

ALISTAMISESTA KUNNALLISHALLINNOSSA

Teuvo Pohjolainen

1. KIRJOITUKSEN LÄHTÖKOHDAT

Kunnan ja valtion hallinnon suhteet muodostuvat yhden hallinto-oikeuden ja hallintotieteen keskeisistä kysymyksistä Suomessa. Vaikka asiasta on laadittu perusteellinen väitöskirja (Holopainen 1969) ja yksi uudempi asiaa sivuaava monografia (Mäenpää 1981) näyttää olevan runsaasti aihetta tarkastella aihepiiriä erilaisista uusista näkökulmista ja suppeampiin alueisiin keskittyen. Tämä johtuu muun muassa kunnan ja valtion keskinäissuhteen elastisuudesta ja siitä, että käytännön hallintotoiminassa törmätään tuon tuostakin erilaisiin keskinäissuhteesta kumpuaviin ongelmiin. Tämän vuoksi tarvitaan käytännönläheisiin kysymyksiin liittyvää tutkimusta, mutta myös periaatteellisempaa pohdintaa.

Esillä oleva kirjoitus sijoittuu viimeksi mainittuun ryhmään. Se liittyy laajempaan tutkimushankkeeseen, joka sai virikkeensä varsin käytännönläheisestä ongelmasta: Missä määrin valtion viranomaisen voi muuttaa kunnan viranomaisen sille alistettua päätöstä, kun laki sallii ns. oikaisuluonteisten korjausten tekemisen vahvistamisen yhteydessä. Asiaa selvitettyäessä oli kuitenkin syytä tarkastella koko alistamisinstituutiota laajemminkin. Tällöin tarkastelukulmaksi muodostui kuin itsestään alistamisinstituution suhde kunnallisen itsehallinnon ideaan, jolla on Suomessa jopa perustuslaillinen suoja.

Tässä kirjoituksessa tarkastellaan alistamisinstituution laajuutta ja sisältöä Suomen voimassa olevan oikeuden mukaan. Näkökulma on hallinto-oikeudellinen.

2. KUNNAN ASEMAA SÄÄNTELEVÄ LAINSÄÄDÄNTÖ

Hallitusmuodon 51 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon niinkuin erityisissä laeissa siitä säädetään. Tämä väljä

säännös – ja erityisesti siinä oleva viittaus itsehallinnon järjestämisestä tavallisella lainsäädännöllä – on saanut useita tulkitsijoita.¹ Riippumatta siitä, mikä on ollut tulkitsijoiden lähestymistapa tai lähtökohta, useimmissa tulkintakannanotoissa on katsottu, että HM 51 § edellyttää kunnille oikeutta huolehtia omavastuisesti tietynlaisista tehtävistä.² Useimmat tutkijat näyttävät joko hyväksyvän nykyisen kunnallisen itsehallinnon rajat tai peräti määrittelevät itsehallinnon käsitteen nykyisestä tilanteesta käsin induktiivisesti.

Kuntien asemaa koskevat yksityiskohtaiset normit sijaitsevat pääasiassa perustuslakeja alemman asteisessa normistossa, niinkuin tarkoituksenmukaista onkin. Keskeisin säädös tältä kannalta on kunnallislaki (KunL 953/76). Se sisältää mm. säännökset kunnan toimialan yleisyydestä (KunL 5 §), luottamushenkilöhallinnosta (KunL 7 ja 8 §) ja periaatteen, jonka mukaan tehtävien määräämisestä kunnalle on säädettävä lailla (KunL 5 §). Nämä ovat juuri niitä säännöksiä, jotka useat tutkijat haluaisivat johtaa HM 51 §:stä, eli joiden katsotaan nauttivan perustuslainsuojaa.³ Mainituilla asioilla on tietysti huomattava merkitys itsehallinnon kannalta, mutta on syytä korostaa myös valtionvalvontaa koskevien säännösten itsehallinnon tosiasiallista toteutumista sääntelevää merkitystä.

Valtionvalvontaan liittyviä säännöksiä on sekä kunnallislaissa että myöskin niissä erityislaeissa, joilla kunnille on annettu toimeksisanto- eli ns. erityistoimialan tehtäviä suoritettavaksi. Valtionvalvonta kytkeytyy siten sekä kunnan yleistoimialaan että erityistoimialaan. Valvontakeinot voivat näissä vaihdella joissain määrin. Kunnallislain mukaan valtionvalvonnan muotoja on kolme: alistaminen, valitus ja muu valtionvalvonta (KunL 12 luku).

Periaatteessa voidaan valtionvalvonnan tarpeellisuutta arvioida eri perustein erityistoimialan tehtävissä ja yleistoimialan tehtävissä. Useiden oikeustieteilijöiden tutkimuksissa onkin nähtävissä ainakin implisiittisesti erilainen suhtautuminen yleistoimialan ja erityistoimialan tehtäviin, niiden valvontaan ja rajoittamiseen sekä näiden suhteeseen kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaan. Kirjoituksissa on yleensä pohdittu nimenomaan kunnan yleistoimialan laajuutta ja mahdollisuuksia sen supistamiseen tavallisella lainsäädännöllä. Erityistoimialan suhteen ei tällaisia pohdintoja ole yleensä esitetty.

Varsin yleinen käsitys lieneekin, että erityistoimialan tehtäviä, jotka ovat valtion kunnille (yleensä lainsäädännöllä) määräämiä ja periaatteessa valtiolle kuuluvia tehtäviä, voidaan valvoa hyvinkin yksityiskohtaisesti (ks. esim. Hannus s. 60). Oikeustieteellisissä kirjoituksissa onkin tältä osin lähinnä vain kritisoitu tällaisten tehtävien määrän kasvua ja pidetty tarpeettomana niihin liittyvää kovin yksityiskohtaista ja byrokraattista valvontaa. (Esim. Niemivuo s. 285.) Valvonnan periaatteellista luonnetta ei sen sijaan useinkaan ole asetettu kiistanalaiseksi.⁴ Ilmeisesti on katsottu, että kun valtio on tavallaan

delegoinut tehtäviään kunnan hoidettavaksi, niiden hoitamista voidaan myös yksityiskohtaisestikin valvoa.

Tilanne on kuitenkin periaatteellisesti toinen silloin, kun valvonta kohdistuu kunnan yleistoimialan tehtäviin. Niiden yksityiskohtainen valvonta on tavallaan ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon periaatteen kanssa. Äärimmillen vietyinä valvonta johtaa siihen, että tosiasiallinen päätöksenteko tapahtuu valtion viranomaisten toimesta ja kunnallinen itsehallinto menettää merkityksensä. Kysymys valvonnan luonteesta ja oikeutuksesta kytkeytyykin tässä läheisesti omaksuttuun periaatteelliseen ja teoreettiseen itsehallintokäsitykseen. Jos kuntien hallintoa – nimenomaan yleistoimialan osalta – pidetään primaarina kansalaisten itsehallinnon muotona, joko alkuperäisempänä kuin valtionhallintoa tai ainakin sen kanssa tasavertaisena, ei ole löydettävissä (deologis) perusteita valtion tähän toimintaan harjoittamalle valvonnalle. 2)

Jos sen sijaan kunnallishallintoa – myös yleistoimialan osalta – pidetään vain valtion kunnille delegoimina tehtävinä, siis periaatessa valtiolle kuuluvina toimina, voidaan myös siihen kohdistuvaa valvontaa perustella osittain samoin perustein, kuin yleensäkin delegoitujen tehtävien hoitamisen valvontaa.⁵ Tässä katsantokannassa hallitusmuoto – jostakin syystä – antaa kuntien hoitamalle, valtion sille siirtämälle hallinnolle epämääräisen itsehallinnollisen aseman. Tässä ajattelutavassa muodostuu ongelmia nimenomaan siitä, mitä hallitusmuodon maininta itsehallinnosta asiallisesti tarkoittaa.⁶ 2)

Viimeksi mainitun näkemyksen mukaan ei jaolla yleis- ja erityistoimialaan ole yhtä suurta merkitystä, kuin jos kunnallishallinnolle tunnustetaan primaarinen kansalaisten itsehallinnon asema. Jos kaikki kunnan tehtävät ymmärretään vain desentralisoiduksi valtionhallinnoksi, on vain aste-ero sillä, ovatko kysymyksessä yleistoimialan tai erityistoimialan tehtävät. Mitään suurta periaatteellista eroa ei niillä ole. Sen sijaan kunnallisen hallinnon primaarisen luonteen tunnustamisen kautta muodostuu erittäin tärkeäksi se, mitä kunnallishallinnon yleistoimialaan kuuluu. Sen hoitaminen primaarihallintona näet tulisi olla kuntien itsensä täydellisesti hallitsemaa ja joka tapauksessa vailla valtion elinten tarkoituksenmukaisuusvalvontaa. Tässä suhteessa on tietysti erittäin ongelmallista se, että nykyisin yleistoimialan sisältö ja laajuus määräytyy suuressä määrin tuomioistuintrakaisujen pohjalta. Järjestelmä muistuttaa tältä osin common law -järjestelmää. Viimekädessä korkein hallinto-oikeus määrittää ratkaisullaan KunL:n 5 §:n sisältöä. Primaarin hallinnon ala määräytyy hallintotuomioistuimen ratkaisujen avulla.⁷

3. KUNTIIN KOHDISTUVAN VALTIONVALVONNAN MUODOISTA

Allan Rosas on jaotellut kansalaisen vaikutusmahdollisuudet hallinto- toimintaan karkeasti kolmeen ryhmään (Rosas s. 19). Hän puhuu oikeus- suojasta, kontrollista ja vaikuttamisesta. Näistä oikeussuojan tarkoituksena on ensisijaisesti turvata, ettei hallintotoiminnassa puututa virheellisesti yksit- täisen kansalaisen oikeuksiin. Kontrolli (valvonta) on käyttöalaltaan ja merki- tykseltään laveampi. Sen tarkoituksena on seurata hallintotoimintaa, jotta minimoitaisiin poikkeamat »oikeudellisista vaatimuksista ja yhteiskunnallisista päämääristä». Vaikuttaminen on käsitteistä väljin, jolla tarkoitetaan ihmisten yleisiä mahdollisuuksia vaikuttaa hallinnolliseen päätöksentekoon (esimerkik- si painostus- tai etujärjestöjen avulla).

