

# LAIN VARTIJAT

*Perustuslaki on ehdoton, mutta  
kenen käsissä on sen tulkinta*

Kimmo Sasi

EVA Raportti 3/2015

ISSN 2342-8082 (painettu)

ISSN 2342-8090 (pdf)

Kustantaja: Taloustieto Oy

ISBN 978-951-628-654-2 (painettu)

ISBN 978-951-628-655-9 (pdf)

Painopaikka: Next Print Oy, Helsinki 2015

## Esipuhe

Kun joku sanoo ”perustuslaki”, alamaisen tehtävä on ottaa hattu päästä. Perustuslaki on se betonilaatta, jonka päälle muut lait on rakennettu. Se on luja ja liikkumaton, ja sitä ei helposti heilutella. Mutta mitä perustuslaki todella sanoo ja haluaa?

Perustuslakikin tarvitsee tulkkinsa. Lakia tulkitsevat tavalliset kuolevaiset, jolloin olemmekin jo paljon lähempänä politiikan ja henkilökohtaisten uskomusten maailmaa.

Ikuisen perustuslain tulkinnassa on omat virtauksensa. Tämän ajan henki korostaa niin sanottuja perusoikeuksia, toisin sanoen uusia lakeja ja merkittäviä yhteiskunnallisia hankkeita arvioidaan sen pohjalta miten hyvin ne myötäilevät perusoikeuksien vaatimuksia. Lainsäädäntömme on ”perusoikeudellistunut” ja tämän kehityksen kriitikot sanovat, että perusoikeuksien rooli on kasvanut suhteettomaksi ja että niihin vetoamalla yritetään jo *ennakkoon* estää lakihankkeiden alulle paneminen.

Perusoikeuksien rooli on noussut esille erityisesti tapauksissa, joissa on vedetty rajaa yksityisen ja julkisen sektorin välille. Julkisen sektorin asemaa halutaan usein puolustella perusoikeuksilla. Väitetään että kansalaisen turva voi toteutua vain viranomaistoiminnan tai julkisesti järjestetyn palvelun kautta. Voiko yksityisen palkoilla oleva lääkäri ohjata potilaan pakkohoitoon? Saako yksityinen pysäköinninvalvoja kirjoittaa sopimusrikkeestä maksun, ja niin edelleen.

Suomessa helposti ajatellaan, että monet yhteiskunnan palvelut kuuluvat automaattisesti viranomaiselle, vaikka lähimaastoissa on menestyksellisesti toimittu toisin. Esimerkiksi Tanskassa 60 prosenttia palokunnista on yksityisiä eikä Tanskassa ajaessa näe karrelle palaneita talorykelmiä normaalia enempää.

Toisin sanoen perusoikeusargumentti jakaa vasemmistoa ja oikeistoa voimakkaasti eri leireihin, vaikka perimmiltään sen pitäisi olla mahdollisimman epäpoliittinen.

Jos lakien viimekätinen tulkinta on siis olemassa ennen yksittäisen lain täsmällistä sisältöä, tilanne on vähintäänkin ongelmallinen. Entä missä on se ylipapisto, joka kertoo mikä hanke on kelvallinen alulle pantavaksi?

Perustuslakivaliokunta on suomalaisen vallankäytön harmaa piste. Valiokunnalla on suhteellisen paljon valtaa, mutta tämä valta on heikosti läpinäkyvää. Perustuslakivaliokunta perustaa lausuntonsa asiantuntijoiden mielipiteisiin, mutta tavallisen kansalaisen on vaikea saada tietoonsa keitä valiokunta kuuntelee. Ja käytännössä on täysin mahdotonta tietää mitä asiantuntijat ovat lausuneet.

On helppo yhtyä Kimmo Sasin tämän raportin esitykseen siitä, että perustuslakivaliokunnan toimintaa on avattava. Asiantuntijamenettelyt on tehtävä paremmin läpinäkyviksi ja tuomareiden jäävyissännökset

olisivat paikallaan tässäkin kohdassa. En ole koskaan osallistunut yritykseen kaataa perustuslain pykälää, mutta kun Sasi ehdottaa, että säätäjä kumoaisi lain 124. §:n julkisen vallan tehtävien siirrosta, tuen ajatusta mielelläni.

Varatuomari Kimmo Sasi on kokeneena poliitikkona, perustuslakivaliokunnan pitkäaikaisena jäsenenä ja puheenjohtajana (2003–2011) varmasti asiantunteva henkilö arvioimaan valiokunnan roolia ja perusoikeuskehitystä. Esitän Kimmo Sasille parhaat kiitokset paneutuvasta työstä ja kirkkaista kannanotoista.

Helsingissä 24. marraskuuta 2015

*Matti Apunen*

Johtaja

EVA

# SISÄLLYS

## Esipuhe

1	Johdanto	7
2	Demokratian ja kehityksen puolustus	10
	Perustuslaki noussut auktoritatiiviseen rooliin	12
	Perusoikeustulkinnat kaventavat kansanvaltaa	13
	Pahimmillaan päätöksenteko ja yhteiskunta jähmettyvät	15
3	Vuosikymmenen kiista yksityisestä pysäköinninvalvonnasta	18
	Virkavallan anastaminen tai sopimussuhde	19
	Omistajan oikeudet vastaan julkinen hallintotehtävä	20
	Tavallinen laki vastaan perustuslaki	22
	Julkista tai jopa merkittävää julkista valtaa	23
	Asiantuntijat näkökulmansa vankeina	25
4	Perustuslakiuudistus toi julkisen hallintotehtävän	28
	Lainsäädännössä julkinen valta määritellään esimerkeillä	28
	Julkisen tehtävän ytimessä julkinen intressi	30
	Julkinen hallintotehtävä monitulkintainen käsite	31
	Vallanjakosäännös rajoittaa tehtävien siirtoa	33
	Merkittävää julkista valtaa -tulkinnat hakusessa	36
5	Vallanjakosäännöstä ei muista länsimaista löydy	38
	Ruotsissa tehtävien siirrot salliva säädös	39
	Saksassa valtiosääntöoikeus ei rajoita yksityistämistä	40
	Anglosaksisessa järjestelmässä etusijalla tarkoituksenmukaisuus	40
	Yhdysvaltain korkein oikeus suosii yksityisen vapautta	41
6	Tulkinnat törmäyskurssilla EU-oikeuden kanssa	43
	EU-oikeudella etusija kansalliseen nähden	43
	EU-tuomioistuimien edellyttää itsenäistä harkintavaltaa	44
	Julkisen palvelun ehdottoman välttämättömät edut	45
7	Perustuslakivaliokunta julkisen hallintotehtävän kriteereitä etsimässä	48
	Virkatoiminta voi kuulua vain viranomaiselle	48
	Yksityiselle sallittu avustava toiminta	49
	Julkinen palvelutuotanto vastaan yksityinen	50
	Vastuunkannon pulmat: lausunto pakkohoidosta ja hoitoon määrääminen	52

8	Periaatteet kilpasilla: julkinen tehtävä vastaan oikeus toimia itse	56
	Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito sallittu: vartijat	57
	Perusoikeudet rajoittavat julkista hallintoa	58
	Hankalaa sääntelyä: joukkoliikenteen tarkastusmaksu	60
	Omistajan oikeudet sivuseikka: laitton kalastus	61
	Yksityinen voi käyttää tehtävään perustuvaa valtaa	62
9	Tarkoituksenmukaista tai ei: elinkeinovapaus unohtuu helposti	64
	Lupa ja valvonta soveltuvat yksityiselle: autokatsastus	64
	Tavoitteena valtion monopolin säilyttäminen: luotsaustoiminta	65
	Hallintotehtävä työntyy markkinatalouden ytimeen: pörssi	67
	Julkisoikeudellistamisen kansainvälinen uskottavuus hukassa	68
10	Julkinen valta pyrkii paisumaan: tähtäimessä työeläkejärjestelmä	71
	Pohjimmiltaan yksityistä toimintaa	71
	Sisäänrakennettu luottamus virkamieshallintoon	72
	Lakisääteisyys riittämätön määritelmä julkiselle	73
	Äärimmillään työmarkkinajärjestötkin olisivat julkista hallintoa	75
11	Perusoikeusfundamentalismi: kun perusoikeudet ohjaavat muita oikeudenaloja	77
	Kehityslinja: varovaisuutta ennakoarvointiin, painoa tuomioistuinkäsittelylle	77
	Perustuslakituomioistuin tuskin muuttaisi ratkaisukäytäntöjä	78
	Perustuslakivaliokunnan sijaan painoa substanssivaliokunnalle	80
	Tiukka, tiukempi, fundamentalisti	80
	Absurdit tulkinnat johtavat yhteiskunnan halvaantumiseen	81
12	Kuusi keinoa parantaa perustuslakivaliokunnan työtä	84
	Asiantuntijakuulemiset ratkaisevia	85
	Muutaman valtiosääntöjuristin varassa	85
	Substanssiosaaminen puutteellista	87
	Vasta-argumentteja ei kuulla	88
	Enemmän oikeusvertailua	88
13	Julkisen hallintotehtävän perustuslaillinen kontrolli tarpeetonta	91
	Liian laaja julkinen hallintotehtävä	92
	Virka ei välttämättä tuo viisautta	93
	Hallinnon ydinsisällöt tarkempaan arviointiin	94
	Vallanjakosäännös selkeintä kumota	95
	Lähteet	97
	Kirjoittaja	99

# 1 Johdanto

Jos talo palaa, saako talon omistaja ryhtyä sammuttamaan sitä omatoimisesti? Vastaus ei ole lainkaan itsestään selvä, kun kysymystä tarkastellaan perustuslain kannalta.

Perustuslaki suojaa yksityistä omaisuutta sanoilla ”Jokaisen omaisuus on turvattu”. Säännös suojaa jokaisen varallisuuden ja pitää sisällään oikeuden käyttää omaisuuttaan haluamallaan tavalla.

Näin perustuslaki ilmeisesti antaisi omistajalle oikeuden ryhtyä sammutustöihin. Mutta: perustuslain 124. §, jota kutsun tässä EVA Raportissa *vallanjakosäännökseksi*, määrittelee sitä, mikä on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja vain viranomaiselle kuuluvaa toimintaa.

Vallanjakosäännöksen ehdoton tulkinta voisi johtaa siihen, että omistajalla ei noin vain ole oikeutta ryhtyä sammuttamaan paloa. Palokunnat ovat meillä yksinomaan viranomaistoimintaa, joten omistajan olisi odotettava, että palokunta saapuu paikalle.

Jos perustuslain 124. §:ää tulkittaisiin siis tiukasti, omistaja joutuisi seuraamaan talonsa palamista ja voisi korkeintaan avustaa sammutustöissä, kunhan palokunta valvoo ja ohjeistaa häntä.

Näin älyvapaalta tulkinnalta talon pelastaa vain se, että pelastuslain mukaan rakennuksen omistajalla on velvollisuus varautua pelastustoimenpiteisiin (8. §) ja jokaisella on toimintavelvollisuus tehdä hätäilmoitus tulipalosta ja ryhtyä pelastustoimintaan (28. §).

Leikkimielisesti esitetyssä kysymyksessä piilee totuuden siemen. Äärimmillään perustuslain vallanjakosäännöksen ja julkisen hallintotehtävän tulkinta haittaavat yhteiskunnan kehitystä, julkisoikeudellistavat kokonaisia toimialoja, lisäävät tarpeetonta pykäläviidakkoa ja kahlitsevat demokraattista päätöksentekoa.

Julkisen vallan käsite on meillä usein ensisijainen suhteessa perusoikeuksiin, kuten omaisuudensuojaan tai elinkeinovapauteen. Tässäkin tulipalo on hyvä esimerkki: Tanskassa suurelta osin palo- ja pelastustoimesta vastaa turva-alan yhtiö Falck, meillä sammutustöiden yksityistämisen eduista on vaikeaa edes keskustella.

---

**Ehdotan vallanjakosäännöksen kumoamista**

Silti julkisen vallan, julkisen tehtävän sekä perustuslaissa mainittujen julkisen hallintotehtävän ja merkittävän julkisen vallan käytön käsitteet ovat epämääräisiä. Ja siksi perustuslainmukaisuutta määrittelevän perustuslakivaliokunnan on vaikea olla tulkinnoissaan johdonmukainen.

Päädyn ehdottamaan perustuslain 124. §:n kumoamista kokonaisuudessaan. Perustuslakiuudistuksessa vuonna 2000 luotu vallanjakosäännös on itsessään poikkeuksellinen – missään muussa länsimaassa ei perustuslaissa säännellä julkisten tehtävien siirtoa samalla tavalla.

Muissa maissa parlamentilla ja viranomaisilla on laaja harkintavalta järjestää hallintoasioita tarkoituksenmukaisella tavalla. Meillä vaaleilta valtaan valitun eduskunnan oikeus päättää tehtävien järjestämisestä alistetaan perustuslailliselle arvioinnille.

Tiukka perustuslain tulkinta tietää vähemmän demokratiaa. Julkisessa keskustelussakin tämä näkyy perusoikeudellistumisena, kun esimerkiksi hallituksen tavoitteet leikata sosiaalietuuksia haastetaan perustuslain vastaisina.

Käyn tässä EVA Raportissa läpi pitkälle toistakymmentä julkisiin tehtäviin liittyvää lakiesitystä ja perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Ankkuritapauksena on kiistely yksityisestä pysäköinninvalvonnasta, sillä se

nostaa esille valtaosan ongelmista, joita perustuslain vallanjakosäännökseen liittyvässä tulkintaprosessissa on.

---

**Etenkin elinkeinovapaus saa aina syrjäytyä, jos asiaa pohditaan vallanjakosäännöksen kannalta**

Mittakaavaltaan vähäisenolaisista päätöksistä ei ole pitkä matka laajempiin

kokonaisuuksiin. Samalla oikeudellisella logiikalla – ja pahimmillaan oikeudellisella putkiajattelulla – otetaan kantaa työeläkejärjestelmään, arvopaperimarkkinoihin ja yksityisen terveydenhuollon toimintavaltuuksiin.

Ongelmallista on myös, että EU:n julkisen vallan käsitettä ja sen merkitystä EU:n vapaan liikkuvuuden kautta ei ole analysoitu suhteessa perustuslain vallanjakosäännöksen toimivuuteen. Tässä suhteessa voidaan ennemmin tai myöhemmin odottaa törmäystä suomalaisen ja EU:n tulkinnan välillä.

Usein eri perusoikeudet ovat keskenään vastakkain yksittäisessä tapauksessa. Analyysini perusteella etenkin elinkeinovapaus saa käytännössä aina syrjäytyä, jos asiaa aletaan pohtia vallanjakosäännöksen kannalta.

