

Kuntalain soveltamisalasta

Oikeustieteellisen tutkimuksen rakenteesta yleisesti, eräästä tutkimusraportista erityisesti

Reilut 15 vuotta sitten esitin ensimmäisen väitöskirjani toiselle ohjaajalle, professori *Tapio Määtälle* kysymyksen siitä, millainen väitöskirjan pitäisi olla. Vastaukseksi sain kertomuksen siitä, kuinka oikeustieteellisiä tutkimuksia vaivasi usein yksi aivan keskeinen ongelma: ne alkoivat A:sta ja päättyivät B:hen. Välillä sattui paljon, mutta oikeastaan missään vaiheessa kukaan ei kertonut, mitä ja miksi niin tai näin tapahtui. Oikeustieteellisen alan väitöskirjojen ongelmaksi hän nosti erityisesti sen, ettei niissä oikeastaan välttämättä edes väitetty mitään.

Pidin tätä jo tuolloin erityisenä ongelmana. Ennen oikeustieteen opintoja olin saanut myös yhteiskuntatieteellisen peruskoulutuksen, jonka kuluessa oli käynyt selväksi, kuinka tutkimuksen tekemisessä aivan ensiarvoista oli yhtäältä kysymyksenasettelu mutta toisaalta ensiarvoisia olivat erityisesti menetelmät, joilla kysymyksiin pyrittiin saamaan vastauksia. Tätä voitiin perustella sillä, että ilman menetelmien esittelyä ja niiden käyttämisen tarkastelua olisi kovin vaikeaa arvioida, olivatko tutkimuksen johtopäätöksetkään lopulta oikeita vai eivät. Tieteen itsekontrollin ja sisäisen kritiikin näkökulmasta on välttämätöntä, että tutkimuksen loppuraporttia lukevalle henkilölle välittyä selkeä kuva siitä, miten tutkimus on toteutettu. Viime kädessä tämä mahdollistaa uusittavuuden (engl. reproducibility) ja toistettavuuden (engl. repeatability), joita pidetään keskeisinä ominaisuuksina tieteellisen tiedon varmentamiselle. Luonnontieteissä vaatimus on itsestään selvä, laajasti ymmärretyissä yhteiskuntatieteissä ei välttämättä niin.

Omassa oikeustieteellisessä tutkimustoiminnassani olen halunnut pitää kiinni siitä, että tutkimuksen perusasiat olisivat kunnossa. Tätä olen korostanut myös omille opiskelijoilleni tutkimuksen tekoa opettaessani ja heidän töitään ohjatesani. Olen kertonut, kuinka yksinkertaisimmillaan tutkimusjulkaisu koostuu nähdäkseni kolmesta osasta, joiden on oltava synkronisia. Tämä tarkoittaa, että julkaisun tyypillisesti aloittavassa johdannossa kerrotaan selkeästi se, mitä tule-

* *Matti Muukkonen*, HTT, OTT, YTM, julkisoikeuden dosentti, Lapin yliopisto; julkisoikeuden yliopistonlehtori, Itä-Suomen yliopisto. *Lectio praecursoria* (vähäisin muutoksin ja alaviitein täydennettynä) Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnassa 6.5.2022 pidetyssä väitöstilaisuudessa, jossa kirjoittaja puolusti väitöskirjaansa Kuntalain soveltamisalasta.

villa riveillä ja sivuilla ollaan tekemässä: se toimii ikään kuin tutkimussuunnitelmana. Se sisältää ensinnäkin eräänlaisen ”myynnillisen” johdattelun aiheeseen tarkoituksenaan herättää lukijan mielenkiinto ja saada tämä jatkamaan lukemistaan myös ensimmäistä kappaletta pidemmälle. Tämä voi tapahtua esimerkiksi viittaamalla tuoreeseen lakimuutokseen tai tuomioistuimen ratkaisuun taikka johonkin ajankohtaiseen tapahtumaan, kuten taannoin Liikejuridiikka-lehdessä julkaistussa artikkelissani Lumijoen terveyspalvelusaagan osalta tein.¹ Johdanto voi myös alkaa kysymyksillä² tai sattuneista syistä nähdäkseni myös väitteillä.