Rosaksen kolmijako on pyritty muodostamaan siten, että käsitteiden keskinäiset suhteet on rakennettavissa pyramidimaisesti: Valvontakeinot ovat vaikutuskeinojen alaryhmä. Kolmijaossa voidaan Rosaksen mukaan myös nähdä oikeudellisten kysymyksenasettelujen erilainen painotus. Oikeussuojas- ta puhuttaessa näillä on korostettu merkitys ja ne vähenevät yleisten (yhteis- kunnallisten) kysymystenasettelujen tieltä siirryttäessä vaikuttamiseen ja sitä tarkoitaviin keinoihin. Rosaksen esitys voidaan hyväksyä, jos viimeksi maini- tulla tarkoitetaan sitä, että oikeudellinen sääntely on eksaktimpaa oikeus- suojakeinojen kohdalla ja väljenee tai puuttuu kokonaan siirryttäessä laajem- piin käsitteisiin.

Kun Rosaksen edellä esitettyyn jaotteluun kytketään Merikosken hallin- non oikeussuojakeinojen ryhmittely, havaitaan, että valvonnasta ja oikeus- suojasta voidaan puhua eri merkityksissä. Merikosken mukaan hallinnon oikeussuojakeinot voidaan jakaa kahteen pääryhmään: preveniivisiin eli ennalta vaikuttaviin ja repressiivisiin eli jälkikäteisiin oikeussuojakeinoihin. Jako perustuu siihen, käytetäänkö oikeussuojakeinoa ennen vai jälkeen päätöksentekohetken.⁸

Jälkikäteiset eli repressiiviset oikeussuojakeinot voidaan puolestaan Meri- kosken mukaan jakaa nekin kahteen alaryhmään: sisäisiin oikaisumuotoihin ja ulkoiisiin oikaisumuotoihin. Tämä jako puolestaan perustuu siihen, käyte- täänkö keinoa hallintokoneiston sisällä vai tuleeko asia käsitellyksi hallinto- koneiston ulkopuolella (lähinnä hallintotuomioistuimissa). Sisäisiin repressii- visiin oikeussuojakeinoihin Merikoski luokittelee itseoikaisun, hallintokante- lun ja alistuksen.

Oikeusturvakeinona alistuksella on kuitenkin sanottu olevan valvonnalli- nen luonne.⁹ Voidaan siten sanoa, että oikeussuojalla ja valvonnalla on käy- tössään osittain samoja keinoja. Myös hallintovalituksella on valvonnallista luonnetta oikeussuojafunktion ohella. Erityisen korostuneesti valvonnallinen

luonne on nähty kunnallisvalituksella – siitäkkin huolimatta, että se on tehtävissä vain laillisuusperustein.¹⁰ Voidaankin sanoa, että alistamisesta puhuttaessa ensisijaisena tavoitteena on hallinnon valvonta. Se, että samassa yhteydessä saatetaan tutkia myös oikeusturvakysymykset, on tavallaan toissijaista, eikä viimeksi mainittu ole aktiivista ja systemaattista. Tätä käsitystä puoltaa sekin, että alistettavaan päätökseen voidaan pääsääntöisesti hakea muutosta (muistutus), jolloin muutoksenhaku käsitellään samassa viranomaisessa ja samalla kun harkitaan päätöksen vahvistamista. Alistusasiassa tehdyn valituksen tutkimisen yhteydessä tulee oikeussuojajdimensio puolestaan korostu-neemmin esille.

Edellä on jo todettu kuntiin kohdistuviksi kunnallislain mukaisiksi valtionvalvonnan muodoiksi alistaminen, valitus ja muu valtionvalvonta. Näitä kaikkia ei riidatta voida pitää varsinaisina valtionvalvonnan keinoina.

Kunnallisen viranomaisen päätökseen voidaan hakea muutosta ensisijaisesti kunnallisvalituksella. (KunL 139 §.) *Hallintovalitus* tulee kysymykseen silloin, kun erityislaki niin säättää, eli lähinnä erityistoimialan tehtävissä. Hallintovalitusta tuskin voidaan pitää varsinaisena valtionvalvonnan muotona silloinkaan, kun se voidaan tehdä kunnallisen viranomaisen päätöksestä. Valituksen voi tehdä vain asianosainen, jonka oikeutta päätös loukkaa. Kysymyksessä on siten tavanomainen (repressiivinen) oikeussuojakeino, jollaista tietysti tarvitaan yleensä viranomaisten päätöksistä.

Kunnallisvalituksen voi tehdä vain KunL 139 §:ssä mainituin laillisuusperustein. Valituksen tekoon oikeutettujen piiri sen sijaan on laajempi kuin hallintovalituksessa. Valittajana voi olla asianosaisen ohella myös kuka tahansa kunnan jäsen. Siten kunnallisvalituksella on nähty edellä kerrotun tavoin olevan oikeussuojakeinon ohella myös valvonnallista luonnetta. Kunnallisvalituksenkin kohdalla voidaan kuitenkin asettaa kyseenalaiseksi, onko järjestelmä tarkoitettu nimenomaiseksi *valtionvalvontajärjestelmäksi*. Pikemminkin voidaan sanoa, että kunnallisvalitusinstituutiolla on pyritty luomaan järjestelmä, jonka avulla voidaan jälkikäteen tarkastaa erät päätöksen sisältöön ja syntymistapaan liittyvät laillisuus-kysymykset. Muutoksenhakuviranomaiset eivät siten toimi varsinaisesti valtion hallintokoneiston edustajina, vaan yleisinä oikeussuojaa antavina eliminä.¹¹ Tämä näkyy siinäkin, että eräissä tapauksissa ensivalitus tehdään kunnan omalle viranomaiselle, kunnanhallitukselle (KunL 141 §).

Voidaankin sanoa, ettei valituksella – käsitettiinpä se valtionvalvontamuodoksi tai ei – ole olelnnaista merkitystä kunnallisen itsehallinnon kannalta. Valituksen käsittelyssä ovat tarkastelun kohteena joko oikeussuojakysymykset tai päätöksen laillisuus. Se, että samassa yhteydessä *valtion* hallintotai hallintolainkäyttökoneistoon kuuluva orgaani tutkii *kunnallisen* viran-

omaisen päätöksen, on tavallaan toissijaista.

Puhuttaessa »muusta» valtionvalvonnasta voidaan tarkoittaa erilaisia asioita. Ensinnäkin sillä tarkoitetaan yleensä KunL 145 §:n mukaista lääninhallitukselle asetettua tehtävää »pitää silmällä, että kuntien ja kuntainliittojen hallintoa ja taloutta hoidetaan voimassa olevien lakien mukaan». Silmälläpitoa varten lääninhallituksella on saman lainkohdan mukaan oikeus saada kunnilta ja kuntainliitoilta tarpeellisia tietoja ja selvityksiä.

Säännöksen sanamuodon mukaan kysymyksessä on lähinnä laillisuuden valvonta, jonka merkitys ei ole kovin suuri, varsinkin kun samoin perustein voidaan tehdyt ratkaisut useimmiten saattaa ulkopuolisten (oikeussuoja-) viranomaisten tutkittavaksi valituksen avulla, mikäli toimenpiteet täyttävät valituskelpoisen päätöksen tunnusmerkit. Merkitystä säännöksellä voidaan ajatella olevan lähinnä silloin, kun tiettyihin toimiin ei lainkaan ryhdytä tai sellaisessa tapauksessa, jossa kunnassa yksimielisesti päätetään »hoitaa hallintoa tai taloutta» joltakin osin lain vastaisesti joko tietoisesti tai epähuomiossa. Tällöin ei joko ole henkilöä, joka haluaisi saattaa ratkaisut tutkittavaksi valituksen avulla, tai sitten voidaan ajatella, että tällaista henkilöä ei ole niiden joukossa, joilla on tiedolliset tai muut edellytykset niin tehdä. Molemmissa tapauksissa ongelma lienee kuitenkin lähinnä teoreettinen.¹²

Muulla valtionvalvonnalla voidaan tarkoittaa myös erityistä valtionvalvontaa, joka toteutetaan erityislainsäädännön nojalla, ja joka kohdistuu siten useimmiten vain kuntien erityistoimialaan. Tällainen valvonta toteutetaan joskus erilaisten suunnitelmien laadintavelvoitteita asettamalla, jolloin valtionviranomaisilla on yleensä niiden tarkistamis- ja hyväksymisoikeus. Vielä yksityiskohtaisempaa valvontaa erityistoimialan tehtävien hoitamisessa voi olla valtionosuuksien, -avustusten ja -lainten myöntämisen ja käytön yhteydessä.¹³ Näissä tapauksissa valvonta saattaa eräissä tapauksissa rajata kunnallisten viranomaisten tosiasiallisen harkintavallan asioiden hoitamisessa äärimmäisen vähäiseksi.

Periaatteessa viimeksi mainittu valtionvalvonta – tiukastikaan toteutettuna – ei kuitenkaan rajoita ainakaan suoranaisesti kuntien itsehallinnollista asemaa. Kysymyksessä ei ole kunnille itsehallinnon nojalla kuuluvien tehtävien hoitaminen, vaan tehtävien, jotka kuuluvat valtiolle, mutta joiden hoitaminen on nähty tarkoituksenmukaisemmaksi suorittaa kuntien »valmiin» hallinto-organisaation puitteissa. Tehtävät on siten lainsäädännöllä määrätty kuntien hoidettaviksi, mutta samalla on määrätty, millä tavoin valtio huolehtii tehtävien kustannuksista. Jos tehtävä kuuluu valtiolle ja valtio pääosin huolehtii kustannuksista, on tietysti varsin luonnollista, että valtio valvoo – ja sen kuuluukin valvoa – tehtävien hoitamista. Eri asia on se – eikä sen tarkastelu kuulu tämän tutkimuksen piiriin – onko tämä valvonta joissakin

tapauksissa tarpeettoman yksityiskohtaista ja järkevää edes valtion kannalta, puhumattakaan tehtävien tarkoituksenmukaisen hoidon kannalta.

