>.

Periaatetta puoltavien ja ei-puoltavien argumenttien kohdalla on havaittavissa kunnallisen itsehallinnon kahtiajakoisuus kunnan itsehallintoon ja kuntalaisten itsehallintoon. Ei-puoltavat argumentit liittyvät kunnan itsehallintoon eli lähinnä kunnan oikeuteen ja vapauteen. Sen sijaan periaatetta puoltavat argumentit liittyvät kuntalaisten itsehallintoon ja kuntalaisten mahdollisuuteen

---

21 Myös *Rasinmäki* 1997, 221.

vaikuttaa asioihin. Arvioitaessa puolesta ja vastaan löydettyjen reaalisten argumenttien painoarvoa, on lähtökohdaksi otettava kunnallista itsehallintoa koskeva perustuslain 121 §:n perussäännös: kuntien itsehallinto perustuu kansalaisten itsehallintoon. Perustuslaillinen säännös on tae kunnallishallinnon demokraattisuudelle. Kuntalaisilla tulisi siten olla mahdollisuudet vaikuttaa palvelujen tai toimintojen sisältöön ja tuottamiseen. Kunnallinen itsehallinto tarkoittaa ensisijaisesti kuntalaisten itsehallintoa. Päädyn siten painottamaan kuntalaisten oikeusturvaa, vaikuttamismahdollisuutta ja kunnan vastuuta asukkaiden hyvinvoinnista. Nämä argumentit korostavat kunnallisen itsehallinnon kansalaisten itsehallinto-osuutta. Mielestäni kansalaisten itsehallinto on järjestelmässämme merkittävämpää kuin kuntien itsehallinto eli kuntien valinnan vapaus.

Näiden argumenttien merkittävämpi painoarvo havaitaan myös pohdittaessa, mihin tilanne johtaisi, jos niitä ei korostettaisi. Jos kaikki vapaaehtoinen, elinkeinopoliittinen toiminta yhtiötettäisiin, karkaisi valvominen kokonaan kuntalaisilta. Kuntalaisten oikeusturva ei tällöin toteutuisi. Äärimmäinen tilanne olisi se, että kunta hoitaisi kaikki toiminnot osakeyhtiömuodossa. Kuntalaiset eivät saisi tietää päätöksistä eivätkä voisi valittaa niistä. Ei voitaisi puhua enää julkisen hallinnon avoimuudesta ja julkisuudesta vapaaehtoisella tehtäväpiirillä. Jos kaikki vapaaehtoisen tehtäväpiirin toiminnot yksityistettäisiin, sotisi se ankarasti perustuslaissa mainittua periaatetta vastaan. Se merkitsisi myös vapaaehtoisen tehtäväpiirin häviämistä kunnan tehtäväkentästä käytännössä. Tämähän on juuri ollut kunnallisen itsehallinnon tärkeimpiä ominaispiirteitä ja on katsottu kunnalle kuuluvaksi oikeudeksi. Miten kunnallisen itsehallinnon kävisi, jos kunnat yksityistäisivät kaikki vapaaehtoiset toimintonsa?

Argumentit puhuvat sen puolesta, että vapaaehtoisella tehtäväpiirillä yksityisoikeudellisten toimijoiden käyttämisessä oikeudellisena reunaehtona on huomioitava kunnallisen itsehallinnon huomioon ottamisen periaate. Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin katsotaan toteuttavan kunnallista itsehallintoa, joten olisi mietittävä, missä suhteessa näitä tehtäviä annetaan kunnan oman organisaation ulkopuolelle. Kunnalla tulisi olla perimmäinen vastuu. Yhtiömuotoinen toiminta tarkoittaa käytännössä rajoituksia kunnallisen itsehallinnon toteutumiselle<sup>22</sup>. Kansalaisten itsehallinto asettaa jonkinlaisen oikeudellisen takarajan yksityisoikeudellisten toimijoiden käyttämiselle vapaaehtoisella tehtäväpiirillä. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että vapaaehtoisella toimialueella kunta ei voisi yhtiöittää kaikkia toimintojaan.

---

22 Yhtiömuodossa harjoitettavan toiminnan ongelmista on keskusteltu aikaisemminkin. Ks. KM 1989:61, 50; *Eilavaara* 1987, 34 ja 67.

### 3 Yhtiötetyn toiminnan toimialanmukaisuuden periaate

Kunta voi itsehallinnon nojalla päättää, että se harjoittaa vapaaehtoista toimintaa yhtiömuodossa. Toiminnan harjoittamiselle yhtiömuodossa on useita vaihtoehtoja. Kunta voi perustaa yhtiön itse, muiden kuntien kanssa tai yksityisten yrittäjien kanssa. Lisäksi mahdollista on, että kunta liittyy mukaan yksityisten yrittäjien jo perustamaan osakeyhtiöön vähemmistöosakkaana. Kunta voi harjoittaa yhtiömuodossa sellaista toimintaa, mitä se voisi muutoinkin itse harjoittaa. On kuitenkin havaittavissa, että varsinkin yhtiömuotoisen toiminnan yhteydessä on vaarana, että kunta osallistuu sellaiseen toimintaan, jota se ei voisi harjoittaa. Tällaiseen ongelmaan on aikaisemminkin kiinnitetty huomiota<sup>23</sup>.

Ongelmaan on kiinnitetty huomiota myös eräässä oikeustapauksessa, jossa lainvastaiseksi on katsottu kunnan osallistuminen erääseen yhtiöön, jonka toimialana oli mm. elinkeinoelämän edistäminen. Oikeustapauksen ratkaisussa ei tarkemmin tule esille, minkä ei katsottu kuuluvan kunnan toimialaan. Ratkaisussa on huomioitu yhtiön koko toimiala. Merkittävää on siten ollut, että yhtiön toiminnassa kokonaisuudessaan on ollut jotain sellaista, joka ei kuuluisi kunnalle. Oikeustapauksen perusteella voidaan tehdä johtopäätös, että kunta ei saisi osallistua sellaiseen toimintaan, jota se ei muutoinkaan omana toimintanaan voisi harjoittaa.

KHO 8.2.1985 T 503: Valtuusto oli päättänyt luovuttaa kunnan omistamiin kiinteistöihin kiinnitetyt haltijavelkakirjat ilman vastavakuutta osakeyhtiölle sen yhtiöjärjestyksen mukaisesti kunnan toimialaan kuuluviin tarkoituksiin. Yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiön toimialana oli kunnan elinkeinoelämän edistäminen toimimalla matkailun, käsityön ja kotiteollisuuden markkinoinnin kehittämiseksi, edistämällä paikallisten yritysten ulkomaankauppaa, osallistumalla tuotekehittelyhankkeisiin, yritysten rahoitukseen oman pääoman ehdoin, harjoittamalla elinkeinoelämän tutkimusta, suunnittelua sekä järjestämällä koulutusta ja konsultointia ja osallistumalla muutoinkin elinkeinotoiminnan yleisten edellytysten kehittämiseen. Yhtiö voi myös omistaa ja hallita kiinteistöjä ja arvopapereita ja käydä niillä kauppaa. Kun otettiin huomioon yhtiön koko toimiala ja kun valtuuston päätöksen mukaan ei ollut estettä luovuttaa puheen olevat haltijavelkakirjat edelleen yhtiön toimesta ilman kunnan toimielimen päätöstä, tällaisen vakuuden myöntäminen ei kuulunut kunnan itsehallintoon ja valtuusto oli mennyt toimivaltaansa ulommaksi.

Aikaisemmin kunnan vapaaehtoisen toiminnan hyväksyttävyyttä on arvioitu niin kutsumieni perinteisten perusteiden kautta. Myös yhtiömuotoista vapaaehtoista toimintaa näiden periaatteiden on aikaisemminkin katsottu koskevan.

23 Ks. *Kauppi* 1954, 13, 25 ja 65; *Sauvonsaari* 1987, 34; *Pöyhönen Maria* 1989, 46; *KM* 1989:61, 49. Ks. myös *Brorström – Haglund – Solli* 1999, 30.

Kuntaliitto on todennut, ettei kunta voi kiertää toimialan rajoituksia yhtiöittä-mällä toimintojaan<sup>24</sup>. Yhtiömuotoisen toiminnan on pysyttävä kunnan toimi-alan sisällä eli voitaisiin puhua toimialanmukaisuudesta. Olisiko tarpeellista pu-hua jopa toimialanmukaisuuden periaatteesta? Toimialanmukaisuuden periaate ei saa tukea laintasoisesta sääntelystä ja tuki oikeuskäytännöstä on heikkoa. Pe-rusteluja on siten etsittävä reaalisten argumenttien avulla.

Periaatetta vastaan puhuvat argumentit liittyvät sen tarpeettomuuteen. Yli-päätään kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä on aina ensin arvioitava, voiko kunta ottaa asian hoitaakseen. Periaate voidaan kokea turhaksi, sillä arviointia ei välttämättä koeta enää tarpeelliseksi, kun mietitään toteuttamistapaa tai keinoa. Voidaan myös katsoa, ettei yhtiömuotoisen toiminnan ala ole toimialakysymys vaan valvonnan kysymys. Ruotsissa on katsottu yhtiön toiminnan pysymisen kunnan toimialan sisällä olevan ohjaus- ja valvontakysymys. Tällainen ohjaus- ja valvontavalta on kunnanvaltuustolla.<sup>25</sup>

Periaatteen puolesta puhuvat argumentit liittyvät kunnan tehtäväpiiriin si-sällön tulkintaan ja kunnan liiketoiminnan rajallisuuteen. Kunnan toiminnalle on säädetty kuntalaisia puitteet. Sisällön tulkinnan mukaan kunnan harjoitta-man liiketoiminnan on edistettävä asukkaiden hyvinvointia ja kestäväää kehi-tystä eikä se saa olla pelkästään taloudellista voittoa tavoittelevaa. Tätä kautta kunnan liiketoiminta on rajoitetumpaa kuin yksittäisten yrittäjien harjoittama liiketoiminta. Yhtiöittäminen ei siten voi olla keino, jolla kunta kiertää toimi-alan tulkintoja. Myös seuraamusharkinnan kautta periaatteelle löydetään puo-lesta puhuvia argumentteja. Jos tällaista periaatetta ei pidettäisi hyväksyttävänä tai korosteta, merkitsisi se kunnille käytännössä keinoa yhtiömuodossa osallistua sellaiseen toimintaan, jota ne eivät voisi omana toimintana harjoittaa<sup>26</sup>. Tämä voi olla vaarana, sillä varsinkin yhä tehokkaamman toiminnan vaatimuksen ja säästöjen aikaansaamisen vuoksi kunnan tehtäväpiirin rajat voivat hämärtyä.

Yhtiömuotoisen toiminnan yhteydessä on tarpeellista puhua toimialanmu-kaisuuden periaatteesta. Toimialanmukaisuudella tarkoitetaan, että jos kunta toteuttaa toimintaansa yksityisoikeudellisin keinoin, on myös tällöin pysyttä-vä kunnan toimialan sisällä. Huomioon on otettava osakeyhtiön toimiala ko-konaisuudessaan. Kunta ei voi olla osallisena sellaisessa yhtiössä, jota se ei voisi

---

24 Myös Suomen Kuntaliitto 1996, 10 ja 13.

25 SOU 2000:117, 52 - 53.

26 Näin, koska kuntalaiset tekevät kunnallisvalituksia nykyään yhä vähemmän. Kunnallisvalitusta ei voi tehdä yhtiön tekemiin päätöksiin sen toimintaan liittyen. Sen sijaan kunnallisvalituksen voi tehdä kunnan päätöksestä liittyä toimintaan tai hyväksyä yhtiön toimi-alan laajennus.

vapaaehtoisen tehtäväpiirinsä puitteissa itse harjoittaa<sup>27</sup>. Siten myös riskisijoitusyhtiöiden tai sijoitustoimintaa harjoittavien yhtiöiden kohdalla on huomioitava toimialanmukaisuus. Sijoitusten on edistettävä elinkeinotoimintaa eikä yhtiöiden tavoite saa olla taloudellisten voittojen hankkiminen. Jos kunta on mukana yhtiössä ja yhtiö päättää laajentaa toimintaa kunnalle vieraisiin tarkoituksiin, kunnan tulisi vetäytyä yhtiöstä.

#### **4 Suhteellisuusperiaate**

Aikaisemmin suhteellisuusperiaate on liitetty myös kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin. Näin on tehty tosin vain siitä syystä, että yleensäkin harkintavaltaa ohjaavien periaatteiden katsottiin kohdistuvan kunnan vapaaehtoiseen toimintaan. Suhteellisuusperiaatteella on nimittäin eniten ollut merkitystä velvoittavaan julkiseen valtaan liittyvissä asioissa. Sillä ei ole ollut suurta merkitystä kunnan vapaaehtoisen toiminnan piirissä. Kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin liittyvistä oikeustapauksista ei suhteellisuusperiaatetta ole sovellettu kuin yhdessä tapauksessa.

Voimassaolevan hallintolain (6.6.2003/434) 6 §:ssä on säädetty suhteellisuusperiaate. Lain esitöiden mukaan periaate tarkoittaa, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Suhteellisuusperiaatteella katsotaan myös nykyisin olevan eniten merkitystä sellaisissa tilanteissa, joissa viranomainen joutuu harkitsemaan hallinnon asiakkaan kannalta epäedullisia oikeudellisia seuraamuksia. Periaatteen mukaan viranomaisen toimen on oltava tarpeellinen ja välttämätön asetetun tavoitteen toteuttamiseksi.<sup>28</sup> Suhteellisuusperiaatteella on merkitystä ennen kaikkea käsiteltäessä rajoittavaan tai kielteiseen ratkaisuun päättyviä asioita.

Lähtökohtaisesti voidaan todeta, että suhteellisuusperiaate kohdistuu myös kunnan vapaaehtoiseen toimintaan. Se on otettava huomioon varsinkin, kun periaate on nyt vahvistettu hallintolaissa. Kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä ei tehdä rajoittavia päätöksiä, vaan ne ovat myönteisiä, kuten esimerkiksi tuki-

---

27 Ristiriitaista oli mielestäni Helsingin kaupungin osallisuus Oy Nord Water yhtiössä. Kyseinen yhtiö oli Helsingin Veden ja Helsingin kaupungin omistama yhtiö. Yhtiön toimiala oli kaksinainen. Toisaalta yhtiö myi, markkinoi ja pullotti vettä kotimaahan ja vientiin ja toisaalta myi ja vuokrasi vesiautomaatteja Suomessa. Ks. [www.nordwater.fi](http://www.nordwater.fi) Kaupunki luopui omistajuudesta 5.7.2005.

Toimialan mukaisesti voidaan kysyä, miten tämä toiminta hyödyttää kuntalaisia. Suomessa on hyvä vedenlaatu muutenkin. Toisaalta tapausta voidaan kritisoida sitäkin kautta, että toimintaa kohdistettiin ulkomaille. Toimialan tulkinnan mukaan toiminnan tulisi kuitenkin jotenkin kohdistua kunnan alueella asuviin kuntalaisiin.

28 HE 72/2002 vp, 60.



päätökset. Mäenpään mukaan periaatteen soveltaminen voi tulla kyseeseen myös myönteisten ja edunsovien päätöksien kohdalla, esimerkiksi siten, että myönnettävä taloudellinen tuki ei saa olla määrältään suhteeton<sup>29</sup>.

Tämän mukaan voidaan katsoa, että periaatteella on myös merkitystä velvoittavan julkisen vallan ulkopuolella. Suhteellisuusperiaatteen merkitys kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä on ollut vähäistä ja on edelleen hieman epämääräistä. Periaatteen mukaan elinkeinopoliittiset toimenpiteet eivät saisi olla suhteettomia, vaan niiden olisi oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Toisin sanoen toimenpiteet eivät saa olla ”yliampuvia”. Kunnilla on kuitenkin laaja harkintavalta sen suhteen, minkälaisin toimenpitein elinkeinopoliittikkansa harjoittavat. Yleensä työpaikkojen luominen ja elinkeinoelämän edistäminen vaativat suuria taloudellisia panostuksia. Periaatteen käytännön merkitys on siten epämääräistä. Miten suhteellisuutta tai suhteettomuutta sitten arvioidaan? Arvioidaanko taloudellisia panostuksia suhteessa saavutettujen työpaikkojen lukumäärään? Entä silloin, kun kyseessä on muunlainen edistäminen ja kehittäminen, eikä tuloksena työpaikkoja? Arvioidaanko panostuksia suhteessa kunnan alueelle tulleiden uusien yritysten lukumäärään?

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti elinkeinopoliittiset keinot eivät saisi olla ”yliampuvia”. Tämä edellyttää, että arvioidaan toimenpiteen panosta tai rahamäärää suhteessa siihen, mitä toimenpiteeltä odotetaan. Yritystukien tulisi olla sopivassa suhteessa siihen, kuinka monta työpaikkaa tuen avulla saadaan. Toisaalta voidaan kysyä, tarkoittaako tämä periaate, että olisi asetettava esimerkiksi yritystukien suhteen tietty euroraja, jonka jälkeen tuki aletaan katsoa suhteettomaksi? Vaikka periaate saa institutionaalista tukea hallintolaista, periaatteen merkitys kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä tuskin tulee olennaisesti lisääntymään.

## **5 Hankintasäännösten asettamat rajoitukset**

### **5.1 Hankintasäännökset ja niiden tavoitteet**

Sekä Suomessa että Euroopan unionissa on voimassa julkisia hankintoja koskevia säännöksiä. EY:ssä julkisia hankintoja koskevia direktiivejä on annettu 1970-luvulta lähtien. Niiden tarkoituksena on ollut yhdenmukaistaa jäsenvaltioissa noudatettavia hankintoja koskevia menettelysääntöjä.<sup>30</sup> Hankintasäännösten tarkoitus on lisätä kilpailua julkisissa hankinnoissa, mistä seuraisi julkisen sektorin tehokkuutta ja kustannussäästöjä. Julkisen sektorin menojen kasvun on katsottu

---

29 Mäenpää 2003a, 94.

30 HE 154/1992 vp, 5.

aiheutuneen osaksi puutteellisesta hankintojen kilpailuttamisesta. Lisäksi kotimaisten yritysten suosiminen on saattanut aiheuttaa tehotonta kilpailua. Hankintasäännökset ovat siten osa yhteisön kilpailupolitiikkaa.<sup>31</sup> Sääntelyn tavoitteena on myös yhteisön peruseriaatteiden edistäminen. Siten hankintasäännöillä pyritään edistämään tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatetta, sijoittautumisvapauden periaatetta, palvelujen tarjoamisen vapauden periaatetta, yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta ja avoimuuden periaatetta. Tasapuolisen kohtelun julkisissa hankinnoissa nähdään lisäävän osaltaan kilpailua yhteisön alueella.<sup>32</sup> Lisäksi säännösten katsotaan edistävän yhteisön sosiaalipolitiikkaa ja työllisyyttä<sup>33</sup>.

Laki julkisista hankinnoista (23.12.2992/1505) on ollut voimassa vuodesta 1994 lähtien<sup>34</sup>. Lain tarkoituksena oli täyttää ETA-sopimuksen velvoitteet (Euroopan talousaluetta koskeva sopimus), joiden tavoitteena oli tavara- ja palvelukaupan esteiden poistaminen<sup>35</sup>. Lisäksi voimassa on Asetus kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista (29.5.1998/380).

EY:ssä on tällä hetkellä voimassa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY julkisia rakennusurakoita sekä julkisia palvelu- ja tavarahankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta<sup>36</sup>. Lisäksi voimassa on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/17/EY vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta<sup>37</sup>.

---

31 *Trepte* 2004, 63 - 70; *Bovis* 2005, 14 - 17 ja 30 - 31; *Hjelmbog – Jakobsen – Poulsen* 2006, 23.

32 Ks. Direktiivin 2004/18/EY, alkusanat kohta 2; HE 154/1992 vp, 5 - 6. Myös *Kalliomaan Puha* 1992, 17 ja 23; *Trepte* 2004, 344 - 348; *Arrowsmith* 2005, 181 - 219; *Bovis* 2005, 72 - 73; *Hjelmborg ym.* 2006, 20 - 21 ja 25 - 26.

33 *Bovis* 2005, 5.

34 Jäljempänä hankintalaki.

35 HE 154/1992 vp, 5.

36 Jäljempänä hankintadirektiivi. Tähän direktiiviin on aikaisemmat direktiivit koottu yhdeksi asiakirjaksi: julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu neuvoston direktiivi 92/59/ETY, julkisia tavarahankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu neuvoston direktiivi 93/36/ETY, julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu neuvoston direktiivi 93/37/ETY.

37 Jäljempänä erityisalojen hankintadirektiivi. EU:n alakohtaista direktiiviä sovelletaan kaikkiin hankintaviranomaisiin ja julkisiin yrityksiin, jotka toimivat seuraavilla aloilla: kaasu-, sähkö-, vesi-, liikennepalvelut, postipalvelut, polttoaineiden talteen ottaminen tai satamien tai lentoasemien saataville saattaminen (artiklat 3 - 7). Aikaisemmin voimassa oli vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alan hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu direktiivi 93/38/ETY.

## 5.2 Hankintasäännösten soveltamisedellytykset

### 5.2.1 *Soveltamisedellytyksistä yleisesti*

Hankintasäännösten soveltaminen edellyttää, että kyseessä on säännösten tarkoittama hankintayksikkö ja hankinta. Myös asetetuilla kynnyksarvoilla voi soveltamisen kannalta tulevaisuudessa olla merkitystä. EY:n hankintadirektiivin 1 artiklan 9 kohdan ja alakohtaisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan hankintayksiköllä tarkoitetaan valtiota, alueellisia tai paikallisia viranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia ja yhden tai useamman edellä tarkoitettun viranomaisen tai julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä.<sup>38</sup> Suomen hankintalain 2 §:n mukaan hankintayksiköitä ovat: 1) valtion, kuntien ja kuntainliittojen viranomaiset sekä evankelisluterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkkokunta ja niiden seurakunnat, 2) oikeushenkilöt, joiden katsotaan kuuluvan julkishallintoon, 3) yksiköt, joiden toimialaan kuuluu vesihuolto, energiahuolto, liikenteen harjoittaminen tai teletointa, siinä laajuudessa kuin asetuksella säädetään, 4) valtion liikelaitoksista annetun lain mukaiset liikelaitokset, jollei asetuksella toisin säädetä sekä 5) mikä tahansa hankinnan tekijä silloin kun 1, 2 tai 4 kohdassa mainittujen yksikköjen hankinnan tekemistä varten myöntämän tuen määrä on yli puolet hankinnan arvosta.

Soveltamisedellytyksenä on myös, että kyse on säännösten tarkoittamasta hankinnasta. Hankintalain 4 §:n mukaan hankinnalla tarkoitetaan tavaroiden ja palvelujen ostamista ja vuokraamista tai siihen rinnastettavaa toimintaa sekä urakalla teettämistä. EU:n direktiivien soveltaminen edellyttää, että kyseessä on direktiivin tarkoittama hankintasopimus. Hankintadirektiivin 1 artiklan 2 kohdan mukaan julkisia hankintoja koskevilla sopimuksilla tarkoitetaan rahallista vastiketta vastaan tehtyjä kirjallisia sopimuksia, jotka on tehty yhden tai useamman taloudellisen toimijan ja yhden tai useamman hankintaviranomaisen välillä ja joiden tarkoituksena on direktiivissä tarkoitettu rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen.<sup>39</sup> Direktiivin 1 artiklan 2 kohdan mukaan rakennusurakoita koskevilla sopimuksilla tarkoitetaan sellaisia sopimuksia, joiden tarkoituksena on jonkin liitteessä I tarkoitettuun toimintaan liittyvän rakennustyön tai rakennusurakan toteuttaminen tai suunnittelu, taikka hankintaviranomaisen asettamia vaatimuksia vastaavan rakennusurakan toteuttaminen millä tahansa tavalla. Rakennusurakaksi katsotaan talon- tai maan- tai vesirakennustöiden kokonaisuuden tulos, joka sellaisenaan riittää täyttämään

---

38 Hankintaviranomaisen käsite on edelleen aivan samanlainen kuin se oli julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetun direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdassa.

39 Ks. myös Asia C-107/1998, Kok. 1999, I-8121, tuomion kohdat 46 ja 47.

jonkin taloudellisen tai teknisen tehtävän.<sup>40</sup> Tavarahankintoja koskevilla sopimuksilla tarkoitetaan muita kuin edellisessä kohdassa tarkoitettuja julkisia hankintoja koskevia sopimuksia, joiden tarkoituksena on tuotteiden osto, leasing, vuokraus tai osamaksulla hankkiminen osto-optioin tai ilman niitä. Palveluhankintoja koskevilla sopimuksilla direktiivissä tarkoitetaan muita kuin julkisia rakennusurakoita ja tavarahankintoja koskevia julkisia hankintasopimuksia, joiden kohteen on liitteessä II tarkoitettujen palvelujen suorittaminen<sup>41</sup>.

Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevan direktiivin 7 artiklassa säädettyjä kynnyksarvoja ja julkisia hankintoja vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla koskevan direktiivin 16 artiklassa säädettyjä kynnyksarvoja on sittemmin muutettu komission asetukse-

---

40 Liitteessä I luetellut toiminnot: rakentaminen (uudisrakentaminen, entisöinti), rakennusalueen pohjarakentaminen (maansiirto, koeporaus), rakennusten tai niiden osien rakentaminen, (rakennustyöt, kattorakenteiden pystyttäminen ja kattaminen, teiden, katujen, lentokenttien ja urheilukenttien rakentaminen, vesirakentaminen), rakennusasennus (sähköjohtojen ja -laitteiden asennus, eristystyöt, putkityöt), rakennusten viimeistely (rappaus, lattiapäällystyys, seinien verhoilu, maalaus, lasitus), rakennus- ja purkulaitteiden vuokraus käyttäjineen.

41 Liitteessä II luetellut palvelut: huolto- ja korjauspalvelut, maakuljetuspalvelut (paitsi postinkuljetus), ilmaliikenteen tavara- ja henkilökuljetuspalvelut (paitsi postinkuljetus), maa liikenteen ja ilmaliikenteen postinkuljetus, teleliikennepalvelut, rahoituspalvelut, tietojenkäsittelypalvelut ja niihin liittyvät palvelut, tutkimus- ja kehittämispalvelut, laskentatoimen palvelut, tilintarkastus- ja kirjanpito palvelut, markkinatutkimus- ja otantatutkimuspalvelut, liikkeenjohdon konsulttipalvelut ja niihin liittyvät palvelut, arkkitehtipalvelut, kaupunkisuunnittelu- ja maisemasuunnittelupalvelut, tekniset testaus- ja analysointipalvelut, mainospalvelut, rakennusten puhtaanapito palvelut, isännöinti- ja kiinteistönhoidtopalvelut, palkkio- tai sopimusperustaiset julkaisu- ja painamispalvelut, jätevesi- ja jätehuoltopalvelut, hotelli- ja ravintolapalvelut, rautatiekuljetuspalvelut, vesikuljetuspalvelut, tuki- ja avustavat kuljetuspalvelut, oikeudelliset palvelut, työnvälitys- ja henkilöstönhankintapalvelut, tutkinta- ja turvallisuuspalvelut, koulutuspalvelut ja ammatilliset koulutuspalvelut, terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut, virkistys-, kulttuuri- ja urheilupalvelut, muut palvelut.

Artiklan 16 mukaan hankintasäännöksiä ei sovelleta arvopaperien ja muiden rahoitusvälineiden liikkeeseenlaskuun, myyntiin, ostoon tai siirtoon liittyviin rahoituspalveluihin, maan, rakennusten tai muun kiinteän omaisuuden hankintaan tai vuokraukseen millä tahansa rahoitusmuodolla tai näihin liittyvien oikeuksia koskeviin palveluihin, sellaisiin tutkimus ja kehittämispalveluihin, joiden hyöty ei kohdistu yksinomaan hankintaviranomaisen käytettäväksi tämän omassa toiminnassa ja joiden osalta hankintaviranomainen ei korvaa suoritettua palvelua kokonaan, välimies- ja sovittelupalveluihin, työsopimukseen, radio- ja televisio toiminnan harjoittajien ohjelmien ostoa, kehittämistä, tuotantoa tai yhteistuotantoa koskeviin sopimukseen sekä radio- ja televisiolähetysaika koskeviin sopimukseen.

la<sup>42</sup>. Rakennusurakoiden ja tavara- ja palveluhankintojen ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa vastaa seuraavia kynnysarvoja: a) 154 000 euroa keskushallintoviranomaisten (ministeriöiden, julkisten laitosten) tekemien julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten osalta, b) 236 000 euroa sellaisten julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten osalta, joita ovat tehneet muut kuin keskushallinnon hankintaviranomaiset<sup>43</sup>, c) 5 923 000 euroa julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten osalta. Alakohtaista direktiiviä puolestaan sovelletaan sellaisiin sopimuksiin, joiden ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa vastaa seuraavia kynnysarvoja: a) 473 000 euroa tavara- ja palveluhankintojen kohdalla ja b) 5 923 000 euroa rakennusurakoiden osalta.

EU:n hankintadirektiivi ja erityisalojen hankintadirektiivi edellyttävät kansallisen lainsäädännön uudistamista, minkä vuoksi hankintalain uudistusta koskeva valmistelutyö on käynnistynyt. Uudistus edellyttää uutta niin kutsuttua kansallista kynnysarvoa, jonka ylittävät hankinnat on kilpailutettava hankintalain mukaisesti. Tarkoituksena on siten rajata lain soveltamisalasta pois kaikkein pienimmät hankinnat. Kynnysarvoilla on tarkoitus rajata soveltamisalaa. Kynnysarvojen kautta hankinnat voidaan jakaa kolmeen kategoriaan, jotka ovat EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat, kansallisen kynnysarvon ylittävät hankinnat ja kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat. EU-kynnysarvot ovat tavara- ja palveluhankinnoissa 211 000 euroa sekä rakennusurakoissa 5 278 000 euroa. Kansalliset kynnysarvot ovat tavara- ja palveluhankinnoissa 15 000 euroa, terveydenhoito- ja sosiaalipalveluissa 50 000 euroa ja rakennusurakoissa 100 000 euroa. Kansalliset kynnysarvot alittaviin hankintoihin lakia ei sovellettaisi.<sup>44</sup>

## **5.2.1 Hankintayksikkö**

### **5.2.1.1 Hankintayksikön kriteerit**

Kuntien osalta hankintalakia sovelletaan kunnanvaltuustoon, kunnanhallitukseen, lautakuntiin, johtokuntiin, toimikuntiin, mahdollisesti myös päätösvallass-

---

42 Komission asetus N:o 1874/2004 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta hankintoja koskevien sopimusten tekomenetelyihin sovellettavien kynnysarvojen osalta, artiklat 1 ja 2.

43 Tämän kynnysarvon soveltamisalaan kuuluvat myös sellaiset hankinnat, joita keskushallintoviranomaiset ovat tehneet tietyistä puolustusalan tuotteista ja joiden kohteena ovat tietyt tutkimus- ja kehittämisspalvelut, teleliikennepalvelut, hotelli- ja ravintolapalvelut, rautatie- ja vesikuljetuspalvelut, henkilöstönhankintapalvelut, ammatilliset koulutuspalvelut, tutkinta- ja turvallisuuspalvelut, tietyt oikeudelliset palvelut, terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut, virkistys-, kulttuuri- ja urheilupalvelut.

44 HE 50/2006 vp, 67 - 68. Vrt. Hankintalakityöryhmän muistio 2004, 15 ja 126. Hankintalakityöryhmä ehdotti, että kynnysarvo olisi 20 000 euroa tavara- ja palveluhankinnoissa ja 100 000 euroa urakoissa.

ta riippuen yksittäisiin viranhaltijoihin. Lisäksi lakia on sovellettava myös kuntainliittoihin ja sairaanhoitopiirien vastaaviin viranomaisiin sekä myös kuntayhtymien toimielimiin.<sup>45</sup> Hankintalakia sovelletaan riippumatta siitä, miten hankinnoista päättäminen ja niiden suorittaminen on kunnan sisällä organisoitu<sup>46</sup>. Kunnan luottamushenkilö voi toimia viranomaisominaisuudessa (KuntaL 14 §) ja siten hankintayksikkönä, jos hän käyttää hankintatoimivaltaa hankintavaltuuden mukaan. Kuntayhtymän viranomaiset rinnastetaan kunnan viranomaisiin.<sup>47</sup> Lain 2 §:n 5 kohdan mukaan lakia on lisäksi sovellettava minkä tahansa yksikön hankinnassa, jos hankinnan toteuttamiseksi on myönnetty julkista tukea siten, että tuen nettomäärä on yli puolet hankinnan arvosta. Myös Euroopan yhteisön rahastoista saatava tuki katsotaan tässä tarkoitetuksi julkiseksi tueksi<sup>48</sup>.

Kunnan tai yksikön toimintaa ei ole mitenkään eritelty, joten säännöt koskevat myös vapaaehtoisen tehtäväpiirin alueella toimimista. Kunta käyttää vapaaehtoisella tehtäväpiirillään toimiessaan yksityisoikeudellisia keinoja ja varsinkin yhtiöitä. Tarpeellista on siksi myös tarkastella hankintasäännösten mukaisia julkishallintoon kuuluvien oikeushenkilöiden kriteerejä, jotta saataisiin selville, sovelletaanko säännöksiä kunnan osakeyhtiöihin. Huomioitava on, että yksityisoikeudellinen oikeushenkilöllisyys ei sulje pois lähtökohtaisesti säännösten soveltamista, vaan soveltamista on tarkasteltava kriteerien kautta<sup>49</sup>. EU:n hankintadirektiivin 1 artiklan 1 kohdan 9 alakohdan ja erityisalojen hankintadirektiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan hankintayksiköiksi katsotaan julkisoikeudelliset laitokset. Direktiivin mukaan julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan yksikköä; a) joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, mutta joka ei harjoita teollista tai kaupallista toimintaa b) joka on oikeushenkilö ja c) jota joko rahoittaa pääosin valtio, alueellinen tai paikallinen viranomainen taikka muu julkisoikeudellinen laitos tai jonka johto on näiden laitosten valvonnan alainen taikka jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä valtio, alueellinen tai paikallinen viranomainen taikka muu julkisoikeudellinen laitos nimittää yli puolet.<sup>50</sup>

---

45 HE 154/1992 vp, 11.

46 *Kuoppamäki* 2000, 231.

47 Oikeudellisen vastuun vuoksi olisi selvempää, että vain virkasuhteessa olevat viranhaltijat tekisivät hankintapäätöksiä, sillä työsuhteessa olevien työntekijöiden tekemät hankintaprosessit voivat johtaa ongelmiin. Ks. *Kalima* 2001, 50 - 53.

48 HE 69/1997 vp, 15.

49 *Hjelmborg ym.* 2006, 70.

50 Hankintaviranomaiseksi katsotun julkisoikeudellisen laitoksen kriteerit ovat samanlaisia kuin ne olivat julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetun direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdassa.

Suomen hankintalain 2 §:n 2 kohdan mukaan hankintayksiköksi katsotaan sellaiset oikeushenkilöt, joiden katsotaan kuuluvan julkishallintoon. Tällaisiksi oikeushenkilöiksi katsotaan hankintalain 2 §:n mukaan oikeushenkilö, joka on perustettu huolehtimaan tehtävistä yleisen edun tarkoituksessa ilman teollista tai kaupallista luonnetta ja jos: 1) se saa pääasiallisen rahoituksensa 1 momentin 1, 2 tai 4 kohdassa tarkoitetulta yksiköltä, 2) se on 1 momentin 1, 2 tai 4 kohdassa tarkoitetun yksikön valvonnassa tai 3) sillä on hallinto-, johto- tai valvontaelin, jonka jäsenistä yli puolet on 1 momentin 1, 2 tai 4 kohdassa tarkoitetun yksikön nimittämiä. Näillä 1, 2 tai 4 kohdassa mainituilla tahoilla tarkoitetaan valtiota, kuntia, kuntainliittojen viranomaisia, evankelisluterilaista seurakuntaa ja ortodoksista kirkkokuntaa, oikeushenkilöitä, joiden katsotaan kuuluvan julkishallintoon sekä valtion liikelaitoksia.

Direktiivien kohdalla julkisoikeudellisten laitosten kriteerejä ei ole tarkemmin määritelty. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on useissa yhteyksissä katsonut, että hankintaviranomaisen käsitettä on tulkittava laajasti ja toiminnallisesti, jotta edistettäisiin parhaalla mahdollisella tavalla tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja palvelujen tarjoamisen vapautta<sup>51</sup>. Hankintalakia koskevissa hallituksen esityksissä ei ole tarkemmin määritelty, mitä edellä mainituilla kriteereillä tarkoitetaan. Olennaiseksi on katsottu yksikön harjoittaman toiminnan luonne ja onko julkishallinnolla eli tässä tapauksessa kunnalla yksikön toiminnassa määräävä asema omistuksen tai valvonnan kautta.<sup>52</sup> Julkisoikeudellisen julkishallintoon kuuluvan oikeushenkilön kriteerien tulkinnassa etusija on annettava EY:n tuomioistuimelle. Lähtökohtaisesti voidaan sanoa, että yksikön tulee olla oikeushenkilö, joka on perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, jotka ovat muita kuin teollisia tai kaupallisia luonteeltaan. Muut kriteerit ovat vaihtoehtoisia. Yksiköltä edellytetään kunnan määräysvaltaa joko valvonnan tai rahoituksen suhteen.

Julkishallintoon kuuluvalta oikeushenkilöltä vaaditaan, että se on perustettu toimimaan yleisen edun nimissä ilman kaupallista tai teollista luonnetta, jotta siihen voitaisiin soveltaa hankintasäännöksiä. ”Yleisen edun mukainen tarve”-kriteerin tulkinnassa on annettava etusija hankintadirektiivien tavoitteille tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta ja palvelujen tarjoamisen vapaudesta<sup>53</sup>. Kriteeriä on tulkittava yhteisön oikeuden itsenäisenä oikeudellisena käsitteenä, koska ta-

---

51 Asia C-31/1987, ECR 1988, I-4635, tuomion kohta 11. Asia C-360/1996, Kok. 1998, I-6821, tuomion kohta 62. Asia C-306/1997, Kok. 1998, I-8761, tuomion kohta 31. Asia C-380/1998, Kok. 2000, I-8035, tuomion kohdat 16 - 22. Asia C-237/1999, Kok. 2001, I-939, tuomion kohta 41.

52 HE 154/1992 vp, 12.

53 Asia C-31/1987, ECR 1988, I-4635, tuomion kohta 11. Asia C-306/1997, Kok. 1998, I-8761, tuomion kohta 31. Asia C-18/2001, Kok. 2003, I-5231, julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen kohta 54.

voitteina on yhteisön oikeuden yhtenäinen soveltaminen ja sisämarkkinoiden toteuttaminen<sup>54</sup>. Yhteisöjen tuomioistuin on kuvannut yleisen edun mukaisia tarpeita julkisen vallan institutionaaliseen toimintaan läheisesti liittyvinä tarpeina<sup>55</sup>. Yleisen edun mukaisia tarpeita ovat sellaiset asiat, jotka julkinen valta haluaa tyydyttää itse tai joiden osalta se haluaa säilyttää määräävän vaikutusvallan<sup>56</sup>. Myös yksityinen yksikkö voi toimia yleisen edun nimissä, kun se järjestää palveluja suoraan julkisen vinraomaisen puolesta<sup>57</sup>.

Jos oikeushenkilö toimii yleisen edun mukaisessa tarkoituksessa, täytyy sen toimia vielä ilman teollista tai kaupallista luonnetta ollakseen hankintasääntöjen mukainen julkisoikeudellinen laitos. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen mukaan ilmaisulla ”ilman teollista tai kaupallista luonnetta” pyritään täsmentämään yleisen edun mukaisten tarpeiden käsitettä. On tehtävä ero toisaalta luonteeltaan muiden kuin teollisten tai kaupallisten yleisen edun mukaisten tarpeiden ja toisaalta luonteeltaan teollisten tai kaupallisten yleisen edun mukaisten tarpeiden välillä.<sup>58</sup> Näiden välinen ero voitaisiin nähdä siinä, että edellisessä ei ole markkinoilla kilpailua ja jälkimmäisessä taas kilpailua esiintyy. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin perusteluissaan todennut, että oikeushenkilö voidaan katsoa kuuluvaksi julkishallintoon, vaikka yksittäiset yritykset tyydyttävät tai voisivat tyydyttää samoja kyseessä olevia tarpeita. Näin ollen julkisoikeudellisen laitoksen kriteerinä ei ole, että se hoitaa sellaisia tehtäviä, joilla ei ole markkinoita. Toisin sanoen kilpailun puuttuminen ei ole edellytys. Kilpailun olemassa olo ei kuitenkaan ole aivan merkityksetöntä. Oikeushenkilön toimiminen kehittyneillä markkinoilla kilpailutilanteessa voi nimittäin viitata siihen, että kyseessä ei ole luonteeltaan muu kuin teollinen tai kaupallinen yleisen edun mu-

54 Asia C-18/2001, Kok. 2003, I-5231, julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen kohta 57.

55 Ks. Asia C-44/1996, Kok. 1998, I-73, tuomion kohta 24.

56 Asia C-360/1996, Kok. 1998, I-6821, tuomion kohta 51.

Tähän mennessä EYT:n oikeuskäytännössä on tunnustettu seuraavien tehtäväkokoaisuuksien kuuluvan yleisen edun mukaisiksi tarpeiksi: virallisten hallinnollisten asiakirjojen, kuten passien, ajokorttien ja henkilötodistusten valmistaminen (Asia C-44/1996, Kok. 1998, I-73, tuomion kohta 24), talousjätteiden kerääminen ja käsittely (Asia C-360/1996, Kok. 1998, I-6821, tuomion kohta 52), kansallisten metsien hoito ja metsäteollisuuden harjoittaminen (Asia C-353/1996, Kok. 1998, I-8565, tuomion kohta 37 ja asia C-306/1997, Kok. 1998, I-8761, 32 kohta), yliopiston toiminta (Asia C-380/1998, Kok. 2000, I-8035), yleisten televerkkojen ylläpito ja yleisten telepalveluiden tarjoaminen (Asia C-324/1998, Kok. 2000, I-10745, tuomionkohdat 35 - 37) rakennusvirastojen ja edullisia vuokra-asuntoja tarjoavien osakeyhtiöiden toiminta (Asia C-237/1999, Kok. 2001, I-939, tuomion kohdat 45 ja 47), messujen ja näyttelyjen järjestäminen (Asiat C-223/1999 ja 260/1999, Kok. 2001, I-3605, yhdistetyn tuomion kohta 33) ja kansanterveys ja ympäristönsuojelu (Asia C-360/1996, Kok. 1998, I-6821, tuomion kohta 52).

57 *Arrowsmith* 2005, 266 - 267.

58 Asia C-360/1996, Kok. 1998, I-6821, tuomion kohdat 32 ja 36.



kainen tarve, vaan teollinen tai kaupallinen tarve. Kilpailutilanne voi pakottaa yksikön toimimaan kaupallisesti.<sup>59</sup> Yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita voivat olla siis sellaisetkin tarpeet, joita yksityiset yrittäjät tyydyttävät tai voisivat tyydyttää<sup>60</sup>. Tuomioistuimen mielestä kysymyksessä ovat muut kuin teolliset tai kaupalliset tarpeet etenkin silloin, kun ne tyydytetään muulla tavoin kuin tarjoamalla tavaroita tai palveluja markkinoilla ja toiseksi, kun valtio haluaa yleisen edun mukaisista syistä tyydyttää ne itse tai säilyttää niiden osalta määräävän vaikutusvallan<sup>61</sup>.

Direktiivien mukaan julkisoikeudellinen laitos on nimenomaisesti perustettu huolehtimaan yleisen edun mukaisista tarpeista. Määritelmä ”nimenomaisesti” ei kuitenkaan tarkoita, että oikeushenkilö on julkisoikeudellinen laitos, kun se huolehtii vain ja ainoastaan tällaisista tehtävistä, vaan se voi huolehtia myös muista tehtävistä. Oikeushenkilö voi olla julkisoikeudellinen laitos, vaikka yleisen edun mukaisten tarpeiden täyttäminen olisi sen toiminnassa vähäistä. Oikeushenkilön toiminnan kokonaisuus voi nimittäin edesauttaa sellaisista yleisen edun mukaisista tehtävistä, joihin se on velvollinen, huolehtimista.<sup>62</sup> Mikäli julkisoikeudellinen laitos huolehtii sekä yleisen edun mukaisista tarpeista että muista kuin yleisen edun mukaisista teollisista tai kaupallisista tarpeista, ei direktiivin soveltaminen riipu siitä, minkäluontoisia tehtäviä laitos juuri kyseissä tapauksessa hoitaa. Jos oikeushenkilö on julkisoikeudellinen laitos, direktiiviä ja hankintalakia on sovellettava kaikissa hankintakysymyksissä.<sup>63</sup>

Määräysvallan tai valvontavallan tulkinta ei ole aivan selvää. Ilmeisestikin tarkoitetaan yksikön yleistä riippuvuutta julkisesta viranomaisesta ja pysyvää valvontaa eli ei edellytetä julkisen viranomaisen valtaa tai mahdollisuutta puuttua yksittäisiin hankintapäätöksiin.<sup>64</sup>

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnan mukaan pääasiallinen rahoitus tarkoittaa enemmän kuin puolet. Tällaisella tulkinnalla pääasiallinen rahoitus on yhdenmukainen sen julkishallintoon kuuluvan oikeushenkilön kriteerin kanssa, että julkishallinnon viranomaisen nimittää julkishallintoon kuuluvan oikeushenkilön hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä yli puolet. Tämä merkitsee, että julkishallintoon kuuluva laitos voi saada osan rahoituksesta muualta kuin julkiselta viranomaiselta.<sup>65</sup> On huomattava, ettei kyseessä

---

59 Asia C-360/1996, Kok. 1998, I-6821, tuomion kohta 47 ja 49. *Arrowsmith* 2005, 269.

60 Asia C-360/1996, Kok. 1998, I-6821, tuomion kohta 53.

61 Asia C-360/1996, Kok. 1998, I-6821, tuomion kohdat 50 ja 51.

62 Asia C-44/1996, Kok. 1998, I-73, tuomion kohdat 25 ja 26. Myös Asia C-360/1996, Kok. 1998, I-6821, tuomion kohta 58.

63 Asia C-44/1996, Kok. 1998, I-73, tuomion kohdat 32 ja 34.

64 *Arrowsmith* 2005, 259 - 262.

65 Asia C-380/1998, Kok. 2000, I-8035, tuomion kohdat 30, 32 ja 35.

oleva rahoituksen osuus julkiselta viranomaiselta tai että toimintaa rahoitetaan julkisen viranomaisen toiminnasta saaduin varoin, pelkästään riitä tekemään oikeushenkilöstä hankintalain tarkoittamaa julkisoikeudellista laitosta<sup>66</sup>. Kaikkia oikeushenkilölle julkisista varoista maksettuja suorituksia ei voida pitää julkisena rahoituksena. Hankintasäännösten mukaisena julkisena rahoituksena pidetään vain sellaisia suorituksia, jotka eivät ole vastikkeena mistään vastasuorituksesta ja joilla siten rahoitetaan tai edistetään oikeushenkilön toimintaa<sup>67</sup>.

Lisäksi erityisalojen hankintadirektiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan näitä säännöksiä sovelletaan julkisiin yrityksiin. Julkisella yrityksellä tämän direktiivin mukaan tarkoitetaan yritystä, johon hankintaviranomaiset voivat suoraan tai välillisesti käyttää määräysvaltaa omistuksen, rahoitusosuuden tai yritystä koskevien sääntöjen perusteella. Hankintaviranomaisella katsotaan olevan määräysvalta, jos ne suoraan tai välillisesti omistavat enemmistön kyseisen yrityksen merkitystä pääomasta tai hallitsevat enemmistöä yrityksen osakkeisiin perustuvasta äänioikeudesta tai voivat nimittää yli puolet yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä. Jäsenien nimitysmahdollisuus kertoo tietynlaisesta päätösten valvontamahdollisuudesta<sup>68</sup>.

### 5.2.1.2 Tarkastelua kunnan osakeyhtiöihin liittyen

Kunnallisten liikelaitosten osalta julkisyhteisöön kuuluvan laitoksen kriteerit eivät ole ongelmallisia. Kunnalliset liikelaitokset kuuluvat kunnan viranomaisorganisaatioon, joten ne ovat hankintayksiköitä<sup>69</sup>. Ongelmallisempi tilanne on sen sijaan kunnan osakeyhtiöiden kohdalla<sup>70</sup>. Hankintalain ja direktiivien julkisoikeudellisten laitosten kriteerien tarkempaa tulkintaa löytyy oikeustapauksista, joiden kautta saadaan selville, minkälaiseen liike- tai yhtiötoimintaan hankintasäännöksiä on sovellettava. Tässä yhteydessä tämä on tärkeää selvittää, koska kunta vapaaehtoisella tehtäväpiirillään toimii paljon liikelaitos ja osakeyhtiö muodossa. Eniten merkitystä on kriteerillä ”yleisen edun mukainen muu kuin kaupallinen tai teollinen” arvioitaessa, minkälaiseen kunnan yhtiömuotoiseen toimintaan hankintasäännöksiä olisi sovellettava.

Kunnan elinkeinopolitiikan alueelta korkein hallinto-oikeus on ratkaissut vuonna 1999 tähän kysymykseen liittyvän tapauksen. Tapauksessa oli kyse kaupungin omistamasta osakeyhtiöstä, jonka tehtävänä on ollut omistaa, hallita ja vuokrata tiettyä tonttia ja tontille rakennettavaa teollisuushallia ja mahdollisia

66 Asia C-44/1996, Kok. 1998, I-73, tuomion kohta 39 - 41.

67 Asia C-380/1998, Kok. 2000, I-8035, Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus kohta 40. *Arrow-smith* 2005, 258.

68 *Hjelmborg ym.* 2006, 87.

69 *Kalima* 2001, 53.

70 Ks. myös *Bovis* 2005, 49.

muita rakennuksia. Yhtiö on tehnyt sopimuksen rakennettavien toimitilojen vuokraamisesta tietyllä yksityiselle yritykselle. Valitus on koskenut yhtiön näiden teollisuushallien rakennusurakkaa koskevaa hankintaa ja menettelyä. Korkein hallinto-oikeus on tullut siihen tulokseen, että kyseessä oleva yhtiö ei ole hankintalain mukainen hankintayksikkö. Perusteluiksi korkein hallinto-oikeus esittää, että kyseistä yhtiötä ei ole perustettu tyydyttämään yleisiä tarpeita, koska kyseessä olevat järjestelyt on tehty vain tietyn yksittäisen yrityksen hyväksi ja toimintaedellytysten edistämiseksi.

KHO 1999 T 3895: Parkanon kaupunki oli pyytänyt tarjouksia teollisuusrakennuksen rakentamisesta Parkanon Kenkätehtaan Tontti OY -nimiselle yhtiölle urakkaohjelman mukaisesti rakennus-, sähkö-, ilmanvaihto-, lv- ja auto-maatiourakoista. Urakkaohjelman mukainen rakennuttaja oli Parkanon Kenkätehtaan Tontti OY, josta kaupunki omistaa 90 %:a ja yksityinen henkilö 10 %:a. Yhtiön toimialana on omistaa, hallita ja vuokrata tonttia nro 2 sekä tontille rakennettavaa teollisuushallia ja muita mahdollisesti rakennettavia rakennuksia Parkanon kaupungin Kallion kaupunginosan korttelissa 4002. Yhtiön hallituksen jäsenistä kaksi kolmasosaa on kaupungin nimittämiä. Osapuolet ovat sopineet rakennettavien toimitilojen vuokraamisesta Oy Avec Shoe Ltd:lle.

Valituksessa pyydettiin tutkimaan Parkanon kenkätehtaan Tontti Oy:n teollisuusrakennuksen rakennusurakkaa koskevan hankintamenettelyn laillisuus.

Yhtiö ei ollut julkisista hankinnoista annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan julkishallintoon kuuluva oikeushenkilö vielä sillä perusteella, että kaupunki omisti sen osakkeista 90 %:a tai että kaupunki nimesi yhtiötä koskevan osakassopimuksen mukaan yhtiön kolmesta hallituksen jäsenestä kaksi. Jotta yhtiö olisi lainkohdassa tarkoitettu julkishallintoon kuuluva oikeushenkilö, oli lisäksi edellytyksenä, että yhtiö oli perustettu huolehtimaan tehtävistä yleisen edun tarkoituksessa ilman teollista tai kaupallista luonnetta.

Kun yhtiön perustamiseen liittyvistä asiakirjoista kävi ilmi, että kysymys oli tietyn yksittäisen yrityksen hankkeen taloudelliseksi mahdollistamiseksi tehdystä järjestelystä, jolla oli tarkoituksena edistää tämän yrityksen toimintaedellytyksiä, yhtiötä ei ollut julkisista hankinnoista annetun lain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla perustettu huolehtimaan tehtävistä yleisen edun tarkoituksessa.

Samantyyppistä kunnan elinkeinopolitiikkaan liittyvää tapausta on selvitetty markkinaoikeudessa, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa ja sittemmin korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kyseessä on kaupungin omistama Varkauden Taitotalo Oy, jonka toimialana on hallita ja omistaa teollisuuskiinteistöjä. Yhtiön tarkoituksena oli toteuttaa tiettyjen rajattujen yksityisten yritysten toiminnan edellyttämä hanke.

Varkauden kaupunki päätti rakennuttaa alueelleen teknologian kehittämisseskuksen. Kaupunki julkaisi perustettavan kiinteistöosakeyhtiön lukuun korkeatasoisen toimisto- ja tuotantorakennuksen suunnittelutöitä ja rakennuttamista koskevan ilmoituksen. Keski-Savon Teollisuuskylä Oy pyysi tarjouspyynnöllä tarjouksia sanotuista suunnittelu- ja rakennuttamistehtävistä.

Osaamiskeskuksen rakennushankkeita perustettiin rakennuttamaan Varkauden Taitotalo Oy -niminen yhtiö. Varkauden Taitotalo Oy oli Varkauden kaupungin kokonaan omistama yhtiö, minkä lisäksi yhtiön hallitus oli muodostunut kokonaisuudessaan Varkauden kaupungin viranhaltijoista. Yhtiöjärjestyksen mukaan yhtiön toimialana oli omistaa ja hallita kiinteistöjä ja kiinteistöyhtiöiden osakkeita sekä harjoittaa kiinteistöjen ja kiinteistöyhtiöiden osakkeiden osto-, myynti- ja vuokraustoimintaa sekä järjestää ja tuottaa kiinteistönhuoltopalveluita ja muuta kiinteistöjen hallinnassa tarpeellista palvelutoimintaa. Osakeyhtiö oli perustettu siinä tarkoituksessa, että luodaan toimitiloja uusille vain informaatioteknologiaan suuntautuneille yrityksille.

Kaupunki on myöntänyt hankkeeseen pääomallinaa ja TE-keskuksen investointitukea. Näiden osuus rahoituksesta on ollut kyseessä olevan hankinnan osalta 39,2 %.

Kilpailuneuvosto<sup>71</sup> on 14.12.2000 tekemällään päätöksellä pyytänyt tapaukseen liittyen Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua hankintayksikön kriteerien tulkintakysymyksissä. Kilpailuneuvosto piti asian selvittämistä tärkeänä, koska Suomessa on yleistä, että kunnat harjoittavat infrastruktuurirakentamista omistamiensa yhtiöiden kautta. Epäselvyyttä vallitsee hankintayksikön kriteerien täyttymisestä.<sup>72</sup> Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että julkisoikeudellisen laitoksen kriteerejä on tulkittava niin, että on haluttu erottaa toisistaan luonteeltaan muut kuin kaupalliset tai teolliset yleisen edun mukaiset tarpeet ja luonteeltaan kaupalliset ja teolliset yleisen edun mukaiset tarpeet. Tuomioistuin lähti tarkastelussa siten siitä, että ensin on arvioitava, ovatko kyseessä yleisen edun mukaiset tarpeet ja sitten ovatko kyseessä luonteeltaan kaupalliset ja teolliset tarpeet vai eivät. Tuomioistuin katsoo Taitotalo Oy:n tyydyttävän yleisen edun mukaisia tarpeita, sillä sen toiminta ei palvele vain erityisten yksittäisten yritysten etuja vaan koko kaupungin etuja. Toiminta palvelee kaupungin etuja edistämällä kauppaa ja kehittämällä julkisyhteisön aluetta taloudellisesti ja

---

71 1.3.2002 alkaen markkinaoikeus.

72 Kilpailuneuvosto esitti asiassa seuraavat ennakkoratkaisukysymykset: 1) Onko osakeyhtiötä, jonka kaupunki omistaa ja jossa kaupunki käyttää määräysvaltaa, pidettävä tarkoitettuna hankintaviranomaisena, kun yhtiö hankkii suunnittelu- ja rakennuttamispalveluja yrityksille vuokrattavia toimitiloja käsittävään rakennuskohteeseen? 2) Vaikuttaako asian arvosteluun, että kaupungin rakennushankkeella pyritään luomaan edellytyksiä kaupungissa harjoitettavalle elinkeinotoiminnalle? 3) Vaikuttaako asian arvosteluun, että rakennettavat toimitilat vuokrataan vain yhdelle yritykselle?

sosiaalisesti, sillä yritysten saaminen kunnan alueelle on suotavaa työpaikkojen syntymisen, verotulojen kasvamisen ja tavaroiden ja palvelujen tarjonnan ja kysynnän parantumisen vuoksi.<sup>73</sup>

Luonteeltaan muiden kuin kaupallisten tai teollisten tarpeiden arviointi koettiin hankalammaksi. Lähtökohtaisesti tuomioistuin totesi, että tällaisia tarpeita tyydytetään muulla tavalla kuin tarjoamalla palveluja markkinoilla, joten on siis tarkasteltava, harjoittaako kyseinen laitos toimintaansa kilpailutilanteessa. Tuomioistuimen mukaan se seikka, että laitos tyydyttää kaupallisten yritysten tarpeita, ei riitä osoittamaan, että toiminta on luonteeltaan kaupallista tai teollista. Huomioon on otettava toimintaedellytykset. Tuomioistuin toteaa, että jos laitos toimii normaaleilla markkinaedellytyksillä, tavoittelee voittoa ja vastaa tappioista, on todennäköistä, että kyseessä ovat kaupalliset ja teolliset tarpeet. Lisäksi merkitystä on saanut myös se seikka, että vaikka tällainen yhtiö kantaa Suomessa taloudelliset riskit, niin julkisyhteisöt harvoin antavat kyseisten yritysten menä konkurssiin ja että julkisyhteisöt sijoittavat näihin yrityksiin tarvittaessa lisää pääomaa.<sup>74</sup> Tuomioistuimen mukaan se seikka, että toiminta kohdistuu vain yhteen yrittäjään, ei ole este laitoksen pitämiselle hankintasäännösten mukaisena julkisoikeudellisena laitoksena. Tuomioistuin viittaa julkisasiamiehen samasta asiasta tekemään ratkaisuun, jossa todettiin, ettei yleisen edun arviointiin vaikuta se, kuinka moni henkilö toiminnasta välittömästi hyötyy. Tuomioistuin toteaa lisäksi, että yhden yrityksen saaminen alueella voi toimia alkusysäyksenä muiden yritysten sijoittautumiselle kunnan alueelle.<sup>75</sup>

---

73 Asia C-18/2001, Kok. 2003, I-5321, tuomion kohdat 40, 44 ja 45. Näin myös julkisasiamies ratkaisuehdotuksessaan. Tämän hän perustelee sillä, että tällaisten yhtiöiden avulla on yleensäkin tarkoitus luoda edellytyksiä kunnan alueen elinkeinotoiminnalle. Kunnan perimmäisenä tavoitteena tällaisen yhtiön perustamiselle on, että yritysten sijoittautuminen lisää kaupankäyntiä, työpaikkoja ja verotuloja, joten yhtiöiden toiminta on kuntalaisten ja siten yleisen edun kannalta edullista. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen kohdat 64 - 66.

74 Lisäksi tuomioistuin toteaa, että kyseessä oleva toiminta voi olla vähäinen osa kyseisen laitoksen toimintaa. EY-tuomioistuimen vakiintuneen käytännön mukaan julkisoikeudellisten laitosten kriteerien täyttyminen ei kuitenkaan riipu siitä, missä määrin kyseisen laitoksen toiminnalla tyydytetään yleisen edun mukaisia muita kuin kaupallisia tai teollisia tarpeita. Asia C-18/2001, Kok. 2003, I-5321, tuomion kohdat 47 - 58. Ks. myös Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa, ehdotuksen kohdat 70 - 82. Ks. myös julkisasiamiehen ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-223/1999 ja C-260/1999, Kok. 2001, I-3607 sekä julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-373/2000, Kok. 2003, I-1931. Asia C-283/2000, Kok. 2003, I-11697, tuomion kohdat 80 - 92. Samoin myös Asia C-18/2001, Kok. 2003, I-5321, julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen kohta 83.

75 Asia C-18/2001, Kok. 2003, I-5321, julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen kohdat 92 ja 93, tuomion kohdat 60 - 64.

Tuomioistuin jätti kansallisen tuomioistuimen arvioitavaksi ne olosuhteet, joissa yhtiö on perustettu sekä ne edellytykset, joilla se harjoittaa toimintaansa huomioiden voiton tavoittelu, riskien kantaminen sekä julkinen rahoitus. Sekä markkinaoikeus että korkein hallinto-oikeus katsoivat kyseisen yhtiön julkishallintoon kuuluvaksi oikeushenkilöksi, jonka toimintaan olisi pitänyt soveltaa hankintasäännöksiä. Ne ovat katsoneet, että Varkauden Taitotalo on ainakin osaksi tyydyttänyt muita kuin teollisen tai kaupallisen mukaisia yleisiä tarpeita. Lisäksi ne ovat katsoneet, että kaupungin tällaisen toiminnan ensisijaisena tavoitteena ei voi olla voiton tavoittelu.

KHO 2005:63: Kaupungin määräysvallassa oleva osakeyhtiö oli perustettu siinä tarkoituksessa, että luodaan toimitiloja uusille informaatioteknologiaan suuntautuneille yrityksille. Kun tämän tarkoituksen lisäksi otettiin huomioon yhtiön julkisyhteisöltä saama rahoitus sekä se, ettei yhtiön ensisijaisena tarkoituksena voitu pitää voiton tavoitteluja ja ettei myöskään voitu pitää poissuljettuna, että kaupunki vastasi osaltaan yhtiön toiminnan riskeistä, osakeyhtiön katsottiin olevan ainakin osaksi perustettu huolehtimaan tehtävistä yleisen edun tarkoituksessa ilman teollista tai kaupallista luonnetta. Yhtiö oli siten julkisista hankinnoista annetun lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu hankintayksikkö.<sup>76</sup>

Varkauden Taitotaloon liittyvien Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tulkintojen ja lausuntojen pohjalta voidaan todeta, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu vuodelta 1999 on ollut väärä. EYT:n tulkintojen pohjalta kunnan elinkeinopoliittisten toimien, vaikka ne kohdistuisivat yhteen yrittäjään, on katsottava tyydyttävän yleisen edun mukaisia tarpeita. Sittemmin tulkinta on muuttunut EYT:n tulkintalinjan mukaiseksi markkinaoikeuden päätöksissä<sup>77</sup>. Kunnan omistuksessa olevat yhtiöt, joiden tehtävänä on luoda toimintaedellytyksiä kunnan alueen yksittäisille yrittäjille, harjoittavat kunnan elinkeinopoliittikkaa. Mielestäni ne toimivat yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttämiseksi, vaikka tarkoituksena olisikin hyödyttää vain yhtä tiettyä yritystä. Juuri tähän kyseiseen tapaukseen viitaten ovat myös ulkomaalaiset oikeustieteilijät todenneet, että yleisen edun mukaisia tarpeita ovat taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistäminen<sup>78</sup>.

Aikaisemmin on esitetty näkemyksiä, että jos kunnan omistama yhtiö toimii kilpailuolosuhteissa markkinoilla tai jos toiminta perustuu liiketaloudellisiin

---

76 MAO 65/04.

77 MAO 64/04 ja MAO 65/04.

78 *Hjelmborg ym.* 2006, 75 - 76. Myös *Arrowsmith* 2005, 267.

perusteisiin, niin se ei ole säännösten tarkoittama hankintayksikkö<sup>79</sup>. Tällöin toiminnan on siis katsottu olevan luonteeltaan teollista tai kaupallista. Toisaalta on esitetty, että jos julkinen yritys myy tuotteita ja tarjoaa niitä mahdollisille asiakkaille kilpaillen yksityisten yritysten kanssa, kyseessä on todennäköisimmin taloudellista tai teollista luonteeltaan<sup>80</sup>. EYT:n lausuman perusteella voidaan kuitenkin todeta, että yhtiön toimiminen markkinoilla kilpailutilanteessa ei riitä pelkästään osoittamaan, että kyseessä on luonteeltaan kaupallinen tai teollinen toiminta. EYT perää yhtiön toimintaedellytyksiä, jolloin merkitystä on voiton tavoittelulla, tappioiden vastaamisella, konkurssin mahdollisuudella sekä julkisyhteisön myöntämällä taloudellisella tuella. Jos yksikkö toimii markkinoilla, kantaa taloudellisen vastuun, tavoittelee voittoa, niin silloin kyseessä eivät todennäköisimmin voi olla luonteeltaan muut kuin taloudet ja teolliset tarpeet.<sup>81</sup> Kyseessä voi olla muu kuin teollinen tai kaupallinen toiminta, mikäli kunta on myöntänyt tukea yhtiölle tai hankkeelle<sup>82</sup>. Jos kunta kantaa taloudellisen riskin toiminnasta, voi se olla vihje yleisen edun mukaisiin muihin kuin taloudellisiin tai teollisiin tarpeisiin. Lisäksi jos kunta omistaa, rahoittaa ja osallistuu yhtiön hallintoon, ei voida pitää poissuljettuna, etteikö kunta vastaisi myös yhtiön toiminnan riskeistä. Tällöin toiminnan ei voida katsoa olevan pääasiassa luonteeltaan teollista tai kaupallista.<sup>83</sup>

Mielenkiintoisin kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin kannalta on voiton tavoittelua koskeva edellytys. Vapaaehtoisen tehtäväpiirin tulkinnan kautta kunta ei voi toiminnallaan eikä yhtiöiden kautta tavoitella pelkästään taloudellista voittoa. Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin kohdalla voidaan kysyä, missä tilanteessa perustetun yhtiön toiminta voisi olla luonteeltaan kaupallista tai teollista? Kunnan omistaman yhtiön pääasiallisena tavoitteena ei voi olla voiton tavoittelu, vaan vaaditaan toimialanmukaisuutta<sup>84</sup>. Yhtiön tarkoituksena on aina oltava jokin kuntalaisia hyödyttävä toiminta. Näin kunnan itse itselleen ottama kaupallinen tai teollinen toiminta ei ole mahdollista. Ruotsin puolelta myös

79 Rasinmäen mielestä kiinteistöyhtiöt ja yrityspalveluyhtiöt toimiessaan rajoittamattomilla markkinoilla kilpailuolosuhteissa eivät kuulu lain soveltamisalaan. *Rasinmäki* 1997, 303; *Kärkkäinen* 1999, 315; *Kalima* 2001, 50.

80 *Hjelmborg ym.* 2006, 75.

81 Myös *Arrowsmith* 2005, 270.

82 Ks. myös MAO 64/04. Markkinaoikeus on ratkaisussaan antanut suuren merkityksen sille, että kaupunki on myöntänyt yhtiölle yli 8 miljoonan euron luottolimiitin ja taannut yhtiön 28 miljoonan euron lainan. Myös *Arrowsmith* 2005, 271 - 272.

83 Tosin tämänkin kriteerin rajanveto voi käytännössä olla vaikeaa. Ks. *Arrowsmith* 2005, 271.

84 Myös markkinaoikeus katsonut, ettei kaupungin kokonaan omistama yhtiö voi tavoitella voittoa, koska kaupungin ensisijaisena tehtävänä on asukkaiden yleisen edun turvaaminen. MAO 64/04 ja 65/04.

Lindquist todennut, että tällainen toiminta on kunnan toimialan mukaista vain harvoissa tapauksissa<sup>85</sup>. Jos vapaaehtoisen tehtäväpiirin alueella toimivan yhtiön toiminta todettaisiin luonteeltaan kaupalliseksi tai teolliseksi, voisi se olla merkki toimialan ylittymisestä. Johtopäätökseni on siten, että kunnan yhtiöiden on katsottava toteuttavan muita kuin teollisia tai kaupallisia yleisen edun mukaisia tarpeita ja olevan siten hankintasäännösten tarkoittamia hankintayksiköitä.

Näihin hankintayksikön kriteereihin on tulevaisuudessa suhtauduttava varauksella. Niihin kohdistuu yhä enemmän ongelmia. Julkisilla toimijoilla voi olla luonteeltaan teollista tai kaupallista toimintaa. Toisaalta yksityisillä toimijoilla voi olla luonteeltaan muuta kuin taloudellista tai teollista. Markkinat voivat vaikuttaa julkisen toimijan toimintaan. Toisaalta markkinoiden puute ei voi yksinään kertoa, että kyse on muusta kuin taloudellisesta tai teollisesta yleisestä edusta.<sup>86</sup>

### 5.3 Hankintasäännösten aiheuttamat rajoitukset

Kunnat ostavat markkinoilta paljon erilaisia aineita, tavaroita ja tarvikkeita. Ne hankkivat markkinoilta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakaspalveluja, peruspalveluja täydentäviä tietoliikenne-, kopiointi-, siivous-, kuljetus- ja ruokahuolto- palveluja sekä kuntatekniikkaan liittyviä rakentamis- kunnossapito ja kuljetus- palveluja.<sup>87</sup> Kun hankintasäännösten soveltamisedellytykset ja hankintayksikön kriteerit täyttyvät, hankinnoissa on noudatettava hankintasäännöksiä mukaista hankintamenettelyä. Hankinnasta on ilmoitettava julkisesti ja tarjouksia on pyydetty. Hankintasopimuksen tekoperusteena on käytettävä joko alinta hintaa tai kokonaistaloudellisesta edullisinta tarjousta.<sup>88</sup>

---

85 Lindquist 2000, 279 - 280.

86 Bovis 2005, 209 - 210; Hjlemborg ym. 2006, 74. Myös Arrowsmith 2005, 273 - 274.

87 Suomen Kuntaliitto 2002a 5.

88 Hankintalaki 5 §, 6 §, 7 §, hankintadirektiivin 53 artikla 1 kohta ja erityisalojen hankintadirektiivin 55 artikla 1 kohta.

Huomioon voidaan ottaa laatu, hinta, tekniset ansiot, esteettiset ja toiminnalliset ominaisuudet, ympäristöystävällisyys, käyttökustannukset, kustannustehokkuus, myynnin jälkeinen tekninen tuki, toimituspäivä, toimitusaika ja toimitusehdot. Ks. Bovis 2005, 61 - 64.

Hankintadirektiivin 28 artiklan mukaan hankintaviranomaiset noudattavat sopimuksia tehdessään avointa menettelyä (artikla 39) tai rajoitettua menettelyä. Erityisolosuhteissa voidaan noudattaa myös neuvottelumenettelyä (artiklat 30 - 31) tai kilpailullista neuvottelumenettelyä (artikla 29). Direktiivin 1 artiklan 11 kohdan mukaan avoimella menettelyllä tarkoitetaan, että kaikki halukkaat taloudelliset toimijat voivat jättää tarjouksen. Rajoitetulla menettelyllä tarkoitetaan sitä, että kaikki halukkaat toimijat voivat saada pyytää osallistua, mutta joista hankintaviranomaisen kutsumat toimijat voivat jättää tarjouksen. Kilpailullisella menettelyllä tarkoitetaan menettelyä, johon kaikki taloudelliset



EU:n hankintasäännösten tavoitteena on, että hankintaviranomaiset tekevät hankintasopimukset puolueettomien perusteiden. Julkisten hankintojen sääntelyssä on liittymäkohtia EY:n perustamissopimuksen 12 artiklan mukaiseen syrjintäkieltoon. Huomioon otetaan niin henkilöihin, tuotteisiin kuin palveluihin kohdistuva syrjintä. Toisin sanoen taustalla vaikuttavat niin tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus kuin yritysten sijoittautumisoikeuskin.<sup>89</sup> Hankintasäännösten mukaan hankintaviranomaisten on kohdeltava taloudellisia toimijoita yhdenvertaisesti ja syrjimättä kaikissa hankintamenettelyn vaiheissa ja toimittava avoimesti. Lisäksi julkisoikeudellisen laitoksen osallistuminen tarjouskilpailuun ei saa aiheuttaa kilpailun vääristymistä yksityisiin tarjoajiin nähden. Hankintayksikön omistamaa yhteisöä tai laitosta on kohdeltava samoin kuin muitakin.<sup>90</sup> Toimittaja on valittava objektiivisin perusteiden kiinnittämättä huomiota tarjoajan kotipaikkaan. Julkisissa hankinnoissa ei saa myöskään suosia kotimaisia kansallisia yrityksiä.<sup>91</sup> Syrjimättömyys tarkoittaa siten kaikkea syrjintää, ei vain kansallisuuteen perustuvaa syrjintää<sup>92</sup>.

Aikaisemmin kunnan hankintoja on pidetty yhtenä elinkeinopoliittisena keinona. Kunnat ovat kohdistaneet hankintansa vain alueellaan toimiviin yrityksiin. Hankintojen kohdistamiselle alueen yrityksiin on todettu vaikuttavan positiivisesti alueen elinkeinotoimintaan ja sen vireyteen. Merkittäviä hankintojen toimittajien valintakriteereitä ovat olleet laadun ja hinnan lisäksi se, että yritys tunnetaan, tavarantoimittaja sijaitsee lähellä, yritys maksaa veronsa kuntaan ja että hankinnan kohdistaminen ko. yritykseen elvyttää paikallista työllisyyttä.<sup>93</sup> Kilpailua kunnan hankinnoista ei ole juurikaan ollut, sillä kunta on halunnut suunnata hankinnat omaan kuntaan tukemalla näin paikallisia yrityksiä. Lisäksi

---

toimijat voivat saada pyytää osallistua ja jossa hankintaviranomainen neuvottelee menettelyyn hyväksytyjen hakijoiden kanssa löytääkseen yhden tai useampia ratkaisuja, jotka vastaavat hankintaviranomaisen tarpeita ja joiden perusteella valittuja ehdokkaita pyydetään tekemään tarjouksensa.

89 *Joutsamo ym.* 2000, 502.

90 Hankintalaki 6 §. Hankintadirektiivin 2 artikla. Erityisalojen hankintadirektiivin 10 artikla.

Ongelmia ovat aiheuttaneet hankinnat hankintayksikköön kuuluvilta sidosyksiköiltä (in house -suhde). Uuteen hankintalakiin esitetään säännöstä, jonka mukaan lain soveltamisalasta suljettaisiin pois hankinnat, jotka hankintayksikkö tekee siihen sidossuhteessa olevalta yksiköltä. Edellytysten täytyminen olisi arvioitava aina tapauskohtaisesti. Jos hankinnat tehdään muodollisesti erilliseltä yksiköltä, sidossuhteen olemassaoloa on arvioitava määräys- ja valvontavallan laajuuden ja sidosyksikön toiminnan kohdistumisen kannalta. Ks. HE 50/2006 vp, 15 - 16 ja 61 - 63. In-house -ongelmista *Hjelmberg ym.* 2006, 90 - 102.

91 HE 154/1992 vp, 6 ja 14; *Neumann* 2001, 186.

92 *Hjelmberg ym.* 2006, 44.

93 *Jääskeläinen* 1994, 134; *Peltola* 1998, 9.

taustalla on vaikuttanut ajatus, että suuntaamalla hankinnat oman kunnan alueelle vaikutettaisiin näin työllisyyteen ja kunnan taloudenpitoon positiivisella tavalla.<sup>94</sup> Hankintojen käyttämisestä elinkeinopoliittisena keinona kertoo myös, että kuntien hankintaohjeissa oli määräys, että hankinnat kohdistetaan paikallisille yrityksille, vaikka ulkomaalaisilta saataisiin edullisemmin. Tavoitteena oli juuri ehkäistä työttömyyttä ja ohjata palkkatuloja kunnalle.<sup>95</sup>

Hankintasäännökset aiheuttavat rajoituksen kunnan elinkeinopoliittisiin keinoihin. Hankintasääntöjen vuoksi kunta ei voi ohjata hankintojaan suoraan paikallisille yrityksille ja siten edistää alueensa elinkeinotoimintaa<sup>96</sup>. Kunnat eivät voi päättää hankinnoistaan pelkästään sillä perusteella, mikä yritys voisi työllistää pitkäaikaistyöttömiä<sup>97</sup>. Hankintasäännökset siten siis rajoittavat kuntien mahdollisuuksia elinkeinotoiminnan tukemiseen<sup>98</sup>. Myöskään elinkeinotoiminnan edistämiseksi perustetut yhtiöt eivät saisi toimia näin. Yhtiömuotoisella toiminnalla ei voi kiertää hankintasäännösten soveltamista. Hankinnat eivät siis ole enää hyväksyttäviä yksittäisten yrittäjien tukemiskeinoja tai alueen elinkeinotoiminnan edistämiskeinoja. Hankinnoissa on ryhdyttävä säännösten mukaiseen menettelyyn eli hankinnat on kilpailutettava. Lisäksi syrjimätön kohtelu edellyttää, että eri paikkakunnilta olevia ehdokkaita ja tarjoajia on kohdeltava samalla tavalla kuin oman kunnan alueen yrittäjiä. Hankinnalle ei saa asettaa sellaisia edellytyksiä, jotka suosisivat paikallisia yrityksiä.<sup>99</sup> Kunta ei voi hankinnoissaan myöskään suosia omia yhtiöitään.