Kuntalain soveltamisalasta -teoksessa olenkin päätyntä jälkimmäiseen ratkaisuun ja esittänyt tiivistetysti seuraavat väitteet:

- 1) Kuntalain (410/2015) esitöiden lausumat antavat riittämättömän ja osin virheellisen kuvan siitä, miten kunnan hallinnosta ja taloudesta Suomen oikeusjärestyksessä on säädetty.
- 2) Kuntalaki esitöineen on omiaan synnyttämään virheellisen käsityksen siitä, missä laajuudessa se tulee sovellettavaksi.³

”Myyntikappaleiden” tai jaksojen tehtävänä on siis antaa pintaraapaisu tematiikasta: tarkoitus on kertoa, mistä tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita tai millaisia argumentteja siinä tullaan puolustamaan. Tämän myötä avautuu mahdollisuus liittää mielenkiinnon kohteeksi valikoitunut kokonaisuus asiaa koskevaan relevanttiin oikeustieteelliseen keskusteluun. Ideaalitulanteessa tämä tarkoittaisi sitä, että johdannossa käytäisiin läpi aikaisempaa teemaan liittyntä tutkimustaan selvittämiseksi, missä menevät niin sanotun tutkimusaukon⁴ rajat. Tältäkin osin en tosin itse ole pystynyt täysin pitäytymään mallissa, sillä innostuin hieman syvällisemmin perehtymään aikaisempaan kunta- tai kunnallisoikeudelliseen tutkimukseen. Tämän innostuksen tulos on luettavissa teokseni liitteenä olevasta viime syksynä julkaistusta artikkelista.⁵

Aikaisempaan tutkimukseen perehtymisen ja tutkimusaukon tunnistamisen ideana on mahdollistaa traditioon sitoutuva kysymyksenasettelu. Edelleen tieteen yhdeksi keskeiseksi ominaisuudeksi on nimittäin tunnistettavissa ”tiedon jatkuva kumuloituminen ja tieteellisen tiedon rakentuminen sen varaan,

1. Ks. Matti Muukkonen, Kunnan järjestämisvastuu, ulkoistusriskit ja velvollisuus turvata palvelutuotannon jatkuvuus. Liikejuridiikka 1/2020, s. 40–67, 41.

2. Näin esimerkiksi Tapio Määttä, Maanomistusoikeus. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1999, s. 1.

3. Matti Muukkonen, Kuntalain soveltamisalasta. Books on Demand 2022, takakansi ja s. 1–2.

4. Tutkimusaukon määrittelystä ks. esim. Oleksander Moskalenko, The European Parliament in EU External Relations: The Case Ukraine and Beyond. Turun yliopisto 2017, s. 12–13.

5. Matti Muukkonen, Havaintoja suomalaisesta kunnallisoikeudellisesta tutkimuksesta – eli selvitys ja dokumentaatio siitä, mitä kaikkea alalla onkaan tähän mennessä tutkittu. Edilex 18.10.2021/49.

mitä tarkasteltavasta ilmiöistä jo aiemman tutkimuksen perusteella tiedetään”⁶. Koska niin tutkimusartikkeille kuin esimerkiksi opinnäytetöille on asetettu suosituspituus, on tutkimusaukkoa myös rajattava vaatimuksiin sopivaksi. Ideaalimallissa käytännössä tässä vaiheessa mukaan tulee varsinainen kysymyksenasettelu. Tutkijan on pystyttävä päättämään se, miltä osin hän valmisteilla olevassa tutkimuksessaan tutkimusaukkoa aikoo täyttää: mikä on sellainen osa, johon perustellun vastauksen pystyy antamaan annetussa tilassa.

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa tutkimuksen pääasiallinen tutkimuskysymys eli keskusongelma on asetettava sellaiseksi, että siihen vastaamalla täytetään haluttu, toisin sanoen rajattu, osa tutkimusaukkoa. Tämä keskusongelma on, ainakin laajemmissa tutkimuksissa, harvoin ratkaistavissa ilman täydentävää ja sille alisteista kysymyksenasettelua – käsitteellisesti voidaan puhua alaongelmista. Näiden logiikkana on vastata kysymykseen siitä, mitä asioita tutkijan on selvitettävä, jotta hän pystyy vastaamaan asettamaansa keskusongelmaan. Tarvittaessa alaongelmat ovat edelleen jaettavissa ala-alaongelmiin, ala-ala-alaongelmiin ja niin edelleen pienempiin kokonaisuuksiin siten, että viime kädessä tutkijan tehtäväksi jää vastata eränlaisiin pieniin esseihin.

