

## 1. Tutkimuksen aihepiiri ja aiempi tutkimus

Väitöskirjan aihe on ensisilmäyksellä yllättävä. Lakien soveltamisalaa on käsitelty tutkimuksessa eri oikeudenaloilla, kuten väittelijä työssään osoittaa, mutta voimassa olevan kuntalain (410/2015) soveltamisalasäännöksen ongelmallisuus ei ennen väitöskirjaan sisältyviä artikkeleita ole noussut nimenomaisesti esille. Kuntalain soveltamisalasäännöksen tulkinnanvaraisuus, jopa harhaanjohtavuus, osoitetaan työssä reippaasti ja väitteen muodossa. Tutkija väittää, että kuntalain esityöt antavat riittämättömän ja osin virheellisen kuvan siitä, miten kunnan hallinnosta ja taloudesta on Suomen oikeusjärjestyksessä säädetty. Lisäksi tutkija väittää, että kuntalaki esitöineen on omiaan synnyttämään virheellisen käsityksen siitä, missä laajuudessa se tulee sovellettavaksi. Jos näin on, on selvää, että aihe sopii erinomaisesti oikeustieteellisen tutkimuksen aiheeksi. Lain soveltamisen ja käytännön ohjaamisen kannalta tutkimuksen kohde on merkityksellinen ja sopii hyvin lainopillisen ja kunnallisoikeudellisen tutkimuksen piiriin. Tarkastelutavalta on aiheellista odottaa tulkintaa ja systematisointia. Systematisoinnin kautta teemaan on liitettävissä myös teoreettisia tarkasteluja ja avauksia, kuten tässä työssä tehdäänkin.

Tutkimusaihe liikkuu kunnallisoikeuden keskeisellä alalla kunnan peruslain, kuntalain, tulkinnallisissa kysymyksissä, jolloin odotettavissa on kunnallisoikeuden peruskäsitteiden ja periaatteiden esiin nostaminen. *Matti Muukkonen* käyttää vakiintuneen kunnallisoikeus-käsitteen sijaan kuntaoikeus-käsitettä perustellen sitä monipuolisesti. Itse pitäydyn seuraavassa kunnallisoikeus-käsitteessä.

Kunnallisoikeudellinen tutkimus on viime vuosina ollut melko vilkasta. Väitöskirjoja, monografioita ja tutkimusraportteja on julkaistu monista keskeisistä kunnallisoikeudellisista kysymyksistä. Tämä tulee selvästi esille Muukkosen väitöskirjan liitteenä olevasta artikkelista (Havaintoja suomalaisesta kunnallisoikeudellisesta tutkimuksesta – eli selvitys ja dokumentaatio siitä, mitä kaikkea alalla onkaan tähän mennessä tutkittu, Edilex 2021/49), jossa on pyritty kirjoittamaan moninainen kunnallisoikeudellinen tutkimus. Aivan kaikkea se ei

\* Virallisen vastaväittäjän, professori emerita *Eija Mäkisen* Lapin yliopiston oikeustieteelliselle tiedekunnalle antama 19.5.2022 päivätty lausunto vähäisin muutoksin.

kuitenkaan voi sisältää siksikään, että tutkimuksen sijoittuminen selvästi kunnallisoikeuden alalle voi olla hankalaa.

