



Laila on kunnat rakennettava – vai onko?

Vuosina 1989–1996 Suomessa toteutettiin niin sanottu *vapaakuntakokeilu*. Vapaakuntakokeilusta annetun lain (718/1988) 1 §:n 1 momentin mukaan kokeilun ideana oli hankkia kokemuksia siitä, 1) miten kunnallista itsehallintoa voitaisiin vahvistaa, 2) miten kunnallishallintoa voitaisiin kehittää paremmin paikallisia oloja vastaavaksi, 3) miten kuntien voimavaroja voitaisiin käyttää tehokkaammin sekä 4) miten kunnallisia palveluja voitaisiin parantaa. Kokeilun taustalla olivat vastaavat Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa käynnistetyt hankkeet (HE 54/1988 vp, 7–8; Sallinen & Pekola-Sjöblom 2022, 6). Vapaakuntia oli 56 (ks. valtioneuvoston päätös vapaakuntien valinnasta, 1082/1988, 1 §). Laki vapaakunnan oikeudesta poiketa eräistä säännöksistä ja määräyksistä (592/1989) sen sijaan mahdollisti nimensä mukaisesti joustavoittamisen kuntien hallinnossa. Kun vielä samoihin aikoihin valtion viranomaisten toimivaltaa kohdistaa normiohjausta kuntiin rajoitettiin lailla viranomaisten määräyksiä ja ohjeita koskevista toimenpiteistä (573/1989), voitiin kuntien katsoa siirtyneen uuteen aikaan – ainakin hetkeksi.

Vapaakuntakokeilun jälkeen sen paluuta on haikailtu kohta jo 30 vuoden ajan. Suunta on kuitenkin ollut normeja lisäävä. Sekä minä että toisen väitöskirjani (”Kuntalain soveltamisalasta”, 2022) toisena esitarkastajana toiminut, kunnallisoikeuden ”grand old man”, professori emeritus *Aimo Ryyänen* olimme yllättyneitä, kun havaitsimme esimerkiksi kuntien hallintorakenteita säädeltyä edelleenkin hyvin laajasti ja vieläpä erityislainsäädännössä. Näin siitakin huolimatta, että uuden kuntalain (410/2015) esitöissä (HE 268/2014 vp, 9, 96, 135) lupailtiin yhtäältä sääntelyn keskittämistä ja toisaalta harkintavallan jättämistä mahdollisimman paljon kunnille. Sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen (sote-uudistus) myötä on toki tapahtunut kehitystä, kun merkittävässä määrin hyvinvointialueille itselleen on annettu mahdollisuuksia päättää rakenteistaan (ks. esim. HE 56/2021 vp ja sen johdosta säädetyt lakimuutokset). Silti voidaan edelleen kysyä, onko tarvetta sille, että esimerkiksi ulkoilulain (606/1973) 3 luvussa säädetään niin tarkasti *kunnan leirintäalueviranomaisesta* sekä kielletään kunnanhallituksen mahdollisuus toimia sellaisena (20 §, 1343/1994). Vapaakuntakokeilun aikana kiellolle esitetty perustelu, jonka mukaan monet kunnat toimivat itsekin leirintäalueen pitäjinä, ei ehkä enää vakuuta (ks. HE 130/1994 vp, 6).

Lokakuussa 2023 kunta- ja alueministeri *Anna-Kaisa Ikonen* asetti kuntien norminpurkuohjelman, jonka on tarkoitus kestää tämän vaalikauden loppuun saakka. Ohjelma perustuu pääministeri *Petteri Orpon* hallitusohjelmaan. Myös Suomen Kuntaliitto ry:ssä on viime aikoina kerätty ideoita siitä, miten kuntien sääntelyä voisi keventää. Kuten edellä mainittu esimerkki leirintäalueviranomaisesta osoittaa, löytynee lainsäädännöstä tukuittain pykälä, joita ei välttämättä tarvita. Valtiovarainministeriön järjestämässä norminpurkuseminaarissa loppuvuonna 2023 tuotiin kuitenkin esiin myös se, että joissain tapauksissa taustalla oleva tavoite sujuvoittamisesta voi edellyttää myös uutta sääntelyä: esimerkiksi päivähoitopäätösten osalta kunnilla on toive päästä katselemaan tulorekisteritietoja, jolloin prosesseja olisi mahdollisuus automatisoida.

Normit eivät välttämättä ole pahasta. Sen ohella, että ne ovat välttämättömiä julkisen vallan käytön perustamiseksi niihin (Suomen perustuslaki, 731/1999, 2.3 §), poistetaan niillä *oikeus-*

epävarmuutta ja vastaavasti synnytetään *oikeusvarmuutta* ja ennakoitavuutta. Kun pystymme oletamaan, että muut noudattavat lakia ja muuta sääntelyä tai laillisessa järjestyksessä annettuja määräyksiä, voimme itse sovittaa toimintamme tähän. Jos normeja ei olisi, emme tietäisi, miten muut toimivat tai reagoivat toimintaamme. Normittomassa maailmassa vaikkapa monella paikakunnalla toimiva yritys joutuisi selvittämään jokaisesta kunnasta erikseen, miten tämä ja tämä asia tultaisiin ratkaisemaan. Toki paikallisuus lisääntyisi, mutta samalla näin kävisi myös miellivallan vaaralle. Vaikka ajatus vapaakunnista on sinänsä kaunis ja varmasti toteuttaa hyvin myös kunnalliseen itsehallintoon sisältyvää *omavastuuta*, on sillä yhtenäisvaltiossa myös haasteensa.