Kuntalain soveltamisalasta -tutkimukseni keskusongelmaksi muodostui – ei ehkä niin yllättäen – kysymys siitä, mikä on kuntalain soveltamisala.⁷ Sen alaongelmia taas olivat seuraavat:

- 1) Mitä kunnat ja niitä koskeva sääntely ovat ja millaiseen kontekstiin ne yhteiskunta- ja oikeusjärjestyksessä asettuvat?
- 2) Mitä kuntalakiin sisältyvillä soveltamisalaa koskevilla sääntelyratkaisuilla tarkoitetaan?
- 3) Miten oikeudellisia ratkaisuja kunnissa pitää tehdä ja mitä vaikutuksia tällaisella teorianmuodostuksella on suhteessa siihen, millaiseksi kunta-kontekstissa lain soveltamistilanne muodostuu?⁸

Vaikka tutkimuksen toteuttamisen kannalta kysymykset ovat kovin tärkeitä, eivät ne vielä itsessään ratkaise sitä, millaiseksi tutkimus kokonaisuudessaan muodostuu. Toisaalta *Antti Kolehmainen* mukaan ”tutkimuksen kirjoittaminen on yleensä helppoa sen jälkeen, kun tutkimuskysymys ja metodi ovat selvillä. Tällöin tutkija tietää, mitä hän on tekemässä ja osaa keskittyä työn kannalta olennaiseen.”⁹ Niinpä hahmotettuaan tutkimustehtävänsä on tutkijan pystyt-

6. Muukkonen 2022, s. 26. Ks. myös Thomas Kuhn, *Tieteellisten vallankumousten rakenne* (1962). Vuoden 1969 alkuperäisteoksesta (2nd ed.) suomentanut Kimmo Pietiläinen. Art House 1994, s. 64.

7. Muukkonen 2022, s. 5.

8. Muukkonen 2022, s. 5.

9. Antti Kolehmainen, *Tutkimusongelma ja metodi lainopillisissa työssä*, s. 106–134 teoksessa Tarmo Miettinen (toim.), *Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opin-*

tävä viimeistään tutkimusprosessinsa aikana muodostamaan teoria siitä, miten vastaukset esitettymiin ongelmiin ovat ylipäättään saatavissa. Tämä edellyttää ymmärrystä siitä, miten asia on johdonmukaisesti esitettävä, jotta annettavaa vastausta voidaan pitää vakuuttavasti perusteltuna. Toisaalta on myös ajateltavissa, että tutkimusraportti itsessään on teoria siitä, miten tutkimuksen kohteena oleva asia on.¹⁰ Tässä suhteessa onkin erotettava yhtäältä teoria ongelman ratkaisusta sekä toisaalta teoria tarkastelun kohteena olevasta ilmiöstä.¹¹

Ratkaisu ja tutkimusraportin rakenne muodostavat kokonaisuuden. Voidaan ajatella, että monografiassa alaongelmat muodostaisivat luontevasti tutkimusraportin pääluvut ja ala-alaongelmat taas alaluvut. Edellä mainittujen pienten esseiden nivominen toisiinsa ja summaaminen yhä ylempitasoisiksi vastauksiksi johtaisivat siten lopulta myös keskusongelman ratkaisemiseen koko työn tasolla. *Heidi Härkösen* viime vuodelta peräisin oleva tutkimus osoittaa sen, että myös artikkeliväitöskirja voidaan rakentaa vastaavan mallin varaan: kuhunkin alaongelmaan vastataan (ainakin pääosin) omassa artikkelissaan.¹² Näin systemaattiseen työskentelyyn en itse kuitenkaan ole pystynyt vaan olen joutunut rakentamaan lopputulosta yhdistelemällä eri osatutkimuksia sekä summaamalla niistä saatua tietoa kokonaisuudeksi. Niin tutkimuskohde kuin väitöskirja-prosessin yllättävä kulku lienevät osaselityksiä tälle valinnalle. Tämä on myös syy, miksi tutkimusraporttini johdanto- ja yhteenveto-osissa olen joutunut tekemään täydentävää tarkastelua ratkaistakseni esittämäni kysymykset.

Mutta miten kysymyksiin sitten saadaan vastauksia? Luonnollisesti tieteellisiä menetelmiä hyödyntämällä. *Martti Muukkonen* on esittänyt metaforan siitä, kuinka erilaiset tutkimusmenetelmät ovat kuin kaarnalaivan rakentamisessa käytettävät työkalut: sahalla, puukolla ja hiomapaperilla kullakin on oma käyttö-tarkoituksensa.¹³ Erilaiset tutkimuskysymykset tai alaongelmat vaativat myös erilaisia menetelmiä tullakseen ratkaistuksi. Niin on ollut tässäkin tutkimuksessa. Vaikka olen nimennyt tutkimukseni lainopilliseksi, ovat alakysymykset poikenneet siinä määrin toisistaan, ettei menetelmän hyödyntäminen ole kaikin kohdin ollut identtistä. Teoreettisia kysymyksiä ei ole voinut ratkaista samoin kuin käytännöllisiä.

näytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita 2016, s. 114, alaviite 26.