Yksittäiset tapaukset eivät ole triviaaleja siksikään, että niiden ratkominen perustuu perustuslakivaliokunnan työ. Vaikka julkisen hallintotehtävän perustuslaillisesta kontrollista luovuttaisiin, myös perustuslakivaliokunnan työmenetelmiä pitäisi kehittää.

Valiokuntaa on 1970-luvulta alkaen moitittu siitä, että se on luovuttanut perustuslakien tulkintavallan muutaman valtiosääntöoppineen käsiin. Asiantuntijakuulemiset ovat, ja niiden sopiikin olla keskeisellä sijalla valiokunnan työssä, mutta asiantuntijoiden piiriä pitäisi laajentaa.



Valtiosääntöoppineet tulkitsevat julkisen hallintotehtävän alaa omasta näkökulmastaan ja leimaavat helposti kaiken julkiseksi. Tämä käytäntö tuskin muuttuisi, vaikka meille luotaisiin perustuslakituomioistuin. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan tulisi kuulla asiantuntijoina myös muiden oikeusalan oppineita, etenkin siviilioikeuden asiantuntijoita.

Edelleen perustuslakivaliokunta ja myös sen kuulemat valtiosääntöoppineet tarvitsevat enemmän substanssiosaamista. Valiokunnan prosessia pitäisi muuttaa vastakkaisten osapuolten ratkaisuprosessin muotoon, jolloin kuultavina olisi myös hallituksen ehdotusta vastustavia osapuolia.

Perustuslakivaliokunnan lausunnonantajat ovat pitkälti tuomarin asemassa, joten käyttöön pitäisi ottaa käsittelyn luottamusta vahvistavia sääntöjä. Niiden mukaan kuultavaksi ei kutsuttaisi sellaista asiantuntijaa, joka on julkisuudessa ottanut hyvin vahvan ennakkokannan käsiteltäväksi tulevaan asiaan. Nykyään käy usein niin, että ennakkokanta otetaan helposti vähäisin tiedoin, mutta silti se sitoo asiantuntijan lopullista kantaa.

Perustuslakivaliokunnalle eivät pohjimmiltaan kuulu esimerkiksi päätökset viranomaisen neuvonta- tai laskutustoiminnan ulkoistamisesta, mihin vallanjakosäännös valiokuntaa nyt ohjaa. Tällaiset kysymykset ovat substanssivaliokunnalle kuuluvaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa, joten substanssivaliokunnan painoarvoa voidaan kasvattaa ja perustuslakivaliokunnan työkuormaa helpottaa.

Perustuslakivaliokunta voisi näin keskittyä enemmän tärkeisiin ratkaisuihin, joissa tehdään linjanvetoja, joilla on merkitystä tulkinnoille tulevaisuudessa. Käsittelyn perusteellisuutta korostettiin jo sote-uudistuksessa, jossa asiantuntijat kutsuttiin hallituksen esityksen esittelyyn.

Suomalainen oikeusajattelu ei voi kehittyä umpiossa. Perustuslakivaliokunnan pitäisi seurata enemmän muiden EU-maiden perustuslakiratkaisuja ja saada omat ratkaisunsa osaksi kansainvälistä perusoikeuskeskustelua. Siksi valiokunnan tärkeimmät ratkaisut pitäisi kääntää englannin kielelle.

---

**Perustuslakivaliokunta  
voisi keskittyä enemmän  
linjanvetoihin**

# 2 Demokratian ja kehityksen puolustus

Hallitsijan vallalla on tapana paisua. Se, jolla on valtaa, haluaa sitä lisää. Historiassa se on johtanut vallan väärinkäyttöön ja vallan käyttöön omaksi hyväksi. Tämän vuoksi valta on vaihtunut revoluution kautta.

Demokratian oivallus on se, että kun kansalta hankitaan legitimaatio vallalle, valtaa käytetään hyvin ja oikeudenmukaisesti. Vallankumouksia ei enää tarvita, vaan kehitys voi olla tasaista ja rauhanomaista.

Valtaan sisältyy myös vastuu. Jos valtaa ei ole käytetty taitavasti ja kansalaisten hyväksi, odotetaan kansan valitsevan uudet päätöksentekijät.

Demokratiaa täydentävät ihmisoikeudet. Vapausoikeuksien tarkoituksena on turvata demokratian toimintaedellytykset, estää valtiota työntymästä yksityisen lähipiiriin ja turvata taloudellinen toimintavapaus, mikä historiassa on osoittautunut kansalaisten hyvinvoinnin perustaksi.

Ihmisoikeuksien kehittyminen alkoi 800 vuotta sitten. Englannin kuningas Juhana allekirjoitti vuonna 1215 Canterburyn arkkipiispan laattiman Magna Cartan. Sillä rajoitettiin hallitsijan mielivaltaa ja asetettiin rajoja hallitsijan vallalle suhteessa vapaisiin miehiin. Voimassa on yhä sopimuksen ydin:

Clauses 39 and 40 state:

“NO Freeman shall be taken or imprisoned, or be disseised of his Freehold, or Liberties, or free Customs, or be outlawed, or exiled, or any other wise destroyed; nor will We not pass upon him, nor condemn him, but be lawful judgement of his Peers, or by the Law of the land. We will sell to no man, we will not deny or defer to any man either Justice or Right”.

Tiivistettynä lauseessa 39 todetaan, että ketään ei saa vangita ilman oikeudenkäyntiä. Lauseessa 40 määrätään, että kukaan ei voi ostaa tai evätä oikeutta.

Toisen maailmansodan kauheudet ja ihmisten massatuhoaminen vahvistivat merkittävästi ajatusta kaikille kuuluvista ihmisoikeuksista. Yhdistyneet kansakunnat perustettiin edistämään maailmanrauhaa ja ihmisoikeuksia. YK:n yleismaailmallinen ihmisoikeuksien julistus toi ihmisoikeudet jokapäiväiseen poliittiseen päätöksentekoon.

Julkisen vallan laajuus vaihtelee demokraattisessa yhteiskunnassa olosuhteista riippuen. Sota-aika yleensä antaa julkiselle vallalle oikeuden kasvaa, jotta kansakunnan selviytyminen turvattaisiin.

Taloudellinen lama-aika usein lisää painetta julkisen vallan suurempaan rooliin. Näin kävi 1930-luvun lamassa, kun luottamus markkinoihin heikentyi. Tänäpäin tilanne on samanlainen, kun työmarkkinoita yritetään saada toimivamiksi.

Toisaalta vallan kasvulle tulee myös aika ajoin vastavoima. Toisen maailmansodan jälkeen haluttiin korostaa vapausoikeuksia erotuksena yksinvaltioiden valtaan.

1970-luvulla talouden säätelyn kriisin seurauksena syntyi paine pysäyttää julkisen vallan kasvu ja jopa purkaa sitä. Siitä yhtenä esimerkkinä oli EU:n neljän vapauden, ihmisten, työn, palveluiden ja tavaroiden vapaa liikkuvuus. Euroopan neuvosto antoi myös suosituksen julkisten toimintojen yksityistämismenettelystä (Privatisation of public undertakings and activities R(93)7).

Suomelle tärkeä askel oli liittyminen Euroopan neuvostoon ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1989. Sopimus alisti suomalaisen lainsäädännön ja päätöksenteon tapauskohtaiselle eurooppalaiselle ihmisoikeuskontrollille.

**Toisen maailmansodan jälkeen haluttiin korostaa vapausoikeuksia**

## Vapausoikeuksista sivistyksellisiin oikeuksiin

Perusoikeudet ovat perustuslaissa valtion kansalaisilleen takaamia oikeuksia. Perusoikeudet eivät nautti täyttä suojaa, vaan suojaa voidaan rajata. Perustuslaissa edellytetään, että oikeuden rajaamisesta täytyy säätää lailla, ja se voidaan tehdä tietyissä rajatuissa tarkoituksissa.

Perusoikeudet luokitellaan vapausoikeuksiin, poliittisiin oikeuksiin, tasa-arvo-oikeuksiin sekä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistäviin oikeuksiin.

Vapausoikeudet turvaavat yksilön vapautta julkisen vallan puuttumisilta. Niitä ovat oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen samoin kuin liikkumisvapaus, yksityiselämän suoja ja yhdistysvapaus sekä omaisuuden suoja ja elinkeinovapaus.

Poliittisiin oikeuksiin ja vapauksiin kuuluvat äänioikeus, sananvapaus, kokoontumisvapaus ja yhdistysvapaus. Tasa-arvo-oikeuksiin luettaan rodullinen, sukupuolellinen ja uskonnollinen yhdenvertaisuus.

Taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin kuuluvat esimerkiksi oikeus työhön, sosiaaliturvaan ja opetukseen. Julkisella vallalla on velvoite turvata ja edistää näiden oikeuksien toteutumista.

Samalla lainsäädäntömme sopeutettiin eurooppalaisten ihmisoikeusnormien mukaisiksi. Meille tyypilliseen tapaan sopeuttaminen tehtiin mahdollisimman perusteellisesti.

Oikeudenkäyntien oikeudenmukaisuus haluttiin turvata mahdollisimman perusteellisesti jopa niin, että rikostapahtuman todistajat kuuluaan hovioikeudessa uudelleen, vaikka he ovat usein jo unohtaneet tapahtumat. Oikeudenkäyntien kesto onkin pidentynyt niin, että se on merkittävin syy ihmisoikeusloukkauksiin Suomessa.

## **Perustuslaki noussut auktoritatiiviseen rooliin**

Suomen länsimaistuminen ja eurooppalaistuminen johti perusoikeus uudistukseen vuonna 1995. Hallitusmuotoon kirjattiin sosiaaliset ja siviilisykselliset oikeudet täydentämään vapausoikeuksia. Kirjaukset perustuvat ihmisoikeusvelvoitteisiin, ja täsmensivät niitä.

Perustuslakiuudistuksessa aiemmat perustuslakisäädökset koottiin yhteen uuteen perustuslakiin, joka astui voimaan 1. maaliskuuta 2000. Vaikka perusoikeuksien osalta sisältö ei muuttunut, toi uuden perustuslain hyväksyminen sille selvästi aiempaa auktoritatiivisemmän roolin. Tämä näkyy myös siinä, että perustuslakivaliokunnan rooli on vahvistunut perustuslain tulkitsijana.

Aiemmin Suomessa säädettiin varsin usein lakeja, jotka olivat ristiriidassa perustuslain kanssa. Ne säädettiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Perusoikeusuudistuksen ja perustuslakiuudistuksen jälkeen erityisen tärkeäksi on muodostunut periaate, jonka mukaan eduskunnan tulee välttää sellaisia lakimuutoksia, joissa tavallisia lakeja säädetään perustuslain säätämisyjärjestyksessä, jos ne ovat ristiriidassa perusoikeuksien kanssa.

### **Suomessa perustuslain kontrollijärjestelmä on muista maista poikkeava**

Tämän vuoksi hallituksen esitykset nykyisin sopeutetaan perustuslain asettamiin vaatimuksiin. Jos perustuslain vaatimusten toteuttaminen

on mahdotonta, hallituksen esitys jää käytännössä säätämättä.

Suomessa perustuslain kontrollijärjestelmä on muista maista poikkeava. Meillä lakiehdotusten perustuslaillisuutta valvoo ennen lain säätämistä eduskunnan poliittisesti valittu perustuslakivaliokunta.

Kontrollia ei siis suoriteta jälkikäteen perustuslakituomioistuin, kuten esimerkiksi Saksassa. Kontrollia ei meillä tehdä anglosaksiseen common law -tyyliin jälkikäteen ennakkotapauksilla oikeuslaitoksessakaan kumoamalla lain säännös, kuten on tapana esimerkiksi Yhdysvalloissa, jossa laki voidaan tuomita perustuslain vastaiseksi.

Pisimmän oikeuskulttuurin valtiossa Britanniassa ei ole lainkaan kirjoitettua perustuslakia, joskin perusoikeuseriaatteet ovat vuosisatoja vanhoja. Britanniassa tuomioistuimella ei ole oikeutta julistaa parlamentin lakia perustuslain vastaiseksi. Britanniassa parlamentaarista demo-

kratiaa kunnioitetaan ja voidaan luottaa siihen, että parlamentti noudattaa ihmisoikeuksia lainsäädännössään.

Suomessakin on nykyisin tuomioistuinten jälkikäteiskontrolli. Tosin se on korotetun kynnyksen takana.

Jos lainsäädännön soveltaminen on *ilmeisessä ristiriidassa* perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle. Tuomioistuimen tulkinta ei voi kuitenkaan olla ristiriidassa perustuslakivaliokunnan selkeän tulkinnan kanssa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen jälkikäteiskontrollin lisäksi on syytä todeta myös, että EU-tuomioistuin harjoittaa jälkikäteiskontrollia.

Myös oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvontatoiminnassaan usein arvioivat säädösten perustuslainmukaisuutta. Jotkut näiden elinten tulkintaratkaisuja ovat herättäneet keskustelua.

### **Perusoikeustulkinnat kaventavat kansanvaltaa**

Perusoikeuskeskustelu on saanut Suomessa hyvin omalaatuisia piirteitä. Nykyisin usein, kun hallitus esittää jonkin lainsäädäntöaloitteen, nousee esiin poliitikkoja, etutahoja tai tutkijoita, jotka katsovat esityksen olevan ristiriidassa perustuslain kanssa.

Erikoista tässä on se, että lausuntoja annetaan usein lehdistötiedotteen perusteella ja keskustelua käydään lähinnä lehtien palstoilla. Eräät tutkijat jopa katsoivat keväällä 2015, että uuden Juha Sipilän (kesk.) hallituksen ohjelma ei ota säästö- ja uudistuspolitiikassaan huomioon perustuslain säännöksiä. Tieteellinen keskustelu ennen ratkaisujen tekemistä sen sijaan on hyvin vähäistä.

Lehtiin ainakin syntyy raflaavia otsikoita, kun vain joku väittää jonkin uudistuksen olevan perustuslain vastainen:

Yliopistojen rahoitusleikkaukset osin perustuslain vastaisia?

*Yle Uutiset 25.7.2015*

SAK: Hallituksen toimet perustuslain vastaisia

*Iltä-Sanomat 10.9.2015*

Leikkausten perustuslaillisuus epävarmaa

*Helsingin Sanomat 1.10.2015*

Perustuslainvastaisuusargumenttia käytetään nykyisin poliittisena aseena, jolla on helppo leimata esitys arveluttavaksi. Perustuslakiargumentin käyttö antaa myös mahdollisuuden välttää sisällöllistä keskustelua esityksestä.

Suomi on tässä suhteessa kansainvälisesti kummajainen. Muiden maiden poliittisessa keskustelussa ehdotuksia ei ensisijaisesti tyrmätä perustuslakiargumentein vaan niiden sisällön perusteella.