Hankintasäännösten aiheuttama rajoitus on ilmeisessä ristiriidassa aikaisempien elinkeinopolitiikkaan liittyvien näkemysten kanssa. Tämä on ristiriidassa myös sen kanssa, että kunnalla on kuitenkin kuntalain 1.3 §:n perusteella velvollisuus edistää alueensa kehitystä. Hankintasäännökset rajoittavat tätä toimintamahdollisuutta. Ristiriitaista on myös se, että vaikka hankintasäännökset rajoittavat keinoja, kunta voi edelleen kuitenkin suoraan tukea yksittäistä yrittäjää tai yritystä.

---

94 *Kalima* 2001, 21.

95 *Kalima* 2001, 29 - 30. Ks. myös HE 154/1992 vp, 3.

96 Ilmeisestikin yritysten keskuudessa hankintalain aikaansaama muutos on ollut vaikea omaksua. Yritykset ovat olleet sitä mieltä, että kunta ei saisi hankinnoissaan suosia muiden kuntien yrityksiä. Peltolan tutkimus osoittaa myös, että luottamushenkilöt antavat enemmän merkitystä hankinnoissa paikalliselle toimittajalle kuin viranhaltijat, mikä sinänsä on juuri hankintasäännösten vastaista. Ks. *Peltola* 1998, 41 - 42, 45, 71 ja 73. *Kalima* on todennut, että paikallisia yrityksiä ei saisi suosia edes siinä tapauksessa, että kunnassa toimiva yritys muutoin menisi konkurssiin. *Kalima* 2001, 22.

97 Ks. *Bovis* 2005, 67 - 68.

98 Myös *Lindquist – Losman* 2001, 24.

99 Ks. Hankintalakityöryhmän muistio 2004, 19.

Uuteen hankintalakiin ehdotetaan otettavaksi kansallinen kynnysarvo 15 000 euroa, jonka alle jääviin hankintoihin ei tarvitsisi soveltaa hankintasäännöksiä. Kunnat ja niiden yksiköt voisivat kynnysarvon alittavissa hankkeissa toimia omien hankintaohjeidensa mukaisesti. Vaarana on nähty, että näissä hankinnoissa unohdettaisiin kokonaan syrjimättömyys, avoimuus ja yhdenvertaisuus. Ohjeiden on kuitenkin täytettävä EY:n perustamissopimuksen vaatimukset avoimuudesta ja syrjimättömyydestä. Lain valmistelutöiden mukaan kuntien päätöksiä näissä hankinnoissa rajaavat harkintavallan rajoitusperiaatteet, etenkin tasapuolisuus ja syrjimättömyys. Lisäksi todetaan, että näiden hankintojen tulisi tapahtua taloudellisesti ja tehokkaasti.<sup>100</sup>

Syrjimättömyys, avoimuus, sijoittautumisvapaus sekä tavaroiden ja palvelujen liikkuvuus tulevat ilmi EU:n perustamissopimuksesta. Joten vaikka hankintasäännökset eivät suoraan velvoittaisikaan toimimaan tietyllä tavalla, nämä EU-oikeuden periaatteet voivat vaikuttaa hankintojen tekemiseen. Vähäisissäkin hankinnoissa olisi välttyttävä hankinnan kohdistamiselta suoraan paikalliseen yritykseen, vaan jonkinlaista ilmoitusmenettelyä ja vertailua olisi tehtävä. Kyseessä ei tällöin olisi niinkään julkisten varojen säästäminen, vaan näin taattaisiin yritykselle vapaus toimia sekä tarjota palvelujaan ja tavaroitaan kaikkialla unionin alueella. Tämän näkemyksen perustan EYT:n ratkaisuihin, joissa se on todennut, että hankintadirektiivin soveltamisalan ulkopuolisissakin hankinnoissa on sovellettava kuitenkin perustamissopimuksen oikeussääntöjä, syrjimättömyyttä, avoimuutta ja etenkin kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa koskevaa periaatetta. Yritysten kannalta tuomioistuin näkee tarpeelliseksi, että hankinnasta ilmoitetaan asianmukaisessa laajuudessa. Tällöin hankinnat avautuvat kilpailulle ja useammilla yrityksillä on mahdollisuudet osallistua siihen.<sup>101</sup> Periaatteet on siis otettava huomioon kaikissa hankinnoissa, mutta epäselvyyttä vallitsee, missä laajuudessa.

## **6 Valtiontukea koskevien säännösten vaikutus kunnan elinkeinopoliittisiin keinoihin**

### **6.1 EU:n perustamissopimuksen valtiontukea koskevat artiklat**

Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa säädetään valtiontuista samassa jaksossa kuin kilpailusta ja verotuksestakin. Valtiontukea koskevien artiklojen

---

100 Hankintalakityöryhmän muistio 2004, 6 ja 126; HaVL 25/2006 vp; HE 50/2006 vp, 37 ja 67.

101 Asia C-324/1998, Kok. 2000, I-10745, tuomion kohdat 60 - 62. Asia C-275/1998, Kok. 1999, I-8291, tuomion kohta 31. Myös *Hjelmborg ym.* 2006, 46.

87 - 89 perimmäinen tarkoitus on siten myös edistää kilpailua ja poistaa kilpailunesteet. Artiklan 87 mukaan jäsenvaltion myöntämä tuki valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille siltä osin, kun se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtiontukea koskevien säännösten lähtökohtana on, että valtiontuki saattaa vinouttaa kilpailuolosuhteita, joten valtion myöntämät tuet eivät lähtökohtaisesti sovellu yhteismarkkinoille<sup>102</sup>. Siten puhutaan valtion myöntämiä tukia koskevasta soveltumattomuusperiaatteesta<sup>103</sup>.

Artiklat eivät kuitenkaan merkitse valtiontuen täydellistä kieltämistä<sup>104</sup>. Eri-tyistä huomiota on kiinnitettävä tukitoimenpiteisiin, jotka antavat perusteettomia ja valikoivia etuja jollekin yritykselle, jolloin estetään tai hidastetaan markkinavoimien toimintaa. Tukien valvonta katsotaan tarpeelliseksi, jotta varmistettaisiin tasapuoliset toimintaedellytykset kaikille yhteismarkkinoilla toimiville yrityksille.<sup>105</sup> Tukien avulla yritykset voivat pitää hintansa alhaisina tai ne voivat laajentaa toimintaansa suhteessa toisiin yrityksiin, tai säilyttämään toimintansa<sup>106</sup>.

Poikkeuksista soveltumattomuusperiaatteen säädetään 87 artiklan 2 ja 3 kohdassa. Artiklan 87 toisessa kohdassa esitetään yhteismarkkinoille soveltuvat hyväksyttävät tuet. Tällaisia ovat yksittäisille kuluttajille myönnettävät sosiaaliset tuet, jotka myönnetään harjoittamatta syrjintää tuotteiden alkuperän perusteella. Hyväksyttäviä ovat myös tuet luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi sekä tuet sellaisille Saksan liittotasavallan alueille, joihin Saksan jako on vaikuttanut ja jos tuki on tarpeen jaosta aiheutuneen taloudellisen haitan korvaamiseksi.

Artiklan 87 kolmannessa kohdassa esitetään viisi tukiryhmää, joita voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvina. Tällaiseksi voidaan katsoa ensimmäisenä tuet taloudellisen kehityksen edistämiseksi alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma. Toiseksi soveltuvina voidaan pitää tukia Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseksi tai jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseksi. Kolmanneksi soveltuvia voivat olla tuet tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Neljänneksi yhteismarkkinoille soveltuvik-

---

102 KM 1991: 34, 5; *Van Bael – Bellis* 1994, 827. Komissio on tiukentanut otettaan valtion myöntämien tukien suhteen 1980-luvulta alkaen. Ks. *Van Bael – Bellis* 1994, 827 - 829.

103 *Evans* 1997, 3; *Sinnaeve* 1999, 15.

104 Ks. *D'Sa* 1998, 11 - 12.

105 Valtiontuen toimintasuunnitelma 2005, 3; *Ahlborn – Berg* 2004, 50.

106 *Ahlborn – Berg* 2004, 48.

si voidaan katsoa tuet kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä yhteisössä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Lisäksi soveltuvia voiva olla myös muut tuet, joista neuvosto päättää määräenemmistöllä komission ehdotuksesta. Komissio on antanut useita alemmanasteisia säädöksiä, joiden avulla on täsmennetty näitä perusteita.

Artiklassa 88 säädetään valtiontukia koskevasta valvonnasta ja menettelystä. Tämän artiklan mukaan komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden tukijärjestelmiä ja tekee mahdollisesti ehdotuksia aiheellisiksi toimenpiteiksi yhteismarkkinoiden toiminnan kannalta. Valtiontukien valvonta perustuu etukäteishyväksyntään. Jäsenvaltiolla on 88 artiklan 3 kohdan mukaan velvollisuus ilmoittaa tuesta etukäteen ja olla toteuttamatta sitä ennen lopullista päätöstä. Komissio päättää artiklan 2 kohdan mukaan, soveltuuko tuki yhteismarkkinoille ja onko tuki poistettava kokonaan tai muutettava sitä tai voidaanko tuelle myöntää poikkeuslupa artiklan 87 2 tai 3 kohdan mukaan.<sup>107</sup> Artiklassa 89 säädetään neuvoston toimivallasta artiklojen 87 ja 88 soveltamiseen liittyen<sup>108</sup>.

## 6.2 Artiklan 87 soveltamisedellytykset

### 6.2.1 Valtiontuen käsite

Valtiontuen määritelmä on tullut viime aikoina ongelmalliseksi, sillä se on määriteltä oikeuskäytännössä monin eri tavoin<sup>109</sup>. Lähtökohtaisesti valtiontuen käsite (state aid) on ymmärrettävä laajaksi. EU:n tuomioistuimen ratkaisujen mukaan merkitystä ei ole toimenpiteen motiivilla, syillä tai tavoitteilla, vaan ennemminkin toimenpiteen vaikutuksilla<sup>110</sup>. Valtiontuen käsitteen tarkempaan määrittelyyn liittyy ulottuvuuksia, joiden avulla arvioidaan, voidaanko tietty toimenpide katsoa säännösten tarkoittamaksi valtiontueksi. Ulottuvuudet ovat tukitoimen lähde, selektiivisyys, taloudellisen etuuden olemassaolo sekä tuen kohdistuminen yritykseen.<sup>111</sup>

Tuen on artiklan 87 mukaisesti oltava valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty. Tässä yhteydessä valtion ja valtion varoihin samaistetaan myös alueellisten ja paikallisten viranomaisten, julkisten yritysten sekä julkisten pankkien

107 Näitä asioita säännellään yksityiskohtaisemmin Neuvoston asetuksessa 659/1999.

108 89 artiklan mukaan neuvosto voi määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan antaa aiheelliset asetukset 87 ja 88 artiklan soveltamisesta ja etenkin vahvistaa ne edellytykset, joilla 88 artiklan 3 kohtaa sovelletaan, sekä ne tukimuodot, joihin tätä menettelyä ei sovelleta.

109 *Bleckmann* 1997, 744; *Evans* 1997, 27 - 29; *Plender* 2004, 3 ja 38. Ahlborn ja Berg puhuvat valtion tukeen liittyvä jopa oikeudellista epävarmuutta. *Ahlborn – Berg* 2004, 65.

110 *Asia C-241/1994*, Kok. 1996, tuomion kohta 20 ja 40. *Plender* 2004, 6; *Ahlborn – Berg* 2004, 60 - 61. Ks. myös *D 'Sa* 1998, 54 -55.

111 Ks. Julkisasiameiehen ratkaisuehdotus asiassa C-237/2004, ehdotuksen kohdat 22 - 53.

sekä säätiöiden taloudelliset varat<sup>112</sup>. Näiden myöntämät tuet voivat olla kiellettyjä tukia, joten puhutaan myös julkisista tuista<sup>113</sup>. Huomionarvoista on myös, että tuen ei tarvitse julkisen viranomaisen itsensä suoraan myöntämä. Edellytys täytyy, jos tuen myöntää viranomaisen nimittämä yksityinen tai julkinen välittäjä.<sup>114</sup> Kunta ei voi siten kiertää valtiontukisäännösten soveltamista myöntämällä tukia yhtiönsä kautta<sup>115</sup>.

Valtiontuen määrittelyyn liittyy selektiivisyys eli valikoivuus. Tätä ilmentää artiklan maininta ”suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa”. Lähtökohtaisesti katsotaan, että tuen antaminen on valikoivaa, mikäli siinä suositaan jotain yritystä ja vaikutetaan siten yritysten ja kilpailijoiden väliseen tasapainoon. Suosimiskriteerin avulla on tarkoitus erottaa toisistaan yhtä yritystä koskevat toimenpiteet sekä yleisesti kaikkia yrityksiä koskevat toimenpiteet. Kaikkia yrityksiä koskevat tukijärjestelmät eivät kuulu säännösten soveltamisalaan.<sup>116</sup> Yhteisön näkökulmasta merkki valtiontukeen liittyvästä suosimisesta voi olla viranomaisen laaja harkintavaltta. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut eräessä tapauksessa, että kun viranomainen voi harkintavaltansa nojalla vapaasti päättää edunsaajat sekä tukien suuruudet ja edellytykset, voi se johtaa toisten yritysten edullisempaan asemaan.<sup>117</sup> Menettely laajan harkintavallan vallitessa voidaan yhteisön näkökulmasta katsoa selektiiviseksi, vaikka menettelyä ei olisikaan rajattu tiettyyn toimialaan tai tiettyihin yrityksiin<sup>118</sup>.

Edellytyksenä valtiontukisäännösten soveltamiselle on, että tuen kohteena on yritys. Kilpailusäännöissä yritykselle on katsottu ominaiseksi ”taloudellisen toiminnan” harjoittaminen. Tuomioistuin on katsonut siihen kuuluvaksi kaiken toiminnan, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla.<sup>119</sup> Yrityk-

---

112 *Van Bael – Bellis* 1994, 835; *Bleckmann* 1997, 746; *Joutsamo ym.* 2000, 604; *Ahlborn – Berg* 2004, 55; *Vademecum* 1.9.2003, 3.

113 Ks. *KM* 1991:34, 5 ja 8.

114 *Bleckmann* 1997, 746; *Joutsamo ym.* 2000, 604; *Vademecum* 1.9.2003, 3.

115 *Sahrland* 2006, 292.

116 Rajanveto on katsottu tarpeelliseksi, koska yleisten tukiohjelmien ei ole katsottu vaikuttavan niin paljon hintoihin kuin yksittäisten tukipäätösten. *Nicolaides – Bilal* 1999, 30 - 31. Jos erityistä kohtelua ei voida perustella yleisellä järjestelmällä tai se ei ole seurausta järjestelmän yhtenäisestä soveltamisesta, toimenpide voidaan katsoa valikoivaksi. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-237/2004, ehdotuksen kohta 52. *Vademecum* 1.9.2003, 3; *Ahlborn – Berg* 2004, 51. Ks. myös *Van Bael – Bellis* 1994, 837 - 838; *D'Sa* 1998, 83; *Borchardt* 2002, 403 - 404; *Plender* 2004, 21 - 24. Rajanveto, mikä on selektiivinen ja mikä yleinen toimenpide, tapahtunee aikaa myöten yhteisön tuomioistuimessa. *Joutsamo ym.* 2000, 605. Tämä kertoo sen, että rajanveto ei ole vielä selvää.

117 Asia C-241/1994, Kok. 1996, I-4551, tuomion kohdat 23 - 25. *Vademecum* 1.9.2003, 3.

118 Ks. *Alkio – Wik* 2004, 789.

119 Yhdistetyt asiat C-180/1998 ja C-184/1998, Kok. 2000, I-6451, tuomion kohta 75.

sillä tarkoitetaan sekä julkisia että yksityisiä yrityksiä sekä myös sellaisia julkisia ”yrityksiä”, jotka eivät omaa oikeushenkilöllisyyttä<sup>120</sup>. Yritys voi siten olla julkisen toimijan kokonaan tai osittain omistama yritys<sup>121</sup>. Tuomioistuimien on myös katsonut, että julkinen laitos, joka ei tavoittele voittoa, voidaan katsoa tällaiseksi yritykseksi<sup>122</sup>. Edellytyksenä ei siten ole taloudellisen voiton tavoittelemisen.

Jotta toimenpide voitaisiin luonnehtia säännöissä tarkoitetuksi tueksi, on toimenpiteen tuotettava taloudellista hyötyä tuensaajayritykselle. Taloudellisella hyödyllä tarkoitetaan sellaista taloudellista hyötyä, jota yritys ei olisi saanut tai saisi tavanomaisessa liiketoiminnassa.<sup>123</sup> Tuki sinällään voi olla minkä muotoista tahansa<sup>124</sup>. Tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tueksi ei katsota vain konkreettisia suorituksia. Tueksi katsotaan myös sellaiset toimenpiteet, jotka eivät ole avustuksia sanan suppeassa merkityksessä, mutta jotka eri tavoin alentavat yritysten vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat siten luonteeltaan ja vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia.<sup>125</sup>

Tukea voi olla suora avustus, korkotuki, verohuojennus, subventoitu laina, lainatakuu markkinaehdoin, pääomasijoitus, kiinteän omaisuuden luovuttaminen erityisen edullisin hinnoin, kuljetustuki, tavaroiden ja palvelusten hankinta yrityksiltä erityisen suosivin ehdoin. Lisäksi tukea voi olla myös vahingonkorvaus yrityksen puolesta, takuu kurssiriskimuutoksia vastaan, luottotakuut, veron ja sosiaalimaksujen siirtäminen, tuotantokustannuksia säästävien palvelujen tarjoaminen julkisin varoin, kiihdytettyjen poistojen mahdollisuus verotuksessa, suosiva kohtelu julkisissa hankinnoissa sekä huojennukset sosiaali- tai terveydenhoidollisiin maksuihin liittyen.<sup>126</sup> Tueksi voidaan katsoa myös julkiselta sektorilta korvauksetta tai edullisesti saadut palvelut<sup>127</sup>. Tueksi voidaan katsoa myös, jos yritys ostaa tai vuokraa julkisessa omistuksessa olevan tontin markkinahintaa alhaisempaan hintaan, yritys myy tontin julkiselle sektorille markkinahintaa korkeampaan hintaan, tai jos yrityksellä on etuoikeus käyttää infrastruktuuria maksutta tai yritys saa valtiolta riskipääomaa ehdoin, jotka ovat edullisemmat

---

120 Ks. *D'Sa* 1998, 82 - 83.

121 *Sharland* 2006, 293.

122 Asia C-244/1994, Kok. 1995, I-4013, tuomion kohta 21. Ks. myös Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus Asiassa C-237/2004, ehdotuksen kohdat 23 - 25.

123 Ks. julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-237/2004, ehdotuksen kohdat 27 - 35. Asia C-61/1979, ECR 1980, I-1205. *Van Bael – Bellis* 1994, 830; *Neumann* 2001, 184; *Vademecum* 1.9.2003, 3; *Ahlborn – Berg* 2004, 60.

124 *Ahlborn – Berg* 2004, 60. Ks. Myös *D'Sa* 1998, 56 - 57.

125 Asia C-143/1999, Kok. 2001, I-8365, tuomion kohta 38. Asia C-501/2000, Kok. 2004, I-6716, tuomion kohta 90. Asia C-172/2003, Kok. 2005, I-1627, tuomion kohta 36.

126 KM 1991:34, 8. Ks. myös *Van Bael – Bellis* 1994, 830 - 831; *Evans* 1997, 30 - 46; *Joutsamo ym.* 2000, 607.

127 *Rissanen – Korah* 1991, 32.

kuin yksityisen sijoittajan tarjoamat ehdot<sup>128</sup>. Tuki on siis ymmärrettävä erittäin laajana käsitteenä.

Komissio on tehnyt rajan investointituen ja toimintatuen välille. Toimintatueksi katsotaan yrityksen juoksevien kustannusten alentamiseen tarkoitettua tukea. Toimintatuella katsotaan olevan välitöntä vaikutusta tuotantoon ja tuotteiden hintoihin, jolloin se tähtää yrityksen toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen. Komissio suhtautuu ankarammin toimintatukeen ja pitää sitä ei-toivottavana.<sup>129</sup>

Toimenpidettä on siis pidettävä artiklojen tarkoittamana kiellettyä tukitoimenpiteenä, jos se tulee julkisista varoista, suosii jotain yritystä ja tuottaa taloudellista etua tuensaaja yritykselle.

### **6.2.2 Kauppa- ja kilpailukriteeri**

Artiklassa 87 soveltamisedellytykseksi säädetään, että valtiontueksi katsottava tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua. Tämä ilmaisee soveltamiselle kilpailukriteerin, joka tarkoittaa, että tuki on kielletty, jos se aiheuttaa kilpailun vintoutumista yhteismarkkinoilla. Vaatimuksena on, että toiminnalla on mahdolliset vaikutukset kauppaan. Plender puhuu tuomioistuimen tapausten perusteella ennakoitavissa olevasta vaikutuksesta<sup>130</sup>. Artiklassa 87 soveltamisedellytykseksi säädetään myös, että tuella on oltava vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tätä kutsutaan kauppakriteeriksi. Tuki on soveltumaton yhteismarkkinoille silloin, kun sillä on vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kauppakriteeriä on tulkittava tiukasti, eli jos toimenpiteellä katsotaan olevan jotain vaikutusta kauppaan, katsotaan tuki säännösten tarkoittamaksi kielletyksi valtion tueksi<sup>131</sup>. Kauppa- ja kilpailukriteeri ovat sidoksissa toisiinsa, joten ne voidaan huomioida yhdessä<sup>132</sup>. Kilpailukriteeri on yhteydessä myös tuen valikoivuuteen; tuki voi vahvistaa yrityksen asemaa jäsenmaiden välisessä kaupankäynnissä, mikä voi johtaa kilpailun vääristymiseen<sup>133</sup>.

Tuomioistuimen mukaan kauppavaikutus syntyy, jos tuensaajayritys harjoittaa taloudellista toimintaa, johon liittyy jäsenvaltioiden välistä kauppaa<sup>134</sup>.

---

128 Vademecum 1.9.2003, 3. Ks. myös *Neumann* 2001, 184.

129 KM 1991:34, 9; Komission tiedonanto 19998/C 74/06, 16; *D'Sa* 1998, 11 ja 58. Esimerkiksi huojennukset paikallisesta kiinteistöveroista katsotaan toimintatueksi, sillä yritys vapautuu niiden avulla tavanomaisesta verotaakastaan. Komission päätös 2000/620/EY.

130 Ks. *Plender* 2004, 31 - 32. Asia C-142/1987, ECR 1990, I-959, tuomion kohdat 35 - 40. Ks. myös asia T-447/1993, Kok. 1995, II-1971, tuomion kohdat 140 - 141.

131 *Joutsamo ym.* 2000, 606.

132 Ks. *Plender* 2004, 31. Asia T-288/1997, Kok. 2001, II-1169, tuomion kohta 41. Asia T-23/1998, Kok. 2000, I-2319, tuomion kohta 81.

133 *Van Bael – Bellis* 1994, 837.

134 Comission decision 1992/11/EEC.



Tällöin komissio on katsonut, että jos tuensaajayrityksellä on kyseisessä maassa päätoimipaikka ja sivutoimipaikkoja muissa maissa, kauppavaikutus syntyy<sup>135</sup>. Lisäksi tuomioistuin on todennut, ettei ole poissuljettua, etteikö puhtaasti paikalliselle toiminnalle myönnetty tuki voisi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kyseisen yrityksen palvelujen tarjonta voi tuen myötä lisääntyä, jolloin muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten mahdollisuudet tarjota kyseisiä palveluja kyseisen valtion markkinoilla ovat vähäisemmät.<sup>136</sup>

Tuomioistuin on myös todennut, että jos tuki vahvistaa kyseisen yrityksen asemaa muiden maiden kilpaileviin yrityksiin nähden, voi tuki vääristää jäsenvaltioiden välistä kilpailua<sup>137</sup>. Merkitystä ei ole sillä, harjoittaako tuensaajayritys vientiä vai ei, sillä muiden maiden yrittäjien mahdollisuudet tuoda tuotteitaan kyseiseen maahan joka tapauksessa huononevat. Kyse voi olla siten sellaisesta alasta, jonka markkinoilla on kova kilpailu.<sup>138</sup> Tuensaajan ei siis tarvitse osallistua jäsenmaiden väliseen kauppaan, jotta kilpailukriteeri täyttyisi. Kauppavaikutuskriteerin tulkinnassa otetaan lisäksi huomioon myös vaikutukset tuensaaja yrityksen kilpailijoihin, alihankkijoihin, tavarantoimittajiin<sup>139</sup>.

Tuomioistuin on myös todennut, että tuen vähäisyys tai tuensaajayrityksen pienuus, ei sulje kokonaan pois mahdollisuutta, että tuki vaikuttaisi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan<sup>140</sup>. Tuomioistuimen mukaan hyvin pienenkin tukimäärän voidaan katsoa vaikuttavan kauppaan, jos kilpailu kyseisellä alalla on huomattavan kovaa. Eräessä tapauksessa tuomioistuin on katsonut, että puutarha-alan tuottajille myönnetty keskimäärin noin 750 euron suuruinen tuki vaikutti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.<sup>141</sup> Tuomioistuimen mukaan myös, jos alalla on paljon pieniä yrityksiä, pienetkin tukimäärät voivat vaikuttaa kauppaan<sup>142</sup>. Kauppavaikutuskriteerin täyttymisen edellytyksenä ei ole tuen tietty suuruus tai tuensaaja yrityksen koko. Vaikka tuki olisi pieni ja vaikka tuensaaja yritys olisi pieni, kauppavaikutus voi syntyä.<sup>143</sup> Jos kyseessä olevalla alalla on ylikapasiteettia, mahdollisuus kauppavaikutuskriteerin täyttymiselle on ilmeisempi<sup>144</sup>.

---

135 Ks. Komission tiedonanto 2005/C 49/08.

136 Ks. Asia C-280/2000, Kok. 2003, I-7747, tuomion kohdat 77 ja 78.

137 Asia C-730/1979, Kok. 1980, I-2671, tuomion kohta 11. Asia C-53/2000, Kok. 2001, I-9067, tuomionkohta 21.

138 Asia C-278/1992, Kok. 1994, I-4104, tuomion kohdat 39 - 42. Asia T-288/1997, Kok. 2001, II-1169, tuomion kohta 41. Asia C-310/1999, Kok. 2002, I-2289, tuomion kohta 84. Myös Komission päätös 1996/631/EY.

139 *Evans* 1997, 79 - 80.

140 Asia C-142/1987, Kok. 1990, I-959, tuomion kohdat 41 - 43. *Evans* 1997, 101.

141 Asia C-351/1998, Kok. 2002, I-8031, tuomion kohta 63. Asia C-113/2000, Kok. 2002, I-7601, tuomion kohdat 30 - 33. Ks. *Evans* 1997, 100.

142 Asia C-351/1998, Kok. 2002, I-8031, tuomion kohta 64.

143 *Plender* 2004, 35 - 37.

144 *Plender* 2004, 32.

## 6.3 Valtiontukisäännösten soveltaminen kunnan tukitoimenpiteisiin

### 6.3.1 87 artiklan 1 kohta

EY:n valtiontukisääntöjä on pohdittu lähinnä vain valtion näkökulmasta. Vaikka kunnan varoista myönnettyjen tukien onkin katsottu kuuluvan valtiontukikäsitteen piiriin, ei valtiontukea koskevia säännöksiä ole pohdittu kunnan kannalta<sup>145</sup>. Todettakoon tässä vielä, että tuki voidaan katsoa artiklan 87 1 kohdan mukaan kielletyksi tueksi, jos tuki on valtion tai alueellisen tai paikallisen viranomaisen myöntämä, suosii jotain yritystä, tuen kautta kyseinen yritys saa taloudellista etua, tuki vääristää yhteismarkkinoiden kilpailua ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Näiden kaikkien kriteerien on täytyttävä, jotta tukitoimenpide voitaisiin katsoa kielletyksi valtiontueksi.

Kunnan myöntämä tai kunnan varoista myönnetty tuki sisältyy valtiontukisäännösten valtiontuki -käsitteeseen, joten kuntien myöntämiä tukia yrittäjille on arvioitava valtiontukisäännösten kautta<sup>146</sup>. Tässä yhteydessä on vielä huomioitava, että myös kunnan osakeyhtiöiden esimerkiksi elinkeinopoliittisten kehitysyhtiöiden tai yrityspalveluyhtiöiden mahdolliset vastaavat toimenpiteet on katsottava valtiontuiksi<sup>147</sup>. Kunnat myöntävät elinkeinoelämän edistämiseksi taloudellisia tukia, jolloin taustalla vaikuttavat taloudelliset näkökohdat, mutta myös sosiaaliset näkökohdat eli työpaikkojen luominen. Tuen luonteella ei ole kuitenkaan merkitystä. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että toimenpiteen sosiaalinen luonne ei estä sen katsomista 87 artiklan tarkoittamaksi kielletyksi valtiontueksi<sup>148</sup>.

Toimenpiteen on kohdistuttava yritykseen ollakseen tässä yhteydessä tarkoitettua tukea. Kunnan elinkeinopoliittiset toimenpiteet kohdistuvat juuri alueella toimiviin yrityksiin. Yritykseksi katsotaan myös julkinen liikelaitos tai yritys, joten myös näihin kohdistettuja kunnan tukia tulisi arvioida valtiontukisäännösten kautta. Tässä on huomioitava, että yritys-käsitteelle ei ole olennaista taloudellisen voiton tavoittelu. Omalle yksikölle tai yritykselle, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, kohdistettu tuki voi samalla tavalla olla kiellettyä mui-

---

145 Synnä voi olla, että kuntien on nähty voivan antaa tukia yrityksille vain erityisissä olosuhteissa ja erityisten perustelujen nojalla. Näin ainakin jossain määrin Ruotsissa. Ruotsin kunnallislain on katsottu asettavan jo rajoituksia elinkeinotuille, joten EY:n valtiontukisääntöjen ei ole katsottu enää olennaisesti vähentävän kunnan mahdollisuutta tukien myöntämiseen. SOU 1994:2, 91.

146 Myös KM 1991:34, 107.

147 Myös *Myllymäki – Kalliokoski* 2006, 156.

148 Asia C-310/1999, Kok. 2002, I-2289, tuomion kohta 50.

den kriteerien täyttyessä. Tällainen tilanne voisi konkretisoitua silloin, kun kunta on perustanut yhdessä yksityisten yritysten kanssa yhtiön<sup>149</sup>.

Kunnan myöntämät tuet elinkeinoelämän edistämiseksi ovat pääsääntöisesti yksittäiseen yritykseen kohdistuvia, joten kunnan tukitoimenpiteiden kohdalla ei voida puhua yleisesti kaikkia yrityksiä koskevista toimenpiteistä. Kunnan toimenpiteet ovat siten valikoivia, eivätkä perustu mihinkään valtakunnalliseen yleiseen tukijärjestelmään. Kunnan tukitoimia ei voida siten pitää yleisinä verotai talouspoliittisina toimenpiteinä, koska ne eivät kohdistu kaikkiin alueen yrittäjiin<sup>150</sup>. Lähtökohtaisesti tästä näkökulmasta kunnan myöntämiä tukia on pidettävä kiellettyinä valtiontukena. Kunnallisoikeudellisesta näkökulmasta yrityksen suosimiskriteeri on hieman ongelmallinen. Yhdenvertaisuusperiaatteen vuoksi kunta ei ole voinut suosia eikä tukea yksittäistä yritystä ilman erityisiä perusteluja, kuten esimerkiksi työllisyyden parantaminen. Näillä näkökohdilla ei ole kuitenkaan merkitystä, kun arvioidaan kunnan myöntämää tukea valtiontukisäännösten perusteella. Kunnilla on tukitoimenpiteitä päätettäessä laaja harkintavalta, joten kunnan myöntämiä tukia on lähtökohtaisesti valtiontukisäännösten näkökulmasta pidettävä pikemminkin suosivina ja valikoivina<sup>151</sup>. Tässäkin mielessä kunnan myöntämien tukien on katsottava sisältyvän valtiontuki-käsitteeseen.

Valtiontuki-käsitteen määrittelyssä yhteydessä havaittiin, että se on varsin laaja. Kunta käyttää elinkeinoelämän edistämiseksi monia erilaisia tukimuotoja. Valtiontukisäännösten tarkoittamassa mielessä kunnan myöntämät suorat taloudelliset avustukset, lainatakuut ja pääomasijoitukset on katsottava valtiontuiksi. Tueksi katsotaan myös tontin myyminen tai vuokraaminen markkinahintaa halvemmalla hinnalla tai tontin ostaminen yritykseltä markkinahintaa

---

149 Ks. KHO 2006:68: TE-keskus oli myöntänyt kaupungille työllisyysperusteista investointitukea hankkeeseen, jossa kaupunki ja elinkeinoharjoittajat perustivat yhdessä yhtiön, joka rakennutti elinkeinotoimintaan käytettävän kylpylän, monitoimihallin ja keilahallin muodostaman rakennuskokonaisuuden. Kaupunki omistaa enemmistön, 51 % kyseisen kiinteistöyhtiön osakkeista. Tämä ei ollut riittävä perustelu, että tuki ei olisi kohdistunut elinkeinotoimintaan. Toiminta kokonaisuudessaan katsottiin luonteeltaan kaupalliseksi.

150 Ks. Yhdistetyt asiat C-393/2004 ja C-41/2005 ja Asia C-148/2004.

151 Suosimisen ja valikoivuuden kautta on muodostunut määritelmä syrjivistä valtion toimita. Tässä on kuitenkin se ongelma, että artiklassa tai muuallakaan ei ole olemassa kriteerejä siihen, milloin toimenpide voi olla hyväksyttävästi syrjivä ja milloin ei. Suosiminen on muuttunut syrjinnäksi ja hyväksyttävyyden on tullut keskeiseksi valtion avun määrittelyssä. Ongelmana on myös, että ei ole olemassa linkkiä ei-hyväksyttävän syrjinnän ja kilpailun väristymisen välillä. Tarvittaisiin siis kriteerit, joilla komissio voisi erottaa ”ei-hyväksyttävät” ja ”hyväksyttävät” toimenpiteet toisistaan. Tässä on se riski, että komissio alkaa tehdä kansallisiin politiikkoihin liittyviä arvo päätöksiä, kun sen pitäisi keskittyä toimenpiteestä ilmeneviin kilpailun vaikutuksiin. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla vaatimus syrjinnän ja kilpailuun vaikuttamisen välisestä kausaalisyhteystydestä. Ks. *Ahlborn – Berg* 2004, 53 - 54.

korkeammalla hinnalla. Tueksi katsotaan myös, jos yritys saa käyttää infrastruktuuria maksutta. Koska valtiontuen käsite on laaja, on lähtökohtaisesti kaikkien kunnan käyttämien toimenpiteiden katsottava sisältyvän tähän käsitteeseen. Myös verohuojennus paikallisesta kiinteistöverosta katsotaan tueksi<sup>152</sup>. Kielletty tuki voi olla myös kyseessä, jos kunnan asettama vero kohtelee eri yrittäjiä eri tavalla<sup>153</sup>. Kunnan tukitoimenpiteet elinkeinoelämän edistämiseksi ovat yleensä taloudellista etua tuovia. Jotta kunta saisi pidettyä yrityksen alueellaan tai saisi uuden yrityksen alueelleen, sen on tehtävä sellaisia tukitoimenpiteitä, joiden kautta yrityksen maksama maksu tai kustannukset olisivat vähäisempiä.

Jotta kunnan tukitoimenpide olisi artiklojen tarkoittama kielletty tukitoimenpide, olisi kauppa- ja kilpailukriteerin täytyttävä. Suomessa tulkinta on ollut, että jos tuki vaikuttaa vain paikallisesti, se on sallittu. Kauppakriteerin on katsottu täyttyvän, kun jäsenmaiden välillä on kyseisen tuotteen osalta kauppanäköisiä ja kilpailua.<sup>154</sup> Aikaisemmin kuntien myöntämien tukien on vain harvoin katsottu vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Rasinmäki on muun muassa todennut, että valtiontukea koskevat säännökset tulevat sovellettaviksi vain silloin, kun kunta myöntää tukea ulkomaankauppaa harjoittavalle yritykselle<sup>155</sup>. Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisujen perusteella asiaan on suhtauduttava kuitenkin hieman toisin. Kauppavaikutus voi syntyä etenkin silloin, kun yrityksellä on sivutoimipaikkoja muissa jäsenvaltioissa. Toisaalta kauppavaikutuskriteerin täyttymisen edellytyksenä ei ole, että kyseinen yritys harjoittaa vientiä tai rajat ylittävää toimintaa. Olennaista on, lisääntyykö tuen saajan toiminta niin, että se rajoittaa muiden maiden palveluntarjoajien mahdollisuuksia toimia samoilla markkinoilla tai aiheuttaako tuki tuensaajayrityksen vahvistumista siten, että muut toimijat luopuvat samaisen toiminnan tarjoamisesta tai harjoitta-

---

152 Ks. Komission päätös 2000/620/EY.

153 Belgialainen Seraingin kaupunki oli tehnyt päätöksen ottaa käyttöön käyttövoimaveron. Päätöksen mukaan kunnan alueelta sijaitsevilta teollisuusyrityksiltä, kaupan ja rahoituksen yrityksiltä sekä maatalousyrityksiltä peritään vuosittain veroa, jonka perusteena ovat moottorit, joita käytetään toimipaikoissa tapahtuvassa toiminnassa tai siihen liittyvissä laitoksissa riippumatta siitä, mikä on moottorin aktiivinen väliaine tai energianlähde. Kyseisen veron suuruus määräytyy käytetyn moottorin tehon mukaan. Päätöksen mukaan verosta vapautettiin tietyt tilanteet: käyttövoimaveron ei kanneta moottoreista, joita käytetään maakaasun paineistamisemilla sellaisten kompressoreiden käyttövoimana, joilla aikaansaadaan tarvittava paine syöttöputkissa. EYT totesi, että kunnallista käyttövoimaveron koskevaa vapautusta, joka myönnetään ainoastaan maakaasulaitoksissa käytettävien moottoreiden osalta eikä muiden teollisuuskaasujen yhteydessä käytettävien moottoreiden osalta, voidaan pitää 87 artiklassa tarkoitettuna valtiontukena. Ks. Yhdistetyt asiat C-393/2004 ja C-4120/2005.

154 KM 1991:34, 6 - 7.

155 *Rasinmäki* 1997, 299.

misesta. Kauppa- ja kilpailuvaikutuskriteerien täyttymistä voidaan epäillä myös, kun kuntien antamat tuet ovat suhteellisen pieniä tai tuensaja yritykset ovat pieniä. Se, että kunta myöntää tuen yritykselle, joka ei harjoita vientiä tai jolla ei ole sivutoimipaikkoja ulkomailla, ei poista mahdollisia vaikutuksia kilpailuun tai kauppaan. Vaikka tuensajayritys toimosikin tietyllä alueella, kunnan myöntämä tuki voi vahvistaa sen asemaa suhteessa muihin saman alan toimijoihin.

Kunnat myöntävät yritysten lainoille takauksia elinkeinoelämän edistämiseksi. Nämä takaukset ja myös kunnan määräysvallassa olevien yritysten antamat takaukset katsotaan artiklassa 87 1 kohdassa tarkoitetuiksi tukimuodoiksi. Takauksen avulla riski siirtyy yritykseltä julkiselle toimijalle, jolloin tietynlaista tukea voidaan havaita<sup>156</sup>. Asiaa koskee erillinen komission tiedonanto<sup>157</sup>. Julkiset takaukset helpottavat uusien yritysten perustamista ja niiden avulla yritykset saattavat hankkia rahoitusta uutta liiketoimintaa tai toiminnan ylläpitämistä varten. Julkisen takauksen avulla lainanottajayritys saa usein edullisemmat ehdot lainalleen, minkä katsotaan vääristävän kilpailua. Takaukset katsotaan kielletyiksi, jos ne suosivat tiettyä yritystä tai tuotannonalaa, vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja jos niistä perittävät maksut eivät ole markkinoilla noudatettavien maksujen mukaisia.<sup>158</sup>

Kunnat ovat myöntäneet takauksia yrityksille, jotka muuten eivät saisi lainaa rahoitusmarkkinoilta ja lisäksi markkinoita lievemmillä ehdoilla. Tällaisten yritysten toiminta saattaa olla käynnistymässä tai yritys on pieni, eikä sillä ei ole tarvittavia vakuuksia. Komission mielestä tällaiset olosuhteet eivät välttämättä merkitse, että takaus jäisi valtioneuvoston ulkopuolelle.<sup>159</sup> Komissio kiinnittää tiedonannossaan huomiota yksittäisiin takauksiin. Kunnan myöntämiä takauksia yrittäjille on pidettävä juuri yksittäisinä takauksina, jolloin suosimiskriteeri täyttyy. Olennaista kuntien myöntämien takausten arvioinnissa on siten kauppavaikutuskriteerin täytyminen. Takauksen hyväksyttävyyden perusteluksi ei siten riitä, että muutoin yritys joutuisi vähentämään toimintaa ja kunnan alueen työpaikat vähenisivät. Elinkeinoelämän edistämiseksi kunnat myös vuokraavat tai myyvät yrittäjille tontteja tai toimitiloja. Maa-alueita ja rakennuksia koskevissa kaupoissa voi tapahtua yksittäisen yrittäjän kiellettyä julkista tukemista, jos tontti tai rakennukset myydään yrittäjälle käypää markkinahintaa halvemmalla hinnalla.

Sen lisäksi, että kunta myydessään voi päätyä kiellettyyn valtioneuvoston tukeen, voi niin tapahtua myös silloin, kun kunta ostaa osakkeita jostain yhtiöstä. Jos

---

156 *Evans* 1997, 31 - 33.

157 Komission tiedonanto 2000/C 71/07.

158 Komission tiedonanto 2000/C 71/07.

159 Komission tiedonanto 2000/C 71/07.

julkinen taho ostaa osakkeita todellista markkina-arvoa korkeampaan hintaan, voi tämä tarkoittaa kiellettyä valtiontukea.<sup>160</sup> Myös kunnan toimialasijoitukset voivat tulla arvioitavaksi valtiontukisäännösten perusteella. Komissio on antanut tiedonannon valtiontukiin ja riskipääomaan liittyen vuonna 2001 (2001/C 235). Komission on esittänyt huolensa yleisesti oman pääoman ehtoisen rahoituksen puutteesta yhteisön alueella. Komissio näkee kuitenkin tärkeäksi, että uusien ja innovatiivisten yritysten perustamiselle olisi mahdollisimman suotuisa toimintaympäristö. Kuitenkaan taloudellisten ja julkiseen talouteen liittyvien tekijöiden vuoksi riskipääomaa ei tulisi lisätä pelkästään julkisin varoin.<sup>161</sup> Kyseinen komission tiedonanto sisältää suuntaviivat, kuinka valtiontukisäännöksiä sovelletaan riskipääomatoimenpiteisiin ja millä edellytyksin tällaiset toimenpiteet voidaan katsoa hyväksyttäviksi. Jotta riskipääomatoimenpiteeseen sovelletaan valtiontukisäännöksiä, valtiontukisäännösten soveltamiskriteerien on täytyttävä. Eroa ei ole tehty sen suhteen, onko tuki myönnetty yritykseen lainan muodossa vai pääomasijoituksena. Molemmat ovat kiellettyä valtiontukea, jos edellytykset täyttyvät.<sup>162</sup> Kunnat voivat nykyisin perustaa pääomasijoitusrahastoja, joiden kautta sijoituksia yrityksiin tehdään. Komissio katsoo pääsääntöisesti, että rahastot eivät ole tuensajia vaan välineitä tukien jakamiseen. Rahasto voidaan katsoa tuensajaksi vain siinä tapauksessa, että rahastossa on mukana useita eri sijoittajia, jolloin se on verrattavissa itsenäiseen yritykseen.<sup>163</sup> Kunnan rahaston sijoitukset olisi siten myös katsottava valtiontueksi.

Lähtökohtaisesti kuntien erilaiset tukitoimenpiteet alueensa yrittäjille on katsottava artiklojen mukaisiksi valtiontuiksi. Ne kohdistuvat yhteen yritykseen

---

160 Componenta on kansainvälisesti toimiva metalliteollisuuden yritys, jonka päätoimipaikka on Karkkilassa ja tuotantolaitoksia Suomessa, Ruotsissa ja Alankomaissa. Karkkilan kaupunki ja Componenta omistivat yhdessä puoliksi Karkkilan Keskustakiinteistöt OY:n. Karkkilan kaupunki osti Componentanilta sen 50 %:n omistusosuuden 2,4 miljoonalla eurolla. Kaupan myötä kaupungille siirtyi Componentan Keskustakiinteistölle myöntämä 1,7 miljoonan euron laina. Lisäksi kauppasopimuksessa Componenta sitoutui toteuttamaan Karkkilan kaupungissa laajennusinvestointin, joka nostaa Componentan tuotantoa Karkkilassa. Komissio kiinnitti huomiota kaupungin maksamaan kauppahintaan. Keskustakiinteistön omistaman kiinteistön arvo oli 5 067 988 euroa. Puolet tästä arvosta olisi ollut 2 533 994 euroa. Kauppasumma olisi siis pienempi kuin puolet kiinteistön arvosta. Komissio kuitenkin kiinnitti huomiota liikeomaisuuden arvosta yhtiön koko arvoon. Keskustakiinteistön vuosikertomuksen mukaan yhtiön pääoma oli negatiivinen (232 000 euroa) edellisen vuoden lopussa. Komission mielestä yhtiön 50 %:n omistusosuuden todellinen arvo oli siis pienempi kuin kaupungin maksama hinta. Tällainen markkina-arvo korkeampi hinta merkitsisi siis tukea Componentalle. Komission tiedonanto 2005/C 49/08.

161 Komission tiedonanto 2001/C 235/03. Ks. *Rehbinder* 2004, 121 - 122.

162 Asia C-323/1982, ECR 1984, I-3809, tuomion kohta 31.

163 Komission tiedonanto 2001/C 235/03.

ja suosivat sitä. Valtiontukisäännösten soveltamisessa kuntien tukitoimenpiteisiin on epämääräistä, täytyykö kauppavaikutuskriteeri ja vahvistaako tuki tuensaa-jayrityksen asemaa markkinoilla. Kauppavaikutuskriteeriä on tulkittava laajasti. Se edellyttää moninaisten markkinoiden ja tuotteeseen tai palveluun liittyvien seikkojen huomioimista. Lähtökohdaksi on otettava, että kuntien myöntämällä tuilla voi olla vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

### **6.3.2 Yhteismarkkinoille soveltuvan tukitoimenpiteen edellytykset**

#### **6.3.2.1 Lähtökohdat**

Valtiontukisäännösten lähtökohtana on valtiontukien soveltumattomuus yhteismarkkinoille. Tähän soveltumattomuusperiaatteeseen on olemassa poikkeuksia. Poikkeusten mukaan tukitoimenpide voidaan katsoa hyväksyttäväksi ja yhteismarkkinoille soveltuvaksi tiettyjen edellytysten vallitessa. Nämä poikkeukset on tarpeellista käydä läpi, jotta kuntien myöntämien tukien hyväksyttävyyttä voitaisiin arvioida.

Artiklan 87 2 kohdassa säädetään valtiontukisääntöjen poikkeustilanteista, jolloin julkisista varoista annettu tuki katsotaan hyväksyttäväksi toimenpiteeksi Euroopan Unionin alueella. Artiklan 2 kohdan mukaan soveltuviksi yhteismarkkinoille todetaan sosiaalinen tuki, luonnonmullistusten tuki ja tuki Saksan eräille liittotasavallan alueille. Artiklan sanamuodon mukaan nämä ovat automaattisia poikkeuksia tiettyjen tarkoitusten toteuttamiseksi. Tämän kohdan mukaan voidaan siten puhua lakisäateisistä poikkeuksista<sup>164</sup>. Näillä poikkeuksilla toteutetaan Euroopan unionin tavoitteita ja yleistä intressiä<sup>165</sup>.

Kun tarkastelemme kuntien myöntämiä tukimuotoja elinkeinotoiminnan edistämiseksi, ei niitä voida näiden lakisäateisten poikkeusten perusteella katsoa yhteismarkkinoille soveltuviksi. Kuntiemme elinkeinopoliittiset tuet eivät tapahdu Saksan alueilla eivätkä tuet kohdistu luonnonmullistuksiin. Sosiaalisella tuella tarkoitetaan käytännössä yksittäisille pienituloisille henkilöille tarkoitettu tukea esim. peruselintarvikkeiden hankkimiseksi<sup>166</sup>. Artiklan 2 kohdan mukaisilla saltiluilla tukimuodoilla ei ole siis merkitystä, kun arvioidaan kunnan myöntämien yritystukien hyväksyttävyyttä ja soveltuvuutta. 87 artiklan 2 kohdan poikkeusten mukaan kuntien myöntämiä tukitoimenpiteitä ei voida katsoa hyväksyttäväksi.

#### **6.3.2.2 Mahdolliset poikkeukset**

87 artiklan 3 kohdan mukaan soveltuvina yhteismarkkinoille voidaan pitää viittä tukiryhmää. Sanamuoto viittaa siihen, etteivät nämä poikkeukset ole automaat-

---

164 *Borchardt* 2002, 407.

165 *Evans* 1997, 107 - 109.

166 *Alkio – Wik* 2004, 794.

tisia, vaan poikkeukset on komission myönnettävä erikseen. Voidaan siten puhua mahdollisista poikkeuksista. Myös näiden poikkeusten taustalla ovat Euroopan unionin tavoitteiden toteuttaminen. Näiden poikkeusten hyväksyttävyyttä arvioidaan siten sen suhteen, miten ne edistävät unionin tavoitteiden toteutumista.<sup>167</sup> Kohdan mukaan sallittuja voivat olla a) tuki taloudellisen kehityksen edistämiseksi niillä alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma b) tuki Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseksi, c) tuki tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseksi, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla sekä d) tuki kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseksi sekä muu neuvoston päättämä tuki.

Kohdan b)- ja d)-kohdissa mainituilla tuilla ei ole merkitystä kunnan myöntämien yritystukien hyväksyttävyyden kannalta. Sen sijaan a)- ja c)-kohdilla voisi olla merkitystä, sillä kunnathan myöntävät tukea juuri työpaikkojen lisäämiseksi ja elinkeinotoiminnan edistämiseksi. Soveltuisivatko nämä sallitut poikkeukset kunnan myöntämiin tukiin, jolloin kuntien tukitoimenpiteitä ei katsottaisi artiklan tarkoittamaksi kielletyksi valtioneuoksi vaan soveltuviksi yhteismarkkinoille? Artiklan 87 3 kohdasta on johdettu alueellisen tuen käsite, sillä nämä molemmat poikkeukset merkitsevät tukea alueellisen kehittämisen edistämiseksi. Komissio on antanut alueellisia tukia koskevat suuntaviivat eli perusteet, joita se noudattaa tutkiessaan valtioneuokien soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Uudet suuntaviivat astuvat voimaan vuoden 2007 alusta.<sup>168</sup> Alueellisten tukien tarkoituksena on helpottaa sellaisia alueiden ongelmia, joita markkinat itsessään eivät pysty korjaamaan<sup>169</sup>.

Ensimmäisen a)-alakohdan kohdalla on erityisesti huomioitava termit poikkeuksellinen ja vakava. Yhteisön tuomioistuin on todennut, että kohta merkitsee vain sellaisia alueita, joilla taloudellinen tilanne on äärimmäisen epäsuotuisa, kun sitä verrataan koko yhteisöön.<sup>170</sup> Artiklan 3 kohdan c)-alakohdassa on mainittu poikkeukseksi tuki tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseksi, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Tämän kohdan soveltamisala näyttää laajemmalta, koska siinä ei ole asetettu edellytyksiä elintason tai työllisyyteen liittyen. Komissio on katsonut alueellisia tukia koskevissa suuntaviivoissaan, että tällaisten tukien on sovittava yhteen valtion aluepolitiikan kanssa. Komissio on todennut, että nämä tuet suuntautuvat edullisemmassa asemassa oleville alueille kuin

167 *Evans* 1997, 107 - 109; *Rebbinder* 2004, 118.

168 Aluetukien kehityksestä Ks. *Wishlade* 2003, 37 - 86.

169 Ks. *Evans* 1997, 146 - 153.

170 Asia C-248/1984, ECR 1987, I-4013, tuomion kohta 19. Asia C-310/1999, Kok. 2002, I-2289, tuomion kohta 77. Asia C-113/2000, Kok. 2002, I-7601, tuomion kohta 65.



a)-alakohdan tuet. Tästä syystä näiden tukien luonne on enemmän poikkeuksellinen, joten niitä voidaan myöntää erittäin rajoitetusti ja hyvin pienelle osalle jäsenvaltion alueesta.<sup>171</sup> Tämän kautta voidaan myöntää sektorikohtaisia tukia ja alueellisia tukia<sup>172</sup>. Kyseessä olevan c alakohdan mukaan sallitaan jäsenvaltion sellaisten alueiden kehittäminen, jotka ovat epäsuotuisassa asemassa kansalliseen keskiarvoon nähden<sup>173</sup>. Tarkoituksena on auttaa kehittämään kaikkein epäedullisimmassa asemassa olevia alueita tukemalla investointeja ja työpaikkojen luomista<sup>174</sup>.

Artiklan 87 3 kohdan a)- ja c)-alakohtien poikkeus ei mahdollista, että niin kutsuttua alueellista tukea vähemmän kehittyneille alueille voitaisiin myöntää koko maassa. Nämä poikkeukset edellyttävät, että erikseen määritellään alueet, joilla valtiontuet voidaan katsoa hyväksyttäviksi. Komissio on sen vuoksi asettanut näille alueille kriteerejä.<sup>175</sup> Lähtökohtaisesti a)-alakohdan soveltamisalaan kuuluvilla alueilla voidaan hyväksyä kilpailun suurempi vääristyminen kuin c)-alakohdan soveltamisalaan kuuluvilla alueilla, koska a)-alakohta koskee kaikkein epäedullisimmassa asemassa olevia<sup>176</sup>. Yleisesti puhutaan kehitysalueista tai tukialueista. Tämän vuoksi alueiden kehittämistä koskevissa laeissa on ollut pykälää, jotka koskevat aluejakoa (laki alueiden kehittämisestä 7 § ja alueiden kehittämislaki 38 §). Pykälän mukaan valtioneuvosto päättää heikoimmin kehittyneet alueet kolmeksi tukialueeksi perustuen niiden kehittyneisyyteen ja kehittämistarpeisiin.<sup>177</sup>

87 artiklan 3 kohdan a)-alakohdan kohdalla komissio on katsonut, että edellytykset ”poikkeuksellinen” ja ”vakava” täyttyvät alueilla, jotka ovat NUTS II -tason maantieteellisiä yksikköjä ja joiden bruttokansantuote asukasta kohden ei ylitä 75,0 %:a yhteisön keskiarvosta. Tällaisilla alueilla komissio katsoo hyväksyttäviksi ja soveltuviksi julkisista varoista myönnettyt tuet. Komissio hyväksyy näissä tapauksissa lähinnä alkuinvestointien tukemisen.<sup>178</sup> Komissio on kirjeellään Suomelle ilmoittanut, että Itä-Suomi täyttää nämä edellytykset. Itä-Suo-

---

171 Komission tiedonanto 1998/ C 74/06.

172 *Bleckmann* 1997, 749.

173 Asia C-113/2000, Kok. 2002, I-7601, tuomion kohta 65.

174 Komission tiedonanto 2006/C 54/08.

175 Komission tiedonanto 1998/ C 74/06.

176 Komission tiedonanto 2006/C 54/08.

177 HE 99/1993 vp, 10 - 11 ja 28 - 29; HE 55/2002 vp, 57.

178 Komission tiedonanto 1998/C 74/06. Alkuinvestoinnilla tarkoitetaan investointia kiinteään käyttöomaisuuteen, joka liittyy uuden laitoksen perustamiseen, olemassa olevan laitoksen laajentamiseen tai toimivan yrityksen tuotteen tai tuotantomenetelmän perusteelliseen muuttamiseen.

nessa voidaan siis soveltaa tätä 87 artiklan 3 kohdan a)-alakohdan poikkeusta.<sup>179</sup> Tähän Itä-Suomen suuralueeseen kuuluvat Etelä- ja Pohjois-Savon, Pohjois-Karjalan ja Kainuun maakunnat<sup>180</sup>. Suomessa tätä kehitysalueutta kutsutaan tukialue 1:ksi. Kriteerit tämän a alakohdan mukaisille poikkeuksille säilyvät uusien suuntaviivojen mukaan samanlaisina<sup>181</sup>. Suomessa tukialue 1 säilyy samanlaisena<sup>182</sup>.

87 artiklan 3 kohdan c)-alakohdan mukaan alueita tarkastellaan NUTS III-rasolla<sup>183</sup>. Jäsenvaltioiden tehtävänä on ehdottaa komissiolle luettelo alueista, joiden ehdottavat sisältyvän tähän c)-alakohdan poikkeukseen sekä niihin liittyvät indikaattorit<sup>184</sup>. Komissio on hyväksynyt Suomen ehdottamat alueet perusteluineen sisältyväksi tähän poikkeukseen. Siten tähän kuuluu Rovaniemen, Kemi-Tornion, Tornionlaakson, Itä-Lapin, Tunturi-Lapin, Pohjois-Lapin, Iin, Siikalatvan, Nivala – Haapajärven, Koillismaan, Kaustisen, Saarijärven ja Viitasaaren seutukunnat sekä lisäksi Dragsfjärdin, Korppoon, Nauvon, Houskarin, Iniön, Rymättylän, Velkuan, Kustavin, Maksamaan ja Hailuodon kunnat. Lisäksi tähän kuuluvat Ylivieskan, Kokkolan, Suupohjan, Eteläisten Seinänaapurien, Kuusiokuntien, Järvisseudun, Jyväskylän, Kaakkoisen Keski-Suomen, Keuruun, Äänekosken, Lappeenrannan, Länsi-Saimaan, Imatran, Kärkikuntien, Lahden, Heinolan, Itä-Pirkanmaan, Pohjois-Pirkanmaan, Riihimäen, Forssan, Rauman,

---

179 Komission kirje SG(98) D/12402, 30.12.1998; Komission kirje SG(99) D/10189, 13.12.1999.

180 Valtioneuvoston päätös kehitysalueesta ja sen tukialueista vuoksi 2000 - 2006, 1244/1999, 22.12.1999.

181 Komission tiedonanto 2006/C 54/08. Unionin laajentumisen vuoksi joillakin alueilla BKT asukasta kohden ylittää 75 % yhteisön keskiarvosta laajentumisesta johtuvan tilastovaiikutuksen vuoksi. Jottei liian nopea muutos heikennä tällaisten alueiden kehitystä, niihin voidaan soveltaa kyseistä poikkeusta vuoden 2010 loppuun saakka.

182 Suomen ehdotus EU:n tukisäännön mukaiseksi valtioneuvostotukialueeksi eli kehitysalueeksi vuosiksi 2007 - 2013.

183 Alueen kehittyneisyyttä tarkastellaan tulotasolla (BKT/asukas) tai työttömyydellä, joita verrataan maan keskitasoon. Tulotason kynnysarvot vaihtelevat maan kehittyneisyyden perusteella 85–73 prosentin välillä ja työttömyyden kynnysarvot 110–145 prosentin välillä maan keskiarvoon verrattuna. Näiden lisäksi huomioon otetaan vielä työttömyyden kehitys ja rakenne, työllisyyden kehitys, muuttoliike, väestöntiheys, työssäkäynti, taloudellisen toiminnan rakenne eli erityisesti taantuvien elinkeinojen merkitys sekä maantieteellinen sijainti. HE 99/1993 vp, 11.

184 Komission tiedonanto 1998/C 74/06. Suomen ehdottamat indikaattorit olivat: työttömyysaste, pitkäaikaistyöttömyyden ja nuorisotyöttömyyden osuus kokonaistyöttömyydestä, jalostustyöpaikkojen maksimivähennys, nettomuutto keskimääräisestä väestöstä, sekä indikaattori, joka yhdistetään BKT asukasta kohden, maa- ja metsätalouden ammateissa toimivien osuus työvoimasta sekä työvoimaan kuulumaton väestö suhteessa työssä oleviin. Ks. Komission kirje SG(99) D/10189, 13.12.1999.

Porin, Pohjois-Satakunnan, Vakka-Suomen sekä Föglön seutukunnat.<sup>185</sup> Tätä kutsutaan tukialue 2:ksi.

Sen sijaan näihin c)-alakohtaan alueisiin kohdistuu muutoksia uusissa alueellisissa suuntaviivoissa vuosille 2007 - 2013<sup>186</sup>. Kriteerit ovat moninaisemmat. Suomi on ehdottanut uuteen tukialue 2:een kuuluvaksi Oulun, Raahen, Ylivieskan, Kokkolan, Järvisseudun, Kuusiokuntien, Suupohjan, Pohjois-Satakunnan, Äänekosken, Jämsän, Ylä-Pirkanmaan, Joutsan, Imatran, Lappeenrannan seutukuntia ja Ålands Landsbygd sekä Ålands skärgård. Lisäksi Dragsfjärdin, Nauvon, Korppoon, Houtskarın, Iniön, Rymättylän, Velkuan, Kustavin ja Maalahden kunnat ja Kuusankosken kaupunki. Pois tukialueista putoaisivat siten Pori, Rauma, Vakka-Suomi, Forssa, Riihimäki, Länsi-Saimaa, Lahti, Heinola, Jyväskylä ja Eteläiset Seinänaapurit. Komissio ei ole vielä vahvistanut tukialuetta.

Näillä vahvistetuilla alueilla siis poikkeukset ovat mahdollisia. Toisin sanoen näillä alueilla valtioneuvoston suhtaudutaan suopeammin ja hyväksyvämmiin. Nämä, 87 artiklan 3 kohdan a)- ja c)-alakohtien mukaiset poikkeukset eli alueet, tarkoittavat tukiohjelmamuodossa myönnettyjä tukia. Vuoden 1998 suuntaviivoissa todetaan, että poikkeuksia myönnetään lähtökohtaisesti vain monialaisille tukiohjelmille. Uusissa aluetukea koskevissa suuntaviivoissa todetaan suoraan, että tällaista aluetukea olisi myönnettävä monialaisen tukiohjelman no-

---

185 Komission kirje SG(99) D/10189, 13.12.1999. (Hallituksen esitys EU-komissiolle: Kansalliset tukialueet vuosiksi 2000 - 2006, 2.3.1999) Valtioneuvoston päätös kehitysalueesta ja sen tukialueista vuoksi 2000 - 2006, 1244/1999, 22.12.1999.

186 87 artiklan 3 kohdan c)-alakohta tarkoittaa a) talouskehitysalueita ja b) harvaanasuttuja alueita, joiden NUTS II -tasoa vastaavien alueiden väestötiheys on alle 8 asukasta neliökilometrillä tai NUTS III-tasoa vastaavien alueiden väestötiheys on 12,5 asukasta neliökilometriä kohden c) alueita, jotka muodostavat vähintään 100 000 asukkaan vierekkäisiä vyöhykkeitä sellaisten NUTS II- tai NUTS III-alueiden sisällä, joilla joko BKT asukasta kohden alittaa EU:n 25 jäsenvaltion keskiarvon tai joilla työttömyysaste on suurempi kuin 115 % kansallisesta keskiarvosta d) alle 100 000 asukkaan NUTS III-alueet, joilla joko BKT asukasta kohden alittaa EU:n 25 jäsenvaltion keskiarvon tai joilla työttömyysaste on suurempi kuin 115 % kansallisesta keskiarvosta e) saaret tai muut alueet, joille on ominaista samanlainen maantieteellinen eristyneisyys ja joilla joko BKT asukasta kohden alittaa EU:n 25 jäsenvaltion keskiarvon tai joilla työttömyysaste on suurempi kuin 115 % kansallisesta keskiarvosta f) saaret, joilla on vähemmän kuin 5000 asukasta ja muut yhteisöt, joissa on vähemmän kuin 5000 asukasta ja joille on ominaista samanlainen maantieteellinen eristyneisyys g) NUTS III alueet tai niiden osat, jotka sijaitsevat sellaisen alueen vierellä, joka on oikeutettu tukea 87 artiklan 3 kohdan a alakohtaan nojalla, sekä NUTS III-alueet tai niiden osat, joilla on yhteinen maaraja tai alle 30 kilometrin pituinen meriraja sellaisen valtion kanssa, joka ei ole Euroopan talousalueen tai EFTAn jäsen h) asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa jäsenvaltiot voivat nimetä myös muita alueita, jotka muodostavat vähintään 50 000 asukkaan vierekkäisiä vyöhykkeitä ja jotka ovat suuren rakennemuutoksen tai vakavan suhteellisen taantuman kohteena verrattuna muihin vastaaviin alueisiin. Komission tiedonanto 2006/C 54/08.

jalla.<sup>187</sup> Taustalla vaikuttaa näkemys, että yhteen yritykseen kohdistuvasta tuesta ei saada tehokasta alueellista vaikutusta<sup>188</sup>. Mikä merkitys tällä on sitten kunnan myöntämille tukitoimenpiteille? Tarkoittaako tämä, että kyseessä olevilla poikkeusmahdollisuuksilla ei voitaisi ollenkaan perustella kunnan myöntämiä tukia näillä vahvistetuilla tukialueilla?

Alueellisia tukia koskevista suuntaviivoista puhutaan myös tilapäisistä tukitoimenpiteistä (ad hoc). Näillä tarkoitetaan juuri yksittäistä tapauskohtaista tukea tai tietyille toimialalle rajattua tukitoimenpidettä.<sup>189</sup> Kunnan myöntämiä tuet ja avustukset on katsottava tällaisiksi tilapäisiksi tuiksi. Näille tilapäisille tuille ja siten myös kunnan myöntämille tuille kohdistetaan lähtökohtaisesti soveltumattomuusperiaate. Tätä perustellaan sillä, että yhdelle yritykselle kohdistetulla tuella voi olla huomattava vaikutus kilpailuun samalla kun se vaikutus alueelliseen kehitykseen voi olla rajoitettu. Tästä soveltumattomuusperiaatteesta voidaan poiketa vain, jos erikseen todetaan ja osoitetaan tilapäisen tuen yhdenmukaisuus valtiollisen aluepolitiikan kanssa sekä se, ettei se vääristä kohtuuttomasti kilpailua. Vuoden 1998 suuntaviivojen mukaisesti olisi osoitettava tasapaino tuen aiheuttamien kilpailun vääristymien ja vaikeuksissa olevan alueen kehittämiseen osoitetusta tuesta aiheutuvien etujen välillä. Vuoden 2007 alusta voimaan tulevien suuntaviivojen mukaan jäsenvaltion olisi osoitettava, että hanke edistää johdonmukaista alueellista kehitysstrategiaa ja ettei se suuruutensa vuoksi aiheuta kohtuutonta kilpailun vääristymistä.<sup>190</sup> Edelleen voisi sanoa, että yhteen yritykseen kohdistuvalta tuelta vaaditaan alueellista vaikutusta, mikä voi olla vaikea saavuttaa. Yhteen yritykseen kohdistuva tuki voidaan kuitenkin hyväksyä aluetueksi, jos se vaikuttaa pitkäaikaisesti alueen kehitykseen.<sup>191</sup>

Vahvistetuilla tukialueilla kuntien myöntämät tuet ovat siten lähtökohtaisesti yhteismarkkinoille soveltumattomia. Ne voidaan kuitenkin katsoa hyväksyttäväksi, kun osoitetaan niiden yhdenmukaisuus kansallisen aluepolitiikan kanssa. Se, että kunta sijaitsee vahvistetuilla tukialueilla, ei riitä yksistään osoittamaan johdonmukaisuutta alueellisen kehitysstrategian kanssa. Komissio on kiinnittänyt näiden seikkojen arvioinnissa huomiota vielä kunnan taloudelliseen tilanteeseen, työttömyysasteeseen, hankkeesta saataviin työpaikkoihin ja tuensaajajärityksen merkitykseen työllistäjänä kunnan alueella. Hyväksyttävyyden kannalta merkitystä voi olla myös sillä, olisiko kyseessä oleva yritys voinut saada tukea myös valtakunnallisesta tukiohjelmasta.

---

187 Komission tiedonanto 2006/C 54/08.

188 *Evans* 1997, 181 - 183.

189 Komission tiedonanto 1998/C 74/06; Komission tiedonanto 2006/C 54/08.

190 Komission tiedonanto 1998/C 74/06; Komission tiedonanto 2006/C 54/08. Yhdistetyt Asiat C-278/1992, C-279/1992 ja C-280/1992, ECR 1994, I-4103.

191 Ks. *Evans* 1997, 183 - 185.

Komission päätös 2001/803/EY: Päätös koski tukea, jonka Haapajärven kaupunki oli myöntänyt Ojala-yhtymälle. Komission otti päätöksessään huomioon seuraavanlaiset näkökohdat. Komissio totesi asianomaisen alueen tilanteesta, että vuosina 1998 - 2000 Haapajärven kaupungin taloudellinen tilanne oli huono ja tase oli alijäämäinen. Työttömyysaste oli 17,3 %:a ja väkiluku 8232 vuoden 2000 lopussa. Haapajärven väkiluku laski 129 henkeä vuonna 1999, koska koulutettu nuoriso muuttaa paikkakunnalta heikkojen työnsaantimahdollisuuksien takia. Komissio katsoi kaupungin kuuluvan vaikeuksissa oleviin alueisiin. Komissio totesi, että tuetusta hankkeesta tulee ainoa suuri teollisuuslaitos korkeasta työttömyydestä kärsivällä harvaanasutulla alueella. Hankkeella luodaan suoraan 100 työpaikkaa ja se voi välillisesti edistää lukuisten työpaikkojen luomista, mikä auttaa pysäyttämään väestökadon. Tuetusta hankkeesta tulee paikkakunnan ainoa suuri yritys, joten sillä on aluetuen suuntaviivoissa tarkoitettu keskeinen vaikutus alueen sosiaalisen ja taloudellisen tilanteen parantamiseen. Komissio totesi lisäksi, että kyseinen hanke olisi hyväksytyn investointitukiohjelman nojalla ollut oikeutettu myös alueelliseen investointitukeen. Näin ollen tuen myönteinen vaikutus kyseisellä alueella vastaa vaikutusta, joka hyväksytystä ohjelmasta myönnetyllä tuella olisi, riippumatta tuen myöntäneestä budjettivallan käyttäjästä (tilapäisen tuen osalta kaupunki ja hyväksytyn tukiohjelman osalta valtio).<sup>192</sup>

Kunnan myöntämän tuen osalta on lisäksi arvioitava sen vaikutusta kilpailuun, sillä tuki ei saa vääristää kilpailua. Tässä huomioon otetaan tuensaajayrityksen suuruus, kasvu, merkitykselliset markkinat ja yrityksen markkinaosuus. Komissio on tosin arvioinut näitä 87 artiklan 3 kohdan c)-alakohdan poikkeuksia yhteisön näkökulmasta. Riittävää ei ole ainoastaan, että tuki edistää vaikeita paikallisia oloja ja tavoitteita vaan tuen täytyy olla johdonmukainen yhteisön tavoitteiden kanssa ja sitä arvioidaan yhtenäisten sisämarkkinoiden kannalta<sup>193</sup>. Tuomioistuin on tulkinut tätä kohtaa niin, että taloudellinen arviointi on tehtävä koko yhteisön näkökulmasta. Tämä tarkoittaa, että olennaista on tuen vaikutus kilpailuun ja sisäiseen kauppaan. Tarkastelu on johtanut monitahoisten taloudellisten olosuhteiden ja tosiasiaiseikkojen arviointiin.<sup>194</sup> Vahvistettujen tukialueiden suhteen kilpailun vääristymiseen ei suhtauduta samalla tavalla. Kaikkein epäedullisemmassa asemassa olevilla alueilla eli 87 artiklan 3 kohdan a)-ala-

---

192 Vrt. Komission tiedonanto 2005/C49/08. Tapaus Componenta. Päätöksessään komissio toteaa, ettei yritys sijaitse vahvistetuilla tukialueilla eikä olisi oikeutettu alueelliseen investointitukeen.

193 *Van Bael – Bellis* 1994, 843. Asia C-310/1985, ECR 1987, I-901, tuomion kohdat 16 - 18. Tapauksessa katsottiin, että tuki edistäisi paikallisia oloja ja elinkeinotoimintaa. Se katsottiin kuitenkin yhteisön kannalta ei-sopivaksi, koska tuen kohdistuvalla alalla oli koko yhteisön alueella ylitarjontaa. Ks. myös komission päätös 2001/803/EY.

194 Ks. Asia T-288/1997, Kok. 2001, II-1169, tuomion kohdat 72 - 74. *Evans* 1997, 164 - 172.

kohdan kuuluvilla alueilla voidaan hyväksyä kilpailun suurempi vääristyminen kuin c)-alakohdan mukaisilla alueilla.<sup>195</sup>

Vahvistetuilla tukialueilla kunnan myöntämä tuki katsotaan hyväksyttäväksi, jos se on yhdenmukainen alueellisen kehitysstrategian kanssa eikä aiheuta kilpailun vääristymistä. Vahvistetuilla tukialueilla sijaitseminen ei tarkoita automaattisesti kunnan myöntämien tukien hyväksyttävyyttä. Lisäksi hyväksyttävyyden suhteen kiinnitetään huomiota kahteen seikkaan. Ensinnäkin tukea on mahdollista antaa alkuinvestointiin ja työpaikkojen luomiseksi. Alkuinvestoinnilla tarkoitetaan investointia kiinteään käyttöomaisuuteen, joka liittyy uuden laitoksen laajentamiseen tai toimivan yrityksen luonteen tai tuotantomenetelmän perusteelliseen muuttamiseen. Työpaikkojen luomisella tarkoitetaan tietyn yrityksen työpaikkojen nettomäärän lisäystä suhteessa viiteaikavälin keskiarvoon. Työpaikkojen luomiseen myönnettävän tuen ehtona on oltava maksutapaa tai tuensaantia koskevien edellytysten osalta luotujen työpaikkojen säilyminen vähintään viiden vuoden ajan. Niin kutsuttu toimintatuki ei siten ole hyväksyttävää. Lisäksi annettaville tuille on määritelty enimmäismäärät. Pääsääntönä on, että a)-alakohdan alueilla tuki-intensiteetti ei saa olla enempää kuin 50 % NAE. C alakohdan alueilla tuki-intensiteetti ei saa ylittää 20 % NAE.<sup>196</sup> Enimmäismäärän ylittävä tuki ei ole hyväksyttävää.

Mahdollinen poikkeaminen soveltumattomuusperiaatteesta kunnan myöntämien tukien kohdalla voi tulla kyseeseen myös niin kutsutun pk-asetuksen kautta<sup>197</sup>. Pk-asetuksella tarkoitetaan komission asetusta (N:o 70/2001) Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklojen soveltamisesta pienille ja keskisuurille yrityksille myönnettyyn valtiontukeen. Asetuksen mukaan poikkeus voidaan myöntää jokaiselle yksittäiselle tuelle tai tukiohjelmalle, joka täyt-

---

195 Komission tiedonanto 2006/C 54/08.

196 Jos a kohdan alueilla bruttokansantuote asukasta kohti ostovoimastandardina mitattuna on yli 60 %:a yhteisön keskiarvosta, tuki-intensiteetti ei saa ylittää 40 % NAE. Jos c)-kohdan alueilla bruttokansantuote asukasta kohden ostovoimastandardina mitattuna on yhteisön keskiarvoa korkeampi tai työttömyysaste keskiarvoa alhaisempi, tuki-intensiteetti ei saa ylittää 10 % NAE. Komission tiedonanto 1998/C 74/06. Jäsenvaltioiden ilmoittamat tuet ilmaistaan yleensä bruttomääräisinä eli ennen veroja. Komissio muuntaa tuet nettoavustusekvivalenteina (NAE), jotta voitaisiin verrata keskenään erilaisia tukimuotoja ja eri jäsenvaltioiden myöntämien tukien intensiteettejä.

197 Valtiontukien soveltumattomuusperiaatteesta voidaan poiketa myös muiden komission antamien asetusten tai suuntaviivojen mukaan. Ne kuitenkin koskevat tukiohjelmaa, joten niillä ei ole merkitystä kuntien myöntämien yksittäisten tukitoimenpiteiden kohdalla. Esimerkiksi komission tiedonanto 2004/ C 224/02 (Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi) ja komission asetus N:o 2204/2002 (työllisyystukiasetus).

tää asetuksessa vahvistetut edellytykset.<sup>198</sup> Asetusta voidaan siten soveltaa kuntien myöntämiin yksittäisiin tukitoimenpiteisiin. Poikkeuksen edellytyksenä on, että yritys täyttää pk-yrityksen määritelmän. Pk-yritykseksi katsotaan yritys, jonka palveluksessa on vähemmän kuin 250 työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto on enintään 50 miljoonaa tai taseen loppusumma on enintään 43 miljoonaa euroa. Pieneksi yritykseksi katsotaan yritys, jonka palveluksessa on vähemmän kuin 50 työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto tai taseen loppusumma on enintään 10 miljoonaa euroa. Lisäksi yritysten on täytettävä nk. riippumattomuusedellytys, jonka tarkoituksena on poissulkea sellaiset yritysryhmittymät, joiden taloudellinen valta on suurempi kuin pk-yrityksiksi katsottavien yritysten. Poikkeuksen mukaisten toimenpiteiden on hyödytettävä sellaisia yrityksiä, jotka kokonsa takia ovat epäedullisemmassa asemassa, verrattuna konserniin kuuluviin yrityksiin. Riippumattomina yrityksinä pidetään sellaisia yrityksiä, joiden pääomasta tai äänivaltaisista osakkeista 25 %:a tai enemmän ei ole yhden tai useamman sellaisen yrityksen omistuksessa, joita ei voitaisi pitää pk-yrityksinä.<sup>199</sup>

Edellytyksenä on myös, että tuki kohdistuu aineellisiin ja aineettomiin investointeihin, tuensaajille tarjottuihin palveluihin sekä muihin toimintoihin. Tuki ei saa kohdistua yrityksen toimintakustannusten vähentämiseen. Lisäksi edellytykseksi on asetettu tuen enimmäismäärät. Enimmäismäärät vaihtelevat sen suhteen, myönnetäänkö tuki vahvistetuilla tukialueilla vai ei ja kohdistuuko tuki pieneen vaiko keskisuureen yritykseen. Tuen bruttointensiteetti ei saa olla enempää kuin 15 %:a pienten yritysten osalta ja 7,5 % keskisuurten yritysten osalta. Jos investointi toteutetaan aluetukeen oikeutetuilla alueilla, tuen intensiteetti ei saa ylittää komission kullekin jäsenvaltiolle hyväksymässä kartassa määritettyä alueellisen investointituen enimmäismäärää enempää.<sup>200</sup>

---

198 Tällainen tuki on myös vapautettu 88 artiklan 3 kohdan mukaisesta ennakoilmoitusvelvollisuudesta. Komission asetus N:o 70/2001. Tällaisia poikkeuksia myös työllisyystuet (Komission asetus 2204/2002). Työllisyystukiasetus mahdollistaa vain tukiohjelma muodossa tehtävät poikkeukset.