Välillisesti näillä kunnille määrätyillä erityistehtävillä saattaa olla merkitystä myös kuntien itsehallinnon kannalta. Voidaan näet ajatella, että mitä enemmän erityistehtäviä kunnille määrätään ja mitä enemmän kuntien hallinnollisia ja muita resursseja kytketään niiden hoitamiseen, sitä vähemmän kunnille jää tosiasiallista mahdollisuutta yleistoimialan tehtävien hoitamiseen tai kehittämiseen. Ongelmallista on myös, jos aiemmin kuntien yleistoimialaan kuuluneita tehtäviä siirretään lainsäädännöllä kuntien toimeksiantotehtäviksi ja siten erilaisen – yksityiskohtaisemman – valtionvalvonnan piiriin. Nämä kysymykset eivät kuulu kuitenkaan tässä tarkasteltaviksi.

Alistaminen on valtionvalvonnan muodoista periaatteessa mielenkiintoisin. Kysymyksessä on toimenpide, jossa lainsäädännön nimenomaisen säännöksen mukaisesti alemman viranomaisen on toimitettava tekemänsä päätös ylempään viranomaisen tutkittavaksi ilman, että minkään ulkopuolisen tahon tai ylempään viranomaisen tarvitsee sitä vaatia.¹⁴ Alistamista on joskus pidetty sekä valvontamuotona että oikeussuojakeinona, joskin valvontaa on pidetty sen tärkeimpänä funktiona. (Ks. esim. Merikoski, Oikeussuojajärjestelmä s. 201–202).

Alistaminen on valtionvalvonnan muotona ainakin neljässä suhteessa mielenkiintoinen: ensinnäkin kysymyksessä on »automaattinen» järjestelmä, jossa tutkinnan kohteena ei ole väitetty tai epäilty lainvastaisuus. Toiseksi alustusmenettelyn kautta valvonta ulottuu paitsi eräisiin erityistoimialan tehtäviin osittain myös yleisen toimialan tehtäviin. Kolmanneksi alustusmenettelyssä valvonta voi ulottua myös päätösten tarkoituksenmukaisuuden valvontaan. Lisäksi neljänneksi voidaan mielenkiintoisena piirteenä todeta, että alustusviranomaisella on mahdollisuus jossain määrin muuttaa alistettua päätöstä – tehdä siihen »oikaisunluonteisia» korjauksia.¹⁵

Periaatteessa kuntien itsehallinnollista asemaa on alustusasioidenkin yhteydessä sanottu pyrityn suojaamaan siten, ettei alustusviranomaisen saa muuttaa alistettua päätöstä, vaan ainoastaan vahvistaa sen tai jättää vahvistamatta. Kuten edellä on todettu, oikaisunluonteiset korjaukset ovat kuitenkin sallittuja. Olennaiseksi muodostuu tällöin tietysti kysymys siitä, mitä tarkoitetaan oikaisunluonteisilla korjauksilla ja kuinka suuria muutoksia ne sallivat alistettavaan päätökseen. Kysyä voidaan tietysti myös, mitä oikaisunluonteisia korjauksia alistettavissa asioissa on käytännössä tehty, ja mikä on järjestelmän tosiasiallinen merkitys. Näitä kysymyksiä tarkastelen toisessa yhteydessä.

4. ALISTAMINEN VALTIONVALVONNAN MUOTONA

4.1. Alistamisen ominaispiirteitä

Edellä on jo todettu eräitä alistamiselle tunnusomaisia piirteitä. Niistä käy ilmi, että alistamisen tulee perustua aina lainsäädännön nimenomaiseen mainintaan; ellei lainsäädännössä ole asiasta mainintaa, alistamista ei voida toimittaa.¹⁶ Kunnallislainsäädäntöön ei sisälly mitään alistamista koskevaa yleissäännöstä – ei liioin yhtenäistä luetteloa alistettavista asioista – vaan alistaminen tulee kysymyksen silloin ja niissä asiaryhmissä tai asioissa, joissa erityinen maininta alistamisesta on olemassa. Näitä säännöksiä on puolestaan sekä kunnallislaissa että – huomattavasti lukuisammin – erityislainsäädäntöissä.

Alistamisen oikeudellisesta luonteesta on kirjoitettu oikeustieteen piirissä verraten paljon. Huomattavan paljon on eritelty sitä, mikä on alistettavan päätöksen luonne; päätös, päätösehdotus, esitys jne., ja mikä on puolestaan alistusviranomaisen päätöksen luonne; vahvistus, päätös jne.¹⁷ Asiallisesti näillä pohdinnoilla ei liene muuta merkitystä, kuin harkittaessa alistettavan päätöksen muutoksenhakukelpoisuutta. Siitä puolestaan sisältyy uuteen KunL:iin jokseenkin selvät säännökset: KunL 137.2 §:stä käy ilmi, että muutoksenhaku alistettavassa asiassa on mahdollinen. Tällöin ei kuitenkaan sovelleta samoja KunL 139 §:ssä mainittuja valitusperusteita kuin yleensä kunnan viranomaisen päätöksiin muutosta haettaessa. Alistusasiassa valitus – »muistutus» – voidaan tehdä myös tarkoituksenmukaisuusperustein. Jatkovalitus vahvistuspäätökseen voidaan kuitenkin tehdä vain laillisuusperustein.¹⁸

Alistamiselle on tunnusomaista se, että alistettavan päätöksen täytäntöönpanon edellytyksenä on alistusviranomaisen vahvistuksen saaminen. Ilman sitä päätös on vaikutukseton ja – kuten *Hannus* asian ilmaisee tehoton.¹⁹ Vaikkakin siitä voi edellä kerrotulla tavoin valittaa – sen voi kuitenkin rajoituksetta peruuttaa. Tämä puolestaan ei ole mahdollista yleensä hallintopäätöksistä puhuttaessa.

Alistamisen ominaispiirteisiin luetaan usein myös se, että alistamisen avulla toteutettava valtionvalvonnan käynnistävä asianomainen kunnallinen viranomainen itse, käytännössä kuitenkin useimmiten kunnanhallitus tai kuntainliiton kyseessä ollen liittohallitus. (Ks. *Hannus* s. 464.) Kun eräissä tutkimuksissa valtionvalvonnan tunnusmerkiksi on asetettu valtion organin mahdollisuus puuttua oma-aloitteisesti kunnan organin toimintaan silloin kun se ylittää itsehallinnon rajat, (näin esimerkiksi *Holopainen* s. 308) ei alistus näyttäisi täyttävän itseasiassa lainkaan valtionvalvonnan tunnusmerkkiä (näin lausuu *Holopainen* s. 309).

Asiallisesti kysymyksessä on kuitenkin tapaus, jossa – vaikkakin kunnallisella viranomaisella on prosessin käynnistämisen mahdollisuus – sillä ei ole harkintavaltaa sen suhteen alistetaanko asia eli käynnistetäänkö valvontaprosessi vai ei, mikäli tietyssä asiassa ylipäätään halutaan tehdä päätöksiä ja saada ne voimaan (näin myös Holopainen mt. s. 309). Valtion valvontaviranomaisenkin kannalta kysymyksessä olevassa tapauksessa on yhdentekevää, onko sillä oma-aloitteista oikeutta puuttua kunnallisen viranomaisen päätöseen. Valvontaviranomainen tietää, että jokaisessa tapauksessa, jossa kunnassa tietyissä kysymyksissä tehdään päätöksiä, ne tulevat automaattisesti – näennäisesti kunnallisen viranomaisen aloitteesta – sen tarkastettavaksi.

Lopuksi alistamisen tunnusomaiseksi piirteeksi on katsottu se, että alistamisen yhteydessä valtionvalvonta – toisin kuin muissa valtionvalvonnan muodoissa – kohdistuu ensisijaisesti päätösten tarkoituksenmukaisuuteen, tai – kuten *Hannus* toteaa – siihen, että tehdyt päätökset eivät ole epätarkoituksenmukaisia.²⁰ Alistamisen yhteydessä tosin tietysti tutkitaan myös päätöksen lainmukaisuus, mutta sitä ei ole pidetty alistamisen menettelyn ensisijaisena funktiona. Käytännössä tarkoituksenmukaisuuteen perustuvat alustusviranomaisen huomautukset, muutokset, ja vahvistamatta jättämiset ovat selvästi yleisempiä kuin lainmukaisuuteen tai paremminkin lainvastaisuuteen perustuvat vastaavat toimet.

Periaatteessa juuri tämä alistuksen ominaispiirre – se, että valvonta kohdistuu päätöksen tarkoituksenmukaisuuteen – on kunnallisen itsehallinnon kannalta mielenkiintoinen. Laillisuusvalvontaa sen eri muodoissa voidaan pitää jo oikeusturvankin kannalta välttämättömänä eikä sinänsä itsehallintoa loukkaavana periaatteena.²¹ Ongelmallisempaa on sen sijaan se, onko päätösten tarkoituksenmukaisuuden tutkiminen – ellei kysymyksessä ole hallintovalituksen tutkimisen yhteydessä annettava oikeussuoja – itsehallinnon periaatteen kanssa sopusoinnussa. Miten voidaan ajatella, että itsehallintoviranomaisen tarkoituksenmukaisena pitämä päätös jätetään vahvistamatta – tai eräissä tapauksissa siihen tehdään oikaisunluonteinen korjaus – sen vuoksi, että valtion viranomainen pitää päätöstä epätarkoituksenmukaisena. Jos tällainen järjestelmä olisi laaja, voitaisiin katsoa itsehallinnon sisällön tavalla tätä kautta kokonaan kovertuvan pois.

4.2. Alistettavat asiat

Edellä on jo todettu, että alistamista koskevia säännöksiä ei ole koottu kunnallishallinnossa yhtenäisiksi säännöksiksi. Niitä on sekä kunnallislaissa että kunnille erityistehtäviä määräävässä lainsäädännössä. Alistettavia asioita

tarkasteltaessa on myös havaittavissa, etteivät ne muodosta asiallisesti tai edes yhteiskunnalliselta merkitykseltään yhtenäistä ryhmää. Erityisiä tunnusmerkkejä asioille, jotka on alistettava lainsäädännön mukaan, ei siten ole löydettävissä. Voidaankin olettaa, ettei kaikissa tapauksissa alistamisen välttämättömyyttä ole yksityiskohtaisesti pohdittu, vaan useassa tapauksessa alistamisvaatimus on jäänteinen ilmiö, joka lainmuutosten yhteydessä on jäänyt uuteenkin lainsäädäntöön.