Muissakin maissa lakiesityksiin voi sisältyä perustuslakiongelmia. Mutta yleensä tämä keskustelu käydään pääosin vasta lainsäädännön hyväksymisen jälkeen siksi, että useissa maissa on käytössä lainsäädännön perustuslainmukaisuuden jälkikontrolli.

### **Perustuslaista on tullut politiikan lyömäase**

Meidän parlamentaarinen tapamme kontrolloida lakiesitysten perustuslaillisuutta todennäköisesti vaikuttaa siihen, että perustuslaista on tullut politiikan lyömäase. Mitä ilmeisimmin perustuslain soveltamiseen liittyvät tulkinnat ovat Suomessa muita maita tiukempia.

Perusoikeuksilla on kaksi ulottuvuutta. Ne antavat kansalaiselle ja hänen ihmisarvolleen suojaa. Mutta ne myös rajaavat demokraattisesti valitun parlamentin oikeutta päättää asioista kansalaisten antamalla mandaatilla.

Laajemmat perusoikeustulkinnat haastavat parlamentaarisen demokratian ja merkitsevät vähemmän demokratiaa. Laajempi demokraattinen päätöksenteko edellyttäisi keskittymistä perusoikeuksien ytimeen.

Perusoikeudet on kirjattu perustuslakiin hyvin yleisellä tasolla. Niiden yksityiskohtaisempi sisältö syntyy tulkinnalla. Tulkinnassa saadaan tukea kansainvälisistä ihmisoikeusratkaisuista ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan aiemmista ratkaisuista.

Kysymys on siis aina tulkinnasta. Tulkinnassa on hyvin laaja haarukka, mitä perusoikeudet vähintään vaativat tai mikä olisi tarpeen, jotta ratkaisu olisi perusoikeusmyönteinen.

Hyvin tiukat perustuslakitulkinat aiheuttavat siis sen, että parlamentti ei voi toteuttaa kansan vaaleissa ilmaisemaa ja parlamentin enemmistön tahtoa. *Tuomarivaltion ja demokratian punninnassa olennaista onkin, minkälainen perusoikeuksien tulkintalinja omaksutaan.*

### **Perimmältään parlamentti valitaan päättämään**

On selvää, että kansalaisten fundamentaalisista perusoikeuksista on pidettävä huolta. Mutta kuinka laajalle näiden oikeuksien painottaminen voi mennä ilman, että merkittäväällä tavalla luovutaan kansanvallasta?

Perustuslakiin liitetyt pohdinnat siitä, voidaanko sosiaalietuuksia leikata ja kuinka paljon, ovat hyvin kuvaavia nimenomaan kansanvallan toteutumisen näkökulmasta. Perimmältään parlamentti valitaan päättämään siitä, kuinka paljon yhteiskunnan varoja kerätään ja kenelle varat jaetaan.

Se, että muutama asiantuntija tai 17 henkilön valiokunta päättäisi verotuksesta tai etuuksien tasosta, loukkaisi vakavasti demokratian ydintä. Näin on varsinkin, jos puolueet ovat jopa vaaliohjelmissaan kertoneet, mitä säästöjä tai parannuksia ne aikovat tehdä.

## Pahimmillaan päätöksenteko ja yhteiskunta jähmettyvät

Tämän EVA Raportin tarkoitus on puolustaa demokratiaa. Kaikki fundamentalismi, niin myös *perusoikeusfundamentalismi*, on ongelma demokratiassa.

Nykyisessä ilmapiirissä demokraattien on astuttava esiin. Demokratia on hieno järjestelmä, jota pitää puolustaa kaikkia sen supistamisyri-tyksiä vastaan.

Erityisiä ongelmia perustuslainmukaisuuden valvonnassa ovat:

- perustuslakitulkiintojen jatkuva tiukkeneminen, kun aiempi perustuslakivaliokunnan kanta käytännössä muodostaa tulkinnan minimitason,
- itse valvontaprosessi, jossa voidaan perustellusti kysyä, onko perustuslakivaliokunnan asiantuntijoilla riittävästi aikaa ja riittävää tietopohjaa asioiden huolelliseen arviointiin niin, että he ymmärtävät myös sääntely-ympäristön,
- perustuslain tulkinnassa käytetyt asiantuntijat ovat pääasiassa julkisoikeuden asiantuntijoita ja näkevät asiat hyvin suppeasta oikeudellisesta näkökulmasta sekä
- Suomen lainsäädännön sopeuttaminen eurooppalaiseen lainsäädäntöön, jos tulkinnat meillä olennaisesti poikkeavat muista maista.

Demokraattisessa päätöksenteossa kaikkein tärkeintä on kansalaisten hyvinvoinnin turvaaminen. Se edellyttää päätöksentekokykyä ja myös mahdollisuutta tehdä päätöksiä.

Perustuslain tulkintaan liittyvät ongelmat ovat huolestuttavia siksi, että hyvin tiukat tulkinnat johtavat yhteiskunnan päätöksenteon ja toimintojen jäykistymiseen. Kun tämän päivän maailmassa kehitys menee nopeasti eteenpäin ja uusille innovaatioille pitäisi antaa mahdollisuus, toimintojen kahlitseminen heikentää maamme kasvupotentiaalin hyödyntämistä. Tiukat perustuslakitulkinnot ovat siis välillisesti uhka perusoikeuksien toteutumiselle.

Keskityn perustuslakitulkiintoihin, joka liittyvät perustuslain 124. §:ään. Tämä niin sanottu vallanjakosäännös – niin epäselvä ja laaja kuin se onkin – koskee *julkisen hallintotehtävän* antamista muulle kuin viranomaiselle:

124 §

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

*Julkisen hallintotehtävä* voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. *Merkittävää julkisen vallan käyttöä* sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

**Toimintojen kahlitseminen heikentää kasvupotentiaalin hyödyntämistä**

Vallanjakosäännös johtaa siihen, että parlamentin oikeus järjestää tehtävät tarkoituksenmukaisella tavalla alistetaan perustuslailliselle tulkinnalle. Säännös tuntuu laajentuvan ja tekevän yhä useammin yksityisestä toiminnasta julkista hallintotoimintaa.

Aina perustuslakivaliokunnan ratkaisut eivät ole olleet johdonmukaisia. Valiokunnan ratkaisuisissa on otettu huomioon elävän elämän realiteetit. Siksi tulkinnat ovat myös joustaneet tilanteen mukaan.

### **60 euron rikesakko on määritelty merkittäväksi julkisen vallan käytöksi**

Toinen suomalainen innovaatio perustuslain 124. §:ssä on käsite *merkittävä julkisen vallan käyttö*. Sen käyttöala pyrkii laajentumaan ja monopolisoimaan vallan viranomaisille. Jopa 60 euron rikesakko on määritelty merkittäväksi julkisen vallan käytöksi.

Kysyn, onko julkinen valta leviämässä niin, että tässä ajatusten aalto liikkeiden maailmassa on jälleen syytä kysyä hallitsijan vallan perään ja vaatia sen rajoittamista. Kysyn, onko julkinen hallinto laajenemassa niin, että kansalaisilla ei enää ole oikeutta puolustaa perustuslain takaamia ihmisoikeuksia ilman lain nimenomaan siihen oikeuttavaa säännöstä ja viranomaisten toimia.

Thomas Hobbes loi kirjassaan Leviathan vuonna 1651 yhteiskuntasopimusteorian, joka on länsimaisen demokraattisen ajattelun perusta. Sen yksi keskeisiä tulkintoja on, että kansalaisilla on vapaus tehdä toimia, joita laki ei nimenomaan kiellä.

Nykyään käytännössä lähes kaikki kansalaisten asemaan vaikuttavat päätökset voidaan tulkita julkiseksi hallinnoksi, vaikka kyseessä olisivat yksityiset toimijat. Julkiseksi hallintotehtäväksi tulkitseminen, hallinnollinen ratkaisu, usein mitätöi perustuslain takaaman elinkeinovapauden.

Tiukka perustuslakitulkintojen tilanne Suomessa ei ole aivan ainutlaatuinen. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kannat tiukentuiivat aina viime vuosikymmenen lopulle.

Sitten eräissä tapauksissa tuomioistuimen ratkaisuisista syntyi keskustelua. Tämän kehityksen eräs lakipiste oli, kun Britannian korkein oikeus vuonna 2009 otti selvästi eri kannan kuin ihmisoikeustuomioistuin (R v. Horncastle) perustellen kantansa.

### **Maltillinen muutos ei ole vain tarpeen vaan välttämätön**

Ihmisoikeustuomioistuin joutui muuttamaan oman kantansa (Al-Khawaja), koska se ei ollut kestävä. Myös Britannian parlamentti on katsonut, että ihmisoikeustuomioistuin on eräissä tapauksissa mennyt niin pitkälle, että se on loukannut parlamentin demokraattisia päätösoikeuksia.

Syntyi niin sanottu Brightonin julistus vuonna 2012, joka korosti ihmisoikeustuomioistuimen velvollisuutta ottaa huomioon *kansallinen harkintamarginaali* (margin of appreciation). Sen tarkoituksena on ko-



rosta kansallisen lainsäätäjän ja tuomioistuimen harkintavallan laajuutta ja muistuttaa ihmisoikeustuomioistuimelle, että sen tehtävänä on ihmisoikeuksien perustan valvonta.

Olemme Suomessakin tilanteessa, jossa maltillinen muutos perustuslakitulkinnoissa ei ole vain tarpeen vaan välttämätön.

# 3 Vuosikymmenen kiista yksityisestä pysäköinninvalvonnasta

Parkkisakot ja pysäköintivirhemaksut ovat viime vuosina olleet taajaan otsikoissa. On väitetty siitä, voiko yksityinen yritys valvoa pysäköintiä ja määrätä parkkivirheestä maksun samaan tapaan kuin kunta tai poliisi.

Juridisesti oikeudesta valvoa pysäköintiä ja määrätä maksu pysäköintivirheestä on väännetty peistä jo vuosikymmenen ajan. Aiheeseen liittyvät eri oikeusasteiden päätökset, lakiesitykset ja niiden käsittely eduskunnassa paljastavat, että kiistakohtia on useita.

Periaatteellisimmillaan pysäköinninvalvontakiistassa on kyse siitä, mitä merkittävä julkinen valta on, miten julkisen vallan käyttö ja sen rajat määritellään. Saako vain julkinen viranomainen valvoa pysäköintiä ja määrätä pysäköintivirheestä maksun?

Edelleen kiistassa on hyvin periaatteellisella tasolla kyse siitä, miten perusoikeudet, kuten omaisuuden suoja ja elinkeinovapaus, taataan. Onko maanomistajalla oikeus määritellä ehdot niille, jotka pysäköivät hänen alueelleen? Ja voiko yksityinen yritys valvoa yksityisen alueen pysäköintiä omistajan valtuuttamana ja määrätä maksuja pysäköintivirheistä?

Pohjimmiltaan yksityinen pysäköinninvalvonta perustuu perustuslain takaamiin perusoikeuksiin: omistusoikeuden suojaan (PL 15. §) ja elinkeinovapauteen (PL 18. §). Ja pohjimmiltaan pitää kysyä, mikä on taattujen perusoikeuksien ja julkisen vallan käytön välinen suhde. Nykyisinhän on pysäköinninvalvonnan lisäksi muitakin tilanteita, joissa yhteiskunta ei voi taata perusoikeuksien toteutumista.

**Viranomaisilla ei ollut voimavaroja, joten syntyi pysäköinninvalvontayrityksiä**

Alun perin laki pysäköintivirhemaksusta tuli voimaan vuonna 1970, kun autoilu oli yleistynyt ja ajoneuvokanta kasvanut. Silloin ajateltiin, että pysäköintivirheiden käsittely oli rikosoikeudellisessa järjestyksessä turhan raskas menettely ja myös poliisin voimavarojen käytön kannalta epätarkoituksenmukaista.

Laki määritteli, että virhemaksu voidaan pääasiassa määrätä liikenteeseen käytetyillä alueilla. Lain mukaan virhemaksu oli kuitenkin mahdollista määrätä myös yksityisellä alueella tapahtuneesta ehtojen vastaisesta pysäköinnistä.

Kun autoilu edelleen yleistyi, lisääntyi myös virhepysäköinti sekä julkisilla että yksityisillä alueilla. Viranomaisilla ei ollut voimavaroja puuttua yksityisten alueiden pysäköintivirheisiin, joten 1990-luvulla alkoi syntyä yksityisiä pysäköinninvalvontayrityksiä.

Yksityiset yritykset valvoivat yksityisiä alueita ja merkitsivät alueen pysäköinnin ehdot ja perivät maksun ehtojen vastaisesta pysäköinnistä. Yritykset muotoutuivat toimintaansa niin, että virhemaksuilmoitus muistutti hyvin paljon viranomaisen määräämää pysäköintivirhemaksua.

## **Virkavallan anastaminen tai sopimussuhde**

Vähitellen oikeusoppineet alkoivat pohtia pysäköinninvalvontayritysten toiminnan ja etenkin niiden määräämien pysäköintivirhemaksujen oikeudellista perustaa ja laillisuutta.

Väitettiin jopa, että virhemaksua määräävän yrityksen voitaisiin katsoa syyllistyvän virkavallan anastamiseen, mikä on rikoslaisissa (RL 16:9) kielletty. Virkavallan anastamista on, jos toista erehdyttääkseen ilman lakiin perustuvaa oikeutta ryhtyy toimeen, jonka vain julkista valtaa käyttävä toimivaltainen viranomainen saa tehdä.

Oikeuteen asti väite siitä, että yksityinen pysäköinninvalvonta olisi virkavallan anastamista, ei edennyt. Valtionsyyttäjä teki asiassa syyttämättäjättämispäätökset vuonna 2006 ja vuonna 2009.

Kun eräs henkilö kieltäytyi maksamasta yksityistä pysäköintivirhemaksua, asia eteni tuomioistuimen ratkaistavaksi. Vantaan kärjäoikeus otti pysäköinninvalvontaan liittyvässä päätöksessään vuonna 2007 esille sopimussuhteen käsitteen.

Kärjäoikeus linjasi, että pysäköinti yksityisen kiinteistönomistajan alueella synnyttää sopimussuhteen kuljettajan ja kiinteistön omistajan välille. Ja edelleen, että kiinteistön omistajalla ja haltijalla oli oikeus määrätä pysäköinnin rajoituksista alueellaan ja siirtää oikeutensa toiselle eli pysäköinninvalvontayritykselle.

Samalla Vantaan kärjäoikeus kuitenkin katsoi, että sekä julkisen pysäköintivirhemaksun että yksityisen pysäköintivalvontamaksun asettaminen perustuu tieliikennelakiin. Vaikka kuljettajan kannalta kyse oli samasta maksusta, kärjäoikeus muistutti, että pysäköintivirhemaksun määrääminen oli annettu yksiselitteisesti poliisille ja kunnalliselle pysäköinninvalvojalle.