199 Komission suositus 2003/361/EY. Ks. myös asiaan liittyvä aikaisempi suositus, komission suositus 96/280/EY. Ks. Komission tiedonanto 2005/C49/08. Tapaus Componenta. Tukea ei voitu katsoa hyväksyttäväksi myöskään pk-asetuksen mukaan, sillä yritys ei täyttänyt pk-yrityksen edellytyksiä.

200 Tuen intensiteetti ei saa ylittää enempää kuin a) 10 prosenttiyksikköä brutto 87 artiklan 3 kohdan c)-alakohdan soveltamisalaan kuuluvilla alueilla, jos tuen nettointensiteetti ei kokonaisuudessaan ole enemmän kuin 30 %:a tai b) 15 prosenttiyksikköä brutto 87 artiklan 3 kohdan a)-alakohdan soveltamisalaan kuuluvilla alueilla, jos tuen nettointensiteetti ei kokonaisuudessaan ole enemmän kuin 75 %:a. Korkeampaa aluetuen enimmäisintensiteettiä sovelletaan ainoastaan, jos tuen myöntämisen edellytyksenä on, että investointi säilytetään tukea saavalla alueella vähintään viiden vuoden ajan ja että tuensaaja osallistuu sen rahoitukseen vähintään 25 %:lla. Komission asetus N:o 70/2001.

Asetuksen mukaan kunnat voivat myöntää taloudellisia etuuksia sellaisille yrityksille, jotka täyttävät pk-yrityksen edellytykset. Tuen myöntäminen pk-yrityksille on hyväksyttävää, vaikka kunta ei sijaitsisikaan vahvistetuilla tukialueilla. Tällöin on tosin otettava huomioon tuen enimmäismäärät. Kunnat ovat yhä enemmän elinkeinopoliittisessa toiminnassa mukana osakeyhtiöissä ja lisäksi saattavat tukea myös näitä yhtiöitä. Riippumattomuusedellytyksen mukaan pk-yritykseksi ei kuitenkaan voida katsoa sellaista yritystä, jonka pääomasta tai äänimäärästä vähintään 25 %:a on kunnan tai sen laitoksen hallinnassa<sup>201</sup>. Kunnan kannalta tällainen pk-asetuksen poikkeusmahdollisuus on erityisen tärkeä. Se mahdollistaa kuntien myöntämät elinkeinopoliittiset tuet ja avustukset. Pk-asetuksen taustalla on näkemys pk-yritysten merkittävästä asemasta työpaikkojen luomisessa ja talouden elinvoimaisuuden edistämässä.<sup>202</sup> Myös kunnan tukitoimenpiteiden taustalla vaikuttavat nämä samat näkökohdat.

Kuntien myöntämien tukien kohdalla poikkeusmahdollisuus voisi tulla kyseeseen myös koulutustuen kohdalla. Niin kutsuttuja koulutustukia koskee Komission asetus 68/2001 (koulutustukiasetus). Asetuksen mukaan poikkeus voidaan myöntää jokaiselle yksittäiselle tuelle tai tukiohjelmalle, joka täyttää asetuksen mukaiset edellytykset. Siten asetusta voitaisiin soveltaa myös kunnan myöntämiin yksittäisiin tukitoimenpiteisiin. Tämän poikkeusmahdollisuuden edellytyksenä on, että tuki kohdistuu koulutukseen. Koulutuksella tarkoitetaan työntekijöiden ammattitaidon parantamista. Koulutus voi olla erityiskoulutusta, jolloin vain tietty yritys hyötyy tuesta tai yleiskoulutusta, jota voidaan hyödyntää yleisesti ja se parantaa työllisyyttä yleisesti. Kunnan elinkeinopoliittikan alueella koulutukseen liittyvät toimenpiteet kohdistuisivat pääsääntöisesti yksittäisiin yrityksiin, joten ne olisivat lähinnä erityiskoulutusta. Koulutukseen kohdistuvien tukien hyväksyttävyyttä perustellaan koko yhteisön kannalta myönteisillä vaikutuksilla. Koulutuksen katsotaan lisäävän ammattitaitoista työvoimaa, jota muut yritykset voivat käyttää ja parantavan yhteisön teollisuuden kilpailukykyä. Koulutuksen katsotaan olevan yksi keskeisimmistä keinoista yhteisön työllisyyden edistämiseksi. Koulutustuet ovat siten perusteltuja, sillä yritykset itse eivät investoi riittävästi työntekijöidensä koulutukseen.<sup>203</sup>

Hyväksyttäviä tukikelpoisia kustannuksia voivat siten olla kouluttajien henkilöstökustannukset, kouluttajien ja koulutettavien matkakulut, muut juoksevat kulut, kuten tarvikkeista johtuvat kulut jne, poistot koneista ja kalustosta siinä laajuudessa kuin niitä käytetään yksinomaan koulutushankkeessa, koulutushankkeen opastus- ja neuvontapalvelukustannukset sekä koulutushankkeisiin

---

201 Komission suositus 2003/361/EY.

202 Ks. komission asetus N:o 70/2001.

203 Komission asetus N:o 68/2001 ja komission tiedonanto 1998/C 343/07.



osallistuvista aiheutuvat henkilöstökustannukset edellä esitettyjen muiden tukikelpoisten kustannusten määrään asti. Poikkeuksen edellytykseksi on asetettu myös tässä asetuksessa enimmäismäärä. Enimmäismäärä vaihtelee sen suhteen, myönnetäänkö tuki vahvistetuilla tukialueilla ja myönnetäänkö tuki suurelle vai pienelle ja keskiuurille yritykselle sekä sen suhteen, onko kyseessä erityiskoulutus vai yleiskoulutus. Vahvistetuilla tukialueilla ja pienille ja keskiuurille yrityksille kohdistetut tuet voivat olla suurempia. Erityiskoulutukseen myönnettävän tuen intensiteetti ei saa ylittää 25 %:a suurten yritysten eikä 35 %:a pienten ja keskiuurten yritysten osalta. Tätä intensiteettiä korotetaan 5 % -yksiköllä, jos yritykset sijaitsevat alueella, jolle voidaan myöntää aluetukea 87 artiklan 3 kohdan c)-alakohdan mukaisesti ja 10 % -yksiköllä, jos yritykset sijaitsevat alueella, jolle voidaan myöntää aluetukea perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a)-alakohdan mukaisesti<sup>204</sup>. Äärimmäiseksi enimmäisrajaksi on asetettu 1 miljoona euroa, jonka ylittävissä avustuksissa ja tukitoimenpiteissä tätä poikkeusmahdollisuutta ei sovelleta.<sup>205</sup>

Tähän mennessä kunnat eivät ole kohdistaneet elinkeinopoliittisia tukitoimenpiteitä yrityksen työvoiman koulutukseen. Se voisi kuitenkin olla yksi keino edistää alueen elinkeinopoliittikkaa. Koulutukseen kohdistuvien tukien avulla kunta voisi edistää työpaikkojen pysymisen alueellaan, esimerkiksi silloin jos olisi olemassa riski, että kyseinen yritys siirtäisi toimintansa jonnekin muualle tuotantoprosessin uudistamisen ja ammattitaitoisen työvoiman saatavuuden vuoksi. Koulutuksella voitaisiin edistää työpaikkojen luomista ja säilyttämistä. Erityisesti sillä voisi olla merkitystä uusien tekniikoiden käyttöönotossa ja kannustettaessa yrityksiä uuteen luovaan toimintaan tai investointeihin.

### **6.3.2.3 Erityiset edellytykset joissakin tukimuodoissa**

Joihinkin tukimuotoihin liittyen komissio on antanut erillisiä asetuksia tai tiedonantoja, joiden mukaan se arvioi kyseisen tukitoimenpiteen hyväksyttävyyttä yhteismarkkinoille. Komissio on ilmaissut edellytyksiä toimenpiteiden soveltavuudelle. Jos siis tietyn tukitoimenpiteen kohdalla on menetelty komission laatimien edellytysten mukaan, komissio katsoo, että kauppavaikutuskriteeri ei täy-

---

204 Yleiskoulutukseen myönnettävän tuen intensiteetti ei saa ylittää 50 %:a suurten yritysten ja 70 %:a pienten ja keskiuurten yritysten osalta. Tätä intensiteettiä korotetaan viidellä prosenttiyksiköllä, jos yritykset sijaitsevat alueella, jolle voidaan myöntää aluetukea 87 artiklan 3 kohdan c)-alakohdan mukaisesti, ja 10 % -yksiköllä, jos yritykset sijaitsevat alueella, jolle voidaan myöntää aluetukea perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan a)-alakohdan mukaisesti. Komission asetus N:o 68/2001.

205 Tehokkaan valvonnan varmistamiseksi ja hallinnon yksinkertaistamiseksi edellytetään lisäksi, että tukiohjelmiin ja tukiohjelmien ulkopuolisiin yksittäisiin tukiin liitettäisiin nimellinen viittaus tähän asetukseen.

ty ja tukitoimenpidettä voidaan pitää hyväksyttävänä yhteismarkkinoille. Näitä edellytyksiä voitaisiin kutsua markkinaehtoisuuden edellytyksiksi, koska taustalla vaikuttaa se, että julkisen toimijan tulisi toimia samoilla edellytyksillä kuin markkinoilla toimiva yksityinen yrittäjä.

Komissio on tiedonannossaan määritellyt edellytyksiä tilanteisiin, jolloin takauksia ei pidetä kiellettyinä valtiontukina. 87 artiklan 1 kohdan mukaisina ei pidetä sellaisia yksittäisiä takauksia, jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät: a) lainanottaja ei ole taloudellisissa vaikeuksissa, b) lainanottaja voisi periaatteessa saada rahoitusmarkkinoilta markkinaehtoista lainaa ilman valtion väliintuloa, c) takaus liittyy tiettyyn rahoitustoimeen, jolle on asetettu kiinteä enimmäismäärä, joka ei kata enempää kuin 80 %:a lainasaamisen tai muun rahoitussitoumuksen määrästä ja jonka voimassaoloaika on rajoitettu ja d) takauksesta maksetaan markkinahinta.<sup>206</sup> Jos kunta takauksia myöntäessään on toiminut näiden edellytysten mukaan, ei kunnan myöntämää takausta katsota kielletyksi tueksi.

Komission näkemyksen mukaan maa-alueiden ja rakennusten myynti ei sisällä kiellettyä valtiontukea, jos myynti tapahtuu avoimella tarjouskilpailulla, jolle ei aseteta ehtoja ja jossa hyväksytään paras tai ainoa tarjous. Tällöin ei ole merkitystä, vaikka etukäteen tehty hinta-arvio olisi erilainen kuin lopullinen myyntihinta. Tässä tarkoitettuja ehtoja ei katsota asetetun, jos kaikki ostajaehdokkaat – riippumatta harjoittavatko liiketoimintaa tai harjoitetun liiketoiminnan luonteesta – voivat hankkia myynnissä olevat alueet ja käyttää niitä omiin tarkoituksiinsa. Kunta ei saa asettaa ehtoja, minkälaista toimintaa niissä saa harjoittaa.<sup>207</sup> Myynti ei komission mielestä myöskään sisällä kiellettyä valtiontukea, jos myynti tapahtuu riippumattoman asiantuntijan vahvistaman markkinahinnan mukaan. Arvio on tehtävä ennen myyntineuvotteluja. Näin määritelty hinta on katsottava vähimmäishinnaksi. Jos tonttia tai rakennusta ei saada myytyä

---

206 Markkinahinta kuvastaa muun muassa takausmäärää ja takauksen kestoa, lainanottajan antamia vakuuksia, lainanottajan taloudellista tilannetta, toimialaa ja näkymiä, maksulainlyöntien määrää alalla ja muita taloudellisia olosuhteita. Komission tiedonanto 2000/C 71/07. Ks. Käytännön ongelmista liittyen näiden ehtojen soveltamiseen. *Friend* 2004, 241 - 244.

207 Maa-alueiden ja rakennuksien käyttöä koskevat kaupunki- ja aluesuunnittelurajoitukset, joita jäsenvaltion lainsäädännössä asetetaan kiinteistön omistajille, eivät merkitse ehtojen asettamista. Jos myynnin edellytyksenä on, että tulevan omistajan on otettava vastuulleen muita kuin jäsenvaltion yleisestä lainsäädännöstä, suunnitteluviranomaisten päätöksistä tai ympäristön tai kansanterveyden suojelusta ja säilyttämisestä aiheutuvia erityisvelvoitteita julkisten viranomaisten tai yleensä yleisen edun vuoksi, voidaan katsoa, että tarjoukselle ei ole asetettu ehtoja edellä esitetystä merkityksessä. Ainoastaan, jos kaikki mahdolliset ostajat kykenisivät täyttämään saman veloitteen riippumatta siitä, harjoittavatko he liiketoimintaa ja riippumatta harjoitetun liiketoiminnan luonteesta.

tähän arvioituun markkinahintaan, voidaan siitä tehdä 5 %:n poikkeama. Jos tällöinkään ei saada kauppaa aikaiseksi, on tehtävä uusi arviointi.<sup>208</sup>

Takauksia ja omaisuuden myyntiä koskevat suuntaviivat eivät merkitse, etteikö kunta voisi edelleen käyttää näitä keinoja elinkeinopolitiikassaan. Näiden suuntaviivojen tarkoituksena on tähdentää sitä, että myös näissä voi tulla kyseen kielletty tukimuoto. Kunta voi siis edelleen käyttää näitä keinoja. Jos kunta toimii edellä määritellyillä tavoilla, kiellettyä valtiontukea ei katsota annetun. Elinkeinopolitiikassa kunta haluaa hyödyttää paikallisia yrittäjiä. Niinpä kunta on voinut myöntää takauksia edullisemmin ehdoin kuin yksityisillä markkinoilla tai se on voinut myydä maata tai toimitiloja yrityksille hieman edullisemmin. Näin voi edelleen tapahtua, mutta silloin kunta ei tosin toimi suuntaviivoissa määritellyin tavoin. Tällöin toimenpiteen hyväksyttävyyttä arvioitaessa on merkitystä kauppavaikutuskriteerillä. Jos kauppavaikutuksen katsotaan syntyvän, on toimenpide kielletty. Jos vaikutusta ei katsota syntyvän, on toimenpide hyväksyttävä. Määräykset eivät siten tarkoita, että jos kunta ei toimi näiden toimintatapojen mukaan, tukitoimenpide automaattisesti on kielletty valtiontuki. Tällöin on viimekädessä tarkasteltava kauppavaikutuskriteerin täyttymistä.

Kuntien vuokraamien tonttien ja niihin kuuluvien infrastruktuurin järjestämiseen voi liittyä myös kiellettyä valtiontukea. Komissio on eräässä päätöksessään todennut, että näiden asioiden arvioiminen on hiukan hankalampaa, koska näitä eivät yleensä tarjoa ollenkaan yksityiset yrittäjät, vaan ne ovat pääasiassa julkisten toimijoiden tehtäviä. Markkinataloussijoittajaperiaatetta ei siis voida näissä asioissa käyttää apuna. Tonttien vuokrien markkinahintoja arvioidessaan komissio ottaa siten huomioon vastaavien alueiden hintatason muissa maissa. Markkinahinnasta kertoo komission mielestä myös, jos vuokra tuottaa julkiselle vuokraajalle nettovoittoa. Lisäksi edellytetään, että kaikkia saman alueen toimitalontonttien vuokraajia kohdellaan tasapuolisesti.<sup>209</sup>

Kunnat voivat tukea alueensa yrittäjiä myös sijoituksilla joko rahastojen tai sijoitusyhtiöiden kautta. Lähtökohtana sijoitusten arvioinnissa on markkinataloussijoittajaperiaate (market economy investor principle), joka on muotoutunut tuomioistuimen ratkaisujen kautta. Periaatteen mukaan testataan sitä, onko tuensaaja yritys saanut sellaista tukea, jota se ei olisi saanut muutoin normaaleis-

---

208 Huomioitava on, että nämä määräykset eivät koske maa-alueiden ja rakennusten vuokraamista eivätkä kunnan kiinteistöhankintoja. Komission tiedonanto 1997/C 209/03. Commission Decision 1992/11/EEC. Päätöksessä Derbyshiren kunnan katsottiin antaneen Toyota -yhtiölle kiellettyä valtiontukea, koska maa-alueita ei myyty käypään markkina-arvoon. Komission päätös 1996/631/EY. Tässä päätöksessä myös Mainzin kaupungin katsottiin antaneen kiellettyä valtiontukea, kun tontti oli myyty markkina-arvoa alhaisemalla hinnalla. Myös komission päätös 2001/803/EY.

209 Komission päätös 2002/64/EY.

sa markkinaoloissa. Erityisesti tätä periaatetta hyödynnetään julkisen rahoituksen kohdalla eli lainojen ja sijoitus kohdalla.<sup>210</sup> Merkittävää on, olisiko yksityinen sijoittaja tehnyt varojen saannin ylipäättään mahdolliseksi ja toisaalta olisiko se tapahtunut samoilla ehdoilla<sup>211</sup>. Tällöin olennaista on selvittää, minkälaiset mahdollisuudet yrityksellä olisi saada kyseiset rahamäärät yksityisiltä pääomamarkkinoilta<sup>212</sup>. Periaate auttaa myös niiden tilanteiden tulkitsemisessa, joissa julkinen yritys on taloudellisessa ahdingossa ja saa tukea julkisista varoista<sup>213</sup>. Periaatetta käytetään myös lainojen arvioinnissa. Esimerkiksi vakuudeton laina tai laina, johon liittyy ehto, että saatavista luovutaan yrityksen mentyä konkurssiin, voi olla kiellettyä tukemista<sup>214</sup>. Pääoman sijoittaminen on hyväksyttävää, jos se tapahtuu sellaisissa olosuhteissa, jotka myös markkinatalouden ehdoin toimiva yksityinen sijoittaja voisi hyväksyä. Muutoin kyseessä on kielletty valtiontuki.

Riskipääomasijoitusten kohdalla hyväksyttävyyden arvioinnissa on otettava huomioon erillinen riskipääomasijoituksia koskevat yhteisön suuntaviivat valtiontuesta pieniin ja keskisuuriin yrityksiin tehtävien riskipääomasijoitusten edistämiseksi (2006/C 194/02)<sup>215</sup>. Suuntaviivoissa komissio asettaa edellytykset, joiden täyttyessä poikkeukset yleisestä kiellosta voivat mahdollisia ja sijoitukset katsotaan hyväksyttäväksi. Poikkeuksina voidaan hyväksyä vain tapauskohtaiset yksityisille yrityksille kohdistuvat toimenpiteet. Poikkeukset sijoitusten suhteen katsotaan tarpeelliseksi, sillä pk-yrityksillä on usein vaikeuksia saada luottoja ja pääomaa ja resurssien vähäisyys rajoittaa toimintaa.<sup>216</sup>

Komissio myöntää, että markkinoiden puutteellisuus voi vaikuttaa erityisesti pk-yritysten ja kehityksensä varhaisvaiheessa olevien yritysten mahdollisuuksiin saada riskipääomaa ja voi siten oikeuttaa julkiseen tukeen. Komissio arvioi

---

210 Periaatetta on hyödynnetty myös silloin, kun epäilty tuensaaja yritys on maksanut alihintaa jostain tavaroista tai palveluksista tai kun julkinen toimija on maksanut ylihintaa. Ks. *Plender* 2004, 9.

211 Ks. *Van Bael – Bellis* 1994, 831 - 835.

Vallonian hallintoalue oli myöntänyt Verlipac nimiselle yritykselle kaksi lainaa, joista toinen oli annettu kokonaan ilman vakuuksia ja toiseen oli liitetty erityinen ehto lainasta luopumisesta, mikäli yritys menisi myöhemmin konkurssiin. Kun lainarahoituksen saajayritys ei ollut useista yrityksistä huolimatta saavuttanut tavanomaista tuottavuutta tai rahoitustulosta ja kun yrityksen konkurssin uhka oli tapauksessa ilmeisen välitön, komissio katsoi, että lainarahoitus oli myönnetty olosuhteissa, joita tavanomaisin markkinatalouden ehdoin toimiva yksityinen sijoittaja ei ole voinut hyväksyä. Asia C-457/2000, Kok. 2003, I-6931.

212 Ks. Asia C-284/1984, Kok. 1986, I-2263 ja Asia C-457/2000, Kok. 2003, I-6931. *Evans* 1997, 56 - 57.

213 Ks. *D Sa* 1998, 11 ja 67 - 69.

214 Ks. Asia C-457/2000, Kok. 2003, I-6931, tuomion kohdat 14, 49 - 50.

215 Edellinen riskipääomia koskeva asiakirja oli komission tiedonanto 2001/C 235/03.

216 Komission tiedonanto 2001/C 235/03.

riskipääomatoimenpiteiden hyväksyttävyyttä 87 artiklan 3 kohdan c)-alakohdan perusteella. Tämä artiklan mukaan valtiontukea voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvana tietyn taloudellisen toiminnan kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Komissio arvioi toimenpiteiden hyväksyttävyyttä tasapainotestin avulla. Siinä verrataan myönteisiä vaikutuksia, joita toimenpiteellä on yleisen edun mukaisen tavoitteiden saavuttamisen kannalta ja negatiivisia vaikutuksia, jotka näkyvät kilpailun ja kaupan vääristymisenä. Lähtökohtana on, että tuella on oltava kannustava vaikutus ja sen on oltava välttämätön. Tukitoimenpiteen on luotava kannustimia houkuttelemalla yksityisiä sijoittajia tekemään sijoituksia. Kullekin yritykselle myönnettävä tuki saa olla 12 kuukauden aikana enintään 1,5 miljoonaa euroa. Lisäksi tuki on rajoitettava niin, että rahoitusta tarjotaan pienyrityksille vain laajentamisvaiheeseen asti ja keskisuurille yrityksille käynnistysvaiheeseen asti.<sup>217</sup>

Riskipääomatoimenpiteissä on varmistettava, että sijoituspäätökset perustuvat voitto-odotuksiin<sup>218</sup>. Tämän kriteerin katsotaan täyttyvän, jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät. Ensinnäkin toimenpiteeseen on liittyttävä merkittävä yksityisten sijoittajien osallistuminen sijoituksiin, jotka tehdään liiketaloudellisin perustein. Vähintään 50 %:a rahoituksesta on tultava yksityisiltä sijoittajilta ja 30 %:a, jos kyseessä on tukialueilla sijaitseva yritys. Toiseksi jokaisen sijoituksen

---

217 Riskipääomamarkkinoiden puutteellisuuteen komissio näkee kaksi pääasiallista syytä. Ensimmäinen on epätäydellinen tai epätasainen informaatio, mistä johtuu, että mahdollisten sijoittajien on vaikea saada luotettavaa tietoa pk-yritysten tai uuden yrityksen liiketoimintanäkymistä. Varsinkin, jos nämä ovat mukana hyvin innovatiivisessa tai riskialttiissa hankkeissa, epätäydellinen informaatio pahentaa riskin arviointiin liittyviä ongelmia. Toinen on liiketoimen kustannukset, mikä tekee pienistä sopimuksista sijoitusrahastoille vähemmän houkuttelevia, koska sijoituksen arviointi- ja muut kustannukset ovat suhteessa suuremmat kuin suurissa sopimuksissa.

Tasapainotesti on kolmivaiheinen kysymyksenastelu, joista kaksi ensimmäistä vaihetta liittyy myönteisiin tekijöihin ja viimeinen negatiiviseen tarkasteluun. 1) Pyritäänkö tukitoimenpiteellä selkeästi määriteltyyn yhteisen edun mukaiseen tavoitteeseen, kuten kasvuun, työllisyyteen, koheesioon tai ympäristönsuojeluun? 2) Onko tuki suunniteltu niin että yhteisen edun mukainen tavoite voidaan saavuttaa eli onko aiotulla tuella vaikutusta markkinoiden toimintapuutteeseen tai muuhun tavoitteeseen. 2a) Onko valtiontuki oikea toimintaväline? 2b) Onko tuella kannustava vaikutus eli muuttaako se yritysten ja/tai sijoittajien toimintatapoja? 2c) Onko tuki oikeasuhteinen eli voitaisiinko sama toimintatapojen muutos saada aikaan vähäisemmällä tuella? 3) Onko kilpailun vääristyminen ja vaikutus kauppaan vähäistä, niin että kokonaistilanne on myönteinen? Yhteisön suuntaaviivat valtiontuesta pieniin ja keskisuuuriin yrityksiin tehtävien riskipääomasijoitusten edistämiseksi 2006/C 194/02.

218 Sijoitusten kohdalla myönteisenä tekijänä pidetään markkinaehtoisuutta. Myönteisenä pidetään sitä, että julkisen sektorin sijoittajat saavat takaisin sijoittamansa pääoman ja sijoitetulle pääomalle kohtuullisen tuoton. Komission päätös 2001/406/EY.

on perustuttava liiketoimintasuunnitelmaan, joka sisältää tarkempia tietoja toiminnasta ja jossa osoitetaan hankkeen elinkelpoisuus. Lisäksi kunkin sijoituksen kohdalta on tehtävä selkeä ja realistinen irtautumisstrategia. Muutenkin riskipääomatoimenpidettä tai -rahastoa on hoidettava liiketaloudellisin perustein.<sup>219</sup>

Komission tunnustaa, että tukialueiden ulkopuolella sijaitsevien laajennusvaiheessa olevien yritysten voi olla joskus vaikea saada rahoitusta. Tällaisissa tilanteissa komissio on valmis arvioimaan tilannetta ja sen hyväksyttävyyttä, mutta arvioiminen tapahtuu yksityiskohtaisemmin. Yksityiskohtaisempaa arviointia tapahtuu myös silloin, jos yksityisten sijoittajien osuudet jäävät vähäisimmiksi, kuin mitä komission on vaatimukseksi esittänyt. Lisäksi, jos toimenpiteen kohdalla eivät täyty edellä esitetyt edellytykset, komissio vaatii yksityiskohtaista tutkimusta markkinoiden puutteesta, jotta toimenpide voitaisiin hyväksyä markkinoille sopivana.<sup>220</sup>

Kunnan sijoituksiin liittyen tämä kaikki edellä sanottu tarkoittaa, että lähtökohtaisesti kunnan olisi tehtävä sijoituksia samoilla ehdoilla, kuin yksityisenkin sijoittaja. Toiseksi sijoitukset olisi tehtävä liiketaloudellisin perustein, joihin sisältyy tuotto-odotus. Näissä tilanteissa sijoitustoimenpiteen ei katsota sisältävän kiellettyä valtiontukea.

Tietyissä tilanteissa kuntakin voisi sijoituksin tukea yksittäistä yritystä. Tällöin tuen enimmäismäärä ei saa ylittyä ja yksityisenkin sijoittajan on osallistuttava rahoitukseen määrätyllä osuudella. Lisäksi on selvitettävä tasapainotesti. Toimenpiteen on oltava kannustava ja oikeasuhteinen ja se saa vääristää tai vaikuttaa kauppaan vain vähäisesti. Tämän poikkeuksenkin soveltaminen on epäselvää ja perustuu tapauskohtaisesti arviointiin myönteisistä ja haitallisista vaikutuksista.

#### **6.3.2.4 Tuki paikalliseen toimintaan**

Valtiontukisäännösten mukaan tuet, jotka vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai vääristävät kilpailua, ovat kiellettyjä. Käännettynä tämä tarkoittaa, että tukitoimenpiteet, jotka eivät vääristä tai uhkaa vääristää kilpailua eivätkä vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, jäävät artiklan 87 1 kohdan soveltamisen ulkopuolelle. Tukitoimenpiteet, joiden kohdalla kauppavaikutus kriteeri ei täyty, ovat hyväksyttäviä toimenpiteitä. Kauppavaikutuskriteerin täyttymisen arviointi on monitahoista tarkastelua, jota harjoittavat komissio ja viime kädessä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimien. Ennakolta ei voida aina varmasti sanoa, milloin kauppavaikutuskriteeri täyttyy.

---

219 Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta pieniin ja keskisuuriin yrityksiin tehtävien riskipääomasijoitusten edistämiseksi 2006/C 194/02.

220 Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta pieniin ja keskisuuriin yrityksiin tehtävien riskipääomasijoitusten edistämiseksi 2006/C 194/02.

On kuitenkin havaittavissa tietynlainen palvelujen ja toimintojen ryhmä, joiden kohdalla katsotaan, ettei kauppavaikutuskriteeri täyty. Tällaisiin toimintoihin kohdistetut tukitoimenpiteet eivät vaikuta jäsenmaiden väliseen kaupankäyntiin ja ovat siten hyväksyttävissä. Tällaisiksi toiminnoiksi on katsottu paikalliset palvelut: toisin sanoen puhtaasti paikalliseen käyttöön tarkoitettut palvelut<sup>221</sup>. Näihin kohdistuvien tukitoimenpiteiden ei katsota vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Paikalliset palvelut katsotaan yhteismarkkinoiden kannalta vähämerkityksellisiksi tapauksiksi, jolloin komission ei tarvitse ryhtyä toimenpiteisiin<sup>222</sup>. Rajanveto tällaiselle paikalliselle toiminnalle tapahtuu komission päätöksissä ja Euroopan yhteisön tuomioistuimen ratkaisuisissa.

Paikallinen toiminta ei tässä yhteydessä tarkoita, että toimintaa harjoitetaan vain tietyssä paikassa tai tietyllä alueella. Komission päätösten mukaan palvelujen tarjoaminen vain tietyssä paikassa tai tuensaajayrityksen toimiminen tietyllä alueella ei poista riskiä kauppavaikutuksilta. Lähtökohtaisesti ei voida olettaa, että esimerkiksi tuki, joka kohdistuu pieniin paikallisiin kuljetuksiin harjoitaviin kuljetusyrityksiin<sup>223</sup> tai tietyn alueen vuoriston köysirataslaitteistoon<sup>224</sup>, ei vaikuta kauppaan. Arvioitava on, vahingoittaako toimintaan myönnetty tuki muiden jäsenvaltioiden palvelujen tarjoajien harjoittamaa toimintaa tai saako tuki muut toiminnanharjoittajat luopumaan palvelun tarjoamisesta samassa paikassa. Tuki voi vääristää kilpailua, jos tuen kautta muiden maiden yritysten mahdollisuudet viedä tuotteitaan tai palvelujaan kyseiseen maahan tai tietylle alueelle huononevat. Toisin sanoen tuki voi hyödyttää tuensaajaa niin, että kansainväliset toiminnanharjoittajat luopuvat vaihtoehdoisen palvelun tarjoamisesta. Tuki voi houkuttaa muualla asuvia asiakkaita, jolloin ne eivät valitse muita vastaavia kohteita. Arvioitavaksi tulevat siten palvelun sijaintiin, käyttötarkoitukseen, hintaan ja määrään liittyvät seikat.<sup>225</sup>

---

221 Englanninkielisenä terminä käytetään ”purely local use”. Myös *Evans* 1997, 104.

222 Komission tiedonanto 2001/ C 17/04.

223 Asia T-288/1997, Kok. 2001, II-1169, tuomion kohdat 46, 51 - 54. Yhdistetyt asiat T-298/1997, T-312/1997, T-313/1997, T-315/1997, T-600/1997 saakka 607/1997, T-1/1998, T-3/1998 saakka T-6/1998 ja T-23/1998, Kok. 2000, II-2319, tuomion kohdat 73, 86 ja 91.

224 Komission päätös 2003/521/EY.

225 Kuljetusalan yrityksille annetun tuen katsottiin siten vääristävän kilpailua. Huomioon otettiin myös, että alalla toimii useita pieniä yrityksiä, joten pienikin tuki voi vääristää kilpailua ja että tuki voi vääristää kilpailua, vaikka tukea saava yritys ei itse harjoittaisi vientiä. Asia T-288/97, Kok. 2001, II-1169, tuomion kohdat 46, 51 - 54. Yhdistetyt asiat T-298/1997, T-312/1997, T-313/1997, T-315/1997, T-600/1997 saakka 607/1997, T-1/1998, T-3/1998 saakka T-6/1998 ja T-23/1998, Kok. 2000, II-2319, tuomion kohdat 73, 86 ja 91.

Tuki voi houkuttaa muualla ja muissa jäsenvaltioissa asuvia laskettelijoita, jolloin he eivät valitse muita kohteita, joissa on käytössä köysirataslaitteistot. Tällöin urheilukäyt-

Paikalliseksi toiminnaksi on katsottu sellainen toiminta, jota käyttävät pääasiassa kyseessä olevan kaupungin ja sen naapurikuntien asukkaat. Paikalliseksi toiminnaksi on katsottu esimerkiksi uimahallitoiminta ja huvivenesatamat.

Komission päätös 2000/258/EY: Komission kirje SG(2001) D/285046, 12.1.2001. Saksalainen Dorstenin kunta oli päättänyt luopua harjoittamastaan uimahallitoiminnasta ja päätti antaa sen yksityisen yrittäjän hoidettavaksi. Kunta päätti kuitenkin avustaa toimintaa vuosittain 2:lla miljoonalla Saksan markalla. Uimahallin toiminnasta vastaavalle yksityiselle yritykselle myönnetty tuki ei täyttänyt 87 artiklan 1 kohdan edellytyksiä. Tuen ei katsottu vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, koska uimahallia käyttävät pääasiassa kaupungin ja lähialueen, naapurikuntien asukkaat.

Komission päätös 2004/114/EY: Alankomaissa kuntien huvivenesatamille myöntämät tuet komissio katsoi sallituiksi. Komissio tutki huvivenesatamien lukumäärän niin Alankomaissa kuin Euroopassa sekä kiinnityspaikkojen lukumäärän. Kiinnityspaikkojen ja ulkomaalaisten vierailijoiden vähäisen osuuden vuoksi, komissio katsoi vaikutuksen markkinoihin merkityksettömäksi. Komissio katsoi, että huvivenesatamaa käyttävät kyseisen kylän ja sen lähikyläin asukkaat eikä se pyri houkuttelemaan ulkomaalaisia vierailijoita. Johtuen huvivenesatamien maantieteellisestä sijainnista, niiden pienuudesta ja valtiontuen suhteellisen vähäisestä määrästä kyseisten huvivenesatamien kiinnityspaikkojen määrään verrattuna, ei voida olettaa, että kyseinen tuki houkuttelisi muista jäsenvaltioista kotoisin olevia huviveneiden omistajia käyttämään näissä huvivenesatamissa olevia kiinnityspaikkoja muiden jäsenvaltioiden huvivenesatamien sijaan.

Paikallinen toiminta on sellaista, jossa ei tavoitellakaan palvelun käyttäjiä tai asiakkaita lähialueen ulkopuolelta tai muista jäsenvaltioista. Toisin sanoen, jos toiminnassa tavoitellaan käyttäjiä ja asukkaita lähialueen ulkopuolelta tai muista maista, toimintaa ei katsota paikalliseksi. Tämä tulee ilmi komission päätöksestä liittyen vuoriston köysirataslaitteiston tukemiseen Italiassa. Jos köysirataslaitteistoa käytetään toimintaan, joka houkuttelee myös muita kuin paikallisia käyttäjiä, se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Toisaalta komissio myöntää, että jos köysirataslaitteistot sijaitsevat paikoissa, joissa käy vain vähän matkailijoita ja joissa muita palveluja on niukasti ja joiden valmiudet ottaa vastaan matkailijoita ovat rajalliset ja joiden käyttäjäkunta on paikallista ja jotka eivät houkuttele muita käyttäjiä, kilpailun vääristymistä tai kauppavaikutuksia ei

---

töön tarkoitettujen köysirataslaitteistojen määrä, hinta ja laatu vaikuttavat käyttäjien valintoihin. Urheilukeskuksissa sijaitsevien köysirataslaitteistojen rahoitus vaikuttaa talvi-matkailuun liittyvien palvelujen tarjoamiseen. Tämä on kansainvälisen kaupankäynnin ala, jolle on ominaista vilkas jäsenvaltioiden välinen kauppa ja voimakas kilpailu. Komission päätös 2003/521/EY.



olisi nähtävissä.<sup>226</sup> Samat näkökohdat tulevat esiin myös komission päätöksessä liittyen uimahallitoimintaan. Kyseisessä päätöksessä komissio tekee eron uimahallitoiminnan ja suurempien teemapuistojen (vapaa-ajan-/huvipuisto) kesken. Tällaisten suurten teemapuistojen on tarkoitus toimia kansallisilla ja jopa kansainvälisillä markkinoilla ja niitä markkinoidaan kaukana sijaintialueensa ulkopuolella. Niitä ei voida katsoa paikalliseksi tai paikalliseen käyttöön tarkoitettuiksi toiminnaksi.<sup>227</sup> Siten esimerkiksi tuet suurelle huvipuistolle voivat olla kiellettyjä, sillä niiden kohdalla täyttyisi kauppavaikutuskriteeri. Vaikka huvipuisto toimii paikallisesti, se usein houkuttelee kävijöitä muista jäsenmaista. Nämä paikkakunnan ulkopuoliset vierailijat saattavat sitten jättää käymättä muissa vastaavissa kohteissa. Tällaiset huvipuistot pystyvät houkuttelemaan suuria kävijämääriä paikkakunnan ulkopuoleltakin.<sup>228</sup>

Tukitoimenpiteet, jotka kohdistuvat paikalliseen toimintaan, eivät kuulu 87 artiklan soveltamisalaan, koska niiden ei katsota vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kaupankäyntiin. Komission päätösten mukaisesti tällaisella paikallisella toiminnalla tarkoitetaan sellaista toimintaa tai palvelua, jonka käyttäjät ovat pääsääntöisesti järjestämisspaikkakunnalta tai sen lähialueelta<sup>229</sup>. Lisäksi edellytetään, että toiminnassa ei ole tarkoitukseen saada lisää asiakkaita lähialueen ulkopuolelta. Tällainen paikallinen toiminta on tulkittava suppeasti.

### 6.3.2.5 Tuki yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 16 artiklassa määrätään: ”Ottaen huomioon yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tärkeän aseman unionin yhteisten arvojen joukossa ja niiden merkityksen sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi yhteisö ja jäsenvaltiot huolehtivat kukin toi-

---

226 Komission päätös 2003/521/EY.

227 Komission kirje SG(2001) D/285046, 12.1.2001.

228 Näiden esitettyjen seikkojen perusteella TE-keskuksen Hämeenlinnan Aulangon kiinteistöyhtiölle myöntämää tukea koskeva KHO:n päätös (KHO 2006:68) on mielestäni oikea. Kaupunki perusti yhdessä elinkeinoharjoittajien kanssa yhtiön, joka rakennutti elinkeinotoimintaan käytettävän kylpylän, monitoimihallin ja keilahallin muodostaman rakennuskokonaisuuden. Hankkeen tavoitteeksi on mainittu Hämeenlinnan ja Aulangon alueen nostaminen keskeiseksi kokous- ja businessvirkistymiskohteeksi Etelä-Suomessa. Hankkeen toiseksi tavoitteeksi mainittiin myös muiden kaupungin kehittämishankkeiden tukeminen sekä asukkailla kohdistuvien palvelujen parantaminen. Toimintaa ei voida mielestäni katsoa paikalliseksi, sillä rakennuskokonaisuuden tavoitteena on tuoda kaupungin alueelle lisää asiakkaita, niin Suomesta kuin ulkomailtakin, eikä sitä ole kohdistettu vain alueen asukkaisiin. Toiminnan ei voida katsoa kohdistuvan vain kaupungin alueen ja lähialueen asukkaisiin, sillä kaupungin alueella on jo toimiva uimahalli.

229 Mielestäni oikea on siten Riberdahlin tulkinta, että tuki asunto-oloja edistävälle yhtiölle voisi olla tällainen. *Riberdahl* 1999, 284.

mivaltansa mukaisesti ja tämän sopimuksen soveltamisalalla siitä, että tällaiset palvelut toimivat sellaisin perustein ja edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä, sanotun kuitenkin rajoittamatta 73, 86 ja 87 artiklan soveltamista.”

Perustamissopimuksen 86.1 artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät totea eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä tai yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa tämän sopimuksen, etenkin sen 12 ja 81 - 89 artiklan määräysten kanssa. Kyseisen artiklan 2 kohdan mukaan julkisiin yrityksiin, jotka tuottavat taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa yhteisön etujen kanssa.

Mainituissa artikloissa mainitaan jäsenvaltiot. On kuitenkin yhdenmukaista, että myös tässä yhteydessä jäsenvaltioiden katsotaan tarkoittavan myös muuta julkista toimintaa alueellisella ja paikallisella tasolla. EU-oikeutta koskevassa kirjallisuudessa esiintyy käsite ”yleishyödylliset palvelut”. Nämä palvelut katsotaan välttämättömiksi kaikkien kansalaisten elämänlaadun parantamiseksi ja sosiaalisen syrjäytymisen ja eristäytymisen poistamiseksi. Yleishyödyllisissä palveluissa olennaista on yleinen etu, eli erityisesti kansalaisten perustarpeiden täyttäminen ja julkisten palveluiden säilyttäminen, kun markkinat eivät pysty tarjoamaan niitä.<sup>230</sup> Yleishyödyllisillä palveluilla tarkoitetaan markkinapalveluja ja markkinattomia palveluja, jotka viranomaiset katsovat yleisen edun mukaisiksi ja joille asetetaan tästä syystä erityisiä julkisen palvelun velvoitteita<sup>231</sup>.

Yleishyödyllisten palvelujen katsotaan jakaantuvan kahtia: yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin ja yleisiin ei-taloudellisiin palveluihin. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvillä palveluilla tarkoitetaan markkinapalveluja eli luonteeltaan taloudellisia palveluja, jotka täyttävät yleisen edun mukaisia tehtäviä ja joille jäsenvaltiot asettavat tästä syystä erityisiä julkisen palvelun velvoitteita<sup>232</sup>. Nämä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin kohdistuvat palvelut on vielä jaettu kahtia: laajojen verkostoalojen tarjoamat yleisen taloudellisen edun mukaiset palvelut ja muut yleisen taloudellisen edun mukaiset palvelut.<sup>233</sup> Laajoihin verkkoalojen tarjoamiin palveluihin katsotaan televiestintä, postipalvelut, sähkön, kaasun ja liikenteen markkinat. Muihin yleisen taloudellisen edun mu-

---

230 KOM(2003) 270, 3.

231 Komissio, epävirallinen asiakirja ”Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja valtioneuvosto”.

232 Komissio, epävirallinen asiakirja ”Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja valtioneuvosto”; KOM(2003) 270.

233 KOM(2003) 270.

kaisiin palveluihin on katsottu tähän mennessä kuuluvaksi jätehuolto ja vedenjakelu.<sup>234</sup>

Yleishyödyllisten palvelujen määrittely, järjestäminen, rahoittaminen ja seuranta on ensisijassa kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten tehtävä<sup>235</sup>. Komissio tunnustaa jäsenvaltioiden ja alue- ja paikallisviranomaisten olennaisen aseman yleishyödyllisten palvelujen alalla<sup>236</sup>. Jäsenvaltiolla on siten laaja harkintavalta määrittellä omat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut, mutta kaikenlaista taloudellista toimintaa ei voida kuitenkaan määrittellä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi. Erityisesti on vahvistettava yleistä etua koskevat tavoitteet.<sup>237</sup>

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut eroavat tavallisista palveluista siten, että viranomaiset katsovat niitä tarvittavan, vaikka markkinoilla ei ole riittävästi kannusteita palvelujen tarjoamiseen<sup>238</sup>. Jäsenvaltiot voivat valita tavan, jolla yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut hoidetaan. Ne voivat tarjota nämä palvelut itse tai uskoa tehtävän julkisille tai yksityisille yrityksille. Näiden palveluiden järjestämiseksi viranomaiset voivat asettaa julkisen palvelun velvoitteita, myöntää yksin- tai erityisoikeuksia yhdelle tai muutamalle palveluntarjoajalle, mihin saattaa liittyä rahoitusjärjestelmiä<sup>239</sup>. Komissio on katsonut, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ovat palveluja, joiden tarjonta on yleensä uskottu yksityisille toimijoille eikä lakisääteisesti kaikille jonkin toimialan yrityksille ja joiden tarkoituksena on tyydyttää kansalaisten yleisiä tarpeita, erityisesti yleispalvelun tai jonkin verkossa tarjottavan palvelun tapauksessa ja jotka eivät hyödytä vain erityistä käyttäjäryhmää<sup>240</sup>.

Komissio on todennut, että 86 artiklassa tarkoitettu yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun käsite merkitsee, että valtio on antanut kyseisten yritysten hoidettavaksi erityistehtävän. Julkisen palvelun myöntäminen on tarpeen kyseisen yrityksen ja valtion velvoitteiden määrittämiseksi. Komissio on lisäksi todennut, että julkisen palvelun tehtävän uskomisen yritykselle on teh-

---

234 KOM(2003) 270; KOM(2004) 374. Ei-taloudellisiin yleishyödyllisiin palveluihin katsotaan kuuluvan sisäisen ja ulkokaisen turvallisuuden, oikeushallinnon, ulkosuhteet, virallisen toimivallan käytön, koulutus, sosiaaliturva, sosiaaliset tehtävät. Komission tiedonanto 2001/C17/04.

235 KOM(2003) 270.

236 KOM(2004) 374, 7.

237 Komission kertomus: Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin myönnettävää valtiontukea koskevien suuntaviivojen edistyminen.

238 Komission tiedonanto 2001/C 17/04.

239 Komission tiedonanto 2001/C 17/04.

240 Komissio, epävirallinen asiakirja ”Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja valtiontuki”.

tävä virallisella asiakirjalla, joka voi olla laki tai asetus tai sopimus tai toimeksianto.<sup>241</sup>

86 artikla merkitsee tässä yhteydessä sitä, että valtiontukia koskevia sääntöjä sovelletaan vain siinä laajuudessa, että se eivät estä julkisia yrityksiä harjoittamasta toimintaansa. 86 artikla koskee vain sellaisia yrityksiä, jotka hoitavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja. Tämä merkitsee yhtä poikkeusmahdollisuutta valtiontukia koskevasta lähtökohtaisesta kieltoperiaatteesta.

Komissio on katsonut, että julkiset tuet yrityksille, jotka hoitavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, eivät ole tukea siltä osin, kun ne rajoittuvat julkisen palvelun velvoitteiden hoitamisen tosiasiallisiin kustannuksiin.<sup>242</sup> Tuomioistuimien on todennut, että valtioiden myöntämät korvaukset, jotka eivät ylitä julkisen palvelun tehtävän hoitamiseen tarvittavaa määrää, eivät tuota yritykselle etua eivätkä ole perustamissopimuksen 87 artiklassa tarkoitettua valtiontukea. Se osa korvauksesta, joka ylittää julkisen palvelutehtävän hoitamiseen tarvittavan määrän, voi olla valtiontukea, jota ei artiklan 86 mukaisesti voida hyväksyä.<sup>243</sup>

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen julkista rahoitusta on arvioitava valtiontukimääräysten mukaisesti. Tarkoituksena on estää se, että julkinen tuki ylittäisi julkisen palvelun tehtävän hoitamiseen tarvittavan määrän<sup>244</sup>. Voisiko kunnan myöntämä tuki omalle yhtiölleen olla hyväksyttävää tämän 86 artiklan perusteella? Tämä 86 artiklan soveltaminen herättää paljon kysymyksiä.

Ensin kyseessä täytyisi olla julkinen yritys. Julkisilla yrityksillä tarkoitetaan yrityksiä, joiden suhteen julkiset viranomaiset käyttävät suoraan tai välillisesti määräysvaltaa omistuksen, rahoitukseen osallistumisen tai yritykseen sovellettavien sääntöjen perusteella. Määräysvaltaa julkisen viranomaisen oletetaan käyttävän, jos niillä on suoraan tai välillisesti enemmistö yrityksen merkitystä pääomasta tai valvonnassaan yrityksen osakkeiden äänimäärän enemmistö taikka mahdollisuus asettaa enemmän kuin puolet yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.<sup>245</sup>

---

241 Komissio, epävirallinen asiakirja ”Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja valtiontuki”.

242 Komissio, epävirallinen asiakirja ”Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja valtiontuki”.

243 Asia C-53/2000, Kok. 2001, I-9067, tuomionkohdat 27 - 33. Asia C-280/2000, Kok. 2003, I-7747, tuomionkohdat 89 - 94.

244 Komissio, epävirallinen asiakirja ”Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja valtiontuki”.

245 Komission direktiivi 2000/52/EY.

On katsottu, että yritys voi olla sekä yksityinen että julkinen yritys. Tärkeintä on, että yritykselle on osoitettu tiettyjä tehtäviä<sup>246</sup>. Artiklan 86 mukaisella yksinoikeudella on katsottu tarkoitettavan sitä, että jäsenvaltiot myöntävät yhdelle yritykselle laien, asetuksin ja hallinnollisin määräyksin oikeuden toimia tiettyjen palvelujen tarjoamiseen. Erityisoikeuksilla on katsottu tarkoitettavan, että jäsenvaltiot myöntävät rajoitetulle määrälle yrityksiä tietyllä maantieteellisellä alueella laein, asetuksin ja hallinnollisi määräyksin oikeuden toimia.<sup>247</sup> Epäselvää on vielä, täytyykö artiklan mukainen yksinoikeus, silloin kun kyse on kunnan perustamasta osakeyhtiöstä tai kun kunta on osakkaana jossain osakeyhtiössä.

Jotta artikla 86 voitaisiin ottaa huomioon, olisi toiminnan oltava vielä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin. Mitä tarkoitetaan yleisellä edulla, jonka pitäisi olla yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen taustalla? Yleishyödyllisiin palveluihin on liitetty se ominaisuus, että niiden tulee olla kaikkien saatavilla<sup>248</sup>. Täytyykö tätä ajatella valtakunnallisesti, vai voisiko paikallisesti kaikille saatavilla olevat palvelut olla myös tällaisia? Kunnan toimintahan palvelee sen alueella asuvia kuntalaisia.

Valtiontukisäännösten soveltamisesta voitaisiin siis poiketa, jos tuki kohdistuu sellaiseen yritykseen, jolla on yksin- tai erioikeus ja se hoitaa yleishyödyllisiä palveluja. Huomattavaa kuitenkin, että tuki tällöinkin olisi mahdollista vain siinä määrin, kuin säännösten soveltaminen estäisi yrityksen toimintaa yleishyödyllisten tarpeiden toteuttamisessa. Eli on todettu, että yritys harjoittaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja on vielä näytettävä, että valtiontukisäännösten noudattaminen estäisi näiden tehtävien harjoittamisen. Tätäkin poikkeusta on tulkittava suppeasti ja epäselvää on, miten se soveltuisi kunnan toimintaan, sillä oikeuskäytäntöä ei vielä ole.

#### **6.3.2.6 De minimis -sääntö**

Valtiontukea koskevien säännösten soveltamista arvioitaessa on otettava huomioon myös de minimis-sääntö. Valtiontukea koskevissa artikloissa ei ole mainintaa tästä säännöstä, vaan sen muodostumiseen ovat vaikuttaneet lukuisat komissiolle tulleet tapaukset, joissa kyseessä on ollut suhteellisen pieni valtionapu. De minimis -sääntöä koskee komission asetus N:o 69/2001<sup>249</sup>. Säännössä asetetaan raja, jonka alle jäävät tuet katsotaan vähämerkityksellisiksi. Tällaisten vähämerkityksellisten tukien ei katsota vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, joten niihin ei sovelleta 87 artiklaa eikä niistä tarvitse ilmoittaa etukäteen ko-

---

246 Jones – Sufirin 2004, 569.

247 Komission direktiivi 2000/52/EY.

248 KOM(2003) 270.

249 Tätä ennen de minimis-sääntöä koski komission tiedonanto 1996/C 68/06.

missiolle. Tämä merkitsee siis poikkeusta ennakkoilmoitusmenettelyyn. De minimis -säännön taustalla vallitsee ajatus, että tällaisilla vähäisillä tukimäärillä ei nähdä olevan vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai kilpailuun.<sup>250</sup> De minimis -sääntö merkitsee siis poikkeusta valtiontukia koskevaan 87 artiklan 1 kohtaan.

De minimis-sääntöä koskevan asetuksen 2 artiklassa asetetaan yhteen yritykseen kohdistuvan vähämerkityksellisen tuen rajaksi 100 000 euroa kolmen vuoden aikana. Tätä enimmäismäärää sovelletaan tuen muodosta ja tavoitteista huolimatta<sup>251</sup>. Säännön mukaan julkisista varoista annettuun tukeen ei sovelleta valtiontukisäännöksiä, jos yhdelle yritykselle kohdistuva tuki kolmen vuoden ajanjakson aikana on alle 100 000 euroa. Tosin on huomioitava, että sääntöä ei sovelleta kaikilla aloilla. Sitä ei nimittäin sovelleta liikenteen alaan tai toimintaan, joka liittyy perustamissopimuksen liitteessä I lueteltujen tuotteiden tuottamiseen tai jalostamiseen<sup>252</sup> taikka kaupan pitämiseen, vientiin liittyvään toiminnan tukeen ja tukeen, jolla suositaan kotimaisia tuotteita tuontituotteiden kustannuksella. Niillä aloilla, joilla ei sovelleta de minimis -sääntöä, on pieniin tukimääriin suhtauduttava kriittisemmin. Näillä kauppavaikutuskriteeri täyttyy herkemmin.

Huomioon on otettava, että asetuksessa puhutaan tuen kokonaismäärästä. Siten on huomioitava kaikki tuet niin kansalliselta, alueelliselta kuin paikalliseltakin tasolta. Säännön mukaan kaikkien näiden myöntämien tukien kokonaismäärä ei saa ylittää tuota asetettua enimmäismäärää. Muutoin ei enää puhuta de minimis -tuesta. Kunnan on siis oltava tietoinen yrityksen saamista muista tuista. Asetuksen 3 artiklan mukaan jäsenvaltion ja siten myös kunnan on tiedotettava yritykselle mahdollisen tuen de minimis -luonteesta, vähämerkityksellisyydestä. Yrityksen on tällöin annettava tiedot muista vähämerkityksellisistä tuista viimeisen kolmen vuoden aikana. Vasta kun kunta on varmistanut, ettei de minimis -raja ylity, se voi myöntää tuen.

Kunnan myöntämä tukitoimenpide yritykselle on siis hyväksyttävä, jos yrityksen saamat tuet eivät kolmen vuoden aikana ylitä 100 000 euroa. Kunta voi

---

250 Vademecum 1.9.2003, 13. Säännöksen avulla on vähennetty komission taakkaa ja suunnattu komission toiminta yhteisön kannalta tärkeämpiin tapauksiin. Ks. *D'Sa* 1998, 100.

251 Tuen enimmäismäärä on ilmoitettu rahamääräisenä. Jos tukea annetaan muussa muodossa kuin avustuksena, tuen määrä on bruttoavustusekvivalentti. Useassa erässä maksettava tuki diskontataan myöntämisaikahoidan mukaiseen arvoon. Diskonttauksessa ja laskettaessa edullisen lainan sisältämän tuen määrää viitekorkona on käytettävä avustuksen myöntämisaikakohtana voimassa ollutta korkoa.

252 Liitteessä I mainittavia tuotteita ovat esimerkiksi eläimet, liha, meijerituotteet, linnunmunat, elävät puut ja kasvit, leikkokukat, vihannekset, kasvikset, hedelmät, pähkinät, kahvi, tee mausteet, vilja, myllyteollisuustuotteet ja viini.

siis myöntää yrityksille näissä rajoissa pienimuotoisia tukia. Useimmiten kuntien myöntämät tuet ovat kuitenkin kertaluonteisestikin suurempia kuin de minimis-säännön mukainen raja. Esimerkiksi takaukset ovat usein rahamääräisesti suuria, jolloin de minimis -raja ylittyy.

Kunnan olisi maa-alueita ja rakennuksia myydessään otettava huomioon, että myyminen voi sisältää kiellettyä julkista tuka, jos kohde myydään vallitsevaa hintatasoa alemmalla hinnalla. Jos hinnan alennus olisi enemmän kuin 100 000 euroa, kyseessä saattaisi olla kielletty julkinen tukeminen<sup>253</sup>. Jos maa-alueiden ja rakennusten myymisessä hinnanalennus on de minimis -rajan mukainen, ei tuki ole kiellettyä. Tällöin ei tarvitse noudattaa avointa tarjousmenettelyä tai käyttää riippumatonta arvioijaa myymisen suhteen.

#### 6.4 Keinojen arvioiminen valtiontukisäännösten perusteella

Kuntien tukitoimenpiteitä elinkeinopoliittisessa toiminnassa on lähtökohtaisesti arvioitava valtiontukisäännösten nojalla. Valtiontueksi katsotaan myös kuntien varoista myönnetty tukitoimenpiteet. Kuntien tukitoimenpiteiden osalta täyttyy myös suosimiskriteeri ja taloudellisen etuuden muodostuminen, sillä kunnan tukitoimenpide kohdistuu yksittäiseen yritykseen ja sillä pyritään usein taloudellisesti auttamaan tai helpottamaan yrityksen tilannetta, jotta se toimisi kunnan alueella. Tuki käsitteenä on laaja, joten kuntien tukitoimenpiteet tulevat myös siten arvioitaviksi. Kuntien olisi huomioitava, että niiden myöntämät tuet voivat vääristää kilpailua tai uhkaavat vääristää kilpailua.<sup>254</sup> Valtiontukisäännökset ovat tuoneet merkittävän muutoksen kuntien elinkeinopoliittisten tukien mahdollisuuteen. Jos kunnan myöntämä tuki on valtiontukisäännösten vastainen, tuki joudutaan peräämään saajalta takaisin.<sup>255</sup>

Kun arvioidaan kunnan myöntämän tuen hyväksyttävyyttä, ensimmäisenä on otettava huomioon de minimis -sääntö. Jos yritykselle kohdistetut tukitoi-

---

253 Toisaalta tässä yhteydessä on huomattava, että myös jo yhdenvertaisuusperiaate saattaisi vaikuttaa kieltävästi tällaiseen hinnan alentamiseen.

254 Lisäksi on huomioitava, että kuntien ilmoitusvelvollisuudesta liittyen julkisiin tukiin on erikseen säädetty. Valtiontukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettavista menettelyistä koskevan valtioneuvoston asetuksen (86/2004) 5 §:n mukaan myös kunta tai kunnallinen tai yksityisoikeudellinen yhteisö, joka valmistele yksittäistä tukipäätöstä, on velvollinen ilmoittamaan tiedot kauppa- ja teollisuusministeriölle.

255 Vrt. SOU 1994:2, 91, 95, 123; *Riberdahl* 1999, 285. Ruotsissa valtiontukisäännösten ei ole katsottu vaikuttavan merkittävästi kuntien myöntämiin tukiin, koska kunnallislain säännös rajoittavat jo niitä. Kommunallag 2 kap. 8.2 §: ”Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.” Tämän säännöksen perusteella Ruotsissa nähdään, että kunnat eivät voi pääsääntöisesti myöntää tukea yksittäiselle yritykselle, kuin vain poikkeustapauksissa. Erityisten syiden tulkinnasta ks. *Warnling-Nerep* 1995, 223 - 225.

menpiteet kolmen vuoden aikana ovat vähemmän kuin 100 000 euroa, tuki on sallittu. Niillä aloilla, joihin de minimis -sääntöä ei sovelleta, on pieniinkin tukimäärin kiinnitettävä erityistä huomiota. Näille aloille kohdistuvilla pienilläkin tukisummilla voi olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Näillä aloilla on paljon pieniä yrityksiä, jolloin suhteellisen pienetkin tuet voivat vaikuttaa kilpailuun<sup>256</sup>. Erityistä huomiota olisi siten kiinnitettävä tukiin, jotka kohdistuvat yrityksiin, jotka harjoittavat kuljetuspalveluja, kauppaa tai tuotteiden jalostamista<sup>257</sup>. De minimis -rajalla on merkitystä investointituen ja toimintatuen väliseen rajanvetoon. Lähtökohtaisesti komissio katsoo kielletyksi yrityksiin kohdistuvan toimintatuen. Kuntien myöntämä toimintatuki on mahdollista vain silloin, kun de minimis -raja alittuu. Pääsääntöisestihän kuntien tukitoimenpiteet kohdistuvat lähinnä investointeihin. Toimintatuen kiellosta johtuen jatkuva yrityksen toiminnan avustaminen tai tukeminen katsotaan kielletyksi. Tuet tulisi aina myöntää kertaluontoisesti.<sup>258</sup> Jos yritykselle kohdistetut tukitoimenpiteet kolmen vuoden aikana ovat enemmän kuin 100 000 euroa, on arvioimista jatkettava seuraavien kriteerien ja edellytysten avulla.

Takausten sekä maa-alueiden ja rakennusten myymisen osalta tukemista ei katsota tapahtuneen, jos kunta on toiminut komission määrittelemien edellytysten mukaisesti. Kiellettyä tukemista ei myöskään ole, jos vuokrat on määritelty todellisten markkinahintojen suuruisesti.

Mikäli kunta ei ole toiminut näiden edellytysten mukaisesti ja kun de minimis -raja ylittyy, seuraavaksi on arvioitava, voidaanko tukeen soveltaa mitään poikkeusta. Artiklan 87 3 a)- ja c)-kohdan poikkeukset ovat mahdollisia vain, jos kunta sijaitsee vahvistetuilla tukialueilla<sup>259</sup>. Näillä alueilla kuntien myöntämien tukien katsotaan soveltuvan yhteismarkkinoille, kun ei ole ylitetty asetettuja enimmäismääriä, tuet kohdistuvat investointeihin ja on osoitettu, että tuki-

---

256 Ks. esim. Asia C-351/1998, Kok. 2002, I-8031, tuomion kohdat 61 - 65.

257 Ks. esim. Asia C-351/1998, Kok. 2002, I-8031, tuomion kohdat 63 - 65.

258 Lain yritystoiminnan tukemisesta (1068/2000) 8 §:n mukaan investointitukea voidaan myöntää sellaiselle kiinteistöyhteisölle tai kunnalle, joka tarjoaa toimitiloja yritystoimintaa varten. Tukea toimitilojen järjestämiseen voi siis saada kunta. Aikaisemmin kunnan saama tuki on huomioitu yrityksen eduksi vuokraa tai lunastushintaa määriteltäessä. Nykyisin toimintatuen kiellosta johtuen on toimittava niin, että kunta pitää saamansa toimitilarakentamiseen kohdistetun tuen itselleen. Vuokrasopimuksissa tukea ei saa vähentää yrityksen eduksi. Jos yritys ostaa toimitilat viiden ensimmäisen vuoden aikana tuen maksuksesta, on se oikeutettu saamaan myönnetyn investointituen huomioiduksi sovitussa kauppahinnassa. Kauppahinnasta vähennetään yritystukena rakentamiskustannuksiin saatu tuki. Ks. Suomen Kuntaliitto 2001.

259 Comission Decision 1992/11/EEC; Komission päätös 1996/631/EY; Komission tiedonanto 2005/C49/08.



toimenpiteet ovat yhdenmukaisia alueellisen kehittämisen ja kehitysstrategian kanssa.

Suomen näkökulmasta kunnan tuet useimmiten ovat yhdenmukaisia alueellisen kehittämisen kanssa. Kunnallisoikeudellisesta näkökulmasta kunnan tukitoimenpiteiltä vaaditaan, että tuen avulla saadaan kuntaan lisää työpaikkoja tai että saadaan säilytettyä työpaikkoja kunnassa. Toisaalta kunnat ovat aluelainsäädännön kautta velvoitettuja toimimaan alueellisen kehittämisen vuoksi. Jos kunnan alue on hyväksytty vahvistetuksi tukialueeksi, missä tilanteessa kunnan toimenpide sitten ei olisi yhdenmukaista alueellisen kehittämisen kanssa? Epäselvää on vielä, mitä kaikkea komissio tarkoittaa tällä yhdenmukaisuudella ja miten sitä arvioidaan.

Kunnan elinkeinopoliittisessa toiminnassa tuki voi myös hyväksyttävää silloin, kun tuki kohdistuu pienelle tai keskisuurelle yritykselle. Edellytyksenä on, että yritys täyttää pk-yrityksen määritelmän, tuki kohdistuu investointeihin, ei ylitä asetettuja enimmäismääriä eikä muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Samoin myös koulutukseen kohdistettu tuki voi olla mahdollista, jos tuki kohdistuu määriteltyihin kustannuksiin eikä ylitä asetettuja enimmäismääriä. Mikäli edellä mainitut poikkeusmahdollisuudet eivät sovellu, kunnan myöntämä tukitoimenpide voi olla hyväksyttävä, jos se kohdistuu puhtaasti paikalliseen toimintaan.

Jos kunnan myöntämän tukitoimenpiteen kohdalla ylittyy de minimis-raja, eikä kunta sijaitse vahvistetuilla tukialueilla eikä muitakaan poikkeuksia voida soveltaa, seuraavaksi on arvioitava tuen kauppa- ja kilpailuvaikutuskriteeriä. Suuntana näyttää olevan, että jos tuki kohdistuu alalle, jolla on paljon kilpailua, kauppavaikutuskriteeri täyttyy helpommin. Kauppavaikutuskriteeri täyttyy myös, jos tuki vahvistaa yrityksen asemaa muihin yrityksiin verrattuna niin, että se rajoittaa muiden maiden palveluntarjoajien mahdollisuuksia toimia. Jos tukitoimenpiteen katsotaan vaikuttavan yhteisön kauppaan tai vääristävän kaupankäyntiä, tuki katsotaan kielletyksi. Jos tukitoimenpide ei vahvista tuensaa-jayrityksen asemaa edellä mainitulla tavalla, tukitoimenpide on hyväksyttävä.

Kuntien, jotka eivät sijaitse vahvistetuilla tukialueilla, tulisi tarkastella tilannetta huolellisesti ennen tuen myöntämistä. Näillä ei-tukialueilla kuntien mahdollisuudet myöntää yrityksille tukea ovat ”herkemmät”. Kunnan katsotaan menetelleen valtiontukisäännösten vastaisesti, jos tuen myötä täyttyy kauppa- ja kilpailuvaikutuskriteeri. Kunnan toiminnan kannalta tämä ei ole suinkaan oikeudenmukaista, sillä näiden kriteerien täytyminen on yksin tuomioistuimen tulkinnan varassa. Tulkintaa paikallishallintoviranomaisten myöntämiin tukiin on vielä vähän ja kriteerit ovat epämääräisiä.

Valtiontukisäännöksillä on se vaikutus, että kaikilla kunnilla ei ole todellisuudessa enää samanlaista mahdollisuutta tukea paikallisia yrittäjiä. Kaikille

kunnille on asetettu kuntalain 1.3 §:ssä päämäärät, joiden eteen kunnan tulisi toimia. Valtiontukisäännösten kautta kuntien välillä on kuitenkin eroja todellisissa toimintamahdollisuuksissa. Vahvistetuilla tukialueilla kunnan myöntämät tuet ovat hyväksyttävempiä. Muilla alueilla tukien hyväksyttävyydessä arvioidaan kauppavaikutusten täyttymistä. Säännöksillä on myös se vaikutus, että suurten yritysten tukeminen on mahdollista vain vahvistetuilla tukialueilla. Muilla alueilla on hyväksyttävämpää tukea pieniä tai keskisuuria yrityksiä. Toki suuriakin yrityksiä voidaan tukea, mutta silloin lopullisen hyväksyttävyyden arvioinnissa arvioidaan kauppavaikutusten olemassaoloa. Joten jos tämä kauppavaikutuskriteerin tulkinta on kovin tiukkaa, vaikuttaa se siten, että tukialueiden ulkopuolisten kuntien todelliset mahdollisuudet harjoittaa elinkeinopoliittikkaan vähenevät.

Valtiontukisäännökset vaikuttavat kunnan elinkeinopoliittisessa toiminnassa lähinnä siihen, miten ja missä laajuudessa kunnat voivat tukea yksittäisiä yrityksiä. Kunnan elinkeinopoliittisten tukitoimenpiteiden arvioiminen valtioneukisäännösten näkökulmasta on moniulotteista ja epämääristä. Sääntöjen ja poikkeusten kriteerit eivät aina ole yksiselitteisiä. Epäselvyyttä vallitsee esimerkiksi sen suhteen, milloin kauppavaikutuskriteeri täyttyy, milloin kunnan tukitoimenpide on yhdenmukainen alueellisen kehittämisen kanssa ja milloin vallitsee markkinoiden riittämättömyys sijoitusmarkkinoilla. Eri poikkeusmahdollisuuksien mukaiset enimmäisrajat voivat aiheuttaa sekaannuksia. Tällainen epämääräisyys ja ongelmat koskevat toki kaikkea valtioneukien tulkintoja. Tulkinnot tapahtuvat aina tapauskohtaisesti ja laillisuus tapauksiin saadaan vasta komission päätösten kautta.<sup>260</sup>

Lopulliset päätökset tekevillä kunnanvaltuustoilla ja asioita valmistelevilla kunnanhallituksella ja viranhaltijoilla ei ole asiantuntemusta valtioneukisäännösten soveltamisesta ja tulkinnasta. Epätietoisuus voi vaikuttaa siten, että kuntien myöntämät tuet vähenevät. Tämän voidaan toisaalta nähdä olevan myös epätoivottavaa, sillä kunnilla on konkreettinen rooli alueensa ja elinkeinotoiminnan kehittämisessä ja edistämässä kuntalain, alueiden kehittämislain ja perustuslain mukaan sekä Euroopan unionin tavoitteiden näkökulmasta.

Artiklan 87 3 kohdan a)- ja c)-alakohtien perusteella ei voida päätyä siihen, että kaikki kuntien myöntämät tuet olisivat hyväksytyjä näiden poikkeuskohtien kautta. Näiden poikkeussäännösten kautta ei voida hyväksyä sellaista käsitystä, jossa kuntien myöntämät tuet ovat yleisesti käytettyjä ja hyväk-

---

260 Ks. *Sinnaeve* 1999, 17; *Bacon* 2004, 344 - 353. Ks. valtioneukisäännösten parantamiseen liittyvistä ongelmista. *Nicolaides – Bilal* 1999, 42 - 45.

syttyjä maassamme<sup>261</sup>. Artiklan 87 3 kohdan viimeisen alakohdan mukaan on mahdollisuus hyväksyä yhteismarkkinoille soveltuvaksi myös muu komission esittämä tuki. Tämä antaisi toki mahdollisuuden, että yleisesti hyväksyttäisiin paikallisten yhdyskuntien tuet yrittäjille. Voidaan esittää kuitenkin kaksi suurta kysymystä tähän liittyen: voitaisiinko kuntien myöntämät tuet nähdä yhteisön tavoitteiden mukaisina ja milloin aika olisi kypsä tällaiseen päätökseen? Yleisesti kuntien myöntämiä elinkeinopoliittisia tukia tuskin tullaan hyväksymään. Kuntien myöntämällä tuilla voi olla yhtä lailla vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun kuin valtionkin myöntämällä tuilla.<sup>262</sup>

---

261 Toisin *Lindquist* 2000, 274. Lindquist on todennut 87 artiklan 2 ja 3 kohtien perusteella, että kuntien toimenpiteet yleisesti tukea elinkeinoelämää eivät ole artiklan kanssa ristiriidassa, joten tällaista tukemista voidaan edelleen harjoittaa. Hän pohdiskelee kuitenkin hyvin pintapuolisesti valtioneuvoston vaikutusta ja merkitystä kuntien harjoittamiin tukitoimenpiteisiin.

262 On toki totta, että paikallisten viranomaisten tukien nähdään toteuttavan julkista intressiä ja voidaan esittää näkemyksiä, että ne olisivat myös yhteisön tavoitteiden mukaisia. Ks. *Neumann* 2001, 184. Ks. myös *Norberg* 1999, 179. Norbergin mielestä esim. kunnan myöntämät asuntotoimintaan kohdistuvat tuet voivat olla sallittuja, mitä hän perustelee yhteisön tavoitteella korkeasta sosiaalisesta suojasta. Komissio on todennut valtioneuvoston toimintasuunnitelmassa (2005, 10), että sosiaaliseen asuntotuotantoon olisi sovellettava erityisehtoja. Komissio tullee siten jossain vaiheessa antamaan asiaan liittyvät suuntaviivat.



# VIII Kunnan itselleen ottamien tehtävien toteuttamiseen liittyvät oikeudelliset reunaehdot

## 1 Vapausoikeudet

Vapaaehtoisen toiminnan harjoittamisessa on huomioitava vapausoikeudet ja tasa-arvoisuusoikeudet. Vapausoikeuksien on katsottu olevan välittömästi kaikessa kunnan toiminnassa sovellettavaa oikeutta<sup>1</sup>. Vapausoikeuksien soveltamista kunnan toiminnassa voidaan perustella sillä, että näiden perimmäisenä tarkoituksena voidaan nähdä olevan yksilön ja hänen oikeuksien suojaaminen julkisen toimijan toimenpiteiltä. Vapausoikeuksien ja tasa-arvoisuusoikeuksien kohdalla korostuu niin kutsuttu kunnioittamisvelvollisuus. Julkinen valta ei saa toimia niin, että tämä oikeus vaarantuu. Kunta ei voi siten vapaaehtoisessa toiminnassaan estää tai rajoittaa vapausoikeuksien toteutumista. Niin kuin Hallberg on todennut, itsehallinto ei rajoita vapausoikeuksien negatiivista vaikutusta<sup>2</sup>. Toisin sanoen itselleen ottamien tehtävien liikkumavaralla ja vapaaehtoisuudella ei voida perustella vapaus- ja tasa-arvoisuusoikeuksien loukkaamista.

Kunnan on siten pidättäydyttävä sellaisista toimenpiteistä, jotka rajoittavat näiden oikeuksien toteutumista. Voidaan puhua siis vapausoikeuksien kunnioittamisesta<sup>3</sup>. Perustuslaissa on turvattu seuraavat vapausoikeudet: elämän sekä henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden perusoikeus, rikollisoikeudellinen laillisuusperiaate, liikkumisvapaus, yksityiselämän suoja, uskonnon ja omantunnon vapaus, sananvapaus, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, omaisuuden suoja, elinkeinovapaus, tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus sekä oikeus oikeudenmukaisen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon.<sup>4</sup> Tuomioistuinten on tulkitessaan kunnan itselleen ottamia tehtäviä otettava huomioon nämä oikeudet. Jos kunnan toiminta olisi näiden perusoikeuksien kanssa ristiriidassa tai loukkaisi näiden perusoikeuksien toteutumista, olisi kunnan toiminta lainvastaista.

Vapausoikeuksien kunnioittamista kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä on pohdittu jo yhdessä oikeustapauksessa (KHO 2005:62).

---

1 Ks. *Tuori* 1999b, 672 - 673; *Viljanen* 1999, 149. Ks. myös PeVM 25/1994 vp, 3.

2 *Hallberg* 2005, 80.

3 Näin myös *Heuru* 2006, 63.

4 Tasa-arvoisuusoikeudesta eli yhdenvertaisuuden periaatteesta seuraavassa kappaleessa.

Kunta oli päättänyt vapaaehtoisesti ottaa hoitaakseen valtiollisten vaalien yhteydessä vaalimainonnan ja samalla kieltänyt muiden kuin itsensä keskitetysti hoitaman vaalimainonnan. Kaupunki pystytti alueelleen 74 vaalimainoskehikkoa, joihin oli varattu kaikille puolueille ja valitsijayhdistyksille kaksi julistetilaa. Mainosten paikalleen asettamisesta, huoltamisesta ja poistamisesta kaupunki peri korvausta. Tätä kaupungin toimintaa koskevaa valitusta perusteltiin mm. sananvapauden loukkaamisella.

KHO ei katsonut toiminnan tapahtuneen sananvapauden vastaisella tavalla. Ensinnäkin päätöksellä ei ole rajoitettu mahdollisuutta mainostaa yksityisten omistamilla tai hallitsemilla alueilla. Yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja viihtyisyyden vaatimukset huomioon ottaen kaupunki on voinut päättää, että vaalimainonta järjestetään päätöksessä tarkoitettuun tavoin keskitetysti. Keskitetyn vaalimainonnan vaikutukset sananvapauden käyttämiseen eivät ole suhteettomia mainittuihin päämääriin nähden. Toiseksi KHO katsoi, että kaupunginhallituksen päätöksessä tarkoitettun suuruisen maksun periminen ei rajoita sananvapautta sitä koskevien säännösten ja määräysten vastaisella tavalla. Vapaiden vaalien ja sananvapauden todetaan liittyvän toisiinsa. Oikeus vapaisiin vaaleihin ei kuitenkaan edellytä, että kaupungilla julkisyhteisönä olisi velvollisuus korvata puolueille ja valitsijayhdistyksille niitä kustannuksia, joita ulkovaalimainonnasta syntyy. Kaupungilla ei myöskään ole velvollisuutta hyväksyä, että vaalimainonnan järjestelyt sen hallitsemilla alueilla hoidettaisiin kunkin puolueen tai valitsijayhdistyksen haluamalla tavalla. Arvioitaessa kaupungin mahdollisuuksia periä maksua vaalimainoksista huolehtimisesta on otettava huomioon, että kaupungilla ei siis ole lakisääteistä velvollisuutta vaalimainonnan järjestämiseen, mutta jos kaupunki edellä kerrotulla tavalla toimialaansa kuuluvana tehtävänä ottaa vapaaehtoisesti huolehtiakseen ulkovaalimainonnan käytännön järjestelyistä, tehtävien hoidosta aiheutuu sille kustannuksia. Puolueilla ja valitsijayhdistyksillä on vaalimainonnassaan käytettävissä muitakin tiedotuskanavia kuin ulkomainonta.

