

OIKEUSTIEDE

JURISPRUDENTIA

LVII

2024

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

Toimitusneuvosto

Kirsi-Maria Halonen, puheenjohtaja

Mia Hoffrén

Juha Häyhä

Susanna Lindroos-Hovinheimo

Toimittaja

Teemu Juutilainen

Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

© kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys 2024

ISSN 0355-8215 (painettu)

ISSN 2954-3185 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-951-855-771-8 (kovakantinen)

ISBN 978-951-855-772-5 (PDF)

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2024

Sisällys

<i>Alexi Heinilä – Janina Käyhkö – Hanna Partinen – Niko Soininen</i>	Kasvua vai kestävyttä? Alueidenkäytön suunnittelun ja liikennesuunnittelun normit ja käytännöt kaupunkien ilmastokestävyyden näkökulmasta	5
<i>Olli Norros</i>	Velvoitteen vanhentumisen sääntelyn tavoitteet	103
<i>Eelis Paukku</i>	Muoto ennen sisältöä? – Oikean ja riittävän kuvan vaatimuksesta Suomessa	177
<i>Sanna Rantahalvari</i>	Oikeushistoriallinen tarkastelu kunnallisesta itsehallinnosta 1865–2022	247
Kirjoittajat	331

**Alexi Heinilä – Janina Käyhkö – Hanna Partinen – Niko
Soininen**

**KASVUA VAI KESTÄVYYTTÄ?
ALUEIDENKÄYTÖN SUUNNITTELUN
JA LIIKENNESUUNNITTELUN
NORMIT JA KÄYTÄNNÖT
KAUPUNKIEN
ILMASTOKESTÄVYYDEN
NÄKÖKULMASTA**

Sisällys

1	JOHDANTO	9
1.1	Taustoitus	9
1.2	Läpileikkaavat kestävyyspolitiikan tavoitteet	12
1.3	Politiikkakoherenssi ja monitasohallinta teoreettisena viitekehyksenä	18
1.4	Tutkimuskysymykset, metodit ja rakenne	20
2	ALUEIDENKÄYTÖN JA LIIKENNESUUNNITTELUN ILMASTOKESTÄVYYSTAVOITTEET, INSTRUMENTIT JA VIRANOMAISET ERI TASOILLA	23
2.1	Ilmastokestävyyttä tukevat säännökset alueidenkäytön ja liikenteen ohjausjärjestelmissä	23
2.1.1	Ilmastolain vaikutus alueidenkäytön suunnitteluun ja liikennesuunnitteluun	23
2.1.2	Alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun kestävyyttä tukevat normit	29
2.2	Alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelujärjestelmän viranomaiset ja niiden tehtävät eri tasoilla	31
2.2.1	Valtakunnan tason viranomaiset ja niiden tehtävät	31
2.2.2	Alue- ja paikallistason viranomaiset ja niiden tehtävät	35
2.3	Valtakunnan tason suunnitteluinstrumentit	41
2.3.1	Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet	41
2.3.2	Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma	44
2.4	Seudulliset ja paikalliset suunnitteluinstrumentit	46
2.4.1	Maakuntakaavoitus ja seudullinen liikennejärjestelmäsuunnittelu	46
2.4.2	Kunnallinen alueidenkäytön suunnittelu ja maanteiden suunnittelu	50
2.5	MAL-sopimusmenettely	56
2.6	Yhteenveto: alueidenkäytön ja liikennejärjestelmäsuunnittelun koherenssi ilmastokestävyyden näkökulmasta	58

3	SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄ JA SEN MUKAISET KÄYTÄNNÖT FOKUSRYHMÄHAASTATTELUIJEN VALOSSA	64
3.1	Alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun ilmastokestävyyttä tukevat tavoitteet ja velvoittavat säännökset	64
3.1.1	Ilmastolain ohjaavuus ja ilmastotavoitteet	64
3.1.2	Maankäytön ja liikennejärjestelmien kestävyyttä tukevat tavoitteet ja velvoittavat säännökset.....	67
3.2	Alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelujärjestelmän viranomaisten tehtävät ja viranomaisten välisen yhteistyön käytännöt alueidenkäytön ja liikenteen ohjausjärjestelmissä	70
3.3	Alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun instrumenttien käytäntöihin liittyvät koherenssikysymykset.....	74
4	TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET SUUNNITTELUN NORMEISTA JA KÄYTÄNNÖISTÄ.....	78
4.1	Ilmastolaki ja päällekkäisen lainsoveltamisen ongelma.....	78
4.2	Laki liikennejärjestelmästä vai kuitenkin ensisijaisesti maanteistä?	81
4.3	Alueidenkäytön suunnittelu kestävyysden vai kasvun mahdollistajana?	82
4.4	Ovatko MAL-sopimukset myös kestävyysongelma?	86
4.5	Alueidenkäytön mittakaavat ja konfliktit.....	87
4.6	Hallinnon organisaatio ja toimivalta.....	88
5	LOPUKSI: PÄÄLTÄ KAUNIS, SILKKOA SISÄLTÄ?	89
	LÄHTEET.....	92
	OIKEUSKÄYTÄNTÖ.....	99
	LYHENTEET.....	100
	ABSTRACT	101

Kasvua vai kestävyyttä?

Alueidenkäytön suunnittelun ja liikennesuunnittelun normit ja käytännöt kaupunkien ilmastokestävyiden näkökulmasta

1 JOHDANTO

1.1 Taustoitus

Ilmastonmuutos, luontokato ja ympäristön saastuminen ovat kestävyiden kolme keskeistä haastetta, ja ne kehystävät enenevässä määrin yhteiskunnallista keskustelua ja päätöksentekoa niin globaalisti kuin Suomessa.¹ Kestävyyshaasteet tulevat edellyttämään perustavanlaatuisia muutosta yhteiskuntien tavassa ohjata tuotantoa ja kulutusta lävistäen yhteiskunnan eri tasot ja sektorit. Tämän *kestävyysmurroksen* on katsottu merkitsevän huomattavia muutoksia myös oikeudellisen sääntelyn rakenteisiin.² Erityisesti muutos tulee kohdistumaan tapaan, jolla alueidenkäyttöä ohjataan, sillä alueidenkäyttö on yksi ilmastonmuutoksen, luontokadon ja pilaantumisen juurisyyistä.³ Tämä johtaa puolestaan pohtimaan paikallistason toimijoiden – kuten kuntien – roolia ja mahdollisuuksia toimia kestävyysmurroksen edistäjinä, koska niillä on useissa maissa – ja erityisesti Suomessa – merkittävä rooli kaavoituksessa ja muussa alueidenkäytön ohjauksessa.⁴

¹ Steffen ym. 2015; Richardson ym. 2023. Tämä tutkimus on toteutettu osana Suomen Akatemian rahoittamaa Transformative Cities -tutkimushanketta (352943). Kiitämme artikkelin vertaisarvioijia sen viimeistelystä arvokkaasta palautteesta.

² McPhearson ym. 2021; Kotze 2020.

³ IPBES 2019.

⁴ Amundsen ym. 2018, passim; Heinilä 2021, s. 279.

Ilmastokestävyudessa⁵, eli ilmastomuutoksen hillintä- ja sopeutumistavoitteiden edistämisessä, kunnilla on keskeinen rooli. Kuntien kaavoituksella vaikutetaan merkittävästi asumisen, palvelujen ja teollisuuden sijoittumiseen, millä taas on merkittävä vaikutus liikkumisen tarpeeseen ja käytettäviin liikennevälineisiin ja niiden edellyttämän infrastruktuurin rakentamiseen. Yhdyskuntien sopeutumismahdollisuuksista päätetään niin ikään pitkälti kaavoituksessa.⁶ Kunnat eivät kuitenkaan toimi yksin, vaan murros edellyttää yhteistoimintaa hallinnon eri *tasojen* ja *sektoreiden* välillä sekä yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan ja elinkeinoelämän kanssa, koska monimutkaiset, kytkeytyneet ja sektorirajat ylittävät ja läpäisevät haasteet eivät ole minkään yksittäisen tahon toimenpitein ratkaistavissa.⁷ Globaaleilla ympäristökysymyksillä ja niiden hallinnalla on niin kansainvälinen ja kansallinen kuin seudullinen ja paikallinen ulottuvuutensa. Näin niihin voi liittyä useampia perusteltuja yleisen edun näkökulmia.

Tässä artikkelissa tarkastelemme, millaisia oikeudellisia ja myös hallinnon käytäntöihin liittyviä mahdollisuuksia kunnilla ja valtion viranomaisilla on edistää tässä monitasoisessa ja -sektorisessa kehityksessä kestävyysmurrosta yleisesti ja *ilmastokestävää kaupunkirakennetta ja liikennejärjestelmää* erityisesti ja millaisia haasteita niihin liittyy. Tarkastelu tapahtuu siis nimenomaan kaupunkinäkökulmasta, mutta monitasoista ohjausjärjestelmää ja sen viranomaiskoneistoa on välttämätöntä tarkastella kokonaisuutena, sillä se muodostaa ne puitteet, joissa käytännön suunnittelua ja muita toimenpiteitä tehdään. Ilmastokestävyys käsittää sekä ilmastomuutoksen hillinnän että siihen sopeutumisen, vaikka hillintänäkökulma on tämänkin tutkimuksen valossa jossain määrin vakiintuneempi näkökulma ilmastomuutokseen.

Kysymyksenasettelun taustalla on havainto siitä, että oikeudelliset instituutiot ja hallinnon käytännöt⁸ vaikuttavat merkittävästi kestävyysmurroksen toteutumiseen.⁹ Sekä instituutiot että käytännöt voivat osaltaan tuoda järjestelmään esimerkiksi koordinaation puutteita ja jännitteitä, mutta ne

⁵ Ilmastokestävyuden määritelmästä hallitusten välisen ilmastopaneelin (IPCC) mukaan ks. Schipper ym. 2022.

⁶ Ks. esim. Heinilä 2019, s. 60–65.

⁷ Ks. Hölscher ym. 2019, s. 843–844; ympäristöhaasteiden kytkeytyneisyydestä esim. Heinilä 2019, s. 25–27. Kytkeytyneisyyden vuoksi alueidenkäytön suunnittelussa ilmastomuutoksen ehkäisyä maksimaalisesti edistävät ratkaisut voivat olla biodiversiteetin tai ilmastomuutokseen sopeutumisen näkökulmasta ongelmallisia, mikä tekee kokonaisuuden kannalta optimaalisten ratkaisujen tunnistamisesta vaikeaa.

⁸ Erityisesti hallinnon roolista ks. Patterson ym. 2017, s. 1–16.

⁹ Hölscher ym. 2019, passim. Ks. erityisesti oikeudellisesta näkökulmasta Soininen ym. 2021.

voivat myös mahdollistaa ja edistää murrosta monin tavoin.¹⁰ Instituutioilla tarkoitamme tässä *julkisia normeja*, jotka ohjaavat kohteidensa toimintaa.¹¹ Tarkastelun kohteena ovat nimenomaisesti *oikeudelliset* instituutiot, mutta toisaalta on tarpeen tunnistaa myös muiden moninaisten käytäntöjä ohjaavien instituutioiden, kuten hallinnon tapojen – jotka voivat olla esimerkiksi tapoja tulkita ja priorisoida oikeusnormeja – merkitys aiheen kannalta.¹² Erityisesti tästä syystä on tarpeen tarkastella kokonaisuutta myös empiirisesti, koska näin on mahdollista havaita myös niitä tavoitteellisen toiminnan – esimerkiksi ilmastokestävän toiminnan – esteitä, jotka eivät ole tunnistettavissa esimerkiksi alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun oikeusnormeja analysoimalla. Nämä seikat voivat olla yhtäältä toimijoiden itsensäkin tunnistamia, toisaalta myös tiedostamattomia.¹³

Liikenteen kestävyysmurroksen kannalta kunnilla, alueellisilla viranomaisilla sekä näiden käytössä olevilla suunnittelujärjestelmillä on keskeinen rooli, sillä liikennejärjestelmän murros vaatii toimia yhdyskuntarakenteen ja asumisen ohjauksesta julkiseen liikenteeseen ja yksityisautoilun vähentämiseen.¹⁴ Liikkumisen ilmastokestävyyden edistäminen ei kuitenkaan ole yksinkertaista, koska laissa määriteltyjä tehtäviä eri tasoilla ja sektoreilla hoitavilla viranomaisilla on omat keskinäiset suhteensa.¹⁵ Kuten jäljempänä tarkemmin esitämme, maakuntien ja kuntien alueidenkäytön suunnittelu on lähtökohtaisesti monitavoitteista kun taas valtion viranomaisten liikennesuunnittelu tähtää ennen muuta liikennejärjestelmän toimivuuden turvaamiseen. Hallinnon eri sektoreilla myös esimerkiksi viranomaisten toimialueet voivat poiketa viranomaisten aineellisten tehtävien ohella. Kokonaisuus muodostaa monimutkaisen instituutioiden ja (tässä tapauksessa hallinnon) organisaatioiden kudelman, jonka rajoissa käytännön suunnittely tapahtuu.¹⁶ Tätä toimintaa ohjaavilla normeilla voi olla enemmän taikka vähemmän keskenään jännitteisiä tavoitteita, joita eri sektoriviranomai-

¹⁰ Ks. kootusti esim. Soininen ym. 2021. Loorbach (2010) tunnistaa osuvasti, että kestävyysmurroksessa ohjattavat ilmiöt, yhteiskunnat ja hallinta ovat siinä määrin mutkikkaita (complex), etteivät ne mahdollista suoraviivaisia yhteiskunnallisia ratkaisuja.

¹¹ Salet 2018, s. 1.

¹² Ks. esim. Wagenaar 2004, passim.

¹³ Ks. Bäcklund ym. 2017, esim. s. 84–85.

¹⁴ Ks. kokoavasti Soininen ym. 2021.

¹⁵ Näiden järjestelmien yhteydessä voitaneen puhua *tehtäväkohtaisesta* monitasohallinnasta, ks. Marks – Hooghe 2004, s. 16–17. Toisaalta vaikka maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) mukainen maankäytön suunnittelu on lähtökohtaisesti kaikki sektorit läpäisevää, on myös tällä järjestelmällä tietynlaisia katveita johtuen suunnittelujärjestelmän jossain määrin tapauskohtaisista nivelistä sektorikohtaiseen ohjaukseen, ks. esim. Heinilä 2019, s. 45–51.

¹⁶ Ks. instituutioista ja organisaatioista esim. Salet 2018, s. 2–3.

set lakisääteisesti edistävät ja valvovat. Lisäksi suomalaisessa alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä paikallisella tasolla on myös merkittävä määrä toimintavapauksia sekä tavoitteiden asetannan että eritasoisia tavoitteita toteuttavien käytännön ratkaisujen kannalta sen ohella, että valtakunnallinen taso (lainsäädäntö ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet) ja seudullinen taso (keskeisesti maakuntakaavoitus) muodostavat (joustavat) puitteet sille, minkälaisia ratkaisuja paikallisella tasolla on mahdollista tehdä.¹⁷ Kokonaisuus sisältää myös instrumentteja, jotka eivät perustu lainsäädäntöön vaan jotka saattavat jopa osin kilpailla lakisääteisen järjestelmän kanssa. Tässä kehyksessä kestävyysmurroksen edistäminen ei välttämättä ole yksinkertaista, vaikka siihen lähtökohtaisesti kaikilla toimijoilla olisi haluakin.

1.2 Lämpileikkaavat kestävyyspolitiikan tavoitteet

Kestävyyspolitiikan toimeenpano on tyypillisesti hallinnontasoja ja -aloja lämpileikkaavaa, eli sitä pyritään samanaikaisesti – ainakin julkilausuttuna tavoitteena – edistämään kaikilla hallinnon tasoilla, myös muutoin kuin ylhäältä (esimerkiksi EU:n tai kansalliselta tasolta) ohjatusti.¹⁸ Perusteluna tälle on se, että ilmastonmuutoksen, luontokadon ja pilaantumisen kaltaisten haasteiden ratkaisu ei ole mahdollista minkään yksittäisen sektorin toimilla vaan ne vaativat syvälle käyvää muutosta yhteiskunnan rakenteissa, kuten oikeudessa, taloudessa ja kulttuurissa.¹⁹ Poliittikaohjauksen lisäksi kansalaisyhteiskunta ja yritykset toteuttavat niin sanottuja sisäsyntyisesti motivoituneita tai autonomisia (esimerkiksi arvot, riskienhallinta) toimia kestävyystavoitteiden edistämiseksi.

Kuntien ja muiden paikallisten toimijoiden rooli on korostunut kestävyyskeskustelussa myös siksi, ettei valtiollisesti johdettu kestävyysmurros ole edennyt riittävän nopeasti. Kuntien itselleen asettamat kestävyystavoitteet voivat kuitenkin olla kunnianhimoisempia kuin lainsäädäntö edellyttää – tai sitten eivät.²⁰ Suomalaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää leimaavat vahva, perustuslaissa suojattu kunnallinen itsehallinto (Suomen perustuslaki 731/1999, PL, 121 §) ja kuntien suuri lukumäärä.²¹ Näin esimerkiksi yksittäisen kaupunkiseudun kunnilla voi olla toisistaan poikkeavia ilmastonmuutokseen liittyviä tavoitteita tai näkemyksiä siitä, kuinka

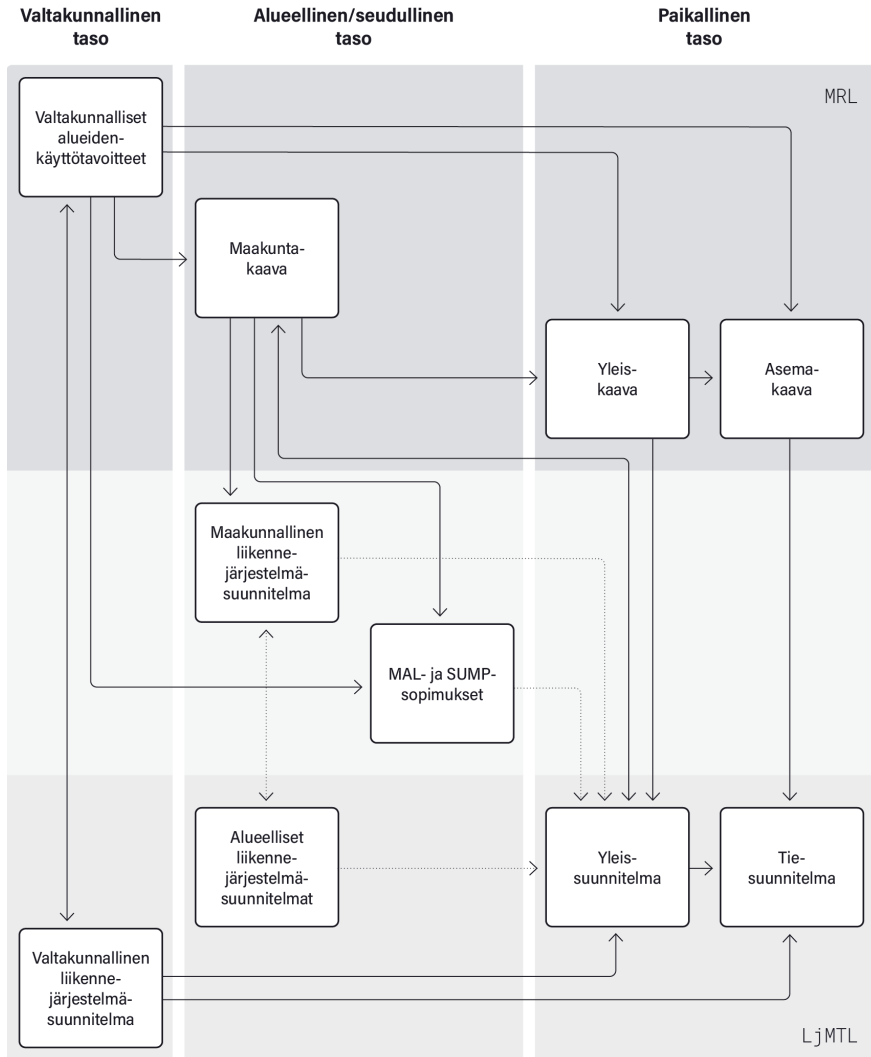
¹⁷ Ks. esim. Heinilä 2021, s. 266–268.

¹⁸ Ks. Amundsen 2017, esim. s. 23.

¹⁹ McPhearson ym. 2021.

²⁰ Kaupunkien ilmastonmuutoksen hillinnän tavoitetasosta ks. Salvia ym. 2021, passim.

²¹ Ks. esim. Mattila – Heinilä 2022, s. 6.



Kuvio 1. Maankäytön ja liikenteen suunnittelujärjestelmä ja sitä ohjaava keskeinen lainsäädäntö. Kuviossa nuolen paksuus kuvaa instrumentin ohjausvaikutuksen velvoittavuutta.

määrätietoisesti tai minkälaisin keinoin tällaisia tavoitteita olisi edistettävä. Alueidenkäyttöratkaisut omaavat – esimerkiksi liikennettä koskevien ratkaisujen osalta – myös yksittäistä kuntaa laajempia ulottuvuuksia. Tämä koskee niin ilmastokestävyyden kannalta myönteisiä kuin kielteisiäkin ratkaisuja.

Alueidenkäytön suunnitteluun – liikenne yhtenä sen osana – liittyy huomattava joukko keskenään jännitteisiä maankäyttöintressejä, joiden muodostama konstellaatio on viime kädessä aina tapauskohtainen. Yksittäisiä intressejä – vaikkapa ilmastonmuutoksen hillintää – ei ole kaavojen sisältövaatimuksissa tai esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL, 1.1.2025 alkaen alueidenkäyttölaki)²² mukaisissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa *priorisoitu* suhteessa muihin.²³ Tämä intressien moninaisuus ja edellä kuvattu maankäytön ja liikenteen ohjauksen monitasoisuus, -alaisuus ja -toimijaisuus tuovat kunta- ja kaupunkitason kestävyysmurroksen ohjaukseen väistämättä merkittäviä jännitteitä. Tästä käytännön esimerkkinä toimivat Helsingin vuonna 2016 hyväksytyt koko kaupungin kattava yleiskaava ja sitä koskeva muutoksenhakuprosessi, jossa korkein hallinto-oikeus joutui arvioimaan kaupungin varsin kunnianhimoisten kestävyyttä tukevien liikenneratkaisujen – jotka toisaalta myös mahdollistaisivat merkittävän lisärakentamisen seudun väkiluvun merkittävästi kasvaessa – lainmukaisuutta (KHO 2018:151).²⁴

Helsingin yleiskaavan keskeisenä tavoitteena oli luoda raideliikenteen verkostokaupunki, jossa myös kevyt liikenne on kilpailukykyinen vaihtoehto henkilöautoilulle. Yksi keskeinen toimenpide tavoitteiden saavuttamiseksi oli muuttaa kaupungin moottoritiemäiset sisääntuloväylät Kehä I:n sisäpuolella 2 + 2 -kaistaisiksi kaupunkibulevardeiksi, jotka palvelisivat myös raitiotie- ja kevyttä liikennettä ja joiden nopeusrajoitus laskettaisiin 50 kilometriin tunnissa. Noin kolmasosa kaavan uudesta asuntorakentamisen yleiskaavavarannosta osoitettiin sisääntuloväyliltä muutosten myötä vapautuville alueille.²⁵ Nämä liikenneväylät ovat yhtä lukuun ottamatta nykyisin valtion hallinnoimia maanteitä.

²² 1.1.2025 maankäyttö- ja rakennuslain nimi muuttuu alueidenkäyttölaki (nimi on muutettu L:lla 752/2023). Laista on kumottu rakentamista koskevat luvut. Samalla tulee voimaan rakentamislaki (751/2023, RaL). Tässä artikkelissa käytetään voimassa olevan oikeuden mukaista nimitystä.

²³ Priorisointi on yksi mahdollinen elementti esimerkiksi valtakunnallisten sektorikohtaisten alueidenkäyttöintressien keskinäisessä koordinoinnissa, ks. Heinilä – Partinen 2022, esim. s. 138.

²⁴ Ks. Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016, esim. s. 66.

²⁵ Ks. Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2015, s. 6–7 ja 2016, s. 10–11, 16, 22.

Muiden tahojen ohella valtion viranomaiset (muun muassa Väylävirasto ja Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, jäljempänä ELY-keskus, liikenne- ja ympäristövastuualueet) valittivat kaavasta. Väylävirasto (tuolloin vielä Liikennevirasto) valitti neljän sisääntuloväylän kaupunkibulevardimerkinnöistä (Ilmalan varikkoalueeseen liittyvien kysymysten ohella) sillä perusteella, etteivät merkinnät riittävällä tavalla turvanneet valtakunnallisia ja seudullisia liikenneyhteyksiä ja niiden kehittämistä. ELY-keskuksen ympäristövastuualue valitti eräistä kaavan uusista asuntovaltaisista alueista Natura-suojeluverkoston vuoksi.²⁶ ELY-keskuksen liikennevastuualue valitti puolestaan samoista neljästä kaupunkibulevardimerkinnästä kuin Väylävirasto. Liikennevastuualueen valituksessa todettiin, että ELY-keskus tienpitäjänä painottaa kaupunkibulevardimerkinnöillä osoitettujen väylien selvitettyjä negatiivisia vaikutuksia liikenneturvallisuudelle eikä kaupunkibulevardiratkaisu valitetuilta osin mahdollista maantielain tienpitäjälle asettamien vaatimusten toteuttamista eikä riittävällä tavalla turvaa seudullisia ja valtakunnallisia liikenneyhteyksiä ja niiden kehittämistä yleiskaavan sisältövaatimusten ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden edellyttämällä tavalla. Valituksen mukaan bulevardisointiratkaisun vaikutuksia seudulliseen liikenteeseen ei myöskään kaikilta osin ollut riittävästi selvitetty eivätkä tehtyjen selvitysten tulokset olleet kaikilta osin olleet kaavassa tehdyn ratkaisun perustana. ELY-keskus – jolla siis on sekä liikenteeseen että ympäristöön liittyviä valtion aluehallinnon lakisääteisiä viranomaistehtäviä erillisillä vastuualueillaan – suhtautui kaavaehdotusvaiheessa antamassaan vastuualueiden yhteisessä lausunnossa hyvin kriittisesti kaupunkibulevardeihin ja niitä koskeviin käytettävissä oleviin selvityksiin, vaikka toisaalta totesi niihin liittyvät tavoitteet kannatettaviksi.²⁷ Myös Väylävirasto totesi kaavasta antamissaan lausunnoissa kaavan tavoitteet liikennehallinnon ympäristötavoitteiden kanssa hyvin samansuuntaisiksi.

Korkein hallinto-oikeus katsoi yleiskaavan muun ohella valituksenalaisten kaupunkibulevardien osalta (hallinto-oikeuden tapaan) lainvastaiseksi erityisesti siksi, että kaavan sisällön ja selvitysten välillä oli epäkohdonmukaisuuksia eikä tästä syystä selvitysten perusteella voitu varmistua kaavaratkaisun sisältövaatimusten mukaisuudesta. Selvitykset

²⁶ Näiltä osin korkein hallinto-oikeus katsoi, toisin kuin hallinto-oikeus, että Natura-arviointiin liittyvien puutteiden vuoksi oli olemassa vaara, että peltoalueelle osoitetut uudet rakentamisalueet merkittävästi heikentävät suojelun perusteena olevia luonnonarvoja Natura 2000 -alueella.

²⁷ ELY-keskus totesi ehdotuslausunnossaan muun muassa, että monia Helsingin kaupungin ja sen ympäryskuntien liikennejärjestelmän toimivuuteen vaikuttavia asioita ei pystytty ratkaisemaan Helsingin yleiskaavassa, mikä korostaa sitä, että kaupunkibulevardit ovat seudullinen suunnittelukysymys.

perustuivat esimerkiksi ruuhkamaksujen käyttöönottoon, jota ei puolestaan ollut esimerkiksi kaavamääräyksiin asetettu kaupunkibulevardien (tai osan niistä) toteuttamisen edellytykseksi.²⁸ Myöskään esimerkiksi ajoneuvoliikenteen tarvetta vähentäviä raideliikenteen kehittämistoimenpiteitä ei ollut asetettu esimerkiksi ajoitusmääräyksiin väylien bulevardisoinnin edellytykseksi. Korkein hallinto-oikeus totesi, että yleiskaavaa hyväksyttäessä käytössä olleiden selvitysten perusteella jäi epäselväksi, kuinka kysymyksessä olevien väylien bulevardisointi vaikuttaisi maakuntakaavassa moottoriväyliksi merkittyjen teiden toimivuuteen siinä tilanteessa, että selvitysten lähtöoletuksina olleet ajoneuvoliikenteen ruuhkautumista lieventävät seikat jäisivät toteutumatta. Vaikutustenarviointiin liittyvät epävarmuudet korostuvat korkeimman hallinto-oikeuden mukaan erityisesti siinä tilanteessa, kun kaikki yleiskaavassa kaupunkibulevardeiksi osoitetut väylät on toteutettu.

Kaavan kumoamiseen näiltä osin johtaneista kysymyksistä mitä ilmeisimmin keskusteltiin ja neuvoteltiin jo kaavan laatimisvaiheessa. Esimerkiksi Rakennuslehden asiaa koskevassa jutussa 28.2.2018 mainittiin, että ajoitusmääräyksistä keskusteltiin monentasoisissa neuvotteluissa ja että niiden sisällyttäminen kaavaan olisi ilmeisesti myös vaikuttanut ainakin siihen, olisiko ELY-keskuksen liikennevastuualue hakenut muutosta kaavan hyväksymispäätökseen kiistakapulana olleiden kaupunkibulevardien osalta. Syystä tai toisesta kaikille osapuolille sopivaa ratkaisua ei kaavaratkaisun kuluessa löytynyt.²⁹

Ratkaisu on usealla tavalla kiinnostava ja ilmentää kuntien ja valtion viranomaisten haastavaa roolia kestävyysmurroksessa. Kaupungin ja valtion viranomaisten eriävät näkemykset jäivät selvästi itse kaavoitusmenettelyn kuluessa osittain vaille ratkaisua. Valtion liikenneviranomaiset tarkastelivat kaupunkibulevardeihin liittyviä kysymyksiä nimenomaan liikennejärjestelmän ja siihen liittyvien alueellisten ja valtakunnallisten (lakisääteisten) viranomaistehtäviensä näkökulmasta, vaikka sinänsä pitivät kaavan tavoitteita yhdyskuntarakenteen eheyttämisestä ja joukko- ja kevyen liikenteen painottamisesta kannatettavina. ELY-keskus tarkasteli kokonaisuutta mandaattinsa mukaisesti nimenomaan seudullisena kysymyksenä, Väylävirasto

²⁸ Kaavaselostuksessa (Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2016, s. 108–109) toisaalta todettiin, että huolimatta siitä, että kaavan perustana olleissa malleissa oli lähtötietoina tiemaksut, yleiskaavan toteuttaminen ei edellytä tiemaksujen käyttöönottoa. Nämä maksut olivat tietysti myös poliittisesti kiistanalainen kysymys.

²⁹ Tämän tutkimuksen empiirisessä osiossa ei lähtökohtaisesti tarkasteltu yksittäisten kaupunkien yksittäisiä kaavahankkeita tutkimuskohteina, koska fokusryhmähaastattelut toteutettiin useampien kohdekaupunkien asiantuntijoiden yhteisinä.

myös valtakunnallisesta näkökulmasta.³⁰ On varsin selvää, että yleiskaavan mukainen liikenne ratkaisu olisi ollut merkittävä askel kohti liikkumisen ilmastokestävyyttä pääkaupunkiseudulla, mutta ratkaisu jäi lopulta merkittävältä osin toistaiseksi toteutumatta siitä huolimatta, että tavoitteet tältä osin olivat viranomaisten kesken lähtökohtaisesti yhdensuuntaisia.³¹

Oikeusvaltiossa viranomaisilla tulee olla toiminnalleen laissa säädetty toimivalta ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PL 2.3 §). Sektorikohtainen hallinto ja tarkoin määritellyt toimivaltarajat edistävät osaltaan päätöksenteon siiloutumista, mikä vaikeuttaa kytkeytyneiden ja monimutkaisten kestävyys haasteiden hallintaa.³² Tämänkaltaisessa ympäristössä sektorit läpäisevien tavoitteiden ja niihin liittyvien tehtävien ja velvoitteiden riittävä määrittäminen ja hallinnon sektorit ja tasot läpäisevä koordinaatio ovat erityisen tärkeitä, jos ja kun sektorirajat ylittäviä ongelmia halutaan ratkaista. Tässä artikkelissa tarkasteltavaan kokonaisuuteenkin tällaisia läpäiseviä tavoitteita ja koordinaatiopyrkimyksiä lähtökohtaisesti sisältyy, muun muassa ilmastolain (423/2022, IlmastoL) ja MRL:n mukaisten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kautta sekä erilaisin nivelpykälin alueidenkäytön suunnittelun ja liikennesuunnittelun instrumenttien välillä. Niiden käytännön toimivuuteen voidaan kuitenkin suhtautua kriittisesti. Kun tarkastellaan kokonaisuutena alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun ohjausjärjestelmää, on otsikon mukaisesti kysyttävä, rakentuuko kokonaisuus lopulta ensisijaisesti ajatukselle kasvusta kestävyiden sijasta. Ainakin mikäli kasvu ymmärretään sen perinteisessä taloudellisessa merkityksessä, se on olemassaolomme planetaariset rajat huomioiden viime kädessä yhteensopimaton kestävyiden kanssa.³³

³⁰ Väylävirasto totesi esimerkiksi kaavaehdotuksesta antamassaan lausunnossa muun muassa Helsingin liikenne- ja maankäyttöratkaisuiden keskeisen merkityksen koko liikennejärjestelmän kannalta.

³¹ Sinänsä kaupunkibulevardeihin ja muun muassa niitä koskevien selvitysten riittävyttä koskeviin seikkoihin otettiin kantaa myös yksityisten tahojen kaavasta tekemissä valituksissa. Näin esimerkiksi edellä mainittujen viranomaisten välinen yhteisymmärrys ei sinänsä vielä olisi merkinnyt sitä, että kaupunkibulevardeja koskevat kysymykset eivät olisi tulleet muutoksenhaun kautta oikeudellisesti arvioitaviksi. Ja voidaan sanoa, että näin pitääkin olla: nimenomaan lainsäädännössä viitattuihin yleisiin etuihin liittyvä punninta ja sen kontrollointi eivät demokraattisessa oikeusvaltiossa voi olla yksinomaan viranomaisten välinen kysymys, vaikka yleisten etujen valvonta keskeisesti viranomaisten tehtäviin kuuluukin, ks. esim. Heinilä 2017, s. 64–70, 160–166.

³² Viranomaisten toimivaltaan liittyy muun muassa oppi toimivaltarajojen jäykkyudesta, joka taas liittyy paljolti juuri viranomaistoiminnan lainalaisuuteen: viranomaiset toimivat sekä asiallisesti että asteellisesti itsenäisesti, eikä viranomaisilla ole mahdollisuutta puuttua toistensa toimivallan käyttöön. Ks. esim. Korte 2015, s. 2, 5–6.

³³ Ks. esim. Raworth 2017, s. 217–220 ja passim; planetaarisista rajoista Richardson ym. 2023.

1.3 Poliittikkakoherenssi ja monitasohallinta teoreettisena viitekehysenä

Politiikkatoimien (ohjauskeinot/instrumentit) suunnittelua ja toimeenpanoa käsittelevä kirjallisuus tunnistaa lukuisia eri osa-alueita (muun muassa toimijat, agendat, instituutiot, vaikutukset), joiden dynaaminen vuorovaikutus tekee politiikkatavoitteiden saavuttamisen ja onnistumisen arvioinnista *ex ante* erittäin hankalaa, jollei mahdotonta.³⁴ Merkityksellisemmäksi arvioinnin osa-alueeksi onkin muodostunut näiden eri osa-alueiden välisten yhteyksien ja politiikkaprosessien tarkastelu, jossa normatiivisena lähtökohtana voidaan pitää toisaalta konfliktien tunnistamista niiden hallitsemiseksi tai välttämiseksi ja toisaalta yhdenmukaisuuden edellytysten tunnistamista sen edistämiseksi. Etenkin ympäristö- ja kestävyyspolitiikkatoimien tutkimuksessa yhdenmukaisuuden eli koherenssin tutkimusta on siivittänyt sen politiikkarelevanssi Euroopan unionin (EU) nostessa sen keskiöön näiden politiikkojen ohjaavana periaatteena.³⁵

Yhdenmukaisuus tai koherenssi³⁶ tarkoittaa tyypillisesti sitä, että politiikan eri sektoreilla (esimerkiksi työllisyys, talous, ympäristö) ja tasoilla (kansainvälinen, kansallinen, paikallinen) olevien politiikkojen ja ohjauskeinojen kokonaisuus ei aseta ristiriitaisia vaatimuksia suhteessa johonkin tavoitteeseen.³⁷ Koherenssin arviointiin vaikuttavat niin muodolliset (oikeudelliset) kuin epämuodolliset (toimijoiden käsitykset ynnä muut) tekijät.³⁸ Normatiivisessa politiikkakoherenssitarkastelussa voidaan jaotella toisaalta sisäiset koherenssiprosessin osa-alueet (esimerkiksi politiikkatavoitteet ja -instrumentit, resurssien jakaantuminen, poliittinen tahtotila) ja toisaalta ulkoiset koherenssitekijät eli hallinnon ja yhteistyön kysymykset, kuten sidosryhmien osallistamisen taso ja tavat, hallintokäytännöt

³⁴ Ks. esim. Howlett 2019.

³⁵ Ks. Righetini – Lizzi 2022; Nilsson ym. 2012.

³⁶ Tässä artikkelissa koherenssi tarkoittaa ennen kaikkea politiikkakoherenssia eli sitä, missä määrin politiikkojen (ja niiden osana lainsäädännön) tavoitteet ja keinot ovat keskenään yhteensopivia, ks. esim. Nilsson ym. 2012. Poliittikkakoherenssia koskevalla keskustelulla on sukulaissuhde klassiseen oikeudelliseen koherenssikeskusteluun (esim. Dworkin 1986; Günther 1989 ja Tuori 2017), mutta politiikkakoherenssi liittyy erityisesti oikeuden pintatasolla olevien tapahtumien (politiikkojen, lakien) keskinäissuhteisiin, ei niinkään siihen, että nuo toimet olisivat yhtäpitäviä oikeusjärjestelmän perustavien lähtökohtien, kuten oikeusvaltion turvaamisen, kanssa. Toinen ero on siinä, että siinä missä oikeudellinen koherenssikeskustelu suuntautuu lainsoveltajalle antaakseen askelmerkkejä punnitun oikeudellisen ratkaisun tekemiseen, kohdistuu politiikkakoherenssi erityisesti lainsäätäjän toiminnan arviointiin ja avustamiseen.

³⁷ United Nations Committee of Experts on Public Administration (CEPA) 2021.

³⁸ Fopa Tchinda – Talbot 2023; ks. myös Bäcklund ym. 2017, s. 84–85.

(esimerkiksi läpinäkyvyys, koordinointi ja kommunikointi eri toimijoiden välillä) ja neuvotteluasemat, jotka osaltaan vaikuttavat sisäiseen koherenssiin.³⁹

Oikeudessa niin oikeusjärjestelmän kuin oikeudellisen tulkinnankin koherenssia on pidetty oikeusjärjestelmän normatiivisena ideaalina samoin kuin tulkinnan oikeellisuuden mittana.⁴⁰ Koherenssi on määritelty – erotukseksi oikeusjärjestyksen pintatason loogisesta ristiriidattomuudesta eli konsistenssista – oikeuden *sisällölliseksi* yhdenmukaisuudeksi. Koherenssi kytkeytyy näin nimenomaan oikeuden materiaaliseen sisältöön ja siten se on kytkeytynyt niihin arvoihin ja yhteiskunnallisiin tavoitteisiin, joita oikeusjärjestelmä pyrkii toteuttamaan.⁴¹ Oikeusjärjestelmän koherenssia edistävät osa-alueet puolestaan voidaan pilkkoa edelleen oikeuden institutionaalsiin, menettelyllisiin ja aineellisoikeudellisiin osatekijöihin.⁴²

Vaikka politiikkakoherenssi on tärkeä ohjaava periaate kestävyyspolitiikan tavoitteiden saavuttamisen kannalta, on täyden koherenssin saavuttaminen vaikeaa tai mahdotonta. Tämä johtuu siitä, että oikeusjärjestelmät ovat etenkin liberaaleissa ja siten lähtökohtaisesti moniarvoisissa demokraattisissa maissa monitasoisia ja monialaisia. Monitasoisuus (multi-level governance, multi-scalar governance)⁴³ tarkoittaa sitä, että politiikkatavoitteet ja -keinot – ja erityisesti niitä koskeva toimivalta – jakaantuvat useille eri tasoilla toimiville tahoille (YK, EU, valtionhallinto, alueelliset viranomaiset, kunnat). Lisäksi politiikkatavoitteet ja -keinot toimivaltoineen jakaantuvat jokaisella tasolla yhteiskunnan eri sektoreihin (esimerkiksi liikenne, ympäristö, talous). Käytännössä tämä johtaa tilanteeseen, jossa millään yksittäisellä toimijalla ei ole valtaa määrätä politiikkatavoitteista tai niiden toteuttamiskeinoista siten, että kaikki muut toimijat joutuisivat alistumaan sen tahtoon.⁴⁴ Tämä johtaa tilanteeseen, jossa monitasoinen ja monisektorinen hallinta- ja oikeusjärjestelmä ei ole koherentti yksittäisen politiikkatavoitteen näkökulmasta. Vaikka ilmiön taustalla voidaan ajatella olevan monimutkaiset vallan ja asiantuntijuuden rakenteet, ilmiö voidaan käsitteellistää myös tilanteeksi, jossa jokainen yksittäinen toimija (esimerkiksi ministeriö, keskusvirasto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristö-

³⁹ Fopa Tchinda – Talbot 2023.

⁴⁰ Ks. esim. Günther 1989; Tuori 2017, s. 107–109.

⁴¹ Tuori 2017, s. 170.

⁴² Patterson ym. 2021.

⁴³ Ks. Kokx – van Kempen 2010, s. 355–356. Käsitteiden moninaisuudesta ks. esim. Marks – Hooghe 2004, s. 15–16; Jessop 2004, s. 61.

⁴⁴ Ruhl 2017; Garmestani ym. 2019; Ruhl ym. 2021. Yksi ilmastonmuutoksen kaltaisia ”viheliäisiä ongelmia” leimaava piirre onkin, ettei se ole minkään yksittäisen tahon hallittavissa. Ks. ilmastonmuutoksesta viheliäisenä ongelmana esim. Head 2022, s. 97–102.

keskuksen vastuualue, kunta ja sen hallinnon eri sektorit) tarkastelee ja edistää aivan oikeutetusti ja rationaalisesti ydintoimialaansa kuuluvan politiikkatavoitteen toteutumista käytössään olevilla politiikkakeinoilla ilman, että kenelläkään on tiukassa mielessä oikeudellista velvollisuutta tai edes juuri kannustimia tarkastella laajempaa yhteiskunnallista kokonaisuutta yksittäisen politiikkatavoitteen toimeenpanon kannalta. Tällöin syntyy helposti tilanne, jossa eri viranomaiset ajautuvat edistämään omaa lainsäädännöllistä ydinmandaattiaan ja käyttämään sen keinoja ilman, että katsottaisiin toimivalta- ja instrumenttirajojen yli. Ilmiötä voidaan kuvata eräänlaiseksi hallintaa koskevaksi yhteismaiden tragediaksi.⁴⁵ Edellä kuvatut oikeusvaltiolliset rakenteet ja opit ovat omiaan korostamaan tilannetta, kun eri tahojen toimivalta, tehtävät ja samalla vastuu määräytyvät sektori-kohtaisesti.

Esimerkiksi Helsingin yleiskaavan esimerkki voi viitata tilanteeseen, jossa tarkastellussa ohjauskokonaisuudessa on mahdollisia koordinaatiohaasteita tai muita pullonkauloja, kun lähtökohtaisesti yhteiset ilmasto- ja laajemmat kestävyystavoitteet jäivät kaavahankkeessa ainakin osin saavuttamatta. Koordinaatiohaasteet voivat liittyä sekä sektorien välisiin kysymyksiin – kestävyyskysymykset voivat olla esimerkiksi toisistaan poikkeavilla tavoilla läsnä eri sektoreita koskevassa oikeudellisessa ohjauksessa tai hallinnon käytännöissä – taikka eri tasojen (paikallisen, alueellisen ja valtakunnallisen) välisiin, mahdollisesti niin ikään lakiin perustuviin, näkökulmaeroihin taikka eri tasojen ja sektoreiden väliseen vuorovaikutukseen – ja viime kädessä mihin tahansa näiden yhdistelmään.

1.4 Tutkimuskysymykset, metodit ja rakenne

Tämän tutkimuksen tutkimustehtävä on tarkastella alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun normijärjestelmää ja käytäntöjä kaupunkikontekstissa ilmastokestävyuden näkökulmasta seuraavien tutkimuskysymysten avulla:

1. Minkälaisia mahdollisuuksia ja esteitä alueidenkäyttöä ja liikennesuunnittelua ja niiden viranomaiskoneistoa koskeva sääntely sisäl-

⁴⁵ *Yhteismaiden tragedia* on Garret Hardinin (1968) termi, jonka hän lanseerasi kuvaamaan luonnonvarojen käyttötilannetta, jossa kenelläkään yksittäisellä toimijalla ei ole ilman sääntelyä tai omistusoikeuksia kannustimia huolehtia yleisen edun (esim. kalakanta tai ilmanlaatu) ylläpitämisestä. Analogisesti hallinnan yhteismaiden tragedia tarkoittaa sitä, että hajautuneessa hallintarakenteessa kenelläkään yksittäisellä toimijalla ei ole mahdollisuutta tai kannustimia tarkastella hallintajärjestelmää kokonaisuutena.

tää kaupunkien kestävyysmurroksen kannalta erityisesti ilmastonmuutoksen kontekstissa (*de lege lata*)?

2. Minkälaisia mahdollisuuksia ja esteitä alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun käytännöt sisältävät kaupunkien kestävyysmurroksen näkökulmasta (*de facto*)?
3. Miten tätä kokonaisuutta olisi mahdollista parantaa kestävyysmurroksen edistämiseksi (*de lege ferenda*)?

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastataan alueidenkäytön suunnittelua ja liikennesuunnittelua koskevan sääntelyn lainopillisella tarkastelulla. Lainopillisen analyysin avulla muodostetaan osaltaan hypoteeseja, joita testataan alueidenkäytön suunnittelussa ja liikennesuunnittelussa mukana olevien viranomaistahojen fokusryhmähaastatteluilla. Sääntelyn analyysi toteutetaan pääluvussa 2, jonka lopussa esitetään alustavat johtopäätökset ensimmäisen tutkimuskysymyksen osalta. Toiseen kysymykseen vastataan haastatteluaineiston laadullisella sisällönanalyysillä⁴⁶, joka tehdään teoreettisen viitekehyksen (luku 1.3 edellä) ohjaamana keskittyen alueidenkäytön suunnittelun ja liikennesuunnittelun käytäntöjen ja normien koherenssiin ilmastokestävyyspolitiikan tavoitteisiin nähden. Tätä käsitellään pääluvussa 3. Kolmanteen kysymykseen vastataan molempien edellä kuvattujen tarkastelunäkökulmien perusteella, ja nämä havainnot on esitetty pääluvussa 4.

Fokusryhmähaastatteluja⁴⁷ järjestettiin yhteensä viisi etätoteutuksella (Microsoft Teams -sovelluksella) loka-marraskuussa 2023. Kuhunkin ryh-

⁴⁶ Fokusryhmäkeskusteluiden haastattelurunko kehitettiin politiikkakoherenssi- ja monitasohallinnon teorioiden ohjaamana sekä *de lege lata* -analyysin tulosten perusteella siten, että osallistujia pyydettiin keskustelemaan kolmesta pääteemasta: ensin i) ilmastopolitiikan ja laajemmin kestävyyspolitiikan tavoitteista ja toimeenpanosta omissa organisaatioissaan yleisesti ja seuraavaksi tarkemmin ii) tavoitteiden ja toimeenpanon koherenssista oman organisaation sisällä ja eri hallinnonalojen ja -tasojen välillä sekä lopuksi iii) koherenssista ilmastokestävyyskannalta oleellisten teemojen (kaupunkirakenteen tiivistäminen, huilavesien hallinta, kaupunkiviherrakenteet) osalta. Teoriaohjaavassa laadullisessa sisällönanalyysissä (ks. esim. Weber 1990) tunnistettiin ja luokiteltiin kuhunkin teemaan liittyvät keskusteluaineisto-otteet keskeisten teoreettisten oletusten ja käsitteiden (politiikkatavoitteet ja -toimet, toimijat, hallinnonalat ja -tasot, yhteistyö sekä vertikaalinen ja horisontaalinen politiikkakoherenssi) mukaisesti, minkä jälkeen näitä vertailtiin *de lege lata* -analyysin tuloksiin niiden verifioimiseksi ja täydentämiseksi (tutkimuskysymys 2) sekä koherenssteorian normatiiviseen tulkintaan (tutkimuskysymys 3); Weber 1990.

⁴⁷ Fokusryhmähaastattelut kestivät 1,5–2 tuntia ryhmän koosta riippuen. Niitä ohjattiin puolistrukturoidun haastattelurungon avulla siten, että kaikki teemat käsiteltiin joko keskustelumoderaattorin aloitteesta tai keskustelijoiden nostaessa ne spontaanisti esiin osana aiempaa keskustelua. Keskustelumoderaattorin lisäksi keskusteluja seurasi 2–3 fasilitaattoria, joiden tehtävänä oli varmistaa, että i) kaikki teemat tulivat käsitellyksi ja

mään kutsuttiin⁴⁸ virkahenkilöitä, joilla on kokemusta ja asiantuntijuutta samankaltaisista kaupunkisuunnitteluun ja liikennesuunnitteluun liittyvistä tehtävistä Lahden, Oulun tai Helsingin kaupungeissa ja valtion alue- ja myös keskushallinnon tasoilla (ks. taulukko 1). Keskustelut nauhoitettiin ja audiotallenne litteroitiin sanatarkasti. Fokusryhmähaastattelujen temaat- tisen saturaation tunnistamisessa käytettiin tutkijatriangulaatiota ja referenssinä yleisesti kirjallisuudessa tunnistettua 4–8 haastattelun määrää.⁴⁹

<i>Ryhmä</i>	<i>Kutsutut – suostuneet – osallistuneet yht.</i>	<i>Osallistujien organisaatiot</i>
1. Asemakaavasuunnittelijat	9–7–6	Helsingin, Lahden ja Oulun kaupungit
2. Liikenteen ja maankäytön asiantuntijat; liikennesuunnittelijat	9–5–5	Pohjois-Pohjanmaan ja Uudenmaan ^a elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset; Helsingin ja Lahden kaupungit
3. Yleiskaavasuunnittelijat	9–7–4	Helsingin, Lahden ja Oulun kaupungit
4. Alueidenkäytön asiantuntijat	5–5–4	Uudenmaan, Hämeen ja Pohjois-Pohjanmaan ELYt
5. Liikennejärjestelmän asiantuntijat	8–6–3	Väylävirasto
^a Uudenmaan ELY on liikenteen osalta myös Lahden vastaava alueviranomainen, sillä Hämeen ELYllä ei ole liikennevastuualuetta.		

Taulukko 1. Fokusryhmähaastattelujen tietoja. Ryhmät järjestettiin tässä esitetystä järjestyksessä alkaen ryhmästä 1 ja päättyen ryhmään 5.

kukin osallistuja kommentoi kutakin teemaa, ja ii) osallistujilla oli yhtäläiset mahdollisuudet kommentoida toistensa puheenvuoroja.

⁴⁸ Kustakin ryhmästä kutsuttiin sähköpostitse aluksi 2–4 henkilöä, jotka tunnistettiin organisaatioiden verkkosivuilta löytyvien tietojen ja tutkijoiden verkostojen avulla muun muassa aiempien ja meneillään olevien hankkeiden aiheiden perusteella. Ehdottomana osallistumiskriteerinä oli hyvä tuntemus oman organisaation toiminnasta alueidenkäytön ja liikennejärjestelmien suunnittelussa sekä ilmastokestävyyden parantamisessa, ja täydentävänä kriteerinä oli pitkä ja laaja kokemus kaupunki- ja aluesuunnittelun kestävyyskysymysten parissa. Harkinnanvaraista otantaa täydennettiin lumipallomenetelmällä eli pyytämällä kutsuilla ehdotuksia sopiviksi osallistujiksi, sillä valintakriteerit täyttävien osallistujien tunnistaminen ilman sisäpiiritietoa on hankalaa, jollei mahdollonta (ks. esim. Noy 2008).

⁴⁹ Ks. Hennink – Kaiser 2022. Teemaattisen saturaation arvioinnin tukena käytettiin fasilitaattorien tekemiä haastattelumuistiinpanoja.

Fokusryhmähaastatteluilla pyrittiin syventämään tietoa kestävästä kaupunkimuutosta jarruttavista ja mahdollistavista ilmiöistä kaupunkisuunnittelussa ja liikennejärjestelmäsuunnittelussa sekä selvittämään, millaisia oikeudellisia ja hallinnollisia esteitä liittyy kestävästä kaupunkikehityksen toteuttamiseen. Vaikka esimerkiksi oikeudellisia esteitä on mahdollista tunnistaa lainopillisen analyysin avulla, voi osa niistä olla vaikea yksinomaan oikeusnormien analyysin keinoin paikantaa ja tunnistaa eivätkä kaikki kysymykset välttämättä lainkaan kiinnity oikeusnormeihin vaan kyse voi olla muiden normien ohjaamista sosiaalisista käytännöistä.⁵⁰

2 ALUEIDENKÄYTÖN JA LIIKENNESUUNNITTELUN ILMASTOKESTÄVYYSTAVOITTEET, INSTRUMENTIT JA VIRANOMAISET ERI TASOILLA

2.1 Ilmastokestävyttä tukevat säännökset alueidenkäytön ja liikenteen ohjausjärjestelmissä

2.1.1 Ilmastolain vaikutus alueidenkäytön suunnitteluun ja liikennesuunnitteluun

Nykyinen ilmastolaki tuli voimaan 1.7.2022, ja se korvasi vuonna 2015 säädetyin ensimmäisen kansallisen ilmastolain (609/2015). Lakeja voidaan luonnehtia puite- taikka suunnittelulaeiksi, sillä ne toteutuvat ensisijaisesti muun lainsäädännön välityksellä.⁵¹ Näin niiden vaikutuksia voidaan kuvailla epäsuoriksi.⁵² Lakia sovelletaan sen soveltamisalasäännöksen mukaan valtion viranomaisten ja kunnan tehtäviin ilmastopolitiikan suunnitelmien laatimisessa sekä niiden täytäntöönpanon varmistamisessa (IlmastoL 3 §).

Ilmastolain ytimenä on sen suunnittelujärjestelmä, jolla pyritään asetettujen ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. Ilmastolain 2 §:n mukaan lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on muun muassa varmistaa, että hiilineutraalisuustavoitteen (vuoteen 2035 mennessä) lisäksi saavutetaan 90–95 prosentin päästövähennystavoite vuoteen 2050 mennessä sekä välitavoitteet, joiden mukaan Suomen tulee vähentää päästöjä vähintään 60 prosenttia vuoteen 2030 mennessä ja vähintään 80 prosenttia vuoteen 2040 mennessä verrattuna vuoden 1990

⁵⁰ Ks. esim. Bäcklund ym. 2017.

⁵¹ Ks. HE 82/2014 vp, s. 1, 27; Belinskij ym. 2020, s. 450 ja KHO 2023:62.

⁵² Ks. HE 82/2014 vp, s. 29.

päästötasoon. Lakiin on kirjattu myös tavoite nielujen vahvistamisesta. Laissa asetettujen tavoitteiden saavuttaminen uhkaa karata koko ajan kauemmaksi: esimerkiksi tänä vuonna julkaistun maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman skenaariolaskennan perusteella maankäyttösektori on vuonna 2035 nettonielun sijasta päästölähde.⁵³ Voidaan sanoa, että nykyinen ilmastosäätely ei toistaiseksi ole kyennyt tavoitteitaan toteuttamaan.⁵⁴

Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmään kuuluvat pitkän aikavälin ilmastosuunnitelma, kansallinen ilmastomuutokseen sopeutumis suunnitelma, keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelma sekä maankäyttösektorin ilmastosuunnitelma (IlmastoL 7.1 §). Lain 7.2 §:n mukaan ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmässä määritetään kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisen, nielujen vahvistamisen ja ilmastomuutokseen sopeutumisen tavoitteet sekä niiden saavuttamiseksi tarvittavat toimet eri hallinnonaloilla. Suunnitelmien toteutumista seurataan muun muassa ilmastovuosikertomuksen avulla, jonka valtioneuvosto antaa eduskunnalle kalenterivuositain (IlmastoL 18 §); Suomen ensimmäinen varsinainen ilmasto-oikeudenkäynti ja sitä koskeva ratkaisu (KHO 2023:62) nivoutuivat juuri tähän ilmastovuosikertomukseen.⁵⁵ Ilmastolain suunnitteluinstrumentteja on kuvattu hyvin yleisen tason suunnitelmiksi.⁵⁶

Ilmastolain 4 §:n mukaan ilmastosuunnitelmien huomioon ottaminen muiden lakien mukaisessa suunnittelussa ja päätöksenteossa jätetään sen varaan, *mitä suunnitelmista säädetään erikseen* muissa laeissa. Kun ilmastosuunnitelmiin ei viitata muualla lainsäädännössä, ei niillä ole välittömiä oikeusvaikutuksia muuhun suunnitteluun ja päätöksentekoon.⁵⁷ Belinskij

⁵³ Ks. Silfver ym. 2024, s. 28. Suomen tavoitteiden kannalta nimenomaan hiilinieluilulla on huomattava merkitys, ks. esim. HE 27/2022 vp, s. 9.

⁵⁴ Esimerkiksi nykyisen ilmastolain hallituksen esityksessä (HE 27/2022 vp, s. 21) todetaan, että hiilineutraaliustavoitetta ei tulla saavuttamaan nykyisillä toimilla.

⁵⁵ Ilmasto-oikeudenkäynti on sinänsä mahdollista määrittellä monella eri tavalla. Esimerkiksi kaavoitusta koskevissa valitusasioissa on usein kyse vähintäänkin välillisesti, mutta toisinaan myös eksplisiittisesti, ilmastomuutokseen liittyvistä kysymyksistä. Myös esimerkiksi tuore biotuotetehtaan ympäristölupaa koskeva ratkaisu KHO 2024:16 oli varsin selvästi ”ilmasto-oikeudenkäynti”, koska siinä kansalaisjärjestö teki valituksellaan näkyväksi nimenomaan sen, että ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) mukaisessa lupa-asiaassa ei voida YSL:n luvanmyöntämisedellytysten rajoissa ottaa huomioon esimerkiksi tällaisen tehtaan puuraaka-aineen hankinnan vaikutuksia ilmastoon ja luonnon monimuotoisuuteen. Ks. ilmasto-oikeudenkäyntien määrittelystä esim. Torre-Schaub 2021, s. 1446.

⁵⁶ Belinskij ym. 2020, s. 450.

⁵⁷ Ks. ympäristöministeriö 2021a, s. 39 ja Belinskij ym. 2021, s. 446. Tilanne on vastaa-va kuin kaavojen ja jäljempänä käsiteltävien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden niin sanotun viranomaisvaikutuksen osalta, ks. MRL 3 § ja esim. Heinilä – Partinen 2022, s. 44–54 ja esimerkiksi viranomaisvaikutuksen merkityksestä YSL:n mukaisessa lupa-päätöksenteossa KHO 2010:32.

ym. nostavatkin esille, että ilmastolakia lukuun ottamatta Suomen ympäristölainsäädännössä ei juurikaan kiinnitetä huomiota ilmastonäkökohtiin.⁵⁸ Mikäli muun lainsäädännön nojalla toteutuvaksi tarkoitettu puitelaki ei vaikuta muun lainsäädännön sisältöön esimerkiksi nivelsäännösten välityksellä, sen vaikuttavuuteen on perusteltua suhtautua skeptisesti.⁵⁹

Toisaalta ilmastolain 5 §:n mukaan valtion viranomaisen on *edistettävä* toiminnassaan ilmastolain mukaisten tavoitteiden ja ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumista. Lain ilmastotavoitteiden edistäminen on muutos aiempaan ilmastolakiin nähden.⁶⁰ Uutta ilmastolakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että viranomaisten tulisi lähtökohtaisesti ottaa ilmastonäkökulma huomioon kaikessa toiminnassaan. Valtion virastojen tulisi myös tarvittaessa tarkastaa sisäisiä käytäntöjään ilmastomuutoksen hillinnän ja ilmastomuutokseen sopeutumisen näkökulmasta. Säännöksessä valtion viranomaisilla tarkoitetaan valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi myös muuta valtion keskushallintoa sekä valtion alue- ja paikallisviranomaisia.⁶¹ Erityisesti tilanteissa, joissa viranomaisen toiminta ei perustu suoraan jonkin tietyn sektorilain soveltamiseen, tällä edistämismittarilla on merkitystä, sillä kyse on lainsäätäjän tahdonilmaisesta, jollaisia perustuslaillinen hallinnon lainalaisuusvaatimus edellyttää ”tarkoin” noudatettavan, vaikka tavoitteiden edistämisen tarkkarajainen sisältö ei olekaan määriteltävissä.⁶²

Ilmastolain toimeenpanon keskeisin ongelma on kuitenkin se, että kun valtion viranomaisten tehtävät eri sektoreilla ovat lakisääteisiä ja niitä koskeva päätöksenteko on säädetty sektorikohtaisilla säädöksillä, ilmastolain sinänsä velvoittava sääntely näyttäytyy näihin sektorisäädöksiin sisältyvi-

⁵⁸ Belinskij ym. 2021, s. 446. Ks. myös Silvo ym. 2021, s. 46–55.

⁵⁹ Ks. myös Ekroos ym. 2020, s. 44.

⁶⁰ Aiemman lain sanamuodon mukaan viranomaisten oli edistettävä lain mukaisten suunnitelmien toteutumista *mahdollisuuksien mukaan*. Sanamuodon muutosta voidaan lopulta luonnehtia lähinnä symboliseksi, sillä viranomaisilta ei nyky säännöstenkään perusteella voitane edellyttää edistämistä muutoin kuin viranomaisten mahdollisuuksien rajoissa. Ks. HE 27/2022 vp, s. 57. Viittaus lain mukaisiin ilmastopolitiikan suunnitelmiin lisättiin L:lla 108/2023, jossa lakiin lisättiin muun muassa kunnan ilmastosuunnitelmaa koskeva säännös. Perustelujen mukaan (HE 239/2022 vp, s. 47–48) tästä syystä olisi syytä tarkentaa, ettei 5 §:n viittaus koskisi kunnan ilmastosuunnitelmia.

⁶¹ HE 27/2022 vp, s. 57. Tältäkin osin tilanne on suunnitelmien oikeusvaikutuksen kannalta samanlainen kuin MRL:n mukaisten valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden niin sanotun viranomaisvaikutuksen, jonka sanamuotoja erityisesti aiempi ilmastolaki tältä osin käytännössä mukaili.

⁶² Ks. Heinilä – Partinen 2022, s. 51. Oikeusvaltionäkökohtiin viitattiin myös nykyistä ilmastolakia koskevassa hallituksen esityksessä, kun laista poistettiin määre ”mahdollisuuksien mukaan”, minkä arvioitiin parantavan säännöksen vaikuttavuutta. HE 27/2022 vp, s. 57.

en säännösten soveltamisessa *toissijaisena* eli väistyvänä. Kun ilmastolain ja sen instrumenttien huomioon ottaminen suunnittelussa ja päätöksenteossa jätetään sen varaan, mitä suunnitelmista säädetään erikseen muissa laeissa, ilmastonäkökohdat saavat merkitystä enintään viranomaiselle merkittävää harkintavaltaa jättävässä päätöksenteossa, ellei ilmastonäkökohtien huomioon ottamisesta ole sektorilainsäädännössä erikseen säädetty ja elleivät ilmastonäkökohdat ole ristiriidassa viranomaisten lakisääteisiin ydintehtäviin nähden. Esimerkiksi juridisesti sitovaa merkitystä muutoksenhaussa ei ilmastonäkökohdille voida antaa, mikäli sektoripäätöksenteko on oikeusharkintaista eikä siinä ole erikseen asetettu ilmastovaatimuksia päätöksenteolle (vaikka niille voidaankin antaa jokin merkitys ”selvityksenä”).⁶³ Hallintoa koskeva perustuslaillinen velvoite toteuttaa lainsäätäjän sille asettamia tehtäviä koskee hallintoa myös ilmastolain sääntelyn osalta, mutta sen merkitys ilman riittävää sektorikohtaista säätelyä jää väistämättä puutteelliseksi.⁶⁴ Tämänkaltaisia oikeudellisia vaikutuksia on kuvattu muun muassa heikoiksi, sumeiksi tai suorastaan olemattomiksi.⁶⁵

Korkeimman hallinto-oikeuden tuore vuosikirjaratkaisu KHO 2023:62 (ään. 3–2) viittaa toisaalta jossain määrin optimistisemmän tulkinnan mahdollisuuteen lain vaikuttavuudesta, vaikka tuomioistuimen enemmistö jättikin valittajina olleiden ympäristöjärjestöjen valituksen valtioneuvoston eduskunnalle antamasta ilmastovuosikertomuksesta (IlmastoL 18 §) tutkimatta. Ero enemmistön ja vähemmistön välillä näyttää kuitenkin olleen pieni, sillä myös enemmistön ratkaisun tiivistelmässä nostetaan esiin mahdollisuus tulevaisuudessa toisenlaiselle ratkaisulle. Ilmastomuutoksen luonne ihmiskunnan kohtalonkysymyksenä tuodaan niin ikään selvästi esiin ratkaisussa, samoin perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ulottuminen sekä nykyisiin että tuleviin sukupolviin. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa tunnistettiin yhtäältä vallanjakoon liittyvät kysymykset ja todettiin, että ensisijainen vastuu kansainvälisten velvoitteiden täyttämisestä on demokraattisesti valituilla poliit-

⁶³ Ks. KHO 2010:32.

⁶⁴ Saman tyyppinen tilanne vallitsee esimerkiksi jäljempänä käsiteltävien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja niiden niin sanotun viranomaisvaikutuksen osalta, ks. Heinilä – Partinen 2022, s. 44–54. Myös muut MRL:n instrumentit otetaan huomioon muussa päätöksenteossa siten kuin asiasta kussakin sektorilaisissa säädetään (ks. MRL 3 §). MRL:n säätämisen yhteydessä tavoitteena oli lisätä ja parantaa alueidenkäytön suunnittelun vaikutuksia muun lain mukaisessa päätöksenteossa (ks. HE 101/1998 vp, s. 46), mutta asia jäi näin viime kädessä sektorilainsäädännön varaan välittömien vaikutusten osalta. Näitä yhteyksiä onkin sitemmin ympäristönkäytön sektorilainsäädäntöä uudistettaessa merkittävästi kehitetty.

⁶⁵ Ks. Heinilä 2021, s. 286; Heinilä – Partinen 2022, s. 130 ja Belinskij ym. 2021, s. 454.

tisilla päätöksentekijöillä. Tuomioistuinten asiana on ratkaisun peruste-
lujen mukaan muutoksenhaun perusteella varmistaa, että poliittisten
pätöksentekijöiden ratkaisut ovat lainmukaisia eivätkä estä ihmis- ja
perusoikeuksien toteutumista. Korkeimman hallinto-oikeuden enem-
mistö totesi, että valtioneuvoston päätösmenettelyn lainmukaisuuden
arvioiminen muutoksenhakijoiden tarkoittamalla tavalla voisi tulla
tuomioistuimen tutkittavaksi sellaisessa tapauksessa, että päätöksen te-
kemättä jättäminen tässä vaiheessa johtaisi ilmastolain vastaiseen loppu-
tulokseen tai että valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta osoittaisi, ettei
sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettyjen
tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi riittävän nopealla aika-
taululla. Tässä tapauksessa tilanne ei kuitenkaan vielä ollut käsillä.
Myös enemmistön kanta asiassa kuitenkin painotti ilmastomuutoksen
merkitystä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, sillä valituksen tutki-
minen olisi muutoin ollut varsin poikkeuksellista.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien
ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä vaatimus korostaa paitsi korkeim-
man hallinto-oikeuden viittaamien poliittisten päätöksentekijöiden myös
hallinnon vastuuta ilmastomuutoksen hillinnässä. Tämä lisää ilmastolain
5 §:n edistämiselvöllisyyden painoarvoa hallintotoiminnassa, ja kysy-
mystä voidaan lähestyä myös perus- ja ihmisoikeuksien tulkintavaikutuk-
sen kautta.

Uudessakaan ilmastolaissa ei siis alun perin ollut kuntiin kohdistuvia
ilmastovelvoitteita. Eduskunta antoi ilmastolakia koskevan hallituksen esi-
tyksen hyväksymisen yhteydessä lausuman, jossa se edellytti, että ilmastol-
akia tulee täydentää muutoksenhakua ja kuntien ilmastovelvoitteita koske-
villa säännöksillä, koska myös kunnilla on suuri merkitys Suomen hiili-
neutraaliustavoitteen saavuttamisessa.⁶⁶ Monilla kunnilla on ollut ilmasto-
suunnitelmia ja -ohjelmia jo ennen ilmastolain muutostakin. Sääntelyn
puuttuessa kunnat ovat toteuttaneet ilmastotyötä eri tavoin, ja kuntien
ilmastotyö on perustunut erityisesti yhteistyöhön ja kumppanuuteen erilai-
sissa ilmastoverkostoissa.⁶⁷

⁶⁶ EV 60/2022 vp – HE 27/2022 vp, s. 1.

⁶⁷ Hallituksen esityksen mukaan kaikki kunnat, etenkin pienemmät kunnat, eivät ole kui-
tenkaan tehneet vapaaehtoista ilmastotyötä, HE 239/2022 vp, s. 4. Vaikka tämä yleistyksenä
ehkä pitää paikkansa, on tunnistettava kuntien moninaisuus. Lähes 100 kuntaa on jo
sitoutunut tavoittelemaan 80 %:n päästövähennystä osana niin sanottua Hinku-verkostoa.
Toisaalta on todettu, että esimerkiksi näissä Hinku-kunnissakin esimerkiksi resurssit, ase-
tetut tavoitteet ja hiilineutraaliuden tulkinnat vaihtelevat huomattavasti kuntien välillä, ks.
Hildén ym. 2021, s. 129.

Ilmastolakiin lisättiin ilmastolain muuttamisesta annetulla lailla (108/2023) 14a §, jonka mukaan kunnan on laadittava taikka päivitettävä ilmastosuunnitelma vähintään kerran valtuustokaudessa. Suunnitelmassa on oltava muun muassa tavoite kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämisestä, toimet, joilla kasvihuonekaasuja vähennetään, sekä tiedot suunnitelman toteutumisen seurannasta. Kunnan ilmastosuunnitelman hyväksyy valtuusto, jonka on myös seurattava suunnitelman toteutumista. Suunnitelma voidaan laatia myös yhdessä alueen muiden kuntien kanssa.⁶⁸ Kunnan ilmastosuunnitelma ei ole osa ilmastolain 7 §:n mukaista ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmää, vaan se osaltaan täydentää sitä.⁶⁹ Kansalliset ilmastolaissa asetetut ilmastotavoitteet tulee kuitenkin ottaa huomioon kunnan ilmastosuunnitelmaa laadittaessa ja peilata kunnalle asetettavaa omaa tavoitetta kansallisiin tavoitteisiin. Jos kunnalla on tarve asettaa ilmastolain 2 §:ään nähden vähemmän kunnianhimoisen tavoite, tämä tulee perustella.⁷⁰

Tämän tutkimuksen kohdekaupungeista Helsinki ja Lahti ovat laatineet ilmasto-ohjelmat ja Oulu on asettanut hiilineutraaliutta koskevan tavoitteen kaupunkistrategiassaan, jota täydennetään toimenpideohjelmilla, joista yksi on ympäristöohjelma. Kaikkien kaupunkien asettama hiilineutraaliustavoite on ilmastolain 2 §:ssä vuodelle 2035 asetetun tavoitteen mukainen, Helsingissä ja Lahdessa jopa tätä tavoitetta kunnianhimoisempi. Helsingin kaupungin Hiilineutraali Helsinki -päästövähenysohjelman mukaan Helsingin tavoitteena on olla hiilineutraali vuonna 2030, nollata päästöt vuoteen 2040 mennessä ja pyrkiä tämän jälkeen hiilinegatiivisuuteen (Helsingin kaupunki 2021). Vuonna 2022 julkaistun päästövähenysohjelman tavoitteena on hiilineutraalius, jonka mukaan vertailuvuoden 1990 suorista päästöistä vähennetään 80 prosenttia vuoteen 2030 mennessä ja loput päästöt voidaan kompensoida (enintään 20 %). Myöhemmässä nollahiilitavoitteessa mahdollisuutta ulkopuoliseen kompensointiin ei enää ole, vaan päästöt tulee vähentää tasolle, jolla kaupungin omat hiilinielut pystyvät kompensoimaan jäljelle jääneet päästöt.⁷¹

Lahden kaupungin ilmasto-ohjelman mukaan Lahti tavoittelee hiilineutraaliutta jo vuonna 2025. Hiilineutraalius tarkoittaa, että tuotannollisia hiilidioksidipäästöjä vähennetään 80 prosenttia vuoden 1990

⁶⁸ Ilmastolain 14a.4 §:n mukaan ympäristöministeriö voi myöntää kunnalle valtionavustusta ilmastosuunnitelman laatimista tai päivittämistä varten valtion talousarviossa osoitetun määrärahan puitteissa.

⁶⁹ HE 239/2022 vp, s. 15.

⁷⁰ HE 239/2022 vp, s. 50.

⁷¹ Helsingin kaupunki 2022, s. 4.

tasosta. Ohjelman mukaan jäljelle jäävät päästöt sitoutuvat alueen hiilinieluihin tai ne hyvitetään.⁷² Oulun kaupunkistrategian mukaan Oulun kaupungin tavoitteena on olla hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä.⁷³

Belinskij ym. ovat arvioineet, että Suomen ilmastotavoitteiden kiristyminen voi johtaa ilmastosuunnitelmien oikeudellisen merkityksen vahvistumiseen ja sen myötä ilmastoasioiden edistämiseen viranomaisten toiminnassa.⁷⁴ Tässä kehityksessä myös edellä viitatuilla korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisulla voi olla oma roolinsa. Ilmastomuutokseen liittyvien kysymysten merkitys voi kiristyvien ilmastotavoitteiden vuoksi toisaalta kasvaa myös aineellisessa ympäristösääntelyssä muutoinkin kuin ilmastolain suunnitelmien merkityksen kasvun kautta. Juuri nyt kehitys näyttää kuitenkin menevän osin toiseen suuntaan.⁷⁵ Luvassa voikin olla uusia ilmasto-oikeudenkäyntejä, mahdollisesti myös uudenlaisin lopputuloksin.

2.1.2 Alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun kestävyyttä tukevat normit

MRL:n tavoitteissa ilmastomuutoksen hillintä- tai sopeutumistavoitteisiin ei ole nimenomaisesti viitattu, vaikka sääntelykokonaisuudella on huomattava merkitys molempien ilmastomuutosaspektien kannalta.⁷⁶ Monet lain tavoitteista ovat kuitenkin paljolti yhdensuuntaisia ilmastonäkökohtien kanssa.⁷⁷ Lain yleisenä tavoitteena on MRL 1 §:n mukaan järjestää alueidenkäyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä. Ilmasto on luonnollisesti

⁷² Lahden ilmasto-ohjelma 2023–2030, s. 4, 11 osoitteessa <https://www.lahti.fi/uploads/2023/06/f6892f41-lahden-ilmasto-ohjelma-2023.pdf> (vierailtu 19.11.2023).

⁷³ Kaupunkistrategia Oulu 2030, s. 10 osoitteessa <https://www.ouka.fi/documents/52058/29767354/KaupunkistrategiaOulu2030.pdf/7f68f04d-a60d-4b1e-843c-a85de771d723> (vierailtu 19.11.2023).

⁷⁴ Belinskij ym. 2021, s. 447–448.

⁷⁵ Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmasta käy muun muassa ilmi, että kunnille asetettu velvoite laatia ilmastosuunnitelmat perutaan lakimuutoksella, ks. valtioneuvosto 2023, liite B. Asiaa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa vuonna 2024, ja luonnos asiaa koskevaksi hallituksen esitykseksi on tätä kirjoitettaessa lausunnolla. Kuntien ilmastotyön osalta ollaan siis palaamassa sääntelemättömään tilanteeseen, jossa kuntien ilmastotyö perustuu vapaaehtoisuuteen, eikä tätä toimintaa valtion taholta myöskään taloudellisesti tueta.

⁷⁶ Ks. esim. Heinilä 2019, s. 60–65.

⁷⁷ Ks. ympäristöministeriö 2017, s. 42.

nykyisin yksi keskeisimmistä kestäväen kehityksen haasteista.⁷⁸ Myös alueidenkäytön suunnittelun tavoitteita koskevan MRL 5 §:n tavoitteet ovat paljolti yhdensuuntaisia ilmastotavoitteiden kanssa korostaessaan muun ohella sellaisia seikkoja kuin yhdyskuntarakenteen ja alueidenkäytön taloudellisuus, palvelujen saatavuus, turvallinen, terveellinen ja viihtyisä, sosiaalisesti toimiva ja eri väestöryhmien tarpeet tyydyttävä elinympäristö ja erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytykset. Tavoitteita vastaavat seikat toistuvat välittömästi velvoittavassa muodossa muun ohella eri kaavamuotoja koskevissa sisältövaatimuksissa, jotka muodostavat ne sisällölliset vaatimukset, jotka kaavojen on täytettävä ollakseen lainmukaisia. Ilmastokestävyyttä edistävät seikat joutuvat kuitenkin kilpailemaan myös muiden, niiden kanssa usein jännitteisten kasvua painottavien tavoitteiden kanssa, jollaisia saattavat olla esimerkiksi lakisäateiset riittävän asuntotuotannon ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten ja toimivan kilpailun kehittämisen tavoitteet.⁷⁹ Lyhyen aikavälin taloudelliset tavoitteet voivat usein painottua esimerkiksi paikallisessa kaavapäätöksenteossa esimerkiksi ilmastokestävyyteen liittyvien näkökohtien kustannuksella.⁸⁰

Liikennesuunnittelua koskevista tavoitteista säädetään liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetussa laissa (503/2005, LjMTL). Lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on järjestää liikennejärjestelmäsuunnittelu siten, että siinä sovitetaan yhteen valtakunnalliset ja alueelliset tavoitteet ja luodaan edellytykset toimivalle liikennejärjestelmälle ja sen kehittämiseksi. Lain tarkoituksena on myös ylläpitää ja kehittää liikkumis- ja kuljetustarpeiden vaatimia toimivia, turvallisia ja kestävää kehitystä edistäviä maanteyhteyksiä osana liikennejärjestelmää sekä varmistaa maantieverkon valtakunnallinen yhtenäisyys ja palvelutaso. Tavoitteissa yhdistyvät siis muun muassa varsin abstrakti kestävä kehitys ja sitä konkreettisempi palvelutasotavoite, joita voidaan pitää samaan tapaan osin jännitteisinä kuin MRL:n tavoitteitakin. Parempi palvelutaso esimerkiksi merkitsee usein käytännössä sitä, että ihmiset ovat valmiita asumaan kauempana työpaikoista ja harrastuksista, kun samassa matka-ajassa on mahdollista

⁷⁸ Ks. esim. Raworth 2017. Vaikka tavoitesäännöksessä ei nimenomaisesti mainita ilmastomuutosta, lain esitöiden mukaan ekologisen kestävyden yhtenä elementtinä on ilmastomuutoksen hidastaminen. Hallituksen esityksen mukaan MRL:n tavoitteet tukevat muun muassa ilmastomuutoksen ehkäisemistä. HE 101/1998 vp, s. 52, 61.

⁷⁹ MRL 5 §, ks. myös esim. asemakaavan laatimistarpeen määrittelevä MRL 51 §.

⁸⁰ Ks. esim. Hytönen 2019, esim. s. 75–76.

tehdä pidempiä matkoja; kestävyys puolestaan edellyttäisi liikennetarpeen vähentämistä.⁸¹

LjMTL 15a §:ssä puolestaan määritellään liikennejärjestelmäsunnittelu ja sen tavoitteet. Liikennejärjestelmäsunnittelu on jatkuvaa ja vuorovaikutteista vaikutusten arviointiin sekä viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyöhön perustuvaa suunnittelua, jonka tavoitteena on edistää toimivaa, turvallista ja kestävästä liikennejärjestelmää ottamalla huomioon erityisesti muun muassa liikenteen, maankäytön, palvelurakenteen ja elinkeinotoiminnan vuorovaikutus ja toimintojen synnyttämä nykyinen ja tuleva liikennetarve, eri ihmisryhmien liikkumistarpeet ja matkaketjujen toimivuus, elinkeinoelämän kuljetustarpeet ja kuljetusketjujen toimivuus, liikenteen turvallisuus, liikenteen ympäristöhaittojen ennalta ehkäiseminen ja vähentäminen ja liikennejärjestelmän energiatehokkuus. Näissäkin tavoitteissa siis abstrakti kestävyystavoite kohtaa eri tahojen liikenne- ja kuljetustarpeet ja liikenneverkon kehittämisen.

Seuraavassa tarkastellaan alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun normijärjestelmää siitä näkökulmasta, kuinka ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista koskevat tavoitteet ovat oikeudellisesti läsnä ohjausjärjestelmässä ja välittyvät viranomaisten toimintaan ja suunnitteluun. Viranomaisten tehtävät ja toimivalta määritellään oikeusvaltiossa lainsäädännöllä, joten sääntely paljolti määrittelee ne mahdollisuudet, joita viranomaisilla esimerkiksi ilmastokestävyyden edistämiseksi on. Se määrittelee myös ne esteet, joita tässä työssä voidaan kohdata. Kuten edellä on todettu, viranomaisten ilmastotavoitteiden edistämistä koskevat ilmastolakiin perustuvat oikeudelliset velvoitteet ovat niiden lakisääteisissä tehtävissä toissijaisia ja heikkoja ilman esimerkiksi erityislaeissa säädettyjä huomioonottamisvelvollisuuksia.

2.2 Alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelujärjestelmän viranomaiset ja niiden tehtävät eri tasoilla

2.2.1 Valtakunnan tason viranomaiset ja niiden tehtävät

Alueidenkäytön ja liikenteen hallinnonalan ministeriöiden, ympäristöministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön, lakisääteisistä suunnittelujärjestelmiä koskevat tehtävät liittyvät keskeisesti valtakunnallisten suunnitelmien eli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja valtakunnalli-

⁸¹ Ks. esim. Newman – Kenworthy 2015, s. 141.

sen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmisteluun, jotka molemmat hyväksyy valtioneuvosto.⁸² Tämän lisäksi ministeriöillä on muun muassa delegoitua säädösvaltaa.⁸³

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on kaksi keskushallinnon virastoa, Väylävirasto ja Liikenne- ja viestintävirasto Traficom. Väylävirasto on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva keskushallinnon virasto, joka väylänpitäjänä vastaa tie-, rata- ja vesiväylien palvelutason ylläpidosta ja kehittämisestä valtion hallinnoimilla liikenneväylillä. Virasto edistää toiminnallaan väylaverkon toimivuutta, automatisaatiota, liikenteen turvallisuutta, kestävästä kehitystä osana liikennejärjestelmän kokonaisuutta sekä alueiden ja elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja tasapainoista kehitystä.⁸⁴

Väylävirasto vastaa muun muassa hallinnoimistaan valtion tie- ja rataverkosta sekä vesiväylistä ja niiden kehittämisestä sekä niihin kohdistuvien toimien yhteensovittamisesta koko maassa ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnallisesta ohjauksesta toimialallaan ja tienpidon yhteensovittamisesta sanotuissa keskuksissa. Virasto osallistuu liikenteen ja maankäytön yhteensovittamiseen sekä valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman laatimiseen ja alueelliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun maakuntien liittojen, kuntien, kaupunkiseutujen ja muiden toimijoiden kanssa. Väylävirastoon koottiin sen perustamisen myötä Tiehallinnon, Ratahallintokeskuksen ja Merenkululaitoksen keskeiset tehtävät väylien pitäjänä.⁸⁵ Esimerkiksi LjMTL:n mukaan Väylävirasto vastaa maantieverkon omistajan tehtävistä ja muista tienpidon tehtävistä siten kuin laissa säädetään.⁸⁶ Väylävirasto myös ohjaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia tienpidon tehtävien hoitamisessa, sillä nämä vastaavat alueensa tienpidon tehtävien hoitamisesta Väyläviraston ohjauksen mukaisesti.⁸⁷

Väyläviraston keskeinen rooli muodostuu siis sen tehtävästä *tienpitäjänä*: se käyttää tienpitoa varten saatuja oikeuksia (LjMTL 10.1 §). Tienpidolla tarkoitetaan maantien suunnittelua, rakentamista, kunnossapitoa ja

⁸² MRL 22–23 § ja LjMTL 15b §.

⁸³ Muiden muassa ympäristöministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön virkamiesten erityisesti valtakunnan tason suunnitteluun ja suunnitelmien yhteensovittamiseen liittyviä käsitteitä on kartoitettu valtakunnallisten alueidenkäyttöavoitteiden uudistamisen käynnistämisen yhteydessä, ks. Heinilä – Partinen 2022.

⁸⁴ Laki väylävirastosta (862/2009), 1 §.

⁸⁵ Laki väylävirastosta 2 §; HE 142/2009 vp, s. 36.

⁸⁶ LjMTL 11 §. Väylävirasto osallistuu muun muassa liikennejärjestelmäsuunnitteluun ja liikenneverkkojen toimenpiteiden valmisteluun sekä maankäytön yhteistyöhön väylänpidon asiantuntijana ja väyläomaisuuden haltijana (LjMTL 15d §).

⁸⁷ Väylävirasto vastaa kuitenkin merkittävien hankkeiden rakentamisesta (LjMTL 11.2 §).

liikenteen hallintaa sekä näihin tehtäviin liittyvän tiedon tuottamista ja ylläpitoa (LjMML 3 §:n 2 kohta). Tienpidon (LjMML 11.1 §) ohella Väylävirasto toimii myös ratalain (110/2007, RataL) mukaisena rataverkon haltijana ja radanpitäjänä (RataL 7 §).⁸⁸

Väylävirastoa koskevat yleiset tienpitoa koskevat vaatimukset – ja samalla tienpitäjän yleiset velvollisuudet – on määritelty LjMML 13 ja 13a §:ssä. Maantieverkkoa on kehitettävä ja kunnossapidettävä ja siihen investoitava siten, että edistetään 1) valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteita; 2) valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista, alueiden kehittämistä, maankäytön suunnittelussa yhdyskuntarakenteelle ja ympäristölle asetettavien tavoitteiden toteuttamista sekä alue- ja yhdyskuntarakenteen taloudellisuutta; 3) liikenteen päästöjen vähentämistä sekä 4) tiedon ja digitaalisuuden hyödyntämismahdollisuuksia, liikenteen automaatiota ja liikenteen palveluiden kehittämisen edellytyksiä (LjMML 13.1 §). Nämä vaatimukset on siten kytketty sekä liikennejärjestelmän oman (valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma) että MRL:n (valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet) mukaisiin valtakunnallisiin instrumentteihin ja yleisiin tavoitteisiin.⁸⁹ Valtakunnalliset ohjausinstrumentit siten lähtökohtaisesti vaikuttavat tienpidon sisältöön.

LjMML 13.2 §:ssä edellytetään muun muassa, että maantiet on suunniteltava, rakennettava ja pidettävä kunnossa niiden liikenteellinen merkitys huomioon ottaen siten, että maantiet tarjoavat mahdollisuuden turvalliseen

⁸⁸ Traficom puolestaan muun muassa hyväksyy liikenneverkon rakentamiseen liittyvät yleis- ja tiesuunnitelmat (LjMML 99 §). Traficom hyväksyy pääosin myös ratalain mukaiset yleissuunnitelmat ja ratasuunnitelmat (RataL 28 §). Sillä on myös LjMML:n noudattamisen valvontatehtäviä. Traficom valvoo muun muassa tienpitoa koskevien yleisten vaatimusten noudattamista ja matkojen ja kuljetusten palvelutasoa koskevien vaatimusten noudattamista (LjMML 109b §). Se toimii näin muun muassa Väyläviraston valvojana tienpitäjän velvollisuuksien toimeenpanon osalta. Traficomien rooli käy ilmi vuosikirjaratkaisusta KHO 2023:128, jossa korkein hallinto-oikeus muun ohella totesi, että Traficom hyväksyy ratasuunnitelman rataverkon haltijan eli nyt kyseessä olevassa tapauksessa Väyläviraston esityksestä. Ratalaissa ei säädetä Liikenne- ja viestintäviraston toimivallasta päättää ratasuunnitelman sisällöstä Väyläviraston hyväksymisesityksestä poikkeavasti, vaan virastojen mahdolliset eriävät näkemykset ratasuunnitelman sisällöstä käsitellään ratalain 22b §:n mukaisessa hyväksymispäätöstä edeltävässä ennakoneuvottelussa.

⁸⁹ Säännöksessä mainitaan myös ”alueiden kehittäminen”, jolla viitataan alueiden kehittämislainsäädännön mukaiseen viranomais- ja suunnittelujärjestelmään. Ks. tästä esim. Heinilä – Partinen 2022, s. 40–44. Mainitussa selvityksessä (s. 55–56) viranomaisten erilaisten lakisääteisten ja lakiin perustumattomien suunnitelmien kokonaisuus todetaan varsin monimutkaiseksi ja sitä koskevan tiedon ja koordinaation tarve ilmeiseksi ja nostetaan esiin kysymys, missä määrin tästä kokonaisuudesta ylipäätään on olemassa koordinoitu kokonaiskuva.

ja toimivaan liikkumiseen ja kuljettamiseen koko maassa kohtuullisin kustannuksin ottamalla huomioon erilaiset kulkutavat, eri väestöryhmien liikkumistarpeet ja eri elinkeinoalojen kuljetustarpeet ja että maantieverkon ja liikenteen ympäristölle aiheuttamat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi ja luonnonvaroja käytetään säästeliäästi eikä tienpito tuota kenellekään enempää vahinkoa tai haittaa kuin tarve vaatii. Maanteiden tulee myös olla liikenteellisesti ja teknisesti mahdollisimman toimivia ja turvallisia ja sellaisia, että niiden tarkoitus saavutetaan mahdollisimman edullisesti. LjMTL 13.3 §:n mukaan maantietä parannetaan yleisen liikenteen tarpeen vaatiessa taikka liikenteestä aiheutuvien haittojen poistamiseksi tai vähentämiseksi taikka maankäytön sitä edellyttäessä. Uusi maantie tehdään, jos olemassa oleva maantieverkko ei täytä enää yleisen liikenteen tai maankäytön tarpeita eikä liikennejärjestelmää kehittämällä tai tietä parantamalla voida tarkoituksenmukaisesti tyydyttää näitä tarpeita taikka poistaa tai riittävästi vähentää liikenteestä aiheutuvia haittoja.⁹⁰ Maantieverkon kehittäminen seuraa siten lähtökohtaisesti liikennetarvetta ja maankäyttöä.

Tienpitäjän onkin huolehdittava maanteiden *riittävän palvelutason* ylläpitämisestä edellä viitattujen vaatimusten ja kunkin maantien liikenteellisen merkityksen kannalta. Palvelutason ylläpitämisessä on otettava huomioon matkojen ja kuljetusten keskeiset palvelutasotekijät, kuten matka-aika, matka-ajan ennakoitavuus, turvallisuus ja kustannustehokkuus. Valtakunnallisesti merkittävällä runkoverkolla on oltava korkea pitkämatkaisen liikenteen palvelutaso.⁹¹ Palvelutaso määritellään olennaisilta osin niin sanotussa pääväyläasetuksessa (liikenne- ja viestintäministeriön asetus maanteiden ja rautateiden pääväylistä ja niiden palvelutasosta 933/2018, PääväyläA), joka edellyttää muun muassa, että tason I pääväylillä tienpitäjän on turvattava pitkämatkaisen liikenteen hyvä ja tasainen matkanopeus ja nopeusrajoituksen on oltava vähintään 80 km/h, moottoriteillä 120 km/h, ja että tämän tasoisilla väylillä on myös oltava turvallisia ohitusmahdollisuuksia säännöllisin välein (PääväyläA 4 §).⁹² Palvelutaso vaikuttaa siis

⁹⁰ Ratalain sääntelyjärjestelmä vastaa varsin pitkälti LjMTL:n sääntelyä, ks. esim. ratalain 5 §, joka koskee radanpidon yleisiä vaatimuksia.

⁹¹ LjMTL 13a §, jossa säädetään myös, että tienpitäjän on varmistettava runkoverkolla reaaliaikaisen liikenne- ja olosuhdetiedon kattavuus ja ajantasaisuus. Muilla kuin runkoverkkoon kuuluvilla valta- ja kantateillä on oltava liikennemäärään, liikkumisympäristöön ja alueellisiin tarpeisiin sovitettu hyvä matkojen ja kuljetusten palvelutaso. Erityisesti vilkasliikenteisillä valta- ja kantateillä tienpitäjän on varmistettava ajantasaisten liikenne- ja olosuhdetietojen saatavuus. Muilla kuin runkoverkkoon kuuluvilla seutu- ja yhdysteillä on oltava alueellisen tarpeen edellyttämä ja tien liikenteellistä merkitystä vastaava palvelutaso.

⁹² PääväyläA sisältää toisaalta vaatimukset myös rautateiden palvelutasosta (5 §).

suoraan potentiaaliseen liikennesuoritteeseen (ajoneuvojen tietyssä aika-yksikössä ajamaan matkaan).

LjMTL:ssa asetettuihin tavoitteisiin tai viranomaisten tehtäviin ei sisälly nimenomaisesti ilmastonmuutoksen hillintää koskevien tavoitteiden edistäminen. Toisaalta edellä kuvattu sääntely sisältää – niin ikään MRL:n tapaan – ilmastotavoitteiden kanssa osin samansuuntaisia tavoitteita, kuten liikenteen päästöjen vähentämistavoitteen, ja osin liikennejärjestelmälle asetetut yleiset vaatimukset ovat viittaussäännösten kautta yhteisiä MRL:n järjestelmän kanssa. Tässä suhteessa sääntely näyttäytyy tavoitetasolla siinänsä koherenttina, ja esimerkiksi viittaus jäljempänä käsiteltäviin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin tuo periaatteessa mukanaan sekä ilmastonmuutokseen liittyviä näkökohtia että eri sektorien välistä koordinaatiota.

Toisaalta mitä konkreettisemmalle tasolle sääntelyssä siirrytään, sitä selvemmin säännöksissä ja tienpitäjän velvollisuuksissa on kyse nimenomaan varsin täsmällisesti määritellyn palvelutason ylläpitämisestä ja liikenneverkoston toimivuuden, turvallisuuden ja yhteensopivuuden varmistamisesta. Palvelutasovaatimukset ovat hyvin konkreettisia verrattuna esimerkiksi viittaukseen maankäyttö- ja rakennuslainsäädännön mukaisiin tavoitteisiin. Samalla erityisesti *maanteitä* koskevat liikenteen ja kuljetusten palvelutasovaatimukset ovat tosiasiallisesti paljolti jännitteisiä suhteessa kestävyystavoitteisiin niiden kohdistuessa nimenomaan autoilla tapahtuvaan liikkumiseen. Sääntely saattaa ehkäistä kulkumuotojakauman muutosta kestävämpään suuntaan, ja korkeampi palvelutaso lisää paineita yhdyskuntarakenteen hajautumiselle matka-aikabudjetin mahdollistaessa liikkumisen kauempaa samassa ajassa.

2.2.2 Alue- ja paikallistason viranomaiset ja niiden tehtävät

Maakunnan liitto on seututasolla keskeinen toimija sekä alueidenkäytön suunnittelussa että liikennejärjestelmäsuunnittelussa, vaikka tämä hallinnon taso on Suomessa ollut historiallisesti kohtuullisen heikko vahvojen valtion ja kuntien puristuksessa.⁹³ Maakuntakaavoitus on maakunnan liiton keskeisin MRL:n mukainen tehtävä, mutta se on myös keskeinen toimija alueiden kehittämisessä.⁹⁴ Aluekehittämisessä maakunnan liitto vastaa sen strategisesta kokonaisuudesta ja siinä tehtävässä muun ohella vastaa maakunnan liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteistyön johtamisesta ja suunnit-

⁹³ Ks. esim. Mattila – Heinilä 2022, s. 6.

⁹⁴ Ks. esim. Hallberg ym. 2020, s. 162–163.

telman yhteensovittamisesta maakunnan muiden suunnitelmien ja valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman kanssa muualla kuin Helsingin seudulla.⁹⁵ Maakunnan liikennejärjestelmäsuunnitelma voi olla myös osa maakuntastrategiaa tai muuta strategista suunnittelua. Helsingin seudulla liikennejärjestelmäsuunnitelmasta puolestaan vastaa kuntayhtymä Helsingin seudun liikenne (laki pääkaupunkiseudun kuntien jätehuoltoa ja joukkoliikennettä koskevasta yhteistoiminnasta 829/2009, 3 §).⁹⁶

Ilmastokestävyyden ja alueidenkäytön ja liikenteen viranomaisverkoston näkökulmasta huomionarvoista on, että maakunnan liiton velvollisuudeksi on nimenomaisesti säädetty edistää luonnonvarojen kestäväää käyttöä ja ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista ja laadukkaan elinympäristön tilaa koskevan suunnittelun yhteistyötä sekä vastata suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa (Aluekehittämisl 17.1 §). Maakunnan liitto on näin ainoa toimielin, jolle on laissa säädetty velvollisuus edistää ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista.⁹⁷ Toisaalta samassa lainkohdassa liiton tehtäviksi on määritelty myös muun muassa alueensa elinkeinoelämän toimintaedellytysten ja saavutettavuuden edistäminen ja lain 2.2 §:n mukaan alueiden kehittämisen tavoitteena on edistää myös alueiden kasvua ja kilpailukykyä, asukkaiden hyvinvointia ja elinympäristön laatua. Tässäkin tapauksessa kasvutavoitteet ovat väistämättä enemmän tai vähemmän jännitteisiä suhteessa ilmastokestävyyteen, kun otetaan huomioon erityisesti aluekehityslainsäädännön luonne.

Tämä maakunnan liiton ilmastotehtävä on siis määritelty valtion organisaatiossa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle sijoittuvassa aluekehittämislainsäädännössä, eikä tehtävällä ole kytkeä esimerkiksi ilmastolain suunnittelujärjestelmään. Ilmastolain 5 §:n mukainen viranomaisten velvollisuus edistää ilmastolain tavoitteiden ja ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumista koskee vain valtion viranomaisia, ja oikeudellisesti ilmastotavoitteiden edistämiseen liittyvä ohjaus- ja viranomaisjärjestelmä näyttää paitsi heikolta myös fragmentaariselta erityisesti, kun kuntien (jo itsessään jossain määrin ilmastolain varsinaisesta järjestelmästä irrallinen) rooli näyttää jäävän hyvin lyhytikäiseksi.

Väylävirasto osallistuu liikennejärjestelmäsuunnitteluun – myös maakuntien ja kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnitteluun – ja liikenneverkkojen toimenpiteiden valmisteluun sekä maankäytön yhteistyöhön

⁹⁵ Laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (756/2021, Aluekehittämisl), 17 §. LjMTL 15c §:ään on sisällytetty viittaus tähän säännökseen.

⁹⁶ HE 45/2018 vp, s. 10–11, 18.

⁹⁷ Ks. HE 45/2018, s. 10–11.

väylänpidon asiantuntijana ja väyläomaisuuden haltijana (LjMTL 15d.2 §). Suurten kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnitteluun osallistuu myös liikenne- ja viestintäministeriö.⁹⁸ Seudullisessa liikennejärjestelmäsuunnittelussa korostuu eri toimijoiden yhteistyö, mikä johtunee osaltaan myös siitä, että toimintaa ei ole juuri säännelty.⁹⁹ Maakuntatason liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteistyön johtaminen on yksinomaan määritelty maakuntaliittojen tehtäväksi, jolloin suunnittelu ja suunnitelmien toteuttaminen ovat käytännössä täysin riippuvaisia yhteistyöstä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on seutasolla joukko sekä alueidenkäyttöön että liikennejärjestelmäsuunnitteluun liittyviä tehtäviä.¹⁰⁰ Niiden ympäristöhallinnon viranomaistehtäviä hoidetaan ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella (Y-vastuualue), liikenteeseen liittyviä viranomaistehtäviä puolestaan liikennevastuualueella (L-vastuualue). Vastuualueilla on ELY-keskuksissa itsenäinen asema, ja niiden viranomaistehtävät perustuvat erityislainsäädäntöön (ks. ELYL 4.2 § ja esim. KHO 2020:93). Näin ne voivat esimerkiksi hakea toistensa toimivallassa olevia lupia (ks. esim. KHO 2012:6, KHO 2013:22) ja myös kohdistaa valvonta-toimenpiteitä toiseen vastuualueeseen (ks. KHO 2.3.2011 T 540). Toisaalta esimerkiksi kuntien suuntaan ELY-keskukset usein pyrkivät esiintymään yhtenä ja yhtenäisenä virastona esimerkiksi laatimalla eri vastuualueiden yhteisiä lausuntoja muun muassa kaava-asioissa – kuten esimerkiksi aiemmin viitatus Helsingin yleiskaavan laadinnan yhteydessä – vaikka vastuualueiden viranomais- ja niihin liittyvät valvontatehtävät perustuvat erityislainsäädäntöön.

MRL:n järjestelmässä ELY-keskukset edistävät kunnan alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä (MRL 18.1 §). Kunta on itsenäinen toimija ja päätöksentekijä yleis- ja asemakaavoituksessa, ja valtion

⁹⁸ HE 45/2018 vp, s. 10–11, 18.

⁹⁹ Esim. LjMTL:n esitöissä todetaan, että ”[I]iikennejärjestelmän toimivuuden varmistamiseksi ja suunnittelun kannalta on tärkeää tehdä laaja-alaista yhteistyötä julkisten toimijoiden, elinkeinoelämän, järjestöjen ja muiden sidosryhmien kesken. Liikennejärjestelmäsuunnittelussa on huomioitava kaikki liikennemuodot ja kulkutavat ja niiden yhteensovittaminen sekä sovitettava se yhteen maakunnan strategian ja maakuntaohjelmityön kanssa”. Ks. HE 45/2018 vp, s. 18.

¹⁰⁰ ELY-keskuksista ja niiden tehtävistä säädetään yleisesti laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009, ELYL). Lain 3 §:ssä on määritelty ELY-keskusten tehtäviä, jotka ovat käytännössä nimenomaan erityislainsäädännössä määriteltyjä viranomaistehtäviä, ks. HE 59/2009 vp, s. 60. Lain nimi on muutettu lailla 382/2023, joka tulee voimaan 1.1.2025. Uusi nimi on 1.1.2025 alkaen laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta.

ensisijaisena roolina on ennakolta tapahtuva yhteistyö ja neuvonta.¹⁰¹ ELY-keskusten on toisaalta kuitenkin myös valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueidenkäytössä otetaan huomioon *vaikutuksiltaan valtakunnalliset ja merkittävät maakunnalliset* asiat (MRL 18.2 §). Valitusoikeus kaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä on MRL 191.1 §:n mukaan muun muassa viranomaisella sen toimialaan kuuluvissa asioissa. MRL:n mukaisissa asioissa ympäristövastuualueen valitusoikeutta arvioidaankin nykyisin nimenomaan MRL 18 §:n nojalla. Ympäristövastuualueella on kuitenkin myös monien muiden sektorilakien mukaisia valvontatehtäviä, joiden nojalla sille voi muodostua valitusoikeus myös MRL:n mukaisissa asioissa (ks. esim. KHO 2020:84, jossa oli kyse ympäristönsuojelulakiin 527/2014, vesilakiin 587/2011 ja vesihuoltolakiin 119/2001 kiinnittyvistä kysymyksistä). 1.5.2017 asti ELY-keskuksen MRL:n mukaiset valvontatehtävät kohdistuivat lainmukaisuuteen yleisesti. Vaikutusperusteinen valitusoikeus synnyttää merkittävässä määrin tulkintaongelmia, kun prosessuaalinen valitusoikeuskysymys ratkeaa esimerkiksi asian aineellisen ”maakunnallisen merkittävyyden” perusteella (ks. esim. KHO 2020:83, KHO 2020:85).¹⁰²

ELY-keskusten liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueet vastaavat toimialueellaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tehtävistä Väylä-

¹⁰¹ Muun muassa MRL 8 §:n mukaan kunnan ja ELY-keskuksen kesken käydään vähintään kerran vuodessa kehittämiskeskustelu, jossa käsitellään kunnan alueiden käytön suunnitteluun ja sen kehittämiseen, vireillä oleviin ja lähiaikoina vireille tuleviin merkittäviin kaava-asioihin sekä kunnan ja ELY-keskuksen yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä. Viranomaisneuvottelut (MRL 66 §) ovat ELY-keskusten ensisijainen ohjausmuoto kuntien kaavoitukseen. Lisäksi ELY-keskukset muun muassa antavat lausuntoja kaavaa ja rakennusjärjestystä koskevista ehdotuksista, ks. maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999, MRA), 20.1 §:n 3 kohta, 28.1 §:n 2 kohta ja 6.3 §.

¹⁰² MRL 195.1 §:n mukaan sen estämättä, mitä MRL:ssa säädetään muutoksenhausta, ELY-keskus voi kunnan hyväksytyä yleiskaavan tai asemakaavan tehdä kunnalle kirjallisen oikaisukehotuksen, jos kaava on laadittu ottamatta huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin vastoin lain säännöksiä ja on yleisen edun mukaista saattaa asia uudelleen kunnassa päätettäväksi. Tätä valituksen sijasta käytännössä jokseenkin harvoin käytettävää erityistä menettelyä koskevia säännöksiä ei muutettu ELY-keskusten MRL:n mukaisen valitusoikeuden rajoittamisen yhteydessä. Kynnys oikaisukehotuksen tekemiseen on siten sanamuodon perusteella eri kuin kynnys MRL 18 §:n kautta määrittävän valitusoikeuden käyttöön. Tämä on valitusoikeuden rajoittamisen jälkeen aiheuttanut tulkintakysymyksiä, ks. esim. KHO 2023:89, jossa korkein hallinto-oikeus totesi, ettei oikaisukehotuksen tekeminen laajenna ELY-keskuksen valitusoikeutta siitä, mikä se on MRL 18 §:n perusteella. Käytännössä tilanteessa, jossa ELY-keskuksella ei olisi oikaisuvaatimuksen johdosta tehdystä uudesta kaavapäätöksestä valitusoikeutta (joka sinänsä on siis usein tulkinnanvarainen kysymys), oikaisukehotus vain viivyyttää kaavapäätöksen täytäntöönpanoa sellaisissa tilanteissa, joissa on jo etukäteen arvioitavissa, ettei kaavapäätöstä tulla oikaisuvaatimuksen johdosta muuttamaan. Muunkinlaisia tilanteita tietysti on.

viraston ja liikenne- ja viestintäministeriön ohjaamina. Väylävirasto vastaa kuitenkin merkittävien hankkeiden rakentamisesta (LjMTL 11 §). Liikennejärjestelmäsuunnittelun osalta ELY-keskukset vastaavat alueellaan maantien suunnittelun tehtävistä. Tienpitäjä eli Väylävirasto voi kuitenkin ottaa vastattavakseen merkittävää hanketta koskevan yleissuunnitelman tai tiesuunnitelman laatimisen siihen kuuluvine tehtävineen. Yleissuunnitelmaa ja tiesuunnitelmaa laadittaessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toimii yhteistyössä alueen kuntien ja muiden viranomaisten kanssa.¹⁰³ Suunnittelun on perustuttava maantien kehittämisen tarpeisiin, valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitelmaan ja alueelliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun, yleissuunnittelua ja tiesuunnittelua koskeviin suunnitteluperusteisiin sekä alueidenkäytön suunnitteluun.¹⁰⁴ Liikenneviranomaisten MRL 191 §:n mukaista valitusoikeutta arvioidaan erityisesti näiden tehtävien näkökulmasta, vaikka myös liikenneviranomaisilla on muidenkin lakien mukaisia tehtäviä ja valitusoikeus voi perustua niin ikään esimerkiksi tienpitöviranomaisen naapuriasemaan (ks. KHO 2020:93).

Ilmastokestävyyden näkökulmasta ELY-keskusten keskeisiä tehtäviä ovat muun muassa liikennejärjestelmätyö, ympäristönsuojelu ja aluekehittäminen. Alueidenkäytön suunnittelun MRL:n mukaisessa edistämistehtävässä voidaan vaikuttaa sekä ilmastonmuutoksen hillintään että siihen sopeutumiseen, joskin valvontatehtävää koskeva rajausta vaikuttaa osaltaan viranomaisen rooliin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat myös ympäristön tilaa valvova, edistävä ja seuraava viranomainen alueellaan, ja ne myöntävät rahoitustukia ilmastotyöhön muun muassa maaseutuohjelman sekä alue- ja rakennepoliittisen ohjelman kautta. ELY-keskusten ilmastotyötä ohjaavat keskusten ilmastoasiantuntijoiden verkosto sekä aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten strategiapäällikköjen ja ohjaavien tahojen ilmastoryhmä sekä ELY-ilmastotiekartta, jossa kuvataan niiden virkatyön ilmastoon liittyviä asioita, vaikuttavuutta ja kehittämismahdollisuuksia.¹⁰⁵ Tämä valtion ”alueilmastohallinto” ei kuitenkaan ole osa varsinaista ilmastolain lakisäätelistä viranomaiskoneistoa, joka rajautuu valtion keskushallinnon tasolle (ks. IlmastoL 19 §). Sillä ei siten ole itsenäisiä lakisäätelisiä tehtäviä eikä toimivaltaa. Valtion viranomaisten ilmastolain 5 §:n mukaisen edistämistehtävän kannalta alueellisilla toimi-

¹⁰³ Yleis- ja tiesuunnitelmat hyväksyy siis Traficom (LjMTL 99 §), jolle lähtökohtaisesti ELY-keskus tekee hyväksymisesityksen (LjMTL 27c §).

¹⁰⁴ LjMTL 15f §.

¹⁰⁵ HE 239/2022 vp, s. 11.

joilla on toisaalta keskeinen rooli sekä itse edistämisessä että myös tietoisuuden lisäämisessä tällaisen edistämistehtävän olemassaolosta.¹⁰⁶

Alueidenkäytön suunnittelussa kuntien rooli on yksiselitteisesti kaikkein merkittävin, niin toimivallan kuin päätösvallankin näkökulmasta. Suunnittelun osalta kunnan keskeisin tehtävä on yleis- ja asemakaavojen laatiminen ja hyväksyminen (MRL 36 ja 51 §). Kunnalla on laaja harkintavalta kaavojen sisällön ohella sen suhteen, milloin ja mille alueille kunta kaavoja laatii, mutta kaavojen laatiminen on toisaalta myös kuntien lakisääteinen, joskin huomattavan joustavin säännöksin määritelty, velvollisuus.¹⁰⁷ Kuntien rooli maankäytön suunnittelussa on jatkuvasti kasvanut ja valtion vastaavasti vähentynyt. Kehitystä tapahtui oikeastaan jo koko aikaisemman rakennuslain (370/1958, RakL) voimassaoloajan, ja se on jatkunut edelleen MRL:n voimassa ollessa.¹⁰⁸ Merkittävä taitekohta tässä suhteessa oli kuitenkin MRL:n säätäminen, joka merkitsi muun ohella kuntakaavojen vahvistusmenettelystä luopumista.¹⁰⁹ Kehitys on kuitenkin jatkunut aivan viime vuosiin asti, suorastaan kiihtyvällä tahdilla.¹¹⁰ Muutokset ovat samalla merkinneet kuntien kaavamonopolin vahvistumista.¹¹¹

Kunnat vastaavat (asemakaava-)alueellaan myös kadunpidosta, joka käsittää katujen suunnittelun, rakentamisen ja kunnossapidon (ks. MRL 84–85 §). Maankäytön suunnittelusta ja kadunpidosta vastaavana tahona kunta huolehtii myös liikennesuunnittelusta alueellaan. Kunnat myös yleensä osallistuvat joukkoliikenteen järjestämiseen ja tukemiseen ei-lakisääteisinä tehtävinä. Näin kunta on keskeinen toimija myös alueensa liikennesuunnittelussa, vaikka valtion viranomaiset vastaavatkin maanteiden ja ratojen osalta edellä kuvatuista tehtävistä kunnan alueella. Esimerkiksi Helsingin yleiskaavaprosessi sitä koskevina korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin tuo esiin sen, että valtion ja kunnan näkökulmasta tilanteet voivat näyttäytyä varsin erilaisina.

¹⁰⁶ Ks. esim. valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin liittyvän vastaavankaltaisen viranomaisvaikutuksen osalta Heinilä – Partinen 2022, s. 52 ja siinä viitattu. Tietoisuus edistämisvelvollisuuden olemassaolosta on välttämätön edellytys sen toteutumiseksi.

¹⁰⁷ Ks. Heinilä 2017, s. 181–186.

¹⁰⁸ Ks. esim. HE 101/1998 vp, s. 9–10. Valtion viranomaisilla on aiemmin ollut varsin huomattava asema myös lupaviranomaisena, ks. kehityksestä poikkeamis päätöksenteon osalta Heinilä 2003, s. 842; HE 148/2015 vp, s. 3–5. 1.4.2016 voimaan tulleen MRL:n muutoksen 196/2016 jälkeen valtion viranomaisilla ei ole enää ollut lupatehtäviä.

¹⁰⁹ Ks. HE 101/1998 vp, s. 39.

¹¹⁰ Ks. esim. Heinilä 2021, s. 279; ESPON 2018, s. 21.

¹¹¹ Häkkänen 2016, s. 114.

2.3 Valtakunnan tason suunnitteluinstrumentit

2.3.1 Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

MRL:n suunnittelujärjestelmän ylimmän ja yleispiirteisimmän tason, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden (VAT), pyrkimyksenä on edistää lain yleisen tavoitteen mukaisesti kestävä kehityksen periaatteiden toteutumista alue- ja yhdyskuntarakennetta sekä muuta alueidenkäyttöä koskevissa päätöksissä. Tavoitteilla pyritään niin ikään turvaamaan kansainvälisten sopimusten täytäntöönpano. VATEilla turvataan myös valtakunnallisten hankkeiden ja alueidenkäyttöratkaisujen tarkoituksenmukainen toteuttaminen.¹¹² MRL 22.3 §:n mukaisesti niillä pyritään konkretisoimaan lain tavoitteita, ja niiden keskeisin tehtävä on välittää kansainvälisiä, valtakunnallisia ja yksittäistä maakuntaa laajempia intressejä niin maakunta- kuin kuntakaavoitukseen. Tavoitteiden merkittävin oikeusvaikutus on niiden ohjausvaikutus: maakunnan suunnittelussa ja muussa alueidenkäytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista (MRL 24.2 §).

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat poikkeuksellinen instrumentti MRL:n järjestelmässä siinä suhteessa, että niissä ainoana välineenä on nimenomaisesti käsitelty ilmastonmuutosta ilmiönä. Muilta osin sitä joudutaan tarkastelemaan kestävyyskäsitteen taikka erilaisten ilmastonmuutoksen hillinnän ja sopeutumisen kanssa enemmän tai vähemmän samansuuntaisten oikeusnormien kautta. Ilmastonmuutoksen voidaankin sanoa tulleen oikeudellisenä käsitteenä MRL:n järjestelmään vuonna 2008 tuolloisen valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistuksen myötä, jonka keskeisimpänä uutena teemana ilmastonmuutoksen hillintä ja sopeutuminen olivat.¹¹³ Sinänsä ilmastonmuutos ilmiönä mainittiin jo MRL:n sääntämistä koskeneessa hallituksen esityksessä viitaten muun muassa siihen, että esimerkiksi lain tavoitteissa mainitun ekologisen kestävyuden keskeisenä tavoitteena on ilmastonmuutoksen hidastaminen.¹¹⁴

Nykyisissä, vuonna 2017 hyväksytyissä tavoitteissa käsitellään niin ikään sekä ilmastonmuutoksen hillintää että siihen sopeutumista. Samalla tavoitteista käy ilmi monenlaisten MRL:n pyrkimysten samansuuntaisuus ilmastotavoitteiden kanssa. Tavoitteiden toimivia yhdyskuntia ja kestävää liikkumista koskevien päämäärien (kohta 3.1) mukaan

¹¹² HE 101/1998 vp, s. 68.

¹¹³ Ks. esim. Heinilä – Wähä 2013, s. 6.

¹¹⁴ HE 101/1998 vp, s. 61, ks. myös s. 52.

”[e]distetään koko maan monikeskuksista, verkottuvaa ja hyviin yhteyksiin perustuvaa aluerakennetta ja tuetaan eri alueiden elinvoimaa ja vahvuuksien hyödyntämistä. Luodaan edellytykset elinkeino- ja yritys-toiminnan kehittämiseksi sekä väestökehityksen edellyttämälle riittäväälle ja monipuoliselle asuntotuotannolle.

Luodaan edellytykset vähähiilisel- ja resurssitehokkaalle yhdyskunta-kehitykselle, joka tukeutuu ensisijaisesti olemassa olevaan rakenteeseen. Suurilla kaupunkiseuduilla vahvistetaan yhdyskuntarakenteen eheyttä.

Edistetään palvelujen, työpaikkojen ja vapaa-ajan alueiden hyvää saavutettavuutta eri väestöryhmien kannalta. Edistetään kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä sekä viestintä-, liikkumis- ja kuljetuspalveluiden kehittämistä.

Merkittävät uudet asuin-, työpaikka- ja palvelutoimintojen alueet sijoitetaan siten, että ne ovat joukkoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn kannalta hyvin saavutettavissa.”

Alueidenkäytössä tulisi siten muun muassa luoda edellytykset vähähiilisel- ja resurssitehokkaalle yhdyskuntakehitykselle. Toisaalta voidaan todeta, että jo mainittuihin tavoitteisiin sisältyy keskenään punnittavia kysymyksiä, kun niissä samanaikaisesti edellytetään esimerkiksi riittävää ja monipuolista asuntotuotantoa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ovat nykyisin myös huomattavasti niukemmat ja abstraktimmat kuin aiemmin. Tämä oli tämänhetkisistä tavoitteista päätettäessä tietoinen valinta, jolla silläkin pyrittiin keventämään valtion roolia kaavoituksessa.¹¹⁵

Ilmastonmuutokseen sopeutumista puolestaan käsitellään terveellistä ja turvallista elinympäristöä koskevissa tavoitteissa (kohta 3.3). Tavoitekirjauksen mukaan varaudutaan sään ääri-ilmiöihin ja tulviin sekä ilmastonmuutoksen vaikutuksiin ja uusi rakentaminen sijoitetaan tulvavaara-alueiden ulkopuolelle tai tulvariskien hallinta varmistetaan muutoin. Vaikka tavoite nostaa ilmastonmuutokseen sopeutumisen esiin, on sekin muotoiluillaan huomattavan yleinen.¹¹⁶

¹¹⁵ Ks. Heinilä – Partinen 2022, s. 90.

¹¹⁶ Sinänsä myös esimerkiksi rakennuspaikkaa koskevissa vaatimuksissa (MRL 116 §) edellytetään, että rakennuspaikan on oltava rakentamiseen kelvollinen ja sitä harkittaessa on muun muassa otettava huomioon, ettei rakennuspaikalla ole tulvan, sortuman tai vyörymän vaaraa. Asemakaava-alueella rakennuspaikan sopivuus ratkaistaan asemakaavassa, mikä edellyttää lähtökohtaisesti myös tulvavaaran huomioon ottamista asemakaavoituksessa. Poikkeamisasioissa on saatettu viitata sekä rakennuspaikan sopivuutta koskeviin säännöksiin että valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, ks. KHO 4.3.2013 t. 796 (LRS).

Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on, MRL:n yleispiirteisten kaavainstrumenttien tapaan, ohjausvaikutus yksityiskohtaisempaan maankäytön suunnitteluun, mutta ne eivät yleispiirteisten kaavojen tapaan syrjäydy yksityiskohtaisemman kaavan tullessa voimaan. Ne ohjaavat siten lähtökohtaisesti kaikkea kaavoitusta, ja tätä ominaisuutta hyödynnettiin aiemmissa, nykyistä täsmällisemmissä tavoitteissa, joissa yksittäisiä tavoitteita kohdistettiin myös nimenomaisesti tietyille kaavatasoille.¹¹⁷ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät kuitenkaan laajenna kaavojen sisältövaatimusten alaa, vaan ne täsmentävät MRL 28, 39 ja 54 §:ssä säädettyjä kaavojen sisältövaatimuksia merkitykseltään valtakunnallisissa asioissa eivätkä näin luo uusia oikeudellisia perusvaatimuksia kaavoitukselle.¹¹⁸ Yksittäisen kaavan sisällön lainmukaisuutta arvioitaessa ratkaisun on perustuttava viime kädessä kaavan sisältövaatimuksiin.¹¹⁹ Kaavan laativa taho myös lähtökohtaisesti ratkaisee, millä keinoin tavoitteet toteutetaan niiden mukaisten vaihtoehtojen rajoissa.¹²⁰

Maankäytön suunnittelujärjestelmään kohdistuvan ohjausvaikutuksen ohella valtakunnallisille alueidenkäyttötavoitteille on MRL:ssä säädetty myös valtion viranomaisiin kohdistettu niin sanottu viranomaisvaikutus. MRL 24.1 §:n mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueidenkäytön kannalta. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden viranomaisvaikutuksen merkitys on ilman erityistä kulloisessakin sektorilaissa säädettyä huomioonottamisvelvollisuutta kuitenkin oikeudellisesta näkökulmasta väistämättä sumea. Kyse on rinnakkaisesta lainsoveltamisesta silloin, kun kyse on muun lainsäädännön mukaan säännellystä päätöksenteosta. Tällöin viranomaisvaikutus on alisteinen ja *väistävä* ensisijaisesti sovellettavaan lainsäädäntöön nähden. Se on oikeudellisesti täsmälleen samanlainen

¹¹⁷ Ks. esim. Heinilä – Wähä 2013, s. 6. Vuonna 2008 tarkistetuissa tavoitteissa edellytettiin muun muassa, että yleis- ja asemakaavoituksessa on varauduttava lisääntyviin myrskyihin, rankkasateisiin ja taajamatulviin.

¹¹⁸ YmVL 11/2008 vp, s. 3; valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 14.12.2017, s. 3, 5.

¹¹⁹ Ks. KHO 2012:67.

¹²⁰ Ks. YmVL 11/2008 vp, s. 5, jossa todetaan, että lähtökohtana on kunnan tai maakunnan liiton ratkaisuvaihtoehdot, millä tavalla valtakunnallinen alueidenkäyttötavoite toteutetaan niiden ratkaisuvaihtoehtojen puitteissa, jotka ovat tavoitteen mukaisia. Alueidenkäytön suunnittelu on luonteeltaan kokonaisvaltaista ja eri intressejä yhteen sovittavaa toimintaa, jossa tunnistetaan toiminnalliset tarpeet ja sovitetaan ne ympäristön vaatimuksiin. Tämä edistää ympäristöllisten näkökohtien riittävän laaja-alaista tarkastelua ja varhaista huomioon ottamista kaavoituksessa ennen hankekohtaisia ratkaisuja ja erityislakien mukaisia menettelyjä. Tavoitteiden yleispiirteisyys on sopusoinnussa kuvatun lähtökohdan kanssa.

mekanismi kuin ilmastolain 5 §:n mukainen valtion viranomaisten edistämisvelvollisuus, jota luotaessa MRL:n viranomaisvaikutus lienee ollut esimerkkinä.¹²¹ Lakisääteisessä päätöksenteossa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voidaan ottaa huomioon vain siinä määrin kuin se on mahdollista ensisijaisesti sovellettavan lainsäädännön rajoissa, ja tämän lainsäädännön soveltamiseen vaikuttavat usein samanaikaisesti myös monet muut vaatimukset. Muutoksenhaussa ei ole mahdollista tehokkaasti vedota siihen, että jokin päätös olisi tämän toissijaisesti edistettävän sääntelyn vastainen.¹²² Myös viranomaisten tietoisuudessa valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista lienee edelleen kehitettävää.¹²³

VATien konkretisointitehtävään liittyvät kiinteästi valtioneuvoston tason eri sektorien usein jännitteisten tavoitteiden keskinäinen *koordinointi*, valtion eri sektoreiden *yhteisen kannan* määrittäminen ja kuvaaminen. Tämänhetkisten tavoitteiden on kuitenkin todettu jäävän tämän tehtävän toteutumisen osalta hyvin vajavaiseksi ”toiveiden tynnyriksi” sisältäen pikemminkin joukon toisistaan irrallisia tavoitteita ilman tarvittavaa suunnitelmataason keskinäistä koordinaatiota. Tämä jättää kaavoittajat yksittäisissä tapauksissa näiden jännitteistenkin toiveiden tulkeiksi. On varsin selvää, että tällaisessa tilanteessa eri sektoriviranomaisilla on helposti eriäviä käsityksiä siitä, kuinka koordinaatio on heidän hallinnonalansa osalta onnistunut.¹²⁴ Koordinaatio edellyttäisi myös riittävän täsmällisesti määriteltyjä tavoitteita, jollaisia nykyiset niukat ja abstraktit tavoitteet eivät ole.¹²⁵

2.3.2 Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma

Liikennejärjestelmäsuunnittelua on tehty eri tasoilla pitkään, vaikka se on muodollisena instrumenttina kirjattu LjMTL:iin vasta vuonna 2018. Valtakunnallisen tason suunnittelu on yleisemminkin pitkään tapahtunut sääntelemättömästi viranomaisten sisäisesti ja niiden yleistöimivaltaan perustuen.¹²⁶ Valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa määritetään

¹²¹ Toisaalta MRL:n viranomaisvaikutusta koskevalla sääntelyllä on esikuvansa esimerkiksi aluekehityslainsäädännössä, ks. Heinilä – Partinen 2022, s. 41–45.