Näin Vantaan kärjäoikeus katsoi, että julkisen vallan käytön tuli perustua lakiin. Julkinen hallintotehtävä voitiin antaa muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla. Siksi kiinteistön omistaja voisi määrätä valvontamaksun pysäköintivirheestä vain, jos laissa niin erikseen määrätään.

**Pysäköinti yksityisen alueella synnyttää sopimussuhteen**

Tapauksen käsittelyä jatkettiin Helsingin hovioikeudessa vuonna 2008. Hovioikeus kiinnitti huomiota siihen, että valvontamaksulomake muistutti ulkoasultaan viranomaisen käyttämää pysäköintivirhemaksulomaketta.

Hovioikeuskin päätti, että ilman nimenomaista säännöstä maanomistajalla ei ole oikeutta määrätä rangaistusluontoista seurausta. Hovioikeuden mielestä yksityinen valvontamaksulomake oli siis selvästi rangaistusluontoinen. Tulkintaan ei vaikuttanut se, että kyseisessä maksulomakkeessa todettiin etusivulla, että valvontamaksu ei ollut viranomaismaksu vaan perustui sopimukseen.

### **Omistajan oikeudet vastaan julkinen hallintotehtävä**

Tapaus eteni korkeimpaan oikeuteen vuonna 2010 (KKO:2010:23). Korkein oikeus korosti päätöksessään kiinteistön omistajan oikeuksia.

*"Kiinteistön omistajalla ja haltijalla on oikeus määrätä omistamansa ja hallitsemansa alueen käytöstä, jollei sitä ole laissa kielletty", päätöksessä todettiin.*

Korkeimman oikeuden mukaan kiinteistön omistajan oikeutta ei voinut rajata tieliikennelain yksityisen alueen pysäköintisäännöksillä (28. §:n 3 momentti) tai pysäköintivirhemaksulain (1. §) säännöksellä. Edelleen kiinteistönomistajaa ei voida estää tekemästä sopimusta siitä, millä ehdoilla sen omistamalle alueelle saa pysäköidä ja mitä sopimuksen ehtojen rikkomisesta seuraa.

Korkein oikeus päätti, että kun kiinteistön omistaja perii sopimukseen perustuvaa valvontamaksua, kyse ei ole viranomaiselle kuuluvasta toimivallasta.

*"Tässä tapauksessa ei siten ole kysymys julkisen vallan käytöstä, vaan ainoastaan siitä, onko yksityisten välille syntynyt pysäköintiä yksityisellä alueella koskeva sopimus ja onko sopimusta rikottu", korkein oikeus määritteli.*

Korkeimman oikeuden jäsenten näkemykset jakautuivat, päätös ratkesi äänin 3–2. Korkein oikeus oli yksimielinen siitä, että kysymys ei ollut julkisen vallan käytöstä. Enemmistö katsoi, että yksityiselle alueelle syntyneestä pysäköinnistä oli syntynyt sopimus siinä vaiheessa, kun alueelle oli ajettu. Vähemmistö katsoi, ettei sopimusta ollut syntynyt hiljaisella hyväksynnällä.

Vaikka korkeimman oikeuden päätös salli yksityisen pysäköinninvalvonnan ja yksityiset valvontamaksut, pistettä kiistelylle julkisen vallan rajoista pysäköinninvalvonnassa ei saatu. Päinvastoin, pohdinta yksityisestä pysäköinninvalvonnasta siirtyi eduskuntaan.

Mari Kiviniemen (kesk.) hallitus antoi vuonna 2010 lakiesityksen pysäköinninvalvonnasta, joka perustui kuljettajan ja maanomistajan sopimussuhteeseen (HE 223/2010vp). Lakiehdotuksessa linjattiin, että

yksityisellä alueella kiinteistönomistaja valvoisi pysäköintiä ja siitä määrittäisiin valvontamaksu, jota perittäisiin yleisessä tuomioistuimessa. Maanomistaja voisi siirtää oikeutensa pysäköinninvalvojalle.

Eduskunnassa perustuslakivaliokunta arvioi hallituksen esitystä (PeVL 57/2010vp). Perustuslakivaliokunnan lausunto johti siihen, että eduskunta hylkäsi lakiesityksen eikä muokannut sitä eteenpäin.

Perustuslakivaliokunta kuuli päätöstä tehdessään neljää oikeusoppinutta, jotka jakautuivat näkemyksissään kahteen leiriin. Kuultavana perustuslakivaliokunnassa olivat Turun yliopiston valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljanen, Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää, oikeustieteen lisensiaatti Mikael Koillinen sekä Helsingin yliopiston siviilioikeuden professori Heikki Halila.

Julkisvaltaan ja valtiosääntöoikeuteen perehtyneet Viljanen, Mäenpää ja Koillinen arvioivat, että pysäköinninvalvonta oli julkinen hallintotehtävä ja julkisen vallan käyttöä, eikä sitä voitaisi antaa tehtäväksi yksityiselle. Siviilioikeuteen perehtynyt Halila taas katsoi, että yksityinen pysäköinninvalvonta perustuu sopimukseen ja pysäköintivirhemaksu on yksityisoikeudellinen seuraamus.

Viljanen katsoi, että yksityinen pysäköinninvalvonta on ongelmallista, koska yksityisen pysäköinnin fyysinen ala oli täysin rajoittamaton. Edelleen Viljanen katsoi, että tehtävää ei voinut antaa yksityiselle, koska kyseessä oli merkittävä julkisen vallan käyttö ja määräysten rikkomisesta annettavien sanktioiden määrääminen.

Mäenpääkin arvioi, että perustuslain 124. § asettaa esteen sille, että yksityisoikeudelliseen sopimukseen perustuvaa toimintatapaa alettaisiin käyttää rinnakkaisena julkiselle hallintotehtävälle. Koillinen piti valvontamaksua sopimusperustaisen seuraamuksen asemesta annettuna rangaistusluonteisena hallinnollisena seuraamuksena, joista päättäminen kuului vain julkiselle vallalle.

Halila jäi ainoaksi asiantuntijaksi, jonka mukaan sopimuskonstruktio oli yksityisessä pysäköinninvalvonnassa mahdollinen ja että kyseessä oli yksityisoikeudellinen seuraamus. Hän kiinnitti huomiota siihen, että hallituksen esityksessä oli katsottu ehdotetun yksityisen pysäköinninvalvonnan monin tavoin rinnastuvan julkiseen pysäköinninvalvontaan.

Perustuslakivaliokunta päätyi lausunnossaan siihen, että hallituksen esittämässä yksityisessä pysäköinninvalvonnassa oli julkisen hallintotehtävän piirteitä, ja se rinnastui monin tavoin julkiseen pysäköinninvalvontaan. Samoin yksityisen pysäköinninvalvontamaksun määrääminen on julkista hallintoa, johon sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Vaikka perustuslakivaliokunnan näkemys yksityisestä pysäköinninvalvonnasta vaikutti olevan ristiriidassa korkeimman oikeuden pää-

---

**Julkisvaltaan perehtyneet arvioivat, että kyse oli julkisen vallan käytöstä**

---

**Halila jäi ainoaksi asiantuntijaksi, jonka mukaan sopimuskonstruktio oli mahdollinen**

töksen kanssa, näin ei ollut. Perustuslakivaliokunta otti kantaa vain hallituksen lakiesitykseen yksityisestä pysäköinninvalvonnasta ja sen järjestämisestä, ei siis maanomistajan oikeuteen määrätä kiinteistönsä käytöstä ja sopimuskonstruktion.

Silti perustuslakivaliokunnan ratkaisu johti siihen, että korkeimmas-ta oikeudesta haettiin purkua (KKO:2011:43) sen aiemmalle päätökselle. Hakemuksessa katsottiin, että yksityinen ei voinut määrätä virhemak-sua, koska kyse oli julkisen vallan käytöstä.

Korkein oikeus hylkäsi hakemuksen ja muistutti, että päätöksessä oli pidetty valvontamaksua yksityisoikeudellisena sopimukseen perustuva-na saatavana eikä kyseessä ollut ilmeisen väärä lain soveltaminen.

Myös Helsingin käräjäoikeus antoi ratkaisun yksityiseen pysäköin-ninvalvontaan liittyen perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen. Kä-räjäoikeus nosti päätöksessään esille kiinteistönomistajan oikeuden mää-rätä omaisuudestaan.

Helsingin käräjäoikeus korosti päätöksessään korkeimman oikeuden tapaan, että kiinteistönomistajan oikeuteen puuttuminen vaatisi nimen-omaan lakia, jolla oikeutta rajoitetaan. Näin käräjäoikeus siis katsoi, ettei yksityisen valvontamaksun vaatimisella ole puututtu yksilön perusoi-keuksiin eikä kyse ole ollut julkisen vallan käyttämisestä.

Tähän johtopäätökseen ei vaikuttanut se, että valvontamaksussa voitiin nähdä yhteneviä piirteitä julkisen vallan käyttöön liittyvän py-säköintivirhemaksun kanssa. Käräjäoikeus arvioi, että valvontamaksua voidaan perustellusti pitää eräänlaisena sopimussakkona. Valvontamak-sun luonnetta yksityisoikeudellisena veloitteena puolsi käräjäoikeuden mielestä sekin, ettei maksua peritä julkisyhteisölle eikä sitä voida periä ulosottona ilman tuomiota.

## **Tavallinen laki vastaan perustuslaki**

Näin yksityinen pysäköinninvalvonta alkoi vaikuttaa sopimusasialta ja ylipäätään mahdolliselta. Kiista yksityisestä pysäköinninvalvonnasta kuitenkin jatkui edelleen eduskunnassa, kun Jyrki Kataisen (kok.) halli-tus antoi aiheesta uuden lakiesityksen vuonna 2012 (HE 79/2012vp).

Jos uusi lakiehdotus olisi mennyt eduskunnassa läpi, se olisi johta-nut yksityisen pysäköinninvalvonnan loppumiseen. Lakivaliokunta ei laatinut mietintöä hallituksen esityksestä ja se raukesi eduskuntakauden päättyessä. Esityksen katsottiin vain sotkevan vallitsevaa tilannetta.

Kun lakiehdotusta käsiteltiin perustuslakivaliokunnassa, palattiin jälleen kysymykseen siitä, onko yksityinen pysäköinninvalvonta sopi-musperustaista vai ei. Lakiehdotuksen mukaan poliisi tai kunnallinen pysäköinninvalvoja voisi käyttää yksityisellä alueella apunaan henkilöä, jolla olisi pysäköinninvalvontalupa. Viranomainen myös päättäisi avus-tajan esityksen perusteella pysäköintivirhemaksusta.

Edelleen esityksen mukaan yksityiset pysäköintivirhemaksut kerätäisiin valtiolle tai kunnalle. Avustajalle mahdollisesti maksettavasta korvauksesta voitaisiin sopia avustajan ja kunnan tai poliisin kesken.

Hallituksen esitys olisi toteutuessaan siis mitä todennäköisimmin lopettanut yksityisen pysäköinninvalvonnan. Se olisi voinut johtaa myöskin siihen, että käytännössä maanomistaja ei olisi saanut suojaa omistusoikeuteen kohdistuvia oikeudenloukkauksia kohtaan. Lakia olisi voitu pitää yksityiset oikeussuojakeinot poistavana.

Voidaan kysyä, eikö yhteiskunnan tehtävänä ole aktiivisesti mahdollistaa ja edistää yksityisten oikeussuojakeinojen käyttöä. Eikö siis valtiolla olisi velvollisuus edistää sellaisten oikeussuojakeinojen käyttöä, jotka edistävät perusoikeuksien toteutumista eli tässä tapauksessa omistusoikeuden ja elinkeinovapauden toteutumista.

Olivathan markkinat jo 1990-luvulla osoittaneet, että tarvetta yksityiselle pysäköinninvalvonnalle on, kun alan yrityksiä alkoi syntyä. Kun hallitus ei edistänyt omistusoikeuden toteutumista perusoikeutena, se selvästi *laiminlöi perustuslain (22. §:n) velvoitteen turvata perusoikeuksien toteutuminen*.

Kun perustuslakivaliokunta käsitteli hallituksen esitystä, korkeimman oikeuden presidentti Pauliine Koskelo antoi hyvin perusteltuja kysymyksiä ratkaistavaksi. Hän korosti, että perusoikeuksilla on sisältönsä jo itse perustuslain nojalla eikä niin, että perusoikeudet saisivat sisältönsä vasta sen mukaan, mitä tavanomaisessa eduskuntalaissa nimenomaisesti säädetään.

Näin yksityisoikeudellisten, sopimussuhteeseen tai niitä koskevaan lainsäädäntöön perustuvien vakiokorvausten rinnastaminen perustuslain 124. §:n yhteydessä julkisen vallan rangaistuksellisiin seuraamuksiin olisi perustuslain omaisuuden suojan (15. §:n) tulkintalinjaan nähden riskiriitaista.

Koskelo muistutti myös, ettei sellaista periaatetta ole, jonka mukaan sopimusoikeudellisten ja rikosoikeudellisten vastuumuotojen soveltamisalat olisivat toisensa poissulkevia.

## **Julkista tai jopa merkittävää julkista valtaa**

Eduskunnassa hallituksen lakiehdotusta käsitteli siis eduskunnan perustuslakivaliokunta, joka kuulee ja kuuli tuolloinkin ensisijassa perustuslain- ja hallinto-oikeuden asiantuntijoita. Valtiosääntöoikeuden asiantuntijat tulkitsivat julkisen vallan käsitettä ja sitä, mikä on merkittävää julkisen vallan käyttöä laajentavasti.

Perustuslakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat jakautuivat jälleen mielipiteissään kahteen ryhmään. Turun yliopiston valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljanen, Helsingin yliopiston hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää ja Vaasan yliopiston julkisoikeuden

**Perusoikeuksilla on sisältönsä jo itse perustuslain nojalla**

professori Eija Mäkinen rinnastivat yksityisen pysäköinninvalvonnan julkiseksi tehtäväksi.

Viljanen arvioi edelleen, että yksityisessä pysäköinninvalvonnassa on kysymys lakeihin perustuvien säännösten ja niiden perusteella annettavien määräysten noudattamisen valvonnasta ja siten merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Viljanen oli huolissaan siitä, että hallituksen esityksessä ei selväsanaisesti suljettu pois yksityisen pysäköinnin valvonnan harjoittamista sopimuskonstruktion perusteella.

Mäenpää katsoi, että rangaistusluontoisen hallinnollisen seuraamuksen määrääminen oli luonteeltaan merkittävää julkisen vallan käyttämistä ja että julkisen vallan käyttö ei voi perustua sopimukseen. Sopimusperusteinen julkisen vallan käyttö saattaisi tulla arvioitavaksi virkavallan anastuksena.