Kunnan elinkeinopolitiikassa merkitystä voi olla erityisesti elinkeinovapauden periaatteella. Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Kuntien vapaaehtoisessa toiminnassa tämä voisi tarkoittaa, että kunta ei saisi toimenpiteillään estää jonkin yksittäisen kuntalaisen tai yrittäjän elinkeinonharjoittamisen vapautta. Kunnan toimenpiteet usein kohdistuvat johonkin yhteen tiettyyn yritykseen. Tällaisia toimenpiteitä olisi arvioita siinä suhteessa, merkitsevätkö ne käytännössä estettä jonkun toisen yrittäjän toimimiselle.<sup>5</sup>

---

5 Elinkeinovapauden periaate on yhteydessä kilpailun turvaamisen periaatteeseen, ks. kapale 9.

## 2 Yhdenvertaisuuden periaate

### 2.1 Yhdenvertaisuuteen liittyvät säännökset Suomessa ja EU:ssa

Yhdenvertaisuus oli mainittu jo vuoden 1919 hallitusmuodossa ja sen on koettu olevan olennainen osa perusoikeusjärjestelmäämme<sup>6</sup>. Nykyisin kansalaisten yhdenvertaisuudesta säännellään perustuslain 6 §:ssä, jonka ensimmäisessä ja toisessa momentissa on mainittu yhdenvertaisuuden yleiset lähtökohdat. Ensimmäisen momentin mukaan: ”Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.” Toisen momentin mukaan: ”ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.”

Perustuslain yhdenvertaisuuspykälä kokonaisuudessaan vastaa vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa tullutta hallitusmuodon 5 pykälää<sup>7</sup>. Näin perustuslailisen yhdenvertaisuusperiaatteen tarkastelussa voidaan tukeutua vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen esitöihin. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä uuden yhdenvertaisuuspykälän tavoitteena oli turvata sekä oikeudellinen yhdenvertaisuus että tosiasiallinen tasa-arvo<sup>8</sup>. Ensimmäisen momentin tarkoituksena oli ilmaista yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Tähän pääperiaatteeseen katsottiin sisältyvän kielto mielivallan käytöstä sekä yleinen vaatimus kohdella samanlaisia tapauksia samalla tavalla.<sup>9</sup> Toisen momentin syrjintäkiellon on katsottu täsmentävän yhdenvertaisuuden pääperiaatetta. Siinä on esitelty kielletyt erotteluperusteet, mutta luettelo ei ole tyhjentävä.<sup>10</sup> Syrjintäkielto on koskenut pääasiassa välitöntä syrjintää. Tosin perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että kielto koskee myös toimenpiteitä, jotka vällillisesti johtaisivat syrjintään. Lisäksi todetaan, että jonkin yksilön tai ryhmän asettaminen etuoikeutettuun asemaan on säännöksen tarkoittamaa syrjintää, jos se todellisuudessa merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää.<sup>11</sup> Erilainen kohtelu luettelossa mainituilla perusteilla voi olla mahdollista, mutta vain, jos se voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla<sup>12</sup>.

Yhdenvertaisuusperiaatteesta on säännelty nykyisin myös hallintolaissa. Hallintolain toisen luvun 6 §:ssä säännellään perinteisistä hallintoviranomaisen harkintavaltaa ohjaavista hallinto-oikeudellisista periaatteista<sup>13</sup>. Näiden otta-

---

6 HE 309/1993 vp, 17.

7 HE 1/1998 vp, 78.

8 HE 309/1993 vp, 17 ja 42.

9 HE 309/1993 vp, 42.

10 HE 309/1993 vp, 43.

11 HE 309/1993 vp, 44.

12 HE 309/1993 vp, 44.

13 HE 72/2002 vp, 54.

minen ensimmäistä kertaa lain tasolle koettiin tärkeäksi juuri oikeusvaltiollisen hallinnon lainalaisuuden takia<sup>14</sup>. Hallintolain 6 §:n ensimmäisessä virkkeessä säännellään yhdenvertaisuuden periaatteesta: ”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti”. Tällä tasapuolisuuden vaatimuksella tarkoitetaan yleistä hallinnossa noudatettavaa tasapuolisuuden vaatimusta<sup>15</sup>. Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan tämän hallintolain kohdan konkretisoivan perustuslain yhdenvertaisuusperiaatetta. Hallituksen esityksessä nimitetään todetaan, että tämä tasapuolisuuden vaatimus saa merkityssisältönsä perustuslaillisesta yhdenvertaisuusperiaatteesta<sup>16</sup>. Näin tasapuolisuudella tarkoitetaan tässäkin yhteydessä sitä, että samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavalla, erilaisen kohtelun on perustuttava hyväksyttäviin perusteluihin ja että päätöstä ei saa tehdä mielivaltaisesti tai syrjivästi<sup>17</sup>.

Hallintolain esitöiden mukaan lain soveltamisala on laaja, onhan laki hallinnon yleislaki. Lakia on noudatettava viranomaisissa tapahtuvaan hallintoasioiden menettelyyn. Hyvän hallinnon perusteita, joihin kuuluvat harkintavallan rajoitusperiaatteet, on sovellettava yleisesti viranomaisten toiminnassa. Soveltamisalaan kuuluvat siten myös kunnalliset viranomaiset sekä yksityiset toimijat, mikäli ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä.<sup>18</sup> Näin ollen yhdenvertaisuusperiaate ulottaa vaikutuksensa ja merkityksensä kaikenlaiseen hallinnolliseen toimintaan. Yhdenvertaisuutta on noudatettava kaikessa viranomaistoiminnassa riippumatta sen sisällöstä tai, onko toimija luonnollinen henkilö vai oikeushenkilö<sup>19</sup>.

Nykyisin yhdenvertaisuuden takaamiseksi on olemassa myös erityinen yhdenvertaisuuslaki (20.1.2004/21), joka on yhdenvertaisuutta turvaava ja syrjinnän kieltävä yleinen laki<sup>20</sup>. Lain tarkoituksena on toimeenpanna EU:n niin kutsutut syrjintä- ja työsyryntädirektiivit. Näiden direktiivien kielletyt syrjintäperusteet ovat suppeammat kuin perustuslaissa, mutta direktiivit asettavat erilaiselle kohtelulle tiukemmat vaatimukset.<sup>21</sup> Myös yhdenvertaisuuslain katsotaan tämentävän perustuslain yhdenvertaisuusperiaatetta<sup>22</sup>.

Yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutuminen sekä kieltää syrjintä<sup>23</sup>. Lain soveltamisalana (2 §) ovat kaik-

---

14 Ks. HE 72/2002 vp, 33.

15 HE 72/2002 vp, 54.

16 HE 72/2002 vp, 54.

17 *Mäenpää* 2003a, 86.

18 HE 72/2002 vp, 32.

19 *Mäenpää* 2003a, 85.

20 Ks. HE 44/2003 vp, 26 ja 32.

21 HE 44/2003 vp, 25 - 26 ja 32.

22 PeVL 10/2003 vp, 2.

23 HE 44/2003 vp, 26.



ki henkilöt, niin julkisessa kuin yksityisessä toiminnassa, kun kyse on itsenäisen ammatin tai elinkeinon harjoittamisen edellytyksistä tai elinkeinotoiminnan tukemisesta, työhönottoperusteista, työoloista ja työehdoista, henkilöstökoulutuksesta sekä uralla etenemisestä, koulutuksesta mukaan lukien erikoistumis- ja uudelleenkoulutus, tai ammatillisen ohjauksen saamisesta tai jäsenyydestä tai toiminnasta työntekijä tai työnantajakärjestöissä tai muussa järjestössä, jonka jäsenillä on tietty ammatti, taikka järjestön antamista etuuksista. Lisäksi lakia sovelletaan etnisen alkuperän perusteella tapahtuvaan syrjintään, kun kyse on sosiaali- ja terveystalvueluista, sosiaaliturvaetuksista tai muista sosiaalisin perustein myönnettävistä tuista, asevelvollisuuden, naisten vapaaehtoisen asepalveluksen tai siviilipalveluksen suorittamisesta, tai asumisen tai yleisölle tarjottavien tai saatavilla olevien irtaimen tai kiinteän omaisuuden tai palvelujen tarjonnasta tai saatavuudesta.

Näissä tapauksissa syrjintä on kiellettyä lain 6 §:n mukaan iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslain mukaan on kielletty nimenomaan sekä välillinen että välitön syrjintä. Välittömällä syrjinnällä tässä laissa (6 §) tarkoitetaan, että henkilöä kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotain toista henkilöä, on joskus kohdeltu tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Välillisenä syrjintä puolestaan tarkoitetaan, että näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa jonkun erityisen epäedulliseen asemaan muihin vertailun kohteena oleviin nähden. Lisäksi lain mukaan kiellettyinä syrjintänä nähdään häirintä, jossa tarkoituksella tai tosiasiallisesti loukataan henkilön tai ihmisryhmän arvoa tai koskemattomuutta sekä mahdollista ohjetta tai käskyä syrjiä.<sup>24</sup>

Myös Euroopan unionin lainsäädännöstä löytyy liittymäkohtia yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 13 artiklassa on viittaus yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Artiklan mukaan neuvosto voi tässä sopimuksessa yhteisölle uskotun toimivallan rajoissa yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi. Euroopan unionin perustamissopimuksen 6 artiklan 2 kohdalla on

---

24 Lisäksi yhdenvertaisuuden vaatimus ja syrjintäkielto ilmenevät myös muistakin laeista. Näissä yhdenvertaisuutta ja tasapuolista kohtelua edellytetään jossain tietyssä tilanteessa. Esimerkiksi: työnantaja ei saa virkasuhteeseen ottaessaan eikä virkasuhteen aikana ilman hyväksyttävää perustetta asettaa hakijoita eikä viranhaltijoita eri asemaan. Laki kunnallisesta viranhaltijasta (11.4.2003/304) 12 §. Samoin ei työnantaja saa myöskään asettaa työntekijöitä eriarvoiseen asemaan, työsopimuslaki (26.1.2001/55) 2. luku 2 §.

myös yhtymäkohta yhdenvertaisuuteen. Kyseisen kohdan mukaan unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin. Lisäksi todetaan, että unioni pitää arvossa yleisinä periaatteina perusoikeuksia sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä, Roomassa 4 päivänä marraskuuta 1950 allekirjoitetussa Euroopan yleissopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä.

EU:n perusoikeuskirjan 20 artiklan mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perusoikeuskirjan 21 artiklassa kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaukukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellaiseen seikkaan. Neuvosto on antanut direktiivin (2000/43/EY) rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (syrjintädirektiivi) Direktiivin tavoitteena (1 artikla) on luoda puitteet rotuun ja etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän torjumiselle yhdenvertaisen kohtelun periaatteen toteuttamiseksi jäsenvaltioissa. Neuvosto on antanut myös direktiivin (2000/78/EY) yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista (työsyrjintädirektiivi). Direktiivin tavoitteena (1 artikla) on luoda yleiset puitteet uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiselle työssä ja ammatissa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen toteuttamiseksi jäsenvaltioissa.

## 2.2 Erityisesti kunnan elinkeinopolitiikkaan kohdistuvat säännökset

Yhdenvertaisuuslaki liittyy olennaisella tavalla kunnan harjoittamaan elinkeinopolitiikkaan. Lain 2 §:n 1 kohdan mukaan lakia on sovellettava silloin, kun on kyse itsenäisen ammatin tai elinkeinon harjoittamisen edellytyksistä tai elinkeinotoiminnan tukemisesta<sup>25</sup>. Edellytyksillä tarkoitetaan lupien ja laillistuksien lisäksi myös yrittäjille suunnattuja tukia, esimerkiksi starttirahaa ja yrittäjälainoja. Lainkohdan katsotaan tarkoittavan myös, että kunta ei saa enää syrjivin perustein valita sopimuskumppania urakka- tai toimeksiantosopimuksia tehdessään.<sup>26</sup> Lain esitöissä ei tarkasti määritellä, mitä tarkoitetaan elinkeinotoiminnan edellytyksillä ja tukemisella. Lainkohta on siten tulkittava laueasti. Kunnan elinkeinopolitiikkahan on juuri elinkeinotoiminnan edellytyksistä huolehtimista ja

25 Yhdenvertaisuuslaki on tässä suhteessa paljon tiukempi kuin EY:n työsyryntädirektiivi, jossa ei tätä elinkeinotoiminnan tukemista mainita ollenkaan.

26 HE 44/2003 vp, 34.

yrittäjille kohdistuvien tukien antamista, joten yhdenvertaisuuslailla on merkitystä. Yhdenvertaisuuslain avulla korostetaan entisestään, että yritysten tukemista on arvioitava entistä tarkemmin yhdenvertaisuuden kannalta.

EU-oikeuden yhdenvertaisuusperiaate saa tarkemmat kiinnekohtansa, kun se yhdistetään unionin perimmäisiin tavoitteisiin: yhtenäismarkkinoihin ja sen neljään vapauteen. Näillä neljällä vapaudella tarkoitetaan tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla. Rajoitukset, jotka koskevat pääomanliikkeitä jäsenvaltioiden kesken, ovat kiellettyjä (EY:n perustamissopimuksen 56 - 60 artiklat). Kiellettyjä voivat olla myös rajoitukset, jotka koskevat muuhun yhteisön valtioon kuin vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja yhteisössä (EY:n perustamissopimuksen 49 - 55 artiklat). Henkilöiden vapaa liikkuvuus turvataan siten, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä ja palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan (EY:n perustamissopimuksen 39 - 42 artiklat). Henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen sisältyy myös niin kutsuttu sijoittautumisoikeus (EY:n perustamissopimuksen 43 - 48 artiklat). Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 43 artiklan mukaan kiellettyjä ovat sellaiset rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle ja jotka estävät jäsenvaltion alueelle sijoittautuneita jäsenvaltion kansalaisia perustamasta kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä ja tytäryhtiöitä. Lisäksi todetaan, että sijoittautumisoikeuteen kuuluu oikeus ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä.

Sijoittautumisoikeuden tavoitteena on edistää itsenäisten ammatinharjoittajien vapaata liikkuvuutta sallimalla kansalaisten sijoittautua ammatinharjoittajana toiseen jäsenvaltioon samoilla ehdoilla kuin viimeksi mainitun valtion kansalaisen. Se tarkoittaa siten oikeutta harjoittaa vastaanottavassa valtiossa pysyvästi itsenäistä taloudellista toimintaa. Oikeuden on katsottu kuuluvan sekä luonnollisille että oikeushenkilöille. Sijoittautumisoikeuteen kuuluu, että jäsenvaltioiden kansalaisilla on oikeus ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä toisen jäsenvaltion alueella samoin edellytyksin kuin vastaanottavan valtion omat kansalaiset. Rajoituksiksi katsotaan sellaiset toimenpiteet, jotka ovat omiaan asettamaan muiden jäsenvaltioiden yhtiöt epäedullisempaan asemaan kuin sijoittautumisvaltion yhtiöt.<sup>27</sup>

Kunnan harjoittaman elinkeinopoliittisen toiminnan tarkoituksena on luoda ja parantaa alueensa yritystoiminnan edellytyksiä. Toiminnan tavoitteena on myös saada uusia yrityksiä kunnan alueelle. Kunnan elinkeinopoliittisella

---

27 Asia C-81/1987, ECR 1988, I-5483, tuomion kohdat 12 - 16. Asia C-255/1997, Kok. 1999, I-2835, tuomion kohdat 18 ja 19. *Joutsamo ym.* 2000, 480 ja 483.

toiminnalla on siten yhteys EY:n neljästä vapaudesta lähinnä sijoittautumisoikeuteen. Kunta ei saa toimia niin, että kaikilla halukkailla ei olisi yhdenvertaisia mahdollisuuksia tulla alueelle toimimaan.

Tähän liittyy eräs EY-tuomioistuimen ratkaisu vuodelta 1984. Saksalainen taiteilija asui eräässä ranskalaisessa kaupungissa. Kaupunki alkoi vuokrata yrittäjille omistamiaan vajarakennuksia ja järjesti tarjousmenettelyyn. Taiteilija ilmoitti haluavansa osallistua tarjousmenettelyyn, mutta häneltä evättiin osallistuminen. Syyksi mainittiin se, että kaupungin laatimissa vuokraehdoissa oli ehto, että vuokraajan on oltava Ranskan kansalainen. Ratkaisussa todettiin, että tällainen kansalaisuuteen perustuva kielteinen päätös on yhteen soveltumaton sijoittautumisvapautta koskevan periaatteen kanssa. Tuomioistuimien totesi, että myös itsehallintoyhdyskuntien syrjivät käytännöt kuuluvat sijoittautumisvapautta koskevan artiklan soveltamisalaan. Tilojen vuokraamisen katsottiin olevan tarpeellista juuri ammatin harjoittamisen kannalta.<sup>28</sup>

Itsehallintoyhdyskunnille eli kunnille ei tunnusteta tässä suhteessa mitään erioikeuksia, mikä sinänsä on perusteltua yhteismarkkinoiden toimivuuden ja tavoitteiden kannalta. Kunnat eivät siis saa toteuttaa elinkeinopoliittisen toimintansa alueella minkäänlaisia käytäntöjä, jotka syrjäyttäisivät eri jäsenvaltioiden kansalaisuuden omaavat yrittäjät. EU:n yhdenvertaisuuden periaate siis konkretisoituu kunnan elinkeinopolitiikan alueella sijoittautumisoikeuden kautta.

### 2.3 Pohdintaa

Kansalaisten yhdenvertaisuus kuuluu oikeusvaltion ideaan<sup>29</sup>. Se on ollut ankkuroituna jo ensimmäisessä hallitusmuodossamme ja on edelleen voimassa olevassa perustuslaissa. Yhdenvertaisuus on oikeusjärjestyksemme perustavanlaatuinen arvo. Yhdenvertaisuutta koskeva lainsäädäntö on laajentunut ja voimistunut. Yhdenvertaisuuden periaate saa institutionaalista tukea siten useista eri säännöksistä, mikä on merkki, että yhdenvertaisuuden merkitys on entisestään korostunut. Myös Euroopan unioni on tunnustanut yhdenvertaisuuden periaatteen yhdeksi perustavanlaatuisiksi arvoksi ja on antanut siihen liittyviä säännöksiä.

Kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä yhdenvertaisuus on ollut aikaisemmin vakiintunut peruste ja yksi tärkeimmistä tehtäväpiiriä määrittävistä perusteista. Yhdenvertaisuus kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä ei siten ole uusi asia. Utta on kuitenkin, että positiivisesta oikeudesta löytyy säännöksiä, jotka

---

28 Asia C-197/1984, ECR 1985, I-1819. Perustamissopimuksen artiklassa todetaan, että sijoittautumisvapautteen kuuluu oikeus ryhtyä harjoittamaan itsenäistä ammattia. Tämän tuomioistuimen ratkaisun mukaan itsenäisen ammatin harjoittamisen käsite on ymmärrettävä laajasti.

29 *Aarnio* 2002, 3 - 4.

suoraan liittyvät kunnan elinkeinopoliittiseen toimintaan. Yhdenvertaisuuslaki jopa korostaa yhdenvertaisuutta kunnallisen elinkeinopolitiikan alueella. Myös EU-oikeus tuo yhdenvertaisuuden periaatteeseen uuden ulottuvuuden. Aiheuttavatko nämä uudet ulottuvuudet muutoksia yhdenvertaisuudelle kunnan elinkeinopoliittisessa toiminnassa?

Aikaisemmin yhdenvertaisuuden on katsottu tarkoittavan, että kunnan on kohdeltava asukkaitaan tasapuolisesti. Toki tämä on vieläkin yhdenvertaisuuden perusta kunnallisessa toiminnassa<sup>30</sup>. Elinkeinopolitiikan kohdalla keskustelu ja oikeuskäytäntö ovat keskittyneet siihen, mitkä ovat sellaiset hyväksyttäviä perusteluita, että kunta voisi tukea kunnan alueella toimivaa yksittäistä yrittäjää ilman, että yhdenvertaisuutta loukattaisiin. Olennaista on ollut tasapuolisuus. Yhdenvertaisuuslaki osaltaan puuttuu tähän ongelmaan määrittelemällä kielletyt erotteluperusteet.

Yhdenvertaisuuden on kunnan toiminnassa katsottu kohdistuvan kuntalaisten väliseen yhdenvertaisuuteen. Voitaisiin puhua kunnan sisäisestä yhdenvertaisuuden vaatimuksesta. Tämä tulee ilmi myös eräissä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa. Eduskunnan oikeusasiamies on katsonut, ettei perustuslaillinen yleinen yhdenvertaisuuden vaatimus estä kuntaa kohtelemasta eri tavalla omia kuntalaisiaan ja muiden kuntien asukkaita tonttien myynnin yhteydessä. Kunnan katsottiin voivan suosia omia kuntalaisiaan. Tätä oikeusasiamies on perustellut perustuslaissa taatulla kunnallisella itsehallinnolla (PL 121 §) ja kunnan lakisääteisellä velvollisuudella edistää juuri asukkaidensa hyvinvointia (Kuntal. 1.3 §)<sup>31</sup>. Yhdenvertaisuuden vaatimus on siis ollut kunnan sisäistä yhdenvertaisuutta.

Perustuslaillinen yhdenvertaisuuden vaatimus siis katsotaan yleiseksi yhdenvertaisuuden vaatimukseksi<sup>32</sup>. Yhdenvertaisuuslaki asettaa kunnan elinkeinopoliittiselle toiminnalle nyt myös erityisen yhdenvertaisuuden vaatimuksen. Ammatin ja elinkeinonharjoittamisen edellytyksissä ja elinkeinotoiminnan tukemisessa on noudatettava yhdenvertaisuutta. Erilainen kohtelu ei saa perustua mihinkään henkilöön liittyvään seikkaan ja myös välillisesti syrjivät keinot ovat

---

30 KHO 30.4.1999 T 963: Kunta ei voi päättää, että tietyllä alueella kunnassa asuvien asukkaiden veroäyri on 14 penniä, kun muualla asuvien kunnan asukkaiden veroäyri on 19 penniä.

31 Kunta oli hyväksynyt kunnan asukkaan tekemän halvemman tarjouksen siitä huolimatta, että ulkopaikkakuntalaiset olivat tehneet suuremman tarjouksen. Oikeusasiamies totesi tonttien myymisen olevan yksityisoikeudellista toimintaa. Tonttien myymisessä on silti otettava huomioon ne kunnan päätösvallan rajoitukset, jotka johtuvat yleisestä toimialasta. Oikeusasiamiehen mielestä rakennustontteja myytäessä on viime kädessä otettava huomioon kunnan ja kuntalaisten etu. Eduskunnan oikeusasiamies 25.4.2001, 1253/4/98.

32 Ks. *Murén* 1980.

kiellettyjä. Tämä tarkoittaa, että asuinpaikan tai kotikunnan perusteella tapahtuva erilainen kohtelu ei ole hyväksyttävää. Kunta ei siten voi myydessään tai vuokratessaan tontteja tai toimitiloja suosia omia kuntalaisiaan tai kunnan alueella jo toimivia yrityksiä.

Yhdenvertaisuuslain mukaan myös kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä. Kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltö korostuu myös EU-oikeuden kautta. Huomioon on otettava myös, että kunnan asukkaita ja muita tai muiden maiden kansalaisia kohdellaan samojen perusteiden mukaisesti. Syrjiviä käytäntöjä ei saa olla. Elinkeinotoiminnan edistämisessä on kohdeltava tasapuolisesti niin jo kunnan alueella olevia kuin sinne pyrkiviäkin. EU-oikeuden mukaan kaikilla yhteisön alueella toimivilla yrityksillä ja ammatinharjoittajilla on oltava täysi vapaus valita, missä toimintaansa harjoittavat. Kunta ei saa toimiltaan rajoittaa sijoittautumisoikeutta.

Käytännössä yhdenvertaisuus – tasapuolisen kohtelun ja syrjintäkiellon lisäksi – tarkoittaa johdonmukaisuuden vaatimusta. Yhdenvertaisuuden on katsottu edellyttävän, että viranomainen seuraa omaksumaansa ratkaisulinjaa<sup>33</sup>. Toisin sanoen syrjivän toiminnan voi välttää vain sillä, että päätökset perustuvat johdonmukaisiin ja hyväksyttäviin perusteisiin. Samanlaisissa asioissa on noudatettava samanlaista menettelyä ja johdonmukaista ratkaisulinjaa. Yhdenvertaisuuden suhteen tarkastellaan esimerkiksi muiden henkilöiden tai yritysten saamaa kohtelua vastaavassa tilanteessa<sup>34</sup>. Epäyhtenäisten ratkaisujen linja voi viitata mielivaltaan ja on näin yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista. Johdonmukaisesta ratkaisulinjasta voidaan poiketa lain uudella tulkinalla, oikeuskäytännön muutoksella tai olosuhteiden olennaisella muutoksella.<sup>35</sup>

Johdonmukaisuudenvaatus on havaittavissa myös kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin liittyvissä oikeustapauksissa. Tapauksissa on kiinnitetty huomiota, onko päätös poikennut aikaisemmin noudatetusta tasosta tai onko se ollut yleisesti noudatetun käytännön mukaista. Yhdenvertaisuutta ei katsottu loukatun, jos kunta oli toiminut vakiintuneen käytännön mukaisesti. Jos toiminta jotenkin poikkesi tavanomaisesta vakiintuneesta käytännöstä, saattoi se merkitä jonkin yksittäisen henkilön suosimista.

KHO 1979 II A 47: Kunta ei ollut ylittänyt toimivaltaansa vapauttaessaan yhtiön suorittamasta kunnan vesijohtoverkostoon liittymisestä perittävää liit-

33 *Konstari* 1979, 53 - 55. Laakson tekstistä tulee ilmi, että johdonmukaisuudella on merkitystä juuri oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden kannalta. Ks. *Laakso* 1990, 211 - 213. Vrt. KM 1964 A 2. Kunnan toimialakomitea puhui yleisiin perusteisiin nojautumisesta, jonka mukaan asian hoitaminen kuuluu kunnan tehtäväpiiriin, jos päätös perustuu johdonmukaisiin perusteisiin.

34 *Kulla* 2003, 72.

35 HE 72/2002 vp, 54; *Mäenpää* 2003a, 88 - 89; *Mäenpää* 2003b, 166 - 167.

tymismaksua, kun kunta oli järjestänyt alueellaan toimivan teollisuuden tarvitseman kunnallistekniikan ja valtuusto oli kunnan yleisesti noudattaman käytännön mukaisesti myöntänyt yritykselle sanotun taloudellisen edun.

KHO 1985 A II 26: Kunnanvaltuusto oli päättänyt osallistua 5 000 mk:lla erään rekisteröidyn yhdistyksen toimeenpanemaan kunnassa asuvan kirjailijan 70-vuotisjuhlakeräykseen. Keräykseen osallistumista oli perusteltu mm. sillä, että kirjailija oli tunnettu kirjailija, jonka toiminta oli ollut merkityksellistä paitsi kunnalle myös laajemmalle alueelle. KHO katsoi kyseessä olleen lahjoituksen yksityiselle henkilölle. Lahjoituksen arvo huomioon ottaen sitä ei voitu pitää tavanomaisena huomaavaisuuden osoituksena merkkipäivän johdosta. Lahjoituksen ei katsottu kuuluvan kunnan itsehallintoon kuuluvaksi asiaksi.

Myös kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä olisi noudatettava johdonmukaista menettelyä<sup>36</sup>. Käytännössä voi kuitenkin olla vaikea taata tasapuolista kohtelua, kun kyse on rajallisten resurssien jakamisesta. Tällöin edellytetäänkin, että on ennalta asetettu hyväksytyt perusteet, joiden mukaan päätös tehdään.<sup>37</sup>

Yhdenvertaisuuden asema ja merkitys on korostunut oikeusjärjestelmässämme. Yhdenvertaisuuteen on siksi otettava entistä tiukempi asenne. Kunnan elinkeinopolitiikan alueella on otettava entistä tiukempi käsitys yhdenvertaisuuden vaatimuksesta. Koska tällä alueella on kohdistettu erityisiä yhdenvertaisuuden vaatimuksia, ei kunta voi suosia omia kuntalaisiaan kunnallisen itsehallinnon ja asukkaiden hyvinvoinnin perusteella. Tällöin EU-oikeuden sijoittautumisoikeus ei toteutuisi. Kunnan elinkeinopolitiikan alueella yhdenvertaisuuden vaatimus ei voi olla enää vain kunnan sisäistä eli kuntalaisten välistä yhdenvertaisuutta. Käsitystä yhdenvertaisuuden vaatimuksesta on laajennettava kunnan rajojen ulkopuolelle. Yhdenvertaisuutta edellytetään kuntalaisten ja muiden kuntien asukkaiden sekä myös muiden maiden kansalaisten kesken. Käytännössä yhdenvertaisuus tarkoittaa syrjintäkieltoa ja johdonmukaisuuden vaatimusta.

### **3 Objektiviteettiperiaate**

Objektiviteettiperiaate on myös aikaisemmin liitetty kunnan vapaaehtoiselle tehtäväpiirille. Ristiriitaisiakin näkemyksiä on tosin esitetty. Periaatteella ei ole kuitenkaan ollut kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä suurta merkitystä, eikä oikeustapauksia ole löydettävissä.

Hallintolaissa vahvistetaan objektiviteettiperiaatteen asema. Lain 6 §:n vaatimus viranomaisen toimien puolueettomuudesta ilmentää hallinto-oikeudellista

---

36 Myös *Mäenpää* 2003b, 85.

37 *Mäenpää* 2003a, 87.

objektiviteettiperiaatetta. Sen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu. Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa.<sup>38</sup> Objektiviteetilla tarkoitetaan siten puolueettomuutta, riippumattomuutta tai asiallisuutta<sup>39</sup>.

Periaate on nyt saanut laintasoisen vahvistuksen. Se voi siis olla kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin ylityksen perusteena<sup>40</sup>. Periaate voi tulla kyseeseen, jos kunta esimerkiksi myöntäessään yritystukia tai vuokratiloja on suosinut jonkun tuttua tai muuten toiminut puolueellisesti. Objektiviteettiperiaatetta voidaan pitää muiden periaatteiden taustalla vaikuttavana periaatteena<sup>41</sup>. Tämä tarkoittaa, että periaatetta ei voi aina erottaa muista harkintavallan rajoitusperiaatteista, vaan niiden samanaikainen soveltaminen voi olla mahdollista. Objektiviteetti on kiinteässä yhteydessä sekä tarkoitussidonnaisuuteen että yhdenvertaisuuteen, joten se voi olla yhdessä näiden kanssa toimivallan ylityksen perusteena.

## 4 Luottamuksensuojaperiaate

### 4.1 EU-oikeudessa

EU-oikeudessa luottamuksensuojaperiaate sisällytetään oikeusvarmuuden periaatteeseen. Oikeusvarmuuden periaate liittyy oikeusvaltio-ajatukseen ja sen tarkoituksena on päätöksenteon ja viranomaistoiminnan ennustettavuuden ylläpitäminen<sup>42</sup>. Oikeusvarmuuden periaatteen todetaan löytyvän jokaisesta jäsenmaasta jossain muodossa<sup>43</sup>. Oikeusvarmuuden periaatetta ja luottamuksensuojaperiaatetta ei ole mainittu yhteisön primäärioikeudessa, vaan ne ovat muotoutuneet tuomioistuimen ratkaisujen kautta<sup>44</sup>. Ne on johdettu yhteisön oikeuteen jäsenvaltioiden oikeusperinteiden kautta<sup>45</sup>. Oikeusvarmuutta ja luottamuksensuojaa ei voi täysin erottaa toisistaan, vaan ne ovat läheisessä yhteydessä toisiinsa.

---

38 HE 72/2002 vp, 60. Objektiviteettiperiaatetta konkretisoidaan myös muilla säännöksillä kuten hallintolain esteellisyysäännöksillä.

39 *Kulla* 2003, 75.

40 Periaate itsessään tulee harvoin sovellettavaksi, sillä se konkretisoituu monilla erityissääntelyillä, kuten lainalaisuusperiaatteella, lahjomakielloilla, esteellisyysäännöksillä. *Kulla* 2003, 75 - 76.

41 *Mäenpää* 2003a, 84.

42 *Schwarze – Laakso – Kuuttiniemi* 1999, 173.

43 *Eerola – Mylly – Saarinen* 1997, 102 - 103.

44 *Schwarze ym.* 1999, 173; *Joutsamo ym.* 2000, 29.

45 HE 72/2002 vp, 61. Ks. myös *Raitio* 1998, 116.



EU-oikeuden oikeusvarmuuden periaatteella tarkoitetaan ennen kaikkea oikeusjärjestelmän ennustettavuutta sekä taannehtivuuden kieltoa eli takautuvi- en oikeusvaikutusten kieltoa<sup>46</sup>. Tarkemmin oikeusvarmuutta EU-oikeudessa on katsottu ilmentävän seuraavat seikat: säädösten selkeysvaatimus, yhdenmukaisen tulkinnan vaatimus, taannehtivien oikeusvaikutusten kieltäminen, oikeutettujen odo- tusten suoja, saavutettujen oikeuksien suoja, määräaikojen laskeminen, ymmär- rettävän kielen vaatimus<sup>47</sup>. Taannehtivuudessa lähtökohtana on, että yhteisön oi- keuden normeilla ei ole taannehtivaa vaikutusta. Tämän on katsottu merkitsevän myös, että normien välitön voimaantulo ilman yksityisille tai normien kohteille annettua riittävää siirtymäaikaa on oikeusvarmuuden vastaista.<sup>48</sup> Oikeusvar- muuden periaate on otettu huomioon määräaikojen kohdalla niissä tapauksissa, joissa menettelynormeissa ei ole määrätty määräaikoja<sup>49</sup>.

Oikeusvarmuuden periaate sisältää oikeutettujen odotusten suojan eli luot- tamuksensuojaperiaatteen. Luottamuksensuojaperiaate on lähtöisin saksalaisesta ”Vertrauensschutz” -periaatteesta<sup>50</sup>, sillä siellä se on voimakkaimmin havaittavis- sa<sup>51</sup>. EU-oikeudessa luottamuksensuoja on siis lähinnä EY-tuomioistuimen muo- toilema periaate, sillä sen tyyppistä periaatetta ei sisälly kaikkien jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmään<sup>52</sup>. Luottamuksensuoja on yksilön vilpittömän mielen suoja hallintovaltaa vastaan. Sen oikeudellisina juurina ovat hallinnollisen mielivallan kieltäminen ja oikeusvaltio-periaate<sup>53</sup>. Tällä periaatteella tarkoitetaan, että jos jolle- kin on syntynyt oikeutettuja odotuksia tietyn oikeustilan pysyvyyden suhteen, ei näitä odotuksia saa rikkoa<sup>54</sup>. Vilpittömässä mielessä toimineella tulee tietyn edellytyksin olla oikeus luottaa viranomaisen toimintaan<sup>55</sup>. Luottamuksensuoja tarkoittaa, että unionin ja jäsenvaltion viranomaiset noudattavat lakia, pysyvät tekemissään päätöksissä ja antamissaan sitoumuksissa sekä noudattavat yhden- mukaista tulkintalinjaa. Lisäksi siihen liittyy taannehtivien toimenpiteiden kiel- to.<sup>56</sup>

EYT:n oikeuskäytännön mukaan Mäenpää on tiivistänyt luottamuksen- suojalle neljä edellytystä. Ensimmäinen on ajallinen edellytys eli yksityisen odo-

46 *Eerola ym.* 1997, 102 - 103; *Schwarze ym.* 1999, 174 ja 188; *Joutsamo ym.* 2000, 29.

47 *Schwarze ym.* 1999, 183 - 188; *Joutsamo ym.* 2000, 29.

48 *Joutsamo ym.* 2000, 30.

49 *Joutsamo ym.* 2000, 32.

50 *Joutsamo ym.* 2000, 31.

51 Ks. *Schwarze ym.* 1999, 174.

52 Periaatteen sovittamisessa maan oikeusjärjestelmään voi esiintyä ristiriitaisuuksia. *Mäen- pää* 2001, 222.

53 *Joutsamo ym.* 2000, 31.

54 *Eerola ym.* 1997, 102 - 103; *Schwarze ym.* 1999, 174.

55 *Mäenpää* 2001, 224.

56 *Mäenpää* 2001, 224.

tukset ovat syntyneet ennen kuin viranomaisen on tehnyt toimenpiteen. Toisin sanoen luottamuksensuoja kohdistuu jo tehtyihin päätöksiin ja toimenpiteisiin. Toiseksi luottamuksensuojan alaan kuuluvien oikeuksien on oltava legitimejä eli asiallisesti perusteltuja, oikeudellisen suojan arvoisia sekä EU-oikeuden mukaisia. Kolmantena edellytyksenä luottamuksensuojan toteutumiseksi on yksityisen vilpitön mieli. Neljäntenä edellytyksenä on viranomaisen toiminnan pysyvyyden mukaan määräytyvä kriteeri. Kaikkien viranomaistoimien ei katsota olevan sellaisia, että ne muodostaisivat riittävän pysyviä ja tehokkaita intressejä.<sup>57</sup> EU-oikeudessa luottamuksensuojaperiaate on tullut esille tapauksissa, jotka liittyvät hallinnollisen päätöksen peruuttamiseen tai myönnetyn taloudellisen edun peruuttamiseen sekä tapauksissa, joissa joudutaan arvioimaan viranomaisen päätöksen takautuvan vaikutuksen mahdollisuuksia ja edellytyksiä<sup>58</sup>.

## 4.2 Suomen hallinto-oikeudessa

Suomessa luottamuksensuojaperiaate on 1990-luvulla alkanut muodostua omaksi periaatteekseen<sup>59</sup>. Tähän ovat ennen kaikkea vaikuttaneet Laakson vuonna 1990 esittämät näkemykset. Laakso käsitti luottamuksensuojaperiaatteella lähtökohtaisesti sitä, että ”ilman nimenomaista siihen oikeuttavaa säännöstä viranomaisen ei voi yksipuolisesti muuttaa virheellistä edun suovaa päätöstä asianosaiselle huonompaan suuntaa<sup>60</sup>”. Laakson mielestä periaate ilmeni erityisesti hallintomenettelylain (6.8.1982/598) hallintopäätösten oikaisemista koskevista säännöksistä. Hallintomenettelylain 26.2 §<sup>61</sup> mukaan asiavirhettä ei saanut korjata asianosaisen suostumuksetta. Laakson mukaan tämä tarkoitti, että asianosaisen tulee voida luottaa päätöksen pysyvyyteen ja että suostumus koskee vain edun suovien päätösten oikaisemista asianosaiselle haitalliseen suuntaan<sup>62</sup>. Hallintomenettelylain 27.2 §:n<sup>63</sup> mukaan virhettä ei saanut korjata, jos korjaaminen johti asianosaisen kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen. Laakson mielestä tässä luottamuksensuoja tarkoitti kohtuuttoman lopputuloksen estämistä<sup>64</sup>.

---

57 Ks. *Mäenpää* 2001, 225 - 228. Ks. myös *Schwarze ym.* 1999, 189 - 195.

58 Ks. *Schwarze ym.* 1999, 195 - 207; *Mäenpää* 2001, 230 - 234.

59 Ks. *Laakso* 1990, 230; *Tähti* 1995, 224; *Mäenpää* 2003a, 95.

60 *Laakso* 1990, 230.

61 HmenL 26.1 §: ”Jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen taikka ilmeisen väärään lain soveltamiseen, viranomaisen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen (asiavirheen korjaaminen)”.

62 *Laakso* 1990, 231.

63 HmenL 27.1 §: ”Jos päätöksessä on ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe, päätöksen tehneen viranomaisen on korjattava se (kirjoitusvirheen korjaaminen)”.

64 *Laakso* 1990, 231.

Laakso näki luottamuksensuojan ilmenevän myös ilman nimenomaisia säännöksiä. Tällöin hän katsoi luottamuksensuojan tarkoittavan, että ”nimenomaisen säännöksen puuttuessa viranomaisen ei voi takautuvien vaikutuksien yksipuolisesti eli ilman asianosaisen suostumusta peruuttaa edunsoovaa hallintopäätöstä eikä muuttaa sitä asianosaiselle huonompaan suuntaan enää sen jälkeen, kun päätös on annettu asianosaiselle tiedoksi”. Tähän Laakso vielä selventää, että kyse on nimenomaan edun suovan hallintopäätöksen peruuttamisesta ja vieläpä sellaisesta päätöksestä, jolla on pysyväisluonteisia vaikutuksia tai joka vaikuttaa asianosaisen oikeusaseman perusteisiin.<sup>65</sup> Luottamuksensuojaperiaatteen olemassaolon yleisesti ilman nimenomaisia säännöksiä hän myöntää epäselväksi. Hän kuitenkin osoittaa joitain oikeustapauksia, jotka hänen mielestään osoittavat periaatteen vakiintumisen.<sup>66</sup>

Hallintomenettelylaki on kumottu hallintolailalla. Hallintolaisissa on säädetty luottamuksensuojaperiaatteesta yhdessä muiden harkintavallan rajoitusperiaatteiden kanssa<sup>67</sup>. Luottamuksensuojaperiaate on ilmaistu hallintolain 6 §:ssä siten, että viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Se on määritelty hallintolaisissa hallinnon oikeusperiaatteeksi. Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan suoraan, että säännös merkitsee luottamuksensuojaperiaatteen lainsäätämistä vahvistamista. Periaatteen ottamista mukaan hallintolakiin perusteltiin sillä, että periaatetta sovelletaan laajasti Euroopan yhteisön oikeudessa ja että tämä on vakiinnuttanut sen asemaa myös kansallisessa oikeudessa. Vakiintumisesta kertoo, että korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan viitannut luottamuksensuojaperiaatteeseen.<sup>68</sup>

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan luottamuksensuojanperiaate tarkoittaa yksilön suojaamista julkista valtaa vastaan. Sen sisältö on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Luottamuksensuojan periaate rajoittaa etua suovien päätösten peruuttamista taannehtiviin vaikutuksiin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan.<sup>69</sup> Luottamuksensuojan kohteena ovat oikeusjärjestyksen perusteella oikeutetut odotukset. Suojan syntymisen edellytyksenä on, että nämä

---

65 Laakso 1990, 231 - 232.

66 Oikeustapauksista Laakso mainitsee KHO 1976 I 4, KKO 18.4.1989 T 1143, KHO 1980 B II 659, KHO 1985 B II 615. Ks. Laakso 1990, 233 - 235.

67 Vero-oikeudessa luottamuksensuojasta on säädetty ensimmäisen kerran vuonna 1998, laki verotusmenettelyn annetun lain muuttamisesta (26.6.1998/47) 26.2 §. Tosin luottamuksensuojaa on sovellettu eri veromuodoissa jo 1960-luvulta lähtien. Ks. Soikkeli 2004, 27.

68 Hallituksen esityksessä mainitaan ratkaisut KHO 23.1 2001 T 102, KHO 2000:60, KHO 1998:52. HE 72/2002 vp, 60 - 61. Ks. myös Raitio 1998, 116.

69 HE 72/2002 vp, 60. Ks. myös Schwarze ym. 1999, 173; Kulla 2003, 79.

odotukset voidaan johtaa jostakin oikeusjärjestyksen keskeisistä ainesosista, joiksi mainitaan lainsäädäntö, yleiset oikeusperiaatteet ja kansainväliset sopimukset. Yleisillä oikeusperiaatteilla tarkoitetaan niitä yleisiä periaatteita, joiden pohjalle oikeusjärjestelmämme perustuu. Toisena edellytyksenä on, että päätös ei perustu asianomaisen antamiin virheellisiin tai puutteellisiin tietoihin.<sup>70</sup>

Mäenpää on täsmentänyt, että odotukset kohdistuvat sekä voimassaolevien oikeussuhteiden pysyvyyteen että viranomaisen velvollisuuksien noudattamiseen. Näin oikeutettujen odotusten kohteena olevia viranomaiselle kuuluvia velvollisuuksia ovat 1) velvollisuus noudattaa lakia, yleisiä oikeusperiaatteita ja asianmukaisesti voimaansaattettuja kansainvälisiä sopimuksia, 2) velvollisuus noudattaa tekemiään päätöksiä ja antamia lupauksia<sup>71</sup>, 3) velvollisuus noudattaa omaksuttua tulkintalinjaa sekä 4) kielto tehdä taannehtivia päätöksiä ja toimenpiteitä.<sup>72</sup> Luottamuksensuojan tarkoitus on suojata kansalaisten oikeusasemaa, taata päätösten pysyvyys ja viranomaistoiminnan ennakoitavuus<sup>73</sup>. Tähti on todennut, että luottamuksensuoja on moniulotteinen perusteltujen ja oikeutettujen odotusten kuvaus<sup>74</sup>. Myös Laakso on todennut, että etuja suovia päätöksiä on monenlaisia, joten yleistä luottamuksensuojaa olisi arvioitava kussakin tapauksessa erikseen<sup>75</sup>.

### 4.3 Vaikutus kunnan itselleen ottamiin tehtäviin

Luottamuksensuoja periaate on huomioitava kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä, koska se on vahvistettu lain tasolla ja rinnastettu muihin huomioon otettaviin harkintavallan rajoitusperiaatteisiin. Luottamuksensuojaperiaatetta ei ole aiemmin mainittu kunnan vapaaehtoisista tehtäväpiiriä koskevissa periaatteissa. Ei ole ollut osoitettavissa kunnan vapaaehtoiselta tehtäväpiiriltä oikeustapauksia, joista tämä periaate tulisi ilmi. Toisaalta se onkin vasta viime aikoina muodostunut omaksi periaattekseen ja saa nyt institutionaalista tukea lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä.

---

70 HE 72/2002 vp, 61.

71 Tähän yhteyteen Mäenpää liittää tapauksen KHO 23.1.2001 T 102, jossa oli kyse viran siirtämisestä kuntaan kuntayhtymän purkamisen vuoksi. Sekä tapauksen KHO 28.12.1990 T 4657, jossa palolautakunta oli myöntänyt virkavapauden palkallisena. Lautakunta ei voinut muuttaa virkavapautta palkattomaksi, koska viranhaltija oli vastustanut muutosta.

72 *Mäenpää* 2003a, 95 - 96.

73 *Laakso* 1990, 232. Viimeisimpiä luottamuksensuojaan liittyviä oikeustapauksia KHO 2002 T 1069, KHO 2003 T 1065, KHO 2003:21.

74 *Tähti* 1995, 224.

75 *Laakso* 1990, 232.

Luottamuksensuojaperiaatteella on ollut eniten merkitystä sellaisissa tapauksissa, joissa on kyse yksilön taloudellisista etuuksista. Kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä on usein myös kyse taloudellisista etuuksista: esimerkiksi lainojen takauksista, toimitilojen ja tonttien vuokrasta tai ostohinnasta. Kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä periaate tarkoittaa ennen kaikkea päätösten pysyvyyttä ja taannehtivuuden kieltoa. Jos kunta on tehnyt päätöksen tukea jotain yritystä, vuokrata toimitilat yritykselle tai osallistua johonkin hankkeeseen tai toimintaan, ei se voi peruuttaa päätöstään. Yritysten on voitava luottaa, että kunta noudattaa tekemiään päätöksiä. Kunta ei voi myöskään aikaisemmasta päätöksestä poiketen muuttaa vuokraa tai tukisummaa yrityksen kannalta epäedullisemmaksi. Luottamuksensuoja voi tarkoittaa myös johdonmukaisen toiminnan noudattamista. Perusteltua on, että esimerkiksi tietyn alueen tonttien vuokrat ovat samansuuntaisia. Periaate tarkoittaa myös taannehtivuuden kieltoa. Kunta ei siten voi tehdä taannehtivia päätöksiä tai toimenpiteitä. Jos kunta päättää nostaa esimerkiksi toimitilojen vuokria, ei näitä voi periä yrityksiltä taannehtivasti.<sup>76</sup>

## 5 Kilpailuoikeudelliset reunaehdot

### 5.1 Kilpailunrajoitussäännökset Suomessa ja Euroopan unionissa

Suomessa kilpailunrajoituksia koskee laki kilpailunrajoituksista (27.5.1992/480)<sup>77</sup>. Lain 1 §:n mukaan tarkoituksena on taata terve ja toimiva taloudellinen kilpailu ja poistaa tämän vuoksi vahingolliset esteet ja rajoitukset. Markkinoilla toimivan kilpailun edellytys on, että jokainen yritys voi päästä markkinoille ja itse valita asiakkaat ja tavarantoimittajat sekä päättää itse hinnoistaan ja toimi-

---

76 Tämä tulkinta luottamuksensuojaperiaatteen merkityksestä on itse asiassa samansuuntainen Ruotsissa ilmenevien oikeuksien kanssa. Ruotsissa ei tosin puhuta luottamuksensuojaperiaatteesta, mutta siellä kylläkin puhutaan taannehtivuuden kiellosta. Tämä on vahvistettu Ruotsin kunnallislainsäädännössä. Kommunallag 2 kap. 3 §: ”Kommuner och landsting får inte fatta beslut med tillbakaverkande kraft som är till nackdel för medlemmarna, om det inte finns synnerliga skäl för det.” Taannehtivuuden kiellon on katsottu olevan yksi kunnan vapaaehtoista toimintaa rajoittavista periaatteista. Ks. *Lindquist* 2000, 59.

77 Jäljempänä kilpailunrajoituslaki. Edellistä kilpailunrajoituslakia oli aiheellista muuttaa, sillä ETA ja EY:n kilpailuoikeus aiheuttivat muutostarpeita KM 1991:15, 3 - 4. Kilpailuoikeuden ensimmäiset askeleet otettiin jo 1900-luvun puolen välin paikkeilla. Vuonna 1948 kartellikomitea pohti talouselämään liittyviä kilpailunrajoituksia. Vuoden 1952 komitean mietinnössä pohdittiin vapaata kilpailua. KM 1952:33. Hallituksen esityksessä 1954/95 puolestaan esiintyi ajatus kilpailunrajoitusten hyödyllisyydestä. Virtasen teoksessa (2001, 387 - 389) on esitetty lyhyt katsaus kilpailuoikeuden historiasta. Myös *Rissanen - Korah* 1991, 262 - 266.

tusehdoistaan<sup>78</sup>. Euroopan unionin kilpailunrajoitussäännökset ovat EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artikloissa, jotka koskevat yhteismarkkinoille soveltumattomia toimintatapoja. Perustamissopimuksen 81 artiklassa kielletään yritysten välinen kilpailua rajoittava yhteistoiminta. 82 artiklassa puolestaan kielletään määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Artiklat ovat hyvin yleisluonteisia ja mahdollistavat monenlaisia tulkintoja. Tarkemmat artiklojen sisällön määrittelyt ovat tapahtuneet EY:n tuomioistuinten ratkaisujen kautta.<sup>79</sup>

Suomen kilpailunrajoituslakiin on tehty viimeisimmät muutokset vuonna 2004 (30.4.2004/318). Lakimuutoksen tavoitteena oli yhtenäistää yritysten toimintaympäristöä yhdenmukaistamalla kansallinen kilpailusääntely EU:n kilpailusääntöjen kanssa. Lakimuutos oli suureksi osaksi seurausta EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanon uudistuksesta. Täytäntöönpanoa koskevan asetuksen tavoitteena on perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklojen mahdollisimman tehokas ja yhtenäinen soveltaminen sekä se, että kansalliset kilpailuviranomaiset käsittelevät useammin sellaisia tapauksia, joissa kilpailunrajoitus on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.<sup>80</sup> Lakimuutoksen yhteydessä kilpailunrajoituslakiin lisättiin uusi 1 a §, jonka mukaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan säännöksiä sovelletaan, jos kilpailunrajoitus on omiaan vaikuttamaan Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kansallisesti kilpailunrajoituslaki on edelleen se lähtökohtainen säännöstö, jota sovelletaan. Tavoitteet EU:n kilpailunrajoitussäännöksillä ja kansallisella kilpailunrajoitussäännöksillä ovat samanlaiset. Varsinkin vuoden 2004 kilpailunrajoituslain lakimuutosten jälkeen säännökset vastaavat yhä enemmän toisiaan, joten tulkintaohjeena voidaan pelkästi kansallisessa tapauksessa käyttää EU-oikeutta. Toki ennen tätä lakimuutostakin on kansallisten kilpailunrajoitussäännösten soveltamisohjeena pidetty EU:n kilpailuoikeuden sisältöä.<sup>81</sup>

---

78 *Hagman Rauni* 1993, 13.

79 *Aine* 1998, 20.

80 HE 11/2004 vp, 4. Neuvoston asetus (EY) N:O 1/2003. Asetuksen 5 ja 6 artiklojen mukaan jäsenvaltion kilpailuviranomaisilla ja kansallisilla tuomioistuimilla on oltava toimivalta soveltaa perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklaa.

81 HE 11/2004 vp, 12 ja 20.

## 5.2 Kilpailunrajoitussäännösten soveltamisedellytykset

### 5.2.1 Kilpailunrajoituslain soveltamisedellytykset

#### 5.2.1.1 Elinkeinonharjoittajan käsite<sup>82</sup>

Kilpailunrajoituslain 3 §:n mukaan elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka ammattimaisesti pitää kaupan, ostaa, myy tai muutoin vastiketta vastaan hankkii tai luovuttaa tavaroita tai palveluksia (hyödykkeitä). Elinkeinonharjoittajan toiminnaksi katsotaan lähinnä taloudelliseen tulokseen tähtäävä toiminta, johon liittyy yrittäjäriski<sup>83</sup>. Elinkeinonharjoittajan käsite on tarkoitettu laajaksi. Elinkeinonharjoittajiksi katsotaan siten myös kaikki ne valtion, kuntien ja muiden yleishyödyllisten yhteisöjen toiminnot, jotka on järjestetty liiketaloudellisten periaatteiden mukaisiksi yhtiöiksi tai liikelaitoksiksi tai joiden voidaan muutoin katsoa olevan luonteeltaan ensisijaisesti liiketaloudellisia.<sup>84</sup> Elinkeinonharjoittajana voi olla sekä julkisoikeudellinen oikeushenkilö että sen kokonaan tai osittain omistama yksityisoikeudellinen yhteisö.<sup>85</sup>

Elinkeinonharjoittajan käsitettä arvioitaessa elinkeinotoiminnan oikeudellinen muoto ei ole tärkeintä<sup>86</sup>. Kilpailunrajoituslain tarkoittamaa elinkeinonharjoittajan käsitettä arvioitaessa kiinnitetään huomiota itse toiminnan harjoittamiseen ja siihen liittyviin kriteereihin. Ensinnäkin elinkeinonharjoittajan käsitteeseen liitetään ansiotarkoitus, joka tarkoittaa, että tavaroita tai palveluja myydään vastiketta vastaan. Vaatimuksena ei kuitenkaan ole, että toimintaa harjoitettaisiin taloudellisen voiton tavoittelemiseksi harjoittajalle itselleen tai toiselle.<sup>87</sup> Toiminta voidaan käsittää vastikkeelliseksi, vaikka jokaisesta suorituksesta ei vastasuoritusta saataisikaan<sup>88</sup>.

82 Kilpailunrajoituslain 2 §:ssä erotetaan tietyt alat lain soveltamisalasta. Ne ovat työmarkkinoita koskevat sopimukset ja järjestelyt, maataloustuottajien tai heidän yhteisönsä tekemät sopimukset, päätökset ja menettelyt, silloin kun ne edistävät maatalouden tuottavuutta, markkinoiden toimivuutta, elintarvikkeiden saatavuutta, ja kohtuullisten kuluttajahintojen saavuttamista sekä alentavat kustannustasoa. Näitä soveltamiseen liittyviä rajoituksia ei tässä oteta erikseen esille, koska niillä ei merkitystä tutkimuskohteen kannalta.

83 He 148/1987 vp, 6 ja 16; HE 162/1991 vp, 9. Myös KM 1952:33, 20 - 21; KM 1991:15, 125.

84 HE 162/1991 vp, 9. Julkisyhteisöille ei ole haluttu antaa erityistä asemaa tässä suhteessa missään vaiheessa, sillä jo kartellikomitea vuonna 1952 katsoi julkisyhteisöt tähän käsitteeseen. KM 1952:33, 21.

85 HE 148/1987 vp, 16; *Kunmas* 1995, 34; *Petäjaniemi-Björklund* 1999, 37.

86 *Petäjaniemi-Björklund* 1999, 35; *Kuoppamäki* 2000, 42.

87 HE 148/1987 vp, 16; *Aine* 1998, 59; *Kuoppamäki* 2000, 41.

88 *Mentula – Pokela – Saraste* 1999, 78. Ks. *Petäjaniemi-Björklund* 1999, 35. Urheiluseuroja tai vastaavanlaisia aatteellisia yhdistyksiä voidaan pitää myös elinkeinonharjoittajina. Näiden yhdistysten liiketoiminta kuuluu lain soveltamisalaan. Esim. palloliittojen tekemät välinesopimukset. Ks. kilpailuneuvoston päätös 9.2.1998, d:o 7/359/96.

Erityisesti mietittäessä kilpailunrajoituslain soveltamista kunnan toimintaan arvioidaan, toimiiko kunta kyseisessä toiminnassa lakisäätteisten palvelujen tuottajana eli viranomaisena vai kilpaileeko se toiminnassa yksityisten yritysten kanssa. Kilpailunrajoituslakia ei sovelleta kunnan lakisäätteisiin tehtäviin<sup>89</sup>. Näissä toiminnoissa kunta käyttää julkista valtaa, joka ei kuulu lain soveltamisalaan<sup>90</sup>. Erityislaissa oleva maininta, että kunnan tehtävänä on hoitaa julkista tehtävää, ei kuitenkaan estä kilpailunrajoituslain soveltamista<sup>91</sup>. Kilpailunrajoituslakia ei sovelleta myöskään sellaisiin järjestelyihin, jotka perustuvat suoraan muussa lainsäädännössä oleviin säännöksiin tai määräyksiin<sup>92</sup>. Laissa oleva maininta, että asia perustuu kunnan harkintaan, ei myöskään poissulje kilpailunrajoituslain soveltamista<sup>93</sup>. Julkisyhteisön harjoittaman toiminnan luonteen arvioimisessa kiinnite-

---

89 HE 148/1987 vp, 16. Ks. esim. Kilpailuvirasto 7.6.2000, Dnro 432/68/1999 ja Kilpailuvirasto 25.7.2000, Dnro 1061/68/1998.

Aivan selvää ei ole, että lakisäätteisten tehtävien alueella ei voitaisi koskaan soveltaa kilpailunrajoituslakia. Virtanen on todennut, että julkisyhteisön huolehtiessa viranomaistehtävistään voi se samalla myös tarjota tässä tehtävässä syntyvää hyödykettä markkinoille, jolloin voi syntyä ristiriitaisuuksia. Virtanen viittaa tässä yhteydessä erääseen kilpailuneuvoston ratkaisuun, jossa todetaan, että kilpailunrajoituslakia sovelletaan yksikön elinkeinotoimintaan, vaikka se hoitaisi myös viranomaistehtävää. Virtasen mielestä tämä tarkoittaa, että selkeästi erotettavissa olevan liiketoiminnan olisi oltava kilpailunrajoituslain alaista. *Virtanen* 2001, 173. Kilpailuneuvosto: Rauman Tenniskeskus -tapaus 10.4.2000 d:o 57/690/99, 16 - 17. On myös mahdollista, että terveyspalvelujen tarjonta yhtiöitetään ja palvelua aletaan tarjota yksityisillä markkinoilla kilpaillen yksityisten elinkeinonharjoittajien kanssa. Onko tällöin kyse kilpailunrajoituslaissa tarkoitettua elinkeinotoiminnan harjoittamisesta? Ks. *Mentula ym.* 1999, 79; *Carlsson – Söderlind – Ulriksson* 1999, 47. Ks. myös Kilpailuvirasto 14.2.2002, Dnro 295/61/2000 (Helsingin kaupungin sosiaali-toimeen kuuluva Tekstiilityökeskus).

90 *Kuoppamäki* 2000, 42. Myös *Carlsson ym.* 1999, 46 - 47.

91 KHO 2002:4. Korkein hallinto-oikeus toteaa Raumaan liittyvässä tapauksessa, että vaikka kaupunki vuokratessaan liikuntatiloja harjoitti liikuntalaissa (21.12.1979/984) tarkoitettua julkista tehtävää, ei se estä kilpailunrajoituslain soveltamista. Liikuntalain (18.12.1998/1054) 2 §:n mukaan yleisten edellytysten luominen liikunnalle on valtion ja kunnan tehtävä. Laissa ei kuitenkaan säädetä tarkemmin tästä vastuusta tai menettelyta-voista. Toisaalta toiminnan ei voida katsoa olevan sellaista, jossa kunta käyttäisi velvoittavaa julkista valtaa. Toiminta voisi siis periaatteessa kuulua kilpailunrajoituslain soveltamisalaan tältä osin.

Tällainen liikunnan yleisten edellytysten luominen on katsottava niin sanotuksi vapaaehtoiseksi pakolliseksi kunnan tehtäväksi tai yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvaksi tehtäväksi. Se ei sisällä velvoittavan tai pakottavan julkisen vallan käyttöä. Näillä voi olla merkitystä, kun mietitään kilpailunrajoituslain sovellettavuutta.

92 HE 148/1987 vp, 15. Vrt. Jätehuollon osakeyhtiöitä on kuitenkin pidetty elinkeinonharjoittajana. Kilpailuvirasto 5.12.2001, Dnro 915/61/1999 ja Kilpailuvirasto 12.11.2002, Dnro 229/61/2001.

93 Ks. KHO 1993 A 57.



tään huomiota myös siihen, hoitavatko myös yksityiset tätä tiettyä toimintaa. Jos hoitavat, voidaan julkisyksikönkin toiminta katsoa elinkeinonharjoittamiseksi ja siten kilpailunrajoituslain soveltamisalaan kuuluvaksi. Jos julkisyhteisö voi antaa toiminnan yksityiselle tai se on jo yksityistetty, tulisi kilpailunrajoituslakia soveltaa julkisyhteisön omaan vastaavaan toimintaan<sup>94</sup>.

### 5.2.1.2 Elinkeinonharjoittaminen kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä

Kilpailunrajoituslain mukaisiksi elinkeinonharjoittajiksi katsotaan kaikki valtion, kuntien ja muiden julkisyhteisöjen toiminnot, jotka on muodostettu liikeloudellisia periaatteita noudattaen yhtiöiksi tai liikelaitoksiksi tai joiden voidaan katsoa olevan luonteeltaan ensisijaisesti liikeloudellisia. Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiiriin toiminta tulee lähtökohtaisesti kyseeseen, sillä siinä ei ole kyse velvoittavan julkisen vallan käyttämisestä. Elinkeinonharjoittaja -käsitteen tulkinnassa ei ole merkitystä toiminnan tavoitteilla. Kunta voidaan katsoa elinkeinonharjoittajaksi, vaikka se toiminnallaan edistää kunnan etua ja alueen kehitystä<sup>95</sup>.

Elinkeinotoiminnan edistämiseksi kunta harjoittaa paljon toimintaa yhtiömuodossa tai liikelaitoksina. Yhtiö- ja liikelaitosmuodossa harjoitettava toiminta olisi aina katsottava kilpailunrajoituslain tarkoittamaksi elinkeinotoiminnaksi. Kunnallisia energia- ja vesilaitoksia pidetään elinkeinonharjoittajina<sup>96</sup>. Elinkeinonharjoittajina on pidettävä myös matkailualan yhtiöitä, seudullisia kehittämissyhtiöitä, toimitilojen vuokrausta yms. harjoittavia yhtiöitä, sekä vuokra- ja palveluasuntojen tarjontaa harjoittavia yhtiöitä.

Kunta harjoittaa vapaaehtoista toimintaansa ja elinkeinopolitiikkaansa toki muutoinkin kuin liikelaitos tai yhtiömuodossa. Erityisen paljon kunnat harjoittavat elinkeinopolitiikkaa myymällä ja vuokraamalla tontteja ja liiketiloja yrityksille vastiketta vastaan. Onko kunta katsottava tällöin kilpailunrajoituslain tarkoittamaksi elinkeinonharjoittajaksi ja millä edellytyksin? Kunta julkisyhteisönä kuuluu lain soveltamisalaan edellyttäen, että toiminta ei ole viranomaistoi-

94 HE 148/1987 vp, 16; *Mentula ym.* 1999, 78; *Petäjaniemi-Björklund* 1999, 37. Rasinmäen mielestä tosin tätä yksityistämiskriteeriä voidaan kritisoida, sillä lain esitöissä ei ilmene, minkälaista yksityistämistä tässä juuri tarkoitetaan. Hänen mielestään tämän voidaan katsoa tarkoittavan materiaalista ja organisatorista yksityistämistä. Ks. *Rasinmäki* 1997, 284.

95 Vrt. Suomen Kuntaliitto 2002a, 7. Kuntaa ei tulisi rinnastaa elinkeinonharjoittajaksi niissä tapauksissa, joissa kunnan toiminnan perusteena on yhteiskunnallinen tehtävä. Kunnan toiminta olisi kilpailunrajoitusmielessä tulkittava hyväksyttäväksi, vaikka se olisikin esteenä yksittäisen kuluttajan edun tai elinkeinonharjoittajien vapaan kilpailun toteuttamiselle sellaisissa tapauksissa, kun kunta toiminnallaan ajaa yleistä etua.

96 *Hagman Rauni* 1993, 22; *Kunnas* 1995, 34; *Petäjaniemi-Björklund* 1999, 37. Kilpailuvirasto 11.6.1993 dnro 155/61/91, 14.7.1995 dnro 618/61/93, 13.3.1995 dnro 493/61/94.

mintaa. Vapaaehtoista tehtäväpiiriä ei ole säännelty erillisillä laeilla, eikä siihen kuuluviin toiminnoissa kunta käytä velvoittavaa julkista valtaa ja toimi näin julkisena viranomaisena. Tämän kriteerin suhteen suurempia rajanveto ongelmia kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin liittyen ei vallitse. Tämän kriteerin mukaan kunnan vapaaehtoinen toiminta voisi kuulua kilpailunrajoituslain soveltamisalaan.

Kilpailunrajoituslain soveltamisalaan kuuluvan toiminnan oikeudellinen muoto ei ole tärkeintä. On siis mahdollista, että julkisyhteisöä pidetään elinkeinonharjoittajana, vaikkei kyseistä toimintaa olisikaan yhtiötetty tai muodostettu liikelaitokseksi. Riittää, että toiminta on luonteeltaan liiketaloudellista. Liiketaloudellisuus ei edellytä taloudellista voittoa tavoittelevaa toimintaa, vaan olennaista on toiminnan harjoittaminen vastiketta vastaan. Spekulatiivisen toiminnan kiellon perusteella ei voida perustella, etteikö kunnan vapaaehtoiseen toimintaan voitaisi soveltaa kilpailunrajoituslakia, sillä voiton tavoittelu ei ole elinkeinotoiminnan edellytys. Kunnan toiminta voidaan katsoa elinkeinonharjoittamiseksi sillä perusteella, että yksityinen voi harjoittaa kyseistä toimintaa tai että kunta voisi yhtiöittää toiminnan. Helsingin kaupunki katsottiin vapaaehtoista satamatoimintaa harjoittaessaan kilpailunrajoituslain mukaiseksi elinkeinonharjoittajaksi. Korkein hallinto-oikeus painotti, että kunta voisi harjoittaa satamatoimintaa myös yhtiömuodossa ja että myös yksityiset elinkeinonharjoittajat voivat harjoittaa kyseistä toimintaa.<sup>97</sup> Se, että myös yksityiset voivat harjoittaa toimintaa, kertoo tietynlaisten markkinoiden olemassaolosta.

Voidaanko kunta katsoa elinkeinonharjoittajaksi maa-alueita ja tontteja myydessään sekä vuokratessaan? Vuodelta 1991 olevassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa kuntaa ei katsottu maa-aluetta myydessään elinkeinonharjoittajaksi (KHO 1991 A 33).

KHO 1991 A 33: Kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt kaupungin ja osuuskunnan välisen esisopimuksen, jossa kaupunki sitoutui luovuttamaan maa-alueen 750 000 markan kauppahintaan kaikkiaan 150 - 180 huonetta käsittävän hotelli- ja 500 paikkaa käsittävän ravintolarakennuksen rakentamista varten. Esisopimuksessa kaupunki sitoutui pidättäytymään vastaavantasosten ja -laajuisten hotelli- ja ravintolahankkeiden suunnittelusta ja eteenpäin vie-

---

97 KHO 1993 A 57: KHO viittaa päätöksensä perusteluissa tapaukseen liittyvään kilpailuneuvoston päätökseen, jossa oli päädytty samaa lopputulokseen. Kilpailuneuvoston päätös dnro 3/359/92, 3.3.1993. Molemmat päätöksen pohjautuvat yksityissatamatoimikunnan mietintöön (KM 1991:46), jossa oli päädytty siihen, että kunta voi harjoittaa yleistä satamatoimintaa myös yhtiömuodossa. Myös Maarianhaminan kaupunkia satamatoiminnan osalta on pidetty elinkeinonharjoittajana, Kilpailuviraston päätös 30.11.2004, Dnro 998/61/99.

misestä kaupungin keskustan alueella 10 vuodeksi, jollei kysymyksessä ollut osuuskunnan tai sen tytäryhtiön suunnittelema uusi hanke.

Ratkaisussa KHO toteaa, että elinkeinonharjoittajana pidetään myös julkista oikeushenkilöä, joka ammattimaisesti pitää kaupan, ostaa, myy tai muutoin vastiketta vastaan hankkii tai luovuttaa tavaroita ja palveluksia. KHO ei kuitenkaan pitänyt kaupunkia puheena olevassa hankkeessa elinkeinonharjoittajana. Edellä mainitun tapauksen jälkeen kunnan on oikeuskäytännössä katsottu olevan elinkeinonharjoittaja myydessään ja vuokratessaan tontteja.

Kilpailuneuvoston päätös 2.11.1998, d:o 5/359/1998: Päätös koski tilannetta, jossa Keravan kaupunki ei ollut luovuttanut tonttimaata Keravan Uurnahautausmaa OY:lle, joka olisi halunnut perustaa uurnahautausmaan Keravan kaupungin alueelle. Kilpailuneuvosto katsoi, että kuntien maankäyttöpoliittikkaan liittyy sekä julkisen vallan käyttöä että yksityisten maanomistajien maanluovutukseen verrattavaa liiketaloudellisena pidettävää toimintaa. Edelleen kilpailuneuvosto katsoi, että kun kyse on maan luovuttamisesta vastiketta vastaan joko vuokraamalla tai myymällä, luovuttaminen voidaan rinnastaa kilpailunrajoituslaissa tarkoitettuun elinkeinotoimintaan. Lopputulokseen on vaikuttanut, että kaupungin tonttien myyminen ja vuokraaminen oli katsottava laajaksi, sillä kaupunki luovuttaa tontteja sekä asuin- että yritysikäyttöön. Merkitystä on ollut myös sillä, että myös yksityiset myyvät ja vuokraavat samankaltaisia tontteja.

Kilpailuviraston päätös 15.4.1998, Dnro 418/61/1996: Kempeleen kunnan harjoittama tonttien vuokraus- ja myyntitoiminta on järjestetty liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti siten, että kunta myy ja vuokraa tontteja vastiketta vastaan. Kunnan vuokratulot ovat 1.1. - 31.10.1997 olleet rivitalotonttien osalta 74 246 markkaa ja myyntitulot 1.1. - 31.8.1997 omakotitonttien osalta 3 720 925 markkaa. Tonttien vuosivuokraksi on päätetty 5 %:a myyntihinnasta. Kunnan antamien tietojen mukaan se on myynyt vuodesta 1993 lähtien vähintään 20 tonttia/vuosi ja ainakin omakotitonttien myyntimääristä on esitetty arvioita kunnan talousarviossa. Tonttien vuokraus ja myynti ei ole julkisen vallan käyttämistä. Kunnan harjoittamaa tonttien vuokrausta voidaan siten pitää laissa tarkoitettulla tavalla ammattimaisena toimintana. Mainituilla perusteilla kilpailuvirasto katsoo, että Kempeleen kuntaa on pidettävä tonttien myynti- ja vuokraustoimintojen osalta kilpailunrajoituksista annetun lain tarkoittamana elinkeinonharjoittajana.

MAO:70/04: Pieksämäen kaupunki peri erihintaisia tontinvuokria hotellialan yrittäjiltä. Markkinaoikeus katsoi kunnan elinkeinonharjoittajaksi vuokratessaan liiketontteja yrityksille.<sup>98</sup>

---

98 Itse asiassa tässä ratkaisussa ei edes tarkemmin pohdiskella, olisiko kuntaa pidettävä elinkeinonharjoittajana. Tapausta arvioidaan määräävän markkina-aseman väärinkäytön kiellon kannalta.

Näiden tapausten perusteella kunnat olisi tontteja myydessään ja vuokra-  
tessaan siis katsottava elinkeinonharjoittajiksi ja niiden siten kuuluvan kilpailun-  
rajoitussäännösten alaisiksi. Tämä olisi perusteltua, koska toiminta tapahtuu  
rahamääräistä vastiketta vastaan. Toisaalta tämä on myös sellaista toimintaa, jota  
yksityiset harjoittavat, joten tietynlaiset markkinat ovat olemassa. Oikeuskäytän-  
tö on hieman ristiriitaista. Tosin vuoden 1991 KHO:n ratkaisu voidaan ymmär-  
tää myös niin, että elinkeinonharjoittajan käsitteen ulottaminen kunnan toimin-  
taan oli vasta muotoutumassa ja siten epäselvä.

Minkäläinen tilanne on sitten toimitilojen vuokrauksessa ja myymisessä?  
Eräs korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu koskee Rauman liikuntatilojen  
vuokraamista ja vaikka kyse ei ole yritykselle kohdistuvien toimitilojen vuokra-  
misesta, saadaan tarkasteltavana olevaan kysymykseen tämän ratkaisun peruste-  
luista viitteitä.

KHO 2002:4: Asiassa on selvitetty, että Rauman kaupunki on pyrkinyt li-  
säämään kaupungin omistuksessa ja hallinnassa olevien liikuntatilojen hyö-  
tykäyttöä antamalla tilat iltaisin yleisön käyttöön. Tästä käytöstä on peritty  
vastiketta, mutta maksut eivät ole määräytyneet liiketaloudellisten periaattei-  
den mukaan eivätkä ole perustuneet kustannuslaskelmiin. Maksujen määrit-  
tämisessä on annettu etusija kansalaisten liikuntaa lisääville urheiluseuroille ja  
muille aatteellisille yhdistyksille, joiden maksama korvaus on ollut yrityksiltä  
perittyä maksua olennaisesti alhaisempi. Myös nuorisolta perityt maksut ovat  
olleet alhaisempia kuin aikuisilta perityt vastikkeet. Kun otetaan huomioon  
liikuntatilojen vuokraamiseen liittyvät edellä mainitut piirteet kokonaisuute-  
na, kaupungin tätä toimintaa ei ole pidettävä kilpailunrajoituksista annetun  
lain tarkoittamana ammattimaisena hyödykkeiden luovuttamisena vastiketta  
vastaan eikä kaupunki siten ole elinkeinonharjoittaja.<sup>99</sup>

---

99 Tapausta voitaisiin arvioida myös kuntalain 2 §:n kautta. Kaupunkihan on noudattanut  
erilaisia vastikemääriä erilaisille ryhmille. Nuoret ovat maksaneet vähemmän kuin aikui-  
set. Lisäksi urheiluseuroille, yhdistyksille ja yrityksille on ollut omat vastikemääränsä.  
Epäilyksenalaista on, onko näille erotteluille ollut hyväksyttävää perustelua. Tapauksesta  
olisi siis voitu valittaa myös kuntalain 2 §:ään vedoten, jolloin kyseessä olisi voinut olla  
kunnan toimivallan ylitys yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamisen vuoksi.

Myöskään kilpailuvirasto ei katsonut Raumaa liikuntatiloja vuokrattaessa elinkeinon-  
harjoittajaksi. Toisin kuin korkein hallinto-oikeus, kilpailuviraston päätökseen vaikuttivat  
eniten liikuntalain säännökset. Lain 5 §:n mukaan kunnan tulee luoda edellytyksiä lii-  
kunnalle edistämällä liikunta-alan paikallista ja alueellista yhteistyötä, tukemalla liikunnan  
kansalaistoimintaa ja tarjoamalla liikuntapaikkoja sekä tarvittaessa itse järjestää liikunta-  
toimintaa ottaen huomioon myös erityisryhmien tarpeet. Tämän lain kohdan perusteella  
kilpailuvirasto on katsonut, että kunnan tarjoamien liikuntatilojen ja -palveluiden tavoin  
myös Rauman omistamien liikuntatilojen vuokraaminen on lakisääteistä toimintaa, johon  
ei liity kilpailunrajoituslain tarkoittamaa ammattimaista ja ansiotarkoituksellista toimin-  
taa. Kilpailuvirasto 22.4.1999, Dnro 221/68/1998. Sen sijaan korkein hallinto-oikeus to-  
tesi, ettei tällainen lainkohta estä kilpailunrajoituslain soveltamista.

Kun verrataan tätä tapausta edellä oleviin tonttien vuokraus- ja myyntitapauksiin, vaikuttaa tämä ratkaisu hieman ristiriitaiselta. Tonttien ja tilojen vuokraus vaikuttavat hyvin samantyyppisiltä toiminnoilta kunnan toiminnassa. Kunta harjoittaa niitä molempia vastiketta vastaan. Miten ne eroavat toisistaan?