¹²² Ks. esim. KHO 2010:32.

¹²³ Heinilä – Partinen 2022, s. 44–47, 130–131.

¹²⁴ Ks. Heinilä – Partinen 2022, s. 130–138. Mainitussa selvityksessä (mp.) pidettiin yhtenä mahdollisuutena myös lakisääteisten nivelten kehittämistä eri valtakunnan tason suunnitelmien välille, mikä tarkoittaisi muodollisten suhteiden muodostamista päätöksentekoinstrumenttien välille, mutta ensisijaisena keinona koordinaation kehittämiseksi kuitenkin pidettiin sektoreiden välisen vuoropuhelun ja koordinaation kehittämistä suunnitelmia valmisteltaessa.

¹²⁵ Ks. Heinilä – Partinen 2022, s. 101–113.

¹²⁶ Ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 107.

strategisia pitkän aikavälin tavoitteita koko liikennejärjestelmälle ja eri liikennemuodoille sekä rahoituksen tasoa ja malleja. Sen on sanottu kertovan liikennejärjestelmää koskevasta valtakunnallisesta tahtotilasta.¹²⁷ LjMTL 15b §:n mukaan valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa esitetään liikennejärjestelmän nykytilaa ja tulevaa toimintaympäristöä koskeva arvio, liikennejärjestelmää koskevat tavoitteet sekä toimenpide-ehdotukset tavoitteiden saavuttamiseksi. Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma on tietynlainen periaatepäätös, jolla on toisaalta kiinteä yhteys liikenneverkon ylläpitoa ja kehittämistä koskevia taloudellisia resursseja koskevaan päätöksentekoon.¹²⁸ Valtakunnallisella liikennejärjestelmäsuunnitelmalla ei ole suoranaisia oikeusvaikutuksia muuhun suunniteluun.¹²⁹

Liikenne- ja viestintäministeriön on varmistettava valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman yhteensovittaminen muihin valtakunnallisiin suunnitelmiin sitä valmisteltaessa (LjMTL 15b §). Lain esitöiden mukaan valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma asettuisi osaksi muuta valtakunnallisen tason suunnittelua ja päätösten kokonaisuutta, ja yksi esimerkki näistä päätöksistä ovat MRL:n mukaiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet.¹³⁰ Liikennejärjestelmäsuunnitelmaa laadittaessa on näin huomioitava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden sisältö ja pyrittävä sovittamaan se yhteen liikennejärjestelmäsuunnitelman kanssa. Myös tätä kautta avautuu mahdollisuus tarkastella ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyviä kysymyksiä osana liikennejärjestelmäsuunnittelua.¹³¹

Toisaalta myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tehtävä on koota valtion eri sektorien alueidenkäyttöintressit ideaalitilanteessa koor-

¹²⁷ HE 45/2018 vp, s. 35–36, 75. Liikennejärjestelmällä tarkoitetaan LjMTL 3 §:n 1 kohdan mukaan kaikki liikennemuodot kattavasta henkilö- ja tavaraliikenteestä, niitä palvelevista liikenneverkoista, viestintäyhteyksistä ja tiedosta sekä liikenteen palveluista annetussa laissa (320/2017) tarkoitetuista palveluista, liikennevälineistä ja liikennettä ohjaavista järjestelmistä muodostuvaa kokonaisuutta.

¹²⁸ Tavoitteena on, että valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma vaikuttaa jatkossa julkisen talouden suunnitelmaan ja valtion talousarvioesityksiin, VNS 2/2021 vp, s. 12.

¹²⁹ Suunnitelma ohjaisi perustelujen mukaan muita viranomaisia ja hallinnonalan toimijoita ottamaan toiminnassaan huomioon suunnitelmassa esitetyt tavoitteet ja toimenpideehdotukset, vaikka suunnitelmalla ei olisi oikeudellisia vaikutuksia. HE 45/2018 vp, s. 78.

¹³⁰ HE 45/2018 vp, s. 36; ks. myös liikenne- ja viestintäministeriö 2019, s. 13–14.

¹³¹ Vaikka liikennejärjestelmäsuunnittelun yleisenä tavoitteena on edellä kuvatuin tavoin edistää toimivaa, turvallista ja kestävää liikennejärjestelmää, siinä kuitenkin otetaan ”erityisesti huomioon” sellaisia seikkoja kuin liikenteen, maankäytön, palvelurakenteen ja elinkeinotoiminnan vuorovaikutus ja toimintojen synnyttämä nykyinen ja tuleva liikennetarve, eri ihmisryhmien liikkumistarpeet ja matkaketjujen toimivuus ja elinkeinoelämän kuljetus- tarpeet ja kuljetusketjujen toimivuus (LjMTL 15a §).

dinoiduksi yhteiseksi näkemykseksi. MRL:n suunnittelujärjestelmä ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet sen osana käsittelevät läpäisevästi lähtökohtaisesti kaikki alueidenkäyttöintressit ja -kysymykset poiketen sektorisuunnitelmista, joiden näkökulma on tyypillisesti rajatumpi. Vaikka myös valtakunnallisessa liikennejärjestelmätyössä edistetään tavoitteita, jotka ovat lähtökohtaisesti samansuuntaisia MRL:n suunnittelujärjestelmän tavoitteiden kanssa, ne koskevat vain liikennejärjestelmää kiinnittyen paljolti liikkumis- ja kuljetustarpeisiin ja niiden tyydyttämiseen.¹³² Poiketen valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla on myös MRL:n suunnittelujärjestelmään kiinnittyvät kaikkeen kaavoitukseen kohdistuvat oikeusvaikutukset (joihin myös liikenneväylien suunnittelu jäljempänä kuvatulla tavalla perustuu), jolloin tällä instrumentilla on huomionarvoinen potentiaali ilmastokestävän liikkumisen edistämisen välineenä. Toisaalta mikäli VATit jäävät edellä kuvatulla tavoin joksikin muuksi kuin koordinoitukseksi ja yhteensovitukseksi näkemykseksi, niiden merkitys myös liikennejärjestelmäsuunnittelussa voi jäädä heikoksi ja epäsystemaattiseksi.

2.4 Seudulliset ja paikalliset suunnitteluinstrumentit

2.4.1 Maakuntakaavoitus ja seudullinen liikennejärjestelmäsuunnittelu

Myös valtakunnan tason suunnittelua alemmilla suunnittelutasoilla MRL:n mukaisen suunnittelujärjestelmän ja liikenneväylien suunnittelun välillä on valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita ja valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa vastaavat lakisääteiset nivelet. Alueellisten liikennejärjestelmäsuunnitelmien, yleissuunnitelmien ja tiesuunnitelmien on lähtökohtaisesti perustuttava MRL:n mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan (ks. LjMTL 17 §). MRL:n mukainen kaikki erilaiset alueidenkäyttöintressit integroiva suunnittelu on luonteva perusta ympäristönkäytön sektorilakien mukaisille suunnitelmille ja päätöksille.

Maakuntakaavan keskeinen funktio on yhtäältä täsmentää valtakunnalliset tavoitteet alueiden käytön periaatteiksi ja aluevarauksiksi ja toisaalta sovitaa yhteen nämä tavoitteet maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.¹³³ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ohjaavat maakuntakaavan laatimista (MRL 24 ja 28 §). Maakuntakaavassa aluevarauksia osoi-

¹³² Ks. LjMTL 15a §. Säännöksessä mainitut seikat liittyvät nimenomaan liikenteeseen.

¹³³ Ks. HE 101/1998 vp, s. 70.

tetaan kuitenkin vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueidenkäyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueidenkäytön yhteen sovittamiseksi on tarpeen (MRL 25.4 §). Lainkohta korostaa sen esitöiden mukaan maakuntakaavan keskeistä asemaa valtakunnallisten tavoitteiden yksilöinnissä ja konkretisoinnissa alueidenkäytön maakunnallisiksi periaatteiksi ja aluevarauksiksi.¹³⁴ Toiselta puolen säännös korostaa kuntien ja kunnallisen itsehallinnon asemaa kaavoituksessa: paikalliset kysymykset on tarkoitettu ratkaistaviksi kuntatasolla.¹³⁵ Eri mittakaavojen alueidenkäyttöintressien yhteensovittaminen on kuitenkin maakuntakaavan keskeinen tehtävä, ja valtakunnan tason tavoitteiden konkretisointi ja niiden yhteensovittaminen muiden mittakaavojen tavoitteiden kanssa tapahtuvat samanaikaisesti ja rinnakkain.¹³⁶

Maakuntakaavan sisältövaatimuksia koskevassa MRL 28.3 §:ssä on seitsemänkohtainen luettelo kysymyksistä, joihin maakuntakaavaa laadittaessa on erityisesti kiinnitettävä huomiota, kuten maakunnan tarkoituksenmukaiseen alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, alueidenkäytön ekologiseen kestävyYTEEN sekä ympäristön ja talouden kannalta kestäviin liikenteen ja teknisen huollon järjestelyihin. Kaikki luettelon kohdat ovat lähtökohtaisesti samanarvoisia, ja sisältövaatimuksia joudutaan punnitsemaan ja soveltamaan yhteen sekä tekemään niiden suhteen valintoja.¹³⁷

Sisältövaatimusten tietynlaisen periaateluonteen ohella merkityksellistä on, että ilmastonmuutosta ilmiönä ei ole maakuntakaavan tai muidenkaan kaavojen sisältövaatimuksissa nimenomaisesti käsitelty. MRL:n säätämistä koskeneessa hallituksen esityksessä on viitattu siihen, että lain tavoite- ja sisältövaatimussäännöksissä mainitun ekologisen kestävyYDEN yksi elementti on ilmastonmuutoksen torjunta, ja siihen, että ekologinen kestävyys on oikeudellisena käsitteenä huomattavan abstrakti ja vaikeasti sovellettava, erityisesti osana keskenään punnittavien periaateluonteisten normien joukkoa.¹³⁸ Ekologiseen kestävyYTEEN on erityisesti tällaisessa kontekstissa hyvin vaikea vedota esimerkiksi valitusperusteena.¹³⁹

¹³⁴ HE 101/1998 vp, s. 70; Hallberg ym. 2020, s. 141.

¹³⁵ Ei tietenkään ole mitenkään itsestään selvää, kuinka laajoista suunnittelukysymyksistä on milloinkin kyse.

¹³⁶ MRL 25.4 §:n ohella yhteensovittaminen määritellään keskeiseksi tehtäväksi myös (maakuntakaavoituksen ohella maakuntasuunnitelmaa ja alueellista kehittämissohjelmaa koskevassa) MRL 25.2 §:ssä, jonka mukaan maakunnan suunnittelussa otetaan huomioon valtakunnalliset tavoitteet ja sovitetaan ne yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa.

¹³⁷ Ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 138, 142.

¹³⁸ Ks. HE 101/1998 vp, s. 61.

¹³⁹ Ks. kuitenkin esim. vuosikirjaratkaisu KHO 1993 A 40. Rakennuslain (370/1958, RakL) 1 §:ään sisällytettiin jo vuonna 1990 – vain kolme vuotta niin sanotun Brundtlandin komis-

Toisaalta monet kaavojen sisältövaatimukset, kuten olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyödyntämistä ja taloudellisuutta koskevat vaatimukset, ovat samansuuntaisia ilmastotavoitteiden kanssa. Samoin viherakenteella on huomattava merkitys myös hiilinielujen ja ilmastomuutokseen sopeutumisen kannalta.¹⁴⁰ Ilmastomuutoksen puuttuminen kaavojen sisältövaatimuksista kuitenkin näkyy muun muassa siten, että kaavojen ilmastovaikutuksia ei nykyisin kaavoituksessa systemaattisesti tarkastella ja arvioida.¹⁴¹ Vaikka kaavojen vaikutusten arvioinnista on erityissäännöksiä laissa ja asetuksessa (ks. MRL 9 § ja maankäyttö- ja rakennusasetuksen 895/1999, MRA, 1 §) ja muun muassa MRL 9 §:n sanamuodon muutoksilla on MRL:n voimassa ollessa pyritty myös vaikuttamaan selvitysten määrään ja sisältöön,¹⁴² määräytyvät kaavapäätöksenteon edellyttämät selvitykset ensisijaisesti sen kautta, voidaanko kaavaa varten laadittujen selvitysten perusteella todeta kaavan sisältövaatimusten täyttyminen.¹⁴³ Näin ollen kaavojen sisältövaatimukset määrittelevät käytännössä sen, minkälaisia oikeudellisia vaatimuksia laadittaviin selvityksiin kohdistuu.

Maakuntakaava ohjaa kuntakaavoitusta. Lisäksi maakuntakaavoilla on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tapaan myös muut kuin vain valtion viranomaiset kattava viranomaisvaikutus: viranomaisten on suunnitellissaan alueidenkäyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään

sion raportin (World Commission on Environment and Development 1987) julkaisemisen jälkeen – säännös, jonka mukaan alue on kaavoitettava tai sen käyttäminen muutoin suunniteltava luonnonvarojen ja ympäristön kestävää kehitystä tukevalla tavalla sen mukaan, kuin tässä laissa säädetään. On sinänsä tulkinnanvaraista, oliko kyse tavoitesäännöksestä, jolla ei olisi ollut itsenäisiä välittämiä oikeusvaikutuksia, vai velvoittavasta säännöksestä, kun säännöksessä viitataan jäljempänä laissa tuleviin säännöksiin. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin kumosi vuosikirjaratkaisullaan KHO 1993 A 40 Himoksen yleiskaavan osin tämän säännöksen perusteella. Muun muassa rakennusoikeuden määrä oli yleiskaavassa korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ylimitoitettu. Myös tavoitesäännöksiä voidaankin käyttää muiden säännösten tulkinnan ja argumentaation tukena. RakL 1 §:n kestävää kehitystä koskeneen säännöksen perustelujen (HE 135/1989 vp, s. 14–15) mukaan kestävä kehitys periaatteen tulee olla lähtökohtana kaikelle kaavoitukselle ja maankäytön suunnittelulle. Säännös on perustelujen mukaan otettu lain 1 §:ään, koska sen tulee koskea kaikkea kaavoitusta sekä muutakin rakennuslain pohjalta tapahtuvaa suunnittelua.

¹⁴⁰ Ks. esim. ympäristöministeriö 2015, s. 7–9; Hautamäki ym. 2024, s. 30–31.

¹⁴¹ Ks. kuitenkin esim. Helsingin kaupungin kaavojen vähähiilisyiden arviointimenetelmä Helsingin kaupunki 2021, joka liittyy Helsingin kaupungin tavoitteeseen olla hiilineutraali vuonna 2035. Kyse on kuitenkin yksittäisten kaupunkien omaan tavoitteenasetantaan liittyvistä välineistä.

¹⁴² Ks. L 204/2015 ja HE 334/2014 vp, s. 14.

¹⁴³ Ks. esim. KHO 2017:31, KHO 2014:54, KHO 2020:26, Helsingin yleiskaavaa koskenut KHO 2018:151 ja jäljempänä käsiteltävä KHO 2022:56, jossa oli kyse uuden kaupungin osan rakentamisen autoliikenteen aiheuttamista vaikutuksista.

kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista (MRL 32.1–2 §). Siitä voidaan tehdä paljolti samat huomiot kuin edellä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden yhteydessä on tehty, joskin esimerkiksi maakuntakaavojen määräykset ja aluevaraukset ovat tyypillisesti erityisesti nykytavoitteita konkreettisempia ja paikkaan sidottuja, mikä voi vaikuttaa viranomaisvaikutuksen tosiasialliseen merkitykseen.¹⁴⁴

Alueellinen liikennejärjestelmäsuunnittelu kytkeytyy maakuntakaavoitukseen. Alueellista liikennejärjestelmäsuunnittelua tehdään kaupunkiseuduilla, maakuntien alueella ja ylimaakunnallisesti. Maakunta- ja kaupunkiseututasoisen liikennejärjestelmäsuunnittelu on kuitenkin oikeudellisesti varsin pitkälti sääntelemätöntä toimintaa. Aineellisesti sitä koskevat vain yleiset liikennejärjestelmäsuunnittelun tavoitteet, joista on säädetty LjMTL 15a §:ssä.¹⁴⁵ Suurimmilla kaupunkiseuduilla tehdään myös maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) sopimuksia kaupunkiseutujen ja valtion välillä. Näitä sopimuksia käsitellään jäljempänä.

Myös muunlaista, ei-lakisäätteistä kestävää liikkumista koskevaa suunnittelua tehdään. Esimerkiksi Helsingin, Lahden ja Oulun kaupungit ovat laatineet niin sanotut kestävä kaupunkiliikkumisen suunnitelmat (Sustainable Urban Mobility Plan, SUMP), jotka perustuvat Euroopan komission suosituksiin ja ohjeisiin. Kestävä kaupunkiliikkumisen suunnitelmien tulisi kattaa koko toiminnallinen kaupunkiseutu eikä rajoittua hallinnollisiin rajoihin.¹⁴⁶ Suunnitelmat eivät ole perustuneet sitovaan sääntelyyn, mutta niiden laatimista on rahoitettu niin EU:n kuin kansallisillakin tuilla. Nytemmin asetusehdotukseen unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T) kehittämiseksi annetun asetuksen tarkistamiseksi sisältyisi oikeudellinen vaatimus tällaisten suunnitelmien laatimisesta tämän liikenneverkon kaupunkisolmukohtiin (40 art.).¹⁴⁷ Nämä suunnitelmat vaikuttavat myös kaavoituksessa tehtäviin ratkaisuihin, vaikka ne eivät olekaan osa lakisäätteistä suunnittelujärjestelmää.

¹⁴⁴ Ks. maakuntakaavan viranomaisvaikutuksesta Huttunen 2012. Yleisen ohjausjärjestelmän kannalta suhteellisen merkittävä MRL:n muutos tehtiin vuonna 2016 (L 28/2016), kun maakuntakaavojen vahvistamismenettelystä ympäristöministeriössä luovuttiin. MRL:n järjestelmässä ministeriön ohjaus on nyt järjestetty vain erityisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja MRL 66 §:n mukaisen maakuntakaavan laatimiseen liittyvän viranomaisneuvottelun kautta.

¹⁴⁵ Maakuntatason liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteistyön johtaminen on edellä kuvulla tavalla laissa määritelty maakunnan liiton tehtäväksi (ks. LjMTL 15c ja AluekehittämisL 17 §).

¹⁴⁶ Ks. esim. COM(2013) 913 final, liite 1.

¹⁴⁷ COM(2021) 812 final.

2.4.2 Kunnallinen alueidenkäytön suunnittelu ja maanteiden suunnittelu

MRL:n järjestelmässä kunnallisen tason kaavoja ovat yleiskaava ja asema-kaava, joista yleiskaavan pääsääntöisenä tarkoituksena on kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen sekä toimintojen yhteen sovittaminen.¹⁴⁸ Yleiskaavaa laadittaessa on otettava huomioon maakuntakaava (MRL 39.1 §), joskin yleiskaavassa on kuitenkin mahdollista tehdä jossain määrin maakuntakaavasta poikkeavia ratkaisuja silloin, kun ne johtuvat kaavaratkaisun tarkentumisesta ja kunnallisten tavoitteiden yhteensovittamisesta.¹⁴⁹ Yleiskaavaa laadittaessa on MRL 39.2 §:n sisältämän yhdeksänkohtaisen luettelon mukaan otettava huomioon muun ohella yhdyskuntarakenteen toimivuus, taloudellisuus ja ekologinen kestävyys, olemassa olevan yhdyskuntarakenteen hyväksikäyttö, asumisen tarpeet ja palveluiden saatavuus sekä mahdollisuudet liikenteen, erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen, ja energia-, vesi- ja jätehuollon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ympäristön, luonnonvarojen ja talouden kannalta kestäväällä tavalla. Ilmastotavoitteiden näkökulmasta yleiskaavaan pätevät samat huomiot kuin aiemmin: ekologiseen kestävyys-teen sinänsä sisältyy ilmastoulettavuus, ja erityisesti yhdyskuntarakenteelliset vaatimukset ovat samansuuntaisia ilmastotavoitteiden kanssa, mutta nämä joustavasti ilmaistut tavoitteet joutuvat kilpailemaan kaavoituksessa muiden näkökohtien kanssa, jotka ovat myös merkittävältä osin kaavoista päättävien tahojen määriteltävissä.¹⁵⁰ Esimerkiksi ilmastovaikutusten systemaattista selvittämistä näiden sisältövaatimusten rajoissa ei ilmeisesti voida oikeudellisesti edellyttää.

Loppuvuodesta 2021 lausunnoilla olleen, sittemmin hylätyn kaavoitus- ja rakentamislakiluonnoksen 5 § olisi sisältänyt erityiset säännökset ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta kaavoituksessa, jotka olisivat toimineet kaavojen sisältövaatimusten kaltaisina normeina.

¹⁴⁸ Yleiskaava voidaan laatia myös maankäytön ja rakentamisen ohjaamiseksi määrättyllä alueella. Tällöin se omaksuu käytännössä asemakaavan ohjausfunktion ja siihen kohdistuu osin samankaltaisia vaatimuksia sen ohjaavuuden kannalta. Yleiskaavaa voidaan tietyn edellytyksin käyttää tähän tapaan erityisesti ranta-alueilla (ks. MRL 72 §) ja alueilla, joilla maankäytön ohjaustarve ei edellytä asemakaavan laatimista (ks. MRL 44 §), minkä lisäksi se voi erityissäännöksen nojalla ohjata tuulivoimarakentamista (ks. MRL 77a §).

¹⁴⁹ Ekroos – Majamaa 2018, s. 194; ks. esim. KHO 2023:57.

¹⁵⁰ Joustavan aineellisen sääntelyn ohella kaavapäätöksenteko siis sisältää myös poliittista harkintaa, joka ei kuulu esimerkiksi tuomioistuinten tutkimisvaltaan kuin sen osalta, onko tuo harkinta tapahtunut oikeudellisesti asianmukaisesti. Kaavoja laativilla kunnilla on merkittävästi vapausasteita siinä, minkälaisia tavoitteita kaavoituksessa edistetään, kunhan kaavoille asetettavat sisällölliset minimivaatimukset täyttyvät. Ks. esim. Heinilä 2019, s. 34.

Sinänsä säännösluonnoksen sanamuodot eivät olisi välttämättä luoneet erityisen – ilmastomuutosta koskevan nykytiedon perusteella riittävän – tiukkoja ilmastomuutoksen hillintää koskevia vaatimuksia kaavoitukselle. Sen 1 momentin mukaan kaavoituksessa olisi ollut edistettävä ilmastomuutokseen hillintää 1) vahvistamalla yhdyskuntarakenteen eheyttä erityisesti kaupunkiseuduilla ja niiden lievealueilla sekä hyödyntämällä kestävästi olemassa olevaa infrastruktuuria; 2) tukemalla resurssitehokasta yhdyskuntakehitystä sekä luomalla edellytyksiä vähähiiliselä ja kestäväälle liikennejärjestelmälle ja 3) luomalla edellytyksiä uusiutuvien ja vähähiilisten energiamuotojen hyödyntämiselle. Säännösluonnoksen perusteluissa toisaalta todettiin esimerkiksi 1 kohdan osalta, että ratkaisut, jotka poikkeaisivat pyrkimyksestä päästöjen vähentämiseksi koko yhdyskuntarakenteen päästöjen näkökulmasta, eivät lähtökohtaisesti olisi mahdollisia.¹⁵¹ Näin tulkittuna säännös olisi edellyttänyt ilmastopäästöjen vähentämisen tavoittelua, vaikka se jättääkin auki sen, kuinka tarmokkaasti tätä pyrkimystä tulisi edistää. Säännös olisi kuitenkin ilmeisesti merkinnyt vaatimusta kaavan ilmastovaikutusten selvittämisestä, mikä vähintäänkin olisi tehnyt kaavojen ilmastovaikutukset nykyistä paremmin ja systemaattisesti näkyviksi.

Asemakaava on kunnan yksityiskohtaisen alueidenkäytön suunnittelun instrumentti, jolla osoitetaan alueet eri tarkoituksia varten ja ohjataan rakentamista ja muuta maankäyttöä yksityiskohtaisesti (ks. MRL 50 §). Katusuunnittelu perustuu asemakaavaan (MRL 85 §, ks. esim. KHO 2017:169 ja KHO 10.3.2005 t. 515, LRS), ja yleispiirteinen kaavoitus puolestaan ohjaa asemakaavan laatimista.¹⁵²

Asemakaava on laadittava muun ohella siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle (MRL 54 §). Viihtyisyyttä koskeva vaatimus liittyy ensisijaisesti siihen, millaisena ihminen kokee elinympäristönsä, mutta se on yhteydessä myös säännöksen terveellisyyttä koskevaan vaatimukseen.¹⁵³ Esimerkiksi liikenteen melu voi olla viihtyvyyttä alentava tekijä, mutta sillä on yhteys myös terveydellisiin

¹⁵¹ Ks. luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki, s. 261. Pykäläluonnoskin kuvaa toisaalta edelleen sitä, kuinka yhdenmukaisia myös voimassa olevan lain tavoitteet monilta osin ilmastotavoitteiden kanssa ovat.

¹⁵² MRL 54.1 §:n mukaan asemakaavaa laadittaessa on maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon siten kuin siitä edellä säädetään. MRL 54.4 §:ssä säädetään, että jos asemakaava laaditaan alueelle, jolla ei ole oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaavaa laadittaessa soveltuvin osin otettava huomioon myös mitä yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään.

¹⁵³ Ekroos – Majamaa 2018, s. 271.

seikkoihin.¹⁵⁴ Elinympäristön turvallisuutta koskeva asemakaavan sisältövaatimus puolestaan liittyy asemakaava-alueen sisäisten kulkuyhteyksien järjestämiseen sekä erilaisten toimintojen keskinäiseen sijoittamiseen siten, että turvallisuutta vaarantavia tekijöitä voidaan välttää.¹⁵⁵ Liikenteellisillä ratkaisuilla on huomattava merkitys elinympäristön turvallisuuden kannalta. Palvelujen alueellinen saatavuus puolestaan edellyttää, että asemakaavaa laadittaessa on kiinnitettävä huomiota palveluiden saatavuuteen sekä asemakaava-alueella että sen ulkopuolella.¹⁵⁶ Kun itse palveluiden tuottamiseen ei kuitenkaan voida vaikuttaa kaavoituksellisin keinoin, on palvelujen saatavuutta koskevan vaatimuksen varsinainen sisältö pyrkii maankäytön suunnittelussa ohjaamaan palvelujen sijoittumista siten, että palvelujen saatavuuden edellytykset voisivat täyttyä. Tältä osin erityiset vähittäiskaupan suuryksiköiden sijainninohjausta koskevat MRL 9a luvun säännökset ovat merkittävässä asemassa pyrittäessä varmistamaan myös jalan tai polkupyörällä saavutettavan päivittäistavarakaupan toimintaedellytykset. Liikkumistarpeiden ja kestävästä liikkumisesta näkökulmasta on merkittävä ilmastokysymys, kuinka palvelut sijoittuvat suhteessa asuinalueisiin ja muuhun yhdyskuntarakenteeseen.¹⁵⁷

Vuosikirjaratkaisussa KHO 2022:56 oli paljolti kyse ilmastotavoitteiden ja liikenteelle asemakaavan sisältövaatimuksissa asetettujen vaatimusten välisestä jännitteestä. Asiassa Helsingin kantakaupungin eteläiselle ranta-alueelle sijoitettavaa Hernesaarta ja sitä ympäröiviä vesi- ja puistoalueita koskevalla asemakaavalla osoitettiin uutta asuntokerrosalaa noin 316 000 k-m² ja työpaikka- ja palvelukerrosalaa noin 139 000 k-m². Tavoiteltu asukasmäärän lisäys oli 7 600 asukasta ja työpaikkojen lisäys noin 3 000. Kyse oli merkittävästä uudesta asuinalueesta, joka olisi sijoittunut olemassa olevan kaupunkirakenteen yhteyteen ja jonka toteuttaminen olisi siten ollut ilmastotavoitteiden mukaista.

Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että asemakaavan sisältövaatimus edellytysten luomisesta liikenteen järjestämiselle sisälsi yhtäältä liikenteen järjestämisen kaava-alueella kaavan mahdollistaman rakentamisen ja muiden toimintojen tarpeita vastaavasti sekä toisaalta uuden maankäytön edellyttämät liikenneyhteydet kaava-alueen ulkopuoliseen katu- ja liikenneverkkoon. Liikenteen järjestämistä koske-

¹⁵⁴ Ks. esim. KHO 2004:64.

¹⁵⁵ Ekroos – Majamaa 2018, s. 271.

¹⁵⁶ HE 101/1998 vp, s. 79. Vastaavasti palveluiden alueellisesta saatavuudesta on säädetty myös MRL 5.1 §:n 10 kohdassa ja MRL 39.2 §:n 3 kohdassa.

¹⁵⁷ Ostos- ja asiointiliikenteen osuus liikkumisesta on huomattava, ja esimerkiksi ostosmatkat vähittäiskauppaan tehdään tyypillisesti henkilöautolla. Ks. esim. Liikennevirasto 2018, s. 43–47.

vassa tarkastelussa oli otettava huomioon kaikki kulkutavat. Kaava-alueen sijainnista johtuen alueelle tuleva ja sieltä lähtevä autoliikenne kulki tässä tapauksessa yhden katuyhteyden ja muutamien risteyksien kautta. Kaavaratkaisussa ja sen perusteena olevissa selvityksissä ja vaikutusten arvioinneissa oli korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tästä johtuen tullut kiinnittää erityistä huomiota kaava-alueelle tulevan ja sieltä lähtevän liikenteen järjestämiseen sekä liikenteen lisääntymisen vaikutuksiin kaava-alueen ulkopuolella.

Kaavaratkaisun liikenteellisiä vaikutuksia koskeviin selvityksiin liittyi korkeimman hallinto-oikeuden mukaan merkittäviä epävarmuustekijöitä. Laadittujen selvitysten perusteella oli myös mahdollista, että kaavaratkaisusta johtuva autoliikenteen määrän kasvaminen johtaisi autoliikenteen sujuvuuden merkittävään heikentymiseen kaava-alueen ulkopuolella. Vaikka autoliikenne muodosti vain osan kaavaratkaisun tuottamasta liikenteestä, oli sen osuus kuitenkin selvitysten perusteella merkittävä. Raitiotiehen perustuvan julkisen liikenteen ja kävely- ja pyöräily-yhteyksien painottaminen kaavaratkaisussa ei siten tällaisessa tilanteessa poistanut velvollisuutta järjestää edellytykset myös kaavaratkaisusta seuraavalle autoliikenteelle. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kaavaratkaisun perusteena olevien selvitysten perusteella ei voitu riittävästi varmistua siitä, että kaavaratkaisu täytti edellytysten luomista liikenteen järjestämiselle koskevan asemakaavan sisältövaatimuksen. Kaupunginvaltuuston päätös asemakaavan hyväksymisestä oli lainvastainen.

Asemakaavan liikenteen järjestämistä koskeva sisältövaatimus kohtelee siten kaikkea liikennettä lähtökohtaisesti samanarvoisena. Kevyen ja joukkoliikenteen painottaminen kaavaratkaisuissa autoliikenteen sujuvuuden kustannuksella voi kohdata edellä kuvatun ratkaisun kaltaisia oikeudellisia ongelmia. Ratkaisusta ei sinänsä yksittäistapauksellisenä voi tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä esimerkiksi siitä, minkälaisia mahdollisuuksia kaavoittajalla olisi esimerkiksi Hernesaaren kaltaisissa olosuhteissa suunnitella vaikkapa mahdollisimman autotonta kaupunkirakennetta, joka ei sellaisena myöskään aiheuttaisi liikenteen sujuvuusongelmia toisaalla.

Erityisesti asemakaavoituksen osalta (vaikka sanottu paljolti päteeikin kaikkeen kaavoitukseen) on huomioitava se maankäytön suunnittelun piirre, että kaavoja laaditaan tyypillisesti nimenomaan aktiivisten maankäyttöpyrkimysten edistämiseksi.¹⁵⁸ Aktiivinen maankäyttö lähtökohtaisesti

¹⁵⁸ Kuusiniemi 2001, s. 188, joka tarkastelee ympäristösääntelyä, ja oikeudellista sääntelyä yleisemminkin, biodiversiteetin suojelun näkökulmasta.

aiheuttaa ilmastovaikutuksia, vaikka samalla päästöjä voidaan suunnitella usein lieventää tai ehkäistä toisaalla. Erityisesti tästä syystä ilmastovaikutusten systemaattinen tarkastelu kaavoituksessa olisi tärkeää, jo pelkästään näiden vaikutusten tekemiseksi näkyviksi. Ilmastonmuutokseen viheliäisenä ongelmana liittyy yhtenä tekijänä se, että nyt aiheutettavien päästöjen vaikutukset suurelta osin realisoituvat vasta pidemmällä aikavälillä. Nämä vaikutukset ovat toisaalta merkittäviä, ja niihin liittyy myös huomattavia epävarmuustekijöitä, jotka nekin on riskeinä huomioitava.¹⁵⁹

Maanteiden suunnittelun ja kaavoituksen välisestä suhteesta säädetään LjMTL 17 §:ssä, jonka mukaisesti yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman tulee perustua MRL:n mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan, jossa maantien sijainti ja suhde maankäyttöön on selvitetty. Yleissuunnitelmaa tai tiesuunnitelmaa ei saa hyväksyä vastoin maakuntakaavaa tai oikeusvaikutteista yleiskaavaa. Yleissuunnitelma voidaan kuitenkin hyväksyä vastoin voimassa olevaa asemakaavaa, jos kunta sitä puoltaa, ja tiesuunnitelma myös vastoin voimassa olevaa asemakaavaa, jos kyse on vaikutuksiltaan vähäisestä poikkeuksesta ja kunta ja ne kiinteistönomistajat, joihin poikkeus välittömästi vaikuttaa, sitä puoltavat. Maantie voidaan suunnitella ilman kaavaakin, jos tien luonne huomioon ottaen tien sijainti ja suhde muuhun alueidenkäyttöön voidaan riittävästi selvittää yhteistyössä kunnan ja maakunnan liiton kanssa. Sääntely erilaisine poikkeuksineen on yksi esimerkki MRL:n mukaisen alueidenkäytön suunnittelun ja sektorilakien välisistä tapauskohtaisesti määrittyvistä suhteista. Merkittävämmät maantiehankkeet kuitenkin edellyttävät aina tuekseen MRL:n mukaista kaavaa, ja ympäristölainsäädännön kokonaisuudessa niin maanteiden kuin ratojenkin suunnittelun ja rakentamisen kytkökset ovat keskimääräistä tiiviimmät.¹⁶⁰

Yleissuunnitelma on laadittava hankkeista, jos niiden vaikutukset eivät ole vähäisiä tai jos maantien sijaintia ja sen vaikutuksia ei ole jo riittävässä määrin ratkaistu asemakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa (LjMTL 18 §). LjMTL 19 §:n mukaan yleissuunnitelmassa on esitettävä selvitys maantien tarpeellisuudesta ja tutkituista vaihtoehdoista, tien liikenteelliset ja tekniset perusratkaisut, tien likimääräinen sijainti sekä tien arvioidut vaikutukset, kuten vaikutukset tie- ja liikenneoloihin, liikenneturvallisuuteen, maankäyttöön, kiinteistörakenteeseen ja ympäristöön sekä ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen. Suunnitelmassa tulee esittää myös mahdollisuudet haitallisten vaikutusten poistamiseksi tai

¹⁵⁹ Ks. esim. Schipper ym. 2022, s. 2673–2676.

¹⁶⁰ Ks. esimerkkejä näistä suhteista esim. Hautamäki ym. 2024, s. 42–43 ja ratasuunnittelun ja kaavoituksen suhteista Heinilä 2022, s. 28–30.

vähentämiseksi sekä alustava kustannusarvio. Lisäksi yleissuunnitelmassa on esitettävä selvitys siitä, miten siinä on otettu huomioon valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman ja alueellisen liikennejärjestelmäsuunnittelun tavoitteet. Ilmastovaikutukset eivät siten tule myöskään yleissuunnittelussa systemaattisesti sääntelyn nojalla tarkastelluiksi.

Sama pätee myös yksityiskohtaisempaan tiesuunnitteluun, jota yleissuunnitelma ohjaa (ks. LjMTL 20 §). Yleissuunnitelmaa vastaavasti tiesuunnitelmassa on esitettävä selvitys siitä, miten siinä on otettu huomioon valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman ja alueellisen liikennejärjestelmäsuunnittelun tavoitteet.¹⁶¹ Yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman sisältöä koskevissa säännöksissä ei ole viittausta valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Alueidenkäytön suunnittelua koskevat tavoitteet tulevat näin huomioitaviksi tiesuunnittelussa ensisijaisesti kaavojen sisällön välityksellä, jotka voivat välittää tiesuunnitteluun myös ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyviä reunaehtoja.¹⁶² Alueidenkäytön ja tiesuunnittelun välinen vuorovaikutus ei kuitenkaan ole yksisuuntaista, sillä esimerkiksi tieviranomaiset osallistuvat liikenneväyliä ja liikennejärjestelmää koskeviin kaavoitusprosesseihin ja vaikuttavat kaavojen sisältöön ja, kuten esimerkiksi Helsingin yleiskaavan esimerkki osoittaa, myös hakevat niihin toisinaan muutosta.

Asemakaava-alueella voi olla sekä kunnan kadunpitolovastuulla olevia katuja (ks. MRL 84 §) että valtion hallinnoimia maanteiden liikennealueita. Liikennealueita ovat maanteitä, rautateitä, vesiteitä, satamia ja lentokenttiä varten osoitetut alueet (MRL 83.3 §).¹⁶³ Kunnan järjestämisvastuulla olevasta kadunpidosta säädetään MRL 84–85 §:ssä. Katu on suunniteltava ja rakennettava siten, että se sopeutuu asemakaavan mukaiseen ympäristöön ja täyttää toimivuuden, turvallisuuden ja viihtyisyyden vaatimukset. Katusuunnitelmat ovat asemakaavaan perustuvia yksityiskohtaisia suunnitelmia katujen toteuttamisesta.¹⁶⁴

¹⁶¹ Selvitys ei kuitenkaan ole tarpeen, jos tiesuunnitelma perustuu lainvoimaiseen yleissuunnitelmaan, jossa valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman ja alueellisen liikennejärjestelmäsuunnittelun tavoitteiden huomioon ottamista koskeva selvitys on riittävällä tavalla tehty (LjMTL 22.4 §).

¹⁶² Ne voivat sinänsä välittyä suunnitteluun myös liikennejärjestelmäsuunnittelun tai periaatteessa myös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden viranomaisvaikutuksen kautta.

¹⁶³ MRL 83.4 §:n mukaan maantien liikennealueita voidaan osoittaa valta-, kanta- ja seutu- teitä sekä niitä yhdistäviä ja niiden jatkeena olevia teitä varten, jotka palvelevat pääasiallisesti muuta kuin paikallista liikennettä.

¹⁶⁴ Ks. esim. KHO 2017:69 ja KHO 10.3.2005 t. 515 (LRS).

2.5 MAL-sopimusmenettely

Lakisääteisen suunnittelun ohella käytetään jonkin verran myös rinnakkaisia, sääntelemättömiä ohjauskeinoja. Suomessa keskeinen tällainen väline ovat niin sanotut MAL-sopimukset, joita tehdään valtion viranomaistahojen ja suurimpien kaupunkiseutujen kuntien kesken. Sopimuksilla määritellään osapuolten toimenpiteitä kaupunkiseutujen kehittämiseksi sopimuspuolten tavoitteiden mukaisesti. Kyse on aiesopimuksen kaltaisesta välineestä, joka ei tuota juridisesti sitovia lopputuloksia, mutta osapuolten lupauksen toteuttamisesta koituvat muun ohella taloudelliset edut kannustavat sopimustavoitteiden toteuttamiseen.¹⁶⁵ MAL-sopimusten yhtenä julki-lausuttuna tavoitteena on ilmastonmuutoksen hillintä.¹⁶⁶ Toisaalta sopimuksilla on yhtä lailla selvä kasvutavoite: niillä tavoitellaan sekä kasvua että kestävyyttä.¹⁶⁷

MAL-sopimusmenettelyllä ei toistaiseksi ole oikeudellisia yhteyksiä lakisääteiseen suunnittelujärjestelmään, eivätkä sitä sääntelemättömänä välineenä koske myöskään mitkään menettelysäännökset.¹⁶⁸ Yksinomaan viranomaisten välisenä toimintana sopimusmenettelyä on aiheellisesti kritisoitu erityisesti sen epädemokraattisuudesta.¹⁶⁹ Sen on myös havaittu olevan mahdollisesti lakisääteisen suunnittelujärjestelmän kanssa kilpaileva väline sen sijaan, että se olisi sen tavoitteita toteuttava väline, vaikka sisällöllisesti sopimusmenettelyn tavoitteet ovatkin paljolti samansuuntaiset

¹⁶⁵ Ks. sopimusinstrumentista, sen tavoitteista ja kehittämisestä esim. Vatiolo ym. 2022.

¹⁶⁶ Esimerkiksi Helsingin seudun 8.10.2020 päivätyssä MAL-sopimuksessa (s. 2) todetaan, että sopimuksen toimenpiteillä edistetään vähähiilistä ja kestävästä yhdyskuntarakennetta ja sitä tukevaa liikennejärjestelmää ilmastonmuutoksen torjumiseksi sekä mahdollistetaan sujuva arki, työmarkkinoiden toimivuus ja elinkeinoelämän elinvoimaisuus.

¹⁶⁷ Esimerkiksi Oulun seudun 8.10.2020 päivätyssä MAL-sopimuksen mukaan sopimuskaudella tavoitellaan seudun elinvoimaisuuden lisäämistä, seudun saavutettavuuden parantamista kestävin kulkutavoin, houkuttelevuutta asukkaiden ja yritysten näkökulmasta, riittävästä ja kohtuuhintaista asuntotuotantoa sekä monipuolista asuntojen hallintamuotojakaumaa, riittävästä asemakaavavarantoa, työpaikkojen ja elinkeinoelämän kasvua tukevaa maankäyttöä, tehokasta ja taloudellista yhdyskuntarakennetta, joka tukee kestävästä liikkumisesta, kestäviin liikkumiseen ja kuljettamiseen ratkaisuihin siirtymistä, lähimatkailun ja -virkistyskohteiden vetovoimaisuutta sekä turvallista ja terveellistä elinympäristöä. Konkreettisenä esimerkkinä kestävyuden ja kasvun jännitteestä voidaan mainita, että yhtenä toimenpiteenä Oulun seudun sopimuksessa (s. 8) on lentoaseman saavutettavuuden kehittäminen.

¹⁶⁸ Orpon hallitusohjelmassa (valtioneuvosto 2023, s. 125) todetaan, että MAL-sopimusikäytäntö kirjataan lakiin yhteistyövelvoitteena maankäytön ja rakentamisen sääntelyn uudistamisen yhteydessä. Toisaalla hallitusohjelmassa (s. 57) todetaan myös, että MAL-sopimukset linkitetään osaksi valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa, mikä sekin voi merkitä lainsäädäntötoimenpiteitä. Tällaisten toimenpiteiden yhteydessä tulevat ilmeisesti pohdittaviksi myös sopimusmenettelyyn liittyvät osallistumiskysymykset.

¹⁶⁹ Ks. esim. Bäcklund ym. 2018.

suunnittelujärjestelmän tavoitteiden kanssa.¹⁷⁰ Kilpailu lakisääteisen järjestelmän kanssa on omiaan lisäämään sen ongelmallisuutta kansanvaltaisuu- den ja osallistumisen näkökulmasta. Kansalaiset ja kansalaisjärjestöt eivät esimerkiksi voi kyseenalaistaa kaupunkisuunnitteluun kiistatta vaikutta- vien sopimusten sisältöä, kuten demokraattisesti valitun lainsäätäjän mää- rittelemien lakisääteisten suunnitteluvälineiden sisällön osalta on mahdol- lista tehdä.¹⁷¹

MAL-sopimuksilla on suuri merkitys kaupunkiseututasolla maankäytön suunnittelun ja liikenteen ratkaisujen ohjaajana. Niiden osapuolina ovat kaupunkiseutujen kuntien ohella muun muassa keskeiset liikenteen viran- omaistahot, esimerkiksi Helsingin seudulla liikenne- ja viestintäministeriö, Väylävirasto, Traficom, Uudenmaan ELY-keskus ja Helsingin seudun lii- kenne -kuntayhtymä HSL.¹⁷² Helsingin seudulla sopimuksen keskeinen si- sältö muodostuu yleisesti ottaen siitä, että sopimuskunnat sitoutuvat suun- nittelemaan tietyn määrän asuinrakentamista konkreettisin asunto- ja ker- rosneliömetritavoittein määriteltynä ensisijaisesti tietyille vyöhykkeille ja valtio-osapuoli puolestaan sitoutuu tiettyihin toimenpiteisiin liikenneinfra- struktuurin osalta.¹⁷³ Pienemmillä kaupunkiseuduilla asuntotuotantotavoit- teet eivät ole yhtä konkreettisia.¹⁷⁴ MAL-sopimuksilla paljolti määritellään se, minkälaisia liikenteen kehittämishankkeita kaupunkiseuduilla ediste- tään. Ne ovat neuvottelutuloksina myös väistämättä tietynlaisia kompro- misseja, joissa ovat läsnä sekä keskuskaupungin että kehyskuntien intressit valtion viranomaisten tavoitteiden ohella.

¹⁷⁰ Heinilä – Partinen 2022, s. 82–83; ks. Mattila – Heinilä 2022.

¹⁷¹ Sittemmin hylätty kaavoitus- ja rakentamislakiluonnos sisälsi suurimpia kaupunki- seutuja koskeneen lakisääteisen suunnitteluvälineen, kaupunkiseutus suunnitelman, joka oli- si ollut menettelyltään lakisääteinen mutta sisältönsä puolesta oikeusvaikutukseton (ja siten esimerkiksi kuntakaavoituksessa sivuutettavissa oleva) suunnitteluinstrumentti. Kaupunki- seutus suunnitelma olisi ollut paljolti funktioltaan samankaltainen kuin MAL-sopimusme- nettelyyn liittyneet rakennemallit. Se ei kuitenkaan olisi korvannut MAL-sopimusmenette- lyä. Ks. tästä kokonaisuudesta Heinilä 2021; Mattila – Heinilä 2022.

¹⁷² Helsingin seudun MAL-sopimus, s. 2.

¹⁷³ Ks. esim. Helsingin seudun MAL-sopimus, s. 3–7 ja sen liitteet 1 ja 2.

¹⁷⁴ Esimerkiksi Oulun seudun MAL-sopimuksessa (s. 6) todetaan, että kunnat turvaavat seudun asuntotuotantarvetta vastaavan kaavavarannon riittävyyden ja sitoutuvat varmista-amaan kestäviin kulkutapoihin tukeutuvien asemakaavojen toteuttamisedellytykset ja tonttien käyttöön saamisen. Kuntien asuntotuotannon asemakaavavarannon tulisi vastata viiden vuoden kehityksen tarvetta. Lahden seudun MAL-sopimusta koskevan 22.4.2021 päivätyn neuvottelutuloksen (s. 8) mukaan kunnat huolehtivat, että kunnissa on edellytyk- set monipuolisen, laadukkaan ja kohtuuhintaisen asumisen rakentamiselle. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kunnat huolehtivat riittävästä asemakaavavarannosta. Asumista koh- dennetaan erityisesti olemassa olevan yhdyskuntarakenteen sisään ja keskeisiin liikenteen solmukohtiin.

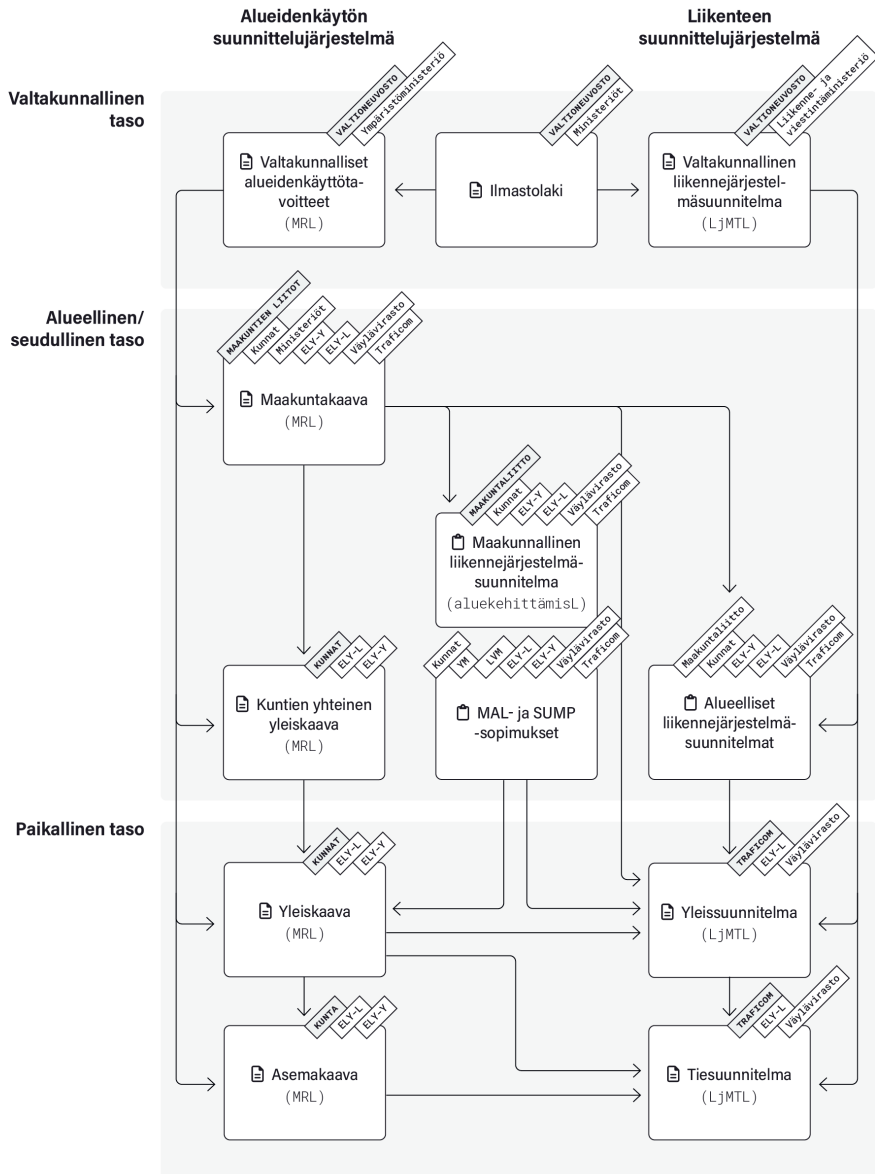
2.6 Yhteenveto: alueidenkäytön ja liikennejärjestelmäsuunnittelun koherenssi ilmastokestävyyden näkökulmasta

Lainsäädännössä alueidenkäytön ja liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteyksistä ja koherenssista on yleisellä tasolla pyritty huolehtimaan ja esimerkiksi MRL:n yleiset alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet keskeisiltä osin ja valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet suunnitteluinstrumenttina on linkitetty maantieverkon suunnittelua ja ylläpitoa koskeviin vaatimuksiin. Vastaavasti on säännösten tasolla huolehdittu viranomaisten ja muiden toimijoiden välisestä yhteistyöstä. Alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelujärjestelmien sekä viranomaisten ja muiden toimijoiden väliset yhteydet on kuvattu kuviossa 2 viereisellä sivulla (s. 59). Järjestelmä on kuitenkin varsin monimutkainen, kuten kuviosta ilmenee.

Kun sääntelyjärjestelmän yleisen tason sinänsä hyvistä linkityksistä siirrytään konkreettisempaan menettelyllisen, aineellisen ja toimivaltasäätelyn tarkasteluun, näyttäytyy kestävyys- ja ilmastotavoitteiden tilanne tosiasiallisen toimeenpanon kannalta haastavalta. Oikeudellisen tarkastelun pohjalta voidaan tehdä ainakin seuraavat havainnot alueidenkäyttö- ja liikennesäätelyn kyvystä edistää ilmastokestävyyttä yhdenmukaisella (koherentilla) tavalla.

Menettelysäätely. Menettelyjä koskeva sääntely linkityksineen on koherenssin näkökulmasta parhaassa valmiudessa, joskaan kaikkea sääntelyn potentiaalia ei hyödynnetä. Suunnittelumenettelyjä koskeva sääntely sisältää kuvion 2 mukaisesti lukuisia keskinäislinkityksiä eri suunnittelumenettelyjen ja -instrumenttien välillä. Tyypillisesti tämä ilmenee siten, että yhdessä menettelyssä laadittu suunnitelma tulee ottaa huomioon toisen lain mukaisessa suunnittelussa tai että yhden alan viranomaisen kutsuu toisen alan viranomaisen joko osallistumaan suunnitteluprosessiin tai lausumaan suunnitelmaluonnoksesta. Hyödyntämättömästä koordinoitipotentiaalista selvänä esimerkkinä ovat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joiden kautta eri sektoreiden välisten tavoitteiden yhteensovittaminen ja koordinaatio voisivat menettelyllisesti mielekkäästi tapahtua ja joiden yksi keskeinen funktio tämä lähtökohtaisesti on. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden laatimista ja seuranta on pidetty mahdollisuutena myös eri sektorien jatkuvalle keskustelulle ja yhteistoiminnalle valtion tasolla.¹⁷⁵ Sisällöllisesti tavoitteita on pidetty keskeisinä myös toteutettaessa kansainvälisiä velvoitteita, jollaisia myös ilmastotavoitteet ovat. Tällä het-

¹⁷⁵ Heinilä – Partinen 2022, s. 88–89, 131.



Kuvio 2. Alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelujärjestelmien sekä viranomaisten ja muiden toimijoiden väliset yhteydet.

kellä VATit eivät kuitenkaan pysty tuota tehtävänsä juuri täyttämään, sillä ne ovat pikemminkin kokoelma eri sektoreiden tavoitteita – toiveiden tynnyri, eikä edes kovin kunnianhimoinen sellainen – kuin valtioneuvoston tason valtakunnalliset tavoitteet yhtenäiseksi tahdonilmaukseksi koordinoiva kokonaisuus. Myös tämä luo osaltaan ennakoimattomuutta ja jännitteitä sen suhteen, minkälaisia vaatimuksia yksittäisissä kaavahankkeissa valtion viranomaisten taholta esimerkiksi liikenneratkaisujen suhteen esitetään.

Lainsäädännön ja suunnitelmien yleiset tavoitteet. Siirryttäessä aineelliseen sääntelyyn havaitaan, että ilmasto- ja kestävyystavoitteet mainitaan kyllä eri lakien ja suunnitelmien tavoitteissa mutta niitä ei priorisoida suhteessa muihin tavoitteisiin. Samaan aikaan tavoitteissa korostetaan tyypillisesti asumisen ja liikenteen kasvun sekä esimerkiksi liikennejärjestelmän toimivuuden ja turvallisuuden vaatimuksia. Tasavertaisuus suhteessa muihin alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun tavoitteisiin on haastavaa siksi, että kestävyystavoitteet jäävät helposti muiden tavoitteiden jalkoihin. Esimerkiksi MRL:n järjestelmän säännöksistä käy ainakin rivien välistä ilmi ajatus kasvusta, jonka perusteella alueita otetaan (ainakin tavoitetasolla suunnitelmallisesti) yhdyskuntarakentamisen käyttöön (ks. esim. MRL 51 §). Juuri aktiiviset maankäyttöpyrkimykset ovat niitä primäärisyitä, joiden vuoksi maankäyttöä (poikkeustapauksia lukuun ottamatta) suunnitellaan. Esimerkiksi arvokkaiden luonnonalueiden säästäminen kaavoituksella tapahtuu pikemminkin maan *käytön* yhteydessä kuin primääritavoitteena.¹⁷⁶ Tosiasiassa luonnonympäristö tällöin vähenee tällaisten ”suojelutoimenpiteiden” seurauksena.¹⁷⁷ Tätä taustaa vasten tavoitteiden joukon jatkona olevat kestävyysnäkökohdat – ilmastotavoitteet mukaan lukien – eivät ilman priorisointia saa kovin vahvaa painoarvoa. Esimerkiksi yksittäisen suunnitelman sisältö saattaa olla ohjauksen seurauksena ilmaston kannalta hieman parempi kuin vaihtoehto, mutta ilmastokestävä se ei esimerkiksi ilmastolain päästövähennystavoitteisiin verraten ole.

Suunnitelmien sisältövaatimukset. Suunnitelmien konkreettisia sisältövaatimuksia kohden siirryttäessä ilmasto- ja kestävyysnäkökohdat häipyvät joko kokonaan näkyvistä tai ovat mukana ainoastaan suunnitelmien yhtenä, usein hyvin abstraktina osana. Tilanne pysyy tavoitesääntelyä vastaavasti haastavana ilmastokestävyuden kannalta ja jopa heikkenee. Tähän on useita syitä. Suunnitelmien sisältövaatimuksia koskeva sääntely on hyvin joustavaa, eikä sen voida sanoa erityisen tehokkaasti ohjaavan kestä-

¹⁷⁶ Ks. Kuusiniemi 2001, s. 188; Heinilä 2019, s. 35.

¹⁷⁷ Ks. suojelun ulkopuolella olevan luonnon merkityksestä ja oikeudellisesta asemasta esim. Hautamäki ym. 2024. Saman voi arvioida koskevan myös ilmastotavoitteiden toteutumista, ellei lähtökohdaksi oteta kokonaisuuskentymättömyyden kaltaisia vaatimuksia.

viin liikenneratkaisuihin. Paitsi että ilmastokestävyyšnäkökohdat joutuvat kilpailemaan sekä alueidenkäytössä että liikennesuunnittelussa muiden, sen kanssa jännitteisten sisältövaatimusten kanssa, on erityisesti alueidenkäytön suunnittelujärjestelmässä kaavapäätöksentekijöillä merkittävä itseenäinen valta määrittellä se, minkälaisia tavoitteita kaavoituksessa edistetään.¹⁷⁸ Kyse on poliittisesta harkinnasta, johon tuomioistuinten tutkimisvalta ei ulotu (niin kauan kuin tuota harkintaa käytetään asianmukaisesti). Näin ollen on paljolti kuntien oman poliittisen tavoitteenasetannan varassa, kuinka ilmastokestävyyttä alueidenkäytön suunnittelussa edistetään. Ilmastolain nykyinen (ja sen varsinaiseen suunnittelujärjestelmään nähden irrallinen) kuntien velvoite laatia ilmastosuunnitelma on sekini poistumassa. Ilmastolain järjestelmä on ylipäättään oikeusvaikutuksiltaan heikko, ja sen tuottamia suunnitelmia voidaan pitää yleispiirteisinä.¹⁷⁹

Liikennejärjestelmäsuunnittelun tulisi edistää muun muassa kestävää liikkumista, mutta ainakin oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna siinä huomioon otettavat seikat viittaavat pikemminkin muuttuviin (lähtökohtaisesti lisääntyviin) liikkumis- ja kuljetustarpeisiin reagointiin ja niiden edellyttämän palvelutason turvaamiseen kuin siihen, että liikennejärjestelmäsuunnittelulla toimintaa proaktiivisesti ohjattaisiin esimerkiksi kohti kestävämpää kulkumuotojakaumaa. Sääntelyä ja sen palvelutasoajattelua voidaan pitää jokseenkin analogisena perinteisen liikennesuunnittelumallin kanssa, jossa on ollut vallalla ”ennusta ja tarjoa” (predict and provide) -lähestymistapa. Siinä liikenteen määrä oletetaan tietynlaiseksi vakioksi, johon ei voida vaikuttaa ja jossa esimerkiksi ajoneuvoliikenteen kapasiteetin parantaminen on nähty ainoaksi tai ainakin pääsääntöiseksi ratkaisuksi liikenteellisiin ongelmiin. Tämänkaltainen ajattelu on kuitenkin suunnittelukäytännöissä muuttumassa. Palvelutason parantaminen johtaa helposti sivuvaikutuksena myös siihen, että ihmiset kykenevät samassa ajassa liikkumaan kauempaa esimerkiksi töihin ja harrastuksiin, mikä on omiaan edistämään yhdyskuntarakenteen hajautumista. Tutkimuksissa on todettu, että on olemassa tietynlainen universaali noin tunnin mittainen matka-aikabudjetti, joka muokkaa myös kaupunkeja ja kaupunkiseutuja.¹⁸⁰ Liikennejärjestelmien ilmastokestävyyden kannalta on merkittävä ongelma, mikäli sääntely estää nykyistä kestävämpien liikkumisratkaisujen kehittämisen.

¹⁷⁸ Ks. esim. Heinilä 2021, s. 266–267.

¹⁷⁹ Ks. Belinskij ym. 2021, s. 454; Hildén ym. 2021, s. 131–132.

¹⁸⁰ Ks. Newman – Kenworthy 2015, s. 141; sama 2021; Newman – Kosonen – Kenworthy 2016, s. 429.

Maantieverkkoa ja sen palvelutasoa koskevat aineelliset vaatimukset puolestaan kiinnittyvät keskeisesti väylien tekniseen toimivuuteen ja turvallisuuteen ja palvelutasovaatimuksiin, joihin liittyvät esimerkiksi matka-aika ja sen ennakoitavuus. Näihin kiinnittyvät myös tienpitäjän velvollisuudet pikemmin kuin esimerkiksi MRL:n ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaisiin abstrakteihin ja keskenään jännitteisiin tavoitteisiin. Lienee jokseenkin epätodennäköistä, että vaikkapa Liikenne- ja viestintävirasto valvonnassaan nojaisi tällaisiin seikkoihin esimerkiksi turvallisuuteen ja palvelutasoon liittyvien näkökohtien sijasta. Säännöksissä viitataan nimenomaan maanteiden parantamiseen ja kehittämiseen tarpeiden mukaan, jolloin esimerkiksi sen kaltainen toimenpide kuin aiemmin kuvattu Helsingin yleiskaavan mukainen moottoritiemäisten väylien bulevardisointi – palvelutason lasku – näyttäytyy väistämättä tienpitoviranomaiselle ongelmana.

Suunnittelujärjestelmän toimivuuteen ilmastokestävyuden edistämiseksi eivät toisaalta vaikuta yksinomaan erilaisten suunnitelmien laadintaa koskevat säännökset, vaan koko ohjausjärjestelmä on tarpeen huomioida. Merkitystä on näin ollen myös esimerkiksi sillä, minkälaista rakentamista voidaan voimassa olevan oikeuden rajoissa toteuttaa *ilman* maankäytön suunnittelua. Myös suunnittele mattomalla lievealuerakentamisella on Suomessa pitkät perinteet ja merkittäviä vaikutuksia yhdyskuntarakenteeseen, liikennemääriin ja kulkumuotojakaumaan tällaisen rakentamisen perustessa käytännössä yksityisautoiluun.¹⁸¹ Kun otetaan huomioon esimerkiksi ilmastonäkökohdat ja niihin liittyvät kansainväliset sitoumukset, ollaan kaupunkiseutujen suunnittele mattoman lievealuerakentamisen ohjausjärjestelmään¹⁸² tekemässä varsin yllättäviä muutoksia 1.1.2025 voimaan tulevalla rakentamislilla (RaL 751/2023). Erityisesti esityölausumien näkökulmasta lakiuudistuksella oltaisiin merkittävästi helpottamassa suunnittele mattonta tiivistä rakentamista.¹⁸³ Koska kaupunkiseuduilla, joiden kehyskuntiin tämän kaltainen rakentaminen voimakkaasti keskittyy, työ-

¹⁸¹ Ks. esim. Ristimäki – Kalenoja – Tiitu 2011, s. 8.

¹⁸² Tämä ohjaus tapahtuu ensisijaisesti MRL 137 §:n mukaisin suunnittelutarveratkaisuin, joiden sijoittumisesta MRL:n 12 ensimmäisen voimassaolovuoden aikana voidaan tehdä esimerkiksi havainto, että ne keskittyvät voimakkaasti kaupunkiseuduille ja niistä lähes 30 % sijoittui kymmeneen pääkaupunkiseudun kuntaan. Ks. Heinilä 2017, s. 34–35.

¹⁸³ HE 139/2022 vp, s. 181–182. Tämän muutoksen vaikutuksia ei myöskään ole lainvalmisteluprosessissa arvioitu. Lainsäädännön ilmastovaikutusten arviointia on pidetty tärkeänä osana ilmastotavoitteiden saavuttamista, mutta niiden on toisaalta katsottu tulevan arvioitaviksi voimassa olevien lainvalmisteluohjeiden kautta, mistä ks. Hildén ym. 2021, s. 124–125. Käytännöt näyttäytyvät kuitenkin siis jossain määrin toisenlaisina, jolloin väistämättä herää kysymys ohjeiden riittävydestä tämänkaltaisten tavoitteiden toteuttamisessa.

paikat sijaitsevat tyypillisesti keskuskaupungeissa, tämänkaltainen rakentaminen vaikuttaa osaltaan myös näiden keskuskaupunkien maankäytön ja erityisesti niiden ja kaupunkiseudun liikenteen suunnitteluun nimenomaan yksityisautoilun liikennemäärien kautta.

Toimivaltasääntely. Viimeiseksi haasteita luo toimivallan hajaantuminen. Tällä hetkellä aluesuunnittelun ja liikennesuunnittelun toimivalta jakaantuu sektoreittain ja alueellisesti. Koska ilmastolain ilmastomuutoksen hillintätavoitteet ja viranomaisten yleinen velvoite edistää tavoitteen toteutumista eivät näy itse suunnitelmien sisältöä ohjaavassa lainsäädännössä eikä ilmastoa ole priorisoitu suhteessa muihin tavoitteisiin, johtaa tämä lähtökohtaisesti siihen, että viranomaiset priorisoivat ristiriitatilanteissa oman ydintoimialansa tavoitteita perustuslain 2.3 §:n lainalaisuusperiaatteen mukaisesti. Harkinnalle jäävä tila täytetään todennäköisemmin muun tyyppisillä normatiivisilla seikoilla kuin viranomaisvaikutuksen kaltaisilla mekanismeilla ilmastolaissa ja MRL:ssä. Väylävirasto ja ELY-keskusten liikennevastuualueet priorisoivat punnintatilanteissa liikennejärjestelmän toimivuutta ja kunnat tasapainoilevat alueidenkäytön suunnitelmien joutavien sisältövaatimusten alla kulloisenkin poliittisen tahtotilan mukaan, joka yleensä painottaa punnintatilanteissa kasvua kestävyysnäkökohtien sijaan. Tällöin päädytään helposti johdannossa mainittuun hallinnan yhteismaiden tragediaan, jossa ilmastokestävyys kuuluu kaikille ja ei kenellekään. Ilmastokestävyyttä edistetään osana suunnitelmien laadintaa ja toimeenpanoa silloin, kun se ei ole lainkaan tai merkittävältä osin ristiriidassa muiden suunnittelutavoitteiden, kuten talouskasvun tukemisen tai liikennejärjestelmän kapasiteetin, kanssa. Hyvin usein varsinkin suuret liikennettä koskevat linjaukset ovat kuitenkin eri tavoitteiden näkökulmasta ristiriitaisia, mitä myös aiemmin käsitellyt korkeimman hallinto-oikeuden tapaukset ilmentävät. Lopputulema on, että kaikki viranomaiset tekevät lain mukaisen velvollisuutensa toimivaltansa ydintä suojaten ja edistäen ja hallintajärjestelmä kokonaisuutena ajautuu tilanteeseen, jossa ilmastotavoitteet jäävät vaille selkeää omistajaa ja siten heitteille.

Ei ole täysin selvää, onko ELY-keskuksella alueidenkäytössä ilmastovaikutusten osalta edistämisen vai valvontatehtävä, koska toimivaltasääntely on osin epäselvää ja päällekkäistä ja arviointia joudutaan tekemään tapauskohtaisesti. Tämän tulkinnanvaraisen roolin ohella ympäristövastuualueella on yleisen edun valvontatehtävä monien muiden ympäristölakien nojalla. Näistä useammista erilaisista – kahden itsenäisen vastuualueen useisiin eri lakeihin perustuvista – ja osin epäselvistä rooleista huolimatta ELY-keskus usein esiintyy esimerkiksi kaavaprosesseissa ulospäin yhtenä ja yhtenäisenä virastona, mikä saattaa johtaa epäselvään ja jopa ristiriitaiseen

viestintään esimerkiksi yksittäisissä kaavahankkeissa sen suhteen, mikä tarkkaan ottaen on näiden viime kädessä erillisten viranomaisten kanta ja missä roolissa se on esitetty. Tämä on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä kaavoituksen vuorovaikutusprosesseissa.

3 SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄ JA SEN MUKAISET KÄYTÄNNÖT FOKUSRYHMÄHAASTATTELUIJEN VALOSSA

3.1 Alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun ilmastokestävyyttä tukevat tavoitteet ja velvoittavat säännökset

3.1.1 Ilmastolain ohjaavuus ja ilmastotavoitteet

Fokusryhmähaastatteluissa ilmastolain ohjaavuutta valtion viranomaisten toiminnassa ei nostettu eksplisiittisesti esiin, mutta ilmastotavoitteiden toteuttamisen edistämiseen liittyvät puheenvuorot viittaavat siihen, että ilmastolain mukainen käsitys viranomaistehtävistä (ks. alaluku 2.1.1) on omaksuttu jollain tasolla, joskin eroja viranomaisten välillä on tunnistettavissa. ELY-keskusten ympäristövastuualueiden osallistujien käsitys ilmastotoiminnasta organisaatiossaan oli varsin selkeästi linjassa ilmastolain huomioonottamisvelvollisuuden kanssa: ”[K]yllä kaikissa ELYissä ja meillä Pohjois-Pohjanmaan ELYssä on kyllä tämä ilmastomuutoksen hillintä ja sopeutuminen ihan sellaista vakiintunutta, osana kaikkea virkатыötä.” (H2.2.)¹⁸⁴ ELY-keskusten liikenevastuualueiden osallistujien puheenvuoroissa korostui etäisempi suhde ilmastotavoitteisiin ja ne nähtiin osana asemakaavojen lakisäätteistä kommentointityötä, jossa on huomioitava kulkutapamuotojen moninaisuus. Toisaalta ELY-keskusten vastikään perustetun ilmastoyksikön merkitystä ilmastotavoitteiden edistämisessä korostettiin, joskaan sen tarkemmista tavoitteista ja toimintatavoista ei toistaiseksi osallistujilla ollut tarkempaa tietoa. Väylävirastossa on oma vakiintunut ilmastoasioista vastaava ryhmä, jonka tehtäväkuva vastaa ilmastolain tavoitteita.

¹⁸⁴ Haastatteluotteiden koodinumeron ensimmäinen osa viittaa haastatteluun ja jälkimmäinen haastateltavaan. Haastattelujen koodit noudattavat haastatteluiden järjestystä (ks. taulukko 1). Joistakin aineisto-otteista on luottavuuden parantamiseksi poistettu epäoleellisia sanoja ja osuuksia (merkintätapana kaksi ajatusviivaa – –) ja joihinkin on lisätty selvennyksiä tai kokonaisuutta selventäviä sanoja (merkintätapana hakasulkeet []).

Keskusteluissa vahvistettiin se, että ilmastolain ohjausvaikutusta kuntien ilmastotyöhön pidetään vähäisenä, etenkin kuntien ilmastosuunnitelma-velvollisuuden kumoamisen jälkeen. Kunnilla on hyvin eritasoisia ilmastopolitiikkoja, ja etenkin monissa pienemmissä kunnissa ei ole muodostunut käytäntöjä eikä omaksuttu työkaluja ilmastopolitiikan toimeenpanoon. Sopeutumistavoitteiden edistäminen on alkeellisemmässä vaiheessa kuin hillintätoimet kunnissa, mikä on yleistä alueilla, joilla ilmastomuutoksen vaikutuksia ei vielä ole koettu keskeisenä vaaratekijänä.¹⁸⁵ Sopeutumistavoitteet maankäytössä tunnustetaan kohdekaupungeissa melko hyvin. Hulevesien hallinta on sekä Helsingissä että Lahdessa keskeinen sopeutumisen osa-alue, mutta myös helleaaltojen hallintaan on alettu kiinnittää huomiota maankäytön suunnittelussa entistä enemmän. Esimerkiksi viheralueiden määrän, rakenteen ja sijainnin merkitys kaupunkien lämpösaarekeilmiön hallinnassa tunnustetaan. Sen sijaan liikennejärjestelmien suunnittelussa sopeutumistavoitteita ei vielä tunnusteta missään kohdekunnassa:

”[I]lmastomuutokseen sopeutumisessa – – puhutaan noista katuvihreistä ja hulevesien hallinnasta – – että miten sitten liikennesuunnittelussa siihen varaudutaan, niin sanoisin että se on ehkä meille enemmän sellaisella selvittämisen asteella.” (H3.4.)

Kaikilla kohdekaupungeilla on kunnianhimoiset hillintätavoitteet. Lahden hillintätavoitteiden ja -toimien välisen koherenssin on toistaiseksi koettu olevan hyvä. Oulussa on hiilineutraalisuustavoite asetettu Helsinkiä ja Lahtea myöhemmäksi (2035) ja sen tavoittamista ei ole kyseenalaistettu keskusteluissa. Helsingissä tavoitteisiin pääseminen vaikuttaa tarvittavien toimien laajuuteen ja toteutuneiden toimien hitauteen nähden epätodennäköiseltä.¹⁸⁶ Kunnianhimoisten tavoitteiden toteutumiseen oleellisimmin vaikuttavana tekijänä pidettiin yleisesti suomalaisten kuntien verraten

¹⁸⁵ Viimeaikainen sopeutumispolitiikan empiirinen tutkimus on keskittynyt aiemmin tarkastelun keskiössä olleiden esteiden sijaan toiminnan ajureihin. Ilmastoriskikäsityksillä on osoitettu olevan merkittävä rooli sopeutumistoimiin ryhtymisessä kuntatasolla (ks. esim. sveitsiläistutkimus Braunschweiger – Ingold 2023). Ilmastoriskikäsitysten kehittymiseen vaikuttavat ymmärrys ja kokemus ilmastomuutosten vaikutuksista sekä ymmärrys ilmastoriskitietoon liittyvän epävarmuuden luonteesta (ks. esim. norjalainen tutkimus kansallisen ja paikallisen tason viranomaisten riskitiedon vaikutuksista sopeutumistoimiin Orderud – Nausdalslid 2018).

¹⁸⁶ Huomioon on toisaalta otettava myös se, että esimerkiksi hiilineutraaliuden laskutavat ja tulkinnat vaihtelevat. Ks. Hildén ym. 2021, s. 129, jossa todetaankin, että ”[h]iilineutraaliustavoitteiden kriteereitä kunnissa voisi siten olla tarpeen yhtenäistää koko valtion hiilineutraaliustavoitteen saavuttamiseksi. Vaihtelevien käytäntöjen takia ilmastolaissa olisi parempi asettaa kunnille velvoite päästötavoitteesta.”

autonomisen aseman mahdollistamaa poliittista tahtotilaa ja muutosjohtajuutta eikä niinkään lainsäädäntöä. Ilmastotavoitteet taistelevat kunnissa muiden tavoitteiden kanssa, joista keskusteluissa nostettiin keskeisimpänä esiin kasvutavoitteet, ja tavoitteiden priorisointiin vaikuttavat lopulta eniten poliittiset linjanvedot, kuten osallistuja Helsingin kaupungin asema-kaavasuunnittelusta toteaa:

”– – meillä on ne tavoitteet kestävyuden ja hillinnän ja sopeutumisen kannalta, mutta sitten siellä on nämä investoinnit ja strategiset muut painopisteet, joiden kanssa tasapainoillaan ja mielestäni se on hyvä huomioida, että se on iso vaikuttava tekijä siellä, että – – niitä yritetään yhteensovittaa, mutta sitten jotain aina priorisoidaan ja se on toki sitten poliittinen päätös.” (H1.5.)

Kohdekaupungeissa tunnistettiin lukuisia esimerkkejä ristiriitaisista poliitikoista kaupungin sisällä. Kaikkien kaupunkien osalta keskusteluun nostettiin se, että liikennesuunnittelussa liikenteen sujuvuus ja liikkumistapojen monimuotoisuuden edistäminen ovat dominoivia ja voivat kumota tai estää ilmastokestävyuden osalta parempien ratkaisujen toteuttamisen, kuten Helsingin kaupungin liikennesuunnittelussa työskentelevä virkahenkilö toteaa:

”[K]aupungin tasolla muutenkin tietysti näkyy se ristiriita niissä tavoitteissa mitkä on strategiaan kirjoitettu, että sitten kuitenkin Helsingissäkin pitäisi suurin piirtein priorisoida kaikkia kulkumuotoja yhtä aikaa, että tavallaan vaikka toisaalta sanotaan, että nyt pitäisi priorisoida niitä kestäviä kulkumuotoja, niin sitten kuitenkin kaupungin sisälläkin tulee se [vastaan], että kyllä se autoliikenteen sujuvuuskin pitää varmistaa. Tavallaan ei myönnetä sitä, että jos me priorisoidaan kestäviä kulkumuotoja, niin kyllähän se tarkoittaa oikeasti sitä, että silloin jossain tilanteessa sen on oltava autoliikenteeltä pois, silloin kun esimerkiksi tila rajoittaa sitä, että mitä pystytään tekemään.” (H3.4.)

Ilmastotavoitteiden kanssa ristiriitaisten tavoitteiden ja vaikeiden valintakysymysten lisäksi ilmastotavoitteiden ja toimien välillä tunnistetaan kaupunkisuunnittelussa haastavia ristiriitaisuuksia:

”– – tiiviillä urbaaneilla keskusta-alueilla – – se ehkä näyttäytyy sillä tavalla, että täydennysrakentaminen ja hillintä voivat olla vastakkaisia, että se [alue] on jo hyvin tiiviisti rakennettua, ja vähäiset maavaraiset pinnat tonteilla [tonteille varattu]. Ja puut ja muut [viherrakenteet] ovat aika merkityksellisiä niiden ylikuumenemisen ja hulevesien [hallinnan]

kannalta. – – se on sopeutumisen kannalta merkityksellistä, mutta jos halutaan hillitä ja tehdä sitä kestävää liikkumisjärjestelmää ja halutaan lisää ihmisiä näille alueille ja rakentaa vielä tiiviimmin, niin se voi olla vaikeasti sovitettavissa näiden [sopeutumista tukevien] ekosysteemipalvelujen säilyttämisen kanssa siellä, että se on tällaista tasapainoilua. – – tähän asti keskustaympäristöt ovat olleet niitä, jotka ovat tosi vetovoimaisia, mutta jos ylikuumeneminen siellä ilmiönä pahenee ja hulevesitulvariskit, jotka ihan huuhtelee kellarit ja liiketilat siellä, niin se voi vaikuttaa jollain aikavälillä siihen, että mikä niiden arvo on – –.” (H1.5.)¹⁸⁷

3.1.2 Maankäytön ja liikennejärjestelmien kestävyyttä tukevat tavoitteet ja velvoittavat säännökset

Fokusryhmissä vahvistettiin tulkinta siitä, että vaikka keskeiset maankäytön ja liikennejärjestelmien suunnittelua ohjaavat lait (MRL ja LjMTL) linjaavat yleisesti kestävyystavoitteiden edistämistä, ne jättävät ilmastotavoitteiden toimeenpanon edistämisen pitkälti viranomaisten harkintavaltaan tulkinnanvaraisuutensa vuoksi.

Maankäytön suunnittelussa MRL:n ohjausvaikutusta valtion viranomaisten toimintaan yleisesti pidetään melko vahvana, mikä on viranomaisten näkökulmasta myös toivottavaa. Ilmastotavoitteiden edistämiseen vahva ohjausvaikutus ei kuitenkaan yllä. Osa haastateltavista nostaa esiin, että valtion viranomaisina heillä on kuitenkin pyrkimys noudattaa MRL:n rivien välistä luettavaa ilmastotavoitteisiin liittyvää ohjausta (etenkin valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden osalta), vaikka siihen koetaan liittyvän haasteita etenkin resurssien ja tiedonsaannin puutteiden vuoksi. Hillintätavoitteiden lisäksi MRL:n tunnistetaan ohjaavan sopeutumisen parempaan huomioimiseen esimerkiksi kulkuyhteyksien turvaamisessa, mutta käytännön työn tueksi tarvitaan tietoa ja linjauksia esimerkiksi siitä, missä laajuudessa ja millä aikavälillä eri ilmastovaikutukset pitäisi voida huomioida. Haasteellisuutta havainnollistaa ote ELY-keskusten ympäristövastuualueen asiantuntijoiden keskustelusta:

”Me hyvin paljon keskitymme meidän näissä kysymyksissä siihen, ettei ala rakennukset kastua, mutta miten me päästään sitten kulkemaan. Ja me olemme pitäneet ministeriöiden kanssa [yhteyttä], ja YM:ltä kysyneet

¹⁸⁷ Tiivistäminen tunnistettiin jännitteiseksi myös muiden elinympäristön laatuun ja esimerkiksi luonnon monimuotoisuuteen liittyvien tavoitteiden kanssa, kun tiivistäminen lisää melua ja melulle altistuvien määrää ja myös muun muassa luontoympäristöihin kohdistuvaa kulutusta virkistysalueiden supistumisen ohella.

tästä vastauksia meidän vesistöyksikkömme kanssa yhteistyössä, niin siellä MRL:ssä kyllä se lukee, että pitää olla kiinteistölle pääsy. Ja siellä on se kyllä luettavissa, mutta tunnistaanko sitä, että joka tilanteessa turvataan [pääsy kiinteistölle], että pitää olla poistumistie ja mielellään kaksi poistumistietä sitten alueelta. Tämä on ehkä se haaste, että miten nämä myös turvataan näissä poikkeustilanteissa. Mutta kokonaisvaltaista suunnittelua sen parhaan tiedon nojalla varautuen tulevaan, mitä ne skenaarit ovatkaan, niin ei kai siinä muuta [toimintatapaa] ole.” (H2.2.)

Kuntatasolla MRL:n ohjaavuus näyttäytyy ensisijaisesti ELY-keskusten kaavakommentoinnin kautta, mutta ilmastotavoitteiden osalta tällä ei kohdekaupungeissa nähdä olevan merkittävää vaikutusta tavoitteiden ollessa niissä verraten kunnianhimoiset. Toisaalta ELY-keskusten ympäristövastuualueiden asiantuntijoiden keskustelussa nostettiin esiin, että kunta-päättäjät (poliitikot) eivät aina tunne MRL:n asettamia reunaehtoja alueidenkäytölle ja yhtenä keskeisenä tehtävänä ELY-keskuksissa on näiden reunaehtojen perustelu päättäjille. Fokusryhmähaastattelussa viranomaiset kuitenkin kokivat, että kuntapäättäjiin vaikuttaminen on vaikeaa. Haasteena on myös neljän vuoden sykli poliittisessa päätöksenteossa: yksi valtuustokausi on lyhyt aika tehdä suuria muutoksia.

Valtion ja kuntien tavoitteiden väliset ristiriidat korostuivat keskusteluissa liikennejärjestelmien ilmastokestävyydestä. ELY-keskusten liikennevastuualueiden toimet liikenteen päästöjen vähentämisen ja liikenteen sujuvoittamisen osalta nähtiin ristiriitaisina kuntien tavoitteisiin nähden.¹⁸⁸ Pääväyläasetus asettaa tavoitteita, jotka ovat osin ristiriidassa kestävä liikunnan houkuttelevuuden poliittisesti asetettujen tavoitteiden kanssa (valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma, niin sanottu Liikenne 12) ja kaupunkien kestävä liikunnan ja yhteiskuntarakenteen tavoitteiden kanssa. Näkökulmaerot ristiriitojen purkamisen mahdollisuuksista kärjistyvät valtion virkahenkilöiden toiminnan mandaattien tulkintaan. ELY-keskusten liikennevastuualueen virkahenkilöstön toimintaa kritisoitiin keskusteluissa siitä, että se noudattaa toimenkuvaansa jäykästi tulkiten keskittymällä liikenteen sujuvuuden edistämiseen ja jättää kestävyden kokonaiskuvan huomioimisen toisarvoiseksi. Toisaalta ELY-keskusten liikennevastuualueiden asiantuntijoiden näkökulmasta he toimivat mandaattinsa mukaisesti parhaalla mahdollisella tavalla lainsäädännön asettamien reunaehtojen rajoissa:

¹⁸⁸ Toisaalta myös kaupunkien eri sektoreiden toimenpiteet voivat olla haastattelujen perusteella ristiriitaisia. Esimerkiksi koulunkäynnin ja päivähoidon keskittäminen taloudellisen tehostamisen nimissä suurempiin yksiköihin on omiaan lisäämään kuljetustarpeita ja vähentämään kestävä liikunnan mahdollisuuksia.

” – ne tavoitteet mitä saamme meitä ohjaavasta lainsäädännöstä – laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä, ja sitten tämä pääväyläasetus, niin [ne] asettavat meille tietentyyppejä tavoitteita mitkä meidän täytyy huomioida näkökulmissamme. Eli liikenteen sujuvuus on yksi tärkeä asia. Sitten siellä puhutaan myös nopeusrajoituksista. Ne ovat sellaisia asioita mitkä ovat tietyllä tavalla ristiriidassa siihen kaupunkien ja kuntien tavoitteisiin – päästövähennyksiin nähden – kun me ajattelemme, että meillä on tietyt tavoitteet tietyille osuuksille, että nopeusrajoituksen tavoite on vaikka 80 kilometriä tunnissa. Ja jos pyrimme siihen, ja tiedämme, että ehkä alemmalla nopeudella saavuttaisimme tavoitteita paremmin, niin ne ovat ristiriitaisia ne meidän ohjaavat lainsäädännöt ja kaupunkien ja kuntien tavoitteet. – liikenteen sujuvuuttakin kun ajatellaan, niin meillä on väyliä mitkä sijaitsevat sellaisessa kohtaa kaupunkirakennetta että – meidän näkökulmasta tilanne on se, että meidän täytyy ehkä pitää kaksi plus kaksikaistaiset väylät siellä, ja juuri se nopeus tietysti ja sitten kaupunkien maankäytölliset tavoitteet voisivat olla jotain muuta.” (H3.5.)

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamista ei nostettu eksplisiittisesti keskusteluissa esiin, mutta tulkinnat alueidenkäytön ristiriitaisista tavoitteista eri viranomaisten välillä heijastelevat sinänsä myös VATien sisältöä kokoelmana eri hallinnonalojen abstrakteja tavoitteita.

Yleisesti alueidenkäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelua ohjaavasta lainsäädännöstä kestävyysmurroksen edistämisessä keskusteltiin kaikissa ryhmissä mahdollisuutena, jota ei toistaiseksi ole hyödynnetty parhaalla mahdollisella tavalla. Toisaalta todettiin, että lainsäädännön hitaus ja jäykkyys on toistaiseksi este nopeasti muuttuviin olosuhteisiin reagoinnissa (H1.5.). Oikeudellisia välineitä ilmastokestävyyden edistämiseksi aluehallinnossa pidettiin toistaiseksi joko yleisesti puutteellisina tai puutteellisesti tunnettuina ja käytettyinä. Esimerkiksi kaavojen ajantasaisuuden arviointi on sidottu kaavan toteutumisasteeseen, jolloin hyvin vanhojakin kaavoja saatetaan edelleen käyttää aluesuunnittelussa, vaikkei niissä ole huomioitu mitään ilmastotavoitteita.¹⁸⁹ Sopeutumistarpeet asettavat myös hyvin nopeastikin muuttuvia fyysisiä reunaehjoja ja näi-

¹⁸⁹ Asemakaavan ajanmukaisuuden MRL 60–61 §:n mukainen erityinen arviointimenetely on toisaalta ensisijaisesti mahdollisuus, jota kunta voi halutessaan käyttää. Jos kunta esimerkiksi päättää kaavan olevan ajanmukainen, ei päätöksestä voida valittaa (MRL 60.2 §). Oikeuskäytännössä korkein hallinto-oikeus on selvästi huomioinut kunnan kaavamonopolin arviointisäännöksiä tulkitessaan. Vuosikirjaratkaisussa KHO 2020:52 korkein hallinto-oikeus näyttää tarkastelleen asemakaavan toteutumisastetta käytännössä tontti-kohtaisesti eikä niinkään koko kaavan osalta tilanteessa, jossa kunta katsoi kaavan tontin osalta vanhentuneeksi.

den myötä kehittyviä käytäntöjä, minkä vuoksi kaavojen lainmukaisuuden varmistaminen valitusprosessien kautta koettiin käytäntönä tarpeettoman hitaaksi.

Toisaalta nykyistä lainsäädäntöä pidettiin löyhänä ja sen rajojen testaamista näin mahdollisena, joskaan sitä ei juuri toistaiseksi ole tehty. Lainsäädännön rajojen testaaminen nähtiin tärkeäksi virkahenkilöstön toiminnan rajojen ja roolien selventämisessä etenkin valtion viranomaisten näkökulmasta. Myös kuntien kaavoituksessa tätä pohdittiin:

”[A]semakaavan sisältövaatimuksissa puhutaan ikään kuin vain siitä, että liikenne tulee järjestää, mutta – – [ei ole selvää] missä sen rajat kulkevat. Että jos me yritettäisiin kaavoittaa täysin autottomia alueita, esimerkiksi sellaisia missä ei olisi vaikka asukkaille siis pitkäaikaisia pysäköintipaikkoja, niin että alueella ei voisi omistaa autoa – toki varmasti voisi ajaa, huoltoajot ja tällaiset voitaisiin hoitaa – mutta antaisiko se asemakaava – joustasiko se niin paljon, että voitaisiin sanoa, että jonkun alueen liikenne on järjestetty, jos siellä ei voi omistaa autoa.” (H1.5.)

3.2 Alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelujärjestelmän viranomaisten tehtävät ja viranomaisten välisen yhteistyön käytännöt alueidenkäytön ja liikenteen ohjausjärjestelmissä

Fokusryhmähaastatteluisissa korostettiin eri viranomaistahojen välisen ja organisaatioiden sisäisen yhteistyön merkitystä ilmastotavoitteiden edistämiseksi, sillä valmiita toimintamalleja parhaisiin käytäntöihin ei ole ja ilmastokysymysten ratkaiseminen edellyttää monialaista osaamista. Yhteistyön edistämiseen ei ole velvoittavaa ohjausta, ja sen onnistuminen edellyttää viranomaisten välisen avoimen vuoropuhelun ja luottamuksen aktiivista rakentamista ja ylläpitoa. Epäonnistuessaan siitä tulee helposti kuormittava tekijä, niin sanottu välttämätön paha. Viranomaisten välisen ja organisaatioiden sisäisen tehtävänjaon ja roolien selkeys nostettiin keskusteluissa tärkeäksi tekijäksi yhteistyön helpottamisen ja tehokkaan ilmastotyön edistämisen kannalta.

Valtion viranomaisten rooleihin liittyvissä keskusteluissa korostettiin poikkeuksetta ilmastotavoitteiden edistämisen toissijaisuutta, jos joudutaan ristiriitatilanteeseen ensisijaisten viranomaisten tehtävät määrittävien lakien mukaisten tehtävien kanssa, vaikka viranomaistahon ilmastotavoitteet ja -toimet olisivat muuten selkeät.

Väylävirastossa ilmastotyön kokonaisuus on lähtökohtaisesti hahmotettu hyvin. Hillintätoimia toteutetaan ensisijaisesti vähentämällä päästöjä väylien rakentamisessa ja kunnossapidossa mutta myös osaltaan liikenteen päästöihin vaikuttamalla:

”Mutta siinä liikenteen päästöissä, me olemme vain yksi toimija monen joukossa. Me emme ole siinä edes oikeastaan johtavassa roolissa. Mutta väylät ovat toki alusta sille liikenteelle. Ja siinä me olemme pitäneet tärkeänä kestävien liikkumismuotojen edistämistä, eli kävelyä, pyöräilyä ja joukkoliikennettä, ja erityisesti raideliikennettä valtion verkolle. Mutta sitten myös ehkä viime aikoina, niin ne meidän vaikutusmahdollisuutemme maantieliikenteen päästöihin ovat myös tulleet esiin. Vaikkapa nopeusrajoituspolitiikan, tai ylipäätään maanteiden suunnittelun kautta, voidaan siihenkin vaikuttaa.” (H5.1.)

Sopeutumistoimien strateginen suunnittelu on Väylävirastossa vielä kehitysasteella, mutta käytännössä ilmastonmuutoksen vaikutuksiin on jo osaltaan varauduttu osana ydintehtäviä: ”[S]e [sopeutuminen] on – – oikeastaan jo pitkään ollut jokapäiväistä toimintaa meillä väylän pidossa. Eli se, että miten väyliä hoidetaan, niin siinä huomioidaan muuttuvat ilmastolosuhteet. Ja sitten se, miten väyliä suunnitellaan, eli mitkä ovat ne suunnittelun ohjeet. Ja miten mitoitetaan vaikka erilaisia rakenteita, vaikka tulvariskialueella, tai ei, niin huomioidaan siinä.” (H5.1.) Kuitenkin valintatilanteessa priorisoinnin periaatteet ovat selkeät:

”[E]i voida vaan suoraan vaikuttavimpia toimenpiteitä ottaa käyttöön yhden näkökulman, sen ilmastokestävyyden osalta. No, yksi esimerkki on nopeusrajoitukset, vaikkapa nyt kaupunkien sisääntuloteillä. Eli sillä että nopeusrajoituksia alennetaan, niin sillä suoraan yleensä sitten tie liikenteen päästöt vähenevät. Ja se mahdollistaa yhdyskuntarakenteen tiivistymisen. Tai, ainakin estää maantien hajautumisvaikutusta. Mutta siellä pitää huomioida se – tai, jos ottaa vaikka konkreettisen esimerkin Helsingin seudulta, tuo Länsiväylä, niin siellä pitää muun muassa huomioida se raskas liikenne ja kuljetukset vaikkapa sinne Länsisatamaan ja niiden sujuvuus. Elinkeinoelämän toimintaedellytykset ovat yksi keskeinen tavoite meillä. Eli pitää kuitenkin kokonaisvaikutusten arviointia ja kokonaisharkintaa meillä käyttää silloin, kun teemme päätöksiä. Ei se ainakaan mahdollista sitä, että aina se kaikista tehokkain ilmastotoimenpide tulisi valituksi.” (H5.1.)

ELY-keskusten viranomaisten rooliin liittyvissä keskusteluissa korostettiin mandaattiin liittyviä priorisointiperiaatteita, mutta niihin liittyi merkittäviä

tulkintahaasteita vaikutusperustaisen valitusoikeuden osalta eli valtakunnallisen ja maakunnallisen merkittävyyden arvioinnin kannalta. Viranomaisten valvontamandaatti ei keskustelijoiden mukaan ulotu nykyisellään ilmastonmuutoksen kaltaisiin ilmiöihin eikä toisaalta paikallisiin ilmiöihin, kuten liikenteen meluun. Alueidenkäyttölakiuudistukseen liittyvään sujuvoittamistavoitteeseen liitettiin keskusteluissa toisaalta epäilyjä mutta siihen kohdistettiin myös odotuksia nimenomaan vaikutusperustaisen valitusoikeuden selkeyttämiseksi:

”[K]un rakentamislaki tulee voimaan tuossa tammikuussa 2025, niin se tuo omat ongelmansa. – – alueidenkäyttölaista kuitenkin odottaisin jotain sellaista ikään kuin [että] mitä ikinä meille roolina annettaisiinkaan, että se olisi juridisesti klaari [selkeää]. Ettei jokaisessa päätöksenteon arvioinnissa pidä [jatkossa] mennä sen kautta, että onko tämä merkittävä maakunnalle vai valtakunnalle, [että olisi selvää] onko meillä tässä toimivaltaa vai ei.” (H2.3.)

Yhteistyö eri viranomaistahojen välillä ja ELY-organisaation sisällä on oleellista lakisääteisten tehtävien onnistumisen kannalta, sillä kaavaprosessien kommentointi edellyttää usein laajempaa monialaista asiantuntijuutta kuin mitä yksittäisellä valmistelevalle virkahenkilöllä voi olla. Tähän liittyi se, että haasteena tunnistettiin kuitenkin toistaiseksi rajallinen ilmastoasiantuntijuus ELY-keskuksissa, mihin odotettiin muutosta vastikään perustetun ilmastoyksikön myötä: ”– – yhteistyön rakentaminen on minusta se ensimmäinen toive siinä [ilmastoyksikön tuleviin tehtäviin liittyen]. – – Että [uudet ilmastoasiantuntijat] linkittävät sieltä sitä osaamista tänne meidän eri yksiköihin ja meidän eri yksiköiden ja tiimien tarpeisiin, niin ehkä sellainen rakentava yhteistyö on tällä hetkellä se suurin tarve.” (H2.4.) Toisaalta ELY-keskusten osallistuminen kaavaprosessiin usein vasta sen edettyä kunnassa jo varsin pitkälle rajoittaa kommentoinnin mahdollisuuksia. Kaupunkiorganisaatiossa ELY-keskusten osallistuminen saateetaan kokea kokonaisvaltaisen kestävyystarkastelun kannalta rajoittavaksi juuri tästä näkökulmasta, kuten Helsingin kaupungin asemakaavoituksessa työskentelevän osallistujan puheenvuorosta käy ilmi:

”– – me ainakin pyrimme siihen, että tehdään asioita yhdessä ja muodostetaan yhteinen näkökanta, ennen kun me lähdemme neuvottelemaan, vaikka ELYn kanssa. Mutta sitten kun siellä ELYllä on vastassa vaikka vaan joku ympäristöhäiriöihminen, joka ei ymmärrä sitä laajaa taustaa, millä me tulemme siihen, että vaikka tämä alue on liikenteellisesti tai ympäristöhäiriöiden kannalta haastavassa paikassa, niin tähän kuitenkin

tulee raitiotielinja viereen ja tähän on painetta saada asumista, että eikö me jotenkin voitaisi päästä yhteisymmärrykseen, että se asuminen jollain tavalla tähän nyt päästäs. Et se just, et se välitaso on niin spesifioitunut, ne asiantuntijat siinä, niin se on haastavaa.” (H1.1.)

Keskusteluissa korostettiin, että yhteistyö eri viranomaistahojen ja sidosryhmien kanssa ja sidosryhmien neuvonta ovat oleellisia tehtäviä ilmasto- tavoitteiden edistämisen varmistamiseksi kaavoitusprosesseissa. ELY-keskusten keskeisten tehtävien (toisaalta yhteistyö ja neuvonta, toisaalta valvonta) välisen ristivedon nähtiin kuitenkin jossain määrin rajoittavan ELY-keskuksen ilmastotavoitteiden edistämismahdollisuuksia kaavoituksessa, mihin toivottiin osaltaan apua roolin määrittelykseltä lainsäädännössä:

”[T]ämä mikä jatkuvasti vähän askarruttaa, kun tämä meidän rooli on nykyään tällainen, että me edistämme ja hyvin vähän lopulta valvomme. Meillä ei oikein ole niitä työkaluja. – – sitten ikään kuin edistetään, mutta ei ihan tarkkaan tiedetä, että mitä lain puitteissa voidaan vaatia, ja nykylain puitteissa vallankaan. Varmaan sitten jos alueidenkäyttölaki uudistuu, niin sinne tulee ehkä niitä työkaluja, niitä juridisiakin työkaluja lisää. Mutta tämä edistäjän ja valvojan hieman tällainen epäselvä rooli on minusta hankala.” (H2.4.)

Fokusryhmähaastattelut vahvistivat olettamusta, että seudullisessa maankäytön- ja liikennejärjestelmien suunnittelussa korostuu nykyisin toimijoiden välinen yhteistyö eivätkä niinkään oikeudelliset tai muut institutionalisoituneet mekanismit, joita ainakin valtion asiantuntijoiden näkemyksen mukaan on tarkoituksellisesti pyritty vähentämään: ”[K]un maakunta-kaavoituksenkin merkitystä ja ohjausvaikutusta ollaan ajettu systemaattisesti alas, niin se on, se seudullinen maankäyttö, se on sen hyvän yhteistyön varassa tavallaan. Siinä se lakisääteinen velvoittavuus on tietyllä tavalla heikentynyt, niin se nyt varmaan liittyy myös tähän maankäyttö- ja rakennuslain uudistamiseen.” (H5.1.)

Valtion viranomaiset pitivät MAL-menettelyä hyvänä seudullisen suunnittelun yhteistyön välineenä, joskin siihen liittyviä käytäntöjä myös kritisoitiin läpinäkyvyyden ja osallistumismahdollisuuksien puutteista. Liikennejärjestelmien kestävyden kaupunkiseudullisen suunnittelun työkalua SUMPia ei juuri nostettu keskusteluissa esiin muiden kuin Lahden kaupungin osalta, missä SUMP-prosessi on yhdistetty yleiskaavaprosessiin: ”[Y]ritämme siinä nimenomaan saada tällaista maankäytön ja liikkumisen strategista kokonaiskuvaava aikaiseksi, ja toimenpiteitä sen alle – – se on havaittu todella hyväksi ja hyödylliseksi työkaluksi. Kun SUMPiin

lähdettiin, niin oli järkevää yhdistää nämä kaksi aika vuorovaikutteista prosessia.” (H1.3.)¹⁹⁰

Sopeutumistoimien osalta kunnissa ei toistaiseksi ole juuri järjestäytytty. Esimerkiksi Helsingissä hulevesien hallinnan suunnittelulle ei ole selkeää vastuutahoa, ja riippuu myös valmistelijasta, kuinka se tulee huomioitua:

”[M]eillä on vähän tällä hetkellä valmistelijasta kiinni, että kuinka hyvin hulevedet hoidetaan – – Tällä hetkellä kaupunkitila- ja maisemasuunnitteluyksikkömme ja teknistaloudellinen yksikkömme [maankäytön yleisuunnittelu] ikään kuin leikkimielisesti heittelevät palloa toisilleen, että kumpi vastaa hulevesistä, – – että kuka sitä vahtii tavallaan, että se tulee se asia [hulevesien hallinta] hoidettua. Ja sitten kaavoittaja taas kokee, että ’jaa, loppupeleissä se pallo jää minulle’. Ja se on juuri valmistelijasta kiinni, että kuinka hyvin halutaan siihen asiaan tarttua ja edellyttää että sitä selvitetään. Siihen pitäisi saada meillä kirkastusta. Me emme voi vaan jäädä seisoskelemaan sen rakennusjärjestyksen taakse, [olettaen] että sillä hoituu kaikki – –.” (H1.1.)¹⁹¹

3.3 Alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun instrumenttien käytäntöihin liittyvät koherenssikysymykset

Alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelun instrumentteihin (strategiat, suunnitelmat, kaavat) keskittyvissä keskusteluissa nostettiin esiin puutteita strategiatason jalkautumisessa käytännön suunnittelun instrumentteihin. Esimerkiksi hulevesien hallinnan tavoitteet ovat jääneet strategiatasolle ja ohjausvaikutus on siten hyvin heikko, kuten ELY-keskuksen ympäristövuotuualueen osallistuja toteaa: ”– – [hulevesien hallintaa] pitäisi siellä ylemmillä kaavatasoilla huomioida jo riittävästi. Ja nimenomaan oikeusvaikutteisissa kaavoissa, eikä vain tällaisissa strategisissa suunnitelmissa ja strategisissa kaavoissa, jolloin se olisi ikään kuin helpompaa.” (H3.5.) Pienialaisissa asemakaavoissa mahdollisia hallintakeinoja pidettiin rajoituneina ilman niitä edeltävää laaja-alaisempaa tarkastelua.

Alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun valtakunnallisten strategisten linjausten tulkinnanvaraisuuteen liitettiin keskusteluissa sekä mahdolli-

¹⁹⁰ Lahdessa on myös nimenomaan yleiskaavoituksessa pyritty integroimaan uudella tavalla kaupungin strategiatyö ja yleiskaavoitus ja käyttämään sääntelyn tarjoamia mahdollisuuksia tavanomaisesta poikkeavasti, ks. tästä esim. Mäntysalo ym. 2019.

¹⁹¹ Ks. rakennusjärjestyksen hulevesiin liittyvistä määräyksistä esim. Helsingin kaupungin 24.5.2023 hyväksytyn rakennusjärjestyksen 14, 15, 16 ja 31b §.

suuksia että haasteita. Liikenne 12 -suunnitelmalla (valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma) on esimerkiksi Väyläviraston näkökulmasta voitu merkittävästi selkeyttää liikennesuunnittelun kokonaiskuvaa ja ilmastokestävyyden tavoitteita, mutta eri viranomaistahojen tulkinta omista vastuualueistaan saattaa silti jäädä kapeakatseiseksi sivuuttaen strategisen kokonaiskuvan. Kunnianhimoisiin ilmastotavoitteisiin tähtäävissä kaupunkistrategioissa etenkin ohjaavuus jää heikoksi, kun ei määritellä, mistä tavoitteiden saavuttamiseksi ollaan valmiita luopumaan.

Keskusteluissa korostettiin nykyisten instrumenttien rajallisia käyttömahdollisuuksia ilmastotavoitteiden edistämiseen dynaamisesti muuttuvissa olosuhteissa ja etenkin sopeutumisen käytäntöjen vasta kehittyessä. Keskusteluissa nostettiin myös esiin sopeutumista koskevassa kirjallisuudessa hyvin tunnistettuja puutteita sopeutumispolitiikan toimeenpanossa. Ilmastonmuutoksen vaikutusten seurannan ja arvioinnin työkaluja ei toistaiseksi käytetä kaupunkisuunnittelussa kovinkaan laajasti, sillä niiden koetaan olevan omiin tarpeisiin riittämättömiä tai soveltumattomia tai niiden käyttöön ei ole riittäviä tai soveltuvia resursseja. Lisäksi toimeenpanujen sopeutumistoimien seurantaan ja arviointiin ei toistaiseksi ole käytäntöjä, mikä hankaloittaa niiden kehittämistä merkittävästi. Myös hillintätoimien tavoitteiden ja seurannan mittaristoon liittyviä puutteita nostettiin esiin:

”On tavoitteet hiilineutraaliudesta ja hiilinegatiivisuudesta, mutta sitten kun mennään siihen kaupunkisuunnittelun tarkemmalle tasolle, ei meillä ole tarkkaa käsitystä siitä, että mikä on [tarkoituksenmukaista], ehkä tässä tullaan myös niihin hallinnollisiin rajoihin, että kun mitataan kuntatasolla näitä hiilipäästöjä ja miten näitä lasketaan – –. Asemakaavassa on kehitetty asemakaavojen tällaista hiilijalanjälkilaskentaa ja samoin meillä nyt, kun on käynnissä useita osayleiskaavoja, on kehitetty tätä ilmastovaikutusten arviointia, mutta silti niissä ikään kuin jää auki [se, että] – – mikä olisi se raja, mikä hyväksytään ikään kuin sitten suunnittelun ja rakentamisen toimina. – – tämä on tietynlainen hidaste sille, että asiat eivät ole selkeitä eikä myöskään työkaluja tai mittareita kaikille asioille ole.” (H1.4.)

MAL-sopimusmenettelyn haasteista ja mahdollisuuksista alueidenkäytön ja liikenteen suunnittelulle oli keskusteluissa hieman eri näkökulmia, mutta yleisesti keskusteluissa vahvistettiin aiemmin kirjallisuudessa todettuja etenkin osallistavuuteen liittyviä epäkohtia. Kohdekunnista Lahdessa MAL-menettelystä ei toistaiseksi ollut paljoa kokemusta. Oulussa kokemusta oli jonkin verran MALista ja vastaavasta seudullisesta suunnittelusta

sitä ennen. Helsingissä kokemusta oli pisimmältä ajalta. MAL-menettelyn joustavuutta pidettiin asiantuntijoiden näkökulmasta toisaalta mahdollisuutena edistää ilmastotavoitteitakin nopeasti, ikään kuin ”ohituskaistan kautta”, sillä se ei ole oikeusvaikutteinen eikä siten esimerkiksi vaikutusten arviointia, valitusoikeutta eikä osallistumisvelvollisuuksia koskevia oikeudellisia vaatimuksia sovelleta. Toisaalta juuri näihin ominaisuuksiin liitettiin myös riskejä ilmastotavoitteiden näkökulmasta haitallisten hankkeiden edistämisestä. Vaikutusarviointit jäävät tehtäviksi lakisääteisissä suunnitteluprosesseissa, joissa MAL-sopimusten mukaiset kerrosneliömetrit olisi kuitenkin saatava johonkin sijoitetuksi.¹⁹²

MAL-sopimusmenettely näyttäisi voivan muodostaa joidenkin haasteltavien mukaan ongelman myös ilmastokestävyuden näkökulmasta kokonaisuutena. Sopimusten osin hyvin konkreettiset päämäärät, esimerkiksi asuntorakentamisen kerrosneliömetritavoitteet, muodostuvat joidenkin kaupunkien asiantuntijoiden mukaan helposti käytännön suunnittelutyössä sitovammiksi kuin juridisesti sitovat mutta hyvin abstraktisti ilmaistut ympäristötavoitteet, jotka tähtäävät esimerkiksi luonnonympäristöjen säilyttämiseen ja ilmastomuutokseen sopeutumiseen: ”Minä sanoisin, että ainakin Helsingin seudulla useampia tällaisia tiivistämishankkeita, jotka välttämättä eivät ehkä olisi ilmastonäkökulmasta kaikkein optimaalisimpia, niin tämä MAL-yhteistyö on jollain tavalla, ja MAL-sopiminen, tuonut sellaisen ikään kuin kiertoreitin hankkeiden eteenpäin viemiseen tai perusteluun.” (H2.3.) Sopimusten kautta tiivistämistavoite – ja sopimusten ajatus kasvusta – näyttää ylikorostuvan suhteessa muihin, yhtä lailla kestävyuden kannalta keskeisiin tavoitteisiin, jotka on määritelty lakisääteisissä prosesseissa. Tiivistämistavoitteiden kannalta keskeinen ongelma on se, että myös kaupunkien kasvulla sisäänpäin on rajansa. Myös nämä rajat liittyvät osittain ilmastomuutokseen, kun esimerkiksi hulevesien hallinta ja kaupunkiympäristön ylikuumenemisen ehkäisy vaativat tilaa. Samoin tilaa vaatii sekä viihtyisyyden ja virkistyskäytön että biodiversiteetin kannalta tärkeä kaupunkivihreä. Haastatteluissa nousi esiin se, että tiivistämisen nimissä ei voida suunnitella asuinympäristöä, jossa ihmiset eivät halua asua. Muutoin tiivis ja epävihtyisä asuinympäristö voi kääntyä vastakkaiseksi myös ilmastomuutoksen hillintätavoitteille. Optimaalisten ratkaisu-

¹⁹² Allmendinger ja Haughton (2012, s. 98) kuvaavat tämänkaltaisia järjestelyjä: ”They also pose a particular challenge in terms of accountability, lacking a clear link to democratic politics, relying instead for their legitimacy on indirect democratic links and the efficacy or otherwise of the consultative processes involved in preparing and carrying out their work. – [T]he strategies agreed in such spaces may be used to elide policies agreed in these spheres into formal plans at other scales without further consultation and scrutiny.”

jen tunnistaminen on vaikeaa ja edellyttää nimenomaan suunnittelua, eivätkä MAL-sopimusten ylhäältä annetut kerrosneliömetritavoitteet välttämättä aina edistä tällaisten optimaalisten tapauskohtaisten ratkaisujen löytämistä.

Liikenteen osalta MAL-sopimusten ongelmaksi kestävyysdenn kannalta todettiin myös se, että kaupunkiseuduilla kehyskuntien vastustus estää kunnianhimoisempien kulkumuotojakaumaan vaikuttavien toimenpiteiden toteuttamisen. Tätä havainnollistaa Helsingin kaupungin liikennesuunnittelun asiantuntijan kommentti, jossa nostetaan esiin keskiuusmaalaisten ympäryskuntien kanta neuvotteluissa:

”[M]eillä on vastakkain se, että mihin ihmiset ovat tottuneet ja miten ihmiset haluavat käyttäytyä, ja sehän näkyy niistä poliitikkojen päätöksistä. Se näkyy vaikka siinä, että kun KUUMA-kunnat lausuvat MAL-suunnitelmasta, että autoiluun ei saa koskea – – [kaikki] mikä haittaa autoliikenteen sujuvuutta millään tavalla, niin kaikki sellaiset toimenpiteet otetaan pois [jätetään pois MAL-sopimuksesta]. Ja tavallaan olemme todella kaukana sellaisesta tilanteesta missä tällaiset asiat [kestävien liikennejärjestelmien suunnittelu] olisivat poliittisesti mahdollisia.” (H3.4.)

Näin MAL-sopimukset eivät välttämättä edistä kestäväää liikkumista aivan sillä tavalla kuin on ajateltu. Myöskään raideliikenteeseen liittyviin kysymyksiin kunnilla ei haastateltujen asiantuntijoiden mukaan ole juuri mahdollisuuksia vaikuttaa, vaikka kysymys on ilmastokestävyysdenn kannalta merkittävä. Toisaalta myös erityisesti matkustajamääriin liittyvillä taloudellisilla seikoilla on merkitystä.

”[K]un raideliikenne on edelleen hyvin valtiojohtoinen ja monopoliyrytyksen käsissä, niin kaupungin vaikuttamismahdollisuudet aseemiin, raideverkkoon, sen junaliikenteen järjestämiseen ovat aika minimaaliset.” (H3.3.)

”Oulussa haluttaisiin, että nämä MAL-sopimukset, vaikka täällä Oulun seudulla, Oulussa, että täälläkin nähtäisiin vaikka se kestävä liikenne [kehitys]. Esimerkiksi tuo Oulun rautatieasema. Siinä on ollut monta vuotta käynnissä sellainen iso suunnitelma, että sitä asemaa kehitettäisiin, tulisi paljon asumista, sitten uusi matkakakeskus, tällainen bussiterminaali, pyöräilyn risteyskohta ynnä muuta. Siinä on se ongelma, että valtio omistaa tuon rata-alueen, eli Senaatti-kiinteistöt. Oulu on halunut, että valtio tulisi tähän mukaan, että tämä lähtisi eteenpäin, mutta ei ole mitään tapahtunut.” (H4.3.)

”MAL-yhteistyö – se on hyvä väline ja – sellaisella yhteistyöllä päästään eteenpäin. Voisin ottaa [esimerkkinä] tuon meidän lähijunaliikennehaaveen, tai kaksoisraideajatuksen, missä on se yhteinen näkemys ja sitä viedään [eteenpäin] MAL-asiana ja kaikissa valtakunnallisissa liikennejärjestelmäsuunnitelmissa meidän, maakunnan ja seudun yhteisenä tahtotilana. Mutta siinä on ollut paljon myös selvitystyötä ja keskustelua, koska Oulun on keskuskaupunki – Oulun intressissähän on ollut yhteys lentokentältä yliopistolle, missä taas raiteilla ei ole merkitystä. – nämä ei liity millään tavalla nämä Oulun kasvutavoitteet ja nämä liikenteen, joukkoliikenteen kehittämistavoitteet tähän kaksoisraiteeseen tai lähijunaan suoraan. Se tukee näitä kehyskuntia Liminka, Kempele, Ii pohjoisessa, vai mikä se suunta olisi, mutta tässä on päästy hyvään yhteistyöhön ja myös radan varteen Ouluhan vahvasti on kehittänyt sitten kaavoitusta, ja kaikki nämä mainitsemani kunnat. Mutta meillä se kerrostalorakentaminenhan sitten ei ole realismia tuolla kauempana Oulusta olevissa, että sitten Oulu ja Kempele – tässä on paljon yhteen sovittamista ja eri intressejä keskuskaupungilla ja kehyskunnilla alueellamme.” (H2.2.)

”[N]äitä MAL-sopimuksiakin nyt tehdään näillä seitsemällä suurella kaupunkiseudulla, mukaan lukien Lahden seudulla. – jos miettii vaikka jotain lähijunaliikenteen kehittämistä, johon on tosi paljon toiveita ja intressejä monella alueella ja monella seudulla, niin siinä tulee sitten se, että missä on ne riittävät matkustajamäärät ja missä ei. Ja näitä selvityksiä olemme tehneet [Väylässä], ja Traficom on tehnyt, jossa näitä vertailuja tehdään. – Lahden seudullakin on ollut toiveita, kun ne vanhat radat sinne Heinolaan ja Orimattilan kautta Loviisaan menee, niin saada ihan uutta henkilöjunaliikennettä tai lähijunaliikennettä siihen Heinola-Lahti-Orimattila. Mutta ei millään riitä se matkustajapotentialiaali siinä, että se olisi järkevää ainakaan missään lähitulevaisuudessa. Tässä valtakunnallisena toimijana, niin katsotaan, tai tulee tämä vertailuasetelma, että mikä milläkin seudulla on järkevää.” (H5.1.)

4 TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET SUUNNITTELUN NORMEISTA JA KÄYTÄNNÖISTÄ

4.1 Ilmastolaki ja päällekkäisen lainsoveltamisen ongelma

Ilmastolainsäädäntöön kohdistuu merkittäviä odotuksia niiden taholta, joiden mielestä oikeusjärjestys ei ole riittävästi vastannut ilmastonmuutoksen torjunnan ja siihen sopeutumisen haasteisiin. Tämä käy ilmi myös taannoisesta ilmasto-oikeudenkäynnistämme ja korkeimman hallinto-oikeuden

siinä antamasta ratkaisusta KHO 2023:62, jossa korostui ilmastonmuutoksen suuri merkitys perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Ratkaisu korostaakin ilmastolain ja sen mukaisten suunnitelmien merkitystä sekä poliittisessa että hallinnollisessa päätöksenteossa, sillä julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaisesti turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.¹⁹³ Toiselta puolen esimerkiksi tuore, niin ikään ilmastoratkaisuksi kuvattavissa oleva KHO 2024:16 tuo esiin niitä ongelmia, joita seuraa sektorisääntelyyn kytkeytymättömästä ilmastosääntelystä tilanteessa, jossa sektorilainsäädäntö ei muutoinkaan edellytä tai mahdollista ilmastovaikutusten huomioon ottamista.¹⁹⁴

Vaikka ilmastolaki sisältää suunnittelujärjestelmän ja velvoittaa viranomaisia lain 4 ja 5 §:n mukaisesti, sitä sovelletaan alueidenkäytön suunnittelussa ja liikennesuunnittelussa lähtökohtaisesti rinnakkaisesti ja toissijaisesti muun lain mukaisia päätöksiä tehtäessä. Tällöin viranomaista velvoittaa ensisijaisesti se sääntely, jota viranomainen on kulloinkin soveltamassa. Myös mahdollinen muutoksenhaku, joka koskee sitä, onko viranomainen noudattanut laissa säädettyjä vaatimuksia, kohdistuu nimenomaan ensisijaisesti sovellettavaan sektorisääntelyyn. Näin ilmastolainsäädännön vaikuttavuus jää hyvin rajalliseksi, mikäli ensisijaisesti sovellettavat säännökset eivät velvoita ilmastonmuutuskysymysten huomioon ottamiseen.¹⁹⁵ Ilmastonäkökohdat voivat tulla tehokkaasti velvoittaviksi – muun ohella niin, että näiden kysymysten huomioimisen asianmukaisuus voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi – vain integroimalla ne kulloinkin sovellettavaan aineelliseen lainsäädäntöön joko aineellisina säännöksinä tai riittävän velvoittavin viittaussäännöksin ilmastolainsäädäntöön (jonka mukaisten suunnitelmien sisältöä on toisaalta pidetty varsin yleispiirteisenä).¹⁹⁶ Vaikka näitä kytkentäkysymyksiä tarkasteltiin ilmastolainsäädännön uudistusten yhteydessä, ne jäivät kohtuullisen vähälle huomiolle siitä huolimatta, että esimerkiksi voimassa olevan ilmastolain esitöissä nykyiset ilmastotoimet todettiin riittämättömiksi päästövähennystavoitteiden kannalta ja että lain ilmastovaikutukset jouduttiin tunnustamaan epävarmoiksi.¹⁹⁷ Asia jätettiin sekä ensimmäisen että nykyisen ilmastolain yhteydessä myö-

¹⁹³ Ks. ja vrt. Ekroos ym. 2020, s. 104.

¹⁹⁴ Kyseisessä vuosikirjaratkaisussa ympäristöjärjestö teki valituksellaan näkyväksi sen, että YSL:n mukaisessa lupa-asiasa ei voida YSL:n luvanmyöntämisedellytysten rajoissa ottaa huomioon esimerkiksi tällaisen tehtaan puuraaka-aineen hankinnan vaikutuksia ilmastoon ja luonnon monimuotoisuuteen. Ks. myös Romppanen ym. 2021, s. 249–250.

¹⁹⁵ Ks. Ekroos ym. 2020, s. 106–108.

¹⁹⁶ Ks. Hildén ym. 2021, s. 131–134; Ekroos ym. 2020, s. 105–110.

¹⁹⁷ Ks. HE 27/2022 vp, s. 21, 24, 39.

hempien sektorilakien uudistusten varaan.¹⁹⁸ Näin ei ole kuitenkaan sittemmin käytännössä tapahtunut, toisin kuin käytännössä vastaavat säännökset sisältävän MRL:n osalta on tehty.¹⁹⁹ Lopputuloksena on ilmastosääntelyn kokonaisuus, joka tuskin kykenee toteuttamaan itselleen asettamia tavoitteita.

Myös ilmastolain mukainen viranomaiskoneisto näyttää rakentuneen samaan tapaan. Osin kyse voi olla siitä, että järjestelmä on vasta muotoutumassa, mutta myös hallinnollisesti ilmastolain täytäntöönpanokoneisto on ohut ja hajanainen, kun lakisäätteisiä tehtäviä on käytännössä vain ministeriöillä ja muut toimijat ovat tästä suunnittelujärjestelmästä irrallisia. Alueatasolla sekä ilmastolain puitelunne että siihen linkittyvän järjestelmän hajanaisuus ja irrallisuus tunnistettiin ongelmaksi. Ilmastonmuutoksen torjuntaan kunnianhimoisesti suhtautuvilla kuntatoimijoilla on vaikeuksia löytää valtion organisaatiosta tahoja, joilla todella olisi vastuu ja toimivalta tosiasiallisessa ilmastomuutoksen torjuntatyössä. Ilmastolain järjestelmää koskevaksi ongelmaksi on aiemmin tunnistettu erityisesti sen keskittyminen valtion viranomaisten toimintaan, mutta myös valtion viranomaisten toiminta lain tavoitteiden toteuttamisessa edellyttää selkeää ja tehokasta toimijuutta ja vastuunjako.²⁰⁰ Eri sektorit ja tasot läpäisevissä kysymyksissä toteuttamisvastuu väistämättä jakaantuu eri tahoille, mutta samanaikaisesti tällaisissa kysymyksissä koordinaatio ja siihen liittyvien vastuiden järjestäminen ovat keskeisiä aineellisen sääntelyn sisällön ohella.

Toisaalta kehittymässä olevaan – joskaan ei lakisäätteiseen – alueelliseen ilmastohallinto-organisaatioon suhtauduttiin valtionhallinnossa varovaisen toiveikkaasti. Siltä odotettiin nimenomaan tiedon ja koordinaation lisäämistä ilmastoasioissa. Kyse on kuitenkin nykyisessä järjestelmässä lähinnä informaatio-ohjauksesta niin kauan kuin ilmastolainsäädäntö on toissijaista eikä aineellisissa sektorinormeissa ole suoraan sovellettavia konkreetti-

¹⁹⁸ Ks. HE 82/2014 vp, s. 37 ja HE 27/2022 vp, s. 57, jonka mukaan ilmastolain 4 §:n ”säännöksestä ei aiheutuisi välittömiä vaikutuksia muun lainsäädännön perusteella tehtäviin päätöksiin ja suunnitelmiin. Säännöksellä ei siten vaikutettaisi suoranaisesti esimerkiksi yksittäiseen lupaharkintaan, vaan kyseessä olisi säännös, jolla viitattaisiin erityislakien tuleviin säännöksiin. Eri alojen lakeihin voitaisiin sisällyttää viittaus tämän lain mukaisiin suunnitelmiin, mikä lisäisi ilmastolain vaikuttavuutta eri sektoreilla.” Erona aiemman ilmastolakiin oli lähinnä se, että sen esitöissä todettiin, että tällainen viittaus on mahdollista sisällyttää erityislakeihin ”tarvittaessa” (HE 82/2014 vp, s. 37).

¹⁹⁹ Ks. esimerkkejä MRL:n suhteesta muuhun lainsäädäntöön esim. Hautamäki ym. 2024, s. 41–45, jossa todetaan myös, että tapauskohtaisesti määriteltävät lakien väliset suhteet tekevät sääntelyjärjestelmästä kokonaisuutena usein epäsystemaattisen ja sen tavoitteiden toteutumisen kannalta haasteellisen. Ilman näitä niveliä tilanne on kuitenkin selvästi vielä huonompi.

²⁰⁰ Ks. Hildén ym. 2021, s. 141.

sia – ja siten myös valvottavissa olevia, tapahtuipa valvonta sitten viranomaisten tai kansalaisten taholta – normeja ilmastonäkökohtien huomioon ottamisesta konkreettisia ilmastoon vaikuttavia päätöksiä tehtäessä.²⁰¹ Kuitenkin esimerkiksi tiedon välittäminen ilmastolain mukaisista valtion viranomaisten velvollisuuksista on merkityksellistä, erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden ilmastoratkaisun jälkeen.