Mäkinen kertoi näkemyksensä, että perustuslain 124. § luotiin asettamaan valtiosääntöoikeudelliset rajat yksityistämiseksi ja vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin. Hänen mukaansa julkista hallintotehtävää eivät yksityiset voi alkaa hoitaa yksityisalueellakaan pelkästään sopimusvapauden turvin. Edelleen Mäkinen korosti, että lakiperusteista valvonta- ja todentamistehtävää on pidetty julkisena hallintotehtävänä.

Sen sijaan Helsingin yliopiston valtiosääntöoikeuden professori Mikael Hidén, Helsingin yliopiston siviilioikeuden professori Heikki Halila ja Lapin yliopiston velvoiteoikeuden professori Juha Karhu olivat toista mieltä.

Hidén arvioi, että perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntoon (PeVL 57/2010vp), jonka mukaan yksityinen pysäköinninvalvonta oli merkittävää julkisen vallan käyttöä, voitiin liittää aiheellisesti perusteluja koskevia kysymyksiä. Hänen mukaansa ei ole selvää, että hallinnollisen seuraamuksen määrääminen sisältäisi automaattisesti merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Halilan mielestä sopimusperusteinen vahinkoon perustuva pysäköintimaksu oli mahdollinen, eikä valvontamaksu ole sellainen. Hän katsoi myös, että vähäisen maksun määrääminen yksityiselle paikalle pysäköimisestä ei ole merkittävää julkisen vallan käyttämistä.

Karhu totesi, että lakiesityksen tarkoituksena oli, että esitetty lainsäädäntö kattaa koko yksityisen pysäköinninvalvonnan toimintakentän. Kiinteistönomistajan sopimisoikeutta ei ollut kuitenkaan kielletty, ja kielto olisi merkittävä omaisuudensuojan rajoitus. Hän katsoi myös, ettei rahamäärältään pienten maksujen määrääminen voi sijoittua merkittävän julkisen vallan käytön ydinalueelle.

Mielenkiintoista lakiesityksestä käydyssä keskustelussa oli, että myös siviilioikeutta tuntevat tieteenharjoittajat kuten professori Mika Hem-

---

**Voiko olla sekä yksityistä että julkista toimintaa?**



mo, oikeustieteen tohtori Juha Mäkelä, professori Jyrki Virolainen, professori Markku Helin ja professori Heikki Halila olivat pitäneet sopimuskonstruktiota hyväksyttävänä. Samalla linjallahan oli korkein oikeus päätöksessään.

Osa perustuslakivaliokunnan asiantuntijoista kuitenkin halusi määrittellä yksityisen toiminnan julkiseksi, koska julkinen valta harjoitti vastaavatyypistä toimintaa. Asiantuntijat menivät tulkinnoissaan jopa niin pitkälle, että oikeuksien toteuttamisessa ei pidetty mahdollisena sekä yksityistä että julkista toimintaa.

### **Asiantuntijat näkökulmansa vankeina**

Tapaus nostaa esille kysymyksen valiokunnan asiantuntijakoostumuksesta. Eri oikeudenaloilla pitäisi kiinnittää enemmän huomiota perusoikeussäännösten vaikutukseen käsiteltävänä olevaan oikeusalaan ja entistä kattavammin pitäisi kuulla näitä muiden oikeusalojen asiantuntijoita.

Perustuslakivaliokunta totesi lopulta lausunnossaan (PeVL 23/2013VP), että hallituksen esittämä viranomaista avustava yksityinen pysäköinninvalvonta ei ollut perustuslain kannalta ongelmallinen. Samalla se arvioi, että sopimusperusteinen pysäköinti ja pysäköinninvalvonta olivat julkisen pysäköinninvalvonnan ohella mahdollisia seuraavasti:

”Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124§:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Julkisen hallintotehtävän hoitaminen ei siten kuulu sopimusvapauden piiriin. Muu kuin viranomainen ei voi ryhtyä omasta aloitteestaan hoitamaan tällaista tehtävää sopimuksen perusteella. Hallituksen esityksellä ei siten puututa sopimusvapauteen.

Valiokunta korostaa sitä, että kiinteistön omistajalla ja haltijalla on lähtökohdaisesti oikeus määrätä omistamansa ja hallitsemansa alueen käytöstä, mukaan lukien pysäköinti. Hän voi sopia pysäköinnin ehdoista ja perittävästä korvauksesta. Tällaiseen yksityisoikeudelliseen sopimukseen voidaan sisällyttää myös sopimusrikkomuksesta aiheutuvia seuraamuksia koskevia sopimusehtoja.”

Tätä selkeää ratkaisua valtiosääntöoikeuden professori Tuomas Ojanen ja julkisoikeuden apulaisprofessori Juha Lavapuro arvostelivat Perustuslakiblogissaan ”perustuslakivaliokunnan harharetkeksi”. He kysyivät asettaako perustuslaki mitään rajoituksia sopimusvapauden käyttämiselle. Mielenkiintoista onkin nähdä näiden tutkijoiden suhtautuminen sopimusvapauteen työelämän lainsäädännössä.

Vastakysymyksenä täytyy esittää, mikä on se kansalaisen perusoikeus, jonka vuoksi kansalaisen perusoikeutta – sopimusvapautta – pitäisi rajoittaa. Tämän näkökulman otti esille tutkijatohtori Ida Koivisto artikkelissaan Lakimies-lehdessä.

Olisi aika erikoinen rakennelma, jos sopimusrikkomus katsottaisiin aina myös rikokseksi, jonka käsittely luonnollisesti kuuluu vain valtiollalle. Toisaalta, jos pysäköinnissä julkisella alueella siirryttäisiin sopimuskonstruktion, voitaisiin pysäköinninvalvonnan julkinen monopoli purkaa ja paremmin toteuttaa perustuslain turvaama elinkeinovapaus.

## Suomi on eurooppalaisittain outo lintu

**Kiistely yksityisestä pysäköinninvalvonnasta asettuu erikoiseen valloon, kun sitä verrataan muiden Euroopan maiden toimintamalleihin.**

Sopimusperustainen pysäköinti yksityisillä alueilla on eurooppalainen pääsääntö. Muualla maailmassa on selvää, että maanomistajalla on oikeus säädellä ja valvoa omaisuutensa käyttöä. Siksi maanomistaja voi asettaa myös pysäköinnin osalta ehdot tonttinsa käytölle ja toimia ehtojen täytäntöönpanemiseksi.

**Ruotsissa** on Suomen tapaan pysäköintivirhemaksujärjestelmä (Lag om felparkeringsavgift), ja julkisesta pysäköinninvalvonnasta huolehtii poliisi ja kunnallinen pysäköinninvalvonta, jos sellainen on kunnassa järjestetty (Lag om kommunal parkeringsövervakning), jolloin kunta saa pysäköinninvalvontamaksun. Esimerkiksi Kalixin kunta on valtuuttanut yksityisen pysäköinninvalvontayrityksen suorittamaan kunnan pysäköinninvalvonnan.

Yksityiselle alueelle pysäköitäessä maksun määräämisen edellytyksenä on, että pysäköintiä koskevat kiellot ja rajoitukset on ilmaistu selvästi kilvillä. Jos maksua ei makseta, voi maanomistaja nostaa kanteen toimivaltaisessa käräjäoikeudessa.

**Norjassa** pysäköintivirheestä määrätään virhemaksu. Pysäköinninvalvonnasta huolehtii poliisi ja hakemuksesta kunnallinen viranomaisen tiehallinnon hyväksynnällä. Yksityisestä pysäköinninvalvonnasta ei ole lakia, mutta oikeuskäytäntö perustuu ajatukseen sopimuksesta kuljettajan ja pysäköinnin järjestäjän välillä. Määräysten rikkomisesta voidaan antaa valvontamaksu, joka voidaan periä kanteella yleisessä tuomioistuimessa.

**Tanskassa** pysäköintivirhemaksun määrää poliisi, mutta oikeusministeriön päätöksellä pysäköinninvalvontaa voidaan uskoa myös kunnalliselle viranomaiselle. Yksityinen pysäköinninvalvonta on sallittua Norjan tapaan eli siten, että maanomistaja voi asettaa ehtoja ja kielloja pysäköinnille ja on oikeutettu perimään maksun näiden ehtojen rikkomisesta.

**Saksassa** poliisi ja järjestyksenvalvojat valvovat käytännössä vain julkisia alueita. Maanomistaja valvoo kiinteistönsä käyttöä – pysäköinti toisen tontille ilman lupaa on kielletty ja omistajan hallintaa suojellaan

siviilioikeudellisesti. Maanomistajan pitää merkitä pysäköinnin ehdot ilmoitustauluihin ja lähettää ehtojen vastaisesti pysäköivälle loukkausilmoitus. Jos autoilija loukkausilmoituksesta huolimatta pysäköi ehtojen vastaisesti, hän joutuu maksamaan merkittävän sopimussakon ja oikeudenkäyntikulut.

**Britanniassa** pysäköintivirheistä virhemaksuja (Fixed Penalty Notices) antavat poliisi, paikallisviranomaiset (Penalty Charge Notice) sekä yksityiset yritykset. Englannissa ja Walesissa lain (Protection of Freedoms Act 2012) mukaan yksityisillä pysäköinninvalvontayrityksillä on valtuus periä virhemaksu ajoneuvon kuljettajalta, joka on rikkonut pysäköinnin ehtoja. Oikeustapauksissa (Arthur vs. Anker 1996, Combined Parking Solutions vs. Stephen James Thomas 2008) ehtojen vastaiseen pysäköintiin syyllistyneet on veloitettu maksamaan asetetut virhemaksut.

Julkisen vallan käsite esiintyy myös **EU-oikeudessa**. EU-tuomioistuinten vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan julkisen vallan käyttö on poikkeus ja rajoittuu siihen, mikä on välttämätöntä niiden etujen suojaamiseksi, joita jäsenvaltiot voivat kyseisten määräysten nojalla suojella.

Julkisen vallan käsitteen pitäisi myös Suomessa olla sopusoinnussa EU-oikeuden julkisen vallan käsitteen kanssa. Pohjimmiltaan perusoikeustulkintojen ei Suomessa pitäisi poiketa merkittävästi tulkinnoista muissa eurooppalaisissa valtioissa. Niinpä onkin hämmästyttävää, että niihin ei ole kiinnitetty laajempaa huomiota.

# 4 Perustuslakiuudistus toi julkisen hallintotehtävän

Perustuslaki sallii julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle. Ensin pitää kuitenkin määritellä, mikä on julkinen hallintotehtävä. Vasta jos tämä kynnys ylittyy, on ylipäätään tarvetta pohtia lainsäädäntötoimia tehtävän siirtämiseksi yksityiselle.

Julkisen hallintotehtävän määrittelyyn liittyy käsitejoukko, jolla on eri yhteyksissä eri sisältö. Käsitteitä ovat:

- julkinen tehtävä,
- julkinen hallintotehtävä,
- julkinen palvelutehtävä,
- julkisen palvelun tehtävä,
- julkisen vallan käyttö ja
- merkittävä julkisen vallan käyttö.

Käsitteiden systematisointi on jäänyt oikeustieteen ja perustuslakivaliokunnan tehtäväksi, kuten hallintotieteiden tohtori Matti Muukkonenkin ulkoistamista koskevassa artikkelissaan toteaa.

## Lainsäädännössä julkinen valta määritellään esimerkeillä

Julkiselle vallalle ei ole olemassa täsmällistä juridista määritelmää. Julkisella vallalla voidaan tarkoittaa toisaalta yhteiskuntajärjestyksen toimivuudesta huolehtivaa subjektia ja toisaalta sen toimintaa.

Subjekttiivinen malli perustuu valtioon ja sen hallintoon. Toimintamalli tarkoittaa lähinnä viranomaisorganisaatiolle kuuluvaa toimivaltaa.

Ensimmäisen kerran julkisen vallan käsite kirjattiin perustuslain tasolle vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa. Perusoikeuksiin sisällytettiin useampikin lause, jossa toistuu ilmaisu ”julkisen vallan tehtävänä on...”, joten se kuvaa niitä tahoja, joita perusoikeussäännökset velvoittavat.

Julkisen vallan käsite ei rajoitu nykyisin vain valtioon. Julkista valtaa käyttävät myös itsehallintoyhdyskunnat kuten kunnat, kuntayhtymät, evankelisluterilainen kirkko ja Ahvenanmaan maakunta. Julkista valtaa

käyttävät myös välillisen julkisen hallinnon organisaatiot, kuten Kansaneläkelaitos ja julkisoikeudelliset yhdistykset.

Julkisoikeudellisia yhdistyksiä ovat Liikenneturva, Suomen asianajajaliitto, paliskunnat ja Raha-automaattiyhdistys. Keskuskauppakamari hoitaa julkista hallintotehtävää sen toimiessa tilintarkastajien auktorisoijana ja valvojana.

Julkista valtaa ovat voineet ja voivat käyttää myös viranomaisorganisaation ulkopuoliset toimijat niiden hoitaessa niille osoitettuja julkisia tehtäviä. Tälle on useita syitä. Joustavuus ja suurempi taloudellinen itsenäisyys usein tehostavat toimintoja. Ulkoistaminen edistää myös julkisia hankintoja ja kilpailutusta koskevan lainsäädännön soveltamista.

Myös eräillä yhtiöillä, kuten vientitakuita hoitavalla Finnveralla, Suomen elokuvasäätiöllä ja Suomen itsenäisyyden juhlarahastolla Sitralla, on julkisia hallintotehtäviä. Edelleen uskonnollisilla yhdistyksilläkin voi olla julkisia hallintotehtäviä.

Lisäksi yksityinen henkilö voi hoitaa julkista hallintotehtävää. Hän voi olla uskottu mies tai kaupanvahvistaja kiinteistökaupassa. Järjestyksenvalvojalla, vartijalla ja turvatarkastajalla on rajoitettu oikeus välittömien voimakeinojen käyttöön. Yksityinen henkilö voi myös suorittaa ajoneuvon katsastuksen.

Käsite julkinen valta on esiintynyt lainsäädännössä ylipäättään eri yhteyksissä. Sielläkin sitä on käytetty eri merkityksissä.

Ensimmäistä kertaa käsitettä julkinen valta käytettiin vuonna 1974 vahingonkorvauslaissa (3:2). Siinä todetaan, että ”julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon”.

Julkisen vallan käsitettä ei ole määritelty yleisillä tunnusmerkeillä vaan esimerkein. Ne koskevat oikeudenhoitoa, poliisitoimintaa, palontorjuntaa, terveydenhoitoa, opetustoimintaa, yleisten teiden, vesiväylien ja satamien hoitoa, rakennustarkastusta, elintarvikkeiden ja lääkkeiden tarkastusta, moottorijoneuvojen ja alusten katsastusta sekä sähkö- ja kaasulaitteiden tarkastusta.