Alistettavien asioiden joukossa on viime vuosina tapahtunut muutoksia. Erityisesti 1970-luvun loppupuolella on tietoisesti pyritty supistamaan niiden asioiden määrää, jotka on alistettava valtion viranomaisten vahvistettavaksi.²² Muutoksista huolimatta on mahdollista ryhmitellä alistettavat asiat eräisiin tyypillisiin ryymiin niiden laadun mukaan, vaikkakin ryhmien sisällä voi tapahtua muutoksia verraten lyhyelläkin aikavälillä. Seuraava kunnallishallinnon alistettavien asioiden ryhmittely on muodostettu toukokuun 1982 tilanteen mukaisesti:

Asiaryhmä ja asia	säännös	alistusviranomainen
1. Eräät ohjesäännöt ja muut säännöt		
– yleissäännös	KunL 9 §	ao valtion viranomainen
– pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan ohjesääntö	L pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta 4 §	sisäasiainministeriö
– kunnallisen sopimusvaltuuskunnan ohjesääntö	L kunnallisesta sopimusvaltuuskunnasta 7 §	sisäasiainministeriö
– kansakoulun ohjesääntö	KansakouluL 20 §	kouluhallitus (VN)
– kunnan kouluohjesääntö	L koulujärjestelmän perusteista 16 §	piirihallintoviranomainen (kouluhall. VN)
– kirjastotoimen ohjesääntö	KirjastoL 3 §	LH
– kunnan metsälautakunnan ohjesääntö	L metsälautakunnasta 13 §	LH
– oikeusapulautakunnan ohjesääntö	L yleisestä oikeusaputoiminnasta 6 §	OM
– kuntainliiton perussääntö	KunL 126 §	LH
– lainajyvästöjen ja siemenrahastojen säännöt	L lainajyvästöistä ja siemenrahastoista 3 §	LH
2. Järjestyssäännöt ja niihin verrattavat säännöt		
– yleissäännös	KunL 10 §	LH

Asiaryhmä ja asia	säännös	alistusviranomainen
– satamajärjestys	L kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista 1 §	SM
– rakennusjärjestys	RakennusL 16 §	SM (kaupunkikuntien osalta) LH (maalaiskuntien osalta)
– väestönsuojelujärjestys	VäestönsuojeluL 7 §	SM
– terveydenhoitojärjestys	TerveydenhoitoL 14 §	LH
3. Rakennuslain mukaiset kaavat		
– seutukaava	RakennusL 25 §	SM (poikkeustapauksissa VN)
– yleiskaava	RakennusL 29 §	SM
– asemakaava	RakennusL 38 §	SM
– rakennuskaava	RakennusL 97 §	LH
– rantakaava	RakennusL 123d §	SM (kaupunkikuntien osalta) LH (maalaiskuntien osalta)
4. Toiminta- ja muut suunnitelmat		
– terveydenhuoltohenkilökunnan koulutuksen toimintasuunnitelma	KansanterveysL 19 §	LH (kiistatapauksissa LKH tai VN)
– opetussuunnitelma	PeruskouluA 14 §	Piirihallintoviranomainen (kiistatapauksissa KH)
– erityishuoltopiirin toimintasuunnitelma	L kehitysvammaisten erityishuollosta 7 §	LH (kiistatapauksissa VN)
– kunnan päivähoitosuunnitelma	L lasten päivähoidosta 13 §	LH (kiistatapauksissa SH tai STM)
– alusöljyvahinkojen torjuntasuunnitelma	L aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä 12 §	MKH
5. Kunnallisia maksuja ja taksoja tarkoittavat päätökset		
– liikennemaksut	L kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista 2 §	SM
– rakennustöiden valvonnasta kunnalle suoritettavien maksujen perusteet	RakennusL 136 §	LH

Asiaryhmä ja asia	säännös	alistusviranomainen
– jätehuoltomaksun perusteet sisältävä taksa	JätehuoltoL 28 §	LH
– jätevesimaksun perusteet sisältävä taksa	L jätevesimaksuista 6 §	LH
6. Kansa- ja peruskoulun viranhaltijoiden valintaa tarkoittavat päätökset		
– opettajanvaali	KansakouluL 58 §	LH (kiistatapauksissa KH)
– päätös valtakirjan antamisesta kansakoulun opettajalle, valtakirjan kieltämisestä tai koeaikamääräyksen peruuttamisesta	KansakouluL 59 §	LH (kiistatapauksissa KH)
– opettajan tai asuntolanhoitajan vaalia tarkoittava päätös	PeruskouluA 136 §	Piirihallintoviranomainen (kiistatapauksissa KH)
7. Muut tapaukset		
– kunnanvaakuna	KunL 14 §	SM
– säädettyä pienempi valtuutettujen lkm	KunL 38 §	SM
– lahjoittajan tai testamentin tekijän tarkoituksesta poikkeava omaisuuden käyttö (2 tapausta)	KunL 87 ja 88 §	LH
– tontinomistajalle kuuluvien kunnossa- ja puhtaanpito- tehtävien siirtäminen kunnalle (2 tapausta)	L kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta 8 ja 13 §	LH
– lapsen tai nuoren henkilön ottaminen sosiaalilautakunnan huostaan tai sijoittaminen kasvatustiloihin (2 tapausta)	LastensuojeluL 17 ja 20 §	LH
– sopimus erityishuollon toimintayksikön vuokraamisesta ja erityishuoltopalvelujen hankkimisesta yksityiseltä tai valtion erityishuollon toimintayksiköltä tai erityishuoltopalvelujen järjestämisestä muun kuntainliiton toimesta	L kehitysvammaisten erityishuollosta 10 §	LH
– päätös erityishuollon antamisesta vastoin tahtoa	L kehitysvammaisten erityishuollosta 33 §	LH

Asiaryhmä ja asia	säännös	alistusviranomainen
– useamman kunnan yhdistäminen yhdeksi holhouslautakunta-alueeksi	HolhousL 2 §	Alioikeus
– päätös virkaholhoojan ottamisesta virkaan	L holhouksen järjestämisestä eräissä tapauksissa 6 §	Alioikeus
– lupa maa-ainesten ottamiseen, kun hakijana on kunta tai valtio tai mikäli alueella on luonnonsuojelun kannalta valtakunnallista tai useamman kunnan alueelle ulottuvaa merkitystä	Maa-ainesL 7 §	LH

Ryhmittelyn perusteella on muodostettavissa pääpiirteittäinen käsitys siitä, millaiset asiat kunnallishallinnossa tulevat alistettaviksi.

Ohjesääntöjen ryhmä on parin viimeksi kuluneen vuoden aikana merkittävästi pienentynyt, kun sosiaali- ja terveydenhoidon hallinnon aloilla on poistettu säännökset, jotka edellyttivät toiminnan järjestämisestä ohjesäännöin.²³ Siitä huolimatta alistettaviin ohjesääntöihin (sekä niihin verrattaviin sääntöihin) kuuluu vielä merkittäviä asiaryhmiä. Erityisen mielenkiintoiseksi ja oikeudellisesti ongelmallisiksikin muodostuvat ohjesäännöt sen vuoksi, että alistamisvelvollisuuden ala – ja siten kunnallisen itsehallinnon rajat – jää riippumaan siitä, mitä ohjesääntöihin sisällytetään. Tämä puolestaan määryytyy tosiasiaissa lähes täysin sen mukaan, millaiset malliohjesäännöt kussakin tapauksessa on valmisteltu kuntia varten.

Malliohjesääntöjen valmistelu tapahtuu yleisimmin siten, että kunnalliset keskusjärjestöt yhdessä asianomaisen hallinnonalan valtionviranomaisten (yleensä ministeriön tai keskusviraston) kanssa sopivat mallisäännön sisällön. Käytännössä tässä vaiheessa saattaa olla merkittäviäkin erimielisyyksiä ohjesäännön sisällöstä eli alistamisvelvollisuuden piiriin sisällytettävistä asioista.²⁴ Kun malliohjesääntö on hyväksytty ja kunnallisten keskusjärjestöjen nimissä toimitettu jäsenkunnille, yleensä edellytetään, että kunnissa hyväksyttävät ohjesäännöt noudattavat mallisääntöjä. Käytännössä valvonta toimii siten, että alistusviranomainen vahvistaa empimättä mallisäännön mukaisen ohjesäännön. Poikkeavissa tapauksissa sen sijaan säännön mukaan pyydetään lausunto kunnalliselta keskusjärjestöltä. Yleensä pyrkimyksenä on taivutella »niskuroiva» kunta mallisäännön taakse. Eräittäin harvoin vahvistetaan mallisäännöstä poikkeavia ohjesääntöjä. Tällöinkin kysymyksessä on yleensä vain tiettyjen – täysin tarpeettomien – osien jättäminen ohjesäännöstä pois.

Alistamismenettely toimii asiallisesti ottaen tällaisissa tapauksissa vain sen seikan valvomiseksi, että »valtakunnallisia» ohjesääntöjä hyväksytään kaikkialla. Voidaan siis sanoa, että todellinen päätösvalta ohjesääntöjen osalta on siirtynyt valtion viranomaisille ja kunnallisille keskusjärjestöille. Käytäntö, jonka mukaan ohjesäännöt kuitenkin ensin käsitellään ja hyväksytään kunnallisten elinten toimesta on paradoksaalinen, kun ainoana mahdollisuutena on mallisäännön hyväksyminen.