Erityisesti mikäli nykyisen hallitusohjelman kirjaukset toteutuvat, ilmastolain järjestelmä rajoittuu valtion viranomaisiin. Maakuntien liitoilla on alueiden kehittämistä koskevaan sektorilainsäädäntöön perustuva velvollisuus edistää ilmastotavoitteita ja samanaikaisesti muita, sen kanssa jännitteisiä tavoitteita, mutta tämäkin on muodollisesti irrallinen tehtävä ilmastolakiin nähden. Kuntien rooli näyttää jäävän niiden itse tai yhdessä toisten kuntien kanssa määrittelemien tavoitteiden varaan. Huolimatta ilmastolainsäädännön kunnianhimoisista tavoitteista konkreettiset ilmastotoimet tapahtuvat siten lopulta varsin pitkälti vailla oikeusjärjestelmän tukea. Suomea sitovien ilmastovelvoitteiden toteuttaminen tuskin on mahdollista ilman kuntien toimenpiteitä.²⁰²

4.2 Laki liikennejärjestelmästä vai kuitenkin ensisijaisesti maanteistä?

Liikennejärjestelmää koskevan sääntelyn osalta oikeudellisen analyysin ja haastatteluiden tulokset olivat varsin yhdenmukaisia. Tavoitetasolla kestävyysnäkökohdat on otettu huomioon, mutta konkreettisemmissä kysymyksissä täsmällisemmät tienpitäjän velvollisuudet ja liikenteen palvelusvaatimukset saavat päätöksenteossa etusijan. Niihin liittyvät toimet ovat myös niitä, joiden perusteella tienpito-organisaation suoritusta niin hallinnon sisällä kuin ulkoisestikin mitataan ja arvioidaan.

Ilmastonäkökohdat paikantuvat liikennejärjestelmasääntelyssä osaksi pehmeää tavoitteistoa; ilmastokestävyyteen liittyviä konkreettisia vaatimuksia ei lainsäädäntö sisällä. Ilmastonäkökohdat voivat suodattaa päätöksentekoon muun muassa teiden suunnittelua ohjaavan kaavoituksen, liikennejärjestelmasuunnittelun ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden kautta ilmastolain mukaisen edistämisvelvollisuuden ohella. Erityisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden rooli lainsäädännön näkö-

²⁰¹ Esim. aiempaa ilmastolakia ylipäätään on kuvattu informaatio-ohjaukseksi, ks. Hildén ym. 2021, s. 132.

²⁰² Ks. Hildén ym. 2021, s. 127–130.

kulmasta olisi keskeinen eri sektorien tavoitteiden muotoilussa ja koordinoinnissa yhteiseksi valtiollisen tason näkemykseksi ja tämän näkemyksen välittämisessä niin kaavoitukseen kuin liikennejärjestelmä- ja tiesuunniteluun, mutta tällä hetkellä tämä potentiaali on jäänyt paljolti käyttämättä.

Oikeudellisen tarkastelun tulokset kävivät selvästi ilmi myös fokusryhmähaastatteluista. Sektorikohtaisten lainsäädännöstä tulevien vaatimusten ja yleisten ilmastokestävyteen liittyvien vaatimusten väliset ristiriidat tunnistivat ehkä parhaiten liikennesektorilla toimivat asiantuntijat itse.

Ratkaisuna ongelmiin ilmastonäkökohtien painoarvoa käytännön liikennesuunnittelutyössä on mahdollista lisätä useammanlaisin oikeudellisin mekaniismein. Aineellinen sääntely on mahdollista kytkeä viittaussäännöksiin ilmastolain järjestelmään ja sen sisältämiin suunnitelmiin tai ilmastonäkökohdat on mahdollista tuoda muutoin nykyistä selvästi velvoittavammaksi osaksi liikennejärjestelmä- ja maantielainsäädännön aineellista sääntelyä. Ilmastonäkökohtien tuomista osaksi yksinomaan sektorilainsäädännön tavoitteistoa ei voida lainopillisen ja empiirisen tarkastelun perusteella pitää riittävänä.²⁰³ Nykysääntely, jossa ilmastonäkökohdat ovat oikeudellisesti alisteisia esimerkiksi palvelutasovaatimuksille, ei lähtökohtaisesti tuota ilmastokestäviä ratkaisuja. Kun palvelutaso parantuu, muun muassa suurempi liikennesuorite on mahdollinen. Ilmastokestävyys edellyttää liikennejärjestelmän tarkastelua kokonaisuutena ja myös kulkumuotojakaumaan vaikuttavia toimia. Tämä merkitsee sektorit läpäisevää tarkastelua, jossa myös alueidenkäytön suunnittelu on keskeisessä asemassa.

4.3 Alueidenkäytön suunnittelu kestävyiden vai kasvun mahdollistajana?

Edellä esitetty liikennejärjestelmäsääntelyä koskeva kritiikki pätee myös alueidenkäytön suunnittelujärjestelmään, jonka yhteydet ilmastolain ja sen tavoitteiden toteuttamiseen osoittautuvat ilmastokestävyiden näkökulmasta liian ohuiksi. Näitä suunnittelujärjestelmiä ei tarvitse välttämättä kytkeä toisiinsa nimenomaisin viittaussäännöksiin, kunhan varmistetaan, että myös alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä, jolla on keskeinen rooli

²⁰³ Ks. Ekroos ym. 2020, s. 44, 105–110. Muita vaihtoehtoja punnittaessa merkitystä on syytä antaa muun muassa ilmastolain mukaisten suunnitelmien sisällölle ja sille, kuinka ne tosiasiaassa kykenevät ohjaamaan konkreettisempia toimenpiteitä. Edellä viitatussa Ekroosin ym. selvityksessä on varsin laajasti (s. 46–103) käyty läpi ja esitetty suosituksia ilmastolain kytkennoistä muuhun lainsäädäntöön, ks. esim. liikennettä koskevasta sääntelystä s. 52–56, 92–93.

niin ilmastomuutoksen hillinnässä kuin siihen sopeutumisessakin, tukee itsessään riittävästi ilmastokestäviä ratkaisuja. Kun ilmastolain mukaisia suunnitelmia on pidetty hyvin yleisluonteisina, voivat muut ratkaisut kuin viittaussäännökset olla perustellumpia.²⁰⁴

Alueidenkäytön suunnittelua koskevan lainsäädännön tavoitteet ja kaa-voille asetettavat sisältövaatimukset ovat sinänsä paljolti yhdensuuntaisia ilmastokestävyuden kanssa, mutta ilman nimenomaisesti ilmastomuutosta koskevia sisältövaatimuksia ilmastonäkökohtien painoarvo on rajallinen. Suunnittelujärjestelmä on myös erityisesti sisällöllisen ohjauksen näkökulmasta huomattavan joustava, ja tämä joustavuus on viime vuosina monien vähittäisten muutosten myötä vain lisääntynyt.²⁰⁵ Näin se ei ohjauksena ole erityisen tehokas esimerkiksi ilmastotavoitteiden toteuttamisessa, sillä ilmastonäkökohdat joutuvat kilpailemaan suunnittelussa lähtökohtaisesti samantarvoisina muiden kaavoitukselle asetettujen tavoitteiden ja vaatimusten kanssa, jotka tosiasiallisesti usein saavat etusijan ilmastotavoitteisiin nähden. Kaavan laatijalla on huomattava liikkumavara sen suhteen, minkälaisia tavoitteita kaavoituksessa painotetaan, ja tämä liikkumavara on paljolti myös poliittista harkintaa, joka on lähtökohtaisesti oikeudellisen kontrollin ulottumattomissa.²⁰⁶ Kuntien laaja liikkumavara, erilaisten tavoitteiden välinen kilpailu ja se, ettei tämä liikkumavara aina ole kestävyys siirtymän kannalta myönteinen asia, tunnistettiin selvästi myös haastatteluuksissa. Liikkumavara tunnistettiin laajaksi myös vanhentuneiden kaavojen – jotka voivat muodostaa ongelman sekä ilmastomuutoksen hillinnän että siihen sopeutumisen kannalta – muuttamisen suhteen, ja myös lainsäädännössä on tietyiltä osin jopa suorastaan luovuttu kaavojen ajantasaaisuutta koskevasta ajatuksesta, vaikka lähtökohtaisesti kaikkia kaavatasoja koskevasti on säädetty velvollisuus niiden laatimisesta ja ajan tasalla pitämisestä maankäytön ohjaustarpeen sitä vaatiessa.²⁰⁷ Ilmastomuutos ja siihen liittyvät kysymykset kuitenkin korostavat haastattelujenkin perusteella vaatimusta alueidenkäytön suunnitelmien ajanmukaisuudesta.²⁰⁸

²⁰⁴ Ks. myös Ekroos ym. 2020, s. 47–52, 90–92.

²⁰⁵ Ks. esim. Heinilä – Partinen 2022, s. 20–23; ESPON 2018, s. 21.

²⁰⁶ Ks. esim. Heinilä 2021, s. 266.

²⁰⁷ MRL 42.4 §:ssä säädetään, että jos yleiskaava on ilmeisen vanhentunut, asemakaava voidaan perustellusta syystä laatia tai muuttaa ottamatta huomioon yleiskaavan ohjausvai-
kutusta; kaavoitusvelvollisuuksista ks. MRL 27, 36 ja 51 §.

²⁰⁸ Alueidenkäytön suunnitelmien toteuttamisen aikajänteen ollessa usein pitkä, esi-
merkiksi kymmeniä vuosia, ja suunnitelmien mukaan toteutuneen ympäristön pysyessä
suhteellisen muuttumattomana jopa satoja vuosia tapahtuvat muutokset niiden kautta hi-
taasti. Tämä tarkoittaa, että suunnittelu vaikuttaa viiveellä, mikä toisaalta vain korostaa sen
proaktiivisuuden vaatimusta. Ks. Heinilä 2019, s. 52–53; Ekroos ym. 2020, s. 108.

Muun muassa sään ääri-ilmiöiden lisääntyessä kyse on myös taloudellisista riskeistä niin paikallisella kuin globaalillakin tasolla.²⁰⁹

Fokusryhmähaastatteluissa kävi ilmi, että erityisesti ilmastotavoitteiden osalta MRL:n säännösohjaus ei välttämättä tuota juuri lisäarvoa sellaisissa kaupungeissa, joiden omat ilmastotavoitteet ovat kunnianhimoiset. Vaikka lain merkitystä on tarkasteltava siitä näkökulmasta, että se ohjaa Suomen kaikkien noin kolmensadan kunnan alueidenkäytön suunnittelua ja sillä erityisesti tästä näkökulmasta on merkitystä myös ilmastotavoitteiden kannalta, kävi kaupunkien asiantuntijoiden haastatteluissa ilmi tietynlainen turhautuminen ohjausjärjestelmään.²¹⁰ Sen koettiin ainakin yksittäisissä tilanteissa pikemminkin haitanneen ilmastotavoitteiden mukaista suunnittelua.

Yhtä lailla puutteelliseksi ohjausjärjestelmän kokivat toisaalta myös valtion viranomaisissa toimivat asiantuntijat. Lainsäädäntö ei anna näillekään viranomaistahoille riittävää selkänokkaa ilmastotavoitteiden edistämiseen. Vaikka ilmastonmuutoksen vähäinen rooli suunnittelujärjestelmässä on tunnistettava merkittävimmäksi tekijäksi, ovat suunnittelujärjestelmään tehtyjen erilaisten muutosten kumuloituvat vaikutukset osaltaan vaikuttaneet valtion viranomaisten näkemyksen mukaan suunnittelujärjestelmän kykyyn vastata globaalien ympäristöhaasteiden hallintaan.

Vaikka voimassa olevan lain tavoitteet ovat sinänsä suurelta osin yhden-suuntaisia ilmastotavoitteiden kanssa, voitaisiin ilmastonäkökohtien merkitystä päätöksenteossa selvästi parantaa säätämällä ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen liittyvistä näkökohdista kaavamutoja koskevasti sisältövaatimusten tapaan toimivilla, riittävän konkreettisilla säännöksillä. Sääntely paitsi ohjaisi päätöksentekoa sisällöllisesti myös velvoittaisi systemaattisesti selvittämään kaavojen ilmastovaikutukset.²¹¹ Lakisääteisillä sisältövaatimuksilla on keskeinen merkitys myös vaikutusarviointien kannalta. Näin ne tukisivat myös haastatteluissa nykytilanteessa riittämättömiksi ja vajavaisesti hyödynnettyiksi tunnistettujen

²⁰⁹ Makrotaloudellisesta näkökulmasta on esimerkiksi arvioitu, että yhden asteen globaalin lämpötilan nousu voisi merkitä jopa 12 %:n pienenemistä bruttokansantuotteessa, ks. Bilal – Känzig 2024, s. 1–2, 44.

²¹⁰ Esimerkiksi ilmastolainsäädännön kuntiin kohdistuvien veloitteiden merkitys on nähty nimenomaan siinä, että ne edellyttävät kaikkien kuntien osallistumista ja asettavat yhdenmukaisia odotuksia tälle lähtökohtaisesti heterogeeniselle toimijoiden joukolle, ks. Hildén ym. 2021, s. 141.

²¹¹ Vastaavasti Pappila, Leskinen ja Salokannel (2023, s. 168–213) ovat katsooneet, että luonnon monimuotoisuuden kokonaisuikentymättömyystavoitteen saavuttaminen edellyttää, että kaavojen sisältövaatimuksissa pitäisi säätää lieventämishierarkian huomioon ottamisesta. Lieventämishierarkian eri vaiheita on mahdollista toteuttaa kaavoituksessa, mutta siitä ei ole velvoittavia säännöksiä MRL:ssa.

ilmastovaikutusten seurannan ja arvioinnin työkalujen ja käytäntöjen kehittymistä sen ohella, että ne tekisivät alueidenkäytön ilmastovaikutukset näkyviksi.

Sääntely luo myös yhtenäiset vaatimukset ja tasapuolisen pelikentän kaikille toimijoille (kunnat aina myös kilpailevat keskenään). Tällä hetkellä tilanne näyttää siltä, että osa kunnista pyrkii hyvin kunnianhimoisesti selvittämään kaavojen ilmastovaikutukset ja pienentämään niitä ilman lakisääteisiä velvoitteitakin, mutta eivät suinkaan kaikki. Erityisesti kaupunkiseuduilla tämä voi luoda myös tilanteita, joissa esimerkiksi kehyskuntien toimenpiteet – jotka vaikuttavat myös kaupunkiseutujen liikennesuunnittelun reunaehtoihin – ovat vastakkaisia esimerkiksi keskuskaupungin ilmastotavoitteiden kanssa. Nykysääntelyn puitteissa tämä synnyttää samalla tienpitäjälle liikenneväylien kehittämistä koskevia odotuksia ja suoranaisia oikeudellisia velvoitteita, mikä puolestaan ruokkii edelleen yhdyskuntarakenteen hajautumista.

Liikennejärjestelmää ja alueidenkäytön suunnittelua koskeva lainsäädäntö näyttääkin osin vaikeuttavan ilmaston kannalta kunnianhimoisten suunnitteluratkaisujen tekemistä. Liikennejärjestelmää koskevan palvelutasosääntelyn ohella myös MRL:n järjestelmässä kaikki liikennemuodot ovat oikeudellisesti samanarvoisia alueidenkäytön suunnittelun näkökulmasta. Tämä näyttää aiheuttavan vähintäänkin tapauskohtaisesti ongelmia pyrittäessä suosimaan kestävästä liikkumisesta henkilöautoilun kustannuksella, vaikka kulkumuotojakauman muuttaminen voisi tällaista puoltaa. Ilmastokestävyyden kannalta kunnianhimoisemmat ratkaisut ovat törmänneet oikeudellisiin ongelmiin. Lainsäädännön tapaan kuitenkin myös kaupunkien käytännöissä edistetään haastattelujen perusteella ”kaikkea kulkumuotoja yhtä aikaa”.

Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, joilla on yhteytensä niin liikennejärjestelmäsuunnitteluun kuin kaikille kaavatasoille – jotka puolestaan muodostavat perustan varsinaiselle liikenneväylien suunnittelulle – näyttäytyvät järjestelmätasolla välineenä, jolla olisi potentiaalia olla erityisesti koherenssia ja konkretiaa luova, koordinoiva väline tässä kokonaisuudessa. Ne muodostavat selvän solmukohdan sekä alueidenkäytön ja liikennesuunnittelun sektoreiden että eri suunnittelutasojen välille. Ne on myös kuvattu välineeksi Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden toimeenpanossa.²¹² Tällä hetkellä ne eivät kuitenkaan tätä lupausa lunasta.

²¹² Ks. HE 101/1998 vp, s. 68.

4.4 Ovatko MAL-sopimukset myös kestävyysongelma?

Kaupunkiseututaso on lähtökohtaisesti keskeinen suunnittelun mittakaava, koska kaupungistuminen jatkuu ja väestö ja rakentaminen keskittyvät kaupunkiseuduille, mutta alueidenkäytön kysymykset eivät noudattele esimerkiksi kuntien hallinnollisia rajoja. Suunnittelujärjestelmä tarjoaa nimenomaan kaupunkiseutusuunnitteluun sinänsä välineitä muun muassa kuntien yhteisen yleiskaavan muodossa (MRL 6 luku), mutta lakisääteisen suunnittelun keinoja on käytetty kaupunkiseuduilla varsin vähän.²¹³ MAL-sopimukset ovat paikanneet tätä lakisääteisen suunnittelun vähäistä roolia kaupunkiseutujen alueidenkäyttökysymyksissä. Niiden ongelmana on kuitenkin juuri se, että ne ovat irrallisia lakisääteisestä, demokraattisesta päätöksenteosta, koska ne eivät yhtäältä perustu eduskunnan säätämään lakiin eivätkä toisaalta sisällä lakisääteisiä osallistumis- ja muutoksenhakupmahdollisuuksia. Kuitenkin ne asettavat esimerkiksi Helsingin seudulla varsin täsmällisiä reunaehtoja kaavoitukselle.

Valtion tason toimijat näkivät haastatteluissa käydyissä keskusteluissa sopimukset pääasiassa hyödyllisiksi ja ketteriksi instrumenteiksi, vaikka myös instrumenttiin sisältyvä demokratiavaje tunnistettiin. Kaupungeista esitettiin kuitenkin soraääniä sopimuksista myös kestävyysnäkökulmasta. Niitä ei nähty välttämättä kestävyystavoitteita vaan pikemminkin kasvua edistävänä välineenä. Sopimusten kovia kasvutavoitteita pidettiin ongelmallisina: ilmastonmuutoksen hillintää saatetaan käyttää perusteluna täydennysrakentamiselle silloinkin, kun ensisijainen tavoite suunnittelulle on kasvu. Haastatteluissa viitattiin myös sopimusten osin epäkunnianhimoisiin liikenne- ja kehitysohjelmiin, jotka johtuvat seudun keskuskaupungin ja kehyskuntien toisistaan poikkeavista tavoitteista.

MAL-sopimusten kasvuorientaatio käy ilmi esimerkiksi nykyisestä hallitusohjelmasta, jonka mukaan ”[v]ähennetään sopimusten yksityiskohtaisuutta ja rajataan MAL-sopimukset nimenomaan kaupunkiseutujen kasvun edellytysten varmistamiseen riittävällä kaavoituksella, tonttitarjonnalla, asuntotuotannolla ja niitä tukevilla liikenneinvestoinneilla. Varmiste-

²¹³ Hallituksen esityksessä kuntien yhteistä yleiskaavaa suunniteltiin nimenomaan kaupunkiseutujen maankäyttökysymysten ohjaamisen välineeksi, ks. HE 101/1998 vp, s. 77. MRL:iin myös sisällytettiin vuonna 2008 (L 1129/2008) 64a §:n säännös pääkaupunkiseudun kuntien (Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen) velvollisuudesta laatia yhteinen yleiskaava, joka voi olla oikeusvaikutteinen tai oikeusvaikutukseton. Säännöksessä ei kuitenkaan määritelty sitä, koska kaava tulee laatia. Tämä todettiin myös asiaa koskevassa hallituksen esityksessä, ks. HE 102/2008 vp, s. 13, eikä tällaista kaavaa ole toistaiseksi laadittu. Maakuntakaavoitus onkin ollut paljolti se väline, jolla kaupunkiseutujen ylikunnallisia kysymyksiä on lakisääteisessä suunnittelussa käsitelty kuntarajat ylittävällä tavalla.

taan, ettei MAL-sopimuksiin sisälly tarjonnan kasvua ja kilpailua haittaavia elementtejä.”²¹⁴ Toisaalla hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus ”jatkaa suurimpien kaupunkiseutujen kanssa MAL-sopimusmenettelyä. Sopimukset keskittyvät nimenomaan seutujen kasvun ja saavutettavuuden edellytysten varmistamiseen infrastruktuuri- ja asuntotuotantoinvestoinnilla.”²¹⁵ Alueidenkäytön ja rakentamisen sääntelyn suunta muutoinkin on hallitusohjelman perusteella sääntelyä sujuvoittava ja normeja purkava, mikä ei ole omiaan edistämään ilmastotavoitteiden toteutumista alueidenkäytössä ja rakentamisessa.²¹⁶

4.5 Alueidenkäytön mittakaavat ja konfliktit

Alueidenkäyttöä ei voidakaan tarkastella vain yksittäisten kaupunkien näkökulmasta. Alueidenkäytössä ja suunnittelussa on tunnistettava eri mittakaavat, joilla ratkaistaan ilmastokestävyyden kannalta merkityksellisiä kysymyksiä. Esimerkiksi liikennejärjestelmää on välttämätöntä tarkastella paikallisesta, seudullisesta ja valtakunnallisesta näkökulmasta. Nämä erilaiset, sinänsä perustellut näkökulmat tuottavat osaltaan suunnitteluun jännitteitä ja konflikteja, joiden hallinta ja yhteensovittaminen ovat yksi suunnittelun nimenomaisista tehtävistä.

Kaikki jännitteet esimerkiksi viranomaisten välillä eivät ole sellaisia, jotka tulisi aina ehdottomasti edes pyrkiä ehkäisemään. Kuten edellä on todettu, kestävyyskysymykset ovat sekä hallinnon eri tasojen että alojen kysymyksiä, monimutkaisia ja kytkeytyneitä sellaisia, ja niihin on näin ollen myös oikeutetusti erilaisia perusteltuja näkökulmia. Se, mikä on yhdestä näkökulmasta kestävä, ei välttämättä ole sitä jostain toisesta. Suunnitteluprosessien keskeiseksi tehtäväksi voidaan määritellä pyrkimys löytää deliberaation kautta objektiivisesti arvioituna parhaat mahdolliset ratkaisut – mikä tietenkin on ideaali.²¹⁷ Kuitenkaan konsensuksen saavuttaminen kaavoitusprosessin kuluessa ei välttämättä merkitse esimerkiksi kestävyysmurroksen kannalta optimaalista tulosta: konsensus voi merkitä myös perusteltujen soraäänten vaimentamista.²¹⁸ Se usein merkitsee myös ilmastokestävyyden kannalta epäsuotuisaa lopputulosta.

²¹⁴ Valtioneuvosto 2023, s. 125.

²¹⁵ Valtioneuvosto 2023, s. 57.

²¹⁶ Ks. valtioneuvosto 2023, s. 120–121.

²¹⁷ Ks. esim. Innes – Booher 2003.

²¹⁸ Ks. esim. Benhabib 1996, s. 77–78; Allmendinger – Houghton 2012, s. 91.

Vaikka muutoksenhakuprosessit esimerkiksi kaavoista koetaan merkittäväksi ongelmaksiksi erityisesti niiden vaatiman ajan vuoksi, demokraattisessa oikeusvaltiossa myös oikeudellisia normeja ja niiden asianmukaista soveltamista koskevat kiistat kuuluvat asiaan, koska ne määrittelevät erityisesti alueidenkäyttöä koskevassa päätöksenteossa myös demokraattisen oikeusvaltion kannalta olennaisia oikeuden ja politiikan rajoja.²¹⁹ Samoin esimerkiksi ilmastonmuutokseen kunnianhimoisesti suhtautuvat tahot voivat tietoisesti koetella joustavan sääntelyn rajoja ja hyväksyä myös siihen liittyvät riskit osana kestävyyssiirtymää. On varsin selvää, että ilmastonmuutoksen painoarvo oikeusjärjestyksessä on kasvanut, mikä käy ilmi muun muassa korkeimman hallinto-oikeuden ilmastoratkaisusta. Tämän tulisi tarkoittaa myös sen merkityksen kasvua tulkittaessa sellaisia joustavia normeja, joista esimerkiksi alueidenkäytön suunnittelua koskeva aineellinen sääntely koostuu. Esimerkiksi kaavojen sisältövaatimuksiin sisältyvä ekologinen kestävyys on ollut osa kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntöä vuodesta 1990 asti, mutta sen asema ja merkitys aineellisessa sääntelyssä eivät näytä vahvistuneen samassa suhteessa kuin ymmärrys ilmastonmuutoksen vaikutuksista ja merkityksestä ihmiskunnan tulevaisuuden kannalta.²²⁰

4.6 Hallinnon organisaatio ja toimivalta

Sekä kuntien että valtionhallinnon toimijat tunnistivat ongelmia ja epäselvyyttä hallinnon sektorilainsäädännön nojalla määräytyvissä rooleissa. Ongelmat näyttävät koskevan erityisesti ELY-keskuksia, jotka toisaalta esiintyvät yhtenäisenä virastona mutta joilla on hyvin erilaisia aineelliseen lainsäädäntöön perustuvia tehtäviä, joita vastualueet myös toimeenpanevat lähtökohtaisesti itsenäisesti. Esimerkiksi ELY-keskuksen MRL:n mukaista edistämis- ja valvontatehtävää hoitavat asiantuntijat pitivät huomattavana ongelmana sitä, että se, missä roolissa heidän milloinkin pitäisi toimia, määräytyy hyvin avointen ja tapauskohtaisesti määräytyvien aineellisten seikkojen perusteella. Tämä vaikeuttaa huomattavasti myös vuorovaikutusta kaava-asioissa.

Kunnilla onkin vaikeuksia tunnistaa, missä roolissa ELY-keskus näkemysensä esittää. ELY-keskuksilla on monia erilaisia lakisäätteisiä rooleja, jotka saatetaan keinotekoisesti häivyttää yksittäisissä kaavaprosesseissa. Tämä johtaa helposti epäselvään viestintään siitä, mikä viime kädessä on

²¹⁹ Ks. Heinilä 2017, s. 161–166.

²²⁰ Ks. monimuotoisuusnäkökulmasta Hautamäki ym. 2024, esim. s. 58–59.

viranomaisten kanta ja missä roolissa se on esitetty. Tarve nykyistä selvemmille rooleille tuli haastatteluissa selvästi esiin. Tilannetta on tietenkin mahdollista pyrkiä parantamaan osittain myös kommunikaation käytäntöjä kehittämällä.

Ilmastohallinto puolestaan on lainsäädännöllisesti vähintäänkin epämääräinen, hajanainen ja ohut käsite. Sellainen saattaa toisaalta – ehkä lainsäädännöstä huolimatta – olla vähitellen muotoutumassa. Oikeudellisen sääntelyn puutteet kuitenkin johtavat toimijuuden ja vastuiden puuttumiseen: esimerkiksi aluetasolla sellaista selvää ilmastotoimijaa, jolla olisi selvä tehtävä ja toimivalta ilmastomuutoksen torjunnassa, ei varsinaisesti ole. Tämä näyttää aiheuttavan tietynlaista turhautumista, kun kaikki tahot sinänsä vilpittömästi edistävät ilmastomuutoksen torjuntaa mutta asia ei varsinaisesti kuulu kenenkään vastuulle. Vaikka mikään yksittäinen taho ei kykene ratkaisemaan ilmastomuutokseen liittyviä haasteita yksin, puuttuu esimerkiksi ilmastomuutoksen torjuntaan kunnianhimoisesti suhtautuvilta kunnilta tällä hetkellä sellainen selvä keskustelukumppani valtionhallinnossa, jolla olisi lakisäateinen tehtävä ja toimivalta asiassa. Vaikka hallinnon sektorit ja tasot läpäisevät kysymykset edellyttävät kaikkien toimijoiden panosta, ovat nimenomaan tämän kaltaisiin haasteisiin vastaamisessa riittävä koordinaatio ja vastuunjako keskeisiä. Tällä hetkellä näihin kysymyksiin liittyy puutteita siinä missä aineelliseen sääntelyynkin.

5 LOPUKSI: PÄÄLTÄ KAUNIS, SILKKOA SISÄLTÄ?

Analyysin perusteella nykyistä suomalaista alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää on mahdollista aivan perustellusti kuvata Allmendingerin ja Haughtonin englantilaista suunnittelujärjestelmää koskevan luonnehdinnan mukaisesti kokonaisuudeksi, joka viime kädessä vain kuorruttaa jatkuvan kasvun ja ympäristön hyväksikäytön mahdollistamisen erilaisilla kestävyteen ja sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen liittyvillä näkökohdilla.²²¹ Tämä ei ole sinänsä erikoista, sillä ympäristöoikeudellisen(kin) sääntelyn rooli ympäristön hyväksikäytön mahdollistajana on yksi, usein esimerkiksi antroposeeniin tai planetaaristen rajojen käsitteisiin kiinnittyvän, kestävyysmurrosta koskevan ympäristöoikeudellisen keskustelun keskeisistä teemoista.²²² Tässä artikkelissa murrosteemaa on lähestytty ensisijaisesti konkreettisten kysymysten ja käytäntöjen kautta.

²²¹ Allmendinger – Haughton 2012, s. 90, 93, 100.

²²² Ks. esim. Kotzé 2020; Kumpula 2004, esim. s. 6, 10–13.

Tutkimuksen oikeudellisen analyysin ja empiirisen tarkastelun tulokset olivat paljolti yhtäpitäviä. Sekä oikeudellisesta analyysistä että fokusryhmähaastatteluista piirtyy kuva järjestelmästä, jossa tavoitetasolla sekä toimintaa ohjaavilla normeilla että toimijoilla on lähtökohtaisesti yhteiset kestävyystavoitteet mutta jossa konkretian tasolle edettäessä saavat muut kuin kestävyysnäkökohdat usein erilaisista syistä etusijan. Sääntelyn osalta voitaisiin puhua vaikkapa tyhjästä tai toimeenpanoa välttelevästä kohe-rensista: suunnittelun kokonaisuus näyttää päältä päin eheältä, mutta sisältö on lopulta jotain muuta kuin tavoitteet antavat ymmärtää. Toki nykyisilläkin suunnitteluinstrumenteilla saanee aikaan kestävämpää kuin ilman niitä, mutta erityisen tehokkaita ne eivät ole eikä niillä pystytä ainakaan systemaattisesti tuottamaan ilmastokestävyuden vaatimukset täyttäviä ratkaisuja. Haastatteluista piirtynyt kuva päätöksenteon prioriteeteista punnintatilanteissa osoittaa toisaalta, että myöskään ilman velvoittavaa sääntelyä kestävyystavoitteita ei voida saavuttaa.

Tämän tutkimuksen metodin kannalta kiinnostavaa on paitsi oikeudellisen analyysin ja empiirisen tarkastelun yhtäläisyydet myös se, mitä oikeudellinen analyysi ehkä ei kyennyt paljastamaan. Fokusryhmähaastatteluissa puhuttiin paljon myös asenteista ja muista sosiaalisista normeista, jotka muuttuvat hitaasti ja muodostavat nekin reunaehtoja ja ristiriitaisia tavoitteita suunnittelulle. Kestävyysmurros edellyttää myös näiden normien uudistumista. Toki esimerkiksi arvot ja asenteet näkyvät myös oikeusjärjestelmässä siten, että kestävyys kelpaa kyllä yleisen tason tavoitteeksi, mutta sen muuttaminen konkreettiseksi vaatimuksiksi ei toistaiseksi ole juuri onnistunut. Myös luottamuksen ja yhteistyön tärkeys tuli säännöllisesti esiin. Nekin ovat asioita, joita oikeusnormeilla on mahdollista tuottaa enintään välillisesti. Toisaalta esimerkiksi epäselvillä tehtävämäärittelyillä voidaan myös vaikeuttaa yhteistyötä, mikä sekin käy tarkastellun sääntelyn analyysistä ilmi.

Kaikki tutkimuksessa mukana olleet hallinnon toimijat ymmärsivät hyvin ilmastokestävyyteen liittyvien kysymysten tärkeyden ja pyrkivät edistämään sitä toiminnassaan. Tosiasiallisesti tämän eri tahojen yhteisen tavoitteen saavuttaminen näyttää kuitenkin olevan vaikeaa, vaikka toisaalta toimijat olivat myös sitä mieltä, että ilmastokestävyystyössä on edistytty. Myös oikeusjärjestys on tavoitteiltaan periaatteessa kunnianhimoinen, mutta konkreettinen oikeudellinen ympäristön käytön suunnittelu- ja ohjausjärjestelmä tukee näiden tavoitteiden saavuttamista lopulta heikosti. Ilmastokestävyys on paljolti käytäntöjen varassa.

Tavoitetasolla onkin hyvin helppoa luetella joukko tavoiteltavia asioita, kuten tarkastellussa aineellisessa sääntelykokonaisuudessa tyypillisesti on

tehty. On kuitenkin jokseenkin selvää, että joistakin tavoitteista on ilmasto-kestävyyden vuoksi myös tingittävä, kun konkreettisia toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi toteutetaan. Kaupungeissa tähän vaikuttaa myös käytettävissä oleva tila. Jatkuva kasvu ja kestävyys eivät myöskään ole nykytiedon valossa planetaariset rajat huomioiden molemmat mahdollisia. Nämä rajat ja muut kestävyiden ulottuvuudet huomioivia ja tasapainottavia käsitteellisiä viitekehyksiä on jo olemassa.²²³ Planetaariset rajat huomioiva, muun ohella ilmastokestävä alueidenkäytön ja liikennejärjestelmäsunnittelu edellyttää kuitenkin jonkinasteista paradigman muutosta suunnittelujärjestelmässä ja -käytännöissä, eikä kaikkia tavoitteita ole mahdollista edistää yhtä paljon yhtä aikaa.²²⁴ Tämä edellyttää myös lainsäädännössä valintojen tekemistä. Toistaiseksi kestävyysmurros on tässä artikkelissa tarkastellun sääntelyn osalta enintään tavoite, joka ei todellisuudessa ulota vaikutuksiaan oikeudellisen sääntelyn sisältöön ja rakenteisiin. Kalevalan sanoin: ”Moni on kakku päältä kaunis, Kuorelta kovin siileä, Vaan on silkkoa sisässä, Akanoita alla kuoren.”²²⁵

²²³ Esim. Kate Raworth (esim. 2017) on luonut niin sanotun donitsitalouden käsitteen, jossa taloudellinen kasvu sopeutuu sekä planetaarisiin rajoihin että sosiaalisen kestävyiden asettamiin vaatimuksiin.

²²⁴ Ks. laajemman oikeudellisen paradigman muutoksen tarpeesta esim. Kotzé – French 2018 ja Kotzé 2020.

²²⁵ Kalevala 1849, s. 242 (runo 33).

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Allmendinger, Phil – Houghton, Graham, Post-political spatial planning in England: a crisis of consensus? *Transactions of the Institute of British Geographers*. 37(1) 2012, s. 89–103.
- Amundsen, Helene – Hovelsrud, Grete K. – Aall, Carlo – Karlsson, Marianne – Westskog, Hege, Local governments as drivers for societal transformation: towards the 1.5 °C ambition. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 31 2018, s. 23–29.
- Belinskij, Antti – Leskinen, Paula – Lähteenmäki-Uutela, Anu – Romppanen, Seita, Ilmastosuunnitelmien oikeudellinen merkitys nyt ja tulevaisuudessa. *Oikeus* 4/2020, s. 440–459.
- Benhabib, Seyla, *Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy*, s. 67–94 teoksessa Seyla Benhabib (ed.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton University Press 1996.
- Bilal, Adrien – Känzig, Diego R., The Macroeconomic impact of climate change: Global vs. local temperature. Working paper 32450. National Bureau of Economic Research 2024 osoitteessa <http://www.nber.org/papers/w32450> (vierailtu 24.5.2024).
- Braunschweiger, Dominik – Ingold, Karin, What drives local climate change adaptation? A qualitative comparative analysis. *Environmental Science & Policy* 145 2023, s. 40–49.
- Burch, Sarah – Hughes, Sara – Romero-Lankao, Patricia – Schroeder, Heike, *Governing Urban Sustainability Transformations: The New Politics of Collaboration and Contestation*, s. 303–326 teoksessa Thomas Elmqvist – Xuemei Bai – Niki Frantzeskaki – Corrie Griffith – David Maddox – Timon McPhearson – Susan Parnell – Patricia Romero-Lankao – David Simon – Mark Watkins (eds), *Urban Planet. Knowledge towards Sustainable Cities*. Cambridge University Press 2018.
- Bäcklund, Pia – Häikiö, Liisa – Leino, Helena – Kanninen, Vesa, Bypassing Publicity for Getting Things Done: Between Informal and Formal Planning Practices in Finland. *Planning Practice & Research* 33(3) 2018, s. 309–325.
- Bäcklund, Pia – Kuusisto-Arponen, Anna-Kaisa – Luukkonen, Juho, *Julkishallinto sosiaalisten käytäntöjen kimpuna: teoreettis-metodologisia näkökulmia julkishallinnon toiminnan tutkimiseen*. *Hallinnon Tutkimus* 36(2) 2017, s. 81–91.
- Dworkin, Ronald, *Law's Empire*. Belknap Press 1986.
- Ekroos, Ari – Häkkänen, Martti – Seppälä, Janne – Tervo, Joonas – Väänänen, Ilkka – Wallgrén, Matias, Ilmastolain kytkennöistä muuhun lainsäädäntöön sekä perus- ja ihmis-oikeuskysymyksiin. Ympäristöministeriön toimeksiannosta 2020 laadittu selvitys. Aalto-yliopiston julkaisusarja Tiede + Teknologia 4/2020. Aalto-yliopisto 2020.
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa, *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. 4., uudistettu laitos. Edita Lakitieto 2018.
- Fopa Tchinda, Alain – Talbot, David, Barriers and enablers of environmental policy coherence: A systematic review. *Environmental Policy and Governance* 34(1) 2024, s. 77–92.

- Günther, Klaus, A Normative Conception of Coherence for a Discursive Theory of Legal Justification. *Ratio Juris* 2(2) 1989, s. 155–166.
- Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu – Reinikainen, Jukka, Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4., uudistettu painos. Alma Talent 2020.
- Hardin, Garret, The Tragedy of the Commons. *Science* 162(3859) 1968, s. 1243–1248.
- Hautamäki, Ranja – Heinilä, Aleksi – Moilanen, Atte – Rajaniemi, Juho, Ekologinen kytkeytyvyys ja luonnon monimuotoisuus alueidenkäytön suunnittelussa. Tietokooste. Suomalainen tiedeakatemia 2024 osoitteessa <https://acadsci.fi/wp-content/uploads/2024/03/Ekologinen-kytkeytyvyys-ja-luonnon-monimuotoisuus-2024.pdf> (vierailtu 24.5.2024).
- Head, Brian W., Wicked Problems in Public Policy. Understanding and Responding to Complex Challenges. Palgrave Macmillan 2022 osoitteessa <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0>.
- Heinilä, Aleksi, Oikeus rakentaa. Tutkimus suunnittelutarveratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2017.
- Heinilä, Aleksi, Maankäytön suunnittelu ja turvallisuus. *Oikeustiede–Jurisprudentia* LII:2019, s. 5–102.
- Heinilä, Aleksi, Ylikunnallinen maankäytön suunnittelu ja maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV 2021, s. 259–313.
- Heinilä, Aleksi, Suomi-rata ja suunnittelujärjestelmä. *Ympäristöjuridiikka* 1/2022, s. 8–38.
- Heinilä, Aleksi – Partinen, Hanna, Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja niiden kehittäminen. VAT-esiselvityshankkeen loppuraportti. Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:27.
- Heinilä, Aleksi – Pölönen, Ismo – Belinskij, Antti, Yhteistoiminnallisuus ympäristöoikeudellisissa suunnittelumenettelyissä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV 2021, s. 49–116.
- Heinilä, Aleksi – Wähä, Susanna, Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korkeimman hallinto-oikeuden kaavaratkaisuissa. Ympäristöministeriön raportteja 27/2013.
- Helsingin kaupunki, Helsingin asemakaavojen vähähiilisyyden arviointimenetelmä (HAVA). Helsingin kaupungin kaupunkiympäristön toimiala 2021.
- Helsingin kaupunki, Hiilineutraali Helsinki -päästövähennysohjelma. Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2022:32.
- Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto, Helsingin yleiskaava. Kaupunkibulevardien seudulliset vaikutukset. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2015:5.
- Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto, Helsingin yleiskaava. Selostus. Kaupunkikaava – Helsingin uusi yleiskaava. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston yleissuunnitteluosaston selvityksiä 2016:3.
- Hennink, Monique – Kaiser, Bonnie N., Sample sizes for saturation in qualitative research: A systematic review of empirical tests. *Social Science & Medicine* 292(6) 2022, 114523.
- Hildén, Mikael – Auvinen, Karoliina – Berninger, Kati – Björklund, Martin – Ekholm, Tommi – Ekroos, Ari – Huttunen, Suvi – Hyytiäinen, Kari – Kokko, Kai – Lähtenmäki-

- Uutela, Anu – Mehling, Michael – Perrels, Adriaan – Seppälä, Jyri – Soimakallio, Sampo – Tikkakoski, Päivi – Toivonen, Erika – Tynkkynen, Oras, Mahdollisuudet vahvistaa ilmastolakia uusilla keinoilla. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:5.
- Howlett, Michael, Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach. *Public Policy and Administration* 34(4) 2019, s. 405–430.
- Huttunen, Kimmo, Maakuntakaavan viranomaisvaikutus erityisesti metsien käytön ohjauksen kannalta. *Ympäristöjuridiikka* 2/2012, s. 31–69.
- Hytönen, Jonne, Limits of localism: Institutional perspectives on communicativeness, neoliberalization and sustainability in Finnish spatial planning. *Nordia Geographical Publications* 48(4) 2019.
- Häkkänen, Martti, Rakennusoikeuden sääntely. Tutkimus kunnan kaavoitustehtävästä ja rakentamisen edellytyksistä maanomistajan oikeusasemaa silmällä pitäen. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* 2016.
- Hölscher, Katharina – Frantzeskaki, Niki – McPhearson, Timon – Loorbach, Derk, Tales of transforming cities: Transformative climate governance capacities in New York City, U.S. and Rotterdam, Netherlands. *Journal of Environmental Management* 231 2019, s. 843–857.
- Innes, Judith E. – Booher, David E., Collaborative policymaking: governance through dialogue, s. 33–59 teoksessa Maarten A. Hajer – Hendrik Wagenaar (eds), *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*. Cambridge University Press 2003.
- IPBES, Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services 2019 osoitteessa <https://doi.org/10.5281/zenodo.3553579>.
- Jessop, Bob, Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance. Changes in the European Union as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood, s. 49–74 teoksessa Ian Bache – Matthew Flinders (eds), *Multi-Level Governance*. Oxford University Press 2004, s. 49–74.
- Kalevala. Toinen painos. *Suomalaisen Kirjallisuuden Seura* 1849.
- Kokx, Anita – van Kempen, Ronald, Dutch urban governance: multi-level or multi-scalar? *European Urban and Regional Studies* 17(4) 2010, s. 355–369.
- Korte, Atte, Toimivaltarajojen jäykkyys viranomaistoiminnassa. *Edilex* 2015/38.
- Kotzé, Louis J., Earth system law for the Anthropocene: rethinking environmental law alongside the Earth system metaphor. *Transnational Legal Theory* 11(1–2) 2020, s. 75–104.
- Kotzé, Louis J. – French, Duncan, The Anthropocentric Ontology of International Environmental Law and the Sustainable Development Goals: Towards an Ecocentric Rule of Law in the Anthropocene. *Global Journal of Comparative Law* 7(1) 2018, s. 5–36.
- Kumpula, Anne, *Ympäristö oikeutena*. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* 2004.
- Kuusiniemi, Kari, Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. *Oikeustiede-Jurisprudentia* XXXIV:2001, s. 155–306.

- Liikenne- ja viestintäministeriö, Valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma. Vaikutusten arviointiohjelma. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2019:10.
- Liikennevirasto, Henkilöliikennetutkimus 2016. Suomalaisten liikkuminen. Liikenneviraston tilastoja 1/2018.
- Loorbach, D., Transition management for sustainable development: A prescriptive, complexity-based governance framework. *Governance* 23(1) 2010, s. 161–183.
- Marks, Gary – Hooghe, Liesbet, *Contrasting Visions of Multi-Level Governance*, s. 15–30 teoksessa Ian Bache – Matthew Flinders (eds), *Multi-Level Governance*. Oxford University Press 2004.
- Mattila, Hanna – Heinilä, Aleks, Soft spaces, soft planning, soft law: Examining the institutionalisation of city-regional planning in Finland. *Land Use Policy* 119(4) 2022 osoitteessa <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106156>.
- McPhearson, T. – Raymond, C. – Gulsrud, N. – Albert, C. – Coles, N. – Fagerholm, N. – Nagatsu, M. – Olafsson, A. S. – Soininen, N. – Vierikko, K., Radical changes are needed for transformations to a good Anthropocene. *Nature Urban Sustainability* 1(1) 2021 osoitteessa <https://doi.org/10.1038/s42949-021-00017-x>.
- Mäntysalo, Raine – Tuomisaari, Johanna – Granqvist, Kaisa – Kanninen, Vesa, The Strategic Incrementalism of Lahti Master Planning: Three Lessons. *Planning Theory & Practice* 20(4) 2019, s. 555–572.
- Newman, Peter – Kenworthy, Jeff, *The End of Automobile Dependence. How Cities are Moving Beyond Car-Based Planning*. Island Press 2015.
- Newman, Peter – Kenworthy, Jeff, Gasoline Consumption and Cities Revisited: What Have We Learnt? *Current Urban Studies* 9(3) 2021, s. 532–553 osoitteessa <https://doi.org/10.4236/cus.2021.93032>.
- Newman, Peter – Kosonen, Leo – Kenworthy, Jeff, Theory of urban fabrics: planning the walking, transit/public transport and automobile/motor car cities for reduced car dependency. *Town Planning Review* 87(4) 2016, s. 429–458 osoitteessa <https://doi.org/10.3828/tp.2016.28>.
- Nilsson, Måns – Zamparutti, Tony – Petersen, Jan Erik – Nykvist, Björn – Rudberg, Peter – McGuinn, Jennifer, Understanding policy coherence: analytical framework and examples of sector–environment policy interactions in the EU. *Environmental Policy and Governance* 22(6) 2012, s. 395–423.
- Noy, Chaim, Sampling knowledge: The hermeneutics of snowball sampling in qualitative research. *International Journal of Social Research Methodology* 11(4) 2008, s. 327–344.
- Orderud, Geir I. – Naustdalslid, Jon, The understanding and role of uncertainty and risk in climate change adaptation: local and central authorities in Norway. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology* 25(7) 2018, s. 579–591.
- Pappila, Minna – Leskinen, Paula – Salokannel, Veera, Ekologisten kompensatioiden ja lieventämishierarkian rooli alueiden käytön suunnittelussa. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XVI* 2023, s. 168–213.
- Patterson, J. – Schulz, K. – Vervoort, J. – Van Der Hel, S. – Widerberg, O. – Adler, C. – Hurlbert, M. – Anderton, K. – Sethi, M. – Barau, A., Exploring the governance and politics of transformations towards sustainability. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 24 2017, s. 1–16.

- Patterson, J. – Soinen, N. – Collier, M. – Raymond, C., Finding feasible action towards urban transformations. *Nature Urban Sustainability* 1(1) 2021 osoitteessa <https://doi.org/10.1038/s42949-021-00029-7>.
- Raworth, Kate, Why it's time for Doughnut Economics. *IPPR Progressive Review* 24(3) 2017, s. 216–222 osoitteessa <https://doi.org/10.1111/newe.12058>.
- Richardson, Catherine – Steffen, Will – Lucht, Wolfgang – Bendtsen, Jørgen – Cornell, Sarah E. – Donges, Jonathan F. – Druke, Markus – Fetzer, Ingo – Bala, Govindasamy – von Bloh, Werner – Feulner, Georg – Fiedler, Stephanie – Gerten, Dieter – Gleeson, Tom – Hofmann, Matthias – Huiskamp, Willem – Kummu, Matti – Mohan, Chinchu – Nogués-Bravo, David – Petri, Stefan – Porkka, Miina – Rahmstorf, Stefan – Schaphoff, Sibyll – Thonicke, Kirsten – Tobian, Arne – Virkki, Vili – Wang-Erlandsson, Lan – Weber, Lisa – Rockström, Johan, Earth beyond six of nine planetary boundaries. *Science Advances* 9(37) 2023 osoitteessa <https://doi.org/10.1126/sciadv.adh2458>.
- Righettini, Maria Stella – Lizzi, Renata, How scholars break down “policy coherence”: The impact of sustainable development global agendas on academic literature. *Environmental Policy and Governance* 32(2) 2022, s. 98–109.
- Ristimäki, Mika – Kalenoja, Hanna – Tiitu, Maija, Yhdyskuntarakenteen vyöhykkeet. Vyöhykkeiden kriteerit, alueprofiilit ja liikkumistottumukset. *Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja* 15/2011.
- Romppanen, Seita – Huhta, Kaisa – Honkonen, Tuula – Belinskij, Antti, Ilmastovaikutukset ympäristönsuojelulaisissa. *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV* 2021, s. 217–257.
- Salet, Willem, *Public Norms and Aspirations. The Turn to Institutions in Action*. Routledge 2018.
- Salvia, Monica – Reckien, Diana – Pietrapertosa, Filomena – Eckersley, Peter – Spyridaki, Niki-Artemis – Krook-Riekkola, Anna – Olazabal, Marta – Hurtado, Sonia De Gregorio – Simoes, Sofia G. – Geneletti, Davide – Vigiú, Vincent, Will climate mitigation ambitions lead to carbon neutrality? An analysis of the local-level plans of 327 cities in the EU. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 135(1) 2021, 110253.
- Schipper, E. L. F. – Revi, A. – Preston, B. L. – Carr, E. R. – Eriksen, S. H. – Fernandez-Carril, L. R. – Glavovic, B. C. – Hilmi, N. J. M. – Ley, D. – Mukerji, R. – Muylaert de Araujo, M. S. – Perez, R. – Rose, S. K. – Singh, P. K., Climate Resilient Development Pathways, s. 2655–2807 teoksessa H.-O. Pörtner – D. C. Roberts – M. Tignor – E. S. Poloczanska – K. Mintenbeck – A. Alegría – M. Craig – S. Langsdorf – S. Löschke – V. Möller – A. Okem – B. Rama (eds), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press 2023 osoitteessa <https://doi.org/10.1017/9781009325844.027>.
- Silfver, Tarja – Aakkula, Jyrki – Haakana, Markus – Haikarainen, Soili – Hirvelä, Hannu – Hynynen, Jari – Mikola, Juha – Mutanen, Antti – Myllykangas, Jukka-Pekka – Ollila, Paula – Salminen, Hannu – Tuomainen, Tarja – Viitanen, Jari – Vikfors, Sofia – Wall, Antti, Maankäyttösektorin ilmastosuunnitelman skenaariotarkastelun päivitys. *Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus* 4/2024.
- Soinen, Niko – Raymond, Christopher M. – Tuomisto, Hanna ym., Bridge over troubled water: managing compatibility and conflict among thought collectives in sustainability

- science. *Sustainability Science* 17 2021, s. 27–44 osoitteessa <https://doi.org/10.1007/s11625-021-01068-w>.
- Soininen, Niko – Romppanen, Seita – Huhta, Kaisa – Belinskij, Antti, A Brake or an Accelerator? The Role of Law in Sustainability Transitions. *Environmental Innovation and Societal Transitions* 41 2021.
- Soininen, Niko – Juhola, Sirkku – Kahiluoto, Helena – Korhonen-Kurki, Kaisa – Salomaa, Anna, Kestävyystiiteen muutosteorioiden, s. 107–131 teoksessa Tarja Halonen – Kaisa Korhonen-Kurki – Jari Niemelä – Janna Pietikäinen (toim.), *Kestävyyden avaimet: kestävyystiiteen keinoin ihmisen ja luonnon yhteisöön*. Gaudeamus 2022.
- Steffen, Will – Richardson, Katherine – Rockström, Johan – Cornell, Sarah E. – Fetzer, Ingo – Bennett, Elena M. – Biggs, Reinette – Carpenter, Stephen R. – de Vries, Wim – de Wit, Cynthia A. – Folke, Carl – Gerten, Dieter – Heinke, Jens – Mace, Georgina M. – Persson, Linn M. – Ramanathan, Veerabhadran – Reyers, Belinda – Sörlin, Sverker, *Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet*. *Science* 2015 osoitteessa <https://doi.org/10.1126/science.1259855>.
- Torre-Schaub, Marta, Dynamics, Prospects, and Trends in Climate Change Litigation Making Climate Change Emergency a Priority in France. *German Law Journal* 22 2021, s. 1445–1458 osoitteessa <https://doi.org/10.1017/glj.2021.86>.
- Tuori, Kaarlo, *Critical Legal Positivism*. Routledge 2017.
- Valtioneuvosto, *Vahva ja välittävä Suomi*. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58.
- Vatilo, Matti – Mattila, Hanna – Jalasto, Petri, *Edunvalvonnasta yhteisen hyvän tavoitteeseen*. MAL-sopimusmenettelyn arviointi- ja kehittämiselvitys 2022. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:47.
- Wagenaar, Hendrik, "Knowing" the Rules: Administrative Work as Practice. *Public Administration Review* 64(6) 2004, s. 643–655.
- Weber, Robert Philip, *Basic content analysis*. SAGE Publications 1990 osoitteessa <https://doi.org/10.4135/9781412983488>.
- World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*. Oxford University Press 1987.
- Ympäristöministeriö, *Ilmastotavoitteita edistävä kaavoitus*. Näkökulmia kuntakaavoitukseen. *Suomen ympäristö* 3/2015.
- Ympäristöministeriö, *Luonnon hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön uudistamisesta* <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=17b78d7d-ad1b-41fb-8b5b-a9e7e0c798fd> (vierailtu 15.1.2024).

Virallislähteet

Suomi

- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rakennuslain muuttamisesta 135/1989 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamisesta 101/1998 vp.

- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta 102/2008 vp.
Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi 59/2009 vp.
Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi Liikennevirastosta ja Liikenteen turvallisuusvirastosta 142/2009 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi 82/2014 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta 334/2014 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta sekä kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain 3 §:n kumoamisesta 148/2015 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maantielain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 45/2018 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi 27/2022 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislainsäädännön muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi 139/2022 vp.
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ilmastolain muuttamisesta 239/2022 vp.
Eduskunnan vastaus EV 60/2022 vp – HE 27/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi.
VNS 2/2021 vp. Valtioneuvoston selonteko valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta vuosille 2021–2032.
YmVL 11/2008 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto ympäristöministeriön selvityksestä valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta.

Eurooppa

- COM(2013) 913 final. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Tavoitteena kilpailukykyinen ja resurssitehokas kaupunkiliikenne.
- COM(2021) 812 final. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi, asetuksen (EU) 2021/1153 ja asetuksen (EU) N:o 913/2010 muuttamisesta sekä asetuksen (EU) N:o 1315/2013 kumoamisesta.
- ESPON, COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Applied Research 2016–2018. Final Report – Additional Volume 1 Comparative tables. ESPON 2018.

OIKEUSKÄYTÄNTÖ

KHO 1993 A 40
KHO 2004:64
KHO 10.3.2005 t. 515 (LRS)
KHO 2010:32
KHO 2.3.2011 t. 540 (LRS)
KHO 2012:6
KHO 2012:67
KHO 4.3.2013 t. 796 (LRS)
KHO 2013:22
KHO 2014:54
KHO 2017:31
KHO 2017:169
KHO 2018:151
KHO 2020:26
KHO 2020:83
KHO 2020:84
KHO 2020:85
KHO 2020:93
KHO 2022:56
KHO 2023:57
KHO 2023:62
KHO 2023:89
KHO 2023:128
KHO 2024:16

LYHENTEET

A	asetus
AluekehittämisL	laki alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta 756/2021
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
ELYL	laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/2009
EU	Euroopan unioni
EV	eduskunnan vastaus
HE	hallituksen esitys
IlmastoL	ilmastolaki 423/2022
KHO	korkein hallinto-oikeus
k-m ²	kerrosneliömetri
KUUMA-kunnat	Pääkaupunkiseudun ympärillä oleva alue. KUUMA-seudun kunnat ovat Hyvinkää, Järvenpää, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula ja Vihti.
L	laki
LjMTL	laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä 503/2005
MAL-sopimus	maankäytön, asumisen ja liikenteen sopimus
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
MRA	maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
PääväyläA	pääväyläasetus 933/2018
RakL	rakennuslaki 370/1958
RaL	rakentamislaki 751/2023
RataL	ratalaki 110/2007
SUMP	Sustainable Urban Mobility Plan, kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelma
t.	taltio
TEN-T	Trans-European Transport Network
VAT	valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet
VNS	valtioneuvoston selonteko
vp	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YM	ympäristöministeriö
YmVL	ympäristövaliokunta
YSL	ympäristönsuojelulaki 527/2014

GROWTH OR SUSTAINABILITY? THE LEGISLATION AND PRACTICES OF LAND USE AND TRANSPORT PLANNING IN THE CLIMATE RESILIENCE OF FINNISH CITIES

Climate change and other global environmental challenges – interconnected in different ways – are increasingly framing all societal debate and decision-making. The requirement to promote climate sustainability (climate change mitigation and adaptation) in land use planning and transport planning is of utmost importance because these planning tools can have a significant impact on both carbon dioxide emissions and the adaptation of communities to the impacts of climate change.

This study examines the norms and practices of Finnish land use and transport planning from a climate sustainability perspective. The aim is to find out what legal and administrative barriers and opportunities municipalities and government authorities have to promote climate sustainability goals in this planning system, which consists of many levels and sectors of government. Theories on multi-level governance and policy coherence have highlighted the various obstacles of achieving policy objectives in these kinds of settings.

The study uses both legal analysis and empirical methods in order to carry out this research task. Our research questions include: what kinds of opportunities and obstacles does the legislation on land use and transport planning provide for the sustainable climate transformation of cities (*de lege lata*), what kinds of opportunities and obstacles do the administrative practices of land use and transport planning include from the point of view of urban climate sustainability (*de facto*), and how could this legal and administrative framework be improved to better promote sustainable climate transformation (*de lege ferenda*)?

We find that, on the level of objectives, the framework as a whole is quite coherent with the general objectives of the legislation acknowledging sustainability goals. The different authorities within the framework, too, all recognise climate sustainability as a common goal and aim to promote it in their planning and other administrative tasks. However, on the level of concrete planning instruments, other factors often take precedence over climate sustainability goals, both in legislation and in the political discretion abundant in the system. As a result, the system as a whole is not particularly well-equipped to promote sustainable mobility transformation, even if it may seem that way on the surface. The policy coherence seems to be somewhat superficial.

Olli Norros

**VELVOITTEEN VANHENTUMISEN
SÄÄNTELYN TAVOITTEET**

Sisällys

1	JOHDANTO	107
2	YLEISESTI VANHENTUMISEN SÄÄNTELYSTÄ.....	110
2.1	Vanhentumislain pääsisältö.....	110
2.2	Eryteisistä vanhentumissäännöksistä	113
3	TOTUNNAISEN VANHENTUMISINSTITUUTION TAVOITTEET	118
3.1	Yleistä.....	118
3.2	Ajatus oikeudellisesta ”nollatasosta”.....	119
3.3	Olettama velkojan anteeksiannosta	121
3.4	Velallisen velasta vapautumisen tunteen suojaaminen	122
3.5	Velallisen suojaaminen ”velkavankeudelta”.....	124
3.6	Varallisuussuhteiden läpinäkyvyyden suojaaminen	124
3.7	Velkasuhteiden viivytyksettömän selvittämisen edistäminen....	126
3.8	Todisteluvaikeuksien ehkäiseminen	129
3.9	Oikeusvarmuuden ja velkasuhteiden selkeyden edistäminen....	135
3.10	Vastavoima: velkojan edun huomioon ottaminen	137
3.11	Päätelmiä totunnaisen vanhentumisinstituution tavoitteista	140
4	LOPULLISEN VANHENTUMISEN TAVOITTEET	142
5	ERITYISVANHENTUMISEN TAVOITTEISTA.....	148
5.1	Yleistä.....	148
5.2	Perusteita kannekatkaisun edellyttämiselle	150
5.3	Perusteita erityisen vanhentumisajan pituudelle.....	154
5.4	Perusteita erityisvanhentumisajan alkamishetkelle	158
5.5	Perusteita erityisen vanhentumissäännösten muille ominaisuuksille.....	160
5.6	Päätelmiä erityisvanhentumisen tavoitteista	163
6	YHTEENVETO.....	166
	LÄHTEET.....	169
	LYHENTEET.....	173
	ABSTRACT.....	174

Velvoitteen vanhentumisen sääntelyn tavoitteet

1 JOHDANTO

Velvoiteoikeus on oikeudenala, jolla huomion kohteena ovat rahavelkoihin ja muihin velvoitteisiin liittyvät oikeuskysymykset.¹ Velvoiteoikeuden alalla tarkastellaan muun muassa velvoitteiden syntymistä, niiden sisällön määräytymistä, velvoitteiden henkilölliseen ulottuvuuteen liittyviä kysymyksiä, velvoitteen noudattamisen laiminlyönnin seuraamuksia ja velvoitteen lakkaamisesta. Viimeksi mainittu asiakokonaisuus käsittää suuren joukon erilaisia oikeusperusteita, joiden soveltuminen johtaa velvoitteen lakkaamiseen. Lakkaamisperusteista tärkeimpänä – ja tavallaan oletusarvoisena – voidaan pitää velvoitteen täyttämistä, esimerkiksi rahavelan maksamista.

Yksi velvoiteoikeuden ominaispiirteistä on kuitenkin se, että velvoitteet voivat monesti lakata myös pelkästään ajan kulumisen perusteella ainakin, jos kumpikaan velkasuhteen osapuolista – suoritusvelvollinen osapuoli eli *velallinen* tai suoritukseen oikeutettu eli *velkoja* – ei ole velkasuhteessa aktiivinen. Sellaisista oikeusperusteista, jotka voivat johtaa velvoitteen lakkaamiseen ajan kulumisen ja osapuolten passiivisuuden perusteella, käytetään toisinaan sentyyppistä yleisnimitystä kuin *velvoiteoikeudelliset passiivisuusseuraamukset*. Passiivisuusseuraamukset eivät kuitenkaan muodosta kovin yhtenäistä tai selväpiirteistä normikokonaisuutta, vaan pikemminkin asiaa voidaan kuvata niin, että oikeusjärjestyksemme tuntee kohtalaisen määrän toisilleen rinnakkaisia passiivisuusseuraamuksia, joi-

¹ Artikkelin on osa kirjoittajan monivuotista tutkimushanketta, jonka tarkoituksena on velvoitteen vanhentumista koskevien oikeussääntöjen perinpohjainen ja kattava tarkastelu Suomen oikeudessa. Hankkeen keskeiset tulokset on tarkoitus julkaista monografian tai monografioiden muodossa. – Kiitän kahta anonymia refereetä käsikirjoituksen huolellisesta lukemisesta ja sen laadun paranemiseen johtaneista oivaltavista kommentista.

den soveltamisala ja sisällöllisen täsmällisyyden taso vaihtelevat.² Passiivisuusseuraamuksista laaja-alaisimpana, selväpiirteisimpänä ja käytännössä tärkeimpänä voidaan pitää *velvoitteen vanhentumista*.³

Velvoitteen vanhentumista koskeva yleislaki on 1.1.2004 voimaan tullut laki velan vanhentumisesta (728/2003, jäljempänä vanhentumislaki tai VanhL). Tämän lisäksi velvoitteen vanhentumisesta säädetään useissa kymmenissä erityissäännöksissä. Merkittävä osa erityisistä vanhentumisoajoista on kirjoitettu *kanneajan* muotoon siten, että jonkin velvoitteen tai sitä vastaavan saamisoikeuden todetaan lakkaavan, jos sitä koskevaa kannetta ei ole nostettu tietyssä määräajassa. Jotakin saamisoikeutta koskevien kanneaikojen lisäksi lainsäädäntöön sisältyy suurehko määrä kanneajoja, jotka koskevat muuntyyppisen oikeuden toteuttamista. Esimerkkinä voidaan mainita testamentin moitekannetta koskeva kanneaika (perintökaari 40/1965, 14:5) ja määräaika kiinteistön kaupan purkamista koskevalle kanneelle (maakaari 540/1995, 2:34.3). Tämäntyyppisten kanneaikojen umpeutumisesta ei siis kuitenkaan seuraa velan vanhentumista vaan jonkinlainen muu oikeudenmenetys.⁴ Käsillä oleva artikkeli rajautuu vain VanhL:n mukaiseen vanhentumiseen ja erityissäännökseen perustuvaan velvoitteen vanhentumiseen.

Velan vanhentuminen on historiallisesti vanha ja enemmän tai vähemmän globaalisti tunnettu oikeusilmiö. Tämä tietysti perustelee oikeusilmiön kuulumista myös Suomessa nykyisin voimassa olevaan oikeustilaan. Saattaa näyttäytyä tavallaan myös luonnon kulun mukaisena, että sellaisella henkilöön kohdistuvalla oikeudella kuin saamisoikeus on tietty rajallinen elinkaari, jonka päätyttyä oikeus sammuu eli tavallaan kuolee.⁵

² Ks. esimerkiksi Norros 2018, s. 444–569.

³ Tämänsuuntaisesti myös Arnholm 1966, s. 198.

⁴ Samasta syystä artikkelin ulkopuolelle jää myös eräänlainen esineoikeudellinen vastinpari saamisoikeuden vanhentumiselle, *nautintasaanto* tai *nauttimussaanto* eli *ylimuistoi- seen nautintaan* (ruots. *hävd*) perustuva saanto. Nautintaopin mukaan toiselle kuuluvan esineen riittävän pitkään jatkunut häiriötön hallinta saattoi johtaa omistusoikeuden siirtymiseen esinettä hallussa pitävälle. Nautintasaantoa ja saamisoikeuden vanhentumista on historiallisesti tarkasteltu eräänlaisina siviilioikeudellisina sisarilmiöinä. Ks. esimerkiksi Calonius 1998, s. 521–523; Fehr 1913, s. 1 ensimmäinen alaviite; Rekola 1938, s. 69–70 ja Lindskog 2021, s. 40–41. Nautintaoppi on lakiin kirjaamattomana oppina sinänsä epäilemättä osa voimassa olevaa oikeutta (ks. esimerkiksi KKO 2003:130 ja KKO 2004:125), mutta se on eriytynyt niin selvästi lakiperusteisesta saamisoikeuden vanhentumisesta, ettei asiaa käsitellä tässä laajemmin.

⁵ Tähän vertailukohtaan kiinnittää huomiota, toki terveen kriittisellä tavalla, Havansi 2004, s. 64. Ks. vanhentumisen oikeutusta koskevasta luonnonoikeudellisesta keskustelusta Rekola 1938, s. 47–49. Ks. velan vanhentumisen ”luonnollisuudesta” myös Jacobson 2005, s. 80–81.

Pelkästään tällaisilla perusteilla vanhentumisinstituutiota ei kuitenkaan voida oikeuttaa. Vanhentumisen oikeusvaikutus, velan lakkaaminen ajan kulumisen perusteella ilman suoritusta, loukkaa siinä määrin perustavanlaatuisella tavalla velkojan oikeutta suoritukseen saatavastaan ja siten myös tämän omaisuuden suoja, että oikeusvaikutuksen hyväksyttävyyttä vaatii vakuuttavia sisällöllisiä perusteluja.⁶ Perusteluvaatimusta korostaa vanhentumissääntelyn tietynlainen muodollisuus: ratkaisevaa on yksin tietyn kiinteän määräajan ylittyminen, eikä esimerkiksi sillä, missä määrin velallinen on ollut tietoinen velastaan tai miten raskaana saamisoikeuden menettäminen näyttäytyy velkojalle, ole ainakaan suoranaista merkitystä. Viimeksi lausutusta huolimatta vanhentumisen tavoitteilla voi kuitenkin hyvin olla merkitystä tulkittaessa ja sovellettaessa vanhentumissääntöjä yksittäisessä tapauksessa.⁷ Tämä tietysti osaltaan lisää mielenkiintoa vanhentumisen tavoitteisiin samoin kuin se, ettei vanhentumislainsäädännön tarpeellisuutta ole katsottu voitavan selittää vakuuttavasti yhteen tai kahteen päätavoitteen vetoamalla, vaan sääntelyn ymmärtämiseksi on tarpeen ymmärtää laajahko joukko erilaisia tavoitteita.⁸

Tässä artikkelissa pyritään selvittämään vanhentumissääntelyn tavoitteet mahdollisimman kattavasti. Tarkoituksena on myös tavoitteiden kriittinen analysointi ja niiden suhteuttaminen toisiinsa. Tavoitteena on antaa lukijalle mahdollisimman realistinen kokonaiskuva siitä, miksi vanhentumislainsäädäntö on välttämätön osa oikeusjärjestystä.

Vanhentumismormiston tavoitteista puhuttaessa on tärkeää havaita, että nykyisin voimassa olevaan vanhentumissääntelyn kokonaisuuteen voidaan lukea eri osa-alueita, joiden tavoitteet ovat ainakin osin erilaiset. Ennen kaikkea on erotettava toisistaan a) niin sanottu totunnainen vanhentumisinstituutio, johon kuuluvat muun muassa VanhL:n mukaiset kolme- ja kymmenvuotiset vanhentumisajat, ja b) niin sanottu *lopullinen vanhentuminen*, jonka muodostavat ulosottoperusteen voimassaolon sääntely ulosottoaareissa ja sopimusperusteisen rahavelan erääntymisestä laskettava 20 tai 25 vuoden määräaika VanhL 13a §:ssä. Totunnainen vanhentumisinstituutio ja lopullinen vanhentuminen eroavat tavoitteiltaan toisistaan olennaisella tavalla.⁹ Totunnaisen vanhentumisinstituution osalta taas voidaan havaita, että VanhL:n sääntelyn tavoitteet ovat suurelta osin relevantteja

⁶ Samansuuntaisesti Skag 2012, s. 37; Røed 2019, s. 52.

⁷ Tätä painottavat Lindskog 2021, s. 53–54; Kjørven 2011, s. 34; Røed 2019, s. 52; varovaisemmin Kaisto – Lohi 2013, s. 237–238, jotka painottavat lain sanamuodon mukaisen tulkinnan merkitystä.

⁸ Sanottuun ”tavoitepluralismiin” viittaavat jo Fehr 1913, s. 13; Rekola 1938, s. 46.

⁹ Eron kiinnittävät huomiota Hakkola 2002, s. 383; Linna – Saarnilehto 2016, s. 9.

myös erityisten vanhentumisaikojen kannalta mutta tavoitteet saattavat erityissäätelyn alalla painottua toisin kuin yleissäätelyn yhteydessä.

Lausutuista syistä käsillä oleva artikkeli on jäsenetty niin, että aluksi tarkastellaan totunnaisen vanhentumisinstituution tavoitteita, tämän jälkeen lopullisen vanhentumisen tavoitteita ja lopuksi vielä erityissäätelyn tavoitteita sikäli kuin ne jotenkin poikkeavat VanhL:n mukaisen sääntelyn tavoitteista.

Vanhentumisen tavoitteita tarkastellaan artikkelissa lainopillisen aineiston kautta. Näin tarkastelussa painottuvat lainvalmisteluaineistossa, oikeuskirjallisuudessa ja ennakkoratkaisujen perusteluissa esitetyt käsitykset vanhentumisen tavoitteista. Näistä lähdetyyeistä periaatteessa painavin on lainvalmisteluaineisto, koska se tietysti kertoo suorimmin, mitä tavoitteita sääntelyllä on ajateltu olevan. Koska artikkelin lähestymistapa kuitenkin on kriittinen ja sisältökeskeinen, tekstissä monin paikoin kyseenalaistetaan se, miten osuvasti lainvalmisteluaineisto lopulta onnistuu kuvaamaan sääntelyn tavoitteita. Tämä tasoittaa eroja oikeuslähdetyyppien muodollisessa painoarvossa ja korostaa sisällön merkitystä. Koska aihetta tarkastellaan nimenomaan Suomen oikeuden näkökulmasta, aineistossa painottuvat koti- ja pohjoismaiset lähteet, joskin myös muita oikeusjärjestyksiä koskevaan keskusteluun kiinnitetään huomiota siinä määrin kuin se on aiheen kannalta relevanttia.

2 YLEISESTI VANHENTUMISEN SÄÄNTELYSTÄ

2.1 Vanhentumislain pääsisältö

Ennen vanhentumissäätelyn tavoitteisiin pureutumista on syytä esitellä voimassa olevan vanhentumissäätelyn sisältö huomattavasti tiivistettynä. Aluksi tutustumme vanhentumista koskevaan yleislakiin eli VanhL:iin. Sen sijaan, että esityksessä seurattaisiin tiukasti VanhL:n pykälien mukaista järjestystä, olen pyrkinyt tässä hieman analyttisempaan ja systemaattisempaan esitystapaan. Sikäli kuin lukija kokee lainsäätäjän omaksuman esitystavan havainnollisemmaksi, hän voi jättää alaluvun lukematta ja perehtyä suoraan varsinaiseen lakitekstiin.

VanhL 1 §:ssä lain soveltamisala rajataan rahavelkoihin ja muihin velvoitteisiin. Lisäksi lain soveltamisalan ulkopuolelle rajataan eräitä julkis- ja rikosoikeudellisia velkatyyppejä. Huomion arvoinen systemaattinen ero suhteessa aiemmin voimassa olleeseen VanhA:een samoin kuin muiden Pohjoismaiden vanhentumislakeihin on VanhL:ssa se, että VanhL:ssa van-

hentumisen kohteeksi määritetään johdonmukaisesti *velka* eikä saaminen tai saamisoikeus – toisin sanoen vanhentumisilmiötä lähestytään tavallaan velallisen velasta vapautumisen eikä velkojan oikeudenmenetyksen näkökulmasta.¹⁰ Asialla ei kuitenkaan liene varsinaista sisällöllistä merkitystä.

Lain 2 §:ssä säädetään VanhL:n suhteesta muissa laeissa oleviin vanhentumis- ja kanneaikasäännöksiin. Peruseriaate on, että erityiset vanhentumissäännökset syrjäyttävät VanhL:n säännökset (*lex specialis derogat legi generali*) mutta erityissäännösten aukkotilanteissa VanhL kuitenkin täydentää erityissäännöstä. Keskeinen periaate on myös se, että aineellisoikeudellisia kanneaikoja kohdellaan muuten samoin kuin muunlaisia erityisiä vanhentumisaikoja paitsi että mahdollisuus vanhentumisen vapaa-muotoiseen katkaisuun on ainakin velkojan puolelta poissuljettu.

Pykälämääräisesti VanhL:ssa laajimmin säännelty asiatyyppejä on vanhentumisajan pituuden määräytyminen eri tilanteissa. Niin sanottua lopullista vanhentumista koskevien lainmuutosten jälkeen VanhL:n sääntely rakentuu viiden eripituisen ja eri aikaan käynnistyvän vanhentumisajan varaan. Vanhentumisaikojen sääntelyn ensimmäisenä portaana on yleinen, kolmivuotinen vanhentumisaika (VanhL 4 §). Yleisen vanhentumisajan alkamishetkestä säädetään erikseen eräpäivältään ennalta määrätyn velan (5 §), vastikevelkojen (6 §), erilaisten vahingonkorvaus- tai hyvitysvelkojen (7.1 §), eräpäivältään alun perin määräämättömän mutta sittemmin erääntyneen velan (8.2 §) sekä yhteisvelallisten keskinäisen takautumisvelan (20 §) osalta. Pääperiaate on, että yleisen vanhentumisajan kulumisen alkaa siitä hetkestä, kun velkojalla olisi mahdollisuus vaatia velan suoritusta. Saatetaan puhua *vaatimismahdollisuuden periaatteesta*. Toisaalta osassa tapauksia yleinen vanhentumisaika alkaa kulua vasta tosiasiallisen erääntymisen eikä pelkästään sitä koskevan mahdollisuuden perusteella. Tällaisissa tapauksissa voidaan puhua vaatimismahdollisuuden periaatteen sijasta *erääntymisperiaatteesta*.¹¹

Vaatimismahdollisuuden periaatteeseen kytkeytyvä kolmen vuoden vanhentumisaika ei toimi tyydyttävästi kaikenlaisten velvoitteiden yhteydessä. Ensinnäkin on velvoitteita, joihin ei ylipäänsä liity mitään pistemäistä erääntymishetkeä, vaan ne ovat voimassa jatkuvasti. Esimerkkeinä voidaan mainita negatiiviset eli kieltovelvoitteet ja muut kestovelvoitteet. Toisaalta myös tavallisen rahavelan yhteydessä velkojan mahdollisuus vaatia suoritusta voi joskus lykkääntyä hyvin pitkän aikaa, jos vahingonkorvausvelkoja esimerkiksi ei saa tietää oikeudestaan korvaukseen tai ehdollisen

¹⁰ Eroon kiinnittävät huomiota Havansi 2004, s. 62; Lindskog 2021, s. 49.

¹¹ Ks. Norros 2018, s. 471–473.

velan erääntymiseen johtava ehto ei täyty. Jotta tämäntyyppiset velat eivät voisi olla vanhentumisen estämättä voimassa määräämättömän pitkään, VanhL:ssa säädetään yleistä vanhentumisaikaa täydentävästä kymmenvuotisesta vanhentumisajasta. Kymmenvuotinen vanhentumisaika voi koskea joitakin velvoitetyyppisiä, muun muassa kestovelvoitteita, yksinomaisena vanhentumisaikana, tai sitten se voi soveltua yleisen vanhentumisajan rinnalla, niin kuin asia on muun muassa vahingonkorvausvelkojen ja ehdollisten tai vaadittaessa maksettavien velkojen tapauksessa. Joidenkin velkattyyppien yhteydessä kymmenvuotista vanhentumisaikaa ei sovelleta lainkaan. Kymmenvuotista vanhentumisaikaa koskevat säännöt ovat VanhL 7.2 ja 8.1 §:ssä.

Samantyyppinen kaksiportaisuus, joka voidaan nähdä yleisen ja kymmenvuotisen vanhentumisajan suhteessa, näkyy myös vanhentumisajoissa, jotka kytkeytyvät lainvoimaisessa tuomiossa tai muussa ulosottooperusteessa vahvistettuun velkaan. Ulosottooperusteessa vahvistetulle saatavalle alkaa kulua viiden vuoden katkaisukelpoinen vanhentumisaika (VanhL 13.2 §), mutta sikäli kuin on kyse luonnollisen henkilön velkaa koskevasta ulosottooperusteesta, ulosottooperusteen voimassaololle luetaan viisivuotisen vanhentumisajan lisäksi 15 tai 20 vuoden katkaisukelvoton määräaika (VanhL 13a.2 § viittauksin ulosottokaaren 705/2007, jäljempänä UK, 2:27:ään). VanhL:n mukaisten vanhentumisaikojen kokonaisuuden täydentää luonnollisen henkilön sopimusperusteisia rahavelkoja koskeva 20 tai 25 vuoden määräaika, joka luetaan jo velan erääntymisestä ja joka on katkaisukelvoton.

Vanhentumisen katkaisua koskevia sääntöjä on VanhL 10–13 §:ssä. Keskeinen systematisointi on jako vanhentumisen vapaamuotoisiin (10 §) ja oikeudellisiin (11 §) katkaisutapoihin. Jako ei ole pelkästään pedagoginen, vaan siihen liittyy olennaisia oikeusvaikutuksia. Keskeinen ero on, että kun vapaamuotoinen vanhentumisen katkaisu, esimerkiksi velasta muistuttaminen tai velan tunnustaminen, vaikuttaa välittömästi tapahtumisensa hetkenä, oikeudellinen katkaisutoimi, esimerkiksi kanteen tai lautakuntamenettelyn vireillepano, aiheuttaa aluksi vanhentumisen keskeytymisen sen oikeudellisen menettelyn ajaksi, josta kulloinkin on kysymys, ja katkaisuvaikutus tapahtuu vasta menettelyn päättyessä. Toisaalta vapaamuotoisen katkaisun piirissä voidaan erottaa kaksi tapausryhmää, yhtäältä lain 7 §:n alaan kuuluvat vahingonkorvaus- ja muut hyvitysvelat sekä toisaalta kaikki muut velat. Jälkimmäisen ryhmän osalta katkaisutoimen ainoa sisällöllinen vaatimus on se, että velka jotenkin yksilöidään katkaisutoimessa. Sen sijaan vahingonkorvaustyyppisen velan vanhentumista katkaistessaan velkojan on tuotava ilmi velan määrä ja peruste kohtuudella vaadittavalla

tavalla, jolleivät ne ole jo velallisen tiedossa (10.2 §). Vanhentumisen katkeamisesta alkaa kulua uusi vanhentumisaika (13.1 §).

VanhL:n loppupään säännökset koskevat vanhentumisen oikeusvaikutuksia. Oikeusvaikutusten ydin on suoritusvelvollisuuden aineellisoikeudellinen lakkaaminen (14.1 §). Toisaalta vanhentuneestakin velasta tehty suoritus on pätevä eikä velallinen voi vaatia sitä myöhemmin takaisin, paitsi jos kyse on kuluttajan elinkeinonharjoittajalle tekemästä suorituksesta, joka on tehty tietämättä vanhentumisesta (14.2 §).

Vanhentuneen velan velkojalle jäävistä niin sanotuista jäännösoikeuksista säädetään VanhL 15–16 §:ssä. VanhL 15.1 §:n mukaan velkoja saa käyttää vanhentunutta saatavaa kuittaukseen, jos kuittauksen edellytykset ovat täyttyneet ennen saatavan vanhentumista tai jos osapuolten saatavat liittyvät samaan oikeussuhteeseen. Vanhentuneeseen velkaan liittyvät laajahkot kuittausmahdollisuudet noudattavat pohjoismaista traditiota mutta poikkeavat esimerkiksi siitä, minkälaisia sääntöjä asiasta on omaksuttu kansainvälisissä periaatekokoelmissa.¹² Lisäksi velkojalla on saatavansa vanhentumisesta huolimatta mahdollisuus saada suoritus velalleen sellaisesta vakuudeksi annetusta velallisen omaisuudesta, johon velkojalla on pantti- tai pidätysoikeus (16.1 §).

2.2 Erityisistä vanhentumissäännöksistä

Yleislain lisäksi vanhentumissääntelyn kokonaiskuvaan ovat jo pitkään kuuluneet erityislakien vanhentumis- ja kanneajat. Tämä on sinänsä ymmärrettävää. Jos tietyn erityisen velkatyyppin ominaisuudet ovat sellaiset, että velan selvittämiseksi kohtuudella varattava aika tai selvittämisen tapa – vapaamuotoinen tai oikeudellinen – on perustellusta syystä merkittävässä määrin erilainen kuin valtaosalla muista veloista, yleissäännöksistä poikkeaminen voi olla aiheellista.¹³ Vanhentumisjuridiikan tutkimus tosin on

¹² UNIDROIT PICC -periaatekokoelman mukaan velkoja saa käyttää vanhentunutta saatavaa kuittaukseen vain siihen saakka, kunnes velallinen on esittänyt väitteen velkansa vanhentumisesta (10.10 artikla). DCFR-periaatekokoelmassa sääntö on velallisen kannalta vielä edullisempi: velkoja menettää oikeutensa kuittaukseen paitsi silloin, jos velallinen on etukäteen vedonnut vanhentumiseen, myös silloin, jos velallinen esittää vanhentumisväitteen kahden kuukauden kuluessa kuittausilmoituksen vastaanottamisesta (III. – 7:503 artikla). Tämän kuittausrajoituksen laajennuksen myötä vanhentuneen saatavan käyttö kuittauksessa jäänee – toisin kuin esimerkiksi Suomen oikeudessa – melko teoreettiseksi mahdollisuudeksi. Ks. myös Lindskog 2021, s. 641–643, 669–671, jossa suhtaudutaan kriittisesti velkojan Ruotsin oikeuden mukaiseen – vielä Suomen oikeutta laajempaan – oikeuteen periä vanhentunut saatava pantista tai kuittauksen kautta.

¹³ Tästä suuntaisesti myös HE 187/2002 vp, s. 26.

kautta vuosien suhtautunut erityisvanhentumiseen pääasiassa melko kriittisesti: erityistä vanhentumissääntelyä tuntuu aina olevan tarpeettoman paljon, ja sen kokonaisuus näyttää epäjohtonmukaisena ja aukollisena.¹⁴

Erityisvanhentumisaikoja tarkasteltaessa voidaan pääryhminä tunnistaa yhtäältä kannekatkaisua edellyttävät materiaaliset määräajat eli kanneajat ja toisaalta vapaamuotoisesti katkaistavissa olevat erityiset vanhentumisaajat.¹⁵ Näistä lukumääräisesti selvästi suuremman ryhmän muodostavat nykyisin ensin mainitut eli kanneajat. Tämä on sikäli ymmärrettävää, että nykyisin, kun yleinen vanhentumisaika on niinkin lyhyt kuin kolme vuotta, perusteltu tarve säätää yleisestä vanhentumisaikasta poikkeava mutta silti vapaamuotoisesti katkaistavissa oleva erityinen vanhentumisaika nousee esiin vain harvoin. Toisin sanoen tilannetyypissä, jossa kannekatkaisun edellyttämistä ei pidetä tarpeellisena, ei yleensä ole riittävää syytä poiketa VanhL:n säännöksistä.

Erityisten vanhentumisaikojen laaja läpikäynti ei ole artikkelimuotoisessa esityksessä mahdollista eikä oikeastaan edes perusteltua. Joitakin esimerkkejä on kuitenkin hyvä nostaa esiin havainnollisuuden vuoksi yhtäältä erityisten kanneaikojen ja toisaalta vapaamuotoisesti katkaistavissa olevien erityisvanhentumisaikojen joukosta.

Käytännössä keskeisen kanneaikojen esiintymistilanteen muodostavat yhteisöoikeudellisiin lakeihin sisältyvät säännökset johto- ja muiden henkilöiden vahingonkorvausvastuusta. Osakeyhtiölain (624/2006, jäljempänä OYL) 22:8:ssä säädetään viiden vuoden kanneajasta, jonka alkamisajankohta vaihtelee hieman sen mukaan, onko kyse a) hallituksen tai hallituneuvoston jäsenestä taikka toimitusjohtajasta, b) tilintarkastajasta vai c) osakkeenomistajasta tai yhtiökokouksen puheenjohtajasta. Pitkälti vastaavasta viisivuotisesta kanneajasta säädetään myös osuuskuntalain (421/2013) 25:8:ssä, säätiölain (487/2015) 8:6:ssä, vakuutusyhtiölain (521/2008) 28:9:ssä ja eurooppalaisesta taloudellisesta etuuyhtymästä annetun lain (129/1994) 9.2 §:ssä.

¹⁴ Kantansa ilmaisee erityisen värikkäästi Rekola 1938, s. 142: ”Tästä johtuen nämä erikoissäännöt muodostavat hyvin kirjavan, kaikkea yhtenäisyyttä vailla olevan ja useimmilta osiltaan vaikeasti tulkittavan säännöstöjoukon.” Samansuuntaisesti Aurejärvi – Hemmo 2007, s. 126; Havansi 2004, s. 180; Norros 2018, s. 451 alaviite 225. Ks. myös HE 187/2002 vp, s. 26, jonka mukaan erityisvanhentumisen sääntelystä on muodostunut hyvin sekava ja epäyhtenäinen kokonaisuus, joka on aiheuttanut runsaasti tulkintaongelmia. Ks. Lindskog 2021, s. 146, joka arvostelee samansuuntaisella tavalla Ruotsin erityistä vanhentumismistoa.

¹⁵ Jos niin halutaan, voidaan Lindskogin tavoin kutsua ensin mainittua säännösjoukkoa vahvaksi erityisvanhentumiseksi ja jälkimmäistä heikoksi erityisvanhentumiseksi. Ks. Lindskog 2021, s. 34–35.

Yhteisöoikeudellinen lainsäädäntö sääntelee vanhentumisen osalta pitkälti yhdenmukaisella tavalla toisaalta sitä erityistä vastuutilannetta, jossa yhtiökokouksen tai sitä vastaavan kokouksen määrävähemmistö nostaa erityissäännöksen turvin yhteisön nimissä vahingonkorvauskanteen johtohenkilöä vastaan siitä huolimatta, että kokouksen enemmistö on myöntänyt tarkoitettulle henkilölle vastuuvapauden. Tällaiselle korvauskanteelle säädetään eri laeissa lyhyt, vain kolmen kuukauden kanneaika seuraavasti: OYL 22:7.3, asunto-osaakeyhtiölain (1599/2009) 24:9.3, osuuskuntalain 25:7.3, vakuutusyhtiölain 28:8.3, vakuutusyhdistyslain 15:6.3, asumisoikeusyhdistyksistä annetun lain (1072/1994) 77.3 §, säästöpankkilain (1502/2001) 123.3 § ja sijoitusrahastolain (213/2019) 26:10.3.

Toinen asiayhteys, jossa kanneaikoja esiintyy paljon, on työsuhde. Asiaa tosin hämärtää se, että samassa asiayhteydessä on voimassa myös vapaa-muotoisesti katkaistavissa olevia erityisvanhentumisaikoja. Esimerkkinä tässä suhteessa epäjohdonmukaisesta ja muutenkin monimutkaisesta sääntelystä voidaan mainita – käytännössä varsin tärkeät – säännökset palkkasaatavan vanhentumisesta. Työsopimuslain (55/2001) 13:9.1:n mukaan palkkasaatavaan samoin kuin muihinkin työsopimuslain mukaisiin saataviin sovelletaan pääsääntöisesti viiden vuoden katkaisukelpoista vanhentumisaikaa. Jos työsuhde kuitenkin on päättynyt, sovelletaan työsuhteen päättymisestä luettavaa kahden vuoden kanneaikaa paitsi, jos työntekijän saatavan perusteena ovat ”ilmeisen tulkinnanvaraisina” pidettävät työehtosopimuksen määräykset, jolloin kuitenkin sovelletaan viiden vuoden katkaisukelpoista vanhentumisaikaa (13:9.3). Valtion virkamiehen palkkasaatava vanhentuu kolmessa vuodessa, ellei virkamies määrääjän kuluessa – saatavan tyyppistä riippuen – tee oikaisuvaatimusta viranomaiselle valtion virkamieslain (750/1994) 62.1 §:n mukaisesti tai nosta kannetta työtuomioistuimessa (lain 62.2 §).¹⁶

Samoin kuin työoikeudessa myös kuljetusoikeuden alalla erityisten vanhentumisaikojen merkitys on keskeinen. Kuljetusoikeudellisten erityisvanhentumisaikojen taustalla tosin on, niin kuin kuljetusoikeudellisen sääntelyn taustalla yleisestikin, kansainvälisiä yleissopimuksia. Tiekuljetussopimuslain (345/1979) mukaisia saatavia koskeva kanneaika on pääsääntöisesti vuoden pituinen (lain 41.1 §). Rautatiekuljetuksia koskevat muuten samantyyppiset määräajat, mutta ne ovat katkaistavissa kirjallisella ilmoituksella rautatieyritykselle rautatiekuljetuslain (1119/2000) 35 §:n mukaisesti. Merilakiin (674/1994) perustuviin saataviin sovelletaan tyyppistä riippuen yksi-

¹⁶ Ks. pääasiassa samoin myös laki Suomen Pankin virkamiehistä (1166/1998) 35 §, laki eduskunnan virkamiehistä (1197/2003) 63 §, laki tasavallan presidentin kansliasta (100/2012) 77 §, laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003) 55 § ja kirkkolaki (1054/1993) 70 §.

kaksi- tai kolmevuotista kanneaikaa ja lisäksi osassa tilanteita rinnakkain kuusivuotista toissijaista kanneaikaa (lain 19:1). Ilmakuljetuksissa sovelletaan kahden vuoden kanneaikaa (Montrealin yleissopimuksen 35.1 artikla).¹⁷

Immateriaalioikeuksia koskevaan lainsäädäntöön liittyy melko paljon erityyppisiä kanneaikoja, joskin ne koskevat suurimmaksi osaksi muun tyyppisiä oikeuksia, esimerkiksi jollekulle myönnetyn immateriaalioikeuden pätevyyttä, kuin saamisoikeuksia ja jäävät siten pääosin tämän artikkelin rajauksen ulkopuolelle.¹⁸

Kuitenkin tilanteissa, joissa joku vaatii immateriaalioikeutensa oikeudettomalta käyttäjältä hyvitystä tai vahingonkorvausta, tällaisen saamis-oikeuden vanhentuminen kytketään säännönmukaisesti kanneaikaan. Esiin voidaan nostaa patenttilain (550/1967) 58.3 § (poikkeukset 60.3 ja 70n.3 §), yksinoikeudesta integroidun piirin piirimalliin annetun lain (32/1991) 38.3 §, mallioikeuslain (221/1971) 36.3 § (poikkeus 38.3 §), hyödyllisyysmallioikeudesta annetun lain (800/1991) 37.3 §, kasvinjalostajanoikeudesta annetun lain (1279/2009) 36.3 § (poikkeus 39.4 §), toiminimilain (128/1979) 23.3 § ja tavaramerkkilain (544/2019) 70 §. Mainittujen säännösten mukaisten kanneaikojen perusrakenne on yhdenmukainen: kanneajan pituus on viisi vuotta, ja se lasketaan liukuvasti nykyhetkestä taaksepäin siten, että kunakin hetkenä immateriaalioikeuden haltijalla on oikeus oikeudenloukkauksen perusteella hyvitykseen tai vahingonkorvaukseen viimeisimmän viiden vuoden ajalta.

Vapaamuotoisesti katkaistavissa olevia erityisvanhentumisaikoja sisältyy lainsäädäntöömme lukumääräisesti jonkin verran vähemmän kuin erityisiä velkatyyppejä koskevia kanneaikoja. Joukkoon kuitenkin mahtuu tiettynä yleiseltä merkitykseltään varsin keskeisiä vanhentumissääntöjä.

Kenties tärkeimpänä esimerkkinä voidaan mainita takauksen ja takaukseen perustuvan takautumisoikeuden vanhentumista koskeva sääntely takauksesta ja vierasvelkapanttauksesta annetussa laissa (361/1999, jäljempänä TakausL). TakausL 19 §:n mukaan takaus vanhentuu kolmen vuoden kuluttua päävelan erääntymisestä tai kymmenen vuoden kuluttua takausoitoumuksen antamisesta, ellei takauksen vanhentumista ole tätä ennen katkaistu. Kumpikin vanhentumisaika on vapaamuotoisesti katkaistavissa.¹⁹ Jos takaaja on suorittanut päävelkaa, tällä perusteella syntyvä takautumisoikeus suhteessa päävelalliseen vanhentuu sen mukaan, miten pääve-

¹⁷ Yleissopimus eräiden kansainvälistä ilmakuljetusta koskevien sääntöjen yhtenäistämistä (Montrealin yleissopimus); valtiosopimus 88/1998.

¹⁸ Ks. erilaisista immateriaalioikeudellisista kanneajoista kokoavasti Havansi 2004, s. 167–170.

¹⁹ Tulkinnasta HE 187/2002 vp, s. 86–87.

lallisen vastuu suhteessa velkojaan vanhentuiksi (TakausL 33.1 §). Lausuttu merkitsee sitä, että jos päävelallisen velka on ollut erityisen kanneajan alainen, kanneaikaa sovelletaan myös takaajan takautumissaatavaan suhteessa päävelalliseen.²⁰ Mutta niissä selvästi yleisemmissä tapauksissa, joissa päävelkaan sovelletaan vapaasti katkaistavissa olevaa vanhentumisaikaa, esimerkiksi VanhL:n mukaisia vanhentumisaikoja, vapaa katkaisumahdollisuus koskee siis myös takaajan takautumisoikeutta päävelalliselta. Takaajan takautumisoikeus suhteessa mahdolliseen toiseen takaajaan on aina katkaistavissa vapaamuotoisesti (arg. TakausL 33.2 §).

Vakuutus sopimusoikeus on ala, jolla velan vanhentumisesta on jo vanhastaan säädetty erityissäännöksiin. Nykyisessä vakuutus sopimuslaissa (543/1994, jäljempänä VSL) esiintyy sekä kanneaikoja että vapaamuotoisesti katkaistavissa olevia vanhentumisaikoja. Säännöksistä käytännössä tärkein on VSL 73 §, jossa säädetään korvaukseen oikeutetun määräraajoista korvausvaatimuksen esittämiselle. VSL 73.1 §:n 1. virkkeen mukaan korvausvaatimus on tehtävä vuoden kuluessa siitä, kun korvauksen hakija on saanut tietää korvausperusteesta laissa tarkemmin säädettävällä tavalla, ja joka tapauksessa kymmenen vuoden kuluessa vakuutustapahtumasta tai eräissä tapauksissa vahinkoseuraamuksen aiheutumisesta. Korvausvaatimuksen esittämiseen rinnastetaan VSL 73.1 §:n 2. virkkeen mukaan ilmoituksen tekeminen vakuutustapahtumasta. Katkaisutoimen vähimmäisedellytykset eivät siten ole suoraan samat kuin VanhL 10 §:n mukaisen vapaamuotoisen katkaisutoimen, mutta käytännössä ero on vähäinen.²¹ Sen sijaan vakuutuksenantajan korvauspäätöksen riittauttaminen on mahdollista vain kanneteitse (VSL 74 §), ja samoin vakuutusmaksusaatavan vanhentumisen katkaisu edellyttää saatavan ”laillista hakemista” (VSL 46 §) eli siis kannekatkaisua.²²

Käytännössä ja periaatteellisesti merkittävä vanhentumissännös on myös holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 61 §, jossa säädetään päämiehen edunvalvojaansa kohdistaman vahingonkorvausvelan vanhentumisesta. Säännöksen 1 momentin mukaan edunvalvojan vahingonkorvausvastuu vanhentuu kolmessa vuodessa siitä, kun holhousviranomaisen on lain 60 §:n mukaisesti luovuttanut edunvalvontaa koskevat asiakirjat niihin

²⁰ Asia tuodaan nimenomaisesti esiin myös lain esitöissä. HE 189/1998 vp, s. 69. Ks. myös Mattila 2022, s. 69. Se mahdollisuus, että päävelkaa koskeva edellytys kannekatkaisusta voi koskea myös takaajan takautumisoikeutta, on jäänyt oikeuskirjallisuuden esityksissä toisinaan havaitsematta. Ks. esimerkiksi Havansi 2004, s. 181 ja Lindström 2014, s. 192, joissa todetaan yleisesti, että takaajan takautumisoikeuden vanhentuminen on katkaistavissa vapaamuotoisesti.

²¹ Ks. VSL 73 §:n mukaisen vahinkoilmoituksen vähimmäisvaatimuksista Norio-Timonen 2011, s. 634–635.

²² Viimeksi mainitusta tulkinnasta ks. Hoppu – Hemmo 2006, s. 301.

oikeutetulle tai tähän rinnastuva selonteko on tehty. Jos vahingonkorvauksen peruste ei käy ilmi tilityksen tiedoista tai jos edunvalvoja on muutoin kuin edunvalvontatehtävässään aiheuttanut vahinkoa päämiehelle, edunvalvojan vahingonkorvausvelka vanhentuu VanhL 7 §:n mukaisesti (holhoustoimilain 61.2 §). Viimeksi mainitusta säännöstä on kuitenkin se tärkeä poikkeus, että vahingonkorvausvelka voi vanhentua aikaisintaan kolmen vuoden kuluessa siitä, kun päämies on täyttänyt 18 vuotta tai kun hänelle ei enää ole määrätty edunvalvojaa.²³

Holhoustoimilaissa ei säädetä, miten 61 §:n mukaiset vanhentumisajat ovat katkaistavissa. VanhL:n täydentävä soveltaminen (VanhL 2.1 § *e contrario*) johtaa siihen, että myös vapaamuotoinen katkaisu on sallittu. Tulkinta vahvistetaan lain esitöissä holhoustoimilain 61.1 §:n mukaisen erityisen vanhentumisajan osalta,²⁴ ja sen on *a fortiori* katsottava koskevan 61.2 §:n mukaista tilannetta, jossa vanhentumisaika määräytyy VanhL 7 §:n mukaan.

3 TOTUNNAISEN VANHENTUMISINSTITUUTION TAVOITTEET

3.1 Yleistä

Alkavassa luvussa tarkastellaan niin sanotun totunnaisen vanhentumisinstituution eli muun kuin niin sanotun lopullisen vanhentumisen tavoitteita. Alkavassa luvussa päähuomio on yleisen vanhentumissääntelyn, jota siis edustaa nykyisessä oikeustilassa VanhL, tavoitteissa. Totunnaisen vanhentumisinstituution alaan voidaan sinänsä lukea myös erityinen vanhentumissääntely. Alkavassa luvussa esitettävä koskee siten merkittävilta osin myös erityisiä vanhentumissäännöksiä. Erityisvanhentumisen omiin erityistavoitteisiin palataan artikkelin luvussa 5.

Seuraava tarkastelu on jäsenetty niin, että ensin käydään läpi erilaisia argumentteja, joilla vanhentumisinstituution tarpeellisuutta on puollettu lain esitöissä, oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä (alaluvut 3.2–3.9).²⁵ Huomiota kiinnitetään seuraaviin tavoitteisiin:

²³ Vastaava sääntö koskee sinänsä myös holhoustoimilain 61.1 §:n mukaista vanhentumisaikaa, koska lainkohdassa viitattu 60 §:n mukainen asiakirjojen luovuttaminen tapahtuu vasta edunvalvonnan päätyttyä. Myös säännöksen esitöissä todetaan, ettei päämiehen korvausvaatimus voi koskaan vanhentua ennen kuin kolmen vuoden kuluttua edunvalvonnan päättymisestä. HE 187/2002 vp, s. 84.

²⁴ HE 187/2002 vp, s. 84.

²⁵ Olen monissa aiemmissa esityksissäni jäsentänyt vanhentumissääntelyn tavoitteet niin, että toisistaan on erotettu velallisen, velkojan ja yhteiskunnallisen edun näkökulmat.

- ajatus oikeudellisesta ”nollatasosta” ja vanhentumisesta saamis-oikeuden nollatasolle palauttavana ”painovoimana”
- ajan kulumisen luoma oletama velkojan anteeksiannosta
- tarve suojata ajan kulumisen myötä syntyvää velallisen velasta vapautumisen tunnetta
- tarve suojata velallista ”velkavankeudelta”
- varallisuussuhteiden läpinäkyvyyden suojaaminen
- velkasuhteiden viivytyksettömän selvittämisen edistäminen
- ajan kulumisesta johtuvien todisteluvaikeuksien rajoittaminen tai estäminen
- oikeusvarmuuden ja velkasuhteiden selkeyden edistäminen.

Tämän jälkeen nostetaan esiin näiden tavoitteiden eräänlaisena ”vastavoimana” tarve velkojan eli saamisoikeuden haltijan edun huomioon ottamiseen (alaluku 3.10). Luvun lopussa (alaluku 3.11) pyritään hahmottamaan kokonaiskuva erisuuntaisten tavoitteiden kokonaisuudesta.

3.2 Ajatus oikeudellisesta ”nollatasosta”

Kysymys jonkin oikeuden olemassaolosta on usein epäselvä niin oikeudellisesti kuin näytöllisestikin. Mahdollista on esimerkiksi se, että tietyn henkilön toiminnasta tiedetään aiheutuneen toiselle vahinkoa mutta on epäselvää, onko vahingonaiheuttajan syyksi kuitenkin luettavissa tuottamusta tai onko käsillä muuta perustetta tämän korvausvastuulle. Vuokralainen saattaa pitää vuokratilaa hallinnassaan, vaikka on epäselvää, onko hän maksanut kaikki jo erääntyneet vuokrat vuokranantajalle. Joku saattaa

Ks. esimerkiksi Norros 2018, s. 446–449. Kuvattu jäsenyys on sinänsä aivan asianmukainen, mutta sen havainnollisuutta jossakin määrin heikentää se, että osa vanhentumisen tavoitteista, esimerkiksi todisteluvaikeuksien rajoittaminen ja oikeusvarmuuden edistäminen, palvelee sekä velallisen että yhteiskunnan etua, joten näitä tavoitteita on hankalaa sijoittaa selkeästi kumpaankaan ”lokeroon”. Muun muassa tästä syystä olen käsillä olevassa aiempia esityksiä selvästi laajemmassa tarkastelussani päätenyt luopumaan vanhentumisen tavoitteiden kolmijaosta intressitahon mukaan. Tässä suhteessa keskeisenä inspiraation lähteenä on toiminut norjalaisen Miriam Skagin väitöskirja ja sen alaluku vanhentumisen tavoitteista (Skag 2012, s. 37–56).

pitää tiettyä irtainta esinettä hallinnassaan, vaikka hänen omistusoikeutensa esineeseen on epäselvä.

Jos tällaiset tilanteet päätyvät tuomioistuimen arvioitavaksi, lähtökohta on tietysti se, että tuomioistuin arvioi esitetyn näytön perusteella, mitä oikeustositseikkoja se pitää toteennäytettyinä ja siten ratkaisun perustaksi kelpaavina ja mitä ei – esimerkiksi katsooko tuomioistuin vahingonaiheuttajan toimineen tuottamuksellisesti. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa tarvitaan kuitenkin olettamasaäntöjä siitä, miten asioiden arvioidaan olevan, jos muuta ei pystytä näyttämään toteen. Tällaisten olettamasaäntöjen mukaista oikeustilaa voidaan kuvata eräänlaiseksi oikeuksien ”nollatasoksi”, johon päädytään, jos muita perusteita ei ole.²⁶ Esimerkiksi jos on epäselvää, ketä on pidettävä jonkin esineen oikeana omistajana, omistajaolettaman saa hyväkseen se, joka pitää hallussaan irtainta esinettä, tai se, jolla on lainhuuto kiinteistöön.²⁷ Saamisoikeuden osalta olettamasaäntö taas voidaan ymmärtää niin, että jos muuta ei pystytä osoittamaan, saamisoikeutta ei ole.²⁸

Tällaiset oikeuksien nollatasot pystytään osin määrittämään prosessuaalisten näyttötaakkasaäntöjen kautta. Jos velkoja ei pysty näyttämään velan syntymistä riittävän uskottavasti esimerkiksi siitä syystä, että väitetty velka on vanha ja todisteet ovat ehtineet kadota, tuomioistuin voi hylätä velkomuskanteen toteennäyttämättömänä. Näyttötaakkasaäntöjä ei kuitenkaan voida pitää tässä suhteessa yksin riittävinä, koska ne voivat vaikuttaa tilanteesta riippuen myös päinvastaiseen suuntaan – esimerkiksi niin, että ajan kuluminen päinvastoin helpottaa olemattoman velan perimistä. Näin voi käydä, jos tosiasiallisesti kertaalleen jo maksettu velka tuomitaan maksettavaksi uudelleen, koska velallinen ei pysty enää näyttämään maksun tapahtumista.²⁹ Tämä olisi ristiriidassa sen kanssa, miten ajan kuluminen velan syntymisestä tyypillisesti vaikuttaa siihen, miten todennäköisenä velan olemassaolo näyttyy. Jos velkoja on pitkän aikaa käyttäytynyt ikään kuin hänellä ei olisi saatavaa ja toisaalta velallinen ikään kuin hänellä ei olisi velkaa, todennäköisimmäksi selitykseksi muodostuu se, ettei mitään velkaa ainakaan enää olekaan olemassa.³⁰

Lausuttujen syiden on katsottu perustelevan osaltaan sitä, että ajan kulumisen itsessään voi oikeuttaa velan katsomisen lakanneeksi.³¹ Mitenkään aukot-

²⁶ Lindskog 2021, s. 62.

²⁷ Ks. esimerkiksi Kartio – Tammi-Salminen 2012, s. 779–780.

²⁸ Lindskog 2021, s. 62; Norros 2018, s. 67.

²⁹ Lindskog 2021, s. 62–63.

³⁰ Rekola 1938, s. 36–37.

³¹ Rekola 1938, s. 36–37; Lindskog 2021, s. 62–64; Skag 2012, s. 41–42; Serlachius 1927, s. 220; Aurejärvi – Hemmo 2007, s. 115; Røed 2019, s. 54. Argumenttiin suhtautuu torjuvasti Fehr 1913, s. 19.

tomana tai yksin riittävänä ei tätä perustelua kuitenkaan ole pidetty. Edellä esitetyn todennäköisyyteen perustuvan ajattelutavan ei ole katsottu oikeuttavan kiinteän pituista vanhentumisaikaa, koska jos tämä perustelu olisi yksin ratkaiseva, vanhentumisvaikutuksen tapahtumista olisi syytä voida arvioida joustavammin.³² Ei myöskään olisi välttämätöntä, että vanhentumisajan umpeutumisesta seuraa saamisoikeuden peruuttamaton lakkaaminen, vaan saattaisi olla riittävää, että ajan kuluminen loisi saamisoikeuden ei-olemassa-olosta vain *olettaman*, joka olisi kumottavissa riittävällä vastaanäytöllä.³³

3.3 Olettama velkojan anteeksiannosta

Edellisessä alaluvussa tarkasteltua nollatasoajatusta muistuttaa hieman se vanhentumisinstituutiolle toisinaan esitetty perustelu, että mitä pidempään aikaa kuluu ennen kuin velkoja vaatii suoritusta, sitä luultavampaa on, että velkoja on tarkoittanut antaa saamisoikeutensa anteeksi. Vaikka tällaiselle päätelmälle voi olla perusteita yksittäisissä tapauksissa, sitä ei ole pidetty kovin painavana oikeutusperusteena yleiselle vanhentumislainsäädännölle. Velkojan passiivisuudesta ei voida päätellä hänen tarkoittaneen luopua saatavastaan ainakaan tilanteessa, jossa hän ei ylipäänsä ole tietoinen saatavastaan esimerkiksi siksi, ettei tiedä kärsineensä vahinkoa toisen menettelyn vuoksi tai ei tiedä vahingon aiheuttajan henkilöllisyyttä.³⁴ Myös velkojan tietoisuus velallisen varattomuudesta voi johtaa siihen, ettei hän pitkään aikaan aktiivisesti peri saatavaansa. Toisaalta vaikka velkojan passiivisuus ensi näkemältä viittaisi siihen, että hän on tarkoittanut luopua saatavastaan, tämä käsitys voi kumoutua varsin helposti, jos esimerkiksi havaitaan, että velkoja on jatkuvasti merkinnyt saatavan omaan kirjanpitoonsa.³⁵ Viimeistään olettama kumoutuu, kun velkoja esittää velkomuksensa.³⁶

Yleinen olettama siitä, että pitkään perimättä olleen velan velkoja on tarkoittanut luopua saatavastaan, ei siten itsessään kovin hyvin perustele tarvetta vanhentumislainsäädännölle. Velkojan oletetun tarkoituksen sijasta huomio on hyödyllisempää kohdistaa velallisen näkökulmaan ja siihen, miten velkojan pitkäaikainen passiivisuus vaikuttaa velallisen käsitykseen oman velkavastuunsa olemassaolosta.³⁷

³² Rekola 1938, s. 37; Skag 2012, s. 42.

³³ Rekola 1938, s. 37–38.

³⁴ Rekola 1938, s. 39; samansuuntaisesti Skag 2012, s. 40–41.

³⁵ Rekola 1938, s. 39.

³⁶ Fehr 1913, s. 19; Rekola 1938, s. 39.

³⁷ Näin Skag 2012, s. 41.

3.4 Velallisen velasta vapautumisen tunteen suojaaminen

Vanhentumislainsäädännön tarpeellisuutta on perusteltu myös sillä, että mitä pidempään velka ehtii olla perimättä, sitä suuremmaksi kasvaa velallisen ”velasta vapautumisen tunne” eli tavallaan oletus siitä, että hän ei joudu velkaa koskaan suorittamaan. Voidaan ajatella, että jossakin vaiheessa velasta vapautumisen tunne on jo niin vahva, että luottamusta siihen on perusteltua suojata. Tällaisessa tilanteessa on mahdollista ja osin myös aivan ymmärrettävää, että velallinen on ehtinyt sopeuttaa taloudellisen tilanteensa sen vaihtoehdon varaan, että hän ei joudu maksamaan kyseessä olevaa velkaa.³⁸

Myös kansantaloudellisesta näkökulmasta on epätarkoituksenmukaista, jos velallinen, jonka velkavastuun toteutuminen näyttäytyy velan vanhuuden vuoksi hyvin epätodennäköisenä, joutuisi varmuuden vuoksi pitämään velan maksuun tarvittavan summan pääomaa käteisenä tai muuten heikosti tuottavassa muodossa kenties määräämättömän kauan siltä varalta, että velkoja yllättäen vaatii maksua.³⁹ Ei myöskään tunnu realistiselta lähteä siitä, että velallisen tulisi itse pyrkiä aktiivisesti hankkimaan selvyys mahdollisen maksuvelvollisuutensa olemassaolosta esimerkiksi nostamalla *negatiivisen vahvistuskanteen* – eli tässä tapauksessa vahvistusvaatimukseen siitä, että velkaa ei ole – velkojaa vastaan. Kuvatussa tilanteessa on ymmärrettävää, että velallinen noudattaa ”älä herätä nukkuvaa karhua” -ajattelutapaa.⁴⁰

Toinen asia on, että velasta vapautumisen tunne kasvaa ja saa merkitystä eri tavoin eri olosuhteissa. Tarve velallisen luottamuksen suojaamiseen on suurin tilanteessa, jossa hän ei ylipäänsä tiedä olevansa velkaa eikä siten lainkaan osaa varautua sen suorittamiseen. Syynä voi olla esimerkiksi se, ettei velallinen tiedä aiheuttaneensa toiminnallaan jollekulle vahinkoa.⁴¹ Tarve velallisen luottamuksen suojaamiselle on hieman vähäisempi, joskin edelleen relevantti, silloin, jos hän on alun perin tiennyt velkavastuustaan tai ainakin aavistanut sen mutta sittemmin unohtanut asian.⁴² Sama koskee

³⁸ HE 187/2002 vp, s. 16; tähän viitaten KKO 2016:28, perustelujen kohta 7; Rekola 1938, s. 41–42; Skag 2012, s. 47; Lindskog 2021, s. 58–59; Aurejärvi – Hemmo 2007, s. 115; Røed 2019, s. 54; Zimmermann 2002, s. 63–64; Arnholm 1966, s. 200; Kjørven 2011, s. 33; Kaisto – Lohi 2013, s. 237; ks. myös KKO 2019:94, perustelujen kohta 13, jossa puhutaan VanhL:n esitöihin viitaten ”velallisen perustelujen odotusten suojaamisesta”.

³⁹ Skag 2012, s. 47, 50–51.

⁴⁰ Lindskog 2021, s. 58; Skag 2012, s. 48.

⁴¹ Skag 2012, s. 47.

⁴² Skag 2012, s. 48. Unohduksen mahdollisuuden nostavat esiin myös Rekola 1938, s. 42; Lindskog 2021, s. 58.

tilannetta, jossa velallisen vastuun peruste, esimerkiksi mahdollinen vahingonkorvaus- tai edunpalautusvastuu, on epäselvä ja velallinen vain epäilee olevansa vastuussa.⁴³

Velallisen velasta vapautumisen tunnetta on sen sijaan vaikeaa pitää suojaamisen arvoisena silloin, kun kyse on sellaisesta eräpäivältään ennalta määrätystä tai ehdollisesta velasta, jonka eräpäivä ei vielä ole koittanut tai velan eräännyttävä ehto ei ole täyttynyt.⁴⁴ Jos oletetaan, että velallinen muistaa velkavastuunsa olemassaolon, ajan kulumisen ei pitäisi juuri lisätä velasta vapautumisen tunnetta, koska ilmiselvä syy velkojan passiivisuuteen on se, ettei hänelle ylipäänsä ole vielä syntynyt oikeutta vaatia suoritusta erääntymättömästä saatavastaan.

Vielä tarpeettomammalta tuntuu velallisen velasta vapautumisen tunteen suojaaminen silloin, jos velallinen paitsi hyvin tiedostaa velkavastuunsa myös ryhtyy aktiivisiin toimiin välttääkseen maksamista esimerkiksi velkojaa pakoilemalla. Erityisen vähäisenä velallisen suojan tarve näyttäytyy silloin, kun velallinen tarkoituksellisesti pyrkii pakoilemiseen aiheuttamaan vanhentumisajan umpeutumisen ja siten velkansa vanhentumisen.⁴⁵

Jos tapaustyyppikohtaiset erot ovat näin suuria, saatetaan tietysti pohtia, perusteleeko tarve velallisen velasta vapautumisen tunteen suojaamiseen varsinaisesti kuitenkaan vanhentumislainsäädäntöä sellaisena kuin sen ymmärrämme vai riittäisikö, että asiaa arvioitaisiin esimerkiksi velan konkludenttista anteeksiantoa koskevin opein. Osassa tilanteita tämä voisi olla riittävää. On kuitenkin huomattava, että sen arviointi, milloin velkojan voidaan katsoa hiljaisesti luopuneen saatavastaan, on vaikeaa ja arvioinnin lopputulos heikosti ennustettavaa.⁴⁶ Tähän liittyvään vanhentumissääntelyn tavoitteeseen, riittävän selkeyden ja oikeusvarmuuden luomiseen, palataan jäljempänä.

⁴³ Skag 2012, s. 48; Lindskog 2021, s. 58. Ks. myös KKO 2016:28, kohta 14, jossa kiinnitetään huomiota siihen, että oikeustilan epäselvyyden vuoksi vahingonkorvausvelvollinen voi olla epätietoinen mahdollisesta korvausvastuustaan. Jos velkoja on pitkään passiivinen, korvausvelvollinen voi KKO:n mukaan perustellusti luottaa siihen, ettei velkoja katso korvausvastuulle olevan edellytyksiä eikä aio esittää vaatimuksia. Ks. myös KKO 2017:84, kohta 41.

⁴⁴ Fehr 1913, s. 12; Rekola 1938, s. 43.

⁴⁵ Skag 2012, s. 49.

⁴⁶ Linna – Saarnilehto 2016, s. 7–9.

3.5 Velallisen suojaaminen ”velkavankeudelta”

Vanhentumisinstituutiota perustellaan toisinaan myös sillä, että kun vanhentuminen lakkauttaa velallisen vanhoja velkoja, se osaltaan estää velallisen velkataakkaa kasautumasta kestävämmäksi.⁴⁷ Kansankielisesti voidaan siis puhua ”velkavankeuden” välttämisestä. Niin kuin jäljempänä (luku 4) tulee esiin, puheena oleva tavoite on niin sanotun lopullisen vanhentumissäännösten yksinomainen tavoite. Totunnaista vanhentumissääntelyä tämä tavoite ei juuri perustele.⁴⁸ Niin kuin on tullut esiin, vanhentumissääntelyllä pyritään puuttumaan nimenomaan pitkään passiivisessa tilassa oleviin velkasuhteisiin. Velkasuhteen osapuolet voivat riittäväällä aktiivisuudella estää velkaa vanhentumasta. Se seikka, miten aktiivinen tai passiivinen jonkin velan velkoja on, ei kuitenkaan vaikuta siihen, miten raskaana vastuu velan suorittamisesta näyttääytyy suhteessa velallisen taloudelliseen asemaan, vaan tähän vaikuttavat ennen kaikkea velan suuruus, maksuaikataulu sekä velan koron ja sen muiden liitännäiskustannusten määrä. Mainituilla seikoilla ei kuitenkaan ole mitään merkitystä velan vanhentumisen kannalta.

3.6 Varallisuussuhteiden läpinäkyvyyden suojaaminen

Velallisen velasta vapautumisen tunteen suojaamisen (alaluku 3.4) yhteydessä kiinnitetään usein huomiota siihen, ettei vanhentumissääntely suojaa pelkästään velallista tälle odottamattomilta ja vanhoihin tapahtumiin perustuvilta maksuvaatimuksilta vaan samalla suojaa saavat myös velallisen muut velkojat ja muut velallisen maksukyvyistä riippuvaiset tahot. Vanhentumissäännösto tavallaan siis suojaa velkasuhteen ulkopuolisten henkilöiden luottamusta siihen, että velallisen varallisuusasema on suurin piirtein sellainen kuin se sivulliselle näyttääkin olevan eikä sivullisen tarvitse pelätä, että jokin vanha ja jo unohtunut velka nousee esiin ja romahduttaa velallisen varallisuusaseman.⁴⁹ Toisin sanoen kun vanhentumislainsäädäntö pyyhkii pois passiivisessa tilassa olevia vanhoja velkoja, todennäköisyys sille, että velallisen varallisuusasemaa tosiasiasa kuormittaa jokin velalliselle ja tämän velkojille tuntemattomaksi jäänyt velka, pienenee merkittävästi. Koska tämän tavoitteen suojan kohde on eri kuin tavoitteen suojata

⁴⁷ Rekola 1938, s. 44; varovaisemmin HE 187/2002 vp, s. 16–17.

⁴⁸ Näin myös Skag 2012, s. 48–49.

⁴⁹ Rekola 1938, s. 42; Aurejärvi – Hemmo 2007, s. 115 alaviite 228; Lindskog 2021, s. 58–59; HE 187/2002 vp, s. 16; Skag 2012, s. 50–51; Norros 2018, s. 447.

velallisen velasta vapautumisen tunnetta, ne on mielestäni nähtävä itsenäisinä vanhentumissääntelyn tavoitteina.

Saatetaan ajatella, ettei varallisuussuhteiden läpinäkyvyyden suojaaminen voi olla vanhentumissääntelyn tavoitteena kovin tärkeä, koska samaa asiaa edistää – ja vielä suuremmin – jo muu lainsäädäntö. Yhteisömuotoisten velallisten osalta keskeisiä ovat muun muassa kirjanpitoa, tilintarkastusta ja varojenjakoja koskevat säännöt. Näihin sääntelyaloihin nähden vanhentumissääntelyn etuna on kuitenkin se, että vanhentumisen mahdollisuus koskee paitsi tunnettuja myös tuntemattomia velkoja. Toisaalta verrattuna julkista haastetta koskevaan sääntelyyn, joka vanhentumisen tavoin voi johtaa tuntemattomaksi jääneiden velkojen lakkaamiseen (laki julkisesta haasteesta 729/2003, jäljempänä JulkHaasteL, 8 §) ja siten velallisen velkatilanteen läpinäkyvyyden parantumiseen, vanhentumissääntelyn etuna on se, että se vaikuttaa automaattisesti suoraan ajan kulumisen perusteella eikä edellytä kenenkään aktiivisuutta (vrt. JulkHaasteL 3 §). Näin varallisuussuhteiden läpinäkyvyyden suojaamisen tavoitteella voidaan nähdä tietty merkitys osana vanhentumissääntelyn tavoitteita.

Eräänlaisena varallisuussuhteiden läpinäkyvyyden suojaamisen lähitavoitteena on varsinkin vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa nostettu esiin niin sanottujen epäterveiden luottosuhteiden ehkäisyn tavoite.⁵⁰ Niillä tarkoitetaan tässä yhteydessä ennen kaikkea sitä, että velka on kauan eräänntymättömässä tilassa pitkälle tulevaisuuteen sovitun eräpäivän tai velkojan passiivisuuden vuoksi. Tästä on ajateltu olevan se haitta, että velalliset pääsevät velkaantumaan liikaa ja toisaalta velkojat tulevat ottaneeksi riskin velallisen maksukyvyn heikentymisestä luottoaikana ja siten siis riskin luottotappiosta.⁵¹ On ajateltu, että jos vanhentumisajat ovat riittävän lyhyitä, velalliset eivät pääse kilpailuttamaan velkojia mahdollisimman pitkien maksuaikojen myöntämisessä.⁵² Toisaalta velkoja ei tarpeettomasti lykkää saatavansa eräännyttämistä pitkään, jos vanhentumisajan umpeutumisen uhkaa lakkauttaa saatavan.⁵³

Vaikka varallisuussuhteiden läpinäkyvyyden edistämistä voidaankin pitää varteenotettavana vanhentumissääntelyn tavoitteena, niin kuin edellä todettiin, tuntuu siltä, ettei epäterveiden luottosuhteiden ehkäisyn tavoitteella ole juuri merkitystä. Ensinnäkin voidaan kysyä, ovatko pitkät luottosuhteet ainakaan enää nyky-yhteiskunnassa itsessään sellainen ongelma,

⁵⁰ Fehr 1913, s. 18, 55–56; Arnholm 1947, s. 112–113; Hagstrøm 2011, s. 762.

⁵¹ Skag 2012, s. 53.

⁵² Arnholm 1947, s. 113.

⁵³ Fehr 1913, s. 56.

johon oikeudellisella sääntelyllä olisi tarpeen puuttua.⁵⁴ Toisaalta vaikka asian katsottaisiinkin olevan näin, ongelmaa olisi luultavasti huomattavasti tarkoituksenmukaisempaa lähestyä luotonantoa koskevan lainsäädännön kautta. Epäterveiden luottosuhteiden ehkäisyn tavoitteella ei siten nähdäkseen ole juuri merkitystä osana vanhentumisinstituution tavoitteita.⁵⁵

3.7 Velkasuhteiden viivytyksettömän selvittämisen edistäminen

Vanhentumisen tavoitteiden joukossa varsin keskeiseen asemaan nostetaan tavoite edistää velkasuhteiden viivytyksetöntä selvittämistä.⁵⁶ Tavoitteen on ajateltu olevan hyödyllinen niin velkojan ja velallisen kuin yhteiskunnan näkökulmasta. Velkojan näkökulmasta on tietysti hyvä, että hän saa maksun erääntyneestä saatavastaan nopeasti, jotta hän välttää riskin velallisen muodostumisesta maksukyvyttömäksi⁵⁷ ja pääsee käyttämään saamansa suorituksen parhaaksi katsomallaan tavalla mahdollisimman pian.