Kunnallisoikeudellisista tutkimuksista ei ole helppoa löytää kovin läheistä esimerkkiä nyt kyseessä olevalle tutkimukselle, varsinkaan jos pitäydytään väitöskirjan otsikon ja pääasiallisen tutkimuskysymyksen alalla. Kun Muukkosen väitöskirjassa käsitellään kunnan muuttunutta toimintaympäristöä, voidaan tässä yhteydessä mainita ulkoistamista koskeva *Mikko Komulaisen* väitöskirja *Ulkoistaminen kunnissa* (2010) tai kuntayhtiöitä koskevat *Seppo Penttilän, Janne Ruohosen, Asko Uotin* ja *Veikko Vahteran* Kuntayhtiöt lainsäädännön ristiaalokossa (2015) sekä Ruohosen, Vahteran ja Penttilän Kuntayhtiö (2017/2021) kuten myös *Heikki Niskakankaan, Pasi Pöngän, Pentti Hakulisen* ja *Ville Pöngän* Kuntayhtiöt (2011). Väitöskirjoista esille voi väitöskirjan laajasti ymmärretyn teeman alle sijoittuneena ottaa *Atte Kortteen* kunnan toimivaltaa ja harkintavaltaa koskevan väitöskirjan (2020), jossa pohditaan muun muassa kunnan toimivallan sääntelyn tapaa, ja *Sini Sallisen* väitöskirjan Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot (2007), joka puolestaan käsittelee kunnan elinkeinopolitiikan oikeudellisia reunaehtoja. Kaikki edellä mainitut tarkastelevat kuntien toimintaa aivan erilaisista tarkastelukulmista. Kuntalain soveltamisalan ja tässä työssä tarkoitettun soveltamisen näkökulmasta teemaa ei juuri ole tarkasteltu, vaikka säännöksen tulkintaa toki on käsitelty kuntalain kommentaariteoksissa.

## 2. Tutkimustehtävä ja sen rajaaminen

Pääasialliseksi tutkimusongelmaksi työssä muodostuu kysymys siitä, mikä on kuntalain soveltamisala. Tämä edellyttää kirjoittajan mukaan seuraaviin kysymyksiin vastaamista:

- 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 kuntakontekstissa lain soveltamistilanne muodostuu?

Pääasiallinen tutkimuskysymys on selkeä, ja aivan perimmältään se johtaa ajatukset soveltamisen kohteeseen, lain asialliseen, henkilölliseen, alueelliseen, ajalliseen ja organisatoriseen ulottuvuuteen. Näitä ei kuitenkaan ole muotoiltu

alakysymyksiksi, vaan ensimmäinen alakysymys on yleinen kuntaa koskevaa sääntelyä ja kontekstia ja kunnan asemaa koskeva, toinen selvästi kuntalain soveltamisalaa koskevan säännöksen sisältöön viittaava. Nämä kysymykset tarkastelevat siten kuntaa ja soveltamisalaa koskevia säännöksiä ja viittaavat lain säännösten tulkintaan abstraktilla, yleisellä tasolla ja selvästi työn otsikkona olevaan soveltamisalaan. Niiden osalta odottaa vastattavan siihen, mihin kunnan organisaatioihin ja mihin kunnan toimintaan ja minkälaisiin toimintoihin kuntalakea sovelletaan.

Viimeisin alakysymys on nähdäkseni kokonaisuuden kannalta hämmäntävä, koska se suuntaa tarkastelun kuntalain soveltamisalasta käytännön soveltamisen kysymyksiin, myös harkintavallan käyttöä koskeviin teemoihin. Tämä osa on tutkimuksessa varsin merkittävä. Se jättää pohtimaan, miksi näin on tehty.

Tutkija puolustaa ratkaisuaan siten, että soveltamisala liittyy olennaisesti lain soveltamiseen (sivu 20). Kunnassa viranhaltijat soveltavat lakia ja joutuvat näin ollen ratkaisemaan, mitä lakia ja mitä normeja sovelletaan. Tähän ei nähdäkseni olekaan huomauttamista. Tällainen kaksinapainen tarkastelu on tietenkin mahdollista. Tarkastelun olettaisi kuitenkin tällöin pitäytyvän soveltamisalan kysymyksissä, jolloin pohdittaisiin, miten lainsoveltaja löytää sovellettavat normit. Toteuttamistapa ei kuitenkaan kaikilta osin toteuta tätä vaan on selvästi laajempi. Tähän alakysymykseen näyttää kiinnittyvän kunnallista ratkaisutoimintaa koskeva teoreettinen tarkastelu.