10. Matti Muukkonen, Yhdistymisvapaus ja yhdistysoikeuden järjestelmä. Itä-Suomen yliopisto / Edita 2012, s. 33 ja Martti Muukkonen, Ideasta tutkimukseksi – tutkimuksen suunnittelun opas. Joensuun yliopisto 2003, s. 6.

11. Ks. Muukkonen 2012, s. 33. Vrt. Juha Häyhä, Johdanto, s. 15–34 teoksessa Juha Häyhä (toim.), *Minun metodini*. WSLT 1997, jossa Häyhä toteaa (s. 24) metodin olevan eri asia kuin teoria. Hänen mukaansa teoria tarjoaa mahdollisuuden tuoda julki käsityksen tutkimuskohteestaan mutta ei kerro sitä, miten tieto olisi saavutettavissa kohteestaan.

12. Heidi Härkönen, *Fashion and Copyright: Protection as a Tool to Foster Sustainable Development*. Lapin yliopisto 2021, s. 28–38. Vrt. esim. Moskalenko 2017, s. 43–48.

13. Tutkimusoppaassaan hän (Muukkonen 2003, s. 33) viittaa yleisemmin puutöihin ja *inter alia* siihen, kuinka höylällä ei saa tehtyä reikää lautaan.

Nähdäkseni oikeustieteellisessä opinnäytetyössä ja muussakin tutkimuksessa oleellista on esittää se, miten tutkija ymmärtää menetelmät ja niiden käytön. Tutkimustyössäni olen myös ollut kiinnostunut kehittämään yhtäältä oikeuslähteoppia sekä toisaalta ratkaisumetodiikkaa koskevaa teoriaa edelleen. Kritiikkini on kohdistunut erityisesti analyyttiselle oikeustieteelle tyypilliseen pistemäisyyteen¹⁴, johon liittyviä ongelmia jo aiemmin erityisesti *Juha Karhu* (tuolloin *Pöyhönen*) on pitänyt esillä.¹⁵ Näkemykseni mukaan oikeustieteellisessä tarkastelussa tulisi nykyistä laajemmin huomioida yhtäältä konteksti sekä toisaalta analyyttisesti tarkasteltuna erillisiksi muodostuvien oikeudellisten ongelmien keskinäisriippuvuus. Esitän, ettei esimerkiksi hankintajuridiikkaa tulisi käsitellä kunnan järjestämisvastuusta irrallisena kysymyksenä vaan aina peilata hankintaa siihen, mitä kunnan tai tulevaisuudessa hyvinvointialueiden tulee ylipäättään järjestämisvastuunsa piirissä saada aikaan.

Menetelmien tarkastelu on työssäni johtanut perustelun esittämiseen myös sille, miksi lainoppia on edelleen pidettävä varteenotettavana tieteellisenä tutkimusmenetelmänä. Näin siitakin huolimatta, että erityisesti yhteiskuntatieteellinen oikeustutkimus on toistuvasti esittänyt kritiikkiä tätä oikeustieteen valtavirtamenetelmää kohtaan. On toki totta, etteivät lainopin kuvaukseksi tyypillisesti esitetyt systematisointi ja tulkinta ole varsinaisia tutkimusmenetelmiä, jos sillä ymmärretään tapaa, jolla aineistoa hankitaan tai analysoidaan. Lainoppi on näkemykseni mukaan kuitenkin jotain enemmän. Ratkaisuahtia suoritettaessa tai sitä simuloitaessa kyllä aivan vastaavasti kerätään ja analysoidaan aineistoa. Niinpä sen sijaan, että eräänlaista strategista valtapeliä käydään nonsoleeraamalla lainoppia, voitaisiin pikemminkin pohtia, ovatko niin viranomaisten kuin tuomioistuinten päätökset eräänlaisia mikrotutkimuksia tai voitaisiinko niitä kehittää kohti tällaista suuntaa. Tämä on kuitenkin yhtä kaikki se yhteiskunnallinen tehtävä, joka oikeustieteelle on asetettu.

