

Vastaväittäjien professori (emer.) Heikki Kullan ja professori (emer.) Juha Karhun arvio [OTL] Sami Sarvilinnan tutkimuksesta Kunta yksityisenä: Kunnan yksityisoikeudellisten oikeustoimien julkisoikeudellisesta valvonnasta

Johdanto

Kyseessä on artikkeliväitöskirjaksi tarkoitettu tutkimus. Se koostuu johdantoluvusta ja neljästä tieteellisestä artikkelista. Tarkastettava väitöskirja suuntautuu oikeusjärjestyksen pääalojen, yksityisoikeuden ja julkisoikeuden väliseen rajanvetoon. Oikeustieteessä on aikojen kuluessa jo roomalaisesta oikeudesta alkaen — ja roomalaisen oikeuteen väitetysti palautuvien elementtien varaan — kehitetty teorioita tuon rajauksen tekemistä varten. Väittelijä tarkastelee teorioita lyhyesti, mutta ei juutu niihin vaan tarkastelee rajanvetoja pikemminkin käytännön toimijan näkökulmasta.

Väittelijä toteaa, että kunnalla on myös yksityisoikeudellinen identiteetti, julkisoikeudellisesta perusluonteestaan huolimatta. Kunta voi tehdä sopimuksia, kuten ostaa kiinteää omaisuutta ja myydä kertynyttä irtainta omaisuuttaan, tehdä työsopimuksia ja antaa takauksia. Tässäkin törmätään oikeudenalojen välisiin rajauksiin. Kunnan tekemä sopimus voi joissain tilanteissa olla myös julkisoikeudellinen, ja silloin sitä koskevat riidat ratkotaan hallintolainkäytön järjestyksessä.

Sarvilinnan työ on pääosiltaan kunnallisoikeudellinen. Se liittyy siihen kotimaiseen kunnallisoikeuden tutkimusperinteeseen, jota muun muassa *Aimo Ryyänen* ja *Eija Mäkinen* ovat vauhdittaneet. Tarkastettavassa tutkimuksessa keskeisellä sijalla on muun ohella *Heikki Harjulan* ja *Kari Prättälän* teos *Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat* (viimeisin painos tältä vuodelta). Mutta aivan erityisen painon saa ruotsalaisen *Per Olof Ekelöfin* (1906–1990) tieteellinen tuotanto. Siihen palataan tässä lausunnossa jäljempänä.

Sarvilinnan tutkimus on kokoomaväitöskirja. Yliopiston määräysten mukaan kokoomaväitöskirja on julkaisu, joka muodostuu johdantoluvusta ja vähintään kolmesta tieteellisestä artikkelista, jotka käsittelevät yhteistä tutkimusongelmaa tai ongelmakokonaisuutta. Kokoomatyön tulee sisältää väittelijän kirjoittamat artikkelit yhteen kokoava osuus. Sarvilinnan kokoomatyö koostuu johdantoluvusta ja neljästä tieteellisestä artikkelista vuosilta 2016, [2020,] 2021 ja 2022. Artikkelit käsittelevät kunnan päätöstä vahingonkorvausasiassa, kunnan päätöstä palvelusuhdeasiassa, kunnallisten palvelukseen ottamisten laillisuusvalvontaa Ruotsissa [ja Suomessa] ja kunnan kiinteistöluovutusten oikeudellista valvontaa.

Tutkimuksen aihe

Aiheeltaan tutkimus on sopiva väitöskirjaksi. Tutkimus kohdistuu tieteellisesti perusteltuun kohteeseen, ja kirjoittaja hallitsee hyvin keskeiset käsitteet ja periaatteet. Kunnan yksityisoikeudellisen toiminnan luonne ja rajoitukset ovat jääneet oikeuskirjallisuudessa melko vähälle huomiolle. Aihepiiriin kuuluvat myös rajanvedot toimivaltakysymyksissä. Rajauksissa on kyse yhtäältä yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välisistä linjauksista, toisaalta yleisen lainkäytön ja hallinto-