Millä perusteilla tällainen kunnan ”yhtiöittämätön” toiminta voitaisiin katsoa elinkeinonharjoittamiseksi? Riittääkö kriteeriksi, että toimintaa harjoitetaan vastiketta vastaan tai että toiminta ei ole julkisen vallan käyttämistä tai että toimintaa voi harjoittaa myös yksityinen yrittäjä?<sup>100</sup> Entä silloin, kun kunta harjoittaa samaa toimintaa sekä yhtiömuodossa että muutoin vapaaehtoisena toimintana? Tulisiko itse kunta tällöin katsoa myös elinkeinonharjoittajaksi? Kilpailunrajoituslain tarkoittaman elinkeinonharjoittajan käsitteen ulottuminen kunnan vapaaehtoiselle tehtäväpiirille ja varsinkin yhtiöittämättömälle elinkeinopolitiikan alueella ei ole selvää. Sen suhteen vallitsee epäselvyyttä, eikä selviä kriteerejä ole<sup>101</sup>. Ruotsissa on esitetty näkemyksiä, että kilpailunrajoitussäännösten elinkeinotoimintana on pidettävä sekä puhdasta liiketoimintaa että kunnan vapaaehtoista toimintaa<sup>102</sup>. Voitaisiinko tehdä sellainen johtopäätös, että kaikki kunnan vapaaehtoinen elinkeinopoliittinen toiminta olisi katsottava elinkeinonharjoittamiseksi? Lähtökohtaisesti elinkeinonharjoittamisen käsitettä ei ole haluttu ulottaa velvoittavan julkisen vallan käytön alueelle. Tästä lähtökohdasta tarkastellen voidaan ajatella, että kaikki vapaaehtoinen vastikkeellinen toiminta on katsottava elinkeinonharjoittamiseksi. Tähän näkemykseen voidaan päätyä sillä peusteella, että vapaaehtoinen toiminta ei sisällä velvoittavaa julkista valtaa, toimintoja kunta voisi harjoittaa yhtiömuodossa, toimintaa voi usein harjoittaa myös yksityinen yrittäjä ja usein kunta pyytää näistä toiminnoistaan myös vastiketta.

Emme kuitenkaan voi päätyä siihen johtopäätökseen, että kaikki vapaaehtoinen toiminta olisi katsottava elinkeinonharjoittamiseksi. Tämä tulee ilmi oikeuskäytännöstä ja siitä, minkälaista vastikkeellista toimintaa elinkeinonharjoittaminen edellyttää. Edellä mainitussa Rauman liikuntatilojen vuokrausta koskevassa tapauksessa (KHO 2002:4) Korkein hallinto-oikeus totesi, etteivät maksut määräytyneet liiketaloudellisten periaatteiden mukaan, eivätkä perustuneet kustannuslaskelmiin. Samaan tapaukseen liittyen kilpailuvirasto totesi, ettei tilojen vuokrauksen vastikkeellisuus yksinään riitä tekemään toiminnasta elinkeinonharjoittamista<sup>103</sup>. Seuraavan kilpailuviraston päätöksen mukaan voidaan myös todeta, että elinkeinonharjoittaminen edellyttää suunnitelmallista ja laajaa toimintaa.

---

100 Ks. Kilpailuviraston päätös 15.4.1998, Dnro 418/61/96,

101 Näin myös Ruotsissa. *Carlsson ym.* 1999, 47.

102 *Carlsson ym.* 1999, 47.

103 Kilpailuviraston päätös 22.4.1999, Dnro 221/68/1998.

Kilpailuvirasto 16.1.2001, Dnro 810/68/2000: Raahen koulutuskuntayhtymä aikoi vuokrata Raahen ammattioppilaitoksesta luokkatiloja autokoulu-toimintaa varten. Kilpailuvirasto totesi, että vuokraustoiminnan pitäminen elinkeinotoimintana edellyttää kuitenkin sellaista laajuutta ja suunnitelmallisuutta, että sitä voidaan pitää ammattimaisena. Kyseisessä tapauksessa vuokraustoimintaa pidettiin siinä määrin vähäisenä, ettei toimintaa katsottu elinkeinotoiminnaksi.

Näiden ratkaisujen perusteella voidaan tulla siihen johtopäätökseen, että jotta yhtiöittämätön toiminta voitaisiin katsoa ammattimaiseksi elinkeinotoiminnaksi, on toiminnan oltava jossain määrin laajaa ja suunnitelmallista. Myös Määttä ja Kuoppamäki ovat samoilla linjoilla<sup>104</sup>. Pelkkä toiminnan vastikkeellisuus ei siis mielestäni riitä tekemään toimintaa elinkeinonharjoittamiseksi<sup>105</sup>. Tässä yhteydessä on tosin huomioitava se, että toiminnan ei tarvitse olla pitkäikaista ja jatkuvaa ollakseen elinkeinonharjoittamista<sup>106</sup>.

Tämän jälkeen voidaan pohtia uudelleen ja tarkemmin toimitilojen vuokrausta. Toimitilojen vuokraamisesta kunnat perivät vastikkeita. Toimitiloja yrittäjille vuokraavat myös yksityiset toimijat ja kiinteistöyhtiöt. Lisäksi kunta voisi yhtiöittää tämän toiminnan, mikä usein on tehty. Olennaista onkin, onko toimitilojen vuokraus ja myyminen katsottava niin laajaksi ja suunnitelmalliseksi, että sitä voitaisiin pitää ammattimaisena elinkeinotoimintana. Raumaa ja Raahea koskevissa tapauksissa tilojen vuokrauksen tarkoituksena oli tilojen hyötykäyttö. Ammattimaisuus ja suunnitelmallisuus puuttuivat. Toimitilojen vuokrauksessa tilanne on toisenlainen. Yleensä kunnalla on tietyt toimitilat, joita se vuokraa ainoastaan yrittäjille. Toimitilojen vuokraus on myös katsottava laajaksi toiminnaksi, sillä se on yksi niistä peruskeinoista, joilla edistetään alueen elinkeinotoimintaa. Vuokraustoiminta on jatkuvaa, eikä satunnaista. Se on siten katsottava elinkeinonharjoittamiseksi.<sup>107</sup>

Kunnan vapaaehtoinen toiminta on siis katsottava elinkeinonharjoittamiseksi silloin, kun se tapahtuu vastiketta vastaan, sitä voivat harjoittaa myös yksityiset, kunta voisi harjoittaa sitä yhtiömuodossa ja toiminta katsotaan suun-

---

104 *Määttä Kalle* 2004, 58. Kuoppamäki viittaa Helsingin satamatoimintaa ja Keravan tontti-kauppaa koskeviin tapauksiin. *Kuoppamäki* 2000, 42.

105 Ks. myös *Virtanen* 2001, 173 - 174, jossa hän kommentoi tapaukseen liittyvää kilpailuneuvoston päätöstä 10.4.2000 d:o 57/690/99.

106 Kilpailuvirasto 2001, 48.

107 Rauman liikuntatilojen vuokraustoimintaa koskevaa ratkaisua voidaan kritisoida. Ratkaisun mukaan kyse ei ollut elinkeinonharjoittamisesta, koska vuokrat eivät olleet liikeloudellisten periaatteiden mukaisia. Tämä tapaus voi rohkaista kuntia satunnaiseen tai epämääräiseen maksujen asettamiseen, jotta välttyään kilpailunrajoituslain huomioon otamiselta.

nitelmälliseksi. Ammattimaisuus ja suunnitelmallisuus eivät kuitenkaan ole tarkkoja kriteerejä, vaan rajanvetoa tullaan tekemään oikeuskäytännössä. Oma kysymyksensä on kokonaan, pitäisikö elinkeinopolitiikan alueella tällaista yhtiöittämätöntä vapaaehtoista toimintaa katsoa ollenkaan elinkeinonharjoittamiseksi, koska toiminta tapahtuu yleisen edun tavoittelemiseksi?<sup>108</sup>

## **5.2.2 EU-artiklojen soveltamisedellytykset**

### **5.2.2.1 EU-oikeuden yrityskäsite**

Perustamissopimuksen 81 ja 82 artikloista ei saada viitteitä siihen, mitä tarkasti ottaen tarkoitetaan artikloissa mainituilla yrityksillä eli minkälaisiin toimijoihin artikloja tulisi soveltaa<sup>109</sup>. Yritys -käsitteen tulkinta on jäänyt yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisujen varaan. Yritys -käsitteeseen on sisällytetty kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden taloudellisesta muodosta tai rahoitustavasta<sup>110</sup>. Puhutaan siten yritys -käsitteen toiminnallisesta määritelmästä. Yritys -käsitteen kohteena ei siten ole jokin yksikkö, vaan toiminta.<sup>111</sup> Oikeushenkilöllisyys ei ole siten ratkaisevaa, vaan artiklan tarkoittamina yrityksinä on pidetty pitää kumppanuuksia, yhteistyöelimä, kerhoja, urheiluseuroja<sup>112</sup>.

Olennaista yritys -käsitteen suhteen ei ole se, mikä on yritys, vaan se, mikä on taloudellista toimintaa. Tässä yhteydessä tarkoitettun taloudellisen toiminnan edellytyksinä on pidetty tavaroiden tai palvelusten tarjoamista markkinoilla, taloudellisen riskin kantamista sekä mahdollisten voittojen keräämistä.<sup>113</sup> Jos toimintaa ei voida liittää minkäänlaista taloudellisen riskin olemassaoloa, toimintaa ei katsota taloudelliseksi toiminnaksi. Kun toimintaan liittyy taloudelliset riski, on siihen liitettävissä myös mahdollisuus taloudellisiin voittoihin. Edellytyksenä ei ole kuitenkaan pidetty voittojen tavoittelemisen eikä niiden tosiasiallinen saaminen.<sup>114</sup> Yrityksinä pidetään oikeudellisesta muodosta huolimatta taloudellisia

---

108 Ks. Suomen Kuntaliitto 2002a, 7.

109 Perustamissopimuksen 48 artiklan mukaan yhtiöllä tarkoitetaan siviili- ja kauppaoikeudellisia yhtiöitä, osuustoiminnallisia yhtiöitä sekä muita julkis- ja yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä lukuun ottamatta niitä, jotka eivät tavoittele voittoa.

110 Asia C-41/1990, ECR 1991, I-1979, tuomion kohta 21. Ks. myös *Van Bael – Bellis* 1994, 27; *Virtanen* 2001, 175.

111 Asia T-319/1999, Kok. 2003, II-357, tuomion kohdat 16 ja 17. Ks. myös *Goyder* 2003, 60; *Odudu* 2006, 23 - 25.

112 Ks. *Jones – Sufrin* 2004, 108; *O'Donoghue – Padilla* 2006, 22.

113 *Odudu* 2006, 25.

114 *Odudu* 2006, 34 - 36. Asia C-41/1990, ECR 1991, I-1979. Myös *Kuoppamäki* 1992, 118. Tuomioistuim on katsonut, että tietynlaisiin julkisiin tavaroihin tai palveluihin (public goods and services) ei ole liitettävissä mahdollisuutta taloudellisiin voittoihin. Näillä on tähän mennessä tarkoitettu lähinnä maan puolustukseen, ympäristön suojeluun ja sosiaaliturvaan liittyviä asioita. Ks. *Odudu* 2006, 42 - 45; *O'Donoghue – Padilla* 2006, 23 - 27.

kokonaisuuksia, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa vastiketta vastaan. Yritys voi olla taloudellinen toimija, vaikka se ei tavoittelisikaan taloudellista voittoa tai vaikka sen päämäärä on joku muu kuin taloudellinen voitto<sup>115</sup>. Jotta taloudellinen toiminta voisi olla tässä yhteydessä tarkoitettu yritys, toiminnan odotetaan olevan taloudellisesti itsenäistä. Taloudelliselta toiminnalta edellytetään jossain määrin lisäksi oikeuskepoisuutta, tietynlaista oikeudellista itsenäisyyttä.<sup>116</sup>

Yritys -käsitteen osalta ei ole myöskään merkitystä, omistaako yrityksen yksityinen vai julkinen toimija<sup>117</sup>. Kuntiin tai niiden yksiköihin voidaan soveltaa säännöksiä, mikäli ne harjoittavat taloudellista toimintaa<sup>118</sup>. Tuomioistuin on todennut, että julkisyhteisö voi toimia käyttämällä julkista valtaa tai harjoittamalla luonteeltaan teollista tai liiketaloudellista elinkeinotoimintaa tarjoten tavaroita tai palveluja markkinoilla. Oikeuskäytännössä on siis erotettu toisistaan taloudellinen toiminta ja viranomaistoiminta. Silloin, kun yksikkö harjoittaa julkisluonteisia tehtäviä, jotka ovat yhteydessä julkisen vallan käyttöön tai julkiseen viranomaiseen, sitä ei katsota yritykseksi.<sup>119</sup>

---

115 Asia C-67/1996, Kok. 1999, I-5751, tuomion kohta 85. Myös asiaa koskeva julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, Kok. 1999, I-5754, 312 kohta.

116 Oikeuskäytäntö on vielä tosin horjuvaa ja ongelmia näihin on liitettävissä. Ks. *Mügge* 2002, 146 - 149.

117 *Van Bael – Bellis* 1994, 27.

118 *Leivo – Leivo* 1997, 23. Myös valtio voidaan siten katsoa yritykseksi taloudellisessa toiminnassaan. *Borchardt* 2002, 367 - 368. Ks. yritys -käsitteen soveltamisesta kunnan toimiessa hankkijana. *Arrowsmith* 2005, 64 - 72.

119 *Joutsamo ym.* 2000, 517; *Jones – Sufrin* 2004, 110. Ks. Asia C-343/1995, Kok. 1997, I-1547, tuomion kohdat 16 - 26. Osakeyhtiöksi organisoidun oikeushenkilön tehtäviä sataman alueen ympäristön tilan valvonnassa ei pidetty yritystoimintana, vaikka sataman käyttäjien oli maksettava maksuja toiminnan rahoittamiseen. Saastumisen estämistä koskevaa valvontaa pidettiin viranomaistoimintana. Ks. myös Asia C-118/1985, ECR 1987, I-2559, tuomion kohta 7.

Virtasen mielestä ongelmakohtia aiheuttaa tilanne, jossa julkisyhteisö hankkii tarvikkeita julkisen vallan käyttöä varten. Hänen mielestään ei ole ratkaistu, voidaanko julkishallintoa pitää tällöin yrityksenä. *Virtanen* 2001, 176. Virtanen ei ole huomionnut erästä tuomioistuimen tapausta, jossa asiaa on sivuttu. Tuomioistuin toteaa, että tuotteen ostamista ei ole erotettava ostajan hankkiman tuotteen myöhemmästä käytöstä toiminnan laadun arvioimiseksi, joten ostamisen luonteen määrittämiseksi tärkeä merkitys on sillä, onko ostetun tuotteen myöhempi käyttö taloudellista vai ei. Yksikkö, joka ostaisi tuotteita mittavastikin ja joka ei tarjoa näitä tavaroita taloudellisen toiminnan yhteydessä vaan esim. puhtaasti sosiaalisessa toiminnassa, ei ole yritys. Niin pitkään kuin tuotteita ei käytetä taloudelliseen toimintaan, yritys ei kuulu artiklojen 81 ja 82 soveltamisalaan, vaikka yksikkö voikin näin käyttää huomattavaa taloudellista valtaa. Asia T-319/1999, Kok. 2003, II-357, tuomion kohdat 36 ja 37.



Sen sijaan julkiset yritykset ovat kilpailuoikeuden alaisia<sup>120</sup>. Julkisyhteisön taloudellisen toiminnan arvioinnissa merkitystä annetaan sille, voisiko yksityinen hoitaa ko. toimintaa tai kilpaileeko kunnan yksikkö yksityisten toimijoiden kanssa<sup>121</sup>. Nämä voivat olla merkkejä siitä, että julkisyhteisöä tai sen omistamaa yksikköä on pidettävä säännösten tarkoittamana yrityksenä. Julkisyhteisön kohdalla erityisesti on huomioitava se, että yksikön ei tarvitse tuottaa taloudellista voittoa ja että toiminnalla voi olla myös sosiaalisia tavoitteita<sup>122</sup>.

Julkisen yrityksen määritelmä voidaan katsoa laajaksi<sup>123</sup>. EU-oikeuden julkisen yrityksen käsitteen (public undertakings) kriteerit on muotoiltu komission direktiivissä<sup>124</sup>. Direktiivin mukaan julkisella yrityksellä tarkoitetaan kaikkia yrityksiä, joiden suhteen julkiset viranomaiset käyttävät suoraan tai välillisesti määräysvaltaa joko omistuksen, rahoitukseen osallistumisen tai yritykseen sovellettavien sääntöjen perusteella. Julkisten viranomaisten oletetaan käyttävän määräysvaltaa yrityksen suhteen, jos niillä on suoraan tai välillisesti a) enemmistö yrityksen merkitystä pääomasta tai b) valvonnassaan yrityksen osakkeiden äänimäärän enemmistö tai c) mahdollisuus asettaa enemmän kuin puolet yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.<sup>125</sup>

### 5.2.2.2 Kauppakriteeri, kilpailukriteeri ja aluekriteeri

Perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklojen soveltaminen edellyttää lisäksi kauppakriteerin, kilpailukriteerin ja aluekriteerin täyttymistä. Kauppakriteerillä tarkoitetaan 81 artiklan mukaisesti, että toiminnalla tulee olla vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan<sup>126</sup>. Kilpailukriteeri 81 artiklan mukaisesti tarkoittaa, että toiminta estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua yhteismarkkinoilla tai toiminnasta seuraa, että kilpailu estyy, rajoittuu tai vääristyy yhteismarkkinoilla. Lähtökohtaisesti kauppa- ja kilpailukriteeriä ei voi täysin erottaa toisistaan. Kauppakriteeriä on tulkittava laajasti. Yhteisön oikeuskäytännön mukaan myös mahdollisuus, että toimenpiteellä saattaisi olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, on ollut riittävä edellytys EU:n kilpailuoikeuden soveltamiselle<sup>127</sup>.

---

120 *Joutsamo ym.* 2000, 517.

121 *Leivo – Leivo* 1997, 24; *O'Donoghue – Padilla* 2006, 22. Asia C-41/1990, ECR 1991, I-1979, tuomion kohdat 22 - 23.

122 Ks. Asia C-244/1994, Kok. 1995, I-4013.

123 *Adamantopoulos* 2004, 220.

124 Komission direktiivi 2000/52/EY. Ks. Asia C-188-190/1980, ECR 1982, I-2545.

125 Komission direktiivi 2000/52/EY, 2 artikla.

126 Tämä tekee eron EU:n ja kansallisten kilpailunrajoitusten soveltamiselle. Jos toimenpiteellä ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, on sovellettava vain kansallista kilpailunrajoitussäännöstöä. Ks. myös *Goyder* 2003, 326; *Odudu* 2006, 102 - 103.

127 KM 1991:15, 42 - 43. Ks. myös *Leivo – Leivo* 1997, 38 - 39; *Joutsamo ym.* 2000, 521; *Aine* 2002, 277 - 279.

EU-oikeuden tavoitteiden valossa käsitettä kauppa on ymmärrettävä laajasti, sillä kaupalla käsitetään kaikkea rajat ylittävää taloudellista toimintaa<sup>128</sup>. Se sisältää niin tavarakaupan kuin myös palveluiden myymisen, vakuutukset, kuljetukset sekä yritysten sijoittautumisoikeuden<sup>129</sup>.

Oikeuskäytännön kautta on muodostunut käsite ”on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”. Tällä käsitteellä tarkoitetaan, että menettelytavan on objektiivisten oikeudellisten ja tosiasiallisten seikkojen perusteella annettava riittävästi aiheutta epäillä, että sillä saattaa olla tosiasiallisesti tai mahdollisesti suoria tai välillisiä vaikutuksia jäsenvaltioiden välisen kaupan rakentamiseen.<sup>130</sup> Voidaan puhua myös todellisista ja potentiaalisista vaikutuksista. Potentiaalisten vaikutusten kohdalla yksittäinen kilpailunrajoitus ei vaikuta kauppaan, mutta kaikkien alan yrittäjien käyttämänä se voisi todellisuudessa johtaa kilpailun vääristymiseen jäsenvaltioiden välillä. Kauppakriteeri voi täytyä myös myöhemmin kilpailunrajoituksen aiheuttamien kauppavirtojen muutosten kautta.<sup>131</sup> Kauppakriteeri voidaan jakaa kahtia: toisaalta on tutkittava, vaikuttaako toiminta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja toisaalta, onko toiminnan seurauksena kaupankäynti estynyt tai rajoittunut<sup>132</sup>. Tätä jälkimmäistä voidaan kutsua siis myös kilpailukriteeriksi. Kaupankäynnin estymisen, vääristymisen tai rajoittamisen tutkiminen ja todentaminen on ongelmallista.<sup>133</sup> Toimenpiteen tarkoituksena ei tarvitse olla kilpailun vääristäminen tai rajoittaminen, vaan riittävä toimenpiteen kieltämiselle voi olla, että sillä on ollut tällainen vaikutus tai seuraus<sup>134</sup>.

Jotta toimenpide kuuluisi EU:n kilpailusäännösten soveltamisalaan on myös aluekriteerin täytyttävä. Aluekriteerin mukaan kilpailunrajoitusten vaikutusten tulee olla merkityksellisiä yhteismarkkinoiden kannalta eli niiden tulee näkyä konkreettisella tavalla yhteismarkkinoilla. Oikeuskäytännössä on käytetty ilmaisua, että kilpailunrajoituksen on vaikutettava oleellisella osalla yhteismarkkinoita. Tämän arvioinnissa EY:n tuomioistuimen mukaan on otettava huomioon tuotannon ja kulutuksen rakenne ja yhteismäärä sekä tuotteen ostajien

---

128 Komission tiedonanto 2004/C 101/07.

129 Ks. *Leivo – Leivo* 1997, 38; *Goyder* 2003, 90.

130 Komission tiedonanto 2004/C 101/07. Myös Aine on puhunut suorista ja epäsuorista vaikutuksista. Toimenpide voi vaikuttaa kauppaan myös silloin, kun kilpailurakenne muuttuu kilpailua rajoittava toiminnan seurauksena. *Aine* 2002, 277. Myös *Van Bael – Bellis* 1994, 51.

131 Tällöin ongelmalliseksi Virtasen mukaan tuleekin kilpailunrajoituksen arviointiin liittyvä ajanjakso. *Virtanen* 2001, 456 - 458. Ks. *Goyder* 2003, 84; *Odudu* 2006, 107 - 108.

132 *Goyder* 2003, 83.

133 Ks. *Goyder* 2003, 91 - 92.

134 Ks. *Goyder* 2003, 96. Ks. *Joutsamo ym.* 2000, 523 - 524.

ja myyjien tottumukset sekä taloudelliset mahdollisuudet<sup>135</sup>. Oleellinen osa yhteismarkkinoita on epäselvä käsite, eikä sitä tulisi rajata jäsenmaiden rajojen tai talousalueiden mukaisesti. Merkittävä osa yhteismarkkinoista voi olla jokainen markkina, jonka toiminnalla voi olla merkitystä EU:n kokonaisuuden kannalta. Alueella on oltava taloudellista merkitystä.<sup>136</sup> EYT:n mukaan yksi jäsenmaa tai sen osa-alue voi olla tämä oleellinen osa<sup>137</sup>. Myös Komissio on todennut, että kansallisilla tai alueellisilla markkinoilla toteutettavilla menettelyillä voi olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan<sup>138</sup>.

Lisäksi komissio on katsonut, että kauppaan kohdistuvan vaikutuksen on oltava ”tuntuva”. Tällä luonteeltaan määrällisellä elementillä on tarkoitus rajata yhteisön toimivalta sopimukseen ja menettelytapoihin, joilla saattaa olla tietyn suuruisia vaikutuksia. Vaikutuksen tuntuvuuden arvioinnissa otetaan huomioon kulloisenkin yksittäisen tapauksen olosuhteet, menettelytavan luonne ja yritysten markkina-asema. Mitä suurempi on yritysten markkina-asema, sitä todennäköisemmin menettelytapa on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.<sup>139</sup> Artiklojen soveltamiseen liittyy myös nk. de minimis -sääntö. Sen mukaan 81 artiklaa ei sovelleta vähämerkityksellisiin sopimuksiin, sillä niiden ei katsota vaikuttavan tuntuvasti kilpailuun. Tällaisina sopimuksina pidetään tilanteita, joissa osapuolten yhteenlaskettu markkinaosuus ei ylitä 10 %:a millään sopimuksen vaikutusalaan kuuluvilla merkityksellisillä markkinoilla.<sup>140</sup>

### 5.2.2.3 Soveltaminen kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä

EU-oikeudessa yrityksen ja julkisen yrityksen käsitteet ovat laajoja. Niin Suomen kilpailunrajoituslain kuin EU-oikeuden yritys-käsitteessä olennaisia ovat samantyyppiset kriteerit. Toisin sanoen elinkeinonharjoittajan käsitteen tulkinnassa on seurattu yritys-käsitteen tulkintaa. Julkisen yrityksen kriteerien suhteen kunnan liikelaitokset ja yhtiöt ovat julkisia yrityksiä silloin, kun kunnalla on enemmistö pääomasta, valvonnassaan yrityksen äänimäärän enemmistö tai mahdollisuus asettaa enemmän kuin puolet yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä. Tällöin ne kuuluvat EU-oikeuden kilpailunrajoitussäännösten soveltamisalaan. Elinkeinopolitiikan alueella yleisten toimintaedellytysten luomiseksi

---

135 *Kuoppamäki* 1992, 63. Relevantit markkinat ovat voineet käsittää useamman jäsenvaltion, yhden jäsenvaltion tai suuremman jäsenvaltion osan. Ks. tarkemmin *Kuoppamäki* 1992, 65 - 66.

136 *Leivo – Leivo* 1997, 309 - 310.

137 Asia C-73/1974, ECR 1975, I-1491.

138 Tätä vielä täsmennetään siten, että edellytyksenä ei ole, että menettelyn on vaikutettava yhden jäsenvaltion koko alueella. Komission tiedonanto 2004/C 101/07.

139 Komission tiedonanto 2004/C 101/07.

140 Komission tiedonanto 2001/C 368/07.

perustettujen liikelaitosten ja yhtiöiden on siten lähtökohtaisesti katsottava sisältyvän EU-oikeuden yritys-käsitteeseen.

Samoin kuin Suomen kilpailunrajoituslain kohdalla olennaista ei ole toiminnan oikeudellinen muoto. Euroopan yhteisön tuomioistuimien on todennut, että artiklojen tarkoittamia yrityksiä ovat taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt. Yksiköltä ei kuitenkaan vaadita erillistä oikeushenkilöllisyyttä eikä voiton tavoittelua. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö on vähäistä sen suhteen, minkälaiseen yhtiöittämättömään toimintaan sovelletaan yritys-käsitettä. Ei ole vielä siis oikeuskäytäntöä, jonka avulla voisimme vetää rajoja ja linjauksia, minkälaiseen yhtiöittämättömään, mutta taloudelliseen ja vastikkeelliseen toimintaan kilpailunrajoitussäännöksiä tulisi soveltaa. Yritys-käsite on kuitenkin laaja. Sen arvioimisessa merkitystä annetaan vastikkeellisuudelle ja sille voisiko yksityinen hoitaa samaa asiaa ja toisaalta toimivatko yksityiset samalla alalla.

Kunnan elinkeinopoliittisissa asioissa esiintyy usein vastikkeellisuutta sekä sitä, että myös yksityiset hoitavat tai voisivat hoitaa asiaa. Tässä yhteydessä on huomioitava myös julkisen vallan ja viranomaistoiminnan erottaminen yritys-käsitteestä. Itselleen ottamissa tehtävissä kunta ei käytä velvoittavaa julkista valtaa. Voitaisiinko elinkeinopoliittisissa asioissa tehtävät katsoa luonteeltaan julkisiksi, että kunta ei katsottaisi näissä tehtävissä taloudellista toimintaa harjoittavaksi? Vai painavatko vaakakupissa enemmän toiminnan vastikkeellisuus ja julkisen vallan puute siten, että kunta katsottaisiin näissä tehtävissä taloudellista toimintaa harjoittavaksi yksiköksi? Tämä on toistaiseksi ratkaisematon kysymys. Ennen tällaista rajanvetoa on päädyttävä siihen, että pääsääntöisesti kunta vapaaehtoisessa toiminnassaan on katsottava harjoittavan sellaista taloudellista toimintaa, että se on tässä yhteydessä tarkoitettu yritys<sup>141</sup>.

EU-oikeuden kilpailunrajoitussäännösten soveltamisedellytyksenä on myös kauppa-, kilpailu- ja aluekriteerien täytyminen. Kunnan toimintojen kohdalla näiden kriteerien täytyminen on epäselvää. Kunnan liiketoiminta, yritystoiminta tai muu vastikkeellinen toiminta pyrkii aina hyödyttämään kunnan asukkaita tai kunnan alueella toimivia. Vaikutuksen markkinoille katsotaan siten pääsääntöisesti olevan alueellista. Tästä syystä kauppakriteerin suhteen ensimmäinen käsitys voi olla, että kunnan toiminnalla tuskin voi olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, jolloin nämä kriteerit eivät täyty.<sup>142</sup> Kuoppamäen mielestä yhteys yhteismarkkinoihin on löydettävissä, jos esimerkiksi järjestely nostaa toi-

---

141 *Indén – Madell* 2002, 36.

142 Ks. *Burmeister – Staabe* 2004, 810 - 820. Saksalaiset kirjoittajat ovat sitä mieltä, että kunnan toimintaa rajoittava kunnallisasetuksissa mainittu paikallisuusperiaate rajoittaa 86 artiklan soveltamisen, sillä paikallisuusperiaatteen mukaan kunta on valtion sisäinen toimija. He pitävät paikallisuuden periaatetta valtiollisena puuttumisena yhteisön tavoittelemaan kilpailuun.

seen jäsenvaltioon vietävän hyödykkeen hintoja, vaikeuttaa toisesta jäsenvaltios-  
ta olevan elinkeinonharjoittajan markkinoille pääsyä tai rajoittaa tavaroiden tai  
palveluiden siirtymistä yli kansallisten rajojen<sup>143</sup>. Yhden valtion alueelle ulottuva  
sopimus täyttää kauppavaikutuskriteerin, jos se esimerkiksi vaikuttaa tuontiin tai  
vientiin tai estää muista maista olevien yritysten pääsyn kyseisille markkinoille.  
Jos voidaan olettaa, että vaikutukset ulottuvat vain yhden jäsenvaltion alueella,  
kauppavaikutus ei täyty.<sup>144</sup>

Rajakaupungeissa julkisen yrityksen asiakkaista osa tulee aina naapurijäsen-  
maasta, joten vaikutus kauppaan on aina olemassa. Erityisesti huomioon olisi  
otettava rajakaupunkien paikalliset monopolit, joiden toiminta voi vaikuttaa jä-  
senvaltioiden väliseen kauppaan.<sup>145</sup> Erityisessä asemassa tämän suhteen ovat ne  
kunnat ja kaupungit, jotka sijaitsevat lähellä Ruotsin rajaa. Näillä alueilla vai-  
kutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan voi syntyä varsinkin monopolien, jotka  
eivät kuulu vähämerkityksellisyysäännön piiriin, kohdalla.

Kauppakriteerin suhteen voidaan miettiä myös kaupankäyntiä kolmansien  
maiden kanssa. Komission ratkaisujen perusteella on tulkittu, että toimenpiteel-  
lä voi olla vaikutusta jäsenmaiden väliseen kauppaan, jos toimenpide tuottaa  
etua tietyn maan yritysten kaupankäyntiin kolmansien maiden kanssa verrattu-  
na muiden jäsenmaiden yrityksiin<sup>146</sup>. EY-tuomioistuin on pitänyt yhtä satamaa  
merkittävänä osana yhteismarkkinoita. Satama voi olla markkinoiden oleellinen  
osa, kun otetaan huomioon laivaliikenteen määrä ja sen merkitys kansainvälisel-  
le kaupalle<sup>147</sup>. Virtanen kritisoi, että tämän mukaan mikä tahansa jäsenvaltioihin  
suuntautuva kuljetustoiminta tai vientiä eri jäsenmaista palveleva alue voisi olla  
merkittävä. Esimerkiksi Kotkan ja Haminan satamia voitaisiin pitää merkittävi-  
nä osina yhteismarkkinoita. Satamistahan Suomi vie paperia muihin jäsenval-  
tioihin ja vastaavasti niihin tuodaan tuotteita muista jäsenvaltioista sekä Suo-  
men että Venäjän markkinoille.<sup>148</sup> Tällä perusteella kuntien tekemät päätökset  
kunnallisten satamien toimintaan liittyen voivat tulla artiklojen soveltamisalaan.  
Näitä koskevia päätöksiä on siis arvioitava EU:n yhteismarkkinoiden kannalta.  
Onhan niillä, kuten on jo mainittu, tärkeä asema kaupankäynnin kannalta.<sup>149</sup>

---

143 *Kuoppamäki* 2000, 38; *Kuoppamäki* 2003, 475.

144 *Kuoppamäki* 2003, 477. Asiat C-215 ja 216/1996, Kok. 1999, I-135, tuomion kohdat 46  
-53. Asia C-22/1978, Kok. 1979, I-1869, tuomion kohdat 15 - 26.

145 Vrt. *Virtanen* 2001, 483, jossa hän ilmeisestikin sitä mieltä, että artikloja ei pitäisi soveltaa  
hyvin pienellä alueella vaikuttavaan väärinkäyttöön.

146 *Van Bael – Bellis* 1994, 54; Commission Decision 1992/262/EEC.

147 Asia C-179/1990, ECR 1991, I-5889, tuomion kohta 15.

148 *Virtanen* 2001, 482 - 483. Myös *Leivo – Leivo* 1997, 310 - 311.

149 *Virtanen* 2001, 483. *Virtanen* toteaa, että rinnastettaessa tähän tapaukseen voitaisiin esim.  
Suomen valtion päätös luotsimaksujen korottamisesta tutkia komissiossa.

Kuoppamäki on todennut, että kauppavaikutuskriteeri on täyttynyt EU:n oikeuskäytännössä varsin helposti. Hänen mielestään kriteeri on joustavasti ulotettu koskemaan sellaisia tilanteita, joihin puuttumista pidetään yhteismarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta perusteltuna. Tällainen joustavuus tarkoittaa toisaalta myös, että kriteeri on epäselvä.<sup>150</sup> Soveltamiseen liittyen merkitystä on myös oleellisella osalla yhteismarkkinoita. Kuten on jo käynyt ilmi, vaatimukseksi ei välttämättä ole suuri vaikutusalue. Jäsenvaltion osakin voi olla tällainen, jos toiminta vain vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Vaikka kunta käsitetään alueelliseksi toimijaksi ja toimii alueensa hyvinvoinnin edistämiseksi, ei se poissulje, että toiminnalla olisi vaikutusta myös jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kunta voi toiminnallaan estää tai rajoittaa muiden maiden yritysten osallistumista kilpailuun. Kunnan toiminnalla voi siis olla vaikutusta valtion rajojen ulkopuolella ja siten 81 artiklalla merkitystä<sup>151</sup>. Elinkeinoharjoittajan ominaisuudessa kunta voi myös vaikuttaa rajoittavasti sijoittautumisoikeuteen myydessään ja vuokratessaan tiloja ja maa-alueita yrityksille. Kauppa ja kilpailukriteerien täytyminen on epäselvää. Kauppavaikutuskriteerille on tunnusomaista hyvin suuri tulkinnanvaraisuus<sup>152</sup>. Komissio ja yhteisöjen tuomioistuin tulkitsevat näitä kriteereitä yhteisön ja yhteismarkkinoiden näkökulmasta. Rajoja haetaan koko ajan.

Jo aiemmassa yhteydessä, valtioneuvoston päätöksen kohdalla, tuli esille artikla 86. Sen 2 kohdan mukaanhan julkisiin yrityksiin, jotka tuottavat taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kun ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Toisin sanoen julkisiin yrityksiin, jotka hoitavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, ei sovelleta artiklaa 81, jos se estää yrityksen toiminnan.

### **5.3 Kunnan vapaaehtoiseen toimintaan kohdistuvat kilpailunrajoitukset**

#### ***5.3.1 Yleiset kilpailunrajoitukset***

Useimmissa vapaaehtoisissa toiminnoissa kunta on katsottava elinkeinoharjoittajaksi sekä Suomen kilpailunrajoituslain että EU-oikeuden mukaisesti. Tämä siis merkitsee, että kunnan on toiminnassaan otettava huomioon kilpailunrajoit-

---

150 *Kuoppamäki* 2003, 675.

151 Toisin *Lindquist* 2000, 273. Lindquist on todennut, ettei perustamissopimuksen 81 artiklalla ole käytännöllistä merkitystä kunnan toimintaan. Hän tosin kiinnittää huomiota vain artiklassa mainittuihin sopimuksiin ja toteaa, että kunnan tekemillä sopimuksilla tuskin voi olla jäsenvaltioiden rajoja ylittävää vaikutusta.

152 HE 11/2004 vp, 20.

tussäännökset. Kilpailunrajoitussäännökset voivat tulla sovellettaviksi kunnan yhtiö- ja liikelaitosmuotoisessa toiminnassa, mutta myös muussa ”yhtiöittämissä” toiminnassa. Kilpailunrajoituksilla tarkoitetaan lähtökohtaisesti sellaisia olosuhteita, joiden vuoksi kilpailu ei ole vapaata tai esteetöntä<sup>153</sup>. Kunnan taloudellisuonteisessa toiminnassa on siten otettava huomioon kielletyt toimintatavat.

Suomen kilpailunrajoituslaissa kielletyt menettelytavat on säännelty samaan tapaan kuin perustamissopimuksen 81 artiklassa vuoden 2004 lakimuutoksen jälkeen<sup>154</sup>. Suomen kilpailunrajoituslain 4 §:n ja artiklan 81 mukaan kiellettyjä ovat sellaiset elinkeinonharjoittajien sopimukset, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätökset ja elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistetut menettelytavat, joiden tarkoituksena on merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai joista seuraa, että kilpailu merkittävästi estyy, rajoittuu tai vääristyy.

Erityisesti kiellettyjä ovat kilpailunrajoituslain 4 §:n ja 81 artiklan mukaan sellaiset sopimukset, päätökset tai menettelytavat, joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja tai joilla rajoitetaan tai valvotaan tuotantoa, markkinoita, teknistä kehitystä taikka investointeja tai joilla jaetaan markkinoita tai hankintalähteitä. Kiellettyjä ovat myös sopimukset, päätökset tai menettelytavat, joiden mukaan eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin sovelletaan erilaisia ehtoja kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasemaan asettavalla tavalla tai joiden mukaan sopimuksen syntymisen edellytykseksi asetetaan, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.<sup>155</sup> Näitä luetteloita ei ole ymmärretty tyhjenteviksi. Myös muun-

---

153 *Hagman Rauni* 1993, 24. Ks. kilpailunrajoituskäsitteen määrittämiseen liittyvistä seikoista *Leivo – Leivo* 1997, 49 - 51 ja 69 - 156. Myös *Goyder* 2003, 140 - 162.

154 Muutosten perimmäisenä tarkoituksena oli juuri yhdenmukaistaa horisontaalisia (eli kilpailijoiden välisiä) ja vertikaalisia (eli eri tuotanto- ja jakeluportaalla toimivien elinkeinonharjoittajien välisiä) kilpailunrajoituksia koskevaa sääntelyä. HE 11/2004 vp, 31.

155 Lisäksi kilpailunrajoituslain 5 §:ssä ja 81 artiklassa säädetään poikkeuksista. Sallituiksi voidaan katsoa sellaiset elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätökset, elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistetut menettelytavat, sekä sellaiset sopimusten, päätösten tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmät, jotka tehostavat tuotantoa tai tuotteiden jakelua taikka edistävät teknistä tai taloudellista kehitystä. Sallituiksi nämä voidaan katsoa, jos ne jättävät kuluttajille kohtuullisen osuuden näin saatavasta hyödystä, eivät aseta asianomaisille elinkeinonharjoittajille rajoituksia, eivät ole välttämättömiä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja eivätkä anna näille elinkeinonharjoittajille mahdollisuutta poistaa kilpailua merkittävältä osalta kysymyksessä olevia hyödykkeitä. Tuotannon tai tuotteiden jakelu tehostuu, kun toiminnan seurauksena on kustannusten alentuminen, hyödykkeiden laadun paraneminen tai valikoiman lisääntyminen. Tekninen ja taloudellinen kehitys edistyy, kun toiminnalla saavutetaan sellaisia tehokkuusetuja, joiden seurauksena innovaatioiden määrä lisääntyy. Kohtuulli-

laiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat voivat estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua, joten kirjo on laaja<sup>156</sup>. Koska rajoja ei ole tarkemmin määritelty, valitsee päselvyyttä, milloin on kyse tällaisesta sopimuksesta tai muusta kielletystä menettelytavasta<sup>157</sup>. Menettelytavan kieltämiseksi riittää, että toimenpiteen tarkoituksena tai seurauksena on kilpailun rajoittaminen<sup>158</sup>.

Kilpailevien yritysten välisiä kiellettyjä horisontaalisia menettelytapoja artiklan 81 mukaan ovat esimerkiksi hintoja koskevat sopimukset ja järjestelyt, hintasyrjintä, markkinoiden jakaminen, tuotannon rajoittaminen ja tietojen vaihtosopimukset<sup>159</sup>. Eri tuotanto- tai jakeluportaalla toimivien yritysten välisiä kiellettyjä menettelytapoja ovat pääasiassa jakelusopimukset, franchising sopimukset, lisenssisopimukset ja valikoivaan jakeluun liittyvä sopimukset<sup>160</sup>.

Kilpailunrajoituslain mukaan kiellettyä elinkeinonharjoittajan toimintaa on määrähintojen asettaminen. Määrähintakiellon tarkoituksena on turvata elinkeinonharjoittajan esteetön tilaisuus hintakilpailuun ilman, että ylempi jakelu- tai tuotantoporras rajoittaa tätä mahdollisuutta<sup>161</sup>. Määrähintojen asettamiskielto tarkoittaa, että vähimmäismyyntihintoja ei saa asettaa. Enimmäismyyntihinta voidaan kuitenkin asettaa.<sup>162</sup> Pykälä sisältää myös tarjouskartellien kiellon sekä horisontaalisten kartellien kiellon<sup>163</sup>. Tarjouskartellilla tarkoitetaan sopimusta tai järjestelyä, jolla tarjouksenantajat yhteistoiminnassa keskenään suunnittelevat

---

sen osuuden tehokkuuseduista tulee siirtyä kuluttajille. Hyödyllä ei tarkoiteta ainoastaan hinnan laskua tai laadun parantumista, vaan myös uusien tuotteiden tai markkinoiden kehittämisen nopeutumista tai jakelujärjestelmän parantumista niin, että kuluttajille tuleva hyöty realisoituu tulevaisuudessa. Lisäksi, jos kyseessä oleva kilpailunrajoitus poistaa markkinoilta kilpailun mahdollisuuden, ei se voi kuulua poikkeusten piiriin. Ks. HE 11/2004 vp, 33.

156 *Rissanen – Korah* 1991, 53 - 54; HE 11/2004 vp, 32 - 33; *Goyder* 2003, 27; *Kerse – Khan* 2005, 11.

157 *Leivo – Leivo* 1997, 27; *Odudu* 2006, 4 - 5.

158 Ks. *Rissanen – Korah* 1991, 54 - 55; *Van Bael – Bellis* 1994, 32 - 46; *Aine* 2002, 274.

159 *Van Bael – Bellis* 1994, 532 - 571; *Leivo – Leivo* 1997, 28 - 35.

160 Franchising sopimuksilla tarkoitetaan, että sopimuksella luvakkeenantaja myöntää saajalle oikeuden käyttää toiminimeään tai teollisuus oikeuteen perustuvaa oikeutta valmistaa tiettyä tuotetta. Saaja toimii itsenäisenä yrityksenä, mutta sopimuksella myönnetty käyttöoikeudet auttavat liiketoiminnan aloittamisessa ja harjoittamisessa. Lisenssisopimuksella antaja myöntää saajalle käyttöluvan immateriaalioikeuteen tai taitotietoon, jonka avulla saaja voi valmistaa tiettyä tuotetta. *Leivo – Leivo* 1997, 156 - 240; *Goyder* 2003, 163 - 244. Edellytyksenä ei kuitenkaan ole, että kyseessä on kirjallinen sopimus. Ks. *Kerse – Khan* 2005, 11.

161 KM 1991:15, 126; *Hagman Rauni* 1993, 34.

162 Tosin jos se johtaa kiinteään hintaan tai vähimmäismyyntihintaan, on enimmäismyyntihinnan asettaminen katsottava tällaiseksi kielletyksi toiminnaksi. HE 11/2004 vp, 31. Myös *Rissanen – Korah* 191, 276.

163 HE 11/2004 vp, 31.



toimintaansa tarjouskilpailun yhteydessä<sup>164</sup>. Tarjouskartellikiellon tarkoituksena on suojata tarjouksenpyytäjän luottamusta siihen, että tarjous perustuu tarjoajan todellisiin kilpailuedellytyksiin. Se tukee myös hintamekanismin toimivuutta tarjouskilpailussa.<sup>165</sup> Horisontaalisilla kartelleilla tarkoitetaan samalla tuotanto- tai jakelutasolla olevien elinkeinonharjoittajien tai niiden yhteenliittymien välisiä yhteistyötä kilpailun rajoittamiseksi. Yhteistyö voi ilmetä juuri sopimuksina tai muina yritysten välisinä järjestelyinä.<sup>166</sup> Hintojen lisäksi tällainen toiminta voi koskea myös alennuksia, toimitusehtoja, maksuaikaa tai erilaista yritysten keskinäistä tietojenvaihtoa hintojen määräämiseksi<sup>167</sup>. Kaikki eri tuotanto- tai jakeluportilla toimivien elinkeinonharjoittajien väliset kilpailunrajoitukset ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä<sup>168</sup>.

Käytännössä tämä siis merkitsee, että kunta ei saa toiminnallaan vääristää tai estää muiden toimijoiden, lähinnä yksityisten yrittäjien toimintaa tai niiden alalle pääsyä. Toiminnassa kiellettyä on hintasyrjintä ja erilaisten ehtojen toteuttaminen eri kauppakumppaneihin<sup>169</sup>, asiaan kuulumattomien ehtojen asettaminen sopimuksen syntymisen edellytykseksi sekä tarjouskartellit. Kaikki sellaiset toimintatavat tai sopimukset, joiden vuoksi kilpailu vääristyy tai rajoittuu, ovat kiellettyjä. Huomioitava on myös, että myös yhtiöittämätön toiminta voi vääristää tai rajoittaa kilpailua, ei ainoastaan kunnan liikelaitoksen tai yhtiön toiminta. Poissuljettua ei ole myöskään, etteikö kunnan harjoittama toiminta voisi

---

164 *Rissanen – Korah* 1991, 279; *Aine* 1998, 60.

165 KM 1991:15, 127; *Hagman Rauni* 1993, 36.

166 KM 1991:15, 127 - 128.

167 *Aine* 1998, 62.

168 HE 11/2004 vp, 31.

169 Kielletyksi on todettu muun muassa asiaan kuulumattomien ehtojen asettaminen tontinvuokraukseen. Kilpailuviraston päätös 15.4.1998, Dno 418/61/98. Oulun AMPK-Rakennus KY oli vuokrannut Kempeleen kunnalta tontin rakentaakseen sille rivitalon. Tontinvuokrasopimuksessa oli ehto, jonka mukaan rakennus tuli liittää alueelle rakennettavaan Oulun Seudun Lämpö Oy:n kaukolämpöverkkoon. Kilpailuvirasto katsoi, että Kempeleen kunnan tontinvuokrausehto rajoitti asiakkaiden vapautta valita haluamansa lämmitysmuoto ja vahvisti kaukolämpöverkon haltijan markkinavoimaa poistamalla lämmitysmuodon valintavaiheen kilpailun. Liittymisvelvollisuus kaukolämpöön tontinvuokrasopimuksessa ei ollut puollettavissa kilpailuoikeudellisesti pätevällä tavalla kaukolämmitysvaihtoehdon paremmuudella kiinteistökohtaiseen lämmitysvaihtoehtoon verrattuna. Lämmitysmuodon valinnan tulee tapahtua vapaasti ilman, että lämmitysasiakkaita sidotaan tietyn lämmitysmuodon valintaan. Näistä syistä kilpailuvirasto piti Kempeleen tontinluovutussopimuksen ehtoa kilpailunrajoituksista annetun lain tarkoittamana vahingollisena kilpailunrajoituksena. Kilpailunrajoitus vähensi tai oli omiaan vähentämään tehokkuutta elinkeinoelämän piirissä sekä esti ja vaikeutti vuokratontin hankkineen AMPK:n elinkeinonharjoittamista. Tapauksessa on huomioitava vielä, että kunta perusteli toimintatapaansa elinkeinopoliittisilla tavoitteilla eli työpaikkojen lisäämisellä kunnassa. Kilpailuviraston mukaan tämä perustelu ei ollut kilpailuoikeudellisesti kestävä.

vääristää tai rajoittaa myös yhteismarkkinoiden kilpailua. Kunnan on siten vapaaehtoisessa toiminnassaan elinkeinonharjoittajan ominaisuudessa noudatettava kilpailunrajoitussäännöksiä, joten se ei voi toiminnallaan estää tai rajoittaa muiden yrittäjien toimintaa. Poikkeuksena on tilanne, jolloin kilpailunrajoitusten katsotaan vaikuttavan kilpailuun vain vähäisesti. Edellytyksenä on, että kilpailunrajoitukseen osallistuvien elinkeinonharjoittajien yhteenlaskettu markkinaosuus ei ylitä 10 %:a millään kilpailunrajoituksen vaikutusalaan kuuluvilla merkityksellisillä markkinoilla.<sup>170</sup>

Vähämerkityksellisyyden arviointi ei koske tapauksia, joissa menettelytapa katsotaan vakavaksi kilpailunrajoitukseksi. Kilpailijoiden välisinä vakavimpina kilpailunrajoituksina pidetään rajoituksia, joilla vahvistetaan hintoja myydessä tuotteita kolmansille, rajoitetaan tuotantoa tai myyntiä tai jaetaan markkinoita, asiakkaita tai hankintalähteitä. Elinkeinonharjoittajien, jotka eivät kilpaile keskenään sekä sopimuksen tarkoituksessa eri tuotanto- ja jakeluportaalla toimivien kilpailijoiden välillä, vakavimpina kilpailunrajoituksina pidetään vähimmäismyyntihinnan asettamista ja niiden alueiden tai asiakkaiden rajoittamista, joille ostaja voi myydä sopimuksessa tarkoitettuja hyödykkeitä. Vakavimpina rajoituksina pidetään myös samalla jälleenmyyntiportaalla toimivien valikoivan jakelujärjestelmän jäsenten aktiivisen tai passiivisen loppukäyttäjille myynnin rajoittamista, ristikkäisten toimitusten rajoittamista valikoivaan jakelujärjestelmään kuuluvien jakelijoiden välillä sekä komponenttien toimittajan ja kyseiset osat hyödykkeisiinsä sisällyttävän ostajan välistä rajoitusta, joka estää toimittajaa myymästä kyseisiä osia varaosina loppukäyttäjille tai korjaamoliikkeille tai muille palveluntarjoajille, joita ostaja ei ole valtuuttanut korjaamaan tai huoltamaan hyödykkeitään.<sup>171</sup> Näiden vakavien rikkomusten kohdalla ei edellytetä erillistä näyttöä eli että olisi ollut nimenomainen tavoite rajoittaa kilpailua<sup>172</sup>.

Kilpailunrajoitussäännöksillä on ollut tarkoitus puuttua yritysten välisiin sopimuksiin ja menettelytapoihin. Kunnan toiminnassa kilpailuoikeudellisesti epäilyksenalaista ovat kunnan myöntämät taloudelliset tuet liikelaitoksilleen ja yhtiöilleen. Kunnan myöntämien tukien tarkoituksena yleensä on, että yrityksen

---

170 Edellytyksenä on, että kilpailijat ovat todellisia tai mahdollisia kilpailijoita joillakin näistä markkinoista (kilpailijoiden väliset kilpailunrajoitukset). Jos elinkeinonharjoittajat eivät ole todellisia tai mahdollisia kilpailijoita millään vaikutusalaan kuuluvilla markkinoilla, kilpailunrajoitusta voidaan pitää vähämerkityksellisenä, jos yhdenkään kilpailunrajoitukseen osallistuvan elinkeinonharjoittajan markkinaosuus ei ylitä kyseessä olevilla markkinoilla 15 %:a. HE 11/2004 vp, 31 - 32.

171 HE 11/2004 vp, 32 - 33.

172 Tällaista erillistä näyttöä edellytetään kuitenkin niiden sopimusten, päätösten ja menettelytapojen kohdalla, jotka eivät kuulu näihin vakavimpiin kilpailunrajoituksiin. HE 11/2004 vp, 32 - 33.

hinnat tai vuokrat alenevat. Tukien avulla liikelaitosten ja yhtiöiden katsotaan voivan toimia vapaammin. Voisivatko kunnan ja sen liikelaitoksen tai yhtiön väliseen menettelyyn tulla sovellettavaksi kilpailunrajoitussäännökset? Toisin sanoen voitaisiinko tällainen tilanne katsoa kahden eri elinkeinonharjoittajan väliseksi kielletyksi menettelytavaksi tai sopimukseksi?

Tarkasteltaessa, voitaisiinko kunnan ja sen liikelaitoksen tai yhtiön väliseen menettelyyn soveltaa kilpailunrajoitussääntöjä huomio on kiinnitettävä neljään kriteeriin. Ensiksi huomioitavaksi tulee sopimuskriteeri. Kyse on oltava kahden eri elinkeinonharjoittajan välisestä sopimuksesta. Sopimuskriteeriä on tulkittava laajasti. Riittää, että osapuolet ovat tavalla tai toisella ilmaisseet toisilleen yhteisen tarkoituksen käyttäytyä markkinoilla tietyllä tavalla<sup>173</sup>. Toiseksi voidaan puhua kilpailunrajoituskriteeristä. Sopimuksen tarkoituksena on ollut kilpailun rajoittaminen tai sen seurauksena kilpailu on rajoittunut. Kolmanneksi voidaan puhua merkittävyyskriteeristä. Kilpailunrajoituksen on oltava merkittävä.<sup>174</sup> Neljäs kriteeri on kauppavaikutuskriteeri ja liittyy Euroopan yhteisön artiklojen soveltamiseen. Artiklat tulevat sovellettaviksi jos vaikutus ulottuu jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.<sup>175</sup> Jos näin ei ole, arvioidaan asiaa kansallisten kilpailusäännösten kautta<sup>176</sup>.

Tärkein kriteeri, jotta kilpailunrajoitussäännökset tulisivat sovellettaviksi kunnan ja sen liikelaitoksen tai yhtiön väliseen toimintaan, on, että molempien on oltava säännösten tarkoittamia elinkeinonharjoittajia. Liikelaitokset ja yhtiöt ovat tällaisia elinkeinonharjoittajia, mutta kunta itsessään on epäselvempi tapaus. Kyse voisi olla kahdesta eri elinkeinonharjoittajasta, kun kunta harjoittaa samaa toimintaa sekä itse että myös liikelaitos- tai yhtiömuodossa. Asia ei välttämättä kuitenkaan ole näin yksinkertainen. Asian ratkaistaessa, onko kyse yhdestä vai kahdesta elinkeinonharjoittajasta, tulisi käyttää hyväksi taloudellisen yksikön periaatetta. Tarkasteltavaksi tulevat tällöin liiketoimet ja päätösvalta. Kyse on yhdestä yksiköstä, jos kunta asettaa yrityksen hallituksen, määrää toiminnan tavoitteet, ohjaa toimintaa eikä yrityksellä ole itsenäistä päätösvaltaa. Kyse on tällöin yhdestä ja samasta yksiköstä, jolloin ei voitaisi soveltaa kilpailunrajoitussäännöksiä.<sup>177</sup> Jos kunta siten olisi esimerkiksi vähemmistöosakkaana jossain yrityksessä ja toisaalta harjoittaisi samankaltaista toimintaa muutenkin, kyseessä saattaisi olla kaksi eri elinkeinonharjoittajaa. Ja jos kunta tässä tapauksessa an-

---

173 Ks. *Kuoppamäki* 2003, 460 - 461; *Odudu* 2006, 61 - 63.

174 HE 11/2004 vp, 31; *Määttä Kalle* 2004, 118 ja 120 - 121. Myös *Norberg* 1999, 93 ja 163.

175 *Norberg* 1999, 93.

176 Ks. myös *Kuoppamäki* 2003, 1357 - 1360.

177 Esimerkiksi kun kunta omistaa kiinteistöjä ja vuokraa niitä ja toisaalta kun sillä on myös jokin asunto-oloihin liittyvä yritys. *Norberg* 1999, 94 ja 164 - 166.

taisi jotain taloudellista tukea kyseiselle yritykselle, voitaisiin toimintaa arvioida kilpailunrajoitussäännösten kautta.

### **5.3.2 Määräävän markkina-aseman väärinkäytön kieltö**

#### **5.3.2.1 Kilpailunrajoituslain määräävän markkina-aseman käsite**

Kilpailunrajoituslain 3 §:n mukaan määräävä markkina-asema katsotaan olevan yhdellä tai useammalla elinkeinonharjoittajalla tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä, jolla koko maassa tai tietyllä alueella on yksinoikeus tai muu sellainen määräävä asema tietyillä hyödykemarkkinoilla, että se merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- ja jakeluportaalla. Määräävän markkina-aseman käsite ei ole mitenkään yksiselitteinen<sup>178</sup>. Yrityksellä on määräävä markkina-asema, kun sen toiminta vaikuttaa muiden alan yritysten käyttäytymiseen eikä se itse ole riippuvainen muiden käyttäytymisestä<sup>179</sup>. Määräävän aseman lähtökohtana on siten taloudellinen riippumattomuus muista yrityksistä<sup>180</sup>. Yrityksellä on määräävä markkina-asema, jos sen kauppakumppaneilla ei ole todellisia vaihtoehtoja, vaan niiden on hyväksyttävä esim. hinnankorotukset<sup>181</sup>. Kuoppamäen mielestä on myös huomattava, että määräävän aseman sisältö voi vaihdella väärinkäyttötyyppin mukaan<sup>182</sup>.

---

178 Taloustieteessä määräävällä markkina-asemalla ei ole yksiselitteistä määritelmää. Yleisesti määräävällä asemalla taloustieteessä tarkoitetaan markkinatilannetta, jossa määräävässä asemassa oleva yritys pystyy olennaisesti vaikuttamaan tuotteestaan perimiinsä hintoihin tai muihin ehtoihin. Tunnuksmerkkinä on tällöin yrityksen markkinavoima, jonka avulla se pystyy ainakin tiettyyn rajaan saakka käyttäytymään kilpailun paineista vapaana. Markkinavoimansa avulla yritys pystyy haittaamaan kilpailijoiden toimintaa ja asettamaan sopimuskumppaneille ehtoja, jotka ovat sille itselleen keskimääräistä edullisempia. Määräävän aseman muoto on monopoli, mutta se voi olla myös tilanne, jossa markkinoilla vielä esiintyy kilpailua. Määräävä asema voi perustua mittakaavaetuihin, jos markkinat ovat niin pienet, ettei niille mahdu kuin yksi yritys. Määräävä asema ilmenee: 1) määräävässä asemassa olevien yritysten mahdollisuutena vaikuttaa markkinoihin omalla käyttäytymisellään ja toimia kilpailijoista riippumattomasti, 2) muiden yritysten riippuvuussuhteena määräävässä asemassa olevista yrityksistä sekä 3) taloudellisina ja muina resursseina, jotka antavat määräävässä asemassa oleville yrityksille kilpailuetuja kilpailijoihin nähden. *Kuoppamäki* 1992, 10 - 11. Virtanen on kritisoinut, että tällainen määräävä asema toimintavapautta korostavana taloudellisena käsitteenä ei ole välttämättä hyvä lähtökohta määräävälle asemalla oikeudellisena käsitteenä. Se voi johtaa yhä jatkuviin kehäpäätelmiin. Toisaalta määräävän aseman määrittäminen voi osoittautua erittäin hankalaksi, sillä vain harvalla yrityksellä ei ole kilpailijoita lainkaan. Ks. *Virtanen* 2001, 150 - 151 ja 154 -155.

179 *Rissanen – Korah* 1991, 301.

180 *Virtanen* 2001, 404.

181 *Virtanen* 2001, 405. Vrt. *Hagman Rauni* 1993, 70.

182 *Kuoppamäki* 1992, 69.

Määräävää markkina-asemaa arvioidaan relevanttien markkinoiden ja markkinaosuuden avulla. Relevanttien markkinoiden kohdalla arvioidaan hyödykemarkkinoita ja maantieteellisiä markkinoita<sup>183</sup> Määräävän markkina-aseman kriteerinä voidaan pitää markkinaosuutta, joka kertoo yrityksen asemasta tietyn tuotteen markkinoilla<sup>184</sup>. Tosin yksimielisyyttä ei vallitse siitä, minkä suuruinen prosenttiosuus on selvä merkki määräävästä markkina-asemasta. Tapaukset on aina arvioitava tapauskohtaisesti todellisten markkinoiden suhteen, eikä tiettyä kiinteää prosenttilukua ole järkevää asettaa<sup>185</sup>. Kuitenkin 20 - 50 %:n markkinaosuutta on pidetty merkinä määräävästä markkina-asemasta<sup>186</sup>. Rissanen ja Korah katsovat, että 50 %:n markkinaosuus on jonkunlainen näyttö määräävästä markkina-osuudesta ja markkinoista riippuen jo jopa 25 - 50 %:n markkinaosuus voi riittää näytöksi<sup>187</sup>. Virtasen mielestä pelkästään markkinaosuuteen pohjautuvaa arviointia määräävästä markkina-asemasta ei tulisi noudattaa, sillä laissa ei ole asetettu mitään kriteeriä etusijalle. Markkinaosuus lienee korostunut, koska se on nopeimmin ja yksiselitteisemmin selvitettävissä.<sup>188</sup>

Virtasen mielestä määräävästä markkina-asemasta kertoo myös yrityksen mahdollisuus torjua muiden yritysten tulo markkinoille sekä yrityksen toiminta hallitsevan yrityksen tavoin<sup>189</sup>. Määttä on peräänkuuluttanut määräävän markkina-aseman kohdalla kokonaisarviointia, jolloin huomioon voidaan ottaa markkinoille pääsyn esteet, kilpailijoiden lukumäärä ja markkina-osuudet, kysynnän rakenne, markkina-aseman pysyvyys, markkinoiden yleinen kehitys, yrityksen voimavarat ja koko, kilpailuedut, kilpailukäyttäytyminen ja hyödykkeen erityisominaisuudet.<sup>190</sup>

Määräävälle markkina-asemalle ei voida siten asettaa tarkkoja kriteerejä. Ääripäänä on kuitenkin monopoli<sup>191</sup>. Virtasen mielestä merkittävää ei ole, miten monopoli on saavutettu, eikä monopolin tarvitse olla täydellinen. Kilpailunrajoituslain mukaisesti merkityksellistä on vain tosiasiallinen markkinoiden hallinta, jolloin yritys pystyy ohjaamaan hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja tai muutoin vaikuttamaan kilpailuun.<sup>192</sup> Huomattava on myös, ettei määräävän

---

183 Rissanen – Korah 1991, 304 - 307; Virtanen 2001, 395 - 404. Näiden määrittely on tapauskohtainen taloudellinen tosiasiakysymys, minkä vuoksi yleistysten tekeminen on vaikeaa. Ks. Määttä Kalle 2004, 95 ja 100 - 110.

184 Ks. Määttä Kalle 2004, 216 - 225.

185 Mononen 1995, 47 - 48.

186 HE 148/1987 vp, 18.

187 Rissanen – Korah 1991, 307. Vrt. Mononen 1995, 47; Mentula ym. 1998, 68.

188 Virtanen 2001, 408.

189 Ks. tarkemmin Virtanen 2001, 408 - 410.

190 Määttä Kalle 2004, 226 - 234.

191 KM 1991:15, 16.

192 Virtanen 2001, 404.

markkina-aseman edellytyksenä ole monopoliasema. Riittävää on, että yrityksellä on merkittävä joukko asiakkaita, joille kilpailijat eivät pysty tarjoamaan kilpailukyistä vaihtoehtoa.<sup>193</sup>

### 5.3.2.2 EU-oikeuden määrävän markkina-aseman käsite

Perustamissopimuksen 82 artiklan mukaan kiellettyä on yhden tai useamman yrityksen<sup>194</sup> määrävän aseman väärinkäyttö yhteismarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla, jos se on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Määrävää markkina-asemaa ei ole sen tarkemmin määritelty. Käsitteen määrittely on jäänyt kokonaan EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön varaan<sup>195</sup>. Tarkastelu on pitkälti markkinasidonnaista, mutta myös markkinoista riippumattomilla taloudellisilla voimavaroilla ja yrityksen toiminnalla voi olla merkitystä<sup>196</sup>. Todellisuudessa määrävän markkina-aseman määrittely tapahtuu monien eri seikkojen kautta<sup>197</sup>.

Lähtökohtana määrävässä markkina-asemassa on yrityksen riippumattomuus muista markkinoilla toimijoista. Tuomioistuin on määritellyt määrävän markkina-aseman seuraavanlaisesti: ”taloudellisen voiman yritykselle antama asema, jonka johdosta se voi estää tehokkaan kilpailun esiintymisen markkinoilla ja saa mahdollisuuden käyttäytyä merkittävässä määrin itsenäisesti kilpailijoistaan, asiakkaistaan ja viime kädessä kuluttajista riippumattomana.”<sup>198</sup> Kuoppamäki on tähän vedoten todennut, että tunnusmerkkejä ovat siten valta estää tehokas kilpailu ja valta käyttäytyä merkittävässä määrin riippumattomasti kilpailun paineista<sup>199</sup>. Määrävässä markkina-asemassa on kyse juuri oikeudellisesti ja talou-

193 Ks. *Määttä Kalle* 2004, 204. Ks. Kilpailuvirasto 16.6.1997, Dnro 785/61/1996.

194 Useamman yrityksen määrävää markkina-asemaa kutsutaan yhteiseksi määräväksi markkina-asemaksi. Ks. tarkemmin *Van Bael – Bellis* 1994, 80 - 81; *Kuoppamäki* 2002, 315 - 356.

195 *Aine* 1998, 63.

196 *Virtanen* 2001, 483 ja 485. Tuomioistuin on kiinnittänyt huomiota muiden yritysten alalle tulon esteinä myös lainsäädäntöön perustuviin tekijöihin, mittakaavasäästöihin sekä investointitarpeisiin. Lisäksi se on kiinnittänyt huomiota markkinoilla toimivan yrityksen tehokkaaseen jakeluverkostoon, tunnettuun tuotemerkkiin ja kehittyneeseen tekniikkaan. Toisin sanoen, mitä vaikeampaa on perustaa markkinoille uusi yritys, sitä vahvemmassa asemassa on jo markkinoilla toimiva yritys. Ks. *Leivo – Leivo* 1997, 325 - 329.

197 Ks. Komission tiedonanto 1997/C 372/03; *Jones – Sufrin* 2004, 347 - 364; *O’Donoghue – Padilla* 2006, 67 - 68, 108 - 109 ja 136.

198 Ks. Asia 27/1976, ECR 1978, I-207, tuomion kohta 65. Asia 85/1976, ECR 1979 461, tuomion kohdat 38 ja 39. Myös *Rissanen – Korah* 1991, 72 ja 80; *Kuoppamäki* 1992, 48 ja 72. Ks. myös *Van Bael – Bellis* 1994, 69; *Goyder* 2003, 268 - 269; *Motta* 2004, 34 - 35. Ks. lisää *O’Donoghue – Padilla* 2006, 107 - 108.

199 *Kuoppamäki* 2003, 635.

dellisesti itsenäisistä yksiköistä, joten kyseessä on hieman erilainen tulkinta kuin 81 artiklan mukaisessa yritys -käsitteessä<sup>200</sup>.

Määräävän markkina-aseman analysoinnissa otetaan huomioon etupäässä relevantit markkinat ja yrityksen mahdollisuus vaikuttaa käyttäytymiseen markkinoilla<sup>201</sup>. Määräävän markkina-aseman kriteereiksi oikeuskäytännössä ovat muodostuneet tuotekohtaiset ja maantieteelliset markkinat<sup>202</sup>. Tuotekohtaisilla markkinoilla tarkoitetaan sitä, että määräävästä markkina-asemasta voidaan puhua vain jonkin kysynnältään ja kilpailuolosuhteiltaan selvästi lähituotteista erottuvan tuotteen osalta. Ensin on täsmennettävä relevanttien tuotteiden ja tuoteryhmien rajat ja sitten vasta on markkinaosuuksilla merkitystä.<sup>203</sup> Maantieteellisillä markkinoilla tarkoitetaan maantieteellistä aluetta, jolla yritys toimii ja jossa on yhteneväiset toimintaolosuhteet<sup>204</sup>. Maantieteellisellä alueella ei ole niin suurta merkitystä kuin potentiaalisella asiakaskunnalla, joten myös suppeat maantieteelliset markkinat voivat tulla kyseeseen<sup>205</sup>. Voidaan pitää todennäköisenä, että Suomen markkinat olisivat merkittävä osa yhteismarkkinoita, jos vain kauppakriteeri täyttyy<sup>206</sup>. Maantieteellinen alue voi olla pienikin, jos sillä tapahtuva kilpailu on kuitenkin oma yhteismarkkinoiden osamarkkinansa. Täl-

---

200 *Mügge* 2002, 164.

201 *Rissanen – Korah* 1991, 72; *Van Bael – Bellis* 1994, 69 - 71; *O’Donoghue – Padilla* 2006, 63.

202 *Joutsamo ym.* 2000, 546. Markkinoiden määrittelystä Ks. *Kuoppamäki* 2003, 641 - 688.

203 Merkitykselliset tuotemarkkinat on määritelty seuraavasti: ”Kyseisiin tuotemarkkinoihin kuuluvat kaikki tuotteet ja/tai palvelut, joita kuluttaja pitää keskenään vaihdettavissa tai korvattavissa olevina niiden ominaisuuksien, hintojen ja käyttötarkoituksen vuoksi.” Komission tiedonanto 1997/ C 372/03. Myös *Joutsamo ym.* 2000, 546 - 550; *O’Donoghue – Padilla* 2006, 64 - 65, 69 - 74. Yrityksellä voi olla määräävä asema joko tuotteen tai palvelun ostajana tai myyjänä. Jos yrityksellä epäillään olevan määräävä asema tuotteen myyjänä, tuotemarkkinat määritetään kysyntäsubstituution kannalta. Tällä tarkoitetaan tuotteiden vaihdettavuutta; jotta eri tuotteiden katsottaisiin kuuluvan samoille markkinoilla, niiden on oltava keskenään riittävässä määrin vaihdettavia. Tarvittaessa voidaan ottaa huomioon myös tarjontasubstituutio eli jotain läheistä tuotetta valmistavien yritysten mahdollisuus lisätä kyseisen tuotteen tarjontaa. Määräävän aseman arvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös toissijaiset tuotemarkkinat, joilla tarkoitetaan sivutuotteiden markkinoita, joita käytetään yhdessä päätuotteen kanssa. Ks. tarkemmin *Leivo – Leivo* 1997, 294 - 307. Vrt. *Goyder* 2003, 275.

204 Merkitykselliset maantieteelliset markkinat on määritelty seuraavasti: ”Kyseiset maantieteelliset markkinat muodostuvat alueesta, jolla asianomaiset yritykset ovat sitoutuneet tarjoamaan kyseisiä tavaroita ja palveluja, jolla kilpailuedellytykset ovat riittävän yhtenäiset ja joka voidaan erottaa vierekkäisistä maantieteellisistä alueista erityisesti kilpailuedellytysten huomattavan erilaisuuden perusteella.” Komission tiedonanto 1997/C 372/03. Myös *O’Donoghue – Padilla* 2006, 65, 91 - 92.

205 Commission Decision 1992/213/EEC; Commission Decision 1994/19/EC.

206 *Joutsamo ym.* 2000, 551.

löin paikalliset markkinat voivat relevantit markkinat, jos toiminnalle ei ole riittävää kilpailua, jos jokin lähituote tai -palvelu ei tule kyseeseen tai jos ei ole korvattavissa jonkun ympäröivän lähialueen tarjonnalla<sup>207</sup>. Liikenteeseen liittyvissä tapauksissa maantieteellinen alue on voinut olla pieni ja erityinen, kuten lentokenttä tai satama<sup>208</sup>.

Tuotekohtaisten ja maantieteellisten markkinoiden täsmentämisen lisäksi arvioidaan yrityksen prosentuaalisia markkinaosuuksia ja mahdollista määräävää asemaa<sup>209</sup>. Monopoli asemassa olevalla yrityksellä on 100 %:nen markkinaosuus ja se on poikkeuksetta määräävässä markkina-asemassa<sup>210</sup>. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty useita näkemyksiä siitä, mikä markkinaosuus kertoo EU-oikeuden mukaisesta määräävästä markkina-asemasta. Yrityksellä oletetaan olevan määräävä markkina-asema, jos markkinaosuus on yli 70 %:a<sup>211</sup>. Yli 40 %:n markkinaosuus voi olla merkki määräävästä markkina-asemasta, mutta tarkempia selvityksiä on tehtävä. EY:n tuomioistuimen mukaan markkinaosuuden on oltava yli 40 %:a.<sup>212</sup> Toisin sanoen vain poikkeustapauksissa alle 40 %:n markkinaosuus voi merkitä hallitsevaa asemaa<sup>213</sup>. Alle 20 %:n markkinaosuus ei tarkoita hallitsevaa asemaa, vaikka tarkkaa rajaa ei ole<sup>214</sup>. Markkinaosuus pelkästään ei kuitenkaan ole merkki määräävästä markkina-asemasta. Yrityksen markkinaosuutta on verrattava kilpailijoiden lukumäärään ja kilpailijoiden asemaan markkinoilla, jolloin suuri ero voi kertoa määräävästä markkina-asemasta<sup>215</sup>. Toisaalta markkinaosuuden ja aseman markkinoilla olisi oltava tietyllä tapaa vakiintunut, jotta se voidaan katsoa määrääväksi<sup>216</sup>. Huomioitava on myös, että yrityksen ei tarvitse olla monopoli ollakseen määräävässä markkina-asemassa<sup>217</sup>.

---

207 Komission tiedonanto 1997/C 372/03. Ks. *O'Donoghue – Padilla* 2006, 97.

208 Asia C-179/1990, ECR 1991, I-5889.

209 *Joutsamo ym.* 2000, 551; *O'Donoghue – Padilla* 2006, 109 - 112.

210 *Leivo – Leivo* 1997, 321; *Goyder* 2003, 9.

211 Ks. *O'Donoghue – Padilla* 2006, 113.

212 Ks. Asia C-85/1976, ECR 1979, I-461, tuomion kohdat 64 - 66. Ks. Asia C-27/1976, ECR 1978, I-207, tuomion kohdat 105 - 129. *Rissanen – Korah* 1991, 80; *Carlsson ym.* 1999, 234.; *Joutsamo ym.* 2000, 551; *Motta* 2004, 118; *Kuoppamäki* 2003, 692 - 701; *O'Donoghie – Padilla* 2006, 114 - 115.

213 Ks. *Virtanen* 2001, 486 ja siinä esitetty kirjallisuus. Vrt. *Leivo – Leivo* 1997, 323, jossa he toteavat, että 20 - 40 % markkinaosuuden omaavan yrityksen kohdalla ei voida automaattisesti poissulkea määräävän markkina-aseman mahdollisuutta.

214 *Van Bael – Bellis* 1994, 83. He toteavat, että 20 - 40 %:n markkinaosuus voi olla merkki määräävästä markkina-asemasta.

215 Ks. Asia C-27/1976, ECR 1978, I-207, tuomion kohdat 109 - 111.

216 Ks. *Virtanen* 2001, 485 - 489, jossa esitetty laajemmin keskustelua markkinaosuudesta.

217 Asia C-85/1976, ECR 1979 I-461, tuomion kohta 39. Ks. myös Asia C-31/1980, ECR 1980 I-3775, tuomion kohdat 25 - 27.



Yrityksen toiminnan tappiollisuus ei ole este määräävän markkina-aseman olemassa ololle. Yrityksen ei voida katsoa kuitenkaan olevan määräävässä asemassa, jos tappiollinen tulos on seurausta kilpailusta aiheutuneesta hintojen laskusta. Määräävän markkina-aseman kannalta ei ole kuitenkaan merkittävää, perustuuko tappiollisuus alihinnoitteluun vai yrityksen tehottomuuteen. Toisaalta ei voida pitää myöskään yksiselitteisenä sitä, että suuret voitot kertoisivat yrityksen määräävästä markkina-asemasta.<sup>218</sup>

### 5.3.2.3 Määräävä markkina-asema kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä

Suomen kansallisessa lainsäädännössä on määräävää markkina-asemaa määriteltä enemmän kuin perustamissopimuksen artikloissa. Todellisuudessa myös Suomessa määritelmä on yleinen, joten tarkempi määrittely jää oikeuskäytännön varaan myös Suomen oikeudessa.<sup>219</sup>

Äärimmäinen muoto määräävästä markkina-asemasta on monopoli. Monopolilla tarkoitetaan tilannetta, jossa markkinoilla voi kannattavasti toimia vain yksi yritys. Markkinat voivat olla niin suppeat, että sinne mahtuu vain yksi yritys, jotta olisi mahdollista käyttää hyväkseen tehokkaan tuotannon edut. Luonnollinen monopoli voi syntyä, jos tuotteen tuotantoon tai jakeluun liittyy korkeita kiinteitä kustannuksia. Se voi syntyä myös jos tuotteen kysyntä on niin vähäistä, että markkinoille mahtuu vain yksi yritys.<sup>220</sup> Yleensä monopoliasema perustuu tosiasialliseen markkinoiden hallintaan<sup>221</sup>. Luonnollisia monopoleja ovat kunnalliset vesilaitokset, energialaitokset, puhelin- ja liikennelaitokset, kaukolämpö ja sähkösiirto kantaverkoissa<sup>222</sup>. Nämä ovat siis määräävässä markkina-asemassa. Myös kunnallisia liikelaitoksia pidetään määräävässä markkina-asemassa olevina laitoksina<sup>223</sup>. Kunnan yhtiöt, jotka huolehtivat tällaisista yleisistä toimintaedellytyksistä, voivat olla siten määräävässä markkina-asemassa.

Määräävä markkina-asema ei kuitenkaan edellytä monopoliasemaa tai täydellistä kilpailun puuttumista. Määräävä markkina-asema on olemassa, jos yrityksellä on taloudellisesti merkittävä joukko asiakkaita, joille kilpailijat eivät

218 *Bleckmann* 1997, 699 - 700; *Virtanen* 2001, 489.