Velallisen kannalta erääntyneen velan viivytyksetöntä perimistä on pidetty hyödyllisenä siksi, että tuolloin hän välttää tarpeettomien viivästyskorkojen syntymisen. Lisäksi perintä auttaa velallista muistamaan velkansa.⁵⁸ Yhteiskunnallisesta näkökulmasta velkasuhteiden viivytyksetön selvittäminen on tarpeellista ennen kaikkea siksi, että mitä vanhempia tapahdumia joudutaan palauttamaan mieleen ja mitä vanhempia todisteita joudutaan etsimään, sitä raskaammaksi ja kalliimmaksi selvittely käy.⁵⁹

⁵⁴ Ks. Lindskog 2021, s. 61, joka vastaa kysymykseen kieltävästi.

⁵⁵ Samansuuntaisesti Skag 2012, s. 53.

⁵⁶ Yleisesti HE 187/2002 vp, s. 16; tähän viitaten KKO 2016:28, perustelujen kohta 7 ja KKO 2019:94, perustelujen kohta 13; KKO 2017:3, perustelujen kohta 10; Kjørven 2011, s. 33; von Eyben 2012, s. 50; Lindskog 2021, s. 61; Skag 2012, s. 42–43; Zimmermann 2002, s. 63; Røed 2019, s. 53; Arnholm 1966, s. 200; Halila – Ylöstalo 1979, s. 82; Norros 2018, s. 448–449.

⁵⁷ Røed 2019, s. 53.

⁵⁸ HE 187/2002 vp, s. 16. Halilan ja Ylöstalon mukaan velan viivytyksetön perintä turvaa velallisen etua olosuhteiden mahdollisen muuttumisen varalta. Kirjoittajien mukaan tällaiset seikat ovat vaikuttaneet muun muassa takaussitoumuksen erityisvanhentumisen järjestykseen. Halila – Ylöstalo 1979, s. 82. Ajatus velallisen edun turvaamisesta jää tämän artikkelin kirjoittajalle osin hämäräksi. Kenties tällä on viitattu siihen, että jos velkoja joutuu vanhentumisen uhan vuoksi esittämään mahdollisen vaatimuksensa takaajaa kohtaan suhteellisen nopeasti, takaaja vastaavasti pääsee aloittamaan takautumissaatavansa perimisen päävelalliselta ripeästi eikä siten joudu kantamaan riskiä siitä, että päävelallisen maksukyky ehtii odotusaikana heiketä.

⁵⁹ Kjørven 2011, s. 33; von Eyben 2012, s. 50; Norros 2018, s. 449; Arnholm 1966, s. 200; Røed 2019, s. 53.

Vaikka velkasuhteiden viivytyksettömän selvittämisen edistämisen tavoite näyttäytyy ainakin intuitiivisesti vakuuttavana – kukapa kannattaisi velkasuhteiden selvittelyn viivyttelystä – sen itsenäinen merkitys jää osin epäselväksi. Ensinnäkin on huomattava, ettei tavoitteella ole ylipäänsä merkitystä erääntymättömien velkojen yhteydessä, vaikka vanhentuminen voi yleensä kohdistua myös näihin. Niin kuin edellisessä alaluvussa tuli esiin, velkasuhteiden pitkäkestoisuutta itsessään ei voitane pitää ainakaan sellaisena ongelmana, johon tulisi puuttua vanhentumislainsäädännöllä.⁶⁰ Toisaalta jos lähdetään siitä, että vanhentumisen tulee olla katkaistavissa, tämä mahdollisuus on ristiriidassa velkasuhteiden viivytyksettömän selvittämisen tavoitteen kanssa, koska vanhentumisen katkaisu ei mitenkään välttämättä edistä velan maksua.⁶¹

On olennaista havaita, että velkasuhteiden viivytyksettömän selvittämisen tavoite rakentuu osin sellaisten konkreettisempien tavoitteiden varaan, joita saatetaan pitää itsessään painavina perusteina vanhentumisinstiutiolle. Esimerkkeinä voidaan mainita tarve välttää tukeutumista hyvin vanhan ja aukollisen todistelun varaan ja tarve suojata velallisen velasta vapautumisen tunnetta. Velkasuhteiden viivytyksettömän selvittämisen tavoite voidaankin ymmärtää – ainakin suurelta osin – eräänlaiseksi sääntelyn kattotavoitteeksi.⁶²

Vaikka velkasuhteiden viivytyksettömän selvittämisen tavoite jää osin hahmottomaksi, sen merkitys esimerkiksi vanhentumislakia säädettäessä lienee ollut kuitenkin tosiasiaa tuntuva. Tavoite nostetaan lain esitöissä suhteellisen näkyvään asemaan. Tavoitteen relevanssia perustellaan muun muassa sillä, miten se on näkynyt kauppaa koskevilla lainsäädäntöuudistuksissa esimerkiksi virheen selvittämistä ja reklamaatiota koskevilla säännöksissä.⁶³ Lisäksi on pidettävä mielessä, että VanhL:n säätämisen yhteydessä tehtiin vanhentumisääntelyyn niinkin radikaali muutos, että yleisen vanhentumisajan pituus lyhennettiin kymmenestä kolmeen vuoteen. Tarvetta näin suureen muutokseen olisi vaikea perustella ainakaan pelkästään sillä, että esimerkiksi todisteluvaikeuksien ehkäisemisen tavoitteen tai velallisen velasta vapautumisen tunteen suojaamisen tavoitteen

⁶⁰ Ks. myös Lindskog 2021, s. 61.

⁶¹ Skag 2012, s. 43. Toisaalta vaikka vahingonkorvausvelan vanhentumisen katkaisu velkojan puolelta edellyttää saatavan perusteen ja määrän yksilöintiä (VanhL 10.2 §), tällä niin sanotulla *korotetulla yksilöintivaatimuksella* ei lain esitöiden mukaan pyritä velkasuhteen sisältöä koskevien erimielisyyksien selvittämiseen jo vanhentumisen katkaisuvaiheessa. HE 187/2002 vp, s. 58; tähän viitaten KKO 2017:3, perustelujen kohta 9.

⁶² Näin Skag 2012, s. 43.

⁶³ HE 187/2002 vp, s. 16–17.

merkitys olisi huomattavasti noussut verrattuna aiempaan.⁶⁴ Näin tuntuu realistiselta olettaa, että lainsäätäjän halu jouduttaa velkasuhteiden selvittämistä – olipa halu täysin perusteltu tai ei – on tosiasiaa vaikuttanut melko olennaisesti VanhL:n säätämiseen.

Suhtauduttiinpa velkasuhteen viivytyksettömän selvittämisen tavoitteen miten tahansa, on vaikea nähdä, että tarpeella tämän ”velvollisuuden” laiminlyönnin sanktioimiseen olisi itsenäistä merkitystä. Tällainenkin tavoite on toisinaan nostettu oikeuskirjallisuudessa esiin, joskin siihen on yleensä samassa yhteydessä suhtauduttu torjuvasti.⁶⁵ Ainakaan nykyiseen oikeusajatteluun – tai tuskin vanhaankaan – sanktioajatus ei mielestäni sovi. Sitä, että velkoja jättää käyttämättä oikeutensa saada suoritus, on vaikea nähdä mitenkään moraalisesti paheksuttavana.⁶⁶ Eihän velan anteeksi-antoakaan – johon velkojalla yleensä on oikeus⁶⁷ – pidetä missään määrin moitittavana. Koska velan päästämistä vanhentumaan ei voida pitää moitittavana, velkojan sanktioimiselta puuttuu oikeutus.⁶⁸ Toinen asia on, että kun velka voi monessa tapauksessa vanhentua myös ilman, että velkoja koskaan saa tietää saamisosoikeudestaan, tällaisessa tilanteessa velkojaa on vaikea nähdä ylipäänsä mitenkään syyllisenä vanhentumiseen. Varsinkaan tällaisten vanhentumissääntöjen yhteydessä passiivisen velkojan rankaisemisen tavoitteella ei voi olla merkitystä.⁶⁹

Velkasuhteiden viivytyksettömän selvittämisen edistämiseen on joskus nähty kytkeytyvän vielä se oheistavoite, että saatavan vanhentumisen uhas- ta on velkojalle suorastaan hyötyä, koska näin hän saa tavallaan oikeutuksen ”muutoin arkaluontoiselle tehtävälleen periä saamisensa huolimattomilta maksajilta”.⁷⁰ Ainakaan nykyisessä yhteiskunnassa on vaikea nähdä, että jonkin saatavan vapaamuotoiseen perimiseen normaalisti liittyisi mitään erityisen arkaluontoista. Kanneaikojen yhteydessä tilanne on sikäli

⁶⁴ Samansuuntaisesti Lindskog 2021, s. 147, joka toteaa Ruotsin oikeuden osalta, että nimenomaan velkasuhteiden viivytyksettömän selvittämisen tavoite on johtanut yleistä kymmenen vuoden vanhentumisaikaa lyhyempien erityisvanhentumisaikojen säätämiseen.

⁶⁵ Ks. Fehr 1913, s. 18–19; Hernberg 1934, s. 319; Rekola 1938, s. 40–41; Lindskog 2021, s. 56 ja Skag 2012, s. 38–40, jotka kaikki suhtautuvat argumenttiin kriittisesti. Ks. toisaalta Aurejärvi – Hemmo 2007, s. 115, jotka toteavat lyhyesti, että saamistensa perimisessä liikaa hidasteleva velkoja ansaitsee oikeutensa menettämisen.

⁶⁶ Rekola 1938, s. 41; Skag 2012, s. 39.

⁶⁷ Ks. esimerkiksi Norros 2018, s. 570 viitteineen.

⁶⁸ Niin kuin Rekola osuvasti toteaa, velkojan osoittama välinpitämättömyys saatavastaan johtaa vain siihen, että ”[I]aki voi tällöin olematta kova ottaa saamamieheltä tämän perimis- oikeuden pois”. Rekola 1938, s. 41.

⁶⁹ Lindskog 2021, s. 56; Skag 2012, s. 39–40.

⁷⁰ Näin Rekola 1938, s. 43. Ks. myös Fehr 1913, s. 55–56; Rodhe 1956, s. 640 ja Røed 2019, s. 52.

toinen, että kun velkoja ei voi saada velan vanhentumisen uhkaa torjutuksi muuten kuin nostamalla kanteen tai ryhtymällä muihin oikeudellisiin perintätoimiin, nämä toimet voivat tietysti näyttäytyä velallisen silmin melko kovakouraisina. Kanneaikojen yhteydessä vanhentumisen uhasta seuraava oikeutus oikeudelliselle perinnälle voi siten näyttäytyä periaatteessa hyödyllisenä velkojan kannalta.⁷¹ VanhL:n mukaisen totunnaisen vanhentumisen kannalta asialla ei näyttäisi siten kuitenkaan olevan merkitystä.

3.8 Todisteluvaikeuksien ehkäiseminen

Yhdeksi vanhentumisinstituution päätavoitteista on pitkään ymmärretty ajan kulumiseen liittyvien todisteluvaikeuksien ehkäiseminen ja rajaaminen. On tietysti niin, että mitä kauempana menneisyydessä velan syntymiseen tai mahdolliseen maksuun tai vanhentumisen katkaisemiseen liittyvät tapahtumat ovat, sitä vaikeampi niistä on saada selvyyttä. Asiakirjamuotoiset todisteet ovat voineet kadota tai muuten tuhoutua, ja henkilötodistajien muistikuvat tapahtumista ovat voineet haalistua tai kokonaan lakata olemasta todistajan kuoleman vuoksi.⁷² Omia hankaluuksiaan liittyy myös sähköiseen viestintäympäristöön. Vanhat tallennusvälineet ovat voineet mennä epäkuuntoon, tai vaikka ne periaatteessa yhä toimisivat, niiden lukeamiseen soveltuvaa laitteistoa tai ohjelmistoa ei enää ole. Siirtymä uuteen sähköpostijärjestelmään on voinut johtaa siihen, että ainakin valtaosa vanhaan järjestelmään jääneistä viesteistä on tuhoutunut. Tiedostojen salaamisessa käytetty salasana on voinut unohtua, mistä syystä salauksen purkaminen on muodostunut käytännössä mahdottomaksi.

Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että yhtenä vanhentumisinstituution tärkeimmistä tavoitteista – ellei jopa kaikkein tärkeimpänä⁷³ – on pidetty tavoitetta rajata asianosaisten tai tuomioistuimen tarvetta tukeutua hyvin vanhoihin todisteisiin.⁷⁴ Tavoitteen on katsottu korostuvan vahingonkorvausvelkojen ja muiden sellaisten velkojen yhteydessä, joiden olemassa-

⁷¹ Lindskog 2021, s. 57; Skag 2012, s. 54.

⁷² Fehr 1913, s. 14–15; Hernberg 1934, s. 319; Hagstrøm 2011, s. 762; Skag 2012, s. 44; Rodhe 1956, s. 650; Halila – Ylöstalo 1979, s. 82; Aurejärvi – Hemmo 2007, s. 115; Røed 2019, s. 53.

⁷³ Näin Fehr 1913, s. 15–16; Hagstrøm 2011, s. 762.

⁷⁴ Rekola 1938, s. 39; Lindskog 2021, s. 59–60; Skag 2012, s. 43; Linna – Saarnilehto 2016, s. 7; Halila – Ylöstalo 1979, s. 82; Hernberg 1934, s. 319; Rodhe 1956, s. 650; Aurejärvi – Hemmo 2007, s. 115; Røed 2019, s. 53; HE 187/2002 vp, s. 16; von Eyben 2012, s. 53–54; Norros 2018, s. 449; Kaisto – Lohi 2013, s. 237.

olon ja laajuuden arviointi vaatii usein verrattain laajaa todistelua.⁷⁵ Velkasuhteen elementtien osalta taas voidaan todeta, että todistelun kannalta erityisen hankalana on pidetty velan maksun tai kuittauksen toteennäyttämistä pitkän ajan kuluttua. Vaikka voikin olla niin, että maksuliikenteen painottuminen sähköiseen muotoon on jossakin määrin helpottanut todistelua,⁷⁶ voi ainakin pienempien maksujen osalta ongelmaksi muodostua se, että tilitietoja saa pankista vain rajoitetun ajan ilmaiseksi tai kohtuulliseen hintaan.⁷⁷ Toisaalta sähköisesti tapahtuneeseen maksuun verrattuna vielä vaikeampaa voi olla käteismaksun, kuittauksen tai velan anteeksiannon toteennäyttäminen.⁷⁸

On huomattava, että tavoitetta estää todisteluvaikeuksia voidaan tarkastella itsenäisesti kahdesta näkökulmasta, yhtäältä velallisen näkökulmasta ja toisaalta riidanratkaisun luotettavuuden ja siten yhteiskunnallisen edun näkökulmasta. Voidaankin ajatella, että kyse on tavallaan kahdesta, joskin toisiinsa kytkeytyvästä tavoitteesta.⁷⁹ Näistä näkökulmista mielestäni konkreettisempänä ja siten myös tärkeämpänä näyttäytyy velallisen näkökulma.⁸⁰

Velallisen näkökulmasta tarve ehkäistä ja rajata todisteluvaikeuksia merkitsee ennen kaikkea suojamekanismia sellaisia perusteettomia velkomuksia vastaan, joiden väitetty peruste on hyvin vanhoissa tapahtumissa, mistä syystä puolustautuminen olisi hankalaa. Toisin sanoen vanhentumisinstituution tarkoituksena on ehkäistä tilanne, jossa joku joutuu maksamaan jo maksetun tai alun perinkin olemattoman velan.⁸¹ Tavoite on tärkeä siksi, että sen avulla voidaan – ainakin tämän kirjoittajan silmin – varsin oikeutetulta näyttävällä tavalla tasapainottaa se vanhentumisinstituution haitallinen mutta välttämätön vaikutus, että vanhentuminen toisinaan johtaa täysin pätevien ja selvien saamisoikeuksien lakkaamiseen. Toimijoiden tarve voida tehokkaasti puolustautua vanhoihin tapahtumiin liittyviltä perusteettomilta velkomuksilta oikeuttaa sen, että vanhoihin tapahtumiin perustuvia aiheellisia velkomuksia saatetaan joskus joutua hylkäämään

⁷⁵ Vahingonkorvausvelan osalta ks. Rekola 1938, s. 39–40; Augdahl 1978, s. 102 ja Norros 2015, s. 40; vakuutuskorvausvelan osalta ks. KM 1925:15, s. 81; Vihma 1948, s. 335; Rekola 1938, s. 40; Ignatius 1970, s. 77 ja Norros 2023, s. 554.

⁷⁶ Skag 2012, s. 45.

⁷⁷ Näin Linna – Saarnilehto 2016, s. 7.

⁷⁸ Skag 2012, s. 45.

⁷⁹ Näin asian näky hahmottaneen Skag 2012, s. 43.

⁸⁰ Näin asian näyttää ymmärtäneen myös Røed 2019, s. 53–54.

⁸¹ Hernberg 1934, s. 319; Arnholm 1966, s. 199; Principles 2009, s. 1187; Zimmermann 2002, s. 63–64; von Eyben 2012, s. 53–54; Skag 2012, s. 43; Røed 2019, s. 53–54; Lindskog 2021, s. 57–58.

vanhentumisen vuoksi ainakin, jos velkojan syyksi voidaan lukea jonkinlainen tarpeeton passiivisuus.⁸²

Velallisen todistelumahdollisuuksien turvaamisen merkitystä kuvastaa se, että tämä on yksi niistä tavoitteista, jotka niin EU:n tuomioistuin kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuinkin ovat nostaneet esiin perusteena sille, miksi kansallinen vanhentumissäännös voi oikeutetusti rajoittaa EU-lainsäädäntöön perustuvien oikeuksien tai Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustuvien ihmisoikeuksien toteutumista.⁸³ Esimerkiksi EU:n tuomioistuimen Bulicke-tapauksessa⁸⁴ oli arvioitavana, voitiinko kansallisen lain mukaista kahden kuukauden vanhentumisaikaa pitää EU-oikeudellisen *tehokkuusperiaatteen* mukaisena, kun vanhentumissääntö uhkasi tapauksessa estää henkilöä vetoamasta direktiivin 2000/78/EY⁸⁵ 9 artiklan mukaiseen oikeuteen saada vahingonkorvausta työsyönnön perusteella. EU:n tuomioistuin totesi, että kansallisen vanhentumisajan hyväksyttävyyttä arvioitaessa on otettava huomioon kansallisen tuomioistuinjärjestelmän perustana olevat periaatteet, joita ovat muun muassa puolustautumisoikeuksien suojaaminen, oikeusvarmuuden periaate sekä oikeudenkäynnin moitteeton kulku.⁸⁶ Tuomioistuin päätyi puoltamaan vanhentumisajan soveltamista.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan mainita esimerkkinä tapaus Stubbings ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta.⁸⁷ Tapauksessa esiintyneitä neljää valittajaa oli kutakin käytetty lapsena seksuaalisesti hyväksi. Kun kukin valittajista oli myöhemmin yrittänyt nostaa hyväksikäytöstä aiheutuneisiin psyykkisiin sairauksiin perustuvan vahingonkorvauskanteen, ongelmaksi muodostui se, että kansallisen lain mukaan korvauskanne olisi tämäntyyppisissä tilanteissa pitänyt nostaa kuuden vuoden kuluttua vahingonkärsijän tultua täysi-ikäiseksi, mikä aika oli kunkin valittajan osalta ylittynyt. EIT kuitenkin katsoi kannemääräajan olevan kohtuullisessa suhteessa tarkoitukseensa eli vastaajien turvaami-

⁸² Samansuuntaisesti Zimmermann 2002, s. 78 alaviite 75; von Eyben 2012, s. 54.

⁸³ Ks. kansallisen vanhentumislainsäädännön suhteesta EU-oikeudelliseen tehokkuusperiaatteen Norros 2020, s. 1113–1142; ks. VanhL 7.2 §:n mukaisen kymmenvuotisen vanhentumisajan suhteesta tehokkuusperiaatteen Norros 2019, s. 181–215; ks. myös varhaisempi suomenkielinen esitys Norros 2015, s. 59–67; ks. vanhentumissääntelyn suhteesta perus- ja ihmisoikeuksiin Norros 2015, s. 40–59.

⁸⁴ Asia C-246/09 Susanne Bulicke v. Deutsche Büro Service GmbH, ECLI:EU:C:2010:418.

⁸⁵ Neuvoston direktiivi 2000/78/EY, annettu 27 päivänä marraskuuta 2000, yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista.

⁸⁶ Asia C-246/09, perustelujen kappale 35.

⁸⁷ Annettu 22.10.1996.

seen kanteilta, joihin ajan kulumisen vuoksi olisi vaikea vastata tai joissa todisteet olisivat käyneet epäluotettaviksi tai puutteellisiksi.⁸⁸

Kaiken edellä mainitun lisäksi tarve suojata velallista todisteluvaikeuksilta on tärkeä siksi, että se perustelee osuvasti tiettyjä sellaisia vanhentumisnormiston ominaispiirteitä, joita monet muut vanhentumisen tavoitteet eivät välttämättä edellyttäisi. Tällainen piirre on ensinnäkin se, että vanhentumisajan pituuden ja alkamishetken täytyy olla mahdollisimman yksiselitteisesti määritettävissä.⁸⁹ Jos vanhentumisajan pituus tai alkamisajankohta arvioitaisiin korostuneen tapauskohtaisesti, niin kuin esimerkiksi suoritusvirheeseen perustuvalle reklamaatiolle annettava *kohtuullinen aika*, velallisen olisi hyvin vaikea arvioida, kuinka kauan hän joutuu säilyttämään tositteita maksustaan tai muista velkasuhteen kannalta keskeisistä seikoista.

Toisaalta tarve suojata velallista todisteluvaikeuksilta perustelee sitä, että vanhentumisen oikeusvaikutus todella on niin jyrkkä kuin velan lakkaaminen eikä esimerkiksi vain se, että vanhaan velkaan perustuvaan velkomukseen sovelletaan tavanomaista korkeampaa näyttökynnystä.⁹⁰ Tällaisessa oikeustilassa velallisen asema olisi varsin epävarma, koska aivan mahdollista on, että velkoja pystyisi ylittämään korotetunkin näyttökynnyksen esimerkiksi velkakirjan esittämällä mutta velallisen mahdollisuus osoittaa maksun tai kuittauksen tapahtuminen olisi ajan kulumisen vuoksi vaikeaa. Lopputuloksena olisi, että sikäli kuin vanhaan velkaan perustuva velkomus olisi ylipäänsä mahdollinen, velallinen joutuisi kuitenkin varmuuden vuoksi säilyttämään velkasuhdetta koskevia tositteita periaatteessa rajattoman pitkään.

Niin kuin edellä mainittiin, todisteluvaikeuksien ehkäisemisen tavoite on relevantti paitsi velallisen myös tuomioistuineläytöksen ja sitä kautta yhteiskunnan näkökulmasta. Jos todisteluun liittyvät vaikeudet vaarantavat väitetyn velallisen puolustautumismahdollisuudet, ne voivat myös pakottaa tuomioistuimen tai muun riidanratkaisuorganin perustamaan päätöksensä aukollisiin ja luotettavuudeltaan kyseenalaisiin todisteisiin. Tämä voi johtaa aineellisoikeudellista oikeustilaa vastaamattomiin ratkaisuihin – esimerkiksi kertaalleen maksetun velan tuomitsemiseen uudelleen maksettavaksi, mikä voi heikentää yleistä luottamusta tuomioistuimeen.⁹¹

⁸⁸ Ks. myös KKO 2023:62, perustelujen kohta 20, jossa viitataan leipätekstissä kuvattuun Stubbings-tapauksen kohtaan.

⁸⁹ Skag 2012, s. 45; samansuuntaisesti von Eyben 2012, s. 54.

⁹⁰ Skag 2012, s. 46.

⁹¹ Fehr 1913, s. 13–16; Lindskog 2021, s. 59–60; Skag 2012, s. 51–52; Røed 2019, s. 54; Rekola 1938, s. 44–45; HE 187/2002 vp, s. 16; Norros 2018, s. 49.

Toisinaan viitataan myös siihen, että jos tuomioistuimet joutuvat käsittelemään todistelun puolesta aukollisia ja epävarmoja juttuja, tämä lisää tarpeettomasti oikeudenkäynnin kuluja.⁹² Argumentti voidaan kuitenkin osin kyseenalaistaa. Sellaisen todisteen, jota ei ole, vastaanottaminen ei tuhlaa tuomioistuimen aikaa. Asia voi toki olla toinen, jos jokin sellainen asiakirja tai muu todiste, josta tietty oikeustosisieikka kävisi selkeästi ilmi, on kadonnut tai tuhoutunut, mistä syystä oikeustosisieikkaan vetoava joutuu turvautumaan työtä ja kustannuksia enemmän aiheuttaviin todistelumuotoihin, esimerkiksi laajaan henkilötodisteluun.

Asiaa voidaan tarkastella myös siitä näkökulmasta, että tuomioistuinkäsittely ja siihen kytkeytyvä täytäntöönpanokoneisto merkitsevät velkojan näkökulmasta eräänlaista viranomaispalvelua, jonka avulla hän pystyy toteuttamaan velkomuksensa velallisen vastustuksesta huolimatta. Tästä näkökulmasta tuntuu ymmärrettävältä, että sikäli kuin palvelun toteuttaminen vaatii resursseja, joiden kustannuksia pieni tuomioistuimen perimä oikeudenkäyntimaksu ei kata, palvelun tarjontaa halutaan jossakin määrin suunnata riitatyypin mukaan. Tällöin voidaan ottaa huomioon yhtäältä se, että jos velkoja on viivytellyt asiansa kanssa niin pitkään, että asian selvittäminen on jo ehtinyt vaikeutua, hänen tarpeensa saada oikeussuojaa näytättyy jossakin määrin vähäisempänä verrattuna viivyttelemättä toimivaan velkojaan. Toisaalta tuntuu järkevältä, että tuomioistuimen resurssit kohdistetaan sellaisiin riitoihin, joissa on parhaat edellytykset päästä aineellisoikeudellista oikeustilaa vastaavaan ratkaisuun todisteluvaikeuksien estämättä. Jonkinlaisen määräajan asettaminen sille, miten vanhoja riitoja voi tuomioistuimeen tuoda, näyttättyy sanottua taustaa vasten oikeutettuna.⁹³

Vanhentumissääntöjen selkeys ja yksinkertaisuus on tärkeää myös tuomioistuinkäsittelyn näkökulmasta. Yleinen luottamus tuomioistuinta kohtaan tuskin paranisi, vaikka tuomioistuin voisikin jättää ratkaisematta ajan kulumisen vuoksi näytöllisesti liian epäselviksi käyneitä juttuja, jos asiaa koskevan sääntelyn sisältö on kovin harkinnanvarainen ja tulkinta vaikeasti ennakoitava. Jos tuomioistuimen päätös hylätä jokin velkomus vanhentuneena perustuisi lähinnä tuomioistuimen omaan vapaaseen harkintaan, tällaiseen ratkaisuun päätyminen olisi luultavasti pikemminkin omiaan lisäämään epäluuloja tuomioistuinta kohtaan.

Vaikka tarvetta ehkäistä todisteluvaikeuksia onkin kaikki edellä esitetty huomioon ottaen pidettävä hyvin tärkeänä vanhentumisinstituution tavoitteena, on toisaalta huomattava, että vanhentumislainsäädäntö sisältää myös

⁹² Zimmermann 2002, s. 63; HE 187/2002 vp, s. 16; Norros 2018, s. 449.

⁹³ Tästä suuntaisesti Fehr 1913, s. 15; von Eyben 2012, s. 57; Lindskog 2021, s. 60; Rekola 1938, s. 44.

tämän tavoitteen kanssa huonosti yhteensopivia ominaispiirteitä. Tavoitetta ei siten voida pitää mitenkään tyhjentävänä selityksenä vanhentumisinsti-
tuution kuulumiselle oikeusjärjestykseen. Todisteluvaikeuksien ehkäisyta-
voitteen näkökulmasta on ongelmallista ensinnäkin se, että velkaa on mah-
dollista pitää voimassa vanhentumisen sitä rajoittamatta miten kauan ta-
hansa, kunhan jompikumpi osapuolista vain katkaisee vanhentumisen
määräajoin. Tavoitteen kannalta erityisen pulmallista on, että katkaisu on
mahdollista suullisesti tai muuten vapaamuotoisesti, mikä nostaa esiin
omia todistelukysymyksiään.⁹⁴

Todisteluvaikeuksien ehkäisytaavoitteen kannalta saattaa myös näyttää
epäjohdonmukaiselta, että myös lainvoimaiseen tuomioon perustuva
saamisoikeus voi vanhentua, vaikka saamisoikeuden olemassaolo on tullut
vahvistetuksi tavallaan niin lujasti kuin se oikeusjärjestyksen puolesta on
mahdollista.⁹⁵ Tälle on kuitenkin se selkeä syy, että velka on voinut lakata
esimerkiksi maksun tai kuittauksen kautta tuomion antamisen jälkeen, ja
vanhentumisen mahdollisuus siis suojaa velallista tällaisiin velan lakkaut-
taviin tapahtumiin liittyviltä todisteluvaikeuksilta.⁹⁶ Lisäksi on huomattava,
että VanhL 13.2 §:n mukaan velkaan, josta on annettu lainvoimaiseksi tul-
lut tuomio tai muu ulosottoperuste, sovelletaan tavallista pidempää viiden
vuoden vanhentumisaikaa. Viiden vuoden vanhentumisaikaa on perusteltu
muun muassa juuri sillä, että lainvoimaiseksi tulleen tuomion jälkeen vel-
kaa koskevaa todisteluaineistoa ei ole enää tarpeen säilyttää.⁹⁷

Vaikeampaa on kuitenkin selittää se, mikä on todisteluvaikeuksien eh-
käisytaavoitteen merkitys tilanteessa, jossa velan voimassaolo vanhentumi-
seen saakka on *riidatonta*: velallinen myöntää olleensa velasta vastuussa
mutta katsoo vapautuneensa siitä vanhentumisen perusteella. Tällaisessa
tilanteessa, jossa velkavastuun olemassaoloon ei ylipäänsä liity näyttö-
kysymystä, velallisen todistelumahdollisuuksien turvaamisella ei voi olla
teoriassakaan merkitystä.⁹⁸

Lopuksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että todisteluvaikeuksien
ehkäisytaavoitteen merkitys on varsin erilainen eripituisten ja eri ajankoh-
dasta luettavien vanhentumisaikojen yhteydessä. Vastaavasti voidaan olet-
taa, että jos lainsäätäjät korostaa puheena olevaa tavoitetta, vanhentumis-
lainsäädännön sisältö muodostuu erilaiseksi kuin jos tavoitteelle annetaan

⁹⁴ Samansuuntaisesti Rekola 1938, s. 40, 44–45.

⁹⁵ Rekola 1938, s. 40.

⁹⁶ Lindskog 2021, s. 60; Skag 2012, s. 46.

⁹⁷ HE 187/2002 vp, s. 64. Näkökohtaan kiinnittää huomiota Norjan oikeuden näkö-
kulmasta Skag 2012, s. 46.

⁹⁸ Tämsäsuuntaisesti Rekola 1938, s. 40; Skag 2012, s. 46.

vähäisempi painoarvo. On katsottu, että todisteluvaikeuksien ehkäisy-tavoite liittyy ennen kaikkea vanhaan itäskandinaaviseen sääntelymalliin, jossa vanhentumisaika on pitkä ja jossa se lasketaan velan syntymisestä.⁹⁹ Tämä sääntelytapa suojaa varsin tehokkaasti velallisen luottamusta siihen, ettei hän joudu säilyttämään vastatodisteita mahdollisen velkomuksen varalle yli vanhentumisajan pituista aikaa.

Sen sijaan länsiskandinaavisessa sääntelymallissa, jossa vanhentumisaika on lyhyehkö mutta se luetaan vasta velan erääntymisestä tai muusta velkojan ensimmäisestä mahdollisuudesta periä saatavaansa, todisteluvaikeuksien ehkäisytaavoitteen merkitys on vähäisempi.¹⁰⁰ Tällaisen vanhentumisajan soveltuessa velallinen voi joutua säilyttämään todisteita pitkäänkin, koska vanhentumisaika ei ala kulua ennen vaatimismahdollisuuden syntymistä. Toisaalta vanhentumisajan lyhyys merkitsee sitä, että vanhentuminen voi tapahtua nopeammin kuin olisi tarpeellista todisteluvaikeuksien ehkäisytaavoitteen kannalta. Tällaisessa sääntelymallissa vanhentumisvaikutuksen selittäminen vaatii siis tuekseen muitakin perusteita kuin vain velallisen todisteluvaikeuksien ehkäisemisen tavoitteen.

3.9 Oikeusvarmuuden ja velkasuhteiden selkeyden edistäminen

Vanhentumissääntelyn tavoitteista puhuttaessa varsin näkyvään asemaan nousee usein oikeusvarmuuden ja velkasuhteiden selkeyden edistämisen tavoite, miten asia milloinkin muotoillaan. Esimerkiksi vanhentumislakia koskevassa hallituksen esityksessä vanhentumislainsäädännön tavoitteiden kuvailu aloitetaan toteamuksella, että vanhentumislainsäädännöllä on perinteisesti tavoiteltu ennen muuta velkasuhteiden selkeyttä.¹⁰¹ EU:n tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat toistuvasti nostaneet oikeusvarmuuden edistämisen esiin sellaisena vanhentumissääntelyn tavoitteena, joka voi oikeuttaa EU-lainsäädäntöön tai Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustuvan oikeuden rajoittumisen kansallisen lain vuoksi.¹⁰² Myös oikeuskirjallisuudessa oikeusvarmuuden ja velka-

⁹⁹ Fehr 1913, s. 16; Rekola 1938, s. 40.

¹⁰⁰ Fehr 1913, s. 16; Lindskog 2021, s. 60 alaviite 94, s. 65.

¹⁰¹ HE 187/2002 vp, s. 16.

¹⁰² Ks. EU:n tuomioistuimen osalta esimerkiksi asia C-246/09 Bulicke, perustelujen kappale 35; asia C-429/12 Siegfried Pohl v. ÖBB-Infrastruktur AG, ECLI:EU:C:2014:12, perustelujen kappaleet 29 ja 34 ja asia C-38/16 Compass Contract Services Limited v. Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs, ECLI:EU:C:2017:454, perustelujen kappale 42. Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen osalta esimerkiksi tapaus Stubbings

suhteiden selkeyden edistäminen mainitaan usein vanhentumisnormiston tavoitteena.¹⁰³

Sanottua taustaa vasten näyttää selvältä, että oikeusvarmuuden ja velkasuhteiden selkeyden edistämällä – miten se lopulta ymmärretäänkin – on keskeinen merkitys osana vanhentumissääntelyn tavoitteita. Toiselta puolen: olisi vaikea perustella kantaa, jonka mukaan oikeusvarmuuden ja velkasuhteiden selkeyden tavoite ei ole vanhentumisen kannalta olennainen. Lausutusta huolimatta tavoite näyttää melko hahmottomana. Tämä johtunee osin tavoitteen yleisluontoisuudesta: puhuttiinpa mistä velvoiteoikeudellisesta ilmiöstä tahansa, ainakin sen osatavoitteena täytynee olla oikeusvarmuuden ja velkasuhteiden selkeyden edistämisen. Oikeusvarmuuden ja velkasuhteiden selkeyden edistäminen voidaan ymmärtää koko velvoiteoikeuden oikeudenalan yhdeksi tavoitteeksi. On siten pohdittava yhtäältä, korostuuko pyrkimys oikeusvarmuuden ja velkasuhteiden selkeyden lisäämiseen vanhentumisnormiston yhteydessä jollakin erityisellä tavalla suhteessa siihen, mikä näiden tavoitteiden merkitys yleisesti velvoiteoikeuden alalla on. Toisaalta on kysyttävä, onko oikeusvarmuuden ja selkeyden edistämällä kuitenkin tavoitteena itsenäistä merkitystä vai tyhjentykö asia tiettyihin edellä esiin nostettuihin tarkkarajaisempiin ja konkreettisempiin tavoitteisiin.

Edellä on tullut esiin, että vanhentumisnormiston avulla voidaan eri tavoin edistää sitä, etteivät kysymykset jonkin velan olemassaolosta tai sisällyksestä pääse muodostumaan liian epäselviksi. Vaikutus tulee yhtäältä sitä kautta, että tietoisuus vanhentumisen mahdollisuudesta pakottaa velkojan perimään saatavansa asiaa tarpeettomasti viivyttämättä (alaluku 3.7). Kyse on vanhentumisnormiston tavallaan *preventiivisestä* eli ennaltaehkäisevästä vaikutuksesta.¹⁰⁴ Toisaalta vanhentumisen oikeusvaikutus, kun se tapahtuu, luo selkeyttä ja oikeusvarmuutta siten, että ajan kulumisen vuoksi näytöllisesti liian epäselväksi käynyt velkomus voidaan hylätä ottamatta velkasuhteen olemassaoloon ja sisältöön kantaa (ks. alaluku 3.8). Vastavasti jos asiaa tarkastellaan oikeudellisen nollatasoajatuksen (alaluku 3.2), velallisen velasta vapautumisen tunteen suojaamisen (alaluku 3.4) tai varallisuussuhteiden läpinäkyvyyden suojaamisen (alaluku 3.6) näkö-

ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, annettu 22.10.1996; Miragall Escolano ja muut v. Espanja, annettu 25.1.2000 ja Stagno v. Belgia, annettu 7.7.2009. Ks. myös KKO 2023:62, perustelujen kohta 20, viittauksin muun muassa Stagno-tapaukseen.

¹⁰³ Näin varsinkin Zimmermann 2002, s. 65, joka toteaa yhteenvedonomaaisesti vanhentumisen eri tavoitteita tarkasteltuaan, että "[p]rescription thus aims, in a very special sense, at legal certainty". Ks. myös Hernberg 1934, s. 319; Rekola 1938, s. 45; Skag 2012, s. 50–51; Linna – Saarnilehto 2016, s. 7 ja Røed 2019, s. 54–55.

¹⁰⁴ Näin von Eyben 2012, s. 54.

kulmasta, voidaan katsoa, että vanhentumisen tehtävänä on ”siivota pois” sellaiset vanhat velat, joiden voimassaoloon velallinen ja sivulliset tahot eivät enää pysty kohtuudella varautumaan.

Oikeuskirjallisuudessa on toisinaan katsottu, ettei oikeusvarmuuden ja velkasuhteiden selkeyden tavoitetta tule ymmärtää itsenäiseksi vanhentumisnormiston tavoitteeksi vaan tavallaan muiden tavoitteiden tai osan niistä summaksi.¹⁰⁵ Tämä ajattelutapa voidaan mielestäni hyväksyä, mutta vain osittain. Oikeusvarmuuden ja velkasuhteiden selkeyden tavoitteella on mielestäni myös itsenäistä merkitystä sitä kautta, että tämä tavoite tekee ymmärrettäväksi sen sinänsä vakiintuneen käsityksen, että vanhentumisnormiston itsessään tulee olla mahdollisimman selväpiirteinen. Toisin sanoen paitsi että vanhentumisnormiston tulee täyttää sisällölliset tavoitteensa, sen tulisi täyttää myös tavoite siitä, että normiston itsensä oikea tulkinta tai sovellus muodostuisi riitakäsitelmäksi niin harvoin kuin mahdollista.¹⁰⁶

Tavoite on tärkeä muun muassa siksi, että se tekee vanhentumisinsti-
tuution lähes immuuniksi sentyyppiselle keskustelulle, voitaisiinko vanhentumisajan pituudessa joustaa suuntaan tai toiseen tapauskohtaisin erityisyyin tai voitaisiinko vanhentumiseen vetoamista jossakin tapaukses-
sa pitää *oikeuden väärinkäyttönä* tai ainakin *lojaliteettiperiaatteen* vas-
taisena menettelynä. Vanhentumisnormiston osalta voidaan pitää melko
lailla annettuna, ettei tämäntyyppisillä seikoilla ole merkitystä normistoa
sovellettaessa.¹⁰⁷

3.10 Vastavoima: velkojan edun huomioon ottaminen

Edellisissä alaluvuissa on käsitelty tavoitteita, jotka kaikki enemmän tai vähemmän perustelevat sitä, että velkojen tulee voida vanhentua. Jotta kokonaiskuva aihepiiristä olisi tasapainoinen, on tärkeää tarkastella myös velkojan näkökulmaa vanhentumisinsti-
tuutioon. Näkökulma poikkeaa
aiemmissa alaluvuissa esitetystä sikäli, että vanhentumisinsti-
tuutio on kokonaisuutena velkojalle yksiselitteisesti haitallinen asia.¹⁰⁸ Toisin sanoen

¹⁰⁵ Näin Fehr 1913, s. 13; Rekola 1938, s. 45–46.

¹⁰⁶ Tämänsuuntaisesti Skag 2012, s. 52; Zimmermann 2002, s. 80; Kjörven 2011, s. 34.

¹⁰⁷ Ks. kuitenkin alaluvun 3.8 huomioita siitä, miten vanhentumisnormistosta voidaan joskus poiketa EU-oikeudellisten tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteiden tai perus- ja ihmis-
oikeuksien edistämisen vuoksi.

¹⁰⁸ Mahdollinen etu voisi olla lähinnä alaluvussa 3.7 esiin nostettu psykologinen ”oikeutus”
ryhtyä perimään velkaa vanhentumisen uhan vuoksi määrätietoisemmin kuin muuten olisi
soveliaista, mutta niin kuin todettiin, näkökohdalla ei liene merkitystä ainakaan muuten kuin
kannekatkaisua edellyttävien vanhentumisaikojen yhteydessä.

velkojan kannalta parasta olisi, etteivät saatavat ylipäänsä voisi vanhentua. Velkojan edun lähempi tarkastelu ja huomioon ottaminen on välttämätöntä, jotta ymmärretään, minkälaisia ominaispiirteitä vanhentumisen sääntelyyn ei ainakaan saisi sisältyä. Toisaalta on tärkeää hahmottaa, mitkä taas ovat sellaisia vanhentumisnormiston ominaisuuksia, jotka tekevät siitä velkojan kannalta kohtuudella siedettävän. Jotta vanhentumisnormisto voisi täyttää tehtävänsä, sen täytyy tasapainottaa onnistuneella tavalla vanhentumisen mahdollisuutta puoltavat näkökohdat ja sitä vastaan puhuvat velkojien edut.

Vanhentumisnormiston tapauksessa tällaisen tasapainottamisen merkitys käy selväksi, kun pysähdytään miettimään, mitä vaikutuksia liioitellun ankaralla vanhentumissäännöstellä olisi. Tällaisessa oikeustilassa velkoja pääsisi siis vanhentumaan useammin kuin mikä on perusteltua vanhentumisen tavoitteiden kannalta.¹⁰⁹ Oikeustila näyttäytyisi ristiriitaisena ja epäjohdonmukaisena sikäli, että oikeusjärjestys yhtäältä saattaisi myöntää saamisoikeuksia mutta toisaalta lakkauttaa niitä ilman, että velkojalla on ollut kohtuullinen mahdollisuus käyttää oikeuttaan. Oikeusjärjestys siis tavallaan ottaisi toisella kädellä pois mitä toisella kädellä antaa.¹¹⁰

Kuvattu olosuhde saattaisi aiheuttaa ristiriitoja myös eri oikeudenalojen välille. Esimerkiksi vahingonkorvaukseen liittyvä tavoite *reparaatiosta* eli vahingonkärsijän hyvittämisestä voisi jäädä käytännössä merkitykseltään vähäiseksi, jos kuitenkin huomattava osa vahingonkorvaussaatavista ehtisi vanhentua ennen kuin vahingonkärsijä saa suorituksen perittyä.¹¹¹ Liian herkkä vanhentumisen mahdollisuus voisi tehdä merkittävästä osasta saamisoikeuksia tavallaan vain näennäisoikeuksia.¹¹² Tämä olisi hyvin haitallista luotonannon kannalta, millä taas voisi olla tuhoisa vaikutus kansantalouteen.¹¹³ Samalla saamisoikeuksien heikko tosiasiallinen toteutettavuus murentaisi sopimuksen sitovuuden periaatetta.¹¹⁴

Vaikka vanhentumissäännöt eivät olisi niin ankarat, että saamisoikeuksia laajamittaisesti vanhentuu myös niiden toteuttamista aktiivisesti yrittävien velkojien käsiin, vanhentumissäännösten liiallinen ankaruus voisi kuitenkin pakottaa velkojia toimimaan yhteiskunnan kokonaisedun kannalta epätoivottavalla tavalla. Velkojien saattaisi olla pakko periä saata-

¹⁰⁹ Kjørven 2011, s. 34; von Eyben 2012, s. 54.

¹¹⁰ Zimmermann 2002, s. 77.

¹¹¹ Skag 2012, s. 55.

¹¹² Zimmermann 2002, s. 77.

¹¹³ Skag 2012, s. 55.

¹¹⁴ Røed 2019, s. 52.

viaan tarpeettoman hanakasti, mikä voisi johtaa ylimääräisiin perintä- ja oikeudenkäyntikuluihin.¹¹⁵

Miten vanhentumisnormiston tarkoitukseton ankaruus on vältettävissä? Yleinen lähtökohta on selvä: velkojalla tulee olla kohtuullinen mahdollisuus periä suoritusta saamisoikeudesta.¹¹⁶ Vanhentumislakia koskevassa hallituksen esityksessä asia esitetään niin, että yleinen vanhentumisaika ei saa vaarantaa normaalia huolellisuutta noudattavan velkojan maksunsaantia.¹¹⁷ Voidaan tosin huomauttaa, ettei perimismahdollisuutta tule suoraan rajata koskemaan vain huolellisia velkojia, koska alaluvussa 3.7 todettulla tavalla velkojan osoittama välinpitämättömyys saatavansa perimisessä ei yksin oikeuta velan vanhentumista.¹¹⁸ Toisaalta velkojan huolellisuusaan ei tee hänen saamisoikeuttaan kokonaan immuuniksi vanhentumisen mahdollisuudelle, koska tietyt vanhentumisen tavoitteet, muun muassa tarve suojata velallista todisteluvaikeuksilta, perustelevat sitä, että vanhentumisen täytyy voida joskus tapahtua myös ilman, että velkojan syyksi voidaan lukea minkäänlaista viivyttelyä.

Peruseriaate siitä, että velkojalla tulee olla kohtuullinen mahdollisuus periä suoritusta, ei sellaisenaan ole kovin jäsentynyt. Yritys hahmottaa yksiselitteisiä rajoja sille, milloin jokin vanhentumisnormiston yksityiskohta on velkojan kannalta liian ankara, johtaisi ajatukset kuitenkin väistämättä harhapoluille. Syynä on se vanhentumissäätelyn keskeinen ominaispiirre, että normiston eri yksityiskohdat muodostavat toisiinsa läheisesti kytkeytyvän kokonaisuuden.¹¹⁹ Tässä suhteessa erityisen olennaisina voidaan pitää sääntöjä vanhentumisajan pituudesta, sen alkamishetkestä ja mahdollisuudesta vanhentumisen katkaisuun.¹²⁰ Vanhentumissäätelyn ”kulmakivien” joukkoon on edellä mainittujen sääntöjen lisäksi toisinaan nostettu myös säännöt siitä, miten vanhentumisaika alkaa kulua uudestaan keskeytymisen jälkeen, missä määrin lain säännöistä on mahdollista poiketa velallisen vahingoksi sopimuksella¹²¹ ja minkälaisia lisäaikoja erilaisiin

¹¹⁵ Zimmermann 2002, s. 77; Kjørven 2011, s. 34; HE 187/2002 vp, s. 18.

¹¹⁶ Zimmermann 2002, s. 77; Kjørven 2011, s. 34; Lindskog 2021, s. 56.

¹¹⁷ HE 187/2002 vp, s. 17; tähän viitaten KKO 2016:28, perustelujen kohta 7. Ks. myös KKO 2019:88, perustelujen kohta 20, jonka mukaan vanhentumisen katkaisua koskevat säännöt eivät saa tarpeettomasti vaikeuttaa vanhentumisen katkaisua.

¹¹⁸ Lindskog 2021, s. 64.

¹¹⁹ Tätä painottavat Zimmermann 2002, s. 76; Kjørven 2011, s. 34; Skag 2012, s. 55; Norros 2020, s. 1140–1142.

¹²⁰ Ot. Prp. 38 1977–78, s. 20; Matningsdal 1980, s. 480; Norros 2015, s. 73 sekä samansuuntaisesti myös HE 187/2002 vp, s. 17, jonka mukaan ”[v]anhentumisajan pituus, sen alkamisajankohta ja vanhentumisen katkaisukeinot muodostavatkin kokonaisuuden”.

¹²¹ Zimmermann 2002, s. 76.

poikkeustilanteisiin liittyy.¹²² Myös vanhentumissääntelyn mahdollinen takautuva soveltuminen ennen sääntelyn antamista syntyneisiin velkoihin voi joskus vaikuttaa olennaisesti sääntelyn ankaruuteen.¹²³

Paitsi että vanhentumissääntelyn täytyy asiasisältönsä puolesta olla sellainen, että se jättää velkojalle kohtuullisen mahdollisuuden periä suoritusta, keskeinen normistoon kohdistuva vaatimus on, ettei vanhentuminen saa tapahtua velkojan kannalta yllättäen.¹²⁴ Tästä voidaan johtaa se sisällöllinen vaatimus, että vanhentumismormiston täytyy olla mahdollisimman selkeä ja yksinkertainen.¹²⁵ Vaikka hyvin joustaviksi ja tosiseikastosidonnaisiksi muotoillut vanhentumissäännöt voisivat periaatteessa vähentää riskiä siitä, että velkojan saatava katsotaan vanhentuneeksi jyrkän muodollisella perusteella, tällaisessa oikeustilassa jouduttaisiin uhraamaan se ennakoitavuus, jonka selkeä ja yksinkertainen sääntely olisi tuonut.¹²⁶

3.11 Päätelmiä totunnaisen vanhentumisinstituution tavoitteista

Edellisissä alaluvuissa on pyritty mahdollisimman kattavasti nostamaan esiin erilaisia totunnaisen vanhentumisinstituution tavoitteiksi mainittuja näkökohtia ja arvioimaan kriittisesti kunkin merkitystä. Ajatus siitä, että saamisoikeuksien tulisi ylipäänsä voida lakata ajan kulumisen perusteella, on perusteltavissa monesta näkökulmasta.

Yleinen oikeudellinen lähtökohta on se, että jos joidenkin henkilöiden välillä ei voida riittävän varmasti osoittaa olevan velkasuhdetta, tällaista velkasuhdetta ei myöskään ole. Alaluvussa 3.2 todetulla tavalla ajatus oikeudellisesta nollatasosta, saamisoikeuden ei-olemassaolosta, puoltaa siis sitä, että kaikkien suorittamatta olevien velkojen tulee riittävän pitkän ajan kuluttua lakata vanhentumisen myötä. Asia käy tavallaan vielä konkreettisemmaksi ja ymmärrettävämmäksi, jos sitä tarkastellaan velallisen näkökulmasta. Mitä pidempään aikaa kuluu, sitä suurempi syy velallisella on normaalisti luottaa siihen, että jotakin pitkään perimättä ollutta, ehkä olemassaololtaan epäselvää velkaa ei tulla koskaan perimään (ks. alaluku 3.4). Vastaavalla tavalla ajan kulumisen antaa jossakin vaiheessa aiheen suojata sivullisten luottamusta siihen, ettei kenenkään taloudellinen asema

¹²² Kjørven 2011, s. 34; Skag 2012, s. 55.

¹²³ Norros 2020, s. 1137–1138.

¹²⁴ Lindskog 2021, s. 56–57; Norros 2018, s. 213.

¹²⁵ Lindskog 2021, s. 64; samansuuntaisesti Zimmermann 2002, s. 80; Kjørven 2011, s. 34; Skag 2012, s. 52; Norros 2020, s. 1135–1136.

¹²⁶ Tästäsuuntaisesti Havansi 2004, s. 269–270; Tjomsland 1987, s. 334.

voi kaatua jonkin jo unohduksiin vaipuneen vanhan velan nousemiseen esiin (ks. alaluku 3.6). Muutenkin voidaan pitää aiheellisena, että oikeusjärjestys jollain tapaa pyrkii jouduttamaan velkasuhteiden selvittämistä ja ehkäisemään tarpeetonta viivyttelyä (ks. alaluku 3.7).

Vaikka kaikki mainitut tavoitteet osaltaan perustelevat sitä, että ajan kulumisella tulee olla jonkinlainen saamisoikeuden pätevyyttä nakertava vaikutus, ne eivät mielestäni kuitenkaan vielä kovin hyvin perustele sitä, miksi oikeusjärjestykseen tulee kuulua yleisen vanhentumislainsäädännön kaltainen soveltamisalaltaan laaja-alainen ja sääntelyn sisällön puolesta melko kulkikas ja jyrkkä säännöstö. Tätä selittävät ennen kaikkea todistelu- vaikeuksien ehkäisytaivoite, oikeusvarmuuden ja velkasuhteiden selkeyden edistämisen taivoite sekä velkojan intressi. Jotta velallinen tai sellaiseksi ehkä myöhemmin väitetävä henkilö voisi ennakoida, minkälaisilta vanhoilta velkomuksilta hänen tulee pystyä puolustautumaan, tarvitaan mahdollisimman selkeät säännöt siitä, miten vanhoihin tapahtumiin perustuvat velkomukset voivat saada oikeussuojaa. Toisaalta tuomioistuimet tarvitsevat selkeät säännöt siitä, missä tilanteessa ne voivat kiistää asianosaiselta oikeussuojan yksinomaan asian vanhuuden perusteella. Jos tällaiset säännöt ovat epäselvät ja tulkinnanvaraiset, niiden soveltaminen tuskin turvaa vaan luultavasti pikemminkin heikentää yleistä luottamusta tuomioistuinta kohtaan (ks. alaluku 3.8).

Sama pätee oikeusvarmuuden ja velkasuhteiden selkeyden edistämisen taivoitteeseen (alaluku 3.9). Sellaiset säännöt, jotka itsessään ovat liian aukolliset tai tulkinnanvaraiset, eivät pysty edistämään oikeusvarmuuden toteutumista tai velkasuhteiden selkeyttä, vaan nämä säännöt oletettavasti itse muodostuisivat uhkaksi sanotuille taivoitteille. Samoin velkojien kannalta on tärkeää, että vanhentumissääntelyn sisältö on mahdollisimman selkeä ja läpinäkyvä, jotta velkoja pystyy arvioimaan, millä tavalla ja missä määrääjassa hänen tulee toimia saatavaansa periessään välttääkseen uhan sen vanhentumisesta (ks. alaluku 3.10). Niin kuin on tullut esiin, velkojan etu on muutenkin otettava riittävästi huomioon vanhentumissääntöjen sisältöä hahmotettaessa. Vanhentumisen sääntelyn tulee jättää velkojalle kohtuullinen mahdollisuus periä saatavansa.

Huomion arvoinen piirre vanhentumissääntelyn taivoitteiden kokonaisuudessa on se, että vaikka osa sääntelyn taivoitteista liittyy selkeästi velallisen suojaamiseen – ennen kaikkea velallisen velasta vapautumisen tunteen suojaamisen taivoite ja taivoite suojata velallista todistelu- vaikeuksilta – osaa taivoitteista perustelevat sivullisten tai yleisemmin yhteiskunnan edut. Tällaisista taivoitteista tärkeimpinä voidaan mainita varallisuussuhteiden läpinäkyvyyden suojaamisen taivoite, taivoite suojata tuomioistuinta

näytöllisesti liian epäselviltä jutuilta sekä oikeusvarmuuden ja velkasuhteiden selkeyden edistämisen tavoite. Se, että mahdollisuus velan vanhentumiseen on myös sivullisten ja yhteiskunnan edun mukaista, oikeuttaa sen vanhentumisen sinänsä hyvin merkittävän erityispiirteen, että vanhentumissääntely on kategorisesti pakottavaa velallisen eduksi riippumatta siitä, kuka velallinen on ja mikä on hänen neuvotteluvoimansa suhteessa velkojaan (VanhL 3.1 §). Vaikka joskus voikin olla niin, että velan vanhentuminen vaikuttaa velkasuhteen heikomman osapuolen eduksi, olisi mielestäni varsin vakava väärinkäsitys ymmärtää vanhentumissääntely samantyyppiseksi, ennen kaikkea heikomman sopijapuolen suojaamiseksi luoduksi lainsäädännöksi kuin esimerkiksi kuluttajansuoja- tai työsopimuslainsäädäntö.

4 LOPULLISEN VANHENTUMISEN TAVOITTEET

VanhL:n alkuperäismuotoon ei sisällynyt muunlaista vanhentumissääntelyä kuin se, jota nimitetään tässä artikkelissa totunnaiseksi vanhentumiseksi ja jonka tavoitteita tarkasteltiin edellisessä alaluvussa. Vuosien 2007 (laki 708/2007) ja 2014 (laki 1126/2014) lainmuutosten myötä VanhL:n sääntelyn piiriin otettiin kuitenkin myös laissa *lopulliseksi vanhentumiseksi* kutsuttu säännöstö, jonka ominaispiirre on, että tietyt luonnollisten henkilöiden velat lakkaavat 15, 20 tai 25 vuoden määräajan umpeutumisen myötä kokonaan siitä riippumatta, miten aktiivisesti velkoja on pyrkinyt perimään suoritusta saatavalleen. Niin kuin jo sääntelyn sisällöstä on helppo päätellä, lopullisen vanhentumisen tavoitteet poikkeavat olennaisella tavalla totunnaisen vanhentumisen tavoitteista.

Lopullisen vanhentumisen tavoitteet ovat sosiaaliset. Sen tarkoituksena on asettaa enimmäisrajat sille, miten kauan luonnollinen henkilö voi olla vastuussa tietyn velan suorittamisesta, ja näin estää elinikäinen velkavastuu.¹²⁷ Ylivelkaantuneisuuden ongelmaa helpottamalla lopullisen vanhentumisen tarkoituksena on vähentää ylivelkaantumisesta aiheutuvia sosiaalisia kustannuksia, syrjäytymistä ja inhimillistä kärsimystä. Lisäksi tavoitteena on, että mahdollisimman moni velallinen voisi palata takaisin taloudelliseen toimintaan yhteiskunnan hyödylliseksi jäseneksi.¹²⁸ On myös pidetty mahdollisena, että tietoisuus mahdollisen henkilökohtaisen velkavas-

¹²⁷ HE 216/2001 vp, s. 18; HE 83/2014 vp, s. 25; KKO 2013:36, kohta 10; Linna – Saarnilehto 2016, s. 10; vastaavasti SOU 2008:82, s. 182.

¹²⁸ HE 83/2006 vp, s. 31; HE 83/2014 vp, s. 24.

tuun rajallisuudesta voisi osaltaan rohkaista ihmisiä yrittäjiksi yhteiskunnallisesti hyödyllisellä tavalla.¹²⁹

Lopullinen vanhentuminen on tarkoitettu ylivelkaisuusongelman viime-sijaiseksi ratkaisuksi, johon nähden ensisijaisiksi hallintakeinoiksi on käsitetty vapaaehtoinen sopiminen, sosiaalinen luototus ja yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain (57/1993, jäljempänä velkajärjestelylaki) mukainen velkajärjestely.¹³⁰ Toinen asia on, että lopullinen vanhentuminen on hallinnollisessa mielessä yksinkertainen ja tehokas keino ylivelkaisuusongelman hallintaan verrattuna esimerkiksi yksityishenkilön velkajärjestelyyn, joka vaatii aina tuomioistuimen käsittelyä ja ratkaisua (velkajärjestelylain 1.1 §).¹³¹

Velkajärjestely ja muut mainitut järjestelmät eivät ylipäänsäkään auta velallista kaikissa tilanteissa. Syynä voi olla esimerkiksi velkojien haluttomuus sovintoon, velkajärjestelyn este taikka velallisen syrjäytyminen tai toiminta harmaan talouden parissa.¹³² Mahdollisuus velan lopulliselle vanhentumiselle velkojan aktiivisuudesta riippumatta voi lisätä velkojan so-vinnollisuutta tilanteessa, jossa saatavan lopullinen vanhentuminen alkaa jo olla näköpiirissä.¹³³

Toinen kysymys on, miten lopullisen vanhentumisen sääntely muuten vaikuttaa osapuolten toimintaan. Uhkana on, että mahdollisuus vapautua velasta ilman suoritusta laskee velallisten maksumoraalia, heikentää luoton saatavuutta sitä tarvitseville ja muutenkin häiritsee rahoitusmarkkinoiden toimintaa.¹³⁴ Lainsäätäjän oletus on kuitenkin se, että lopullisen vanhentumisen määräaikojen pituus ehkäisee tehokkaasti näitä ongelmia.¹³⁵ Toisaalta lopullisen vanhentumisen sääntelyllä voi olla luotonantoa tervehdyttävä vaikutus, jos sääntelyn vuoksi luotonantajat joutuvat arvioimaan luotonottajien maksukyvyn aiempaa tarkemmin ja näin itse pidättyvät perusteettoman avokätisestä, luotonsaajan liialliseen velkaantumiseen johtavasta luotonannosta.¹³⁶ Lisäksi on huomautettu, että vaikka lopullisen vanhentumisen sääntöjä kohtaan on eri aikoina esitetty epäilyksiä ja kritiikkiä, uhkakuvat eivät ole käyneet toteen esimerkiksi luotonannon vaikeutumisenä.¹³⁷

¹²⁹ Hemmo 2002a, s. 44.

¹³⁰ HE 216/2001 vp, s. 18, 19.

¹³¹ Näkökohdasta SOU 2008:82, s. 182.

¹³² HE 216/2001 vp, s. 18, 19.

¹³³ SOU 2008:82, s. 183.

¹³⁴ HE 83/2006 vp, s. 31; Hemmo 2002a, s. 44–45.

¹³⁵ HE 83/2006 vp, s. 31.

¹³⁶ SOU 2008:82, s. 189.

¹³⁷ Linna – Saarnilehto 2016, s. 11.

Lopullisen vanhentumisen tavoitteet ovat sinänsä ymmärrettävät ja tärkeät – minkä osoittanee jo se, miten monen eri oikeussäännösten avulla niitä pyritään edistämään. Toinen kysymys on, onko järkevää edistää näitä tavoitteita nimenomaan siviilioikeudellisen velan vanhentumisen sääntelyllä. Niin kuin on tullut esiin (ks. alaluku 3.5 edellä), totunnainen vanhentumissääntely ei juuri lainkaan edistä sosiaaliperusteista velallisen vapautumista veloistaan, joten sanotun tavoitteen edistäminen on edellyttänyt omia erityissääntöjään. Tästä on kuitenkin seurannut, että VanhL:n kahdella pääelementillä, totunnaisella vanhentumissääntelyllä ja lopullisella vanhentumisella, on vain vähän tekemistä keskenään. Merkittävä yhteys on lähinnä se, että velan vanhentumisen oikeusvaikutukset ovat molemmissa tilanteissa samat.¹³⁸

Tältäkin osin voidaan kysyä, miten perusteltua yhdenmukaistaminen on. On huomattava, että VanhL:n mukaisessa velan vanhentumisessa velkojalta jäävät kansainvälisesti vertaillen suhteellisen laajat jäännösoikeudet, ennen kaikkea laajahko oikeus käyttää vanhentunutta saatavaa kuittauksessa (VanhL 15.1 §) ja oikeus saada suoritus esinevakuudesta (VanhL 16 §). Voidaan pohtia, miten hyvin VanhL:n mukaiset velan vanhentumisen oikeusvaikutukset sopivat yhteen lopullisen vanhentumisen sosiaalisten tavoitteiden kanssa.¹³⁹

Asiasta käytiin keskustelua vanhentumislakia säädettäessä ja sitä myöhemmin täydennettäessä. Kysymys lopullisen vanhentumisen sääntelyn tarpeellisuudesta ja sisällöstä jakoi voimakkaasti mielipiteitä lakia vuosituhannen vaihteessa valmistelleessa vanhentumistoimikunnassa. Toimikunnan enemmistö päätyi kompromissiin, jonka mukaan velka vanhentuisi katkaisuihin riippumatta 15 vuoden kuluessa lainvoimaisesta tuomiosta tai muusta ulosottoperusteesta tai viimeistään 20 vuodessa velan erääntymisestä.¹⁴⁰ Lopullisen vanhentumisen määräajat saivat melko paljon kritiikkiä lakiesitystä koskevalla lausuntokierroksella, ja ne jätettiin eduskunnalle ehdotettavasta vanhentumislakista pois. Pidettiin tarkoituksenmukaisem-

¹³⁸ Ks. ulosottoperusteen määräajan osalta UK 2:27.1; ks. erääntymisperusteisen lopullisen vanhentumisaajan (VanhL 13a.1 §) osalta HE 83/2014 vp, s. 37.

¹³⁹ Kysymys vanhentuneen saamisen jäännösoikeuksien ja insolvenssilainsäädännön sosiaalisten tavoitteiden suhteesta oli hieman toisessa muodossa esillä ratkaisussa KKO 2014:88. UK 2:24.3:n mukaan ulosottoperusteen määräajan umpeen kuluminen ei estä maksun saamista ulosmitatuista varoista, jos ulosmittaus on toimitettu tai saatava on ilmoitettu UK 5 luvussa tarkoitetussa myynnissä ennen määräajan päättymistä. Ratkaisussa KKO 2014:88 katsottiin äänestyksen (4–1) kautta, ettei UK 2:24.3 oikeuttanut velkojaa saamaan ulosmitatusta omaisuudesta suoritusta enää sen jälkeen, kun ulosottoperusteen määräajan umpeutumisen jälkeen velalliselle oli myönnetty yksityishenkilön velkajärjestely.

¹⁴⁰ KM 2001:4, s. 2.

pana, että pitkien perintäaikojen tuottamiin ongelmiin puututaan pikemminkin maksukyvyttömyyslainsäädännössä kuin yleisessä siviilioikeudellisessa lainsäädännössä.¹⁴¹ – Lisäperusteena olisi voitu vielä kiinnittää huomiota siihen, myös vanhentumistoimikunnan vähemmistön keskeisenä pitämään vastaperusteeseen,¹⁴² että ajatus sosiaalisen velkaongelman hallitsemisesta siviilioikeudellisella vanhentumislainsäädännöllä oli – ja käsittääkseni edelleen on – kansainvälisesti poikkeuksellinen.¹⁴³

Lopullisen vanhentumissäännösten jättäminen pois vanhentumislakia koskevasta hallituksen esityksestä ei kuitenkaan lopettanut keskustelua asiasta. Eduskuntakäsittelyssä talousvaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että tuoloin hiljattain hyväksytyt ulosottolain muutokset myötä ulosotto-perusteen voimassaololle oli määräaika mutta määräajan umpeutumisesta huolimatta velka saattoi jatkaa olemassaoloaan vanhentumislainsäädännön estämättä.¹⁴⁴ Kriitikki on sinänsä osuva, vaikka sen aiheellisuus on mielestäni luettava pikemminkin aiemman ulosottolain muutoksen kuin vanhentumislakia koskevan lakiesityksen syyksi. On kieltämättä melko erikoinen oikeudellinen tila, että velka on aineellisoikeudellisessa mielessä yhä voimassa mutta ulosottoviranomainen kieltäytyy kategorisesti sen täytäntöönpanosta.¹⁴⁵

Talousvaliokunnan mietintö ei johtanut lain sisällön muuttamiseen tältä osin, mutta se johti siihen, että myös eduskunta esitti lain hyväksyessään lopullista vanhentumista koskevan lausuman.¹⁴⁶ Seuraavina vuosina tehdyissä viranomaisselvityksissä suhtauduttiin myönteisesti siihen, että ulosotto-perusteen määräajan umpeutuminen kytkettäisiin VanhL:n mukaiseen velan vanhentumiseen.¹⁴⁷ Kantaa perusteltiin ennen kaikkea velallisen aseman selkeyden ja ennustettavuuden tavoitteella ulosotto-perusteen määrä-

¹⁴¹ HE 187/2002 vp, s. 35; ks. myös KM 2001:4, s. 219, toimikunnan jäsenten Mika Hemmo, Leena Linnainmaa ja Elli Myllylä eriävä mielipide.

¹⁴² KM 2001:4, s. 219, toimikunnan jäsenten Mika Hemmo, Leena Linnainmaa ja Elli Myllylä eriävä mielipide.

¹⁴³ Ks. viimeksi mainitusta seikasta HE 83/2006 vp, s. 17 ja SOU 2008:82, s. 92.

¹⁴⁴ TaVM 28/2002 vp, s. 3–4.

¹⁴⁵ Ks. Hakkola 2002, s. 388–390, joka kiinnittää huomiota myös siihen, että järjestäytyneellä ja hyvään perintätapaan nojautuvalla perimistöiminnalla on erittäin rajalliset mahdollisuudet vaatia saataviaan muutoin kuin ulosottolaitoksen välityksellä. Niin kuin kirjoittaja tuo esiin, mahdollisuuksia tehokkaaseen yksityisperintään on lähinnä moottori- ja pyöräajengien tapaisilla organisaatioilla, joiden sitoutumista hyvään perintätapaan voidaan pitää kyseenalaisena.

¹⁴⁶ EV 278/2002 vp, s. 1: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa, johtaako ulosotto-perusteen määräaikaisuus, ilman että samalla säädettäisiin velan lopullisesta vanhentumisesta, epäasianmukaisiin menettelyihin tai kohtuuttomiin tilanteisiin velkasuhteissa, ja arvioi sen jälkeen, onko aihetta säätää velan lopullisesta vanhentumisesta, sekä antaa selvityksen ja tarvittaessa lakiesityksen seuraavan vaalikauden aikana.”

¹⁴⁷ Ks. kokoavasti HE 83/2006 vp, s. 33.

ajan umpeutumisen jälkeen.¹⁴⁸ Saatavan aineellisoikeudellisella vanhentumisella katsottiin olevan keskeinen merkitys velallisen taloudellisen toimintakyvyn, varmuuden ja vapauden suhteen.¹⁴⁹ Sääntely toteutettiin ulosottokaaren säätämisen yhteydessä säädöksellä 708/2007.

Oikeustilaa, jossa velka olisi voinut olla aineellisoikeudellisesti voimassa mutta sitä ei olisi otettu huomioon ulosotossa, ei koskaan ehditty kokea käytännössä. Aiemmin hyväksytyyn ulosottooperusteen määräaika-sääntelyn voimaantulon siirtymäaika oli niin pitkä, että yhdenkään ulosottooperusteen määräaika ei ehtinyt umpeutua ennen kuin tähän jo kytkeytyi VanhL:n mukainen vanhentumisvaikutus.¹⁵⁰

Edellä esitetty ei kenties vielä riitä vakuuttamaan kriittistä lukijaa lopullisen vanhentumisen sääntelyn tarpeellisuudesta. Sääntely tulee paremmin ymmärrettäväksi historiallista taustaansa, Suomen 1990-luvun lamaa ja siitä seurannutta yksityishenkilöiden laajaa ja vakavaa ylivelkaisuusongelmaa, vasten. Vuonna 1993 mahdolliseksi tullut velkajärjestely myönnettiin kymmenilletuhansille velallisille. Läheskään kaikki ylivelkaantuneet henkilöt eivät kuitenkaan päässeet velkajärjestelyyn edellytysten täyttämättä jäämisen vuoksi, minkä lisäksi osa ei esimerkiksi syrjäytymisen vuoksi ylipäänsä hakeutunut velkajärjestelyyn. Korkotason korkeus aiheutti lisäksi sen, että monen velallisen velka ei lyhentynyt ulosottoerinnässä lainkaan vaan päinvastoin korkeat korot saattoivat lyhennyksistä huolimatta johtaa velan nettomäärän kasvuun ajan kuluessa. Pahimmillaan edes henkilön elinikäinen ulosotossa oleminen ei olisi kääntänyt velkamäärää laskuun.¹⁵¹

Edellä kuvattua vasten näyttää ymmärrettävältä, että 2000-luvun alussa oli yhteiskunnallinen tarve ylivelkaisuusongelman riittävän tehokkaalle ja kaavamaiselle ratkaisemiselle.¹⁵² Alkuperäisen ulosottooperusteen määräaika-sääntelyn tausta 1990-luvun lamassa nousee nimenomaisesti esiin myös lopullisen vanhentumisen sääntelyn myöhemmissä kehitysvaiheissa.¹⁵³ Sääntelyn historiallista taustaa kuvastaa lisäksi se, että sääntelyn on kunkin uudistuksen yhteydessä haluttu tulevan voimaan tietyin rajoituksin takautuvasti niin, että ulosottooperusteen vanhentumisia tai velan eräpäiväs-

¹⁴⁸ Ks. työryhmämietintö 2004:7, s. 30–31.

¹⁴⁹ HE 83/2006 vp, s. 104.

¹⁵⁰ Tähän kiinnittävät huomiota Linna – Saarnilehto 2016, s. 211.

¹⁵¹ HE 216/2001 vp, s. 15; Linna – Saarnilehto 2016, s. 211.

¹⁵² Tämän suuntaisesti HE 216/2001 vp, s. 27, jossa kiinnitetään huomiota myös siihen, että kun yhden velkajärjestelyasian hoitamisesta aiheutuu viranomaisille keskimäärin noin 10 000 markan kustannus, esimerkiksi 20 000 ylivelkaisen velkatilanteen järjestäminen tuomioistuimissa aiheuttaisi yhteiskunnalle 200 miljoonan markan kustannukset.

¹⁵³ HE 83/2006 vp, s. 23; HE 83/2014 vp, s. 25.

tä laskettavan lopullisen vanhentumisajan umpeutumisia alkaa tapahtua jo joitakin vuosia lain voimaantulon jälkeen.¹⁵⁴ Taannehtivuuden julkilausutuna tarkoituksena on ollut nopeuttaa sääntelyn vaikutuksia 1990-luvun laman aiheuttamiin ylivelkaongelmiin.¹⁵⁵ Ratkaisua on pidettävä sinänsä ymmärrettävänä ja asianmukaisena.

Toisaalta voidaan kysyä, että kun lopullisen vanhentumisen sääntelyn keskeisenä perusteena on ollut tiettyyn varsin poikkeukselliseen ajanjaksoon liittyvien yhteiskunnallisten ongelmien ratkaiseminen, olisiko ratkaisunkin pitänyt olla jollain tapaa määräaikainen tai muuten soveltamisalaltaan rajattu. Siitä, että 2000-luvun alkuvuosina on tarvittu kaavamaisesti sovellettavaa velkojen ”nollausmekanismia”, ei suoraan seuraa, että tällaiselle lainsäädäntöratkaisulle olisi tarvetta enää tämän jälkeen. Saateetaan kysyä, että kun 1990-luvun lamasta johtuva velkaongelma on saatu ratkaistua, olisiko ylivelkaisuusongelman hallinta jatkossa sittenkin perustellumpaa järjestää insolvenssioikeudellisten mekanismien, ennen kaikkea velkajärjestelyn, eikä siviilioikeudellisen velan vanhentumisen sääntelyn avulla, niin kuin asia on järjestetty useimmissa muissa maissa.

Ruotsissa harkittiin 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä Ruotsin preskriptionslagiin (1981:130) otettavaksi samantyyppistä lopullisen vanhentumisen säännöstöä kuin joka Suomessa oli tuolloin hiljattain säädetty. Sääntelyä harkittiin osana laajempaa ylivelkaantuneisuusongelman hallintaan suunniteltua sääntelykokonaisuutta. Lopullisesta vanhentumisesta säätämistä pidettiin siinä määrin kauaskantoisena, vaikutuksiltaan osin vaikeasti ennakoitavana ja sääntelyteknisesti vaativana toimenpiteenä, ettei siihen katsottu perustelluksi ryhtyä ainakaan tuossa vaiheessa, jossa myös muun muassa velkajärjestelylainsäädäntöön oli tulossa muutoksia.¹⁵⁶

Vasta-argumenttina edellä esitettyyn voidaan huomauttaa, että kun sääntely nyt kuitenkin on olemassa eikä siitä ole todettu olevan juuri sen vakavampaa haittaa kuin vanhentumislainsäädännön sisällön monimutkaistuminen ja sen tavoitteiden osittainen hämärtyminen, onko sittenkin viisaampaa vain antaa sääntelyn olla voimassa sellaisena kuin se on. Emme myöskään tiedä, koska ehkä seuraavan kerran koittaa 1990-luvun laman tyyppiinen yhteiskunnallinen poikkeustila, jonka seurausten helpottaminen edellyttää tehokasta ja helposti sovellettavaa velkavastuun lakkaamiseen johtavaa lainsäädäntöä.

¹⁵⁴ Ks. ulosottolain (37/1895) muutossäädöksen 679/2003 voimaantulosäännös; UK 13:2.7 ja VanhL:n muutossäädöksen 1126/2014 voimaantulosäännös.

¹⁵⁵ HE 216/2001 vp, s. 21–22; HE 83/2014 vp, s. 26.

¹⁵⁶ SOU 2008:82, s. 191–192.

5 ERITYISVANHENTUMISEN TAVOITTEISTA

5.1 Yleistä

Niin kuin alaluvussa 2.2 tuli esiin, erityiset vanhentumisajat muodostavat epäyhtenäisen ja epäjohdonmukaisen normijoukon. Normiston epäyhtenäisyys merkitsee käytännössä sitä, etteivät myöskään normiston tavoitteet voi olla kovin yhdenmukaiset. Sen sijaan, että puhuttaisiin yleisesti erityisvanhentumisen tavoitteista, voisikin olla hedelmällisempää tarkastella erikseen kunkin erityisen vanhentumisnormiston tavoitteita. Tämä ei kuitenkaan tunnu esitysteknisesti kovin mielekkäältä erityisten vanhentumisnormien suuren lukumäärän vuoksi. Normikohtaisen tarkastelun tarkoituksemukaisuutta vähentää myös se, että erityisen vanhentumissääntelyn tavoitteita ei mitenkään välttämättä ole kirjattu lain esitöihin ainakaan kovin laajasti. Usein jää epäselväksi, miksi erityiseen vanhentumissääntelyyn on ylipäänsä päädytty sen sijasta, että velan vanhentuminen jätettäisiin yleisten vanhentumissääntöjen varaan.

Lausutuista syistä olen päätenyt jäsentämään erityisvanhentumisen tavoitteiden tarkastelun niin, että yksittäisten normistojen sijasta esitys on systematisoitu erityisvanhentumisen tiettyjen ominaispiirteiden mukaan ja kunkin ominaispiirteen osalta sääntelyn tavoitteita tarkastellaan lakikohtaisesti. Tarkasteluun otetaan a) perusteet kannekatkaisun edellyttämiselle, b) perusteet vanhentumisajan erityiselle pituudelle, c) perusteet vanhentumisajan erityiselle alkupisteelle ja d) perusteet muille vanhentumissäännöksen erityispiirteille. Esitystavasta seuraa, että jos sama erityinen vanhentumisnormi poikkeaa VanhL:sta useammalla tavalla, sitä saatetaan tarkastella useamman alaotsikon alla.

Tarkastelu painottuu 2000-luvulla säädettyihin erityisiin vanhentumissäännöksiin. Sellaiset erityisvanhentumissäännökset, jotka on säädetty VanhA:n aikana ja ennen kuin VanhL:n säätäminen oli edes näköpiirissä, eivät ole tarkastelun kannalta yhtä mielenkiintoisia kuin 2000-luvulla säädetty. Syynä on se, että vanhemmilla erityisvanhentumisajoilla on saatettu pyrkiä sellaisiin tavoitteisiin, jotka on sittemmin otettu myös VanhL:n tavoitteiksi, esimerkiksi velan suhteellisen ripeään selvittämiseen sen erääntymisen tai muun velkojan vaatimismahdollisuuden syntymisen jälkeen. Osa tällaisista erityisvanhentumisajoista kumottiin VanhL:n säätämisen yhteydessä, mutta ei suinkaan kaikkia. On hyvin mahdollista, että suureen osaan voimassa olevaan oikeuteen kuuluvista erityisvanhen-

tumisajoista ei liity mitään VanhL:n tavoitteista merkittävästi poikkeavia tavoitteita.¹⁵⁷

Lisäksi näyttää siltä, että monessa tapauksessa keskeinen, ellei jopa yksinomainen, syy erityisen vanhentumisajan säätämiseksi on pyrkimys yhdenmukaisuuteen suhteessa muihin samaa aihepiiriä sivuaviin lakeihin, joissa jo syystä tai toisesta säädetään erityisistä vanhentumisajoista.¹⁵⁸ Tällaisella yhdenmukaisuuden tavoittelulla voi epäilemättä olla oma arvonsa, mutta samalla pyrkimys sektorikohtaiseen yhdenmukaisuuteen – koko oikeusjärjestystä koskevan yhdenmukaisuuden sijaan – on omiaan vahvistamaan tilannetta, jossa erityiset vanhentumisajat elävät tavallaan omaa elämäänsä VanhL:n rinnalla.

Erityisvanhentumisaikojen tavoitteista puhuttaessa oman tapaustyyppinsä muodostavat säännökset, joiden yhteydessä kansallisella lainsäätäjällä ei ylipäänsä ole ollut ainakaan täyttä vanhentumissääntelyn sisältöä koskevaa harkintavaltaa. Näin voi olla, jos EU:n direktiivi tai jokin Suomea sitova kansainvälinen yleissopimus edellyttää soveltamisalallaan tietynlaisia vanhentumissäännöksiä.¹⁵⁹ Näin esimerkiksi kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista annetun lain (1077/2016, jäljempänä KilpVKL) 10–11 §:n vanhentumissääntöjen monimutkaisuus ja epä johdonmukaisuus suhteessa VanhL:iin eivät johdu kansallisen lainsäätäjän mielikuvituksellisuudesta vaan direktiivin 2014/104/EU¹⁶⁰ 10 artiklasta, ja vastaavasti merilain 19:1:n hyvin monipolvisen vanhentumissäännösten taustalla on kansainvälisten yleissopimusten määräyksiä. Tämän tyyppiset säännösesimerkit eivät ole tarkastelun kannalta mielenkiintoisimpia, koska säännösten mahdolliset erot suhteessa VanhL:n säännöksiin eivät johdu niinkään lainsäätäjän sisällöllisestä harkinnasta vaan pääasiassa sääntelyn eri laatimistaustasta.

¹⁵⁷ Yleiskuva siitä, miksi lainsäätäjä on päätenyt säätämään erityisistä vanhentumisajoista, näyttäytyy siten Suomessa selkeästi erilaisena kuin Ruotsissa. Ruotsin oikeudessa, jossa yleinen vanhentumisaika on edellä todetulla tavalla kymmenen vuotta, erityiset vanhentumisajat ovat yleensä selvästi tätä lyhyempiä, ja keskeisenä syynä niiden säätämiseksi on tarve jouduttaa velkasuhteiden selvittelyä. Ks. Lindskog 2021, s. 148.

¹⁵⁸ Esimerkkeinä erityisistä vanhentumisajoista, joita ei perustella lain esitöissä millään muulla tavalla kuin viittauksella toiseen erityisvanhentumissäännökseen, voidaan mainita seuraavat: vuosilomalain (162/2005) 34.1 §:n mukainen kaksivuotinen kanneaika (ks. HE 238/2004 vp, s. 77, ehdotuksen 33 §:n perustelut), yliopistolain (558/2009) 67 §:n mukainen viisivuotinen kanneaika (ks. HE 7/2009 vp, s. 78, ehdotuksen 64 §:n perustelut) ja varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain 16.2 §:n mukainen vuoden kanneaika (ks. HE 61/2012 vp, s. 38–39).

¹⁵⁹ Ks. myös HE 187/2002 vp, s. 27.

¹⁶⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/104/EU, annettu 26 päivänä marraskuuta 2014, tietyistä säännöistä, joita sovelletaan jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin kilpailuoikeuden säännösten rikkomisen johdosta kansallisen lainsäädännön nojalla nostettuihin vahingonkorvauskanteisiin.

5.2 Perusteita kannekatkaisun edellyttämiselle

Niin kuin alaluvussa 2.2 tuli esiin, suuri osa voimassa olevaan oikeuteen sisältyvistä erityisistä vanhentumisajoista on kirjoitettu kanneajan muotoon. Kannekatkaisun edellyttäminen merkitsee olennaista poikkeusta VanhL 10 §:n mukaisesta pääsäännöstä, jonka mukaan vanhentuminen on katkaistavissa vapaamuotoisesti. Erityisten vanhentumisaikojen tavoitteiden tarkastelu on luontevaa aloittaa siitä kysymyksestä, miksi lainsäätäjällä on tietyissä tapauksissa pitänyt kannekatkaisun – tai muun VanhL 11.1 §:ssä tarkoitettavan oikeudellisen katkaisutoimen¹⁶¹ – edellyttämistä tarpeellisena.

Niin kuin alaluvussa 2.2 tuli esiin, keskeisen tilanneryhmän, jossa kanneaikoja laissa esiintyy, muodostavat säännökset kaupallisten yhteisöjen johtohenkilöiden ja muiden keskeisten toimijoiden vastuusta. Vuoden 2006 OYL 22:8:ssä säädetään viiden vuoden kanneajasta, jonka alkupiste määräytyy eri tavoin sen mukaan, missä yhtiöoikeudellisessa roolissa vahingonaiheuttaja on toiminut. Kannekatkaisun edellyttämistä perustellaan lain esitöissä sillä, etteivät tuolloin voimassa olleeseen oikeuteen perustuneet vapaamuotoisesti katkaistavissa olevat vanhentumisajat olleet tehokkaasti poistaneet korvauskanteiden uhasta mahdollisille korvausvelvollisille aiheutuvaa epävarmuutta.¹⁶² Lainsäätäjällä näyttää siis katsoneen, että puheena olevassa asiayhteydessä velallisen velasta vapautumisen tunnetta (ks. alaluku 3.4) – tai hiljalleen kasvavaa varmuutta siitä, että velkaa ei ole – on tarpeen suojata voimakkaammin kuin yleensä. Toisaalta voidaan ajatella, että kyse on velkasuhteiden viivytyksettömän selvittämisen edistämisestä (ks. alaluku 3.7) tavanomaista enemmän.

Vastuukysymysten nopean selvittelyn tarpeeseen viitataan myös vuoden 2001 TSL 13:9.3:n esitöissä. Säännös koskee työntekijän palkka- tai muun saatavan vanhentumista, jos työsuhde on jo päättynyt. Kuvatussa tilanteessa sovelletaan pääsääntöisesti kahden vuoden kanneaikaa, kun taas vastaavaan

¹⁶¹ Ks. VanhL 2.3 §: ”Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, koskee soveltuvin osin erityissäännöstä, jonka mukaan velkaa koskeva kanne on pantava vireille määräajassa. Kanneaika voidaan kuitenkin katkaista vain 11 §:ssä tarkoitetulla katkaisutoimella.”

¹⁶² HE 109/2005 vp, s. 202. Ks. samoin osuuskuntalain 25:8:n osalta HE 185/2012 vp, s. 146 ja asunto-osakeyhtiölain 24:10:n osalta HE 24/2009 vp, s. 285. OYL:a koskevassa hallituksen esityksessä mainitaan myös, että ”[s]yyt, joita edellä 3 §:n kohdalla on osakkeenomistajan tuottamusta käsiteltäessä esitetty, puoltavat sitä, että myös osakkeenomistajaa koskee muiden vastuuvelvollisten tavoin viiden vuoden kanneaika”. Viittauksen ajatus jää hämäräksi. Ehdotetussa lain 22:3:ssä ei ylipäänsä säädetä osakkeenomistajan vaan yhtiökokouksen puheenjohtajan vastuusta. Osakkeenomistajan vastuuta koskee luvun 2 §, jonka osalta esitöissä puhutaan muun muassa siitä, että erityyppisten osakkeenomistajien tuottamusta voidaan arvioida eri tavoin. Miten tämä liittyy osakkeenomistajan vastuuseen sovellettavaan kanneaikaan, on tämän artikkelin kirjoittajalle epäselvää.

velkomukseen työsuhteen kestäessä sovelletaan viiden vuoden katkaisukelpoista vanhentumisaikaa (TSL 13:9.1). Kanneaikaa perustellaan tavoitteella saada työsopimuslaista ja työsopimuksesta johtuvat riidat työsuhteen päätyessä ratkaistuksi mahdollisimman nopeasti ja yhtä aikaa työaikalakiin perustuvien riita-asoiden kanssa, joita koski tuolloisen työaikalain (605/1996) 38.3 §:n mukaan vastaava kanneaika. Lisäksi TSL 13:9.3:n kanneaikaa perustellaan oikeudenkäynnissä esitettävän todistelun tarpeella.¹⁶³ Kysymys kanneajan tarpeellisuudesta nostettiin esiin vanhentumislakia koskevassa hallituksen esityksessä, mutta säännöksen muuttamista ei pidetty tuossa yhteydessä tarkoituksenmukaisena, koska säännös oli otettu TSL:iin ”vain pari vuotta sitten”.¹⁶⁴

Saatetaan tietysti kysyä, perusteleeke tarve todisteluvaikeuksien ehkäisemiseen lyhyttä kanneaikaa kovinkaan osuvalla tavalla. Jos sovellettava vanhentumisaika on kolme vuotta tai tätä lyhyempi, velallinen saa velastaan muistutuksen velkojalta suhteellisen usein ja tietää pitää tarpeellisia todisteita tallessa. Se, että velkoja pakotetaan vapaamuotoisen muistutuksen sijasta määräajassa nostamaan velasta kanne, ei nähdäkseni juuri helppoa todistelua, vaan osuvampi perustelu on TSL:n esitöissäänkin mainittu tarve jouduttaa asian lopullista selvittelyä. – Joka tapauksessa myös vuoden 2019 tavaramerkkilain 70 §:n viisivuotista kanneaikaa perustellaan tarpeella välttää kustannuksiltaan kalliita ja epävarmoja oikeudenkäyntejä useita vuosia aiemmin sattuneista tapahtumista, joita koskevat todisteet ja todistelu ovat käyneet epävarmoiksi ja puutteellisiksi. Oletettavaa on, että tosiasiallisesti painavampi syy kanneajan säätämiseksi on ollut pyrkimys yhdenmukaisuuteen suhteessa muihin teollisoikeuslakeihin. Tämäkin argumentti toki mainitaan tavaramerkkilain 70 §:n esitöissä.¹⁶⁵

Yksi käytännössä varsin tärkeä ja sisällöllisesti mielenkiintoinen kanneaika on VSL 74 §:n mukainen vakuutuskorvaussaatavan kolmen vuoden kanneaika. Niin kuin alaluvussa 2.2 tuli esiin, kanneajan soveltamistilannetta edeltää vakuutuskorvausta hakevan vahinkoilmoitus, jota koskevat vuoden ja kymmenen vuoden rinnakkaiset vanhentumisaajat (VSL 73.1 §). VSL 74 §:n mukainen kanneaika on sisällytetty VSL:iin sen säätämisestä asti eli vuodesta 1994. VSL:n vanhentumissääntöihin tehtiin uudistuksia VSL:n osittaisuudistuksessa vuonna 2010, jolloin olisi ollut mahdollista korvata VSL 74 § esimerkiksi viittauksella VanhL:n säännöksiin. Näin ei kuitenkaan tehty. Se, että korvauksen hakijalta edellytetään kanteen nostamista tai muuta oikeudellista katkaisutoimintaa, saattaa näyttytyä yllättävänä siihen nähden, että VSL:n on yleisesti ymmärrettävä suojaavan pikemminkin

¹⁶³ HE 157/2000 vp, s. 128.

¹⁶⁴ HE 187/2002 vp, s. 92.

¹⁶⁵ HE 201/2018 vp, s. 169–170.

vakuutuksenottajapuolta kuin vakuutuksenantajaa. Viimeksi mainittua asetelmaa kuvastaa se, että VSL on pakottava nimenomaan vakuutuksenottajapuolen eduksi laissa tarkemmin säädettyllä tavalla (VSL 3.1–3.2 §).¹⁶⁶

VSL:n esitöistä ei käy ilmi, miksi vakuutuskorvauksen yhteydessä on haluttu edellyttää kannekatkaisua. Pitäisin luultavana, että asia on omaksuttu tarkemmin pohtimatta vuoden 1933 vakuutusoppimuslain 29 §:stä, jossa säädettiin pääsäännöksi kolmen vuoden määräaika sille, että vakuutusoppimukseen perustuvaa saamista ”laillisesti haetaan”.

Sitä, miksi määräaika oli niinkin lyhyt kuin kolme vuotta verrattuna tuolloiseen yleiseen kymmenvuotiseen vanhentumisaikaan, perusteltiin lain esitöissä niillä sinänsä järkevillä syillä, että epäselvän korvausvelan pitkäaikainen auki oleminen olisi ongelmallista yhtiön vakavaraisuuden arvioitavuuden ja jälleenvakuuttamisen kannalta. Lisäksi ajan kulumisen todettiin vaikeuttavan vakuutustapahtuman oikeudellista selvittelyä.¹⁶⁷ Vanhentumisaajan lyhyttä puoltavien perusteiden katsottiin edellyttävän myös, ettei vanhentumisaikaa voida katkaista vapaamuotoisesti vaan ainoastaan kanneteitse.¹⁶⁸ Kyse näyttäisi siis olleen ennen kaikkea tarpeesta edistää velkasuhteen viivytyksetöntä selvittämistä. – Saatetaan tosin kysyä, onko erityiselle kanneajalle tarvetta enää VanhL:n voimaantumisen jälkeen ottaen erityisesti huomioon, että VanhL 11 §:n ja VSL:iin vuonna 2010 tehdyn muutoksen myötä korvauksenhakija voi pitää kanneaikäsäännöksestä huolimatta korvaus-saatavaa voimassa jopa vuosikausia viemättä asiaa tuomioistuimeen.¹⁶⁹

Velkasuhteiden nopean selvittämisen tavoite lienee ollut peruste myös sille, että AvoliittoL 9.3 §:ssä säädetään lain 8 §:n mukaiselle hyvitysvelalle kolmen vuoden kanneaika siinä tilanteessa, että omaisuuden erottelua ei ole toimitettu. Kanneaika luetaan avopuolison kuolemasta tai siitä, kun avopuolisot muuttivat pysyvästi erilleen. Niin kuin lain esitöissä todetaan, määräaika vastaa VanhL 7.1 §:n 4 kohdan mukaista edunpalautusvelan vanhentumisaikaa. Määräaikaa perustellaan lain esitöissä varallisuussuhteiden ennakoitavuussyillä,¹⁷⁰ mikä viitannee lähinnä alaluvussa 3.6 tarkasteltuun varallisuussuhteiden läpinäkyvyyden tavoitteeseen sekä ala-

¹⁶⁶ Myös VSL:n esitöissä todetaan, että ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on parantaa kuluttajan ja siihen rinnastettavassa asemassa olevan elinkeinonharjoittajan asemaa vakuutusoppimussuhteessa. HE 114/1993 vp, s. 12.

¹⁶⁷ KM 1925:15, s. 81; ks. myös Vihma 1948, s. 335 ja Ignatius 1970, s. 77. Ks. viimeksi mainitusta näkökohdasta vahingonkorvausvelkojen osalta Norros 2015, s. 39–40.

¹⁶⁸ KM 1925:15, s. 82.

¹⁶⁹ Oikeustilan muutos johtuu siitä – pääasiassa järkevästä – syystä, että vapaaehtoisten lautakuntamenettelyjen käynnistämiseksi on annettu aiempaa laajempi merkitys kannekatkaisuun rinnastuvana oikeudellisena katkaisutoimena. Ks. Norros 2016, s. 193–194.

¹⁷⁰ HE 37/2010 vp, s. 24.

luvussa 3.9 tarkasteltuun oikeusvarmuuden ja velkasuhteiden selkeyden tavoitteeseen. Sitä, miksi tavoitteen katsotaan vaativan kannekatkaisun edellyttämistä, ei lain esitöissä perustella, mutta tarkoituksena lienee ennen kaikkea ollut varmistaa hyvitysvelan riittävän nopea lopullinen selvittäminen.

Vastaavantuypisenä esimerkkinä voidaan viitata vielä KilpVKL 10 §:ään. Lain 10.1 §:n mukainen pääsääntö on, että kyseiseen lakiin perustuva oikeus vahingonkorvaukseen vanhentuu viiden vuoden kuluttua siitä, kun vahinkoa kärsinyt on saanut tietää tai sen olisi pitänyt tietää kilpailuoikeuden rikkomisesta sekä vahingosta ja siitä vastuussa olevasta. Lain esitöiden mukaan vanhentumisaika voidaan katkaista vain kanteella. Tähän ratkaisuun kerrotaan päädytyn erityisesti ”vanhentumisajan takarajan selkeyden takia”.¹⁷¹

Huomion arvoista on, ettei KilpVKL 10.1 §:n sanamuodosta käy ilmi, että viiden vuoden määräaika olisi katkaistavissa vain kanneteitse. Tästä ja VanhL 2.1 §:stä tehtävästä vastakohtaispäätelmästä tulisi seurata VanhL:n täydentävä soveltuminen ja siten mahdollisuus vanhentumisen vapaamuotoiseen katkaisuun (VanhL 10 §). KilpVKL 10.2 §:ssä kyllä säädetään, että oikeus vahingonkorvaukseen ei ole vanhentunut, jos *korvauskanne* nostetaan tiettyjen lisämääräaikojen kuluessa, mutta lainkohdan sanamuoto ei kielellisesti tulkittuna koske 1 momentin mukaista vanhentumisaikaa. Lain esitöiden mukaan asia kuitenkin olisi näin. En silti pitäisi tulkintaa selvänä mainitusta syystä. Kyseessä olisi puhdaspiirteinen esimerkki ei-toivotusta niin sanotusta lain perusteluissa säätämisestä.¹⁷² – Tulkintakysymystä on tarpeetonta pohtia tässä enempää, mutta se mielestäni osaltaan havainnollistaa erityisvanhentumiseen liittyvää pirstaleisuuden ja epäselvyyden ongelmaa.

Yhtenä mahdollisena syynä kannekatkaisun edellyttämiselle voi olla myös se, jos kanteen peruste liittyy valmiiksi oikeudenkäyntiin. Jos joku on aiheuttanut toiselle vahinkoa hakemalla tämän omaisuutta tuomioistuimen määräyksellä tarpeettomasti takavarikkoon, tuntuu luontevalta, että aiheuttomaan turvaamistoimeen perustuva vahingonkorvausvaatimus on vietävä kanteella tuomioistuimen tutkittavaksi,¹⁷³ jotta vuoden erityisvanhentumisaika keskeytyisi (oikeudenkäymiskaari 4/1734, jäljempänä OK, 7:12.2).¹⁷⁴

¹⁷¹ HE 83/2016 vp, s. 62, 31.

¹⁷² Ks. perusteluissa säätämisen ongelmasta yleisesti esimerkiksi Aarnio 1989, s. 228.

¹⁷³ Toimivalta antaa turvaamistoimia on yleisellä alioikeudella myös silloin, jos taustalla oleva pääriita käsitellään välimiesmenettelyssä. Ks. välimiesmenettelystä annetun lain (967/1992, jäljempänä VML) 5.2 ja 51.2 § sekä näitä tulkiten Möller 1997, s. 32 ja Savola 2001, s. 467 alaviite 108; vastaavasti VML:n säätämistä edeltävän oikeustilan osalta Havansi 1975, s. 947.

¹⁷⁴ Vastaavasti aiheuttoman ulosoton hakijan vastuu aiheuttamastaan vahingosta on alisteinen vuoden kanneajalle (UK 2:17.2).

5.3 Perusteita erityisen vanhentumisajan pituudelle

Kannekatkaisun edellyttämisen lisäksi toinen hyvin yleinen ominaispiirre erityisissä vanhentumissäännöksissä on se, että vanhentumisajan pituus poikkeaa VanhL:n mukaisesta kolmesta vuodesta. Asetelma on muuttunut VanhL:n säätämisen myötä niin, että erityiset vanhentumisajat saattavat poiketa VanhL:n mukaisesta kolmesta vuodesta kumpaan suuntaan tahansa. VanhA:n aikana erityiset vanhentumisajat olivat yleensä VanhA:n mukaista kymmentä vuotta selvästi lyhyempiä.¹⁷⁵ Tuohon aikaan nimenomaan tarve sovellettavan vanhentumisajan lyhentämiseen oli epäilemättä keskeinen peruste erityisen vanhentumissäännöksen säätämiseksi, mutta nykyisin on asia siis osin toisin.

Selväpiirteinä esimerkkeinä erityisistä vanhentumissäännöksistä, joiden yhteydessä vanhentumisajan pituudella – tai pikemminkin lyhyydellä – on ollut keskeinen merkitys lainsäätäjälle, voidaan mainita edellä esitellyt yhteisöoikeudellisten lakien kanneajat sitä erityistilannetta varten, että yhtiökokouksen tai sitä vastaavan kokouksen määrävähemmistö nostaa erityissäännöksen turvin yhteisön nimissä vahingonkorvauskanteen johtohenkilöä vastaan siitä huolimatta, että kokouksen enemmistö on myöntänyt tarkoitettulle henkilölle vastuuvapauden (OYL 22:7.3, asunto-osaakeyhtiölain 24:9.3, osuuskuntalain 25:7.3, vakuutusyhtiölain 28:8.3, vakuutusyhdistyslain 15:6.3, asumisoikeusyhdistyksistä annetun lain 77.3 §, säästöpankkilain 123.3 § ja sijoitusrahastolain 26:10.3). Näissä tapauksissa kanneajan pituus on vain kolme kuukautta.

Kanneajan lyhyyttä on perusteltu sillä, että kun yhtiökokous tai muu päätöksentekoaikoinen on myöntänyt mahdolliselle korvausvelvolliselle vastuuvapauden, on nopeasti saatava mahdollisimman täysi selvyys siitä, tullaanko vahingonkorvauskanteita ajamaan, jotta yhtiössä voidaan vastuuvapauspäätöksen tarkoituksen mukaisesti välttää avoimista kannemahdollisuuksista johtuva epävarmuus.¹⁷⁶ Toisin sanoen velkasuhteiden viivyttyksittömän selvittämisen tavoite saa tapaustyyppin erityispiirteiden vuoksi tässä asiayhteydessä erityisen korostuneen merkityksen.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Ks. Rekola 1938, s. 142; Halila – Ylöstalo 1979, s. 97 ja Aurejärvi – Hemmo 1998, s. 211. Poikkeuksina voidaan kuitenkin mainita VanhL:n voimaantuloon asti voimassa ollut vahingonkorvauslain (412/1974) 7:2:n ja VSL 73 §:n 2. virkkeen mukaiset kymmenvuotiset vanhentumisajat.

¹⁷⁶ Näin OYL 22:7.3:n osalta HE 109/2005 vp, s. 201.

¹⁷⁷ Samansuuntaisesti yhteisöoikeudellisten moitekanneaikojen osalta Havansi 2004, s. 122, jonka mukaan kanneaikojen lyhyys ”osoittaa lainsäätäjän haluavan, että selvyys oikeusrauhan syntymisestä/viivästyisestä saadaan jotakuinkin nopeasti sanotunkaltaisissa konfliktipesäkkeissä, joissa voidaan ’omassa piirissä’ eli tuomioistuimen ulkopuolella

Toisena esimerkkinä kanneaikasäännöksestä, jonka soveltamistilanteen erityispiirteet ovat tehneet velkasuhteiden nopean selvittelyn erityisen tärkeäksi, voidaan mainita AvoliittoL 9 § ja sen mukainen kuuden kuukauden kanneaika avoliiton purkautumiseen perustuvalla hyvitysvelalle tilanteessa, jossa omaisuuden erottelu on jo toimitettu. Säännöksen esitöissä todetaan, että yhteistalouden hyväksi annettujen panosten selvittely voi osoittautua ajan mittaan vaikeaksi, koska panos voi luonteensa puolesta perustua avopuolisoiden yksityiselämään liittyviin seikkoihin. Esimerkkeinä mainitaan koti- tai korjaustyöt ja töiden jakautuminen.¹⁷⁸ – Säännöksen perusteluissa viitataan siis ensi kädessä todisteluvaikeuksien välttämiseen, mutta käsittäisin asian niin, että luvussa 3 omaksumani systematiikan näkökulmasta on osuvampaa puhua pikemminkin tarpeesta velkasuhteen nopeaan selvittämiseen. Pelkästään todisteluvaikeuksien välttämällä olisi mielestäni vaikeaa perustella niin lyhyttä kuin kuuden kuukauden vanhentumisaikaa.¹⁷⁹

Myös käytännössä varsin tärkeää vuoden määräaikaa vahinkoilmoituksen tekemiselle vakuutusyhtiölle on perusteltu tarpeella velkasuhteen nopeaan selvittämiseen.¹⁸⁰ Suuri osa vakuutuskorvausveloista koskee pieniä summia, mutta niihin liittyy vahinkotapahtuman sisältöä ja sen seurauksia koskevia näyttökysymyksiä. Lisäksi vakuutusyhtiön vakavaraisuuden turvaamisen ja riskien jälleenvakuutettavuuden kannalta on tärkeää, että vakuutusyhtiölle tuntemattomia korvausvelkoja ei voi olla voimassa kovin pitkältä ajalta ainakaan suuria määriä.¹⁸¹

Havainnollisena esimerkkinä voidaan mainita myös vahingonkorvaussaatavan vuoden kanneaika tilanteessa, jossa joku on aiheuttanut toiselle vahinkoa tarpeettomalla turvaamistoimella. Tätä koskee nykyisin OK 7:12.2, aiemmin ulosottolain (37/1895) 7:20.3. Kanneajan alkuperäisen säätämisen aikaan vallinnutta oikeustilaa, jossa tällaiseen korvaussaata-

tehdä enemmistön päätöksin tai joskus yksittäisenkin etutahon toimesta kaikkiin muihinkin osallisiin vaikuttavia ratkaisuja”.

¹⁷⁸ HE 37/2010 vp, s. 23.

¹⁷⁹ Samansuuntaisesti yleisemmällä tasolla Lindskog 2021, s. 147, joka toteaa, ettei edellä alaluvussa 3.2 tarkastellulla nollatasoajatuksella – Lindskogin käsitteistössä *anpassningsfunktion* – tai todisteluvaikeuksien ehkäisyllä ole suurta merkitystä lyhyiden erityisvanhentumisaikojen yhteydessä vaan että niitä perustelee ennen kaikkea tarve velkasuhteiden viivytyksettömään selvittämiseen. Ks. myös Halila – Ylöstalo 1979, s. 82, jonka mukaan vanhentumisaajan lyhentämistä erityislainsäädännössä on perusteltu lähinnä pyrki- myksellä luoda virikkeitä velkasuhteen selvittämiseen.

¹⁸⁰ Ks. VanhL:a koskeva hallituksen esitys HE 187/2002 vp, s. 26, jossa puhutaan pyrki- myksestä ohjata vahinkoilmoitusten nopeaan tekemiseen.

¹⁸¹ Ks. vuoden 1933 vakuutuslainsäädännön osalta KM 1925:15, s. 81; Vihma 1948, s. 335 ja Ignatius 1970, s. 77; ks. nykyisen VSL:n osalta Norros 2023, s. 554.

vaan sovellettiin yleistä kymmenvuotista vanhentumisaikaa, pidettiin lain esitöissä epätarkoituksenmukaisena. Esitöiden mukaan voitiin edellyttää, että turvaamistoimen kaltaisesta väliaikaistoimesta johtuvaan mahdolliseen jälkiselvittelyyn ryhdytään huomattavasti nopeammin varsinkin, jos vahinko on pian määritettävissä. Huomiota kiinnitettiin myös siihen, että vanhentumisajan aukiolo saattoi estää turvaamistoimen hakijaa saamasta pitkään aikaan takaisin mahdollisen korvausvastuunsa vakuudeksi antamaansa panttia. Vertailukohtana nostettiin esiin tällaisia korvaussaatavia koskeva Norjan oikeuden mukainen kolmen kuukauden kanneaika, mutta koska vahingonkäräjien katsottiin joskus voivan tarvita kanteen nostamiseen enemmänkin aikaa, päädyttiin lopulta vuoden kanneaikaan turvaamistoimen peruuttamisesta tai sitä koskevan valituksen ratkaisemisesta lukien.¹⁸²

Velkasuhteen ripeän selvittämisen tavoite lienee myös postilain 52.2 §:n taustalla, vaikka asia esitetäänkin lain esitöissä hieman epäselvästi. Lainkohdassa säädetään lähetyksen vahingoittumiseen tai viivästymiseen perustuvan korvaussaatavan vuoden tai erityistapauksissa kolmen vuoden kanneajasta. Lyhyitä vanhentumisaikoja perustellaan lain esitöissä postikuljetusten ”massaluonteella”.¹⁸³ Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita vielä TSL 13:9.3:n mukainen kahden vuoden kanneaika, joka koskee erilaisia työsuhteesta johtuvia saatavia työsuhteen päättymisen jälkeen. Lyhyehköä kanneaikaa perustellaan lain esitöissä sillä, että työsuhteen päättymisen jälkeen mahdolliset työsuhdetta koskevat riidat on saatava ratkaistuiksi mahdollisimman nopeasti.¹⁸⁴

Kolmea vuotta pidemmät erityisvanhentumisajat ovat käyneet viimeistään VanhL:n säätämisen jälkeen suhteellisen harvinaisiksi. Niin kuin aluluvussa 2.2 tuli esiin, keskeisen tapaustyyppiryhmän kuitenkin muodostavat eräiden immateriaalioikeuksien loukkaukseen liittyvien hyvityskanteiden määrääjat, joiden pituus on viisi vuotta. Suurin osa näistä kanneajoista on säädetty ennen VanhL:n säätämistä. Viiden vuoden kanneaika on kuitenkin pysytetty myös vuonna 2019 uudistetussa tavaramerkkilaisissa (70 §). Viiden vuoden määräaikaa perustellaan paitsi aiemmalla vastaavalla säännöksellä ja yhdenmukaisuudella suhteessa muihin teollisoikeuslakeihin myös sillä, ettei vanhentumisaika vaarana huolellisesti toimivan oikeuden-

¹⁸² HE 24/1972 vp, s. 24–25.

¹⁸³ HE 216/2010 vp, s. 124. Muutenkin on tyypillinen ajatus, että arkielämään liittyvien tai muuten merkitykseltään vähäisten saamisoikeuksien yhteydessä tarve velkasuhteen nopeaan selvittämiseen korostuu. Ks. Lindskog 2021, s. 147 ja Zimmermann 2002, s. 82.

¹⁸⁴ HE 157/2000 vp, s. 128.

haltijan mahdollisuuksia saada korvaus kärsimistään vahingoista.¹⁸⁵ Kyse on siis tavallaan alaluvussa 3.10 tarkastellun velkojan edun huomioon ottamisesta.

Tarve pitkähköön määräaikaan on ymmärrettävä varsinkin, kun tavaramerkkilain mukaista hyvitys- tai korvaussaatavaa koskevat vanhentumissäännöt poikkeavat VanhL:n mukaisista yleissäännöistä velkojan kannalta epäedulliseen suuntaan niin katkaisumahdollisuuksien – tavaramerkkilain 70 § edellyttää kannekatkaisua – kuin määräajan alkamishetken määräytymisen – liukuvasti viisi vuotta taaksepäin katkaisuhetkestä – osalta. Saateetaan toki kysyä, voitaisiinko yhtä lailla tasapainoiseen mutta koherentimpaan oikeustilaan päästä omaksumalla myös immateriaalioikeudellisissa laeissa VanhL:n mukaiset pääsäännöt.

Toisen tärkeän esimerkin kolmea vuotta pidemmistä vanhentumisajoista muodostavat TSL 13:9.1:n mukainen viiden vuoden katkaisukelpoinen vanhentumisaika työsuhteesta johtuville työntekijän saataville työsuhteen kestäessä ja 13:9.2:n mukainen peräti kymmenen vuoden vanhentumisaika työntekijän henkilövahinkoon perustuvalla vahingonkorvaussaatavalle. Määräajat saivat nykymuotonsa VanhL:n säätämisen yhteydessä. Viisivuotista vanhentumisaikaa perustellaan lain esitöissä työntekijän oikeudellisella suojaamisella ja sillä, että työsuhteen kestäessä työntekijä ei välttämättä voi esittää vaatimuksia työnantajalleen, koska se saattaisi vaarantaa työsuhteen jatkumisen. Lisäksi todetaan, että työehtosopimuksen mukaisen palkan suuruudesta voi olla epätietoisuutta.¹⁸⁶ Kyse on tavallaan siis velkojan erityisestä suojantarpeesta, joka johtuu velkojapuolen – eli työntekijän – enemmän tai vähemmän alisteisesta asemasta suhteessa velalliseen eli työnantajaan.

Perustelua voidaan pitää sinänsä ymmärrettävänä. Jos työsuhte on herässä tilassa, työntekijä ei välttämättä voi periä mahdollisesti epäselviä palkkaosuuksiaan niin määrätietoisesti kuin normaalisti, vaan hän saattaa esimerkiksi joutua odottamaan sopivaa ajankohtaa asian esiin nostamiselle. Toki voidaan kysyä, eikö yleinen kolmen vuoden vanhentumisaika silti olisi tästäkin näkökulmasta riittävän pitkä.

Vaikeammin ymmärrettävänä voidaan sen sijaan pitää työntekijän henkilövahinkoja koskevaa kymmenvuotista vanhentumisaikaa. Vanhentumisaajan pituutta korostaa se lain esitöissä esitetty – mutta lain sanamuotoa vasten yllättävä – tulkinta, että vanhentumisaika luetaan vasta siitä, kun työntekijä on saanut tai hänen olisi pitänyt saada tietää vahingosta ja siitä,

¹⁸⁵ HE 201/2018 vp, s. 169–170.

¹⁸⁶ HE 187/2002 vp, s. 91.

että vahinko johtuu sellaisesta työhön liittyvästä syystä, josta työnantaja on vastuussa.¹⁸⁷ Lain esitöissä huomautetaan, että vanhentumisajan alkamishetken määräytymisen yksityiskohdat ajankohtaistuvat vain harvoin, kun otetaan huomioon vanhentumisajan pituus.¹⁸⁸ Lainsäätäjä näkyy siten itsekkin ymmärtäneen, ettei TSL 13:9.2:n mukainen vanhentumissääntely juuri koskaan johda velan vanhentumiseen. Se, miksi työsuhteen olosuhteet edellyttävät näin paljon yleisistä säännöistä velkojan eduksi poikkeavaa sääntelyä – ja miksi velallisen eli työnantajan edulle ei anneta tilannetyypissä juuri mitään painoarvoa – jää lain esitöiden perusteella epäselväksi.¹⁸⁹

5.4 Perusteita erityisvanhentumisajan alkamishetkelle

Niin kuin on tullut esiin, kysymys vanhentumisajan alkamishetkestä on vanhentumissääntelyn tasapainoisuuden kannalta sinänsä aivan yhtä tärkeä kuin esimerkiksi kysymykset vanhentumisajan pituudesta ja katkaisumahdollisuudesta. Lausutusta huolimatta lainsäätäjä ei erityisiä vanhentumissäännöksiä säätäessään ole monesti viitsinyt erikseen perustella, miksi vanhentumisajan alkaminen halutaan määrittää VanhL:n pääsäännöistä poikkeavalla tavalla. Tämä on sikäli yllättävää, että olisi helpompaa ja koko järjestelmän koherenttiuden kannalta tarkoituksenmukaisempaa tyytyä erityislaissa säätämään esimerkiksi vain VanhL:sta poikkeavasta vanhentumisajan pituudesta ja mahdollisesti kannekatkaisun edellyttämisestä.

Monesti syy VanhL:sta poikkeavalle vanhentumisajan alkamiskriteerille lienee se, että vanhentumisajan alku on haluttu määrittää VanhL:n yleisääntöihin nähden täsmällisemmällä ja kyseisen velkatyypin erityisolosuhteet paremmin huomioon ottavalla tavalla. Tyypiesimerkkinä voidaan

¹⁸⁷ HE 187/2002 vp, s. 91–92. TSL 13:9.1:n mukaan työntekijän palkka- tai muu saatava vanhentuu viiden vuoden kuluttua erääntymispäivästä, jollei vanhentumista ole sitä ennen katkaistu. Säännöksen 2 momentin mukaan ”[t]yöntekijälle aiheutuneen henkilövahingon korvaamisessa vanhentumisaika on kuitenkin kymmenen vuotta”. Sanamuoto viittaisi siis siihen, että myös 2 momentissa tarkoitettu vanhentumisaika alkaisi kuluu saatavan erääntymisestä, eli kun kyse on vahingonkorvaussaatavasta, vahingon materialisoitumisesta vaatimuskelpoiseen muotoon (ks. tarkemmin vahingonkorvaussaatavan erääntymisestä vaatimuskelpoiseen muotoon Norros 2018, s. 217–221 viitteineen). Vahingonkärsijän tietoisuudella saatavastaan ei siten pitäisi TSL 13:9:n sanamuodon perusteella olla vanhentumisajan alkamishetken kannalta merkitystä. Lainsäätäjä näyttää kuitenkin hahmottaneen asian tavallaan VanhL 7.1 §:n osittaisen täydentävän soveltamisen kautta.

¹⁸⁸ HE 187/2002 vp, s. 92.

¹⁸⁹ TSL 13:9.2:a arvosteleo varsin ankarasti myös Saarnilehto 2005, s. 21–22, jonka mukaan ”[k]oko [TSL 13:9.2] tuntuu täysin turhalta säännökseltä. Henkilövahingot eivät vanhennu yleistenkään sääntöjen mukaan liian nopeasti”.

mainita holhoustoimilain 61.1 §: Vahingonkorvausvaatimus, joka perustuu edunvalvojan toimintaan, vanhentuu kolmen vuoden kuluttua siitä, kun holhousviranomaisen on 60 §:n mukaisesti luovuttanut edunvalvontaa koskevat asiakirjat niihin oikeutetulle. Jos kysymyksessä on 50.2 §:ssä tarkoitettu muuhun kuin omaisuuden hoitamista käsittävään tehtävään määrätty edunvalvoja, vanhentumisaika lasketaan kuitenkin siitä, kun edunvalvoja on antanut mainitussa momentissa tarkoitettun selonteon sille, jolla on ollut oikeus sen vastaanottamiseen. Lain esitöissä todetaan, että ehdotettava säännös merkitsee oikeustilan yhdenmukaistamista suhteessa VanhL 7.1 §:n 2 kohdan mukaiseen asiamiehen vastuuta koskevaan sääntöön mutta uuden erityissäännöksen säätäminen on silti tarpeen, koska siinä on tarkemmin säännelty se ajankohta, jona edunvalvojan tilitys katsotaan annetuksi.¹⁹⁰

Sama perustelu koskenee toista samassa yhteydessä päivitettyä erityistä vanhentumissäännöstä, TakausL 19 ja 33 §:ää. Niin kuin lain esitöistä käy ilmi, TakausL 19.1 §:n mukainen kolmen vuoden vanhentumisaika, 19.3 §:n mukainen kymmenvuotinen vanhentumisaika ja 33 §:n säännöt takautumissaatavan vanhentumisesta vastaavat paitsi vanhentumisajan pituuden myös sen alkamisajankohdan osalta pitkälti VanhL:n yleisiä sääntöjä (vrt. ennen kaikkea VanhL 5, 8 ja 19 §).¹⁹¹ Syytä sille, miksi TakausL:n erityissäännökset silti ovat tarpeellisia, ei mainita lain esitöissä. Luultavasti tarkoituksena on varmistaa oikeustilan selkeys riittävän täsmällisin säännöin. Ajatusta voidaan pitää tavallaan ymmärrettävänä ottaen huomioon, miten tärkeä asia takaus on sekä käytännön toiminnassa että oikeudellisena ilmiönä. Toisaalta tässäkin kohtaa on otettava huomioon se haitta, joka vanhentumisnormiston eriytyemisestä ja monimutkaistumisesta seuraa koko vanhentumisinstituutiolle. Asiaan palataan alaluvussa 5.6.

Tarve säätää vanhentumisajan alkamishetki tapaustyyppien erityispiirteiden kannalta optimaalisella tavalla lienee syynä myös sille, että AvoliittoL 9.3 §:n mukaisen kanneajan säädetään alkavan avopuolison kuolemasta tai siitä, kun avopuolisot muuttivat pysyvästi erilleen, vaikka, niin kuin esitöissä tuodaan esiin, tämä vanhentumisaika on linjassa edunpalautusvastuun vanhentumista koskevan VanhL 7.1 §:n 4 kohdan kanssa.¹⁹²

Monessa tapauksessa erityisvanhentumisajan erityisen alkamishetken peruste jää kuitenkin hämärän peittoon. Esimerkkinä voidaan mainita teki-jänoikeuslain (19.4, 25i.2, 26.3 ja 47a.4 §) sinänsä mielenkiintoinen sääntelytapa, jossa kolmen vuoden vanhentumisaika luetaan sen kalenteri-

¹⁹⁰ HE 187/2002 vp, s. 84.

¹⁹¹ HE 187/2002 vp, s. 86–87.

¹⁹² HE 37/2010 vp, s. 24.

vuoden päättymisestä, jona oikeus korvaukseen on syntynyt. Säätelytavan ensimmäinen ilmentymä oli lakiin muutossäädöksellä 89/1980 lisätty 11a.3 §, jossa tosin vanhentumisajan pituus oli kolmen sijasta kaksi vuotta.¹⁹³ Lyhyen vanhentumisajan säätämistä perusteltiin lakonisesti tarpeella ”[s]äännöksen käytännön soveltamisen helpottamiseksi”,¹⁹⁴ ja tuo tavoite lienee myös vanhentumisajan alkamishetkeä koskevan, Suomen oikeudessa melko harvinaisen,¹⁹⁵ kalenterivuosisperiaatteen taustalla.¹⁹⁶

5.5 Perusteita erityisen vanhentumissäännösten muille ominaisuuksille

Edellisissä alaluvuissa on käsitelty sitä, miten vanhentumisajan pituutta ja alkamisajankohtaa sekä katkaisumahdollisuutta on perusteltu erityisten vanhentumisnormien yhteydessä. Niin kuin on tullut esiin, nämä kolme vanhentumisnormiston ominaisuutta vaikuttavat ehkä kaikkein eniten siihen, miten ankarana vanhentumisnormisto kokonaisuudessaan näyttäytyy. Alkavassa alaluvussa tarkastellaan vielä sitä, miten erityisvanhentumisnormistojen tiettyjä muita erityispiirteitä on perusteltu.

Vanhentumisen *keskeytyminen* on oikeusilmiö, jolle ei ole VanhL:n systematiikassa annettu kovin näkyvää roolia muuten kuin oikeudellisen katkaisutoimen yhteydessä (VanhL 11.2 §). Keskeytyemisessä on yleisesti ottaen kyse siitä, että jonkin erityisen oikeusperusteen vuoksi vanhentumisaika ei jossakin tilanteessa kulu vaan on tavallaan pysähdyksissä, kunnes

¹⁹³ Vanhentumisaika pidentyi vuodesta kahteen vuoteen lain eduskuntakäsittelyssä toisen lakivaliokunnan ehdotuksesta. Ks. II LaVM 13/1980 vp, s. 3. Hallituksen esityksessä ehdotettiin vain yhden vuoden vanhentumisaikaa. HE 70/1980 vp, s. 6.

¹⁹⁴ HE 70/1980 vp, s. 6.

¹⁹⁵ Ks. kuitenkin avioliittolain 64.2 §:n 1. virke: ”Ellei korvauksesta oltu sovittu, älköön siitä tehtävä kannetta sen jälkeen, kun vuosi on kulunut sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana työ suoritettiin.” Ks. myös kalastuslain (379/2015) 85 §. Ks. toisaalta esim. Saksan siviilioikeuskoodeksin (Bürgerliches Gesetzbuch) 199.1 §, jonka mukaan yleinen vanhentumisaika alkaa pääsääntöisesti kulua sen vuoden päättymisestä, jonka aikana saamis-oikeus on syntynyt ja velkoja on saanut siitä tiedon tai hänen olisi pitänyt saada siitä tieto. Ks. säännöstä kriittisesti Zimmermann 2005, s. 142–143.