Keskusteluun lainopin menetelmän kehittämisestä toin tutkimuksessani oikeustieteelliselle auditoriolle nähdäkseni uutena käsitteenä metatulkinnan (engl. meta interpretation) kuvaamaan sitä, miten teoreettista lainoppia harjoitetaan.¹⁶ Kyse oli lainasta. Metatulkinnan idea vastaa kvalitatiivisia aineistoja käytettäessä sitä, mitä kvantitatiivisia aineistoja käytettäessä on ymmärretty meta-analyysillä (engl. meta-analysis). Näkemykseni mukaan metatulkinta on erittäin käyttökelpoinen käsite kuvaamaan menetelmää erityisesti silloin, kun tutkimus kohdistuu

14. Heikki Kirkisen mukaan ”[a]nalyttinen metodi merkitsee sellaista työskentelytapaa, että jokin menneisyyden ilmiö tai ongelma otetaan tutkimuksen kohteeksi ja tietoa pyritään täsmentämään jäsentämällä sitä asteittain riittävän pieniin osiin, selvittämällä osien suhde toisiinsa ja kokonaisuuteen sekä muodostamalla kokonaisuudesta jäsentynyt tiedollinen käsitys”. Ks. Heikki Kirkinen, *Historiatieteiden näkökulma*, s. 170–188 teoksessa Vesa A. Niskanen (toim.), *Tieteellisten menetelmien perusteita ihmistieteissä*. Helsingin yliopisto 1994, s. 182.

15. Ks. esim. Juha Pöyhönen, *Uusi varallisuusoikeus*. Lakimiesliiton Kustannus 2000.

16. Muukkonen 2022, s. 39–40.

oikeustieteen teoreettisiin kysymyksiin. Tällöinhän nimittäin juuri tarkastellaan aikaisempien auktoriteettien näkemyksiä ikään kuin lähdeaineistona sekä suhteutetaan niitä toisiinsa. Kyse on eräällä tavalla heidän ”haastattelemisestaan”, vaikkakin haastateltavat ovat itse kirjoittaneet näkemyksensä yleensä jo vuosia sitten.

Tutkimus ei olisi tutkimus ilman varsinaista käsittelyosaa, jossa sitten itse tutkimus toteutetaan. Kuntalain soveltamisalasta -tutkimukseni on koostunut johdanto- ja yhteenveto-osista sekä yhteensä kuudesta tutkimusartikkelista, joissa kussakin on ollut kokonaisuuden ratkaisemista edistävät omat tutkimusongelmansa ja -menetelmänsä. Raportissani olen käynyt näitä yksittäin läpi pyrkien tunnistamaan ja merkitsemään niistä keskusongelmani ja alaongelmieni kannalta olennaisen. Tätä tarkastelua olen vielä jatkanut täydennysosalla perusteltujen vastausten saamiseksi koko tutkimuksen tutkimuskysymyksiin.

Toteutetun tutkimuksen perusteella olen ollut valmis tekemään johtopäätöksiä kuntalain soveltamisalasta. Käytännössä tämä on tarkoittanut edellä esitettyjen väitteiden todenperäisyyden toteamista. Kuntalaki esitöineen tosiaankin antaa osin riittämättömän, osin jopa virheellisen, kuvan sekä siitä, miten kuntien hallinnon ja talouden järjestämisestä on säädetty, että siitä, missä laajuudessa se tulee sovellettavaksi. Kunnan toiminta -käsitteen lanseeraaminen on ollut erinomainen innovaatio, mutta työ on jäänyt kesken. Toisaalta taas hallintoa ja taloutta säädellään edelleenkin jossain määrin hajautuneesti ympäri oikeusjärjestystä, vaikka kuntalain esityöt toista väittävät. Nähdäkseni tutkimuksessa tekemäni havainnot puoltavatkin sitä, että kyseinen laki tulisi palauttaa lainvalmistelupöydälle tarkistettavaksi sekä kehittää sitä nimenomaan lähtien niistä hyvistä tavoitteista, joita sille kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä on asetettu. Palanen historiaa voisi auttaa saamaan laista aiempaa johdonmukaisemman ja myös toimivamman. Tämä olisi varmasti kaikkien lain soveltamiseen osallistuvien etu. Samalla pohdintaan tulee myös se, tarvitaanko paikallis- ja aluehallinnolle todella erilliset peruslait, kun sääntely lopulta on hyvin samankaltaista, osin jopa kopioitua.