Oma arvioni on, että työssä on kaksi tasavahvaa tutkimusongelmaa: toinen soveltamisalaa koskeva (työn otsikko) ja toinen kunnallista ratkaisutoimintaa koskeva. Tämä jaottelu näkyy myös tutkimustulosten esittelyssä, kun lopuksi tulokset jaetaan soveltamisalaa koskeviin (luku 4.2) ja kunnalliseen lain soveltamiseen (luku 4.3). Keskeinen arvioitava asia tällöin on, miten hyvin nämä on sovitettu yhteen.

Työstä ei ilmene varsinaista rajausta muuten kuin siltä osin, että työn ilmoitetaan olevan selvästi kotimainen. Rajauksen pohtiminen olisi kuitenkin voinut olla hyödyllistä tutkimusasetelmien viitatessa moneen eri suuntaan.

### 3. Tutkimuksen rakenne

Kyseessä on artikkeliväitöskirja, joka koostuu aihetta käsittelevästä yhteenvedo- ja täydennysosioista ja kuudesta vertaisarvioidusta artikkelista. Lisäksi työn liitteenä on jo mainittu artikkeli, jonka tarkoituksena on osoittaa, mitä kunnallisoikeudessa on aiemmin tutkittu. Artikkelit Kunnallis- ja kuntalakien soveltamisalojen kehityksestä (Edilex 2021/46), Kunnan toiminta -käsitteen sisältö ja oikeudelliset vaikutukset (Edilex 2019/11), Kunnan hallintorakenteen

järjestämisestä (Lakimies 2/2020) ja Kunnan talouden järjestäminen (Oikeus 4/2019) liittyvät selvimmin soveltamisalaan. Lisäksi teemaan liittyy yhteenveto- ja täydennysosiossa tehty täydentävä tarkastelu, jossa käsitellään kuntalain soveltamista kuntayhtymissä, kuntakonsernissa ja kunnan toiminnassa (sivut 70–84). Täydennysosa onkin nähdäkseni ollut välttämätön, koska näitä teemoja ei ole käsitelty artikkeleissa.

Artikkelit Kunnan järjestämisvastuu, ulkoistusriskit ja velvollisuus turvata palvelutuotannon jatkuvuus (Liikejuridiikka 1/2020) ja Kunnan talousarvioprojektista (Oikeus 3/2021) liittyvät soveltamisen problematiikkaan eli asetetun tutkimuskysymyksen kolmanteen alakohtaan. Kunnan järjestämisvastuuta ja ulkoistamista koskevassa artikkelissa selvitetään, miten ulkoistamista koskeva ratkaisu kunnassa pitää tehdä ja mitä sitä tehtäessä pitää ottaa huomioon. Väittelijä katsoo artikkelin olevan varsin keskeinen työssä, koska ”sen avulla on tarkoitus ilmentää niitä perusteita, joihin koko tutkimuksen ajattelu rakentuu” (sivu 8). Tämän artikkelin linkittäminen soveltamisalaan tutkimustehtävän kolmannessa kohdassa esitetyllä tavalla ei nähdäkseni kuitenkaan tapahdu parhaimmalla mahdollisella tavalla vaan jää jossain määrin epäselväksi. Näin on, vaikka ymmärränkin artikkelin merkityksen, semminkin kun työn teoreettiset haasteet otetaan huomioon.

Sinänsä artikkelit yhteenveto- ja täydennysosion kanssa muodostavat kokonaisuuden. Artikkeleissa on omat tutkimuskysymyksensä, jotka voidaan sovittaa yhteenveto-osiossa esitettyjen tutkimuskysymysten alle tai ainakin niiden piiriin. Ne eivät kuitenkaan jäsenny suoraan pääasiallisen tutkimuskysymyksen alakysymyksiksi, vaan yhteenveto- ja täydennysosio muotoutuu artikkeleiden kanssa pikemminkin verkostoksi. Yhteenveto- ja täydennysosion rakenne toimii. Siinä on avattu teoreettiset lähtökohdat ja tuotu selvästi esille tutkimuksen tulokset. Edellä esitetty kritiikki koskee artikkeliväitöskirjan kokonaisuutta, sen palasten yhteensopivuutta ja yhteensovittamisen selkeyttä.