¹⁹⁶ Lukumääräisesti useimmissa tilanteissa kalenterivuosismalli tietysti yksinkertaistaa vanhentumisajan määrittämistä. Jos on selvää, mille vuodelle vanhentumisajan käynnistävä oikeustositseikka kohdistuu, tarkan ajan määrittäminen ei ole merkityksellistä vanhentumisajan laskemisen kannalta. Toisaalta jos vanhentumisaika on kovin lyhyt, kalenterivuosismalli voi johtaa siihen, että velkojan käytettävissä olevan vanhentumisajan pituus voi tapauskohtaisesti vaihdella olennaisella tavalla sen mukaan, onko vanhentumisajan alkamishetken määräävä tapahtuma sattunut juuri ennen tietyn vuoden loppua vai vasta seuraavan vuoden alussa. Ks. Norros 2021, s. 382–383.

keskeytysperuste lakkaa.¹⁹⁷ Keskeytymisen osalta voidaan erottaa systemaattisessa mielessä toisistaan a) vanhentumisen alkamisajan keskeytyminen, b) vanhentumisajan keskeytyminen sen kerran jo alettua ja c) vanhentumisajan umpeutumisen keskeytyminen.¹⁹⁸

Erityiseen vanhentumisnormistoon sisältyy tiettyjä mielenkiintoisia esimerkkejä vanhentumisen keskeytymiseen johtavista säännöksistä. Holhoustoimilain 61.2 § koskee edunvalvojan vastuuta päämiehelleen aiheuttamastaan vahingosta ja sen vanhentumista tilanteessa, jossa korvauksen peruste ei käy ilmi lain 60.1 tai 50.2 §:ssä tarkoitettavasta tilityksestä tai kyse on muuten kuin edunvalvontatehtävässä aiheutetusta vahingosta. Näissä tilanteissa edunvalvojan vastuu vanhentuu pääsäännön mukaan VanhL 7 §:n mukaisesti (holhoustoimilain 61.2 §:n 1. virke). Vahingonkorvaus vanhentuu kuitenkin aikaisintaan kolmen vuoden kuluessa siitä, kun päämies on täyttänyt 18 vuotta tai kun hänelle ei enää ole määrätty edunvalvojaa (holhoustoimilain 61.2 §:n 2. virke) – toisin sanoen VanhL 7 §:n mukaisten vanhentumisaikojen umpeutuminen keskeytyy,¹⁹⁹ kunnes on kulunut kolme vuotta päämiehen täysivaltaiseksi tulemisesta. Erityistä keskeytymissäntöä perustellaan sillä sinänsä painavalla syyllä, ettei voida edellyttää, että päämies voisi vajaavaltaisuuden kestäessä tai välittömästi sen päätyttyä esittää vaatimuksia edunvalvojaansa vastaan.²⁰⁰

Toisena, joskin selvästi monimutkaisempana²⁰¹ esimerkkinä vanhentumisen keskeytymiseen johtavasta erityissäätelystä voidaan viitata kilpailuoikeusrikkomukseen perustuvaa vahingonkorvausta koskevaan KilpVKL 10 §:ään. KilpVKL 10.1 §:n pääsäännön mukaan kyseiseen lakiin perustuva oikeus vahingonkorvaukseen vanhentuu viiden vuoden kuluttua siitä, kun vahinkoa kärsinyt on saanut tietää tai sen olisi pitänyt tietää kilpailuoikeuden rikkomisesta sekä vahingosta ja siitä vastuussa olevasta.

Pääsääntöä kuitenkin täydennetään vanhentumisen keskeytymistä koskevilla säännöillä KilpVKL 10.1 §:n 2. virkkeessä sekä 10.2 ja 11.1 §:ssä.

¹⁹⁷ Ks. esimerkiksi Norros 2018, s. 526–527 ja Aurejärvi – Hemmo 2007, s. 140.

¹⁹⁸ Rekola 1938, s. 336.

¹⁹⁹ Lain esitöissä mainitaan nimenomaisesti, että ehdotettu holhoustoimilain 61.2 §:n 2. virke koskee sekä VanhL 7.1 §:n mukaista kolmen vuoden vanhentumisaikaa että 7.2 §:n mukaista kymmenvuotista vanhentumisaikaa. HE 187/2002 vp, s. 84.

²⁰⁰ HE 187/2002 vp, s. 84. Ks. tästä näkökohdasta myös jatkokäsittelylupaa koskeva KKO 2023:62, perustelujen kohdat 17–20 ja 25–26; ks. tämän osalta myös Norros 2024, s. 102–104.

²⁰¹ Sääntely perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2014/104/EU, annettu 26 päivänä marraskuuta 2014, tietyistä säännöistä, joita sovelletaan jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin kilpailuoikeuden säännösten rikkomisen johdosta kansallisen lainsäädännön nojalla nostettuihin vahingonkorvauskanteisiin, 10 ja 18.1 artiklaan. Ks. HE 83/2016 vp, s. 61, 64.

KilpVKL 10.1 §:n 2. virkkeen mukaan tilanteessa, jossa kilpailuviranomainen on aloittanut rikkomuksen tutkinnan tai muun rikkomusta koskevan menettelyn, vanhentumisajan kulumisen keskeytyy siihen asti, kunnes on kulunut vuosi lainvoimaisesta ratkaisusta tai siitä, kun asian käsittely on muuten päättynyt. Kyse on siis tilanteesta riippuen vanhentumisen alkamisajan keskeytymisestä tai vanhentumisajan keskeytymisestä sen kerran jo alettua. KilpVKL 10.2 §:ssä säädetään lisäksi vanhentumisajan umpeutumisen keskeytymisestä. Lainkohdan mukaan oikeus vahingonkorvaukseen ei ole vanhentunut, jos korvauskanne nostetaan 1) kymmenen vuoden kuluessa päivästä, jona rikkominen tapahtui tai jatkettu rikkominen päättyi, taikka 2) vuoden kuluessa päivästä, jona asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai sen käsittely on muuten päättynyt. Lisäksi KilpVKL 11.1 §:ssä säädetään, että sovintoneuvottelu keskeyttää vanhentumisajan kulumisen siihen osallistuvien osalta sovintoneuvottelun ajaksi.

Kuvaillut keskeytymissäännökset perustuvat melko suoraan taustalla olevan direktiivin vaatimuksiin. Lain esitöissä nostetaan kuitenkin sisällöllisenä perusteena esiin se sinänsä huomion arvoinen seikka, että kilpailurikkomusten yhteydessä rikkomuksen toteavan päätöksen jälkeiset korvauskanteet eli niin sanotut seurannaiskanteet ovat huomattavasti yleisempiä kuin itsenäiset korvauskanteet, joiden taustalla ei ole kilpailuviranomaisen tai tuomioistuimen rikkomuksen toteavaa päätöstä.²⁰²

Vanhentumisen oikeusvaikutukset ovat asia, joka jää erityisvanhentumisaikojen yhteydessä monesti hyvin epäselväksi.²⁰³ Esimerkkinä erityislainsäädäntöön sisältyvästä vanhentumisen oikeusvaikutuksia koskevasta erikoisesta säännöksestä voidaan mainita kalastuslain (379/2015) 85 §:n sääntö siitä, että kalatalousalueen maksuvelvollisuus kalavesien yleiskalastusoikeuksien hyödyntämisestä sekä kalastusopastointiaan perustuvasta käytöstä vesialueen omistajille (lain 82.1 §:n 4 kohta) vanhentuu kolmen vuoden kuluessa sitä seuranneen vuoden alusta lukien, jona korvausta koskeva kalatalousalueen päätös on tehty (85 §). ”Vanhentunut

²⁰² HE 83/2016 vp, s. 62.

²⁰³ Ellei erityisen vanhentumissäännöksen yhteydessä ole säädetty mitään vanhentumisen oikeusvaikutuksista, ne määräytyvät lähtökohtaisesti VanhL:n mukaan (VanhL 2.1 §). Ks. myös HE 187/2002 vp, s. 41. Monen erityissäännöksen yhteydessä kuitenkin herää epäily, ettei lainsäätäjällä ole osannut ottaa huomioon VanhL:n täydentävää soveltumista ainakaan vanhentumisen oikeusvaikutusten osalta. Ennen VanhL:n säätämistä kysymys silloisen VanhA:n yleissääntöjen täydentävästä soveltumisesta erityisten vanhentumissäntöjen rinnalla oli yleisesti epäselvä. Mitä tulee vanhentuneen velan velkojalle jääviin niin sanottuihin jäännösoikeuksiin, pääsääntö hahmotettiin nykyiseen oikeustilaan nähden päinvas-taisella tavalla eli niin, että erityisten vanhentumisaikojen mukaiseen vanhentumiseen *ei* liittynyt VanhA 5–6 §:n mukaisia vanhentuneen saatavan jäännösoikeuksia. Ks. esimerkiksi HE 127/1984 vp, s. 69; HE 304/1994 vp, s. 53 ja Aurejärvi – Hemmo 1998, s. 222.

korvaussaatava” – täsmällisemmin: vanhentuneisiin korvauksiin tarkoitettut varat²⁰⁴ – siirtyy kalatalousalueen haltuun mutta ei käytettäväksi mihin tahansa tarkoitukseen vaan nimenomaan lain 82.1 §:n 1 kohdassa tarkoitettuihin kustannuksiin kalavesien kestävän käytön ja hoidon suunnittelusta ja toimeenpanosta, ohjaamisesta ja kehittämisestä sekä kalastuksenvalvonnasta (kalastuslain 85 §).

Kalastuslain 85 §:n esitöiden mukaan säännöksen mukaisesti käytettäviä varoja hyödynnettäisiin käytännössä juuri niiden vesialueen omistajien kalavesien hoitoon, jolle korvausvarat olisivat kuuluneet. Säännöksen todetaan lisäksi olevan tarpeen kalastusalueille varojen hallinnoinnista nykyisin aiheutuvan kohtuuttoman hallinnollisen taakan keventämiseksi sekä kalatalousalueelle jäävien korvausvarojen saamiseksi tehokkaasti kalavaroja sekä kalavesien omistajia palvelemaan tarkoitukseen.²⁰⁵ Toisin sanoen kalastuslain 85 §:n mukaiseen erityiseen vanhentumisvaikutukseen näyttäisi liittyvän yhtäältä vanhentuneen saatavan velkojaa ”lohduttava” ja toisaalta yleishyödyllinen tavoite.

5.6 Päätelmiä erityisvanhentumisen tavoitteista

Edellisissä alaluvuissa on käynyt ilmi, että perusteet sille, miksi lainsäätäjä on tietyn tilanteen osalta päätenyt säätämään erityisestä vanhentumisnormista VanhL:n sääntöihin tukeutumisen sijaan, jäävät monesti epäselviksi. Erityisen vanhentumisnormin perustelut ovat usein ylimalkaiset tai ne puuttuvat esitöistä kokonaan. Sikäli kuin jokin yksittäinen peruste esitetään, se ei välttämättä näyttäydy erityisen osuvana, jolloin lukija voi jäädä epäilemään, ettei lainsäätäjä lausumastaan huolimatta varsinaisesti ole tarkoittanut mainitsemaansa perustetta vaan ehkä pikemminkin jotakin sitä sivuavaa näkökohtaa.

Saatetaan tietysti kysyä, onko erityisen vanhentumissääntelyn tavoitteiden epäselvyys kovin merkittävä ongelma, jos ja kun voimme joka tapauksessa lähteä siitä, että vanhentumisinstituution perustelut yleisesti ovat selkeät ja painavat, niin kuin asia kiistatta on (ks. luku 3). Eikö ole pelkästään luontevaa, että sinänsä välttämätön vanhentumisinstituutio materialisoituu keskenään hieman erilaisin säännöksin eri tilanteissa niin, että kutakin tilannetyyppeä koskee juuri sen olosuhteiden kannalta optimaalinen vanhentumissäännöstö?

²⁰⁴ Ks. HE 192/2014 vp, s. 78.

²⁰⁵ HE 192/2014 vp, s. 78.

Ajattelutapa jättää kuitenkin huomiotta sen muun muassa alaluvussa 3.11 painotetun näkökohdan, että täyttääkseen tavoitteensa vanhentumisnormiston tulee olla mahdollisimman selkeä ja johtaa ennakoitaviin tuloksiin. Kun erityisiä vanhentumissäännöstöjä on riittävän paljon ja ne sijoittuvat riittävän monelle eri oikeudenalalle, juuri kenelläkään ei ole käsitystä niiden muodostamasta kokonaisuudesta. Kun uusia erityisiä vanhentumissäännöksiä säädetään tuntematta kokonaiskuvaa, uusi säännös saattaa poiketa aiemmista sellaisilla tavoilla, joille ei ole mitään sisällöllistä perustetta, mikä sekavoittaa oikeustilaa entisestään. Tämänkaltaisessa oikeustilassa sillä seikalla, kuuluuko tietty velka yleislain vai jonkin erityisen vanhentumissäännöksen alaan, voi olla olennainen merkitys velkaan sovellettavien vanhentumisnormien sisältöön, vaikkei ole mitään sisällöllistä syytä sille, miksi tietyn säännöksen alaan kuuluvan velan tulisi lakata ajan kulumisen perusteella nopeammin kuin jonkin toisen säännöksen alaan kuuluvan velan.²⁰⁶

Asiaa voidaan lähestyä myös harkintakriteerien lukumäärän kautta. Mitä enemmän on harkintakriteerejä, sitä tulkinnanvaraisempi normisto lähtökohtaisesti on ja sitä vaikeampaa myös harkinnan lopputulosta on ennakoida. Eri harkintakriteerit voivat olla yhden normin sisäisiä – esimerkiksi niin, että VanhL 7.1 §:n 3 kohdan mukaisen vanhentumisajan alkaminen edellyttää paitsi vahingon myös siitä vastuullisen tahon havaittavaksi tulemistä. ”Ylimääräisiä” harkintakriteerejä voi kuitenkin syntyä myös niin, että vanhentumiskysymystä arvioitaessa joudutaan esikysymyksenä valitsemaan soveltuva vanhentumisnormi useista vaihtoehdoista. Mitä enemmän oikeusjärjestykseen sisältyy erityisiä vanhentumisnormeja, sitä useammin joudutaan tekemään rajankäyntiä erityisnormien ja yleisnormien välillä taikka erityisnormien kesken. Lisäksi on mahdollista, että jos toisilleen vaihtoehtoisten vanhentumisnormien välillä on olennainen ankaruusero, tuomioistuimet saattavat pyrkiä tulkinnallisesti välttämään päättämään ankaran normin soveltavuudesta, jolloin normin soveltamisalan tulkinta tavallaan vääristyy ja lopputuloksen ennakoitavuus heikkenee entisestään.²⁰⁷

Esimerkkinä viimeksi mainitusta ilmiöstä voidaan nostaa esiin VanhL:n säätämisen yhteydessä kumottua kauppakaaren (3/1734, jäljempänä KK) 18:9:ää koskenut oikeustila.²⁰⁸ Säännöksen mukaan asiamiehen toimitusta

²⁰⁶ Ks. tämäntyyppisen oikeustilan ongelmista yleisesti Zimmermann 2002, s. 80–81; erityisesti Englannin voimassa olevan oikeuden osalta Consultation Paper No. 151 (1998), s. 241–245.

²⁰⁷ Zimmermann 2002, s. 80–81.

²⁰⁸ Säännös korvattiin VanhL 7.1 §:n 2 kohdalla, jossa säädetään toimeksisaajan vahingonkorvausvastuuseen sovellettavan yleisen vanhentumisajan alkamishetkestä. Ks. HE 187/2002 vp, s. 47. Toinen kysymys on, olisiko VanhL 7.1 §:n 2 kohdan voinut jättää

koskeva kanne oli nostettava ”yön ja vuoden kuluessa siitä, kuin asiamies toimesta erosi ja hän itse taikka, jos hän on kuollut, hänen perillisensä ovat tilin tehneet”. Kysymys tämän varsin ankaran erityisen kanneajan soveltumisesta muodostui vanhentumiskysymyksen kannalta helposti ratkaisevaksi, koska sikäli kuin KK 18:9:ää ei katsottu voitavan soveltaa, sovellettavaksi tuli VanhA 1 §:n mukainen kymmenvuotinen ja vapaamuotoisesti katkaistavissa oleva vanhentumisaika. KK 18:9:n sisällöllisen ankaruuden vaikutusta pyrittiin pehmentämään tulkitsemalla säännöstä niin, ettei sen ylipäänsä katsottu soveltuvan muuten kuin jos vahingonkorvauksen peruste kävi ilmi asiamiehen tilityksen tiedoista. Lain sanamuodossa tällaisesta lisäedellytyksestä ei puhuta.²⁰⁹ Voidaan olettaa, että säännön sisällöllinen ankaruus vaikutti myös siihen, miten korvauserusteen ilmi käymisen kriteeriä oikeuskäytännössä sovellettiin.²¹⁰

Onnistuneiden erityisten vanhentumisnormien säätämistä vaikeuttaa myös se, että on lainsäädäntöteknisesti ylipäänsä hankala määritellä, milloin tietty saamisoikeus kuuluu jonkin säännön piiriin ja milloin ei. Määritelmistä tulee herkästi joko liian tarkkarajaisia, jolloin niitä itseään uhkaa herkästi vanhentuminen yhteiskunnan olojen muuttuessa, tai sitten normeista tulee liian yleisluontoisia ja siten liian tulkinnanvaraisia. Oma ongelmansa on se, että yhteen ja samaan oikeussuhteeseen saattaa liittyä useita erityyppisiä saamisoikeuksia. Velkoja saattaa pyrkiä esimerkiksi esittämään saman tosiasiallisen tapahtuman perusteella vaatimuksia sopimusperusteisen ja sopimuksenulkoisen vahingonkorvausnormiston, sopimuksen väitetyn pätemättömyyden ja perusteettoman edun palautuksen nojalla. Jos vanhentumisnormisto asettaa erityyppiset saamisoikeudet eri asemaan, kokonaisuus jää helposti epäjohdonmukaiseksi.²¹¹

Vanhentumisinstituution tavoitteet, ennen kaikkea oikeusvarmuuden ja velkasuhteiden selkeyden edistäminen, puoltaisivat näin, että vanhentumisnormien muotoilussa ei pyrittäisi niinkään siihen, että jokaista erilaista saamisoikeustyyppiä koskisivat juuri sitä varten optimoidut vanhentumis-

kokonaan säätämättäkin ja jättää oikeustilan määräytymään sopimusperusteista vastuuta koskevan yleissäännön (VanhL 7.1 §:n 1 kohta) perusteella. VanhL 7.1 §:n 2 kohta merkitsee lähinnä eräänlaista soveltamisesimerkkiä suhteessa momentin 1 kohtaan. Ks. aiheesta tarkemmin Norros 2015, s. 328–331. Ks. myös Linna – Saarnilehto 2016, s. 47, joiden mukaan säännös on turha silloin, kun kyse on sopimusperusteisesta toimeksiannosta.

²⁰⁹ Ks. HE 187/2002 vp, s. 47 ja esimerkiksi KKO 1987:63; KKO 1991:62 ja KKO 1995:149. Myös Hemmo nostaa esiin viitatuun epäjohdonmukaisuuden säännöksen sanamuodon ja vakiintuneen tulkinnan välillä, mutta hän pitää tulkintaa sisällöllisesti perusteltuna toimeksiantajan etujen suojaamiseksi. Hemmo 2002b, s. 213.

²¹⁰ Norros 2015, s. 325–326.

²¹¹ Zimmermann 2002, s. 82–84.

säännöt, vaan suosittaisiin yleisten sääntöjen soveltumista mahdollisimman laaja-alaisesti erityyppisiin saamisoikeuksiin. Ajatuksena siis olisi, ettei vanhentumissääntöjen tarvitse sopia yhtä optimaalisella tavalla kaikkiin saamisoikeustyypeihin ja olosuhteisiin, vaan tärkeintä on, että säännöstö muodostaa johdonmukaisen ja velkasuhteen osapuolten kannalta mahdollisimman ennakoitavia ratkaisuja tuottavan kokonaisuuden.²¹² Sikäli kuin erityisiä vanhentumisnormeja katsotaan perustelluksi säätää, niiden tulisi poiketa toisistaan ja yleisistä vanhentumisnormeista vain siltä osin kuin poikkeaminen on perusteltua ja ylipäänsä tarkoituksellista. Aivan mahdollista on, että erityisvanhentumisnormien erityiset tavoitteet pystyttäisiin toteuttamaan esimerkiksi vanhentumisajan pituutta ja mahdollisesti sen alkamishetkeä koskevin erityissäännöksin ja että muut vanhentumisnormiston osakysymykset voisivat jäädä määräytymään yleisten sääntöjen mukaan.²¹³

Näistä päämääristä ollaan nykyisen erityisvanhentumisnormiston osalta kuitenkin siis vielä kaukana.

6 YHTEENVETO

Artikkelin päämääränä oli vanhentumissääntelyn tavoitteiden kattava ja kriittinen analyysi. Artikkelin sisältö tukee jo johdannossa esitettyä käsitystä siitä, että totunnaisen vanhentumisinstituution ja niin sanotun lopullisen vanhentumisen tavoitteet poikkeavat toisistaan olennaisella tavalla. Samoin on tullut esiin, että erityisvanhentuminen muodostaa paitsi normisisältöjensä myös tavoitteidensa puolesta epäjohdonmukaisen ja vaikeasti lähestyttävän kokonaisuuden.

Totunnaisen vanhentumisinstituution osalta artikkelin keskeinen havainto on ollut se, ettei vanhentumisinstituution tarpeellisuutta osana oikeusjärjestystä voida selittää millään yksittäisellä sääntelytavoitteella vaan että normiston tarpeellisuus – tai jopa välttämättömyys – johtuu useiden tavoitteiden yhteisvaikutuksesta. Koska vanhentumissääntelyn varsinaiset tavoitteet vaikuttavat kaikki tavallaan samaan suuntaan eli vanhentumisnormiston olemassaoloa ja sen tehokkuutta puoltavasti, on tärkeää ottaa eräänlaisena vastavoimana huomioon tavoite suojata velkojan eli saamisoikeuden haltijan etuja riittävässä määrin.

Vanhentumisen tavoitteet perustelevat sitä, että ajan kulumisella tulee olla jonkinlainen saamisoikeuden pätevyyttä nakertava vaikutus. Tähän

²¹² Zimmermann 2002, s. 84–85.

²¹³ Ks. tämänsuuntaisesti Lindskog 2021, s. 146, 738–739.

liittyy ensinnäkin ajatus oikeuksien nollassa, joka puoltaa sitä, että ajan kulumisen riittävän pitkään johtaa saamisoikeuden lakkaamiseen. Huomiota voidaan lisäksi kiinnittää muun muassa tarpeisiin suojata velallisen velasta vapautumisen tunnetta, suojata varallisuussuhteiden läpinäkyvyyttä ja edistää velkasuhteiden viivytyksetöntä selvittämistä.

Nämä tavoitteet eivät kuitenkaan yksin riitä perustelemaan sitä, miksi oikeusjärjestykseen tulee kuulua yleisen vanhentumislainsäädännön kaltaisen soveltamisalaltaan laaja-alainen ja sääntelyn sisällön puolesta melko kulmikas ja jyrkkä säännöstö. Tätä selittävät ennen kaikkea todisteluvaikkeuksien ehkäisytaivoite, oikeusvarmuuden ja velkasuhteiden selkeyden edistämisen taivoite sekä velkojan intressi. Jotta velallinen tai sellaiseksi ehkä myöhemmin väitetävä henkilö voisi ennakoida, minkälaisilta vanhoilta velkomuksilta hänen tulee pystyä puolustautumaan, tarvitaan mahdollisimman selkeät säännöt siitä, miten vanhoihin tapahtumiin perustuvat velkomukset voivat saada oikeussuojaa. Toisaalta tuomioistuimet tarvitsevat selkeät säännöt siitä, missä tilanteessa ne voivat kiistää asianosaiselta oikeussuojan yksinomaan asian vanhuuden perusteella. Jos tällaiset säännöt ovat epäselvät ja tulkinnanvaraiset, niiden soveltaminen tuskin turvaa vaan luultavasti pikemminkin heikentää yleistä luottamusta tuomioistuinta kohtaan.

Samoin velkojen kannalta on tärkeää, että vanhentumissääntelyn sisältö on mahdollisimman selkeä ja läpinäkyvä, jotta velkoja pystyy arvioimaan, millä tavalla ja missä määräajassa hänen tulee toimia saatavaansa periesään välttääkseen uhan sen vanhentumisesta.

Niin sanotun lopullisen vanhentumissäännöstön tavoitteet poikkeavat totunnaisen vanhentumisinstiitucion tavoitteista olennaisella tavalla. Lopullisen vanhentumisnormiston tavoitteet ovat sosiaalisia. Tavoitteena on rajoittaa luonnollisen henkilön velkavastuun ajallista kestoa ja ehkäistä tästä johtuvia inhimillisiä ja yhteiskunnallisia ongelmia. Nämä tavoitteet ovat sinänsä painavia ja ymmärrettäviä, mutta voidaan keskustella siitä, onko niitä välttämätöntä toteuttaa nimenomaan osana yleistä vanhentumislainsäädäntöä. Lopullisen vanhentumisen sääntöjen sisällyttäminen velan vanhentumista koskevaan yleislakiin on ratkaisuna kansainvälisesti vertailen poikkeuksellinen, ja se on omiaan hämärtämään kuvaa sääntelyn tavoitteista ja systematiikasta.

Niin kuin on tullut esiin, lopullisen vanhentumisen sääntelyn syntymiseen ja sisältöön näyttää vaikuttaneen ratkaisevasti Suomessa 1990-luvulta alkaen vallinnut tarve helpottaa laman seurauksena ylivelkaantuneiden henkilöiden asemaa. Tuolloin säädetty velkajärjestelylainsäädäntö ei pystynyt vastaamaan tarpeeseen kuin osittain muun muassa velallisten suuren

määrän ja velkajärjestelyn menettelyllisen raskauden vuoksi. Lopullisen vanhentumisnormiston säätämistä ylivelkaisuusongelman kaavamaiseksi ratkaisumekanismiksi voidaan pitää sinänsä onnistuneena lainsäädännöllisenä innovaationa. Voidaan toki kysyä, oikeuttaako tämä lopullisen vanhentumissääntelyn pitämistä pysyvästi osana velan vanhentumisen siviilioikeudellista sääntelyä. Vastaus saattaa olla myöntävä. Emme tiedä, koska ehkä seuraavan kerran koittaa 1990-luvun laman tyyppinen yhteiskunnallinen poikkeustila, jonka seurausten helpottaminen edellyttää tehokasta ja helposti sovellettavaa velkavastuun lakkaamiseen johtavaa lainsäädäntöä.

Oikeusjärjestykseen kuuluvat erityiset vanhentumissäännöt muodostavat laajan, osin monimutkaisen ja hyvin epäjohdonmukaisen kokonaisuuden. Perusteet sille, miksi lainsäätäjät on tietyn tilanteen osalta päätyneet säätämään erityisestä vanhentumisnormista VanhL:n sääntöihin tukeutumisen sijaan, jäävät monesti epäselviksi. Erityisen vanhentumisnormin perustelut ovat usein hyvin ylimalkaiset, tai ne puuttuvat esitöistä kokonaan. Sikäli kuin jokin yksittäinen peruste esitetään, se ei välttämättä näyttäydy erityisen osuvana, jolloin lukija voi jäädä epäilemään, ettei lainsäätäjät lausumastaan huolimatta varsinaisesti ole tarkoittanut mainitsemaansa perustetta vaan ehkä pikemminkin jotakin sitä sivuavaa näkökohtaa.

Vanhentumisinstituution tavoitteet, ennen kaikkea oikeusvarmuuden ja velkasuhteiden selkeyden edistäminen, puoltaisivat sitä, että vanhentumisnormien muotoilussa ei pyrittäisi niinkään siihen, että jokaista erilaista saamisoikeustyyppiä koskisivat juuri sitä varten optimoidut vanhentumissäännöt, vaan siihen, että suosittaisiin yleisten sääntöjen soveltumista mahdollisimman laaja-alaisesti erityyppisiin saamisoikeuksiin. Tästä syystä erityisvanhentumisen laaja ja sekava kokonaisuus on kritiikille altis.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Werner Söderström Osakeyhtiö 1989.
- Arnholm, Carl Jakob, Litteratur: C. Stub Holmboe: Foreldelse av fordringer. Cammermeyers forlag 1946. TfR 1/1947, s. 111–115.
- Arnholm, Carl Jakob, Privatrett III. Almindelig obligasjonsrett. Johan Grundt Tanum 1966.
- Augdahl, Per, Den norske obligasjonsretts almindelige del. Femte utgave. Aschehoug/Tano 1978.
- Aurejärvi, Erkki – Hemmo, Mika, Velvoiteoikeuden oppikirja. 2. painos. Conductio 1998.
- Aurejärvi, Erkki – Hemmo, Mika, Velvoiteoikeuden oppikirja. 3. painos. Edita 2007.
- Calonius, Matthias, Siviilioikeuden luennot. Toimittaneet Urpo Kangas ja Pekka Timonen. 2. laitos. Werner Söderström Lakitieto 1998.
- Eyben, Bo von, Forældelse efter forældelsesloven af 2007. Karnov Group 2012.
- Fehr, Martin, Bidrag till läran om fordringspreskription enligt svensk rätt. Almqvist & Wiksells Boktryckeri 1913.
- Hagström, Viggo, Obligasjonsrett. 2. utgave. Universitetsforlaget 2011.
- Hakkola, Esa, Saatavan lopullinen vanhentuminen ja velkaongelma. Oikeus 4/2002, s. 383–393.
- Halila, Jouko – Ylöstalo, Matti, Saamisen lakkaamisesta. Luentojakso. Neljäs korjattu painos. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1979.
- Havansi, Erkki, Takavarikko ja hukkaamiskielto ulosottolain 7 luvun mukaan. Ensimmäinen osa. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1975.
- Havansi, Erkki, Määräajat ja oikeudenkäynti. Tutkimus prosessiliitännäisistä määräajoista. WSOY Lakitieto 2004.
- Hemmo, Mika, Håller uppfattningen om gäldansvaret på att förändras? JFT 1/2002, s. 37–45. (Hemmo 2002a)
- Hemmo, Mika, KKO 2001:94. Kauppakaaren mukainen kanneaika asianajajan vastuussa, s. 213–215 teoksessa Pekka Timonen (toim.), KKO:n ratkaisut kommentein II 2001. Kauppakaari 2002. (Hemmo 2002b)
- Hernberg, Alarik, Gäldförhållandet. Allmänna läror. Helsingfors 1934.
- Hoppu, Esko – Hemmo, Mika, Vakuutusosoikeus. WSOYpro 2006.
- Ignatius, Kaarlo, Vakuutussopimuslaki 12 päivältä toukokuuta 1933 selityksineen. Kolmas, tarkistettu painos. Toimittanut Antti Kivivuori. Suomen Vakuutuslakimiesten yhdistys 1970.
- Jacobson, Herbert, Preskriptionens funktioner. Fordringsrättsliga och ersättningsrättsliga problem i komparativ belysning. Eddy.se 2005.
- Kaisto, Janne – Lohi, Tapani, Johdatus varallisuusosoikeuteen. 2., uudistettu painos. Talentum 2013.
- Kartio, Leena – Tammi-Salminen, Eva, Esineoikeus, s. 717–887 teoksessa Ari Saarnilehto (toim.), Varallisuusosoikeus. 2., uudistettu painos. Sanoma Pro 2012.

- Kjørven, Marte Eidsand – Bruserud, Herman – Holdø, Håvard H. – Lervåg, Jon Vegard – Nygård, Mona – Nyland, Espen, Foreldelse av fordringer. Universitetsforlaget 2011.
- Lindskog, Stefan, Preskription. Om civilrättsliga förpliktelsers upphörande efter viss tid. Femte upplagan. Norstedts Juridik 2021.
- Lindström, Jyrki, Luotonvalvonta ja saatavien perintä. 4., uudistettu painos. Talentum 2014.
- Linna, Tuula – Saarnilehto, Ari, Velan vanhentuminen. Alma Talent 2016.
- Matningsdal, Magnus, Foreldelse av erstatningskrav ved personskade. TFR 3–4/1980, s. 472–511.
- Mattila, Anna, Takauksen vanhentumisesta. Julkaisematon maisteritutkielma. Helsingin yliopisto 2022.
- Möller, Gustaf, Välimiesmenettelyn perusteet. Lakimiesliiton Kustannus 1997.
- Norio-Timonen, Jaana, Vakuutuskorvaukset ja vanhentuminen. LM 4/2011, s. 627–648.
- Norros, Olli, Vahingonkorvausvelan vanhentuminen. Talentum 2015.
- Norros, Olli, Vakuutuksenantajan korvauspäätös. TalentumPro 2016.
- Norros, Olli, Velvoiteoikeus. Toinen, uudistettu painos. Alma Talent 2018.
- Norros, Olli, May the Ten-year Limitation Period in the Finnish Limitation Act Contradict the Principle of Effectiveness in EU Law? JFT 4/2019, s. 181–215.
- Norros, Olli, Admissibility of a National Limitation Period Under the Principle of Effectiveness in EU Law. ERPL 28(5) 2020, s. 1113–1142.
- Norros, Olli, Parisuhdekumppanien välisen velan vanhentuminen – lainopillista peruskartoitusta, s. 363–391 teoksessa Katja Weckström ym. (toim.), Modernit perhesuhteet ja oikeus. Alma Talent 2021.
- Norros, Olli, Vakuutuksenantajan julkinen ilmoitus ja korvauksen vanhentuminen. DL 3/2023, s. 549–564.
- Norros, Olli, KKO 2023:62 – Vahingonkorvausvelan vanhentuminen, prosessinjohto ja jatkokäsittelylupa, s. 101–104 teoksessa Mia Hoffrén (toim.), KKO:n ratkaisut kommentein II 2023. Alma Talent 2024.
- Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law. Draft Common Frame of Reference. Full Edition. Sellier 2009.
- Rekola, Aarne, Saamisoikeuden vanhentuminen Suomen lain mukaan I–II. Helsinki 1938.
- Rodhe, Knut, Obligationsrätt. P. A. Norstedt & Söners Förlag 1956.
- Røed, Anne Cathrine, Foreldelse av fordringer: Kommentarer til foreldelsesloven og foreldelsesbestemmelser i spesiallovgivningen: Del I–II. 4. utgave. Cappelen Damm 2019.
- Saarnilehto, Ari, Henkilövahingon vanhentuminen ja työsopimuslaki. Oikeustieto 2/2005, s. 21–22.
- Savola, Mika, Oikeudenkäymiskaaren yleisen turvaamistoimissäännöksen soveltamisalasta. DL 3/2001, s. 435–468.
- Serlachius, Julian, Suomen yleisen obligatiooikeuden oppikirja. Suomentanut Rafael Erich. Uudemman lainsäädännön aiheuttamalla lisäyksillä täydentänyt Lauri Cederberg. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura 1927.
- Skag, Miriam, Starttidpunkt for foreldelsesfrister. Cappelen Damm 2012.
- Tjomsland, Steinar, Foreldelse av erstatningskrav. JV 22(9) 1987, s. 333–343.
- Vihma, Väinö, Palovakuutusopimus. Vakuutusoikeudellinen tutkimus. Suomen Vakuutuslakimiesten yhdistys 1948.

Villa, Seppo, Osinkovelan vanhentuminen. LM 5/2008, s. 808–814.

Zimmermann, Reinhard, Comparative Foundations of a European Law of Set-Off and Prescription. Cambridge University Press 2002.

Zimmermann, Reinhard, The New German Law of Obligations. Historical and Comparative Perspectives. Oxford University Press 2005.

Virallislähteet

Hallituksen esitys Eduskunnalle eräksi muutoksiksi ja lisäyksiksi ulosottoviranomaisen toimittamaa täytäntöönpanoa ja ulosotto-oikeudellisia turvaamistoimenpiteitä koskevaan lainsäädäntöön 24/1972 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi tekijänoikeudesta kirjallisiin ja taiteellisiin teoksiin sekä oikeudesta valokuvaan annettujen lakien muuttamisesta 70/1980 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle huoneenvuokralainsäädännön uudistamisesta 127/1984 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle vakuutusopimuslaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 114/1993 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle uusiksi huoneenvuokralaeiksi ja niihin liittyvien lakien muuttamisesta 304/1994 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle takausta ja vierasvelkapanttausta koskevaksi lainsäädännöksi 189/1998 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle työsopimuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 157/2000 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 216/2001 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle velan vanhentumista ja julkista haastetta koskevan lainsäädännön uudistamisesta 187/2002 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle vuosilomalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 238/2004 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi 109/2005 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle ulosottoaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi 83/2006 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi 7/2009 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi asunto-osakeyhtiölainsäädännöksi 24/2009 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi avopuolisoiden yhteistalouden purkamisesta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 37/2010 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle postilaiksi sekä Maailman postiliiton yleissopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta 216/2010 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi, rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 35 ja 36 §:n muuttamisesta 61/2012 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle osuuskuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 185/2012 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 83/2014 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle kalastuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 192/2014 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista ja kilpailulain muuttamisesta 83/2016 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle tavaramerkkilaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi sekä tavaramerkkioikeudesta tehdyn Singaporen sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi 201/2018 vp.

Komiteanmietintö 1925:15. Ehdotus vakuutusopimuslaiksi y. m. Laatinut sitävarten asetettu komitea. Helsinki 1925.

Toisen lakivaliokunnan mietintö n:o 13 hallituksen esityksen johdosta laeiksi tekijänoikeudesta kirjallisiin ja taiteellisiin teoksiin sekä oikeudesta valokuvaan annettujen lakien muuttamisesta 1980 vp.

Komiteanmietintö 2001:4. Vanhentumistoimikunnan mietintö. Oikeusministeriö 2001.

Talousvaliokunnan mietintö 28/2002 vp. Hallituksen esitys velan vanhentumista ja julkista haastetta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

Työryhmämietintö 2004:7. Velkahallintaohjelma. Osa I. Velkahallintatyöryhmän ehdotukset. Oikeusministeriö 2004.

Eduskunnan vastaus 278/2002 vp. Hallituksen esitys velan vanhentumista ja julkista haastetta koskevan lainsäädännön uudistamisesta.

Odelstingsproposisjon nr. 38 (1977–78) om lov om forelding av fordringer.

Statens offentliga utredningar 2008:82. Vägen tillbaka för överskuldssatta. Delbetänkande av 2007 års insolvensutredning. Stockholm 2008.

Consultation Paper No. 151. Limitation of Actions. By the English Law Commission.

LYHENTEET

AsOYL	asunto-osakeyhtiölaki 1599/2009
AvoliittoL	laki avopuolisoiden yhteistalouden purkamisesta 26/2011
DCFR	Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law – Draft Common Frame of Reference
DL	Defensor Legis
ERPL	European Review of Private Law
EU	Euroopan unioni
EV	eduskunnan vastaus
HE	hallituksen esitys
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
JulkHaasteL	laki julkisesta haasteesta 729/2003
JV	Jussens Venner
KilpVKL	laki kilpailuoikeudellisista vahingonkorvauksista 1077/2016
KK	kauppakaari 3/1734
KKO	korkein oikeus
KM	komiteanmietintö
LaVM	lakivaliokunnan mietintö
LM	Lakimies
OK	oikeudenkäymiskaari 4/1734
OT	Oikeustieto
Ot. Prp.	odelstingsproposisjon (Norja)
OYL	osakeyhtiölaki 624/2006
SOU	Statens offentliga utredningar (Ruotsi)
TakausL	laki takauksesta ja vierasvelkapanttauksesta 361/1999
TaVM	talousvaliokunnan mietintö
TfR	Tidsskrift for Rettsvitenskap
TSL	työsopimuslaki 55/2001
UK	ulosottokaari 705/2007
UNIDROIT PICC	UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts (2016)
VanhA	asetus määräajasta velkomisasioissa sekä julkisesta haasteesta velkojille 9.11.1868
VanhL	laki velan vanhentumisesta 728/2003
VML	laki välimiesmenettelystä 967/1992
VSL	vakuutussopimuslaki 543/1994

THE GOALS OF THE STATUTE OF LIMITATIONS

The aim of the article is a comprehensive and critical analysis of the goals of the statute of limitations under Finnish law. The limitation regime under Finnish law consists of general limitation provisions located in the Limitation Act, and a large number of special limitation provisions occurring in different sector-specific statutes. In addition to these norms on “normal” limitation of actions, which resemble limitation rules in most other jurisdictions, the Finnish limitation regime contains rules on the so-called “final limitation”, which set long absolute time limits for the validity of claims against private individuals under certain conditions.

It is noted that the goals of the “normal” limitation provisions and the final limitation differ from each other in an essential way. It also transpires that special limitation provisions form an inconsistent and difficult-to-approach entity, not only in terms of its normative contents but also in terms of its goals.

Regarding the normal limitation rules, the article’s central – although not very surprising – observation is that the rationale of the limitation regime as part of the legal order cannot be explained by any single regulatory goal, but the necessity of these norms is due to the combined effect of several objectives. Since the actual objectives of the statute of limitations all act in the same direction, i.e. in favour of the existence of the statute of limitations and its effectiveness, it is important to take into account, as a kind of counterforce, the need to adequately protect the interests of the creditor, i.e. the holder of the claim.

The objectives of the statute of limitations justify the fact that the passage of time must have some kind of effect on the validity of the claim. First of all, this is related to the idea of the “zero level” of rights, which advocates that the passage of time for a sufficiently long time must lead to returning the status of the right to “zero level”, i.e. ceasing of the right to claim. Attention can also be paid to, among other things, the need to protect the debtor’s growing reliance on being free from liability, foster the transparency of economic condition of actors and promote the prompt settlement of debt relations.

However, these goals alone do not justify why the legal order must include the kind of regulation that the general limitation regime is, i.e. wide-ranging in scope and rigid in the content of regulation. This may be primarily explained by the goal of preventing evidentiary difficulties, the goal of promoting legal certainty and clarity of debt relationships, and the creditor’s interest. In order for the debtor or a person alleged to be such to be

able to anticipate what kind of old claims they must be able to defend against, sufficiently clear rules are needed. On the other hand, the courts need clear rules on the situation in which they can deny a creditor legal protection solely on the basis of the age of the case. If such rules are unclear and open to interpretation, their application will hardly protect, but probably rather undermine public confidence in the court.

Likewise, from the creditor's point of view, it is important that the content of the statute of limitations is as clear and transparent as reasonably possible so that the creditor can assess in what way and within what time frame they should act when collecting their claim, in order to avoid the threat of its expiration.

The goals of the so-called final limitation are social. The main goal is to limit the time duration of a natural person's liability and prevent human and social problems resulting from lifelong liability. These goals are weighty and understandable in themselves, but it can be debated whether it is necessary to implement them particularly as part of the civil law statute of limitations. This solution is exceptional in international comparison and tends to obscure the picture of the goals and systematics of the limitation regime. The societal background for enactment of final limitation is the deep recession in Finland in the 1990s and the incurring of debt for private individuals that followed. The enactment of the final limitation provisions as a schematic solution mechanism for the over-indebtedness problem is to be considered as a successful legislative innovation in itself. Of course, one can ask whether this justifies keeping the final limitation regulation permanently as part of the civil law regulation of debt limitation. The answer might be 'yes'. We do not know when the problem of excessive indebtedness of a large number of private individuals will occur the next time.

The special limitation rules form a large, partly complex and very inconsistent entity. The grounds for why the legislator has decided to enact special limitation rules instead of relying on the general rules often remain unclear. The justifications for the special limitation rules are often superficial or are completely missing from the legislative materials. Even if certain reasoning is presented, it does not necessarily appear to be particularly relevant.

The objectives of the limitation regime, above all the promotion of legal certainty and clarity of debt relationships, advocate that, in the formulation of limitation norms, the aim should not be so much that each specific type of claim should be covered by the limitation rules optimised for particularly this claim type. Rather, the application of general rules to different types of claims should be preferred as widely as possible. For this reason, the extensive and disordered whole of the special limitation is open to criticism.

Eelis Paukku

**MUOTO ENNEN SISÄLTÖÄ? –
OIKEAN JA RIITTÄVÄN KUVAN
VAATIMUKSESTA SUOMESSA**

Sisällys

1	JOHDANTO	181
2	HISTORIAA JA OIKEUSVERTAILUA	183
2.1	Varhaishistoriaa muista maista	183
2.2	Käsitteen nykyinen sisältö eri kirjanpitojärjestelmissä ja kansainvälisissä tilinpäätösstandardeissa.....	186
2.3	EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja sen vaikutuksia muihin tahoihin.....	190
2.4	EFRAG:n lausunnot ja EU-komission arviointi oikean ja riittävän kuvan varmistamisesta.....	194
2.5	Override-säännös	201
2.6	Erityiskysymyksiä: varovaisuusperiaate, tilinpäätöspäivän jälkeiset tapahtumat ja olennaisuus	204
3	OIKEA JA RIITTÄVÄ KUVA KOTIMAISESSA OIKEUSJÄRJESTYKSESSÄ	208
4	OIKEAN JA RIITTÄVÄN KUVAN VAATIMUS SUOMESSA: MUOTO VAI SISÄLTÖ?.....	224
5	LOPUKSI	233
	LÄHTEET.....	238
	OIKEUSKÄYTÄNTÖ.....	244
	LYHENTEET.....	245
	ABSTRACT	246

Muoto ennen sisältöä? – Oikean ja riittävän kuvan vaatimuksesta Suomessa

1 JOHDANTO

Laskentatoimen ammattilaiset, erityisesti kirjanpitäjät ja tilintarkastajat, joutuvat, ainakin teoriassa, miettimään oikean ja riittävän kuvan vaatimusta. Tilinpäätöksen keskeinen vaatimus on, että se antaa oikean ja riittävän kuvan. Viime kädessä kysymys oikean ja riittävän kuvan vaatimuksen sisällöstä ratkaistaan tuomioistuimissa esimerkiksi osana siviili- tai rikosprosessia. Kirjanpidon luotettavuuden viimesijainen tae on rikoslain (39/1889, RL) 30:9:n mukainen kirjanpitorikoksen kriminalisointi. Kirjanpitorikokseen syyllistyminen edellyttää aina, että tekijä on vaikeuttanut oikean ja riittävän kuvan saamista kirjanpitovelvollisen toiminnan tuloksesta tai taloudellisesta asemasta. Kirjanpitorikosasioiden käsittelyssä joudutaankin, ainakin periaatteessa, aina arvioimaan tämän ehdon täyttymistä erikseen.

Kun otetaan huomioon käsitteen merkityksellisyys yhteiskunnan kaikkien voimakkaimman ohjauskeinon, rikosoikeuden, käytön kannalta, voidaan pitää tärkeänä, että käsite olisi suhteellisen hyvin ymmärretty. Tästä syystä, vaikka käsite vaikuttaisikin ensi ajattelulta liittyvän enemmän laskentatoimen alaan, on käsite vahvasti juridiikan ydinalueella. Ongelmallista kuitenkin on, että käsitettä on tulkittu suhteellisen vähän kotimaisessa oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Käsitteen mukaan on kyllä nimetty kirjanpidon oppikirja, Oikeat ja riittävät kirjaukset¹, joka ei kuitenkaan käsittele juuri lainkaan itse käsitettä. Käsite ei myöskään ole perinteisesti kotimaiseen oikeusjärjestykseen kuuluva, vaan sillä on pitkät juuret EU-oikeudessa ja Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusjärjestyksissä, ja käsitteen tulkinta edellyttää EU-oikeuden ymmärtämistä. Tämän tutkimuksen tavoite on selvittää, miten oikean ja riittävän kuvan käsitettä tulisi tulkita kirjan-

¹ Leppiniemi – Leppiniemi – Kaisanlahti 2000.

pito- ja rikoslain kontekstissa. Tutkimuksessa on kaksi tutkimuskysymystä ja kaksi apututkimuskysymystä:

1. Mitä oikean ja riittävän kuvan käsite tarkoittaa?
 - a. Miten käsitettä tulkitaan EU-oikeudessa?
 - b. Miten käsitettä tulkitaan kansainvälisissä tilinpäätösstandardeissa?
2. Tulkitaanko oikean ja riittävän kuvan käsitettä Suomessa muoto- vai sisältönäkökulmasta?

Tutkimuksen pääasiallinen kontribuutio on teoreettinen ja systematisoiva, kirjanpito-oikeuden keskeisen käsitteen sisällön selvittämistä. Tutkimus voi myös joissain tapauksissa hyödyttää käytännön lainsoveltajaa, joka tulkitsee käsitteen sisältöä esimerkiksi kirjanpitorikoksen tunnusmerkistön täyttymistä arvioidessaan. Tutkimuksen yksi uutuusarvo on myös käsitteen merkityksen esittelyssä EU-oikeudessa ja kansainvälisissä tilinpäätösjärjestelmissä, joita ei ole juuri aiemmin käyty läpi kotimaisessa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa. Torkkel käsittelee aihetta tuoreessa, vuonna 2003 ilmestyneessä teoksessaan Yrityksen verolaskenta. Myös Mähönen on sivunnut teemaa vuonna 2009 ilmestyneessä teoksessaan Osakeyhtiön taloudellinen raportointi ja tilintarkastus.

Käsitteen sisällön tulkitsemisessa joudutaan hyödyntämään myös oikeushistoriallisia ja -vertailevia näkökulmia. Käsite on useissa kohtaa politisoitunut, ensin EU:n sisällä ja myöhemmin EU:n ja IFRS-standardeja ylläpitävän IASB:n välillä. Näiltä osin sääntelyyn on otettu erilaisia kompromisseja, joita on tulkittu eri tavalla eri valtioissa. Näiden tulkintaerojen ja siten myös käsitteen sisällön ymmärtämiseksi on jossain määrin välttämätöntä tiedostaa niiden taustalla olevia historiallisia vaikuttimia ja tapahtumia.

Tutkimus jakaantuu viiteen päälukuun. Luvussa kaksi käyn läpi käsitteen kansainvälistä historiaa ja oikeusvertailevia näkökulmia, erityisesti muista EU:n nykyisistä tai entisistä jäsenvaltioista. Luku kolme sisältää käsitteen sisällön tulkintaa lainopillisesta näkökulmasta. Luvussa neljä tarkastelen, tulkitaanko käsitettä Suomessa muoto- vai sisältönäkökulmasta ja miten näitä näkökulmia painotetaan. Luku viisi sisältää johtopäätökset ja keskustelun.

2 HISTORIAA JA OIKEUSVERTAILUA

2.1 Varhaishistoriaa muista maista

Oikea ja riittävä kuva on alun perin Yhdistyneen kuningaskunnan kirjanpitosääntelyä varten kehitetty konsepti.² Konseptin alkuperä on kuitenkin jo 1800-luvulla, jolloin se tunnettiin nimellä *true and correct*³ eikä nykyisellä nimellä *true and fair*.⁴ Tämä käsite lisättiin Yhdistyneen kuningaskunnan osakeyhtiötä sääntelevään lakiin vuonna 1900 kohtaan, jonka mukaan tilintarkastajien tuli lausua, antaako tilinpäätös oikean ja tarkan kuvan yrityksen tilanteesta.⁵ Käsite muutettiin nykyiseen muotoonsa Yhdistyneen kuningaskunnan päivittäessä yhtiöoikeudellista sääntelyään vuonna 1947.⁶ Tällöin osakeyhtiötä sääntelevään lakiin lisättiin kohta, jonka mukaan tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot.⁷ Käsite päätettiin jättää määrittelemättä, koska se katsottiin siinä määrin dynaamiseksi, että sen määrittelyä pidettiin jopa mahdottomana.⁸ Tilinpäätöksen laajempi ja tarkempi sääntely johti tällöin siihen, että tilinpäätöksen laatijalle asetettiin pääomamarkkinoiden toiminnan vuoksi lisävelvoitteita, kuten oikean ja riittävän kuvan antaminen.⁹ Tilintarkastusta varten kehitetty käsite on myöhemmin muuttunut tilinpäätöksen laatijan velvollisuudeksi.

Kansainväliseen tietoisuuteen tämä käsite nousi tilinpäätösdirektiivin¹⁰ laatimisen yhteydessä, kun Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin modernit yhtiö- ja tilinpäätösnormistot huomioitiin direktiivin tilinpäätösnormeja laadittaessa siten, että oikean ja riittävän kuvan vaatimus otettiin osaksi direktiivin myöhempiä luonnoksia ja lopullista direktiiviä.¹¹ Käsite lainattiin sellaisenaan Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusjärjestelmästä ja oikeudellisesta termistöstä, mikä herätti useiden vuosikymmenien ajan

² Ciocan 2019, s. 112.

³ Termiä ei voida kääntää suomeksi kovinkaan sujuvasti. Artikkelin sujuvuuden vuoksi käytän tästä eteenpäin vapaata suomennosta *oikea ja tarkka* erottaakseni tämän käännöksestä termille *true and fair* eli 'oikea ja riittävä'. Varoitan kuitenkin lukijaa, että käännös *oikea ja tarkka* ei edusta konseptin sisältöä siten, miten se tulisi alkuperäiskielellä ymmärtää.

⁴ Chandler 2019, s. 279.

⁵ Braggion – Moore 2013, s. 156.

⁶ Walton 1997, s. 727.

⁷ Cheffins 2001, s. 494.

⁸ Evans 2003, s. 314.

⁹ Walton 1997, s. 727.

¹⁰ Neljäs neuvoston direktiivi 78/660/ETY, annettu 25 päivänä kesäkuuta 1978, perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan nojalla, yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden tilinpäätöksistä VL L 222, 14.8.1978, s. 11–31.

¹¹ Walton 1997, s. 729.

keskustelua siitä, missä merkityksessä käsite otettiin direktiiviin.¹² Mielenkiintoisena sivuhuomiona voidaan todeta, että periaatetta pidettiin jo melkein unohdettuna myös Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ennen kuin se ”herätettiin henkiin” tilinpäätösdirektiivin laatimisneuvotteluissa.¹³ Direktiivi jäikin eräänlaiseksi kompromissiksi sisällöllisen ja muodollisen näkemysten välillä, ja käsittelen tätä osaa tarkemmin luvussa neljä.

Kompromissina erilaisten lainsäädäntötraditioiden välillä, ja erityisesti civil law -järjestelmien lainsäädäntöperinteistä kumpuavien vaatimusten täyttämiseksi, oikea ja riittävä kuva määriteltiin myöhemmin oikeuskäytännössä osittain muiden tilinpäätösdirektiivin periaatteiden kautta.¹⁴ Käsitteen hyvin vaihtelevat käännökset muiden EU-jäsenvaltioiden kielille johtivat myöhemmin merkityksiltään hyvin erilaisiin käännöksiin samasta termistä, mikä teki käsitteen määrittelystä vielä haastavampaa.¹⁵ Tästä huolimatta ympäri maailmaa käsitettä on jouduttu määrittelemään oikeuskäytännössä, oikeuskirjallisuudessa sekä laskentatoimen alan tutkimuksessa, minkä vuoksi on mahdollista esittää jonkinlaisia arvioita siitä, mitä kaikkea käsite sisältää.¹⁶ Direktiivin lopullisessa versiossa kompromissi toteutettiin yhdistämällä oikean ja riittävän kuvan vaatimus saksalaisiin ”kunnollisen kirjanpidon periaatteisiin”^{17, 18} Näitä olivat direktiivin 31 artiklan periaatteet: jatkuvuus, vertailukelpoisuus, varovaisuus, suoriteperusteisuus, erillisarvostus ja johdonmukaisuus. Samat vaatimukset oikeasta ja riittävästä kuvasta sisällytettiin myös direktiiviin, joka sisälsi konsernitilinpäätökseen liittyviä määräyksiä.¹⁹ Käsite siirrettiin sellaisenaan vuoden 2013 uudistettuun tilinpäätösdirektiivin 4 artiklaan.²⁰ Käsitteen merkitys onkin nykyään hyvin keskeinen EU-oikeudessa: EU:lla on katsottu olevan toissijaisuusperiaatteen nojalla toimivalta antaa sääntelyä asioissa, jotka varmentavat sitä, että tilinpäätöksissä annetaan oikea ja riittävä kuva, sekä

¹² Nobes – Stadler 2018, s. 1997–1999.

¹³ Walton 2015, s. 140.

¹⁴ Bischof – Holger 2016, s. 14–20.

¹⁵ Nobes – Stadler 2018, s. 1997–1999.

¹⁶ Tarr – Mack 2013, s. 1010.

¹⁷ Grundsätze ordnungsmässiger Buchführung.

¹⁸ Van Mourik – Walton 2018, s. 3–4.

¹⁹ Seitsemäs neuvoston direktiivi 83/349/ETY, annettu 13 päivänä kesäkuuta 1983, perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan nojalla, konsolidoiduista tilinpäätöksistä VL L 193, 18.7.1983, s. 1–17.

²⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/34/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, tietuystyyppisten yritysten vuositilinpäätöksistä, konsernitilinpäätöksistä ja niihin liittyvistä kertomuksista, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/43/EY muuttamisesta ja neuvoston direktiivien 78/660/ETY ja 83/349/ETY kumoamisesta VL L 182, 29.6.2013, s. 19–76.

sääntelyä, jolla varmistetaan, että tilinpäätösten käyttäjät voivat luottaa oikean ja riittävän kuvan saamiseen.²¹ Tätä perustellaan sillä, että ilman yhtenäistä EU-sääntelyä ei voida varmistua siitä, että oikea ja riittävä kuva ja muut tilinpäätösperiaatteet toteutuisivat samalla tavalla kaikkialla EU:ssa, mikä taas haittaisi EU:n perusvapauksien käyttämistä.²² EU-komissio on saanut EU-parlamentilta kritiikkiä siitä, että oikean ja riittävän kuvan sisällystä ei ole laadittu suuntaviivoja EU-tuomioistuimen runsaan oikeuskäytännön perusteella.²³ EU-komissio on tunnistanut tämän kritiikin, jota myös sidosryhmät ovat esittäneet, ja lisäksi todennut, että eri toimijoilla ei ole yhteistä käsitystä siitä, mitä ”oikea ja riittävä” tarkoittaa EU-oikeudessa.²⁴

Mielenkiintoisena vaiheena oikean ja riittävän kuvan sisällyttämisessä EU-lainsäädäntöön voidaan mainita toimintakertomuksen sääntely: kun direktiiveissä käytettiin muilta osin termiä *oikea ja riittävä kuva*, toimintakertomuksen osalta käytettiin termiä *oikea kuva* (engl. *fair review*).²⁵ Samaa termiä käytettiin myös vuoden 2013 tilinpäätösdirektiivissä toimintakertomuksen osalta: ”Toimintakertomuksessa on oltava oikean kuvan antava selostus.” Vuoden 2013 sääntelyä kritisoi tosin epäselvyydestä ja siitä, että se mahdollisti hyvin vapaan valinnan siitä, millaista tietoa raportoitiin.²⁶ Syynä toimintakertomuksen sääntelyn lisäämiseen oli ympäristöasioiden ja kestävyuden korostaminen tilinpäätöksissä.²⁷ Oikean kuvan käsitteen sisällön avaaminen on kokonaan oman käsikirjoituksensa aihe erityisesti nyt, kun tuoreessa kestävyysraportointisääntelyssä vaadittu varmuustaso on nimenomaan toimintakertomuksen ”oikea kuva” -taso.

²¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/56/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisäätteisestä tilintarkastuksesta annetun direktiivin 2006/43/EY muuttamisesta EUVL L 158, 27.5.2014, s. 196–226, perustelukappale 31.

²² Commission staff working document, Fitness Check on the EU framework for public reporting by companies Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the review clauses in Directives 2013/34/EU, 2014/95/EU, and 2013/50/EU SWD/2021/81 final, s. 88.

²³ Euroopan parlamentin päätöslauselma 6. lokakuuta 2016 kansainvälisistä tilinpäätösstandardeista: IFRS 9 (2016/2898(RSP)), kohta 2.

²⁴ COM(2015) 301 final: Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle – arviointi kansainvälisten tilinpäätösstandardien soveltamisesta 19 päivänä heinäkuuta 2002 annetun asetuksen (EY) n:o 1606/2002 soveltamisesta {swd(2015) 120 final}, kohta 3.2.3.

²⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/51/EY, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2003, yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden, pankkien ja muiden rahoituslaitosten sekä vakuutusyritysten tilinpäätöksistä ja konsolidoiduista tilinpäätöksistä annettujen direktiivien 78/660/ETY, 83/349/ETY, 86/635/ETY ja 91/674/ETY muuttamisesta VL L 178, 17.7.2003, s. 16–22, perustelukappaleet 9 ja 10.

²⁶ Bini – Dainelli – Giunta 2017, s. 64.

²⁷ Baumüller – Sopp 2022.

2.2 Käsitteen nykyinen sisältö eri kirjanpitojärjestelmissä ja kansainvälisissä tilinpäätösstandardeissa

Aihetta käsiteltäessä on tärkeää huomioida, että vaikka oikean ja riittävän on implementoitu kaikkien EU-jäsenvaltioiden lainsäädäntöön, on se sovitettu kansallisiin lainsäädäntöihin eri tavoilla, ja käsitteellä onkin nykyisellään hyvin monta, usein toisistaan hyvin vahvasti eroavaa, tulkintatraditiota eri jäsenvaltioissa.²⁸ EU:n tasolla on mainittu unionin globaalisti valvottavana etuna, että kansainväliset tilinpäätösstandardit (IFRS) antavat oikean ja riittävän kuvan.²⁹ Useissa jäsenvaltioissa käsite on käännetty kansalliselle kielelle vastaamaan sitä merkitystä, joka sille annetaan kansallisessa oikeusjärjestyksessä.³⁰ Erityisen hyvin ero on havaittavissa mannermaisten ja angloamerikkalaisten kirjanpitojärjestelmien välillä: angloamerikkalaisissa maissa tyypillinen tulkinta on, että oikea ja riittävä kuva ylittää lain tai standardien sanamuodot, kun taas mannermaissa periaatteen katsotaan pääsääntöisesti voivan vaikuttaa vain lain sanamuodon sallimissa rajoissa.³¹ Angloamerikkalaisissa maissa periaatteen yksi tarkoitus onkin mahdollistaa teleologinen laintulkinta koko kirjanpitolainsäädännön tasolla, jotta lain tarkoituksesta ei päädyttäisi poikkeamaan lain sanamuodon vuoksi.³² Mielenkiintoinen havainto on, että osa EU-maista hyödynsi periaatetta myös muussa lainsäädännössä: esimerkiksi Espanja ja Portugali ottivat käsitteen käyttöön tilinpäätösoikeuden lisäksi myös yritysverotusta käsittelevässä lainsäädännössä, jonka perusteella myös veroilmoitusten on annettava oikea ja riittävä kuva.³³

Käsitteen tulkinnassa EU:ssa ääripäitä ovat Yhdistynyt kuningaskunta ja Saksa.³⁴ Traditionaalinen Yhdistyneessä kuningaskunnassa vieläkin voimassa oleva tulkinta periaatteen sisällöstä jättää huomattavasti enemmän harkinnanvaraa laskentatoimen ammattilaisille, jotka laativat tilinpäätöksiä.³⁵ Periaatteen nykyinen tulkinta Yhdistyneessä kuningaskunnassa on alkuperäiskielellä seuraava:³⁶

²⁸ Ciocan 2019, s. 117–118.

²⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 258/2014, annettu 3 päivänä huhtikuuta 2014, tilinpäätösraportointiin ja tilintarkastukseen liittyvien yksittäisten toimien tukemiseksi toteutettavasta unionin ohjelmasta kaudelle 2014–2020 ja päätöksen N:o 716/2009/EY kumoamisesta EUVL L 105, 8.4.2014, s. 1–8, perustelukappaleet 5–6.

³⁰ Nobes – Stadler 2018, s. 1984–1986.

³¹ Alexander – Eberhartinger 2009, s. 575.

³² Alexander – Eberhartinger 2009, s. 575.

³³ Aldeia 2019, s. 7–9.

³⁴ Bischof – Holger 2016, s. 15.

³⁵ Duska – Duska – Ragatz 2011, s. 211.

³⁶ Accounting Standards Board, Statement of Principles for Financial Reporting, kappale 10.

”The concept of a true and fair view lies at the heart of financial reporting in the UK and the Republic of Ireland. It is the ultimate test for financial statements and, as such, has a powerful, direct effect on accounting practice. No matter how skilled the standard-setters and law-makers are, it is the need to show a true and fair view that puts their requirements in perspective.”

Siteeraus kuvaa hyvin periaatteen merkitystä. Lainsäätäjän ja standardien asettajan työ nähdään toissijaisena oikean ja riittävän kuvan periaatteelle, joka toimii viimesijaisena tulkintakriteerinä siitä, miten jokin asia tulee esittää tilinpäätöksessä ja miten lainsäädäntöä ja standardeja tulee tulkita. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että myös EU-tasolla oikean ja riittävän kuvan periaatetta tulisi tarkastella sen idean valossa, että yksikään lainsäätäjät ei ole täydellinen vaan periaate on olemassa mahdollistaakseen yksittäistapaukselliset poikkeamat.³⁷

IFRS-standardeissa käytettiin termiä *oikea ja riittävä* (engl. *true and fair*) vuoteen 1997 asti, jolloin siirryttiin ilmaisuun *oikea kuva* (engl. *fair presentation*)³⁸, vaikka käsitteiden merkityksen on tämänkin jälkeen katsottu olevan identtinen.³⁹ IASB:n oma käsitys asiasta on, että EU:ssa käytetty termi *present a true and fair view* eli *antaa oikea ja riittävä kuva* vastaa pääosin IFRS-standardeissa käytettyä *faithfully represent* -termiä.⁴⁰

Oikean ja riittävän kuvan periaate omaksuttiin IAS 1 -standardiin vuoden 1997 uudistuksessa samassa merkityksessä kuin EU:ssa eli periaatteenä, jonka avulla voidaan ohittaa muu tilinpäätösnormi, jotta oikea ja riittävä kuva saadaan annettua.⁴¹ Myöhemmin periaate esiintyi käsitteellisessä viitekehityksessä, josta se poistettiin vuoden 2010 uudistuksessa. Perusteluina käytettiin sitä, että oikeaa ja riittävää kuvaa ei ole määritelty niiden maiden lainsäädännöissä, joissa sitä käytetään, ja sitä, että kyseessä ei ole oikeastaan tilinpäätösinformaation laadullinen ominaisuus vaan periaate, jolla voidaan ohittaa pakottavaa tilinpäätösnormistoa, jos oikeaan ja riittävään kuvaan ei päästä noudattamalla tilinpäätösnormistoa.⁴² Käsite onkin ollut IFRS:ssä jossain määrin jännitteinen, ja EU-komission asettama Euroopan tilinpäätösraportoinnin neuvoa-antava ryhmä (European Financial

³⁷ Van Hulle 1997, s. 719.

³⁸ Käännös on peräisin ST-Akatemia Oy:n käännöksestä IFRS-standardeista, minkä vuoksi sitä voidaan pitää vakiintuneena suomenkielisenä ilmaisuna, ks. esim. kyseisen käännöksen kohta IAS 1:15.

³⁹ Garvey ym. 2021, s. 1929.

⁴⁰ IASB 2006, kohta B 2.49.

⁴¹ Evans 2003, s. 314.

⁴² IASB 2006, kohdat BC 2.46–2.48.

Reporting Advisory Group, EFRAG) on lakisäateisenä tehtävänänsä ottanut kantaa siihen, vastaako yksittäinen IFRS-standardi EU:ssa käytettyä oikean ja riittävän kuvan periaatetta.⁴³ Nykyään oikea ja riittävä kuva on EU:ssa tilinpäätösperiaate, joka on ainakin muodollisesti muiden tilinpäätösperiaatteiden yläpuolella.⁴⁴ EU:n ja IFRS:n oikean ja riittävän kuvan periaatteellisessa merkityksessä on ero, vaikka käsitteillä sinänsä tarkoitettaisiinkin samaa asiaa eli sidosryhmien saaman kuvan merkitystä, koska IFRS antaa vähemmän mahdollisuuksia ohittaa pakottavia normeja oikean ja riittävän kuvan nojalla.⁴⁵ Useiden sidosryhmien näkemysten mukaan IFRS:n periaatteet vastaavat yhä EU:ssa käytettyä oikean ja riittävän kuvan vaatimusta.⁴⁶

Yhdysvaltojen US GAAP -järjestelmässä käytetään termiä *present fairly*, joka käsitteellisesti on suhteellisen lähellä sekä IFRS:n fair presentation- ja EU:n true and fair -käsitteitä.⁴⁷ Toisaalta kirjallisuudessa on puoleltu myös muodollista tulkintaa eli sitä, että fair presentation saavutetaan, jos noudatetaan kaikkia teknisiä tilinpäätösnormeja.⁴⁸ Käytännössä Yhdysvalloissa periaatteen merkitys on ollut vähäisempi, ja sen soveltamisala on ollut huomattavasti kapeampi, minkä vuoksi EU:n ja Yhdysvaltojen käsitteillä on sisällöllinen ero.⁴⁹ Tilintarkastajia koskevasti velvoitetta on kuitenkin tulkittu suunnilleen samalla tavalla sekä EU:ssa että Yhdysvalloissa: molemmissa tilintarkastajan velvoitteet on rakennettu paikallisen käsitteen varaan, eli tilintarkastajan tulee lausua, antaako tilinpäätös oikeat ja riittävät tiedot (EU) tai onko taloudelliset tiedot esitetty riittävällä tavalla⁵⁰ (US, fairly presented).⁵¹ Vaikka käsitteet ovatkin suhteellisen lähellä toisiaan, true and fair herättää enemmän luottamusta tilinpäätösten käyttäjissä verrattuna fair presentation -vaatimukseen.⁵²

EU:n tilintarkastusdirektiiviin⁵³ vaatimus lausua oikean ja riittävän kuvan antamisesta lisättiin vasta vuoden 2013 tilinpäätösdirektiivin säätämi-

⁴³ Komissio 2015, s. 6.

⁴⁴ Ciocan 2019, s. 111–122.

⁴⁵ Garvey ym. 2021, s. 1947.

⁴⁶ Komissio 2015, s. 3.

⁴⁷ McEnroe – Martens 1998, s. 303–305.

⁴⁸ Salihin – Ousama 2014.

⁴⁹ Garvey ym. 2021, s. 1929.

⁵⁰ Kirjoittajan vapaa suomennos, virallista käännöstä ei tiettävästi ole.

⁵¹ McEnroe – Martens 1998, s. 303–305.

⁵² McEnroe – Martens 1998, s. 296.

⁵³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/43/EY, annettu 17 päivänä toukokuuta 2006, tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisäateisestä tilintarkastuksesta, direktiivien 78/660/ETY ja 83/349/ETY muuttamisesta sekä neuvoston direktiivin 84/253/ETY kumoamisesta VL L 157, 9.6.2006, s. 87–107.

sen yhteydessä, jolloin tilintarkastajalta poistettiin aiemmin neljännen yhtiöoikeudellisen direktiivin artiklaan 51 a sisältynyt velvollisuus lausua siitä, antaako tilinpäätös oikeat ja riittävät tiedot. Tämä velvoite taas lisättiin tilintarkastusdirektiivin 28 artiklaan. Lisäystä perusteltiin sillä, että tällä selkeytetään tilintarkastajan velvollisuuksia ja sitä yhteyttä, jossa tilintarkastuslausunto annetaan.⁵⁴ Taustalla tässä oli tosin myös vuoden 2008 finanssikriisi, jonka seurauksena EU-komissio totesi tilintarkastuksessa olevan oikean ja riittävän kuvan saavuttamiseen liittyviä ongelmia. Ongelmat ilmenivät erityisesti siten, että tilintarkastuksissa oli keskitytty enemmän teknisten vaatimusten saavuttamiseen kuin oikean ja riittävän kuvan antamisen varmistamiseen.⁵⁵ Tämän päätelmän seurauksena tilintarkastuksen ja tilintarkastusyhteisöjen sääntelyä lisättiin merkittävästi vuonna 2014 tilintarkastusdirektiivin muutoksilla.^{56,57} Yhteisen lainvalmistelun ja yhteisen muutossäännöksen vuoksi osin voidaankin esittää suhteellisen vahvaa argumentaatiota siitä, että oikeaa ja riittävää kuvaa tulee tulkita EU-tasolla samalla tavalla sekä tilinpäätöstä että tilintarkastusta sääntelevän normiston osalta.

Oikean ja riittävän kuvan yhteydessä on keskusteltu runsaasti, onko käsitteellä käytännön merkitystä tilinpäätösjärjestelmissä. Tältä osin tutkimustulokset ovat ristiriitaisia: empiiriset ja muut tutkimukset jakautuvat molempien kantojen puolesta.⁵⁸ Negatiivisten tulosten osalta on viitettä siitä, että periaatepohjaiset ja johdon harkintaa korostavat, oikean ja riittävän kuvan merkitystä painottavat, järjestelmät johtavat tilinpäätösinformaation heikompaan laatuun ainakin petosherkemmällä maantieteellisillä alueilla.⁵⁹ Periaatteen puuttuminen voi kuitenkin pahimmillaan johtaa siihen, että sidosryhmien vuoksi aletaan julkaista kaksi tilinpäätöstä: toinen kirjanpitonormiston mukaisesti ja toinen oikean ja riittävän kuvan antamiseksi sidosryhmille, kuten sijoittajille.⁶⁰ Tilinpäätösten käyttäjät, ainakin pääomamarkkinoilla toimivat tahot, vaikuttaisivat kuitenkin

⁵⁴ Direktiivi 2013/34/EU, perustelukappale 43.

⁵⁵ Komissio 2010, kohta 2.

⁵⁶ Direktiivi 2014/56/EU.

⁵⁷ Ks. vihreän kirjan vaikutuksista muutoksiin tarkemmin KOM(2011) 778 lopullinen 2011/0389 (COD) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisäätteisestä tilintarkastuksesta annetun direktiivin 2006/43/EY muuttamisesta, kohta 2.

⁵⁸ Evans 2003, s. 313.

⁵⁹ Kaserer – Klingler 2008, s. 857–859.

⁶⁰ Evans 2003, s. 313.

ainakin jossain määrin käsittävän eri järjestelmien erot ja niiden vaikutukset tilinpäätösinformaatioon.⁶¹

Oikean ja riittävän kuvan vaatimus juontaa juurensa tilintarkastajia velvoittavaan normistoon, ja käsite on edelleen keskeisessä roolissa ammattikunnan standardeissa. Kansainväliset ISA-standardit, tarkemmin standardikohta ISA 200:13(a), sisältävät myös todennäköisesti kattavimmat oikeudellisesti sitovat määritelmät siitä, mitä oikealla ja riittävällä kuvalla tarkoitetaan:

”Termiä ’oikean ja riittävän kuvan antamiseen perustuva normisto’ käytetään tarkoittamaan tilinpäätösnormistoa, joka edellyttää normiston vaatimusten noudattamista ja

(i) jossa suoraan tai epäsuorasti myönnetään, että johdon saattaa olla tarpeellista esittää tilinpäätöksessä myös muita tietoja kuin ne, joita normiston mukaan nimenomaisesti vaaditaan, jotta tilinpäätös olisi oikein esitetty; tai

(ii) jossa suoraan myönnetään, että johdon saattaa olla tarpeellista poiketa jostakin normiston vaatimuksesta, jotta tilinpäätös olisi oikein esitetty; tällaisten poikkeamisten odotetaan olevan tarpeellista vain äärimmäisen harvinaisissa tapauksissa.”

Tämän vertailukohtana esitetään heti seuraavassa standardikohdassa 200:13(b) niin sanottu säädösten ja määräysten varaan perustuva normisto, jolla tarkoitetaan tilinpäätösnormistoa, joka edellyttää normiston vaatimusten noudattamista mutta jossa ei myönnetä kohdissa (i) ja (ii) tarkoitettuja seikkoja.

2.3 EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja sen vaikutuksia muihin tahoihin

Komission lausumista voisi tehdä sen päätelmän, että oikean ja riittävän kuvan vaatimusta tulisi tarkastella enemmän brittiläisestä näkökulmasta ja välttää saksalaista lakisidonnaista tulkintaa.⁶² Komissiolla ei toki ole näiltä osin toimivaltaa luoda uutta direktiivien tulkintaa, mutta lausumat kuvaavat hyvin sitä, miten periaatetta tahdotaan tulkita EU-tasolla. Tuomio-

⁶¹ Kaserer – Klingler 2008, s. 857–859.

⁶² Bischof – Holger 2016, s. 15–20.

istuumella sen sijaan on toimivaltaa tulkita periaatetta. Oikean ja riittävän kuvan todennäköisesti runsaimmat oikeuslähteet ovatkin EU-tuomioistuimesta. Ensimmäinen merkittävä tapaus oikean ja riittävän kuvan tulkinnasta oli vuonna 1996, jolloin korostettiin yleisten tilinpäätösperiaatteiden noudattamista oikean ja riittävän kuvan antamiseksi.⁶³ Tämän on kirjallisuudessa katsottu tarkoittavan sitä, että oikeaa ja riittävää kuvaa ei ole EU-oikeuden näkökulmasta mahdollista antaa, jos muun tilinpäätösjärjestelmän peruseriaate poikkeaa EU-direktiivissä mainituista.⁶⁴ Tämä tulkinta nousi myöhemmin merkittäväksi, kun alettiin arvioida IFRS-tilinpäätösnormiston käyttöä EU:ssa. Periaate on EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä määritelty seuraavasti: ”[oikean ja riittävän kuvan] periaate edellyttää yhtäältä sitä, että tilinpäätös kuvastaa niitä toimintoja ja liiketoimintoja, joita sillä on tarkoitus kuvata, ja toisaalta sitä, että tilinpäätöstiedot annetaan sellaisessa mahdollisimman päteväksi katsotussa muodossa, jolla voidaan parhaiten tyydyttää ulkopuolisten tiedon tarve kyseisen yhtiön etuja loukkaamatta.”⁶⁵ Tässä tapauksessa määritelmä koostuu nimenomaan ulkopuolisten tahojen tarpeista, mikä on taloudellista todellisuutta korostava lähestymistapa.

Oikean ja riittävän kuvan periaatetta on tulkittu suhteellisen joustavasti. EU-tuomioistuin on katsonut, että oikea ja riittävä kuva voidaan antaa monella eri tavalla, kunhan tilinpäätös kuvaa niitä toimintoja ja liiketoimintoja, joita sillä on tarkoitus kuvata, ja sidosryhmien tarpeet huomioidaan edellä kuvatulla tavalla.⁶⁶ Tuomioistuin antoi myös aikaisemmassa oikeuskäytännössään tilaa kansallisesti toisistaan poikkeaville tulkinnoille oikean ja riittävän kuvan saavuttamiselle.⁶⁷ Toisaalta tuomioistuin on ollut myös hyvin konservatiivinen siinä, että direktiivin sanamuodosta poikkeamista ei ole pääsääntöisesti sallittu edes oikean ja riittävän kuvan antamisen vuoksi.

EU-parlamentti on korostanut, että periaatteen tulkinnassa on huomioitava tilinpäätösdirektiivien johdanto-osassa mainitut sidosryhmät, johto, omistajat ja ulkopuoliset, sekä tunnistettava direktiivin tavoite suojata yhtiöön sijoittaneita tahoja määrittelemällä yhtiön nettovarallisuus oikein.⁶⁸ Periaatteen noudattamisen, erityisesti lakisäätöisen vähimmäisinforma-

⁶³ C-234/94 Tomberger v. Gebrüder von der Wettern, ECLI:EU:C:1996:252.

⁶⁴ Bischof – Holger 2016, s. 16–18.

⁶⁵ C-640/18 Wagram Invest, ECLI:EU:C:2020:293; C-275/97 DE + ES Bauunternehmung, ECLI:EU:C:1999:406.

⁶⁶ C-444/16 Immo Chiaradia, ECLI:EU:C:2017:465, perustelukappaleet 41–44.

⁶⁷ Bischof – Holger 2016, s. 17.

⁶⁸ P8_TA(2016)0381, kohta 3.

tion antamisen ylittävältä osalta, on nähty olevan keskeisessä roolissa siinä, että julkisesti noteerattujen yhtiöiden tilinpäätöksiin voidaan luottaa.⁶⁹

Sisältöpainotteisuutta korostaa myös EU-tuomioistuimessa valittu lähestymistapa, jonka mukaan tilinpäätöksessä on annettava myös sellaisia tietoja, jotka eivät liity jo päättyneeseen tilikauteen, jos ne ovat välttämättömiä yhtiön taloudellisen tilanteen arviointiin.⁷⁰ Sisältöpainotteisuuden noudattaminen nähtiin 2000-luvun lopussa ongelmana, mikä johti lopulta tilintarkastusalan sääntelyn muuttamiseen.⁷¹ EU pyrki myös vaikuttamaan IFRS:n käsitteelliseen viitekehykseen niin, että sisältöpainotteisuuden periaate palautettaisiin käsitteelliseen viitekehykseen uusissa versioissa, joita valmisteltiin 2010-luvun puolivälissä.⁷² Periaate palautettiin käsitteelliseen viitekehykseen, oikean ja riittävän kuvan kannalta keskeisimpään kohtaan eli hyödyllisen taloudellisen informaation laadullisten ominaisuuksien yhteyteen. Nykyisin kohta 2.12 on tällainen: ”Useissa olosuhteissa taloudellisen ilmiön tosiasiallinen sisältö on sama kuin sen oikeudellinen muoto. Jos ne eivät ole samat, pelkästään oikeudellista muotoa koskevaa informaatiota antamalla ei annettaisi todenmukaista kuvaa taloudellisesta ilmiöstä.”

Toisaalta oikeuskäytännössä on myös korostettu, että lähtökohtaisesti oikea ja riittävä kuva annetaan noudattamalla tilinpäätösdirektiivin yleisiä tilinpäätösperiaatteita.⁷³ Näistä erityisesti varovaisuusperiaatteen merkitystä on korostettu useissa tapauksissa sekä uudemmassa että vanhemmassa oikeuskäytännössä.⁷⁴ Tapauksessa Wagram Invest⁷⁵ EU-tuomioistuin lausui myös varovaisuusperiaatteen tulkintaohjeesta todeten, että lähtökohtaisesti hankintamenon mukainen käypää arvoa alempi arvostus on keskeinen EU:n tilinpäätös-oikeuden lähtökohta, joka seuraa varovaisuusperiaatteen noudattamisesta.⁷⁶ Tältäkin osin tuomioistuin pidättäytyi direktiivin sanamuodossa sen sijaan, että poikkeaminen olisi sallittu oikean ja riittävän kuvan antamisen perusteella. Tulkintatradition osalta on tässä kohtaa merkityksellistä korostaa, että varovaisuusperiaate, ainakin sellaisessa epäsymmetrisessä muodossa,⁷⁷ miten se ymmärretään EU-oikeudessa, ei kuulu

⁶⁹ Komissio 2021, s. 43.

⁷⁰ C-306/99 BIAO, ECLI:EU:C:2003:3, perustelukappale 13.

⁷¹ Komissio 2010, kohta 2.

⁷² Komissio 2016, s. 6.

⁷³ C-322/12 GIMLE, ECLI:EU:C:2013:632, perustelukappale 32.

⁷⁴ C-640/18 Wagram Invest; C-275/97 DE + ES Bauunternehmung; C-306/99 BIAO; C-322/12 GIMLE.

⁷⁵ C-640/18 Wagram Invest.

⁷⁶ Smeets ym. 2014.

⁷⁷ Käsittelen tätä tarkemmin alaluvuissa 2.4 ja 2.6.

käsitteen perinteiseen tulkintaan niissä tilinpäätösjärjestelmissä, joista käsite otettiin alun perin EU-oikeuteen.⁷⁸ Kuitenkin myös lainsäädännön teknisillä määräyksillä on merkitystä. Käyvän arvon direktiivi⁷⁹ annettiin osittain siitä syystä, että EU:n tilinpäätösjärjestelmät saataisiin sovitettua IFRS:n kanssa riittävän hyvin yhteen, jotta IFRS:ää noudattamalla voitiin antaa oikea ja riittävä kuva myös tilinpäätösdirektiiveissä tarkoitetulla tavalla.⁸⁰ Myös EU-parlamentti on korostanut, että tilinpäätösdirektiivin tavoitteiden, erityisesti oikean ja riittävän kuvan antamisen, saavuttamiseksi on tärkeää, että tappioita ja menetyksiä ei kirjata liian pieneen ja voittoja liian suureen määrään.⁸¹ Kirjallisuudessa on tosin myös korostettu, että muut tilinpäätösperiaatteet ovat alisteisia oikean ja riittävän kuvan vaatimukselle.⁸² Komission esityksessä tilinpäätösdirektiiviksi puollettiin myös tämän näkemyksen kodifiointia, ja esityksen 5(3) artiklassa esitettiin, että yleisistä tilinpäätösperiaatteista pitäisi voida poiketa oikean ja riittävän tiedon antamiseksi.⁸³

EU-tuomioistuin on myös useissa tapauksissa edellyttänyt lisäinformaation ja sellaisen informaation antamista, joka lisää yhtiön arvoa ulkopuolisen tarkastelijan silmissä. Esimerkiksi tapauksessa BIAO todettiin hyvin yksiselitteisesti, että oikean ja riittävän kuvan vaatimusta ei voida noudattaa, jos tilinpäätöksessä ei anneta lisätietoa sellaisesta riskistä, joka on tilikauden päättyessä arvioitu tiettyyn arvoon mutta joka on tarkentunut positiivisesti tilikauden päättymisen jälkeen mutta ennen tilinpäätöksen laatimista.⁸⁴ Tuomioistuin totesi myös, että tällainen tieto on annettava mutta sen antamistapa jää kansallisen oikeuden määriteltäväksi.⁸⁵ Tästä saadaan kaksi oikeusohjetta: 1) oikean ja riittävän kuvan antamiseksi on annettava myös positiivista tietoa ja 2) myös tilinpäätöspäivän jälkeisiä tapahtumia on huomioitava tilinpäätöksessä, jos ne ovat merkittäviä oikean ja riittävän kuvan kannalta. Pakottavista tilinpäätösnormeista poikkeamisen kannalta tuomioistuimen tulkinta on ollut hyvin selkeä: varovaisuusperiaatteen liittyvien normien osalta poikkeaminen ei lähtökohtaisesti ole koskaan

⁷⁸ Walton 2015, s. 140.

⁷⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/65/EY, annettu 27 päivänä syyskuuta 2001, direktiivien 78/660/ETY, 83/349/ETY ja 86/635/ETY muuttamisesta tietynlaisten yhtiöiden sekä pankkien ja muiden rahoituslaitosten tilinpäätöksien ja konsolidoitujen tilinpäätöksien laadinnassa noudatettavien arvostussääntöjen osalta EYVL L 283, 27.10.2001, s. 28–32.

⁸⁰ Bischof – Holger 2016, s. 19–21.

⁸¹ P8_TA(2016)0381, kohta 4.

⁸² Mähönen 2009, s. 77–78.

⁸³ KOM/2011/0684 lopullinen, s. 27.

⁸⁴ C-306/99 BIAO, perustelukappaleet 124–126.

⁸⁵ C-306/99 BIAO, perustelukappale 125.

mahdollista, koska varovaisuusperiaate on keskeisessä roolissa oikean ja riittävän kuvan antamiseksi.⁸⁶

2.4 EFRAG:n lausunnot ja EU-komission arviointi oikean ja riittävän kuvan varmistamisesta

Kansainvälisten tilinpäätösstandardien noudattaminen tehtiin EU:ssa pakolliseksi julkisesti noteeratuissa yhtiöissä⁸⁷ ja tietyissä muissa yhtiöissä vuonna 2002 annetulla IAS-asetuksella.⁸⁸ Asetuksen 3 artiklan mukaan IAS-/IFRS-asetus voidaan hyväksyä sovellettavaksi EU:ssa vain, jos se antaa oikean ja riittävän kuvan, minkä lisäksi sen on oltava Euroopan yleisen edun mukainen ja noudatettava ymmärrettävyyden, olennaisuuden, luotettavuuden ja vertailtavuuden periaatteita. Käytännössä oikean ja riittävän kuvan vaatimus antoi runsaasti valtaa EFRAG:lle ja EU-komissiolle, koska nämä pystyivät siihen vedoten hyväksymään tai hylkäämään standardeja suhteellisen vapaasti tai vaatimaan niihin muutoksia, jotta ne voitaisiin hyväksyä EU:ssa.⁸⁹ Kriteerin onkin mainittu olevan niin tulkinnanvarainen, että se käytännössä mahdollistaa poliittisen ohjauksen sen sijaan, että arvio keskittyisi tilinpäätösstandardien teknisiin seikkoihin.⁹⁰ Toisaalta kirjallisuudessa on myös arvioitu, että poliittinen ohjaus keskittyisi enemmän Euroopan yleisen edun mukainen -kriteeriin ja oikean ja riittävän kuvan vaatimus jäisi enemmän teknisen yhteensopivuuden arvioinniksi.⁹¹

Maininta oikean ja riittävän kuvan vaatimuksesta muutti tilinpäätös-direktiivien tulkintaa pysyvästi. Aiemmin EU:n jäsenvaltiot olivat saaneet soveltaa oikean ja riittävän kuvan vaatimusta suhteellisen vapaasti ja halua-

⁸⁶ Smeets ym. 2014.

⁸⁷ Tällä tarkoitetaan asetuksen 4 artiklan mukaisesti yhtiöitä, joiden arvopapereita on otettu kaupankäynnin kohteeksi kyseisten yhtiöiden tilinpäätöspäivänä sijoituspalveluista arvopaperimarkkinoilla 10 päivänä toukokuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/22/ETY 1 artiklan 13 kohdassa tarkoitetuilla jäsenvaltion säännellyillä markkinoilla. Nykyisin julkisesti noteeratut yhtiöt määrittellään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2014/65/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, rahoitusvälineiden markkinoista sekä direktiivin 2002/92/EY ja direktiivin 2011/61/EU muuttamisesta EUVL L 173, 12.6.2014, s. 349–496. Tämä säännös on implementoitu arvopaperimarkkinalain (746/2012) 2 luvun 5 §:ään, jossa taas viitataan kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain (1070/2017) 1 luvun 2 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaiseen kaupankäyntimenettelyyn.

⁸⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 1606/2002, annettu 19 päivänä heinäkuuta 2002, kansainvälisten tilinpäätösstandardien soveltamisesta VL L 243, 11.9.2002, s. 1–4.

⁸⁹ Van Mourik – Walton 2018, s. 11.

⁹⁰ Abela – Mora 2012, s. 165–166.

⁹¹ Van Mourik – Walton 2018.

mallaan tavalla, mutta nyt standardien hyväksymismenettelyä varten jouduttiin luomaan yhtenäinen oikeudellinen määritelmä oikeasta ja riittävästä kuvasta EU-oikeudessa.⁹² EFRAG on myöhemmässä käytännössään siirtänyt arvioitaan varovaisuusperiaatteen suuntaan ja keskittynyt tekniisiin kriteereihin. Tämä on näkynyt siinä, että EFRAG on usein todennut, että IFRS-standardi ei haittaa oikean ja riittävän kuvan antamista, jos se täyttää kaksi edellytystä: sen on täytettävä kaikki ”tekniset kriteerit” eli relevanssin, luotettavuuden, vertailukelpoisuuden ja ymmärrettävyyden vaatimukset, minkä lisäksi sen on oltava varovaisuusperiaatteen mukainen.⁹³

Relevanssin, luotettavuuden, vertailukelpoisuuden ja ymmärrettävyyden arviointiin ei ole olemassa mitään varsinaisia julkistettuja kriteereitä, vaan tietyn standardin soveltuvuus näihin periaatteisiin arvioidaan pitkälti EFRAG:n omien asiantuntijoiden näkemysten, kansallisten tilinpäätösstandardien laatijoiden⁹⁴ ja komission kuulemisella.⁹⁵ Sinänsä tämä tekee oikean ja riittävän kuvan oikeuslähteellisestä sisällöstä eräänlaisen itseään kehittävän prosessin: jäsenvaltiot ovat omaksuneet käsitteen EU-oikeudesta kansalliseen oikeuteensa suhteellisen vapaasti omista lähtökohdistaan, ja nyt kun oikeaa ja riittävästä kuvaa määritellään kansainvälisten tilinpäätösstandardien kautta, jäsenvaltioiden näkemykset palautuvat jossain määrin takaisin määrittelemään oikeaa ja riittävästä kuvaa EU-oikeudessa.

Jo melko pian IAS-asetuksen voimaantulon jälkeen, vuonna 2005, jouduttiin arvioimaan, voiko tilinpäätösdirektiivien kanssa ristiriitainen lähestyminen tiettyyn kirjaustapaan täyttää oikean ja riittävän kuvan vaatimuksen. IFRS 3:n tapauksessa omaisuuserien arvonalentumiset liikearvoon päädyttiin tekemään ainoastaan ehdollisen varovaisuuden mukaisesti eli sen tulevien tulonodotusten perusteella, kun EU:ssa liikearvo piti poistaa tiettyinä ennalta määritettynä taloudellisena vaikutusaikana riippumatta siitä, mitkä sen tulevat tuotto-odotukset minäkin hetkenä olivat.⁹⁶ Tämän on kirjallisuudessa tulkittu tarkoittavan sitä, että oikea ja riittävä kuva voidaan antaa, vaikka tietty kirjaustapa ei olisikaan EU:n tilinpäätösdirektiiveissä valitun kirjaustavan mukainen.⁹⁷ Tämä on kirjallisuudessa esitetty myös

⁹² Bischof – Holger 2016, s. 14–20.

⁹³ EFRAG 2023, käännetty vapaasti termeistä *relevance, reliability, comparability, understandability, prudence*.

⁹⁴ Näillä on suhteellisen merkityksellinen rooli lopputuloksessa, ks. aiheesta tarkemmin Gäumann – Dobler 2019, s. 68–70.

⁹⁵ Abela – Mora 2012, s. 154–155.

⁹⁶ EFRAG 3.6.2004 – Endorsement Advice, Final Endorsement Advice, s. 2.

⁹⁷ Bischof – Holger 2016, s. 14–20.

niin, että IFRS-standardin mukainen kirjaustapa voidaan hyväksyä, vaikka myös muulla kirjanpitolavalla voitaisiin saavuttaa oikea ja riittävä kuva.⁹⁸

Toisaalta EU:n tilinpäätösnormistoa on tämän jälkeen muutettu, jotta siinä saavutettaisiin suurempi yhdenmukaisuus IFRS:n kanssa.⁹⁹ Oikean ja riittävän kuvan konkretian puute on havaittavissa EFRAG:n hylkäävästä lausunnosta ehdotettuun IFRS 14 -standardiin. EFRAG ei suosittelut standardin käyttöönottoa, mutta tämän lausunnon perusteluissa ei mainittu sannallakaan oikeaa ja riittävästä kuvaa. Kuitenkin oikean ja riittävän kuvan alla oleva periaate vertailukelpoisuus mainittiin useita kertoja, ja sitä myös käytettiin perusteena olla suosittamatta standardin käyttöönottoa EU:ssa.¹⁰⁰ Myös toisen kiistanalaisen standardin, käypää arvoa koskevan IFRS 13 -standardin, hyväksymissuosituksessa oikeaa ja riittävästä kuvaa arvioitiin pääasiassa muiden IAS-asetuksessa mainittujen taustaperiaatteiden eli ymmärrettävyyden, luotettavuuden, vertailukelpoisuuden ja relevanssin kautta.¹⁰¹ Kaikkein kiistanalaisimman standardin eli rahoitusinstrumentteja koskevan IFRS 9 -standardin, tapauksessa EFRAG totesi myös erikseen, että oikean ja riittävän kuvan antaminen arvioidaan välillisesti näiden taustaperiaatteiden kautta, minkä lisäksi varovaisuusperiaate lisättiin hyväksymismenettelyssä arvioitavien asioiden listaan.¹⁰²

EU on vaikuttanut merkittävästi siihen, miten IFRS:ssä huomioidaan oikean ja riittävän kuvan vaatimus. EU osallistui vuodesta 2009 alkaen IFRS:ää kehittävä ja ylläpitävä organisaation IASCF:n rahoittamiseen erityisellä ohjelmalla, jonka painopisteenä oli varmistaa, että standardit ovat ”yhdenmukaisia sisämarkkinoiden oikeuskehysten vaatimusten kanssa”.¹⁰³ Vuodesta 2014 alkaen rahoitusohjelman painopisteenä ja rahoitukseen osallistumisen ehtona oli, että oikean ja riittävän kuvan vaatimus säilyy riittävän edustettuna tilinpäätösstandardeissa.¹⁰⁴ Kirjallisuudessa onkin katsottu, että EU:n merkittävän rahoitusosuuden vuoksi koko tilinpäätösstandardi on ohjautumassa suuntaan, johon EU sitä tahtoo viedä, mikä näkyy myös sen korostamisessa, että EU:ssa hyväksyttävien standardien tulee olla Euroopan yleisen edun mukaisia.¹⁰⁵ Samaan aikaan

⁹⁸ Nobes 2006, s. 82.

⁹⁹ Direktiivi 2001/65/EY, perustelukappale 8.

¹⁰⁰ EFRAG final comment letter IFRS 2014. 10.9.2013.

¹⁰¹ EFRAG endorsement advice – adoption of IFRS 13 Fair Value measurement. 20.1.2012.

¹⁰² EFRAG endorsement advice – IFRS 9 financial instruments. 15.9.2015.

¹⁰³ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 716/2009/EY, tehty 16 päivänä syyskuuta 2009, rahoituspalveluihin, tilinpäätösraportointiin ja tilintarkastukseen liittyvien yksittäis-toimien tukemiseksi toteutettavasta yhteisön ohjelmasta EUVL L 253, 25.9.2009, s. 8–16.

¹⁰⁴ Asetus 258/2014, perustelukappaleet 5–6.

¹⁰⁵ Walton 2015, s. 138–140.

EFRAG:tä uudistettiin merkittävästi niin, että sen tehtäviin lisättiin tilinpäätösstandardien teknisten vaikutusten arvioinnin ohella myös standardien makrotaloudellisten vaikutusten arviointi. Syynä tähän muutoksen olivat finanssikriisi ja siitä johtuvat paineet uudistaa tilinpäätössääntelyä.¹⁰⁶ Vuodesta 2020 alkaen EU-komission on tullut antaa asiaa koskeva kertomus ja arvioida varovaisuuden periaatetta sekä oikean ja riittävän kuvan antamista EFRAG:n ja IFRS:n toiminnassa.¹⁰⁷ IAS-asetuksen 9 artiklan 3 kohdan mukaan komission tulee antaa kertomus siitä, katsooko se EFRAG:n varmistaneen, että uudet ja muutetut IFRS-standardit noudattavat ”oikeaa ja riittävää kuvaa”.

Varovaisuusperiaate¹⁰⁸ sai merkittävän roolin IASB:n ja EU:n välisissä keskusteluissa. Vuoden 2015 kertomuksessaan komissio katsoi, että IAS 1:n mukainen oikean kuvan vaatimus johtaa useiden sidosryhmien näemyksen mukaan oikean ja riittävän kuvan antamiseen.¹⁰⁹ Ongelmaksi nähtiin kuitenkin varovaisuusperiaatteen ja sisältöpainotteisuuden liian vähäinen rooli. Tähän mennessä varovaisuusperiaate oli saanut EU-oikeudessa sellaisen roolin, että sitä pidettiin ehdottomana edellytyksenä sille, että oikean ja riittävän kuvan antaminen oli ylipäätään mahdollista.¹¹⁰ Varovaisuusperiaate oli poistettu käsitteellisestä viitekehyksestä vuoden 2010 uudistuksessa. Syynä tähän oli IASB:n mukaan se, että varovaisuusperiaate on neutraliteetin vastainen, koska se johtaa nykyisten voittojen esittämiseen liian matalina tulevien voittojen eduksi.¹¹¹ Tätä edelsi varovaisuusperiaatteen kanssa jännitteisten standardien antaminen melkein vuosikymmenen ajan ennen käsitteellisen viitekehyksen muutosta.¹¹² Erityisesti saksalaiset toimijat kritisoivat voimakkaasti varovaisuusperiaatteen puutumista sekä varovaisuusperiaatteesta IASB:n piirissä ylipäätään esitettyä

¹⁰⁶ Maystadt 2017, s. 32–33.

¹⁰⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/690, annettu 28 päivänä huhtikuuta 2021, sisämarkkinoita, yritysten, mukaan luettuna pienten ja keskisuurten yritysten, kilpailukykyä, kasvi-, eläin-, elintarvike- ja rehualaa ja Euroopan tilastoja koskevan ohjelman (sisämarkkinaohjelma) perustamisesta ja asetusten (EU) N:o 99/2013, (EU) N:o 1287/2013, (EU) N:o 254/2014 ja (EU) N:o 652/2014 kumoamisesta PE/18/2021/INIT EUVL L 153, 3.5.2021, s. 1–47, perustelukappaleet 44–45, 18 artikla.

¹⁰⁸ Alkuperäislähteitä luettaessa on syytä tunnustaa, että EU:n piirissä käytetään yleensä termiä *prudence*, kun taas IASB käyttää tämän lisäksi usein termiä *conservatism*. Kansainvälisessä kirjallisuudessa käytetään molempia termejä. Syynä tähän on se, että yhdysvaltalaisessa kirjallisuudessa käytetään termiä *conservatism*, joka on sieltä levinnyt myös IASB:n käyttöön. Ks. tästä tarkemmin Bischof – Holger 2016, s. 18–19.

¹⁰⁹ Komissio 2015, s. 3.

¹¹⁰ Bischof – Holger 2016, s. 14–20.

¹¹¹ IASB 2006, kohta BC 2.22.

¹¹² Hellman 2008, s. 72–74.

tulkintaa.¹¹³ Finanssikriisin jälkeen myös G20-maiden piirissä kritisoiitiin laajasti tilinpäätösstandardien arvostuskäytäntöjä, joiden nähtiin osaltaan vaikuttaneen finanssikriisin syntyyn.¹¹⁴ Erityisesti IFRS:n piirissä käytetty omaisuuserien arvostaminen käypään arvoon sai huomattavasti kritiikkiä.¹¹⁵ Kritiikki on tosin myöhemmässä akateemisessa tutkimuksessa todettu osittain perusteettomaksi, ja on yhä epäselvää, vaikuttivatko käyvän arvon käyttäminen ja epäsymmetrisen varovaisuusperiaatteen puuttuminen kriisiin.¹¹⁶

Näistä syistä huolimatta monet muut merkittävät sidosryhmät kritisivat IASB:n näkemystä varovaisuusperiaatteesta ja vaativat muutoksia epäsymmetrisen varovaisuusperiaatteen suuntaan.¹¹⁷ Vielä vuonna 2013 IASB puolusti varovaisuusperiaatteen poistamista sillä, että se on neutraalisuuden vastaista ja että kansainvälinen symmetrinen tulkinta, jonka mukaan johdon tulee käyttää harkintaa ja pidättäytyä epärealistisista tulkinnoista, johtaa samaan lopputulokseen.¹¹⁸ IASB teki 2015 päätöksen palauttaa varovaisuuden periaate käsitteelliseen viitekehykseen, minkä EU-komissio näki erittäin suotavana kehityksenä.¹¹⁹ Tällöinkin käsitteellisen viitekehyksen kohdassa 2.17 todetaan yhä, että varovaisuus ei johda epäsymmetriaan. Toisaalta kirjallisuudessa on huomautettu, että käytännössä yksittäiset standardit ovat usein epäsymmetrisiä siten, että negatiiviset erät kirjataan aiemmin ja matalammalla kynnyksellä kuin positiiviset.¹²⁰

Vuonna 2016 tehtiin myös periaatteellinen valinta varovaisuusperiaatteesta todeten, että joissain tapauksissa tuloja voi olla tarpeen kohdella eri tavalla kuin menoja ja varoja eri tavoin kuin vastuita. Myös tässä EU:n vaikuttamisen rooli oli merkittävä.¹²¹ Vuoden 2018 alussa käsitteelliseen viitekehykseen lisättiin lopulta varovaisuuden periaate uudestaan.¹²² Vuonna 2017 EU-parlamentti antoi myös asetuksen 2017/827, joka sisälsi lainsäädäntötekniisen erikoisuuden: IFRS-säätiötä kehoitettiin antamaan vuosittain täysi selonteko Euroopan parlamentille kansainvälisten tilinpäätösstandardien kehityksestä. Vuonna 2019 komissio arvioi, että vuoden 2018 muutokset käsitteelliseen viitekehykseen sisältävät käsitteellisen taustan

¹¹³ Adam – Heiling – Meglitsch 2022, s. 521–523.

¹¹⁴ G20 2009, kappale 15.

¹¹⁵ André ym. 2009, s. 22.

¹¹⁶ Bischof – Holger 2016, s. 18–19.

¹¹⁷ Ball 2016, s. 562–564.

¹¹⁸ IASB 2013, kohdat 9.15–9.22.

¹¹⁹ Komissio 2016, s. 5.

¹²⁰ Ball 2016, s. 561.

¹²¹ Komissio 2017, s. 5.

¹²² Komissio 2018, s. 2.

oikeiden ja riittävien tietojen periaatteelle määrittelemällä hyödyllisten tilinpäätöstietojen laadulliset ominaisuudet.¹²³ Tästä voidaan tehdä varovainen päätelmä siitä, että IFRS:n käsitteellisessä viitekehyksessä on määriteltävy oikea ja riittävä kuva siten, miten se on tarkoitettu ymmärrettäväksi EU-oikeudessa. Tältä osin käsitteellistä viitekehystä voidaan pitää suhteellisen vahvana tulkintaohjeena. Tässä on huomioitava, että IFRS:n piirissä käytetään termiä *faithful representation*, käännettynä suomeksi *todenmukainen esittäminen* tai *todenmukaisen kuvan antaminen*, kuvaamaan EU:ssa käytettyä ilmaisua *present a true and fair view* eli suomeksi *oikean ja riittävän kuvan antamista*.¹²⁴ Toisaalta myöhemmin, ennen EU:n vaikutusta 2010-luvun puolessavälissä, näiden ominaisuuksien kuvattiin liittyvän enemmän luotettavuuteen kuin oikean ja riittävän kuvan antamiseen.¹²⁵

Maininnalla *hyödyllisten tilinpäätöstietojen laadulliset ominaisuudet* viitataan käsitteellisen viitekehysten lukuun 2, nimeltään Hyödyllisen taloudellisen informaation laadulliset ominaisuudet. Tämän luvun kohdan 2.4 mukaan hyödyllisellä taloudellisella informaatiolla on kaksi perustavanlaatuista ominaisuutta: merkityksellisyys ja todenmukaisen kuvan antaminen. Kohtien 2.6–2.10 mukaan informaatio on merkityksellistä, jos se pystyy vaikuttamaan käyttäjien tekemiin päätöksiin tarjoamalla ennustavaa tai vahvistavaa arvoa raportoivan yhteisön tilanteesta. Todenmukaista kuvaa käsitellään käsitteellisen viitekehysten kohdissa 2.12–2.19. Kohdan 2.12 mukaan lähtökohtaisesti oikeudellinen muoto kuvaa asian tosiasiallista sisältöä, mutta tästä voidaan joutua poikkeamaan. Tämä periaate vastaa kuvausta sisältöpainotteisuudesta. Kohdan 2.13 mukaan todenmukaisen kuvan antaminen vaatii, että kuva on täydellinen, puolueeton ja virheetön. Täydellisyys määritellään kohdassa 2.14: ”Täydellinen kuvaus sisältää kaiken informaation, jonka käyttäjä tarvitsee kuvattavan ilmiön ymmärtämiseksi.” Määritelmän selvennetään kattavan numeerisia ja ei-numeerisia tietoja.

Puolueettomuus kuvataan kohdassa 2.15 negaation avulla: ”Puolueeton kuvaus ei ole väritynyttä, painottunutta, liian paljon tai liian vähän korostettua eikä muutoin manipuloitua sen todennäköisyyden lisäämiseksi, että käyttäjät näkevät taloudellisen informaation suotuisasti tai epäsuotuisasti.” Englanninkielinen termi *neutrality* on tässä jossain määrin kuvaavampi. Tämä puolueettomuus, tai neutraalisuus, toimii jossain kohtaa varovaisuusperiaatteen korvaajana: informaatiota ei saanut esittää liian positiivisessa

¹²³ Komissio 2019, s. 37.

¹²⁴ IASB 2006, kohdat BC 2.46–2.48.

¹²⁵ IASB 2013, taulukko 9.1 ja kohta 9.14.

tai negatiivisessa valossa.¹²⁶ Varovaisuusperiaate poistettiin vuonna 2010 käsitteellisestä viitekehyksestä nimenomaan sen vuoksi, että se on ristiriidassa tämän puolueettomuusperiaatteen kanssa, koska varovaisuusperiaatteen nähtiin ohjaavan tilinpäätöksen käyttäjiä näkemään taloudellinen informaatio epäsuotuisasti.¹²⁷ Vuoden 2015 käsitteellisessä viitekehyksessä varovaisuusperiaatteen palauttamisen jälkeen nämä on pyritty sovittamaan yhteen, ja nykyään viitekehyksen sisältö onkin seuraava: ”Varovaisuuden noudattaminen tukee puolueettomuutta.” Käsittelen tätä tarkemmin alaluvussa 2.6. Käytännössä tässä kohtaa voidaan kuitenkin todeta, että puolueettomuusperiaate on yhä jännitteinen Suomessa ja EU:ssa käytetyn varovaisuusperiaatteen kanssa.

Virheettömyys kuvataan kohdassa 2.18: ”Virheetön tarkoittaa, ettei ilmiön kuvaamisessa ole virheitä eikä siitä ole jätetty mitään pois, ja että esitettävän informaation tuottamiseen käytetty prosessi on valittu ja sitä on sovellettu siten, ettei prosessissa esiinny virheitä. Tässä yhteydessä virheetön ei tarkoita kaikilta osin täydellisen tarkkaa.” Tämän lisäksi käsitteellisessä viitekehyksessä korostetaan, että tilinpäätösinformaatioon sisältyy arvionvaraisia seikkoja, jotka eivät luonteensa vuoksi voi olla tarkkoja. Käsitteellisen viitekehyksen kohdan 2.18 mukaan tällaisetkin arviot voivat antaa todenmukaisen kuvan, jos arviointiprosessi ja sen rajoitteet itsessään ovat tilinpäätöksen käyttäjän tiedossa.

Informaation hyödyllisyys tiivistetään lopuksi käsitteellisen viitekehyksen kohdassa 2.20 siten, että hyödyllinen laadullinen informaatio on sellaista, joka sekä on merkityksellistä että antaa todenmukaisen kuvan siitä, mitä sen väitetään esittävän. Samassa kohdassa korostetaan, että merkityksettömästä informaatiosta annettava todenmukainen kuva ei auta käyttäjiä tekemään hyviä päätöksiä. Käsitteellisen viitekehyksen kohdassa 2.4 mainitaan tiettyjen ominaisuuksien lisäävän informaation hyödyllisyyttä: ”Taloudellisen informaation hyödyllisyys lisääntyy, jos informaatio on vertailukelpoista, todennettavissa olevaa, oikea-aikaista ja ymmärrettävää.” Kohdissa 2.39–2.43 todetaan taloudelliseen informaatioon liittyvä kustannusrajoite ja se, että kaiken informaation antaminen ei ole tarkoituksenmukaista, koska informaation antamisesta aiheutuvat kustannukset aiheuttavat tilinpäätöksen käyttäjille suurempaa haittaa kuin mitä he saavat hyötyä paremmasta informaatiosta. EU:ssa samaa kysymystä ei ole käsitelty samalla tavalla oikean ja riittävän kuvan yhteydessä, mutta se on huomioitu lainsäädännön valmistelussa. Niin sanottu suojasatamasään-

¹²⁶ Kao 2014, s. 86–88.

¹²⁷ Pelger 2020, s. 40–41.

nös¹²⁸ lisättiin tilinpäätösdirektiiviin suojaamaan pienimpiä yrityksiä, jotta niiden hallinnollinen rasitus olisi kohtuullinen niiden kokoon ja merkitykseen nähden.¹²⁹

2.5 Override-säännös

Oikean ja riittävän kuvan alkuperäinen merkitys oli toimia niin sanottuna override-säännöksenä. Oikean ja riittävän kuvan vaatimuksella saatiin ohittaa käytännössä mikä tahansa kirjanpito- ja yhtiöoikeudellinen normi tilinpäätöksen esittämisestä, jos tällä mahdollistettiin oikean ja riittävän kuvan antaminen paremmin kuin noudattamalla normeja.¹³⁰ Tämä on myös oikean ja riittävän kuvan periaatteen kiistanalaisimpia sisältöjä, koska se jättää merkittävästi harkintavaltaa tilinpäätöksen laatijalle ja tilintarkastajalle.¹³¹ Tästä onkin merkittäviä hyötyjä tilinpäätöksen käyttäjille, jos periaatetta hyödynnetään sen hengen mukaisesti.¹³² Periaate on ollut merkittävässä roolissa siinä, kuinka teleologisesti oikean ja riittävän kuvan vaatimusta tulkitaan oikeusjärjestelmässä: mitä enemmän tilinpäätösnormiston tavoitteet huomioidaan, sitä vahvemman roolin tämä poikkeamismahdollisuus on saanut.¹³³ Käytännössä tilinpäätöksen laatijat valitsevat yleensä helppouden vuoksi teknisten normien soveltamisen sen sijaan, että niistä poikettaisiin tämän mahdollisuuden nojalla.¹³⁴ Tämä onkin johtanut tilanteeseen, jossa empiiristen tutkimusten perusteella EU:n tilinpäätösdirektiivin ja sitä kautta kansallisen lainsäädännön tarjoamaa poikkeamismahdollisuutta käytetään pääsääntöisesti sellaisissa tilanteissa, joissa sen nähdään parantavan yritykselle epäedullista tilinpäätöstä.¹³⁵

EU:n tilinpäätösdirektiivin 4 artiklassa poikkeamismahdollisuus on ilmaistu seuraavasti: ”Jos jonkin tämän direktiivin säännöksen soveltaminen poikkeustapauksissa johtaa ristiriitaan 3 kohdassa säädetyn velvollisuuden kanssa, kyseistä säännöstä ei sovelleta, jotta voidaan antaa oikea ja riittävä kuva yrityksen varoista ja veloista, taloudellisesta asemasta sekä tuloksesta. Tieto tällaisen säännöksen soveltamatta jättämisestä sekä selvitys sen

¹²⁸ Ks. termistä tarkemmin HE 89/2015 vp, s. 8.

¹²⁹ Direktiivi 2013/34/EU, perustelukappale 13.

¹³⁰ Alexander – Jermakowicz 2006, s. 139–140.

¹³¹ Salihin – Ousama 2014.

¹³² Livne – McNichols 2009, s. 4.

¹³³ Alexander – Eberhartinger 2009, s. 575.

¹³⁴ Ho 2016, s. 17–18.

¹³⁵ Livne – McNichols 2009, s. 27.

perusteluista ja vaikutuksista yrityksen varoihin ja velkoihin, taloudelliseen asemaan ja tulokseen on esitettävä liitetiedoissa.”

Myös IFRS sisältää vastaavan poikkeamisnormin, IAS 1:19:n:

”Niissä äärimmäisen harvoissa tapauksissa, joissa johto toteaa, että jonkin IFRS-standardin mukaisen vaatimuksen noudattaminen johtaisi niin harhaanjohtavaan tulokseen, että se olisi vastoin Käsitteellisessä viitekehyksessä määrättyä tilinpäätöksen tavoitetta, yhteisön on poikettava kyseisestä vaatimuksesta kappaleessa 20 tarkoitetulla tavalla, mikäli asianomainen sääntelynormisto edellyttää tällaista poikkeamista tai ei muutoin kiellä sitä.”

Käytännössä IFRS:n mahdollisuus poiketa pakottavista normeista on soveltamisalaltaan huomattavasti kapeampi kuin EU:ssa käytössä oleva mahdollisuus.¹³⁶ Normin soveltaminen on niin poikkeuksellista, että usein poikkeamisen tapahtuessa arvioidaan erikseen, onko standardeissa muutostarpeita.¹³⁷ Empiirisissä tutkimuksissa on havaittu, että IFRS:n mukaisen tilinpäätöksen laativissa yhtiöissä poikkeamat tällä perusteella ovat pieniä murto-osia EU:n tilinpäätösdirektiiviä ja kansallista tilinpäätösnormistoa noudattaviin yhtiöihin verrattuna.¹³⁸ Yhdysvalloissa taas on pyritty hankiutumaan koko poikkeamismahdollisuudesta eroon.¹³⁹ Oikeuskirjallisuudessa periaatteen sisältöä EU:ssa on kuvattu siten, että teknisten tilinpäätösnormien noudattaminen luo olettan siitä, että tilinpäätös antaa oikean ja riittävän kuvan, mutta tämän olettan osoittautuessa vääräksi joudutaan turvautumaan poikkeamissäännökseen.¹⁴⁰

Joissain jäsenvaltioissa tämän override-säännöksen rooli on jäänyt lähinnä muodolliseksi implementaatioksi ja tosiasiaa oikea ja riittävä kuva vaikuttaa vain kirjoitetun lain sanamuodon sallimissa rajoissa.¹⁴¹ Saksassa säännöstä ei edes implementoitu kirjanpitolainsäädäntöön 1900-luvulla vaan katsottiin, että oikean ja riittävän kuvan antaminen ei voi mahdollistaa poikkeamista pakottavista teknisistä normeista.¹⁴² Säännöstä ei vielä ole implementoitu Saksan kirjanpitolainsäädäntöön muutoin kuin liitetietojen osalta. Romaniassa kyseinen mahdollisuus koskee vain alemmanasteista kirjanpitosääntelyä, mikä on nähty ongelmallisena EU:n tilin-

¹³⁶ Garvey ym. 2021, s. 1947.

¹³⁷ Ho 2016, s. 17–18.

¹³⁸ Livne – McNichols 2009, s. 26–28.

¹³⁹ Alexander – Eberhartinger 2009, s. 578.

¹⁴⁰ Garvey ym. 2021 ja siinä viitattu kirjallisuus aiheesta.

¹⁴¹ Alexander – Eberhartinger 2009, s. 586–587.

¹⁴² HE 111/1992 vp, s. 14.

päätösdirektiivin implementaationa.¹⁴³ Tätä voitiin ennen vuotta 2013 pitää jossain määrin EU-oikeuden kanssa jännitteisenä tilana, vaikka jäsenvaltio-optio direktiivissä mahdollistikin, että jäsenvaltio voi määritellä tämän poikkeaman soveltamistilanteet.¹⁴⁴ Vuoden 2013 tilinpäätösdirektiiviä laadittaessa sekä EU-parlamentti että neuvosto katsoivat, että jäsenvaltioille tulisi jättää oikeus säätää lailla siitä, milloin tätä oikean ja riittävän kuvan poikkeusta sovellettaisiin.¹⁴⁵ Komission esitykseen tämä ei kuitenkaan sisältynyt, vaan komission ehdotuksessa jäsenvaltio-optio olisi poistettu.¹⁴⁶ Asiassa on syytä korostaa, että on yhä EU-oikeudellisesti epäselvää, rikkooko jäsenvaltio velvoitteitaan jättämällä tämän kokonaan implementoimatta lainsäädäntönsä.¹⁴⁷

Syynä Saksan vastahakoisuuteen oli, että periaatteen ei ole katsottu kuuluvan tai sopivan saksalaiseen kirjanpitosääntelyyn tai -oikeuteen.¹⁴⁸ Toinen syy on, että Saksan kirjanpitosääntely on sidottu vahvasti verotukseen ja yhteiskunnan tulonjakoon, minkä vuoksi oikean ja riittävän kuvan vaatimuksella olisi laajoja seurauksia myös kirjanpidon ulkopuolelle.¹⁴⁹ Ei voida sulkea pois, etteikö myös Suomessa olisi vastaavia jännitteitä kirjanpitosääntelyn muuttamisessa, koska kirjanpito on ollut perinteisesti hyvin vahvasti sidottua verotukseen ja koska kirjanpitonormistoa on usein myös tulkittu verolakien edellyttämällä tavalla.¹⁵⁰ Tältä osin voidaankin esittää epäily, että arvioitaessa oikean ja riittävän kuvan vaatimuksen täyttymistä voitaisiin joutua tilanteeseen, jossa veronormiston huomioiminen johtaa tilinpäätösnormiston tulkitsemiseen tavalla, jossa oikean ja riittävän kuvan periaatetta ei tulkita alkuperäisessä (sijoittajien intressejä tarkastelevassa) hengessä.

Sisällölliseen ja periaatepohjaiseen lähestymistapaan on joissain tapauksissa päädytty ilman override-säännöksen korostamistakin lähestymällä asiaa siten, että tilinpäätöksen laatimisessa tulee pääsääntöisesti noudattaa kaikkia teknisiä sääntöjä mutta tämän lisäksi tilinpäätöksen on kokonaisuutena annettava oikea ja riittävä kuva.¹⁵¹ Käytännössä override-säännös kuitenkin toimii vahvana tulkinta-apuna siinä, millainen rooli oikean ja riittävän kuvan vaatimuksella on tilinpäätösjärjestelmässä.

¹⁴³ Albu – Albu – Alexander 2013, s. 72–73.

¹⁴⁴ Garvey ym. 2021, s. 1929.

¹⁴⁵ 2011/0308 (COD), s. 6.

¹⁴⁶ KOM/2011/0684, s. 26.

¹⁴⁷ Alexander – Eberhartinger 2009, s. 572.

¹⁴⁸ Van Hulle 1997, s. 716, joka tosin sisältää vanhentunutta tietoa Suomen osalta, käsite implementoitiin hieman ennen artikkelin julkaisua.

¹⁴⁹ Mähönen 2005, s. 87.

¹⁵⁰ Mähönen 2009, s. 77–78.

¹⁵¹ Duska – Duska – Ragatz 2011, s. 211–212.

2.6 Erityiskysymyksiä: varovaisuusperiaate, tilinpäätöspäivän jälkeiset tapahtumat ja olennaisuus

Joissain erityiskysymyksissä oikean ja riittävän kuvan vaatimus korostuu välillisesti, minkä vuoksi nämä ovat huomionarvoisia tässä tutkimuksessa. Yksi näistä on tilinpäätöspäivän jälkeisten tapahtumien raportointi. Vaikka tämän liityntä tilinpäätöksen antamaan oikeaan ja riittävään kuvaan ei ole intuitiivisesti selvä, seuraa tämä melko suoranaisesti EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. EU-tuomioistuin totesi tapauksessa BIAO, että joissain tapauksissa oikean ja riittävän kuvan antaminen edellyttää myös tilinpäätöspäivän jälkeisten tapahtumien raportoimista, jos tämä vaikuttaa tilinpäätöksen käyttäjän tekemiin johtopäätöksiin.¹⁵²

Myös IAS 10¹⁵³ sisältää säännöksen siitä, että tilinpäätöspäivän jälkeisistä tapahtumista on annettava informaatiota. IAS 10:21:n mukaan tietoa raportointikauden päättymisen jälkeisistä tapahtumista on annettava, jos ”niiden esittämättä jättämisen voisi kohtuudella odottaa vaikuttavan päätöksiin, joita yleiseen käyttöön tarkoitetun tilinpäätöksen ensisijaiset käyttäjät tekevät tiettyä raportoivaa yhteisöä koskevaa taloudellista informaatiota sisältävän tilinpäätöksen perusteella”.

Oikeustapauksella BIAO on sinänsä merkittävä EU:n tilinpäätösoikeuden sisältöä laajentava merkitys, koska silloinen tilinpäätösdirektiivi ja nykyinen direktiivi sisältävät tilinpäätöspäivän jälkeisistä tapahtumista ainoastaan hyvin teknisiä määräyksiä, kuten 6 artiklan mukaisen varovaisuusperiaatteen siitä, että negatiivisia eriä on kirjattava, vaikka ne tulisivat tietoon tilinpäätöspäivän ja tilinpäätöksen laatimisen välisenä aikana. Toisaalta nykyisen direktiivin johdanto-osassa mainitaan, että arvostuskysymyksissä voidaan, ja myös tulisi, hyödyntää tilikauden päättymisen jälkeisten tapahtumien tuomaa lisänäyttöä.¹⁵⁴

Varovaisuusperiaatteen rooli on ollut jossain määrin jännitteinen IFRS-standardeja kehittävän IASB:n ja EU:n välillä, koska EU:ssa vallalla oleva näkemys varovaisuusperiaatteesta johtaa epäsymmetriaan saamisten, tulojen, velkojen ja kulujen kirjaamisessa, minkä vuoksi se poistettiin vuonna 2010 IFRS:n käsitteellisestä viitekehyksestä, vaikka periaate onkin IASB:n näkemyksen mukaan huomioitu teknisissä vaatimuksissa.¹⁵⁵ Teoreettisena perusteluna tälle oli varovaisuusperiaatteen, ainakin epäsymmetrisen sellaisen, ristiriita toisen keskeisen tilinpäätöspaneikan, puolueettomuuden,

¹⁵² C-306/99 BIAO, perustelukappaleet 124–126.

¹⁵³ IAS 10: Raportointikauden jälkeiset tapahtumat.

¹⁵⁴ Direktiivi 2013/34/EU, perustelukappale 22.

¹⁵⁵ Komissio 2015, s. 6–7.

kanssa.¹⁵⁶ Varovaisuusperiaatteesta onkin olemassa kaksi erilaista tulkintaa. Toinen on kirjallisuudessa saksalaiseksi tulkinnaksi kutsuttu epäsymmetrinen varovaisuus, jossa negatiiviset erät kirjataan matalammalla kynnyksellä verrattuna positiivisiin eriin, ja kansainväliseksi tulkinnaksi kutsuttu tulkinta, jossa eriä kirjattaessa on noudatettava varovaisuutta harkinnassa mutta jossa negatiiviset ja positiiviset erät kirjataan samanlaisilla kriteereillä.¹⁵⁷ Epäsymmetrisen varovaisuusperiaatteen mukainen tulkinta on perinteisesti saanut kannatusta Manner-Euroopassa, kun taas angloamerikkalaisissa järjestelmissä¹⁵⁸ tämän on nähty johtavan liian mataliin voittoihin (engl. profit smoothing).¹⁵⁹ Mannermainen tulkinta juontaa juurensa pitkälti velkojien suojaan, joka on ollut perinteisesti tällä alueella yksi tilinpäätöksen keskeinen käyttötarkoitus.¹⁶⁰ Tämän lisäksi varovaisuus jaetaan ehdolliseen ja ehdottomaan, joissa ehdottomassa omaisuuserien arvot kirjataan mekaanisesti matalampaan arvoon kuin käypä arvo ja ehdollisessa huomioidaan enemmän käyvän arvon muutoksia ja vähemmän mekaanisia arvonalentumissääntöjä.¹⁶¹

Vuoden 2014 jälkeen EFRAG:n on edellytetty analysoivan perusteellisemmin osana oikean ja riittävän kuvan vaatimusta sitä, täyttääkö tietty standardi varovaisuuden periaatteen vaatimukset.¹⁶² Finanssikriisin jälkiselvittelyiden lisäksi tähän on vaikuttanut se, että IFRS-normistoon siirtyneiden eurooppalaisten yhtiöiden yksi suurimmista puutteista tilinpäätöksissä on nimenomaan arvonalentumiskirjausten tekeminen, sillä kirjausten laatu heikkenee merkittävästi siirryttäessä kansallisista tilinpäätösjärjestelmistä IFRS:n käyttöön.¹⁶³ Osana EFRAG:n ja muiden sidosryhmien vaikutustoimintaa IASB teki 2015 päätöksen palauttaa varovaisuuden periaate käsitteelliseen viitekehykseen.¹⁶⁴ Tällöin varovaisuusperiaate palautettiin puolueettomuutta, tai neutraalisuutta, tukevana periaatteena esittäen sen merkityssisältö seuraavasti käsitteellisen viitekehyksen kohdassa 2.16: ”Varovaisuuden noudattaminen tukee puolueettomuutta. Varovaisuudella tarkoitetaan harkitsevaisuuden noudattamista tehtäessä harkintaan perustuvia ratkaisuja olosuhteissa, joihin liittyy epävarmuutta. Varovaisuuden

¹⁵⁶ Pelger 2020, s. 40–41.