Rikoslaissa säädetään rikoksista viranomaista vastaan (16 luku) ja virkarikoksista (40 luku). Virkamiehen väkivaltainen vastustaminen on rangaistava teko. Lahjuksen ottaminen virkatoimessa on rangaistavaa.

Virkamiehellä tarkoitetaan (RL 40:11) mukaan henkilöä, joka on virkasuhteessa tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtioon, kuntaan tai kuntayhtymään. Virkasuhde voi liittyä myös kuntien julkisoikeudelliseen yhteistoiminta-alueeseen, eduskuntaan, valtion liikelaitokseen, evankelisluterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkokuntaan. Edelleen virkamies voi olla virkasuhteessa Ahvenanmaan maakuntaan, Suomen Pankkiin, Kansaneläkelaitokseen, Työterveyslaitokseen, kunnalliseen eläkelaitokseen, Kuntien takauskeskukseen tai kunnalliseen työmarkkinalaitokseen.

**Julkista valtaa ei ole määritelty yleisillä tunnusmerkeillä**

Arvioitaessa sitä, onko toimisopimuksessa käytettävä virka- vai työ-suhdetta, joudutaan arvioimaan työtehtävien suhdetta julkiseen valtaan. Lähtökohtana on, että virkasuhdetta tulisi käyttää silloin, kun henkilöllä on oikeus käyttää työssään julkista valtaa.

Virkamieslainsäädännössä ei ole säännöksiä, joilla ohjattaisiin näitä ratkaisuja. Kuntalaissa (44. §) kuitenkin todetaan, että ”Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa”.

Kunnallista viranhaltijaa koskevan lain (HE 196/2002) perusteluissa todetaan, että julkista valtaa käytetään tehtävissä, joissa tehtävän suorittaja voi lakiin perustuvan toimivaltansa perusteella yksipuolisesti päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Tällaisia ovat toimeentulotuen myöntäminen, oppilaitoksessa oppilaaksi ottaminen ja lääkärin pakkohoitopäätös.

Julkisen vallan käyttöä ovat myös oikeus päästä kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin ja oikeus suorittaa toisen omaisuuteen kohdistuvia toimenpiteitä suurempien vahinkojen välttämiseksi. Julkisen vallan käyttöä ei ole lakiin perustuva toiminta, jossa ei anneta valituskelpoisia päätöksiä tai yksilön oikeusasemaan puuttuvia päätöksiä. Päivähoito- ja terveydenhuoltotehtävien hoitaminen ei ole julkisen vallan käyttöä, ei myöskään työnantajan työnjohto-oikeuden käyttöä.

Myöskään yleishallinto-oikeuslainsäädännössä ei ole määritelty julkisen vallan käsitettä. Hallintolaissa vain todetaan, että sitä sovelletaan viranomaisiin ja yksityisiin, kun ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä.

## **Julkisen tehtävän ytimessä julkinen intressi**

Julkinen tehtävä on oma julkiseen valtaan liittyvä käsitteensä. Julkiset tehtävät voivat vaihdella valtiokohtaisesti hyvin suuresti. Suppeimmillaan niihin kuuluvat oikeusjärjestyksen ylläpitämisen ja yksilön vapausoikeuksien suojaamisen kannalta välttämättömät tehtävät.

Laajimmillaan julkiset tehtävät käsittävät infrastruktuuri-toiminnot ja yleisiin tarpeisiin perustuvat palvelutehtävät. Kun julkisten tehtävien ala on laajentunut, niitä on osoitettu muille julkisyhteisöille ja myös delegoitu yksityisille tahoille. Laajimmillaan yhteiskunta on vastannut kaukopuhelin-, posti- ja junaliikenteestä.

Aiemmin lähtökohtana oli, että se, mitä ei voida osoittaa julkiseksi, on yksityistä. Tätä rajaa on hämärtänyt se, että toiminnot yleensä on katsottu julkisiksi, jos niitä hoitaa julkinen toimija. Edelleen tätä määritelmää on hämärtänyt se, että julkisen vallan toimia on liikelaitostettu, yhtiötetty ja avattu kilpailulle.

Pohjimmiltaan julkisilta tehtäviltä pitäisi kuitenkin edellyttää, että ne tehdään julkisen tai yleisen intressin vuoksi, ja että niihin ei sisälly taloudellisen hyödyn tavoittelua.

Käsitettä julkinen tehtävä on käytetty perustuslaissa. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että

tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa (PL 108. §, 109. §).

Julkisen tehtävän käsitettä ei täsmennetty perustuslain esitöissä. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies ovat tulkinneet käsitettä laajasti: sosiaali- ja terveystalvet kuuluvat valvontaviranomaisten valvontavallan alaisuuteen riippumatta siitä, tuottaako palvelun julkinen vai yksityinen palveluntuottaja (EOA 2003).

Merkittävä on myös kysymys siitä, säilyvätkö tehtävät julkisina tehtävinä, kun tehtävät siirretään viranomaiselta yksityiselle toimijalle. Käytännössä rautatie-, posti- ja teleliikenne on EU-maissa siirretty viranomaiselta yhtiömuodossa toimivalle yhteisölle. Toiminnasta on tehty luvanvaraista, ja sitä on muutoksen yhteydessä säännelty voimakkaasti lainsäädännöllä.

Usein tehtävien siirroissa sääntelytehtävät on annettu yhtiöistä erilliselle sääntelyviranomaiselle. Voidaan siis tulkita, että siirretyissä toiminnoissa uusilla yhtiöillä ei ole lainkaan julkisia tehtäviä.

Kaikessa palvelutuotannossa raja julkisen ja yksityisen välillä on äärimmäisen epämääräinen. Lauri Lehtimaja kysyykin artikkelissaan esimerkiksi, voivatko kunnan järjestämät koulukuljetukset taksilla tai kunnallinen vuokratalotoiminta pohjimmiltaan olla julkista hallintoa.

**Kaikessa palvelutuotannossa raja julkisen ja yksityisen välillä on epämääräinen**

## **Julkinen hallintotehtävä monitulkinainen käsite**

Julkinen hallintotehtävä on suppeampi käsite kuin julkinen valta tai julkinen tehtävä. Silti julkinen hallintotehtäväkään ei ole käsitteenä kovin yksiselitteinen. Oikeustieteen tutkijoiden käsitykset poikkeavat Matti Muukkosen mukaan jossain määrin siitä, mitä käsitteellä tarkoitetaan.

Oikeustieteen tohtori Pentti Arajärvi on määritellyt teoksissaan, että ”julkisena hallintotehtävänä voidaan pitää kaikkia viranomaisille säädettyjä tehtäviä lukuun ottamatta tuomiovallan käyttöä”. Julkisoikeuden emeritusprofessori Arvo Myllymäki taas on ymmärtänyt julkiseksi hallintotehtäväksi (merkittävän) julkisen vallan käytön, muun viranomais-toiminnan ja muun palvelutoiminnan.

Sosiaali- ja terveystalvelujen ulkoistamista selvittäneen Marja Sute-lan ratkaisuna näyttäisi olleen osittainen julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän samaistaminen käyttämällä termiä julkinen (hallinto) tehtävä. Samalla hän jakaa kuitenkin julkisen tehtävän julkisiin hallinto-tehtäviin ja julkisiin palvelutehtäviin.

Myös hallintotieteiden tohtori Jaakko Husa ja professori Teuvo Poh-jolainen ovat puoltaneet samantyyppistä lähestymistapaa. Heidän mu-kaansa julkinen tehtävä on eräänlainen yläkäsite, joka jakautuu julkisiin hallintotehtäviin ja julkisiin palvelutehtäviin. Julkisen vallan käyttö tässä systematisoinnissa sijoittuu osaksi julkista hallintotehtävää.

Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun professori Raija Huhtanen on täsmentänyt, että erilaiset julkisen käsitteet muodostavat sisäkkäiset ympyrät, joissa viimeisin on sisimmän ympyrän keskiössä, ensimmäinen uloimmalla kehällä (kuvio). Näin siis kaikki julkisen vallan käyttö on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja kaikki julkiset hallintotehtävät julkisia tehtäviä. Sen sijaan

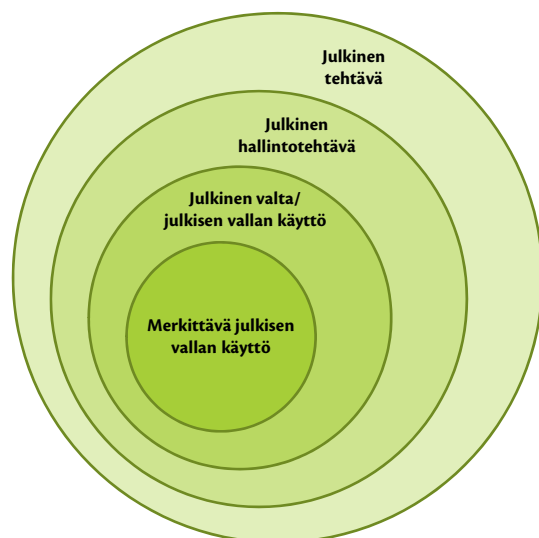
**Kaikki julkiset tehtävät eivät ole julkisia hallintotehtäviä**

kaikki julkiset tehtävät eivät ole julkisia hallintotehtäviä, eivätkä kaikki hallintotehtävät sisällä julkisen vallan käyttöä.

Julkisen hallintotehtävän ala on erittäin laaja. Hallituksen esityksen (72/2002) mukaan sitä sovellettaisiin hallinnollisessa päätöksenteossa ja sellaisen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvässä toiminnassa, jolla ei tavoitella suoranaisia oikeusvaikutuksia. Tällä tarkoitetaan niin sanottua tosiasiallista hallintotoimintaa, kuten opetuksen antamista ja erilaisten hoitotoimien suorittamista.

Hallintolain asiallisen soveltamisalan näkökulmasta käsitteistöä tarkastelleen Olli Mäenpään mukaan hallintolain (2. §:n 3. momentti) käytetty julkisen hallintotehtävän käsite ei kata kaikkia julkisina pidettyjä tehtäviä. Siten hän jättää esimerkiksi postitoiminnan ja telepalveluiden tarjoamisen sekä niin sanotut julkisen palvelun tehtävät, kuten Yleisradion toiminnan, käsitteen ulkopuolelle.

Mäenpään näkemys on yhtenevä Turun yliopiston hallinto-oikeuden professorin Heikki Kullan sekä korkeimman hallinto-oikeuden jäsenen Outi Suvirannan kanssa. Suviranta muistuttaa kuitenkin, että on syytä huomioida ajatus arviointitarpeesta, mitä kulloinkin julkisena hallintotehtävänä voidaan pitää. Hänen mukaansa esimerkiksi kaikki muulle kuin viranomaiselle siirrettävät julkiset tehtävät eivät ole julkisia hallintotehtäviä.



Kuvio Julkinen valta ja julkiset tehtävät (Lähde: Raija Huhtanen, 2005.)



Marietta Keravuori-Rusanen esittää väitöskirjassaan funktionaalisen tyyppittelyn, jonka mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan julkinen valta:

- a) velvoittaa ja rajoittaa,
- b) oikeuttaa ja myöntää,
- c) valmistelee ja täytäntöönpanee,
- d) määrää ja ohjaa,
- e) valvoo ja tarkastaa,
- f) suojelee ja pelastaa sekä
- g) palvelee ja huolehtii.

Julkisen hallintotehtävän tulee täyttää jonkinlainen tunnusmerkistö. Oikeustieteen tohtorin Pasi Pölösen mukaan sellaisena voidaan nykyään vähintäänkin pitää sitä, että toimintaan on lainsäädännössä liitetty viittaus hallinnon yleislakeihin ja rikosoikeudelliseen virkavastuuseen.

Tämä tosin johtuu siitä, että ulkoistetuissa tehtävissä nämä ovat edellytyksiä ulkoistamiselle. Ehkä parempi kiinnekohta olisi katsoa julkiseksi hallintotehtäväksi sellainen tehtävä, jossa tehdään päätöksiä, joista voi valittaa hallinto-oikeudellisessa menettelyssä.

Julkisten hallintotehtävien ala voi olla myös äärimmäisen laaja, jos niin halutaan. Laajimmillaan voidaan ajatella, että kaikki lailla säädetyt tehtävät sekä tehtävät, joita suorittaa virkamies, ovat julkisia hallintotehtäviä.

Johtopäätöksenä onkin todettava, että julkisen hallintotehtävän käsite vaatii selkeyttämistä.

### **Julkisen hallintotehtävän käsite vaatii selkeyttämistä**

## **Vallanjakosäännös rajoittaa tehtävien siirtoa**

Julkisen hallintotehtävän käsite on muodostunut merkittäväksi nykyisessä perustuslaissa. Perustuslakiuudistuksessa vuonna 2000 käsite kirjattiin uutena periaatteena perustuslain 124. §:ään.

Itse perustuslakiuudistuksen tarkoitus oli koota kaikki perustuslain tasoiset säädökset yhdeksi perustuslaiksi. Tavoitteena oli vahvistaa nimenomaisesti demokratiaa ja eduskunnan asemaa.

Perustuslakiuudistusta valmistellut Perustuslaki 2000 -komitea esitti uutta 124. §:ää tässä muodossa:

”Julkinen hallintotehtävä voidaan lailla antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.”

Komitea totesi, että perustuslaissa ei ollut säädetty hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Käytännössä julkista valtaa ja julkisia hallintotehtäviä oli kuitenkin annettu valtion ja kuntien perinteiseen viranomaiskoneistoon kuulumattomille yksiköille, kuten valtion liikelaitoksille ja erilaisille yksityisoikeudellisille oikeushenkilöille.

Komitea perusteli säädöstä julkisesta hallintotehtävästä periaatteellisilla syillä.

”Hyvään hallintoon ja yksilön oikeusturvaan liittyen periaatteellisten syiden vuoksi on perusteltua ottaa perustuslakiin nimenomainen säännös, jolla rajoitetaan julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Myös perustuslain kattavuus puoltaa asian nykyistä yksityiskohtaisempaa perustuslain tasoista sääntelyä.”

Julkisten hallintotehtävien siirto ei siis saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tämä korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä näiden henkilöiden valvonnan asianmukaisuutta.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Päätöksenteossa on otettava huomioon perustuslain päätöksenteolle asettamat vaatimukset, kuten

muutoksenhakuoikeus, päätösten perustelemisen, oikeus tulla kuulluksi ja kielelliset perusoikeudet.