219 *Kuoppamäki* 2003, 632.

220 *Rissanen – Korah* 1991, 301; *Aalto-Setälä ym.* 1999, 116; *Kuoppamäki* 2003, 625. Ks. SOU 1991:104, 29 ja SOU 1991:28, 331. Ongelmana on, ettei monopoliasemaa ole tarkemmin määriteltä. Taloudellinen monopoli tarkoittaa tehtävää, jota kunta suorittaa kunnallisen toimialan rajoissa ja jota rahoitetaan osaksi tai kokonaan kunnallisverolla tai valtionavulla. Yksityisillä olisi teoreettisesti mahdollisuus hoitaa tehtävää, mutta se on usein taloudellisesti mahdotonta.

221 *Kuoppamäki* 2003, 1317.

222 KM 1991:46, 33; *Rissanen – Korah* 1991, 301; *Rasinmäki* 1997, 289; *Kuoppamäki* 2003, 625.

223 *Kunnas* 1995, 17; *Rasinmäki* 1997, 288.

pysty tarjoamaan kilpailukykyistä vaihtoehtoa riittävän nopeasti.<sup>224</sup> Ei voida siis ajatella, että kunnan toiminnassa vain monopoleilla olisi määräävä markkina-asema. Siten esimerkiksi kuntien tai seudulliset kehitysyhtiöt tai yrityspalveluyhtiöt voivat olla määräävässä markkina-asemassa.

Miten suhtaudutaan kunnan muuhun vapaaehtoiseen toimintaan määräävän markkina-aseman suhteen? Kunta vapaaehtoisella tehtäväpiirillään vuokraa tontteja ja toimitiloja yrityksille. Usein kunnan alueella tällaisia toimintoja tarjoaa pääsääntöisesti vain kunta. Voidaanko sanoa, että kunta tällöin toimii määräävässä markkina-asemassa? Oikeuskäytännöstä emme juurikaan saa viitteitä tähän kysymykseen. Seuraavassa markkinaoikeuden ratkaisussa kyllä arvioitiin kaupungin vuokraustoimintaa määräävän markkina-aseman perusteella, mutta lopullista arviota määräävän markkina-aseman olemassaolosta ei ollut tarpeellista tehdä. Kuntien kannalta olisi kyllä ollut mielenkiintoista, jos markkinaoikeus olisi käsitellyt määräävää markkina-asemaa tältä kantilta ja perustellut, miksi kunta ei ole tai on määräävässä markkina-asemassa liiketontteja myydessään.

MAO:70/04: Esillä olevassa tapauksessa Pieksämäen kaupungin Hotel Sweet Home OY:lle ja Hotelli Savonsolmulle vuokraamien tonttien vuokrat ovat poikenneet toisistaan. Hotellikäyttöön tarkoitettujen liiketonttien vuokraajia voidaan pitää kaupungin kannalta samanlaisina asiakkaina, joita olisi lähtökohtaisesti kohdeltava samalla tavoin. Asiassa on siten ratkaisevaa, onko hin- taeroille olemassa kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävä syy.

Saadun selvityksen mukaan kyseessä olevat liiketontit on vuokrattu vuosina 1974 ja 1998. Tonttien vuokrat eivät poikkea muista samoina ajankohtina vuokrattujen tonttien vuokrasta. Vanhojen vuokrasopimusten päättyessä uusien sopimusten vuokrat määräytyvät kaupungin kiinteistösäännön perustelujen mukaan. Asiassa ei ole ilmennyt, että vuokrien eroille olisi muuta syytä kuin vuokrasopimusten tekoajankohdasta johtuva ero. Markkinaoikeus katsoi, että tällaista olosuhteista johtuvaa eroa on pidettävä kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävänä. Saadun selvityksen perusteella valittajalta perittyä vuokraa ei myöskään voida pitää kilpailunrajoituslain tarkoittamalla tavalla kohtuuttomana.

Markkinaoikeus katsoi edellä mainituin perustein, että Pieksämäen kaupungin menettelyä ei voida pitää kilpailunrajoituslain tarkoittamana kohtuuttomana tai syrjivänä hinnoitteluna. Asiassa ei näin ollut tarvetta arvioida, onko Pieksämäen kaupungilla määräävä markkina-asema relevanteilla markkinoilla vai ei.

Kun kunta voidaan yhtiöittämättömässä vapaaehtoisessa toiminnassa katsoa elinkeinonharjoittajaksi, on mahdollista myös, että kunta toimii määräävässä markkina-asemassa. Tällöin asian ratkaisuun vaikuttavat muiden toimijoiden

---

224 *Carlsson ym.* 1999, 232; *Kuoppamäki* 2003, 638.

(kilpailijoiden) lukumäärä ja niiden toiminnan suuruus ja asema markkinoilla. Jos esimerkiksi kunta on alueensa suurin toimitilojen vuokraaja, on sillä tältä osin määräävä markkina-asema. Määräävä markkina-asema voi toteutua, jos kunta omistaa kaava-alueella kaikista tonteista puolet tai liiketoimintaan tarkoitettuista keskustan alueen vuokratonteista suurimman osan. Määräävä markkina-asema kunnan toiminnassa toteutuu myös, jos muuta vastaavanlaista tarjontaa ei ole tai sen on vähäistä kunnan alueella. Toisin sanoen määräävä markkina-asema toteutuu, jos kunnalla on suuri merkitys kyseisellä toimialalla paikallisilla markkinoilla<sup>225</sup>.

#### 5.3.2.4 Määräävän markkina-aseman väärinkäytön muodot

Sekä Suomen kilpailunrajoituslain 6 §:n että EU:n perustamissopimuksen 82 artiklan mukaan kiellettyä on yhden tai useamman elinkeinonharjoittajan määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Pelkkä määräävä markkina-asema sinänsä ei ole kiellettyä<sup>226</sup>. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä ei ole tarkemmin määritelty kilpailunrajoituslaissa eikä perustamissopimuksen 82 artiklassa. Lähtökohtaisesti väärinkäytöllä on ymmärretty vahingollisia tapoja ylläpitää ja hyväksikäyttää määräävää markkina-asemaa<sup>227</sup> sekä tavallisesta yritysten välisestä kilpailusta poikkeavaa toimintaa<sup>228</sup>. EY:n tuomioistuin on todennut, että väärinkäyttö tarkoittaa sellaista yrityksen käyttäytymistä, joka vaikuttaa markkinoiden rakenteeseen niin, että kilpailu rajoittuu juuri kyseisen yrityksen läsnäolon johdosta ja joka estää kilpailun säilymistä ja lisääntymistä<sup>229</sup>. Väärinkäytön motiivina on yleensä monopolivoittojen kerääminen tai asiakkaiden pakottaminen toimintaan, joka horisontaalisella tasolla häiritsee kilpailijoita<sup>230</sup>. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö voi kohdistua niin kilpailijoihin, markkinavastapuoleen, kauppakumppaneihin kuin asiakkaisiin<sup>231</sup>.

---

225 Norberg on todennut, että pienet kunnalliset asuntoyhtiöt (bostadföretag) voivat olla määräävässä asemassa. Johtuu niiden merkityksestä paikallisilla asuntomarkkinoilla. *Norberg* 1999, 168 - 169.

226 *Van Bael – Bellis* 1994, 68.

227 KM 1991:15, 18; *Kuoppamäki* 1992, 50 - 51; *Carlsson ym.* 1999, 240; *Jones – Sufrin* 2004, 372.

228 Poikkeavalle toiminnalle on oltava objektiivisesti perusteltavissa oleva syy. Jos syy löytyy, toiminta ei ole kiellettyä. Tässä yhteydessä suhteellisuusperiaatteella voi olla merkitystä. Toimenpide ei saa ylittää sitä, mikä olisi tarpeen sallitun tavoitteen saavuttamiseksi. Ks. *Leivo – Leivo* 1997, 334 - 335.

229 Asia C-85/1976, ECR 1979, I-461, tuomion kohta 91.

230 *Kuoppamäki* 2003, 748.

231 *Kuoppamäki* 1992, 113; *Virtanen* 2001, 414. Ks myös *Hagman* 1993, 70 ja 76; *Leivo – Leivo* 1997, 339 - 343; *Aalto-Setälä ym.* 1999, 124; *Kuoppamäki* 2003, 748; *O'Doghue – Padilla* 2006, 235 - 236.

Kilpailunrajoituslain 6 §:ssä ja perustamissopimuksen 82 artiklassa on luettelo väärinkäyttötyypeistä<sup>232</sup>. Näiden molempien säännösten mukaan väärinkäyttöä voi erityisesti olla kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen sekä tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi. Väärinkäyttöä voi olla myös erilaisten ehtojen soveltaminen eri kaupakumppanien samankaltaisiin suorituksiin kaupakumppaneita epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla tai sen asettaminen sopimuksen syntymisen edellytykseksi, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen. Kilpailunrajoituslain ja perustamissopimuksen 82 artiklan luetteloja ei ole ymmärretty tyhjentäviksi, joten muunkinlaiset menettelyt voidaan katsoa kielletyiksi<sup>233</sup>.

Määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen hintoihin voidaan puuttua kohtuuttomuuden tai kilpailun kannalta haitallisten vaikutusten takia. Tällöin tarkoitetaan kaikkia sellaisia tilanteita, joissa hinnat tai ehdot ovat kuluttajille kohtuuttomia tai epäoikeudenmukaisia<sup>234</sup>. Hinnoittelun katsotaan olevan yksi eniten käytetyistä keinoista, joilla määräävässä markkina-asemassa olevat yritykset yrittävät hyötyä asemastaan<sup>235</sup>. Tarkoituksena on poistaa monopolihinnoittelu sekä kilpailijoiden markkinoille pääsyä estävä alihinnoittelu<sup>236</sup>. Kohtuuton hinnoittelu voi ilmetä monopolihinnoitteluna, jolloin määräävässä markkina-asemassa oleva yritys ylläpitää liian korkeita hintoja ja kerää näin monopolivoit-

---

232 Kilpailunrajoituslain voimassa oleva 6 § on seurausta vuoden 2004 lakimuutoksesta. Tähän pykälään väärinkäyttömuodot muotoiltiin samaan tapaan kuin ne ovat perustamissopimuksen 82 artiklassa. Lakimuutosta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että pykälä vastaa sisällöltään pääosin aikaisempaa väärinkäyttöä koskenutta pykälää sanamuotojen poikkeavuudesta huolimatta. HE 11/2004 vp, 35.

Ennen tätä lakimuutosta lain 7 §:n mukaan väärinkäyttönä pidettiin liikesuhteesta pidättäytymistä ilman asiallista syytä, hyvään kauppatapaan perustumattomien asiakkaan toimintavapautta rajoittavien liikesuhteen ehtojen käyttämistä, yksinmyynti- tai yksinosotosopimusten käyttämistä ilman erityistä syytä, kohtuuttoman tai kilpailun rajoittamista ilmeisesti tarkoittavan hinnoittelukäytännön soveltamista tai määräävän markkina-aseman hyväksikäyttämistä muiden hyödykkeiden tuotantoa tai markkinointia koskevan kilpailun rajoittamiseksi.

233 Ks. *Virtanen* 2001, 414. Nyt tämän puolesta puhuu sanamuoto: 'väärinkäyttöä voi olla'. (korostus tutkielman tekijän). *Van Bael – Bellis* 1994, 68; *Jones – Sufrin* 2004, 524 - 525; *O'Donoghue – Padilla* 2006, 639 - 658.

234 Ks. *O'Donoghue – Padilla* 2006, 603 - 605.

235 *Jones – Sufrin* 2004, 379.

236 *Virtanen* 2001, 414. Monopolihinnoittelu voi houkutella alalle uusia yrityksiä. Varsinkin sellaisissa tapauksissa, joissa yrityksen asema on suojattu oikeudellisen tai luonnollisen monopoliaseman kautta, tulisi asiaan puuttua. *Mentula ym.* 1998, 82. Ks. edeltä.

toja<sup>237</sup>. Lähtökohtana on perityn hinnan kohtuuttomuus verrattuna suorituksen taloudelliseen arvoon<sup>238</sup>. Jos hinta on huomattavasti kustannuksia suurempi, on se osoitus monopolihinnoittelusta<sup>239</sup>. Hinta katsotaan kohtuuttomaksi myös silloin, kun se on epätavallisen alhainen. Tällä saalistushinnoittelulla on pyrkimys estää uusia kilpailijoita tulemasta markkinoille. Tällaisella saalistushinnoittelulla tarkoitetaan, että ensin yritys pitää hinnat niin alhaisina, ettei kilpailua synny ja kun tästä syystä muut yritykset vetäytyvät markkinoilta, niin hallitsevassa asemassa oleva yritys nostaa hintoja monopolivoittojen toivossa.<sup>240</sup>

Kohtuuton hinnoittelu voi ilmetä myös hintasyrjintänä. Hintasyrjinnällä tarkoitetaan asiakkaiden ja 82 artiklan soveltamisen yhteydessä erityisesti vierasmaalaisten asiakkaiden asettamista erilaiseen asemaan ilman kustannuserusteista tai muuta kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävää syytä<sup>241</sup>. Tarkoituksena voi olla monopolivoittojen kerääminen hinnoittelemalla tuote asiakas- tai asiakasryhmäkohtaisesti<sup>242</sup>. Määräävässä asemassa olevan yrityksen on kohdeltava asiakkaitaan tasapuolisesti. Hinnoilta vaaditaan tietynlaista läpinäkyvyyttä, jotta asiakkaat voivat arvioida hintojen tasapuolisuutta.<sup>243</sup>

Kohtuuttomilla kauppaehtoilla tarkoitetaan menettelytapoja, jotka rajoittavat yritysten tai kuluttajien toimintamahdollisuuksia<sup>244</sup>. Kohtuuttomiksi katsotaan sellaiset ehdot, joiden tavoitteena on sitoa markkinavastapuoli niin, ettei sen kannata käydä kauppaa kolmannen yrityksen kanssa. Kyseessä olevana

---

237 *Leivo – Leivo* 1997, 335 - 338; *Virtanen* 2001, 415. Ks. myös *Joutsamo ym.* 2000, 555 - 556; *Goyder* 2003, 284 - 285.

238 Kohtuuttoman hinnoittelun kohdalla ei voida ottaa huomioon 81 artiklan mukaista vähämerkityksellisyyssääntöä, koska raja ylittyy määräävän markkina-aseman kohdalla. Ks. *Virtanen* 2001, 497 - 501. *Virtanen* toteaa, että yhteismarkkinoiden säilyttämisen takia hintatason erot maiden välillä ilman kustannustasosta tai muusta vastaavasta syystä johtuvaa syytä (patentit, suurempi kysyntä), saattaa merkitä määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä.

239 *Virtanen* 2001, 419. *Virtanen* mielestä monopolihinnoittelun merkitystä on korostettu liikaa, sillä hän ei näe sitä varsinaisena ongelmana, koska se yleensä houkuttelee kilpailijoita markkinoille. *Virtanen* 2001, 450.

240 *Leivo - Leivo* 1997, 354; *Goyder* 2003, 286 - 289; *Jones – Sufrin* 2004, 385 - 386; *O'Donoghue – Padilla* 2006, 235 - 236. Erityisesti Asia C-62/1986 ECR 1991, I-3359, tuomion kohdat 69 - 72. Ks. tarkemmin tähän liittyvää keskustelua *Virtanen* 2001, 422 - 425; *Kuoppamäki* 2003, 944 - 960.

241 *Kuoppamäki* 2003, 904 - 908. Ks. *Van Bael – Bellis* 1994, 603 - 605; *Leivo – Leivo* 1997, 352 - 354; *Goyder* 2003, 289 - 291 ja 322; *Jones – Sufrin* 2004, 409 ja 412; *O'Donoghue – Padilla* 2006, 556 - 585. *Kuoppamäki* on eritellyt alueellisen ja kansallisuuteen perustuvan hintasyrjinnän. *Kuoppamäki* 2003, 908 - 915.

242 *Virtanen* 2001, 430; *O'Donoghue – Padilla* 2006, 559 - 560.

243 *Virtanen* 2001, 415.

244 Ks. *Rissanen – Korah* 1991, 93 - 97; *Leivo – Leivo* 1997, 356.

ehtona voi olla vaatimus tietyn tuotannon osuuden hankkimisesta tai velvoite ilmoittaa muiden tarjouksista, jotta määräävässä asemassa oleva yritys voi tehdä edullisimman tarjouksen.<sup>245</sup> Kohtuuttomissa kauppaehtoissa voi olla kyse siitä, että yritys velvoittaa asiakkaan rajoittamaan liikesuhteitaan toisiin yrityksiin tai että yritys suostuu myymään hyödykkeen vain sillä ehdolla, että ostaja hankkii samalta myyjältä toisenkin hyödykkeen. Kohtuuttomissa ehdoissa voi olla kyse myös esimerkiksi kohtuuttomista maksuehdoista<sup>246</sup>. Määräävässä markkina-asemassa oleva yritys ei saa myöskään velvoittaa asiakkaitaan ostamaan tuotteitaan vain itseltään<sup>247</sup>. Kohtuuttomilla sopimusehdoilla tarkoitetaan kaikkia muita suoritukseen liittyviä ehtoja paitsi hintaa. Ehdot voivat olla myös kohtuuttomia, jos niitä ei tarvita sopimuksen toteuttamiseksi.<sup>248</sup> Kilpailunrajoituslain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä korostettiin kiellettyinä menettelytapana erityisesti sitä, että sopimuksen syntymisen edellytykseksi asetetaan, että sopimuspuolen on hyväksyttävä lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppataan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen<sup>249</sup>.

Määräävän markkina-aseman kielletyksi väärinkäytöksi katsotaan myös kauppakumppaneiden asettaminen erilaiseen asemaan. Yksinoikeus- ja alennusjärjestelmien kautta voidaan estää kilpailevan yrityksen alalletulo. Näiden kautta asiakas sidotaan ostamaan tuote vain hallitsevalta yritykseltä esimerkiksi siten, että alennukset tukevat ostouskollisuutta, jolloin kuluttajien on kannattamatonta ostaa tuotteita muilta yrityksiltä.<sup>250</sup> Väärinkäyttönä voidaan pitää myös toimituksista tai palveluntarjoamisesta pidättäytymistä, vaikka lähtökohtaisesti yritys saa valita asiakkaansa sopimusvapauden turvin vapaasti. Tämä merkitsee, että määräävän yrityksen kieltäytyminen liikesuhteesta ei saa olla mielivaltaista vaan siihen on löydettävä objektiiviset ja asialliset perusteet.<sup>251</sup> Väärinkäyttönä pidet-

---

245 KM 1987:4, 71. Ks. myös *Rissanen – Korah* 1991, 315; *Joutsamo ym.* 2000, 559; *Kuoppamäki* 2003, 853 - 866.

246 Virtanen on todennut, että nämä liittyvät aina jotenkin hintaan, joten näillä ei ole katsottu olevan kovin suurta itsenäistä merkitystä väärinkäytön muotona. Ks. *Virtanen* 2001, 422.

247 Ks. *Leivo – Leivo* 1997, 348 - 350.

248 *Van Bael – Bellis* 1994, 606 - 614.

249 HE 11/2004 vp, 35. Ks. esim. Kilpailuvirasto 15.4.1998, Dnro 418/61/1996.

250 Ks. *Kuoppamäki* 2000, 174 - 176; *Virtanen* 2001, 425 - 430 ja 503 - 507; *Jones – Sufirin* 2004, 421 - 422. Ks. Tarkemmin EU:ssa kohtuuttomista hintoihin liittyvistä tapauksista *Van Bael – Bellis* 1994, 578 - 594; *Joutsamo ym.* 2000, 556 - 557; *Goyder* 2003, 291; *O'Donoghue – Padilla* 2006, 374 - 399. Esim. Kilpailuvirasto 22.12.1999, Dnro 537/61/1996.

251 Ks. *Rissanen – Korah* 1991, 314; *Kuoppamäki* 2000, 158 - 159; *Virtanen* 2001, 431 - 437. Ks. tarkemmin *Rissanen – Korah* 1991, 99 - 101; *Van Bael – Bellis* 1994, 595 - 601; *Leivo – Leivo* 1997, 338 - 343; *Joutsamo ym.* 2000, 557; *Virtanen* 2001, 510 - 516; *Kuoppamäki* 2003, 782 - 824; *O'Donoghue – Padilla* 2006, 407 - 411.

tyinä kytkeytyksenä tarkoitetaan sellaista tilannetta, jossa asiakkaat on sidottu ostamaan monta tuotetta samalta toimittajalta tai tämän osoittamalta yritykseltä. Menettely voi estää kilpailua kytketyn tuotteen markkinoilla ja kilpailu voi vaarantua, jos yritys hallitsee jonkun tuotteen markkinoita.<sup>252</sup> Kiellettyä väärinkäyttöä ovat myös sellaiset myyntijärjestelmät, joiden tarkoituksena on saada yrittäjä hoitamaan vain tietyn sopimuskumppanin asioita, sillä kilpailijoiden kannalta myyntijärjestelmään sidottu yritys on menetetty<sup>253</sup>.

Määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä voi olla myös tavaroiden tai palvelusten tuottamisesta kieltäytyminen. Periaatteessa tällaisella yrityksellä on velvollisuus näiden tuottamiseen, järjestämiseen, joten kieltäytyminen edellyttää objektiivisia perusteluja. EYT:n oikeuskäytännössä on muodostunut erityinen olennaisten edellytysten doktriini. Kysymys on päästä käyttämään sellaisia edellytyksiä tai resursseja, joita kontrolloi määrävässä markkina-asemassa oleva yritys. Jos määrävässä markkina-asemassa oleva yritys kieltäytyy toimittamasta näitä muille yrityksille niiden toiminnan mahdollistamiseksi, voi kyse olla määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä.<sup>254</sup>

Väärinkäyttö voi ilmetä myös tuotannon, markkinoiden ja teknisen kehityksen rajoittamisena. Kyse on siitä, että määrävässä markkina-asemassa oleva yritys toimii tehottomasti ja on kykenemätön kohtaamaan vaatimuksia, esimerkiksi kieltäytyy käyttämästä uusinta teknologiaa. Monopolivoittoja keräävällä yrityksellä ei ole myöskään välttämättä kannustinta kehittää tuotteitaan siten, että laajemmat kuluttajapiirit pääsisivät ostamaan tuotteita. Tämä väärinkäytön muoto liitetään erityisesti julkisiin monopoleihin. Lisäksi tätä on erittäin vaikea todistaa.<sup>255</sup>

Rajanvetäminen määrävän markkina-aseman omaavan yrityksen sallittujen ja kiellettyjen kilpailukeinojen välille ei ole helppoa. Toimintaa olisi arvioitava suhteessa markkinoiden tilaan. Mitä hallitsevampi asema, sitä rajoitetummat keinot yrityksellä on kilpailla pienempien yritysten kanssa.<sup>256</sup> Erityistä syy-yhteyttä määrävän aseman ja väärinkäytön osalta ei vaadita. Toisaalta ei myöskään vaadita subjektiivista syy-yhteyttä, eli että yrityksellä olisi ollut nimenomainen tarkoitus rajoittaa kilpailua – esimerkiksi tarkoitus savustaa kilpailijoita markkinoilta. Säännökset edellyttävät, että hallitsevat yritykset välttävät sellaisia toimenpitei-

---

252 *Leivo – Leivo* 1997, 344 - 347; *Mentula ym.* 1998, 157 - 158; *Virtanen* 2001, 439; *Goyder* 2003, 298 - 300; *Jones – Sufrin* 2004, 452 - 453; *O’Donoghue – Padilla* 2006, 477 - 480.

253 HE 1991/162 vp, 13; *Virtanen* 2001, 440.

254 Tässä tarkoitettu olennainen edellytys voi olla satama, lentokenttä, teleyhteydet, sähkö tai kaasu. *Goyder* 2003, 316 - 320; *Jones – Sufrin* 2004, 466 - 483.

255 *Leivo – Leivo* 1997, 357 - 358; *Virtanen* 2001, 516; *Jones – Sufrin* 2004, 526.

256 *Motta* 2004, 36.

tä, jotka voisivat rajoittaa kilpailua.<sup>257</sup> Tähän lienee vaikuttanut nk. Hoffman La Roche -tapaus, jonka pohjalta Euroopan yhteisön tuomioistuin totesi, että väärinkäytöksi katsotaan sellainen määräävän markkina-aseman käyttäytyminen, joka vaikuttaa markkinoiden rakenteeseen. On esitetty myös varoittavia näkemyksiä siitä, että väärinkäytön muotojen kirjon laajentuminen johtaa itse määräävän markkina-aseman kieltoon<sup>258</sup>.

### 5.3.2.5 Pohdiskelua vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin liittyen

Määräävän markkina-aseman väärinkäytön kieltä tulee kyseeseen, kun kyseessä on säännösten tarkoittama yritys, yritys on määräävässä markkina-asemassa, yritys käyttää asemaansa väärin (väärinkäytön muodot).

Artiklan 82 soveltamisen edellytyksenä lisäksi on kauppavaikutus- ja kilpailukriteerin täytyminen. Edellytyksenä siten on, että määräävä markkina-asema tapahtuu oleellisella osalla yhteismarkkinoita, toiminta vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja että vaikutus on tuntuva.<sup>259</sup> Näiden kriteerien täytyminen on vaikeasti arvioitavissa ja jokaiseen liittyy tulkintavaikeuksia<sup>260</sup>. Ei voida siten kunnankaan toiminnan kohdalla etukäteen tarkasti sanoa, milloin kunta on määräävässä markkina-asemassa ja milloin se on käyttänyt väärin määräävää markkina-asemaa, niin että se olisi Artiklan 82 vastaista. 82 artiklan soveltaminen kunnan toimintaan on vielä hieman epämääräistä kauppavaikutuskriteeriin liitetyn tuntevan vaikutuksen vuoksi. Kunta toimii pääasiassa alueellisesti, joten voiko sen toiminnalla olla tuntevia vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kun toiminta on rajattu vain alueellisiin tai paikallisiin markkinoihin, toiminnalla ei välttämättä ole tuntevia rajoja ylittäviä vaikutuksia<sup>261</sup>.

Pääsääntöisesti kunta on määräävässä markkina-asemassa toimiessaan monopoliasemassa tai hallitessaan muutoin tietyn tavaran tai palvelun markkinoita, kun kilpailijoiden osuus on pienempi. Mahdollista on myös että, kunta tai sen yhtiö tai liikelaitos voi olla määräävässä markkina-asemassa, kun toiminnalla tavoitellaan elinkeinoelämän yleisten edellytysten parantamista tai elinkeinoelämän edistämistä. Tällöin toiminnassa on otettava huomioon määräävän markkina-aseman väärinkäytön kiellot. Määräävän markkina-aseman hinnoittelulle kohdistuu erityisiä paineita ja vaatimuksia. Kilpailunrajoituslain ja 82 artiklan mukaan määräävän markkina-aseman väärinkäytöksi katsotaan kohtuuton hin-

---

257 Ks. eurooppalaisesta keskustelusta syy-yhteyteen liittyen *Virtanen* 2001, 494 - 497. Ks. myös *Van Bael – Bellis* 1994, 577.

258 *Jones – Sufrin* 2004, 256.

259 Ks. *O'Donoghue – Padilla* 2006, 659 - 666.

260 Ks. *Jones – Sufrin* 2004, 255 - 256.

261 *O'Donoghue – Padilla* 2006, 666.



noittelu, joksi katsotaan monopolihinnoittelu, saalistushinnoittelu ja hintasyrjintä.

Määräävässä markkina-asemassa olevan elinkeinonharjoittajan tulee noudattaa hinnoittelussaan kohtuullisuutta ja yleistä tasapuolisuutta<sup>262</sup>. Asiakkailta ja asiakasryhmiltä perittyjen maksujen niihin sisältyvine tuottovaatimuksineen olisi oltava mahdollisimman kustannusvastaavia eli seurata asiakkaiden palvelimisesta yhtiölle aiheutuvia kustannuksia siten, että tuotot eivät kokonaisuudessaan tai jonkin asiakasryhmän kohdalla olennaisesti ylitä välttämättömiä suoritteiden kustannuksia<sup>263</sup>. Määräävässä markkina-asemassa oleva yritys voi käyttää myös keskimääräisiin kustannuksiin perustuvaa hinnoittelua, jossa jotkin asiakaskohtaiset kustannuserot jäävät huomiotta. Tällainen hinnoittelu on hyväksyttävää, jos tarkkojen asiakaskohtaisten kustannuserojen laskenta vaatisi enemmän resursseja kuin yritys voisi säästää hintojen tarkemman määräytymisen kautta.<sup>264</sup> Maksujen kohtuullisuutta arvioidaan vertaamalla maksuja suhteessa muiden samalla alalla toimivien yritysten maksuihin ja niiden kustannusperusteisiin<sup>265</sup>.

Hinnoittelulta edellytetään myös tasapuolisuutta, johdonmukaisuutta ja ennakoitavuutta. Määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen tulee pidättäytyä toimenpiteistä, jotka syrjivät keskenään samassa asemassa olevia asiakkaita.<sup>266</sup> Markkinoiden läpinäkyvyys on keskeinen keino hinnoittelun tasapuolisuuden ja kohtuullisuuden varmistamiseksi. Hinnoittelun ja hinnoitteluperiaatteiden tulee siten olla julkisia, riittävän selkeitä ja yksiselitteisiä, jotta asiakkaat voivat itse tehdä päätelmiä hinnoittelun oikeellisuudesta ja tasapuolisuudesta.<sup>267</sup> Hinnoittelussa ei tulisi käyttää epämääräisiä hinnoitteluperusteita. Yritys voisi esim. hinnoitella hyödykkeen eri osat eri tavoin sen mukaan, millaisen kokonaisuuden ostaja hankkii<sup>268</sup>. Hinnoittelun erilaisuus voi perustua vain objektiivisille ja kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävillä perusteilla. Erilaisuus ei voi perustua mielivaltaisille tai kilpailun rajoittamiseen tähtäville perusteilla.<sup>269</sup> Mikäli hintoja on eriytetty asiakkaiden välillä, on määräävässä asemassa olevan yrityksen osoitettava, että ero johtuu asiakkaiden aiheuttamista erilaisista kustannuksista tai että löytyy muu hyväksyttävä peruste<sup>270</sup>. Tasapuolisuusvelvoitteen rikkomisesta epäil-

---

262 Ks. MAO:70/04.

263 Ks. esim. Kilpailuvirasto 30.9.1998, Dno 615/61/1996.

264 Kilpailuvirasto 15.9.1997, Dnro 492/61/1992. Kilpailuvirasto 20.9.2000, Dnro 307/61/2000.

265 Esim. Kilpailuvirasto 20.9.2000, Dnro 307/61/2000. Kilpailuvirasto 7.5.2004, Dnro 129/61/2002. Kilpailuvirasto 17.6.1999, Dnro 1115/61/1998.

266 *Kuoppamäki* 2003, 915.

267 Kilpailuvirasto 29.1.1997, Dnro 473/6/1992.

268 Ks. *Mononen* 1995, 90.

269 *Kuoppamäki* 2003, 915.

270 *Kuoppamäki* 2003, 917 - 918.

ty määrävässä markkina-asemassa oleva yritys voi puolustautua epäilyjä vastaan osoittamalla hintojensa kustannusvastaavuuden esimerkiksi rakennuskustannuksiin perustuen<sup>271</sup>.

Kunnan toimintaan on liitetty myös saalistushinnoittelun mahdollisuus. Liikelaitosten tai osakeyhtiöiden epäillään harjoittavan saalistushinnoittelua; kunta antaa yrityksilleen tukea, jonka avulla yritys alihinnoittelee hyödykkeensä ja pyrkii vahvistamaan markkina-asemaansa.<sup>272</sup> Kunnalta tukea saava kunnan yritys ei saisi noudattaa sellaista hinnoittelua, että kilpailu vääristyy<sup>273</sup>. Jos yritys on määrävässä markkina-asemassa, tällainen hinnoittelu katsotaan kielletyksi väärinkäytöksi.

Väärinkäytön kieltö asettaa kunnan liikelaitos- ja yritystoiminnalle etenkin hintoja koskevan kohtuullisuus- ja tasapuolisuusvaatimuksen<sup>274</sup>. Myös rajoittavat ehdot saattavat tulla kyseeseen<sup>275</sup>. Määrävän markkina-aseman väärinkäytön kiellon säännöksillä on tarkoitus puuttua yrityksen yksipuolisiin menettelytapoihin. Määrävän markkina-aseman väärinkäytön kieltö on otettava huomioon kunnan vapaaehtoisessa toiminnassa<sup>276</sup>. Kunnan toiminnassakin kielletty väärinkäyttö voi kohdistua asiakkaisiin, jolloin varsinkin tasapuolisuus rajoittuu. Väärinkäyttö voi kohdistua myös markkinoilla toimiviin muihin yrityksiin, jolloin niiden toiminta estyy tai rajoittuu.

Pääsääntönä on, että julkisiin yrityksiin sovelletaan 81 ja 82 artiklaa. Voitaikiinko 86 artiklan 2 kohdan avulla perustella sitä, että kunnan liikelaitosmuotoisessa toiminnassa ei tarvitsisi soveltaa 81 ja 82 artiklaa<sup>277</sup>? Kyseisen artiklan 2 kohdan mukaan julkisiin yrityksiin, jotka tuottavat taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä.

Tässä yhteydessä artiklan 86 soveltamisen suhteen herää samoja kysymyksiä, kuin, mitä esittelin sen soveltamiseen liittyen valtioneuvoston päätösten kohdal-

---

271 Kilpailuvirasto 15.9.1997, Dnro 492/61/1992.

272 *Määttä Kalle* 2004, 266.

273 Ks. *Kuoppamäki* 2003, 956 - 957.

274 Markkinaoikeus on katsonut, että kilpailuoikeudellisesti on hyväksyttävää, että kunnan vuokraamien tonttien vuokrat ovat eri suuruiset historiallisiin syihin perustuen, kun toinen vuokrasopimus on tehty vuonna 1974 ja toinen 1998. MAO:70/04.

275 Kilpailuvirasto 10.3.1995, Dnro 199/61/1994.

276 Vrt. *Lindquist* 2000, 274.

277 Otan tämän 86 artiklan tässä 82 artiklan tulkinnan yhteydessä huomioon, sillä ilmeisesti sillä on ollut enemmän merkitystä määrävän markkina-aseman väärinkäyttöihin liittyvissä tapauksissa. Ks. *Jones – Sufrin* 2004, 568. Huomattavaa kuitenkin on, että sillä voidaan perustella myös artiklan 81 soveltamatta jättämistä. Tämän pohdiskelun pohjana ovat valtioneuvoston päätösten yhteydessä esittämäni lähtökohdat, joita en tässä enää käy läpi.

la. Monien edellytysten olisi täytyttävä, jotta tämän perusteella voitaisiin välttyä 81 tai 82 artiklan soveltamiselta. Ensin kyseessä täytyisi olla julkinen yritys. Artiklan 86 yritys käsite on ymmärrettävä samalla tavalla kuin se käsitetään 81 ja 82 artiklojen kohdalla<sup>278</sup>. Eli kyse on oltava taloudellisesta toiminnasta. Julkisilla yrityksillä tarkoitetaan yrityksiä, joiden suhteen julkiset viranomaiset käyttävät suoraan tai välillisesti määräysvaltaa omistuksen, rahoitukseen osallistumisen tai yritykseen sovellettavien sääntöjen perusteella<sup>279</sup>. Lisäksi artikla 86 edellyttää, että kyseessä on yritys, jolle julkinen viranomainen on antanut yksin- tai erioikeuksia. Tällä tarkoitetaan tilanteita, joissa yhdelle yritykselle on annettu oikeus harjoittaa tiettyä toimintaa tai rajoitetulle määrälle yrityksiä on annettu oikeus harjoittaa tätä toimintaa. Näillä ei siis tarkoiteta tilanteita, joissa kaikilla halukkailla olisi mahdollisuus harjoittaa kyseistä toimintaa.<sup>280</sup>

Lisäksi edellytetään, että yritys huolehtii yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja. Kunnan toiminnalta edellytetään kuntalain 1.3 §:n mukaan jo liittymäkohtaa asukkaiden hyvinvointiin. Artiklan 86 mukaan kyseessä voivat olla yleiseen taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut. Näihin kuuluu laajojen verkostoalojen palvelut, joten siihen voisivat kuulua kunnan vesi- ja sähkölaitokset. Niihin on katsottu kuuluvan myös muita yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja. Epäselvää on, mitä nämä voisivat olla. Voisiko kunnan yhtiömuotoinen toiminta elinkeinoelämän edistämiseksi kuulua näihin palveluihin? Voitaisiko yhtiöiden katsoa toimivan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin, niin että joissakin tilanteissa välttyttäisiin artiklan 81 soveltamiselta, jos se aiheuttaisi tämän toiminnan estymisen. Kunnallisoikeudellisesta näkökulmasta tällainen toiminta on juuri yleistä taloudellista toimintaa.

Artiklan 86 soveltamisala on epäselvä. Se merkitsee kuitenkin pientä poikkeusmahdollisuutta siihen, että toiminnassa tarvitsisi soveltaa artiklaa 81 tai 82. Poikkeuksen se myöntää vain siinä tapauksessa, että muutoin yritys ei pystyisi huolehtimaan julkisesta palvelutehtävästään.

Lisäksi on huomioitava, että komissio on todennut, että useat paikalliset yleishyödylliset palvelut voidaan katsoa vähämerkityksellisiksi, ettei niillä ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan<sup>281</sup>. Määrittelemättä on kokonaan, mitä tällaiset paikalliset palvelut voisivat olla eikä tarkempia kriteerejä ole annet-

---

278 *Mügge* 2002, 142 - 143.

279 Määräysvaltaa julkisen viranomaisen oletetaan käyttävän, jos niillä on suoraan tai välillisesti enemmistö yrityksen merkitystä pääomasta tai valvonnassaan yrityksen osakkeiden äänimäärän enemmistö taikka mahdollisuus asettaa enemmän kuin puolet yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä. Komission direktiivi 2000/52/EY.

280 *Arrowsmith* 2005, 237 - 238.

281 Komission tiedonanto 2001/C 17/04.

tu. Tarkoittaisiko tämä sitä, että esimerkiksi kuntien toiminta elinkeinoelämän edistämiseksi voitaisiin katsoa tällaiseksi?

## **6 Taloudellisen riskin minimoimisen periaate**

Kunnat ovat yrityksiä tukiessaan myöntäneet yksittäisille yrittäjille yritystukia ja takauksia yksittäisten yrittäjien lainoille. Näihin liittyy taloudellisia riskejä. Riski on yleensä siinä, että kuntien takaamat lainat tulevat kuntien maksettavaksi. Toisaalta kunnan myöntämä yritystuki voi jäädä merkityksettömäksi, jos tuen saanut yritys menee konkurssiin. Tällaisista taloudellisista riskeistä on aikaisemminkin esitetty näkemyksiä<sup>282</sup>. Näkemykset ovat osittain heränneet tapahtuneiden ylimitoitettujen riskinottojen kautta, kun kunnat ovat joutuneet todellisiin taloudellisiin vaikeuksiin<sup>283</sup>.

Hannus ja Hallberg esittivät näkemyksen, että kunnan toiminnan laillisuudessa voitaisiin kiinnittää huomiota yrityksen tukemisen kunnalle aiheuttamaan taloudelliseen riskiin<sup>284</sup>. Kuntalakia koskevassa hallituksen esityksessä ehdotettiin rajoitusta kunnan oikeuteen myöntää takauksia ja muita vakuuksia<sup>285</sup>. Kuntalakia valmistellut komitea kiinnitti huomiota kuntien sitoumuksiin, erityisesti yrityksille kohdistuneisiin takauksiin, jotka ovat epäsuhdassa kunnan taloudellisiin ja muihin voimavaroihin. Komitean mielestä kunnan toimialaan ei kuuluisi sellaisten riskien ottaminen, jotka voisivat vaarantaa kunnan toiminnan jatkuvuuden.<sup>286</sup> Eduskunnassa ehdotus ei mennyt läpi, joten rajoitusta ei tullut kuntalakiin.

Erään toisen kunnan toimintaa koskevan lain hallituksen esityksen mukaan takauksia antaessa olisi mietittävä, että jos takauksen maksaminen realisoituu, uhkaako se kunnan taloutta tai toimintaa<sup>287</sup>. Myllymäki on esittänyt, että kun-

---

282 Ks. Suomen Kunnallislehti 1983.

283 Esimerkiksi tapaus Karkkila. 1980-luvulla kaupunki takasi omistamansa yhtiön Karkkilan teollisuuskylä Oy:n lainoja, kun yhtiö rakensi toimitiloja yrityksille. Hallit nousivat ja tilat täytyivät, mutta devalvaation myötävaikutuksella teollisuuskylä ajautui 1993 tilanteeseen, jossa jättimäiset valuuttalainat kaatuivat kaupungin syyliin. Peräti 29 miljoonan euron lainat siirrettiin lopulta kaupungin taseeseen.

284 *Hannus – Hallberg* 1987, 86. Myös *Hallberg* 1983, 903.

285 HE 192/1994 vp, 115. Ehdotetun pykälän mukaan kunta olisi voinut antaa takauksia ja vakuuksia sellaisten yhteisöjen ja säätiöiden, joissa kunnalla on määräämisvalta, veloista. Vakuus olisi ollut mahdollista antaa myös sellaisen yhteisön tai säätiön velasta, jossa kunnalla ei ole määräämisvaltaa. Tällöin yhteisön tai säätiön olisi kuitenkin hoidettava 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua kunnan tehtävää.

286 KM 1993:33, 190 - 191.

287 Ks. HE 84/1994 vp, 4 - 5. Ehdotus johti lakiin kunnan talouden vakauttamisesta ja kuntaselvityksestä (15.7.1994/658).

nan harkitessa takausta yksittäisen yrityksen lainaan, on arvioitava takauksen suuruus, kunnalle koituva riski ja yrityksen kokonaismerkitys. Hän perää riskinoton arviointia perinteisten kuntalain 2.1 §:n tulkintaperiaatteiden näkökulmasta.<sup>288</sup> Harjula ja Prättälä ovat myös huomauttaneet takauksien sisältämisestä taloudellisista riskeistä kunnalle. He toteavat, että riskien hallitsemiseksi takauspäästösten on perustuttava harkintaan ja ajantasaisiin tietoihin. Lisäksi he toteavat, että kuntien edut on turvattava riskit kattavilla vastavakuuksilla.<sup>289</sup> Tätä on tosin jo aikaisemminkin perätty oikeustapauksissa.

Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin toimintaan liittyy tänä päivänä taloudellisen riskin minimoimisen periaate. Oikeudelliset perustat eli institutionaaliset suojat tälle periaatteelle löytyvät kuntalain 1.3 §:n kestävä kehityksen periaatteesta ja oikeuskäytännöstä. Taloudellisen riskin minimoimisen periaate on johdettavissa kuntalain 1.3 §:n mukaisesta kestävä kehityksen vaatimuksesta ja sen taloudellisesta ulottuvuudesta. Taloudellisella ulottuvuudella tarkoitetaan, että kunta ei voi tehdä sellaisia taloudellisia riskejä sisältäviä päätöksiä, jotka vaarantaisivat tulevaisuuden<sup>290</sup>. Jo maailmankomission raportissa todettiin, että kriisialttiutta lisäävä taloudellinen kehitys ei ole kestävä<sup>291</sup>. Näin ollen taloudellisesti kestävä kehitys ei vaikuta pelkästään siihen, mitä tehtäviä kunta voi ottaa hoitaakseen, vaan myös siihen, miten näitä tehtäviä olisi hoidettava. Taloudellisesti kestävä kehityksen mukaan kunnan olisi toimittava niin, että mahdolliset riskit minimoitaisiin. Kestävä kehitys asettaa kunnan toiminnalle sen vaatimuksen, että talouden jatkuvuus tulisi säilyttää.

Taloudellisen riskin minimoimisen periaate tulee ilmi myös oikeuskäytännöstä<sup>292</sup>. Taloudellisen riskin minimoiminen on havaittavissa sellaisissa oikeustapauksissa, joissa on perätty kunnan antamalle lainalle vastavakuuksia. Kun vastavakuudet kunnan myöntämälle lainalle ovat olleet riittäviä, lainan takaus on kuulunut kunnan toimialaan. Kun vastavakuuksia ei ole ollut, lainan takauksen on katsottu ylittäneen kunnan toimialan.

KHO 15.1.1975 T 168: Kunnanvaltuusto oli päättänyt mennä 3.000.000 markan suuruisen lainan maksamisen vakuudeksi takaukseen samasta kunnasta olevan Keski-Pohjan Juustokunnan puolesta. Osuuskunnan tarkoituksena oli laajentaa toimintaansa rakentamalla kuivaustorni sekä tarvittava lisäys

---

288 *Myllymäki* 2000, 191.

289 *Harjula – Prättälä* 2004, 119.

290 HE 192/1994 vp, 74; KM 1993:33, 330 - 331. Myös Kuusiniemen ym. mukaan taloudellisesti kestävä kehitys on mahdollista nähdä myös vakaana talouskehityksenä. *Kuusiniemi ym.* 2001, 334.

291 Yhteinen tulevaisuutemme 1988, 35.

292 Myös Harjula ja Prättälä ovat huomioineet oikeustapauksia. *Harjula – Prättälä* 2004, 119.

höyrykattiloihin ja sähkökeskuksiin samoin kuin varastotiloihin. Hankkeen kustannusarvio oli noin 10.000.000 markkaa. Keski-Pohjanmaa oli maidontuotantoaluetta, jossa maidontuotanto oli jatkuvassa nousussa huolimatta tuottajien lukumäärän vähenemisestä. Samoin alueen karjojen keskikoko oli suurempi kuin missään muualla Suomessa. Laajennuksen johdosta kuntaan tulisi noin 20 pysyvää työpaikkaa. Laajennuksen suoranaista vaikutuksena oli myös mahdollisuus juuston valmistuksen lisääminen lähes 50 %:lla, joka puolestaan loisi uusia pysyviä työpaikkoja. Työttömiä oli kunnassa vuoden 1974 alussa yhteensä 49, joista miehiä oli 40. Kunta oli aikaisemmin mm. luovuttamalla tontin, suorittamalla vesijohto- ja viemärintitöitä, rakentamalla teitä ym. suoranaisesti tukenut osuuskuntaa 650.000 markalla. Katsottiin, että asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan takauksen turvin toisiinsa saada teollisia työpaikkoja kuntaan, jossa esiintyi työttömyyttä, mutta kun otettiin huomioon taattujen lainojen yhteismäärä, kunnan taloudelliset voimavarat ja osuuskunnalle aikaisemmin eri muodoissa kunnan suorittamat tukemistoimenpiteet, puheena olevaan takaukseen meno vastavakuutta vaatimatta ei voitu pitää kunnan yhteisenä asiana. Valtuuston katsottiin siten päätöksellään ylittäneen toimivaltansa.

KHO 1975 II 15: Kunnanvaltuusto oli päättänyt mennä 500.000 markan suuruisen lainan maksamisen vakuudeksi takaukseen samasta kunnasta olevan kiinteistöyhtymän puolesta. Kiinteistöyhtymän omistamassa teollisuusrakennuksessa toimi vanhastaan kaksi autoliikettä, joissa oli työntekijöitä yhteensä noin 130. Autoliikkeillä oli asiassa esitetyn selvityksen mukaan tärkeä merkitys paikallisten kuorma-autoilijoiden häiriöttömän toiminnan jatkamiselle samoin kuin koko alueen autoalan työllisyydelle. Vastavakuudeksi kunta sai kiinnityksen yhtymän omistamaan kiinteistöön. Katsottiin, että takaukseen meno kuului kunnan toimialaan.

KHO 1979 II 45: Espoon kaupungissa sijaitseva kongressikeskus Dipoli siihen liittyvine rakennuksineen oli kansainvälisesti tunnettu ja rakennustaiteellisesti merkittävä kongressipaikka, jolla oli Espoon kaupungin ja korkeakoulualueen kannalta huomattava paikallinen merkitys myös kunnan rajojen ulkopuolella. Hotellihankkeen merkitys kaupungin työllisyyden turvaamiselle oli niinkään huomattava. Koska ei oltu näytetty, että tasapuolisuuden vaatimusta olisi loukattu ja koska kaupungille takaajana annettuja vastavakuuksia-kin oli pidettävä riittävinä, kaupunginvaltuuston päätös, jolla oli menty Oy Dipoli Ab:n puolesta takaukseen vuokrattavan kongressihotellin vuokramaksujen vakuudeksi, ei mennyt valtuuston toimivaltaa ulommaksi.

KHO 21.6.2001 T 1480: Valtuusto oli päättänyt, että kaupunki menee omavelkaiseen takaukseen leipomoyrityksen noin 1.500.000 markan lainoista. Vastavakuutena kaupunki sai yrittäjän omavelkaisen henkilötakauksen sekä 1 miljoonan markan kiinnitykset leipomokiinteistöön, tosin etuoikeudella 4 miljoonan markan kiinnitysten jälkeen. Valtuuston päätöksen perusteena oli

leipomoalan työpaikkojen säilymisen varmistaminen sekä työllisyyden turvaaminen. Yrityksen palveluksessa oli takausta haettaessa ollut 18 työntekijää, minkä lisäksi välillisesti työllistettiin kaksi kuljetusalan yrittäjää ja neljä konsulenttia. Kaupunginhallituksen ilmoituksen mukaan valtuusto oli takausta päättäessään tiedostanut takaukseen liittyvän riskin olemassaolon.

Valtuuston päättämällä takausjärjestelyllä oli pyritty turvaamaan leipomo-yrityksen toiminnan jatkuminen ja sitä kautta yrityksen tarjoaminen työpaikkojen säilyminen ja työllisyys kunnassa. Tämän vuoksi ja kun otettiin huomioon takauksen ehdoista, vastavakuuksista ja lainojen käyttötarkoituksesta esitetty selvitys, lainojen takaukseen menemistä oli pidettävä sellaisena kunnan itsehallinnon nojalla itselleen ottamana tehtävänä, joka kuntalain 2 §:n mukaan kuului kunnan toimialaan.

Taloudellisen riskin minimoimisen periaatetta voidaan perustella myös kuntalaisten maksamilla veroilla. Kunnalla on oikeus verottaa kuntalaisiaan. Kuntalaisilta saamallaan verovarolla kunta pääasiassa rahoittaa vapaaehtoista toimintaansa. Tähän voidaan liittää Nordströmin toteama näkemys, että kuntalaisia ei voida pakottaa rahoittamaan tappiollista toimintaa. Myös Mennola on todennut, että kunnan oikeudellinen asema kansalaisyhteisönä ei salli minkäänlaista riskinottoa veronmaksajien varoilla<sup>293</sup>. Verovarolla tulisi saada aikaan jotain kuntalaisia hyödyttävää. Spekulatiivisen toiminnan kieltö kertoo jo saman lähtökohdan. Kunnan osallistuminen voittoa tuottavaan liiketoimintaan on kiellettyä osittain sen vuoksi, että se sisältää riskin tappiollisesta toiminnasta.

Kuntalain mukaisesta kestävän kehityksen periaatteesta, oikeuskäytännöstä ja kuntalaisten verotuksen merkityksestä voidaan johtaa taloudellisen riskin minimoimisen periaate. Periaatteen ydinsisältö tarkoittaa, että kunnan olisi toimittava taloudellisesti järkevästi niin, että se huolehtii, ettei joudu taloudellisiin ongelmiin toimintojensa kautta. Taloudellisen riskin minimoimisen periaatteella on erityisesti merkitystä juuri kunnan harjoittamalle elinkeinopolitiikalle. Periaate laajentaa yritystukiin liittyvää oikeudellista ajattelua. Aikaisemmin huomio on kiinnittynyt pääasiassa siihen, onko yritysten tukeminen ylipäättään mahdollista ja millä perusteilla. Nyt huomio kiinnittyy myös siihen, miten tukitoimenpiteitä tehtäessä tulisi toimia kunnan edut huomioiden.

Kuntien myöntämiin takauksiin ja taloudellisia tukiin sisältyy aina taloudellisia riskejä. Riski on siinä, että taloudelliset avustukset voivat mennä hukkaan ja että kunta ei saa niistä sitä tarvittavaa hyötyä. Lähtökohtaisesti tällaisten toimenpiteiden käyttämisestä ylipäättään tulisi miettiä sellaisissa tapauksissa, joissa yrittäjään kohdistuvia muita laina- ja takausjärjestelyjä ei ole saatavilla tai jos ne eivät riitä. Taustalla on ajatus, että kunnan tulisi miettiä minkälaisia riskejä toi-

---

293 Mennola 2002, 67.

menpiteet voivat aiheuttaa kunnan taloudelle.<sup>294</sup> Käytännössä periaate tarkoittaa, että yritystukiin liittyviä taloudellisia riskejä vastaan pitäisi varautua vastavakuuksin tai muilla ehdoilla, kuten asettamalla ehdoksi tietty määrä työpaikkoja. Jos työpaikat eivät toteutuisi lupausten mukaisesti, kunnalla olisi oikeus periä takaisin tukiaan. Riskejä vähennettäisiin myös lainoihin liitetyillä koroilla.

Taloudellisten riskien olemassa olo tulee ilmi myös pääomasijoitusten yhteydessä. Sijoittamisessa on aina riski menettää sijoitettuja varoja. Riskeihin voidaan varautua hajauttamalla sijoitukset koskien sijoitusaikaa, sijoitusvälinettä tai velallista.<sup>295</sup> Yhteen yritykseen kohdistuvat tuet eivät saisi olla kohtuuttoman suuria, joten voitaisiin asettaa yhden tuen enimmäismäärä. Toisaalta yksittäisten sijoitusten osalta riskit voidaan välttää laajalla taustaselvityksellä, joka kohdistuu sijoituksen kohteena olevaan yritykseen<sup>296</sup>. Toimialasijoittamista voi olla osakesijoittaminen, joka tarkoittaa osuuden hankkimista osakeyhtiöstä. Osakesijoittaminen merkitsee osakkeenomistajan roolia, jolloin omistamisen kautta osallistutaan yrityksen liiketoiminnan riskeihin ja tuottomahdollisuuksiin.<sup>297</sup> Toimialasijoittamisessa olisi etukäteen selvitettävä sijoitettavan yrityksen rahallinen yms. asema.

Mitä taloudellisen riskin minimoiminen merkitsisi kunnan harjoittamalle liiketoiminnalle? Kunnan harjoittaman liiketoiminnan kohdalla taloudellisen riskin minimoimisen periaatteen merkitys onkin ongelmallisempi. Ongelma on, että yritystoiminnan harjoittamiseen tai osakkeenomistajana yritystoimintaan osallistumiseen on liitettävissä riskejä<sup>298</sup>. Kuinka kunta voisi välttyä liiketoiminnan harjoittamisen riskeiltä ja taloudellisilta tappioilta?

## **7 Kysymys omakustannusperiaatteesta**

### **7.1 Omakustannusperiaatteen asema kunnallishallinnossa**

Varsinkin kuntien taloutta koskevassa taloustieteellisessä kirjallisuudessa ja myös oikeuskirjallisuudessa tulee vastaan omakustannusperiaate. Omakustannusperi-

---

294 Kunta voi tehdä elinkeinostrategiassaan tietoisin päätöksen, ettei tue yrityksiä taloudellisesti lainojen ja takauksien kautta, vaan pyrkii kehittämään elinkeinotoimintaa muutoin.

295 *Harjula – Prättälä* 2004, 177.

296 Ks. esim. Kuopion HAO 16.4.2004, 04/0220/3: Sijoitusyhtiön rahoituspäätökset tässä tapauksessa perustuivat taustaselvitykseen, jossa otettiin huomioon yrittäjän luottotiedot, verojäämät, rahoitusasema, tuotanto- ja palveluprosessien toimivuus, markkinointi, kokonaisrahoitus, tilinpäätöstiedot, työllistävän vaikutus sekä liiketoimintasuunnitelman realistisuus.

297 *Anderson – Tubkanen* 2004, 119 ja 147.

298 *Mennola* 2002, 66 - 67.



aate tarkoittaa palvelujen myymistä niiden tuotantokustannuksia vastaavaan hintaan<sup>299</sup>. Kuntaliitto on tarkoittanut omakustannusperiaatteella, että tuotettaville hyödykkeille kohdistetaan valmistuksen tuotantotekijäkustannukset mukaan lukien tuotantovälineisiin sitoutuneen pääoman kustannukset sekä hallinnon ja myynnin kustannukset<sup>300</sup>. Kunnan toiminnassa tämä periaate on liitetty etupäässä kunnan perimiin maksuihin. Kyse on siitä, minkä suuruisia maksuja kunta voi palveluistaan pyytää.

Lähtökohtaisesti kunnan perimissä maksuissa on erotettava julkisoikeudelliset maksut ja yksityisoikeudelliset maksut. Julkisoikeudellisella maksulla tarkoitetaan kunnan kannettavaksi laissa säädettyä suoritusta. Tällaisia maksuja ovat kunnan lakisääteisten tehtävien hoitamisesta perimät maksut. Tällöin laissa määrätään maksusta ja sen määräämisen perusteista.<sup>301</sup> Lakisääteisten tehtävien hoitamisessa perittävässä maksuissa kunnan on noudatettava näiden lakien määräyksiä<sup>302</sup>. Julkisoikeudelliset maksut ovat siis kunnan lakisääteisen toiminnan harjoittamisesta perittäviä maksuja. Yksityisoikeudellisiksi maksuiksi käsitetään muun kuin lakisääteisen toiminnan harjoittamisessa perittävät maksut. Lähtökohtaisesti näillä tarkoitetaan suorituksia, joita kunta kantaa omistamansa omaisuuden käyttämisestä. Näitä ovat siis erilaiset käyttökorkvaukset ja muut yksityisoikeudelliset suoritukset. Yksityisoikeudellisiksi maksuiksi on katsottu esimerkiksi kaavoitus sopimuksissa sovitut maksut, vesimaksut, sähkö-, lämpö-, energiamaksut, erilaiset pääsymaksut, venepaikkamaksut sekä laissa sääntelemättömät lukukausimaksut<sup>303</sup>. Erityisesti kunnan vapaaehtoisesta toiminnasta perittävät maksut on katsottava yksityisoikeudellisiksi maksuiksi<sup>304</sup>.

---

299 *Brorström ym.* 1999, 22; *Malmer* 2003, 33.

300 Suomen Kuntaliitto 1996, 29. Vrt. *Valkama* 2004, 248 ja 311.

301 *Harjula – Prättälä* 2004, 501 - 502. Esimerkiksi laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (3.8.1992/734).

302 Tämä käy ilmi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisusta. Ratkaisu liittyi hallitusmuodon 62 §:ään, jossa ilmaistiin perustuslain 81.2 §:n periaate, että valtion virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuudesta ja yleisistä perusteista säädetään lailla. Oikeusasiamiehen mukaan periaatetta on sovellettava myös kunnallisiin julkisoikeudellisiin maksuihin. Kunnalla ei ole yleistä oikeutta maksun perimiseen lakisääteisistä palveluista, vaan se edellyttää laissa olevaa nimenomaista valtuutusta. EOA 30.3.1994. Ks. myös *Kalima* 1988, 176 - 177.

303 *Kalima* 1988, 172 - 179; *Harjula – Prättälä* 2004, 501.

304 Maksujen erottelu julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin on tarpeellista. Esimerkiksi korkolain (20.8.1982/633) ei 1.1 §:n mukaan sovelleta julkisoikeudellisesta perusteesta johtuvaan velkasuhteeseen. Verojen ja maksujen perimisestä ulosottoin annetun lain (29.6.1961/36) mukaan jaottelulla on myös merkitystä lain 1 §:n mukaan verot ja maksut voidaan ulosottaa ilman tuomiota tai päätöstä. Muu julkisoikeudellinen tai siihen rinnastettava rahasaaminen saadaan ulosottaa ilman tuomiota tai päätöstä, kun siitä on laissa tai asetuksessa erityinen säännös.

Ensimmäisenä omakustannusperiaatteen kuntien toimintaan liitti Kauppi vuonna 1954. Hänen mielestään kunnan liiketoiminnassa tuli noudattaa tätä periaatetta eli mahdollista oli vain kustannuksia vastaava korvaus – ei enempää eikä vähempää.<sup>305</sup> Rytkölä totesi, että kunnan myymien tonttien hinnan tulisi määräytyä omakustannusperiaatteen mukaan. Toisin sanoen myyntihinnan tulisi olla sellainen, että kunnan ”omat kustannukset tulevat peitetyiksi”.<sup>306</sup> Myöhemmin etenkin Kuntaliitto on liittänyt periaatteen kunnan toimintaan suosituksissaan ja kannanotoissaan. Liiton mukaan kuntien maksurahoitteisessa liiketoiminnassa tulisi noudattaa omakustannusperiaatetta.<sup>307</sup>

Valtionhallinnossa omakustannusperiaate saa institutionaalista tukea lainsäädännöstä. Perustuslain 81. 2 §:n mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Samoin lailla olisi säädettävä maksujen suuruuden määrittämisessä noudatettavista periaatteista, kuten omakustannusarvon tai liikelatoudellisten perusteiden noudattamisesta. Säännöksen on mainittu koskevan vain valtion virastoja ja laitoksia ja liikelaitoksia.<sup>308</sup> Valtion maksuista säädetään valtion maksuperustelaisissa (21.2.1992/150). Lain 6 §:n mukaan valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää eli omakustannusarvoa.<sup>309</sup>

Lähtökohtaisesti kuntalain mukaan kunta voi oman harkintansa mukaan päättää maksujen suuruudesta. Kuntalain 13 §:n 4 kohdan mukaan valtuusto päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista. Omakustannusperiaatteesta ei ole säännelty vuoden 1976 kunnallislaisissa eikä voimassa olevassa kuntalaisissa. Kunnan maksuihin liittyvää yleistä sääntelyä ei ole olemassa. Syy, miksi omakustannusperiaate on tuotu myös kunnallishallintoon, lienee osittain valtion toimintaa koskeva omakustannusperiaate. Jossain määrin myös Ruotsin kunnallishallinnon vahva omakustannusperiaate on vaikuttanut omakustannusperiaate-keskusteluun Suomen kunnallishallinnossa.<sup>310</sup>

---

305 Kauppi kutsui tätä periaatetta myös itsekannattavuusperiaatteeksi. *Kauppi* 1954, 33 ja 104 - 119.

306 *Rytkölä* 1954, 117 ja 124.

307 Suomen Kuntaliitto 1996, 4 - 5. Myös Ympäristöministeriö 2005, 60.

308 HE 1/1998 vp, 135.

309 HE 176/1991 vp, 7, 14 ja 16. Laki on luonteeltaan yleislaki, jonka ohella maksuista säädetään muun muassa valtion liikelaitoksista annetussa laissa (10.7.1987/627) ja erilisissä liikelaitoskohtaisissa laeissa. Tämä kumosi vuoden 1974 valtion maksuperustelain (29.12.1973/980). Tämänkään lain soveltamisalan ei katsottu ulottuvan kunnan toimintaan. Ks. HE 134/1973 vp, 2.

310 Omakustannusperiaatteesta on säännelty Ruotsin kunnallislaisissa. Kommunallagen (1991: 900) 8 kap. 3 c § (1998:70): ”Kommuner och landsting får inte ta ut högre avgifter än

Viime aikoina omakustannusperiaatteen ulottuminen kunnallishallintoon on ilmennyt asiakirjoista perittävien maksujen kohdalla. Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 34 §:n mukaan asiakirjoista perittävien maksujen tulisi määräytyä kustannusvastaavuuden mukaisesti (lakimuutos 23.6.2005/496)<sup>311</sup>. Kuntalain 50 §:ään on lisätty viittaus näihin säännöksiin (lakimuutos 23.6.2005/496)<sup>312</sup>. Lähtökohtana asiakirjoista perittäviin maksuihin ovat siis viranomaiselle aiheutuvat kustannukset<sup>313</sup>. Lakimuutosta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että kunta voi harkintansa mukaan päättää maksujen suuruudesta, koska kuntalaisia ei ole tarkempaa sääntelyä. Esityksessä todetaan kuntalain 13 § 4 kohdan lähtevän siitä, että maksun kattona on omakustannushinta. Hallituksen esityksessä sanotaan tämän ilmenevän Kuntaliiton suosituksista ja kirjallisuudesta.<sup>314</sup> Kyseisessä hallituksen esityksessä periaatteen olemassaolon perusteeksi viitataan myös erääseen oikeustapaukseen<sup>315</sup>. Oikeustapauksessa oli kyse kaupunginhallituksen pöytäkirjoista perittävistä lunastuksista. Turun hallinto-oikeuden ratkaisussa todettiin, että lunastukset eivät saisi olla keskimääräisiä kustannuksia suurempia.<sup>316</sup>

---

som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden).” Periaate on siellä alun perin muodostunut oikeuskäytännön kautta. Oikeuskäytäntö on mahdollistanut, että kunta voi harjoittaa vastikkeellista toimintaa niissä rajoissa, kun se on tarpeellista. *Lindquist* 2000, 55. Ks. myös *Kalima* 1988, 182 - 183.

311 Tiedon antamisesta 9 ja 11 §:n nojalla kopiona tai tulosteena peritään maksu, joka vastaa tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää, jollei tätä alhaisemmasta maksusta erikseen toisin säädetä tai kuntalain nojalla päätetä. Maksu määrätään ja peritään siten kuin kuntalain nojalla päätetään tai valtion maksuperustelain 7 §:n 2 momentissa säännellään.

312 Kuntalain 50 §:n mukaan valtuusto hyväksyy hallintosäännön, jossa annetaan tarpeelliset määräykset asiakirjoista perittävistä lunastuksista.

313 Oikeuskansleri on ottanut kantaa maksujen omakustannusarvoon. Oikeuskansleri on todennut, että lähtökohtaisesti kunnilla on kunnallisen itsehallinnon nojalla ja lakien asettamien rajojen puitteissa oikeus itsenäisesti päättää kunnallisten maksujen yleisistä perusteista. Rajoitukseksi tähän hän toteaa kuitenkin, että ”lunastus voi olla enintään sen suuruinen, että se keskimääräisesti kattaa asiakirjan jäljennöksen antamisesta aiheutuvat kustannukset”. Ks. Valtioneuvoston oikeuskansleri 17.10.2002, 1207/1/01.

Lakimuutokseen vaikutti Euroopan neuvoston direktiivi 2003/98/EY. Direktiivin 14 kohta: ”Jos maksuja peritään, kokonaistulot eivät saisi ylittää asiakirjojen keräämisestä, tuottamisesta, jäljentämisestä ja jakelusta aiheutuvia kokonaiskustannuksia ja kohtuullista tuottoa, kun tarvittaessa otetaan asianmukaisesti huomioon kyseisen julkisen sektorin elimen itserahoitusta koskevat vaatimukset.”

314 HE 20/2005 vp, 4.

315 Vrt. *Harjula – Prättälä* 2004, 506.

316 Turun hallinto-oikeuden päätös 2.4.2001, T: 01/0170/1, KHO 3.4.2003 T 828. (Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä käsiteltiin enää vain oikeudenkäyntikuluja koske-

## 7.2 Perusteluja omakustannusperiaatteen hylkäämiselle

Yksityisoikeudelliset maksut eivät voi olla yleisiä, vaan ne ovat sidoksissa aina tiettyyn käyttöön tai muuhun suoritusperusteeseen<sup>317</sup>. Kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä asettamat maksut ovat yksityisoikeudellisia maksuja. Elinkeinopoliittikan alueella kunnat perivät maksuja esimerkiksi sähkölaitosten ja yrityspalveluyhtiöiden toiminnassa ja lisäksi myös toimitilojen vuokrat voidaan katsoa maksuiksi. Yleistä lainsäädäntöä kuntien maksujen perusteista ei ole olemassa. Kuntalaissa on annettu kunnille oikeus itse päättää maksuistaan. Todellisuudessa kunta ei ole kuitenkaan voinut itse päättää kaikista mahdollisista maksuistaan. Tässä suhteessa kunnan maksuissa on erotettava toisistaan julkisoikeudelliset ja yksityisoikeudelliset maksut. Julkisoikeudellisissa maksuissa on noudatettava lakien määräyksiä, joissa voi olla maininta kustannusvastaavuudesta. Yksityisoikeudellisissa maksuissa kunnalla on siten enemmän harkintavaltaa, koska niiden määrittely tapahtuu pelkästään kuntalain perusteella.

Oikeuskirjallisuudessa on useissa yhteyksissä pohdittu, voivatko kunnalliset maksut tuottaa voittoa vai onko ne mitoitettava niin, että tuotto ei nouse suuremmaksi kuin kustannukset. Suurin osa oikeustieteilijöistä on ollut sitä miel-

---

vaa valitusta.) K ylläpiti ns. kaupungin varjosivut -internetsivuja, jonne hän kokosi mm. kaupunginhallituksen pöytäkirjoja. Valtuusto päätti, että hallituksen pöytäkirjat, jotka toimitetaan valittajalle levykkeellä, maksavat keskimäärin 1 000 markkaa. Lisäksi kaupunginvaltuusto oli tehnyt päätöksen, että lunastus pöytäkirjaotteen ja asiakirjan jäljennöksen osalta on ensimmäiseltä sivulta 24 markkaa ja kultakin seuraavalta sivulta 18 markkaa. Lunastukselle ei oltu asetettu ylärajaa ja oli sama, jos ote tai asiakirja annettiin sähköisessä muodossa tai vastaavalla tavalla. K valitti, että lunastushinnan tulisi olla kohtuullisessa suhteessa jäljennöksen valmistamisen ja mahdollisen oikeaksi todistamisen aiheuttamaan työmäärään ja todellisiin kustannuksiin. Turun hallinto-oikeus totesi seuraavia seikkoja lunastuksen määrittämisen perusteisiin liittyen: ”Kunnan suoritteista perittävistä maksuista päätetään valtuuston hyväksymässä taksassa. Maksun määrittämisen perusteista ei ole laissa säädetty eikä määrätty. Kunta päättää siten itsehallintoonsa perustuvan harkintavallan nojalla kunnan viranomaisten toimituskirjoista perittävistä lunastuksista ja asiakirjain lähettämistä kannettavista maksuista. Kunnan harkintavallan käyttöä rajoittavat kuitenkin ne periaatteet, jotka koskevat yleisesti tällaisten julkisoikeudellisten maksujen määräytymistä ja kunnallisten toimielinten päätösvallan käyttöä yleensäkin. Kunnallisten maksujen tavoitteena on kattaa kunnan palvelujen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. Julkisoikeudellisten, kaikille tarkoitettujen palvelujen maksuja ei kunnan itsehallintoon kuuluvan harkintavallan puitteissa voida määrätä olennaisesti palvelun tuottamisesta aiheutuvia välittömiä ja välillisiä keskimääräisiä kustannuksia suuremmaksi loukkaamatta tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Tätä tukevat myös julkisuus- ja avoimuusperiaate.” Kaupunginvaltuuston todettiin lunastuksen määrän osalta käyttäneen harkintavaltaa muuhun tarkoitukseen kuin mihin se lain mukaan on ollut käytettävissä ja ylittäneen näin toimivaltansa.

317 *Kalima* 1988, 179.

tä, että maksut voivat tuottaa voittoa<sup>318</sup>. Toisin sanoen maksu voi olla suurempi kuin kyseessä olevat kustannukset. Eriäviä mielipiteitäkin löytyy varsinkin Kuntaliitolta<sup>319</sup>. Horjuvat näkemykset maksujen suuruudesta perustuvat epäilykseen piiloverotuksesta. Voitollisen liiketoiminnan katsottiin tarkoittavan käytännössä, että voiton osuudella katetaan niitä menoja, joita olisi tyydytettävä verotuksella.<sup>320</sup> Oikeustieteilijöiden ja muiden asiantuntijoiden käsitykset maksujen omakustannushinnasta ja voiton tuottamisesta eroavat toisistaan. Omakustannusperiaatetta ei ole aikaisemmin erityisemmin liitetty kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin maksujen määrääntymisen perusteisiin, eikä sitä ristiriitaisten näkemysten perusteella voida pitää vakiintuneena periaatteena.

Vapaaehtoisella tehtäväpiirillä kunnat perivät monenlaisia maksuja, joten on tarpeellista selvittää, voidaanko perustellusti hyväksyä omakustannusperiaatteen olemassaolo kunnallishallinnossa ja erityisesti kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä. Ensiksi on todettava, että valtion maksuperustelain kohdalla ei näy viittauksia, että maksuperustelain mukaista omakustannusperiaatetta olisi sovellettava myös kunnan toimintaan<sup>321</sup>. Toiseksi julkisuuslakia koskevan lakimuutoksen yhteydessä hallintovaliokunnalla oli se käsitys, että lakimuutoksella ei tarkoiteta, että valtion maksuperustelain omakustannusperiaate tulisi yleisesti noudatettavaksi kunnissa<sup>322</sup>. Todettakoon vielä, että hallituksen esityksessä oli hieman erilainen kanta, sillä kuntalain 13 § 4 kohdan katsottiin lähtevän omakustannushinnasta Kuntaliiton suositusten mukaan<sup>323</sup>. Asiakirjojen kopioista perittäviä maksuja on vaikea erotella julkisoikeudellisiin tai yksityisoikeudellisiin maksuihin. Hallintovaliokunnan mukaan nämä liittyvät julkisuuslain mukaiseen tiedonsaantioikeuteen, joten ne voidaan katsoa yleishallinnollisiin palveluihin kuuluviksi maksuiksi<sup>324</sup>. Valtion maksuperustelain ja julkisuuslain muutoksen

---

318 Kauppi itsekään ei tosin täysin kieltänyt ylijäämän mahdollisuutta. *Kauppi* 1954, 25; *Hannus* 1977, 306; *Hannus – Hallberg* 1987, 400; *Kalima* 1988, 186; *Harjula – Prättälä* 1995, 380. Myös Sisäasiainministeriö 2002, 105; *Malmer* 2003, 30.

Toisin taas on Ruotsissa, missä katsotaan, että maksuja ei saa asettaa sellaiselle tasolle, että toiminasta tulisi voittoa. Tämän katsotaan ilmenevän myös kunnallislain 2 luvun 7 §:stä. (”Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyffte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga ankägningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.”) *Brorström ym.* 1999, 22 ja 253.

319 Myös *Heuru* 1995, 116 ja 2001, 132.

320 Ks. esim. *Kauppi* 1954, 18 - 19; *Kilpi* 1955, 325; *Kalima* 1988, 190.

321 HE 176/1991 vp, 7, 14 ja 16.

322 HaVM 9/2005 vp.

323 HE 20/2005 vp, 4.

324 HE 20/2005, 4 - 5. Asiakirjojen kopioista perittävien maksujen omakustannusperiaatetta voidaan siten perustella kansalaisten tietojensaantioikeudella, julkisuudella ja hyvän hallinnon vaatimuksella.

perusteella ei voida väittää, että kunnan toiminnassa ja myös yksityisoikeudellisissa maksuissa olisi yleisesti noudatettava omakustannusperiaatetta.

Kunnan yksityisoikeudellisiin maksuihin ja niiden suuruuteen liittyvää oikeuskäytäntöä on vähän. Seuraavassa satamamaksuja koskevassa tapauksessa maksut voitiin hyväksyä omakustannushintaa korkeammiksi eli voittoa tuottaviksi. Ongelmaa ei myöskään nähty siinä, että tuotot käytettiin muuhun kuin satamatoimintaan.

KHO 1.10.1975 T 3736: Maarianhaminan kaupunginvaltuusto oli päättänyt 28.5.1974 lisätä kaupungin satamamaksutaksaan uuden 1 a §:n, jonka mukaan ” Aluksesta, joka saapuu kaupungin satama-alueelle kannetaan 1 §:ssä määrätyn satamamaksun lisäksi satamamaksua viisikymmentä penniä kultakin laivasta poistuvalla ja viisikymmentä penniä kultakin laivaan menevältä matkustajalta”.

Birka-Line Ab ja kumppanit olivat valittaneet päätöksestä. Valitus perustui siihen, että kaupunki oli ylittänyt toimivaltansa, koska maksut käytettiin muuhun toimintaan kuin yleiseen liikenteeseen.

Lääninoikeus katsoi, että kaupungilla oli oikeus päättää kyseessä olevista maksuista. Se, että maksut käytettiin muuhun tarkoitukseen, ei merkinnyt kaupungin toimivallan ylitystä. Matkustajamäärän käyttöönotto maksun määräämisperusteena aikaisempien satamamaksutaksan 1 §:n mukaan voimassa olevien perusteiden ohella ei loukannut valittajien yksityistä oikeutta. Kaupungin päätöksen ei katsottu olevan lainvastainen.

KHO ei muuttanut lääninoikeuden päätöstä.

Yksityisoikeudellisiin maksuihin liittyy myös tapaus vuodelta 2005. Kyse oli kunnan vapaaehtoisesta toiminnasta, jonka puitteissa kunta oli ottanut hoitaakseen vaalimainokset ja perinyt siitä maksun puolueilta ja valitsijajyhdistyksiltä. Ratkaisussa ei puhuta omakustannusperiaatteesta. Kuitenkin ratkaisusta tulee ilmi seikka, että ratkaisuun on vaikuttanut se, että maksu on määräytynyt työstä aiheutuneiden kustannusten perusteella.

KHO 2005:62: Kaupunginhallitus oli päättänyt, että se perii puolueilta ja valitsijajyhdistyksiltä 840 euron suuruisen korvauksen mainosten liimaamisesta, paikalleen asettamisesta, huoltamisesta ja poistamisesta. Maksu kattoi kaikki kaupungin alueelle pystytettävät 50 vaalimainoskehikkoa sekä kaupungin silloille pystytettävät 24 mainoskehikkoa.

Ulkovaalimainoksista huolehtiminen on laissa sääntelemätön tehtävä ja kunta on ottanut tehtävän itselleen itsehallintonsa nojalla. Vaalimainoksista huolehtimisesta perittävä maksu on määrätty työstä aiheutuneiden kustannusten perusteella. Kaupunginhallituksen päätös koskee vain kaupungin hallitsemia alueita ruutukaava-alueella, joten ulkovaalimainonta on mahdollista muilla alueilla ilman velvollisuutta suorittaa maksua kaupungille. Näihin

näkökohtiin nähden kaupunginhallitus on voinut toimivaltansa rajoissa päättää periiä tehtävän hoitamisesta maksun, vaikka lailla ei ole säädetty tällaisesta tehtävästä kannettavasta maksusta.