¹⁵⁷ Adam – Heiling – Meglitsch 2022, s. 522.

¹⁵⁸ Vaikkakin tässä tapauksessa Yhdysvallat on ollut suhteellisen lähellä mannermaisia linjoja monta kertaa, ks. tarkemmin Hellman 2008, s. 89.

¹⁵⁹ George – Li – Shivakumar 2016, s. 905.

¹⁶⁰ Ball 2016, s. 556–557.

¹⁶¹ Bischof – Holger 2016, s. 18–19.

¹⁶² Komissio 2015, s. 8.

¹⁶³ Cairns 2015.

¹⁶⁴ Komissio 2016, s. 5.

noudattaminen tarkoittaa, ettei varoja ja tuottoja esitetä todellista suurempina tai velkoja ja kuluja todellista pienempinä. Varovaisuuden noudattaminen ei myöskään salli varojen tai tuottojen esittämistä todellista pienempinä taikka velkojen tai kulujen esittämistä todellista suurempina. Tällaiset virheellisyudet voivat johtaa liian suuriin tai pieniin tuottoihin tai kuluihin tulevilla kausilla.” Käytännössä tämä tarkoittaa varovaisuusperiaatteen symmetristä tulkintaa, joka poikkeaa EU:ssa omaksutusta tulkinnasta.

Tätä epäsymmetrian ja symmetrian välistä rajanvetoa täsmennetään vielä standardin kohdissa 2.16 ja 2.17. Näissä kohdissa varovaisuus määritellään epävarmuuden vallitessa tehtävien ratkaisujen kautta kahden reunaehdon avulla. Ensinnäkin kohdassa 2.16 korostetaan, mihin suuntaan varovaisuus vaikuttaa minkäkin erän tapauksessa: tuloja tai varoja ei saa esittää liian suurina ja velkoja ja kuluja todellista pienempinä. Kohdassa 2.17 taas todetaan, että varovaisuus ei saa johtaa epäsymmetriaan: ”Varovaisuuden noudattaminen ei tarkoita, että tarvittaisiin epäsymmetriaa, esimerkiksi että varojen tai tuottojen kirjaamisen tueksi tarvittaisiin systemaattisesti vakuuttavampaa näyttöä kuin velkojen tai kulujen kirjaamisen tueksi.” Toisaalta samassa kohdassa todetaan, että joissain standardeissa voi tästä huolimatta olla epäsymmetrisiä vaatimuksia. Käytännössä yksittäisissä standardeissa onkin sovellettu epäsymmetrisyyttä erityisesti arvonalentumisten ja arvonorotusten perusteita arvioitaessa.¹⁶⁵ Näiltä osin varovaisuusperiaate hankaloittaa IFRS:n käsitteellisen viitekehyksen käyttämistä oikean ja riittävän kuvan tulkinnassa. EU-oikeuden varovaisuusperiaate on ristiriidassa IFRS:n varovaisuusperiaatteen kanssa, koska se on jännitteinen IFRS:n käsitteellisen viitekehyksen keskeisen laadullisen ominaisuuden eli puolueettomuuden kanssa. Tämä ristiriita on ratkaistu standardikohtaisesti, mutta tästä ei ole hyötyä tarkasteltaessa oikean ja riittävän kuvan sisältöä periaatetasolla.

Suomessa tilinpäätöspäivän jälkeisten tietojen esittämistä alettiin edellyttää kirjanpitolainsäädännössä modernisointidirektiivin tullessa voimaan.¹⁶⁶ Osakeyhtiölainsäädännössä oli tosin edellytetty näiden tietojen antamista jo vuodesta 1978 alkaen (734/1978). Tällöin syynä tällaisten tietojen antamiselle oli se, että yhtiön tuli antaa tietoa, jolla voi olla vaikutusta yhtiökokouksen voitonjakopäätökseen.¹⁶⁷ Vuoden 2013 tilinpäätös-direktiivissä ei enää vaadita tilinpäätöspäivän jälkeisten tapahtumien ilmoittamista toimintakertomuksessa, vaan vaatimus siirrettiin liitetietoihin.

¹⁶⁵ Ball 2016, s. 561.

¹⁶⁶ HE 126/2004 vp, s. 18–19.

¹⁶⁷ HE 27/1977 vp, s. 84–85.

Osassa EU:n jäsenvaltioista tämän esittämistä ei olekaan vaadittu enää.¹⁶⁸ Toisaalta joissain jäsenvaltioissa toimintaa on muutettu kansainvälisten normien mukaiseksi ja tilinpäätöspäivän jälkeisten tapahtumien esittämistä edellytetään yhä.¹⁶⁹ Suomessa vuoden 2015 kirjanpitolain uudistuksessa tämä vaatimus kuitenkin säilytettiin toden, että pykälän asiasisältö vastaa aiempaa direktiiviä, vaikka tämä keskeinen säännös oli poistettu.¹⁷⁰

Tilikauden päättymisen jälkeiset tapahtumat olivat vielä mukana komission esityksessä, sekä liitetiedoissa että toimintakertomusosassa.¹⁷¹ Talous- ja sosiaalikomitean lausunnon mukaan näiden tietojen tapauksessa hallinnollisen taakan lisääminen oli hyväksyttävää, koska tietojen lisääminen oli välttämätöntä, jotta voitiin kompensoida käytettävissä olevien tietojen vähentymistä ja suojella tietojen käyttäjiä.¹⁷² Vaatimus jäikin liitetietovaatimusten 17 artiklaan. Ministerineuvostossa toimintakertomusvaatimus muutettiin muotoon ”siinä määrin, kun ei ole julkistettu liitetiedoissa”.¹⁷³ Tämän jälkeen vaatimus poistettiin toimintakertomusvaatimuksista. Sinänsä muutos ei ole tilinpäätöksen käyttäjän kannalta huono, koska oikean ja riittävän kuvan vaatimus kohdistuu nimenomaan tilinpäätökseen, josta toimintakertomus on erillinen osa. Nykytila kodifioi eräällä tavalla aiemmin oikeuskäytännössä olleen vaatimuksen julkistaa tilinpäätöspäivän jälkeisten olennaisten tapahtumien vaikutusta, jos oikean ja riittävän kuvan antaminen edellytti tätä.

Olennaisuusperiaate lisättiin vuoden 2013 tilinpäätösdirektiiviin. Tätä ei perusteltu kovinkaan laajasti direktiivissä. Perusteluissa ainoastaan todetaan, että olennaisuusperiaatteen olisi ohjattava tilinpäätöksissä kirjaamista, arvostamista, esitettäviä tietoja, esittämistapaa ja konsernitilinpäätökseen yhdistelemistä.¹⁷⁴ Tarkasteltaessa komission esitystä havaitaan, että olennaisuuden lisääminen tilinpäätösperiaatteeksi mainitaan kohdassa, jossa kuvataan keinoja, joilla pyritään lisäämään suurten ja keskisuurten yritysten tilinpäätösten selkeyttä.¹⁷⁵ Myös talous- ja sosiaalikomitea näki olennaisuusperiaatteen nimenomaan vertailukelpoisuutta parantavana työkaluna.¹⁷⁶ Direktiivin aineellisissa säännöksissä olennaisuus esiintyykin helpotuksena: 17, 19 ja 27 artiklassa todetaan, että vain olennaiset tiedot tietyistä seikoista on esitettävä.

¹⁶⁸ Vergoossen – Beest 2021, s. 155–160.

¹⁶⁹ Donatella – Haraldsson – Tagesson 2022, s. 120.

¹⁷⁰ HE 89/2015 vp, s. 51.

¹⁷¹ KOM(2011) 684/3 2011/0308 (COD).

¹⁷² Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto 2011, kohta 3.1.

¹⁷³ Ministerineuvosto 2011.

¹⁷⁴ Direktiivi 2013/34/EU, perustelukappale 17.

¹⁷⁵ KOM(2011) 684/3 2011/0308 (COD), s. 7–8.

¹⁷⁶ COD (2012/C 181/15), kohta 3.5.

Olenaisuutta on käsitelty kirjallisuudessa suhteellisen vähän. IFRS:n olenaisuuskuvausta ja sen tulkintaa on pidetty merkityksellisenä direktiivin säännösten tulkinassa.¹⁷⁷ IFRS:n käsitteellisen viitekehyksen kohta 2.11 sisältää olenaisuuden määritelmän: ”Informaatio on olennaista, jos sen esittämättä jättämisen, virheellisen esittämisen tai tekemisen vaikeasti ymmärrettäväksi voisi kohtuudella odottaa vaikuttavan päätöksiin, joita yleiseen käyttöön tarkoitettujen taloudellisten raporttien ensisijaiset käyttäjät (ks. kappale 1.5) tekevät tiettyä raportoivaa yhteisöä koskevaa taloudellista informaatiota sisältävien raporttien perusteella.” Sanamuoto on hyvin samankaltainen kuin tilinpäätösdirektiivin 2(16) artiklassa: ”[Tässä direktiivissä tarkoitetaan] ’Olenaisella’ tiedon asemaa silloin, kun sen pois jättämisen tai väärin ilmoittamisen voidaan kohtuullisesti odottaa vaikuttavan päätöksiin, joita tiedon käyttäjät tekevät yrityksen tilinpäätösten perusteella.” Olenaisuutta käytetään IAS 1 -standardin kohdissa 29–31 sääntelyä kiristävässä muodossa: epäolennaisia tietoja ei saa esittää tilinpäätösinformaation laatua huonontavalla tavalla eikä olennaisia eriä saa jättää esittämättä. IAS 34 -standardissa taas olenaisuus koskee myös tietojen esittämistä pakottavassa muodossa: olennaisten tietojen esittämistä korostetaan harhaanjohtavan kuvan välttämiseksi. Näiltä osin direktiivin ja IFRS:n yhtäläisyys onkin selkeä: molemmat pyrkivät karsimaan epäolennaista informaatiota ja varmistamaan, että olennainen informaatio esitetään. EU:n tapauksessa tosin periaate lisättiin erityisesti epäolennaisen informaation karsimiseksi ja siten vertailukelpoisuuden parantamiseksi. IFRS:n tapauksessa tämä ”karsimisfunktio” on pienemmässä roolissa ja suurempaa roolia saa vaatimus esittää olennaisia tietoja.

3 OIKEA JA RIITTÄVÄ KUVA KOTIMAISESSA OIKEUSJÄRJESTYKSESSÄ

Oikean ja riittävän kuvan käsitteen arvioinnissa merkitystä on myös termin sanamuodolla, koska useissa EU-maissa termi on käännetty tavalla, joka vastaa sille kansallisessa oikeusjärjestelmässä annettua merkitystä.¹⁷⁸ Suomessa on tehty poikkeava valinta kääntää termi kahdella sanalla.¹⁷⁹ *Oikea*-termi viittaa selkeästi siihen, että tilinpäätöksessä olevat asiat ovat jonkin oikean ja väärän määrittelevän viitekehyksen mukaan oikein. Tässä luonte-

¹⁷⁷ Kvaal 2017, s. 9–11.

¹⁷⁸ Nobes – Stadler 2018, s. 1984–1986.

¹⁷⁹ Van Hulle 1997, s. 716.

vimman viitekehyksen muodostavat kirjanpitolaki (1336/1997, KPL) ja hyvä kirjanpitolaki. *Ja*-sana taas viittaa siihen, että tämän oikean lisäksi vaaditaan jotain muuta. *Riittävä* taas viittaa siihen, että tiedot täyttävät jonkun henkilön tai jonkin ryhmän tarpeet.¹⁸⁰ Käsitteen suomennos kuvaa-kin melko hyvin muodollisen ja sisällöllisen kannan välistä tasapainoa: tietojen on oltava oikein, mutta niiden on myös täytettävä käyttäjäryhmien tarpeet. Kirjanpitolain koko muu sisältö, tai suurin osa siitä, vastaa osaltaan oikean kuvan tavoitteen saavuttamisesta. Riittävän kuvan osalta ainoa normi on KPL 3:2. Puolileikkillään voitaisiinkin sanoa, että kirjanpitolaissa oikean ja riittävän kuvan itsenäinen sisältö on lähinnä riittävän kuvan antaminen: oikea kuva saavutetaan noudattamalla kirjanpitolain muuta sääntelyä. Vastaavaa ajatusrakennelmaa on käytetty myös oikeustieteellisessä tutkimuksessa, jossa on todettu, että ei ole riittävää, että tilinpäätös on laadittu ”oikein”, jos se ei anna oikeaa ja riittävää kuvaa.¹⁸¹

Tämä termistöjen sisältöjen pohdinta ei toki pidä täysin paikkaansa kirjanpitosääntelyn epätäydellisyydestä johtuen, hyvä kirjanpitolaki ja kirjanpitolaki eivät ole tyhjentäviä, ja oikean kuvan antaminen edellyttää usein tulkintaa sellaisissa tilanteissa, jossa laista tai hyvästä kirjanpitolavasta ei saa suoraa vastausta. Myös EU-oikeudessa on korostettu tätä: oikean ja riittävän kuvan noudattaminen edellyttää usein muiden keskeisten tilinpäätösperiaatteiden, erityisesti varovaisuusperiaatteen, noudattamista.¹⁸²

Ensimmäisen kerran oikean ja riittävän kuvan käsite esiintyi kansallisessa lainsäädännössä vanhan kirjanpitolain (655/1973) kirjanpitorikosta käsittelevässä pykälässä, jota muutettiin vuonna 1985 siten, että kirjanpitorikoksen tunnusmerkistöön sisällytettiin oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus.¹⁸³ Tässä kohtaa käsitteen esikuvana oli EU-oikeuden ”true and fair”, vaikkakin sen tulkinnassa lähtökohtana olivat kirjanpitoa koskevat säännökset ja hyvä kirjanpitolaki, joita noudattamalla oikea ja riittävä kuva saavutettiin lainsäätäjän mukaan.¹⁸⁴ Tämän jälkeen käsitettä ei vielä käytetty 1980-luvulla muualla ja erityislaeissa viitattiin vielä 1980-luvun loppupuolella vaatimukseen antaa ”oikea” kuva, jolla tarkoitettiin lähinnä lain noudattamista.¹⁸⁵ Termit *oikea kuva* ja [*tilinpäätös*] *oikein laadittu* esiintyivät lainsäädännössä eri yhteyksissä 1950-luvun jälkeen.¹⁸⁶ Vuoden 1987 säätölain muutok-

¹⁸⁰ Ks. termin määritelmästä Kielitoimiston sanakirjan hakusana *riittävä* osoitteessa <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/riitt%C3%A4v%C3%A4?searchMode=all>.

¹⁸¹ Toiviainen 2002, s. 15.

¹⁸² C-640/18 Wagram Invest.

¹⁸³ Laki kirjanpitolain muuttamisesta (904/1985).

¹⁸⁴ HE 111/1992 vp, s. 15.

¹⁸⁵ HE 6/1987 vp, s. 68.

¹⁸⁶ Ks. esim. kunnallislaki (953/1976).

sella (349/1987) täsmennettiin myös tilintarkastajan tehtäviä säätiöissä: aiemmin tehtävänä oli vain lausua siitä, antoiko tilinpäätös oikean ja riittävän kuvan ja onko tilinpäätös laadittu yleisten kirjanpidon periaatteiden mukaisesti, kun taas lakimuutoksen jälkeen tilintarkastajan tuli lausua nimenomaan siitä, oliko asianmukaisia säännöksiä ja määräyksiä noudatettu.¹⁸⁷ Toisin kuin hallituksen esityksessä 111/1992 vp väitetään, tämä ei kuitenkaan ole ensimmäinen kerta kun käsite esiintyi lainsäädännössä.¹⁸⁸

Ensimmäisen kerran termi ilmestyi säätiölakiin vuoden 1964 muutoksessa (400/1964), jolloin säätiölain 12 §:ään lisättiin säännös, jonka mukaan tilintarkastajan tuli lausua siitä, antoiko säätiön tilinpäätös oikean ja riittävän kuvan. Mielenkiintoista tässä oli, että käsite lisättiin säätiöainsäädäntöön huomattavasti ennen käsitteen esiintymistä EU-lainsäädännössä. Perusteluna hallituksen esityksessä käytettiin ainoastaan sitä, että ”[s]äätiöiden tilintarkastusta ja valvontaa koskevat säännökset ovat käytännössä osoittautuneet varsin puutteellisiksi. Tämän vuoksi esitetään lakiin otettavaksi eräitä uusia määräyksiä säätiöiden kirjanpidosta ja tilintarkastuksesta”.¹⁸⁹ Esityksessä viitattiin sosiaalisten järjestöjen varainkäyttökomitean mietintöön vuodelta 1962. Komiteamietinnössä ehdotettu sanamuoto kuitenkin oli *ovatko säätiön tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen sisältyvät tiedot säätiön taloudesta oikeita*.¹⁹⁰ Lainmuutoksen tarkoituksena oli varmistaa, että tilintarkastuksista annetuista kertomuksista kävisi ilmi, ovatko säätiön taloudesta annetut tiedot ”asianmukaisia”.¹⁹¹ Oikea ja riittävä kuva ei ole siis peräisin tästä mietinnöstä. Toisaalta tilintarkastusta koskevia määräyksiä ei sisältynyt lainkaan säätiölain valmisteluun vuosina 1957–1959.¹⁹² Näiltä osin joudutaan toteamaan, että käsitteen käyttäminen ei perustu julkisista asiakirjoista ilmenevään syyhyn vaan yleisemmin lainsäädännössä käytetty ilmaus *oikeat tiedot* muuttui tässä yksittäistapauksessa muotoon *oikeat ja riittävät tiedot* ilman erikseen mainittua perustelua. Ennen säätiölakia termi esiintyy valtiopäiväasiakirjoissa vain vuoden 1925 sopimuksessa Kansainvälinen sopimus tavarankuljetuksesta rautateitse, jossa ranskankielinen termi oli käännetty muotoon *ovat asiakirjat oikeat ja riittävät*.¹⁹³ Tämä voidaan jättää huomiotta sattumanvaraisena tapahtumana.

¹⁸⁷ HE 89/1985 vp, s. 44.

¹⁸⁸ Tästä väitteestä ks. HE 111/1992 vp, s. 15.

¹⁸⁹ HE 4/1964 vp, s. 3.

¹⁹⁰ Sosiaalisten järjestöjen varainkäyttökomitean mietintö 1962, s. 124.

¹⁹¹ Sosiaalisten järjestöjen varainkäyttökomitean mietintö 1962, s. 70.

¹⁹² Sosiaalisten järjestöjen varainkäyttökomitean mietintö 1962, s. 70.

¹⁹³ HE 44/1925 vp, s. 29.

Lisättäessä käsitettä kirjanpitorikoksen yhteyteen käsitteen sisällyttämistä lainsäädäntöön ei juuri perusteltu muutoin kuin toteamalla, että merkitykseltään vähäisimpien kirjausten jättämistä kirjanpidon ulkopuolelle ei voida pitää rikostunnusmerkistön alaan kuuluvana.¹⁹⁴ Tällöin oikea ja riittävä kuva määriteltiin sen mukaan, millaisen kuvan hyvän kirjanpitotavan tuntija muodostaa kirjanpidon perusteella.¹⁹⁵ Tämä oli kuitenkin ensimmäinen kerta, kun lainvalmisteluaineistossa perusteltiin käsitteen käyttämistä tai sen sisältöä.

Tässä kohtaa voitaisiin esittää kysymys siitä, onko kotimaisen normiston vaatimustaso asetettu korkeammalle kuin EU-oikeudessa tai IFRS-normistossa. Tarkasteltaessa pelkkää oikean ja riittävän kuvan määritelmää EU:ssa näin voisi ensi kädessä ajatella. EU:n sääntelyn osalta on kuitenkin todettu, että tilinpäätösnormiston käyttäjät eivät usein ymmärrä täysin tilinpäätösten laatimisperiaatteita, minkä vuoksi tilinpäätösstandardit voivat olla haitallisia yhteisön yleiselle edulle, jos käyttäjät tekevät niiden perusteella virheellisiä johtopäätöksiä taloudellisesta asemasta ja tulokselisuudesta, mikä voi johtaa rahoituksen saannin vaikeutumiseen tai epäterveeseen spekulointiin.¹⁹⁶

IAS-asetuksen (1606/2002) 3 artiklassa on erillinen vaatimus siitä, että standardien on annettava oikea ja riittävä kuva, jotta niitä voidaan soveltaa EU:ssa. Tästä voitaisiinkin todeta, että normisto mahdollistaa, ja sitä kehitettäessä on tiedostettu, tilanteen, jossa tilinpäätösstandardi antaa lainsäädännössä määritellyllä tavalla oikean ja riittävän kuvan mutta jossa käyttäjät voivat silti tehdä siitä vääriä johtopäätöksiä tilinpäätösnormiston itsensä vuoksi. Näiltä osin Suomessa todettu rajaus ”hyvän kirjanpitotavan tuntijasta” ei välttämättä ole kaukana myöskään EU:n piirissä käsitteelle hyväksytystä sisällöstä. Myös IFRS:n käsitteellisen viitekehyksen kohdassa 2.36 on todettu vastaavanlainen käyttäjärajaus: ”Taloudelliset raportit laaditaan sellaisia käyttäjiä varten, joilla on kohtuullinen liiketoiminnan ja taloudellisen toiminnan tuntemus ja jotka tarkastelevat ja analysoivat informaatiota huolellisesti. Joskus jopa asiaa hyvin tuntevat ja huolelliset käyttäjät saattavat joutua turvautumaan neuvonantajan apuun ymmärtääkseen monimutkaisia taloudellisia ilmiöitä koskevaa informaatiota.” IFRS:n tasolla raja onkin asetettu hyvin korkealle ammattimaisia käyttäjiä, ja jopa tilinpäätösinformaation analysoinnin ammattilaisia, varten. Näiltä osin voitaisiinkin todeta, että oikea ja riittävä kuva on käsite, joka voidaan joissain kohtaa saavuttaa vain, jos tulkitsija on alan ammatti-

¹⁹⁴ HE 23/1985 vp, s. 5.

¹⁹⁵ HE 23/1985 vp, s. 6.

¹⁹⁶ Walton 2015, s. 149–150.

lainen. Muita käyttäjiä varten taas pyritään kehittämään tilinpäätösnormistoa itseään siten, että tilinpäätösinformaatio antaa enemmän tietoa ja se on ymmärrettävämmässä muodossa. Toki tilinpäätösnormiston kehittäminen hyödyttää myös ammattimaisia käyttäjiä ja heidän tarpeensa vaikuttavat tilinpäätösnormiston kehittämiseen. Kuten myöhemmin totean, myös Suomessa on joissain tapauksissa päädytty vastaavaan ratkaisuun siitä, että tilinpäätösnormistoa muutetaan ja kehitetään, jotta käyttäjille tuotettaisiin parempaa informaatiota.

Yhteenvetona lainsäädäntöhistoriasta voidaan kuitenkin todeta, että käsite lisättiin ensimmäistä kertaa (perustellen) lainsäädäntöön vuoden 1992 kirjanpitolain muutoksella. Kirjanpitolautakunnan käytännössä termi alkoi esiintyä vuodesta 1994 alkaen.¹⁹⁷ Kirjanpitorikoksen yhteyteen käsite lisättiin jo vuonna 1985, mutta tällöin käsitteen sisältöä ja sen sisällyttämistä perusteltiin hyvin niukasti, vaikkakin antaen jotain indikaatiota käsitteen sisällöstä. Säätiölakiin käsite lisättiin jo vuonna 1964, mutta koska lainsäätäjällä oli unohtanut asian vuoteen 1992 mennessä ollen siinä käsityksessä, että käsite on otettu lainsäädäntöön vasta vuonna 1985, voimme turvallisesti olettaa, että vuoden 1964 tulkintaa käsitteen sisällöstä ei voi, eikä ole aiheellista, huomioida käsitteen nykyisessä tulkinnassa. Vuoden 1964 käsitteen tulkintaa ei myöskään ole: lainvalmistelussa ehdotettiin käsitettä oikeat tiedot, joka muuttui ilman perusteluita muotoon oikeat ja riittävät tiedot. Näistä syistä katson, että käsitteen sisältöä tulee tulkita vuoden 1992 tulkintakontekstissa eli EU-oikeuden käsitteen implementoinnilla suomalaisen tilinpäätös-oikeuteen. Käsitteen myöhempi tulkinta taas perustuu myöhempään lainmuutokseen ja tuomioistuinkäytäntöön.

Periaatteen nykyinen ”perusmuoto” on kirjanpitolaisessa, johon muiden lakien tulkinnassa viitataan myöhemmin ilmi käyväällä tavalla. Suomi on niitä harvoja EU:n jäsenvaltioita, jotka ovat kääntäneet termin *true and fair* kahdella sanalla; yleensä termi käännetään yhdellä sanalla.¹⁹⁸ Suomessa tämä käänös on tosin hieman vaihdellut. Rikoslain vuoden 1985 muutoksessa käytettiin muotoa *oikea ja riittävä kuva*. Vuoden 1992 kirjanpitolain muutoksessa käytettiin termiä *oikeat ja riittävät tiedot*. Vuoden 1997 hallituksen esityksessä pyrittiin sovittamaan nämä yhteen kirjoittamalla periaate muodossa *tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot (oikea ja riittävä kuva)*, jotta samaa tarkoittavasta käsitteestä ei muodostuisi erilaista kuvaa kahden eri lain tulkintakontekstissa.¹⁹⁹ Vuonna 2015 käsite muutettiin kokonaan muotoon *oikea ja riittävä kuva*, jolloin asiallisesti saman-

¹⁹⁷ KILA 1254/1994; KILA 126/1994.

¹⁹⁸ Van Hulle 1997, s. 716.

¹⁹⁹ HE 173/1997 vp, s. 15.

sisältöiset ja päällekkäiset käsitteet tahdottiin yksinkertaistaa.²⁰⁰ Voimassa olevan kirjanpitolain 3 luvun 2 § sisältää oikean ja riittävän kuvan sääntelyn kansallisessa kirjanpitosääntelyssä:

”Tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta olennaisuusperiaatteen mukaisesti ottaen huomioon kirjanpitovelvollisen harjoittaman toiminnan laatu ja laajuus.

Jollei muualla tässä laissa säädettyjen velvoitteiden noudattaminen aikaansaa 1 momentissa tarkoitettua oikeaa ja riittävää kuvaa, kirjanpitovelvollisen on ilmoitettava sitä varten tarpeelliset seikat liitetiedoissa ottaen huomioon, mitä 2 a §:ssä säädetään. Tietoja, jotka on tämän taikka muun lain mukaan ilmoitettava toimintakertomuksessa, ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa.

Jos tämän lain muun kuin 3 §:n säännöksen noudattaminen vaarantaisi merkittävällä tavalla oikean ja riittävän kuvan antamisen, sitä ei sovelleta. Asianomainen säännös on yksilöitävä liitetiedoissa sekä annettava selvitys soveltamatta jättämisen perusteista ja vaikutuksista toiminnan tulokseen ja taloudelliseen asemaan.”

Oikean ja riittävän kuvan vaatimus lisättiin nykymuodossa kirjanpitolakiin vuonna 1992, jotta kirjanpitosääntelyä saatiin yhtenäisemmäksi EY-sääntelyn kanssa.²⁰¹ Lainmuutoksen tarkoitus oli nimenomaan sisällyttää EU-direktiivissä oleva periaate osaksi suomalaista kirjanpitolainsäädäntöä.²⁰² Tässä korostettavana erona on, että tarkoituksena ei ollut säätää uutta kotimaista periaatetta vaan sisällyttää EU-oikeuden periaate osaksi kotimaista oikeusjärjestystä. Toisaalta kirjanpitolainsäädännön uudistamiskomitea oli katsonut ennen lakimuutosta, että myös suomalaiselle tilinpäätökselle asetetut tavoitteet vastasivat oikean ja riittävän kuvan antamista, ja vaikka menotuloteorian mukaisessa tilinpäätösjärjestelmässä tavoite oli nimenomaan jakokelpoisen voiton laskeminen, katsottiin komiteassa, että tämä tuotti myös muille kuin yritykselle itselleen tarpeellista tilinpäätösinformaatiota.²⁰³

Tässä vaiheessa on syytä kiinnittää huomio siihen, että oikea ja riittävä kuva on peräisin staattisemmiksi tarkoitetuista angloamerikkalaisista kirjanpitojärjestelmistä, joissa korostetaan nimenomaan taloudellisen aseman merkitystä sijoittajille, kun taas suomalainen järjestelmä kuuluu tässä

²⁰⁰ HE 89/2015 vp, s. 52.

²⁰¹ HE 111/1992 vp, s. 1.

²⁰² HE 111/1992 vp, s. 9–10.

²⁰³ Komiteanmietintö 1990:45.

enemmän mannereurooppalaisiin dynaamisiin kirjanpitojärjestelmiin, joissa tilinpäätös on perinteisesti laadittu muuta käyttäjäkuntaa kuin sijoittajia varten, esimerkiksi verottajaa tai velkojia varten.²⁰⁴ Staattisissa tilinpäätösjärjestelmissä korostetaan tasetta ja tilinpäätöspäivän taloudellista asemaa, kun taas dynaamisissa kirjanpitojärjestelmissä korostetaan tuloksen ja tilikauden aikana tapahtuneiden muutosten merkitystä. Myös Suomessa päädyttiin osittain tämän perusteella omaksumaan mannermaisempi lähestymistapa oikeaan ja riittävään kuvaan. Tätä perusteltiin hallituksen esityksen oikeusvertailuosiossa sillä, että ”tilinpäätökset aina laaditaan tiettyssä kulttuuriympäristössä, jossa on vaihtelevia tilinpäätösinformaatioon kohdistuvia odotuksia”.²⁰⁵

Mielenkiintoinen huomio on, että Suomessa olennaisuusperiaate on linkitetty oikeaan ja riittävään kuvaan toisin kuin vuoden 2013 tilinpäätös-direktiivissä, jossa periaate on 6 artiklassa eli taloudellista raportointia koskevista yleisissä periaatteissa muun muassa jatkuvuuden, varovaisuuden, johdonmukaisuuden ja sisältöpainotteisuuden kanssa. Oikea ja riittävä kuva taas on 4 artiklassa, jonka 2–4 kohta sisältää oikean ja riittävän kuvan sääntelyn. Lainsäätäjä kuitenkin tulkitsi kirjanpitolakia muutettaessa vuonna 2015, että periaatteella on ilmeistä tulkinnallista merkitystä oikealle ja riittävälle kuvalle, jota tulisi arvioida sen mukaan, onko tiedolla merkitystä tilinpäätöksen käyttäjälle.²⁰⁶ Tämä lainsäädännöllinen valinta voi liittyä siihen, että Suomessa olennaisuutta pidettiin pitkään erillisenä periaatteena ja se mainittiin lainsäädännössä erikseen 2000-luvun alkuun asti, jolloin olennaisuuden todettiin sisältyvän oikeaan ja riittävään kuvaan, koska epäolennaiset seikat eivät voineet vaikuttaa oikean ja riittävän kuvan saamiseen.²⁰⁷ Olennaisuusperiaate oli kuitenkin tämänkin jälkeen ollut merkittävässä roolissa kansallisessa kirjanpitolainsäädännön tulkinnassa, ja tätä merkittävyyttä korostettiin vuonna 2015 lisäämällä se oikean ja riittävän kuvan yhteyteen.²⁰⁸ Myös kirjanpitolautakunta on säännöllisesti viitannut olennaisuuteen yhtenä tilinpäätösperiaatteena, ja sen on katsottu kuuluvan suomalaiseen kirjanpitokäytäntöön koko sen nykyyhistorian ajan.²⁰⁹ Kirjanpitolautakunnan käytännössä olennaisuusperiaate esiintyi erityisen runsaasti jo 1980-luvulla.²¹⁰

²⁰⁴ Richard 2017.

²⁰⁵ HE 111/1992 vp, s. 15.

²⁰⁶ HE 89/2015 vp, s. 8.

²⁰⁷ HE 53/2002 vp, s. 34.

²⁰⁸ HE 89/2015 vp, s. 15.

²⁰⁹ Leppiniemi – Kaisanlahti 2016, s. 134.

²¹⁰ KILA 515/1981; KILA 666/1983; KILA 827/1986; KILA 836/1986.

Olennaisuusperiaatteen nykyinen sisältö on KPL 3:2a:ssä. Pykälän ensimmäisessä momentissa määritellään olennaisuusperiaate lähes identtisesti EU-direktiivin sanamuodon kanssa. Toinen momentti taas sisältää olennaisuusperiaatteen luonteen helpotuksena eli mahdollisuuden poiketa epäolennaisten erien osalta kirjanpitolain säännöksistä. Hallituksen esityksessä olennaisuusperiaatetta korostettiin nimenomaan velvoitteena esittää olennaisia tietoja.²¹¹ Myös kirjallisuudessa periaatetta on tarkasteltu nimenomaan velvoitteena, ei oikeutena, ja sen on kuvattu olevan keskeinen sen arvioinnissa, onko tietyn seikan esittämättä jättäminen tai esittäminen väärällä tavalla johtanut oikean ja riittävän kuvan antamisen vaarantumiseen.²¹² Sen sijaan epäolennaisten tietojen poikkeamismahdollisuus kuvattiin ”pakkona” käyttäen seuraavaa ilmaisua: *Olennaisuusperiaate ei kuulu direktiivin jäsenvaltio-optioihin, joten mainittu artikla on saatettava kansallisesti voimaan.*²¹³

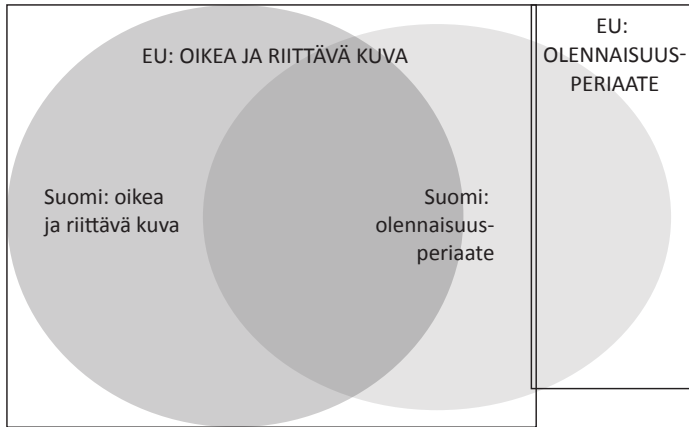
Näiltä osin voidaankin todeta, että kansallinen tapa yhdistää olennaisuusperiaate oikeaan ja riittävään kuvaan poikkeaa EU-oikeuden sisällöstä. Suomessa on perinteisesti korostettu olennaisuutta keskeisenä tilinpäätösperiaatteena. Periaatteen katsottiin 2000-luvulla sisältyvän oikean ja riittävän kuvan vaatimukseen, mutta vuonna 2015 tämä lisättiin taas kirjanpitolakiin omana tilinpäätösperiaatteenaan ja sen mainittiin olevan keskeinen oikean ja riittävän kuvan tulkitsemisessa. Toisaalta periaatteen katsottiin olleen voimassa osana hyvää kirjanpitolakia jo ennen lainsäädäntömuutosta, minkä vuoksi sen lisääminen lakiin ei sellaisenaan johtanut muutoksiin oikean ja riittävän kuvan tulkinnassa. EU-oikeuden kontekstissa olennaisuusperiaate on nähty helpotuksena, joka mahdollistaa epäolennaisten tietojen esittämättä jättämisen. Tämän ei ole ennen vuoden 2013 uudistusta katsottu sisältyvän oikean ja riittävän kuvan periaatteeseen, toisin kuin Suomessa. Toki EU:ssa periaate on nimenomaan helpotusmuotoinen, kun taas Suomessa sitä tulkitaan enemmän vaatimuksena esittää olennaisia tietoja. Se merkityssisältö, joka Suomessa on annettu olennaisuusperiaatteelle oikean ja riittävän kuvan tulkinnassa, sisältyy pitkälti EU-oikeuden oikean ja riittävän kuvan periaatteeseen. Tältä osin käsitteillä onkin lainsäädäntötasolla nykyisellään merkittävä ero, vaikkakaan oikeus-tila ei ole EU-oikeuden vastainen. Käsitteiden sisältöä voidaan hahmottaa seuraavalla kuvalla. Kuviossa EU-oikeuden periaatteet on esitetty laajimpana sen realiteetin vuoksi, että jäsenvaltiot ovat implementoineet periaatteita eri sisällöillä, joten periaatteilla on tämän vuoksi tietty välttämätön

²¹¹ HE 89/2015 vp, s. 13.

²¹² Leppiniemi – Kaisanlahti 2016, s. 134–135.

²¹³ HE 89/2015 vp, s. 56.

vähimmäisisältö mutta myös tietty alue, jonka sisällä periaatetta on hyväksyttävää tulkita. Neliöiden ulkorajat kuvaavat nämä ulkorajat. Periaatteiden kokosuhteissa kahden EU-neliön kokorajaukset on tarkoitettu kuvaamaan periaatteiden laajuuden eroa. Suomen kahden ympyrän kokosuhteet eivät ota kantaa periaatteiden kokosuhteisiin, vaan ne on tarkoitettu osoittamaan niiden mittasuhteet EU-neliöihin.



Kuvio 1. Oikean ja riittävän kuvan periaatteiden implementointi Suomen ja EU:n oikeudessa.

Oikea ja riittävä kuva esiintyy runsaasti muuallakin tilinpäätöksiä käsittelevässä lainsäädännössä. Valtion tilinpäätökseen velvoite antaa oikea ja riittävä kuva lisättiin vuonna 2003.²¹⁴ Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 18 §:n mukaan ”[h]allituksen vuosikertomukseen otettavien valtiontalouden ja valtion taloudenhoidon sekä toiminnan tuloksellisuuden kuvausten tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta, valtion tuotoista ja kuluista, valtion taloudellisesta asemasta sekä tuloksellisuudesta (oikea ja riittävä kuva)”. Valtion talousarviosta annettuun asetukseen (1243/1992) tämä oli tosin sisällytetty jo vuonna 1992, 41 §:ään. Esityksessä lakitasoista sääntelyä perusteltiin tämän tilinpäätösperiaatteen keskeisellä merkityksellä. Lakiesitys sisältää laajimman lainsäädäntötason määritelmän oikeasta ja riittävästä kuvasta: ”Oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus tarkoittaa, että tiedot ovat asiallisesti oikeita eli eivät sisällä olennaisia virheitä. Oikeuden ja riittävien tietojen vaatimus tarkoittaa lisäksi sitä, että tietojen täytyy olla riittäviä eli niiden täytyy kattaa tilin-

²¹⁴ Laki valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta (1216/2003).

päätösvelvollisen toiminta ja talous kokonaisuudessaan siten, että tietojen perusteella siitä saadaan oikea ja riittävä kuva.”²¹⁵ Määritelmää voidaan kritisoida ainakin siitä, että oikea ja riittävä määritellään toisessa virkkeessä kehäpäätelmän kautta. Hallituksen esityksessä todettu perustuu myös vahvasti sanamuodon mukaiseen tulkintaan virheettömyydestä ja tietojen määrästä.

Jos tätä verrataan IFRS-normistossa käytettyyn käsitelmääritelmään ”täydellinen, puolueeton ja virheetön”, huomataan yhtäläisyyksiä ja eroja. Kotimaisen määritelmän ”että tiedot ovat asiallisesti oikeita eli eivät sisällä olennaisia virheitä” yhtäläisyys IFRS:n virheettömyyteen on ilmeinen: ”Virheetön tarkoittaa, ettei ilmiön kuvaamisessa ole virheitä eikä siitä ole jätetty mitään pois, ja että esitettävän informaation tuottamiseen käytetty prosessi on valittu ja sitä on sovellettu siten, ettei prosessissa esiinny virheitä. Tässä yhteydessä virheetön ei tarkoita kaikilta osin täydellisen tarkkaa.” Molemmat määritelmät sisältävät vaatimuksen kuvata ilmiön siten, että siinä ei ole virheitä. Molemmat määritelmät sisältävät myös sen realiteetin, että tilinpäätösinformaatiossa oikeellisuus tai virheettömyys ei sisällä täydellisen tarkkaa esittämistä vaan ainoastaan tietyillä reunaehdoilla. Suomessa tämä on rajattu olennaisuusperiaatteen avulla. Myös IFRS-normistossa olennaisuus esitetään samalla tavalla hyödyllisen taloudellisen informaation laadullisten ominaisuuksien kanssa siten, että informaation merkitystä tulkitaan olennaisuuden avulla. EU:n oikean ja riittävän kuvan tulkinnassa on myös korostettu yleisiä tilinpäätösperiaatteita, joihin olennaisuus on kuulunut vuodesta 2013 alkaen. Käytännössä tässä tulkinnassa ovat kuitenkin toistaiseksi korostuneet muut tilinpäätösperiaatteet, erityisesti varovaisuus.

Täydellisyys ja riittävyys kattavat toisensa vain osittain tämän toteamuksen perusteella. Hallituksen esityksessä todettu ”kattaa tilinpäätösvelvollisen toiminta ja talous kokonaisuudessaan” eroaa melko olennaisesti IFRS:n määritelmästä ”[t]äydellinen kuvaus sisältää kaiken informaation, jonka käyttäjä tarvitsee kuvattavan ilmiön ymmärtämiseksi”. IFRS:n lähestymistapa on, että informaation täydellisyyttä tai riittävyttä arvioidaan siitä näkökulmasta, saako käyttäjä tarvittavan tiedon tehdäkseen oikeita päätöksiä. Toki kotimaisen määritelmän virkkeen loppuosan ”siten, että tietojen perusteella siitä saadaan oikea ja riittävä kuva” voisi argumentoida kattavan myös käyttäjän tarpeita painottavan osan.

IFRS:n sisältämää puolueettomuuden määritelmää kotimainen lainsäädäntö ei vaikuttaisi sisältävän. IFRS:n puolueettomuus määritellään esitys-

²¹⁵ HE 56/2003 vp, s. 62. Kirjoitusvirhe on hallituksen esityksessä.

tapaan viittaavalla tavalla: ”Puolueeton kuvaus ei ole väritynyttä, painotunutta, liian paljon tai liian vähän korostettua eikä muutoin manipuloitua sen todennäköisyyden lisäämiseksi, että käyttäjät näkevät taloudellisen informaation suotuisasti tai epäsuotuisasti.” Kotimaisista määritelmistä ei ole löydettävissä tällaista esitystapaan liittyvää painotusta. Erityisen lisähaasteen tähän arvioon tuo se tausta, että IFRS:n puolueettomuus on tarkoitettu monilta osin korvaamaan varovaisuutta ja estämään tulkintoja, joita on pidetty Suomessa perinteisesti varovaisuusperiaatteen mukaisina.²¹⁶ Esitystapapainotusta ei ole löydettävissä myöskään EU-oikeudesta, vaikkakin siinä on painotettu kotimaista enemmän nimenomaan tilinpäätösten käyttäjien näkökulmaa ja se sisältää myös esitystavan huomioimista. Käytännössä EU-normistoa kehitettäessä on kuitenkin aiemmin todetun tavoin huomioitu tilinpäätösinformaation sisällön vaikutukset käyttäjien päätöksiin ja sitä kautta tarkasteltu myös normiston kehittämistarpeita.

Tämän lisäksi hallituksen esityksessä todettiin mielenkiintoisesti: ”Tilinpäätösajattelun yleisten periaatteiden korostamiseksi oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus ilmaistaisiin kirjanpitolain tilinpäätösperiaatteita koskevaa säännöstä mahdollisimman pitkälti vastaavalla tavalla.”²¹⁷ Samassa yhteydessä myös lisättiin tilinpäätöksen teknistä sääntelyä ja vaatimuksia mutta todettiin, että oikea ja riittävä kuva tulee antaa samalla tavalla kuin ennenkin.²¹⁸ Toteamuksista voidaan ainakin päätellä, että esityksessä kuvatulla oikean ja riittävän kuvan sisällöllä on tarkoitus viitata myös kirjanpitolain perusteella tehtävien tilinpäätösten yleisiin tilinpäätösperiaatteisiin. Toisaalta esityksessä todetaan myös ristiriitaisesti, että lakiin ja asetukseen lisätään tarkempia säännöksiä kirjanpidon järjestämisestä, jotta oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus voidaan täyttää.²¹⁹

Myös kuntalain (410/2015) 113 § sisältää oman säännöksensä oikeasta ja riittävästä kuvasta: ”Tilinpäätöksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva kunnan tuloksesta, taloudellisesta asemasta, rahoituksesta sekä toiminnasta olennaisuusperiaatteen mukaisesti. Tätä varten tarpeelliset seikat on ilmoitettava liitetiedoissa.” Kirjallisuudessa on todettu olennaisuusperiaatteen viittaavan nimenomaan KPL 3:2a:n olennaisuusperiaatteeseen eli siihen, voiko tiedon esittäminen tai jättäminen pois vaikuttaa päätöksiin, joita tiedon käyttäjät tekevät tilinpäätösten perusteella.²²⁰ Tämä toteamus perustuu hallituksen esitykseen, jossa olennaisuusperiaatteen sisältö jätetään

²¹⁶ Kao 2014, s. 86–88.

²¹⁷ HE 56/2003 vp, s. 44.

²¹⁸ HE 56/2003 vp, s. 48.

²¹⁹ HE 56/2003 vp, s. 86.

²²⁰ Harjula – Prättälä 2019, luku VI.13.113§.3.

implementoimatta kuntalakiin, koska sitä on noudatettava jo kirjanpitolaisten perusteella.²²¹

Kuntalain osalta säännös lisättiin alun perin vuoden 1995 kuntalakiin (365/1995) tilintarkastajien velvoitteisiin perustelematta asiaa sen enempää.²²² Sanamuoto vastasi tältä osin lähes identtisesti vuoden 1994 tilintarkastuslain sekä muiden 1980-luvun lopun ja 1990-luvun alun säännöksiä tilintarkastajan velvollisuuksista. Säännös lisättiin vuoden 1995 kuntalakiin kirjanpidon osalta vuonna 2005 perustellen asiaa siten, että kirjanpitolaissa on vastaava säännös, jota sovelletaan myös kuntien tilinpäätöksiin. Lisäämällä nimenomainen maininta kuntalakiin voidaan korostaa kuntien tilinpäätösten erityispiirteitä – tuolloin mainittiin nimenomaisesti kuntien tulorahoituksen riittävyyden ilmeneminen tuloslaskelmasta.²²³

Korkein hallinto-oikeus on yhdessä ratkaisussaan arvioinut oikean ja riittävän kuvan sisältöä sekä kuntalain että kirjanpitolaisten perusteella.²²⁴ Korkein hallinto-oikeus viittasi käsitteen sisällöstä kirjanpitolaisten ohjeen kohtaan: ”[Tietojen oikeellisuus ja riittävyys] toteutuu varsin pitkälle noudattamalla kuntalain sekä kirjanpitolaisten ja -asetuksen säännöksiä sekä kuntajaoston ohjeita tilinpäätöslaskelmien ja liitetietojen laatimisesta. Mainittu säännös velvoittaa kuitenkin kirjanpitoasetuksessa ja liitetieto-ohjeessa määrättyjen liitetietojen lisäksi antamaan tapaus- ja tilannekohtaisia liitetietoja.” Kanta vastaa pitkälti sitä, miten periaatetta on tulkittu EU-oikeudessa ja kansallisen lain uudemmista esityksistä. Kanta vastaa myös sitä, miten periaate implementoitiin hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 117 §:ään: hallituksen esityksessä todettiin, että oikeiden ja riittävien tietojen antamisessa *lähtökohtana* on tilinpäätöksestä annettujen säännösten ja määräysten noudattaminen.²²⁵

Korkein hallinto-oikeus antoi asiaa koskevan ratkaisunsa perusteluissa merkitystä liitetiedoille, joissa selostettiin tapauksessa käsiteltävää poistosuunnitelmaa ja arvioita sen tarkistamistarpeista. Erikoista asiassa sen sijaan oli, että korkein hallinto-oikeus antoi tilintarkastajan lausunnolle painoarvoa arvioitaessa sitä, antoiko tilinpäätös oikeat ja riittävät tiedot. Tilintarkastajan lausunnolle ja liitetietojen antamiselle annettiin merkitystä myös saman kunnan toista tilinpäätöstä käsittelevässä vuosikirjaratkaisussa KHO 2019:41. Molemmissa ratkaisuissa korostettiin oikeiden ja riittävien tietojen lisäksi myös varovaisuuden periaatetta.

²²¹ HE 280/2018 vp, s. 11.

²²² HE 192/1994 vp, s. 116–117.

²²³ HE 8/2006 vp, s. 25–26.

²²⁴ Korkein hallinto-oikeus. Muu päätös 1220/2019.

²²⁵ HE 241/2020 vp, s. 620.

Varovaisuusperiaate on yksi KPL 3:3:n mukaisista yleisistä tilinpäätösperiaatteista. Varovaisuusperiaatteella on pitkä historia osana hyvää kirjanpitolittoa, jonka osana periaate on nähty KILAn käytännössä jo vuosikymmeniä.²²⁶ Periaatteen nimi on *tilikauden tuloksesta riippumaton varovaisuus*, jonka sisältöä selvennetään 2 momentissa siten, että varovaisuus kattaa erityisesti sen, että tilinpäätöksessä huomioidaan paitsi toteutuneet voitot myös kaikki negatiiviset erät ja vastuut, vaikka ne tulisivat tietoon vasta tilikauden päättymisen jälkeen. Sanamuoto on käytännössä hyvin samansisältöinen tilinpäätösdirektiivin sisällön kanssa. Varovaisuusperiaatetta on korostettu oikean ja riittävän kuvan antamiseksi välttämättömänä tilinpäätösperiaatteena siitä asti, kun oikean ja riittävän kuvan vaatimus on ollut olemassa kotimaisena tilinpäätösperiaatteena.²²⁷

Jos palataan tilintarkastusalan standardien määritelmiin, Suomi voidaan kiistatta katsoa maaksi, jonka tilinpäätösjärjestelmä on oikean ja riittävän kuvan antamiseen perustuva normisto. Myös tilintarkastuslaissa (1141/2015), TilintarkL on erillinen säännös siitä, että tilintarkastajan tulee ottaa kantaa nimenomaan oikean ja riittävän kuvan antamiseen. TilintarkL 3:5: ”Tilintarkastuskertomuksessa on annettava lausunto siitä: 1) antaako tilinpäätös noudatetun tilinpäätössäännösten mukaisesti oikean ja riittävän kuvan yhteisön tai säätien toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta; – –.” Sama säännös oli alkuperäisenä myös vuoden 1994 tilintarkastuslain (936/1994) 19 §:ssä. Tällöin oikean ja riittävän kuvan vaatimusta perusteltiin suhteellisen tarkasti. Vaatimus oli myös tilintarkastuslakia edeltävissä erityislaeissa, jotka sisälsivät vaatimuksia tilintarkastuksesta ja tilintarkastuskertomuksen sisällöstä. Esimerkiksi luottolaitoslakiin lisättiin tilintarkastajan velvollisuus lausua oikean ja riittävän kuvan vaatimuksen täytymisestä, koska kirjanpitolakiin oltiin tulevaisuudessa lisäämässä oikean ja riittävän kuvan vaatimusta.²²⁸

RL 30:9 sisältää oikean ja riittävän kuvan vaatimuksen. Oikea ja riittävä kuva on tässä niin sanottuna seuraamustunnusmerkkinä, eli teon rangaistavuus edellyttää kiellettyä seurausta eli oikean ja riittävän kuvan saamisen vaarantumista.²²⁹ Pykälän koko sisältö on seuraava:

”Jos kirjanpitovelvollinen, tämän edustaja, kirjanpitovelvollisessa oikeushenkilössä tosiasiallista määräysvaltaa käyttävä tai se, jonka tehtäväksi kirjanpito on toimeksiannolla uskottu,

²²⁶ Ks. esim. KILA 1993 yleisohje, kohta 5.

²²⁷ KILA 1993 yleisohje, kohta 5.

²²⁸ HE 295/1992 vp, s. 38.

²²⁹ Tapani 2018, s. 705–706.

- 1) laiminlyö liiketapahtumien kirjaamista tai tilinpäätöksen laatimista vastoin kirjanpitolainsäädännön mukaisia velvollisuuksia,
- 2) merkitsee kirjanpitoon vääriä tai harhaanjohtavia tietoja taikka
- 3) hävittää, kätkee tai vahingoittaa kirjanpitoaineistoa

ja siten vaikeuttaa oikean ja riittävän kuvan saamista kirjanpitovelvollisen toiminnan tuloksesta tai taloudellisesta asemasta, hänet on tuomittava kirjanpitorikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.”

Alun alkaen eli vuoden 1985 kirjanpitolaissa pykälässä käytettiin muotoa *olennaisesti vaikeuttaa oikean ja riittävän kuvan saamista*. Syynä tähän oli, että tämän lisäedellytyksen katsottiin jättävän vähäisimmät puutteet rikostunnusmerkistön ulkopuolelle.²³⁰ Samalla tavalla edellytyksen sisältöä perusteltiin myös vuonna 1988 siirrettäessä säännöstä rikoslakiin, ja tämän lisäksi vielä korostettiin, että nimenomaan ”olennaisuus” rajaa vähäisimpiä tekoja ulkopuolelle, kun taas ”oikeat ja riittävät” -rajaus koskee kirjanpidosta saatavan lopputuloksen luonnetta.²³¹ Vuonna 2002 lainsäätäjän käsitys oikean ja riittävän kuvan sisällöstä oli kuitenkin muokkautunut siten, että olennaisuusvaatimus poistettiin rikoslain muutoksella.²³² Tällöin katsottiin, että olennaisuusvaatimus oli joiltain osin tarpeeton, koska vähäiset puutteet eivät voi vaikeuttaa oikean ja riittävän kuvan saamista, minkä vuoksi tämä vaatimus itsessään rajaisi vähäiset poikkeamat ja puutteet rikoslain soveltamisen ulkopuolelle.²³³ Samassa esityksessä törkeän kirjanpitorikoksen yhteyteen otettua olennaisuustunnusmerkistöä ohjeistettiin tulkittavaksi niin, että olennaisilta osin väärin tai puutteellisesti tehdyssä kirjanpidossa oikeaa ja riittävää kuvaa ei enää pystytä saamaan.²³⁴ Leppiniemi, Leppiniemi ja Kaisanlahti ovat katsoneet, että käytetyt sanamuodot *toiminnan tulos* ja *taloudellinen asema* viittaavat nimenomaan siihen, että tunnusmerkistön täyttymistä arvioidaan tilinpäätöksen kontekstissa, ei yleisen kirjanpidon kontekstissa.²³⁵ Tapani argumentoi, että tunnusmerkistöä

²³⁰ HE 23/1985 vp, s. 5.

²³¹ HE 66/1988 vp, s. 90.

²³² Laki rikoslain muuttamisesta (61/2003).

²³³ HE 53/2002 vp, s. 34.

²³⁴ HE 53/2002 vp, s. 34–35.

²³⁵ Leppiniemi – Leppiniemi – Kaisanlahti 2000 (päivittyvä), luku Vaatimus oikeista ja riittävästä kirjauksista – Virheellisyys ja harhaanjohtavuus tositteessa ja kirjanpitomerkinnässä.

tarkastellaan siitä näkökulmasta, saako hyvän kirjanpitotavan tuntija oikean ja riittävän kuvan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta.²³⁶

Oikea ja riittävä kuva on rikosoikeudellisessa kontekstissa mainitsemisen arvoinen myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vuoksi. Laillisuusperiaatteen vuoksi kriminalisoinnilta edellytetään tiettyä täsmällisyyttä, ennakoitavuutta ja sitä, että lain sanamuotoa ei ylitetä.²³⁷ Laillisuusperiaatteen vuoksi kirjanpitorikoksen tunnusmerkistöä ei olekaan voinut linkittää suoraan hyvään kirjanpitotapaan, koska tämä tekisi tunnusmerkistöstä paljon tulkinnanvaraisemman.²³⁸ Käytännössä kuitenkin toinen teko-tapa eli väärin ja harhaanjohtavien tietojen merkitseminen kirjanpitoon tulee jossain määrin tulkittavaksi myös hyvän kirjanpitotavan kautta, ja kun nämä tiedot esitetään tilinpäätöksessä, ne tulkitaan myös oikean ja riittävän kuvan vaatimuksen kautta.²³⁹ Tältä osin on syytä korostaa, että oikea ja riittävä kuva on tilinpäätöksen laatimiseen liittyvä periaate, kun taas kirjanpitorikos täyttyy jo merkittäessä tietoja kirjanpitoon. Kestävyysraportointiin liittyvän subjektiivisen harkinnan vuoksi lainsäätäjät katsoi vuonna 2023, että laillisuusperiaate estää kestävyysraportointiin liittyvän rikosoikeudellisen seuraamusuhan, koska näitä rangaistussäännöksiä ei voitaisi laatia tarpeeksi tarkkarajaisiksi.²⁴⁰ Tältä osin onkin mainitsemisen arvoista, että jos tilinpäätöksen laatijan subjektiivinen harkinta kasvaisi, esimerkiksi override-periaatteen merkityksen kasvaessa, voisi kirjanpitorikoksen toinen teko-tapa eli väärin tai harhaanjohtavien tietojen esittäminen muuttua jännitteiseksi laillisuusperiaatteen kanssa.

Oikean ja riittävän kuvan vaatimus on implementoitu myös muuhun lainsäädäntöön. Valtionavustuslain (688/2001) 10 §:n mukaan ”[v]altionavustuksen hakijan tulee hakemuksen yhteydessä antaa valtionapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käyttötarkoituksesta sekä niistä muista seikoista, joita valtionapuviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi”. Hallituksen esityksessä todetaan erikseen, että periaatetta tulkitaan samalla tavalla kuin kirjanpitolain kontekstissa.²⁴¹ Valtionavustuslain kontekstissa periaate on saanut sen sisällön, että valtionavustuksesta päättävän viranomaisen tulee pelkästään hakijan toimittamien tietojen perusteella kyetä tekemään oikea päätös valtionavustuksen

²³⁶ Tapani 2018, s. 705–706.

²³⁷ Paukku 2021, s. 4–5.

²³⁸ Frände 1989, s. 257.

²³⁹ Paukku 2022, s. 6–7.

²⁴⁰ HE 20/2023 vp, s. 26.

²⁴¹ HE 63/2001 vp, s. 46.

maksamisesta.²⁴² Nämä tiedot kattavat sekä päätöksenteon että valvonnan, ja näistä tiedoista tulee käydä ilmi sekä avustuksen kirjanpidollinen käyttö että valtionavustusten ehtojen ja rajoitusten noudattaminen.²⁴³ Tämä vaatimus asettuu tosin kirjanpitolain vaatimaa tasoa laajemmalle – valvonnan tarkoituksena on asiallisen oikeellisuuden noudattaminen – mutta oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus kattaa sen, että tietojen avulla voidaan varmistua asiallisesta oikeellisuudesta. Se kattaa myös siis sen, että tietojen laatu ja laajuus eivät vaikeuta selvyuden saamista aineellisten edellytysten täyttymisestä.

Myös työeläkevakuutusyhtiöistä annettu laki (354/1997) sisältää vastaavan säännöksen siitä, että työeläkevakuutusyhtiön on annettava oikeat ja riittävät tiedot konsernisuhteista ja poikkeuksellisista liiketoimista yhtiön ja sen osakkeenomistajien välillä. Oikeat ja riittävät tiedot lisättiin 30 §:ään sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan ehdotuksen perusteella *supistamaan* pykälän soveltamisalaa siten, että tilinpäätöksessä ei tullut eritellä kaikkia konsernin sisäisiä liiketoimia vaan antaa niistä oikea ja riittävä kuva. Tavoitteena oli välttää tulkinta, jonka mukaan jokainen liiketoimi olisi ilmoitettava erikseen.²⁴⁴ Tämän lisäksi saman 30 §:n toisen momentin mukaan myös markkinoinnin, asiakashankinnan ja muun liiketoiminnan tilasta tulee antaa tiedot eroteltuna siten, että niistä syntyy oikea ja riittävä kuva. Tämän toisen momentin tarkoitus on korostaa työeläkevakuutus-toiminnan itsenäisyyttä muusta liiketoiminnasta myös tilinpäätöksen käyttäjille.²⁴⁵

Käsite oikeat ja riittävät tiedot on myös ”valunut” sellaisiinkin erityislakeihin, joissa sitä ei nimenomaan vaadita, jos niissä vaaditaan tilinpäätöksen laatimista tai yleispiirteistä kirjanpitolain noudattamista. Esi-merkiksi sähkömarkkinalain (588/2013) 12 luvun mukaan eriytetystä sähköverkko-toiminnasta on laadittava eriytetty tilinpäätös, jonka tuloslaskelma ja tase on laadittava kirjanpitolain mukaan. Markkinaoikeuden tapauksessa MAO:13/10 todettiin nimenomaisesti, että oikean ja riittävän kuvan vaatimusta on noudatettava myös näiden tilinpäätösten osalta.

²⁴² Korkein hallinto-oikeus. Muu päätös 3644/2017.

²⁴³ Korkein hallinto-oikeus. Muu päätös 3371/2016.

²⁴⁴ StVM 6/1997 vp, s. 3–4.

²⁴⁵ HE 76/2006 vp, s. 18.

4 OIKEAN JA RIITTÄVÄN KUVAN VAATIMUS SUOMESSA: MUOTO VAI SISÄLTÖ?

Oikean ja riittävän kuvan periaate on ydinasemassa muoto vai sisältö -keskustelussa.²⁴⁶ Myös Torkkel käsittelee oikean ja riittävän kuvan vaatimusta pääasiassa tästä näkökulmasta.²⁴⁷ Muoto vai sisältö -keskustelu on historiallisesti jakanut EU-jäsenvaltioita sen suhteen, saavutetaanko oikea ja riittävä kuva noudattamalla lainsäädäntöä vai tuleeko tilinpäätöksen heijastaa raportoivan entiteetin taloudellista todellisuutta, vaikka tällöin ei välttämättä voida noudattaa kaikkia lain säännöksiä.²⁴⁸ Jännitteet jakautuvat samalla tavalla myös keskustelussa, onko tilinpäätösjärjestelmä periaate- vai sääntöpohjainen.²⁴⁹

Suomessa korostettiin lisättäessä periaatetta kirjanpitolakiin, että periaatteen tavoitteena on mahdollisimman luotettavan informaation saaminen käyttäjäryhmille *kokonaisuutena*.²⁵⁰ Myös vuonna 2015 todettiin, että käyttäjäryhmää tarkastellaan yleisellä tasolla pitäen silmällä tilinpäätös-informaatiota ymmärtävää lukijaa.²⁵¹ Kirjanpitolautakunta on selventänyt asiaa lausuntokäytännössään toteamalla: ”Lautakunta toteaa, että yleiset kirjanpitolain periaatteet eivät väisty esimerkiksi sillä perusteella, että kirjanpitolovelvollisen yrityksen tilinpäätöksen mahdollisia käyttäjiä on rajattu määrän taikka, että yrityksen toimintaan liittyvän riskin kantavat tosiasiallisesti osakkeenomistajat.”²⁵² Tämä kannanotto on siitä merkityksellinen, että oikeaa ja riittävää kuvaa arvioidaan nimenomaan abstraktiotasolla ja hypoteettisen käyttäjän näkökulmasta, minkä vuoksi kirjanpitoa tai tilinpäätöstä laadittaessa ei voida ottaa huomioon minkään tiedossa olevan sidosryhmän lähtökohtia tiedon ymmärtämiselle tai hahmottamiselle. Myös IFRS-standardien käsitteellisessä viitekehyksessä on päädytty samaan tarkasteltaessa informaation merkityksellisyyttä. Käsitteellisen viitekehyksen kohdan 2.6 mukaan ”[merkityksellinen] informaatio saattaa pystyä vaikuttamaan päätökseen, vaikka jotkut käyttäjät eivät hyödyntäisi sitä tai olisivat jo saaneet tiedon muista lähteistä”. Tällä tarkoitetaan sitä, että informaatio voi olla luonteeltaan merkityksellistä, vaikka se olisi jo jonkin käyttäjäryhmän tiedossa ja se ei siten voisi vaikuttaa heidän päätöksentekoonsa.

²⁴⁶ Dean – Clarke 2004, s. 2.

²⁴⁷ Torkkel 2023, s. 40.

²⁴⁸ Ciocan 2019, s. 116.

²⁴⁹ Garvey ym. 2021, s. 1930.

²⁵⁰ HE 111/1992 vp, s. 3–4.

²⁵¹ HE 89/2015 vp, s. 8.

²⁵² KILA 2035/2023.

Ennen vuoden 1992 lainmuutosta asiaa oli lähestytty selkeästi legalistisemmin ja lisätty eri lakeihin yksityiskohtaisia määräyksiä, joiden mukaan tilinpäätöksessä tuli antaa tieto, jotta tilinpäätöksen käyttäjille voitiin antaa oikea kuva.²⁵³ Toisaalta samaa jatkettiin myös 2000-luvulla, kun yksityiskohtaisia määräyksiä tilinpäätösinformaatiosta lisättiin lainsäädäntöön tavoitteena antaa oikea ja riittävä kuva.²⁵⁴ Julkisen sektorin tapauksessa sekä tilinpäätösten laatijat että niitä valvovat tahot ovat katsoneet, että lainsäätäjän tulisi määritellä mahdollisimman tarkasti, mitä tietoja oikean ja riittävän kuvan antamiseen tarvitaan.²⁵⁵ Toisaalta vastaavaa on jatkettu myös 2010-luvulla lisäämällä lakeihin velvoite antaa lisäinformaatiota erilaisista seikoista perustellen asiaa sillä, että oikean ja riittävän kuvan antaminen edellyttää tällaisen informaation antamista.²⁵⁶ Asiassa on tosin syytä korostaa, että monia myöhemmin lainsäädännöllä lisättyjä tilinpäätösvaatimuksia on esitetty kirjanpitolautakunnan ohjeistuksessa annettavaksi jo 1990-luvulta nimenomaan oikean ja riittävän kuvan antamiseksi.²⁵⁷ Tästä poiketen 2000-luvulla on lisätty teknistä sääntelyä ja tilinpäätösinformaation vaatimustasoa mutta samalla todettu, että oikea ja riittävä kuva tulee antaa samalla tavalla kuin aiemmin.²⁵⁸ Tältä osin argumentaatio on kritiikille altis siltä osin, että jos kyseisten tietojen antaminen olisi tosiaan välttämätöntä oikeiden ja riittävien tietojen antamiseksi, tulisi ne antaa jo ilman nimenomaista lain säännöstä yleisten velvoitteiden nojalla. Toisaalta legalistisessa lähestymistavassa oikeiden ja riittävien tietojen antaminen on vahvasti lainsäätäjän laatiman tilinpäätösnormiston varassa, jolloin tällainen lähestymistapa olisi perusteltavaa.

Oikean ja riittävän kuvan alkuperäinen merkitys oli toimia niin sanottuna override-säännöksenä. Oikean ja riittävän kuvan vaatimuksella saatiin ohittaa käytännössä mikä tahansa kirjanpito- ja yhtiöoikeudellinen normi tilinpäätöksen esittämisestä, jos tällä mahdollistettiin oikean ja riittävän kuvan antaminen paremmin kuin noudattamalla normeja.²⁵⁹ Tätä lähestymistapaa voidaan kutsua *sisällölliseksi* lähestymistavaksi. Monissa valtioissa, erityisesti mannermaisissa tilinpäätösjärjestelmissä, on kuitenkin tulkittu tätä käsitettä *muodollisesti* tai *legalistisesti*²⁶⁰ ja katsottu, että oikea ja riittä-

²⁵³ HE 6/1987 vp, s. 64, 68.

²⁵⁴ HE 56/2003 vp, s. 36.

²⁵⁵ HE 56/2003 vp, s. 53.

²⁵⁶ HE 24/2012 vp, s. 13.

²⁵⁷ KILA 1996, kohta 1.2.

²⁵⁸ HE 56/2003 vp, s. 48.

²⁵⁹ Alexander – Jermakowicz 2006, s. 139–140.

²⁶⁰ Tarkoitan tässä kirjoituksessa termillä *muodollinen* samaa kuin mitä kansavälisessä kirjallisuudessa kuvataan usein termillä *legalistic*, koska tälle ei ole sujuvaa käännöstä.

vä kuva saavutetaan nimenomaan noudattamalla lain säännöksiä.²⁶¹ Samaa keskustelua on kuitenkin käyty lähes kaikista tilinpäätösperiaatteista: usein tilinpäätöksen laatijat hyötyvät siitä, että noudatetaan lain ja periaatteiden kirjainta, ei niiden henkeä.²⁶² Toisaalta tällaisen passiivisen opportunismin vastapainona oikean ja riittävän kuvan käyttämistä tilinpäätösnormeista poikkeamiseen on kritisoitu siitä, että se mahdollistaa tahallisia väärinkäytöksiä.²⁶³ Legalistista lähestymistapaa taas on kritisoitu useissa oikeusjärjestyksissä lainopillisesta näkökulmasta siten, että jos teknisten tilinpäätösnormien noudattaminen riittää oikean ja riittävän kuvan antamiseksi, mikä merkitys on sillä, että lainsäätäjä on katsonut aiheelliseksi asettaa oikean ja riittävän kuvan vaatimuksen keskeiseksi ja koko tilinpäätöksen läpileikkaavaksi tilinpäätösperiaatteeksi.²⁶⁴

Tätä poikkeamismahdollisuutta on käsitelty hyvin vähän kansallisessa oikeuskirjallisuudessa, ja se on myös käytännössä hyvin harvinainen. Kirjallisuudessa on jopa todettu, että ”[o]ikeaa ja riittävää kuvaa koskeva säännös ei oikeuta poikkeamaan kirjanpitolain pakottavista säännöksistä”.²⁶⁵ Kirjallisuudessa periaatetta on käsitelty lähinnä siitä näkökulmasta, miten oikean ja riittävän kuvan vaatimus jättää tulkinnanvaraisuutta, ja myös ammattitaidon käyttämistä liitetietojen antamiseen on käsitelty.²⁶⁶ Liitetietokynnyksen oikean ja riittävän kuvan antamiseksi onkin todettu olevan hyvin matala.²⁶⁷ Kirjallisuudessa on tämän lisäksi myös korostettu poikkeamismahdollisuuden soveltamiskynnyksen olevan korkea.²⁶⁸ Edes kommentaarteoksissa ei ole nostettu esiin yhtäkään kirjanpitolautakunnan ratkaisua, jossa olisi sallittu poikkeamista kirjanpitolain pakottavista vaatimuksista oikean ja riittävän kuvan perusteella. Tämän sijaan kirjanpitolautakunta on usein käyttänyt oikeaa ja riittävää kuvaa sen perustelemiseksi, miten tietty erä tulisi esittää tilinpäätöksessä silloin, kun lain tekniset määräykset sallivat useita vaihtoehtoisia tapoja tai tietyn erän esittäminen tilinpäätöksessä on muutoin tulkinnanvaraista.²⁶⁹ Kirjanpitolautakunta on myös todennut tapauksissa, joissa tietty kirjaamistapa ei hakijan näkemyk-

²⁶¹ Ciocan 2019, s. 111–122.

²⁶² Duska – Duska – Ragatz 2011, s. 212.

²⁶³ Alexander – Archer 2003, s. 1011–1012.

²⁶⁴ Tarr – Mack 2013.

²⁶⁵ Leppiniemi 2012, s. 194.

²⁶⁶ Rekola – Nieminen 2021, s. 66–69.

²⁶⁷ Leppiniemi 2012, s. 194–195.

²⁶⁸ Leppiniemi – Kaisanlahti 2016, s. 131–133.

²⁶⁹ Kuvaus ratkaisuista, joissa käsitellään oikeaa ja riittävää kuvaa, löytyy kommentaarista Leppiniemi 2012, s. 194–245.

sen mukaan annan oikeaa ja riittävää kuvaa, että tässä tapauksessa asiasta on annettava liitetieto, mutta poikkeamismahdollisuutta ei ole mainittu.²⁷⁰

Legalistista tai muodollista kantaa on kannatettu erityisesti perinteisesti mannermaisissa tilinpäätösjärjestelmissä, kuten Saksassa ja Ranskassa, kun taas ensimmäistä kantaa on kannatettu angloamerikkalaisissa kirjanpitojärjestelmissä tai ainakin niistä vaikutteita ottaneissa järjestelmissä, kuten Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Alankomaissa.²⁷¹ Oikean ja riittävän kuvan periaate on ollut myös periaatepohjaisten tilinpäätösjärjestelmien keino vastustaa EU:sta peräisin olevia muutospaineita legalistisiin ja vähemmän periaatepohjaisiin tilinpäätösjärjestelmiin.²⁷² EU-tuomioistuin on kuitenkin säännönmukaisesti ratkaisuisaan arvioinut liiketoimen sisältöä ennen muotoa arvioidessaan sitä, antaako valittu kirjanpito-oikean ja riittävän kuvan.²⁷³ Toisaalta tässä ”sisältö ennen muotoa” -argumentissa on huomioitava, että liiketoimen sisältöä voidaan tulkita myös teknisen kirjanpitosääntelyn näkökulmasta arvioimatta suoranaisesti sitä, mikä antaa oikean ja riittävän kuvan. Suomessa tämä niin sanottu substance over form -periaate onkin esitetty omana tilinpäätösperiaatteenaan, KPL 3:3.1:n 3 kohdan mukaisena sisältöpainotteisuuden periaatteena:

”[Tilinpäätöstä laadittaessa noudatettaviin periaatteisiin kuuluvat:] – –
3) huomion kiinnittäminen liiketapahtumien tosiasialliseen sisältöön eikä yksinomaan niiden oikeudelliseen muotoon (*sisältöpainotteisuus*);
– –.”

Vastaava periaate on tosin myös tilinpäätösdirektiivin 6 artiklassa: ”– – tuloslaskelman ja taseen erät on kirjattava ja esitettävä ottaen huomioon kyseessä olevan liiketoimen tai järjestelyn tosiasiallinen luonne; – –”, mutta tästä huolimatta EU-tuomioistuin on arvioinut periaatteen soveltumista myös oikean ja riittävän kuvan antamisen valossa.²⁷⁴ Sisältöpainotteisuuden periaate lisättiin tilinpäätösdirektiiveihin vasta modernisointidirektiiveillä, mutta tällöin todettiin, että periaatteen itsenäinen sisältö on jo tilinpäätösdirektiiveissä osana oikeaa ja riittävää kuvaa mutta että sisältöpainotteisuuden periaate lisätään vielä erikseen direktiiveihin, jotta ne saadaan

²⁷⁰ KILA 1828/2008.

²⁷¹ Ciocan 2019, s. 111–122, 116. Huomioitavaa on, että Alankomaita ei aina luokitella angloamerikkalaisiin tilinpäätösjärjestelmiin vaan joissain yhteyksissä myös pohjoismaisiin järjestelmiin, jotka ovat ottaneet vaikutteita angloamerikkalaisista ja mannermaisista järjestelmistä, ks. tästä esim. Nobes – Parker 2008, luku III.

²⁷² Nobes 1993, s. 36.

²⁷³ C-640/18 Wagram Invest, perustelukappale 41.

²⁷⁴ C-640/18 Wagram Invest, perustelukappale 41.

yhteensopivimmiksi IFRS:n kanssa.²⁷⁵ Tällöin käytetty muoto tosin oli jäsenvaltioille vapaaehtoinen: direktiivissä todettiin, että jäsenvaltiot voivat sallia tosiasiallisen luonteen ottamista huomioon esittäessä tulosta tai tasetta. Vuoden 2013 direktiivissä sisältöpainotteisuudesta tehtiin pakottava periaate ”selkeyden” lisäämiseksi.²⁷⁶

Muodollisen ja legalistisen näkökulman välinen jännite on nähtävissä hyvin selkeästi neljännen yhtiöoikeudellisen direktiivin johdanto-osassa:

”[Euroopan yhteisöjen neuvosto katsoo, että] tilinpäätösten on annettava oikea ja riittävä kuva yrityksen varoista ja vastuista, rahoitusasemasta sekä tuloksesta; taseelle ja tuloslaskelmalle on tämän vuoksi säädettävä pakollinen kaava, ja tilinpäätöksen liitetietojen ja toimintakertomuksen vähimmäissisältö on vahvistettava”.

Toisaalta johdannossa ilmaistaan yleistavoite siitä, että tilinpäätösten tulee antaa oikea ja riittävä kuva, mutta täydennetään, että sen vuoksi on säädettävä pakottavat normit tilinpäätöksen esittämisestä. Johdanto siis viestii, että oikea ja riittävä kuva on itsessään tavoite mutta että sen saavuttaminen edellyttää tiettyjen ulkoapäin annettujen normien noudattamista. Direktiivin 2 artiklan 3–5 kohtaan sisällytettiin kuitenkin myös override-säännös:

”3. Tilinpäätöksen on annettava oikea ja riittävä kuva yhtiön varoista ja vastuista, rahoitusasemasta sekä tuloksesta.

4. Jollei tämän direktiivin säännöksiä soveltaminen riitä 3 kohdassa tarkoitetun oikean ja riittävän kuvan antamiseksi, on annettava lisätietoja.

5. Jos jonkin tämän direktiivin säännöksen soveltaminen poikkeustapauksissa johtaa ristiriitaan 3 kohdan kanssa, tuosta säännöksestä on poikettava, jotta voidaan antaa 3 kohdassa tarkoitettu oikea ja riittävä kuva. Poikkeamiset sekä selvitys niiden perusteluista ja vaikutuksista varoihin ja vastuisiin, rahoitusasemaan sekä tulokseen on ilmoitettava liitetiedoissa. Jäsenvaltiot voivat määritellä kyseiset poikkeustapaukset ja antaa tarvittavat erityissäännökset.”

Artiklan 4 kohta sisältää vaatimuksen täydentää tilinpäätöstä liitetiedoilla, jotta oikea ja riittävä kuva saadaan. Direktiivissä tehtiin siis periaatteelli-

²⁷⁵ KOM(2002) 259/2, kohta 3.1.

²⁷⁶ KOM/2011/0684.

nen valinta, että teknisten tilinpäätösnormien noudattaminen ei aina riitä oikeaan ja riittävään kuvaan. Toinen periaatteellinen valinta on artiklan 5 kohdassa. Tässä kohdassa tunnustetaan, että tekniset tilinpäätösnormit voivat joskus vaikeuttaa oikean ja riittävän kuvan saamista, minkä vuoksi niistä täytyy saada poiketa, jos oikean ja riittävän kuvan antaminen sitä vaatii. Oikeuskäytännössä näitä periaatteita on kuitenkin tulkittu jossain määrin suppeasti. Oikeuskäytännössä lähtökohtana on pidetty, että oikea ja riittävä kuva annetaan lähtökohtaisesti noudattamalla direktiivin teknisiä säännöksiä.²⁷⁷ Toisaalta myöhemmissä direktiiveissä on todettu, että oikea ja riittävä kuva voidaan antaa muillakin tavoin. IAS-asetusta hyväksyttäessä todettiin, että oikea ja riittävä kuva voidaan saavuttaa soveltamalla sellaista IAS-asetusta, joka poikkeaa joillain tavoilla tilinpäätösdirektiiveistä.²⁷⁸ Tämä säännös otettiin direktiivin 3 artiklaan, jonka mukaan IAS-asetukset voidaan hyväksyä sovellettavaksi EU:ssa, jos ne eivät ole direktiivin 78/660/ETY 2 artiklan 3 kohdassa ja direktiivin 83/349/ETY 16 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun periaatteen [oikea ja riittävä kuva] vastaisia ja ne ovat Euroopan yleisen edun mukaisia. Myöhemminkin lainsäädäntöön on jätetty selkeitä varauksia siitä, että IFRS-standardeja voidaan jättää tulevaisuudessa soveltamatta, jos ne eivät kehityksensä vuoksi anna oikeaa ja riittävää kuvaa siten, miten se arvioidaan EU:ssa.²⁷⁹

Vuoden 2013 direktiivissä pienten yritysten ollessa kyseessä valittiin legalistinen lähestymistapa: pienten yritysten tilinpäätössääntely vahvistettiin kokonaan, jotta voitiin yhdistää oikean ja riittävän kuvan tavoite pienille yrityksille annettaviin helpotuksiin tilinpäätösten laatimisessa.²⁸⁰ Toisaalta tällöin parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunta korosti periaatteen ei-legalistista merkitystä todeten, että kyseessä on itsenäinen normi eikä normien seuraamisen tulos, ja omaksui jopa komissiota sisältöpainotteisemman kannan.²⁸¹

Liitetietovaatimus vastaa osin keskeiseen kritiikkiin siitä, että legalistisessa tulkinnassa yhtiön johto ja tilintarkastajat voivat vetäytyä ”teknisen vaatimuksenmukaisuuden” taakse ja todeta, että jokaista tilinpäätöksen laatimiseen säädettyä normia on noudatettu.²⁸² Useissa oikeusjärjestyksissä onkin päädytty siihen, että tulos ja tase tulee laatia teknisiä vaatimuksia noudattaen, mutta tämän lisäksi tulee antaa sellaista lisäinformaatiota, että

²⁷⁷ C-322/12 GIMLE, perustelukappaleet 29–34.

²⁷⁸ Asetus 1606/2002, perustelukappale 9.

²⁷⁹ Asetus 258/2014, perustelukappale 6.

²⁸⁰ KOM/2011/0684, s. 17.

²⁸¹ Talous- ja raha-asioiden valiokunta 2011.

²⁸² Duska – Duska – Ragatz 2011, s. 211–212.

tilinpäätöksen käyttäjä voi muodostaa oikean ja riittävän kuvan taloudellisesta todellisuudesta.²⁸³ Kun Suomessa pohdittiin, miten tilintarkastajan tulisi ottaa kantaa oikean ja riittävän kuvan antamiseen, päädyttiin tällaiseen kirjanpitolaissa edellytetyjä liitetietoja korostavaan lähestymistapaan. Vastaava näkemys on esiintynyt aikaisemmin myös erityislaeissa, joissa käsiteltiin tilintarkastajan velvoitteita.²⁸⁴ Tässä pohdinnassa myös tunnustettiin, että teknisesti lain mukaisesti laadittu tilinpäätös ei välttämättä ole ”riittävä”.²⁸⁵

”Tilintarkastaja ei voi edellyttää, että tilinpäätöksen tulisi sisältää tietoja, joita tilinpäätöksen laatimiseen sovellettavan lain mukaan ei tule antaa. Toisaalta kirjanpitovelvollisen on tilinpäätöstä laadittaessa ilmoitettava tuloslaskelman ja taseen liitteenä lisätietoja, mikäli se oikeellisuuden ja riittävyyden kannalta on tarpeen. Tilintarkastaja voi edellyttää liitetiedoissa annettavaksi lisäinformaatiota, jos hän katsoo tilinpäätöksen sinänsä muuten lain mukaisesti laadituksi, mutta tiedot joiltakin osin riittämättömiksi. Tilintarkastaja voi itsekin pykälän 3 momentin nojalla antaa lisätietoja, jos katsoo sen olevan tarpeen. Tilintarkastajan velvollisuus antaa lisätietoja on kuitenkin toissijainen verrattuna siihen, joka laatii tilinpäätöksen.”

Suomalainen kirjanpitojärjestelmä ei tulkitse oikeaa ja riittävää kuvaa ainakaan täysin legalistisesti. Se olisi ylipäätään mahdotonta, koska Suomessa korostetaan hyvän kirjanpitotavan merkitystä tilinpäätöksen laatimisessa. Hyvää kirjanpitoa ei ole kodifioitu, mutta sen suhde oikeaan ja riittävään kuvaan on tiedostettu jo 1990-luvulla. Tällöin hallituksen esityksessä todettiin, että tilinpäätöstietojen oikeellisuus ja riittävyys määräytyvät kirjanpitolain ja hyvän kirjanpitotavan mukaan.²⁸⁶ Riittävyyttä perusteltiin myös tilintarkastajan työn näkökulmasta sillä, että tilinpäätöksen tulee sisältää sekä laissa vaaditut tiedot että hyvän kirjanpitotavan vaatimat tiedot.²⁸⁷ Jo tätä ennen, 1980-luvun puolivälissä, kirjanpitorikoksen sääntely haluttiin ulottaa pelkästään teknisiä määräyksiä laajemmalle ja kirjanpitorikoksen tunnusmerkistöön otettiin oikean ja riittävän kuvan noudattamisen vaatimus, jota esitöiden mukaan arvioitiin sekä kirjanpitolainsäädännön että hyvän kirjanpitotavan pohjalta.²⁸⁸ Vielä vanhemmassa lainsäädän-

²⁸³ Nobes 1993, s. 36–37; Tarr – Mack 2013, s. 1010.

²⁸⁴ HE 295/1992 vp, s. 38.

²⁸⁵ HE 295/1993 vp, s. 32–33.

²⁸⁶ HE 295/1993 vp, s. 32.

²⁸⁷ HE 295/1992 vp, s. 38.

²⁸⁸ HE 23/1985 vp, s. 6.

nössä tilintarkastajien tuli jopa lausua ainoastaan siitä, oliko kirjanpidossa noudatettu yleisiä kirjanpidon periaatteita, mutta ei siitä, oliko kirjanpitoon liittyviä säännöksiä noudatettu.²⁸⁹

Hyvä kirjanpito tapa on asetettu oikeiden ja riittävien tietojen yläpuolelle lain esitöissä siten, että useassa kohtaa on hyvin yksiselitteisesti todettu, että oikeat ja riittävät tiedot annetaan noudattamalla kirjanpitolainsäädäntöä ja hyvää kirjanpito tapaa. Kirjanpitolautakunta on kuitenkin useissa ohjeissaan ja lausunnoissaan perustellut hyvää kirjanpito tapaa nimenomaan siten, miten onnistutaan antamaan oikea ja riittävä kuva.²⁹⁰ Periaatetta on käytetty erityisesti sisältöpainotteisessa tulkinnassa: KILA on perustellut ratkaisujaan usein sillä, mikä vaihtoehtoisista kirjaamistavoista antaa parhaiten oikean ja riittävän kuvan.²⁹¹ Toisaalta KILA on myös todennut sisältöpainotteisuuden ja oikeudellisen muodon suhteesta, että oikeudellinen muoto on aina kirjaamisen lähtökohta ja tästä voidaan poiketa ainoastaan silloin, jos oikeudellisen muodon ja tosiasiallisen järjestelyn välillä on ilmeinen ristiriita, mutta tällöinkin oikean ja riittävän kuvan antamiseksi pääsääntöinen toimenpide on liitetietojen antaminen.²⁹² Asetus kirjanpitoasetuksen muuttamisesta (898/1993) mahdollisti konsernitilinpäätöksen yhdistelyvelvoitteesta poikkeamisen silloin, kun tämä olisi estänyt oikean ja riittävän kuvan saamisen konsernista, koska tietyn tytäryrityksen toiminta eroaa niin merkittävästi konsernin muusta toiminnasta. Käytännössä KILA ei sallinut myöskään tämän poikkeuksen käyttämistä vanhassa ratkaisukäytännössään.²⁹³ Tämän säännöksen aikainen runsas lausuntokäytäntö antaa viitteitä siitä, mitä on pidettävä keskeisenä oikean ja riittävän kuvan saamiseksi. Lausunnossa KILA 1292/12.9.1994 seuraavat seikat kuvattiin keskeisiksi oikean ja riittävän kuvan saamiseksi: tilikauden tulos, oma pääoma ja erityisesti vapaa oma pääoma sekä taseen tai tuloksen loppusummista riippumaton rakenne. Tällöin kirjanpitolautakunta totesi, että alle prosentin muutos on niin epäolennainen, että se ei vaikuta oikean ja riittävän kuvan saamiseen. Tämän lisäksi oikean ja riittävän tiedon antamiseksi keskeisinä asioina nähtiin mahdollisuus arvioida toiminnan kannattavuutta ja vertailla eri tilikausia.²⁹⁴

²⁸⁹ Ks. tästä HE 89/1985 vp, s. 44.

²⁹⁰ Ks. yleisohjeista esim. KILA 2023, s. 9.

²⁹¹ Ks. esim. KILA 1869/2011; KILA 1860/2010; KILA 1854/2010; KILA 1850/2010; KILA 1801/2007 ja KILA 1779/2006.

²⁹² KILA 1775/2006.

²⁹³ KILA 1267/1994; KILA 1366/1996; KILA 1292/1994.

²⁹⁴ KILA 1254/1994; KILA 126/1994.

Myös yksittäisen valitun kirjanpitoratkaisun osalta hyvää kirjanpito-tapaa on tarkasteltu nimenomaan siitä näkökulmasta, miten saadaan an- nettua oikea ja riittävä kuva.²⁹⁵ Kirjanpitolautakunta on myös korostanut olennaisuusperiaatetta arvioitaessa oikean ja riittävän kuvan antamista, joten epäolennaiset puutteet ja virheet eivät vaikuta oikean ja riittävän kuvan antamiseen.²⁹⁶ Vanhemmassa ratkaisukäytännössä tätä rajaa on lä- hestytty noin yhden prosentin rajan kautta.²⁹⁷ Asiaa on lähestytty myös käänteisesti: jos jokin erä on arvoltaan olennainen, tulee siitä antaa riittä- västi tietoa tilinpäätöksessä, viime kädessä liitetiedoissa.²⁹⁸ Oikeaa ja riit- tävää kuvaa on myös kirjanpitolautakunnan ratkaisukäytännössä pidetty sellaisena seikkana, jonka perusteella voidaan myöntää poikkeuksia tilin- päätösten laatimisajasta, mihin lainsäädännön mukaan vaaditaan erityisiä syitä.²⁹⁹

Lisättäessä kirjanpitorikossääntelyä rikoslakiin huomioitiin sisällöllinen lähestymistapa nimenomaan oikean ja riittävän kuvan antamiseen. Kirjan- pitorikoksen tunnusmerkistöä säädettyä todettiin, että tunnusmerkistön osa ”harhaanjohtavien tietojen merkitseminen” voi täytyä, kun tieto asia- yhteytensä tai muun syyn vuoksi ei anna todellisuutta vastaavaa kuvaa, ja tilinpäätös ei siten anna oikeaa ja riittävää kuvaa.³⁰⁰ Asiassa on syytä koros- taa, että jo tuolloin saman tekotavan ensimmäinen osa oli väärin tietojen merkitseminen, jolla tarkoitettiin silloin ja tarkoitetaan yhä sitä, että kir- jaukselta puuttuu kokonaan tosiasiaperuste, esimerkiksi siten, että sen perusteena olevaa liiketapahtumaa ei ole lainkaan olemassa.³⁰¹ Mielen- kiintoista vuoden 1992 implementoinnissa oli, että talousvaliokunta koros- ti hyvän kirjanpitolautakunnan noudattamisen merkitystä ja esitti, että tilinpäätös saattaisi siltikin olla harhaanjohtava, vaikka se antaisi oikeat ja riittävät tiedot.³⁰² Tämä käsite ei varsinaisesti vastaa sitä, miten periaate on perin- teisesti ymmärretty, vaan päinvastoin oikeiden ja riittävien tietojen antami- nen on usein käsitetty niin, että tällöin tilinpäätöksen käyttäjälle ei synny harhaanjohtavaa kuvaa taloudellisesta asemasta ja tuloksesta. Talousvalio- kunnan kannanotoista välittyisi kuva, jonka mukaan EU-oikeuden periaa- tetta oltiin implementoimassa kotimaiseen tilinpäätösoikeuteen ymmärtä- mättä täysin, miten periaate tulisi ymmärtää tai miten sitä tulisi tulkita.

²⁹⁵ KILA 1985/2018.

²⁹⁶ KILA 2034/2022.

²⁹⁷ KILA 1292/1994.

²⁹⁸ KILA 2033/2022.

²⁹⁹ KILA 2023/2022.

³⁰⁰ HE 23/1985 vp, s. 6.

³⁰¹ Tapani 2018, s. 700.

³⁰² TaVM 47/1992 vp – HE 111/1992 vp, s. 2.

Tilintarkastajan suorittaman oikean ja riittävän kuvan antamisessa lähtökohta oli kuitenkin hyvin legalistinen, ainakin silloin, kun velvoite lausua tästä lisättiin tilintarkastuslakiin. Tällöin hallituksen esityksessä todettiin:³⁰³

”Tilinpäätöstietojen oikeellisuutta ja riittävyttä tilintarkastaja arvioi kirjanpitolain ja sen nojalla annettujen muiden säännösten ja mahdollisten muiden tilinpäätöksen laadintaa koskevien lakien perusteella. Oikeellisuuden ja riittävyden arvioiminen on lainmukaisuuden valvontaa. Lainmukaisuus sisältää sen, että tilinpäätös on laadittu hyvän kirjanpitotavan mukaan.”

Yksi oikean ja riittävän kuvan keskeinen komponentti on tilinpäätöksessä annettavat tiedot tilikauden päättymisen jälkeisistä tapahtumista. Suomessa tämä on valittu toteutettavaksi toimintakertomuksella. KPL 3:1a:n mukaan toimintakertomuksessa on oltava tiedot olennaisista tapahtumista tilikauden päättymisen jälkeen. Pien- ja mikroyritysten ei tarvitse laatia toimintakertomusta, mutta pienyrityksen tulee pien- ja mikroyrityksen tilinpäätöksessä esitettävistä tiedoista annetun valtioneuvoston asetuksen (1753/2015) 3:13:n mukaan antaa suuremmilla yrityksillä toimintakertomukseen kuuluva tieto liitetietona, jos se on tarpeen oikean ja riittävän kuvan antamiseksi. Suomessa on valittu toimintakertomuksen osalta legalistinen sääntelyratkaisu. Tilinpäätösdirektiivien mukaan toimintakertomuksen on oltava oikeat tiedot antava asiakirja, mutta Suomessa päätettiin lisätä toimintakertomusvaatimukset asiasisältöisenä luettelona vaadittavista tiedoista.³⁰⁴ Vuoden 2013 kirjanpitolain muutoksessa todettiin, että toimintakertomus on sanamuodon *fair review* vuoksi ”yleisluonteinen asiakirja”, minkä vuoksi siihen ei kohdistu samanlaisia vaatimuksia kuin muuhun tilinpäätökseen.³⁰⁵

5 LOPUKSI

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli systematisoida oikean ja riittävän kuvan vaatimusta kotimaisessa lainsäädännössä. Vaikka muualla Euroopassa kysymystä on tarkasteltu nimenomaan oikeustieteellisen tutkimuksen osana, Suomessa käsitteen sisältöä ei ole käsitelty tuoreessa oikeustieteel-

³⁰³ HE 295/1993 vp, s. 32–33.

³⁰⁴ HE 126/2004 vp, s. 18.

³⁰⁵ HE 89/2015 vp, s. 56–57.

lisessä tutkimuksessa.³⁰⁶ Myöskään kotimaisessa laskentatoimen alan tutkimuksessa käsitettä ei ole juuri käsitelty kotimaisen kirjanpitosääntelyn huomioivasta näkökulmasta. Myöskään EU-tason keskustelua ja tutkimusta aiheesta ei ole aiemmin esitetty kotimaisessa oikeustieteellisessä julkaisussa.

Oikean ja riittävän kuvan periaate otettiin kansalliseen oikeuteen alun perin EU-oikeudesta. Vaikka käsitteen onkin kotimaisessa kirjallisuudessa kuvattu olleen osa hyvää kirjanpitolapaa jo vuosikymmeniä, ilmestyi käsite lainsäädäntöön ja KILAn käytäntöön vasta 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa. Tällöin tarkoituksena oli nimenomaisesti implementoida EU-oikeuden käsite kotimaiseen kirjanpitolainsäädäntöön. Tämän vuoksi käsitteen merkityssisällön tulkinnassa EU-oikeuden sisältö on keskeisessä roolissa. Tämän tutkimuksen ensimmäisen tutkimuskysymyksen (Mitä oikean ja riittävän kuvan käsite tarkoittaa?) ensimmäinen apututkimuskysymys olikin Miten käsitettä tulkitaan EU-oikeudessa? Kun käsite lisättiin kotimaiseen kirjanpitolainsäädäntöön 1990-luvulla, ei käsitteelle ollut vakiintunutta tai oikeastaan minkäänlaista tulkintaa EU-oikeudessa. Kyseessä oli 1960-luvulla tilinpäätösstandardeihin lisätty Yhdistyneen kuningaskunnan kirjanpitolainsäädännön käsite, jolla oli tuolloin vuosikymmenten tulkintatraditio paikallisessa tilinpäätös-oikeudessa.

Periaate myös ilmensi vahvasti paikallista tilinpäätös-oikeutta, joka jätti runsaasti harkintavaltaa ammattilaiselle ja sisälsi vähemmän tiukkaa normiohjausta. Tällaisen järjestelmän etuna voidaan pitää sitä, että tilinpäätöksen laatijan pyrkiessä noudattamaan periaatetta saadaan sidosryhmien käyttöön laadukkaampaa tilinpäätösinformaatiota. Toisaalta periaatteen korostaminen herättää epävarmuutta siitä, onko jokin tilinpäätös laadittu lain mukaan vai ei, koska usein ei ole mahdollista esittää spesifiä normia, jota olisi rikottu tai joka olisi jätetty noudattamatta. Sääntöpohjaisissa järjestelmissä taas voidaan pääsääntöisesti luottaa siihen, että tilinpäätökset sisältävät tietyn vähimmäisinformaation eikä tilinpäätöksen laatijalla ole samanlaista harkintavaltaa siinä, mitä informaatiota hän olettaa sidosryhmien tarvitsevan.

Tämä periaatteellinen valinta erotti Yhdistyneen kuningaskunnan muusta Euroopasta, minkä vuoksi periaatteen yhteensovittaminen muiden EU-jäsenvaltioiden tilinpäätösnormistoon osoittautui haastavaksi. Käsitteen sisältöä tulkittiin hyvin eri tavalla eri jäsenvaltioissa, ja tulkitaan edelleen. Saksalainen formaalinen jyrkkä tulkinta periaatteesta on, että oikea ja riittävä kuva annetaan noudattamalla kirjanpitoa ohjaavan lainsäädännön

³⁰⁶ Aihetta on käsitelty perusteellisesti Jukka Mähösen vuoden 2001 väitöskirjassa.

pakottavia määräyksiä, joista ei tarvitse eikä voi poiketa oikean ja riittävän kuvan antamiseksi. Näissä periaate on lähinnä ohjaavassa roolissa, jolloin tilinpäätöksen laatija arvioi, mikä lain sallimista kirjaamis- ja esittämistavoista antaa parhaiten oikean kuvan lukijalle. Riittävyuden rooli taas jää liitetietojen tehtäväksi: jos jokin tieto ei käy ilmi numeraalisista tiedoista riittävällä tavalla, tämä asia esitetään liitetiedoissa. Liitetiedoilla voidaan myös varmistaa oikean kuvan antamista.

Käytännössä Suomessa on omaksuttu lähellä saksalaista tulkintatraditiota oleva käytäntö. Tämä näkyy erityisesti niin sanotun override-säännöksen käyttönä. Saksassa override-säännöstä ei ole implementoitu lainkaan, eikä sitä sovelleta käytännössä lainkaan monessa muussakaan manermaisessa tilinpäätösjärjestelmässä. Myöskään EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä sen käyttämistä ei ole sallittu kertaakaan. Sen sijaan angloamerikkalaisissa tilinpäätösjärjestelmissä, kuten Yhdistyneessä kuningaskunnassa sen kuuluessa vielä EU:hun, periaatetta sovellettiin usein jopa listattujen yhtiöiden tapauksessa. Suomessa override-säännöstä ei sovelleta käytännössä lainkaan vaan tiedot esitetään lähtökohtaisesti aina kirjanpitolain teknisten määräysten mukaan ja asiassa annetaan tarvittaessa liitetietoja oikean ja riittävän kuvan varmistamiseksi.

EU-oikeudesta voitaisiin saada tulkintaohje, jonka mukaan IFRS-standardien oikea ja riittävä kuva vastaisi EU-oikeuden käsitettä. IAS-asetuksen mukaan IFRS-standardit voidaan hyväksyä sovellettavaksi EU:ssa vain, jos ne antavat oikean ja riittävän kuvan. IFRS:n käsitteellinen viitekehys eli yleiset tilinpäätösperiaatteet ovat myös EU-oikeuden näkökulmasta hyväksyttäviä, osin myös EU:n voimakkaan lobbauksen vuoksi. Toinen apututkimuskysymys (Miten käsitettä tulkitaan kansainvälisissä tilinpäätösstandardeissa?) käsittelee tätä teemaa. Tältä osin yksinkertainen normipohjainen kirjaimen perusteella annettava vastaus siitä, että IFRS-standardien käsitteellisessä viitekehyksessä kuvattaisiin oikean ja riittävän kuvan sisältö, ei valitettavasti ole mahdollinen. Ensinnäkin IFRS-normiston käsitteellisestä viitekehuksesta poistettiin viittaus oikeaan ja riittävään (*true and fair*) ja se vaihdettiin todenmukaiseen esittämiseen (*fair presentation*). Tämän jälkeen periaatteen sisältöä muutettiin EU:ssa olennaisen tilinpäätösperiaatteen, epäsymmetrisen varovaisuuden, osalta poistamalla tämä periaate puolueettomuuden vuoksi.

Puolueettomuuden määritelmä IFRS:ssä vaikuttaisi ensi katsomalla olevan hyvinkin yhteensopiva kotimaisen oikean ja riittävän kuvan kanssa: ”Puolueeton kuvaus ei ole värittyä, painottunutta, liian paljon tai liian vähän korostettua eikä muutoin manipuloitua sen todennäköisyyden lisäämiseksi, että käyttäjät näkevät taloudellisen informaation suotuisasti tai

epäsuotuisasti.”³⁰⁷ Periaatteen merkitys on kuitenkin estää varovaisuusperiaatteen epäsymmetrinen tulkinta eli se, että negatiiviset erät kirjattaisiin positiivisia matalammalla kynnyksellä. Tällainen epäsymmetrinen varovaisuus on EU:ssa ja Suomessa katsottu keskeiseksi periaatteeksi oikean ja riittävän kuvan saavuttamiseksi. Tältä osin EU vaikutti vahvasti periaatteen palauttamiseksi IFRS:n käsitteelliseen viitekehykseen. Tällä hetkellä käsitteellinen viitekehys sisältää jonkinlaisen kompromissin tämän ja puolueettomuuden osalta. Useat standardit sisältävät epäsymmetrisiä vaatimuksia, joita on vaadittu, jotta ne voitaisiin hyväksyä EU:ssa. Itse käsitteellinen viitekehys eli ”teoriaosa” ei kuitenkaan sisällä tällaisia. Näiltä osin tähän apututkimuskysymykseen joudutaan vastaamaan, että IFRS:n normiston ”todenmukainen esittäminen” on sinänsä lähellä EU-oikeuden oikeaa ja riittävää kuvaa monilta osin. Näissä on kuitenkin myös niin merkittäviä periaatteellisia eroja, että IFRS-normiston käyttäminen lähteenä tai tulkinta-apuna periaatteen tulkinnasta kotimaisessa oikeudessa ei näkemykseni mukaan ole perusteltua.

Kun tarkastellaan oikean ja riittävän kuvan vaatimusta Suomessa, periaatteen sisällön kuvaaminen ei ole yksinkertaista eikä sen tulkinta ole ollut samanlaista koko ajan. Alun alkaen periaate implementoitiin kirjanpito-oikeuteen 1990- ja 1980-lukujen vaihteessa. Tällöin tarkoituksena oli implementoida EU-oikeuden käsite kirjanpitolakiin. Periaate omaksuttiinkin nopeasti laajasti kaikkialle lainsäädäntöön ja siihen alettiin viitata esitöissä ja KILAn käytännössä tiheään. Periaatetta tulkittiin alusta asti hyvin mannermaisella lähestymistavalla. Periaatteen ei katsottu voivan mahdollistaa poikkeamia pakottavista tilinpäätösnormeista, pois lukien ajallisesti rajattu poikkeus konsernitilinpäätöksissä vanhan kirjanpitoasetuksen aikana, mutta sen katsottiin useissa tapauksissa edellyttävän liitetietojen antamista. Tältä osin toiseen tutkimuskysymykseen (Tulkitaanko oikean ja riittävän kuvan käsitettä Suomessa muoto- vai sisältönäkökulmasta?) on yksinkertaista vastata, että periaatetta tulkitaan muotonäkökulmasta. Periaatetta ei voida käyttää tilinpäätösnormiston kirjaimen ohittamiseen, vaan se voi ohjata rajanvetoa tilanteissa, joissa lain sanamuoto mahdollistaa useamman erilaisen tulkinnan, sekä velvoittaa antamaan lisätietoja liitetietojen muodossa.

Kotimaisena erikoisuutena periaatteen sisällössä on sen suhde olennaisuusperiaatteeseen. Olennaisuusperiaate on tunnettu pitkään kotimaisessa tilinpäätösoikeudessa. Sitä ei kuitenkaan ollut kirjattu kirjanpitolakiin ennen kuin periaate lisättiin vuoden 2013 tilinpäätösdirektiiviin. Tällöin

³⁰⁷ Ks. alaluku 2.4 edellä.

periaate lisättiin kirjanpitolakiin siinä muodossa, miten sitä oli tulkittu kotimaisessa tilinpäätösoikeudessa jo 1980-luvulla. Nykyisellään EU-oikeuden periaate oikeasta ja riittävästä kuvasta onkin implementoitu kirjanpitolakiin kahdella periaatteella, olennaisuudella sekä oikealla ja riittäväällä kuvalla. Aiemmin olennaisuuden katsottiin sisältyvän oikeaan ja riittäväan kuvaan, mutta vuonna 2015 nämä jaettiin kahteen osaan. EU:n olennaisuusperiaate sisältyy myös kotimaiseen olennaisuusperiaatteeseen, minkä vuoksi kotimainen periaate onkin huomattavasti laajempi.

Tämän tutkimuksen keskeinen kontribuutio liittyy siihen, miten todennäköisesti tärkeintä yksittäistä tilinpäätösperiaatetta tulee tulkita kotimaisessa tilinpäätösoikeudessa. Samalla tutkimuksessa arvioidaan kotimaisen lainsäädännön yhteensopivuutta EU-oikeuden kanssa. Tutkimuksen keskeinen viesti käytännön lainsoveltamiseen ja *de lege ferenda* on, että Suomessa olisi aiheellista tehdä lainsäädäntöä valmisteltaessa ja jopa lain sisällössä selkeämpi ja yksiselitteisempi valinta siitä, miten oikeaa ja riittävää kuvaa tulisi tulkita, erityisesti override-säännöksen osalta. Tällä hetkellä lain soveltaminen on muotoutunut kirjanpitolautakunnan käytännössä siten, että periaatteen yksi keskeinen osa on jäänyt kuolleeksi kirjaimelliseksi lainsäädäntöön. Tämä tulkinta vastaa toki monessa muussa EU-maassa tehtyä valintaa, mutta näkemykseni mukaan näin merkittävän periaatteellisen valinnan tulisi olla lainsäätäjän tekemä.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Abela, Mario – Mora, Araceli, Understanding the consequences of accounting standards in Europe: The role of EFRAG. *Accounting in Europe* 9(2) 2012, s. 147–170.
- Adam, Berit – Heiling, Jens – Meglitsch, Tim, The principle of prudence in public sector accounting – a comparative analysis of cautious and asymmetric prudence. *Public Money & Management* 42(7) 2022, s. 521–529.
- Albu, Cătălin Nicolae – Albu, Nadia – Alexander, David, The true and fair view concept in Romania: a case study of concept transferability. *Accounting in Central and Eastern Europe* 13/2013, s. 61–90.
- Aldeia, Susana, The “true and fair view” concept in business and tax law: the Portuguese and Spanish case studies. *Academy of Accounting and Financial Studies Journal* 23(2) 2019, s. 1–10.
- Alexander, David – Archer, Simon, On economic reality, representational faithfulness and the ‘true and fair override’. *Accounting and Business Research* 33(1) 2003, s. 3–17.
- Alexander, David – Eberhartinger, Eva, The true and fair view in the European Union. *The European Accounting Review* 18(3) 2009, s. 571–594.
- Alexander, David – Jermakowicz, Eva, A true and fair view of the principles/rules debate. *Abacus* 42(2) 2006, s. 132–164.
- André, Paul – Cazavan–Jeny, Anne – Dick, Wolfgang – Richard, Chrystelle – Walton, Peter, Fair value accounting and the banking crisis in 2008: shooting the messenger. *Accounting in Europe* 6(1) 2009, s. 3–24.
- Ball, Ray, IFRS – 10 years later. *Accounting and Business Research* 46(5) 2016, s. 545–571.
- Baumüller, Josef – Sopp, Karina, Double materiality and the shift from non-financial to European sustainability reporting: review, outlook and implications. *Journal of Applied Accounting Research* 23(1) 2022, s. 8–28.
- Bini, Laura – Dainelli, Francesco – Giunta, Francesco, Is a loosely specified regulatory intervention effective in disciplining management commentary? The case of performance indicator disclosure. *Journal of Management and Governance* 21(1) 2017, s. 63–91.
- Bischof, Jannis – Holger, Daske, Interpreting the European Union’s IFRS endorsement criteria: The case of IFRS 9. *Accounting in Europe* 13(2) 2016, s. 129–168.
- Braggion, Fabio – Moore, Lyndon, The economic benefits of political connections in late Victorian Britain. *The Journal of Economic History* 73(1) 2013, s. 142–176.
- Cairns, David, Financial reporting in Europe: future challenges. *Accounting in Europe* 12(2) 2015, s. 187–196.
- Chandler, Roy, Auditing and corporate governance in nineteenth century Britain: the model of the Kingston Cotton Mill. *Accounting History Review* 29(2) 2019, s. 269–286.
- Cheffins, Brian R, Does law matter? The separation of ownership and control in the United Kingdom. *The Journal of Legal Studies* 30(2) 2001, s. 459–484.
- Ciocan, Claudia Catalina, The True and Fair view requirement in national accounting regulations of EU member states. *Æconomica* 15(3) 2019, s. 111–122.

- De George, Emmanuel T. – Li, Xi – Shivakumar, Lakshmanan, A review of the IFRS adoption literature. *Review of Accounting Studies* 21(3) 2016, s. 898–1004.
- Dean, Graeme – Clarke, Frank, Principles vs rules: true and fair view and IFRSs. *Abacus* 40(2) 2004, s. i–iv.
- Donatella, Pierre – Haraldsson, Mattias – Tagesson, Torbjörn, Reporting on COVID-19 – or not? Annual report disclosure of the pandemic as a subsequent event. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 34(6) 2022, s. 117–136.
- Duska, Ronald F. – Duska, Brenda Shay – Ragatz, Julie, *Accounting Ethics*. 2nd edition. Wiley-Blackwell 2011.
- Evans, Lisa, The true and fair view and the ‘Fair Presentation’ override of IAS 1. *Accounting and Business Research* 33(4) 2003, s. 311–325.
- Frände, Dan, Den straffrättsliga legalitetsprincipen. *Juridiska Föreningen i Finland* 1989.
- Garvey, Anne Marie – Parte, Laura – McNally, Bridget – Gonzalo-Angulo, José Antonio, True and fair override: accounting expert opinions, explanations from behavioural theories, and discussions for sustainability accounting. *Sustainability* 13(4) 2021, s. 1928–1951.
- Gäumann, Martin – Dobler, Michael, Formal participation in the EFRAG’s consultation processes: the role of European national standard-setters. *Accounting in Europe* 16(1) 2019, s. 44–81.
- Härjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. 10., uudistettu painos. Alma Talent 2019.
- Hellman, Niclas, Accounting conservatism under IFRS. *Accounting in Europe* 5(2) 2008, s. 71–100.
- Ho, Horace, A case study of true and fair view override in financial reporting. *Nang Yan Business Journal* 5(1) 2016, s. 13–19.
- Kao, Hui-Sung, The relationships between IFRS, earnings losses threshold and earnings management. *Journal of Chinese Economic and Business Studies* 12(1) 2014, s. 81–98.
- Kaserer, Christoph – Klingler, Carmen, The accrual anomaly under different accounting standards – lessons learned from the German experiment. *Journal of Business Finance & Accounting* 35(7–8) 2008, s. 837–859.
- Kvaal, Erlend, The role and current status of IFRS in the completion of national accounting rules – evidence from Norway. *Accounting in Europe* 14(1–2) 2017, s. 150–157.
- Leppiniemi, Jarmo, KILAn ratkaisut ja kirjanpitolaki käytännössä. Talentum Media 2012.
- Leppiniemi, Jarmo – Kaisanlahti, Timo, Kirjanpitolaki: Kommentaari. 4. uudistettu painos. Talentum Pro 2016.
- Leppiniemi, Jarmo – Leppiniemi, Raili – Kaisanlahti, Timo, Oikeat ja riittävät kirjaukset. WSOYpro 2000 (päivittyvä).
- Livne, Gilad – McNichols, Maureen, An empirical investigation of the true and fair override in the United Kingdom. *Journal of Business Finance & Accounting* 36(1–2) 2009, s. 1–30.
- Maystadt, Philippe, Why and how EFRAG was reformed. *Accounting, Economics, and Law: A Convivium* 7(2) 2017, s. 31–34.
- McEnroe, John E. – Martens, Stanley C., Individual investors’ perceptions regarding the meaning of US and UK audit report terminology: ‘present fairly in conformity with GAAP’ and ‘give a true and fair view’. *Journal of Business Finance & Accounting* 25(3–4) 1998, s. 289–307.

- Mähönen, Jukka, Tulo ja pääoma: kirjanpidon merkitys osakeyhtiön sääntelyssä. Edita 2001.
- Mähönen, Jukka, Kansainväliset tilinpäätösstandardit ja yhtiöoikeus. Edita 2005.
- Mähönen, Jukka, Osakeyhtiön taloudellinen raportointi ja tilintarkastus. Edita 2009.
- Nobes, Christopher, The true and fair view requirement: impact on and of the fourth directive. *Accounting and Business Research* 24(93) 1993, s. 35–48.
- Nobes, Christopher, Revenue recognition and EU endorsement of IFRS. *Accounting in Europe* 3(1) 2006, s. 81–89.
- Nobes, Christopher – Parker, Robert Henry, *Comparative international accounting*. Pearson Education 2008.
- Nobes, Christopher – Stadler, Christian, Impaired translations: IFRS from English and annual reports into English. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 31(7) 2018, s. 1981–2005.
- Paukku, Eelis, Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate kriminaalipolitiikan tavoitteiden näkökulmasta. *Edilex* 2021/20.
- Paukku, Eelis, Maksukyvyttömyydestä johtuva kirjanpitovelvollisuuden laiminlyönti teko-rikosoikeuden ja syyllisyysperiaatteen näkökulmasta? *Edilex* 2022/45.
- Pelger, Christoph, The return of stewardship, reliability and prudence – a commentary on the IASB’s new conceptual framework. *Accounting in Europe* 17(1) 2020, s. 33–51.
- Rekola-Nieminen, Leena, *Kirjanpitolaki käytännössä. 5., uudistettu painos*. Edita 2021.
- Richard, Jacques, The need to reform the dangerous IFRS system of accounting. *Accounting, Economics, and Law* 7(2) 2017, s. 93–103.
- Salihin, Abang A. H. Fatima – Ousama, Abdulrahman Anam, An Islamic perspective on the true and fair view override principle. *Journal of Islamic Accounting and Business Research* 5(2) 2014, s. 142–157.
- Smeets, Arne – Desmet, Bart – Joosten, Herwig – Huygen, Werner, CJEU dismisses Belgium’s approach on accounting valuation of assets. *Journal of International Taxation* 25(1) 2014, s. 8–9.
- Tapani, Jussi, *Kirjanpitorikokset, s. 688–711 teoksessa Dan Frände – Jussi Matikkala – Jussi Tapani – Matti Tolvanen – Pekka Viljanen – Markus Wahlberg, Keskeiset rikokset. Neljäs uudistettu ja laajennettu painos*. Edita 2018.
- Tarr, Julie-Anne – Mack, Janet, Auditor obligations in an evolving legal landscape. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 26(6) 2013, s. 1009–1026.
- Toiviainen, Heikki, ”Oikeat ja riittävät tiedot” (”true and fair view”) tilinpäätöksessä – Tiedon ja valvonnan ongelmista erityisesti pörssiyrityksissä. Edita 2002.
- Torkkel, Timo, *Yrityksen verolaskenta*. Kauppakamari 2023.
- Van Hulle, Karel, The true and fair view override in the European accounting directives. *European Accounting Review* 6(4) 1997, s. 711–720.
- Van Mourik, Carien – Walton, Peter, The European IFRS endorsement process – in search of a single Voice. *Accounting in Europe* 15(1) 2018, s. 1–32.
- Vergoossen, Ruud G. A. – van Beest, Ferdie, Management reports of Dutch companies: their availability and compliance with legal disclosure requirements. *Accounting in Europe* 18(2) 2021, s. 143–165.

Walton, Peter, The true and fair view and the drafting of the fourth directive. The European Accounting Review 6(4) 1997, s. 721–730.

Walton, Peter, IFRS in Europe – An observer’s perspective of the next 10 years. Accounting in Europe 12(2) 2015, s. 135–151.

Virallislähteet

Suomi

Hallituksen esitys n:o 4 (1964vp) laiksi säätiölain muuttamiseksi 4/1964 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi 27/1977 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirjanpitolain 38 §:n muuttamisesta 23/1985 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi säätiölain muuttamisesta 89/1985 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä sekä siihen liittyväksi lainsäädännöksi 6/1987 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen ensimmäisen vaiheen käsittäväksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi 66/1988 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kirjanpitolain, osakeyhtiölain 11 ja 12 luvun sekä osuuskuntalain muuttamisesta 111/1992 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle luotto- ja rahoituslaitoksia ja niiden toimintaa koskevaksi lainsäädännöksi 295/1992 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle tilintarkastuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 295/1993 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi 192/1994 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle kirjanpitolaiksi sekä laeiksi osakeyhtiölain 11 ja 12 luvun ja osuuskuntalain 79 c §:n muuttamisesta 173/1997 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta 63/2001 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden rikoslain talousrikossäännösten ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamiseksi 53/2002 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta 56/2003 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirjanpitolain muuttamiseksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 126/2004 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuntalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 8/2006 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain muuttamisesta 76/2006 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta 24/2012 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kirjanpitolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta sekä puunkorjuuta aarniometsissä harjoitettavien yritysten viranomaisille suorittamien maksujen julkistamista koskevaksi laiksi 89/2015 vp.

- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta 280/2018 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi 241/2020 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kirjanpitolain ja tilintarkastuslain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi 20/2023 vp.
- Sosiaalisten järjestöjen varainkäyttökomitean mietintö 1962.
- Komiteamietintö 1990:45. Kirjanpitolainsäädännön uudistamiskomitean mietintö. Kauppa- ja teollisuusministeriö.
- TaVM 47 vp – HE 111/1992 vp Talousvaliokunnan mietintö n:o 47 hallituksen esityksestä laeiksi kirjanpitolain, osakeyhtiölain 11 ja 12 luvun sekä osuuskuntalain muuttamisesta.
- StVM 6/1997 vp – HE 255/1996 vp Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi työeläkevakuutusyhtiöistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Kirjanpitolautakunnan yleisohje pitkän valmistusajan vaativasta suoritteesta syntyvän tulon kirjaamisesta tuotoksi valmistusasteen perusteella 20.12.1993.
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohje kunnan ja kuntayhtymän konsernitilinpäätöksen laatimisesta 17.6.1996.
- Kirjanpitolautakunnan hyvinvointialue- ja kuntajaoston yleisohje hyvinvointialueen tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta 2023.

Eurooppa

- 2011/0308 (COD) PE-CONS 20/13 DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings, amending Commission staff working document SWD/2021/81 final. (Komissio 2021)
- Directive 2006/43/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC COMMON GUIDELINES.
- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tietäntyyppisten yritysten vuositilinpäätöksistä, konsolidoiduista tilinpäätöksistä ja niihin liittyvistä kertomuksista KOM/2011/0684 lopullinen – 2011/0308 (COD).
- Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 716/2009/EY, tehty 16 päivänä syyskuuta 2009, rahoituspalveluihin, tilinpäätösraportointiin ja tilintarkastukseen liittyvien yksittäistoimien tukemiseksi toteutettavasta yhteisön ohjelmasta. EUVL L 253, 25.9.2009, s. 8–16.
- Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietäntyyppisten yritysten vuositilinpäätöksistä, konsolidoiduista tilinpäätöksistä ja niihin liittyvistä kertomuksista” COM(2011) 684 final – 2011/0308 COD (2012/C 181/15).
- EFRAG 2023. EFRAG’s Letter to the European Commission Regarding Endorsement of Lease Liability in a Sale and Leaseback (Amendments to IFRS 16).

- EFRAG 3.6.2004 – Endorsement Advice, Final Endorsement Advice.
- EFRAG endorsement advice – adoption of IFRS 13 Fair Value measurement. 20.1.2012.
- EFRAG endorsement advice – IFRS 9 financial instruments. 15.9.2015.
- EFRAG final comment letter IFRS 2014. 10.9.2013.
- G20 London summit – leaders’ statement 2.4.2009.
- KOM(2002) 259/2 lopullinen 2002/0112 (COD) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhtiömuodoltaan tietyntyyppisten yhtiöiden sekä vakuutusyriyten tilinpäätöksistä ja konsolidoiduista tilinpäätöksistä annettujen neuvoston direktiivien 78/660/ETY, 83/349/ETY ja 91/674/ETY muuttamisesta.
- KOM(2010) 561 lopullinen vihreä kirja Tilintarkastuspolitiikka: kriisin opetukset. (Komissio 2010)
- KOM(2011) 778 lopullinen 2011/0389 (COD) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisääteisestä tilintarkastuksesta annetun direktiivin 2006/43/EY muuttamisesta.
- Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle IFRS-säätiön, EFRAGin ja PIOB:n toiminnasta vuonna 2014 COM(2015) 461 final. (Komissio 2015)
- Komission kertomus euroopan parlamentille ja neuvostolle IFRS-säätiön, EFRAGin ja PIOB:n toiminnasta vuonna 2015 COM(2016) 559 final. (Komissio 2016)
- Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle IFRS-säätiön, EFRAGin ja PIOB:n toiminnasta vuonna 2016 COM(2017) 684 final. (Komissio 2017)
- Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle IFRS-säätiön, EFRAGin ja PIOB:n toiminnasta vuonna 2017 COM(2018) 705 final. (Komissio 2018)
- Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle IFRS-säätiön, EFRAGin ja PIOB:n toiminnasta vuonna 2018 ja unionin ohjelman tuloksista COM(2019) 549 final. (Komissio 2019)
- Lausunto talous- ja raha-asioiden valiokunnalta oikeudellisten asioiden valiokunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietyntyyppisten yritysten vuositilinpäätöksistä, konsolidoiduista tilinpäätöksistä ja niihin liittyvistä kertomuksista (COM(2011)0684 – C7-0393/2011 – 2011/0308(COD)).
- Ministerineuvosto 2011 Interinstitutional file: 2011/0308 (COD) Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertaking – General approach.
- IASB discussion paper 2013. A Review of the Conceptual Framework for Financial Reporting. (IASB 2013)
- IASB, International Accounting Standards Board. 2006. Preliminary Views on an improved Conceptual Framework for Financial Reporting: The Objective of Financial Reporting and Qualitative Characteristics of Decision-useful Financial Reporting Information, London: International Accounting Standards Committee Foundation. Discussion Paper, July 2006.