lainkäytön välisistä rajanvedoista. Myös rajaukset kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen välillä ovat työssä esillä, samoin linjaukset kunnan yleisen toimialan ja erityisen toimialan välillä. Yksityisoikeudellisten oikeustoimien osalta tutkimus on edellyttänyt niitä koskevaa perusosaamista, vaikka näiden oikeustoimien, kuten kiinteistönkaupan tai työsopimuksen, aineelliset tavoitteet eivät saa merkittävää asemaa, poikkeuksena työntekijän suojelun periaate. Tämä johtuu siitä, että väittelijän tutkimuskohteena on kunnan toimien valvonta, ei kaikenkattava analyysi kunnasta ao. toimien toisena osapuolena.

Tutkimustehtävä ja tutkimuksen ajallinen rajaus

Kirjoittaja ei nähdäksemme ole erikseen rajannut tarkasteluaan kokooma-artikkeleiden julkaisemisajankohdan mukaisesti vuosiin 2016–2022. Yhteenvedon tarkastelut joka tapauksessa ulottuvat ainakin erältä osin myös vuoden 2023 puolella valmistuneeseen lähdeaineistoon. Tämä ei sinänsä anna aihetta huomautuksiin. Tutkimusteeman kannalta jossain määrin merkityksellinen maankäyttö- ja rakentamislain korvautuminen rakentamislailalla (751/2023) ja alueidenkäyttölailla (752/2023) ei ole laajemmin esillä. Tosin uudet lait tulevatkin voimaan vasta 1.1.2025.

Muista tarkastelun ulkopuolelle jääneistä tuoreista säädöshankkeista on aihetta vielä mainita EU:n direktiivin pohjalta säädetty ilmoittajansuojelulaki eli laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (1171/2022, voimaan 1.1.2023). Tämä lähinnä työoikeudellinen laki ei sinänsä ole aiheen kannalta keskeinen mutta olisi ollut ainakin maininnan arvoinen muun muassa hallintokantelua tarkasteltaessa.

Tutkimusmenetelmä

Tavoitesuuntautuneella menetelmällä on aivan keskeinen asema tutkimuksessa. Per Olof Ekelöfin kehittelemän menetelmän perusidea oli, että ensiksi tuli selvittää sovellettavan oikeussäännön tavoite tyyppillisissä soveltamistilanteissa. Näin voitiin täsmentää ja syventää ymmärrystä lainvalmisteluvaiheessa usein varsin yleisiksi jäävistä tavoitelauseumista. Kun tavoite ymmärrettiin tyyppillisten tilanteiden kautta hyvin ja monipuolisesti, niin tavoitetta pystyttiin toteuttamaan myös epätyypillisissä tilanteissa. Tämä tavoitesuuntautuneen menetelmän perusidea näkyy selvästi ja onnistuneesti Sarvilinnan tutkimuksessa — se, että kunta toimii yksityisenä, on sittenkin epätyypillinen tilanne kunnan julkisoikeudellisen valvonnan kannalta.

Tavoitesuuntautuneen menetelmän käyttäminen asettaa lainsoveltajalle varsin vaativat edellytykset. Lainsoveltajalla on oltava ”paitsi ammattitaitoa, myös päättelykykyä ja mielikuvitustakin” (s. 26) ja intuitiollakin on paikkansa (s. 27). Näillä vaatimuksillaan Sarvilinna haastaa myös itseään, onhan väitöskirja keskeisiltä osiltaan de lege lata eli lainsoveltajan näkökulmasta tehtyä voimassa olevan oikeuden tutkimusta.