#### 4. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja menetelmät

Koska työssä asetettu tutkimustehtävä jakaantuu kahtaalle, on työn teoreettinen viitekehyskin moninainen. Käsitteitä koskevassa luvussa avataan kuntaa koskevia käsitteitä, soveltamisalaa ja soveltamista sekä ratkaisutoimintaan liittyvää ratkaisuahtia. Työtä linkitetään kunnallisoikeudelliseen tutkimukseen sekä erityisesti oikeudellisen ratkaisun teoriaan.

Tutkimuksen kohteen ollessa kuntalain soveltamisala on luontevaa, että työssä käsitellään säädösten ja säännösten välisiä suhteita. Tältä osin tutkija muita tutkijoita kommentoiden hahmottelee oman käsityksensä siitä, miten niin

sanottujen metanormien ja erityisesti *lex specialis* -metanormin on tarkoitettu toimivan (sivut 37–38). Tämä on nähdäkseni aivan olennainen viitekehys tälle tutkimukselle. Kun tämä lähes kaikissa artikkeleissa esiintyvä tarkastelutapa on helposti kytkettävissä kaikkiin tutkimustehtävän osa-alueisiin, olisin mielelläni nähnyt, että sille olisi annettu suurempi rooli tässä tutkimuksessa. Sama koskee sääntelyn selkeyden vaatimusta.

Toinen keskeinen teoreettinen ja keskeiseksi tarkoitettu viitekehys työssä liittyy ratkaisutoimintaan eli siihen, miten ratkaisu kunnassa pitää tehdä. Tätä taustoitetaan Muukkosen käyttämällä ratkaisuakti-käsitteellä. Tutkija nostaa esille, että ratkaisutoiminnassa on ensin etsittävä asian tosiseikat ja vasta tämän jälkeen normit. Tutkija jatkaa tästä ja liittää ratkaisutoiminnan *Juha Karhun* kehittämään uuteen varallisuus oikeuden teoriaan (2000). Näin ollen ratkaisutoiminnan keskeisiksi teemoiksi muodostuvat kontekstin hahmottaminen, normatiivinen tarkastelu kontekstin läpi, kokonaisvaltainen tarkastelu, pistemäisen tarkastelun kritiikki ja asiayhteyksien hakeminen. Vallitsevan tuomarinäkökulman vuoksi tutkija katsoo oikeustieteessä keskittyneen kiperien, pistemäisten ongelmien ratkaisuun, mikä tarkoittanee yksittäisen asian ratkaisemista ilman laajempaa analyysia ratkaisun vaikutuksista. Tutkijan mukaan hallintovirkamiehen on ensiasteen ratkaisua tehdessään pohdittava erityisesti ratkaisun normatiivisia vaikutuksia, ei pistemäisesti vaan laaja-alaisesti. Tästä aiheutuu vaatimus koko oikeusjärjestyksen huomioon ottamisesta. Tähän on todettava, ettei ratkaisun vaikutusten pohdinta kuitenkaan ole tavatonta tuomarin ratkaisutoiminnassa, jossa seurausvaikutukset reaalina argumentteina hyvin voivat osaltaan määrittää ratkaisua.

Väittelijä painottaa työssään pistemäisen tarkastelun sijasta asiayhteyksiä ja tilannetajua, joka ratkaisijalta vaatii toimintaympäristön hahmottamista ja koko oikeusjärjestyksen tuntemista. On tunnettava kaikki oikeudellinen aines, joka ohjaa päätöksentekoa. On oltava tilanneherkkä. Huomion arvoista tässä suhteessa on nähdäkseni se, ettei työssä käsitellä missään suhteessa kunnallisen päätöksenteon poliittista tavoitteellisuutta tai mahdollista enemmän tai vähemmän vapaata harkintaa. Syntyvä vaikutelma, ettei tällä olisi lainkaan merkitystä.