Mallisääntöjärjestelmä on tietenkin luotu käytännön tarpeita varten. Se palvelee kuntia, joiden on helpompi järjestää hallinto mallien mukaisesti. Samalla myöskin vähennetään tapauksia, joissa toimintojen järjestelyissä eri kunnissa saattaisi ilmetä kirjavuutta ja ristiriitaisuuksiakin. Myös alistusviranomaisen työ helpottuu mallisääntöjen avulla. Kysyä kuitenkin voidaan, onko järkevää tällaisissa tapauksissa jättää enää sitä vaikuttamisen ja itsehallinnon illusiota, joka muodostuu siitä, että asia »hyväksytään» ensin kunnassa ja toimitetaan sen jälkeen »vahvistettavaksi». Jos tietyllä hallinnon alalla on niin suurta tarvetta yhtenäisyyteen, ettei juurikaan sallita laadituista malleista poikkeamia, voitaisiin asioista yhtä hyvin antaa ylemmän asteisia normeja – käyttäen keskusjärjestöjä apuna. Tällöin säästettäisiin runsaasti työtä sekä peruskunnissa että myöskin alistusviranomaisissa. Säädöstason nostaminen saattaisi sitä paitsi pakottaa harkitsemaan uudelleen, mitkä kaikki säännökset tai määräykset ovat todella välttämättömiä tällaisissa kaikille yhteisissä normeissa. Muista voitaisiin antaa määräyksiä johtosäännöissä.²⁵

Järjestyssäännöt ja niihin verrattavat säännöt muistuttavat monessa suhteessa edellä kuvattuja ohjesääntöjä. Molemmissa tapauksissa on tavallaan kysymys hallintosäädöksistä, yleisistä ja abstrakteista määräyksistä. Ohjesääntöjen kohdalla on kysymyksessä lähinnä hallinnon sisäinen järjestäminen – ei suoranaisesti ulospäin kansalaisiin vaikuttava toiminta. Järjestyssääntöjen ja niihin verrattavien muiden sääntöjen kohdalla kysymys on määräyksistä, jotka on suunnattu myös tai yksinomaan ulospäin kuntalaisiin ja muihin kansalaisiin.

Yhtäläisiä tunnuspiirteitä järjestys- ym. säännöillä on ohjesääntöihin nähden myös siinä, että toiminta perustuu mallisääntöihin. Kunnallisten järjestys- sääntöjen mallisääntöjen noudattamisesta kunnissa on laadittu erillinen tutkimus, johon tässä vain viitataan.²⁶ Mainitussa tutkimuksessa todettiin, että norminantovalta on poliisijärjestyksen eli kunnallisten järjestyssääntöjen osalta liukunut lähinnä kaupunkiliitolle. Tätä on eri yhteyksissä myöhemminkin pidetty periaatteellisenä epäkohtana, vaikkei menettelystä ja erityisesti sen tuottamista tuloksista ole esitettävissä menettelytapaan kohdistuvaa kritiikkiä.²⁷

Samankaltainen tilanne on järjestyssääntöihin verrattavien muiden kunnal-

listen säädösten kohdalla. Osa niistä on mallisääntöjen valmisteluvaiheessa ollut huomattavan kiistan kohteena, jolloin näkemykset kuntien etua ajavien kunnallisten keskusjärjestöjen ja valtion hallintoa edustavien viranomaisten välillä ovat poikenneet suuresti alistettavien asioiden piiriä valmisteltaessa.

Kun mallisäännöt eivät omaa muodollista sitovuutta, ei niiden kohdalla voi tulla kysymykseen minkäänlainen muutoksenhakujärjestelmä. Sen sijaan periaatteessa voitaisiin ajatella muutoksenhakua mallisääntöjen mukaisia yksittäisiä sääntöjä hyväksyessä ja vahvistettaessa.²⁸ Kunnallisen itsehallinnon alueen puolustaminen ei kuitenkaan tällöinkään yleensä tule käytännössä kysymykseen. Lähinnä voidaan ajatella muutoksenhakua yksittäisten kansalaisten oikeuksien loukkaamisen tai päätöksenteossa tapahtuneen virheellisen menettelyn johdosta.

Kahdessa ensinmainitussa alistettavien asioiden ryhmässä voitaisiin ajatella alistamisvelvollisuuden asettamisen perusteena olevan alemman asteisen lainsäädännön sopeuttaminen ylemmänasteiseen. Tältä kannalta katsoen voidaan kuitenkin esittää alistamisvelvollisuuden olemassaoloon nähden merkittävää kritiikkiä. Se voidaan kohdistaa ensinnäkin siihen jo edellä esitettyyn, että käytännössä säädösvalta on mallisääntöjen kautta tosiasiaassa suuressa määrin jo poistettu niiltä tahoilta, joille se lainsäädännön mukaan kuuluu. Toiseksi kritiikkiä voidaan kohdistaa siihen, että järjestelmä ei anna minkäänlaisia ohjeita siitä, *mitä asioita* sen avulla tuodaan valtionvalvonnan piiriin. Ohjesääntöjen sisällön laventamisella voidaan koko säänneltävän sektorin toiminta – niin haluttaessa – siirtää kunnallisen päätöksenteon ulottumattomiin. Kolmanneksi voidaan todeta, että järjestelmä on raskas ja byrokraattinen. Samanlaisten säännösten hyväksymiseksi joudutaan käyttämään satoja rinnakkaisia päätöksentekokoneistoja ja vastaavia alistusviranomaisten toimintoja. Lisäksi voidaan kysyä järjestelmän tarpeellisuutta sen tuotoksen funktiona. Kun esitetyn kaltaisiin hallintosäädöksiin liittyy muutoksenhakujärjestelmä ja kun lähtökohtaisesti HM 92 estää lainsäädännön vastaisten alemmanasteisten normien soveltamisen viranomaisessa, ei useassa tapauksessa ole perusteltua syytä alistamisen menettelyn säilyttämiselle.

On myös syytä huomata, että kaikkia kunnissa hyväksyttävissä hallintosäädöksiä tai niihin rinnastettavia laaja-alaisia hallintopäätöksiä ei alisteta. Kysymyksessä ei siten ole systemaattinen tämän kaltaisten asioiden valvontajärjestelmä. Esimerkkinä merkittävästä hallintosäädöksiin verrattavasta asiar ryhmästä, jossa alistamisvelvollisuutta ei ole asetettu, on terveydenhoitoasetuksen 103 ja 103 a §:n mukainen kunnan terveyslautakunnan oikeus antaa pysyväismääräyksiä, jotka ovat luonteeltaan yleisiä ja abstrakteja. Näistä määräyksistä, joiden noudattamiseksi voidaan käyttää pakkokeinoja (TerveydenhoitoL 83 §) ja joiden rikkomisesta voidaan rangaista sakolla tai vankeu-

della (Terveystieteiden L 91 §), on annettava tieto lääninhallitukselle, mutta tällöin ei ole kysymyksessä alistamismenettely, vaan järjestelmä, jolla valtionviranomaiselle erikseen tiedotetaan kunnassa annetuista alemman asteisista määräyksistä.

Rakennuslain mukaiset kaavat muistuttavat nekin edellä mainittuja alistettavia asiaryhmiä. Kaavojenkin kohdalla voidaan puhua yleisistä ja abstrakteista määräyksistä, vaikkakin kaavojen hyväksymistä ja vahvistamista ei yleensä luetakaan varsinaisen norminantovallan piiriin. Raja kaavojen tapaisten abstraktisten hallintopäätösten ja esimerkiksi järjestyssääntöjen kaltaisten oikeusnormien välillä on kuitenkin varsin teoreettinen. Siten voidaan perustellusti olettaa, että alistamismenettelyn sisällyttäminen kaavapäätösten tekoon perustuu samankaltaisiin syihin kuin muissakin abstrakteja määräyksiä sisältävissä asioissa: tavoitteena on sopeuttaa kunnan hyväksymät abstraktiset määräykset ylempään asteisiin määräyksiin tai säännöksiin.

Hyvönen on kuitenkin katsonut, että kaavoitustoimeen liitettyjen alistamissäännösten tarkoituksena on valtion valvonnan järjestäminen erityisesti niiden kaavoitustoimenpiteiden kohdalla, joiden oikeusvaikutukset ulottuvat välittömästi yksittäiseen kansalaiseen ja maanomistajaan. (Ks. *Hyvönen* s. 121.) Tämän näkemyksen mukaan alistaminen olisi lähinnä oikeusturvaystävistä tarpeellinen menettely. Kun kuitenkin muistetaan, että yksittäisen henkilön oikeuksien turvana on muutoksenhakujärjestelmä, joka voidaan kunnallishallinnossakin erityissäännöksillä muodostaa hallintovalituksen tyyppiseksi — siis myös tarkoituksenmukaisuusvalitukseksi — ei alistamisella voida katsoa olevan *ensisijassa* oikeusturvafunktiota.

Perustellumpana voitaneenkin pitää käsitystä, jonka mukaan kaavojen hyväksymismenettelyyn liittyvä vahvistaminen — ts. alistusjärjestelmä on tarkoitettu lähinnä valvontajärjestelmäksi, jolla estetään kunnalliseen päätösvaltaan kuuluvan kaavoitustoimen sopimattomuus yleisempiin valtakunnan kehittämissuunnitelmiin. Lisäksi on tietysti huomattava, että kaavajärjestelmällä voidaan antaa eräitä tarkempia määräyksiä rakentamisesta, jolloin kaavat tavallaan täydentävät niitä rakentamista koskevia säännöksiä, jotka sisältyvät rakennuslakiin ja -asetukseen.

Edellä esitetystä huolimatta voidaan sanoa, että kaavojen vahvistamismenettely osoittaa samankaltaista epäluottamusta kunnallisten viranomaisten kykyyn huolehtia tehtävistään, kuin muutkin alistamisvelvollisuuden sisältävät määräykset. Kun lisäksi muistetaan, että nykyisenkin lainsäädännön mukaan kuntalaisella on muutoksenhakuoikeus myös kaava-asioissa laillisuusperustein, kohdistunee alistamismenettelyn mukainen valvonta kunnan viranomaisten toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuuden valvontaan. On tietysti mahdollista, että joissakin tapauksissa »etäänpää» näkee joidenkin toimen-

piteiden tarkoituksenmukaisuuden paremmin, kuin mitä kunnassa on mahdollista. Periaatteessa kuitenkin lienee niin, että päätösvallan tulisi olla niin lähellä päätöksenteon kohdetta kuin mahdollista, epätarkoituksenmukaisten päätöstenkin uhalla.

Neljäs alistettavien asioiden ryhmä muodostuu *toiminta- ja muista suunnitelmista*. Tässä on kysymyksessä perusteiltaan kokonaan toisentyypinen asiaryhmä kuin edellä esitetyt. Yhteisenä piirteenä tosin voidaan pitää sitä, että myös suunnitelmien tulee soveltua ylemmän asteisiin, viime kädessä valtakunnallisiin suunnitelmiin (ks. esim. KansantervL 1§). Eräillä – ensisijassa sosiaali- ja terveys- – hallinnon sektoreilla on näin luotu kattava suunnittelujärjestelmä, jonka osaksi kunnat ovat joutuneet lakisääteisiä tehtäviä suorittaessaan.