OIKEUSKÄYTÄNTÖ

C-234/94 Tomberger v. Gebrüder von der Wettern, ECLI:EU:C:1996:252

C-275/97 DE + ES Bauunternehmung, ECLI:EU:C:1999:406

C-306/99 BIAO, ECLI:EU:C:2003:3

C-322/12 GIMLE, ECLI:EU:C:2013:632

C-444/16 Immo Chiaradia, ECLI:EU:C:2017:465

C-640/18 Wagram Invest, ECLI:EU:C:2020:293

Korkein hallinto-oikeus. Muu päätös 3371/2016

Korkein hallinto-oikeus. Muu päätös 3644/2017

Korkein hallinto-oikeus. Muu päätös 1220/2019

KILA 515/17.8.1981 – Aluelämpöpöputkistojen arvonkorotus

KILA 666/8.11.1983 – Aatteellisten yhteisöjen ja säätiöiden saamien avustusten kirjaaminen

KILA 827/24.2.1986 – Vuokratuottojen ja vastaavien kiinteistön hoitokulujen merkitsemisen tuloslaskelmaan

KILA 836/28.4.1986 – Aatteellisten yhteisöjen ja säätiöiden avustusten kirjaaminen, varausten ja rahastosiirtojen tekeminen

KILA 1254/17.1.1994 – Liiketoiminnan muiden tuottojen määrittäminen

KILA 1292/12.9.1994 – Vähäisten kiinteistöyhtiömuotoisten tytär- ja osakkuusyritysten yhdistely ja suunnitelmapoistojen tekeminen konsernitilinpäätökseen yhdisteltäessä

KILA 1775/28.3.2006 – Sisältöpainotteisuuden periaatteen soveltamisesta tilinpäätöksessä

KILA 1779/9.5.2006 – Tuloslaskelmasta käytettäessä marginaaliveromenettelyä arvonlisäverotuksessa

KILA 1801/22.5.2007 – Valuutanvaihtoa harjoittavan kirjanpitovelvollisen liikevaihdon esittämistavasta sekä vaihto- ja rahoitusomaisuuden määrittelystä

KILA 1828/28.10.2008 – Sisältöpainotteisuuden periaatteen tulkinnasta autorahoitustoiminnassa

KILA 1850/2.3.2010 – Asiakasvarojen käsittelystä

KILA 1854/14.9.2010 – Hyvän kirjanpitotavan mukaisesta menettelystä ajoneuvoihin ja koneisiin liittyvien kulujen kirjaamisessa

KILA 1860/7.12.2010 – Opetus- ja kulttuuriministeriön yliopistoille suorittamien arvonlisäverokompensatioiden kirjanpitokäsittelystä

KILA 1869/15.3.2011 – Saatavakannan hankinnan jälkeisistä tuotto- ja kulukirjauksista

KILA 1985/23.5.2018 – Valmistusasteen mukaisen tuloutusmenettelyn käyttämisestä perustajaurakoinnissa

KILA 2023/15.3.2022 – Poikkeuslupa tilinpäätöksen laatimisaajan pidentämiseksi

KILA 2033/15.11.2022 – Alkoholiveron käsittelystä tuloslaskelmassa

KILA 2034/21.12.2022 – Matkakustannusten korvausten kirjanpitokäsittelystä

KILA 2035/17.1.2023 – Koronvaihtosopimuksen käsittelystä ns. Mankala-yhtiössä

LYHENTEET

EFRAG	European Financial Reporting Advisory Group
EU	Euroopan unioni
IASB	International Accounting Standards Board
IFRS	International Financial Reporting Standards
KILA	Kirjanpitolautakunta
KPL	kirjanpitolaki 1336/1997
RL	rikoslaki 39/1889
TilintarkL	tilintarkastuslaki 1141/2015

TRUE AND FAIR VIEW IN THE FINNISH ACCOUNTING SYSTEM

This article evaluates the meaning of true and fair view in the Finnish accounting legislation. Many authors and official sources have stated that the true and fair view is the most important accounting principle. However, the contents of the principle have traditionally been quite vague and subject to different interpretations, especially in different EU countries. The principle is also a main accounting principle in Finland, but the contents of the principle have not been deeply researched in Finnish legal or accounting literature.

The study has two main methods: legal history and legal dogmatics. It deeply evaluates the history of the principle in the EU and Finland using official materials and previous literature on the subject. The main finding of this evaluation is that the concept itself has been formed for political and historical reasons related to two main accounting traditions: Continental and Anglo-American. In order to balance these two in the EU accounting directives, the true and fair view principle was implemented in the fourth and seventh accounting directives from United Kingdom accounting law. Due to EU accounting regulation being more rule-based than principle-based, the meaning of the principle has been diminishing over the years. Another thing that has impacted the meaning of the principle is the adoption of the International Financial Reporting Standards (IFRS). The qualitative characteristics of information in the IFRS are one way to interpret how to give a true and fair view.

In addition to this, the study systematises the different interpretations of the principles used by the government at different points in history. The principle was adopted by Finnish accounting legislation in the 1980s, but the legislator did not start to explain what the principle meant until the 1990s and in the 21st century. Currently, the meaning of the principle is understood in a narrower way than it should be based on the EU legislation, but as the principle of materiality is understood significantly more broadly than in the EU legislation, the principles together cover the same area as the EU principles. Due to this, there are no implementation problems with the principle.

Sanna Rantahalvari

**OIKEUSHISTORIALLINEN
TARKASTELU KUNNALLISESTA
ITSEHALLINNOSTA 1865–2022**

Sisällys

1	JOHDANTO	251
1.1	Tutkimuksen tausta ja kysymyksenasettelu	251
1.2	Lähdeaineisto ja tutkimuskirjallisuus	255
1.3	Teoreettiset työkalut	256
2	KUNNALLINEN ITSEHALLINTO OSAKSI OIKEUSJÄRJESTYSTÄ 1865–1947	258
2.1	Suomalaisen itsehallinnon synty	258
2.2	Harvainvallasta paikalliseen demokratiaan.....	267
2.3	Valtion voimakas rooli.....	275
3	KASVAVA TEHTÄVÄKENTTÄ 1948–1994	281
3.1	Kunnat sotien jälkeisessä Suomessa 1948–1975	281
3.2	Kunnat ja hyvinvointivaltiokehitys 1976–1994	286
3.3	Aktiivinen kuntalaisuus	291
4	MUUTTUVA KUNTAKENTTÄ, MUUTTUMATON ITSEHALLINTO 1995–2022.....	294
4.1	Uusi yhteistoiminnan retoriikka	294
4.2	Vanha valvonta.....	302
4.3	Osallistumisen ongelmat ja ratkaisut	309
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	314
	LÄHTEET.....	318
	OIKEUSKÄYTÄNTÖ.....	327
	LYHENTEET.....	328
	ABSTRACT.....	329

Oikeushistoriallinen tarkastelu kunnallisesta itsehallinnosta 1865–2022

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta ja kysymyksenasettelu

Kunnallinen itsehallinto on oikeudellinen käsite, jolla tarkoitetaan sellaista vallanjakoa, jossa tietyn valtion sisällä paikalliset yhdyskunnat ja alueelliset yhteisöt tekevät päätöksiä sekä huolehtivat juridisesti määritellyn valta-
piirin sisällä omista asioistaan.¹ Suomalaiseen lainsäädäntöön kunnallinen itsehallinto on kuulunut yli sadan vuoden ajan – ensimmäisen kerran periaatteen painoarvo tunnistettiin kunnallisvaliokunnan kuntalakeja koskevassa mietinnössä 1917.² Tämän jälkeen itsehallinnon käsite sisällytettiin itsenäisen Suomen ensimmäiseen hallitusmuotoon (94/1919) sekä kuntia koskevaan lainsäädäntöön vuoden 1948 kokoavasta kunnallislaista (642/1948, koontalaki³) alkaen.

Todellisuudessa kunnallisen itsehallinnon traditio on näitä säädöksiä vanhempi. Paikallisen itsehallinnon juuret ulottuvat 1300-luvun Ruotsiin, jossa maaseudulla paikallista valtaa käyttivät pitäjänkäräjät⁴ ja kaupungeille oli asetettu kirkosta ja hallinnosta itsenäinen oikeusasema.⁵ Maaseudulla kirkon organisaatio käytti ristiretkijalta alkaen maallista valtaa, mikä toi

¹ Mennola 2011, s. 21. Itsehallinto voidaan siis määritellä myös hallinnollisten toimielinten tai toimijoiden oikeudeksi, ks. Mutanen 2017, s. 2. Voidaankin todeta, että valtion roolin vahvistuminen ja uusien alueellisten ongelmien muodostuminen johtivat valtion aikaisempaa suurempaan rooliin ja vastaavasti kuntien autonomian heikkenemiseen.

² KVM 5/1917, s. 5.

³ Vuoden 1948 kuntalailla kumottiin ja yhdistettiin maalaiskuntia, kaupunkeja sekä taajaväkisiä yhdyskuntia koskeva sääntely sekä muuta sääntelyä. Ks. Muukkonen 2021, s. 12.

⁴ Tiihonen – Tiihonen 1984, s. 27.

⁵ Heuru 2000, s. 25, 29. Eurooppalaiset kaupungit määrittivät oikeusasemansa hyvin samankaltaisesti, mitä voidaan niin ikään pitää keskiaikaisen, kanonisen oikeuden vaikutuksena, ks. Pihlajamäki – Mäkinen – Varkemaa 2007, s. 45.

nykyiseen kunnallisoikeuteemme kanonisen oikeuden⁶ piirteitä. Vahvojen paikallisten organisaatioiden rooli heikkeni vasta 1600-luvulle tultaessa, kun suurvaltasodat pakottivat Ruotsin muiden eurooppalaisten valtioiden tapaan kiristämään otettaan valtakunnastaan. Sirpaleisista valtioista tuli keskusjohtoisia koneistoja, jotka hallitsivat erilaisten keskusvirastojen ja uusien virkamiesten kautta.⁷

Yhteys ruotsalaiseen oikeusjärjestykseen säilyi myös Venäjän imperiumiin kuuluneessa autonomisessa Suomessa, sillä 1860-luvulta käynnistynyt paikallisten yhdyskuntien oikeudellinen sääntely nojasi vahvasti Ruotsin hieman aikaisemmin tehtyyn kunnallisuudistukseen. Tämä uudistus puolestaan oli osa laajempaa yleiseurooppalaista kehitystä, jossa säätyjen vallasta oltiin siirtymässä hitaasti kohti poliittisten organisaatioiden vallankäyttöä.⁸ Valtiolla oli selkeä intressi vahvistaa paikallisten organisaatioiden vallankäyttöä, sillä samalla luotiin keinot edistää keskushallinnon tavoitteita paikallistasolla.⁹ Uudistus vahvisti paikallisten yksiköiden valtaa, sillä tehtäviä siirrettiin ennen kaikkea seurakunnilta pitäjän maallisille toimijoille.¹⁰

Kunnallinen itsehallinto on siis vuosisatojen ajan ollut valtion muotoilema instituutio. Silti oikeustieteellisessä keskustelussa valtion vallankäytön ja kunnan itsehallinnon vastakkainasettelu on jäänyt vähäiseksi.¹¹ Vaikka itsehallinto on turvattu sekä perustuslaissa että kuntalaeissa, on valtiolla ollut tosiasiallisesti runsaasti keinoja kaventaa itsehallinnon alaa erityislaeilla ja erilaisilla alustus- ja tarkastusmenettelyillä.¹² Kunnallisessa itsehallinnossa vallitseekin voimakas ristiriita perustuslaissa määritellyn itsehallinnon idean ja käytännön toteutuksen välillä. Jännitettä on voimistanut valtion haluttomuus määritellä itsehallinnon sisältöä vuoden 2000 perustuslaissa sekä vuoden 2015 kuntalaissa. Tässä artikkelissa arvioidin kriittisesti kunnallisen itsehallinnon roolia oikeusjärjestyksessämme vuosina 1865–2022.

Analysoin artikkelissa kunnallista itsehallintoa K. J. Ståhlbergin kahtiajaon pohjalta. Ståhlbergin mukaan itsehallinnolla on sekä oikeudellinen

⁶ Kanonisella oikeudella tarkoitetaan kirkko-oikeutta, joka kehittyi keskiajalla kirkkoa ohjaavaksi sääntelyksi. Ks. Pihlajamäki – Mäkinen – Varkemaa 2007, s. 77.

⁷ Lesaffer 2009, s. 38; Ylikangas 1991, s. 118.

⁸ Pulma 2009, s. 234. Kehityksen käynnistäjänä on perinteisesti pidetty vapaaherra Karl vom Steinia, joka kirjoitti 1700-luvun loppupuolella Preussin paikallishallinnosta, ks. Zeeden 2023.

⁹ Mennola 2011, s. 27.

¹⁰ Ståhlberg 1907, s. 7.

¹¹ Heuru 2000, s. 77.

¹² Heuru 2000, s. 39–40; Muukkonen 2017, s. 20.

merkitys, joka määritellään lainsäädännössä, että poliittinen merkitys, sillä se mahdollistaa kansalaisten osallistumisen päätöksentekoon myös paikallisella tasolla.¹³ Ståhlbergin määrittelemällä itsehallinnon poliittisella ulottuvuudella tarkoitetaan vaikuttamista politiikan sisältöön, jota voidaan pitää demokratian ydinelementtinä.¹⁴ Kunnissa demokratia on edustuksellista eli pääasiallinen osallistumisen muoto on vaaleissa äänestäminen.¹⁵ Kunnallisen itsehallinnon varhaisissa vaiheissa keskeinen kysymys olikin se, kenellä oli oikeus äänestää kunnallisvaaleissa. Myöhemmin osallistumista on pyritty kasvattamaan lisäämällä lainsäädäntöön uusia osallistumisen muotoja.¹⁶

Tämä Ståhlbergin määrittely on hyödyllinen työkalu sen tarkastelemiselle, kuinka kunnallisen itsehallinnon käsite on rakentunut kotimaisessa oikeusjärjestyksessä suhteessa valtion rooliin. Tässä artikkelissa tarkastelen sitä, miten kunnallisen itsehallinnon asema on muuttunut Suomessa vuosina 1865–2022 ja miksi. Näihin kysymyksiin rakennan vastausta seuraavien alakysymysten avulla:

- Millaisena lainsäätäjä on määritellyt kuntien ja valtion suhteen 1865–2022?
- Millaisia itsehallinnon rajoituksia lainsäädäntöön sisältyy?
- Miten eurooppalainen oikeussäätely on vaikuttanut kuntien itsehallintoon?
- Miten kuntalaisten poliittisia oikeuksia on rakennettu lainsäädännössä?

Analysoimalla oikeudellisia aineistoja niiden kontekstissa voimme paremmin käsittää, miten aikalaiset ovat ymmärtäneet itsehallinnon käsitteen ja miksi käsite on rakentunut sellaiseksi kuin se tänä päivänä on. Tässä työssä olen jakanut tarkasteleman 157 vuoden tarkastelujakson kolmeen periodiin. Ensimmäisessä käsittelyluvussa käsittelen itsehallintoa vuosina

¹³ Ståhlberg 1912, s. 246. Tätä kahtiajakoa voidaan pitää yhdistelmänä Ståhlbergin oikeudellista ja yhteiskunnallista ajattelua. Oikeudellisessa ajattelussaan Ståhlberg painotti läpi elämänsä oikeudenmukaisuutta ja oikeudellista järjestelmällisyyttä ja eri instituutioiden tasapainoisuutta, kun taas poliittisesti näkemykset korostivat kansan ja sen itsenäisyyden tärkeyttä, ks. Inha 2004, s. 232.

¹⁴ Demetriou 2013, s. 1.

¹⁵ Vaalit voidaan nähdä yhteisön tahdonmuodostuksena, jossa representatiivinen toimielin muodostetaan kuntalaisten yhteisen tahdon tuloksena, ks. Kekkonen 1936, s. 107.

¹⁶ Sutela 2000, s. 63.

1865–1947, jotka kattavat kunnallista itsehallintoa koskevan sääntelyn synnyn sekä sen vakiintumisen osaksi hallitusmuotoa ja lainsäädäntöä. Seuraavan tarkastelujakson muodostavat vuodet 1948–1994, jolloin kuntien rooli julkisten palveluiden tarjoajana korostui itsehallinnon kustannuksella. Kolmannessa luvussa käsittelen ajanjaksoa 1990-luvulta nykypäivään, jolloin näkemys itsehallinnosta on korostanut kumppanuutta ja kuntien itsenäistä asemaa mutta samalla valtio on voimakkaasti vaikuttanut kuntien tehtäviin ja kuntarakenteeseen.

Tässä työssä itsehallintoa käsitellään siis poikkeuksellisen pitkällä ajanjaksolla. Valittua tarkastelujaksoa puoltaa se tosiasia, että itsehallinnon käsitettä ei ole tyhjentävästi määritelty vaan sen ilmenemismuoto ja toteutustapa vaihtelevat ajallisesti ja valtiollisesti.¹⁷ Tarkastelemalla kunnallista itsehallintoa koko siltä ajalta, kun Suomessa on ollut kuntia koskevaa sääntelyä, voidaan piirtää aikaisempaa täsmällisempi kuva siitä, kuinka lainsäätäjät on ymmärtänyt ja rakentanut kunnallista itsehallintoa. Samalla voidaan paremmin eritellä ympäröivän kontekstin, kuten poliittisen ja taloudellisen tilanteen sekä muuttuvan sääntely-ympäristön, vaikutusta itsehallintoon.

Kontekstin ymmärtäminen on keskeistä, sillä kunnallinen itsehallinto on esimerkki oikeudellisesta käsitteestä, jolla on vahva poliittinen ulottuvuus – aikakauden poliittiset arvot ja asenteet heijastuvat väistämättä myös kunnallisen itsehallinnon asemaan. Itsehallinnon rajat ovat muodostuneet suhteessa lainsäätäjän¹⁸ muihin tavoitteisiin. Tutkimukseni haastaa siis näkemystä siitä, että vahva paikallinen itsehallinto olisi suomalaisen oikeuskulttuurin heikentämätön ydinpiirre, sillä lainsäädännöllä on kautta historian kavennettu kuntien asemaa. Kuntien itsehallinnon historia on siis ristiriitaisten pyrkimysten historiaa, sillä valtio ja kunnat eivät voi samaan aikaan kasvattaa toimivaltaansa. Aimo Rynänen monismien ja desentralisaation käsitteitä hyödyntäen voidaan nähdä, että valtion ja kuntien dynamiikassa on vaikuttanut kahden erilaisen suhteen malli: desentralisaatiossa kunnat nähdään valtion vallankäytön suorana jatkeena, ja vastaavasti monismi korostaa kansaa, joka legitimoii molempien instituutioiden vallankäytön.¹⁹ Tutkimuksessa tarkastelen, missä vaiheessa monistinen malli on korvannut desentralisaation ja millaisia vaikutuksia sillä on ollut kunnille.

Menneisyyttä tutkimalla voidaan luoda katsetta myös eteenpäin ja eritellä sitä, millaisia vaihtoehtoisia kehityskulkuja tulevaisuudessa voisi

¹⁷ Oikarinen ym. 2018, s. 23.

¹⁸ Tämän artikkelin laajuudessa toimijoiden kokoonpanoa ja tavoitteita ei ole pystytty erittelemään ja kontekstualisoimaan. Tähän syventyminen jää jatkotutkimuksen tehtäväksi.

¹⁹ Rynänen 2004, s. 15.

olla.²⁰ Kuntien asema näyttää olevan murroksessa, kun osa niiden tehtävistä siirtyy vasta perustetuille hyvinvointialueille.²¹ Kuntien historiallisen aseman tarkastelu kuitenkin osoittaa, että koko kuntakentän historia on ollut täynnä murroksia ja keskenään ristiriitaisia pyrkimyksiä. Näiden ymmärtäminen avaa uudella tavalla koko kunnallisen itsehallinnon käsitettä.

1.2 Lähdeaineisto ja tutkimuskirjallisuus

Tutkimukseni oikeudellisen lähdeaineiston muodostavat perustuslaki (731/1999), sitä edeltänyt hallitusmuoto (94/1919) sekä kulloinkin voimassa ollut kunnallinen lainsäädäntö. Oikeudessa tapahtuneen muutoksen selittämiseksi hyödynnän lainsäädännön esitöitä sekä valiokuntamietintöjä ja valtioneuvoston selontekoja. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut valottavat niin ikään kunnalliseen itsehallintoon liittyviä määrittelyhaasteita.

Tutkimuksessani hyödynnän aikaisempaa tutkimuskirjallisuutta kunnallisessa itsehallinnossa tapahtuneista muutoksista. Tällaisia teoksia ovat esimerkiksi Toivo Holopaisen Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus (1969), Sini Sallisen Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot (2007), Tommi Oikarisen, Tomi Voutilaisen, Anu Mutasen ja Matti Muukkosen tutkimus Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa (2018) sekä Kauko Heurun väitöskirja Kunnan päättävällän siirtyminen (2000). Tämän lisäksi aion hyödyntää myös vanhempia tieteellisiä teoksia kontekstin rakentamiseksi. Tällaisia ovat esimerkiksi K. J. Ståhlbergin Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta (1906), Urho Kekkosen Kunnallinen vaalioikeus (1936) sekä Hannu Soikkasen Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta: maalaiskuntien itsehallinnon historia (1966).

Suomalaisella kunnallishallinnolla on paljon yhtymäkohtia pohjoismaiseen ja eurooppalaiseen kunnallishallinnon kehitykseen. Kansainvälistä viitekehystä olen rakentanut perehtymällä myös ulkomaiseen oikeuskirjallisuuteen. Erityisen hyödyllisiä ovat olleet Erik Bengtssonin artikkeli *The Evolution of Popular Politics in Nineteenth Century Sweden and the Road from Oligarchy to Democracy* (2021), Randall Lesafferin teos *European*

²⁰ Kekkonen 2013, s. 21, 23.

²¹ Kuntien muuttuvaa asemaa ovat analysoineet esimerkiksi Juha Lavapuro, Anu Mutanen, Janne Salminen ja Mira Turpeinen tutkimuksessaan *Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle* (2019).

Legal History: A Cultural and Political Perspective (2009) sekä John Peterin teos *Local Governance in Western Europe* (2001).

Oikeustieteellisen kirjallisuuden lisäksi olen hyödyntänyt oikeudellisen kontekstin rakentamisessa historian alan tutkimuskirjallisuutta. Historiantutkimus rakentuu alkuperäislähteiden tulkinnan ja aikaisemman tutkimuskirjallisuuden kanssa käytävälle vuoropuhelulle. Tällaiseen kirjallisuuteen perehtyminen on kirkastanut oman tutkimukseni asemoimista osaksi oikeustieteellistä ja historiantutkimusta. Hyödyllisiä teoksia ovat olleet esimerkiksi Risto Alapuron *Valtio ja vallankumous Suomessa* (2017), Kati Katajiston *Sodasta sovintoon* (2018) sekä Heikki Ylikankaan kansanvaltaa käsittelevät tutkimukset.

1.3 Teoreettiset työkalut

Lähestyn tutkimuskysymystäni oikeushistoriallisen metodin kautta eli selvitän oikeudessa tapahtuneita muutoksia ja oikeuden nykytilaa tarkastelemalla historiallista oikeudellista aineistoa. Varsinaisen lakitekstin rinnalla tarkastelen esimerkiksi lainvalmisteluaineistoja ja kunkin aikakauden oikeudellisia kirjoituksia sekä oikeudellisten muutosten tunnistamiseksi että oikeudellisen viitekehyksen rakentamiseksi.²² Sovellan tutkimuksessa kontekstuaalista oikeushistoriaa, jossa oikeuden muutosta tarkastellaan sen yhteiskunnallista ja kulttuurista taustaa vasten.²³ Oikeudelliset muutokset kytketään osaksi samanaikaisia yhteiskunnallisia muutoksia ja vallankäytön rakenteita.²⁴ Tämän vuoksi lähdeaineistossa on oikeustieteellisen kirjallisuuden lisäksi runsaasti historian tutkimusta esimerkiksi Risto Alapuroilta, Juhana Aunesluomalta sekä Panu Pulmalta. Alkuperäislähteitä ja historiantutkimuksen tulkintoja yhdistelemällä rakennan omaa tulkintaani itsehallinnossa tapahtuneista muutoksista ja niiden syistä.

Oikeushistorian rinnalla sovellan lainoppia, jonka tarkoituksena on systematisoida ja tulkita voimassa olevan oikeuden sisältöä.²⁵ Lainoppi auttaa vastaamaan kysymykseen siitä, millaiseksi kunnallisen itsehallinnon alue määräytyy nykyisessä lainsäädännössä. Samalla kunnallista itsehallintoa koskeva sääntely limittyy osaksi kuntia koskevaa laajempaa lainsäädännön kenttää sekä valtiosäätöä, jossa säädetään julkisen vallan käytöstä. Systematisointia ja tulkintaa ei voida kuitenkaan tehdä ainoastaan oikeusjär-

²² Soininen 2016, s. 61; Kekkonen 1997, s. 31.

²³ Kekkonen 2013, s. 19.

²⁴ Kekkonen 1997, s. 142–143.

²⁵ Hirvonen 2011, s. 22.

jestystä tarkastelemalla, vaan tulkintojen rakentamiseksi tulee myös perehtyä teemaa koskevaan relevanttiin tieteelliseen keskusteluun.²⁶ Oikeustieteellinen tutkimus on muun tieteellisen tutkimuksen tapaan kumuloituvaa, eli uudet tulokset rakentuvat aikaisemman tutkitun tiedon päälle.²⁷

Näiden menetelmien rinnalla käytän Juha Karhun muotoilemaa juridii-kan narratiivisuuden käsitettä. Tämän käsitteen mukaan laki ja oikeus voidaan nähdä kertomuksena, jossa oikeutta tulee aina tarkastella suhteessa aikakautensa kulttuuriin ja kulttuuriseen itseymmärrykseen.²⁸ Kertomuksellisuus on hyvä työkalu historian pitkien linjojen ja muutosten selittämiseen. Toisaalta tätä kertomuksellisuutta on hyvä myös haastaa tutkimuksessa, sillä oikeudellisissa tarinoissa koetetaan tietoisesti rakentaa loogista jatkumoa menneisyyden ja nykyisyyden välillä.²⁹ Pitkästä kertomuksesta on tärkeää tunnistaa eriävät mielipiteet ja vastakkaiset tavoitteet, jotta voidaan piirtää selkeämpi kuva siitä, millaisia käsityksiä ja pyrkimyksiä kunnalliseen itsehallintoon on kohdistunut tällä yli 150 vuoden tarkastelujaksolla.

Kunnallinen itsehallinto ei ole suomalainen erityispiirre vaan jatkumoa ruotsalaisesta oikeuskulttuurista. 1860-luvulta alkanut kunnallishallinnon uudistus sekä sitä seuraavat muutokset tehtiin Ruotsin malliin nojautuen, sillä yhteinen kieli ja kulttuuri mahdollistivat samankaltaisen oikeusjärjestelmän rakentamisen.³⁰ Sen vuoksi tutkimuksessa on ollut hyödyllistä vertailla kotimaista oikeuskäytäntöä Ruotsin ja Norjan vastaavaan. Apumetodina toimii siis oikeusvertailu, jossa vertaillaan keskenään eri valtioiden oikeusjärjestystä tutkimuskysymyksen kannalta relevantein osin.³¹ Kunnallinen itsehallinto on kaikkialla Pohjoismaissa vakiintunut instituutio, joten sen erilaisia toteuttamistapoja ja ilmenemismuotoja on hyödyllistä analysoida juuri lähimpien valtioiden kesken. Vertailu linkittyy oleellisesti oikeushistoriaan, sillä näiden valtioiden historiallinen kehitys on ollut hyvin samankaltaista.

²⁶ Muukkonen 2022b, s. 40.

²⁷ Muukkonen 2022a, s. 26.

²⁸ Karhu 2005, s. 37.

²⁹ Bruner 2002, s. 49.

³⁰ Modeen 2006, s. 80–81.

³¹ Husa 2013, s. 30.

2 KUNNALLINEN ITSEHALLINTO OSAKSI OIKEUSJÄRJESTYSTÄ 1865–1947

2.1 Suomalaisen itsehallinnon synty

Tässä luvussa tarkastelen kunnallisen itsehallinnon käsitteen rantautumista suomalaisen oikeusjärjestykseen. Aloitan tarkastelun 1860- ja 1870-luvuilta, jolloin valtiopäivillä säädettiin ensimmäiset Suomen³² kuntia (asetus kunnallishallituksesta maalla, AsK 4/1865) ja kaupunkeja (asetus kunnallishallituksesta kaupungissa, AsK 40/1873) koskevat asetukset.³³ Kaupunkien ja kuntien oikeusaseman eriyttäminen omiksi asetuksikseen oli jatkumoa niiden erilaisista historiallisista kehityskuluista. Kaupunkien itsehallinnosta säädettiin jo 1300-luvulla Maunu Eerikinpojan kaupunginlaissa, jonka nojalla kaupunki voidaan perustaa hallitsijan käskystä hallitsijan määräämälle alueelle ja kaupungissa tulee olla oma hallinto-organisaatio.³⁴ Tätä hallinto-organisaatiota muovasivat etenkin hansakauppiaat, jotka toivat Saksan alueelta oman hallintokulttuurinsa mukanaan Pohjoilaan.³⁵ Kunnissa puolestaan pitäjän paikallishallinto oli asetettu papiston privilegioksi eli papit pitivät pitäjänkokouksia ja neuvottelivat sekä seurakunnan että pitäjän taloudesta.³⁶

Kuntia ja kaupunkeja koskevat ensimmäiset asetukset säädettiin autonomisessa Suomessa 1860- ja 1870-luvuilla, jolloin lainsäädäntötyö tuli mahdolliseksi ”pitkän valtiovon” päätteeksi. Aleksanteri II:n koolle kutsumat valtiopäivät 1863 olivat ensimmäiset valtiopäivät sitten Porvoon valtiopäivien 1809, ja niiden tavoitteena oli parantaa ja modernisoida hallintoa Suomen alueella. Näiden valtiopäivien toimivalta oli kuitenkin rajallista, sillä lopullista lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaa käytti keisari.³⁷ Rajoitteista huolimatta historian tutkimus on pitänyt tätä aikakautta Suomelle otollisen *Pax Russican* ajanjaksona, jolloin käynnistettiin useita tärkeitä

³² Tässä tutkimuksessa tarkastelen sitä Suomen aluetta, joka siirtyi vuonna 1809 Haminan rauhassa osaksi Venäjää ja joka itsenäistyi vuonna 1917.

³³ Tiihonen – Tiihonen 1984, s. 27.

³⁴ Heuru 2000, s. 28, 29. Toisaalta saksalaisen porvariston osuutta on toisinaan historiantutkimuksessa jopa ylikorostettu, sillä tämä ryhmä on jättänyt jälkeensä merkittävästi kirjallisia lähteitä, ks. esim. Gardberg 1981, s. 22.

³⁵ Mennola 2011, s. 31. Keskiäikaisten kaupunkien itsehallinnon tavoitteena olikin kaupankäynnin ja markkinoiden sääntely, ks. Harjula – Prättälä 2015, s. 19.

³⁶ Kekkonen – Hallberg – Suviranta 1998, s. 31; Ståhlberg 1926, s. 5–6.

³⁷ Tiihonen – Tiihonen 1984, s. 98.

uudistuksia oman erillishallinnon suojaan. Suomen asema Venäjän keisarikunnassa oli vahva valitun varovaisen asenteen sekä suotuisan poliittisen tilanteen vuoksi; imperiumi kannusti Suomea kehittämään omaa kulttuuriaan ja itsehallintoaan, sillä se erotti Suomen myös vanhoista yhteyksistään entiseen emämaahan Ruotsiin.³⁸

Otollinen poliittinen tilanne teki siis kuntia ja kaupunkeja koskevien asetusten säätämisen mahdolliseksi. Koolle kutsutuilla valtiopäivillä oli puolestaan poliittista tahtoa uudistaa paikallishallintoa, sillä valtiopäivien 1863–1864 esityslistalla mainittiin erikseen kysymys kunnallishallinnon järjestämisestä maaseudulla ja kaupungeissa.³⁹ Uudistuksen sisällössä tärkeinä esikuvina olivat Ruotsi sekä Norja, joissa oli annettu 1830- ja 1860-luvuilla uudet kunnallislait.⁴⁰

Pohjoismaihin uudet ajatukset olivat rantautuneet Preussista, jossa vapaaherra Karl vom Steinin muotoilemassa kaupunkijärjestyksessä kaupungeille palautettiin niille keskiajalla kuulunut itsehallinto. Itsehallinto oli kaventunut Länsi-Euroopassa 1600- ja 1700-luvuilla, kun keskushallinto oli tiukentanut taloudellisesti ja hallinnollisesti otettaan kaupungeista, mutta nyt autonomia palautettiin paikallistasolle. Eurooppalaisen uudistuksen tavoitteena oli hallitsijan vallan vakauttaminen sekä uuteen asenneilmastoon vastaaminen; etenkin oppinut eliitti ja urbaani keskiluokka vaativat kansanvaltaa päätöksentekoon.⁴¹ Itsehallintouudistuksen myötä paikallisista yksiköistä tuli juridisia henkilöitä, jonka valtaa käytti sen asukkaiden valitsema hallitus, joka oli vastuussa toimistaan asukkaiden muodostamalle yhteisölle. Oikeus asettaa hallitus oli paikkakunnan veronmaksajilla, jotka myös osallistuivat kokouksiin ja tarkistivat tilit vuosittain.⁴² Paikallisen autonomian vahvistamisen taustalla vaikuttivat ideologiset motiivit, etenkin valistuksen luoma kansansuvereniteetin käsite, jossa korostettiin kansaa poliittisena yksikkönä. Paikallisen itsehallinnon nähtiin sekä helpottavan paikallisten asioiden hoitoa että turvaavan kansalaisten oikeusturvaa ja kouluttavan heitä demokraattiseen päätöksentekoon.⁴³

1860- ja 1870-lukujen valtiopäivillä oli siis otollinen tilanne uusien paikallishallinnon asetusten säätämiseksi: poliittinen ilmapiiri oli suotuisa hallintouudistukselle, ja eurooppalaiset esimerkit tarjosivat paljon virikkeitä

³⁸ Kuisma 2009, s. 138–139.

³⁹ Eduskunnan verkkosivut, kohta Valtiopäivillä 1863–1864 käsitellyt armolliset anomukset.

⁴⁰ Norjasta CG/2015(28)5PROV, s. 9; Ruotsista Lidström – Madell 2021, s. 416.

⁴¹ Chaloupek 2011, s. 3; Modeen 2006, s. 82.

⁴² Soikkanen 1966, s. 129.

⁴³ Heuru 2000, s. 33–34.

sille, miten kuntien ja kaupunkien itsehallinnon voisi muotoilla. Hallinto-uudistukseen ryhdyttiin autonomisen Suomen ylimmässä keskushallinto-elimessä eli senaatissa, joka hoiti talous- ja oikeusasioita sekä vastasi lääninhallinnosta. Senaatti oli vahvasti aatelin hallussa oleva elin, sillä puolet sen jäsenistä oli aatelisia ja puolet aatelittomia.⁴⁴ Historiantutkimuksessa senaatin rooli on nähty ennen kaikkea päätöksenteon teknisenä valmistelijana ja toimeenpanijana, sillä kenraalikuvernööri ja ministerivaltiosihtööri saattoivat vielä ohittaa tai muokata senaatin esityksiä ennen esittelyä keisarille.⁴⁵ Paikallishallinnon uudistus oli ennen kaikkea uudistus ylhäältä alas, sillä siinä ylimmät säädöt ohjasivat esityksen valmistelua ja lopullisen hyväksynnän asetuksille antoi keisari Pietarista käsin.

Eurooppalaista mallia noudattaen 1800-luvun jälkimmäisen puoliskon suomalaiset asetukset tunnistavat kunnat ja kaupungit juridisiksi henkilöiksi. Vuonna 1865 kunnallishallituksesta maalla annetun asetuksen 1 §:ssä määritellään, että ”kukin seurakunta maalla on itsepäällensä erinäinen kunta, jonka jäsenten tulee, laissa määrättyjen rajain piirissä, hoitaa yhteiset järjestys- ja talousasiat, joll’ eivätkin ne, voimassa olevien asetusten jälkeen, kuulu julkisen virkakunnan tahi oikeuden toimi-alaan”. Vuonna 1873 annetussa asetuksessa kunnallishallituksesta kaupungissa todetaan hyvin samankaltaisesti 1 §:ssä, että ”jokainen kaupunki aluspiireinensä on itseksensä erinäinen kunta, jonka jäsenet saavat tämän lain mukaan hoitaa yhteisiä järjestys- ja talousasioitansa, sitä myöten kuin nämä, voimassa olevain asetusten nojalla, eivätkin ole julkisen virkakunnan käsiteltäviä”.

Kuntien osalta asetus oli erityisen merkittävä, sillä se irrotti paikallishallinnossa maallisen ja kirkollisen vallankäytön lopullisesti ja teki kunnista itsenäisiä oikeussubjekteja.⁴⁶ Oikeudellisessa kertomuksessa uudistus on nähty myös paluuna esikristilliseen aikaan, sillä ennen kirkon ja kuninkaan vallan vakiintumista Suomeen alueella oli ollut jonkinlaisia muinaispitäjiä yhteistä päätöksentekoa varten. Kirjallisten lähteiden puuttuessa niiden toimintaa ja kansanvaltaisuutta on kuitenkin mahdotonta arvioida.⁴⁷ Kirkon vaikutuksesta kunnalliseen itsehallintoon siirtyi kanonisen oikeuden piirteitä, kuten oikeushenkilön käsite ja enemmistöperiaatteen noudattaminen,⁴⁸ sekä privilegit, joilla erilaisille ryhmille myönnettiin erioikeuksia.⁴⁹ Nämä

⁴⁴ Savolainen 1994, s. 3.

⁴⁵ Savolainen 1994, s. 173.

⁴⁶ Ståhlberg 1907, s. 7; Modeen 2006, s. 80.

⁴⁷ Heuru 2000, s. 26–27.

⁴⁸ Heuru 2000, s. 30–31.

⁴⁹ Privilegioista osana kanonista oikeutta ks. Pihlajamäki – Mäkinen – Varkemaa 2007, s. 37.

piirteet näkyvät edelleen kunnallisessa itsehallinnossa, vaikka kanonisen oikeuden asema on väistynyt.

Kaupunkien erityinen oikeudellinen asema oli tunnustettu jo Ruotsin vallan ajalta periytyvässä vuoden 1772 hallitusmuodossa, jonka 54 §:ssä todetaan, että aikaisemmin kaupunkien saamat erivapaudet pysyvät voimassa, joskin ne tulee sovittaa aikakauden vaatimuksiin ja yleiseen hyötyyn ja hyvään. Tämä säännös oli johtanut hyvin kirjaviini toteuttamiskäytäntöihin kaupunkien kesken.⁵⁰ Kaupungeista annetulla asetuksella pyrittiin siis yhdenmukaistamaan kaupunkeja koskevaa sääntelyä, joka oli ollut voimassa jo lähes 500 vuoden ajan.

Kuntia ja kaupunkeja koskevilla asetuksilla määriteltiin molemmille laaja toimiala. Kunnallishallituksesta maalla annetun asetuksen 6 §:ssä määriteltiin asiat, joita kuntakokouksen tulee käsitellä. Pykälässä listataan kuntakokouksen käsiteltäviksi asioiksi kansakoulujen asettaminen, yhteisen järjestyksen edistäminen, terveydenhoito, vaivaishoito, kunnalle kuuluvien huoneistojen rakentaminen ja ylläpito, laina- ja apumakasiinit, petoeläinten hävittäminen, tulipaloihin varautuminen, varojen hoito ja tilintarkastaminen, valtuusmiesten ja muiden jäsenten ja varajäsenten valitseminen, valvojien asettaminen sekä muiden asioiden päättäminen, jotka voivat kuulua kunnan yhteiseen toimialaan. Kunnallishallituksen toimialaa rajaa saman asetuksen 1 §, jonka nojalla kunnan jäsenet voivat hoitaa sellaisia asioita, joita ei ole määrätty toisen viranomaisen hoidettavaksi.

Kaupungeissa yhteisiä asioita käsiteltiin kunnallishallituksesta kaupungissa annetun asetuksen mukaan maistraatin ja raastuvankokouksen kesken. Asetuksen 46 §:n nojalla maistraatin tulee valvoa raastuvankokousten päätösten toimeenpanoa. Saman asetuksen 47 §:n nojalla maistraatin tulee myös tehdä raastuvankokoukselle ja kaupungin valtuusmiehille ehdotuksia sellaisista asioista, jotka koskevat kaupungin yhteisiä toimia. Tätä maistraatin aloiteoikeutta rajataan ainoastaan asetuksen 1 §:ssä, jonka nojalla kaupunki voi päättää vain sellaisista asioista, jotka eivät ole muun julkisen virkakunnan hoidettavia. Nämä asetuksen pykälät osaltaan säilyttivät kaupunkien historiallisen oikeusaseman, sillä jo 1600-luvun suurvaltakaudella kaupungit olivat hoitaneet laajasti esimerkiksi infrastruktuuriin, satamiin, majatalo- ja kyytilaitokseen sekä palotoimeen liittyviä tehtäviä, joita ei ollut säädöksissä erikseen kunnille asetettu. Pykälät vahvistivat siis vuosisatoja jatkunutta perinnettä, jossa kaupungit saattoivat laajentaa toimintaansa ja talouttaan, kunhan eivät loukanneet kenenkään toisen toimi-

⁵⁰ Soikkanen 1966, s. 171; Ranta 1981, s. 77.

jan erivapautta.⁵¹ Tätä yleistä toimivaltuutta voidaan pitää paikallisen itsehallinnon edellytyksenä, sillä oikeus päättää toiminnastaan mahdollistaa sen, etteivät kunnat ole vain valtion paikallisten tehtävien toteuttajia.⁵²

Yleistä toimivaltua kunnille tuotti lainsäädännön lisäksi myös kuntakokousten käytäntö, jossa kokouksissa käsiteltiin kirjavasti myös sellaisia asioita, jotka kuuluivat selkeästi asetuksissa määritellyn toimivallan ulkopuolelle. Paikallisesti kuntakokous olikin tärkeä paikka yhteiselle julkiselle keskustelulle, johon tämä yleinen toimivaltuus toi raamit.⁵³ Kuntakokouksen tärkeydestä kertoo myös se, että vaikka asetuksella mahdollistettiin myös erillisen valtuuston perustaminen, oli 1890-luvulle tultaessa valtuusto vain Elimäen kunnassa.⁵⁴ Kuntakokous riitti kaikkien muiden kuntien näkökulmasta ainoaksi päätöksenteon foorumiksi. Yleisen toimivallan voidaan siis ajatella syntyneen lainsäätäjän vaikeudesta määritellä tyhjentävästi paikallishallinnon tehtäviä sekä kunnan asukkaiden tarpeesta käsitellä laajasti erilaisia kysymyksiä paikallishallinnossa.

Kunnallisen itsehallinnon pitkässä kertomuksessa 1860- ja 1870-lukuja voidaan pitää käännekohtana ja alkupisteenä modernille kunnalliselle itsehallinnolle, sillä tällöin annettiin ensimmäiset kuntia ja kaupunkeja koskevat asetukset. Asetuksilla yhdistettiin aikaisemmin kirjavaa sääntelyä kaupungeista sekä erotettiin pitäjätasolla kunnan organisaatio seurakunnasta. Asetuksiin sisältyi myös paljon tuttuja piirteitä Ruotsin valtakunnan ajalta, kuten kaupungeille historiallisesti kuulunut yleinen toimivalta.

Seuraavana kunnallisen itsehallinnon käännekohtana voidaan pitää vuoden 1917 kunnallislakeja, joissa kunnallisesta itsehallinnosta säädettiin ensimmäisen kerran lain tasoisella säädöksellä. Marraskuussa 1917 annettiinkin neljä uutta kunnallista itsehallintoa koskevaa lakia: kaupunkien kunnallislaki, maalaiskuntien kunnallislaki, kunnallinen vaalilaki sekä laki kansanäänestyksestä (kaikki vihon järjestysnumerolla 108/1917). Jo näiden lakien säätäminen oli suuri mullistus entiseen – siinä missä säätyvaltiopäivät olivat muotoilleet paikallishallintoa koskevat asetukset, jotka keisari oli hyväksynyt, annettiin uudet lait nyt eduskunnassa samana historiallisena yönä, jona eduskunta julistautui korkeimman vallan haltijaksi Suo-

⁵¹ Ranta 1981, s. 97.

⁵² Heuru ym. 2011, s. 159–160. Kuntien yleinen toimiala määritellään myös nykyisen kuntalain esitöissä, ks. HE 268/2014 vp, s. 16–17. Ståhlberg määrittelee yleisen toimialan rajautumaan valtion viranomaisiin sekä valtiolle kuuluviin erityistehtäviin, kuten lainsäädäntöön ja lainkäyttöön, ks. Ståhlberg 1936, s. 64.

⁵³ Ståhlberg 1912, s. 37–38. Sallisen mukaan Kuuskosken 1950-luvulla kokoama yleisen ja erityisen toimivallan jaottelu muistuttaa Ståhlbergin tulkintaa, joka pohjautuu vuoden 1898 kunnallisasetuksen lisäykseen. Sallinen 2007, s. 76.

⁵⁴ Soikkanen 1966, s. 364; Haveri 2008, s. 123.

messä.⁵⁵ Lainsäätäjä vahvisti lait painostavassa ilmapiirissä, sillä eduskuntaa ympäröivät samana yönä ”sankat ja levottomasti liikehtivät kansanjoukot”. Tätä väkijoukkoa pyrittiin rauhoittamaan laeilla, joilla lisättiin kansanvaltaisuutta kunnissa.⁵⁶

Uusien kuntalakien hyväksyminen marraskuussa 1917 ja itsenäisyysjulistuksen antaminen 6.12.1917 olivat tulosta ensimmäisen maailmansodan käynnistämästä yhteiskunnallisesta kuohunnasta. Venäjän tappiot sodassa olivat johtaneet maaliskuun vallankumoukseen, jonka välittömät seuraukset Suomelle olivat sekä poliittisia että taloudellisia. Keisarin luopuessa valtaistuimesta ja uuden väliaikaishallituksen hakiessa vasta asemaansa saattoivat uudet poliittiset toimijat kasvattaa rooliaan. Venäjän sotatappiot olivat johtaneet myös tuottoisten linnoitustöiden ja sotatarviketilauksen lakkaamiseen, mikä oli johtanut laajaan työttömyyteen.⁵⁷ Keisarillisen Venäjän romahdus mahdollisti Suomessa sen, että eduskunta hyväksyi kunnallislait, joiden uudistamisen keisari oli estänyt useaan otteeseen lakien liian radikaalisuuden vuoksi 1910-luvulla.⁵⁸

Uudet kuntalait olivat historiallisia sen vuoksi, että niillä laajennettiin kansalaisten poliittisia oikeuksia ja siten vahvistettiin poliittista itsehallintoa. Varsinaiseen itsehallintoon kuntalaki ei tuonut muutosta. Maalaiskuntien kunnallislain 1 §:n 2 momentin nojalla kunnan jäsenten tulee lain mukaan ja lain muuten määräämissä rajoissa hoitaa kunnan yhteiset talous- ja järjestysasiat, mikäli ne voimassa olevien lakien tai asetusten mukaan eivät ole julkisen viranomaisen käsiteltäviä. Vastaava määritelmä löytyy myös kaupunkien kunnallislain 1 §:stä, jonka mukaan kukin kaupunki siihen kuuluvine alueineen on eri kunta, jonka jäsenten tulee tämän lain mukaan ja lain muuten määräämissä rajoissa hoitaa kunnan yhteiset talous- ja järjestysasiat, mikäli ne voimassa olevain lakien tai asetusten mukaan eivät ole julkisen viranomaisen käsiteltäviä.

Käsite kunnallinen itsehallinto puuttuu kuitenkin lakitekstistä. Lain esitöissä periaate mainitaan toteamuksessa, että kuntien ja kaupunkien oikeus ”määrätä ja hoitaa talous- ja järjestysasiansa”, mikäli ne eivät kuuluneet toisen viranomaisen toimialaan, oli edellytys kunnalliselle itsehallinnolle.⁵⁹ Lakia ei muutettu vuoden 1919 perustuslain voimaantulon jälkeen, joten sen tulkittiin olevan sopusoinnussa siinä määritellyn itsehallinnon käsitteen kanssa. Voidaankin todeta, että 1900-luvun alussa lainsäätäjän huomio

⁵⁵ Katajisto 2018, s. 27.

⁵⁶ Katajisto 2018, s. 27.

⁵⁷ Kuisma 2010, s. 54–55, 59.

⁵⁸ Katajisto 2018, s. 25–26.

⁵⁹ KVM 5/1917, s. 5.

oli itsehallinnon poliittisessa uudistuksessa, sillä itsehallintoa uudistettiin laajentamalla niiden kansalaisten joukkoa, jotka saivat osallistua poliittiseen päätöksentekoon. Näin uusilla laeilla vastattiin ennen kaikkea kansalaisyhteiskunnan vaatimuksiin sen sijaan, että olisi oikeudellisesti pohdittu kunnallisen ja valtiollisen vallankäytön suhdetta – voi myös olla, että vasta valtansa saaneella eduskunnalla ei ollut halua jakaa tätä valtaa paikallisten yksiköiden kanssa.

Historiallisena hetkenä säädetyt kunnallislait nivoutuvat myös osaksi kansakunnan käännekohtia, sillä Suomi itsenäistyi hyvin pian näiden lakien säätämisen jälkeen. Itsenäistymistä ympäröivää aikakautta 1917–1919 on luonnehdittu interregnumiksi eli yhteiskunnallisen, valtiollisen ja ideologisen hämmennyksen kaudeksi. Tällöin lainsäätäjätäkään eivät olleet varmoja voimassa olevan oikeuden sisällöstä.⁶⁰ Valtiosäätöä oli yritetty täsmentää jo autonomisessa Suomessa, mutta keisarivallan aikana keisari ei hyväksynyt sellaista lainsäädäntöä, joka olisi selkeyttänyt tilannetta.⁶¹ Interregnumin aikakaudella epäselvyyttä lisäsivät nopeat poliittiset muutokset: osa aikalaisista katsoi, että eduskunnan julistautuminen korkeimman vallan käyttäjäksi marraskuussa 1917 ja 6.12.1917 annettu itsenäisyysjulistus olivat kumonnet vanhan valtiosäännön eli vuoden 1772 hallitusmuodon. Erityisen voimakas epäselvyys oli vuoden 1918 valtiopäivillä, jolloin uutta valtiosäätöä säädettäessä ei ollut yhteisymmärrystä siitä, mikä oli vallitseva hallitusmuoto.⁶² Näyttäisi kuitenkin siltä, että näkemys vuoden 1772 hallitusmuodon voimassaolosta voitti, sillä esimerkiksi perustuslakivaliokunta katsoi kannanotoissaan, että hyväksymällä uutta valtiosäätöä koskevaa lainsäädäntöä tulee samalla kumota sekä vuoden 1772 hallitusmuoto että vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirja.⁶³

Epäselvyyden aikakausi päättyi vasta uuden hallitusmuodon voimaantuloon vuonna 1919. Sisällissodan jälkeisessä Suomessa keskustelussa painottui vaatimus vahvasta ja eduskunnasta riippumattomasta toimeenpanovallasta. Lopullisessa vuoden 1919 hallitusmuodossa vahvistettiin 2 §:ssä kansanvallan periaate ja eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä. Tästä olisi voinut tulkita, että kaikki vallankäyttö olisi ollut alisteista kansanvalle, mutta aivan niin pitkälle ei menty, sillä monet muut hallitusmuodon kohdat korostivat toimeenpanovallan riippumatonta asemaa.⁶⁴ Tasavaltalai-

⁶⁰ Jyränki – Husa 2012, s. 36–39.

⁶¹ PeVL 62/1917 vp, s. 1.

⁶² Rantahalvari 2020, s. 35–37.

⁶³ PeVM 14/1917 vp, s. 38; PeVM 4/1919 vp, s. 32.

⁶⁴ Tuori 2005, s. 1021–1022.

seen hallitusmuotoon tehtiin myös joitain myönnytyksiä monarkisteille, jolloin toimeenpanovallan asema säilyi vahvana ja kuninkaalle aiotut laajat valtaoikeudet siirrettiin presidentille.⁶⁵ Toisaalta perustuslaki toi Suomen lähemmäksi Skandinaviaa, jossa kansalaisten poliittiset oikeudet oli sisällytetty perustuslakiin. Esimerkiksi Norjassa yleinen äänioikeus oli vahvistettu hallitusmuotoon vuonna 1913.⁶⁶

Entä mikä oli uuden perustuslain merkitys kunnille? Uutta hallitusmuotoa voidaan pitää kunnalliselle itsehallinnolle käännteentekevänä, sillä itsehallinnon periaate nautti nyt ensimmäisen kerran perustuslain suojaa.⁶⁷ Perustuslain 51 §:n nojalla kuntien hallinnon tuli perustua kansalaisten itsehallintoon siten kuin laissa tarkemmin säädettiin. Aikaisemmin tämä periaate oli nostettu esiin kunnallisvaliokunnan mietinnössä vuonna 1917⁶⁸, eli hallitusmuotoon määritelmän ottaminen lisäsi merkittävästi periaatteen oikeudellista painoarvoa. Paikallisen itsehallinnon vahvistaminen sopiikin hallitusmuodon henkeen, jossa tavoitteeksi asetettiin eduskunnan ja kansalaisten oikeuksien ja aseman vahvistaminen.⁶⁹ Itsehallinnon määritelmän sisällyttäminen perustuslakiin erotti Suomen naapurimaistaan, joissa itsehallinto sisällytettiin perustuslakiin huomattavasti myöhemmin.⁷⁰

Uudessa hallitusmuodossa summattiin yhteen oikeusvaltiollinen ja liberalistinen näkemys kunnallisesta itsehallinnosta. Liberalistisen, kansansuvereniteettia korostavan näkemyksen mukaan kuntien laaja itsehallinto perustuu sen asukkaiden antamaan suostumukseen.⁷¹ Tätä näkemystä edustaa hallitusmuodon 51 §:n 2 momentti, jonka nojalla kuntien hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon. Kuntien vahvaa asemaa korostaa myös 50 §:n 1 momentti, jossa todetaan, että Suomi on edelleen oleva jaetuna lääneihin, kihlakuntiin ja kuntiin. Sanapari *edelleen oleva* viittaa siihen, että kunnat ovat tasavaltaa vanhempi oikeudellinen instituutio.

Vastaavasti oikeusvaltiollinen näkemys, jota Suomessakin oikeusoppiineet ovat kannattaneet, lähtee ajatuksesta, että valtio säätää lait ja siten lainsäädännön kautta määrittelee kuntien olemassaolon.⁷² Tätä näkemystä

⁶⁵ Jyränki 2007, s. 287–288.

⁶⁶ Ferrari 2015, s. 105.

⁶⁷ Kekkonen 1998, s. 61.

⁶⁸ KVM 5/1917, s. 5.

⁶⁹ HE 17/1919 vp, s. 1.

⁷⁰ Ruotsissa paikallinen itsehallinto sisällytettiin perustuslakiin vuonna 1974 ja Norjassa vasta 2010 luvulla, ks. Ruotsista Lidström – Madell 2021, s. 421 ja Norjasta Mäkinen 2017, s. 8.

⁷¹ Heuru 2001a, s. 20–22.

⁷² Heuru 2001a, s. 20–22.

edustaa sama perustuslain 51 §:n 2 momentti, jonka mukaan kuntain hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon, niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään. Lailla säädetään myös, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovittava kuntia suurempiin hallintoalueisiin. Tämän pykälän on tulkittu merkitsevän, että hallitusmuotoa muuttamalla kunnallinen itsehallinto ja sitä myöten kunnat voitaisiin lakkauttaa, mikä tekee kaikesta kuntien vallankäytöstä valtion vallasta johdettua.⁷³ Nämä hallitusmuodon ristiriitaiset näkemykset itsehallinnosta johtivat siihen, että kunnallisen itsehallinnon nauttiman perustuslain suojan tunnusti vasta Kekkonen 1930-luvun tutkimuksissaan.⁷⁴

Vuoden 1919 perustuslakiin sisällytettiin mahdollisuus maakuntahallinnon perustamiseen. Hallitusmuodon 51 §:n 2 momentissa todetaan, että lailla säädetään, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovittava kuntia suurempiin itsehallintoalueisiin. Aikakauden merkittävistä oikeusoppineista esimerkiksi K. J. Ståhlberg kannatti maakuntien perustamista Ruotsin mallin mukaisesti, sillä ylempi paikallishallinto vahvistaisi kansalaisten poliittista itsehallintoa ja helpottaisi esimerkiksi koulutuksen ja sairaanhoidon järjestämistä.⁷⁵ Maakuntahallinnon voidaan katsoa olleen pitkä projekti, sillä yli sadan vuoden ajan perustuslaki on tarjonnut mahdollisuuden lailla säätää maakuntahallinnosta.⁷⁶

Vuoden 1919 perustuslakia ja kunnallista itsehallintoa voidaan tarkastella myös yhteiskunnallisen integraation näkökulmasta. Sisällissodan runtelemassa nuorena kansakunnassa oikeusvaltiota haluttiin vahvistaa rakentamalla toisistaan riippumattomia instituutioita, kuten eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri ja kaksilinjainen oikeuslaitos, jotka estäisivät vallan väärinkäytökset. Lisäksi yhteiskunnan erilaisten ryhmien asemaa haluttiin parantaa esimerkiksi säätämällä yhdistys- ja painovapauslaki (1/1919) sekä uskonnonvapauslaki (267/1922). Tähän kehitykseen on yhdistetty myös kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen, sillä se lujitti laajemmin demokraattisia rakenteita yhteiskunnassa.⁷⁷ Paikallishallinnon rakenteet, sitä koskeva lainsäädäntö sekä oikeuskulttuuri pakottivat ottamaan

⁷³ Ikkala 1959, s. 25. Kyseinen tulkinta istuu hyvin oikeusvaltiolliseen oikeuskehitykseen, jota on Suomessa perinteisesti kannatettu. Ks. tästä myös esimerkiksi Heuru 2001a, s. 21.

⁷⁴ Kekkonen 1936, s. 57–58; Sallinen 2007, s. 104. Pidättyväinen suhtautuminen itsehallinnon perustuslainsuojaan jatkui kuitenkin vielä 1960-luvulle asti, ja vasta 1970-luvulla perustuslakivaliokunta lausui itsehallinnon asemasta, ks. Sallinen 2007, s. 107.

⁷⁵ Ståhlberg 1930, s. 184–185.

⁷⁶ Tiihonen 1986, s. 219; Mutanen 2017, s. 12.

⁷⁷ Raitio 2017, s. 563; Kekkonen 1999, s. 64.

paikallisesti eri näkökulmia huomioon ja etsimään yhdessä kompromissia.⁷⁸ Kunnallishallinnon uudistukset voidaan siis kytkeä osaksi itsenäisen Suomen ensimmäisten vuosien eheyttämistavoitteita, joilla pyrittiin rakentamaan demokraattisempaa ja vakaampaa valtiota.

2.2 Harvainvallasta paikalliseen demokratiaan

Kunnallista itsehallintoa voidaan tarkastella myös sen poliittisesta ulottuvuudesta eli paikallisesta demokratiasta ja osallistumisesta käsin. Poliittinen osallistuminen luetaan modernissa perusoikeusajattelussa poliittisiin perusoikeuksiin yhdessä poliittisen toiminnan vapauden kanssa. Edustuksellisessa demokratiassa osallistumisoikeudet toteutuvat yleensä vaali-oikeuksien kautta.⁷⁹ Poliittisen osallistumisen käsite on tässä yhteydessä hieman anakronistinen, mutta se toimii hyvänä työkaluna sen tarkasteluun, kenelle osallistumisoikeus kunnalliseen itsehallintoon myönnettiin 1860- ja 1870-luvuilla ja kuinka osallistumisoikeudet laajenivat 1900-luvun alkupuoliskolla.

Suomalaista itsehallintoa ja kansanvaltaa korostavassa oikeushistorian narratiivissa kansanvaltaisuus ja demokratia halutaan nähdä usein todellista vanhempina instituutioina. Esimerkiksi Urho Kekkonen on väitöskirjassaan esittänyt, että ruotsalaisten sotajoukkojen saapuessa Suomeen 1200-luvulla olisi täällä jo ollut vahva heimoihin ja kyläyhteisöihin perustuva paikallinen itsehallinto.⁸⁰ Paikallisen poliittisen toiminnan traditiota tai poliittisen osallistumisen tärkeyttä ei kuitenkaan mainita 1860- ja 1870-lukujen kunnallishallinnon asetuksissa erikseen. Silti näille asetuksille on myöhemmässä tutkimuksessa annettu painoarvoa eräänlaisina kansanvaltaisuuden ensimmäisinä askeleina,⁸¹ mikä kertoo ennen kaikkea nykyajan itsehallintoa koskevista näkemyksistä.

Kunnallishallituksesta maalla annetun asetuksen 9 §:ssä määriteltiin se, kenellä oli oikeus osallistua paikalliseen päätöksentekoon. Pykälän nojalla oikeus osallistua kuntakokouksessa neuvotteluun ja päätöksentekoon on hyvämaineisella kunnan jäsenellä, jolla on Suomen kansalaisuus ja joka saa itseään ja omaisuuttansa vallita, joka on velvollinen kunnalle veroa maksamaan, jolla ei ole veroja rästissä pidemmältä kuin vuoden ajalta,

⁷⁸ Katajisto 2018, s. 260.

⁷⁹ Parviainen 2006, s. 145.

⁸⁰ Kekkonen 1936, s. 80.

⁸¹ Heuru 2000, s. 37.

joka ei ole toisen isännyyden alla eikä ole joutolaisena pidettävä⁸². Oheinen pykälä rajasi siis miehensä vallan alla olevat aviovaimot, pienituloiset sekä palkolliset kokonaan kunnallisen päätöksenteon ulkopuolelle.⁸³

Osallistumisoikeus koski ainoastaan kunnan jäseniä. Kunnan jäsenyys on määritelty asetuksen 3 §:ssä, jonka nojalla ”kunnan jäsenenä on jokainen, jolla siellä on maata tai maanviljelystä taikka muuta kiinteätä omaisuutta, tai joka siellä harjoittaa vuorityötä, tehdas- ja vaaprikkaliikettä, kauppaa, käsityötä tai muuta luvallista elinkeinoa, tai jolla muutoin, voimassa olevien asetusten mukaan, siellä on tahi olla pitää laillinen asuntonsa ja kotipaikkansa”.

Vastaavasti kunnallishallituksesta kaupungissa annetun asetuksen 3 §:ssä todetaan, että kaupunkikunnan ”jäsen on jokainen, jolla kaupungissa on porvarin-oikeus; joka harjoittaa kauppaa, vapriikkiliikettä, hantvärkkiä taikka muuta veroitettua elinkeinoa kaupungissa tai sen aluspiirissä; joka siellä on talon, tontin tai maan omistaja; taikka jolla laillisesti on asuntonsa ja kotonsa kaupungissa”.⁸⁴

Saman asetuksen 4 §:n nojalla nämä ”oikeutetut jäsenet” käyttävät kaupunkikunnan päätösvaltaa joko raastuvankokouksessa tai valtuusmiesten kautta. Asetuksen 10 §:ssä osallisuutta laajennettiin toteamalla, että oikeus osallistua ja päättää kaupungin asioista raastuvankokouksessa on myös hyvämaineisilla kaupunkikunnan jäsenillä, jotka ovat Suomen kansalaisia, hallitsevat itseään ja omaisuuttaan, maksavat veroa kaupungille, eivät omista yli vuoden verorästejä kaupungille, eivät ole toisen isäntävallan alla ja nauttivat kansalaisluottamusta. Kaupungeissakaan siis aviovaimoilla, pienituloisilla ja palkollisilla ei ollut oikeutta ottaa osaa paikalliseen päätöksentekoon.

Asetus ei kaupungeissa juurikaan laajentanut poliittiseen päätöksentekoon osallistuvien joukkoa. Vapaudenajalla 1700-luvulla oikeus osallistua kaupungin hallintoon oli niillä elinkeinonharjoittajilla, kauppiailta, käsityöläisillä ja manufaktuuriharjoittajilla, joille oli erikseen myönnetty porvarinoikeudet. Privilegion edellytyksenä olivat lisäksi aviollinen synty-

⁸² Joutolaisasetuksessa 1/1865 määritellään 1 §:ssä joutolaiseksi ”se, joka ei ole yleisessä palveluksessa, ei harjoita vapaita taiteita, kauppaa, tehdasliikettä, käsityötä, merenkulkua, maanviljelystä, vuorityötä tai muuta semmoista elinkeinoa, ei omista varoistansa tahi muiden huolenpidosta saa elatustansa, eikä ole semmoisessa palveluksessa, kuin voimassaoleva palkkaussääntö isännille ja palkollisille määrää sekä kauppa-, tehdas- ja käsityösäännöt käskevät, ja josta kunta tahi sen asiamiehet ohessa todistavat, ettei hän ole uuttera ja siveitäpainen elämässään eikä voimiansa myöten koe kunniallisesti elättää henkeänsä”.

⁸³ Soikkanen 1966, s. 167.

⁸⁴ Vanhentuneena pidetty porvari-käsite päivitettiin 1880-luvulla ammatin tai elinkeinon harjoittajaksi, ks. Soikkanen 1966, s. 172.

perä, siveellisyys, kunniallisuus ja tietty varallisuus. Myös oman talon omistaminen ja avioliitto porvarissäätyyn edistivät porvarinoikeuksien saamista.⁸⁵ Nyt osallistumista eivät rajanneet enää maistraatin myöntämät privilegit, mutta todellisuudessa poliittiset oikeudet oli varattu hyvin samankaltaiselle ryhmälle, joka oli hallinnut kaupunkeja jo vuosisatojen ajan. Maaseudulla muutos oli merkittävämpi, kun poliittiset oikeudet ulotettiin papistolta laajemmalle kansanosalle. Samankaltainen uudistus oli toteutettu kaksikymmentä vuotta aikaisemmin Ruotsissa, jossa paikalliset poliittiset oikeudet oli laajennettu maata omistavalta luokalta kaikille niille miehille, joilla oli riittävä veronmaksukyky. Samalla oli vähennetty kirkon edustajien valtaa poistamalla heidän roolinsa paikalliskokousten puheenjohtajina.⁸⁶

1800-luvulla poliittista osallistumista rajattiin edelleen varallisuuden ja siviilisäädyn perusteella. Muutenkin poliittisen osallistumisen kasvu tapahtui kunnallisessa päätöksenteossa melko hitaasti – kunnalliset luottamustehtävät veivät paljon aikaa, ja niiden sovittaminen oli hankalaa talonpoikaiston muiden töiden lomaan. Näin ollen poliittiset luottamustoimet kunnissa, etenkin kokousten puheenjohtajistossa, kasautuivat 1800-luvulla valmiille paikalliselle poliittiselle eliitille, kuten säätyvaltiopäivien edustajille.⁸⁷ Toisaalta asetukset mahdollistivat hitaan muutoksen: talonpoikaistosta nousseet kunnallisten luottamustoimien haltijat alkoivat omassa yhteisössään nauttia samanlaista arvostusta kuin säätyläistön edustajat.⁸⁸

Poliittinen osallistuminen siis kavensi luokkaeroja paikallisesti. Kuntakokouksista tuli uusi poliittinen foorumi, jossa käytiin laajempaa julkista keskustelua kuin mitä kuntia koskeva lainsäädäntö olisi edellyttänyt.⁸⁹ Laajenevaa poliittista osallistumista osoittaa myös tutkimus 1800- ja 1900-lukujen sanomalehdistä, joissa papiston ohella talonpojat esittivät kunnallishallintoa koskevia oikeudellisia kysymyksiä. Kysymykset ja niihin annetut vastaukset kertovat kunnallishallintoon osallistuvasta uudesta ryhmästä, jolle poliittisen osallistumisen ovet olivat auenneet ja joka vasta opetteli uusien tehtäviensä hoitamista.⁹⁰

⁸⁵ Nikula 1981, s. 142.

⁸⁶ Kirby 1995, s. 95.

⁸⁷ Soikkanen 1966, s. 405.

⁸⁸ Soikkanen 1966, s. 406.

⁸⁹ Soikkanen 1966, s. 364. Tämä laajan keskustelun traditio oli perua jo 1700-luvulta, sillä jo pappien johtamissa pitäjäkokouksissa yhteisiä asioita käsiteltiin laajasti, ks. Ståhlberg 1926, s. 6.

⁹⁰ Korpiola 2021, s. 22.

Kunnallinen itsehallinto tarkoitti siis autonomisessa Suomessa varakkaan miesväestön itsehallintoa. Vastaavanlainen tilanne oli Ruotsissa, jossa äänioikeus oli sidottu veronmaksukykyyn.⁹¹ Suomessa 1800-luvulla keskusteltiin myös poliittisten oikeuksien laajentamisesta palkollisiin, mutta tämä esitys kaatui ylempien säätyjen vastustukseen. Kiinnostavaa on, että ylipäätään kunnallisen itsehallinnon uudistamiseen nihkeästi suhtautuneet talonpojat puolsivat palkollisten osallistumisoikeuksia. Taustalla vaikutti tilallisten ja palkollisten yhteenkuuluvuus sekä ajatus palkollisista itsenäisinä toimijoina, kun nämä kykenivät elättämään itsensä omalla työllään.⁹² Esityksen kaatuminen valtiopäivillä kertoo siitä, että ylimmät säädyt suhtautuivat viime kädessä varautuneesti siihen, kuinka laajalle joukolle osallistumisoikeudet voitiin antaa.

Poliittisen vaikutusvallan määrä kuntakokouksessa tai raastuvankokouksessa perustui henkilön maksamiin veroihin. Kunnallishallituksesta maalla annetun asetuksen 58 §:ssä todetaan, että henkilön äänimäärä kuntakokouksessa vastaa maksettujen verojen määrää. Samaa logiikkaa noudatetaan kunnallishallituksesta kaupungissa annetun asetuksen 12 §:ssä. Poliittisen vaikutusvallan määrä oli siis suoraan verrannollinen henkilön varallisuuteen. Samanlainen rahan ja vaikutusvallan liitto oli voimassa esimerkiksi 1860-luvulla voimaan tulleessa ruotsalaisessa valtiopäiväjärjestyksessä (riksdagsordning). Järjestelmän puolustajat perustelivat Ruotsissa rakennelmaa sillä, että kunta hoiti yhteisiä asioita, joten eniten vaikutusvaltaa tulisi olla niillä, jotka eniten rahoittivat verorahoilla yhteistä toimintaa ja kantoivat siitä siten suuremman vastuun.⁹³

Äänioikeuden rajaamista varallisuuden mukaan perusteltiin Suomessa sillä, että henkilön varallisuus tulkittiin todistukseksi yhteisten asioiden hoitamisessakin välttämättömästä taidosta ja kunnollisuudesta.⁹⁴ Toisaalta asetuksista ilmenee myös halu rajata kaikkein vauraimman väestönosan valtaa.⁹⁵ Kuntia koskevan asetuksen 23 §:ssä rajataan, että kenelläkään ei pitäisi olla hallussaan yli kuudesosaa kaikista kuntakokouksen äänistä. Kaupunkeja koskevan asetuksen 12 §:n nojalla raastuvankokouksessa kenelläkään ei pitäisi olla äänivaltaa enempää kuin viittä kymmenesosaa kaikista äänistä. Asetuksilla varmistettiin siis, että kaikista varakkain väestö ei saanut määräävää asemaa kuntakokouksessa. Kiinnostavaa on, että vastaavaa rajoitusta ei ollut Ruotsissa, jossa yhtiö tai varakas yksilö saattoi

⁹¹ Bengtsson 2021, s. 3.

⁹² Soikkanen 1966, s. 167.

⁹³ Bengtsson 2021, s. 5–6.

⁹⁴ Kekkonen 1936, s. 92.

⁹⁵ Soikkanen 1966, s. 176.

käyttää yli puolta äänimäärästä ja päättää siten käytännössä yksin kunnan asioista.⁹⁶

Modernissa Suomessa paikallishallinnon uusi sääntely on haluttu liittää kertomukseen itsenäisestä, kansanvaltaisesta Suomesta, jossa demokratia yltää myös paikallistasolle. Esimerkiksi Ståhlberg onkin tulkinut, että 1860- ja 1870-lukujen asetukset olivat edistysaskel, jolla poliittinen valta siirtyi pappissäädyltä neljän säädyn päätäntävaltaan.⁹⁷ Näitä asetuksia on siis historiallisessa narratiivissa tulkittu usein demokratian ja kansanvallan ensi askeleina, joilla poliittinen osallistuminen laajenee hitaasti pieniltä väestöryhmiltä suuremmille. Tosiasiallisesti vuoteen 1917 asti valtaa käytti paikallisesti varakkain väestö,⁹⁸ josta esimerkiksi naiset oli rajattu ulkopuolelle. Minään kansanvallan riemuvoittona 1800-luvun sääntelyä ei siis vielä voida pitää. Jaettu kertomus laajenevasta kansanvallasta kertookin paljon rakenteista ja kokemuksista niiden takana.⁹⁹ Aikalaisten ja oikeusoppineiden kertomus laajenevista poliittisista oikeuksista on tosiasiaa kertomus siitä, kuinka poliittinen eliitti halusi nationalistisen ideologian vakuuttamana kasvattaa kansanvaltaisuutta poliittisessa päätöksenteossa, vaikka ylemmät säädöt pitivät vallankahvasta kiinni vielä 1900-luvulle tultaessa.

1900-luvun alussa poliittisen osallistumisen ovet avautuivat toden teolla. Vuoden 1906 eduskuntauudistus laajensi poliittisia oikeuksia valtiollisella tasolla, kun äänioikeus säädettiin yleiseksi ja yhtäläiseksi. Eduskuntauudistus oli tulosta 1800-luvun jälkipuoliskolla käynnistyneestä modernisaatioprosessista, jossa teollistuvassa, taloudellisesti liberalisoituvassa ja maailmankauppaan tehokkaammin kytkeytyvässä Suomessa perinteinen säätyjako alkoi murentua ja kansalaisyhteiskunta muotoutua yhdistystoiminnan ja sivistyneistön noustessa aikaisempaa merkittävämpään asemaan. 1800-luvun suuret aatteet, liberalismi, nationalismi, sosialismi ja demokratia, vauhdittivat kaikki demokraattisen päätöksenteon tietä.¹⁰⁰ Uudet ajatukset oli mahdollista muuntaa konkreettiseksi uudistukseksi, kun Japanin sodassa tappion kärsinyt Venäjä lopetti venäläistämiskauden ja salli säätyvaltiopäiville aikaisempaa suuremman liikkumavaran. Voidaan todeta, että eduskuntauudistus oli seurausta 1800-luvun lopun poliittisesta heräämisestä ja keisarillisen Venäjän kohtaamista vaikeuksista sotakentillä.¹⁰¹

⁹⁶ Bengtsson 2021, s. 6.

⁹⁷ Ståhlberg 1907, s. 7.

⁹⁸ Katajisto 2018, s. 32; Ståhlberg 1926, s. 16.

⁹⁹ Jaetusta narratiivista ks. Bruner 2002, s. 89.

¹⁰⁰ Mylly 2006, s. 47.

¹⁰¹ Kalela 2005b, s. 26, 29.

Tämän uudistuksen jälkeen kunnallinen äänioikeus, joka oli rajattu varakkaalle miesväestölle ja naimattomille naisille, alkoi näyttäytyä entistä vanhanaikaisempuna. Lainsäätäjät tiedosti näiden kahden poliittisen tason välisen räikeän eron ja pyrki muuttamaan kunnallislainsäädäntöä 1910-luvulla useaan otteeseen. Ehdotukset olivat kuitenkin liian moderneja keisarin hallitsemassa Suomen suuriruhtinaskunnassa, ja ne kaatuivat lopullisesti vuonna 1914 keisarin kieltäytyttyä vahvistamasta lakiesitystä.¹⁰²

Uudelleen lainsäädäntöä yritettiin muuttaa vuonna 1917, jolloin valio-kuntamietinnöstä käy ilmi, että uudet lait olivat nimenomaisesti vastaus vuoden 1906 yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden myötä virinneisiin vaatimuksiin saman äänioikeuden toteutumisesta kunnissa.¹⁰³ Lakimuutos meni läpi vasta, kun eduskunta julistautui marraskuussa korkeimman vallan käyttäjäksi ja hyväksyi itse lakiesitykset. Uuden maalaiskuntien kunnallislain 9 §:n nojalla vaalioikeudet kuuluivat jokaiselle maalaiskunnan jäsenelle, sekä miehelle että naiselle, jolla on Suomen kansalaisuus ja joka ennen vaalivuoden alkua on täyttänyt kaksikymmentä vuotta sekä on kunnassa henkikirjoitettuna. Saman pykälän nojalla vaalioikeuden ulkopuolelle rajattiin holhouksen alaiset, kansalaisluottamuksensa menettäneet tai kunnallisvaaleissa vaalivilpistä tuomitut henkilöt. Identtiset vaalioikeudet kuuluivat kaupungeissa asuville kaupunkien kunnallislain 10 §:n nojalla. Varallisuudesta henkilön kunnollisuuden ja vaalikelpoisuuden takeena siis luovuttiin. Verovelvollisuus ei ollut äänioikeuden edellytys, eikä varattomuus tai kunnallisten maksujen maksamatta jättäminen johtanut äänioikeuden menettämiseen.¹⁰⁴ Tässä kehityksessä Suomi ja Ruotsi kulkivat lähes käsi kädessä, sillä vaalioikeuksia valtakunnallisella ja paikallisella tasolla laajennettiin Ruotsissa niin ikään vuosina 1907 ja 1918.¹⁰⁵

Kansanvaltaisena elementtinä voidaan pitää myös kansanäänestyksen sisällyttämistä kunnallislakeihin. Maalaiskuntien kunnallislain 76 §:n nojalla valtuuston päätöksen tarkoituksenmukaisuus voidaan alistaa kansanäänestyksellä ratkaistavaksi, jos vähintään kahdeskymmenesosa edellisissä vaaleissa äänioikeutetuista vaatii sitä kolmenkymmenen päivän kuluessa valtuuston päätöksen julkilukemisesta. Vastaava säännös löytyy kaupunkien kunnallislain 48 §:stä, jonka mukaan kansanäänestys voidaan toteuttaa valtuuston päätöksestä, jos sitä vaatii kymmenesosa edellisissä vaaleissa äänioikeutetuista saman kolmenkymmenen päivän määräajan sisällä.

¹⁰² Katajisto 2018, s. 25–26; Ståhlberg 1926, s. 20–21.

¹⁰³ KVM 5/1917, s. 1–3. Ks. myös Katajisto 2018, s. 23 sekä Halila 1956, s. 217.

¹⁰⁴ Kekkonen 1936, s. 194, 197.

¹⁰⁵ Ruotsin vaalioikeuksista ks. Bengtsson 2021, s. 3 sekä Katajisto 2018, s. 29.

Kansanäänestyksen mahdollisuus on lisätty myös ruotsalaiseen lainsäädäntöön, eli tätäkin elementtiä voidaan pitää Suomelle ja Ruotsille yhteisenä.¹⁰⁶

Uuden kunnallisvaalilain 1 §:n mukaan valtuuston vaalit tuli järjestää vuosittain joulukuussa. Laajentunut äänioikeutettujen joukko sai siis vuosittain valita edustajansa uudelleen. Tämä ei johtanut paikallisen vaikuttamisen kasvuun, vaan kunnallinen äänestysaktiivisuus jäi matalaksi: vain vajaa kolmannes äänioikeutetuista äänesti kunnallisvaaleissa vuosina 1919–1924. Vuonna 1925 sääntelyä uudistettiin seuraavan kerran siten, että vaalit olivat joka kolmas vuosi.¹⁰⁷ Paikallisen itsehallinnon poliittisen ulottuvuuden eli kuntalaisten osallistumisen kanssa kamppailtiin siis jo 1900-luvun alkupuolella. Tilanne parani 1930-luvulle tultaessa, kun puoluejako alkoi näkyä myös valtuustoissa ja puolueet panostivat vaalimainontaan valtiollisten vaalien lisäksi myös paikallisissa vaaleissa.¹⁰⁸

Uudet kunnallislait kohtasivat nopeasti vastustusta. Heti sisällissodan jälkeen porvarilliset puolueet vaativat muutoksia vuoden 1917 kunnallislakeihin sillä perusteella, että muutokset oli alun perin tehty eduskuntaa painostamalla.¹⁰⁹ Kunnallisen vaalilain muuttamisesta annetulla lailla (49/1919) asetettiin veronmaksukyky jälleen vaalioikeuksien edellytykseksi ja vaalioikeuden ikäraja nostettiin takaisin 24 vuoteen. Lain läpimenoa valtiopäivillä helpotti se, etteivät sosiaalidemokraatit olleet sisällissodan seurauksena enää mukana eduskuntatyössä.¹¹⁰ Tämä konservatiivinen vaalilaki oli reaktio sisällissodan tapahtumiin, sillä esimerkiksi Uusi Aura piti sisällissotaa osoituksena siitä, ettei tätä nuorempi väestö ollut riittävän kypsää päättämään yhteisistä asioista. Esimerkiksi eduskuntakeskustelussa esitystä kannatettiin sen vuoksi, ettei nuorisosaalistuisi liialliselle poliittiselle vaikuttamiselle ja vallankumousideologialle.¹¹¹

Konservatiivinen laki, jolla vaalioikeutta rajattiin, jäi niin ikään lyhytikäiseksi. Vuonna 1919 eduskunnan voimasuhteet olivat muuttuneet, kun sosiaalidemokraatit olivat palanneet sisällissodan jälkeen eduskuntaan. Vaalilakia (105/1919) muokattiin siten, ettei verovelvollisuus ollut enää äänioikeuden ehtona, ja äänestysikäraja laskettiin 21 vuoteen. Kuntalaisten poliittisista oikeuksista käyty kiista osoitti, että eri puolueilla oli hyvin erilaiset käsitykset siitä, miten kunnallishallinto kannatti järjestää: sosiaali-

¹⁰⁶ Sutela 2000, s. 77.

¹⁰⁷ Soikkanen 1966, s. 598–599.

¹⁰⁸ Soikkanen 1966, s. 601.

¹⁰⁹ Katajisto 2018, s. 29.

¹¹⁰ Katajisto 2018, s. 29–31.

¹¹¹ Uusi Aura 7.7.1918, s. 1. Myös esimerkiksi kokoomuspuolueen edustaja Arokallio painotti täysistunnossa 27.1.1919, että äänestysikärajan nostaminen suojaisi nuorisosaalistelta poliittiselta vaikuttamiselta ja vallankumousideologialta.

demokraatit korostivat mahdollisimman täydellisen kansanvallan toteuttamista,¹¹² kun taas porvaripuolueet halusivat rajata vaalioikeutta ”pätevimille” kansalaisille hallinnon tehokkuuteen, jatkuvuuteen ja asiantuntemukseen vedoten.¹¹³ Kun voimasuhteet eduskunnassa olivat muuttuneet, heijastui poliittinen ideologia suoraan myös kunnalliseen itsehallintoon, joka laajeni vuonna 1919 lopullisesti koskemaan lähes koko aikuista väestöä.

Vuoden 1918 sisällissodan jälkeen Suomi oli jakautunut valkoisiin ja punaisiin, voittajiin ja häviäjiin. Tästä kahtiajaosta huolimatta suomalaisen yhteiskunnan institutionaalinen vakaus ja johtavien virkamiesten legalismi tukivat parlamentarismia ja estivät Suomen luisumisen oikeistodiktatuuriin. Poliittiset prosessit toimivat sekä paikallisesti että kansallisella tasolla, sillä asevoimat olivat sitoutuneet demokratiaan ja poliittisten äärilaitojen oikeistoradikaalit ja kommunistit keräsivät vain marginaalista kannatusta. Käytännön eheyttämispolitiikka helpotti eri poliittisten ryhmien yhteistyötä: etenkin keskustalaisten ja sosialististen toimijoiden yhteistyö lievitti jännitteitä ja teki poliittisen osallistumisen mahdolliseksi poliittisen keskustan toimijoille.¹¹⁴ Paikallishallinnon vakiintuneet rakenteet sekä sitoutuminen määräenemmistöpäätöksiin edistivät eri osapuolten välistä sovintoa, kun kumpikaan puoli ei voinut yksin sanella kaikkia ratkaisuja tai linjata säädösten toimeenpanoa.¹¹⁵

Eduskunta tarttui siis 1910-luvulla keisarin hylkäämiin lakiuudistuksiin rivakasti, mikä kertoo siitä, että kunnallislainsäädäntöön ja kuntalaisten osallistumisoikeuksiin liittyi voimakkaita uudistamistarpeita. Vaatimukset laajemmista osallistumisoikeuksista eivät olleet vain suomalaisen yhteiskunnan erityispiirre. Ensimmäisen maailmansodan jälkeen samankaltaisia vaatimuksia poliittisten oikeuksien laajentamisesta esitettiin kaikkialla Euroopassa – sotaan osallistunut työväenluokka halusi vaikuttaa myös rauhan aikana yhteiskunnassa.¹¹⁶ Suomessa oli saavutettu jo yleinen ja yhtäläinen äänioikeus valtiollisissa vaaleissa, joten oli luontevaa, että vaatimukset osallistumisesta kohdistuivat nyt kunnallisvaaleihin. Osittain kyse

¹¹² Esimerkiksi Suomen Sosialidemokraatin numerossa 25/1918 kirjoitettiin, kuinka juuri kunnallisvaalit olivat keino kansanvallan toteuttamiseksi ja työväenluokan etujen ajamiseksi.

¹¹³ Soikkanen 1966, s. 491. Tätä porvariston näkökulmaa kuvaa hyvin R. A. Wreden artikkeli, jonka mukaan puolueiden edustajat kilpailevat keskenään rajoitetuista resursseista, kun taas pätevyuden perusteella valitut virkamiehet voisivat paremmin ajaa kansankunnan kokonaisuutta, ks. Wrede 1918, s. 290.

¹¹⁴ Saarikoski 2005, s. 122–129.

¹¹⁵ Katajisto 2018, s. 260.

¹¹⁶ Lesaffer 2009, s. 209.

oli valitusta taktiikasta: esimerkiksi 1890-luvulla järjestäytynyt työväenliike katsoi, että yleinen ja yhtäläinen äänioikeus tuli ensiksi saavuttaa valtiollisella tasolla, minkä jälkeen valtiopäiville päässeet edustajat voisivat helposti muuttaa kunnallisvaaleja koskevaa lainsäädäntöä.¹¹⁷

Kunnallisen itsehallinnon poliittinen ulottuvuus korostuu tarkastelujaksolla 1865–1947. Autonomisessa Suomessa poliittinen osallistuminen laajeni ensin papistolta paikalliselle tietyn varallisuustason ylittävälle miespuoliselle väestölle. Asetukset laajensivat poliittista osallistumista ja osaltaan madalsivat paikallisia luokkaeroja. Nämä asetukset muuttuivat kuitenkin auttamattoman vanhanaikaiseksi, kun äänioikeus laajeni yleiseksi ja yhtäläiseksi eduskuntauudistuksen myötä. Vaatimukset muutoksista ja nopeat uudistukset vuosina 1917–1919 viestivät siitä, että kysymys kunnallisen itsehallinnon toteuttamisesta oli keskusvallalle tärkeä: kunnille oli hallitusmuodossa taattu itsehallinto, mutta puolueille oli tärkeää määritellä, kenen käsissä tuo itsehallinto oli. Kamppailu poliittisen osallistumisen suunnasta rakentui siten, että porvarilliset puolueet halusivat rajata paikallisen itsehallinnon vauraammalle ja varttuneemmalle väestönosalle ja taas sosiaalidemokraatit halusivat laajentaa osallistumisoikeuksia vastaamaan valtiollisia vaalioikeuksia. Jälkimmäinen linja voitti vuonna 1919, jolloin Suomi useiden muiden eurooppalaisten valtioiden tapaan laajensi työväenluokan poliittisia oikeuksia. Poliittisten osallistumisoikeuksien näkökulmasta narratiivi 1800-luvun lopusta 1900-luvun puoliväliin on ennen kaikkea kertomus poliittisten oikeuksien laajenemisesta.

2.3 Valtion voimakas rooli

Autonomisessa Suomessa keskushallinto ja paikallishallinto toimivat rinnakkain, kuten oli toimittu jo Ruotsin vallan alla. 1800-luvun kunnallista itsehallintoa voidaan pitää kuntien liberalistisena vaiheena, jolloin kuntien vapaus muista instituutioista, kuten valtiosta ja puolueista, korostui ja yksilön ja talouselämän laajoja vapauksia painotettiin.¹¹⁸ Tämän rinnalla vaikutti kuitenkin myös vankka oikeusvaltiollinen näkemys, jonka Robert Hermanson oli tuonut kotimaiseen oikeustieteeseen. Tämän katsantokannan mukaan kaikki valta oli viime kädessä peräisin valtiolta, jolle se voitiin

¹¹⁷ Piilonen 1982, s. 16–18.

¹¹⁸ Heuru 2000, s. 81. Jukka Kekkonen taloudellisen liberalismien määritelmän mukaan talous- ja yhteiskuntaelämä kehittyi mahdollisimman otollisesti, kun valtio puuttuu mahdollisimman vähän ”keinoitekoisesti” yksilöiden ja yhteisöjen asioiden hoitoon, ks. Kekkonen 1987, s. 315.

myös palauttaa.¹¹⁹ Teoriassa ja käytännössä kunnalliseen itsehallintoon kohdistui siis runsaasti eriäviä näkemyksiä.¹²⁰

Oikeusvaltiolliseen ajatteluun pohjaten valtio saattoi myös asettaa kunnille uusia tehtäviä, mikä korostui vuosisadan tullessa päätökseensä. Tällaisia velvoitteita olivat esimerkiksi kansakoulujen ylläpitäminen, kirjastojen perustaminen, köyhäinhoito sekä terveydenhoito.¹²¹ 1800-luvun loppupuolta voidaan pitää käynnistymiskohtana valtion asettamille tehtäville, joiden ala tulisi ainoastaan kasvamaan ja laajenemaan seuraavalle vuosisadalle tultaessa. Sama trendi jatkui 1900-luvun puolella, jolloin kuntien haluttiin tarjoavan asukkailleen enenevässä määrin yhteiskunnallisia palveluita, jotka olisivat samanlaisia kaikkialla valtakunnassa. Tämä vaatimus yhdenmukaisti kuntien toimintakenttää ja tuli asettamaan koko 1900-luvun kunnille entistä enemmän lakisääteisiä velvoitteita.¹²²

Uudet tehtävät punoivat kuntien talouden tiiviisti osaksi valtionaloutta: kun lailla asetettiin velvoitteita, jotka koskivat esimerkiksi sosiaalihuollon sekä terveydenhuollon palveluita, ei maksuja haluttu periä suoraan asukkailta vaan ne katettiin mieluummin verovaroin. Kun kuntien toimintaa toteutettiin entistä enemmän verovaroin, syntyi valtiolle myös suurempi intressi seurata ja puuttua kuntien toimintaan ja taloudenpitoon.¹²³ Aivan uusi tämä intressi ei kuitenkaan ollut: 1600-luvulta valtiovalta oli tiukentanut otettaan paikallispolitiikasta valvomalla kenraalikuvernöörien, käskynhaltijoiden ja maaherrojen kautta paikallishallintoa ja taloutta.¹²⁴

Edellä esitin, että vuoden 1917 kunnallislait muuttivat ennen kaikkea poliittista osallistumista kunnassa ja että muuten lakien sisältö säilyi ennallaan. Toisaalta esimerkiksi Aimo Halila katsoo, että vuosi 1917 muutti paikallisen itsehallinnon oikeudellista suuntaa – mahdollisimman laajasta paikallisesta itsehallinnosta oltiin valmiita joustamaan, jotta kunnille voitiin asettaa uusia velvoitteita ja taloudellisia rasituksia.¹²⁵ Vaikka kunnallinen itsehallinto tunnustettiin valtiosäännössä, oltiin sitä valmiita kaventamaan muulla sääntelyllä. Kunnalliseen itsehallintoon kohdistui siis keskenään ristiriitaisia tavoitteita ja käsityksiä. Näitä ristiriitaisia narratiiveja

¹¹⁹ Sallinen 2007, s. 65–66. Ongelmatonta suhdetta, jossa kunnallinen itsehallinto oli valtion luomus, edusti myös Ståhlbergin legalistinen katsantokanta, ks. Sallinen 2007, s. 36. Rynnänen on katsonut, että tämä Ståhlbergin näkemys leimaa yhä kuntakäsitystä, ks. Rynnänen 1999, s. 22.

¹²⁰ Heuru 2000, s. 82.

¹²¹ Holopainen 1969, s. 158–160.

¹²² Soikkanen 1966, s. 536; Heuru 2000, s. 118.

¹²³ Heuru 2000, s. 118–119.

¹²⁴ Ranta 1981, s. 122.

¹²⁵ Halila 1956, s. 219.

voidaan pitää luontevana osana elinvoimaista yhteiskuntaa, josta ei koskaan muodostu täysin selkeää ja ristiriidatonta kokonaisuutta.¹²⁶

Uusia velvoitteita sisällytettiin esimerkiksi alistus- ja tarkastusmenettelyyn. Vuoden 1917 kunnallislain 70 §:ssä määritellään, että edellisen aseuksen mukaisten velvoitteiden lisäksi kunnan on alistettava maaherran tarkastettavaksi sellaiset päätökset, jotka koskevat lainan ottamista yli viideksi vuodeksi, sekä kunnanvaltuuston tekemät päätökset kunnallishallinnossa noudatettavista ohje- ja johtosäännöistä. Mikäli maaherra kieltää vahvistuksensa, on kunnanvaltuustolla oikeus valittaa asiasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Alistamismenettelyyn tuotiin siis nyt myös kunnallishallinnon sisäiset ohjeistukset sekä lyhyemmät lainat, sillä aikaisemmin kunta oli saanut ottaa itsenäisesti lainaa 10 vuodeksi.

1910-luvulla käsitys kuntien toimintakentästä alkoi muuttua. Lainsäätäjän näkökulmasta kunnat olivat paikallisen asiantuntemuksensa vuoksi tehokkaita sosiaalisten uudistusten toteuttajia, joten erityislaeilla kunnille asetettiin enenevässä määrin uusia tehtäviä.¹²⁷ Reino Kuuskosken rakentaman opin mukaan kuntien toimiala jakaantui yleiseen toimialaan, joka kattoi kunnan itse itselleen ottamat tehtävät, sekä erityiseen toimialaan, jonka muodostivat valtion sille asettamat tehtävät. Näitä kahta kenttää voitiin myös valvoa erilaisin perustein: yleiseen toimialaan sai kohdistaa vain laillisuusvalvontaa, mutta erityiseen toimialaan valtio sai ulottaa myös muuta valvontaa.¹²⁸ Kekkonen on esittänyt myös, että yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät voitaisiin koska tahansa ottaa takaisin valtion toteutettavaksi.¹²⁹ Yleisen ja erityisen toimialan välinen rajanveto oli siis häilyvä, ja sitä voitiin tarvittaessa siirrellä kumpaankin suuntaan.

Valtiopäivät käyttivätkin itsenäistymistä seuraavina vuosikymmeninä lainsäädäntövaltaa säätämällä esimerkiksi oppivelvollisuuslain (101/1921) asettaakseen kunnille uusia tehtäviä, joista aiheutui myös taloudellisia rasituksia.¹³⁰ Tämän lain 6 §:n nojalla jokaisessa kunnassa tulee olla oppivelvollisuuden täyttämistä varten riittävä määrä kansakouluja siten sijoitettuna, ettei kunnassa asuvien lasten koulumatka ole yli viittä kilometriä. Lisäksi 8 §:n nojalla kaupunkikunnassa, kauppalassa ja taajaväkisessä yhdyskunnassa tulee olla riittävä määrä kansakouluihin liittyviä jatkoloukkia. Lain 23 §:n nojalla toimeenpanoa valvoi kouluhallitus. Yhdessä oppivelvollisuuslain kanssa säädettiin kansakoulun kustannuksia koskeva laki

¹²⁶ Bruner 2002, s. 91.

¹²⁷ Halila 1956, s. 219.

¹²⁸ Heuru 2001b, s. 190.

¹²⁹ Kekkonen 1936, s. 57.

¹³⁰ Halila 1956, s. 219.

(102/1921), jonka 1 §:n nojalla kunta vastasi kansakoulujen menoista mutta sen tuli saada valtiolta niihin avustuksia. Heti 2 §:ssä todettiin lisäksi, että kansakoululaitos oli nimenomaisesti kunnan hallinnon alainen, joskin 3 §:n nojalla ohjesääntö tuli alistaa kouluhallituksen vahvistettavaksi.

Kansakoululaitos osoittautui taloudellisesti raskaaksi projektiksi kunnille. Vaikka oppivelvollisuus ajatuksena nautti suurta kannatusta, kritisoiitiin valtuustoissa niitä taloudellisia vaikeuksia, joihin kunnat joutuivat koululaitosta rakentaessaan. Kritiikkiä aiheutti myös valtion voimakas ohjaus.¹³¹ Kunnan erityiselle toimialalle asetettu uusi tehtävä sitoi sen taloutta ja samalla alisti kunnan hallintoa valtion ohjaukseen lainsäädännön ja kouluhallituksen tarkastusroolin kautta. Tutkimuskirjallisuudessa onkin tulkittu, että oppivelvollisuuslaki oli itsessään merkittävä syy sille, että valtion kuntiin kohdistamat valvonta ja ohjaus voimistuivat.¹³²

Samaan tapaan kunnille kasattiin uusia velvoitteita myös esimerkiksi köyhäinhoitolaissa (145/1922) ja terveydenhoitolaissa (192/1927).¹³³ Köyhäinhoitolaissa kunta velvoitettiin hankkimaan elatusta ja hoitoa jokaiselle, joka ei sitä muuten voinut itselleen hankkia (1 §), keinoinaan kotiaavustus, hoito yksityiskodeissa sekä laitoshoido (22 §). Laki laajensi valtion toimivaltaa, sillä valtion viranomaisille varattiin oikeus ”yleiseen johtoon ja valvontaan” (66 §). Tarkoituksenmukaisuuteen ja tehokkuuteen vetoamalla kavennettiin siis merkittävästi kuntien itsemääräämisoikeutta.¹³⁴ Terveydenhoitolaissa kunnat määriteltiin terveydenhuoltoviranomaisiksi (1 §) ja velvoitettiin ne perustamaan erityislautakunta tehtävien hoitamista varten (2 §).

Uusi lainsäädäntö kasvatti kuntien taloudellista raskautta. Kuntien talousvaikeudet olivat myös lainsäätäjän tiedossa: esimerkiksi kunnallisesta huoltolautakunnasta annetun asetuksen hallituksen esityksen vastalauseissa esitetään, ettei esitys huomioi riittävästi kunnille aiheutuvia talousvaikutuksia.¹³⁵ Keskusvalta siis tiedosti, että kun se asetti paikalliselle hallinnolle uusia tehtäviä, sen tulisi ottaa jossain määrin vastuuta myös kasvaneista kustannuksista, joista kuntien oli mahdotonta selvittää itse. Vuonna 1933 säädettiin laki kunnan hallinnon lisäystä valvonnasta (179/1933), joka antoi valtiolle toimivaltaa puuttua kunnan toimintaan, mikäli kunta kärsi talousvaikeuksista. Laki oli säädetty määräajaksi, mutta määräaikaa pidennettiin kahteen otteeseen vuosina 1936 sekä 1938.¹³⁶

¹³¹ Soikkanen 1966, s. 536.

¹³² Soikkanen 1966, s. 537.

¹³³ Kekkonen – Hallberg – Suviranta 1998, s. 61.

¹³⁴ Soikkanen 1966, s. 519.

¹³⁵ HE 92/1935 vp, kohta Vastalauseita II.

¹³⁶ HE 114/1941 vp, s. 1.

Taloudellinen valvonta antoi valtiolle laajat oikeudet puuttua kunnallisen itsehallinnon alaan. Kunnista tuli itsenäisten toimijoiden sijaan valtion asettamien tehtävien toteuttajia. Liberalistinen näkemys, jonka mukaan kunta oli valtiosta itsenäinen instituutio, korvautui kokonaan oikeusvaltiollisella käsityksellä, jonka mukaan kuntien valta oli valtiolta johdettua. Tämän uuden teorian valossa kunta ei ollut valtion tavoin suvereeni ja valtio saattoi ottaa takaisin kunnille luovuttamaansa toimivaltaa.¹³⁷ Urho Kekkonen on väitöskirjassaan esittänyt, että kunnan itsehallinnon laajuus on sidottu historialliseen kehitykseen: paikallisten intressien edistämiseksi perustetut kunnat olivat Suomessa ja Skandinaviassa valtiota vanhempia instituutioita, jotka kuitenkin valtion kehittymisen jälkeen tulivat ”valtion palvelukseen valtion hallintotehtävien suorittajaksi”. Tällöin valtio tunnusti kunnat ”paikallisten yhteisetujen valvojiksi ja toteuttajiksi”, mikä samalla rajasi kunnallisen itsehallinnon alaa.¹³⁸

Kun kuntien taloudellista valvontaa koskevaa lainsäädäntöä uudistettiin vuonna 1941, lain esitöissä laskettiin, että 1930-luvulla valvonnan alaisena oli parhaimmillaan ollut 27 kuntaa. Tätä pidettiin osoituksena tarpeesta säätää uusi, pysyväinen laki. Uuden lain sisältö ei poikennut vuoden 1933 lain sisällöstä, jota ei pidetty ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon kannalta. Lain esitöissä kuitenkin korostetaan, että valvontaa voidaan käyttää vain välttämättömyysperusteena, sillä keinona se puuttuu niin syvästi kuntien oikeuksiin.¹³⁹ Lakiesityksen perustelut ovat muuten lyhytsanaisia, eikä niissä erikseen avata valvonnan suhdetta itsehallintoon. Edellä esitetty viittaa kuitenkin siihen, ettei lainsäätäjät halunnut ulottaa valvontaa laajemmalle kuin mitä piti välttämättömänä kuntien auttamiseksi pois talousvaikeuksista.

Taajaväkisistä yhdyskunnista¹⁴⁰ vuonna 1898 annettu asetus korvattiin vuonna 1931 lailla taajaväkisistä maalaisyhdyskunnista (185/1931). Laissa päivitettiin toimivaltuuksia, eli päätösvalta yhdyskuntien perustamisesta siirtyi senaatin talousosastolta valtioneuvostolle, joka edusti nyt valtion ylintä toimeenpanovaltaa. Keskusvalta säilytti siis valtansa asettaa sääntelyä taajaväkisesti asutetuille alueille. Toisaalta laki voidaan nähdä myös paikallista itsehallintoa vahvistavana tekijänä – Kekkonen on tulkinut,

¹³⁷ Soikkanen 1966, s. 645–647.

¹³⁸ Kekkonen 1936, s. 56.

¹³⁹ HE 114/1941 vp, s. 1.

¹⁴⁰ Taajaväkiset yhdyskunnat olivat vuoteen 1956 maalaiskuntien alueelle perustettuja itsenäisiä oikeushenkilöitä, joilla oli omat jäsenensä ja alueensa. Taajaväkiset yhdyskunnat olivat peruskuntaa alemman asteisia paikallisen itsehallinnon yksikköjä, sillä yhdyskuntien tehtäväpiiri on ollut emäkuntaa suppeampi. Kuuskoski – Hannus 1973, s. 596.

että yhdyskunnille määriteltiin tällöin ensimmäistä kertaa selväsanaisesti itsehallinto. Taajaväkisten yhdyskuntien itsehallinto sisälsi oikeuden jättää valitsemiensa valtuutettujen päätettäväksi yhdyskuntaa koskevia talous- ja järjestysasioita, verottaa jäseniä yhdyskunnan menojen suorittamiseksi sekä asettaa lautakuntia ja valita henkilöitä yhdyskunnan päätösten toimeenpanoa ja hallinnointia varten.¹⁴¹

Kunnallisen itsehallinnon syntyhetkenä voidaan pitää 1800-luvun loppupuoliskon keisarillisia asetuksia, joilla vahvistettiin kaupunkien paikallishallintoa sekä perustettiin kuntiin uudet hallinto-organisaatiot erotuksena seurakunnasta. Paikallisen itsehallinnon asema vahvistui vuonna 1919, kun itsehallinnon periaate sisällytettiin hallitusmuotoon. Muutoin lainsäädännössä ei 1919–1947 kommentoitu kunnallisen itsehallinnon alaa. Itsehallinnon rajat ja varsinainen merkitys jäivät siis melko epäselväksi.

Keisarillisissa asetuksissa paikallinen päätöksenteko avattiin papiston privilegiosta laajemmalle kansanosalle varallisuuden ja sukupuolen perusteella. Nämä asetukset eivät tuoneet paikallisesti kovin laajaa demokratiaa, mutta niitä voidaan pitää alkupisteenä kunnallisen itsehallinnon poliittiselle ulottuvuudelle. Kunnallisia osallistumisoikeuksia laajennettiinkin vuonna 1917, kavennettiin sen jälkeen pikaisesti ja uudelleen laajennettiin vuonna 1919. Nämä poukkoilevat muutokset kertovat siitä, että eduskunnan sisäiset voimasuhteet heijastuivat suoraan kuntia koskevaan lainsäädäntöön. Vuoden 1919 jälkeen poliittisia oikeuksia on ainoastaan laajennettu, mikä kertoo siitä, että keskusvallassa on ollut vahva konsensus poliittisten osallistumisoikeuksien tärkeyttä koskevassa kysymyksessä.

Itsenäistymisen jälkeen erityislaeilla annettiin kunnille useita uusia tehtäviä, joiden toteuttamista valtio valvoi. 1900-luvun ensimmäisellä puoliskolla kuntien ja valtion suhdetta hallitsi siis desentralisaation malli, jossa valtio asetti kunnille lainsäädännöllä uusia tehtäviä ja satoi ne tiukemmin taloudelliseen ohjaukseensa erilaisten rahoituskäytäntöjen kautta. 1900-luvun alkupuolen kehitys voidaankin tiivistää toteamukseen, että siinä missä keskusvalta avasi itsehallinnon osallistumisoikeuksia yhä useammalle, se vahvisti samalla omaa asemaansa kunnan toiminnan konkreettisena määrääjänä. 1800-luvulta käynnistynyt kuntien liberalistinen vaihe jäi siis hyvin lyhytaikaiseksi.

¹⁴¹ Kekkonen 1936, s. 77.

3 KASVAVA TEHTÄVÄKENTTÄ 1948–1994

3.1 Kunnat sotien jälkeisessä Suomessa 1948–1975

Seuraava murroskausi kunnallisessa itsehallinnossa alkoi sotien jälkeen. Sodat olivat muuttaneet asenneilmapiiriä, ja valtiolta odotettiin yhä aktiivisempaa roolia yhteiskunnallisessa jälleenrakennuksessa.¹⁴² Tässä luvussa käsittelemme kunnallisen itsehallinnon muutoksia sotien jälkeisen Suomen hyvinvointivaltion rakennuskaudelta aina 1990-luvulle. Tällä ajanjaksolla kuntien tehtäväkenttä kasvoi dramaattisesti, kun valtio osoitti kunnille enenevästi uusia tehtäviä ja satoi kunnat hyvinvointipalveluiden toteuttajiksi. Vuosisadan lopulle tultaessa kuntien rooli monipuolistui eurooppalaisen sääntelyn ja kumppanuuden idean saadessa jalansijaa kotimaisessa kuntaoikeudessa. Samalla osa valvonnan mekanismeista säilyi ennallaan. Tarkastelujaksolle mahtuu poliittisen osallistumisen nousu- ja laskusuhdanteita, ja poliittista itsehallintoa pyrittiin vahvistamaan osallistumisen työkaluja laajentamalla.

Sotien aikana valtio oli puuttunut voimakkaasti yhteiskuntaelämään. Kriisivuosina demokraattisesta päätöksenteosta ja hallinnon avoimuudesta oltiin valmiita tinkimään päätösten tehokkaan toimenpanon varmistamiseksi. Armeijan rooli ja sotilaalliset näkökohdat korostuivat yli muiden intressien.¹⁴³ Tehokkuusvaatimus ulottui myös kuntiin, joille sota oli tuonut uusia tehtäviä. Kunnat esimerkiksi huolehtivat puolustusvalmiudesta, väestönsuojelusta, elintarvikesäännöstelystä sekä sotaväen majoituksesta. Tehokkuus nousi tällöin myös julkisen hallinnon arvoksi, joka ylitti tärkeidessään esimerkiksi itsehallinnon ja kansanvaltaisuuden periaatteet.¹⁴⁴ Sota-aika löi leimansa myös tulevaisuuteen: tehokkuuteen ja valtion tavoitteiden toteuttamiseen tultaisiin vetoamaan myös koko 1900-luvun ajan, kun kunnille asetettiin uusia tehtäviä. Ajatus valtion vahvasta roolista jäi siis elämään poliittiseen ideologiaan, ja erityisen tärkeäksi tehtäväksi asetettiin taloudellisen kasvun lisääminen ja elintason nostaminen.¹⁴⁵

¹⁴² Niemivuo 2014, s. 88.

¹⁴³ Kekkonen 1998, s. 83.

¹⁴⁴ Soikkanen 1966, s. 651. Kuntien oli esimerkiksi perustettava lautakuntia säännöstelymääräysten, kansalaisten työvelvollisuuden ja elintarvikehuollon toimeenpanemiseksi sekä evakoista huolehtimiseksi, ks. Holopainen 1969, s. 215–216.

¹⁴⁵ Niemivuo 2014, s. 88.

Sotien jälkeisellä kaudella Suomessa ja Skandinaviassa käynnistyi voimakas rakennemuutos, jossa yhä harvempi sai elantonsa perinteisestä maataloudesta. Maatalouden tehostuessa väestön muuttoliike kääntyi voimakkaasti kaupunkeihin, mikä johti maaseudun autioitumiseen ja palveluiden vähenemiseen. Muutos elämäntavassa johti myös muutokseen politiikassa, jossa alueelliset erot kärjistyivät ja aluepolitiikka ja etenkin syrjäseutujen tulevaisuus nousivat uusiksi kohtalonkysymyksiksi.¹⁴⁶ Voidaankin todeta, että 1900-luvun puolivälin ideologia valtion merkittävästä roolista ja uusien alueellisten ongelmien muodostuminen johtivat paikallisen itsehallinnon kaventumiseen.

Sotien jälkeen uudistettiin myös kuntia ja kaupunkeja koskeva oikeusperusta. Vuoden 1948 kuntia koskevan koontalain suurimpana tavoitteena oli yhdistää kuntia ja kaupunkeja koskevaa lainsäädäntöä.¹⁴⁷ Tämä kokoava tavoite tunnistettiin myös lain esitöissä, joissa todettiin selkeästi, että uuden lainsäädännön tavoitteena oli ennen kaikkea voimassa olevien säännösten sulauttaminen yhtenäiseksi kokonaisuudeksi, epäselvien tai ristiriitaisten säännösten korjailu sekä lainsäädännön aukkojen tarkastelu. Suurin muutos lainsäädäntöön olikin maalaiskuntien, kaupunkien, kauppaloiden ja taajaväkisten yhdyskuntien summaaminen saman lain alle.¹⁴⁸ Muihin muutoksiin lainsäätäjät suhtautui pidättyväisesti.¹⁴⁹ Vuoden 1948 koontalaki voidaan pitää sikäli historiallisena, että se päätti yli 600-vuotisen perinteen, jossa kunnilla ja kaupungeilla oli ollut omat säännöksensä.

Koontalaki oli ensimmäinen säädös, jossa itsehallinnon periaate tunnistettiin lain tekstissä. Uuden lain 1 §:ssä todetaan, että Suomi jakaantuu kuntiin, joilla on itsehallinto-oikeus. Lainsäätäjän tälle pykälälle asettama painoarvo jää kuitenkin avoimeksi, sillä hallituksen esityksessä sitä ei perustella.¹⁵⁰ Käsite itsehallinto esiintyy esitöissä vain yhden kerran, tällöin kunnallisvalitusta koskevien perusteluiden yhteydessä todettaessa, että kunnallisvalituksen ala pidetään ennallaan siten, että valittaa saa päätöksistä, jotka koskevat yksityisen oikeuksia tai laillisuusperusteen nojalla. Tällöin valituksen alan on katsottu parhaiten olevan linjassa kuntien itsehallinnon kanssa.¹⁵¹ Lainsäätäjät siis tulkitsi, ettei valitusta voinut tehdä tarkoituksemukaisuusperusteella, sillä se olisi rajannut kunnallista vallankäyttöä.

¹⁴⁶ Kirby 1994, s. 403–404.

¹⁴⁷ HE 125/1947 vp, s. 2. Ks. myös Pulma 2009, s. 242 sekä Kekkonen 1998, s. 89.

¹⁴⁸ HE 125/1947 vp, s. 2–3. Tätä voidaan pitää jatkumona 1920-luvun köyhäinhuolto- ja kansakoulupiirin lakkauttamiselle, jolloin itsenäiset kunnallispiirit lakkasivat olemasta ja tehtävät siirtyivät kunnan hoidettavaksi, ks. Kuuskoski – Hannus 1973, s. 606.

¹⁴⁹ Itkonen 1948, s. 8.

¹⁵⁰ HE 125/1947 vp, s. 4.

¹⁵¹ HE 125/1947 vp, s. 10.

Muuten laki esitöineen ei anna tulkintoja kunnallisen itsehallinnon alasta. Myös aikakauden oikeuskirjallisuudessa pykälä jää selittämättä.¹⁵² Kaiken kaikkiaan kunnallisen itsehallinnon käsite näyttää siis jääneen vähäiselle huomiolle 1940-luvulla.

Kuntien ja valtion suhdetta rakennettiin koontalaissa lailla säätämisen vaatimuksen kautta. Lain esitöissä todetaan, että kuntien yleistä toimialaa koskeva vuoden 1917 kirjoitusasu on toimiva, sillä se on edistänyt kunnan mahdollisuuksia ottaa uusia tehtäviä hoitaakseen, mutta samalla se on ”ehkäissyt kuntien varojen käyttämisen kunnille vieraisiin tarkoituksiin”.¹⁵³ Vuoden 1948 lisäys kuitenkin on, että nyt valtio voi asettaa kunnille uusia oikeuksia ja velvoitteita sekä muuttaa olemassa olevia vain lain nojalla.¹⁵⁴ Tätä lailla säätämisen vaatimusta ei hallituksen esityksessä tarkasteltu itsehallinnon näkökulmasta. Toisaalta lailla säätämisen vaatimus ei hidastanut kuntien tehtäväkentän laajenemista, sillä sotien jälkeisessä Suomessa uusia tehtäviä kunnille siirrettiin nimenomaisesti lainsäädännöllä.¹⁵⁵

Lailla säätämisen vaatimus liittyy suomalaiseen legalistiseen oikeuskulttuuriin. 1900-luvun taitteesta venäläistämiskaudelta vallalla oli ollut legalistinen ideologia, jossa poliittisten toimien hyväksyttävyyys pyrittiin osoittamaan oikeudellisilla argumenteilla.¹⁵⁶ Tämä vaikutti myös kuntien itsehallintoon, sillä legaliteettiperiaatteen nojalla kunnan ja valtion suhde sekä kunnan asema tuli rakentaa lain keinoin.¹⁵⁷ Valtio näki kunnallisen itsehallinnon oikeusvaltiolliseen tapaan lainsäädännöllä luotuna rakennelmana, jota voitiin myös uusilla laeilla muovata.

Esimerkki legalistisesta näkökulmasta kunnalliseen itsehallintoon on myös vuonna 1967 säädetty laki eräistä toimenpiteistä kunnallisen jaotuksen ja kuntien yhteistoiminnan kehittämiseksi (13/1967). Lain nojalla valtioneuvosto laati koko maata koskevan suunnitelman kuntajaon muuttamisesta: yhdistämällä pieniä kuntia toisiinsa voitaisiin parantaa niiden taloudellisen toiminnan edellytyksiä. Laki antoi keskusvallalle laajat oikeudet puuttua kuntien olemassaoloon, sillä kuntien vastustus ei ollut este kuntajaon muuttamiselle. Kuntien kielteinen suhtautuminen johti kuitenkin siihen, ettei koko kuntajaotusta tarkistettu vaan valtioneuvosto tyytyi muutamiin kuntaliitoksiin.¹⁵⁸ Lainsäätäjän näkökulmasta kunnalliseen

¹⁵² Esim. Itkonen 1948, s. 13.

¹⁵³ HE 125/1947 vp, s. 4.

¹⁵⁴ HE 125/1947 vp, s. 12.

¹⁵⁵ Pulma 2009, s. 242–243.

¹⁵⁶ Rasilainen 1999, s. 230–231.

¹⁵⁷ Heuru 2000, s. 94.

¹⁵⁸ Ryyänen 2008, s. 19–20.

itsehallintoon ei siis kuulunut kunnan oikeus päättää omasta olemassaolostaan. Laki oli näin ollen esimerkki liberalistisen kuntakäsityksen lopullisesta tappiosta, sillä itsehallintoon ei nähty enää kuuluvaksi vapauttaa kunnan olemassaoloon itseisarvoisesti.¹⁵⁹

Vuoden 1948 koontalaki oli legalistisesta näkökulmasta työkalu, jolla kasvatettiin kunnan alistaisuutta valtiolle tarkastus- ja alistusmenettelyiden avulla. Lain 10 §:n nojalla kunnat saivat järjestää hallintonsa ohje- ja jotosäännöillä, jotka oli hyväksyttävä valtuustossa ja alistettava sisäasiainministeriön vahvistettavaksi. Lain 12 §:n nojalla satamaoloja koskeva päätös oli alistettava sisäasiainministeriölle ja siveellisyttä, raittiutta, yleistä järjestystä, turvallisuutta tai terveydenhoitoa edistävä päätös lääninhallitukselle. Lisäksi lain 109 §:n nojalla päätös pysyvän rahaston perustamisesta on maalaiskunnissa hyväksyttävä lääninhallituksella ja kaupungeissa sisäasiainministeriöllä. Sisäasiainministeriölle oli alistettava myös päätökset lahjan tai testamentin myymisestä, panttaamisesta tai vaihtamisesta (111 §), päätös uusista tai korotetuista maksuista yleiseen liikenteeseen (113 §) sekä yli viiden vuoden takaisinmaksuja koskevat lainat (114 §). Nämä alistettavat päätökset koskevat siis ennen kaikkea kunnan talouden järjestämistä. Tällöin voidaan mielestäni ajatella, että näiden päätösten alistaminen on linjassa kunnan hallinnon lisätystä valvonnasta annetun lain kanssa, jossa tunnistettiin valtiovallan tarve valvoa nimenomaisesti kuntien taloutta, jotta ne suoriutuvat tehtävistään.

Esimerkki alistamismenettelystä löytyy myös kunnanvaakunasta annettusta laista (261/1949). Lain 1 §:ssä todetaan, että kunnallisvaltuustolla on oikeus hyväksyä kunnalle vaakuna. Valtuuston päätös on alistettava sisäasiainministeriölle vahvistettavaksi. Tarkemmin prosessista säädetään kunnan oikeudesta käyttää kunnanvaakunaa annetussa asetuksessa (262/1949). Asetuksen 3 §:n mukaan kunnan on alistettava sisäasiainministeriölle päätös, jolla hyväksytään kunnanvaakuna vaakunaselityksineen. Ministeriön on ennen vaakunan vahvistamista hankittava asiasta valtionarkiston lausunto. Alistamista perusteltiin lainsäädännön esitöissä sillä, että yhtenäisen kunnanvaakunoiden vahvistusprosessi mahdollistaisi ”heraldisten vaatimusten” varmistamisen.¹⁶⁰ Kunnanvaakunan hyväksyttämisen tai muutosprosessi on siis esimerkki kunnallisesta päätöksenteosta, joka on alistettu keskushallinnon vahvistettavaksi.

1960-luvulla kunnallista itsehallintoa tarkasteltiin suhteessa mahdolliseen maakuntaitsehallintoon. Perustuslaista löytyivät edelleen edellytykset

¹⁵⁹ Liberalistisesta kuntakäsityksestä ks. esim. Heuru 2000, s. 88.

¹⁶⁰ HE 3/1949 vp, s. 1.

kuntia ylempien asteisille itsehallintoalueille, ja sen kannattajat puolisivatkin suurempia yksiköitä tehokkaampina palveluiden toteuttajina. Maakuntahallinnosta oli myös positiivisia esimerkkejä verrokkimaista. Vastustajat vetosivat puolestaan siihen, että kaksi hallinnon tasoa riittivät hyvin ja että maakuntarakenne heikentäisi liiaksi itsehallintoa.¹⁶¹ Paula Tiihonen summaa väitöskirjassaan 1960-luvun henkeä esittämällä, että vallan sai ”empiirispainotteinen itsehallintokäsite”, joka korosti hyvinvointipalveluiden toteuttamista sekä kuntien ja valtion välistä tehokkuutta ja kustannusten jakoa.¹⁶²

Historiallisessa narratiivissa sotien jälkeinen Suomi kehittyi agraarivalttiosta hyvinvointivaltioksi.¹⁶³ 1940-luvulla käydyt sodat tuottivat valtiolle työtä 1900-luvun jälkimmäisellä puoliskolla, kun valtion tuli esimerkiksi asuttaa siirtoväki sekä huolehtia sotainvalideista ja -orvoista.¹⁶⁴ Valtion roolin kasvaminen toisen maailmansodan jälkeen ei ollut pelkästään Suomen erityispiirre, vaan myös muualla Euroopassa valtio otti aktiivisemmän roolin esimerkiksi rahapolitiikassa, yrityselämässä ja työnantajana.¹⁶⁵ Tässä kehityksessä Suomi seurasi hieman jäljessä Ruotsia, jossa sosiaalidemokraatit olivat käynnistäneet hyvinvointivaltion rakentamisen vuonna 1945 vankan talouskasvun tukemana.¹⁶⁶

Valtion aktiivisempi ote yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisijana heijastui myös kuntien asemaan valtion tehtävien toteuttajana. Tällä tarkastelujaksolla säädettiin kuntia ja kaupunkeja koskeva koontalaki, joka täytti aikakaudelle ominaiset tehokkuuden vaatimukset – oikeudellisten yksityiskohtien sijaan keskityttiin valtion tehtävien saumattomaan toimeenpanoon. Edellisiltä vuosikymmeniltä tuttua trendiä noudattaen kunnallisen itsehallinnon alaa tai merkitystä ei säädöksellä täsmennetty. Vuoden 1948 kuntalakea voidaan siis pitää ensinäytöksenä vuosisadan jälkimmäisen puoliskon hyvinvointivaltiokehitykselle, jossa valtiot velvoittivat kuntia toteuttamaan enenevässä määrin hyvinvointipalveluita. Kertomus kuntien uudesta roolista oli aloitettu.

¹⁶¹ Soikkanen 1966, s. 700–701.

¹⁶² Tiihonen 1986, s. 212.

¹⁶³ Kekkonen 2013, s. 130–131.

¹⁶⁴ Kekkonen 1998, s. 95.

¹⁶⁵ Lesaffer 2009, s. 496; Aguilera-Barchet 2018, s. 11. Samalla koko julkisen sektorin rooli muuttui, kun yhteiskuntapolitiittiseksi tavoitteeksi asetettiin talouskasvun tukeminen ja hyvinvoinnin lisääminen, ks. Kalela 2005a, s. 206.

¹⁶⁶ Kirby 1995, s. 383–383. Ruotsin tilanne oli toki otollisempi, sillä maa ei ollut Suomen tavoin kärsinyt suoraan sodasta.

3.2 Kunnat ja hyvinvointivaltiokehitys 1976–1994

1970-luvulle tultaessa valtion voimakas rooli alkoi näkyä hyvinvointivaltion rakennuksessa. Runsaalla erityislainsäädännöllä kunnat sidottiin entistä tiiviimmin osaksi valtion päätöksentekoa ja talousohjausta, mikä haastaa merkittävästi narratiivia kuntien omasta autonomiasta ja historiallisesti vahvasta asemasta. Toisaalta esimerkiksi Toivo Holopainen on katsonut, että lakisääteisten tehtävien lisääntyminen on kaventanut itsehallintoa päätöksenteossa mutta vastaavasti vahvistanut itsehallintoa toimeenpanossa ja kunnan hallinnossa.¹⁶⁷

1970-luvulla itsehallinnon määritelmässä nojattiin vuosisadan alusta tuttuihin määritelmiin eikä itsehallinnon käsitettä päivitetty.¹⁶⁸ Uuden lain 1 § onkin identtinen vuoden 1948 kunnallislain itsehallinnon määritelmän kanssa. Sen sijaan esitöissä uuden lain tavoitteeksi asetettiin tarpeettoman sääntelyn poistaminen, kunnallisen kansanvallan vahvistaminen, osallistumisoikeuksien kasvattaminen sekä kunnan yleisen toimialan laajuuden ja sisällön vahvistaminen.¹⁶⁹ Lainsäätäjät tavoitteli siis uudella säädöksellä itsehallinnon poliittisen ulottuvuuden eli kansanvaltaisuuden vahvistamista, mutta juridinen puoli jäi ennalleen. Itsehallinnon oikeudellisen ulottuvuuden täsmentäminen asetettiin tulevaisuuden valtiosääntöuudistuksen tehtäväksi.¹⁷⁰ Tätä uudistusta saatiin odottaa, sillä uusi perustuslaki saatiin vasta 25 vuoden kuluttua vuonna 2000.

Uuden lain myötä haluttiin muuttaa määritelmää kuntien yleisestä toimialasta. Lainsäätäjät ei halunnut määritellä liian sitovasti tätä kunnan vapaan toiminnan alaa, sillä sen laajuus mahdollistaisi paremmin sen, että kunnat voivat joustavasti sopeutua yhteiskunnallisiin muutoksiin. Lisäksi haluttiin väljentää niitä vaatimuksia, joita nykylainsäädäntö oli asettanut kuntien osallistumiselle liiketoimintaan, joskin taloudellisen tuen antamisessa tuli edelleen olla pidättyväinen. Kuntien tuli kuitenkin saada tukea alueensa elinkeinoelämää ja taloudellista kehitystä ja parantaa niiden toimintaedellytyksiä.¹⁷¹ Tämä tavoite sopii hyvin yhteen sotien jälkeisen eetoksen kanssa, jossa taloudellisen elinvoimaisuuden kehittäminen nähtiin julkisen sektorin tehtävänä.

Lainsäätäjät halusi siis asettaa kuntien toimintakentälle laajemmat raamit. Yhteiskunta 1900-luvun puolivälissä oli muuttuvampi ja dynaamisempi

¹⁶⁷ Holopainen 1969, s. 383.

¹⁶⁸ HE 140/1975 vp, s. 2.

¹⁶⁹ HE 140/1975 vp, s. 1.

¹⁷⁰ HE 140/1975 vp, s. 2.

¹⁷¹ HE 140/1975 vp, s. 2. Myös Sallinen 2007, s. 15.

kuin 1800-luvulla, joten lainsäädännön rajoittavia ehtoja haluttiin tietyin osin purkaa. Yleisen toimialan sisällyttämisellä lain tekstiin vahvistettiin myös kunnallisen itsehallinnon alaa, sillä esimerkiksi Sini Sallinen katsoo, että kuntien itselleen ottamat tehtävät, vapaaehtoinen tehtäväpiiri, voidaan lukea itsehallinnon ydinpiirteeksi.¹⁷² Toimiva kunnallinen itsehallinto edellyttää siis, että kuntalaisilla on päätösvaltaa edes osasta kunnan hoitamista tehtävistä.¹⁷³ Vuoden 1976 lailla pyrittiin myös vahvistamaan kuntien luottamushenkilöiden asemaa ja työskentelyn edellytyksiä, jotka voidaan nähdä kunnallista demokratiaa vahvistavina tekijöinä.¹⁷⁴ Vaikka lakitekstissä ei siis varsinaisesti muutettu kunnallisen itsehallinnon määritelmää, itsehallintoon olennaisesti kuuluvan yleisen toimialan oikeudellinen painoarvo kasvoi.