Toisaalta Sarvilinna myös irtaantuu ja etäännyy Ekelöfin alkuperäisistä ajatuksista, seuraten siinä myöhempää ruotsalaista keskustelua. Tämän keskustelun pohjalta Sarvilinna on jäsentänyt tutkimuksessaan käyttämänsä tavoitesuuntautuneen menetelmän seitsemään vaiheeseen: kohteen tunnistaminen, tulkintavaihtoehtojen tunnistaminen, tavoitesuuntautuneen tulkinnan sovellettavuuden arviointi, tavoitteiden tunnistaminen, tavoitteiden punninta, seurausten arviointi ja vihdoin loppupäätelmän vertailu muiden tulkintamenetelmien tuloksia vasten. Väitöstilaisuuden keskusteluissa vahvistui käsityksemme siitä, että vaiheista keskeisimmät ovat kolmas eli tavoitesuuntautuneen tulkinnan sovellettavuuden arviointi ja viimeinen eli vertailu muiden tulkintamenetelmien tuloksia vasten. Molemmissa vaiheissa nimittäin poiketaan Ekelöfin alkuperäisestä metodista. Ekelöf itse katsoi menetelmänsä olevan aina sovellettavissa — eihän ole sellaista lain säännöstä, jolla ei olisi jotain tarkoitusta! Väitöskirjassa ja myös väitöstilaisuudessa Sarvilinna perustelee etäännymistään Ekelöfin alkuperäisistä käsityksistä, joita väitöskirjassa kutsutaan ”radikaaliteologiaksi” erityisesti tulkintatilanteiden moniulotteisuudella. Perustelua voidaan pitää

asianmukaisena erityisesti ottaen huomioon, kuten myös Sarvilinna tekee, hallinnon lainalaisuusperiaatteen merkitys.

Väitöstilaisuudessa käytiin keskustelua siitä, voiko sama menetelmä tuottaa tuloksia niin de lege lata kuin de lege ferenda eli sekä voimassa olevan että säädettävän lain kannalta. Väittelijä pystyi tässä keskustelussa puolustamaan lähtökohtaansa, että vaikka menetelmä on sama, sen soveltamisella de lege lata on omat rajansa, joiden ulkopuolella menetelmällä voidaan kuitenkin saavuttaa perusteita lain muutosten esittämiselle. Väitöskirja sisältääkin monia tältä pohjalta tehtyjä ehdotuksia kuntalain säännösten muutoksille.

Kaikkiaan Sarvilinnan tapa käyttää menetelmäänsä osoittaa hyvää pohdintaa menetelmän taustoista, sen käytön edellytyksistä ja soveltamisen rajoista.

Lähdeaineisto

Kirjoittaja on käyttänyt pääasiallisina lähteinään tavanomaisia oikeuslähteitä, kuten lainsäädäntöä, oikeuskäytäntöä ja oikeuskirjallisuutta. Lähdeaineisto on oikeastaan tavallista laajempi, koska useissa tarkasteluissa on pitänyt hyödyntää sekä julkis- että yksityisoikeudellista aineistoa.

Oikeuskäytännön ohella kirjoittaja nojautuu usein kunnallishallinnon käytäntöihin, jotka hän tuntee varsin hyvin työnsä puolesta. Vakiintuneisiin käytäntöihin voi hyvin vedota, usein melko vahvana argumenttina. Toisaalta laki ja oikeuskäytäntö ovat ensisijaisia oikeuslähteitä, ja hallinnollisella käytännöllä on perustelun arvoa vain lain puitteissa. Käytännöt myös vaihtelevat kunnittain, vaikka muun muassa Kuntaliiton yleiskirjeet varmasti ovat tasoittaneet eroja. Yleensä kirjoittajan perustelutapa on käytäntöön vedottaessa täysin asianmukainen.

Kirjoittaja ei huomataksemme ole kiinnittänyt huomiota Euroopan neuvoston toimesta laadittuun Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan (1985). Suomi liittyi tähän kansainvälis-oikeudelliseen sopimukseen v. 1991. Neuvoston toimielimet ovat arvioineet Suomen kunnallista itsehallintoa sopimuksen kannalta ainakin kaksi kertaa. Myös soteuudistuksen yhteydessä Suomi teki varauman melko pitkälle ulottuvan valtionvalvonnan osalta. Skottilaisen *C.M.G. Himsworthin* sopimuksesta kirjoittama kommentaari on kyllä mukana.