Suunnitelmien kohdalla on kuitenkin myös huomattavia eroja aikaisemmin käsitelyihin alistettavaan asiaryhmään verrattuna. Ensinnäkin suunnittelujärjestelmä on jatkuva. Useimmissa tapauksissa suunnitelmat on siten laadittava tai tarkistettava määräajoin, usein vuosittain. Tällä tavoin valtionvalvonta on jatkuvaa. Toiseksi suunnitelmilla ja niiden vahvistamisella valtion viranomaisissa voidaan vaikuttaa erittäin tehokkaasti toiminnan sisältöön, ei pelkästään tapaan, jolla asioita hoidetaan. Kolmanneksi suunnitelmilla on välitön vaikutus myös siihen, miten valtion viranomaiset voivat valvoa toimintaa valtionosuuksia myöntäessään ja suorittaessaan niiden käyttöön kohdistuvaa valvontaa.

Kun suunnittelujärjestelmät kytkeytyvät yleensä valtionapuinstituutioon, voidaan ajatella, että niillä on samoja tai samankaltaisia tavoitteita ja syitä tiukkaan valtionvalvontaan. Tällaisena perusteena on usein nähty pyrkimys eräiden yhteiskunnallisten palvelujen tuotannon ja jakelun tasoittamiseen. *Mäenpää* on analysoidessaan tähän liittyvää ajattelua katsonut, että tämä ajattelutapa on pitänyt valtion keskushallinnossa määriteltäviä oikeudenmukaisuuden, yhdenvertaisuuden, hallintopalvelusten riittävän tason jne. tavoitteita tärkeämpinä kuin kunnallishallinnon perustamista kansalaisten itsehallintoon.²⁹

Myös yleisen suunnitelmallisuuden vaatimuksen on katsottu edellyttävän tietynasteista keskusjohtoisuutta. Nykyisenkaltainen suunnittelujärjestelmä onkin saanut puoltajia ennen muuta hyvinvointivaltioajatteluun taipuvista tutkijoista (ks. esim. Niemivuo s. 284). Lähtökohtaisesti ei voitane arvostella sellaista ajattelua, että kansalaisille tulisi taata mahdollisimman tasapuolisesti yhteiskunnallisia palveluja, ja että valtion on pyrittävä erilaisin toimenpitein tukemaan palvelujen tuotantoa ja jakelua siellä, missä muulla tavoin sitä ei voida tehdä. Tämä hyväksyttävä ajatustapa ei kuitenkaan edellytä suunnittelujärjestelmien kytkemistä *alistamisinstituutioon*. Päinvastoin, voidaan sanoa,

että tässäkin tapauksessa alistaminen on varsin tehoton keino mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Paljon tehokkaampi – ja yhä enemmän jalsijaa saanut – keino on taloudellinen ohjaus. Tämä voidaan toteuttaa valtion-apujen avulla, niitä suuntaamalla ja niiden käyttöä valvomalla. Tällä on tietysti omat kytkentänsä jälleen kunnalliseen itsehallintoon, mutta siihen ei tässä yhteydessä ole tarpeen kiinnittää enempää huomiota.

Vaikeampi ongelma on yleisen suunnitelmallisuusvaatimuksen toteuttaminen. Tietyissä määrin on ymmärrettävää, että paikallisten suunnitelmien täytyy sopeutua valtakunnan yleisiin suunnitelmiin. Selvää lienee kuitenkin myös se, että keskusjohtoinen suunnitelmallisuus saattaa aiheuttaa suuria vääristymiä ja paikallisia ongelmia. Esimerkiksi kunnan päivähoitosuunnitelman on rakennuttava kunnallisesta päivähoidon tarpeesta käsin. Päivähoitopaikkojen määrää ei ongelmitta voida määrätä ylhäältä käsin muista lähtökohdista kuin todellisesta tarpeesta.

Kunnallisia maksuja ja taksoja tarkoittavat päätökset (ns. julkisoikeudelliset maksut), joissa on asetettu alistamisvelvollisuus, ovat eräiltä osin samankaltaisia kuin alistettavat suunnitelmat. Alistamisvelvollisuuden voidaan ajatella perustuvan palvelutuotannon tasapuolistamiseen valvomalla maksujen perusteita ja suuruutta. Maksujen perusteiden vahvistamisessa on kysymys eräällä tavoin suunnitelman hyväksymisestä. Esimerkiksi jätevesimaksulain (610/73) 6§:n mukaan jätevesimaksun määräämisen yksityiskohtaiset perusteet sisältävän taksan hyväksyy kunnan valtuusto. Tämä päätös alistetaan lääninhallituksen vahvistettavaksi.

Maksujen ja taksojen alistamisvelvollisuudella voidaan ajatella pyrittävän myös estämään kuntia käyttämästä lakisääteisiä maksuja eräänä verotukseen rinnastettavana varainhankintamuotona. Tähän jouduttaisiin, jos maksut ylittäisivät huomattavasti toiminnasta aiheutuvat kulut. Vastaavasti voidaan ajatella, että vahvistamisvaiheessa valvotaan, ettei toimintoja rahoiteta pääosin verovaroin maksujen jäädessä kustannuksiin nähden vähäisiksi. Molemmissa tapauksissa alistamisinstituutio palvelee maksujen tasoittamista eri kuntien välillä.

Sinänsä maksujen ja taksojen alistamisvelvollisuuden asettamisella ei ole läheskään yhtä laajoja heijastusvaikutuksia kuin edellä käsitellyissä asiaryhmissä. Voidaankin kysyä, johtaisiko alistamisvelvollisuuden korvaaminen esimerkiksi ilmoitusmenettelyllä näissä asioissa kohtuuttomuuksiin maksujen perusteita määrättäessä.

Eräät viranhaltijoiden valintaa koskevat päätökset. Viranhaltijoiden vaalipäätösten alistamisvelvollisuus on selvästi jäänteinen ilmiö. Erytisesti 1920-luvulla asetettiin joukko kunnan vaalipäätöksiä alistettavaksi. Tällaisia olivat vuonna 1923 säännelty köyhäinholitolaitoksen (myöhemmin huololaitoksen)

johtajan vaali ja seuraavana vuonna määrätyt kansakoulun opettajan vaali, päätös valtakirjan antamisesta kansakoulunopettajalle tai sen kieltämisestä, kaupungin kansakouluntarkastajan vaali, kansakoulun johtajan vaali ja 1929 alistettavaksi tullut kirjastovirkailijan vaali. Myöhemmin tällaisia säännöksiä sisältyi myös kaupungin ja kunnanlääkäriin vaaliin (1940) sekä keskusparantolan ja tuberkuloositoimiston lääkärin vaaliin (1949). Vielä niinkin myöhään kuin 1970 otettiin vastaava määräys peruskoulun opettajan ja asuntolanhoitajan vaalia koskeviin säännöksiin.

Vaalipäätösten alistamisvelvollisuuden asettavat säännökset on kuitenkin vähitellen poistettu siten, että jäljelle ovat jääneet vain kansakoulun opettajanvaalia, peruskoulun opettajan ja asuntolanhoitajan vaalia sekä valtakirjan antamispäätöstä opettajalle koskevat päätökset. Mitään erityisiä perusteita näiden alistamispäätösten säilyttämiselle tuskin voidaan esittää.³⁰ Säännösten alkuperäiselle tarkoitukselle on vaikea löytää muita kuin poliittiseen valvontaan viittaavia perusteita. Tällaiset seikat ovat saattaneet vaikuttaa kansalaisodan jälkeisenä aikana.

Muut alistettavat asiat muodostavat varsin heterogeenisen ryhmän, eikä siinä oleville tapauksille voida löytää yhteisiä yleisiä perusteita alistamissäännöksen tarpeellisuudesta. Ryhmään liittyy tapauksia, joissa on kysymyksessä yleisen edun valvonnan tarve (vaakunapäätöksen tai valtuutettujen lukumäärää koskevat päätökset), sekä tapauksia, joissa alistaminen on ymmärrettävä voimakkaan oikeusturvafunktion vuoksi (huostaanotto tai erityishuollon antaminen vastoin tahtoa).

Erikseen on kuitenkin syytä lyhyesti tarkastella uusinta alistamisvelvoitteen sisältämää säännöstä, maa-aineslain 7 §:ää. Merkittäväksi tämän säännöksen tekee se, että alistaminen on tällä säännöksellä sisällytetty lainsäädäntöön saman aikaisesti, kun yleinen pyrkimys on ollut vähentää alistettavia asioita kunnallishallinnossa. Periaatteellisesti mielenkiintoista säännöksessä on myös se, että se sisällytettiin lakiin vasta eduskuntakäsittelyssä (1981 VII LaVM n:o 1 HE n:o 88 1980 vp); hallituksen esitykseen (HE n:o 88 1980 vp) ei alistamisvelvollisuutta sisällynyt.

Säännös kytkeytyy maa-aineslain siihen pääperiaatteeseen, että kiven, soran, hiekan ja mullan ottamiseen on saatava lupa, jonka myöntää kunnanhallitus. Tarkoituksena on estää kauniin maisemakuvan turmeltumista, luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista sekä huomattavia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa (lain 3 §). Lain tarkoituksen toteutumista valvoo lupa-asioita käsitellessään kunnanhallitus. Kunnalliseen päätöksentekoon ei kuitenkaan ole täysin luotettu, sillä alistamisvelvollisuuden asettamisen avulla valvontatehtävä on annettu lääninhallitukselle kahdessa tapauksessa: ensinnäkin, jos kysymyksessä on

alue, jolla on valtakunnallista tai useamman kunnan alueella ulottuvaa merkitystä. Tällaisia tapauksia voidaan pitää huomattavan tärkeinä ja laajoina, joten alistamisvelvoite on nähtävä asian tärkeiden funktiona. Toisen alistettavien päätöksiin ryhmän muodostavat tapaukset, joissa luvan hakijana on valtio tai kunta. Tällöin on ilmeisesti ajateltu, että kunnanhallitus ei mahdollisesti pystyisi tehokkaasti valvomaan lain tarkoituksen toteutumista, jos hakijana on kunta itse. Vaikeampaa on sen sijaan ymmärtää, miksi valtion viranomaiselle on annettu päätöksen vahvistamisoikeus silloin kun luvan hakijana on valtio.