Vapaat vaalit ja sananvapaus liittyvät toisiinsa ja vahvistavat toinen toistaan. Oikeus vapaisiin vaaleihin ei kuitenkaan edellytä, että kaupungilla julkisyhteisönä olisi velvollisuus korvata puolueille ja valitsijayhdistyksille niitä kustannuksia, joita ulkovaalimainonnasta syntyy. Kaupungilla ei myöskään ole velvollisuutta hyväksyä, että vaalimainonnan järjestelyt sen hallitsemilla alueilla hoidettaisiin kunkin puolueen tai valitsijayhdistyksen haluamalla tavalla. Arvioitaessa kaupungin mahdollisuuksia periiä maksua vaalimainokista huolehtimisesta on otettava huomioon, että kaupungilla ei siis ole lakisääteistä velvollisuutta vaalimainonnan järjestämiseen, mutta jos kaupunki edellä kerrotulla tavalla toimialaansa kuuluvana tehtävänä ottaa vapaaehtoisesti huolehtiakseen ulkovaalimainonnan käytännön järjestelyistä, tehtävien hoidosta aiheutuu sille kustannuksia. Puolueilla ja valitsijayhdistyksillä on vaalimainonnassaan käytettävissä muitakin tiedotuskanavia kuin ulkomainonta. Edellä mainittuun nähden ei voida katsoa, että kaupunginhallituksen päätöksessä tarkoitetun suuruisen maksun periminen rajoittaisi sananvapautta sitä koskevien säännösten ja määräysten vastaisella tavalla. Päätös ei myöskään loukkaa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

Kaupunginhallitus ei ole päätöstä tehdessään ylittänyt toimivaltaansa eikä sen päätös ole muutenkaan lainvastainen.<sup>325</sup>

Tämän tapauksen perusteella omakustannusperiaatteen ulottaminen kunnan yksityisoikeudellisiin maksuihin on epäselvää. Toisaalta voidaan katsoa, että omakustannushinnoittelulla on ollut merkitystä. Huomioitava on kuitenkin myös, mistä maksu on peritty ja mihin se on yhteydessä. Maksu perittiin siis vaalimainosten huolehtimisesta. Korkein hallinto-oikeus on todennut, että tässä tapauksessa omakustannushinnan periminen ei ole rajoittanut sananvapautta. Suurin merkitys tässä tapauksessa on siis annettava sananvapaudelle. Jos maksu olisi ollut omakustannushintaa korkeampi, sen olisi todettu rajoittaneen sananvapautta. Tärkein tekijä on ollut sananvapaus ja sen rajoittamisen suuruus. Tapauksen perusteella ei siis voida väittää, että kaikissa kunnan yksityisoikeudellisissa maksuissa olisi sovellettava omakustannusperiaatetta.

Omakustannusperiaate liittyy siihen, minkälaisia maksuja kunnat voivat asettaa. Kysymys on siitä, voidaanko maksulla kattaa vain tuottamisesta aiheutuneet kustannukset vai voiko maksu olla korkeampi kuin tuottamiskustannukset ja tuottaa näin voittoa. Edellä esillä olleen satamamaksuja koskevan tapauksen mukaan maksut voivat olla voittoa tuottavia. Tässä suhteessa vuoden 2005 oikeustapaus on hieman ristiriitainen, koska siinä maksu ei saanut tuottaa voittoa.

---

325 Turun HAO 25.5.2004, T:04/0175/1. KHO ei muuttanut hallinto-oikeuden ratkaisua.

Tämä tapaus on tosin ymmärrettävä erilaiseksi, sillä maksu oli yhteydessä sananvapauteen. Oikeuskäytännön perusteella ei voida päätyä siihen lopputulokseen, että maksut eivät saisi tuottaa ollenkaan voittoa. Omakustannusperiaate kunnan toiminnassa ei saa institutionaalista tukea lainsäädännöstä eikä oikeuskäytännöstä. Omakustannusperiaatetta kunnan yksityisoikeudellisten maksujen kohdalla on siten pohdiskeltava reaalisten argumenttien kautta.

Periaatteen puolesta puhuu maksujen ennustettavuus kuntalaisten kannalta. Omakustannusperiaatteen kautta kuntalaiset voisivat luottaa siihen, että kunnan perimien maksujen hinnat kattavat tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. Kuntalaiset voisivat luottaa siihen, että kunta ei peri maksuissaan ”ylihintaa”. Omakustannusperiaate suojaisi tällöin kuntalaista heikompana osapuolena. Omakustannusperiaatetta voitaisiin puoltaa myös spekulatiivisen toiminnan kiellon periaatteen kautta. Kunta ei saa harjoittaa toimintaan pelkästään taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Näin ollen maksujen tulisi olla sellaisia, ettei niistä saada taloudellista voittoa.

Periaatetta vastaan puhuu oikeuskäytännöstä ja oikeuskirjallisuudestakin esille noussut seikka, ettei ole ollut absoluuttista voiton kieltä. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan on ollut mahdollista saada voittoa maksuilla. Spekulatiivisen toiminnan kieltokaan ei kiellä voiton saamista. Se liittyy vain toiminnan ensisijaiseen motiiviin. Periaatetta vastaan puhuvat myös liikelaitosten ja yhtiöiden käyttämisen taustalla olevat seikat. Toimintaa harjoitetaan yhä enemmän liikelaitos- ja yhtiömuodossa, koska toiminnan odotetaan olevan näin tehokkaampaa ja kannattavampaa. Myös Kuntaliitto on todennut, että kunnan liikelaitoksena tai osakeyhtiönä toimivan laitoksen odotetaan tuottavan taloudellista hyötyä. Toisaalta liitto mainitsee, että tuottavan toiminnan myynti vaatii erityisiä perusteluja.<sup>326</sup> Liikelaitosten ja osakeyhtiöiden toiminnan odotetaan siis ainakin jossain määrin olevan kannattavaa ja tehokasta.

Omakustannusperiaatetta on puollettu Ruotsissa ja jossain määrin myös meilläkin sillä perusteella, että kuntalaisia halutaan suojata kunnan liiketoiminnan monopolihinnoittelulta. Lainvastaiseksi katsotaan maksu, jonka kunta perii toimiessaan monopoliasemassa ja joka ylittää selvästi tai moninkertaisesti suoritteen omakustannushinnan. Kunta ei saa siten hyötyä asemastaan. Liian suuret maksut katsotaan piiloverotukseksi.<sup>327</sup> Kun otetaan huomioon voimassa oleva lainsäädäntö, tällaisen monopolihinnoittelun suojaamiseen ei ole tarvet-

---

326 Suomen Kuntaliitto 1996, 5.

327 Periaatteen vahvistamista perusteltiin sillä, että kuntalaisia pitää suojella mahdolliselta monopolihinnoittelulta ja että kuntia pitää estää tekemästä voittoa palvelutuotannolla *Brorström ym.* 1999, 255; *Skomsoy – Sundin* 2005, 15. Taustalla saattavat olla myös kuntien erilaiset maksukäytännöt ja -tasot. Ks. *Malmer* 2003, 30 - 32. Suomen osalta *Kalima* 1988, 185 ja 190.



ta. Kuntien liiketoimintaan on sovellettava kilpailunrajoitussäännöksiä ja siten kuntien liiketoiminnan yksityisoikeudellisia maksuja on tarkasteltava kilpailunrajoitussäännösten kautta. Monopoli-asemassa kilpailunrajoitussäännökset asettavat kuntien perimille maksuille alihinnoittelun ja monopolihinnoittelun kiellon. Nykyisin siis kilpailunrajoitussäännökset asettavat katon kunnan liiketoiminnan maksuille. Jos pitäisimme omakustannusperiaatetta olemassa olevana periaatteena yleisesti kunnan yksityisoikeudellisissa maksuissa, voisi se olla ristiriidassa kilpailunrajoitussäännösten kanssa<sup>328</sup>.

Mielestäni omakustannusperiaatetta ei voida pitää voimassa olevana periaatteena yleisesti kunnan yksityisoikeudellisten maksujen kohdalla. Maksujen kohdalla ei ole ollut absoluuttista voiton saamisen kieltä. Huomattava merkitys on annettava myös kilpailunrajoitussäännöksille. Omakustannusperiaatetta ei siis tarvitse soveltaa kunnan vapaaehtoisessa toiminnassa perittävissä maksuissa<sup>329</sup>.

## 8 Kohtuusperiaate

### 8.1 Kohtuusperiaatteen vakiintuminen Suomen hallinto-oikeudessa

Suomen hallinto-oikeudessa on puhuttu kohtuusnäkökohdista ja kohtuusperiaatteesta<sup>330</sup>. Aluksi on tehtävä ero yleiseen hallinto-oikeudelliseen kohtuuteen ja nimenomaisesti jossakin säännöksessä mainittuihin kohtuusnäkökohtiin. Lain-

---

328 Eikö kyseessä voisi olla jopa artiklan 86 ja 82 vastainen menettely? Voisiko kyse olla siten 86.1 artiklan tarkoittamasta toimenpiteestä, joka estäisi 81 ja 82 artiklan soveltamisen kunnan liiketoimintaan?

Ruotsissa omakustannusperiaatteen on todettu aiheuttavan ongelmia kilpailunrajoitussäännösten soveltamiselle. Omakustannusperiaatteen noudattamisen on katsottu poissulkevan sen, että kunta voisi syyllystyä monopolihinnoitteluun eli määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön. Kun kunnan on hoitellussa noudatettava omakustannusperiaatetta, ei sen tarkoituksena voi olla monopolihinnoittelu. Tässä mielessä kunnallislaki määrittää enemmän kunnan toimintaa kuin kilpailunrajoituslaki. *Indén – Madell* 2002, 39 - 42, 45; *Indén* 2005, 210 - 212.

329 Ruotsissa sen katsotaan olevan yksi tärkeimmistä yleistä toimialaa rajoittavista periaatteista. *Brorström ym.* 1999, 21 - 22; *Lindquist* 2000, 55. Vrt. *Norberg* 1999, 69 ja 171. Hänen mielestä periaatteen merkitys on vähentymässä. Tosin Ruotsissakaan omakustannusperiaate ei ole aivan selkeä. Ks. yritystaloudellisesta ja hallinto-oikeudellisesta omakustannuskäsitteestä *Brorström ym.* 1999, 253 - 257. Ks. myös *Malmer* 2003, 33 - 34. Omakustannusperiaatteeseen on nyt tunnustettu kohdistuvan muutospainetta, minkä vuoksi se on yksi niistä tärkeimmistä asioista, joita ryhdytään tarkemmin selvittämään. *Kommittédirektiv* 2006:47.

330 Tähti on väitöskirjassaan suhteellisen seikkaperäisesti käynyt läpi kohtuusperiaatteen vakiintumista hallinto-oikeuteemme. Ks. *Tähti* 1995, 226 - 246.

säädäntö on sisältänyt ja sisältää lukuisia mainintoja kohtuusnäkökohdista<sup>331</sup>. Osa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuista liittyy siis tällaisten säännösten tulkintaan<sup>332</sup>. Tässä yhteydessä huomio kiinnitetään vain yleiseen kohtuuteen, josta ei ole mainintaa missään säännöksessä.

Jo 1900-luvun alkupuolella esitettiin näkemyksiä kohtuuteen liittyen<sup>333</sup>. Kohtuusnäkökohtiin liittyvä tarkempi keskustelu alkoi 1950-luvulla. On selkeästi havaittavissa, että kehitys on ollut yhteydessä harkintavallan väärinkäytön kiellon vakiintumiseen<sup>334</sup>. Lähtökohtana keskustelulle on ollut Merikosken vuonna 1958 esittämä luonnehdinta hallintopakkoa koskevasta kohtuullisuudesta; hallintopakon tulee olla kohtuullisessa ja järkevässä suhteessa tavoitteeseen nähden. Hän piti kohtuuttomuutta epämääräisenä käsitteenä, eikä antanut sille itsenäistä merkitystä, vaan korosti suhteellisuutta, objektiivisuutta, tarkoitussidonnaisuutta ja yhdenvertaisuutta.<sup>335</sup> Myöskään Mäenpää, Hiden ja Konstari

---

331 Tähti on todennut, että kohtuusnäkökohtia sisältävät säännökset liittyvät yleensä korvasasioihin, saatavan perimiseen ja etuuden palauttamiseen, aikamääreisiin tai edellytysten tai vaatimusten kohtuullisuuteen. Ks. *Tähti* 1995, 227.

Nykyisin kohtuusnäkökohtia sisältyy esimerkiksi seuraaviin lakeihin: ajoneuvoverolaki (30.12.2003/1281), kuntien valtionosuuslaki (20.12.1996/1147), laki asuinhuoneiston vuokrauksesta (31.3.1995/481), maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132), työttömyysturvalaki (30.12.2002/1290), laki kunnallisesta viranhaltijasta (11.4.2003/304), laki toimeentulosta (30.12.1997/1412), laki yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta (22.4.1999/565).

332 Ks. *Tähti* 1995, 235.

333 *Ståhlberg* 1912, 13, 94, 269 ja 407; *Ståhlberg* 1931, 157.

Brusiin puhui väitöskirjassaan vuonna 1938 kohtuudesta ja sen merkityksestä tuomarin ratkaisussa. Brusiin tuli ranskalaisia oikeustieteilijöihin viitaten siihen tulokseen, että: ”oikeusnormi perustuu aina sosiaaliseen tarpeeseen ja kohtuuden tajuun” ja että: ”Säännös, joka ei ole sopusoinnussa kohtuuden kanssa, ei milloinkaan saata olla oikeussäännös”. Hänen mielestään kohtuuden huomioon ottaminen oli tärkeä yhteiskunnallinen intressi. Oikeusjärjestyksessä kohtuus voidaan huomioda säätämällä normit joustavaan muotoon sekä lisäksi soveltamalla oikeusnormeja joustavasti. Kohtuuden hän käsitti intressinä (=vallitsevan oikeusvakaumuksen loukkaamattomuuden intressi), jota on tapauksissa punnittava vastakkain muiden yhteiskunnallisten intressien kanssa. Tosin hän näki kohtuudella vain negatiivisen tehtävän; se osoittaa, milloin normi ei sovellu oikeustapauksen ratkaisun pohjaksi. Ks. *Brusiin* 1938, 65, 68 - 69, 71, 72 ja 139. Alanen katsoi kohtuusperiaatteen yleiseksi oikeusperiaatteeksi. Ks. *Alanen Aatos* 1948, 46 - 48. Myös Merikoski mainitsi kohtuusnäkökohdat valtion apujen takaisinperimisen yhteydessä vuonna 1938. Ks. *Merikoski* 1938, 222.

334 *Tähti* 1995, 243.

335 Hän liitti kohtuuttomuuden objektiviteettiperiaatteeseen todeten, että objektiviteettiperiaatteen vastainen toiminta voi johtaa kohtuuttomuuteen. *Merikoski* 1958, 74 - 75; *Merikoski* 1968, 68.

eivät katsoneet kohtuusperiaatetta itsenäiseksi oikeusperiaatteeksi<sup>336</sup>. Makkonen sen sijaan piti kohtuuttomuutta lisäkriteerinä, jolla on myös itsenäistä käyttöarvoa<sup>337</sup>. Kohtuusnäkökohdat eivät siis saaneet alussa kovin vahvaa itsenäisen yleisen periaatteen asemaa. Konstarin mielestä tämä ei ollut edes tarpeellista, koska harkintavallan rajoitusperiaatteiden soveltamisala katsottiin laajaksi<sup>338</sup>.

Tähti on väitöskirjassaan vuonna 1995 todennut, että oikeuskirjallisuudessa kohtuus on alettu rinnastaa muihin neljään harkintavaltaa rajoittaviin periaatteisiin 1980 - 1990 lukujen taitteessa<sup>339</sup>. Oikeustieteilijät ovat alkaneet pitää kohtuusperiaatetta yhtenä yleisistä hallinto-oikeudellisista periaatteista<sup>340</sup>. Laakso on ehkä voimakkaimmin pyrkinyt vakiinnuttamaan kohtuullisuuden periaatetta hallinto-oikeuteemme. Laakso osoittaa, että kohtuusperiaate on institutionalisoitunut korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä jo 1970- ja 1980-luvuilla. Hän viittaa useisiin ratkaisuihin, joissa korkein hallinto-oikeus on maininnut kohtuusnäkökohdat. Ratkaisut liittyivät pääasiassa työttömyyskorvauksen takaisinperimiseen. Oikeuskäytäntöön tukeutuen Laakso myös toteaa, ettei Merikosken näkemys kohtuuden epäitsenäisestä asemasta ole toteutunut.<sup>341</sup> Tähti kritisoi jossain määrin näiden ratkaisujen merkitystä. Hänen mielestään ongelma on samanlainen kuin tarkoitussidonnaisuuden soveltamisen osalta. Ratkaisuissa ei nimenomaisesti puhuta tarkoitussidonnaisuudesta tai kohtuusperiaatteesta. Tarkoitussidonnaisuutta tarkoitetaan, kun puhutaan harkintavallan käytöstä muuhun tarkoitukseen, kun mihin se on ollut käytettävissä. Ongelmak-

---

336 Ks. *Mäenpää* 1989, 200, 212 ja 210. Hidénin mielestä kohtuuttomuus voi vain erityisen säännöksen nojalla olla perusta viranomaisen toimenpiteille. *Hidén* 1970, 131. Myös *Konstari* 1979, 177.

337 Hän katsoi sen kuuluvan oikeusjärjestyksen kantaviin perusteisiin. *Makkonen* 1968, 158.

338 *Konstari* 1979, 178.

339 *Tähti* 1995, 237 ja 239. Ks. esim. *Tarukannel* 1990, 166, 211 ja 236.

340 *Tuori* 2003, 49. Vrt. *Tuori* 2000b, 153 ja *Kulla* 2003, 77 - 78.

341 KHO 1974 II 128, KHO 1975 A II 113, KHO 5.11.1975 T 4268, KHO 1978 A II 146, KHO 1978 A II 147, KHO 1981 A II 84, KHO 1985 A II 127. Työllisyyslaissa (23.12.1971/946) ei perusteettomasti suoritetun työttömyyskorvauksen takaisinperimisestä ollut aluksi säännöksiä. Vuonna 1982 (24.6.1982/490) säännös takaisinperimisestä lisättiin, mutta siinä ei ollut mainintaa kohtuusnäkökohdista. Työttömyyskorvauksen takaisinperimisessä huomioon otettavasta kohtuusnäkökohdista säänneltiin vasta työttömyysturvalain (24.8.1984/602) 31 §:ssä. Ks. *Laakso* 1990, 225 - 230 ja *Tähti* 1995, 244 - 245. Vrt. *Laakso - Suviranta - Tarukannel* 2006, 336 - 339.

Tähden mukaan Merikoski ei kuitenkaan tarkoittanut kokonaan kieltää kohtuuden olemassaoloa. Tähden mielestä Merikosken kritiikki on kohdistunut vain siihen, että sellaista oppia ei voida sisällyttää oikeusjärjestyksemme, jonka mukaan hallintopäätöksiä olisi mahdollista kumota vain sen perusteella, että ne ovat ilmeisen kohtuuttomia. *Tähti* 1995, 233 ja 238.

si Tähti näkee myös sen, millä perusteella korkein hallinto-oikeus on huomioinut kohtuuskäsitteitä.<sup>342</sup>

Tähti on väitöskirjassaan jakanut hallinto-oikeudellisen kohtuusargumentoinnin neljään pääasialliseen kontekstiin, jotka ovat oikeuspolitiikka, erivapaudet, perusteettoman edun palauttaminen sekä suhteellisuusperiaate. Oikeuspolitiikkaan kohtuus liittyy siten, että sillä perustellaan jokin lainsäädäntötoimenpide.<sup>343</sup> Erivapauksia koskevia päätöksiä on myös pyritty perustelemaan kohtuuskäsitteillä. Erivapaudet on yhdistetty lainlievennysvaltaan, jonka kohdalla lain soveltaminen voi joskus johtaa kohtuuttomuuksiin. Lainlievennyskeinojen on kuitenkin perustuttava lakiin kohtuuttomuuksien estämiseksi.<sup>344</sup> Perusteettoman edun palauttamisen kohdalla kohtuullisuudella on merkitystä, kun mietitään palauttamisen oikeellisuutta tai palautuksen määrää<sup>345</sup>. Tähän liittyen Laakso on puhunut tapauskohtaisesta oikeudenmukaisuudesta ja individuaalisesta kohtuusperiaatteesta<sup>346</sup>.

Merikosken esittämän lähtökohdan perusteella kohtuusaspekti on mahduttettu suhteellisuusperiaatteen sisään. Suhteellisuusperiaatteesta poiketaan, mikäli toimi ei ole kohtuullisessa suhteessa toimen yleiseen laatuun ja intressin tärkeyteen.<sup>347</sup> Monet oikeustieteilijät ovat liittäneet kohtuuskäsitteitä suhteellisuusperiaatteen<sup>348</sup>. Tähdän mukaan yhteistä esitetuille näkemyksille on, että kohtuullisuuden katsotaan määrittävän suhteellisuusperiaatteen sisältöä<sup>349</sup>. Mäenpää pitää suhteellisuuden mittana kohtuullisuutta. Kohtuusharkintaa on hänen mielestään käytettävä harkittaessa esim. uhkasakon määrää ja taloudellisen tuen myöntämistä.<sup>350</sup> Ryyänen on puolestaan todennut, että suhteellisuusperiaatteen myötä viranomaistoiminnassa tulisi löytää kohtuullisin vaihtoehto<sup>351</sup>.

---

342 *Tähti* 1995, 237.

343 *Merikoski* 1938, 203; *Tähti* 1995, 226 - 227.

344 Ks. tarkemmin *Merikoski* 1936, 1. Tähän kuuluu erilaisia julkisoikeudellisia maksuvapautuksia ja verovapautuksia koskevissa säännöksissä mainitut kohtuuskäsitteitä. Ks. *Laakso* 1990, 219 - 224.

345 *Merikoski* 1938, 217; *Pekkanen* 1978, 405. Ks. myös *Tuori* 2000b, 391 - 396.

346 *Laakso* 1990, 217 - 224.

347 *Tähti* 1995, 232.

348 Ks. *Ylösjoki* 1965, 228; *Kalima* 1980, 305; *Uotila ym.* 1989, 55; *Mäenpää* 1991, 157; *Laakso* 1990, 215.

349 *Tähti* 1995, 234.

350 *Mäenpää* 1989, 41; *Mäenpää* 1992, 237; *Mäenpää* 2003b, 169.

351 *Ryyänen* 1991, 192.

## 8.2 Kohtuusperiaate kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä

### 8.2.1 Kohtuusnäkökohdat oikeuskäytännössä

Kohtuusnäkökohdat ovat vakiintuneet hallinto-oikeudessa ja ne on liitetty varsinakin perusteettoman edun palautukseen. Kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä kohtuusnäkökohtia on tarkasteltava omassa erityisessä kontekstissaan. Kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin liittyvissä muutamissa oikeustapauksissa on mainittu kohtuusnäkökohdat. Ensimmäiset tällaiset oikeustapaukset ovat 1960-luvulta.

Seuraavissa neljässä tapauksessa korkein hallinto-oikeus on maininnut kohtuusnäkökohdat. Näitä kaikkia tapauksia yhdistää, että kunta on myynyt joko yksityiselle henkilölle tai yritykselle tontin tai tilan. Oleellista on, että myymisen on todettu tapahtuneen kohtuullista käypää hintaa halvemmalla, jolloin kunnan on todettu ylittäneen toimivaltansa.

KHO 1963 II 8: Kaupungin kiinteistölautakunnan ehdotettua, että kaupunki myisi erääseen tonttiin liitetyn entisen katualueen tontin muun osan omistajalle hintaan 4 500 markkaa neliömetriltä, kaupunginvaltuusto oli päättänyt myydä tontin 1 000 markan neliömetrihinnasta. Kun kaupunginvaltuuston määräämä hinta esitetyn selvityksen mukaan ei vastannut sitä hintaa, millä kaupunki yleensä oli myynyt vastaavalla paikalla olevaa tonttimaata, vaan oli kohtuullista käypää hintaa alhaisempi, kaupunginvaltuuston katsottiin päätöksellään menneen toimivaltaansa ulommaksi.<sup>352</sup>

KHO 1963 II 363: Koska se hinta, jolla kaupunginvaltuusto oli päättänyt myydä teollisuustontin yhtiölle, oli asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan ja ottaen huomioon kaupassa sovitut ehdot kadun ja viemärin rakentamiskustannuksista kohtuullista käypää hintaa alempi eikä ollut näytetty kaupungissa esiintyneen sellaista työttömyyttä, että sen hoitaminen vaatisi valtuuston päätöksessä tarkoitettuja toimenpiteitä, sen vuoksi ja kun muutoinkaan ei ollut esitetty sellaisia erityisiä perusteita, jotka osoittaisivat asian päättämisen kuuluvan kaupungin toimialaan, niin ja kun kaupungin varoja oli siis käytetty toiseen tarkoitukseen kuin kaupungin yhteiseksi hyväksi ja valtuusto päätöksellään niin ollen, kun otettiin huomioon KunL 4 §:n säännökset, oli mennyt toimivaltaansa ulommaksi.

KHO 1966 II 19: Koska se hinta, jolla kaupunginvaltuusto oli päättänyt myydä teollisuustontin yhtiölle, oli asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan ja ottaen huomioon kaupassa sovitut ehdot kohtuullista käypää hintaa alempi eikä ollut näytetty kaupungissa esiintyneen sellaista työttömyyttä, että sen hoitaminen vaatisi valtuuston päätöksessä tarkoitettuja toimenpiteitä, sen

---

352 Tähän liittyen myös Tähti on todennut, että päätöksen kumoamisessa on otettu huomioon, että hinta on poikennut aiemmin noudatetusta tasosta. *Tähti* 1995, 236.

vuoksi ja kun muutoinkaan ei ollut esitetty sellaisia erityisiä perusteita, jotka osoittaisivat asian päättämisen kuuluvan kunnan toimialaan, sen vuoksi ja kun kaupungin varoja oli siis käytetty toiseen tarkoitukseen kuin kaupungin yhteiseksi hyväksi ja valtuusto päätöksellään niin ollen, kun otettiin huomioon KunL 4§:n säännökset, oli mennyt toimivaltaansa ulommaksi.

KHO 28.2.2006 T 410: Kunnanvaltuusto oli päätöksellään päättänyt hyväksyä kaupan, jolla ostetaan yksityiseltä yrittäjältä kiinteistö 1 500 000 euron kauppahinnalla. Lisäksi valtuuston päätöksen mukaan kunta luovuttaa myyjälle uutta toimitilaa varten teollisuusalueelta neljä tonttia, joista yhden kunta joutuu ostamaan ulkopuoliselta. Kiinteistövälittäjä arvioi kiinteistön arvoksi 950 000 euroa, vaihteluvälin ollessa +/-15 prosenttia. Tonttien arvoa ei oltu selvitetty. Tonttien arvon katsottiin nostavan kunnan maksettavaa kauppahintaa. Valtuuston hyväksymän kauppahinnan katsottiin ylittävän siinä määrin ostettavien tilojen kohtuullisen käyvän hinnan, että kauppa siihen liittyvine tonttien luovutuksineen katsottiin osaksi lahjoitukseksi myyjäpuolelle. Valtuusto oli ylittänyt toimivaltansa.

Kohtuullista käypää hintaa halvemmalla myyminen oli kyseessä myös oikeustapauksessa vuodelta 1976. Tässä tapauksessa korkein hallinto-oikeus kuitenkin hyväksyi myymisen sillä perusteella, että yhdistyksen toiminnan laatu oli sellainen, että kunta sai tukea tätä toimintaa. Toisin sanoen erityisperusteluna oli, että katsottiin kyseessä olevan sellaisen virkistystoiminnan harjoittaminen, jota kunta itsekin saisi harjoittaa.

KHO 13.2.1976 T 645: Hinta, jolla kunnanvaltuusto oli päättänyt myydä entisen koulukiinteistön Kangasniemen Rintamamiesveteraanit ry. nimiselle yhdistykselle, oli kohtuullista käypää hintaa alhaisempi. Sanottu kiinteistö oli tarkoitettu käytettäväksi yhdistyksen jäsenten kuntoutus- ja virkistystoimintaa varten ja valtuusto oli kaupasta päättäessään tarkoittanut tukea sillä yhdistyksen toimintaa. Yhdistyksen toiminnan tukeminen, kun otettiin huomioon tuon toiminnan tarkoitus ja laatu, oli katsottava KunL 4 § 1 momentissa tarkoitetuksi kunnan yhteiseksi asiaksi eikä valtuusto ollut tehdessään päätöksen mennyt toimivaltaansa ulommaksi.

Kohtuusnäkökohdat tulevat myös ilmi vuodelta 1977 olevassa tapauksessa (KHO 1977 A II 19), jossa kunta oli luovuttanut olympiavoittajalle 6 000 mk:n arvoisen rakennuspaikan 500 mk:lla. Korkein hallinto-oikeus totesi, että kunta ei ollut ylittänyt toimivaltansa, koska lahjan arvo ei ollut kohtuuton. Lahjan arvoa ei katsottu kohtuuttomaksi, koska urheilija oli toiminut innoittajana nuoris- ja liikuntakasvatustyössä ja oli tehnyt kuntaa tunnetuksi niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin.

### 8.2.2 Pohdiskelua vakiintumisesta ja merkityksestä

Kohtuusperiaatetta ei ole aikaisemmin esitetty yhdeksi kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiiriin oikeudelliseksi reunaehdoksi. Tosin kohtuusnäkökohtia on jossain määrin liitetty vapaaehtoiselle tehtäväpiirille oikeuskirjallisuudessa. Kunnan toimialakomitean mietinnössä vuonna 1964 kohtuullisuus mainittiin ensimmäisen kerran<sup>353</sup>. Kunnallishallintokomitea totesi mietinnössään vuonna 1973, että yksittäisten yritysten toimintaedellytysten luomisen tulisi perustua kohtuullisille perusteille<sup>354</sup>. Hannus on vuonna 1977 ohimennen maininnut kohtuusnäkökohdat<sup>355</sup>. Voimakkaimmin kohtuuden ja kunnan toimialan väliseen yhteyteen on viitannut Tähti vuonna 1995. Hänen mielestään kohtuus on myös kunnan toimialan rajoja konkretisoiva määre.<sup>356</sup> Myös Harjula ja Prättälä mainitsevat kohtuullisuuden vaatimuksen ja vieläpä sen kohdistuvan toimialaratkaisuihin<sup>357</sup>.

Jos tarkastellaan yleensä kohtuusperiaatteen asemaa ja vakiintumista hallinto-oikeudessamme on ymmärrettävää, ettei kohtuusperiaatetta ole aikaisemmin mainittu kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiiriin periaatteena. Kohtuusperiaatetta ei ole pidetty itsenäisenä periaatteena. Yhtäältä sen on nähty sisältyvän suhteellisuusperiaatteeseen. Toisaalta sillä on nähty olevan erityistä merkitystä erivapauksien ja perusteettomien etujen palauttamiseen liittyvissä asioissa. Toisaalta kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin liittyvien oikeusperiaatteiden kohdalta on puuttunut keskustelu.

Edellä mainitut oikeustapaukset osoittavat, että kohtuusperiaate kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä saa institutionaalista tukea oikeuskäytännöstä. Tuen ei voida katsoa olevan kovin vahvaa, sillä viimeaikaisia oikeustapauksia, joissa kohtuusnäkökohdat olisi mainittu, ei ole tarpeeksi. Osittain oikeuskäytäntö ei ole ollut johdonmukaista, sillä edellä mainittuihin oikeustapauksiin verraten kaikissa samankaltaisissa tapauksissa ei ole mainittu kohtuusnäkökohtia<sup>358</sup>.

---

353 KM 1964 A 2, 32.

354 KM 1973:60, 23.

355 Ks. *Hannus* 1977, 71.

356 Hän perusteli näkemystään erityisesti oikeustapauksella KHO 1963 A 8. *Tähti* 1995, 236.

357 *Harjula – Prättälä* 1995, 77; *Harjula – Prättälä* 2001, 85. Ks. myös *Heuru* 1995, 70.

358 Esimerkiksi oikeustapauksessa vuodelta 1969 (KHO 1969 II 64) kunnan todettiin menneen toimivaltaansa ulommaksi myydessään yksityiselle henkilölle tilan 10 penniä neliömetriltä kauppahinnasta, vaikka käypä hinta oli noin 1 markka neliömetriltä. Samoin myös oikeustapauksessa vuodelta 1945 (KHO 1945 II 70) kunta oli ylittänyt toimivaltansa ostamalla tilan 11 000 mk:lla ja myymällä sen A:lle 10 000 mk:lla. Selvityksen mukaan tilan käypää hintaa oli pidettävä huomattavasti suurempana kuin mistä kunta oli päättänyt tilan A:lle myydä. Kohtuusnäkökohtia ei näissä tapauksissa mainita. On kuitenkin selvää, että ne ovat samankaltaisia tapauksia, kuin ne 1960-luvun tapaukset, joissa kohtuus on mainittu.

Kohtuusnäkökohtien huomioon ottaminen oikeuskäytännössä ei ole myöskään lisääntynyt. Tämä johtunee siitä, että oikeustapauksien perustelut eivät ole olleet laajoja ja että suuremman huomion ovat vieneet erityiset perustelut. Kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä kohtuusnäkökohdat ovat liittyneet tilanteisiin, joissa on ollut kyseessä myyntihinta tai jokin muu taloudellinen lahja tai helpotus. Jo 1960-luvun tapauksien ratkaisuissa perättiin erityisiä perusteluja, joiden mukaan olisi voitu hyväksyä kohtuuttoman alhaisella hinnalla myyminen<sup>359</sup>. Halvemmalla hinnalla myyminen tai muu lahjoitus merkitsivät yhdenvertaisuudesta poikkeamista eli kiellettyä tukemista. Tällaiselle toiminnalle vaadittiin erityisiä perusteluja – esimerkiksi työllisyyden edistämistä<sup>360</sup>.

Kohtuusperiaatteen olemassaololle löytyy perusteluja reaalisista argumenteista. Periaatetta voidaan puoltaa yhdenvertaisuuden sekä taloudellisten voittojen ja kestäväen kehityksen kautta. Kohtuusperiaate kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä on esiintynyt lähinnä silloin, kun kyse on ollut yksittäisille yrittäjille tai kuntalaisille kohdistuvista taloudellisista etuuksista, helpotuksista ja lahjoituksista. Yhdenvertaisuus tarkoittaa kunnan toiminnassa, että kunta ei saa tukea

---

359 Myös Tähti on todennut oikeustapaukseen vuodelta 1963 viitaten, että päätöksen kumoamisessa on otettu huomioon se, että hinta on ollut halvempi ilman hyväksyttäviä syitä *Tähti* 1995, 236.

360 Esimerkiksi KHO 1985 A II 50: Kunnanvaltuusto oli myöntänyt kunnassa teollisuus-, sähkö-, kaasun-, vesihuolto- ja rakennusaloilla toimiville yrityksille alennuksia käyttöveden kulutusmaksuista siten, että valtuuston päätöksen mukaisesti myönnettiin, paitsi suoraan veden kulutuksen mukaan määräytyvää alennusta, myös työntekijämäärästä riippuvan prosenttiluvun, enintään 60 %:n mukainen alennus veden kulutuksen mukaan määräytyvästä bruttolaskutuksesta. Asiassa esitetyn selvityksen mukaan kunnan osuusmeijeri sai suoraan veden kulutusmäärän mukaan määräytyvän noin 30 000 mk:n alennuksen lisäksi työntekijämäärästä riippuvaa alennusta noin 90 000 mk vuodessa, kun taas erään toisen työntekijämäärältään yhtä suuren yrityksen työntekijämääränsä perusteella saama alennus oli noin 1 500 mk vuodessa ja muiden yritysten vastaavat alennukset olivat vielä pienempiä. Tällaiselle erottelulle ei ollut esitetty mitään työllisyyden hoitamiseen liittyvää tai muuten kunnan itsehallintoon kuuluvaa perustetta. Valtuuston päätös kumottiin lainvastaisena.

Erityisperusteluja perättiin oikeustapauksessa (KHO 1985 A II 26), jossa kunta oli päättänyt osallistua 5 000 mk:lla erään rekisteröidyn yhdistyksen toimeenpanemaan kunnassa asuvan kirjailija K:n 70-vuotisjuhlakeräykseen. Kunta oli perustellut keräykseen osallistumista sillä, että K oli tunnettu kirjailija, jonka toiminta oli ollut merkityksellistä paitsi kunnalle myös laajemmalle alueelle. KHO katsoi kyseessä olleen sellaisen lahjoituksen yksityiselle henkilölle, jolla kunta oli ylittänyt toimivaltansa. Perusteluissa KHO totesi, että lahjan arvo ei vastannut tavanomaista huomaavaisuuden osoitusta merkipäivän johdosta. Lisäksi todettiin, ettei asiassa ei ollut tullut esiin sellaisia perusteita, että lahjoitusta olisi voitu pitää kunnan itsehallintoon kuuluvana asiana. Erityisperusteluja ei siis löytynyt ja voidaan katsoa, että lahjan arvo muutoin on ollut kohtuuttomasti tavallisesta poikkeava.



tai kohdella yksittäistä kuntalaista eri tavoin kuin muita ilman erityisiä perusteita. Elinkeinopolitiikan alueella kunnan toiminnot kuitenkin usein kohdistuvat yhteen yrittäjään tai yritykseen. Kohtuusperiaatteen avulla voidaan arvioida taloudellisten etuuksien ja helpotusten hyväksyttävyyttä. Yhdenvertaisuutta on loukattu, jos jokin tuki tai alennus ei ole kohtuullinen. Toisin sanoen, jos jokin alennus katsotaan kohtuuttomaksi eli on huomattava, kyseessä on yhdenvertaisuuden loukkaaminen ja kielletty tukeminen.<sup>361</sup> Kohtuusperiaatteen avulla voidaan konkreettisemmin arvioida yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista. Jos emme näkisi kohtuusperiaatetta olemassa olevaksi, kunnan samanlaisten toimintojen tulisi aina olla täsmälleen samansuuruisia. Kohtuusperiaate mahdollistaa tietyn joustovaran kunnan päätöksissä.

Kohtuusperiaate on siis läheisessä yhteydessä yhdenvertaisuusperiaatteen<sup>362</sup>. Käytännössä kunnan myydessään ja vuokratessaan tontteja olisi pysyttävä tavanomaisissa hintarajoissa. Tarkkaa yleisesti hyväksyttyä hintatasoa on vaikea määrittellä varsinkin, kun kunta ei tavoittele voittoa. Voitaisiin puhua kunnan yleisesti noudattamista hinnoista. Näistä hinnoista voidaan hyväksyttävästi poiketa kohtuullisessa määrin. Jos tavanomaisesta hinnasta poiketaan huomattavasti, voidaan puhua kohtuuttomista alennuksista. Samoin myös, jos on etukäteen selvitetty käypä hinta, siitä voidaan poiketa vain kohtuullisessa määrin. Kohtuuttomien alennusten tai lahjojen myöntäminen voi olla hyväksyttyä esi-

---

361 Tämä tulee ilmi etenkin ratkaisussa KHO 28.2.2006 T 410. Ratkaisun perusteluissa todetaan: ”Kiinteän omaisuuden ostaminen kunnalle on sinänsä kunnan harkintavallan piiriin kuuluva asia. Harkintavaltaa rajoittavat kuitenkin kunnallishallinnossa yleisesti noudatettava periaatteet, joita ovat muun muassa tasapuolisuusperiaate ja harkintavallan väärinkäytön kieltö. Nämä periaatteet merkitsevät muun muassa sitä, ettei kunta saa ilman erityisiä perusteita lahjoittaa kunnan yhteisiä varoja maksamalla ostettavasta kiinteistöstä kauppahintana enemmän kuin mikä on kiinteistön kohtuullinen käypä arvo.”

Ks. myös KHO 28.2.2001 T 360: Nivalan kaupunginvaltuusto oli myynyt Ruuskan kylän Maamiesseura ry:lle Ruuskan koulu -nimisen kantakiinteistön 2 465 mk:lla. Kun otettiin huomioon koko kiinteistöstä tehdyt hintatarjoukset, kauppahintaa oli pidettävä käypää hintaa niin paljon alempana, että kysymyksessä oli lahjanluonteinen luovutus ostajana olleelle aatteelliselle yhdistykselle.

Tapauksen perusteluissa ei mainittu, että myyminen olisi tapahtunut kohtuullista käypää hintaa halvemmalla. Mielestäni tässä tapauksessa kuitenkin tulee esille kohtuusperiaate. Kohtuullisuuden avulla voidaan arvioida, onko hinnanalennus siten kohtuullinen, että se voitaisiin hyväksyä. Tässä tapauksessa hinnan alennuksen katsottiin merkitsevän huomattavan taloudellisen edun antamista yksittäiselle yhdistykselle.

362 Tuori on määrittellyt kohtuusperiaatteen niin, että se ”liittyy sellaisten tapauskohtaisten erityisolosuhteiden huomioon ottamiseen, jotka perustelevat poikkeamista muutoin noudatettavista ratkaisuperusteista”. *Tuori* 2000b, 153. Laakso ym. puhuvat individuaalisesta kohtuudesta. Heidän mielestä kohtuusajattelu merkitsee individuaalista ja tapauskohtaista kohtuutta. Ks. *Laakso ym.* 2006, 336 - 339.

merkiksi työllisyyden edistämiseksi tai jos toiminta on sellaista, että kunta voisi itsekkin sitä hoitaa.

Kohtuusperiaate kunnallisoikeudellisena periaatteena saa perusteluja myös kuntalain kestävän kehityksen taloudellisesta ulottuvuudesta. Taloudellisesti kestävä kehitys edellyttää, että kunnan toiminnassa olisi minimoitava taloudelliset riskit ja tavoiteltava taloudellista jatkuvuutta. Tämä tarkoittaa, että kunta ei voi harjoittaa toimintaansa tai tiettyjä toimenpiteitä jatkuvasti tappiollisesti. Taloudellisesti kestävän kehityksen mukaan voidaan jopa odottaa, että kunnan toiminta on taloudellisesti tuottavaa. Tietynlaiset tuotto-odotukset ja tuottovaatimukset ovat tätä kautta kunnan toiminnassakin nykyisin perusteltuja.

Spekulatiivisen toiminnan kiellon kautta kunnan toiminta ei saa kuitenkaan olla pelkkää taloudellisen voiton tavoittelua. Tämä periaate ei ole kuitenkaan tarkoittanut absoluuttista voiton kieltoa, vaan kunta on voinut saada toiminnallaan taloudellista tuottoa. Spekulatiivisen toiminnan kiellon periaatteen vuoksi on kuitenkin tarpeen jollakin tavalla arvioida taloudellisten voittojen hyväksyttävyyttä kunnan toiminnassa. Tällainen arviointi tapahtuu kohtuusperiaatteen avulla. Hyväksyttäväksi voidaan siten katsoa taloudellinen voitto siihen rajaan saakka, jolloin toiminta aletaan katsoa pelkästään voiton tavoitteluksi, kuten ammattimaiseksi liiketoiminnaksi.

Kohtuusperiaatteella tässä mielessä on merkitystä kunnan perimien maksujen yhteydessä. Omakustannusperiaatteen kohdalla totesin, ettei periaate ole tarpeen, sillä kunnan liiketoimintaan liittyvien maksujen katto tulee nyt kilpailunrajoitussäännöistä. Mahdollista kuitenkin on, että kaikki kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä perimät maksut eivät ole kilpailunrajoitussäännösten soveltamisalalla eli silloin, kun kuntaa ei katsota elinkeinonharjoittajaksi. Tällöin maksujen suuruutta voidaan arvioida kohtuusperiaatteen kautta. Maksuilla katetaan käyttömenot ja investoinnit, mutta myös kohtuullinen voitto on hyväksyttävää. Moninkertaisesti omakustannushinnan kattava maksu voidaan katsoa jo kohtuuttomaksi.

Kohtuusperiaate ilmenee myös toimialasijoitusten yhteydessä. Yleensä sijoitustoiminnan lähtökohtana ovat tietynlaiset tuotto-odotukset. Spekulatiivisen toiminnan kiellon periaatteen vuoksi on ajateltu, että kunnan toimialasijoituksille ei voida asettaa tuottovaatimusta. Vähimmäisvaatimuksena on pidetty sijoituksen reaaliarvon säilyttämistä tai sijoitustoiminnan hoitamisesta aiheutuvien kustannusten kattamista<sup>363</sup>. Jonkinlaiset tuottovaatimukset ovat olleet kuitenkin taustalla, kun kuntalakiin otettiin vuonna 2002 lisäys, että valtuuston tulee päättää sijoitustoiminnan perusteista. Lakimuutosta koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että kunnan varat on sijoitettava turvaavasti ja tuottavasti<sup>364</sup>. Kestä-

---

363 *Myllyntaus* 2002, 5.

364 HE 46/2001 vp.

vän kehityksen taloudellisen ulottuvuuden kautta tietynlaiset voitto-odotukset voivat olla hyväksyttäviä. Sijoitetulle pääomalle voidaan siten asettaa tavoitteeksi voitto. Kohtuusperiaatteen mukaan kohtuullinen voitto on hyväksyttävää.

Kohtuusperiaate kunnallisoikeudellisena ja vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin liittyvänä periaatteena on yhteydessä etenkin yhdenvertaisuuden periaatteeseen. Kuntalaisilta perityt maksut voivat erota toisistaan vain kohtuullisesti, eli siten ettei yhdenvertaisuutta loukata. Kohtuusperiaate on yhteydessä myös spekulatiivisen toiminnan kiellon periaatteeseen sekä kestävän kehityksen taloudelliseen ulottuvuuteen. Tällöin sillä on vaikutusta kunnan perimien maksujen suuruuteen sekä sijoitustoiminnan tuottovaatimuksiin. Maksut ja sijoitustoiminta voivat tuottaa taloudellista voittoa kohtuullisesti siihen rajaan saakka, jolloin toiminta katsotaan pelkästään spekulatiiviseksi. Kyse tällöin on siis hyväksyttävän voiton arvioimisesta.

Kohtuusnäkökohtien kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä on aikaisemmin katsottu määrittävän suhteellisuusperiaatetta. Harjula ja Prättälä ovat todenneet, että avustuksissa yksityisille yrityksille ja järjestöille on harkittava, onko avustuksen suuruus kohtuullisessa ja järkevässä suhteessa siihen päämäärään, jota tavoitellaan<sup>365</sup>. Tämä on ymmärrettävää, kun kohtuusperiaate yleensäkin hallinto-oikeudessa on liitetty suhteellisuusperiaatteeseen. Tosin tämä näkemys on perua Merikosken näkemyksestä koskien hallintopakkoa, jonka siis oli oltava kohtuullisessa suhteessa tavoitteeseen nähden. Suhteellisuusperiaatteella on enemmän merkitystä velvoittavan julkisen vallan alalla. Sen merkitys kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä on epäselvä. Kuinka tulisi sitten suhtautua kohtuusperiaatteeseen suhteellisuusperiaatetta täsmäntävänä periaatteena? Mielestäni kohtuusperiaate määrittää vapaaehtoisella tehtäväpiirillä etupäässä yhdenvertaisuuden periaatetta. Teoriassa voidaan sanoa, että toiminnan on oltava kohtuullisessa suhteessa tavoiteltuun päämäärään<sup>366</sup>.

---

365 Harjula – Prättälä 1995, 77.

366 Viime aikoina on keskusteltu paljon irtisanottujen kunnanjohtajien saamista erorahoista. Kunnanjohtajille myönnetyt erorahat ovat kunnan itsensä vapaaehtoisesti päättämiä, eli näistä erorahoista ei siis säädetä erikseen laissa. Mikä olisi kohtuullinen eroraha? Tässä yhteydessä kohtuullisuuden arviointi on kuitenkin erilaista kuin tavallisten kuntalaisten kohdalla. Kunnanjohtaja on usein vuosien ajan työskennellyt kunnan kehittämisen eteen, mikä on toki huomioitava. Toisaalta erorahan kohtuullisuuden arvioinnissa ei kovin suurta merkitystä voida antaa yksityissektorilla erotetuille toimitusjohtajille ym. annetuille erorahoille. Yksityissektorin erorahat ovat usein erittäin tuntuvia. Kunta on kuitenkin julkisia tehtäviä varten perustettu. Voidaankin kysyä, onko kuntalaisten kannalta kohtuutonta, että kunnan vähäisistä rahoista, annetaan erotetulle kunnanjohtajalle tuntuva eroraha? Erorahan kohtuullisuuden arviointiin voitaisiin ottaa mukaan se, kuinka kauan kunnanjohtaja on ollut ko. virassaan sekä, miten paljon kunnanjohtaja sai aikaan näkyvää kehitystä tai muutosta. Julkisella sektorilla erorahan kohtuullisuus tulisi arvioida kuntalaisten ja kunnan edun kannalta.

## 9 Kilpailun turvaamisen periaate

Aiemmin mainitut kilpailunrajoitussäännökset tulevat sovellettaviksi kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä, kun kunta harjoittaa toimintaa liiketaloudellisessa muodossa: liikelaitoksina, osakeyhtiöinä tai muuten vastikkeellisessa toiminnassa. Kilpailuoikeus- ja -politiikka ja kilpailun edistäminen ovat saaneet yhteiskunnassamme yhä merkittävemmän aseman. Suomen kilpailunrajoituslain 1 §:n mukaan tavoitteena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Kilpailunrajoituslaki suojaa sekä yleistä etua että yksityistä elinkeinonharjoittajaa. Keskeisenä tavoitteena on yleisen hyvinvoinnin edistäminen ja perimmäisenä suojelukohteena on markkinatalous, joten soveltamiseen liittyy voimakas julkinen intressi. Suojelukohteena ovat etenkin yksityiset elinkeinonharjoittajat.<sup>367</sup> EU:n kilpailusäännösten tavoitteina ovat tehokas kilpailu ja täydelliset sisämarkkinat, joihin pyritään neljän vapauden turvin. Toimiva kilpailu ja markkinat ovat tulleet yhdeksi yhteiskuntamme päätavoitteeksi. Näiden tavoitteiden toteutuminen on myös julkisen intressin mukaista. Voidaankin kysyä, tulisiko kunnan muulloinkin kuin elinkeinonharjoittajan ominaisuudessa ottaa huomioon kilpailun turvaaminen?

Tähän kysymykseen on liitettävissä eräs oikeustapaus (KHO 1991 A 33).

KHO 1991 A 33: Kaupunginvaltuusto hyväksyi kaupungin ja osuuskunnan välisen esisopimuksen, jossa kaupunki sitoutui luovuttamaan maa-alueen kaikkiaan 150 - 180 huonetta käsittävän hotelli- ja 500 paikkaa käsittävän ravintolarakennuksen rakentamista varten. Esisopimuksessa kaupunki sitoutui pidättäytymään vastaavantasoisten ja -laajuisten hotelli- ja ravintolahankkeiden suunnittelusta ja eteenpäinviemisestä kaupungin keskustan alueella 10 vuodeksi, jollei kysymyksessä ollut osuuskunnan tai sen tytäryhtiön suunnittelema uusi hanke. Vaikka kysymys ei ollut kaupungin elinkeinotoiminnasta, kunnan toimialaan kuuluvaa tehtävää suorittaessaan kaupungin oli otettava huomioon myös elinkeinotoiminnan vapauden turvaaminen perusteettomilta esteiltä ja rajoituksilta. Ottaen kuitenkin huomioon kysymyksessä olevan hotelli- ja ravintolahankkeen suuruus ja sen merkitys kaupungille esisopimukseen oli voitu ottaa ehto kaupungin pidättäytymisestä muiden vastaavien hankkeiden eteenpäin viemisestä. Kaupunginvaltuusto ei siten ollut ylittänyt toimivaltaansa.<sup>368</sup>

Kyseessä olevassa tapauksessa kilpailunrajoituslain suora soveltaminen ei ollut mahdollista, koska kuntaa ei katsottu lain tarkoittamaksi elinkeinonharjoittajaksi. Perusteluissa näkyy selvästi, että korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan pitäytynyt vain lain suppeassa soveltamisalassa<sup>369</sup>. Korkein hallinto-oikeus on to-

367 Ks. *Kuoppamäki* 2003, 74 - 75.

368 Myös KM 1991:46, 33.

369 Ks. *Rasinmäki* 1997, 294 - 295.

dennut, että kunnan on tullut ottaa huomioon elinkeinotoiminnan vapauden turvaaminen perusteettomilta esteiltä ja rajoituksilta. Korkein hallinto-oikeus tuli siihen lopputulokseen, että kaupungin toiminta ei ole haitannut yrittäjien välistä kilpailua kyseisellä toimialalla. Lopputulosta voidaan kuitenkin kritisoida. Eikö kaupungin toiminta kuitenkin haittaa jonkin toisen yrittäjän tulemistä toimialan markkinoille? Kaupunki usein myy tai vuokraa yrittäjille kiinteistöjä ja tontteja, mutta nyt se on sitoutunut olemaan myymättä ja vuokraamatta jollekin toiselle yrittäjälle toimitiloja. Vaikka korkeimman hallinto-oikeuden lopputulosta voidaankin kritisoida, tärkeintä tässä yhteydessä on maininta, että kaupungin on tullut ottaa huomioon yrittäjien väliseen kilpailuun tulleet vaikutukset.

Oikeustapaus antaa viitteitä siihen, että kunnan tulisi yleensäkin ottaa huomioon toiminnassaan vaikutukset elinkeinonharjoittamiseen ja kilpailuun. Voitaasiinko puhua kilpailun turvaamisen periaatteesta? Tällainen periaate ei saa suoraa laintasoista institutionaalista tukea eikä tukea oikeuskäytännöstä. Periaatteen olemassa oloa voidaan perustella reaalisten argumenttien kautta. Periaatetta puoltaa elinkeinonvapauden oikeus sekä kilpailuoikeuden tavoitteet.

Periaatetta voidaan perustella perustuslaissa säädetyllä elinkeinonvapauden perusoikeudella. Oikeuden mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Kuntien vapaaehtoisessa toiminnassa tämä tarkoittaa, että kunta ei saa toimenpiteillään estää jonkin yksittäisen kuntalaisen tai yrittäjän elinkeinonharjoittamisen vapautta. Kunnan toimenpiteet usein kohdistuvat yhteen tiettyyn yritykseen. Tällaisia toimenpiteitä olisi arvioitava siinä suhteessa, merkitsevätkö ne käytännössä estettä jonkun toisen yrittäjän toiminnalle. Tämä merkitsee juuri sitä, että kunta ei voi toimillaan rajoittaa jonkun yrittäjän elinkeinon harjoittamista, koska kaikilla tulisi olla samanlaiset mahdollisuudet.

Periaatetta puoltavat argumentit löytyvät myös kilpailunrajoitussäännösten tavoitteista. Edellä mainitussa oikeustapauksessa korkein hallinto-oikeus on viitannut kilpailunrajoituslain tavoitteita koskeviin pykäliin. Kilpailunrajoituslain tavoitteena on ollut terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Elinkeinotoiminnan harjoittamisen vapautta tulee suojata perusteettomilta rajoituksilta.<sup>370</sup> Vuoden 1992 kilpailunrajoituslakia säädettäessä todettiin, että kilpailunrajoitukset voivat olla niin yksittäisten elinkeinonharjoittajien kuin julkisen vallankin aiheuttamia<sup>371</sup>. Siten puhutaan myös julkisista kilpailunrajoituksista. Yleensä näillä tarkoitetaan lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, jotka voivat osaltaan haitata markkinoiden toimintaa. Näihin voidaan katsoa kuuluvan myös julkisyhteisön toiminnan, joka myös

---

370 HE 148/1987vp, 3 ja 14.

371 HE 162/1991 vp, 9.

osaltaan saattaa haitata markkinoiden toimintaa<sup>372</sup>. Tällöin huomion kohteena on siis sellainen kunnan toiminta, jota kunta ei hoida liikelaitoksen tai yhtiön muodossa. Periaate saa pohjaa myös EU-oikeudesta ja koko Euroopan unionin tarkoituksesta ja tavoitteista. Tavoitteenahan on yhteismarkkinoiden luominen, minkä tarkoituksena on poistaa kaikenlaiset kaupankäynnin esteet ja edistää kilpailua. Tavoitteiden toteuttaminen ulottuu myös kuntien toimintaan.

Reaaliset argumentit liittyvät kilpailuoikeuden tavoitteisiin ja niiden toteutumiseen. Jos kunnan ei tarvitsisi ottaa huomioon yleensäkin kilpailuoikeudellisia tavoitteita elinkeinopoliittikkansa alueella, saattaisi se todellisuudessa merkitä rajoituksia elinkeinotoiminnan harjoittajille. Se voisi toiminnallaan estää jonkun elinkeinonharjoittajan toiminnan aloittamista tai jatkumista. Tällöin kilpailusäännösten tavoitteet eivät toteutuisi tarkoitetulla tavalla.

Näiden kaikkien perustelujen kautta voidaan todeta, että vaikka kuntaa ei pidettäisi kilpailusäännösten tarkoittaman elinkeinonharjoittajana, niin kunnan tulisi ottaa huomioon toiminnassaan kilpailun edistäminen ja elinkeinonvapaus. Kilpailunrajoituslain tavoitteet periaatteena on siis otettava huomioon kaikessa toiminnassa, jossa pyritään edistämään kunnan alueen elinkeinotoimintaa. Kilpailun turvaamisen periaatetta voidaan pitää siten hyväksyttävänä. Yhdyn siis Rasinmäen ja yksityissatamatoimikunnan näkemykseen siitä, että kilpailunrajoituslain asettamat periaatteet voivat rajoittaa kunnan päätösvaltaa ja tulla kunnallisvalituksen yhteydessä harkittaviksi<sup>373</sup>.

Minkälaisia sitten voisivat olla sellaiset perusteettomat rajoitukset, joilla kunta voisi estää elinkeinonharjoittamista? Kilpailusäännösten perusteettomilla rajoituksilla tarkoitetaan tilanteita, joissa ”elinkeinonharjoittaja on estynyt solmimasta asiakassuhteita edullisimmiksi katsomillaan ehdoilla soveliaiksi katso miensa kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien kanssa<sup>374</sup>”. Niillä voidaan tarkoitaa myös sopimuksia, joilla kunta sitoutuu suosimaan sopimusosapuolta tämän elinkeinotoiminnassa tai pidättämään tietyn kilpailusta vapaan toimintapiirin sopimusosapuolelle<sup>375</sup>. Mielestäni vuoden 1991 tapausta voidaan kritisoida juuri siitä syystä, että kyse on ollut tällaisesta toiminnasta. Kunta ei saisi siis harjoittaa sellaisia elinkeinopoliittisia toimenpiteitä, joilla jollakin tavalla estettäisiin joidenkin yritysten toimiminen tai toiminnan aloittaminen. On siis mahdollista, että kunnan joillakin toimilla estettäisiin tai merkittävästi vaikeutettaisiin yksittäisille kuuluvaa elinkeinotoiminnan vapauden periaatetta. Kunta ei saa toimia niin, että yksittäisten yritysten välinen kilpailu vähentyisi tai rajoittuisi. Kunnan on siten toiminnassaan otettava huomioon, miten toimenpide vaikuttaa muihin kuin kohdeyritykseen.

---

372 *Määttä Kalle* 2004, 25.

373 KM 1991:46, 33; *Rasinmäki* 1997, 295 - 296.

374 HE 148/1987 vp, 3 ja 14.

375 KM 1991:46, 33.

# **IX Tutkimuksen tuloksia**

## ***1 Oikeudelliset reunaehdot nykyisen oikeusjärjestelmän mukaan***

Tutkimus havainnollistaa kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin kohdistuvat oikeudelliset reunaehdot. Tässä tutkimuksessa kunnan itselleen ottamat tehtävät on eritelty sisältöön, keinoihin ja toiminnan harjoittamiseen. Tehtäväpiirin erittelyn kautta havaitaan oikeudellisten reunaehtojen kohdistuminen eri asioihin.

Kunnan tehtäväpiirin sisällöllä tarkoitetaan sitä, minkälaisia tehtäviä kunta voi ottaa hoitaakseen. Tähän kohdistuvat oikeudelliset reunaehdot täsmentävät, minkälaisia asioita edistääkseen tai toteuttaakseen kunta voi ottaa itselleen tehtäviä. Toisin sanoen nämä reunaehdot asettavat vaatimuksia toimintaan ryhtymiselle. Voitaisiin puhua myös toiminnan motiiveista. Vapaaehtoisen tehtäväpiirin sisältöä määrittävät asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen periaate, kestävän kehityksen periaate, paikallisuuden periaate, spekulatiivisen toiminnan kiellon periaate ja TSS-oikeudet.

Kunnalla on ollut vapaus itse päättää niistä keinoista, joilla vapaaehtoista toimintaansa harjoittaa. Keinojen kohdalla on kuitenkin nyt otettava huomioon kunnallisen itsehallinnon huomioimisen periaate, yhtiöitetyn toiminnan toimialanmukaisuuden periaate, suhteellisuusperiaate sekä hankintasäännöksistä ja EU:n valtioneuvoston säännöksistä tulevat rajoitukset.

Toiminnan harjoittamisen kohdalla huomioon on otettava vapausoikeudet, yhdenvertaisuus, objektiivisuusperiaate, luottamuksensuojaperiaate, kohtuusperiaate, taloudellisen riskin minimoimisen periaate, kilpailunrajoitussäännösten aiheuttamat rajoitukset sekä kilpailun turvaamisen periaate.

Tämä tutkimus osoittaa, että joitakin aikaisemmin mainittuja kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin liitettyjä perusteita ei voida enää pitää voimassa olevina. Vapaaehtoisen tehtäväpiirin sisällön määrittäjänä ei ole enää tarpeellista puhua yleishyödyllisyyden periaatteesta. Yleishyödyllisyyden vaatimus on kuntalain mukaan saanut uuden muotoilun: asukkaiden hyvinvointi. Yleishyödyllisyyden periaate sisältyy asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen periaatteeseen. Lisäksi työnjaon periaatteella suhteessa valtioon ei ole elinkeinopolitiikan näkökulmasta merkitystä.

Aikaisemmin esitetyistä niin kutsutuista muista perusteista ei löydy voimassa pidettäviä oikeudellisia periaatteita. Hallinnon toissijaisuutta ei tämän tut-

kimuksen asetelman mukaan pidetä olemassa olevana periaatteena. Yleisiin perusteisiin nojautumisen perustetta ei ole myöskään enää tarpeen pitää olemassa olevana omana periaatteenaan. Katson sen tarkoittavan samaa kuin yhdenvertaisuusperiaatteen mukainen johdonmukaisuuden vaatimus. Käyttätymissääntöjen huomioimista ei ole tarpeen mainita omana perusteena. Lienee selvää, että kunta voi huolehtia vieraanvaraisuudesta, isännänvelvollisuudesta ja osallistua lahjoihin yms. Nykyisten oikeudellisten reunaehtojen mukaan tällaisia asioita arvioidaan muun muassa yhdenvertaisuuden ja kohtuullisuuden kautta. Toisaalta näillä käyttätymissäännöillä on tarkoitettuja eettisiä ja moraalisia toimintatapoja. Yhteistoimintaa yksityisoikeudellisten toimijoiden kanssa ei ole tarpeen myöskään korostaa. Yksityisoikeudellinen toiminta ja osallistuminen yksityisoikeudellisten yksiköiden toimintaan on nyt yleisempää ja hyväksyttävämpää kuin silloin, kun tällainen peruste on esitetty. Taloudellisia näkökohtia ei ole myöskään tarpeen mainita. Tämän perusteen tavoitteet sisältyvät jo spekulatiivisen toiminnan kiellon periaatteeseen.

Sopeutumista muuhun lainsäädäntöön ei tarvitse mainita, sillä pakollisia tehtäviä koskevan lainsäädännön ei voida katsoa rajoittavan vapaaehtoisen tehtäväpiirin sisältöä, vaan kunta voi itselleen ottamalla tehtävillä halutessaan täydentää pakollisia lakisääteisiä tehtäviään. Yhteiseen kokonaisuuteen sopeutumisen peruste on ollut hataralla pohjalla ja sen tarkoitus on jäänyt epäselväksi. Siihen liitetyn oikeustapauksen perusteella näkisin sen edellyttävän kunnan toiminnalta hallinnon lainalaisuutta. Toisaalta voidaan nähdä, että tämä peruste pohjautui hyvinvointivaltion rakentamiseen. Hyvinvointivaltion rakentamisen aikana, 1960–1980-luvuilla, pyrittiin yhtenäiseen, yhdenmukaiseen ja yhdenvertaiseen palvelujen saatavuuteen, minkä vuoksi käytettiin valtakunnallisia hyvinvointipalvelujen suunnitelmia. Perusteelle on todennäköisesti etsitty perusteita tästä taustasta ja yhteiskunnallisesta kehityksestä. Kunnan itselleen ottamien tehtävien kohdalla tavoitellaan ajallista ja alueellista joustavuutta ja kuntien itsehallintoa on haluttu entisestään korostaa. Tällainen vaatimus yhteiseen kokonaisuuteen perustumisesta olisi selvässä ristiriidassa alueellisen ja ajallisen joustavuuden kanssa. Siten tämän perusteen voimassaololle oikeudellisena periaatteena ei ole perusteita.



Taulukko 1. Kunnan itselleen ottamia tehtäviä koskevat oikeudelliset reunaehdot elinkeinopolitiikan näkökulmasta.

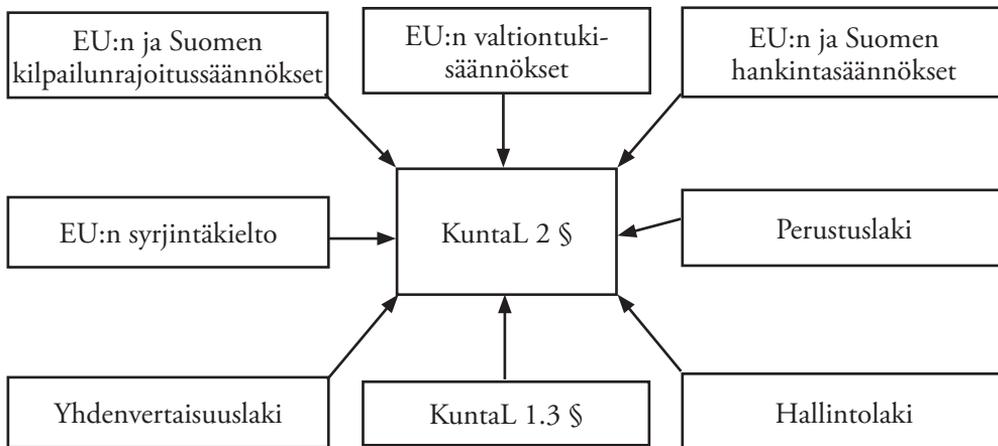
Sisältö	Keinot	Toiminnan harjoittaminen
Asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen periaate	Kunnallisen itsehallinnon huomioon ottamisen periaate	Vapausoikeudet
Kestävän kehityksen periaate	Yhtiötetyn toiminnan toimialanmukaisuuden periaate	Yhdenvertaisuuden periaate
Paikallisuuden periaate	Suhteellisuusperiaate	Objektiviteettiperiaate
Spekulatiivisen toiminnan kiellon periaate	Paikallisen yrittäjän suosimiskielto hankinnoissa (hankintasäännökset)	Luottamuksensuojaperiaate
TSS-oikeudet	EU:n valtioneuvoston säännökset	Kilpailunrajoitussäännökset
		Taloudellisen riskin minimoimisen periaate
		Kohtuusperiaate
		Kilpailun turvaamisen periaate

Aikaisemmin kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin tulkinta tapahtui kunnan tehtäviä koskevien kunnallislain tehtäväpykälien perusteella. Oikeudellinen arviointi tapahtui oikeuskäytännön tulkinnan kautta sekä oikeustieteilijöiden muuten esittämien perusteiden nojalla. Aikaisemmin keskeisintä on ollut kunnalliset asetusten ja -lakien tehtäväpykälien tulkinta ja varsinkin määrään ”yhteiset” tulkinta. Oikeudellisilla perusteilla on ollut huomattava rooli vapaaehtoisen tehtäväpiirin tulkinnassa, koska kyseessä on ollut väljä sääntö.

Nyt kunnan vapaaehtoisten tehtävien oikeudellinen arviointi ei ole pelkästään kuntalain kunnan tehtäviä koskevan pykälän tulkintaa. Itselleen ottamien tehtävien oikeudellisen arvioinnin keskiössä on toki edelleen kuntalain mukainen väljä tehtäväpykälä. Arvioinnissa on otettava huomioon myös kuntalain kunnan toimintaa koskeva lähtökohtainen säännös, perusoikeudet, hallintolaisissa vahvistetut periaatteet, hankintasäännökset, EU:n valtioneuvoston säännökset sekä kilpailunrajoitussäännökset. Kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin liitettävät oikeudelliset reunaehdot ovat lisääntyneet. Reunaehdot ovat laajentuneet periaatteista myös sääntöjen puolelle. Toisaalta vapaaehtoista tehtäväpiiriä koskevat oikeudelliset reunaehdot ovat lisääntyneet lukumääräisesti. Keskeisintä nyt on huomioida, että vapaaehtoisen tehtäväpiirin oikeudelliseen arviointiin voi vaikuttaa kuntalain tulkinnan lisäksi myös muiden edellä mainittujen lakien tulkinta. Huomioitava on myös, että kansallinen lainsäädäntö asettaa edellytykset

toimintaan ryhtymiselle – sen sisällölle eli motiiville. EU-oikeuden kautta tulleet reunaehdot vaikuttavat siihen, kuinka toimintaa harjoitetaan ja mitä keinoja voidaan käyttää. Kilpailuoikeudelliset seikat asettavat velvollisuuksia toimia tiettyllä tavalla.

Kuvio 1. Kuntien itselleen ottamien tehtävien arvioinnissa huomioon otettava säännökset.



Oikeusperiaateluvussa esitettiin näkemyksiä, miksi aikaisemmin on muodostunut perusteita kunnan vapaaehtoiselle tehtäväpiirille. Syiksi mainittiin kunnalliset asetukset ja -lakien tehtäväpykälien tulkinta, mielivallan kielto sekä kunnan roolin täsmentäminen. Nyt oikeudellisten reunaehtojen taustalla voidaan nähdä muunlaisia syitä. Ensimmäisenä oikeudellisten reunaehtojen tarkoituksena on kuntalaisten oikeuksien turvaaminen. Tämän puolesta puhuvat TSS-oikeuksien, vapausoikeuksien ja tasa-arvoisuus-oikeuksien toteuttaminen, asukkaiden hyvinvoinnin toteuttamisen periaate ja kunnallisen itsehallinnon huomioon ottamisen periaate. Toiseksi taustalla vaikuttaa kilpailun turvaaminen. Kilpailun turvaamista tavoitellaan hankintasäännöksillä, valtiontukisäännöksillä ja kilpailunrajoitussäännöksillä. Kolmanneksi oikeudellisten reunaehtojen tarkoituksena on mielivallan kielto hallintolaissa säänneltyjen oikeudellisten periaatteiden mukaisesti.

## 2 Kunnan itselleen ottamia tehtäviä koskeva oikeudellinen arviointi

### 2.1 Oikeudellisten reunaehtojen soveltaminen

Kunnan itselleen ottamien tehtävien oikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon tietyt oikeudelliset periaatteet ja säännöt. Kunnan vapaaehtoinen toiminta tulee arvioidavaksi sääntöjen mukaisesti, jos sääntöjen soveltamisedellytykset täyttyvät. EU-oikeuden kautta tulleiden uusien sääntöjen vaikutusten ulottaminen kunnan vapaaehtoiselle tehtäväpiirille aiheuttaa suurta epätietoisuutta. Sääntöjen soveltamisedellytykset eivät ole aina yksiselitteisiä. Epäselvyyttä aiheuttaa myös se, että niitä joudutaan tulkitsemaan EU-oikeuden näkökulmasta.

Vaikka tutkimuksen esiin tuomilla säännöillä on suuri merkitys kunnan itselleen ottamien tehtävien oikeudellisessa arvioinnissa, niin joissakin tilanteissa oikeudellinen arviointi voi tapahtua pelkästään periaatteiden kautta. Kunnan itselleen ottamiin tehtäviin on liitettävissä joukko oikeusperiaatteita, joilla on oma tulkinnallinen sisältönsä.

Taulukko 2. Kunnan itselleen ottamia tehtäviä koskevien oikeusperiaatteiden tulkinnallinen sisältö.

Periaate	Tulkinnallinen sisältö
Asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen periaate	Kunta voi ottaa hoitaakseen tehtäviä asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseksi
Kestävän kehityksen periaate	Kunta voi ottaa hoitaakseen tehtäviä kestävän kehityksen edistämiseksi
Paikallisuuden periaate	Kunnan toiminnan on kohdistuttava kunnan alueella oleviin asukkaisiin
Spekulatiivisen toiminnan kiellon periaate	Kunta ei saa ottaa tehtävää pelkästään taloudellisen voiton tavoittelemiseksi
Kunnallisen itsehallinnon huomioon ottamisen periaate	Kunta ei voi yksityistää kaikkia vapaaehtoisen tehtäväpiirin tehtäviä
Yhtiöitetyn toiminnan toimialanmukaisuuden periaate	Yhtiömuotoinen toiminta ei saa laajentua sellaiseen toimintaan, jota kunta ei muutoinkaan saisi hoitaa
Suhteellisuusperiaate	Kunnan käyttämien keinojen olisi oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään
Yhdenvertaisuuden periaate	Kunnan on toiminnassaan kohdeltava alueellaan jo olevia kuntalaisia ja yrityksiä sekä alueelle pyrkiviä asukkaita ja yrityksiä tasapuolisesti, eikä ketään saa syrjiä tai suosia

Objektiviteettiperiaate	Kunnan toiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai vieraisiin tarkoituksiin
Luottamuksensuojaperiaate	Kunta ei saa tehdä taannehtivia päätöksiä ja tehdyissä päätöksissä olisi pysyttävä
Taloudellisen riskin minimoimisen periaate	Kunnan on harjoitettava toimintaa niin, että turvataan taloudellinen jatkuvuus ja vältetään suuria taloudellisia riskejä
Kohtuusperiaate	Kunta voi kohtuullisuuden rajoissa poiketa yhdenvertaisuuden vaatimuksesta ja kunta voi toiminnallaan saada kohtuullista voittoa
Kilpailun turvaamisen periaate	Kunnan on harjoitettava toimintaa niin, ettei se rajoita tai estä yksittäisten yrittäjien toimintaa tai toiminnan aloittamista

Tilanteeseen liitettävissä olevat periaatteet voivat puoltaa samaa lopputulosta. Tällöin ne eivät ole ristiriidassa keskenään, vaan tukevat toisiaan. Tällöin sovellettaviksi tulevat tavallaan kaikki tilanteeseen soveltuvat periaatteet. Toisaalta periaatteet voivat tavoitella erilaisia asioita, jolloin ne voivat olla ristiriidassa keskenään. Tällöin ne kilpailevat keskenään. Periaatteiden ristiriitatilanteessa kunkin periaatteen merkitys ratkaistaan periaatteiden punninnalla ja suurimman painoarvon saava periaate ohjaa lopullista ratkaisua.

Kunnan itselleen ottamia tehtäviä koskevat oikeudelliset periaatteet pohjautuvat perustuslakiin, kuntalakiin, hallintolakiin, oikeuskäytäntöön ja reaalisiin argumentteihin. Lähtökohtaisesti painavimmat painoarvot saavat ne periaatteet, jotka pohjautuvat perustuslakiin. Lähtökohtaisesti siten suurimman painoarvon saavat TSS-oikeudet ja vapausoikeudet. Periaatteista yhdenvertaisuuden periaatteella on katsottava olevan lähtökohtaisesti suuri painoarvo. Toiseksi suurimman painoarvon saavat ne periaatteet, jotka on mainittu tavallisen lain tasolla tai jotka on johdettu lainsäädännöstä. Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiiriin kohdalla periaatteita on johdettavissa kuntalaista ja hallintolaista. Kuntalaki on katsottava kunnan toimintaa koskeväksi erityislaiksi. Siten lähtökohtaisesti suuremman painoarvon saavat kuntalaista johdetut periaatteet ja sen jälkeen vasta hallintolaissa mainitut harkintavallan rajoitusperiaatteet. Aukkaiden hyvinvoinnin edistämisen ja kestävä kehityksen edistämisen periaatteet ovat siten lähtökohtaisesti painoarvoltaan suurempia kuin suhteellisuuden, objektiviteetin ja luottamuksensuojan periaatteet.

Kolmanneksi suurimman painoarvon saavat ne periaatteet, joita olen perustellut sekä oikeuskäytännöllä että reaalilla argumenteilla, sillä pelkästään oikeuskäytännön tuki ei ole ollut riittävän vahvaa. Tähän ryhmään kuuluvia periaatteita ovat spekulatiivisen toiminnan kiellon periaate, kilpailun turvaamisen

periaate, kunnallisen itsehallinnon huomioimisen periaate, yhtiötetyn toiminnan toimialanmukaisuuden periaate, taloudellisen riskin minimoimisen periaate sekä kohtuusperiaate.

## 2.2 Kunta- ja tilannekohtaisuus

Kunnan tehtävien joustavalla sääntelyllä on tavoiteltu, että vapaaehtoinen toiminta voisi sopeutua vallitseviin oloihin ja että se voisi olla kussakin kunnassa erilaista. Tavoitteena on, että huomioitaisiin kuntakohtaisuus. Kuntakohtaisuus toteutuu edelleen kuntalain väljän sääntelyn avulla.