### **Komitea viittasi virkamieshallintoperiaatteeseen**

Julkisten hallintotehtävien siirtoa pyrittiin myös selkeyttämään määrittämällä siirrolle täsmälliset edellytykset. Oikeudellisiksi edellytyksiksi asetettiin, että siirto oli tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa pitää kiinnittää huomiota hallinnon tehokkuuteen ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittujen tarpeiden lisäksi yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin.

Komitea viittasi niin sanottuun valtiosääntöoikeudelliseen virkamieshallintoperiaatteeseen, jonka mukaan julkista valtaa voivat käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet.

Komitea arvioi, että perustuslakivaliokunta oli johtanut virkamieshallintoperiaatteen voimassa olevan hallitusmuodosta (1., 2. ja 84. §:än) ja hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen ja virkavastuuseen liittyen (PeVL 4/1989, 37/1992, 1,7,15/1994).

Virkamieshallintoperiaate ei ollut kuitenkaan merkinnyt ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä rajoitetusti muille kuin viranomaisille, kuten valtion liikelaitoksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille.

Näissä tilanteissa perustuslakivaliokunta oli edellyttänyt, että tehtävien hoitamisesta annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset. Lisäksi niissä pitää ottaa huomioon oikeusturvanäkökohdat, ja julkisia tehtäviä hoitavien tulee olla rikosoikeudellisesti virkavastuussa.

Uusi säännös pyrittiin siis rakentamaan perustuslakivaliokunnan aikaisempien tulkintojen varaan. Ehdotetun säännöksen *vain, jos* -ilmaisulla korostettiin kuitenkin julkisen hallintotehtävän pääsääntöistä kuulumista viranomaisille.

Hallituksen esitys (HE 1/1998vp) uudeksi perustuslaiksi toistaa komitean perustelut. Itse pykäläehdotukseen on tehty tarkistus siltä osin, että julkista valtaa voidaan siirtää ei vain lailla vaan myös lain nojalla.

Perustuslakivaliokunta hyväksyi mietinnössään hallituksen esityksen. Valiokunta korosti oikeusturvaa ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattamista.

Näin julkisen ja yksityisen vallanjakoa koskeva 124. § sai seuraavan sanamuodon:

”Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.”

Ongelmana vallanjakosäännöksen synnyssä voi pitää sitä, että se perustuu melko harvoille perustuslakivaliokunnan ratkaisuille ja hyvin suppeille perusteluille.

Hallituksen esityksen perusteluissa julkisella hallintotehtävällä viitataan laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.

Lain säätämismenettely ja perustelut jättivät siis hyvin avoimiksi lain soveltamisen edellytykset. Sen sijaan toimintamalli julkista valtaa yksityiselle siirrettäessä määriteltiin hyvin selkeäksi.

Vallanjakosäännöstä tulkittiinkin kahdella täysin erilaisella tavalla sen syntymisen jälkeen. Tulkinnat riippuivat niistä toiveista ja peloista, joita säännöksen tulevaan tulkintaan asetettiin.

Professori Antero Jyränki arvioi, että uusi säännös mahdollistaa laajemman valtion toimintojen yksityistämisen. Professori Kaarlo Tuori taas iloitsi, että nyt saatiin rajoite julkisten hallintotehtävien yksityistämiseksi.

**Säännös rakennettiin perustuslakivaliokunnan tulkintojen varaan**

**Säännöstä tulkittiin kahdella täysin eri tavalla**

## Merkittävää julkista valtaa -tulkinat hakusessa

Vallanjakosäännöksen viimeisessä lauseessa nousee esille käsite *merkittävä julkisen vallan käyttö*:

”Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.”

Perustuslakiuudistusta luotsannut komitea ei aikanaan perustellut säännöstä tai sen tarpeellisuutta lainkaan. Komitean esityksessä perustellaan lyhyesti vain se, mitä merkittävä julkinen valta olisi. Se olisi itseenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.

Hallituksen esityksen perusteluissa merkittävä julkinen valta määritellään samoin itsenäiseen harkintaan perustuvaksi oikeudeksi käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.

### Väkivaltakoneiston käyttö on yhteiskunnan yksinoikeus

Väkivaltakoneiston käyttö on luonnollisesti yhteiskunnan yksinoikeus. Puuttuminen muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin on

sen sijaan hyvin tulkinnanvarainen ja arvosidonnainen käsite.

Mitä perustuslakivaliokunta on sitten tulkinnoissaan viime kädessä pitänyt merkittävänä julkisen vallan käyttönä ja mitä ei? Kovin pitkälle meneviä tulkintoja ei lausunnoista voida tehdä.

Valtiosääntöoppinut Ilkka Saraviita on kirjassaan Perustuslaki listannut valiokunnan päätöksiä. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan katsonut merkittäväksi julkisen vallan käyttämiseksi:

- koulutuksen antaminen sotavoiman käyttöön (PeVL 52/2006)
- uhkasakon asettaminen ja päätös pakkoperinnästä, ilmajärvalvonta-tehtävät (47/2005),
- kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastustehtävät (PeVL 40/2002).

Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä taas ei ole pidetty:

- vihkimisoikeutta (PeVL 8/2008),
- toimimista siviilipalveluspaikkana (PeVL 18/2007),
- pappeutta ortodoksisissa kirkossa (PeVL 28/2006),
- viranomaiselle alistettavaa kiireellistä karanteenipäätöstä (PeVL 21/2006),
- viranomaisen neuvontatoiminnan yksityistämistä (PeVL 20/2006, 11 ja 12/2006),
- avustamista matkalippujen tarkastamisessa (PeVL 55/2006),
- lennonvarmistustehtäviä (PeVL 47/2005),

- lentokelpoisuuden tarkastustodistuksen ja harrasteilmailuluvan myöntämistä (PeVL 48/2005),
- asiantuntija-apua työsuojelun valvonnassa (PeVL 42/2005),
- Eläketurvakeskuksen valvontatehtäviä (PeVL 26/2006),
- ajopiirturikortin myöntämistä (PeVL 11/2004),
- nuorisorangaistuksen valvojan avustamistehtävää (PeVL 19/2004),
- meriradiotutkinnon vastaanottamistehtävää (PeVL 44/2004),
- yksityisen ammattikorkeakoulun opintolautakuntatehtäviä (PeVL 14/2003),
- kuntaselvittäjän toimivaltaa (PeVL 33/2009),
- avustavia tilintarkastustehtäviä (PeVL 67/2002).

# 5 Vallanjakosäännöstä ei muista länsimaista löydy

Perustuslain vallanjakosäännöksen ja käytännössä julkisen hallintotehtävän tulkintaa vaikeuttaa se, ettei niille ole osoitettavissa suoranaista vastinetta ulkomaisesta oikeudesta. Perustuslain valmistelussa ei tehty mitään ulkomaista vertailua tai käytetty mitään yleistä kansainvälistä käsiteperiaatetta.

Marietta Keravuori-Rusasen väitöskirjan mukaan vallanjakosäännökselle (124. §:lle) ei ole osoitettavissa suoranaista vastinetta muiden EU:n jäsenvaltioiden oikeudesta. Julkisen hallintotehtävän siirtämisen sääntely perustuslaissa on täysin oma suomalainen innovaatio.

Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että vallanjakosäännös on eurooppalaisessa lainsäädännössä jonkinlainen kummajainen. Muualla parlamenteilla ja viranomaisilla on laaja harkintavalta järjestää hallintoasioita haluamallaan tarkoituksenmukaisella tavalla.

Voidaankin katsoa, että Suomi on ääripää länsieurooppalaisten maiden joukossa, koska meillä julkisen vallan toimintakenttä on hyvin laaja ja julkisen hallinnon toiminnot niiden luonteesta riippumatta on katsottu julkisiksi toiminnoiksi.

Tähän kehitykseen on omalta osaltaan vaikuttanut varmaankin se seikka, että meillä on aina ollut suuri kunnioitus hallitsijaa, kuningasta tai tsaaria ja hänen hallintokoneistoaan kohtaan. Hallinto-oikeus on muodostunut vahvaksi oikeusalaksi ja meillä on myös oma hallinto-oikeudellinen valitustie.

Luottamus hallinnon paremmuuteen suhteessa yksityiseen palvelutoimintaan on vahva. Varsinkin julkisoikeudessa eletään kuvitelmassa, että hallinto-oikeudellisesti oikeusturva taataan paremmin kuin siviilioikeudellisesti. Tältä osin merkitystä on varmaan sillä, että valittajan kustannuksista hallinto-oikeudessa on tehty yleistä tuomioistuinjärjestelmää edullisemmat.

Toisaalta tyypillistä on, että yksityisiä toimintoja valvotaan hyvin tarkkaan. Sen sijaan julkisen toiminnan valvonnassa katsotaan usein luottamuksen riittävän, ja valvonta on heikkoa.

**Meillä on aina ollut suuri kunnioitus hallitsijaa kohtaan**

Tyypillisiä tilanteita ovat työsuojelukysymykset. Yksityinen velvoitetaan tekemään muutoksia toimitilan sulkemisen uhalla. Valtiolla usein selitykseksi riittää, että budjetissa ei ole varattu rahoitusta välttämättömiin korjauksiin.

EU:n sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus johtavat kuitenkin vähitellen erilaisten toimintojen avaamiseen julkishallinnon ulkopoulisille toimijoille (ks. näistä tarkemmin luku 6).

Euroopan neuvoston ministerikomitea antoi vuonna 2003 (R(93)7) suosituksen menettelytavoista yksityistettäessä julkisia toimintoja (public undertakings and activities). Se koskee sekä julkisen yritystoiminnan siirtoa yksityiselle että julkisen vallan ("public authority" means i. any entity of public law of any kind and at any level, ii. Any private person, when exercising prerogatives of official authority) siirtoa yksityiselle.

Euroopan neuvoston suosituksessa ei aseteta mitään rajoituksia eikä edellytyksiä yksityistämislle. Siinä kiinnitetään huomiota prosessin läpinäkyvyyteen, kuluttajien ja työntekijöiden oikeuksiin sekä ympäristön suojeluun.

Suosituksen valmistelussa yritettiin määritellä julkisen palvelun käsite. Professori Matti Niemivuon mukaan määrittelemisestä jouduttiin kuitenkin luopumaan, koska se osoittautui hankalaksi jäsenvaltioiden erilaisten oikeusjärjestelmien vuoksi.

**Suosituksessa ei aseteta mitään rajoituksia yksityistämislle**

## **Ruotsissa tehtävien siirrot salliva säädös**

Hallintotehtävien siirto on muissa maissa huomattavasti joustavampaa ja yleisten oikeudellisten oppien varassa. Julkisen hallinnon tehtävien delegointi on myös luonnollista muissa eurooppalaisissa oikeusvaltioissa.

Riippuen siirrettävien tehtävien luonteesta, siirto voi olla tarpeellista tehdä säätämällä laki. Niin Ruotsissa kuin muissa Pohjoismaissa sekä Saksassa ja Britanniassa näissä asioissa ollaan pohjimmiltaan parlamentin harkintavallan varassa.

Ruotsi on ainoa maa, jossa on jossain määrin meidän vallanjakosäännöksemme tyyppinen säännös. Ruotsin hallitusmuodon mukaan hallintotehtäviä voidaan antaa kunnille. Lisäksi hallintotehtäviä voidaan antaa myös muille juridisille henkilöille ja yksittäisille henkilöille.

Jos tehtävä kuitenkin käsittää viranomaisvallan käyttöä, voidaan toimivallan siirto tehdä ainoastaan lain perusteella. Tätä sääntöä ei muutettu asiallisesti vuoden 2009 perustuslakiuudistuksessa.

Näin Ruotsin perustuslaissa (Regeringsformen 12 kap Förvaltningen Överlämnande av förvaltningsuppgifter) lukee:

4§: "Förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt kommuner. Förvaltningsuppgifter kan även överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, får ett överlämnande göras endast med stöd av lag."

Ruotsin perustuslaki jättää siis hyvin laajan harkintavallan valtiopäiville. Merkittävää on, että säädös on nimenomaan tehtäväsiirrot salliva, eikä niitä rajoittava kuten vallanjakosäännös.

Professori Joakim Nergelius toteaa Ruotsin perustuslain kommentaariteoksessaan, että valtiollisten viranomaisten ei täydy (måste) hoitaa

hallintotehtäviä vaan ne voidaan antaa kunnille, monille yhteisöille ja yksityishenkilöille.

### **Viranomaisvallan siirto yksityiselle edellyttää lainsäädännöllistä perustaa**

Kun hallintotehtävä siirretään Ruotsissa yksityiselle, pohditaan käsitettä viranomaistojen harjoittaminen, koska sellaisen tehtävän

siirron täytyy tapahtua lain nojalla. Nergeliuksen mukaan useita vaikeita rajatapauksia voi esiintyä. Näistä hän mainitsee rekisteröityjen uskonnollisten yhdyskuntien vihkimisoikeuden, katsastuksen ja asianajajien valvonnan.

Norjan ja Tanskan perustuslaeissa ei ole mitään säännöksiä julkisen viranomaisvallan siirtämisestä yksityiselle. Yleisesti kuitenkin katsotaan, että tällainen siirto edellyttää lainsäädännöllistä perustaa.

### **Saksassa valtiosääntöoikeus ei rajoita yksityistämistä**

Saksankaan perustuslaissa ei ole säännöstä hallintotehtävien siirtämisestä yksityiselle. Tietyt toiminta-alueet on perustuslaissa osoitettu liittovaltiolle. Näitä ovat ulkoasiainhallinto, liittovaltion finanssihallinto, puolustusvoimat, ydinvoimahallinto ja keskuspankki Bundesbank.

Liittovaltion hallintoa voidaan organisoida myös yksityisoikeudellisesti. Lähtökohtaisesti kuitenkin voidaan katsoa, että siirtäminen edellyttää lainsäädäntötoimia.

Saksassa on ollut selvä lainsäätäjän paine julkisten toimintojen yksityistämiseen (”Flucht ins Privatrecht”). Juristi Peter M. Huberin mukaan toimintojen yksityistämiseksi ei ole juurikaan valtiosääntöoikeudellisia rajoja.

Kun tehdään julkisiin tehtäviin liittyviä päätösluonteisia ratkaisuja, niillä pitää lähtökohtaisesti olla kansanvaltaan johdettava valtuutus ja vastuu ja niiden pitää noudattaa oikeusvaltioperiaatteita. Miten tämä pitäisi toteuttaa, sitä ei Saksan perustuslaki määrittele.

Ranskassa ei myöskään ole vastaavaa säännöstä. Ranskassa yleensä tärkeintä on palveluiden saatavuuden ja tasapuolisuuden varmistaminen.

### **Anglosaksisessa järjestelmässä etusijalla tarkoituksenmukaisuus**

Anglosaksisessa oikeusjärjestelmässä hallinnon tarkoituksenmukaisuus ja tehokkuus ovat korostetussa asemassa. Lainsäätäjä harkitsee, mikä on kansalaisen kannalta parasta ja demokraattisesti hyväksyttävintä.