Erityisen selvästi epäluulo kunnallista päätöksentekoa kohtaan tuli näkyviin kahdessa toisen lakivaliokunnan mietintöön liitettyssä vastalauseessa. Ed. Nieminen-Mäkynen totesi vastalauseessaan (vastalause IV), että on kyseenalaista, onko kuntatasolla tällä hetkellä riittävää asiantuntemusta lain 3 §:ssä tarkoitettujen rajoitusten huomioonottamiseksi. Lisäksi hänen mukaansa kuntatasolla saattavat lopputulokseen ratkaisevasti vaikuttaa tuttavuus- ja riippuvuus-suhteet omistajien ja maa-ainesalueiden muiden käyttäjien välillä. Vielä värikkäämmiin samoja epäilyksiä esitti omassa vastalauseessaan (vastalause V) ed. J. Juhani Korttala: »Lisäksi kuntaportaat poliittinen juonittelu, kateus, ja kosto voivat tehdä paljon haittaa objektiiviselle päätöksentekoa». Molemmissa vastalauseissa katsottiin, että lupaviranomaisena tulisi ensiasteessa olla lääninhallitus. Argumentointi vastalauseissa viittaa lähidemokratian vierastamiseen ainakin tärkeimmässä asiassa.

Alistamisvelvoitetta maa-aineslaissa on vaikea ymmärtää kahdestakin syystä. Ensinnäkin on syytä huomata, että vastaava menettely puuttuu rakennuslaista, jota sovelletaan osittain samankaltaisissa tilanteissa. Maa-aineslain 2 §:n mukaan maa-aineslakia ei sovelleta mm. alueella, jolla on voimassa rakennuslain 124a §:ssä tarkoitettu toimenpidekielto. Rakennuslakia muutettiin ja 124a § kirjoitettiin uudelleen maa-aineslain valmistelun yhteydessä ja molemmat lait tulivat voimaan 1.1.1982.

Rakennuslain 124a §:n mukaan asema-, rakennus- tai rantakaava-alueella ei saa suorittaa kaivamis-, louhimis-, tasoittamis- tai täyttämistyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä ilman kunnanhallituksen lupaa. Lupaviranomainen on siten sama kuin maa-aineslaissa. Lisäksi rakennuslain 124a §:n 5 momentissa edellytetään, että lupaa myönnettäessä soveltuvin osin noudatetaan eräitä maa-aineslain säännöksiä.

Toimenpiteiden ja menettelyn samankaltaisuudesta huolimatta alistamisvelvoitteen sisältävää säännöstä ei rakennuslain mukaista maa-aineksen ottamista tarkoittavaa lupaa myönnettäessä sovelleta, ei silloinkaan, kun hakijana on mahdollisesti valtio tai kunta.

Toiseksi maa-aineslain alistamisvelvoitetta on vaikea hyväksyä sen vuoksi,

että lain nojalla annetuista kunnanhallituksen päätöksistä saa valittaa kunnallislain mukaisella kunnallisvalituksella (Maa-ainesL 20 §). Tämä puolestaan merkitsee, että käytettävissä on kunnan jäsenten laajennettu valitusoikeus, jolloin esimerkiksi luonnonsuojelujärjestöillä yms. on mahdollisuus reagoida sellaisissa tapauksissa, joissa lupa myönnetään lain edellytysten vastaisesti. Luvan myöntäminen tai epääminen on puolestaan perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nimenomaan sidottua, eli oikeusharkintaa (PrVLs n:o 3 1981 vp II LaV:lle, HE n:o 88 1980 vp). Näin ollen oikeusturva tulisi täydellisesti järjestetyksi kunnallisvalituksen avulla.

Alistamissäännös vaikuttaakin maa-aineslaissa eräänlaiselta työtapaturmalta tai jo menneiden aikojen ajattelutavan jäänteeltä: kunnalliseen päätöksentekoon, jolla on kansanvaltainen perusta, luotetaan virkamiespäätöksentekoa vähemmän.

Ryhmän muita alistamissäännöksiä tässä yhteydessä tarkemmin analysoimatta voidaan alistamisinstituutiota mahdollisesti jossakin tapauksessa perustella, joskin on syytä todeta, että se olisi mahdollista korvata useassa tapauksessa joko muita oikeusturvakeinoja tehostamalla tai luomalla ja käyttämällä muita hallinnon valvonta-, ohjaus- ja seurantajärjestelmiä.

Alistamisinstituutio on periaatteiltaan varsin jäykkä; se ei millään tavoin valikoi alistettavia päätöksiä, kunhan kysymyksessä on lain mukaan alistettaviin asioihin liittyvä päätös. Alistamisvelvollisuuden piiriin kuuluvat yhtä lailla täysin selvät päätökset kuin nekin, joihin liittyy valvonnan tarvetta.

Alistamisinstituutiolla on sen jäykkyyden ohella muitakin heikkouksia. Se edellyttää kaikkien asioiden (vähintään) kaksinkertaista käsittelyä, mikä tekee hallinnon kalliimmaksi ja hitaammaksi monissa kysymyksissä, kuin mikä on tarpeellista edes oikeusturvasyistä. Saavutettava hyöty tarkoituksenmukaisuuskysymysten valvonnassa on useimmissa tapauksissa varsin vähäinen ja joka tapauksessa vähäisempi kuin järjestelmän laajasta säilyttämisestä koituva haitta.

VIITTEET

- 1 *Holopaisen* väitöskirjaan sisältyy laaja ja kattava esitys oikeustieteellisessä kirjallisuudessa esitetyistä tulkinnoista aina 1960-luvun lopulle (s. 250–274 sekä s. 288–292).
Myös *Mäenpää* on kirjoituksessaan Kunnan hallinto lyhyesti eritellyt HM 51 §:n tulkintaa ja erilaisista lähtökohdista nousseita itsehallinnon määritelmiä (s. 21–33).
- 2 Tällaisia itsehallinnon olemassaolon perusedellytyksiä ovat määritelleet verraten samansuuntaisesti mm. *Rytkölä* (Kuntain yhteistoiminta s. 16), *Merikoski* (Julkisoikeus pääpiirteittäin I s. 182) ja *Holopainen* (Kunnan asema valtiossa s. 304).

Myös *Mäenpää* esittää HM 51 §:stä kunnan hallinnon järjestämiselle tietyt perusvaatimukset (Kunnan hallinto s. 30).

- 3 Ks. edellinen alaviite.
- 4 Ks. kuitenkin *Mäenpää* s. 164–168 ja siinä mainitut lähteet.
- 5 Tosin *Uotila* (s. 206) toteaa, ettei delegointi sinänsä edellytä erityisen valvonnan suorittamista. Sen sijaan kysymys siitä, oikeuttaako delegointi tavanomaista valvontaa yksityiskohtaisempaan valvontaan, on jossain määrin avoin. Kun delegoidut asiat eräissä tapauksissa voidaan pidättää delegoineen organin itsensä ratkaistavaksi (ks. esim. *Uotila* s. 19), voidaan ajatella, että myös tehostettu valvonta on mahdollista.
Kunnallishallinnon ja valtionhallinnon suhteeseen edellä esitettyä ei kuitenkaan voida suoraan soveltaa, sillä ainakaan yleistoimialan osalta ei kunnallishallintoa voida edes muodollisin perustein pitää delegoituina hallintotehtävinä, kenties kylläkin desentralisoituina.
Viimeksi mainittu ajatus perustuu sellaiseen näkemykseen, että yhteiskunnan hoidettavat asiat muodostavat kokonaisuuden, josta voidaan huolehtia keskitetysti valtion keskushallinnossa tai hajautetusti valtion piiri- ja paikallishallinnossa ja/tai kunnallishallinnossa. Ks. myös *Modeen*, *Det kommunala förtroendeuppdraget enligt kommunallagens allmänna stadganden*, s. 25–34.
- 6 Tältä pohjalta on ymmärrettävää, että suomalaisessa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on juuri tätä ongelmaa runsaasti käsitelty, ei sen sijaan läheskään samassa määrin tarkasteltu valtionvalvonnan merkitystä kuntien hallinnon kannalta. Useimmissa suomalaisissa oikeustieteellisissä kirjoituksissa on aivan eksplisiittisesti lausuttu, että kunnat ovat osa valtion hallinto-organisaatiota ja että kunnallishallinto on (valtion)hallinnon desentralisaation tärkein muoto; ts. kunnallishallintoa ei ole pidetty primaarina, joko alkuperäisenä tai ainakin tasavertaisena hallintomuotona valtionhallintoon verrattuna. Ks. esim. *Uotila* s. 43, tai *Merikoski*, *Julkisoikeus I* s. 183. Vrt. *Holopainen* s. 278.
- 7 Se, että esimerkiksi *Hannus* on esittänyt erityisiä yleisiä hallinnossa noudatettavia periaatteita kunnan yleisen toimialan säätelijöinä, ei tietenkään muuta tätä tosiasiaa. (*Hannus* s. 62–64). Mainitut periaatteet voivat toimia ainoastaan tulkintaohjeina, joita KHO mahdollisesti käyttää silloin, kun se ratkaisuihinsa määrittää yleisen toimialan rajoja. Perustellusti voidaan sitäpaitsi olettaa, että yleiset periaatteet on osittain kehitelty juuri KHO:n ratkaisuja tutkimalla. Vrt. *Mäenpää* s. 13.
- 8 Ks. *Merikoski*, *Julkisoikeus II* s. 156 ja *Oikeussuoja* s. 4. Tässä sivuutetaan aiheeseen kuulumattomina ne monet ongelmat, jotka liittyvät oikeussuojakeinojen sanotunlaiseen jakoon, esimerkiksi se, että repressiivisillä keinoilla on tietysti preventiivistä heijastusvaikutusta jne.
- 9 Esimerkiksi *Vilkkonen* lausuu: »Alistus on luonteeltaan hallintovalvonnallinen toimenpide.» Samanlaatuisia käsityksiä on esitetty myös muissa oikeussuojaa ja hallintovalvontaa käsitelleissä tutkimuksissa. (Ks. *Vilkkonen* s. 43).
- 10 Ks. esimerkiksi *Rosas* s. 21, *Hannus* s. 477 ja *Merikoski*, *Oikeussuoja* s. 213. Kunnallisvalituksen valvontafunktion on nähty korostuvan siinä, että oikeus tämän valituksen tekemiseen on muillakin kuin niillä, joiden oikeutta päätös loukkaa, ts. myös kunnan jäsenillä.
- 11 Myös *Vataja* on katsonut valituksen jäävän periaatteessa varsinaisten valvontakeinojen ulkopuolelle, tosin formaalisin perustein, eli sen vuoksi, että KunL 12 luvun otsikossa on erikseen mainittu valtionvalvonta ja valitus. Ks. *Vataja* s. 81.