Tutkimusasetelman moninaisuudesta johtuneet erilaiset teoreettiset lähtökohdat jättivät työhön väistämättä avoimia kysymyksiä. Soveltamisalaa koskevasti odotin aluksi *lex specialis* -metanormin ja selkeysvaatimuksen käsittelyä sääntelyteoreettisena kysymyksenä, mutta kyseistä tehtävää työssä ei kuitenkaan asetettu. Odotin myös *lex specialis* -metanormin toimintatapojen ja selkeyden välisen jännitteen vahvempaa käsittelyä. Ratkaisutoiminnan osalta jäin odottamaan uuden varallisuus oikeuden teorian erittelyä ja pohdintaa kunnallista hallinto-oikeudellisen ajattelun näkökulmasta. Mitä siis tarkoittaa, että liikutaan yksityisen tai julkisen alalla tai näiden rajamailla, ja minkälaisia kipukohtia sovellettu teoria saattaa synnyttää kunnallisoikeudellisessa ympäristössä kunnallinen itsehallinto huomioon ottaen? Tutkijan avaama uuden varallisuus oikeuden

opin kehittäminen ja siirtäminen kunnallisoikeudelliseen ympäristöön jättävät vielä paljon avoimeksi, eikä tämän mallin toiminta työssä aina avaudu kovin hyvin lukijalle (sivut 34–36). Näistä puutteista huolimatta kokonaisvaltainen, pistemäisyyttä karttava tarkastelutapa, joka ehkä keskeisimmin työtä määrittää, on kaiken kaikkiaan kiinnostava.

## 5. Tutkimuksen lainopin piirteistä

Väittelijä sanoo tunnistavansa, että väitöskirja on lainopillinen, tulkitseva ja systematisoiva. Hän osallistuu lainopin menetelmiä tai lainopin tieteellisyyttä koskevaan keskusteluun tuoden esille metaforana haastattelun ja viittaa näin muihin yhteiskuntatieteisiin. Lainopissakin siis hänen mukaansa eräällä tavalla haastatellaan, sillä myös lainopissa on kysymys aineiston keräämisestä, aineiston analyysistä ja johtopäätösten tekemisestä. Aineistona ovat ”aiemmat puheenvuorot, mutta toisaalta sellaiset lähteet, jotka ilmentävät oikeusjärjestyksen itsensä asettamia vaatimuksia”. Tutkijan tehtäväksi jää näiden ikään kuin haastateltavien vastausten kartoittaminen ja analysointi. Kirjoittajan mukaan etenkin teoreettisissa kysymyksissä on edettävä sen perusteella, millaisia havaintoja tutkija eri keskusteluista (eli haastatteluista) tekee, kuunneltava aiempien auktoriteettien näkemyksiä sekä pistettävä nämä keskustelemaan keskenään. Tästä lainopillisen tutkimuksen menetelmästä käytetään työssä metatulkintamenetelmän nimeä, jonka vastine meta-analyysin nimellä löytyy muista yhteiskuntatieteistä.

Pohdin sitä, onko haastattelukäsitteen esiin nostaminen tällä tavalla lainopillisen tutkimussuuntauksen eli käytännöllisen ja teoreettisen lainopin yhteydessä kuitenkin tarpeen oikeustieteen tieteellisyyden osoittamiseksi ja siksi, että sitä niin runsaasti käytetään muissa yhteiskuntatieteissä. Mutta samalla kuitenkin totean, ettei tuollainen aineiston keruu tai käsittely tunnu vieraalta. Täysin selväksi ei nähdäkseni tässä kohdassa kuitenkaan tullut, miten tutkija näkee eron teoreettisten kysymysten ja lainopillisen tulkinnan välillä ja minkälainen on tutkijan oikeuslähdeoppi, joka määrittäneee aineiston keruun. Argumentaatiomalli, jolla työssä sanotaan edettävän, on varsin vapaata argumentointia (sivu 92), vaikka enimmäkseen työn lainoppi näyttäytyy varsin perinteisenä. Toisaalta erityisesti pistemäisen tarkastelun kritiikki nousee työn eräissä artikkeleissa mielenkiintoisella tavalla esille avautuen kohti uudenlaisia tulkintoja.