Kuluvalta vuodelta on ainakin yksi KHO:n ratkaisu, joka käsittelee nyt tarkastettavan työn aihepiiriä, nimittäin KHO 2023:83 (13.9.2023). Sairaanhoidon kuntayhtymä oli valmiuslain perusteella todettujen poikkeusolojen aikana perunut koronavirusepidemian takia työsuhteisen työntekijänsä vuosiloman. Asia ei kuulunut hallintolainkäytössä tutkittavaksi. Sen sijaan Kittilän kunnan hallintoa ja henkilöstön virkavastuuta koskeva tapaus (KKO 2023:17) olisi ehkä ehtinyt mukaan (myös *Pekka Viljasen* ja *Matti Muukkosen* oikeustapausrvio LM 2023 s. 592–602).

Työssä on useassa kohtaa esillä kunnan asema oikeushenkilönä. Julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden, kuten valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden asema poikkeaa yksityisoikeudellisista oikeushenkilöistä siinä, että julkisoikeudelliset oikeushenkilöt eivät ole konkurssikelpoisia, konkurssilain (120/2004) 1 luvun 3 §:n asettaman rajoituksen vuoksi. Yliopisto ja korkeakoulu sen sijaan on konkurssikelpoinen saman pykälän nojalla. Toisaalta vararikkouden kunnan asemaa suojaava jonkin verran kuntalain 118 §:n säännös erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettelystä.

Kokoomajulkaisun artikkelit

- 1) Kunnan päätös vahingonkorvausasiassa (Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2016, s. 8–28)

Kirjoituksessa tarkastellaan kattavasti vahingonkorvausasian käsittelyä kunnan hallinnossa. Kirjoittaja painottaa sitä, että korvausasiassa on aina tehtävä päätös. Kirjoittajalla on hyvä tunnetta käsittelykäytäntöihin.

2) Kunnan päätös palvelussuhdeasiassa (Edilex 2020/7, 28 sivua)

Kirjoituksessa käydään kattavasti läpi työsuhdeasioissa ja virkasuhdeasioissa tehtäviä päätöksiä. Pääpaino on työoikeudellisissa kysymyksissä. Tarkastelussa koeaikapurku on jäänyt vähälle huomiolle. Mikäli tarkasteluun olisi otettu kaikki palvelussuhteen päättymisperusteet, mukaan olisivat tulleet muun muassa määräajan päättyminen ja nimittäminen toiseen tehtävään.

3) Laglighetskontroll av kommunal anställning i Sverige och Finland — Ändamålsenligt eller ej? (JFT 2/2022 s. 119–160)

Kirjoitus on luonteeltaan oikeusvertaileva, ja kirjoittaja soveltaa tavoitesuuntautunutta lähestymistapaa. Jo tähän artikkeliin sisältyy Ekelöfin kannanottojen arviointia ja asemointia suhteessa hänen ajatuksistaan Ruotsissa myöhemmin käytyyn keskusteluun. Vaikka kirjoitus ei olekaan painotukseltaan oikeusvertaileva, perusteellinen artikkeli sopii hyvin kokoomaväitöskirjan osaksi.

Kirjoituksen alkuun olisi voinut lisätä maininnan Ruotsin valtion toimihenkilöiden julkisoikeudelliseen palvelussuhteeseen ottamisen normipohjasta (Lag om offentlig anställning, 1994:260). Lisäksi hallituksen välittömässä alaisuudessa toimivien valtakirjavirkamiesten asemasta on oma lakinsa (Lag om fullmaktanställning, 1994:261).