Tutkin viime syksynä virkarikoksia koskevaa sääntelyä (Muukkonen 2024). Yksi oikeusministeriön antamaan toimeksiantoon sisältyvä ulottuvuus oli sen selvittäminen, onko oikeuskäytännössä virkavastuu jäänyt toteutumatta siksi, että rikottuja virkavelvollisuuksia osoittavat ns. *blankettinormit* olisivat olleet epäselviä. Tällaisia tapauksia oli vähän. Toisaalta tuomioistuinaineiston tarkastelu ei tässä suhteessa ollut hedelmällisin tapa lähestyä kysymystä, sillä eivät syyttäjätäkään ole voineet perustaa syytteitä sellaisiin blankettinormeihin, joista mitä ilmeisimmin virkavelvollisuutta ei ole johdettavissa. Lainsäädännön tarkastelu osoitti, että erityisesti luottamushenkilöiden velvollisuudet on säädetty hyvin epämääräisesti. Muutama vuosi sitten yhdessä tuoreesti emeritustuneen rikos- ja prosessioikeuden professori *Matti Tolvasen* kanssa (2021) taas havaitsimme, että kunnan esimiesviranhaltijoiden velvollisuus sisäiseen valvontaan riippuu täysin siitä, miten hyvin kunta on onnistunut asiasta hallintosäännössään määräämään. Ei kai tämäkään asia pitäisi näin olla? Ehdotukseni oli, että virkamiesten (ja viranhaltijoiden) virkavelvollisuuksien osoittaminen tulisi standardoida.

Tämä on ensimmäinen pääkirjoitukseni Focus Localis -tiedejulkaisun päätoimittajana. Saamme yhdessä toimitussihteeri *Saanareetta Virikon* kanssa vastuullemme hyvässä kunnossa olevan lehden, jolla on pitkät perinteet. Kunnallistieteellinen Aikakauskirja ilmestyi ensimmäisen kerran 51 vuotta sitten ja vuodesta 1976 lähtien siinä on julkaistu tieteellisiä artikkeleita (Kujala 2011; Sinervo & Jäntti 2021, 3). Tärkein tehtävämme on seuraavan kahden vuoden aikana pyrkiä säilyttämään lehden asema korkeatasoisen kunta- ja aluetutkimuksen foorumina. Muutospaineita on kuitenkin olemassa, sillä kustantajajyhdistyksemmekään ei ole immuuni avoimen julkaisemisen ja siitä osin aiheutuvan jäsenmäärän vähenemisen synnyttämille paineille. Keskustelua esimerkiksi painetun lehden tulevaisuudesta tullaan varmasti käymään lähiaikoina. Vastaavasti joitain muutoksia saattaa olla tulossa lehden perustoteutukseen, mutta toistaiseksi ne ovat vasta mietintämyssyssä. Selvää on, että toimituksessa pyrimme jatkossakin siihen, että Focus Localis olisi kana-va, jonka avulla tiede saisi myös muuta julkisuutta. Näin tutkimuksesta hyötyy koko yhteiskunta.

Matti Muukkonen
päätoimittaja

P.S. Ensi vuoden ensimmäinen numero (Focus Localis 1/2025) on teemanumero, joka käsittelee tässäkin pääkirjoituksessa mainittua kuntanormien purkua. Teemaa sivutaan jo nyt käsissäsi olevassa numerossa, kun professori emeritus Ryynänen julkaisee ajatuksiaan siitä, kuinka kuntien asemaa voitaisiin purkuhankkeella ja kokeilutoimin vahvistaa. Tulevalla teemanumerolla taas on suora yhteys valtiovaltaan, sillä sen vierailevaksi päätoimittajaksi on rinnalleni lupautunut kuntien norminpurkuhanketta valtiovarainministeriössä johtava kunta- ja alueministeri, YTT Anna-Kaisa Ikonen. Keskustelu alkakoon!

Lähteet:

- Hallituksen esitys Eduskunnalle 54/1988 vp laiksi vapaakuntakokeilusta. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/he/fi19880054.pdf>.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle 130/1994 vp laiksi ulkoilulain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_130+1994.pdf.
- Hallituksen esitys eduskunnalle 268/2014 vp kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_268+2014.pdf
- Hallituksen esitys eduskunnalle 56/2021 vp sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lainsäädäntöön sekä eräihin muihin lakeihin tehtävistä muutoksista hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä johtuen. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_56+2021.pdf.
- Kujala, E. (2011). Kunnallistieteen yhdistys 40 vuotta: historiikki. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/2011, s.386–398.
- Muukkonen, M. & Tolvanen, M. (2021). Esimiehen reagointivelvollisuus kunnassa. *Edilex* 36/2021. Saatavissa osoitteesta: <https://www.edilex.fi/artikkelit/23384>.
- Muukkonen, M. (2022). *Kuntalain soveltamisalasta*. Books on Demand.
- Muukkonen, M. (2024). *Virkarikossääntelyn kehittämistarpeista - erityistarkastelussa henkilöpiiri ja blankosääntelytekniikka oikeuskäytännön valossa*. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:1. Saatavissa osoitteesta: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165382/OM_2024_1_so.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Sallinen, S. & Pekola-Sjöblom, M. (2022). *Norminpurkuseelvitysten ja kokeilujen monivaiheinen historia ja nykytila*. Kuntaliiton julkaisusarja: Utta kunnista 5/2022. Saatavissa osoitteesta: <https://julkaisut.kuntaliitto.fi/2209>.
- Sinervo, L.-M. & Jännti, A. (2021). *Focus Localis ry kunnallistutkimuksen suunnannäyttäjänä 50 vuotta*. Focus Localis 4/2021, s. 3–4. Saatavissa osoitteesta: <https://journal.fi/focuslocalis/article/view/113405/66967>.