## 6. Tutkimuksen tulokset ja tutkimuksen toteuttaminen

Ensimmäisessä artikkelissa, joka koski kunnallis- ja kuntalakien soveltamisalojen kehitystä, tarkasteltiin eri kunnallislajeista löytyviä soveltamisaloja. Johtopäätöksenä oli, ettei soveltamisala aina ollut kaikilta osin selkeä mutta soveltamisalan merkitys ja tulkinnanvaraisuus kasvoivat merkittävästi vasta uudessa kuntalaissa. Aineistona oli aiempi lainsäädäntö, niitä kommentoineet oikeustieteelliset kirjoitukset, lähinnä selitysteokset. Artikkelin menetelmäksi yhteenveto-osiossa luokiteltiin metatulkintamenetelmä ja keskustelupolkujen seuraaminen. Toisaalta erikseen sanotaan voimassa ollutta oikeutta tutkitun myös lainopillisesti, erityisesti ilmoitettiin säännöksiä systematisoidun keskenään sekä asiayhteyksissään. Tässä kohdin saikin käsityksen, että metatulkintamenetelmä ja lainopillinen tulkinta ja systematisointi olivat eri asioita (sivu 57), kun taas toisessa yhteydessä metatulkintamenetelmä oli kirjoittajan tapa hahmottaa nimenomaan lainopillisen tutkimuksen menetelmää (sivut 39–40). Ainakin voi sanoa, että artikkelin tarkastelutapa on ollut historiallinen ja kirjoituksen luonne huomioon ottaen pitkälti kuvaileva, mutta juuri mainitulla tavalla keskusteluja seuraava, ei niinkään tulkinnallisiin kysymyksiin punnitsevilla otteella osallistuva. Kirjoitus taustoitti hyvin kuntalain soveltamisalan ympärille asettuvaa kysymyksenasettelua.

Tutkimuksen selvin ja merkittävin tulos on kuntalain soveltamisalan sääntelymallin ongelmallisuuden osoittaminen. Tätä teemaa käsitellään kunnan toiminta -käsitettä koskevassa artikkelissa. Työssä osoitetaan vakuuttavasti, ettei kuntalain uudistaminen ole kyennyt parhaalla mahdollisella tavalla ottamaan haltuun kuntien toimintaympäristön muutosta ja että sääntely on jopa harhaanjohtavaa. Tämän vuoksi työssä ehdotetaan lainsäädännön kehittämistä edelleen kunnan toiminta -käsitteen paremmin huomioon ottavaksi. Tältä osin työ on merkittävä puheenvuoro. Kunnan toiminta -käsitettä on selkeytetty ja sen soveltamisalaa on tarkasteltu yleisellä tasolla. Sen pitemmälle ei ole menty, vaan tutkija katsoo, että esimerkiksi säännösalakohtainen soveltamisen tarkastelu edellyttäisi uutta tutkimusta.

Kunnan toiminta -käsite oli hallituksen esityksessä määritelty informatiiviseksi. Informatiivinen sääntely tarkoittaa tutkijan mukaan sitä, että sillä ei ole normatiivisia vaikutuksia. Tutkijan mukaan säännöksellä kuitenkin on normatiivisia vaikutuksia, ja työssä osoitetaan vakuuttavasti argumentoiden tähän liittyvät ongelmat. Tutkijan mukaan on vaikea pitää näin muotoiltua säännöstä informatiivisena, kun soveltamisalasäännöksessä nimenomaisesti sanotaan kuntalakeja sovellettavan kunnan toimintaan, ellei lailla toisin säädetä. Tutkija ei kuitenkaan laajemmin pohdi sitä, miksi säännös hallituksen esityksessä on määritelty informatiiviseksi ja mitä sillä voidaan tarkoittaa. Viitteitä tästä saadaan, kun kirjoittaja uudelleen oikeuskirjallisuuteen viitaten toteaa *lex specialis* -metanormin ymmärretyin virheellisellä tavalla (johdanto sivu 36 ja artikkeli