4) Kunnan kiinteistöluovutusten oikeudellinen valvonta (Lakimies 3–4/2021, s 556–591)

Kirjoitus osoittaa hyvää oikeudellista asiantuntemusta kunnan kiinteistöluovutusasioissa. Kunnan maapolitiikan ottaminen mukaan tarkasteluun on ollut perusteltua. Ansiona on myös pidettävä kiinteistöluovutusten EU-oikeudellista valtiontukitarkastelua. Sähköisen asioinnin valvonnallisista puolista esimerkiksi lainhuutoasioissa olisi voinut ottaa mukaan maininnan.

Kokoomajulkaisun yhteenveto

Yhteenvedon alussa on yksityiskohtainen sisällysluettelo ja rakennekuvaus, jonka mukaan yhteenvedo koostuu 11 jaksosta. Lukijaa tällainen esitystapa helpottaa tutkimukseen perehdyttäessä. Tutkimusmenetelmää koskeva jakso on yhteenvedossa sivuilla 12–21. Metodiat arvioitiin jo edellä. Kirjoittaja on yleensä onnistunut menetelmän soveltamisessa, joskin oikeuspoliittisen arvio sovittaminen tulkintalainopin ja sääntelyn tavoitteiden jatkoksi on paikoin ollut hankalaa.

Tutkimustulokset tuovat hyvin esiin pääoikeudenalojen välisen rajanvedon mutkikkuuden ja siihen liittyvät ongelmat kuntien hallinnon kannalta. Käy ilmi, että toimivaltarajaukset ovat yksityiskohdiltaan yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten linjausten varassa. Lisäksi hallintolainkäytössä on vakiintunut hallinnollisia tulkintalinjoja siten, että kuntakohtaiset erot ovat olleet hyvinkin mahdollisia.

Kirjoittaja esittää useissa kohdin asiantuntevasti yksityisoikeudellisen puolen kehittämistä muun muassa siirtämällä muutoksenhakua erältä osin hallintolainkäytöstä yleisen lainkäytön piiriin. Tällaisessa muutoksessa ongelmana on etenkin suurten oikeudenkäyntikulujen uhka jo kärjäoikeudesta alkaen. Lisäksi usein vähäpätöiset valitusasiat ruuhkauttaisivat yleistä lainkäyttöä.

Kirjoittaja tuo esiin myös muita muutoksenhakujärjestelmän heikkouksia, joita voitaisiin korjata esimerkiksi lisäämällä kuntalakiin valituskieltoja. Tässä olisi kuitenkin edettävä varovasti, muun muassa kiinnittämällä riittävästi huomiota perustuslain takaamaan oikeuteen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Väitöstilaisuudessa tähän liittyen käytiinkin keskustelua siitä, missä määrin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusoikeuteen sisältyvä vaatimus siitä, että asian käsittelyn on myös näytettävä oikeudenmukaiselta, on enemmän arvo- kuin tavoitepohjainen julkiseen hallintoonkin kohdistuva vaatimus.

Kokonaisarvio

Sami Sarvilinnan väitöskirjan oikeussystemaattisena taustana on julkisoikeuden ja yksityisoikeuden rajapinta. Oikeudenalojen rajapinnoille muodostuukin tyypillisesti tutkimuksellisesti mielenkiintoisia tilanteita. Sarvilinnan omin sanoin:

”Eräs kiinnostava näkökulma on kunnallisen itsehallinnon ja kunnan yksityisoikeudellisen toiminnan subde, josta on sanottu, että sitä tulisi tutkia omana erityisalueenaan kunnallisoikeuden yhteydessä.” (Kunnan päätös palvelusubdeasiassa, s. 2)

Sarvilinna lähestyy väitöskirjassaan tällaisia julkis- ja yksityisoikeuden leikkauskohtia kuntaoikeudessa käytettävien keskeisten oikeusturvakeinojen näkökulmasta. Konkreettisesti on kysymys muun muassa arvioinnista siitä, millaisia juridisesti merkittäviä vaikutuksia on ja voisi olla sillä, että kunnan yksityisoikeudelliset toimet olisivat tai eivät olisi oikaisumenettelyn ja kunnallisvalituksen piirissä. Jälleen Sarvilinnan omin sanoin:

”Kunnan yksityisoikeudellinen velvoittautuminen, vahingonkärsijän oikeusturva ja kunnan jäsenelle lain mukaan kuuluva valvontaoikeus ovat keskinäisessä ristipaineessa, jonka vähentämiseksi on syytä harkita sekä hallinnollisia järjeistämistoimia että lainmuutoksia.” (Yhteenveto, s. 115)

Tämän lupauksen mukaisesti väitöskirja sisältää lukuisia ehdotuksia nykytilanteen parantamiseksi niin voimassa olevien säännösten tulkintaa selventämällä kuin joissakin erityistilanteissa lakia muuttamalla. Merkille pantavaa on myös, että väitöskirjassa on onnistuneella tavalla käytännönläheinen ote, joka ilmenee muun muassa siitä, että Sarvilinna kiinnittää huomionsa myös päätöksiin liitetyn valitusosoituksen sisällön ja ilmaisujen selventämiseen ja kehittämiseen.

Sami Sarvilinnan väitöskirjalle on ominaista vahva metodinen kiinnittyminen tavoitejuridiikkaan, kuten kävi selväksi myös väitöstilaisuudessa. Tämä kiinnittyminen näkyy erityisesti siinä, että oikaisumenettelyn ja kunnallisvalituksen soveltamisen eri tulkintavaihtoehtojen käytännön vaikutuksia arvioidaan suhteessa niille asetettujen ja asetettujen tavoitteiden toteutumiseen. Sarvilinna toteuttaa valitsemaansa metodia johdonmukaisesti nostaan esille myös siihen liittyviä haasteita, kuten esimerkiksi suhteen hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen. Lisäksi tavoitesuuntauneella tulkintamenetelmällä saavutetun tulkintatuloksen painoarvoa verrataan muiden tulkintamenetelmien, kuten perusoikeusmyönteisen laintulkinnan ja hallintolainkäytön tehokkuutta painottavan lähestymistavan avulla saavutettavissa oleviin tulkintatuloksiin.

Sarvilinna on kohdannut väitöskirjan teemoihin liittyviä tilanteita myös käytännön työssään kuntasektorilla, mikä tausta tuodaan tutkimuksensa avoimesti ja konkreettisesti esiin. Kaikkiaan väittelijä hyödyntää käytännön kokemustaan onnistuneesti tutkimuksellisia kannanottojaan perustellessaan. Tämä on ollut myös mainio tapa liittää tutkimusta yhteen sen metodisen esikuvan, ruotsalaisen Per Olof Ekelöfin teorian kansa, painottihan Ekelöf skandinaavisen realismin edustajana ”reella överbälganden in casu” -näkökohtien merkitystä juridiikassa!

Sami Sarvilinnan väitöskirja etenee johdonmukaisesti, esitystapa on selkeää ja kieliasu moitteetonta. Vaikka julkisoikeuden ja yksityisoikeuden rajapinnat ovat pitkään olleet tutkimuksen kohteina, Sarvilinnan tapaan toteutettua nimenomaan kuntien yksityisoikeudellista toimintaa koskevaa tutkimusta ei juurikaan ole tehty eikä varsinkaan erilaisia yksityisoikeudellisia oikeustoimia konkreettisesti selvittäen ja toisiinsa vertaillen. Sarvilinnan väitöskirja tuottaa siten uutta tietoa ja haastaa vakiintuneita käsityksiä ja toimintatapoja. Kun Sarvilinnan puolustautuminen väitöstilaisuudessa oli osaavaa ja asiallista, esitämme vastaväittäjinä Vaasan yliopistolle, että Sami Sarvilinnan väitöskirja ”Kunta yksityisenä: Kunnan yksityisoikeudellisten oikeustoimien julkisoikeudellisesta valvonnasta” hyväksytään oppinnäytteeksi filosofian tohtorin tutkintoa varten arvosanalla hyväksytty.