Oikeudellisten reunaehtojen soveltamisessa vaikuttavat myös kunta- ja tilannekohtaiset tekijät. Nämä tekijät tulevat huomioitavaksi oikeudellisten periaatteiden punnintatilanteissa. Lähtökohtaiset painoarvot systeemiulottuvuudessa eivät ratkaise ristiriitaa siten, että painoarvoltaan suurin periaate ohjaa lopputulosta. Periaatteiden painoarvoihin vaikuttavat tilannekohtaiset tekijät, joten voidaan puhua tapauskohtaisesta punninnasta. Periaatteiden painoarvot voivat siten vaihdella tilanteittain. Lähtökohtaisesti on huomioitava, että tilannekohtaiset tekijät vaihtelevat eri ratkaisutilanteissa. Toisaalta on myös mahdotonta selvittää kaikkia mahdollisia tilannekohtaisia tekijöitä, jotka voivat tulla kyseeseen. Toisaalta on myös huomattava, että yksittäiseen tilanteeseen vaikuttavat useat eri tekijät, jotka kaikki olisi otettava huomioon.

Tässä joitakin tärkeimpiä tekijöitä, jotka voivat vaikuttaa periaatteiden painottamiseen ja lopulliseen ratkaisuun. Lopulliseen ratkaisuun ja periaatteiden painoarvoihin vaikuttavat kyseessä olevan kunnan erityisolosuhteet. Huomioon voidaan ottaa kunnan koko, sijainti, elinkeinorakenne, työllisyystilanne. Huono työttömyystilanne voi vaikuttaa siihen, että kunta voi väljemmin perustein tukea yksittäisiä yrityksiä, jolloin yhdenvertaisuuden periaate ei saa niin suurta painoarvoa. Kunnan syrjäinen sijainti voi vaikuttaa siihen, että kunta voi esimerkiksi suuremmin panoksin osallistua yritystoiminnan tukemiseen. Tällöin arvioidaan, kuinka laajalle ihmisjoukolla toiminnasta on hyötyä ja kuinka paljon saadaan esimerkiksi uusia työpaikkoja.

Yritystoiminnan tukemisen kohdalla lopulliseen arviointiin voi vaikuttaa myös tuensaajan oma panos. Taloudellisen riskin minimoimisen ja kohtuullisuuden periaatteiden kautta voidaan joissakin tilanteissa jopa edellyttää, että myös tuensaaja osallistuu hankkeen rahoitukseen. Taloudellisen riskin minimoimisen kautta kunnan edun mukaista on myös asettaa tukipäätöksille tietynlaisia ehtoja, jotka kohdistuvat tuensaajayritykseen. Näissä ehdoissa asetetut ajankohtaedellytykset tai sopimussakot tms. voivat vaikuttaa kunnan taloudellisen riskin arvioimiseen. Myös esimerkiksi tukitoimenpiteessä käytetty keino voi vaikuttaa lopulliseen arviointiin. Elinkeinotoiminnan ajallinen ja alueellinen vaikuttavuus

voivat myös vaikuttaa ratkaisuun. Toiminnan pitkäaikaisuuteen pyrkiminen voi vaikuttaa positiivisella tavalla. Samoin toiminnan alueellisuus ja seudullisuus voivat puoltaa toimintaa. Toiminnan hyväksyttävyyttä voi puoltaa, että toiminnan katsotaan edistävän kunnan yleistä kehitystä.

Kun kunnan elinkeinopoliittisen toiminnan harjoittamisen laillisuutta arvioidaan oikeudellisten periaatteiden kautta, kunta- ja tilannekohtaisuus vaikuttaa periaatteiden punnintaan ja siten lopulliseen ratkaisuun. Kun elinkeinopoliittisen toiminnan laillisuutta arvioidaan sovellettavaksi tulevien sääntöjen kautta, ei kunta- ja tilannekohtaisuudella ole merkitystä. Jos hankintasäännökset, valtiontukisäännökset tai kilpailunrajoitussäännökset tulevat sovellettavaksi, eivät kunnan erityisolosuhteet vaikuta lopulliseen oikeudelliseen harkintaan.

### ***3 Kunnan elinkeinopoliittiseen toimintaan liittyviä huomioita***

#### **3.1 Laajemmat mahdollisuudet – rajoitetummat keinot**

Vapaaehtoisella tehtäväpiirillään kunta on voinut aikaisemminkin edistää elinkeinotoiminnan yleisiä edellytyksiä sekä tukea yksittäisiä yrittäjiä. Yksittäiseen yrittäjään tai yritykseen kohdistuvilta toimenpiteiltä on yhdenvertaisuuden vuoksi vaadittu erityisperusteluja. Yritysten tukemiseen alettiin suhtautua joustavammin vuoden 1976 kunnallislain entistä väljemmän sääntelyn kautta<sup>1</sup>. Nyt kunnan on vapaaehtoisella tehtäväpiirillään toteutettava asukkaiden hyvinvointia. Tämä on katsottava sisällöltään laajaksi ja käsittää siten myös elinkeinopoliitiikan. Kestävän kehityksen periaatteen kautta kunnalla on entistä laajemmat mahdollisuudet harjoittaa elinkeinopoliitiikkaa ja tukea yrityksiä. Taloudellinen edistyminen, taloudellinen jatkuvuus, kestävän kehityksen sosiaalisuus ja ekologisuus puoltavat laajempia toimintamahdollisuuksia. Myös TSS-oikeuksiin kuuluvan työllisyyden edistämisen kautta kunnalla on nyt oikeus ja mahdollisuus toimia entistä laajemmin edistääkseen yritystoimintaa ja säilyttääkseen työpaikkoja. Kestävän kehityksen ekologisuuden ja TSS-oikeuksien ympäristöperusoikeyden kautta kunta voisi tukea yrityksiä työllisyysperusteiden lisäksi myös ympäristöperusteilla. Kunnalla voidaan katsoa siten olevan laajemmat mahdollisuudet elinkeinopoliitiikan harjoittamiseen.

Ristiriitaista on, että vaikka toimintamahdollisuudet voidaan katsoa entistä laajemmiksi, niin keinot ja toiminnan harjoittaminen ovat entistä rajoitetumpia. Tämä tulee ilmi ensimmäisenä hankintasäännösten mukaisesta paikallisten yrittäjien suosimiskiellosta. Hankintoja ei saa enää käyttää yhtenä elinkeinopoliitiikan keinona. Kunta ei voi kohdistaa hankintojaan alueensa yrittäjille ja

---

1 Ks. KM 1973: 60, 22.

näin samalla edistää alueensa elinkeinopoliittikkaa, vaan myös muiden kuntien yrityksille tulisi antaa samat mahdollisuudet. Tämä on ristiriitaista sikäli, että kunta saa kuitenkin edelleen muutoin tukea kunnan alueella toimivaa yksittäistä yrittäjää. Hankintasäännösten mukainen paikallisten yrittäjien suosimiskielto on ristiriidassa kuntalain mukaisen asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen kanssa. Rajoitetummat keinot tukea yksittäisiä yrittäjiä tulevat ilmi myös EU:n valtiontukisäännösten kautta. Jos kunnan tukitoimenpide ylittää de minimis -säännön mukaisen summan, on arvioitava tulevatko valtiontukisäännökset sovellettaviksi. Jos soveltamisedellytykset täyttyvät, kunnan tukitoimenpide on laiton.

Yhdenvertaisuus on näkyvin syy rajoitetumman toiminnan harjoittamiseen. Yhdenvertaisuuden periaate on ollut yksi kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin keskeisimmistä periaatteista. Nyt yhdenvertaisuus on korostunut kansallisessa lainsäädännössä. EU-oikeus on kuitenkin vaikuttanut eniten yhdenvertaisuuden korostumiseen. EU-oikeuden yhdenvertaisuuden konkretisoituminen sijoittautumisoikeuden kautta estää paikallisten yrittäjien suosimisen. Kunta ei saa toimissaan syrjiä muiden EU:n jäsenvaltioiden elinkeinonharjoittajia siten, että niiden sijoittautumisoikeus kunnan alueelle vaarantuu. Yhdenvertaisuuden vaatimus on laajentunut kunnan sisäisestä yhdenvertaisuudesta kunnan rajojen ulkopuolelle. Yhdenvertaisuuteen liittyvät eri säännökset aiheuttavat, että yhdenvertaisuus tarkoittaa yhdenvertaisuutta kuntalaisten ja muiden kuntien kuntalaisten kesken sekä yhdenvertaisuutta kunnan alueen yrittäjien ja muiden kuntien alueiden yrittäjien kesken sekä myös muiden maiden yrittäjien kesken. Yhdenvertaisuuden periaatteen ja EU-oikeuden sijoittautumisoikeuden kautta kunta ei voi kuitenkaan asukkaidensa hyvinvoinnin turvaamiseksi toiminnassaan antaa etusijaa paikallisille yrittäjille – etenkin, jos kyse on toimitilojen tai tonttien vuokrauksesta.

Kunnan elinkeinopoliittinen toiminta on tällä hetkellä kuntalaisten ja liiketoimintaa harjoittavien yritysten ristipaineessa. Kuntalaisten näkökulmasta odotetaan, että kunta toimii edistääkseen heidän hyvinvointia ja toimii siten myös elinkeinotoiminnan edistämiseksi. Liiketoimintaa harjoittavien yritysten näkökulmasta kunnan on toimittava niin, ettei se vääristä kilpailua. Aikaisemmin elinkeinopoliittinen toiminta oli hyväksyttävää, jos se ei loukkaa kuntalaisten yhdenvertaisuutta. Nyt kunnan vastaava toiminta on hyväksyttävää, jos se ei loukkaa kuntalaisten sekä liiketoimintaa harjoittavien yritysten yhdenvertaisuutta. Hyväksyttävältä toiminnalta vaaditaan sekä asukkaiden oikeuksien turvaamista että kilpailun turvaamista. Tähän liittyy yhteensovittamisen ongelmia julkinen–yksityinen -jaottelun suhteen. Kunnan toiminnan motiivi voi olla sinänsä hyväksyttävä, mutta jos kunta aiheuttaa toiminnallaan kilpailun vääristymistä, on toiminta kokonaisuudessaan lakien vastaista. Asukkaiden oikeuksien ja kilpailun turvaaminen voivat siten olla ristiriidassa keskenään.

Yhteiskunnallinen muutos tulee ilmi yritysten tukemista koskevien käsitysten muuttumisen vuoksi. Aikaisemmin 1950- ja 1970-luvuilla mietittiin, voiko kunta ylipäättään tukea yksittäistä yrittäjää ja millä perustein. Yritysten tukemisen nähtiin olevan etupäässä yhdenvertaisuuden vastaista. Nyt käsitys on, että kunta voi tukea yrityksiä. Nyt on vain mietittävä, millä tavoin ja missä määrin tukeminen on mahdollista valtiontukisäännösten asettamissa raameissa. Yhdenvertaisuuden vastaisuuden lisäksi yritysten tukeminen voi olla kilpailun este.

### 3.2 Liiketoiminnan ulottuvuus

Paikallisuuden periaatteen mukaan kunnan toiminnan tulee olla yhteydessä kunnan asukkaisiin ja kunnan alueen kehitykseen. Kunta voi kuitenkin periaatteen mukaan toimia alueensa ulkopuolella. Tämä mahdollistaa kuntien välisen yhteistyön elinkeinopolitiikan alueella. Paikallisuuden periaatteen merkityksen arviointi vaikeutuu selvästi, kun kyseessä onkin yksittäisen kunnan liiketoiminta. Voiko kunta harjoittaa liiketoimintaa toisen kunnan alueella? Liiketoiminnan harjoittaminen toisen kunnan alueella on ollut ja on edelleen epäselvää kunnan toimialasäännöksen tulkinnan ja oikeuskäytännön puutteellisuuden takia. Tästä syystä joidenkin lakien kohdalla kunnalle on säädetty oikeus harjoittaa liiketoimintaa alueensa ulkopuolella<sup>2</sup>. Tulisiko kunnalla sitten olla oikeus harjoittaa liiketoimintaa alueensa ulkopuolella?<sup>3</sup>

Ongelmat liiketoiminnan harjoittamisessa toisen kunnan alueella liittyvät meillä pikemminkin asukkaiden hyvinvointiin ja spekulatiivisen toiminnan kieltoon kuin saksalaisten mainitsemaan paikallisuuden periaatteeseen. Kunnan toiminnalta, myös yhtiötetyltä, vaaditaan yhteyttä kunnan alueen asukkaisiin. Onko tarvetta edes harjoittaa toimintaa alueen ulkopuolella ja kuinka sitä voidaan perustella asukkaiden hyvinvoinnin kannalta? Toisaalta spekulatiivisen toiminnan kiellon mukaan kunta ei saa ottaa hoitaakseen tehtävää pelkästään taloudellisen voiton saamiseksi. Harjoittaisiko kunta liiketoimintaa alueensa ulkopuolella taloudellisten voittojen saamiseksi?

---

2 Sähkömarkkinalain (17.3.1995/386) 48 §: ”Kunta tai sen määräämisvallassa oleva yhteisö voi harjoittaa sähkön tuotantoa, sähköverkkotoimintaa ja myyntiä myös kunnan alueen ulkopuolella.” (lakimuutos 21.12.2004/1172). Luvanvaraista henkilöliikennettä tiellä koskevan lain (15.2.1991/343) 4 §: ”Kunnat voivat joukkoliikennepalveluita tuottaessaan ja hankkiessaan toimia tarpeen mukaan yhteistyössä toistensa kanssa. Kunta voi tuottaa ostoliikennepalveluita myös toisen kunnan alueelle.” (lakimuutos 15.7.1994/662).

Maakaasumarkkinalain (31.5.2000/508) 9 luku 1 §: ”Kunta tai sen määräämisvallassa oleva yhteisö voi harjoittaa maakaasuverkkotoimintaa sekä maakaasun myyntiä ja varastointia myös kunnan alueen ulkopuolella.” HE 52/1994 vp; HE 134/1999 vp. Myös jäte-työt toimivat toisten kuntien alueella. Ks. *Määttä Kalle* 2004, 53 - 54.

3 Ks. HE 52/1994 vp; HE 134/1999 vp.



Spekulatiivisen toiminnan kieltö ei ole kokonaan kieltänyt voiton saamista, vaan se on edellyttänyt, että toiminnalla on oltava alun perin muut motiivit kuin taloudellisen voiton tavoittelu. Kunnan harjoittama liiketoiminta alueensa ulkopuolella on epäilyttävää juuri toiminnan spekulatiivisuuden suhteen. Jos toiminta laajenee kunnan alueen ulkopuolelle, se tulkitaan merkiksi taloudellisen voiton tavoittelusta. Nyt taloudellisen voiton saamista ei voida kunnalta kokonaan kieltääkään, sillä toiminnalta vaaditaan taloudellista jatkuvuutta kestäväen kehityksen mukaisesti. Taloudellisen jatkuvuuden ja riskien minimoimisen kautta voidaan jopa odottaa kunnan toiminnalta tuottoa. Lähtökohtaisesti spekulatiivisen toiminnan kiellon periaate ei ole tämän kanssa ristiriidassa, sillä sen tarkoitus on ollut rajoittaa toiminnan ryhtymisen motiiveja.

Toisaalta voidaan toki kysyä, voitaisiinko kilpailuun osallistumista tai liiketoiminnan harjoittamista kunnan alueen ulkopuolella perustella kestäväen kehityksen periaatteella. Taloudellinen jatkuvuus ja kunnan riskien minimoiminen taattaisiin, jos toimintaa voitaisiin harjoittaa laajemmassa mittakaavassa. Voitaisiinko liiketoiminnan harjoittamista perustella sillä, että kuntalaisten maksamat maksut alenisivat tai että turvattaisiin palvelun jatkuminen tätä kautta myös oman kunnan alueella? Tällöinhän liiketoiminnan harjoittamista perusteltaisiin suurtuotannon eduilla, jotka palvelisivat osaltaan kestäväen kehitystä. Tai voitaisiinko liiketoiminnan harjoittamista toisten kuntien alueilla perustella sillä, että näin liikelaitosten tai osakeyhtiöiden toiminta ei menisi tappiolliseksi<sup>4</sup>. Kestäväen kehityksen taloudellisen ulottuvuuden vakiintuminen ja merkityksen vahvistuminen vaikuttaa epäilemättä näkemyksiin kunnan liiketoiminnan harjoittamisesta. Liiketoiminnan harjoittaminen voidaan katsoa joissakin tilanteissa kestäväen kehityksen kautta hyväksyttävämmäksi kuin ennen. Spekulatiivisen toiminnan kiellon periaatteen tavoitteena on ollut osittain erottaa kunnan toiminnasta yritysten harjoittama toiminta eli yritysriiskien ottaminen. Tätä kautta voi syntyä ristiriitaisuuksia spekulatiivisen toiminnan kiellon ja kestäväen kehityksen taloudellisen ulottuvuuden välillä. Voidaanko katsoa, että on olemassa raja, jolloin toiminnasta saatavat tuotot katsotaan sellaisiksi, että toiminta katsotaan kielletyksi spekulatiiviseksi toiminnaksi eli siis pelkästään voittoa tavoittelevaksi toiminnaksi?

Kunnan harjoittamaa liiketoimintaa toisen kunnan alueella on arvioitava asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen, kestäväen kehityksen taloudellisen ulottuvuuden ja spekulatiivisen toiminnan kiellon kautta. Kysymykseen, voiko kunta harjoittaa liiketoimintaa alueensa ulkopuolella, ei voida antaa yksiselitteistä vastausta. Kunnan alueen ulkopuoliselta liiketoiminnalta vaaditaan yhteyttä kun-

---

4 Esimerkiksi silloin, kun hankintasäännösten aiheuttaman kilpailutusmenettelyn kautta kunnan oma liikelaitos tai osakeyhtiö häviää kunnan järjestämän tarjouskilpailun.

nan asukkaisiin. Ei voida poissulkea, että voisi kunta harjoittaa liiketoimintaa toisen kunnan alueella. Kunta voisi siten harjoittaa liiketoimintaa myös toisen valtion alueella, jos kyse on rajakunnista. Näissä yhteys kuntalaisiin ja oman kunnan kehitykseen voisi löytyä. Tämän lisäksi arvioitavaksi tulee kestävän kehityksen merkitys liiketoiminnan laajentamiselle. Lisäksi spekulatiivisen toiminnan kiellon kohdalla arvioitavaksi tulee, missä menee raja asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen ja taloudellisen voiton tavoittelun välillä. Käytännössä kyse on, mikä katsotaan sellaiseksi kohtuulliseksi tuotoksi, jota ei vielä katsota spekulatiiviseksi toiminnaksi. Näiden lähtökohtien kautta ei voida katsoa, että kunnalla olisi samanlaiset mahdollisuudet ja oikeudet kilpailuun. Kuntien toiminta on kollektiivista ja siten erilaista kuin yksittäisten yrittäjien toiminta taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Kunnan liiketoiminnalle toisen valtion alueella ilman rajakuntayhteyttä voisi olla vaikea löytää hyväksyttäviä perusteluja.

Tulisiko kunnalla olla oikeus kilpailuun yksityisten yrittäjien kanssa? Kilpailuoikeus perustuu siihen, että kaikilla elinkeinoharjoittajille tulisi olla samanlaiset mahdollisuudet toimia markkinoilla. Kilpailuneutraliteetin on katsottu peräävän tasapuolisia mahdollisuuksia aloittaa palvelutuotanto, edellytyksiä ylläpitää toimintaa sekä yhdenvertaisia karsiutumisen säännöksiä. Sen mukaan palveluntuottajilla tulisi olla myös yhtäläiset mahdollisuudet supistaa ja laajentaa palvelujen tuotantoa ja tarjontaa.<sup>5</sup> EU:n kilpailuoikeus perustuu siihen, että palvelut, tavarat, henkilöt ja pääomat voisivat esteittä liikkua yhteisön sisämarkkinoilla. Tavoitteena on, että kaikilla olisi mahdollisuus harjoittaa haluamaansa elinkeinotoimintaa haluamassaan paikassa, toisin sanoen tarjota vapaasti palvelujaan markkinoilla. Joidenkin saksalaisten oikeustieteilijöiden mielestä EU:n perusoikeuksien vastaista on, jos kunnalla ei ole mahdollisuutta tarjota palveluitaan tai tuotteitaan myös muissa jäsenvaltioissa. Heidän mielestä kunnan liiketoiminta tulisi ulottaa siis omassa maassa muiden kuntien alueelle ja myös muiden jäsenvaltioiden alueelle. He katsovat paikallisuuden periaatteen rajoittavan tätä oikeutta.<sup>6</sup>

Meillä kunnan liiketoiminnalta vaaditaan ensisijaisesti asukkaiden hyvinvoinnin toteuttamista ja spekulatiivisen toiminnan kieltä. Kunnalla ei siten voida katsoa olevan oikeutta samalla lailla kilpailuun kuin yksityisillä yrittäjillä. EU-oikeuden näkökulmasta asia on ongelmallinen. Kilpailuoikeuden perusoikeuksia ei ole pohdittu julkisen toimijan näkökulmasta. Tähän mennessä asiaan lienee vaikuttanut, että EU-oikeus ei pyri yhdenmukaistamaan jäsenmaiden sisäistä hallintoa. Oikeus kilpailuun olisi vaikea sovittaa kuntiin julkisen toimijan

---

5 *Valkama* 2004, 61.

6 Ks. *Burmeister – Staebe* 2004.

ominaisuuden vuoksi. Tällöinhän tavallaan sivuutettaisiin kokonaan kuntalain 1.3 §:n asettamat vaatimukset.

### 3.3 Markkinoilla toimiminen ja voiton tavoittelu

Kunnan on elinkeinotoimintaa harjoittaessaan otettava huomioon, että se toimii markkinoilla. Kunnat käyttävät toiminnassaan yhä enemmän osakeyhtiöitä ja liikelaitoksia. Näiden kautta pyritään taloudelliseen ja tehokkaaseen toimintaan. Olennaista ei ole enää keskustella, voiko kunta toimia yhtiömuodossa. Nyt olennaista on pohtia, miten se voi tällaista toimintaa harjoittaa. Liikelaitos- tai yhtiömuodossa kunta toimii markkinoilla. Kilpailuneutraliteetilla perustellaan sitä, että kunnan on tällöin toimittava samojen edellytysten ja vaatimusten mukaisesti kuin yksityisetkin toimijat. Kilpailuneutraliteetilla tarkoitetaan juuri tasavertaisia kilpailuedellytyksiä julkisten ja yksityisten toimijoiden kesken<sup>7</sup>. Tästä syystä myös kunnan toiminnassa on sovellettava kilpailunrajoitussäännöksiä.

Kilpailuoikeudelliset seikat asettavat vaatimuksia kunnan toiminnan hintoihin ja maksuihin. Kilpailunrajoitussääntöjen mukaan määräävässä markkina-asemassa oleva yritys ei saa alihinnoitella maksujaan. Maksujen tulisi olla kustannusvastaavia. Kilpailunrajoitussäännöt asettavat nyt myös kunnan toiminnan maksuille katon; maksujen on oltava kohtuullisia eli kustannusvastaavia. Arvioinnissa otetaan huomioon muiden samalla alalla toimivien elinkeinonharjoittajien perimät maksut ja niiden kustannusperusteet. Maksujen on oltava liiketaloudellisesti kannattavia, mikä voi johtaa maksujen korottamiseen<sup>8</sup>. Maksuun on otettava mukaan tietynlainen tuottovaatimus. Kunta ei voi enää niin vapaasti päättää maksuistaan.

Markkinoilla toimimisen vuoksi on korostettava markkinoilla toimimisen ja voiton tavoittelun erottamista. Kunnan on elinkeinonharjoittajana toimiesaan toimittava markkinoiden vaatimusten mukaisesti, millä tavoitellaan kilpailun vääristymisen estämistä. Markkinoilla toimiminen edellyttää, että maksut asetetaan liiketaloudellisesti kannattaviksi. Hintojen korottaminen ei välttämättä merkitse voiton tavoittelua, vaan markkinoilla toimimisen vaatimusten täyttämistä. Markkinoilla toimimisesta on erotettava voiton tavoitteluun tähtäävä toiminta. Tällöin kyse on motiivista, jonka vuoksi toimintaa harjoitetaan. Kunnalla ei ole oikeutta toimia markkinoilla pelkästään taloudellisen voiton tavoittelemiseksi yksityisten yrittäjien tapaan. Asukkaiden hyvinvoinnin on oltava taustalla. On havaittavissa viitteitä, että osakeyhtiöiden käyttäminen ja kilpailuoikeudelliset seikat ovat hämärtämässä sitä käsitystä, minkälaista toimintaa kuntien osake-

---

7 Kilpailuvirasto 2001, 26.

8 Ks. myös Sisäasiainministeriö 2006b, 19.

yhtiöt voivat harjoittaa<sup>9</sup>. Kunnan osakeyhtiön toiminnan ensisijaisena tarkoituksena ei saa olla taloudellisen voiton tavoittelu. Tästä syystä on tarpeen korostaa toimialanmukaisuuden periaatetta.

Markkinoilla toimimisen periaatteet ovat alkaneet EU:n valtiontukisäännösten kautta ulottaa vaikutuksensa myös yhtiömuotoisen toiminnan ulkopuolellekin. Komissio on asettanut joidenkin tukimuotojen kohdalla tiettyjä edellytyksiä, jolloin se katsoo, että julkinen toimija toimii yhteismarkkinoiden mukaisesti niin, ettei kyseessä ole kielletty tuki. Tällöin katsotaan, että julkinen toimija toimii samojen periaatteiden mukaisesti kuin yksityinen yritys. Näin etenkin takausten, rakennusten ja tonttien myynnin, tonttien vuokraamisen sekä sijoitustoiminnan ollessa kyseessä. Edellytyksenä on usein markkinahinta, joka siten tuottaa julkiselle toimijalle voittoa. Tässä yhteydessä on vielä huomioitava, ettei komissio aseta ehdotonta edellytystä toimia näiden vaatimusten mukaisesti. Vaatimusten mukaisesti toiminen kuitenkin varmistaa sen, ettei kiellettyä tukea sisälly näihin kunnan toimenpiteisiin.

Aikaisemmin spekulatiivisen toiminnan kiellon periaatteen ja hallinnon toissijaisuuden kautta on haluttu erottaa kunnan toiminnasta pois yritysrisikit. Kilpailunrajoitussäännösten mukainen elinkeinoharjoittajan käsite tarkoittaa nyt kuitenkin taloudellista toimintaa, johon liitetään tietynlainen yritysrisikki. Kunta harjoittaa toimintaa yhä enemmän osakeyhtiömuodossa. Tällaiseen toimintaan voidaan liittää taloudellisen riskin kantaminen. Se ei kuitenkaan tarkoita, että kunta harjoittaa toimintaa taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Spekulatiivisen toiminnan kiellon periaate ei ole kieltänyt kunnalta kokonaan taloudellista voittoa. Nyt EU:n kilpailuoikeuden kautta on tullut vaateita, että joissakin tilanteissa voittoa jopa edellytetään. Kansallisesti kestävä kehityksen periaate ja sijoitustoiminta uutena keinona ovat johtaneet siihen, että voittoa voidaan odottaa.

---

9 Kuntien toiminnassa on noudatettava julkisista hankinnoista annettuja säännöksiä. Säännöksiä on noudatettava myös sellaisen julkishallintoon kuuluvan oikeushenkilön toiminnassa, joka on perustettu hoitamaan yleisen edun tarpeita ilman teollista tai kaupallista luonnetta. Kunnan kaikenlaisen toiminnan voidaan katsoa aina toteuttavan yleisen edun mukaisia tarpeita. Euroopan yhteisön tuomioistuimen mukaan toisistaan on erotettava yleisen edun mukaiset tarpeet, jotka toteutetaan ilman teollista tai kaupallista luonnetta ja jotka toteutetaan teollisesti tai kaupallisesti. Tässä rajanvedossa on havaittavissa ongelmia lähinnä kunnan osakeyhtiöiden kohdalla. Hankintasäännösten mukaan julkishallintoon kuuluvan oikeushenkilön on toteutettava säännösten mukaisia menettelyvaatimuksia. Kunnan osakeyhtiöt eivät aina näe itseään hankintasäännösten mukaisina julkishallintoon kuuluvina oikeushenkilöinä. Ne perustelevat tätä sillä, että ne toimivat teollisesti tai kaupallisesti, koska niiden toiminnan motiivina on taloudellisen voiton tavoittelu. Tätä kautta kunnan osakeyhtiöt tavallaan pyrkivät kiertämään hankintasäännösten soveltamista. Ne eivät kuitenkaan tiedosta, että ne eivät saisi toimia pelkän taloudellisen voiton tavoittelemiseksi.

Markkinoilla toimiminen ja lainsäädännölliset vaatimukset voiton saamiseksi on nyt havaittava entistä paremmin. Toimintaan ryhtymiseltä vaaditaan kuitenkin edelleen yhteyttä kuntalaisiin ja kunnan kehitykseen.

### 3.4 Muita huomioita

Paikallisuuden periaatteen mukaan kunnan vapaaehtoisen toiminnan on kohdistuttava kunnan alueeseen ja alueella asuviin kuntalaisiin. Elinkeinopoliittisen toiminnan on oltava yhä enemmän seutuyhteistyötä ja muuta yhteistyötä. Kuntarajoilla ei ole enää niin suurta merkitystä elinkeinopoliittisessa toiminnassa työssäkäyntialueiden laajenemisen ja yritysten verkottumisen takia. Yritysten verkottuminen edellyttää seutuyhteistyötä, sillä yritysten tarpeet ja ongelmat ulottuvat useamman kunnan alueelle<sup>10</sup>. Seutuyhteistyön lisäksi elinkeinopoliittiselta toiminnalta edellytetään verkostomaista toimintatapaa. Tällöin olennaista on kuntien yhteistyö niin muiden kuntien, valtion toimintayksiköiden, (työvoimatoimisto, te-keskukset), oppilaitosten kuin yksityisten yrittäjienkin kanssa. Yhteistyömuotojen kohdalla ongelmana voi olla asukkaiden hyvinvoinnin toteutuminen. Minkälaista hyötyä kunnan on toiminnasta saatava, jotta se voisi osallistua ko. toimintaan? Seudullinen yhteistyö voi tarkoittaa, että kunnan omalle alueelle ei välttämättä saadakaan työpaikkoja tai uusia yrityksiä. Huolimatta siitä, että työssäkäyntialueet laajentuvat, kuinka kunnan osallistumiseen tällaisissa tilanteissa tulisi suhtautua – varsinkin, jos työpaikat ja yritykset lisääntyvät toistuvasti naapurikunnan alueella? Edellyttääkö paikallisuuden periaate, että tällöin lasketaan, kuinka monta kuntalaista on saanut työpaikan naapurikunnan uudesta yrityksestä?

Aikaisemmin on mietitty, aiheuttavatko kunnan rajat rajoituksia kunnan toiminnalle. Paikallisuuden periaatteen mukaan kuitenkin katsottiin, että toiminnan on hyödytettävä kuntaa ja kuntalaisia ja että kunta voi toimia kunta rajojensa ulkopuolellakin. Nyt olennaista ei ole enää pohtia, rajoittavatko kunnan rajat jotenkin toimintaa. Olennaista olisi tähdentää, että kaikkien kuntien olisi saatava yhteistyöstä hyötyä. Seuduilla on yleensä havaittavissa tietynlainen keskuskunta, joka toimii veturina. Ympärillä on erilaisia kehyskuntia, joiden olisi saatava myös toiminnasta hyötyä. Ongelmana on, minkälaista hyötyä saadaan ja minkälainen hyöty arvioidaan riittäväksi. Asukkaiden saamasta hyödystähän on kyse itse asiassa myös silloin, kun mietimme kunnan liiketoiminnan ulottuvuutta. Kunnan toiminnalta edellytetään asukkaiden hyvinvointia ja asukkaille saatavaa hyötyä. Kääntäen tämä tarkoittaa, että kunnan toiminta, josta ei ole hyötyä kuntalaisille, olisi laitonta. Samaan johtopäätökseen voidaan päätyä, jos kunnan

---

<sup>10</sup> Ks. *Wuori ym.* 1999, 138.

toiminta hyödyttää tai on suunnattu enemmän muille kuin kuntalaisille. Mitä hyötyä kunnan omat asukkaat saavat siitä, että kunta harjoittaa liiketoimintaa alueensa ulkopuolella?

Kunnan vapaaehtoiseen toimintaan on liitettävissä yleinen kilpailun turvaamisen periaate. Kunta ei toiminnallaan saa rajoittaa tai estää kilpailua. Kilpailuoikeudellisesti ei ole hyväksyttävää, että kunta perustelee toimintatapaa elinkeinopoliittisilla tavoitteillaan. Vaikka kunnan motiivi sinällään on hyväksyttävä, toiminta tai toimintapa voi olla kiellettyä, jos toiminta rajoittaa tai estää kilpailua tai elinkeinoharjoittamisen vapautta. Yleisen kilpailun turvaamisen periaatteen kohdalla voidaan kysyä, kuinka pitkälle se ulottuu? Tällä hetkellä merkitys on se, että kunnan on johonkin yritykseen kohdistuvien toimenpiteiden kohdalla katsottava, etteivät ne vaikeuta tai estä jonkun muun yrityksen toimintaa. Voisiko periaate tarkoittaa myös kunnan alueen kilpailun edistämistä? Voitaisiinko sen kautta perustella kunnan ryhtymistä jonkin toiminnan harjoittamiseen? Tällöin toiminnan tavoitteena olisi ensin saada alueelle tietty palvelu ja sitten sitä kautta kilpailijoita eli muita yrittäjiä myös tarjoamaan kyseistä palvelua. Kyseisen toiminnan laajentuessa ja lisääntyessä kunta luopuisi omasta toiminnastaan. Voisiko kunta siis ottaa hoitaakseen tehtäviä alueensa kilpailun edistämiseksi? Tällöin kilpailun turvaaminen ulottaisi vaikutuksensa myös kunnan vapaaehtoiseen toiminnan sisältöön. Olisiko havaittavissa yhteensovittamisen ongelmia tämän kilpailuoikeudellisen tavoitteen ja kuntalain 1.3 §:n tavoitteiden välillä? Toisaalta kilpailun turvaamisen voitaisiin katsoa sisältyvän kestäväen kehityksen periaatteeseen.

Kestäväen kehityksen periaatteen taloudellinen ulottuvuus nostaa esille taloudellisen jatkuvuuden ja taloudelliset riskit. Toiminnassa olisi tavoiteltava taloudellista jatkuvuutta ja toisaalta olisi vältettävä suuret taloudelliset riskit. Taloudellisten riskien arvioiminen ja niiden välttäminen tulee korostumaan. Korostuminen johtuu jo kuntalaissa mainitusta kestävästä kehityksestä. Toisaalta korostuminen johtuu sijoitustoiminnan lisääntymisen kautta sekä taloudellisten varojen vähäisyyden kautta. Elinkeino toiminnan suhteen oikeudellista arviointia käydään yhä enemmän kunnan riskinottojen suhteen.

#### **4 Toteutuvatko joustavuus ja yleisyys?**

Kunnallisen itsehallinnon kannalta on pidetty tarpeellisena, että kunnat voisivat sopeuttaa vapaaehtoiset tehtävänsä vallitseviin olosuhteisiin. Taustalla on ollut ajatus, että jokainen kunta itse voisi päättää alueellaan vallitsevan tilanteen ja olosuhteiden mukaan, mitä se ottaa hoitaakseen ja miten se nämä tehtävät hoitaa. Tästä syystä kunnan tehtävistä on säännelty joustavasti ja yleisesti. Joustavuuden ja yleisyyden on katsottu toteutuvan siten, että kunnan vapaaehtoisesta

tehtäväpiiristä säännellään mahdollisimman väljästi. Kunnan tehtävien sääntely onkin väljentynyt. Aluksi kunnan tehtäviksi säänneltiin yhteiset talous- ja järjestyksasiat. Vuoden 1976 kunnallislaisissa säänneltiin vapaaehtoiset tehtävät itsehallintoon kuuluviksi ja tällöin lain esitöissä korostettiin joustavuutta. Nyt kuntauksissa vapaaehtoiset tehtävät säännellään kunnan itselleen ottamiksi tehtäviksi.

Joustavuuden tavoittelu ei ole kuitenkaan tarkoittanut, että kunta voisi toimia rajoittamattomasti. Tämä tutkimus tuo esiin ne oikeudelliset reunaehdot, jotka nykyään on otettava huomioon kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä. Tutkimuksen kautta havaitaan, että oikeudellisten reunaehtojen joukko on laajentunut ja että sen joukossa on eri tavalla vaikuttavia reunaehtoja. Tarpeellista on siten kysyä, voivatko kunnat enää sopeuttaa itselleen ottamia tehtäviä yhteiskunnallisten olojen mukaisesti? Toteutuvatko ajallinen ja alueellinen joustavuus?

Tarkastelen ensimmäisenä kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin sisältöä ja sitä koskevia oikeudellisia reunaehtoja. Sisältöä koskevat oikeudelliset reunaehdot osoittavat ne motiivit ja tavoitteet, joiden vuoksi kunta voi ottaa itselleen tehtäviä. Tehtäväpiirin vapaaehtoisuus huomioon ottaen ne eivät siis pakota tai velvoita kuntaa toimimaan. Kunnalla on edelleen vapaus päättää, mitä asioita se ottaa hoitaakseen. Vertailtaessa perinteisiä perusteita ja tämän tutkimuksen esille tuomia oikeudellisia reunaehtoja havaitaan, että sisältöä koskevat reunaehdot ovat lisääntyneet. Yleishyödyllisyyden periaate on korvautunut asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen periaatteella. Edelleen on voimassa paikallisuuden periaate. Uutena oikeudellisena reunaehtona ovat voimassa kestävän kehityksen periaate sekä TSS-oikeudet. Kestävän kehityksen periaate voidaan katsoa sisällöltään laajaksi. Samoin TSS-perusoikeuksien voidaan katsoa laajentavan kunnan mahdollisuuksia toimia vapaaehtoisella tehtäväpiirillään. Kunnalla on siten entistä laajemmat mahdollisuudet vapaaehtoisella tehtäväpiirillä. Tässä mielessä tehtävien sopeuttaminen yhteiskunnallisiin olosuhteisiin on parantunut, joten joustavuus vapaaehtoisen tehtäväpiirin sisällön kohdalla toteutuu edelleen. Joustavuus toteutuu myös sitä kautta, että kuntalaisissa tehtävistä on säännelty väljästi.

Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin suhteen on aikaisemmin korostettu, että kunnalla on yksityisoikeudellinen toimintakyky ja että kunnalla on täysi vapaus valita, miten näitä tehtäviään hoitaa. Nämä pitävät edelleen lähtökohteisesti nykyisten oikeudellisten reunaehtojen suhteen paikkansa. Kunnallisen itsehallinnon vuoksi kunta ei voi kuitenkaan enää yhtiöittää kaikkia vapaaehtoisen tehtäväpiirin tehtäviä. Toisaalta yhtiöiden käyttämisessä on huolehdittava toimialanmukaisuuden toteutumisesta. Keinovalikoima vähenee olennaisesti hankintasäännösten takia, sillä kunta ei voi ohjata hankintojaan enää paikalliselle yritykselle toteuttaen näin samalla elinkeinopolitiikkaa. Kunnan antama tuki, kuten hinnan alennus yms. voi tulla arvioitavaksi valtioneuvoston säännösten kautta.

Perinteisistä perusteista ei löydy sellaisia reunaehtoja, joiden voisi katsoa liittyneen ainoastaan elinkeinopolitiikan keinoihin. Tämän tutkimuksen kautta havaitaan, että elinkeinopoliittisiin keinoihin on liitettävissä oikeudellisia reunaehtoja. Keinojen suhteen joustavuus on siten vähentynyt.

Itse vapaaehtoisen toiminnan harjoittamiseen on perinteisistäkin perusteista löydettävissä reunaehtoja. Tällaisiksi voidaan katsoa harkintavallan rajoitusperiaatteet ja muut esitetyt perusteet. Tämä tutkimus osoittaa toiminnan harjoittamiseen liittyvät oikeudelliset reunaehdot. Toiminnan harjoittamiseen liitettävissä olevat oikeudelliset reunaehdot ovat lisääntyneet, kun vertailemme tämän tutkimuksen tuomia oikeudellisia reunaehtoja ja perinteisiä määräytymisperusteita. Toiminnan harjoittamisessa on nyt otettava huomioon vapausoikeudet, yhdenvertaisuus, harkintavallan rajoitusperiaatteet, luottamuksensuojaperiaate, kilpailunrajoitussäännösten aiheuttamat reunaehdot, taloudellisen riskin minimoimisen periaate, kohtuusperiaate ja kilpailun turvaamisen periaate. Toiminnan harjoittaminen ei ole enää niin vapaata ja joustavaa. Kunnan on otettava huomioon laajempi joukko reunaehtoja. Myös toiminnan harjoittamisen suhteen joustavuus on vähentynyt.

Kunnan vapaaehtoisella tehtäväpiirillä joustavuus toteutuu edelleen sen suhteen, että kunta voi vapaasti päättää vallitsevien olojen mukaisesti, mitä asioita ottaa hoitaakseen. Sisältöä koskevien reunaehtojen voidaan katsoa olevan varsin laajoja. Voidaan kuitenkin kysyä, että otetaanko oikeuskäytännössä tarpeeksi huomioon kunkin kunnat erityiset olosuhteet? Pienessä kunnassa toteutetut toimenpiteet voivat olla joissain tapauksissa hyväksyttävämpiä kuin suurissa kaupungeissa. Oikeuskäytännössä on alettu vaatia toimenpiteen hyväksyttävyydelle erityisiä perusteluja elinkeinotoiminnan edistämisestä ja työpaikkojen lisäämisestä. Pienessä kunnassa jo muutaman työpaikan saaminen voi olla tärkeää. Toisaalta taka-alalle on nyt jäänyt mahdollisuus, että kunta voi ottaa hoitaakseen tehtäviä myös muutoin kuin edistääkseen alueensa yritystoiminnan edellytyksiä. Pienessä kunnassa toimenpiteet asukasluvun lisäämiseksi tulisi olla hyväksyttäviä. Tällöin toimittaisiin kestävän kehityksen mukaisesti. Omakotitalojen rakennuttamisen ja myymisen tulisi olla siten hyväksyttäviä varsinkin pienissä kunnissa<sup>11</sup>. Se, mikä toisessa kunnassa voi olla mahdollista, ei välttämättä ole mahdollista toisessa kunnassa. Huomioon olisi otettava tilanne- ja kuntakohtaiset tekijät. Oikeuskäytäntöä on kuitenkin noudatettu kaavamaisesti, jos jokin toimenpide on katsottu hyväksyttäväksi, niin samoin on alettu toimia myös muualla. Jos toimenpide on todettu toimialan vastaiseksi, on toiminta lopetettu.

---

11 Vrt. KHO 2006 T 1820. Juuri tässä tapauksessa ei mielestäni joustavuus ole toteutunut. Varsinkin kun otetaan vielä huomioon se, että kyseisessä kunnassa yksityiset eivät ole rakentaneet kunnan alueelle omakotitaloja.



Toiminnan keinojen ja harjoittamisen suhteen joustavuus on jo lähtökoh-  
taisestikin vähentynyt. Joustavuuden vähentyminen näiltä osin johtuu osittain  
kilpailuoikeudellisista säännöksistä. Kilpailuoikeudelliset seikat rajoittavat siis  
vapaaehtoisen tehtäväpiirin keinoja ja itse toimintaa, mutta eivät sitä, mitä asi-  
oita kunta voi ottaa hoitaakseen. Sääntöjen mukaantuleminen kunnan vapaa-  
ehtoisen tehtäväpiirin oikeudellisiin reunaehtoihin aiheuttaa, että ajallinen ja  
alueellinen joustavuus ”vähenevät”. Kun toiminta tulee hankintasäännösten,  
valtioneuvoston ja kilpailunrajoitussäännösten soveltamisalueelle, ei huo-  
mioon voida ottaa ajallista ja alueellista joustavuutta. Jos soveltamisedellytykset  
täyttyvät, merkitystä ei ole kunta- tai tilannekohtaisuudella. Näiden sääntöjen  
olemassaolo ja lähinnä niiden soveltamiseen liittyvät epäselvyydet voivat vaikut-  
taa myös siten, että kunnat eivät enää uskalla epätietoisuuden vuoksi ryhtyä uu-  
denlaisiin toimenpiteisiin.

Yhteenvetona totean vielä, että enää ei voida välttämättä puhua ajallises-  
ta ja alueellisesta joustavuudesta kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin kohdalla.  
Voidaan puhua kuitenkin toimintaan ryhtymisen joustavuudesta. Joustavuus ei  
siten enää kohdistu samalla tavalla vapaaehtoisen tehtäväpiirin keinoihin ja toi-  
minnan harjoittamiseen.

Vapaaehtoisen tehtäväpiirin yleisyys on tarkoittanut, että etukäteen ei ole  
katsottu voitavan säännellä kaikkia niitä tehtäviä, joita kunta voisi ottaa hoitaak-  
seen. Kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä on tämän perusteella kutsuttu yleistoim-  
imivaltiudeksi. Lähtökohtaisesti kunta saa ottaa hoitaakseen, mitä asioita halu-  
aa. Yleistoimivaltius liittyy siten kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin sisältöön.  
Tällöin esimerkiksi vapausoikeuksien tai valtioneuvoston ei voida sanoa  
rajoittavat yleistoimivaltiota. Ne eivät rajoita sitä, mitä kunta voi ottaa hoitaak-  
seen vaan sitä, miten kunta näitä tehtäviä hoitaessaan toimii.

Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin on katsottu tarkoittavan yleistoimival-  
tiota valtion suuntaan. Kunnalla on oikeus sellaisiin omiin tehtäviin, joita valtio  
ei voi etukäteen määrätä ja joihin valtio ei voi sinällään puuttua. Tämä oikeus  
on tunnustettu kunnille silloin, kun valtio ja kunnat nähtiin toistensa kanssa  
vastakohtina. Yleistoimivaltius valtion suuntaan on ollut kunnan vapaaehtoista  
tehtäväpiiriä koskevan keskustelun keskiössä. Se on ymmärrettävää, koska kun-  
nallinen itsehallinto on ymmärretty lähinnä valtion ja kunnan väliseksi suhteek-  
si. Kunnallista itsehallintoa koskevassa keskustelussa on korostettu kunta-valtio-  
ulottuvuutta.

Kunnallinen itsehallinto tarkoittaa tänä päivänä myös kunnan ja kuntalai-  
sen välistä suhdetta. Tätä kunta–kuntalainen -ulottuvuutta ei ole liitetty kunnan  
vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin. Tämä tutkimus tuo kuitenkin esille, mitä kunnal-  
lisen itsehallinnon kunta-kuntalainen ulottuvuus merkitsee kunnan vapaaehtoi-

selle tehtäväpiirille. Se merkitsee sitä, että kunnan vapaaehtoinen tehtäväpiiri ei tarkoita ”yleistoimivaltiota” kuntalaisen suuntaan. Tarkoitetaan sitä, että kuntalaisen näkökulmasta kunta ei voi ottaa hoitaakseen, mitä tahansa asioita. Perinteisten perusteiden mukaan jo yleishyödyllisyyden vaatimus on ollut osoitus tästä. Nyt osoituksen tästä ovat asukkaiden hyvinvoinnin ja kestävä kehityksen periaatteet sekä TSS-oikeudet. Kunta voi vapaaehtoisella tehtäväpiirillään ottaa hoitaakseen vain sellaisia tehtäviä, jotka edistävät näiden reunaehtojen mukaisia tavoitteita.

Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin yleisyyden suhteen tulemme siten kahteen eri lopputulokseen. Yleisyys toteutuu edelleen valtion suuntaan siten, että vapaaehtoisista tehtävistä säännellään väljästi ja hyvin yleisellä tasolla. Valtio ei halua etukäteen rajata kunnan kaikkia mahdollisia vapaaehtoisia tehtäviä. Yleisyys ei kuitenkaan toteudu kuntalaisten suuntaan. Kunta ei voi siten ottaa hoitaakseen, mitä tahansa asioita. Kuntalaisten näkökulmasta kunta voi ottaa hoitaakseen vain tiettyjen reunaehtojen mukaisia tehtäviä.

## **5 Kunnan itselleen ottamien tehtävien tulevaisuus?**

Kunnille on koko kunnallishallintohistorian ajan tunnustettu oikeus kunnan omilla päätöksillä otettuihin tehtäviin, joita on kutsuttu yleiseksi toimialaksi, itsehallinnollisiksi tehtäviksi, vapaaehtoisiksi tehtäviksi tai kunnan itselleen ottamiksi tehtäviksi. Kunnan itselleen ottamalla tehtävillä on vahva historiallinen pohja. Vaikka kunnan tehtäviä on jaoteltu eri tavoin ja vaikka perusteet ovat vaihdelleet, kunnille on aina tunnustettu oikeus omiin itsehallinnollisiin tehtäviin. Vuoden 1976 kunnallislaita saakka näiden tehtävien olemassaolo on näkynyt myös lainsäädännön tasolla. Kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä on pidetty yhtenä tärkeänä elementtinä kunnalliselle itsehallinnolle. Perustuslaissa ei ole kuitenkaan mainittu kunnan itselleen ottamia tehtäviä. Perustuslakia voidaan kunnallisen itsehallinnon kohdalta kritisoida siitä, ettei siinä ole tunnustettu kunnille kuuluvia vapaaehtoisia tehtäviä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin jossain määrin tunnustanut vapaaehtoiselle tehtäväpiirille perustuslaillista suojaa. Perustuslaillisen tunnustamisen puuttumisen ja heikon perustuslaillisen suojan vuoksi voidaan epäillä, kuinka tärkeäksi nämä tehtävät kunnalle itse asiassa katsotaan. Tämä näkyy myös niin viranhaltijoiden kuin tutkijoiden epäilevissä kysymyksissä siitä, onko meillä enää kuntien itselleen ottamia tehtäviä. Nämä näkemykset johtuvat hyvinvointivaltioillisesta kehityksestä, jonka aikana valtion säätämät lakisäätteiset tehtävät ovat huomattavasti lisääntyneet. Kuntien toiminnan pääpaino on lakisäätteisten tehtävien hoitamisessa. Itselleen ottamien tehtävien osuus nähdään äärimmäisen pieneksi. Tällä hetkellä realismi on se, että

kunnilla ei välttämättä ole taloudellista mahdollisuutta harjoittaa vapaaehtoisia tehtäviä siinä mittakaavassa, mitä ne haluaisivat. Kaikki varat menevät lakisääteisiin tehtäviin.

Parhaillaan ollaan miettimässä kunta- ja palvelurakennemuutosta. Uudistuksen taustalla on tavoite saada sellainen kuntarakenne, jonka avulla saataisiin tuotettua lakisääteiset tehtävät tehokkaasti ja yhdenvertaisesti. Uudistus perustuu siihen, kuinka kunnat pystyisivät tuottamaan lakisääteiset tehtävät kuntalaisille.<sup>12</sup> Tällä uudistuksella ja mahdollisesti myös muilla tulevilla uudistuksilla voi olla vaikutusta kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiiriin olemassaoloon. Uudistuksissa tulisi pyrkiä sellaiseen ratkaisuun, jossa turvataan edelleen kuntien oikeus omilla päätöksillään ottaa hoidettavakseen tehtäviä. Toisaalta tulisi pyrkiä säilyttämään kuntien tosiasiallinen mahdollisuus ottaa itselleen tehtäviä. Tosiasiallinen mahdollisuus edellyttää myös sitä, että kunnilla säilyy verotusoikeus ja taloudellinen päätösvalta. Tällöin kunnilla olisi taloudellinen mahdollisuus vapaaehtoisiin tehtäviin.<sup>13</sup>

Perusoikeusuudistuksen kautta perusoikeudet ovat tulleet oikeusjärjestyksessämme korostuneeseen asemaan. Kunnan velvollisuudet perusoikeuksien toteuttamisessa perustuvat valtion säätämiin lakisääteisiin tehtäviin. Subjektiiviset oikeudet ja lakisääteiset velvollisuudet ovat korostaneet perusoikeuksien toteuttamista kunnan toiminnassa. Kunnan tehtävien ja roolin suhteen on edelleen havaittavissa, että valtionhallinnon osana toimiminen korostuu. Perusoikeusuudistuksen myötä kuntien toiminnassa ovat korostuneet lakisääteiset tehtävät ja subjektiiviset oikeudet. Sen sijaan vapaaehtoista toimintaa ei nähdä tärkeänä. Onko kunnalla enää edes todellista mahdollisuutta vapaaehtoiseen toimintaan? Tämänhetkinen uudistuskin pohjautuu näiden perusoikeuksien parempaan toteuttamiseen eli siihen, kuinka kunnat voisivat paremmin toteuttaa nämä velvollisuutensa. Uudistus tuskin kuitenkaan tulee olemaan viimeinen. Tulevaisuuden kannalta on kysyttävä, riittääkö tämän hetkinen perustuslain suoja turvaamaan

---

12 Valmisteleva ministerityöryhmä on linjannut 28.9.2005 kolme mallia, jotka ovat peruskuntamalli, piirimalli ja aluekuntamalli. Peruskuntamallissa kunta muodostuisi työskäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Tavoitteena on vähintään 20 000 - 30 000 asukkaan kunta. Tämä alue toimisi edustuksellisen demokratian ja kansalaisten suoran vaikuttamisen perustana. Kunnilla olisi sekä rahoitusvastuu että palvelujen järjestämisvastuu. Piirimallissa sosiaalihuolto, perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoido integroitaisiin samaan organisaatioon, jonka tarkoituksena olisi toimintojen järjeistämisen ja tuottavuuden kohottaminen. Sosiaali- ja terveyspiireille siirrettäisiin palveluiden järjestämisvastuu. Sosiaali- ja terveyspiirin väestöpohja tulisi olla vähintään 100 000 asukasta, mieluummin 150 000 - 200 000. Aluekuntamallissa Suomeen muodostettaisiin 20 - 25 aluekuntaa. Sen lisäksi nykyisistä kunnista tulisi lähikuntia. Palveluiden järjestämisvastuu olisi aluekunnilla. Verotus ja valtionosuudet tulisivat aluekunnille.

13 Ks. Sisäasiainministeriö 2006a, 18.

kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin olemassaolon? Takaako perustuslaillinen suoja, että kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin olemassaolo ja tosiasiallinen mahdollisuus otetaan myös tulevissa uudistuksissa huomioon? Paremmat mahdollisuudet vapaaehtoisen tehtäväpiirin olemassaoloon olisi, jos kunnan oikeus itselleen ottamiin tehtäviin tunnustettaisiin perustuslain tasolla. Tällöin tulevien muutosten yhteydessä kynnys vapaaehtoisen tehtäväpiirin poistamiseen tai heikentämiseen olisi vieläkin korkeampi.

Perustuslakivaliokunta on todennut Kainuun hallintokokeilua koskevassa lausunnossaan, että vapaaehtoisten tehtävien tosiasiallinen merkitys voidaan nykyisin arvioida kunnallisen itsehallinnon kannalta vähäiseksi<sup>14</sup>. Hieman epäselväksi jää, mitä tällä tarkoitetaan. Onko tämän tarkoituksena viitata siihen, että suurin osa kunnan taloudellisista varoista menee lakisääteisiin tehtäviin? Vai, onko tämän tarkoituksena kertoa, että koska kunnan itselleen ottamia tehtäviä on suhteessa vähän, niin myös niiden merkitys itsehallinnolle katsotaan vähäiseksi? Ei kai tämä kuitenkaan tarkoita, että kuntien itselleen ottamien tehtävien merkitys alkaisi vähentyä olemattomaksi? Jos itselleen ottamien tehtävien osuus nähdään nyt vähäisenä, eikö vaikutuksen pitäisi olla päinvastainen? Tällöin niiden merkitystä tulisi korostaa ja pienikin puuttuminen näihin asioihin tulkittaisiin olennaiseksi puuttumiseksi itsehallintoon, jolloin toimittaisiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin olemassaolo on tulevaisuudessakin perusteltua. Olemassaoloa voidaan perustella kunnallisen itsehallinnon kuntalaisten itsehallinnon ulottuvuudella. Kansalaisten itsehallinto vaatii vapaaehtoisia tehtäviä. Kunnallinen itsehallinto on sitä, että kuntalaiset voivat itse päättää edes osasta kunnan hoitamista tehtävistä. Kunnallisen itsehallinnon näkeminen subjektiivisena oikeutena tukee tätä. Toiseksi kuntalain 1.3 §:ssä kunnalle on asetettu vastuu asukkaiden hyvinvoinnista ja kestävästä kehityksestä. Se on yleinen velvoite toimia näiden asioiden hyväksi. Valtio ei voi ennakoida kaikkia tarvittavia tehtäviä asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseksi säätämällä niistä laeilla. Lainkohdan mukaan kunta ei voi kokonaan luopua vapaaehtoisista tehtävistään. Kunnalla on viimesijainen vastuu asukkaiden hyvinvoinnin toteutumisesta.

Euroopan neuvoston peruskirjasta on etsitty tukea paikallisten viranomaisien omille vapaaehtoisille tehtäville. Jos tarkastellaan asiaa koko Euroopan laajuisesti ja paikallisviranomaisien historia huomioon ottaen, ei tämä tulkinta ole mitenkään omituinen. Euroopassa on jo 1800-luvulta saakka nähty kunnalla olevan tällainen toimiala. Se kuuluu siis olennaisena osana eurooppalaiseen kunnallisen itsehallinnon elementteihin.

---

14 PeVL 65/2002 vp, 3.

## 6 De lege ferenda -näkökohtia

Kunnan itselleen ottamien tehtävien asema kunnallisen itsehallinnon elementtinä ei ole vahva perustuslaillisen aseman puuttumisen ja heikon perustuslain suojan vuoksi. Vapaaehtoisen tehtäväpiirin aseman vahvistaminen ja myös todellisuudessa näiden tehtävien säilymisen varmistaminen edellyttäisivät perustuslaillista asemaa. Perustuslain säännös ”kunnan tehtävistä on säänneltävä lailla” ei suoraan tarkoita kunnan oikeutta itselleen ottamiin tehtäviin. Perustuslaissa tulisi olla mainittu, että: ”Kunnalla on oikeus itselleen ottamiin tehtäviin”.

Kuntia koskevan lain tasolla kunnan tehtävistä on haluttu säännellä yleisesti ja joustavasti. Suomessa keskustelu vapaaehtoisen tehtäväpiirin tarkemmasta sääntelystä on ollut vähäistä. Joidenkin periaatteiden ottamista mukaan edelliseen kunnallislakiin on ehdotettu, mutta näin ei koskaan tehty<sup>15</sup>. Vapaaehtoisen tehtäväpiirin yleisyyden ja joustavuuden tavoittelun takia periaatteita ei ole haluttu lainsäädännön tasolle<sup>16</sup>. Tällä tavalla on haluttu korostaa kuntien itsehallintoa. Nyt keskustelu voidaan taas avata. Pitäisikö muuttaa perinnettä ja säännellä kuntalaissa tarkemmin tehtävistä tai oikeudellisista reunaehdoista?

Kunnan tehtäväpiirin kohdalla on tavoiteltu alueellista ja ajallista joustavuutta, joiden vuoksi oikeudellisia reunaehtoja ei ole haluttu ottaa kuntalakiin. Vaikka tehtäväpiirin sääntely on ollut väljää, on oikeuskäytännössä päädytty jossain määrin tietynlaiseen kaavamaisuuteen. Lisäksi oikeudellisia reunaehtoja on nyt suuri joukko. Alueellinen ja ajallinen joustavuus on siten kaventunut. Se ei kuitenkaan tarkoita, että kuntien harkintavalta siihen, mitä ottavat hoitaakseen, olisi kaventunut. Joustavuus on kaventunut lähinnä keinojen ja itse toiminnan harjoittamisen suhteen. Pelkästään joustavuuden tavoittelulla ei voida enää perustella, että kuntalakiin ei haluta ottaa lisäsäännöksiä vapaaehtoisen tehtäväpiirin tulkintaan liittyen.

---

15 *Modeen* 1983, 36 - 37; *Eilavaara* 1987, 90 - 91.

16 Sen sijaan Ruotsin vuoden 1990 kunnallislaisissa periaatteista on säädetty. Periaatteiden sääntely katsottiin tarpeelliseksi, koska toimialan yleissäännöksen vuoksi tarkempien ohjeiden ja normien löytymien oikeuskäytännöstä koettiin ongelmalliseksi. Varsinkin elinkeinopoliittiseen toimintaan liittyvien periaatteiden ja säännösten haluttiin löytyvän jo kunnallislain tasolta. SOU 1985: 29, 57 - 60; SOU 1990:24, 64 - 67; Prop. 1990/91:117.

Ruotsin kunnallislain 2 luvun 8 ensimmäistä pykälää koskevat kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin liittyviä kysymyksiä. Näissä on säädetty yleishyödyllisyyden periaate, paikallisuuden periaate, työnjaon periaate, yhdenvertaisuusperiaate, luottamuksensuojanperiaate ja muiden säännösten huomioon ottaminen. Lisäksi on säädetty, että kunnat voivat harjoittaa elinkeinotoimintaa, jos se tapahtuu ilman voiton tavoittelua ja jos sillä saadaan aikaan yleishyödyllisiä palveluja kuntalaisille. Kunnille on säädetty myös oikeus harjoittaa kunnan elinkeinoelämän edistämiseksi toimenpiteitä. Lisäksi säädetään, että yksittäiselle yrittäjälle voidaan myöntää tukea vain erityisten syiden vallitessa.

Lähtökohtaisesti sääntelemisen puolesta puhuisi se, että sääntelyn avulla voitaisiin vahvistaa periaatetta ja että sääntelyn avulla havaittaisiin, minkälaisia oikeudellisia reunaehtoja on nyt otettava huomioon. Tämä tutkimus osoittaa ne oikeudelliset periaatteet, joita on nyt pidettävä voimassa olevina. Kaikkia perinteisiä perusteita ei ole tarpeen pitää voimassa olevina, joten sääntelyn kautta myös käytännön tasolle saataisiin informaatio voimassa pidettävistä periaatteista. Mielestäni sääntelyn lisäämisessä olisi otettava huomioon sääntelyn perinne ja sitä kautta kannatettava vain tärkeimpien reunaehtojen sääntelyä ja pidettävä sääntely mahdollisimman vähäisenä.

Joustavuuden vuoksi tehtävistä on haluttu säännellä väljästi, jotta kunnat voisivat ottaa itselleen vallitsevien olojen edellyttämiä tehtäviä. Tämän tutkimuksen kautta en näe tarpeita siihen, että tätä itse vapaaehtoisen tehtäväpiirin sääntelyä tulisi muuttaa. Kunnalla tulisi edelleen olla oikeus itselleen ottamiin tehtäviin. Luettelemalla tai muutoin käyttämällä tarkempia sanamuotoja saatettaisiin rajoittaa vapaaehtoisen tehtäväpiirin muotoutumista. Yleistoimivaltius ja itsenäisyys valtion suuntaan edellyttävät, ettei vapaaehtoisia tehtäviä määritellä etukäteen. Myöskään kuntalaisten näkökulmasta ei ole tarvetta säätää tarkemmin kunnan vapaaehtoisista tehtävistä. Kuntalain 1.3 § ja perusoikeudet osoittavat riittävällä tavalla, minkälaisia asioita kunta voi ottaa hoitaakseen ja ne antavat mahdollisuuden tehtäväpiirin joustavuuteen. Elinkeinopolitiikan kannalta ei ole edelleenkään tarpeellista säätää erillistä pykälää, jossa kunnille säädettäisiin mahdollisuus elinkeinopolitiikan harjoittamiseen. Elinkeinopolitiikka on kuullut kuntien toimintaan jo pitkään, joten epäselvyyttä tästä ei ole.<sup>17</sup>

17 Ruotsissa on jo 1960-luvulta lähtien säädetty ns. pikkulakeja (smålagar). Nämä lait tavaltaan laajentavat kunnan vapaaehtoista tehtäväpiiriä. Ne eivät pakota kuntaa toimimaan, vaan antavat kunnalle mahdollisuuden toimia kyseisessä asiassa. Erityisten lakien säätäminen tietyistä asioista on katsottu tarpeelliseksi, sillä niiden ei ole katsottu sisältyvän kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin ja sen tulkintoihin. *Lindquist* 2000, 18; *Hillborn – Hjert – Petersén – Reinholdsson – Reuterfors-Mattson – Riberdahl – Torngren – Wikell* 2001, 103 - 104. Lagen on vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet (1968:131), Lagen om vissa kommunala befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade (1970:663), Lagen om kommunal tjänsteexport (1986:753), Lagen om stöd till boendet (1993:406), Lagen om rätt för kommuner och landsting att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd (1994:693), Lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom sådan trafik som avses med lagen (1985:449) om rätt att driva viss linjetrafik, ellagen (1997:857) samt lagen (1997:1114) om rätt för kommun att ge stöd till åtgärder i lokala investeringsprogram som ökar den ekologiska hållbarheten i samhället. Ks. myös SOU 1971:84, 7. Ruotsissa voitaisiin kunnan tehtävät siten jakaa kolmeen osaan: yleinen toimiala, yleisen toimialan lisäys ja erityinen toimiala. SOU 1985:29, 57. Tällainen jaottelu ei ole kuitenkaan saanut kannatusta.

Meillä on katsottu, että tarkemmat säännökset vaarantaisivat sen, että tehtäväpiiri voisi sopeutua yhteiskunnan kehitykseen. KM 1973:60, 22; HE 1975/140 II vp, 2 - 3;

Vapaaehtoisen tehtäväpiirin keinojen ja toiminnan harjoittamisen suhteen oikeudelliset reunaehdot ovat lisääntyneet. Vaikka kunnalla on vapaus ottaa itselleen tehtäviä hoitaakseen, ei se tarkoita vapautta toimia miten haluaa. Oikeusvaltiollinen hallinnon lainalaisuus vaatii, että toiminnassa otetaan huomioon oikeusjärjestys kokonaisuudessaan. Kuntien toimintaympäristö on muuttunut. Taloudellisten varojen niukkuus aiheuttaa paineita toiminnan tehokkuuteen ja toiminnasta saataviin säästöihin. Tehokkaamman toiminnan vuoksi kunnat yhä suuremmassa määrin harjoittavat toimintaansa liikelaitos ja osakeyhtiö muodossa. Osakeyhtiö on kunnasta erillinen oma yksityisoikeudellinen oikeushenkilö. Tehokkuuden tavoittelu, erillisuus kunnasta ja vapaus julkisoikeudellisten säännösten soveltamisesta sekä kilpailuoikeudelliset seikat hämärtävät sitä, miten kunta voi osakeyhtiömuodossa toimia.

Spekulatiivisuuden periaatteella voidaan edelleen katsoa olevan vahva asema vapaaehtoisen tehtäväpiirin periaatteena. Spekulatiivisuuden periaate on kuitenkin törmäyskurssilla kilpailuoikeudellisten näkökohtien kanssa. Kilpailuoikeudelliset seikat edellyttävät yhä useammin kunnan toiminnalta markkinahintaisuutta ja liiketaloudellisesti kannattavaa toimintaa. Kuten sanottu markkinoilla toimiminen ja voiton tavoittelu tulisi erottaa toisistaan. Kilpailuoikeudellisten seikkojen vuoksi kunnan toiminnan motiivit hämärtyvät. Näistä syistä kunnan roolia asukkaiden hyvinvoinnin tuottajana ja julkisena toimijana olisi tarpeellista täsmentää siten, että kunta ei voi toimia taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Kilpailuoikeudelliset näkökohdat voivat johtaa toiminnan laajenemiseen huomaamatta yhtiömuotoisessa toiminnassa. Toimialanmukaisuuden periaatetta on syytä korostaa, jotta vältettäisiin tilanne, että kunnat yhtiömuodossa osallistuvat toimintaan, joka ei kunnalle kuuluisi.

Merkittävin muutos kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiirin oikeudellisissa reunaehdoissa on kilpailuoikeudellisten säännösten huomioiminen. Liiketoimintaa harjoittaessa kilpailunrajoitussäännöksiä on noudatettava. Tämä on tullut ilmi erilaisissa asiayhteyksissä. Sen sijaan valtioneuvoston merkitystä kunnan toiminnalle ei ole arvioitu, eikä niistä ole keskusteltu. Kilpailuoikeudelliset säännökset vaikuttavat kuitenkin yhä enemmän siihen, miten kunta voi vapaaehtoisista toimintaansa harjoittaa. Tulevaisuudessa niiden merkitys vielä kasvanee. Tästä syystä niiden maininta myös kuntalaissa ei olisi tarpeetonta.

Muiden oikeudellisten reunaehtojen sääntelyä kuntalaissa en kannata. Harkintavallan rajoitusperiaatteiden sääntely hallintolaissa riittää. Niitä ei ole tarpeen toistaa enää kuntalaissa. Yhdenvertaisuuden periaate saa vahvan institutionaalisen tukensa perustuslaista, yhdenvertaisuuslaista, hallintolaista, kilpailu-

---

*Modeen* 1983, 37. Vrt. Laki saariston kehityksen edistämisestä (494/1981). Eikö tämä ole suomalainen esimerkki pikkulaista?

oikeudellisista lähtökohdista sekä oikeuskäytännöstä. Kuntalain 1.3 § osoittaa riittävällä tavalla taloudellisen riskin minimoimisen periaatteen, joten sitä ei ole tarpeen erikseen enää mainita. Kohtuusperiaatteen merkitys on täsmentää yhdenvertaisuuden periaatetta, joten en näe sitä niin merkittäväksi laissa mainittavaksi periaatteeksi. Toisaalta se on yhteydessä taloudellisten voittojen suuruuteen, mutta katson, että spekulatiivisen toiminnan kiellon maininta riittää osoittamaan periaatteen perimmäisen tarkoituksen. Kilpailun turvaamisen periaate on vielä ehkä hakemassa asemaansa ja merkittävyyttään, joten en vielä ehdota sen ottamista kuntalakiin. Jos sen asema korostuu ja se huomioidaan oikeuskäytännössäkin enemmän, olisi kuntalakiin ottaminen tulevaisuudessa perusteltua. Periaatteella voi tuolloin olla suurikin merkitys kunnan vapaaehtoisen tehtäväpiiriin arvioimisessa.

Kuntalaissa voitaisiin siten säännellä, että:

Kunta ei saa ottaa tehtäviä hoitaakseen pelkästään taloudellisten voittojen saamiseksi.

Kunta ei saa yhtiömuotoisessa toiminnassa ylittää toimialaansa.

Kunnan on itselleen ottamia tehtäviä hoitaessaan noudatettava sekä kansallisia että Euroopan unionin kilpailunrajoitussäännöksiä ja valtioneuvoston suosituksia.<sup>18</sup>

---

18 Ongelmallisin kunnan vapaaehtoiseen tehtäväpiiriin liitettävissä olevista oikeudellisista reunaehdoista on kysymys hallinnon toissijaisuudesta. Jos epäselvyydestä sen voimassaolon suhteen halutaan eroon, selkeintä olisi ottaa kuntalain 2 §:ään säännös tästä periaatteesta.



## **ABSTRACT**

According to section 2 of the Finnish Local Government Act (365/1995), local authorities shall perform the functions that they have undertaken by virtue of their autonomy and those laid down for them in the law. This shows the traditional division of municipal tasks. Local authorities have both voluntary and compulsory tasks. The voluntary tasks are tasks that local authorities take upon themselves by their own decisions, whereas the compulsory tasks must be performed as prescribed in the state legislation. Traditionally the voluntary tasks are known as the general mandate, and the compulsory tasks as the special mandate.

The purpose of this thesis is to discuss the concept of the general mandate. Thus, this study relates to the field of local public law. In this context, the general mandate is studied in view of local economic-development policy. The concept of local economic-development policy entails such functions by means of which municipalities strive at promoting local enterprises and attracting new enterprises within their region. The purpose of this thesis is to find out which are the legal boundaries for the general mandate within the field of local economic-development policy, and how the voluntary tasks of municipalities implement municipal self-government. The section of the Finnish Local Government Act applying to the tasks of local authorities is flexible, and in practice there are no restrictions for carrying out these tasks. However, as section 2.3 of the constitution of Finland (731/1999) guarantees the conformity of administration to law, municipalities must also obey the law and take into account the entire judicial system performing functions on the basis of their general mandate. Thus, the voluntary tasks cannot be carried out completely unrestrictedly, but legal boundaries restricting the tasks can be found in the judicial system.

The thesis is divided into three research questions. The first research question is to find out how the theory dividing the municipal tasks into the general mandate and the special mandate has developed and can it still be considered up-to-date. The second research question is to find out how the general mandate manifests itself as a characteristic of municipal self-government. The general mandate has been considered as a cornerstone of municipal self-government. The purpose of this thesis is to find out the status of the general mandate as a characteristic of the municipal self-government and to discuss whether we can consider that the general mandate is protected by constitution. These two research questions are mainly approached in terms of legal history.

The third research question is to determine the legal boundaries of the general mandate in view of local economic-development policy. The objective is to determine the legal framework for the general mandate by means of interpretation and systemization. This section of the thesis is based on legal docmatics and legal theory approach.

Previously legal scholars have presented principles and views that have been considered as restrictions to the tasks of local authorities within the general mandate. This thesis evaluates these previously presented principles and discusses which of these principles can be considered valid today and whether possible new legal principles might be available. Thus, the thesis for its part approaches the question of legal theory as to what is required of a legal principle to exist. In this study, a legal principle must have institutional support of legislation or legal practice. The existence of a legal principle can also be justified by real arguments. In addition to legal principles, the regulations governing the general mandate in the judicial system/legislation are also taken into account when determining the legal boundaries. Special attention is paid to the legal boundaries stipulated by the EU law.

Earlier the general mandate has been treated as one entity. In this thesis the general mandate and the legal boundaries relating thereto are examined from a new point of view. The general mandate is divided into the content, means and pursuance of the activity. This division is based on the observation that different legal boundaries have a different effect or they affect different aspects.

The study shows that the division of the municipal tasks is based on views introduced in Germany in the beginning of the 19th century. Thus, in Finland the first divisions were also based on the juxtaposition of municipalities and state, and thus tasks were divided into municipal, self-governmental and governmental tasks, in spite of the fact that this division was not prescribed in the legislation. Later the division of the tasks into tasks based on the general mandate and task based on the special mandate was established, but the present study shows that this division was not, in fact, the only division of municipal tasks in Finland. The division distinguished voluntary tasks in accordance with the Finnish Local Government Act and compulsory tasks in accordance with special legislation. This division was based on the differences between the Finnish Local Government Act and special statutes, and especially on the fact that the special statutes, which were increasing in number, set regulations for stricter state supervision, way of organizing functions, stricter discretionary power, governmental instructions, state subsidies and obligatory municipal boards. The present study also shows that the aspects functioning as basis of the division have changed during the centuries. The regulation of special statutes

has been moderated, and thus the division into the general and special mandate is not necessarily up-to-date.

The study reveals that the voluntary tasks were recognized for municipalities ever since the 19th century. In legal literature the voluntary tasks have been considered as one of the central elements of municipal self-government. These tasks have been recognized for municipalities by the legislator. However, in its reports the Constitutional Committee has not granted these tasks a very strong constitutional protection. In addition to the weak constitutional protection the general mandate does not have a constitutional status either. In view of the long history of the general mandate and the fact that the voluntary tasks have been generally recognized, it is surprising that these kinds of deficiencies do exist.

The present study shows that all the principles presented earlier do not have such institutional support or support of real arguments that they could be considered as existing legal principles. The study introduces a few new legal principles that restrict the general mandate. The study reveals that in addition to the interpretation of section 2 of the Finnish Local Government Act, legal boundaries for the voluntary tasks can be found in other laws and regulations. Thus, legal boundaries can be found in section 1.3 of the Local Government Act, Constitution of Finland, Administrative Procedure Act (434/2003), Non-Discrimination Act (21/2004), Prohibition of Discrimination in the EU, State Aid regulation rules in the EU, competition restriction regulations in Finland and in the EU, as well as in regulations governing public procurements in Finland in the EU.

The content of the general mandate and its motive are defined by the principle of promoting the welfare of the residents, principle of sustainable development, principle of locality, principle of non-profit, and the economic, social and cultural fundamental rights. As to the means, attention must now be paid to the principle of local self-government, compliance of activities in corporate form with the sphere of authority, principle of proportionality as well as to the restrictions prescribed in the procurement regulations and the state aid regulations of the EU. The pursuance of the activities on the basis of the general mandate is restricted by freedom rights, equality, principle of objectivity, principle of protection of bona fide acts, principle of equity, the principle of minimizing economical risks, restrictions caused by competition restriction regulations, as well as by the principle of protection of competition

The study shows that on one hand the fundamental rights have a restrictive effect and on the other hand an enabling effect on the general mandate. The economic, social and cultural fundamental rights enable municipalities to act in order to promote the objectives of these rights. On the other hand, the actions

themselves must respect freedom rights and equality, municipalities cannot act against these principles.

The study shows that municipalities have quite extensive possibilities to undertake a variety of tasks. However, the means and the actual pursuance of the tasks are becoming more and more restricted legally. Especially the EU legislation has introduced a number of legal boundaries for the means and the pursuance of the activities. State aid regulation rules must be taken into account when providing economical support for enterprises. According to procurement regulations municipalities cannot support an enterprise within their region by directing their procurements to this enterprise. Competition restriction regulations must be taken into account when practicing activities in corporate form. In the future municipalities may be forced to pay more and more attention to the protection of competition within their region in other ways as well. Municipalities must not undertake such actions which would restrict or prevent the operation of enterprises.

The present study illustrates the importance of distinguishing the act of seeking of profit and operating on the market. Regulations governing competition require municipalities to perform certain actions similarly to other parties operating on the market. Such expectations may also be directed at other businesses in addition to commercial enterprises and incorporations. According to the principle of non-profit, municipalities do not have the right to operate on the market only in order to gain profit similarly to private entrepreneurs. Due to aspects relating to competition rights, municipalities may for example be forced to determine their fees so that they are cost-effective. This does not mean involve seeking of profit, but fulfilling the requirements of operating on the market.

In view of municipal self-government it has been considered necessary that municipalities could adapt the voluntary tasks to the prevailing conditions. The idea behind this has been that each municipality would be able to decide which tasks to undertake and how to perform them in accordance with the situation and conditions prevailing within its region. Thus, the regulations on the municipal tasks have been flexible and of general nature. The present study shows that this flexibility has decreased, especially as far as the means and the pursuance of the tasks are concerned.

Keywords: municipalities' general mandate, legal principles, industrial policy, effects of EU law