- 12 KunL 145 §:ään (ja sitä edeltäneeseen vastaavaan säännökseen) perustuva valtionvalvonta on kuitenkin reaalista, mitä osoittaa legio KHO:n ratkaisuja (*Hannuksen* teoksessa kuitenkin viimeinen tähän säännökseen perustuva oikeustapaus on vuodelta 1963; KHO 1963 A I 10).
- 13 On jopa sanottu, että suunnitteluun ja valtionosuuksiin liittyvä ohjaus on lähes kokonaan syrjäyttänyt tai syrjäyttämässä perinteiset ohjausmuodot kuten ohjesääntöjen alistamisen joissakin asiaryhmissä. Ks. *KM* 1979: 56 s. 6 ja *Mäenpää* s. 168.
- 14 *Uotila* on eritelty eräitä alistamisen lähikäsitteitä s. 78, joihin tässä vain viitataan.
- 15 Säännös asiasta sisältyy KunL 137 §:ään, jossa nimenomaisesti sanotaan, että päätökseen voidaan vahvistettaessa tehdä »asiasisältöön vaikuttamattomia oikaisu-luonteisia korjauksia».
- 16 Ks. *Uotila* s. 92, jossa on eritelty kolme teoreettista alistamistapausta: 1) säädös velvoittaa alistamaan, 2) säädös valtuuttaa alistamaan ja 3) laki vaikenee asiasta.
- 17 Esimerkiksi *Merikoski* on katsonut, että alistettava päätös on vasta eräänlainen päätösehdotus, kun sitä ei voida panna täytäntöön ennen valtion viranomaisen vahvistusta. (*Merikoski*, *Julkisoikeus* II s. 147). Näin myös *Vilkkonen* s. 43, vrt. kuitenkin sama alav. 1 s. 43. *Ikkala* puolestaan on katsonut, että alistus merkitsee lopullisen päätösvallan siirtämistä alistusviranomaiselle, ts. vasta vahvistus on varsinaisen päätösvallan käyttämistä. (*Ikkala* s. 193).
- 18 Ks. *Hallberg* s. 66 ja KHO:n ratkaisukäytännöstä esim. KHO 1953 I 17, sekä *Hallbergin* mainitsemat taltiotapaukset s. 66 alav. 34.
- 19 Ks. *Hannus* s. 464. Poikkeuksia täytäntöönpanokelpoisuudesta on kuitenkin erityislainsäädännössä. Ks. esim. *LastensuojeluL* 17 §, jonka mukaan lastensuojelult:n päätös on eräissä tapauksissa täytäntöön pantavissa alistamisesta riippumatta.
- 20 Ks. *Hannus* s. 464, hieman toisin *Merikoski*, *Julkisoikeus* II s. 148–149.
- 21 Vrt. kuitenkin kunnallisvalitus, jossa muutoksenhakuoikeus on muillakin kuin sillä, joka katsoo päätöksen loukkaavan oikeuttaan.
- 22 Jo kunnallislain valmistelun yhteydessä keskusteltiin eri yhteyksissä alistettavien asioiden vähentämisestä (ks. esim. *KM* 1973:60 s. 133). Kunnallislain uudistus vuosien 1976–77 taitteessa poistikin useita aikaisemmin lakiin sisältyneitä alistamisvelvoitteita. Kun vuoden 1948 kunnallislakiin sisältyi kaikkiaan 15 alistettavaksi määrättyä asiaa, niistä poistettiin kunnallislain uudistamisen yhteydessä kahdeksan. Kunnallislain mukaan alistettavia asioita on siten jäljellä seitsemän. Vastaavanlaista karsimista on pyritty toteuttamaan muidenkin lakien mukaan alistettavissa asioissa. Niinpä vuoden 1981 alusta on erityisesti sosiaalihallinnon ja terveydenhuollon hallinnon alueilla poistettu yhteensä kahdeksan aikaisemmin alistettavaa asiaa (kaikissa oli kysymys hallinnon järjestämiseen aikaisemmin vaadittu ohjesääntö, joka korvattiin johtosäännöllä).
- 23 Ohjesääntöjen muuttaminen johtosäännöiksi ei ole vähentänyt näihin kysymyksiin kohdistuvaa valtionvalvontaa. Valvonta on vain muuttanut luonnettaan ja painopiste on siirtynyt erilaisten suunnitelmien laadinnan valvontaan sekä valtionosuuksien myöntämisen yhteydessä suoritettavaan valvontaan.
- 24 Kunnalliset keskusjärjestöt ovat usein tyytymättömiä valtionviranomaisten kaavai-lemien mallisääntöjen laajuuteen. Ks. jäljempänä myös küstat järjestys- ym. sääntöjen mallien valmistelussa.
- 25 Vrt. myös *Pohjolainen*, *Suomen Kunnat* 1976 s. 191, jossa on samansuuntaisia käsit-tyksiä kunnallisten järjestyssääntöjen osalta.

- 26 *Pohjolainen*, Kunnalliset poliisijärjestykset. Vaikka tutkimus on valmistunut jo vuonna 1975, on viimeaikaisten selvitysten valossa ilmeistä, ettei olennaisia muutoksia tässä suhteessa ole tapahtunut. Ks. myös *Pohjolainen* HS 6.1.1980.
- 27 Ks. esimerkiksi Poliisiasian neuvottelukunnan julkaisu 4/1977, Kunnallisten järjestysääntöjen uudistaminen.
- 28 Muutoksenhausta näissä tapauksissa sekä hallintosäädöksiin yleisemminkin ks. lyhyesti esim. Rihto, Kandolin ja Vuorinen, Ehdotus hallintomenettelylaiksi s. 30. Vrt. myös esimerkiksi KHO 1967 A II 189.
- 29 Kun *Mäenpää* samassa yhteydessä sanoo, että »tämä kanta ei siis perustu voimassa olevaan oikeuteen, vaan yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin» (s. 27), on johtopäätös ehkä liian voimakas. Pikemminkin voidaan sanoa, että vastakkain ovat mahdollisesti HM 51, 2 §:n tarkoittama kansalaisten itsehallinnon vaatimus ja uskomus, että HM 5 §:n yhdenvertaisuus tai yleinen yhdenvertaisuuden periaate edellyttävät keskusjohtoisuutta.
- 30 Kunnallishallintokomitean mietinnössä (KM 1973:60) s. 133 todettiin, että koulutoimen alalla alistamisvelvollisuutta voidaan näiltä osin pitää tarpeellisuudeltaan kyseenalaisena. Muutoksia ei kuitenkaan ehdotettu koulutoimen »erityisluonteeseen» ja säännösten tuoreuden vuoksi.

LÄHTEET

- Hallberg, Pekka: Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. SLY A-sarja n:o 124, Vammala 1978.
- Hannus, Arno: Uusi Kunnallislaki. SLY B-sarja n:o 176, Porvoo 1977.
- Holopainen, Toivo: Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. SLY A-sarja n:o 81, Vammala 1969.
- Hyvönen, Veikko O.: Kaavoitus- ja rakentamisoikeus. SLY B-sarja n:o 170, Helsinki 1974.
- Ikkala, Olli: Kunnan yleinen toimivalta. SLY A-sarja n:o 60, Vammala 1959.
- Komiteamietintö 1973:60, Kunnallishallintokomitean mietintö. Uusi kunnallislaki ja siihen liittyvät lait, Helsinki 1973.
- Komiteamietintö 1979:56, Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tehtävien järjestelytoimikunnan mietintö, Helsinki 1979.
- Merikoski, V.: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. SLY B-sarja n:o 143. Toinen uusittu painos, Vammala 1968.
- Merikoski, V.: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. SLY B-sarja n:o 80. Viides uusittu painos, Porvoo 1974.
- Merikoski, V.: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. SLY B-sarja n:o 112. Toinen painos, Porvoo 1964.
- Modeen, Tore: Det kommunala förtroendeuppdraget enligt kommunallagens allmänna stadganden. Acta Academiae Aboensis, ser. A, Humaniora Vol. 25:1, Borgå 1962.
- Mäenpää, Olli: Kunnan hallinto. Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallisia kunnan hallinnon perustana. SLY A-sarja n:o 152, Vammala 1981.
- Niemivuo, Matti: Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille. Oikeustieteellinen tutkimus valtionapuinstituutiosta julkisten palvelujen erityisesti perus- ja keskiasteen koulutuksen määrällisen sääntelyn keinona. SLY A-sarja n:o 118, Vammala 1976.

- Pohjolainen, Teuvo: Kunnalliset poliisijärjestykset. Poliisiasian neuvottelukunnan julkaisu 1, Helsinki 1975.
- Pohjolainen, Teuvo: Mitä vikaa poliisihallinnossa? Helsingin Sanomat 6.1.1980 (yliö)
- Pohjolainen, Teuvo: Poliisijärjestykset ja maaseudun yleinen järjestyssääntö. Suomen Kunnat 4/1976 s. 186–191.
- Poliisiasian neuvottelukunnan julkaisu 4/1977: Kunnallisten järjestyssääntöjen uudistaminen, Helsinki 1977.
- Rihto, Ahti, Kandolin, Salme & Vuorinen, Jarmo: Ehdotus hallintomenettelylaiksi. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1979, Helsinki 1979.
- Rosas, Allan: Förvaltningsklagan. Acta Academiae Aboensis, ser. A Humaniora Vol. 59, Åbo 1980.
- Rytkölä, Olavi: Kuntain yhteistoiminta. SLY A-sarja n:o 45, Vammala 1952.
- Uotila, Jaakko: Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Sentralisaation ja desentralisaation oikeudellista taustaa koskeva tutkimus. SLY A-sarja n:o 67, Vammala 1963.
- Vataja, Pentti: Johdatus kunnallishallintoon, Espoo 1977.
- Vilkkonen, Eero: Hallintolainkäyttö I. SLY B-sarja n:o 178, Helsinki 1976.