sivu 25). Enemmänkin asiaa olisi voinut pohdiskella suhteessa vaikkapa lainvalmistelun käytäntöihin. Kunnan toiminta -käsitettä koskevassa artikkelissa ei nimenomaisesti avata valittua menetelmää. Yhteenvedo-osiossa lähestymistavan kerrotaan olevan lainopillinen, joten siinä systematisoidaan ja tulkitaan voimassa olevaa oikeutta. Aineistona ovat lainsäädäntö, esityöt, oikeuskirjallisuus ja oikeuskäytäntö (KHO 2018:164). Lisäksi myös *lex specialis* -metanormi tulee tässä tarkasteluun. Argumentointi rakentuu tässä perinteisen lainopin tavoin.

Kunnan hallintoa ja taloutta käsittelevissä artikkeleissa osoitettiin, että hallintoa ja taloutta on huomattavan paljon ja melko perusteellisestikin säädelty erityislainsäädännössä, mikä on kunnallisen itsehallinnon kannalta merkityksellinen havainto. Tältä osin tutkija nostaa esille kysymyksen, kuinka pitkälle tällainen sääntely voi mennä, mutta heittää asian jatkotutkimuksen varaan.

Järjestämistä vastuuta ja ulkoistusriskejä koskeva artikkeli poikkeaa edellä mainituista teemaltaan ja siksi, että se suuntautuu selvästi ratkaisutoimintaan. Artikkeliksi asetuu tutkimuksen pääasiallisen kysymyksen kolmannen alakysymyksen piiriin. Siinä kysyttiin, miten oikeudellisia ratkaisuja kunnissa pitää tehdä ja mitä vaikutuksia tällaisella teorianmuodostuksella on suhteessa siihen, millaiseksi kuntakontekstissa lain soveltamistilanne muodostuu. Artikkelissa tutkimuskysymys taas koski kunnan viranomaisen ulkoistamiseen liittyviä velvollisuuksia, kun huomioon otetaan perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut velvollisuus turvata palvelujen jatkuvuus kaikissa tilanteissa. Kirjoitus koskee päätöksenteon prosessia ja siinä huomioon otettavia seikkoja, ja laaja-alaisessa käsitteilytavassa irtaannutaan pistemäisestä tarkastelusta. Kirjoituksessa on erinomaisella tavalla hahmoteltu kuntaoikeudelliseksi periaatteeksi nostettavaa oikeudellista periaatetta eli ”kuntaoikeudellista palvelujen jatkuvuuden periaatetta”. Tässä artikkelissa, kuten myös talousarvioprojektia koskevassa artikkelissa, kokonaisvaltaisen tarkastelun tarve on keskeisessä asemassa ja kokonaisvaltaisen tarkastelun näkökulma toimii. Kovin hyvin työssä esitetyillä perusteilla ei nähdäkseni kuitenkaan avaudu tämän artikkelin merkitys kuntalain soveltamisalalle. Tältä osin lankoja olisi voinut punoa paremmin yhteen.

Talousarvioita koskevassa artikkelissa systematisoidaan talousarviopäätöksenteon sisällöllisiä, rakenteellisia ja menettelyllisiä vaatimuksia. Tässä todentuu kokonaisvaltaisen prosessin tarkastelun kautta eri päätösten riippuvuus toisistaan. Tämä artikkeli johti ajatukset talousarvion ja palvelutarpeiden suhteeseen ja myös kunnalliseen itsehallintoon. Tässäkin on nähdäkseni selvä jatkotutkimuksen paikka.



## 7. Lähteet ja kieli

Tutkimuksen lähteet ovat tutkimusaihe huomioon ottaen riittävät ja osoittavat vahvaa lukeneisuutta ja perehtyneisyyttä tutkimusaiheeseen.