Yhteiskunnan voimakkaaseen muutokseen ja liiallisten säädösten kankeuteen vedottiin myös vapaakuntakokeilussa, jossa kokeiluun osallistuvat kunnat voisivat järjestää hallintoaan lainsäädännöstä poiketen parhaaksi katsomallaan tavalla. Vapaakuntakokeilulla tavoiteltiin kuntien itsehallinnon vahvistamista, tehokkuuden ja taloudellisuuden lisäämistä kunnan hallinnossa sekä palveluiden ja kuntalaisten osallistumisoikeuksien parantamista.¹⁷⁵ Kokeilu johti oikeudellisen liikkumatilan kasvamiseen, mutta itsehallinto itsessään on kaventunut, kun valtio on asettanut kunnat tiiviimmin ohjaukseensa sekä uusien tehtävien että tuloperustankin kautta.¹⁷⁶

Toisaalta tutkimuskirjallisuudesta nousee esiin näkemys, että 1970-luvulla kuntien ja valtion väliltä puuttui selkeä työnjako ja että tehtävien jakautuminen kuntien ja valtion kesken oli satunnaista. Valtiojohtoisella hyvinvointivaltioprojektilla tosiasiallisesti siis rajattiin kuntien toimialaa.¹⁷⁷ Todisteena kuntien rajatummasta toimintavapaudesta voidaan pitää myös uuden kunnallislain alistamismenettelyitä, jotka nyt yhdistettiin suoraan otsikon ”Valtionvalvonta” alle. Lainsäätäjät asetti tavoitteekseen selkeyttää sitä, kuka oli alistusviranomainen ja mikä oli alistamismenettelyssä oikea prosessi.¹⁷⁸ Kunnallisen itsehallinnon kertomuksessa erilaiset alistus- ja valvontamekanismit ovat siis olleet tukevasti mukana jo tarkastelujakson alusta 1860-luvulta. Ylhäältä alaspäin johdetun hallinnon tradition voidaan katsoa pohjautuvan pohjoismaiseen protestanttisuuteen, jossa yksilöt ovat

¹⁷² Sallinen 2007, s. 116.

¹⁷³ Sallinen 2007, s. 408.

¹⁷⁴ Harjula – Prättälä 2015, s. 21.

¹⁷⁵ HE 54/1988 vp, s. 3.

¹⁷⁶ Ryynänen 2005, s. 21.

¹⁷⁷ Ryynänen 2007, s. 284, 294. Ks. tästä myös Holopainen 1969, s. 394.

¹⁷⁸ HE 140/1975 vp, s. 11.

olleet suoraan yhteiskunnan jäseniä; 1900-luvun jälkimmäisellä puolella yhteiskunnan suurta roolia perusteltiin vain uskonnon sijaan hyvinvointivaltioideologialla.¹⁷⁹

Vuoden 1976 kunnallislaissa oli useita kohtia, joissa kuntien päätökset tuli edelleen alistaa valtiovallalle. Tällaisia olivat lahjana tai testamentilla saadun kiinteän omaisuuden tai edun myyminen, panttaaminen tai luovuttaminen (88 §), päätös kuntainliiton perussäännön hyväksymisestä (126 §) sekä tiettyjen päätösten alistaminen (135 §). Laajin mandaatti löytyy uuden lain 145 §:stä, jonka nojalla lääninhallitus saa oikeuden valvoa, että kuntien hallintoa ja taloutta hoidetaan voimassa olevien lakien mukaan. Lääninhallitus voi antaa kunnille ohjeita, ja sillä on oikeus saada tietoja ja selvityksiä kunnalta. Kyseistä pykälää voidaan pitää esimerkkinä joustavasta normista eli sellaisesta tulkinnanvaraisesta säännöksestä, jossa toimintaa ei ole sidottu kaavamaisiin toimintatapoihin.¹⁸⁰ Lääninhallitukselle annetaan siis melko vapaat kädet pyytää tietoa ja ohjailta kaikkea kuntien toimintaa.

Alistamisenmenettelyiden ohella kunnallista itsehallintoa kavensi tosiasiallisesti lakisääteisten tehtävien kasvu. Sotien jälkeisessä Suomessa eteni valtiojohtoinen hyvinvointivaltioprojekti¹⁸¹, jossa valtion johdolla julkinen sektori otti hoitaakseen uusia tehtäviä, kasvoi ja monimutkaistui.¹⁸² Etenkin 1970- ja 1980-luvuilla valtio asetti kunnille yhä enemmän uusia tehtäviä lakisääteisten velvoitteiden kautta. Samalla kunnat sidottiin yhä tiiviimmin valtion yksityiskohtaiseen ohjaukseen.¹⁸³ Tehtävät kasvattivat kunnan organisaatioita, kun kunnan alueelle perustettiin esimerkiksi kouluja, sairaaloita ja terveyskeskuksia. Organisaation kasvaessa itsehallinto ja toimivapaus kuitenkin kaventuivat, kun lainsäädäntö velvoitti kaikkia kuntia toimimaan samalla tavalla.¹⁸⁴ Kunnista tuli yhä tiiviimmin lakisääteisiä tehtäviä toteuttavia valtionhallinnon osia, eikä tätä pidetty hallitusmuodossa turvatus itsehallinnon kannalta ongelmallisena. Esimerkiksi Toivo Holopainen on väitöskirjassaan analysoinut, ettei vuoden 1919 hallitusmuoto aseta rajoja kuntien tehtävien kasvattamiselle, vaikka se samaan aikaan heikentäisi kunnan asemaa valtioon nähden.¹⁸⁵

¹⁷⁹ Muukkonen – Malminen 2023, s. 97.

¹⁸⁰ Korte 2015, s. 4–5.

¹⁸¹ Kettunen 2001, s. 2.

¹⁸² Lesaffer 2009, s. 497.

¹⁸³ Mennola 2011, s. 42.

¹⁸⁴ Soikkanen 1996, s. 72–73.

¹⁸⁵ Holopainen 1969, s. 383–384.

Aikakauden hallituksen esityksistä käy ilmi, että valtio tunnisti yhä enemmän uusia sosiaali- ja terveystalouteen liittyviä tehtäviä, jotka julkisen vallan tuli hoitaa. Tällaisia uusia ja välttämättömiä julkisen vallan tehtäviä olivat esimerkiksi uuden peruskoulujärjestelmän rakentaminen, kasvatustaloutien perustaminen kuntiin sekä lasten päivähoitojärjestäminen.¹⁸⁶ Näyttääkin siltä, että uutta kuntalakea suuremmat oikeusvaikutukset aiheutuivat näistä erityislajeista, joilla kunnille asetettiin uusia velvoitteita.

Kunnille uusia tehtäviä antavassa lainsäädännössä kunnat asetettiin entistä tiukemmin valtion ohjaukseen ja valvontaan.¹⁸⁷ Päivähoitolain esitöissä kuvataan tarkasti, että paikallinen päivähoitopalveluiden järjestäminen kuuluu kunnille ja niiden sosiaalilautakunnalle. Toimintaa valvoo lääninhallituksen sosiaalivaltio. Lisäksi päivähoitojärjestämisestä laaditaan vuosittainen valtakunnallinen suunnitelma, joka vahvistetaan sosiaali- ja terveysministeriössä.¹⁸⁸ Muuallakin lainsäädännön esitöissä vahvistettiin valtion ohjausta. Esimerkiksi peruskoulua koskevan lain esitöissä laaja ja epämääräinen ”koordinointivastuu” annettiin opetusministeriölle ja kouluhallitukselle.¹⁸⁹ Kunnat tarvitsivat sosiaali- ja terveysministeriöltä perustamis- ja laajentamisluvat kasvatustaloutta varten.¹⁹⁰ Tässä Suomi seurasi Ruotsin ja Norjan linjaa, sillä myös näissä maissa kunnat olivat tärkeitä hyvinvointipalveluiden toteuttajia. Näitä hyvinvointipalveluita koskeva sääntely antaa myös Ruotsissa ja Norjassa valtiolle keinoja puuttua kuntien toimintaan.¹⁹¹ Pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa valtion asettamat uudet tehtävät tuottivat siis kunnille uusia tehtäviä, jotka samalla sitoivat ne tiukasti valtion kontrolliin.

Välttämättömyyden korostaminen erotti suomalaisen hyvinvointivaltio-
projektin ruotsalaisesta. Ruotsalaiset sosiaalidemokraatit näkivät hyvinvointivaltion ”kolmantena tienä”, joka asetti valtion amerikkalaisen kapitalismin ja neuvostoliittolaisen kommunismin väliin. Suomessa hyvinvointipalveluiden kasvattamista ei liitetty kylmän sodan kontekstiin, vaan ainakin virallislähteissä lähestymistapa oli pragmaattisempi: esityksissä korostettiin uudistusten tarpeellisuutta ja käytännön merkityksiä laajemman poliittisen kontekstin sijaan.¹⁹² Toisaalta 1900-luvun lopun Suomi ta-

¹⁸⁶ HE 44/1967 vp, s. 7; HE 163/1970 vp, s. 1 sekä HE 138/1972 vp, s. 2.

¹⁸⁷ Mennola 2011, s. 42.

¹⁸⁸ HE 138/1972 vp, s. 2.

¹⁸⁹ HE 44/1967 vp, s. 10.

¹⁹⁰ HE 163/1970 vp, s. 2.

¹⁹¹ Ruotsista Lidström – Madell 2021, s. 420; Norjasta CG/2015(28)5PROV, s. 3, 12.

¹⁹² Kettunen 2001, s. 7.

voitteli puolueettomuuspolitiikkaa idän ja lännen välissä,¹⁹³ joten julkinen valta ei voinut liittää hyvinvointivaltion tehtäviin sellaisia ideologisia näkökulmia, jotka olisivat liittäneet Suomen osaksi länttä. Hyvinvointivaltion rakennuskaudella uutta lainsäädäntöä ei siis kytketty kylmän sodan kontekstiin. Sen sijaan sotien jälkeisessä Suomessa oli vahvistunut näkemys siitä, että valtion tuli tietoisemmin ohjata yhteiskunnallista kehitystä ja kansalaisten elinoloja.¹⁹⁴

Hyvinvointivaltiokehitystä rahoitettiin valtion rahoitusosuuksilla.¹⁹⁵ Tämä menettely synnytti kunnallisoikeuteen rahoitusperiaatteen käsitteen, jolla kuvataan valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa.¹⁹⁶ Velvoittavaan lainsäädäntöön rahoitusperiaate rantautui vasta Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (66/1991) myötä, jonka 9 artiklan mukaan paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittäviä suhteessa perustuslakien ja muiden lakien paikallisille viranomaisille asettamiin velvoitteisiin. Toki periaatetta oli sovellettu jo aikaisemmin esimerkiksi kansakoulujen perustamisen yhteydessä.

Rahoitusperiaatetta sovellettiin kuntia velvoittavassa lainsäädännössä kahdella eri tapaa. Toisinaan valtionosuuksilla katettiin kaikki kunnille koituneet kustannukset – esimerkiksi hallituksen esityksessä asumistukilaiksi (HE 25/1975) pidetään luontevana, että valtionosuuksilla katetaan sekä tukikustannukset että kunnille asumistuen käsittelystä aiheutuneet kustannukset.¹⁹⁷ Yleisempi ratkaisu kuitenkin oli, että valtio korvasi kunnille erisuuruisen osuuden uusista tehtävistä aiheutuneista kustannuksista. Valtionosuudet olivat tällöin myös keino tasata kuntien välisiä varallisuuseroja ja varmistaa alueellisesti yhdenvertaiset lakisääteiset palvelut.¹⁹⁸ Tällaista logiikkaa käytettiin esimerkiksi kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevan lain esitöissä, joissa todettiin, että kustannukset on perusteltua turvata kunnille niiden kantokyvyn mukaisesti, jotta kaikki kunnat voisivat tarjota tietyn tason täyttäviä palveluita asukkailleen.¹⁹⁹

Lakisääteisten palveluiden rahoittaminen valtionosuuksilla ja avustuksilla ei ollut pelkästään ongelmatonta. Vaikka hyvinvointivaltiota rakentavan sääntelyn ei katsottu olevan ristiriidassa hallitusmuodossa turvattun itsehallinnon kanssa, taloudellinen tukijärjestelmä teki kunnista valtion

¹⁹³ Aunesluoma 2011, s. 380.

¹⁹⁴ Niemivuo 1976, s. 25.

¹⁹⁵ Mennola 2011, s. 42.

¹⁹⁶ Matikainen 2014, s. 86–87.

¹⁹⁷ HE 25/1975 vp, s. 2.

¹⁹⁸ Matikainen 2014, s. 87.

¹⁹⁹ HE 102/1976 vp, s. 6.

”satelliitteja” ja vähensi kuntalaisten mahdollisuuksia paikalliseen päätösvaltaan. Usein muuttuva sääntely heikensi myös kuntien mahdollisuutta suunnitella toimintaansa pidemmällä aikavälillä.²⁰⁰

Sotien jälkeinen hyvinvointivaltion rakennuskausi on siis esimerkki aikakaudesta, jolloin kunnalliseen itsehallintoon kohdistui ristikkäisiä tavoitteita. Lainsäädännön esitöistä nousee esiin tarve määritellä kunnallista itsehallintoa ja taata sille asema valtiosäännössä. Tässä narratiivissa kuntien itsehallintoa vahvistetaan jatkuvasti. Erikoislainsäädännön narratiivi on päinvastainen: kunnat nähdään valtion määräämien palveluiden toteuttajana, ja lakiin sisällytetyillä ohjaukskeinoilla kuntien toimintaa pystyttiin tarkasti määrittelemään. Hyvinvointivaltion rakennuskaudella lainsäätäjän omat tavoitteet olivat siis ristiriidassa keskenään. Käytännön tasolla itsehallinnon ala jäi kapeaksi, kun uudet tehtävät sitoivat kuntia aikaisempaa enemmän.

3.3 Aktiivinen kuntalaisuus

Tarkastelujaksolla 1948–1994 kuntien mahdollisuudet itsehallintoon kaantuivat, vaikka itsehallinnon käsite löysi tiensä lakitekstiin. Poliittisen itsehallinnon näkökulmasta tarkastelujakson trendi on päinvastainen: sotien jälkeisessä Suomessa elettiin aktiivisen poliittisen osallistumisen aikakautta niin kansallisella kuin paikallisella tasolla.²⁰¹ Myös erilaisilla lainsäädännön mekanismeilla pyrittiin vahvistamaan kuntalaisten osallistumista, joka tunnistettiin itsehallinnon keskeiseksi ydinpiirteeksi.

Tarkastelujaksolle osuu poliittisen itsehallinnon huippu. Kunnallisvaalien äänestysaktiivisuus oli korkeimmillaan 1940–1960-luvuilla, jolloin äänestysaktiivisuus lähenteli jo 80:tä prosenttia.²⁰² Yhä useampi kuntalainen halusi siis osallistua kunnan asukkaiden itsehallintoon, mikä osaltaan vahvisti itsehallinnon toteutumista ja legitimizeettiä paikallisesti. Poliittisen aktiivisuuden huippu ei ollut pelkästään kunnallispolitiikan ilmiö, vaan ajanjaksolle 1940–1980 osuu myös eduskuntavaalien äänestysaktiivisuuden kasvu. Kasvava äänestysaktiivisuus eduskuntavaaleissa toi valtiopäiville uusia poliittisia ryhmittymiä, jotka tavoittelivat hyvinvointipalveluiden laajentamista.²⁰³ Edellä esitettyä hyvinvointivaltion laajennusta ja kuntien kasvavia tehtäviä ajoivat demokraattisesti valitut edustajat, jolloin

²⁰⁰ Niemivuo 1976, s. 286.

²⁰¹ Borg 2008, s. 15.

²⁰² Borg 2008, s. 14.

²⁰³ Kekkonen 2013, s. 130–131.

voidaan todeta, että vahvistuva kansanvaltaisuus valtiopäivillä vähensi kansanvaltaisesti hallittujen kuntien todellista itsehallintoa.

Poliittisen aktiivisuuden huippu sijoittui taistelevien intressipuolueiden kaudelle, jolloin poliittinen retoriikka oli kovimmillaan. Puolueiden välillä oli suuria eroja, sillä kukin puolue ajoi määrittelemänsä intressiryhmän, kuten maaseudun asukkaiden tai työväestön, etuja.²⁰⁴ Puolueiden välinen näkyvä taistelu lisäsi puolueisiin ja poliittisiin yhdistyksiin kuuluvien henkilöiden määrää.²⁰⁵ Aikakaudella myös muu poliittinen aktiivisuus, kuten kuuluminen poliittisesti sitoutuneisiin yhdistyksiin, oli huipussaan. Poliitiikan kenttä myös monipuolistui: 1950- ja 1960-luvuille tultaessa Suomessa käsiteltiin entistä avoimemmin vuoden 1918 sisällissodan perintöä, ja aikaisemmin vihollisina pidetyt kommunistit ja kansandemokraatit pääsivät osaksi ”kansakunnan piiriä”. Näiden poliittisten ryhmien mukaantulo vapautti poliittista keskustelua ja teki siitä entistä moniäänisempää.²⁰⁶

1970-luvulle tullessa kunnallisvaaleissa äänestävien kuntalaisten osuus oli kääntynyt jo laskuun.²⁰⁷ Eduskuntavaalien osalta laskusuhdanne alkoi niin ikään 1980-luvulta.²⁰⁸ Syynä oli edellisten vuosikymmenten voimakkaiden jakolinjojen ja erilaisiin ryhmittymiin jakautuneen ”leiri-Suomen” purkautuminen: muutto kaupunkeihin ja yksilökeskeisempi elämäntapa murensivat siis vanhojen poliittisten yhteisöjen asemaa.²⁰⁹ Kansalaiset eivät siis identifioituneet enää puolueisiin, mikä vähensi intoa osallistua demokraattiseen päätöksentekoon, jota toteutettiin puolueiden kautta niin kansallisella kuin kunnallisella tasolla.²¹⁰

Aktiivisuuden ollessa laskussa oli luontevaa, että vuoden 1976 kunnallislain esitöissä tavoitteeksi asetettiin kuntalaisten osallistumisen kasvattaminen. Periaatteellisesti merkittävänä säännöksenä pidettiin esimerkiksi uutta 35 §:ää, jonka nojalla kunnan jäsenillä oli oikeus tehdä aloitteita kunnan hallintoa koskevissa asioissa.²¹¹ Vaikka aloiteoikeudella oli tärkeä periaatteellinen merkitys suuremman demokratian edistäjänä, on sillä

²⁰⁴ Mickelsson 2015, s. 128.

²⁰⁵ Mickelsson 2015, s. 157.

²⁰⁶ Alapuro 1994, s. 320; Kalela 2005a, s. 209.

²⁰⁷ Borg 2008, s. 15.

²⁰⁸ Borg 2008, s. 13.

²⁰⁹ Mickelsson 2015, s. 185.

²¹⁰ Tämä havainto haastaa näkemystä siitä, että kuntalaiset osallistuivat kunnallisvaaleihin ennen kaikkea halusta vaikuttaa tärkeän paikallisyhteisön asioihin, ks. Tornberg 2014, s. 294.

²¹¹ HE 140/1975 vp, s. 4.

myös selkeä heikkoutensa: kuntia sitovat edelleen valtion lailla säätämät tehtävät, joihin kuntalaiset eivät aloitteillaan voi puuttua.

Aloiteoikeuden lisäksi kuntalaisten osallistuminen näkyi muutenkin hallituksen esityksessä. Esimerkiksi uuden lain 36 §:n nojalla kunnanhallituksen on tiedotettava kunnan jäsenille ”yleistä mielenkiintoa herättävistä vireillä olevista kunnan asioista” sekä niitä koskevista suunnitelmista ja käsittelyistä. Tällä pykälällä tavoiteltiin kuntalaisten mielenkiinnon herättämistä ja siten osallistumisen vahvistamista.²¹² Muiksi keinoiksi listattiin valtuutettujen lukumäärän kasvattaminen, luottamusmiesten varajäsenjärjestelmän kehittäminen sekä kunnanosahallinto.²¹³ Kunnanosahallinto oli vuoden 1976 lakiin tuotu uutuus, jolla mahdollistettiin kunnan jäsenten osallistuminen erityisesti heitä kiinnostavien asioiden käsittelyyn ja ratkaisuihin.²¹⁴

Kuntalakea valmisteltaessa harkittiin myös neuvoa-antavien kansanäänestysten ja selvityskokousten sisällyttämistä uuteen lainsäädäntöön. Lainsäätäjä kuitenkin katsoi, ettei kyseisistä seikoista tarvitse lain tasoisena säätää ja kuntalaisten mielipiteitä voidaan selvittää myös esimerkiksi mielipidemittauksilla.²¹⁵ Tämä näkemys on osoitus siitä, ettei kuntia haluttu tässä vaiheessa sitovasti velvoittaa järjestämään erilaisia suoran demokratian foorumeita. 1970-lukua voidaan kuitenkin pitää alkusysäyksenä suoran demokratian mekanismeille kunnissa, sillä uusia keinoja esiteltiin jälleen seuraavissa kuntalaeissa.

Vuosina 1948–1994 lainsäätäjä kiinnitti kunnallisen itsehallinnon käsitteeseen enemmän huomiota kuin edellisellä tarkastelujaksolla. Sotien jälkeisellä kaudella kunnallisen itsehallinnon käsite sisällytettiin ensimmäisen kerran kunnallisen itsehallinnon tekstiin. Kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseen pyrittiin myös ylimääräistä sääntelyä purkamalla sekä vapaakuntakokeilulla, jolla pyrittiin tunnistamaan kuntien kannalta haitallisia tai tarpeettomia säädöksiä. Tästä lainsäätäjän osoittamasta huomiosta huolimatta vuosien 1948–1994 Suomea voidaan pitää kertomuksena desentralisaation mallimaasta, jossa kunnat olivat valtion tehtävien toteuttajia ja delegoidun vallan käyttäjiä. Toisen maailmansodan seurauksena koko julkiselta sektorilta odotettiin aktiivisempaa roolia yhteiskunnassa, ja valtio vastasi odotuksiin asettamalla kunnille uusia tehtäviä. Kuntien itsehallintoa kavensivat myös laajat valvontamekanismit.

²¹² HE 140/1975 vp, s. 5.

²¹³ HE 140/1975 vp, s. 1.

²¹⁴ HE 140/1975 vp, s. 9.

²¹⁵ HE 140/1975 vp, s. 5.

Juridisen itsehallinnon kaventuessa poliittinen itsehallinto vahvistui. Sotien jälkeisessä Suomessa äänestysaktiivisuus oli erityisen korkealla. Poliittisen hallinnon voimistumista voidaan pitää vain osittain lainsäätäjän aikaansaannoksena: toki vuoden 1917 kunnallislait olivat mahdollistaneet yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden, mutta ne eivät sellaisenaan selitä aktiivisuuden kasvua yli 30 vuotta myöhemmin. Kunnallinen poliittinen itsehallinto vahvistui sen sijaan osana laajempaa poliittista aktivoitumista, jota ruokkivat monipuolistunut puoluelaitos ja puolueiden väliset selkeät ideologiset erot.

4 MUUTTUVA KUNTAKENTTÄ, MUUTTUMATON ITSEHALLINTO 1995–2022

4.1 Uusi yhteistoiminnan retoriikka

Seuraava muutoskausi kunnallisessa itsehallinnossa käynnistyi 1990-luvulta, jolloin kunnallisen itsehallinnon kertomus sai uusia sävyjä. Valtiojohtoisen mallin sijasta aikakaudella korostettiin kuntien omaa vallankäyttöä ja kuntalaisten osallistumisoikeuksia. Näitä arvoja korosti myös eurooppalainen oikeussäätely, joka rantautui Suomeen vuosisadan loppupuolella. Yhteistoiminnan rinnalla kulki kuitenkin vahvan valtiojohtoisuuden pitkä trendi, jota vahvistivat vuonna 2000 säädetty perustuslaki sekä valtion halu järjestää uudelleen kuntakenttää. Vastaavasti 2010-luvun kertomusta leimaavat lainsäätäjän haluttomuus täsmentää kunnallista itsehallintoa uudessa kuntalaissa (410/2015) sekä innokkuus järjestää paikallista itsehallintoa suuremmiksi yksiköiksi. Tässä luvussa tarkastelenkin kriittisesti narratiivia siitä, että kuntien itsehallinto olisi yksiselitteisesti vahvistunut 1990-luvulta alkaen.

1990-luvulle tultaessa kuntien ja valtion suhde alkoi saada uudenlaisia piirteitä. Jos asiaa tarkastellaan monismin ja desentralisaation käsitteillä, hyvinvointivaltion rakennuskaudella valtion ja kuntien suhde perustui desentralisaatioon eli kunnat nähtiin valtion vallankäytön suorana jatkeena. 1990-luvulle tultaessa jalansijaa alkoi saada monistinen malli, jossa kuntien ja valtion vallankäytön perustana nähtiin kansa, joka legitimoii molempien instituutioiden vallankäytön. Kuntien tehtävät eivät siis olleet palautettavissa valtiolle eivätkä toisinpäin, vaan toimijat käyttävät rinnak-

kain julkista valtaa.²¹⁶ Utta kuntalakia valmisteltaessa lainsäätäjät kyseenalaisti aikaisemmin luomaansa ja ylläpitämänsä myyttiä kuntien vankasta itsehallinnosta; kuntien hallinnon vapaus oli tosiasiaassa ollut näennäistä ja rajoitettua, sillä valtionosuusjärjestelmä ja valtion kunnille asettama laajojen hyvinvointipalveluiden toteuttamisvelvollisuus rajoittivat toimintavapautta.²¹⁷ Lainsäätäjät tunnisti, että erityislainsäädännöllä kunnille oli kasattu merkittävästi uusia tehtäviä, jolloin laaja erityinen toimiala oli tehnyt tyhjäksi kuntien vapauden yleisellä toimialalla.²¹⁸ Kunnat olivatkin olleet autonomisten yksikköjen sijaan valtion hyvinvointipolitiikan toimeenpanijoita.²¹⁹ Tässä lainsäätäjät kritisoivat siis avoimesti itse aikaisemmin rakentamaansa keinokeinoista kertomusta kuntien vahvasta itsehallinnosta.

Lain esitöissä rakennetaan uudelleen kunnallisen itsehallinnon sisältöä. Kunta on valtionhallinnosta erillinen instituutio, ja sillä on ”tietty riippumattomuus” valtiosta, joka turvaa kuntia valtion lakiin perustumattomalta puuttumiselta.²²⁰ Tämä argumentaatio kertoo lainsäätäjän tahdosta kasvattaa paikallisen itsehallinnon käsitteen painoarvoa, mutta sinänsä se ei muuttanut kuntien asemaa, sillä valtio oli voinut aikaisemminkin puuttua kuntien toimintaan vain lainsäädännöllä. Utta on yhteistyön korostaminen, sillä kuntien viranomaisten esitellään tekevä tiivistä yhteistyötä valtion eri tasojen viranomaisten kanssa etenkin kansallisessa hyvinvointipolitiikassa.²²¹ Kuntaa ei nähdä enää valtion vastapuolena, vaan molemmat toteuttavat kumppaneina yhteistoiminnassa lain määrittelemiä hyvinvoinnin ja oikeusvaltion päämääriä.²²² Kumppanuusmallissa valvonnasta olisikin siirryttävä kohti kumppaneiden välistä yhteistoimintaa.²²³

Näitä 1990-luvun muutoksia tulee tarkastella eurooppalaista kontekstia vasten. Vuonna 1991 Suomessa astui voimaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja,²²⁴ jolla vahvistettiin valtion ja paikallishallinnon yksiköiden, Suomessa kuntien, välistä suhdetta.²²⁵ Vuodesta 1995 unionioikeus

²¹⁶ Monismin määritelmästä ks. esim. Ryynänen 2004, s. 151.

²¹⁷ HE 192/1994 vp, s. 4–5. Rajoitetun toimivapauden näkökulmaa korostaa myös esim. Ryynänen 2004, s. 41.

²¹⁸ HE 192/1994 vp, s. 6.

²¹⁹ HE 192/1994 vp, s. 16.

²²⁰ HE 192/1994 vp, s. 4.

²²¹ HE 192/1994 vp, s. 11.

²²² HE 192/1994 vp, s. 18.

²²³ HE 192/1994 vp, s. 18.

²²⁴ Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan lähtökohtana voidaan pitää kunnallisen itsehallinnon suojaamista ja voimistamista, jotta koko Euroopasta rakennettaisiin desentralisoitu ja demokraattinen. Näiden tavoitteiden toteuttamista valvoo Euroopan kunta- ja aluehallintokongressi. Ks. Hallberg ym. 2009, s. 45.

²²⁵ HE 235/1990 vp, s. 1.

sai niin ikään jalansijaa kuntaoikeudessa, johon rantautuivat uusina piirteinä esimerkiksi EU-kansalaisten äänioikeus kunnallisissa vaaleissa, kunnan virkojen avautuminen muille kuin Suomen kansalaisille sekä julkisten hankintojen kilpailutusta koskeva sääntely.²²⁶ 1990-luvulla Suomi pääsi mukaan eurooppalaisten valtioiden taloudelliseen ja poliittiseen yhdentymiseen, joka oli käynnistynyt toisen maailmansodan jälkeen.²²⁷ Kun vielä 1960-luvulla Suomen EFTA-jäsenyys oli edellyttänyt ”taitavaa idänpolitiikkaa” Neuvostoliiton suuntaan, vuonna 1992 voitiin sukkelaasti hakea Euroopan yhteisöjen jäsenyyttä entisen itänaapurin sorruttua.²²⁸

Muuttunut ulkopoliittinen ilmapiiri näkyi nopeasti myös Suomen oikeudellisessa viitekehyksessä ja uuden kunnallislain valmistelussa. Nyt lainsäätäjät nosti esiin, ettei eurooppalaisten valtioiden oikeusjärjestelmistä voida hakea ainoastaan inspiraatiota vaan että eurooppalainen sääntely ”myös suoranaisesti ja sitovalla tavalla vaikuttaa” kuntalain uudistamiseen ja että lakia säädettäessä on otettava huomioon kansainvälisten sopimusten asettamat velvoitteet.²²⁹ Kumppanuusmalli onkin sovitettu yhteen Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4 artiklan kanssa, jonka mukaan paikallisviranomaisten toimivaltuuksien tulee olla täydellisiä ja rajoittamattomia. Tätä puoltaa myös 8 artikla, jonka nojalla valvontaa saa lähtökohtaisesti tehdä vain laillisuuden ja perustuslainmukaisuuden näkökulmasta.

Paikallisen itsehallinnon peruskirjasta uuteen kuntalakiin nousee myös organisaatiovapauden idea. Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan 6 artiklan nojalla paikallisviranomaisten on saatava päättää sisäisestä hallintorakenteestaan voidakseen sovittaa sen paikallisiin tarpeisiin ja varmistakseen tehokkaan hallinnon. Kuntalaki arvioiva valtioneuvoston selonteko olikin vuonna 1999 sitä mieltä, että uusi kuntalaki salli paremmin erilaiset kuntakohtaiset ratkaisut kunnan hallinnossa ja tehtävien hoitamisessa.²³⁰ Peruskirjan ratifoinnin myötä valtiolla ei ollut enää perustetta määritellä laissa tarkasti kuntien toimielimiä, kokoonpanoja ja niiden tehtäviä.²³¹ Peruskirjan voimaantulon jälkeen myös Ruotsi ja Norja korostivat omissa kunnallislajeissaan paikallishallinnon organisaatiovapautta.²³² Organisaatiovapaus voidaan nähdä pienenä askeleena kohti

²²⁶ Ryynänen 1999, s. 99.

²²⁷ Aunesluoma 2011, s. 380, 384.

²²⁸ Kuisma 2009, s. 207, 226.

²²⁹ HE 192/1994 vp, s. 9.

²³⁰ VNS 3/1999 vp, s. 4.

²³¹ Muukkonen 2020a, s. 222, 244.

²³² Ruotsista Lidström – Madell 2021, s. 422; Norjasta CG/2015(28)5PROV, s. 16.

vanhaa, liberalistista kuntakäsitystä, jossa kunta oli selkeästi valtiosta irrallinen ja vapaa organisaatio.²³³

Muilta osin lainsäätävä suhtautui pidättyväisesti paikallisen itsehallinnon peruskirjan soveltamiseen.²³⁴ Esimerkiksi peruskirjan 3 artiklassa määritellään paikallinen itsehallinto paikallisviranomaisten oikeudeksi ja kelvollisuudeksi säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Oheinen määritelmä mainitaan pian peruskirjan ratifioinnin jälkeen laaditussa hallituksen esityksessä kuntalaksi. Lainsäätävä ei kuitenkaan katsonut, että kuntalain itsehallintoa koskeviin määritelmiin tarvitsisi tehdä muutoksia peruskirjan voimaantulon jälkeen.²³⁵ On kuitenkin selvää, ettei kunnilla ollut mahdollisuutta vaikuttaa ”huomattavaan osaan” hoitamistaan tehtävistä, sillä erityislainsäädäntö ja taloudelliset rajoitteet asettivat tiukat raamit toiminnalle.

Muutoksia kuntalakiin ei myöskään tehty rahoitusperiaatteen tai oikeus-suojan vaatimusten osalta. Rahoitusperiaatteella tarkoitetaan suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa peruskirjan 9 artiklassa valtiolle asetettua velvollisuutta huolehtia siitä, että kunnilla on riittävät resurssit huolehtia niistä velvoitteista, jotka niille on asetettu perustuslaissa ja muissa laeissa.²³⁶ Periaatteesta on johdettu valtiolle velvollisuus huolehtia siitä, että kunnille varataan riittävät taloudelliset resurssit lailla asetetuista tehtävistä selviämiseksi.²³⁷ Peruskirjan ratifiointia valmistelemissä esitöissä todetaan, että periaate toteutuu Suomessa valtionapujärjestelmällä sekä kuntien omalla verotusoikeudella, jonka avulla kunnat voivat rahoittaa yleistä toimialaansa.²³⁸ Lakiin ei myöskään sisällytetty peruskirjan 11 artiklan oikeus-suojan vaatimusta, jonka mukaan paikallisviranomaisilla tulee olla oikeus ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn turvatakseen toimivaltuuksiensa vapaan käytämisen ja niiden paikallisen itsehallinnon periaatteiden noudattamisen, jotka on vahvistettu perustuslaissa tai kansallisessa lainsäädännössä. Tämä on tutkimuskirjallisuuden mukaan ”jätetty huomiotta” suomalaisessa oikeusjärjestelmässä.²³⁹ Samaan tapaan Norja on saanut kritiikkiä siitä, ettei se ole tarjonnut paikallishallinnolle riittävästi muutoksenhakukeinoja suhteessa valtion päätöksiin.²⁴⁰

²³³ Liberalistisesta mallista ks. esim. Heuru 2000, s. 88.

²³⁴ Rynänen – Telakivi 2006, s. 31–32.

²³⁵ HE 192/1994 vp, s. 70–71.

²³⁶ Matikainen 2014, s. 86; Muukkonen 2019a, s. 363.

²³⁷ Mutanen 2017, s. 10.

²³⁸ HE 235/1990 vp, s. 5.

²³⁹ Rynänen – Telakivi 2006, s. 38.

²⁴⁰ CG/2015(28)5PROV, s. 3, 8.

Vaikka rahoitusperiaate ei päässyt valmiin lain sanamuotoon, näyttää lainsäätäjät muuten sitoutuneen siihen.²⁴¹ Hallintovaliokunnan mietinnöstä käy ilmi, että valiokunta pitää kunnallisen itsehallinnon vuoksi tärkeänä, että kun kunnille asetetaan uusia tehtäviä, otetaan samalla huomioon kuntien mahdollisuudet käytännössä suoriutua tehtävistään.²⁴² Sama kanta löytyy myös valtioneuvoston kuntalakia arvioivasta selonteosta, jonka mukaan kansallista hyvinvointipolitiikkaa toteutetaan kunnissa ja asettaessaan uusia tehtäviä kunnille eduskunnan pitäisi huolehtia siitä, että kunnilla on tosiasialliset mahdollisuudet selvittää tehtävistään. Perusoikeuksiin linkittyvien peruspalveluiden joustava ja tehokas toteutuminen edellyttää, että palvelut voidaan järjestää paikalliset olot huomioiden, eli kunnilla tulee olla mahdollisuus sopeuttaa palveluita taloudellisiin voimavaroihin.²⁴³ Rahoitusperiaate vahvistaakin narratiivia siitä, että lainsäätäjät on pitänyt kansallista kunnallista itsehallintoa niin vahvana, ettei ole nähnyt tarpeelliseksi lujittaa sen asemaa eurooppalaisen sääntelyn perusteella.

Rahoitusperiaate rantautui Suomeen samoihin aikoihin merkittävän rahoituskriisin kanssa. 1990-luvun taloudellinen lama ja sen aiheuttama suurtyöttömyys vähensivät valtion tuloja samalla, kun valtion oli tuettava pankkeja konkurssiaallon estämiseksi. Lama pakotti supistamaan hyvinvointiyhteiskunnan palveluita 90-luvulla, vaikka poliittista kritiikkiä liian laajasta hyvinvointivaltiosta oli esitetty jo edellisellä vuosikymmenellä.²⁴⁴ Voidaankin ajatella, että haluttomuus sisällyttää rahoitusperiaate lainsäädäntöön kertoo myös aikakauden vaikeasta taloudellisesta tilanteesta, jonka vuoksi valtio ei halunnut liiaksi sitoutua tehtävien rahoittamiseen, sekä aikakauden poliittisesta ideologiasta, joka suhtautui kielteisesti uusiin julkisiin tehtäviin ja menoeriin.

Vaikuttaakin siltä, että 1990-luvun Suomessa oli poliittista intoa tulla osaksi eurooppalaista yhteisöä mutta oikeusjärjestelmän muutoksiin suhtauduttiin pidättyväisesti. Suomi ei ollut tässä kannassaan yksin – Ruotsissa peruskirjan oikeusvaikutukset jäivät niin ikään vähäisiksi, sillä parlamentti on korostanut valtion omia paikallisen itsehallinnon traditioita. Peruskirjan ratifioinnin seurauksena paikallishallintoa koskeviin säädöksiin ei ole Ruotsissa tehty muutoksia. Kunnat ovat yrittäneet oikeudessa saada tukea peruskirjan rahoitusperiaatteelle, mutta koska periaatetta ei

²⁴¹ Ks. rahoitusperiaatteesta esim. PeVL 20/2004 vp; PeVL 41/2010 vp sekä PeVL 19/2016 vp.

²⁴² HaVM 18/1994 vp, s. 3.

²⁴³ VNS 3/1999 vp, s. 5.

²⁴⁴ Wuokko 2017, s. 31.

löydy kansallisesta lainsäädännöstä, kanteet eivät ole menestyneet.²⁴⁵ Pidättyväisenä voidaan pitää myös Norjan kantaa: Norjassa kunnallisen itsehallinnon periaate on sisällytetty perustuslain (Grundlov 17.5.1814) 49 §:n 2 momenttiin vasta vuonna 2016 Euroopan neuvoston suositusten perusteella.²⁴⁶

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja on siis muokannut melko vähän Suomen, Ruotsin ja Norjan paikallista itsehallintoa koskevaa sääntelyä. Toki merkillepantavaa on, ettei peruskirjalla edes tavoitella suoria oikeusvaikutuksia, vaikka se on ratifioitu lailla.²⁴⁷ Esimerkiksi peruskirjan johdanto-osassa todetaan, että tavoitteena on ”luoda läheisempi yhteys sen jäsenvaltioiden välille sellaisten ihanteiden ja periaatteiden turvaamiseksi ja toteuttamiseksi, jotka ovat niiden yhteistä perintöä”. *Läheisempi yhteys* sanaparina on siis lievä ilmaus, jonka valtiot voivat ymmärtää eri tavoin. Tutkimus onkin osoittanut, että suurin muokkaaja itsehallinnolle ovat edelleen kansallisvaltio ja sen kulloisetkin tavoitteet.²⁴⁸

1990-luvulla uudet ajatukset näkyivät siis kuntalain valmistelussa, mutta uuteen hallitusmuotoon asti ne eivät yltäneet. Eduskunnalle osoitetussa toivomusaloitteessa (208/1991) ehdotetaan, että hallitus selvittäisi hallitusmuodon uudistamista kuntien perustuslaillisen aseman kautta, sillä hallitusmuodolla tulisi turvata aikaisempaa voimakkaammin kuntien itsehallinto-oikeus, verotusoikeus sekä oikeus saada riittävät tulot tehtävien toteuttamiseksi.²⁴⁹ Vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain muutokset kuntien itsehallinnolliseen asemaan olivat kuitenkin vähäisiä – ainoa lisäys perustuslailla turvattuun asemaan oli 121 §:n 3 momentissa säädetty verotusoikeus. Vähäiset muutokset olivatkin pettymys oikeusoppineille, sillä uudistuneeseen perustuslakiin olisi kaivattu täsmällisempää kuvausta kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteistä.²⁵⁰

Lainsäätäjän pidättyväinen suhtautuminen itsehallinnon muutoksiin hallitsee koko 2000-lukua. Vuoden 2015 kuntalain esitöissä todetaan, ettei perustuslakiuudistuksen jälkeen kuntalaissa tarvitse enää määritellä erikseen itsehallintoa. Sen sijaan uusi lainsäädäntö on instrumentti määritellä uudelleen kuntien tehtäviä, toimintaa markkinoilla sekä valtion ja kuntien suhdetta.²⁵¹ Lainsäätäjä korostaa siis itsehallinnollisen aseman pysyvyyttä,

²⁴⁵ Lidström – Madell 2021, s. 417–419.

²⁴⁶ Mäkinen 2017, s. 8.

²⁴⁷ Ryynänen – Telakivi 2006, s. 45. Myös HaVM 18/1994 vp, s. 3.

²⁴⁸ Ryynänen – Telakivi 2006, s. 31–32.

²⁴⁹ TA 208/1991 vp, s. 1. Sama kanta näkyy myös mietinnössä HaVM 18/1994 vp, s. 3.

²⁵⁰ Pöyhönen 2001, s. 875; Oikarinen ym. 2018, s. 26.

²⁵¹ HE 268/2014 vp, s. 61.

jota yleislailla vain täsmennetään. Sama määrittelyn välttäminen näkyy myös kuntalain 10 §:ssä valtiovarainministeriölle asetetussa tehtävässä seurata kuntien taloutta ja toimintaa sekä huolehtia, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa.²⁵²

Kunnat näkevät tilanteen hyvin eri tavalla kuin lainsäätäjä. Kerätystä lausuntopalautteesta käy ilmi, että kunnat pitävät niitä koskevaa sääntelyä tarpeettoman yksityiskohtaisena ja rajoittavana eikä siinä oteta riittävällä tavalla huomioon kuntien erilaistumista. Lakiluonnoksen nähdään rajoittavan kuntien vapautta keksiä itse ratkaisuja tilanteidensa korjaamiseksi.²⁵³ Kunnallisen itsehallinnon määrittelemättä jättäminen saattaa siis tosiasiallisesti kaventaa sen alaa, kun uutta lainsäädäntöä ei enää peilata suhteessa kuntien nykytilaan.

2010-luvulla kunnille on asetettu uusia tiedon keräämiseen liittyviä tehtäviä. Kuntalain 120a §:n nojalla kunnan on tuotettava tietoja kunnan toiminnasta ja taloudesta kunnan toiminnan, hallinnon ja talouden ohjausta, johtamista ja seurantaa varten. Saman pykälän 2 momentin nojalla tiedot on toimitettava Valtiokonttorille. Valtiovarainministeriö vastaa 3 momentin mukaan 2 momentissa tarkoitettujen tarkempien tietosisältöjen ja teknisten kuvausten määrittelystä sekä yhteistyön järjestämisestä tiedonkeruuta varten kuntien, virastojen ja ministeriön edustajien kanssa. Kuntalain 120a § antaa siis valtiovarainministeriölle toimivallan vaatia kunnilta muitakin tietoja kuin mitä kuntalaissa on tällä hetkellä määriteltä. Kuntaliitto on lausunut huolensa siitä, että muuttuvat ohjeistukset voivat aiheuttaa kunnille lisätyötä varsinkin silloin, jos kaikkea tietoa ei voida kerätä automatisoidusti.²⁵⁴ Valtiovarainministeriön toimivaltaa pyytää kunnilta ylimääräisiä tietoja rajaa kuitenkin perustuslakivaliokunnan kannanotto, jonka mukaan uudistuksen kustannusvaikutuksia on seurattava tarkasti ja tarvittaessa valtiovarainministeriön on ryhdyttävä rahoitusperiaatteen edellyttämiin toimiin.²⁵⁵

Tiedon tuottamisen lisäksi kuntien on uuden kuntalain 109 §:n nojalla tuotettava tietoa yleiseen tietoverkkoon. Lainsäädännössä määritellään velvoittavasti luettelo niistä asiakirjoista, jotka vähintään kuntien tulee julkaista verkossa.²⁵⁶ Uuteen kuntalakiin sisältyy siis uusia vaatimuksia tiedon tuottamisesta sekä toimittamisesta ja julkaisusta, jotka kaventavat kuntien

²⁵² Tässä tutkimuksessa tarkastelen kunnan toiminta -käsitettä laajasti ymmärrettyinä. Käsitteen laajuudesta ks. esim. Muukkonen 2019b, s. 25.

²⁵³ HE 268/2014 vp, s. 129.

²⁵⁴ Kuntaliiton lausunto valtiovarainministeriölle 2.8.2019.

²⁵⁵ PeVL 8/2019 vp, s. 2.

²⁵⁶ Muukkonen 2020b, s. 348–349.

omaa harkintavallan käyttöä. Kuntaliitto onkin kritisoinut näitä velvoitteita epäselviksi ja pirstaleisiksi ja ehdottanut sääntelyn selkeyttämistä.²⁵⁷ Nykyinen sääntely ohjaa voimakkaasti kuntien verkkojulkaisemista ja sitä kautta myös kuntien digitaalisten palveluiden ja verkkosivujen suunnittelusta.²⁵⁸

Valtion ja kunnan tiedonvälityksen ilmentymänä voidaan pitää myös kuntalain asettamia valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä (11 §), kuntatalousohjelmaa (12 §) sekä kuntatalouden ja hallinnon neuvottelukuntaa (13 §). Neuvottelumenettely ja kuntatalouden ja hallinnon neuvottelukunta ovat valtion ja kuntien välisiä yhteistyöfoorumeita, jotka eivät tee osapuolia oikeudellisesti sitovia päätöksiä.²⁵⁹ Nämä edellä esitetyt yhteistyömuodot voidaan sen sijaan nähdä tiedonvälityksen paikkoina, joissa informaatiota voidaan toimittaa epävirallisemmin ja vapaamuotoisemmin kuin mitä kuntalaissa muuten säädetään. Lisäksi menettelyissä tietoa virtaa myös toiseen suuntaan eli valtiolta kunnille. Menettelyt tuottavat uutta tietoa julkisen talouden tilasta, ja tuota tietoa kunnat voivat hyödyntää oman taloutensa suunnittelussa.²⁶⁰ Toisaalta menettelyitä on myös moitittu epäselvyydestä – neuvottelumenettelyn tai neuvottelukuntien osalta lainsäädännössä ei ole määritelty, mistä foorumeilla voidaan neuvotella tai mikä haluttu lopputulos voisi olla.²⁶¹ Kumppanuuden työkalujen oikeudellinen merkitys on siis jäänyt epäselväksi, mikä voi vähentää kuntien innokkuutta osallistua kyseisille foorumeille.

1990-luvulta kunnallisoikeuteen astuivat uudet ideat. Vanhan valtasuhteen korvasi monismin käsite, ja eurooppalaisesta oikeussääntelystä nousi paikallista itsehallintoa korostava suuntaus. Tosiassiallisesti sekä vuoden 1995 kuntalaki että vuoden 2015 kuntalaki eivät määritelleet itsehallintoa aikaisemmista säädöksistä poikkeavaksi. Myöskään kuntien taloutta turvaava eurooppalaisesta oikeudesta nouseva rahoitusperiaate ei päässyt kuntalakiin asti. Uudet ideat näyttävät siis jäävän ainoastaan ideoiksi. Sen sijaan lainsäädäntöön on sisällytetty useita säännöksiä, jotka tarjoavat valtioneuvostolle keinoja seurata kuntien toimintaa ja asettaa uusia työläitä määräyksiä esimerkiksi tiedon tuottamisesta. Kunnat ovat kritisoineet nykytilaa siitä, että se antaa valtiovaraministeriölle mahdollisuuden säädellä hyvinkin yksityiskohtaisesti kuntien tehtävistä, mikä

²⁵⁷ Kuntaliiton verkkosivut, kohta Norminmurtaajat: Vähemmän byrokratiaa, enemmän toimivia palveluja.

²⁵⁸ Muukkonen 2020b, s. 366.

²⁵⁹ Oikarinen ym. 2018, s. 105, 107.

²⁶⁰ Laajala – Mäki-Lohiluoma 2011, s. 313.

²⁶¹ Oikarinen ym. 2018, s. 106, 112.

kaventaa edelleen kuntien yleistä toimialaa. 2010- ja 2020-lukujen kertomusta kunnallisesta itsehallinnosta leimaavat siis itsehallinnon käsitteen ajautuminen syrjään lainsäädännön keskiöstä sekä uusien velvoitteiden sekä tarkastelukeinojen kasvu. Valtion ja kuntien suhdetta on pyritty tiivistämään erilaisilla yhteistyöfoorumeilla, mutta niiden vaikutus on toistaiseksi jäänyt pieneksi sen vuoksi, ettei menettelyissä voida tehdä oikeudellisesti sitovia ratkaisuja.

4.2 Vanha valvonta

Kunnallisen itsehallinnon alusta alkaen valtio on valvonut kuntia ja kontrolloinut niiden toimintaa. Erityisen laajaa valvonta oli hyvinvointivaltion rakennuskaudella, jolloin se nähtiin keinona varmistaa, että kunnat tarjosivat yhtenäisin perustein asukkailleen yhtenäisiä palveluja.²⁶² 1900-luvun loppupuolelta alkaen valvonnan mekanismeja ryhdyttiin systemaattisesti purkamaan, mutta samalla valtio alkoi voimakkaammin käyttää oikeuttaan muokata kuntakenttää ja päättää kuntien olemassaolosta. Tässä alaluvussa pohdinkin, onko valtion valvonnan ote kunnista todella heikentynyt vai onko se kenties vain muuttanut muotoaan.

Lainsäädännön esitöissä kirjoitetaan 1980-luvun lopulta saakka kertomusta valvonnan vähenemisestä. Lainsäätäjät perustelee lakimuutoksia satamamaksuihin sekä kuntalakiin sillä, että kunnallista itsehallintoa pyritään vahvistamaan vähentämällä keskushallinnolle alistettavien asioiden määrää.²⁶³ Valtioneuvoston selonteossa valvonnan osalta tulkitaan, ettei lääninhallituksilla ole oikeutta laajaan yleisvalvontaan vaan laillisuusvalvontaa tulisi tehdä ainoastaan kanteluiden pohjalta.²⁶⁴ Niin ikään perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan valtion tuli pidättäytyä ennen kaikkea valvomasta yleistä toimialaa.²⁶⁵

Pidättäytyminen yleisellä toimialalla jättää valtiolle kuitenkin paljon valvottavaa erityiselle toimialalle. Esimerkiksi Aimo Rynnänen on pitänyt paradoksaalisena sitä, että samalla kun poliittisessa retoriikassa korostetaan itsehallinnon tärkeyttä, valtio pidättää edelleen itselleen oikeuden määrätä kuntien tehtäväkentästä ja tehtävien rahoituksesta yksityiskohtaisesti. Vaikka 1900-luvun lopun uudistukset kasvattivat kuntien oikeudellista

²⁶² Heuru 2000, s. 119.

²⁶³ HE 267/1984 vp, s. 1; HE 254/1989 vp, s. 1.

²⁶⁴ VNS 3/1999 vp, s. 5.

²⁶⁵ PeVL 9/1994 vp, s. 2. Samoin Mäkinen 2017, s. 3–4 sekä Rynnänen 1999, s. 170.

itsenäisyyttä, kavensivat ne samaan aikaan niiden taloudellista ja toiminnallista autonomiaa.²⁶⁶

Suomalaista ja ruotsalaista valvontasääntelyä voidaan kuitenkin pitää maltillisena verrattuna muihin Pohjoismaihin. Suomalaiseen ja ruotsalaiseen oikeusjärjestelmään on vakiintunut periaate, jonka mukaan ylempi valtion viranomaisen ei saa puuttua alemman viranomaisen toimintaan ilman laista löytyvää valtuutusta. Eija Mäkinen pitää kevyenä valvontamekanismina sitä, että kuntalaeissa kunnallisvalitus on listattu valvontakeinoksi, vaikka se koskee ainoastaan kunnan asukkaita ja muita henkilöitä, joiden oikeusasemaan kunnan päätökset vaikuttavat. Vastaavasti Norjan, Tanskan ja Islannin kunnallislaeissa on omistettu kaksi kokonaista lukua valtiovalvonnalle.²⁶⁷ Norjassa esimerkiksi kuntien tuottamat sosiaali- ja terveyspalvelut sekä koulutuspalvelut ovat tiukasti valtion valvonnassa.²⁶⁸

Kotimaista ja ruotsalaista valvontatraditiota laajemmat valvontavaltuudet valtiolle tarjoaisi paikallisen itsehallinnon peruskirja, jonka 8 artiklan nojalla paikallisviranomaisia voidaan hallinnollisesti valvoa vain niillä tavoilla ja niissä tapauksissa, jotka on säädetty perustuslaissa tai muussa laissa. Valvonnalla tulee yleensä pyrkiä vain varmistumaan laillisuuden ja perustuslaillisten periaatteiden noudattamisesta, mutta ylemmät viranomaiset saavat valvoa myös niiden tehtävien tarkoituksenmukaisuutta, jotka on siirretty paikallisviranomaisille, kunhan valvonta on sopivassa suhteessa suojeltavien etujen tärkeyteen.

Tätä peruskirjan tarjoamaa valvontamandaattia ei ole kuitenkaan juurikaan sovellettu, vaan valvonnan on korvannut uusi lainsäädäntö, jolla pyritään ohjaamaan kuntien toimintaa entistä enemmän. Esimerkiksi vuonna 2009 annettiin laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007), jonka 9 §:n mukaan valtion ja kunnan tulee yhdessä selvittää kunnan mahdollisuudet turvata asukkailleen lainsäädännön edellyttämät palvelut sekä ryhtyä toimiin näiden palveluiden edellytysten turvaamiseksi, mikäli rahoituksen riittävyyttä tai vakavaraisuutta kuvaavat kunnan talouden tunnusluvut ovat valtioneuvoston säättämiä rajalukuja heikkomat. Tämäkin menettely oli alun perin säädetty määräaikaiseksi, mutta vakinaistamista ehdotettiin jo muutaman vuoden päästä vuonna 2010.²⁶⁹ Tällä lainsäädännöllä keskusvalta määritteli siis oikeudet puuttua yksittäisen kunnan toimintaan, mikäli kunta ei näytä selviävän keskusvallan sille asettamista velvoitteista.

²⁶⁶ Rynänen 2004, s. 41.

²⁶⁷ Mäkinen 2017, s. 12.

²⁶⁸ CG/2015(28)5PROV, s. 12.

²⁶⁹ HE 160/2010 vp, s. 6.

Vuoden 2000 perustuslakia voidaan pitää osoituksena siitä, että valtion huomattava rooli on suomalaisen oikeusjärjestelmään syvälle juurtunut perinne, jota pelkkä puhe viranomaisten välisestä kumppanuudesta ei horjuta.²⁷⁰ Uuden perustuslain 22 §:n nojalla julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Valtio on tulkinnut tämän oikeudeksi valvoa kuntien toimintaa, sillä vain ylhäältä tulevalla valvonnalla voidaan parhaiten varmistaa hallinnon yhtenäisyys ja kansalaisten yhdenvertainen perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.²⁷¹ Tutkimuskirjallisuudessa perusoikeusuudistus on siis tulkittu valtiolle tarjotuksi uudeksi valvonnan työkaluksi. Heikkona suojana voidaan pitää myös sitä, ettei perustuslakiin sisällytetty mainintaa kuntien mahdollisuudesta ottaa vapaaehtoisesti tehtäviä hoitaakseen.²⁷² Kuntien harkintavaltaa kaventaa myös perustuslain 125 § virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja nimitysperusteista, jonka on katsottu kaventavan kuntien harkintavaltaa virkanimityksissä.²⁷³

Perus- ja ihmisoikeuksien ohella merkittävän syyn valtion vallankäyttöön ovat tarjonneet kuntien talousvaikeudet. Lainsäätäjän näkökulmasta haasteita kuntien itsenäiselle toiminnalle aiheuttavat etenkin väestönkehitys, kuntakoon kasvu, kuntien erilaistumiskehitys, kuntien toiminnan monimuotoistuminen ja taloudenhoidon haasteet. Tulevaisuuden muutoksiksi lainsäätäjä laskee lisäksi ikärakenteen muutoksen ja muuttoliikkeen, jotka vaikuttavat ratkaisevasti kuntien kykyyn järjestää palveluita sekä huolehtia niiden rahoittamisesta.²⁷⁴ Tulevaisuudessa yhdenvertaisten palveluiden tarjoaminen tulee olemaan aikaisempaa haastavampaa, kun työikäinen väestö vähenee, väestöllinen huoltosuhde heikkenee ja muuttoliikkeen seurauksena alueet erilaistuvat entisestään.²⁷⁵

Kuntien taloudelliset vaikeudet ovat myös johtaneet uusien puuttumismekanismien syntyyn. Nykyisen kuntalain 118 §:ssä säädetään kriisikuntamenettelystä, jonka tavoitteena on tunnuslukujen avulla tunnistaa riittävän aikaisin kunnan erityisen vaikea taloudellinen asema, jotta taloudellisiin vaikeuksiin voidaan puuttua ennen kuin kunnan kyky tuottaa palveluita on merkittävästi vaarantunut.²⁷⁶ Menettely etenee 118 §:n nojalla siten, että arviointia varten perustetaan ryhmä, jonka yhden jäsenen asettaa valtiovarainministeriö, yhden kyseinen kunta ja johon ministeriö nimeää

²⁷⁰ Ryynänen 2004, s. 74–75.

²⁷¹ Ryynänen 2004, s. 75; Sallinen 2007, s. 94; Mutanen 2017, s. 6.

²⁷² Sallinen 2007, s. 409.

²⁷³ Hirvonen – Mäkinen 2006, s. 97.

²⁷⁴ HE 268/2014 vp, s. 9.

²⁷⁵ HE 268/2014 vp, s. 10.

²⁷⁶ HE 280/2018 vp, s. 5.

yhden riippumattoman henkilön. Arviointiryhmä laatii ehdotuksen kunnan asukkaiden palveluiden turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Valtuuston tulee käsitellä ehdotukset ja saattaa niitä koskeva päätös valtiovarainministeriön tietoon. Ministeriö tekee toimenpide-ehdotusten ja valtuuston päätöksen perusteella ratkaisun siitä, tuleeko tapauksessa tehdä kuntarakennelaisissa tarkoitettu erityinen selvitys kuntajaon muuttamiseksi.

Oikeustapausten valossa taloudellisissa vaikeuksissa olevien kuntien kuntaliitokset eivät ole olleet ristiriidattomia. Vuonna 2016 korkein hallinto-oikeus kumosi vuosikirjapäätöksessään KHO 2016:187 valtioneuvoston päätöksen, jolla Rääkkylän kunta olisi pakkoliitetty Kiteen kaupunkiin. Korkein hallinto-oikeus perusteli päätöstään sillä, että yhdistymispäätös puuttuu voimakkaasti kunnallisen itsehallinnon ydinalueeseen, jolloin päätöksen tulisi olla välttämätön kuntalaisten lakisääteisten palveluiden toteuttamiseksi. Välttämättömyyden kriteeristä ei voitu oikeustapauksessa varmistua, sillä tulossa ollut sote- ja maakuntauudistus vaikeutti sen arviointia, miten Rääkkylän kunta voisi selviytyä tehtävistään uudistuksen jälkeen. Oikeuskäytännön nojalla kunnallista itsehallintoa tulee siis suojata sellaisissa tilanteissa, joissa kunnalla on mahdollisuus selvittää taloudellisesta ahdingostaan myös muilla keinoilla kuin pakkoliitoksella.

Vuonna 2014 korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti eteni valitus Tarvasjoen kunnan liittämistä Liedon kuntaan. Valituksessa vedottiin siihen, että päätös loukkasi Liedon kunnan asukkaiden oikeutta itsehallintoon eivätkä taloudelliset vaatimukset liitokselle täytyneet. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi ratkaisussaan KHO 2014:197, että Liedolle jäi silti mahdollisuus päättää hallinnostaan ja taloudestaan eikä yhdistyminen loukannut asukkaiden oikeutta itsehallintoon. Korkein hallinto-oikeus katsoi taloudellisten edellytysten täytyneen, jolloin valtioneuvostolla oli toimivalta päättää pakkoliitoksesta.²⁷⁷

Valtiovarainministeriön tarkasteluvälille 2007–2016 mahtui kolme pakkoliitosta. Se, että näistä yksi eteni korkeimpaan hallinto-oikeuteen asti, kertoo siitä, että kuntien itsehallinnon alaan liittyy oikeudellista epäselvyyttä. Kuntien itsehallinto on turvattu perustuslaissa, jonka tulkinnessa keskeinen rooli on perinteisesti ollut perustuslakivaliokunnalla.²⁷⁸ Asian eteneminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen kertoo kuitenkin myös siitä, että itsehallinnon alaan liittyy sellaisia epäselviä seikkoja, joita perustus-

²⁷⁷ Kannanotoissa ei otettu kantaa kunnan merkitykseen sen asukkaille tai kunnan paikalliselle luonteelle, jotka on nostettu myös kuntajaon näkökulmasta keskeisiksi seikoiksi, ks. Tornberg 2014, s. 294.

²⁷⁸ Perustuslakivaliokunnan tehtävästä säädetään perustuslain 74 §:ssä. Perustuslakivaliokunnan roolista perustuslain tulkinnessa ks. myös esim. Dahlberg 2021, s. 1.

lakivaliokunta ei ole kyennyt kannanotoissaan tyhjentävästi selostamaan. Näillä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuilla pyritään siis täsmentämään itsehallinnon ja kuntaliitosten suhdetta.

Oikeustapausten valossa valtioneuvostolla on selkeä intressi sekä toimivalta tehdä kuntaliitoksia silloin, kun kriisikunnan edellytykset lakisääteisten palveluiden toteuttamiselle ovat merkittävästi heikentyneet. Oikeusoppineet ovat selittäneet valtioneuvoston merkittävää toimivaltaa yhdenvertaisuuden toteutumisen varmistamisella. Eija Mäkinen on esimerkiksi katsonut, että valtiolla on velvoite toteuttaa kaikkien kansalaisten yhdenvertaisuutta ja että velvoitteen toteuttamiseksi valtio voi esimerkiksi valtionosuuksin tukea heikommassa asemassa olevia kuntia tai ”pakottaa lailla” vahvan kunnan yhdistymään heikomman kanssa.²⁷⁹ Samoilla linjoilla on Olli Mäenpää, jonka mukaan kuntarakenne on järjestettävä niin, että kansalaisille taataan perusoikeuksien yhdenvertainen toteutuminen kunnasta riippumatta. Mäenpää summaa ajatuksensa teesiin, jonka mukaan ”perusoikeudet eivät saa jäädä kuntarakenteen armoille”.²⁸⁰ Yhdenvertaisuus nousee näissä kannanotoissa siis kunnallista itsehallintoa merkittävämmäksi oikeudeksi. Kuntajaolla ei ole samanlaista perustuslaillista asemaa kuin esimerkiksi perusoikeuksilla.²⁸¹ Näyttäisikin siltä, että perustuslaissa turvattu kunnallinen itsehallinto ei ole yhtä tärkeä arvo kuin samassa laissa turvatut kansalaisten perusoikeudet.

Edellä esitetyt kuntakentän ongelmat eivät ratkenneet uuden kuntalain säätämiseen. Valtiovarainministeriö analysoi vuonna 2020, että väestön vanheneminen heikentää huoltosuhdetta vuoteen 2040 asti. Kuntien välisen ikärakenteen eroa voimistaa lisäksi kasvukeskuksiin kohdistuva muutoliike.²⁸² Valtiovarainministeriön tuoreessa raportissa (2022) kuntapolitiikan keskeisimmiksi haasteiksi listataan kuntien eriytymiskehitys ja lakisääteisistä tehtävistä selviäminen. Sivistyspalveluiden tuottaminen pienissä kunnissa tulee olemaan vaikeaa, kun ikäluokat pienenevät, osaavan työvoiman saanti vaikeutuu ja talousnäkömät ovat synkkiä. Vastaavasti kasvavissa kunnissa haasteet kohdistuvat infrastruktuuriin ja asumiseen.²⁸³

Valtioneuvosto on etsinyt erilaisiin kuntien vaikeuksiin 2010- ja 2020-luvuilla ratkaisua rakentamalla suurempia hallinnollisia yksiköitä. Maakuntaudistus ei kuitenkaan ole 2000-luvun idea, vaan suurempien itsehallinnollisten alueiden traditio periytyy kunnallisen itsehallinnon synty-

²⁷⁹ Mäkinen 2012, s. 40–41.

²⁸⁰ Mäenpää 2012, s. 55.

²⁸¹ Heuru 2012, s. 46.

²⁸² VM 2020:13, s. 61, 65.

²⁸³ VM 2022:5, s. 26.

vaiheista. Vuoden 1919 hallitusmuodon 51 § mahdollisti kuntia laajempien itsehallintoalueiden perustamisen. Tätä pykälää sovellettiinkin 1900-luvun aikana esimerkiksi Kainuun hallintokokeilussa ja Paras-hankkeessa. Suurimmaksi esteeksi aikaisemmille uudistuksille on muodostunut sen varmistaminen, että kansanvaltaisuus toteutuu myös aluehallinnossa.

Vuodesta 2015 käynnistytävälle tarkastelujaksolle mahtuu kaksi uudistusta, joilla tavoiteltiin kuntia suurempia itsehallintoalueita. Juha Sipilän hallitus otti vuonna 2015 tavoitteekseen sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen perustuslakivaliokunnan suosittamien kuntaa suurempien itsehallintoalueiden avulla. Tavoitteena oli korkeintaan 19 itsehallintoalueen perustaminen.²⁸⁴ Tämäkin uudistus tyrmättiin perustuslakivaliokunnassa, jonka mukaan esitykseen sisältyvä valinnanvapausjärjestelmä oli ongelmallinen sosiaalisten oikeuksien, yhdenvertaisuuden sekä asukkaiden itsehallinnon näkökulmasta.²⁸⁵ Voidaankin todeta, että perustuslakivaliokunnan rooli oli keskeinen siinä, millainen ylemmän paikallishallinnon malli Suomeen lopulta valittiin.

Suuremmiksi tehtäviä toteuttaviksi organisaatioiksi valikoituivat poliittisen kamppailun jälkeen seuraavalla hallituskaudella hyvinvointialueet. Hyvinvointialueista annetun lain (611/2021, jatkossa aluelaki) 1 §:ssä asetetaan tavoitteeksi kuntia suurempien itsehallintoalueiden perustaminen. Lain 2 §:n nojalla hyvinvointialue on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä laissa säädetään. Lain 6 §:n mukaan hyvinvointialueen tehtävänä on järjestää laissa sille määrätty tehtävät, joiden lisäksi hyvinvointialue voi itse ottaa hoitaakseen näitä lakisääteisiä tehtäviä tukevia toimia. Aluelain ja sen kanssa yhdessä annettavien lakien tavoitteena on turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat palvelut kuntalaisille, kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja sekä parantaa palveluiden turvallisuutta, saatavuutta ja saavutettavuutta sekä hillitä kustannuksia.²⁸⁶ Samalla lainsäädännöllä vahvistetaan valtion oikeutta ohjata hyvinvointialueille kuuluvaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä pelastustoimea. Ohjaus toteutettaisiin muun muassa neljän vuoden välein laadittavalla strategialla.²⁸⁷ Lain esitöiden valossa hyvinvointialueet ovatkin keino sekä taloudellisten ongelmien ratkomiseen että perusoikeuksien turvaamiseen.

Perustuslaki mahdollistaa kuntia suurempien itsehallintoalueiden perustamisen, sillä 121 §:n nojalla tällaisista suuremmista itsehallintoalueista säädetään lailla. Eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta on

²⁸⁴ Valli-Lintu 2017, s. 20.

²⁸⁵ PeVL 26/2017 vp, s. 75.

²⁸⁶ HE 241/2020 vp, s. 1.

²⁸⁷ HE 241/2020 vp, s. 1.

linjannut, ettei kuntaa suurempien alueiden itsehallinto vastaa laajuudeltaan kunnallista itsehallintoa. Itsehallinnolle on sen sijaan määritelty ydinalue, johon kuuluu kansanvaltaisuuden toteutuminen vaalien kautta, lailla säätämisen vaatimus sekä oikeus riittävään rahoitukseen palveluiden järjestämiseksi.²⁸⁸ Hyvinvointialueille siirtyy siis kunnille kuuluvia tehtäviä, mutta samalla itsehallinto kapenee ja valtion ohjausvalta lisääntyy.

Kunnat ovat siis käännekohdassa, jossa niiden tehtäväkenttä kokee voimakkaan muutoksen. Vero-oikeutta tutkinut Timo Viherkenttä on kuitenkin sitä mieltä, että uudistuksesta huolimatta ”kuntatalouden ikaikainen kireys” jatkuu tämän käännekohdan yli; kuntatalouden kääntymisen paremmille urille edellyttäisi talouskasvun lisäksi joko tehtävien tehostamista tai niiden karsimista.²⁸⁹ Uudistuksen ei voi siis sanoa saavuttaneen kaikkia niitä tavoitteita, jotka sille on asetettu. Jatkossa tarvitaan lisäksi oikeustieteellistä tutkimusta siitä, millaiseksi kuntien ja hyvinvointialueiden välinen dynamiikka muodostuu.²⁹⁰

Vaikka yksittäisistä laeista on purettu valvonnan muotoja, ei keskusvallan ote kuntakentästä ole hellittänyt 1990-luvun jälkeisellä ajanjaksolla. Lainsäätäjän näkökulmasta kuntien toimintaympäristö on pitkään ollut kriisissä esimerkiksi väestön ikääntymisen ja epätasaisesti jakaantuvan muuttoliikkeen seurauksena. Keskusvallalle onkin uudessa kuntalaissa vahvistettu kriisikuntamenettelyn avulla mahdollisuus puuttua taloudellisesti heikossa asemassa olevien kuntien toimintaan ja tarvittaessa tehdä pakkoliitoksia. Menettely on osoittanut, ettei kuntajaotus nauti perustuslainsuojaa vaan että kuntia voidaan yhdistellä toisiinsa muiden perusoikeuksien, kuten kuntalaisten yhdenvertaisuuden, turvaamiseksi.

Kuntien taloudellisia vaikeuksia on pyritty ratkomaan myös rakentamalla kuntia suurempia itsehallinnollisia yksiköjä, jotka vuoden 2021 lailla on nimetty *hyvinvointialueiksi*. Näiden alueiden avulla lainsäätäjä tavoittelee palveluiden laadun ja yhdenvertaisuuden parantamista, mutta samalla keskusvallan ote palveluista on vahvistunut. Ylikankaan mainitsema kehityssuunta, jossa kunnille jää päätösvaltaa yhä vähenevistä asioista,²⁹¹ näyttää olevan voimissaan 2020-luvulla. Kunnallisen itsehallinnon 2020-luvun kertomus onkin ennen kaikkea kertomus murroksesta ja suurten muutosten aikakaudesta, jossa kunta on valtion voimakkaan uudistuspolitiikan kohteena.

²⁸⁸ Tämä kanta on muodostettu perustuslakivaliokunnan mietinnöissä PeVL 26/2017 vp, s. 14–15 sekä PeVL 65/2018 vp, s. 21.

²⁸⁹ Viherkenttä 2021, s. 567–568.

²⁹⁰ Muukkonen 2021, s. 18.

²⁹¹ Ylikangas 1990, s. 99–100.

4.3 Osallistumisen ongelmat ja ratkaisut

Itsehallinnon poliittisesta ulottuvuudesta katsottuna 1900-luvusta piirtyvä kuva on yhtenäinen, sillä lainsäädännöllä on pyritty johdonmukaisesti vahvistamaan kansavaltaisuutta kunnallisessa itsehallinnossa. Vuoden 1976 kunnallislain trendiä seuraten myös 1990-luvulla ja 2010-luvulla on pyritty vahvistamaan kuntalaisten osallistumista itseään koskevaan päätöksentekoon. Lainsäätäjän toimista huolimatta poliittinen osallistuminen on kuitenkin tarkastelujaksolla heikentynyt. Tässä alaluvussa tarkastelen, kuinka osallistumisen ongelmiin on etsitty ratkaisuja 1990-luvulta alkaen.

Vuoden 1995 kuntalain tavoitteena oli suoran demokratian lisääminen paikallishallinnossa sisällyttämällä lainsäädäntöön aikaisempaa yksityiskohtaisemmat säännökset suoran demokratian osallistumis- ja vaikuttamiskeinoista. Osallistumista vahvistettiin lisäksi edellyttämällä kunnilta aikaisempaa aktiivisempaa ja aloitteellisempaa tiedotusta, jotta hallintokulttuurista tulisi avoimempaa.²⁹² Osallistumisen tärkeys korostui etenkin uuden lain 1 §:n 2 momentissa, jossa listataan poliittisen itsehallinnon ulottuvuuksiksi valtuuston valitsemisen lisäksi kansanäänestykset sekä muut osallistumisen keinot. Osallisuutta täsmennetään 27 §:ssä, jossa listataan keinoja, joilla valtuuston tulee edistää kuntalaisten suoraa osallisuutta ja vaikuttamista. Vuoden 1976 kunnallislaisissa määritelty kuntalaisten aloiteoikeus säilyi lain 28 §:ssä ennallaan, mutta edellisestä laista periytyvää tiedotusvelvollisuutta laajennettiin 29 §:n nojalla ja uutuuksia olivat 30 § kunnallisesta kansanäänestyksestä sekä 31 § kansanäänestysaloitteesta. Vuoden 1995 kuntalaissa jatkettiin siis edellisen kuntalain aikana käynnistettyä suoran demokratian työkalujen lisäämistä. Tässä Suomi seurasi hie-man jäljessä ruotsalaista ja norjalaista trendiä.²⁹³

Tutkimuksessa suorasta demokratiasta on kuitenkin tunnistettu myös sen kompastuskiviä: suorat osallistumisen keinot eivät paranna puolueita tai politiikkaa kohtaan tunnettuja kielteisiä asenteita, eivätkä kansanäänestyksestä saatavat mustavalkoiset vastaukset tarjoa sopivia ratkaisuja monimutkaisiin ongelmiin.²⁹⁴ Lisäksi oikeusministeriöstä on arvioitu, että uudet osallistumisen muodot saattavat kuitenkin kasvattaa eroja aktiivisten ja

²⁹² HE 192/1994 vp, s. 67. Toisaalta esitöistä käy ilmi myös lainsäätäjän näkemys siitä, että kunnallinen itsehallinto toteutui yhä ensisijaisesti edustuksellisesti vaalien kautta, vaikka edustuksellisuus ei sinänsä nauti perustuslainsuojaa, ks. Rynnänen 1999, s. 61.

²⁹³ HE 192/1994 vp, s. 12.

²⁹⁴ Rynnänen 1999, s. 56, 59.

passiivisten kansalaisten kesken, kun ennestään aktiiviset osallistujat hyödyntävät myös uusia vaikuttamisen välineitä.²⁹⁵

Hallituksen esityksessä suoran demokratian mekanismien rinnalla ei käsitellä heikentynyttä äänestysaktiivisuutta. Kunnallisvaaleja koskevat tilastot kuitenkin paljastavat, että 1980-luvulta 2000-luvulle ulottuvalla ajanjaksoilla äänestysaktiivisuudessa koettiin ”hurja syöksy” alaspäin.²⁹⁶ Vaikka äänestysaktiivisuuden heikkenemistä ei käsitelty lainvalmisteluaineistossa vuonna 1994 tai vuonna 2014, voidaan olettaa, että laskusuunnassa oleva aktiivisuus on pakottanut lainsäätäjän miettimään vaihtoehtoisia osallistumisen muotoja. Heikentynyt osallistuminen noudatteli yleiseurooppalaista trendiä, jossa yhteiskunta oli aikaisempaa yksilökeskeisempi ja kansalaisten mielenkiinto puolueita kohtaan heikkeni. Myös esimerkiksi poliittisten yhdistysten jäsenmäärät pienenivät.²⁹⁷ Osasyys on tunnistettu myös sosiaalisen ja taloudellisen elämän monimutkaistuminen, jolloin harvat poliittiset kysymykset kuuluvat pelkästään keskusvallalle tai paikalliselle itsehallinnolle.²⁹⁸ Suomessa erityisen sekavana koetaan kunnallisen päätöksenteon hajautuminen kuntayhtymiin, yhteistyöorganisaatioihin sekä kunnallisiin osakeyhtiöihin.²⁹⁹ Kuntalaisten voi siis olla vaikeaa hahmottaa, mistä päätetään paikallistasolla ja mistä kansallisessa parlamentissa. Näiden tasojen välistä vallanjakoa hämärtää todellisuudessa myös se, että samat puolueet tuottavat ehdokkaita sekä valtionhallinnon että paikallisen tason luottamustoimiin ja että toimijat voivat olla myös samoja.³⁰⁰

Vuoden 1995 kunnallislakiin sisällytetyt uudistukset eivät ratkaisseet osallistumisen ongelmaa, sillä samojen kysymysten kanssa painittiin myös 2000- ja 2010-luvuilla. Ratkaisuja haettiin hallitusmuodon tasolla, sillä vuoden 2000 perustuslain 14 §:n 4 momentin nojalla julkisen vallan tulee edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Myös nykyisen kuntalain esitöissä lain tavoitteeksi listattiin kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen. Tätä toteutettiin esimerkiksi uusilla vaikuttamistoimielimillä sekä asettamalla kunnille uusia velvoitteita asukkaiden kuulemisesta ja päätöksenteosta viestinnästä.³⁰¹ Uudistuksella tavoiteltiin myös edustuksellisen järjestelmän vahvistamista sekä

²⁹⁵ OM 14/2014, s. 21.

²⁹⁶ Borg 2008, s. 15.

²⁹⁷ Mickelsson 2015, s. 237, 239, 243.

²⁹⁸ Peter 2001, s. 157; Haveri 2008, s. 139.

²⁹⁹ OM 14/2014, s. 20.

³⁰⁰ Peter 2001, s. 20.

³⁰¹ HE 268/2014 vp, s. 1.

kuntalaisten ja päätöksentekijöiden vuorovaikutuksen lisäämistä.³⁰² Uudessa kuntalaissa nuorisovaltuuston (26 §), vanhusneuvoston (27 §) ja vammaisneuvoston (28 §) perustaminen jokaiseen kuntaan tuli pakolliseksi. Uusia toimielimiä perusteltiin sillä, että kunnallisen itsehallinnon alaan liittyvät kysymykset koskettavat merkittävästi myös näitä ryhmiä, joiden osallisuutta tulee erityisin toimin tukea.³⁰³ Näitä uusia neuvostoja voidaan pitää kokonaan uutena vaikuttamisen kanavana. Kyse ei ole päätöksenteoelimistä, mutta kuntien tulee lain nojalla antaa niille mahdollisuus vaikuttaa kunnan toimintaan. Vaikuttamiskeinoja voivat olla esimerkiksi aloitteiden, kannanottojen ja lausuntojen tekeminen.³⁰⁴

Uuteen sääntelyyn sisällytettiin uusia suoran demokratian mekanismeja. Kuntalain 22 §:ssä valtuusto velvoitettiin pitämään huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. Keinoina pykälässä listataan keskustelu- ja kuulemistilaisuuksien sekä kuntalaisraatien järjestäminen, mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa, palveluiden käyttäjien edustajien valitseminen kunnan toimielimiin, talouden suunnitteluun osallistaminen, palveluiden kehittäminen yhdessä niiden käyttäjien kanssa sekä asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteisen suunnittelun ja valmistelun tukeminen. Lisäksi 29 §:ssä kunta velvoitetaan tiedottamaan toiminnastaan asukkaille, palveluiden käyttäjille, järjestöille ja muille yhteisöille. Tietoja tulee antaa kunnan järjestämisestä palveluista, taloudesta, valmisteilla olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä päätöksistä ja tehtyjen päätösten vaikutuksista. Lisäksi tulee tiedottaa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista.

Kansanvaltaisuus oli tärkeä itsehallinnon ulottuvuus myös maakuntahallinnon mahdollisuuksia tarkasteltaessa. Esimerkiksi Kainuun maakuntakokeilun 2005–2012 yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että maakuntahallinnon suurimpana uhkana oli kansanvaltaisuuden kaventuminen, kun tehtäviä ja kuntien päätösvaltaa siirretään maakuntahallinnolle. Maakunnallinen itsehallinto ei itsessään poista ongelmaa, sillä maakuntatason hallintoelimet ovat kuntalaisten näkökulmasta etäämmällä kuin oman kunnan toimielimet.³⁰⁵ Hallintovaliokunnan näkemyksen mukaan itsehallintoa tukivat kuitenkin kunnille turvattu päätösvalta maakuntahallinnon elimissä sekä mahdollisuus jättäytyä kokonaan kokeilun ulkopuolelle.³⁰⁶ Toisaalta

³⁰² HE 268/2014 vp, s. 96.

³⁰³ HE 268/2014 vp, s. 154, 156, 157.

³⁰⁴ Muukkonen – Laakso 2021, s. 6, 10.

³⁰⁵ PeVL 65/2002 vp, s. 3.

³⁰⁶ HaVM 24/2002 vp, s. 5.

perustuslakivaliokunta katsoi, että Kainuun maakunnan taloudelliset ja sosiaaliset ongelmat heikensivät asukkaiden oikeuksia riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin sekä oikeutta muuhun kuin perusopetukseen. Perusoikeusjärjestelmä tuotti siis painavan perusteen maakuntahallintokokoukselle, vaikka poliittiseen itsehallintoon liittyvät uhat tunnistettiin.³⁰⁷

Samaan aikaan Kainuun hallintokokouksen kanssa lainsäätäjät käynnistivät kunta- ja palvelurakennemuutoksen (Paras-hanke). Hankkeesta annetun lain 1 §:n nojalla hankkeen tavoitteena oli luoda elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne, jolla varmistettaisiin laadukkaiden palveluiden saatavuus koko maassa. Perustuslakivaliokunta tunnisti myös tämän hankkeen yhteydessä, että uudistusta toimeenpantaessa tuli kiinnittää erityistä huomiota sekä alueelliseen yhdenvertaisuuteen että itsehallintoon sisältyvään kansanvaltaisuusperiaatteeseen.³⁰⁸ Kuntien päätösvaltaa siirrettäessä tulee siis varmistaa, että kansanvaltaisuusperiaate toteutuu. Mikäli periaate ei toteudu, tehtäviä ei voida siirtää.³⁰⁹ Tätä kannanottoa testattiin käytännössä Stubbin hallituksen aikana, kun ehdotus viidestä sote-alueesta kaatui. Perustuslakivaliokunta piti perustettavia alueita liian suurina, sillä se kaventaisi yksittäisen kunnan vaikutusmahdollisuuksia tilanteessa, jossa päätettiin kunnan asukkaiden kannalta keskeisistä peruspalveluista.³¹⁰ Sen sijaan valiokunta piti mahdollisena sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtämisen perustuslain 121 §:n 4 momentissa kuvatulle kunnalle suuremmalle itsehallintoalueelle.³¹¹ Sote-uudistus ei siis toteutunut, sillä uudistuksella ei riittävällä tavalla varmistettu kunnallisen itsehallinnon toteuttamista.

Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntö osoittaa, että kuntia suurempien itsehallintoalueiden perustamisessa on ilmeinen ristiriita kunnallisen itsehallinnon kanssa. Maakuntahallinnon perustaminen edellyttäisi ristiriidan ratkaisemista kunnallisen itsehallinnon hyväksi. Toki ratkaisuista käy myös ilmi, että ristiriitatilanteissa alueellinen yhdenvertaisuus voi olla sellainen peruste, jolla itsehallintoa voidaan kaventaa. Tässä suomalainen hallintotraditio eroaa ruotsalaisesta, sillä maantieteellisesti pitkät etäisyydet ovat Suomessa johtaneet siihen, että poliittinen osallistuminen on linkittynyt nimenomaisesti pitäjätason hallintoon.³¹² Vastaavasti esimerkiksi

³⁰⁷ PeVL 65/2002 vp, s. 3.

³⁰⁸ PeVL 37/2006 vp, s. 2–3.

³⁰⁹ PeVL 65/2002 vp, s. 3; PeVL 22/2006 vp, s. 2; PeVL 37/2006 vp, s. 5.

³¹⁰ PeVL 67/2014 vp, s. 7.

³¹¹ PeVL 67/2014 vp, s. 8.

³¹² Ylikangas 1990, s. 117.

Ruotsissa läänit ovat muodostaneet jo 1800-luvulla poliittisen vaikuttamisen areenan.³¹³

Suomi seurasi Ruotsia tässä asiassa vasta 2020-luvulla hyvinvointialueiden perustamisen myötä. Osallistumisen tärkeys on tunnistettu myös alueilla, jonka 1 §:ssä todetaan, että lain tavoitteena on luoda edellytykset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle hyvinvointialueen toiminnassa. Konkreettisesti nämä mahdollisuudet tarkoittavat äänioikeutta aluevaaleissa ja hyvinvointialueen kansanäänestyksessä (28 §) sekä aloiteoikeutta (30 §). Lisäksi lain 29 §:ssä todetaan, että hyvinvointialueen asukkailla ja palveluiden käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan. Aluevaltuuston on huolehdittava osallistumisoikeuksista tämän pykälän nojalla samoilla keinoilla kuin kuntalain 29 § velvoittaa kuntia: on järjestettävä erilaisia kuulemistilaisuuksia ja varmistettava, että jäsenet, palveluiden käyttäjät ja yhteisöt pääsevät osallistumaan suunnitteluun ja vaikuttamaan päätöksentekoon.

Hyvinvointialueita koskeva sääntely on sen verran tuoretta, että sen onnistumista on mahdotonta kestävästi arvioida. Alkuvuodesta 2022 pidettyjen ensimmäisten aluevaalien äänestysprosentti jäi alle viidenkymmenen,³¹⁴ joten voidaan todeta, että hyvinvointialueiden perustamisesta päätettäessä valta on vähemmistöllä. Heikko äänestystulos voidaan tulkita myös legitimitietin kriisinä, ja pohdittavaksi jää, voidaanko hyvinvointialueita pitää itsehallintoon pohjautuvina instituutioina tällaisilla tuloksilla. Tulevina vuosina hyvinvointialueilla lieneekin suuria paineita osallistumisen vahvistamiseen.

1990-luvulta nykypäivään ulottuvalle jaksolle mahtuu paljon uusia ideoita ja näkemyksiä kunnallisesta itsehallinnosta. Uusi kumppanuuden malli yhdessä eurooppalaisen sääntelyn ja laman kanssa johti lainsäätäjän haluun keventää hallintoa ja etenkin valtion valvontaa. Erityisen vahvasti uusi ajattelu näkyy vuoden 1995 kunnallislain esitöissä, mutta varsinaisessa lakitekstissä muutokset ovat vähäisiä. Sekä vuoden 1995 että vuoden 2015 laeissa valvonnan korvaavat uudet seurannan muodot. Hallinnon keventämisen rinnalla on voimistunut myös lainsäätäjän tarve tarkastella uudelleen koko kuntakenttää, mitä on toteutettu sekä kuntajakoa muuttamalla että perustamalla hyvinvointialueita. Kuntien talousvaikeudet sekä kunnan asukkaiden perusoikeudet ovat tuottaneet valtiolle vahvan mandaatin puuttua kunnalliseen itsehallintoon.

³¹³ Bengtsson 2021, s. 31.

³¹⁴ Tilastokeskuksen verkkosivut, kohta Äänestysaktiivisuus matala ensimmäisissä aluevaaleissa.

1900-luvun loppupuolelta käynnistynyt heikentyvän osallistumisen trendi on jatkunut 2020-luvulle. Erilaisista uusista lainsäädännön mekanismeista huolimatta kansalaisten osallistuminen paikallishallintoon on vähentynyt. Erityisen suurena poliittisen osallistumisen riskinä perustuslaki-valiokunta on pitänyt uusia hyvinvointialueita, sillä poliittinen osallistuminen on perinteisesti liittynyt oman pitäjän asioiden hoitoon. Ensimmäisistä aluevaaleista saadut tilastot osoittavat, että lainsäätäjän tulee kiinnittää poliittiseen osallistumiseen huomiota myös tulevaisuudessa.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Perustuslain 121 §:n nojalla Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Tutkimuskirjallisuudessa on tulkittu, että kunnallisella itsehallinnolla tarkoitetaan sitä, että paikalliset yhdyskunnat ja alueelliset yhteisöt tekevät päätöksiä sekä huolehtivat juridisesti määritellyn valtapiirin sisällä omista asioistaan. Tähän päättyykin kunnallista itsehallintoa koskeva yhteisymmärrys.

K. J. Ståhlbergin jaottelua soveltaen itsehallinto voidaan jakaa oikeudelliseen ja poliittiseen itsehallintoon. Oikeudellisella itsehallinnolla tarkoitetaan itsehallinnon lailla säädettyä asemaa. Poliittinen itsehallinto määritellään vastaavasti kunnan asukkaiden osallistumisena itsehallintoon. Kunnallisen itsehallinnon historiallinen tarkastelu on osoittanut, että itsehallinto määräytyy perustuslain, kuntalain ja muiden kuntia koskevan lainsäädännön kokonaisuudesta, jossa itsehallinnon ala ja merkitys ovat vaihdelleet tällä 150 vuoden tarkastelujaksolla.

Kunnallisen itsehallinnon kertomus käynnistyy 1860- ja 1870-luvuilla, jolloin autonomisessa Suomessa annettiin ensimmäiset asetukset paikallis- hallinnosta maaseudulla ja kaupungeissa. Näissä asetuksissa kunnille määriteltiin valtiosta irrallinen organisaatio sekä vapaus ottaa hoitaakseen sellaisia tehtäviä, jotka eivät olleet kenenkään toisen viranomaisen vastuulla. Sanaa *itsehallinto* näissä asetuksissa ei mainittu, vaikka jälkikäteen tarkasteltuna ne edustivatkin kaikista liberalistisinta itsehallinnon mallia, jossa kunnat oli selkeästi erotettu muista julkisista organisaatioista. Lisäksi valtio asetti kunnille niin vähän tehtäviä, että kuntien yleisen toimialan voidaan katsoa olleen laajimmillaan juuri itsenäisyyttä edeltävällä ajanjaksolla. Vapaus ei kuitenkaan ollut absoluuttista, eli lainsäädäntö määritteli alusta alkaen valtiolle myös oikeuden alistamis- ja tarkastusmenettelyillä puuttua kuntien toimintakenttään.

1900-luvulla siirryttiin kohti desentralisaatiota korostavaa ajattelua. Kunnat eivät olleet enää valtiosta täysin irrallisia instituutioita, vaan paikallinen vallankäyttö nähtiin valtiolta delegoituna vallankäyttönä. Näin ollen kuntien tehtäviä voitiin palauttaa takaisin valtiolle ja valtio saattoi asettaa kunnille uusia tehtäviä. 1920-luvulta alkaen valtio onkin asettanut kunnille kuntalaille ja erityislaeilla runsaasti uusia tehtäviä esimerkiksi oppivelvollisuuslain, köyhäinhuoltolain ja terveydenhuoltolain muodossa. Tehtäviä rahoitettiin valtionosuuksilla, mikä tarjosi samalla valtiolle uuden kanavan seurata ja valvoa kuntien toimintaa. Erityisen toimialan kasvu johti siihen, että kunnan organisaatio oli entistä sidotumpi huolehtimaan niistä tehtävistä, jotka valtio oli sille määritellyt. Lain nojalla yleinen toimiala on ollut voimassa koko kuntien olemassaolon, mutta sen painoarvo on vähentynyt lakisääteisten tehtävien kasvaessa.

Kasvavan tehtävätaakan rinnalle 1900-luvun alussa kirjoitettuun lakiin ilmestyy ensimmäisen kerran itsehallinnon käsite. Käsite mainitaan ensimmäisen kerran kunnallisvaliokunnan mietinnössä vuodelta 1917, mutta se jäi vielä puuttumaan samana vuonna säädetyistä kuntalainlaeista. Sitä erikoisempaa onkin, että periaate vahvistettiin itsenäisen Suomen ensimmäisessä hallitusmuodossa. Periaate ja käytäntö olivat siis rajussa ristiriidassa vuonna 1919 – laissa kunnille oli taattu itsehallinto, mutta käytännön tasolla sitä rajoitettiin sekä tehtäväkenttää sääntelemällä että erilaisia valvontamekanismeja hyödyntämällä.

Ristiriita voimistui sotien jälkeisessä Suomessa. Vuonna 1948 säädetyyn kuntalakiin otettiin ensimmäisen kerran mukaan itsehallinnon määrittelmä. Samaan aikaan julkisessa hallinnossa voimistui tehokkuuden vaatimus, jonka mukaan valtion ja kuntien piti huolehtia yhä tehokkaammin yhä suuremmasta määrästä julkisia tehtäviä. Hyvinvointivaltion rakennuskaudella kunnille asetettiin yhä enemmän uusia sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä. Näiden lakisääteisten tehtävien valvonta jäi valtiolle, joka ohjasi kuntia tehtävien toteuttamisessa. Kertomus vahvasta kunnallisesta itsehallinnosta jäi siis sotien jälkeisen jälleenrakennus- ja hyvinvointivaltionarratiivin jalkoihin.

Lainsäätäjä tunnisti teoriassa ja käytännössä vallitsevan ristiriidan 1900-luvun lopussa. 1990-luvulla kuntalain esitöissä desentralisaation rinnalle nousee ajatus kumppanuudesta ja monistisesta mallista, jossa valtio ja kunnat ovat julkisen sektorin tasavertaisia edustajia. Kumppanuuden ihannetta mukailien kuntalainsäädännöstä purettiin tarkastus- ja alistusmenettelyitä, sillä tasavertaisten puoliskojen ei tullut valvoa toisiaan. Myös vuosisadan lopussa vaikuttanut eurooppalainen integraatio kannusti vahvistamaan paikallisten instituutioiden asemaa valtiossa. Suomalaiseen

oikeusjärjestelmään tehtiin maltillisesti muutoksia, sillä oikeusjärjestelmän katsottiin olevan hyvin yhteensopiva esimerkiksi Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan kanssa. Toisaalta lainvalmisteluaineistosta käy ilmi myös tietty pidättyvyys suhteessa eurooppalaiseen sääntelyyn – kunnallista itsehallintoa pidettiin nimenomaisesti kotimaisena erityispiirteenä, joka muodostui kansallisen lainsäädännön nojalla. Tämä lainsäätäjän ajatus on ristiriidassa 1900-luvun jälkimmäisen puoliskon lainsäädännön kanssa, jossa lainvalmistelussa on vältetty määrittelemästä kunnallista itsehallintoa.

2000-luvun kunnallinen itsehallinto elää jälleen uutta murroskautta, jossa kumppanuutta korostanut retoriikka on ristiriidassa hallinnon uudistamisprosessin kanssa. Uudessa kuntalaissa valtioneuvostolle annetaan ainoastaan rooli kuntakentän seuraajana ja epämuodollisena koordinaattorina, mutta hyvinvointialueista annettu laki antaa valtiolle entistä laajemat oikeudet alueellisesti hoidettaviin sosiaali- ja terveystalouteen sekä pelastustoimiin. Lailla kuntien lakisäateisiä tehtäviä siirretään suuremmille alueellisille instituutioille, jotka on sidottu vielä entistä tiiviimmin valtion ohjaukseen ja valvontaan. Kuntien erityinen toimiala on supistunut yhdessä käytettävissä olevan rahoituksen kanssa. 2020-luvun kunnat toimivat siis kaventuneella toimialalla ja pienentyneellä budjetilla.

Siinä missä K. J. Ståhlbergin jaottelun mukainen itsehallinnon oikeudellinen sisältö on heikentynyt 1860-luvulta 2020-luvulle tultaessa, näyttää sen poliittinen ulottuvuus vastaavasti voimistuneen suoraviivaisesti. Kehityssuunta on ollut kapeista poliittisista oikeuksista kohti laajenevia osallistumisoikeuksia ja monipuolisempia osallistumisen muotoja.

1860- ja 1870-lukujen kunnalliset asetukset heijastelevat aikakauden poliittista ilmapiiriä. Poliittiset oikeudet oli rajattu varakkaimmalle miesväestölle, sillä esimerkiksi aviovaimot, palkolliset ja torpparit on rajattu kuntavaaleissa äänestyskelpoisten ulkopuolelle. Vuonna 1917 nämä poliittiset oikeudet laajenivat osana laajempaa yhteiskunnallisten uudistusten kautta. Eduskunnassa porvariston ja sosiaalidemokraattien välillä käydyn kamppailun tuloksena yleinen ja yhtäläinen äänioikeus laajeni koskemaan myös kuntia.

1900-luvun lopulle tultaessa poliittiset oikeudet alkoivat kattaa muuta kuin äänioikeuden kunnallisissa vaaleissa. Vuonna 1976 kuntalakiin sisällytettiin aloiteoikeus. Vuonna 2015 osallistumisoikeuksia laajennettiin enemmän, kun kunnat velvoitettiin perustamaan nuorisovaltuusto, vammaisvaltuusto ja vanhusneuvosto. Nykyisessä kuntalaissa valtuusto velvoitetaan myös aktiivisin toimin edistämään kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamismahdollisuuksia. Lainsäätäjän tavoitteena on eurooppalaista

trendiä mukailleen vahvistaa erilaisia suoran demokratian muotoja paikallisen itsehallinnon legitimiteetin turvaamiseksi.

Nykyisellään perustuslaissa turvattu kunnallinen itsehallinto näyttää kaapealta. Kunnille määritelty juridinen valtapiiri on kaventunut, kun tehtäviä on siirretty eteenpäin hyvinvointialueille. Kuntien valvonta on vähentynyt, mutta samalla suuri osa sille aikaisemmin kuuluneista tehtävistä on siirtynyt toisille viranomaisille. Näyttääkin siltä, että itsehallinto koskee tällä hetkellä ennen kaikkea yleistä toimialaa eli niitä tehtäviä, joita kunnat voivat vapaasti ottaa itselleen. Taloudelliset vaikeudet johtavat todennäköisesti siihen, etteivät kunnat voi hyödyntää yleistä toimialaansa kovinkaan laajasti.

Kunnallinen itsehallinto on siis kautta historian ollut murroksessa, sillä eri aikakausina keskushallinnosta on kohdistettu siihen hyvin erilaisia tavoitteita. Tuoreimmat tavoitteet ovat toteutuneet alkuvuodesta 2022, kun vasta perustetuille hyvinvointialueille valittiin ensimmäiset valtuustot. Vielä ei ole saatavilla tutkittua tietoa siitä, millainen toimivalta kunnille on todellisuudessa jäänyt uudistuksen myötä. Kunnallisen itsehallinnon arvoitus pitääkin tulevaisuudessa ratkoa uudelleen.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Aguilera-Barchet, Bruno, *The Law of the Welfare State*, s. 1000–1024 teoksessa Heikki Pihlajamäki – Markus D. Dubber – Mark Godfrey (eds), *The Oxford Handbook of European Legal History*. Oxford University Press 2018.
- Alapuro, Risto, *Suomen synty paikallisena ilmiönä 1890–1933*. Kustannusosakeyhtiö Tammi 1994.
- Alapuro, Risto, *Valtio ja vallankumous Suomessa*. Vastapaino 2017.
- Aunesluoma, Juhana, *Vapaakaupan tiellä. Suomen kaupp- ja integraatiopolitiikka maailmansodista EU-aikaan*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura 2011.
- Bengtsson, Erik, *The Evolution of Popular Politics in Nineteenth Century Sweden and the Road from Oligarchy to Democracy*. *Lund Papers in Economic History* 226/2021, s. 1–36 osoitteessa https://lucris.lub.lu.se/ws/portalfiles/portal/102072350/LUPEH_226.pdf.
- Borg, Sami, *Hiljaa hyvä tulee. Puheenvuoro äänestysprosentista ja vaaliaktiivoinnista. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 71* 2008.
- Bruner, Jerome, *Making Stories: Law, Literature, Life*. Harvard University Press 2002.
- Chaloupek, Günther, *Friedrich List on Local Autonomy in His Contributions to the Debate About the Constitution of Württemberg in 1816/1817*, s. 3–12 teoksessa Jürgen Georg Backhaus (ed.), *Two Centuries of Local Autonomy*. Springer 2011.
- Dahlberg, Maija, *Perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvosten rooli perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä – valiokunnan työrukkanen vai merkittävä vallankäyttäjä? Lakimies* 5/2021, s. 745–784.
- Demetriou, Kyriakos, *Democracy in Transition. Political Participation in the European Union*. Springer 2013.
- Ferrari, Giuseppe Franco, *Individual Rights in Norway*, s. 97–118 teoksessa Giuseppe Franco Ferrari (ed.), *Two Centuries of Norwegian Constitution: Between Tradition and Innovation*. Eleven International Publishing 2015.
- Gardberg, C. J., *Kaupunkilaitos keskiajalla ja uuden ajan alussa*, s. 9–50 teoksessa Päiviö Tommila (toim.), *Suomen kaupunkilaitoksen historia 1, Keskiajalta 1870-luvulle*. Suomen kaupunkiliitto 1981.
- Halila, Aimo, *Kunnallinen itsehallinto*, s. 67–75 teoksessa Pentti Renvall (toim.), *Suomalaisen kansanvallan kehitys*. WSOY 1956.
- Hallberg, Pekka – Hannus, Arno – Niemi, Anne E., *Kuntalaki*. 4., uudistettu painos. WSOYpro 2009.
- Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, *Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat*. 9., uudistettu painos. Talentum 2015.
- Haveri, Arto, *Suomalainen paikallinen itsehallinto – demokratian ja tehokkuuden perusta*, s. 120–145 teoksessa Juhani Mylly – Ville Pernaa – Mari K. Niemi – Laura Heino (toim.), *Suomen eduskunta 100 vuotta*. 12, *Suomen ja kansanvallan haasteet*. Edita 2008.

- Heuru, Kauko, Kunnan päätösvallan siirtyminen: oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Tampereen yliopisto 2000.
- Heuru, Kauko, Kuntalaki käytännössä. Edita 2001. (Heuru 2001a)
- Heuru, Kauko, Valtuuston asema kunnallishallinnossa. Hallinnon Tutkimus 2/2001, s. 188–193. (Heuru 2001b)
- Heuru, Kauko, Pakkoliitokset halvaannuttaisivat päättäjäkoneiston, s. 45–51 teoksessa Ari Mölsä (toim.), Kuntarakennekirja – oikeusoppineet puhuvat. Kunnallisanalyyttämisen säätöön Polemia-sarjan julkaisu nro 84 2012.
- Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo, Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2., uudistettu painos. Tampere University Press 2011.
- Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsingin yliopisto 2011.
- Hirvonen, Kalevi – Mäkinen, Eija, Kunnallinen viranhaltija – oikeudellisen aseman sääntely. Edita Prima 2006.
- Holopainen, Toivo, Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1969.
- Husa, Jaakko, Oikeusvertailu. Teoria ja metodologia. Lakimiesliiton Kustannus 2013.
- Ikkala, Olli, Kunnan yleinen toimivalta. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1959.
- Inha, Jyri, Elämä ja oikeus – K. J. Ståhlberg oikeusajattelijana. K. J. Ståhlbergin oikeusajattelun pääpiirteet. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004.
- Itkonen, Rieti, Kunnallislaki selitettynä. 5., uusittu painos. Kunnallinen keskustoimisto 1948.
- Jyränki, Antero, Presidential Elements in Government: Finland: Foreign Affairs as the Last Stronghold of the Presidency. *European Constitutional Law Review* 3(2) 2007, s. 285–306.
- Jyränki, Antero – Husa, Jaakko, Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton Kustannus 2012.
- Kalela, Jorma, Hyvinvointivaltion rakentaminen, s. 205–224 teoksessa Ville Pernaa – Mari K. Niemi (toim.), Suomalaisen yhteiskunnan poliittinen historia. Edita 2005. (Kalela 2005a)
- Kalela, Jorma, Miten Suomi syntyi?, s. 15–30 teoksessa Ville Pernaa – Mari K. Niemi (toim.), Suomalaisen yhteiskunnan poliittinen historia. Edita 2005. (Kalela 2005b)
- Karhu, Juha, Tilannekohtainen oikeudellinen harkinta ja oikeuslähdeoppi, s. 25–38 teoksessa Jyrki Tala – Kauko Wikström – Kaj-Henrik Impola (toim.), Oikeus – kulttuuria ja teoriaa: juhla-kirja Hannu Tolonen. Turun yliopisto 2005.
- Katajisto, Kati, Sodasta sovintoon. Kustannusosakeyhtiö Otava 2018.
- Kekkonen, Jukka, Merkantilismista liberalismiin – oikeushistoriallinen tutkimus elinkeino-vapauden syntytaustasta Suomessa vuosina 1855–1879. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1987.
- Kekkonen, Jukka, Oikeudellisen muutoksen tutkimisesta – minun metodini, s. 131–150 teoksessa Juha Häyhä (toim.), Minun metodini. Werner Söderström Lakitieto 1997.
- Kekkonen, Jukka, Oikeudellisen muutoksen tutkimisesta – minun metodini, s. 15–34 teoksessa Jyri Inha (toim.), Muutos ja jatkuvuus. Jukka Kekkonen juhla-kirja. Talentum 2003.

- Kekkonen, Jukka, Mitä on kontekstuaalinen oikeushistoria? Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2013.
- Kekkonen, Jukka – Hallberg, Pekka – Suviranta, Antti, Suomen oikeuskulttuurin suuri linja: Suomalainen Lakimiesyhdistys 100 vuotta. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1998.
- Kekkonen, Urho, Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Suomalainen lakimiesten yhdistys 1936.
- Kettunen, Pauli, Oliko hyvinvointivaltio projekti? Ennen ja nyt 1/2001, s. 1–10.
- Kirby, David, *The Baltic World 1772–1993, Europe’s Northern Periphery in an age of change*. Longman Group Limited 1995.
- Korpiola, Mia, *Lawyers Providing Legal Aid in Print: Legal Question and Answer Columns in Finnish Newspapers Around 1900*, s. 185–220 teoksessa F. Batlan – M. Vasara-Aaltonen (eds), *Histories of Legal Aid. World Histories of Crime, Culture and Violence*. Palgrave Macmillan 2021.
- Korte, Atte, *Toimivaltarajojen jäykkyys viranomaistoiminnassa*. Edilex-artikkeli 6.11.2015 osoitteessa <https://www.edilex.fi/artikkelit/15815.pdf>.
- Kuisma, Markku, *Suomen poliittinen taloushistoria 1000–2000*. Siltala 2009.
- Kuisma, Markku, *Sodasta syntynyt. Itsenäisen Suomen synty Sarajevon laukauksista Tarton rauhaan 1914–1920*. WSOY 2010.
- Kuuskoski, Reino – Hannus, Arto, *Kunnallislaki*. 7. painos. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1973.
- Laajala, Päivi – Mäki-Lohiluoma, Kari-Pekka, *Neuvottelu- ja ohjausmenettely kunta-valtio- suhteessa*, s. 312–315 teoksessa Arto Haveri – Jari Stenvall – Kaija Majoinen (toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Kuntaliitto 2011.
- Lesaffer, Randall, *European Legal History: A Cultural and Political Perspective*. Cambridge University Press 2009.
- Lidström, Anders – Madell, Tom, *Local Self-Government in Sweden*, s. 416–433 teoksessa Boštjan Brezovnik – Istvan Hoffman – Jaroslaw Kostrubiec (eds), *Local Self-Government in Europe*. Institute for Local Self-Government 2021.
- Matikainen, Tanja, *Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana*. *Oikeus* 1/2014, s. 86–89.
- Mennola, Erkki, *Kunta ja itsehallinto*, s. 21–47 teoksessa Kauko Heuru – Erkki Mennola – Aimo Ryytänen, *Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet*. 2., uudistettu painos. Tampere University Press 2011.
- Mickelsson, Rauli, *Suomen puolueet. Vapauden ajasta maailmantuskaan*. Vastapaino 2015.
- Modeen, Tore, *Vertailevaa kunnallisoikeutta*. *Lakimies* 1/2006, s. 77–82.
- Mutanen, Anu, *Itsehallinto valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä julkishallinnon uudistuksessa – yhteistarkastelussa kuntien ja niitä suurempien alueiden itsehallinto*. Edilex-artikkeli 22.5.2017 osoitteessa <https://www.edilex.fi/artikkelit/17728.pdf>.
- Muukkonen, Matti, *Kunta ja sen oikeudelliset suhteet*. Edilex-artikkeli 24.3.2017 osoitteessa <https://www.edilex.fi/artikkelit/17591.pdf>.
- Muukkonen, Matti, *Kunnan talouden järjestäminen*. *Oikeus* 4/2019, s. 356–373. (Muukkonen 2019a)

- Muukkonen, Matti, ”Kunnan toiminta” -käsitteen sisältö ja oikeudelliset vaikutukset. Edilex-artikkeli 20.3.2019 osoitteessa <https://www.edilex.fi/artikkelit/19585.pdf>. (Muukkonen 2019b)
- Muukkonen, Matti, Kunnan hallintorakenteen järjestämisestä. *Lakimies* 2/2020, s. 221–246. (Muukkonen 2020a)
- Muukkonen, Matti, Kunnan velvollisuudesta pitää tietoja saatavilla yleisessä tietoverkossa. *Oikeus* 3/2020, s. 348–368. (Muukkonen 2020b)
- Muukkonen, Matti, Kunnallis- ja kuntalakien soveltamisalojen kehityksestä. Edilex-artikkeli 23.9.2021 osoitteessa <https://www.edilex.fi/artikkelit/24567.pdf>.
- Muukkonen, Matti, Havainnot suomalaisesta kunnallisoikeudellisesta tutkimuksesta – eli selvitys ja dokumentaatio siitä, mitä kaikkea alalla onkaan tähän mennessä tutkittu. Edilex-artikkeli 18.10.2022 osoitteessa <https://www.edilex.fi/artikkelit/24707.pdf>. (Muukkonen 2022a)
- Muukkonen, Matti, Kuntalain soveltamisalasta. *Books on Demand* 2022. (Muukkonen 2022b)
- Muukkonen, Matti – Laakso, Maritta, Vaikuttamistoimielimistä sekä niitä koskevan sääntelyn toteutuksesta Pohjois-Karjalan maakunnassa. Edilex-artikkeli 23.3.2021 osoitteessa <https://www.edilex.fi/artikkelit/22702.pdf>.
- Muukkonen, Matti – Malminen, Toni, Subsidiariteettiperiaate taustansa valossa – voisiko se vihdoin olla hyödyllinen myös Suomen oikeudessa? *Oikeus* 2/2023, s. 83–102.
- Mylly, Juhani (toim.), Suomen eduskunta 100 vuotta. 1, Edustuksellisen kansanvallan läpimurto. Edita 2006.
- Mäkinen, Eija, Reilu pakkoliitoslakikin on parempi vaihtoehto kuin epäreilu kurjistaminen, s. 39–44 teoksessa Ari Mölsä (toim.), *Kuntarakennekirja – oikeusoppineet puhuvat. Kunnallisanalan kehittämissäätöjen Polemia-sarjan julkaisu nro 84* 2012.
- Mäkinen, Eija, Kuntien ja maakuntien valvonta Pohjoismaissa. *Lakimies* 1/2017, s. 3–24.
- Niemivuo, Matti, Valtionavut kunnille ja kuntainliitoille. Oikeustieteellinen tutkimus valtionapuinstituutiosta julkisten palvelujen, erityisesti perus- ja keskiasteen koulutuksen määrällisen sääntelyn keinona. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* 1976.
- Niemivuo, Matti, Aluepolitiikka Suomessa. Edilex-artikkeli 4.2.2014 osoitteessa <https://www.edilex.fi/artikkelit/11997.pdf>.
- Oikarinen, Tommi – Voutilainen, Tomi – Mutanen, Anu – Muukkonen, Matti, Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa. *Kunnallisanalan kehittämissäätöjen Tutkimusjulkaisusarjan julkaisu nro 107* 2018.
- Parviainen, Mervi, Tasa-arvoa laskimella. *Tutkimus tasa-arvolain kiintiösäännöksen vaikutuksista kunnallisten toimielinten jäsenvalinnoissa*. Edita 2006.
- Peter, John, *Local Governance in Western Europe*. Sage Politics Text 2001.
- Pihlajamäki, Heikki – Mäkinen, Virpi – Varkemaa, Jussi, *Keskiajan oikeushistoria. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura* 2007.
- Piilonen, Juhani, *Vallankumous kunnallishallinnossa*. Opetusministeriö 1982.
- Pulma, Panu, Kuntien itsehallinto, paikallinen demokratia ja valtio, s. 232–267 teoksessa Raimo Savolainen (toim.), *Oma hallinto. Kansakuntaa rakentamassa 1809–2009*. WSOY 2009.
- Pöyhönen, Aulis, Kunnallinen itsehallinto heikkeni uudessa perustuslaissa? *Lakimies* 5/2001, s. 872–875.

- Raitio, Juha, Huomioita oikeusvaltio-käsitteen kehityksestä ja sisällöstä Suomessa. *Lakimies* 5/2017, s. 559–579.
- Ranta, Raimo, Suurvalta-ajan kaupunkilaitos, s. 51–134 teoksessa Päiviö Tommila (toim.), Suomen kaupunkilaitoksen historia 1, keskiajalta 1870-luvulle. Suomen kaupunkiliitto 1981.
- Rantahalvari, Sanna, Kuningasvallan kannattajat. Suomalaiset monarkistit ja hallitusmuotokamppailu 1918. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto 2020.
- Rasilainen, Aki, Valtiomuototaistelu 1918 oikeudellisessa viitekehityksessään. Historiallinen aikakauskirja 3/1999, s. 230–231.
- Ryynänen, Aimo, Muuttuva kunnallisoikeus. Mermerus 1999.
- Ryynänen, Aimo, Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämisvaihtoehdot. Edita 2004.
- Ryynänen, Aimo – Telakivi, Heikki, Eurooppalainen mallikunta. Edita Publishing 2006.
- Ryynänen, Aimo, Kuntauudistus ja itsehallinto. Tampere University Press 2008.
- Saarikoski, Vesa, Yhteiskunnan modernisoituminen, s. 115–131 teoksessa Ville Pernaa – Mari K. Niemi (toim.), Suomalaisen yhteiskunnan poliittinen historia. Edita 2005.
- Sallinen, Sini, Kunnan itselleen ottamat tehtävät ja niiden oikeudelliset reunaehdot. Tampere University Press 2007.
- Savolainen, Raimo, Suosikkisenaattorit: Venäjän keisarin suosio suomalaisten senaattorien menestyksen perustana 1809–1892. Painatuskeskus 1994.
- Soikkanen, Hannu, Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta: maalaiskuntien itsehallinnon historia. Maalaiskuntien liitto 1966.
- Soikkanen, Hannu, Kunta paikallishistoriassa, s. 71–80 teoksessa Mauno Jokipii (toim.), Paikallishistoria. Gummerus 1996.
- Soininen, Niko, Oikeudellisen argumentin rakentaminen kirjoitusprosessissa, s. 51–70 teoksessa Tarmo Miettinen (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex Kirjat 16.2.2016 osoitteessa www.edilex.fi/kirjat/16170.
- Ståhlberg, K. J., Asetus maalaiskuntain kunnallishallinnosta selityksillä varustettuna. 2. lisäty painos. Kustannusosakeyhtiö Otava 1907.
- Ståhlberg, K. J., Kunnanvaltuuston toimivalta. *Lakimies* 1/1912, s. 37–42.
- Ståhlberg, K. J., Lait ja asetukset maalaiskuntain hallinnosta selityksillä varustettuina. 3., uudistettu painos. Kustannusosakeyhtiö Otava 1926.
- Ståhlberg, K. J., Ylemmänasteisen itsehallinnon tehtävästä Suomessa. *Lakimies* 2/1930, s. 182–185.
- Sutela, Marja, Suora kansanvalta kunnassa. Oikeusvertaileva tutkimus kansanäänestyksestä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajana. Lakimiesliiton Kustannus 2000.
- Tiihonen, Paula, Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen. Tampereen yliopisto 1986.
- Tiihonen, Seppo – Tiihonen, Paula, Suomen hallintohistoria. Valtion painatuskeskus 1984.
- Tornberg, Kyösti, Kuntajako ja kunnallinen pakkoliitos. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2014.
- Tuori, Kaarlo, Vallanjako – vaiettu oppi. *Lakimies* 7–8/2005, s. 1021–1049.
- Valli-Lintu, Auli, SOTE- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu. Kunnallissalan kehittämissäätiön julkaisu 10 2017.

- Viherkenttä, Timo, Mistä kunnalle maksetaan veroja tulevaisuudessa? Verotus 5/2021, s. 559–568.
- Wrede, R. A., Parlamentaarinen järjestelmä erityisesti Suomeen katsoen. Valvoja 7/1918, s. 287–306.
- Wuokko, Maiju, Talouden tosiasioiden taju: liike-elämä politiikassa. Talous & yhteiskunta 1/2017, s. 28–33.
- Ylikangas, Heikki, Mennyt meissä. Suomalaisen kansanvallan historiallinen analyysi. WSOY 1990.
- Ylikangas, Heikki, Paikallisen itsehallinnon kehityksestä Suomessa, s. 111–128 teoksessa Pia Letto-Vanamo (toim.), Suomen oikeushistorian pääpiirteet – sukuvallasta moderniin oikeuteen. Gaudeamus 1991.
- Zeeden, Ernst Walter, Karl, Reichsfreiherr vom und zum Stein. Encyclopedia Britannica 22.10.2023 osoitteessa <https://www.britannica.com/biography/Karl-Reichsfreiherr-vom-und-Stein>.

Virallislähteet

Suomi

- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnallisesta huoltolautakunnasta 92/1935 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnan hallinnon lisäystä valvonnasta 114/1941 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnallislainsäädännön koonnasta 125/1947 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan oikeudesta käyttää kunnanvaakunaa 3/1949 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi koulujärjestelmän perusteista 44/1967 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle asumistukilaiksi 25/1975 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnallislaisiksi ja siihen liittyviksi laeiksi 140/1975 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kehitysvammaisten erityishuollosta ja laiksi sen voimaantulusta 102/1976 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vapaakuntakokeilusta 54/1988 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi 192/1994 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta 155/2006 vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 268/2014 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 324/2014 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta 280/2018 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskeviksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi 241/2020 vp.

- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 84 laiksi kunnan toiminnan ja asukkaiden välttämättömien peruspalvelujen turvaamisesta 9/1994 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta 18/2001 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi verontilityslain 12 §:n ja tuloverolain 124 §:n muuttamisesta 41/2002 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta 65/2002 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidolain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta 20/2004 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 50/2005 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta 22/2006 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta 37/2006 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidolain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi 41/2010 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 67/2014 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017–2020 19/2016 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksistä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi, laeiksi asukkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtioneuvoston tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta, laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta, maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi täydennettynä maakuntien rahoitusta koskevien säännösten, eräiden muiden säännösten sekä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säästöjen osalta 26/2017 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksistä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi, laeiksi asukkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtioneuvoston tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta, laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta, maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi täydennettynä maakuntien rahoitusta koskevien säännösten, eräiden muiden säännösten, Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säästöjen, maakuntien arvonnäkökriteeristö-

nusten korvaamisten ja eräiden rahoitusratkaisujen sekä laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 65/2018 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi lainsäädännöksi 8/2019 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 17 hallituksen esityksen johdosta Suomen hallitusmuodoksi 14/1917 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 4 eduskuntaesityksen johdosta, joka sisältää ehdotuksen Suomen hallitusmuodoksi 4/1919 vp.

Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä kuntalaiksi 18/1994 vp (HE 192/1994 vp).

Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta 24/2002 vp (HE 198/2002 vp).

Toivomusaloite Eduskunnalle kuntien itsehallinnollisen aseman kehittämisestä 208/1991 vp. Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan 3/1999 vp.

Valtiopäivät 1919. Pöytäkirjat.

Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokradiapoliittinen selonteko 2014. Oikeusministeriön julkaisuja 14/2014.

Kunnat käännekohtassa? Kuntien tilannekuva 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13.

Kuntapolitiikka käännekohtassa? Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:5.

Eurooppa

CG/2015(28)5PROV. Local and regional democracy in Norway. The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe 2015.

Internetlähteet

Eduskunnan verkkosivut, kokonaisuus Alla armahan lakimme – Valtiopäivät 1863–1864, sivu Mistä valtiopäivillä päätettiin osoitteessa <https://www.eduskunta.fi/FI/Nuorten-Eduskunta/Alla-armahan-lakimme-valtiopaivat-1863-1864/Sivut/mista-valtiopaivilla-paatettiin.aspx> (vierailtu 12.6.2024).

Kuntaliiton lausunto valtiovarainministeriölle 2.8.2019 osoitteessa <https://www.kuntaliitto.fi/lausunnot/2019/luonnos-hallituksen-esitykseksi-kuntien-taloustietojen-tuottamista-ja-raportointia> (vierailtu 2.10.2022).

Kuntaliiton norminmurtajat osoitteessa <https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/norminmurtajat> (vierailtu 9.2.2024).

Säädösvalmistelun kuulemisohje osoitteessa <http://kuulemisopas.finlex.fi/ohje/kuulemisohje> (vierailtu 5.9.2022).

Tilastokeskuksen verkkosivut, sivu Äänestysaktiivisuus matala ensimmäisissä aluevaaleissa osoitteessa <https://stat.fi/julkaisu/ckvam7f8w20su0b57nwdjaxsz> (vierailtu 12.6.2024).

Uusi Aura 7.7.1918 osoitteessa <https://digi.kansalliskirjasto.fi/sanomalehti/binding/1195015?page=1> (vierailtu 13.2.2024).

OIKEUSKÄYTÄNTÖ

KHO 2014:197

KHO 2016:187

LYHENTEET

EU	Euroopan unioni
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
KHO	korkein hallinto-oikeus
KVM	kunnallisvaliokunnan mietintö
OM	oikeusministeriö
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
TA	toivomusaloite
VM	valtiovarainministeriö
VNS	valtioneuvoston selonteko
vp	valtiopäivät

MUNICIPAL SELF-GOVERNMENT 1865–2022 FROM A PERSPECTIVE OF LEGAL HISTORY

Municipal self-government is a legal concept referring to the distribution of power in which local communities and regional communities within a given state make decisions and answer their own affairs within a legally defined sphere of power. In this article, I shall examine the history of Finnish municipal self-government from the first imperial acts at the end of the 19th century up to the legislation of the 2020s. In my interpretation, I shall utilise Ståhlberg's division in which municipal self-government has both legal and political dimensions. The main method of this article is legal history, which studies how law has evolved and explains the changes.

Municipal self-government has been included in the Finnish legal system since 1865 when the municipalities were given jurisdiction and organisation independent of the state. This ended the medieval tradition of municipal self-government as the privilege of the clergy. The position of municipal self-government was strengthened in 1917 and 1919 when the principle of municipal self-government was inserted in the new constitution and the Local Government Act of 1917. New versions of the act were issued in 1948, 1976, 1995 and 2015 but the articles concerning municipal self-government have hardly been specified over the course of a hundred years. A more significant change has been the vast set of special laws that have narrowed the jurisdiction of municipalities.

However, since its early years the state has also included restrictive mechanisms for monitoring the municipalities. The entire 20th century can be considered as the century of declining self-government when the state narrowed self-government through new tasks set by both legislation and control mechanisms. Self-government has been further weakened in the 21st century with the municipal mergers and the transferring of the municipal duties to the new wellbeing services counties. These new actions indicate that municipal self-government can be disregarded when the actions can be justified by the civil rights of the municipal residents and the economic problems of the municipal economy.

While the legal aspect of municipal self-government has been declining, the political dimension has strengthened. The political rights to vote and to participate have expanded from just a few wealthy male citizens to the entire adult population. The peak of political participation was reached after World War II. Since the 1970s, the legislature has struggled with declining participation and efforts have been made to solve the issue by adding mechanisms of direct democracy to municipal law. Low participation is a

particularly significant problem for the new wellbeing services counties. It threatens the entire municipal self-government, which requires the participation of its residents in the decision-making process.

Kirjoittajat

Alexi Heinilä

OTT, apulaisprofessori, Turun yliopisto

Janina Käyhkö

FT, yliopistotutkija, Helsingin yliopisto

Olli Norros

OTT, professori, Helsingin yliopisto

Hanna Partinen

HTM, yliopisto-opettaja, Itä-Suomen yliopisto

Eelis Paukku

OTT, KTM, DI, KHT, vieraileva tutkija, Lapin yliopisto

Sanna Rantahalvari

FM, väitöskirjatutkija, Itä-Suomen yliopisto; erityisasiantuntija, valtioneuvoston kanslia

Niko Soininen

OTT, professori, Itä-Suomen yliopisto