Tutkija määrittelee työnsä korostuneen kansalliseksi, mikä näkyy selvästi siinä, ettei kansainvälistä kirjallisuutta ja ulkomaisia oikeuslähteitä ole juuri käytetty. Tutkimusaiheen kovin kansalliselta kuulostavan suuntautumisen vuoksi tämä valinta voitaneen hyväksyä, vaikka tätä voidaan hyvin perustein myös kritisoida. Vaikka kysymys on periaatteessa kansallisen lain yhden säännöksen soveltamisesta, aihetta on tarkasteltu ja voidaan tarkastella ylemmällä ja teoreettisemmalla tasolla. Näiltä osin kansainvälinenkin kirjallisuus olisi antanut työlle lisäarvoa. Esimerkiksi, ilman oikeusvertailuakin, Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan arvioinnilla olisi työssä voinut olla syvempi asema. Tällöin tarkasteluun olisi voinut tulla monikin peruskirjan ulottuvuus, joista on saatavissa eri maiden aineistoa ja lähteitä. Paikallishallinnon toimintaympäristön muutos on tapahtunut myös muissa maissa, ja oletettavaa onkin, että erilaisia tapoja ulottaa kuntia koskeva lainsäädäntö koskemaan myös eri tavoin toteutettua kunnallista toimintaa kyllä löytyy. Pohjoismaidenkin kirjallisuus olisi voinut johtaa syvempään vertailu- ja analyysiasetelmaan.

Kieli on pääosin hyvää asiakieltä.

## 8. Loppuarvio

Tutkimus on tuottanut runsaasti uutta tieteellistä tietoa kuntalain soveltamisalan epäselvyydestä ja laajemminkin kuntalain soveltamisesta ja suhteesta erityislainsäädäntöön. Kuntien käytännön kannalta tulokset ovat merkittäviä, ja ne antavat eväitä myös lainvalmisteluun.

Tutkimus on kaikinensa omaperäinen, mikä näkyy teoreettisissa ja metodisissa valinnoissa tutkijan pyrkiessä varallisuus oikeuden puolella kehitetyn uuden varallisuus oikeuden elementtien, erityisesti pistemäisen tarkastelun kritiikin, tuomiseen myös kunnallisoikeudelliseen keskusteluun ja käytännön ratkaisutoimintaan. Työ on mielenkiintoinen, rohkea ja paljon ajatuksia herättävä puheenvuoro, joka johtanee myös jatkotutkimuksiin.

Työn kokonaisuudessa ja tulkinnoissa näkyy tekijän tieteellinen osaaminen sekä substanssin eli kuntien toimintaympäristön ja käytännön vahva tuntemus. Käsitteiden analyysi ja argumentointi on johdonmukaista ja huolellista. Alussa asetetut väitteet on todennettu ja moniin suuntiin avautuva tutkimustehtävä on otettu haltuun.

Tutkimusta voi kuvata verkostoksi, jota on kudottu yhteen: jotkin palaset istuvat kokonaisuuteen luontevasti, kun taas toisten säikeet ovat jääneet heikkommiksi. Eri suuntiin vievät alakysymykset ovat vieneet myös moninaiisiin ja moniin suuntiin ulottuviin teoreettisiin tarkasteluihin. Yhteensovittaminen on ollut haasteellista, mikä nähdäkseni on tarpeettomasti hajaannuttanut työtä. Tutkimustehtävän eri osien parempaa nivomista toisiinsa olisin mielelläni nähnyt yhteenveto- ja täydennysosiossa.

Kun Muukkosen työn asettamuksia on väitöstilaisuudessa koeteltu, on hän puolustanut väitöskirjaansa hyvin perustellen ja osoittanut hallitsevansa tutkimansa aihepiirin erittäin hyvin. Katsonkin voivani epäilyksittä ja mielihyvin esittää Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnalle väitöskirjan hyväksymistä oikeustieteelliseksi väitöskirjaksi.

*Eija Mäkinen*