Britanniassa yksityistäminen on ollut mahdollista myös sopimuksin ilman lainsäädännön tukea. Lisäksi vuoden 1994 Deregulation and



Contracting Act antaa ministereille laajat mahdollisuudet lakisäateisten tehtävien yksityistämiseen.

Yhdysvalloissa julkista valtaa on pohdittu melko lailla eri näkökulmasta kuin Suomessa. Merkittävä kysymys on ollut, kuinka laajasti kongressi voi delegoida valtaa hallinnon viranomaisille ja kuinka tarkasti kansalaisen oikeuksista ja velvollisuuksista on säädettyvä lailla.

Merkittävä ennakkotapaus on *Yakus vs US* (321 US 414 (1944)). Kongressi perusti liittovaltion viranomaisen taistellakseen sodan aikaista inflaatiota vastaan. Viranomaisen tehtäväksi tuli rajoittaa palkkojen ja hintojen korotukset oikeudenmukaiselle tasolle ("fair and equitable").

Perustana oleva laki (Emergency Price Control Act) jätti viranomaiselle suuren harkintavallan. Virasto joutui kehittämään yksityiskohtaiset säännöt niistä tuotteista ja työtehtävistä, joiden hintojen korotukset olivat sallittavia kaikkialla Yhdysvalloissa.

Tosiasiassa näiden säännösten muotoilu jäi toimeenpanovallalle. Yhdysvaltain korkein oikeus kuitenkin hyväksyi tämän valtuutuksen.

Korkein oikeus arvioi, että kongressi oli käyttänyt lainsäädäntövaltaa määritellesään oikeudenmukaisuuden mittariksi. Kyse oli viraston osalta siis lain täytäntöönpanosta.

Korkeimman oikeuden mukaan kongressi ei voi delegoida lainsäädäntövaltansa ydintä. Korkein oikeus katsoi myös, että perustuslaki ei vaadi lainsäätäjältä sellaista, mikä on mahdotonta tai epäkäytännöllistä. Esimerkiksi päivän vanhan leivän hinnan määrittelemine ei kuulunut kongressin osaamisalueeseen.

Tänään tämän seurauksena Yhdysvalloissa virastoilla on laajat valtuudet antaa pitkälle meneviä säädöksiä. Ne voivat koskea muiden muassa oikeutta liittovaltion etuuksiin, työpaikkaturvallisuutta, ympäristön laatua ja kiellettyjä menettelytapoja työsuhteessa.

Usein kongressi myöntää valtuuksia virastoille, koska sillä ei ole teknistä osaamista. Mutta usein kongressi ei myöskään halua kantaa vastuuta päätöksistä ja siirtää vastuun hallinnolle. Tämän näkyy siinä, että presidentin vaihtuessa presidentin puoluekannasta riippuen ympäristöä sääntelevät viranomaissäännökset muuttuvat merkittävästi.

Julkinen valta perustuu Yhdysvalloissa liittovaltion, osavaltioiden ja kaupunginvaltuustojen antamiin säädöksiin. Viranomaiset (governmental officials) harjoittavat julkisen vallan käyttöä (state action), kun he täytäntöönpanevat lakia tai muutoin toteuttavat julkista vastuutehtävää (official responsibility).

### **Yhdysvaltain korkein oikeus suosii yksityisen vapautta**

Yksityiset kansalaiset eivät ole yleensä viranomaisia (state actors), koska he eivät edusta hallitusta. Tästä on kuitenkin joitakin poikkeuksia. Ne koskevat tilanteita, joissa yksityinen suorittaa viranomaisen tehtävää.

Korkein oikeus katsoo, että vankilatoiminnan ylläpitäminen on lähtökohtaisesti (inherently) julkinen tehtävä. Jos osavaltio vuokraa yksityisen voittoa tavoittelevan yrityksen eristämään ja valvomaan rikoksesta tuomittuja, yhtiöt ja sen toimihenkilöt ovat viranomaisia.

Tällöin vangit voivat vedota perustuslaillisiin oikeuksiinsa. Tällä on merkitystä sikäli, että perustuslailliset oikeudet sitovat valtiota, mutta eivät aseta suoranaisia velvoitteita yksityiselle. (Richardson v McKnight, 521 US 399 (1997)).

---

**Korkein oikeus: yksityinen vankila, julkinen tehtävä**

Korkein oikeus on arvioinut, että koulutoimen harjoittaminen ei Yhdysvalloissa ole lähtökohtaisesti julkinen tehtävä. Yksityiset koulut ja niiden henkilökunta eivät siksi ole viranomaisia, ja heihin eivät siten kohdistu perustuslain asettamat rajoitteet. Julkiset koulut ja niiden henkilökunta sen sijaan ovat viranomaisia. (Rendell-Baker v Kohn, 457 US 830 (1982)).

Korkein oikeus on päättänyt, että myös yksityinen kansalainen voi toimia viranomaisena ja syyllistyä perusoikeuksien loukkaamiseen silloin, kun laki valtuuttaa hänet toimimaan hallituksen nimissä tai valvomaan viranomaisten toimia. Tämä koskee esimerkiksi valamiehiä.

Yksityisen toimiminen viranomaisena on kuitenkin vahvasti poikkeus. Korkein oikeus ei ole pitänyt yksityisiä viranomaisina, vaikka he toimisivat viranomaisten hyvin vahvasti säätelemillä markkinoilla, toimisivat valtion antaman monopolivallan nojalla (public utilities) tai käyttäisivät valtaa, joka erityisesti on saatu (conferred) lain nojalla.

Korkein oikeus on selvästi katsonut, että on parasta rajoittaa perustuslaillisten rajoitteiden soveltamista ja säilyttää yksityinen toiminta laajasti rajoitteista vapaana.

Lainsäätäjällä on laaja oikeus säädellä markkinoita. Mutta näin syntyvät oikeudet ja velvoitteet tulevat lainsäädännöstä, eivät perustuslaista, toteaa Harvard Law Schoolin professori Richard Fallon Jr. kirjassaan *The Dynamic Constitution*.

# 6 Tulkinnat törmäyskurssilla

## EU-oikeuden kanssa

EU-maissa hallinnon järjestäminen kuuluu lähtökohtaisesti jäsenvaltion toimivaltaan. Jäsenvaltio kuitenkin käyttää toimivaltuuksiaan unionioikeuden mukaisesti ja sen puitteissa.

EU:n peruskivi on ihmisten, tavaroiden, palvelujen ja pääoman liikkuvuus. EU-oikeuden järjestelmässä lähestymistapa julkisen sektorin ja yksityisen sektorin toimintoihin on funktionaalinen.

Taloudelliseksi luonnehdittava toiminta kuuluu unionin kilpailusääntöjen ja taloudellisia vapauksia koskevien sääntöjen piiriin riippumatta siitä, kuka sitä harjoittaa. Sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus ovat taloudellisen toiminnan pääsääntö. Niitä ei kuitenkaan sovelleta, jos toiminta liittyy julkisen vallan käyttöön jäsenvaltiossa.

Unionioikeudessa kuitenkin tulkitaan julkisen vallan käyttöä huomattavasti suppeammin kuin meillä on perustuslain perustuslain 124. §:n vallanjakosäännöstä tulkittu. Näyttää päivänselvältä, että on vain ajan kysymys, koska tämä ristiriita kärjistyy oikeustapauksiksi.

---

**On vain ajan kysymys,  
koska ristiriita kärjistyy  
oikeustapauksiksi**

### **EU-oikeudella etusija kansalliseen nähden**

EU-oikeudella on etusija Suomen kansalliseen oikeuteen nähden.

EU:n peruseriaatteisiin kuuluu vapaa sijoittautumisoikeus EU:n alueella (Treaty of the Functioning of the European Union artikla 49). Tätä sovelletaan sekä henkilöihin että yrityksiin.

Määräykset vapaasta sijoittautumisoikeudesta eivät kuitenkaan koske toimintoja, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä (artikla 51, aiempi artikla 45 TAC).

Henkilöiden osalta EU-tuomioistuin on todennut (ECR 2/74 Reyners), että poikkeusta sijoittautumisoikeudesta on tulkittava suppeasti. Se koskee vain toimintoja, joilla on suora ja erityinen yhteys julkisen vallan käyttöön.

Esimerkiksi asianajajan ammatilla ei ole tällaista yhteyttä julkisen vallan käyttöön. Myöskään yksityisten koulujen perustamista ja ylläpi-

---

**Esimerkiksi koulut  
eivät ole julkista valtaa**

tämistä ei ole katsottu julkisen vallan käytöksi, vaikka jäsenvaltioiden koululaitokset ovatkin laajalti julkisten tahojen ylläpitämiä (ECR 147/86 komissio v Kreikka).

Yksityisten henkilöiden ohella vapaa sijoittautumisoikeus koskee jäsenvaltion lainsäädännön mukaista yhtiötä, jonka kotipaikka, keskuhallinto tai pääasiallinen toimipaikka on yhteisön alueella.

EU:n perustamissopimus takaa myös palveluiden tarjoamisen vapauden (artikla 56). Palveluiden tarjoamisen vapautta rajoittavat kuitenkin määräykset, jotka koskevat julkisen vallan käyttöä (artikla 51).

Artikla 51 julkisen vallan käytöstä ei merkitse vain oikeutusta poikkeukseen vaan todellista poikkeusta vapaan liikkuvuuden säännöistä. Sitä on kuitenkin tulkittava rajoitetusti. Sitä pitää tulkita ehdottomasti suppeammin kuin käsitettä julkiset palvelut. Kyse täytyy olla nimenomaisesti julkisen vallan käytöstä.

Näin artikla 49 ja 51 sanatarkasti määrittelevät:

SEUT 49 art – sijoittautumisvapaus

– 1. kohta

”Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen valtion alueelle. Myös kielletään rajoitukset, jotka estävät jäsenvaltion alueelle sijoittautuneita jäsenvaltion kansalaisia perustamasta kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä ja tytäryhtiöitä.”

SEUT 56 art – palvelujen tarjoamisen vapaus

– 1. kohta:

”Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja unionissa.”

## **EU-tuomioistuin edellyttää itsenäistä harkintavaltaa**

EU-tuomioistuin on ottanut kantaa julkisen vallan käyttö -käsitteen tulkintaan. Useammankin tapauksen perusteella voidaan todeta, että EU-tuomioistuimen tulkinta edellyttää julkisen vallan käytöltä sitä, että päätöksenteko tapahtuu julkisessa intressissä.

Lisäksi EU-tuomioistuin on päätöksissään johdonmukaisesti liittänyt julkisen vallan käyttöön sen, että päätöksentekoon pitää sisältyä itsenäistä harkintavaltaa. Mahdollisuus valittaa päätöksestä ja julkisen viranomaisen valvonta siirtävät pois julkisen vallan käyttöä päätöksentekijältä.

Lokakuussa EU-tuomioistuin otti kantaa (15.10.2015, C-168/14) katsastustoiminnalle Kataloniassa asetettuihin erityisen tiukkoihin vaatimuksiin. Espanjan hallitus oli määritellyt, että katsastustoiminnassa oli kyse julkisen vallan käytöstä, koska katsastuskonttorilla oli oikeus vetää auto pois liikenteestä, jos sen turvallisuuspuutteet aiheuttaisivat välitöntä vaaraa liikenteessä.

EU-tuomioistuimen mukaan katsastuksessa ei ollut kyse julkisen vallan käytöstä. Katsastajalla ei ollut itsenäistä harkintavaltaa hyväksyä tai hylätä auto.

Itsenäinen harkintavalta on siis olennainen osa julkisen vallan käyttöä. Lisäksi katsastus oli valtion valvonnan alaista.

Katsastajalla ei ollut myöskään oikeutta pakkovallan käyttöön. Rangaistuksen katsastamattomalla autolla ajamisesta antoivat poliisi ja oikeusjärjestelmä. Lisäksi katsastukseen tyytymättömällä oli oikeus valittaa päätöksestä valvontaviranomaisen asiantuntijavirkamiehelle.

EU-tuomioistuimen julkisasiamies päätyi samaan tulokseen (3.6.2015, C-168/14). Hän korosti tuomioistuimen skeptistä linjaa sen suhteen, että aitoa julkista valtaa annettaisiin tarkastuselimille.

Julkisasiamies totesi, että auton liikenteestä poistaminen perustui teknisen testin tulokseen. Myöskään yksityisten toimijoiden valmistelemaa roolia ei voi pitää julkisen vallan käyttönä.

Lisäksi artiklaa 51 oli tulkittava suppeasti, julkisasiamies korosti.

EU-tuomioistuimen toisessa ratkaisussa (12.12.2013, C-327/12) oli kyse pakollisesta sertifiointista toimijalle, joka aikoi tehdä tietyn arvoisia julkisia töitä tai palveluja Italiassa. Tarkoitus oli turvata töiden ja palvelujen laatu. Kysymys oli siitä, saattoiko sertifiointin antaa vain italialainen laitos ja oliko sertifiointi julkisen vallan käyttöä.

Tuomioistuin katsoi, että sertifiointin vahvistamismenettely ei ollut julkisen vallan käyttöä. Kyse ei ollut päätöksentekijän itsenäisestä harkintavallasta, vaan se oli lakisidonnaista. Päätöksenteko tapahtui suoraan valtion valvontavallan alla.

Tuomioistuimen notaaritoimintaa koskevassa ratkaisussa (24.5.2011, C-47/08) oli kysymys siitä, käyttikö belgialainen notaari julkista valtaa vahvistaessaan lain mukaisesti julkisia asiakirjoja ja taatessaan asiakirjojen pätevyyden. Notaarin tehtävä on edistää julkista intressiä, toiminta on tiukasti säädeltyä, ja notaareita on alueittain vain tietty määrä.

Silti tuomioistuin katsoi, että kyse ei ole julkisen vallan käytöstä. Notaarin työhön ei sisältynyt itsenäistä päätöksentekoa. Vaikka notaari tekee tuomioistuimen määräämiä tehtäviä, silloinkaan kyse ei ole julkisen vallan käytöstä, koska hän tekee niitä tuomioistuimen valvonnan alla.

**Kun päätöksenteko tapahtuu valtion valvonnassa, kyse ei ole julkisesta tehtävästä**

## **Julkisen palvelun ehdottoman välttämättömät edut**

Kiintoisa on myös julkisasiamiehen ratkaisuehdotus (17.9.2015, C-179/14) Unkarin tapaukseen, jossa kyse oli ateria-, vapaa-aika- ja lomasetelien liikkeelle laskemisesta. Setelien liikkeelle laskemiselle oli asetettu rajoituksia, kuten että sähköisen Széchenyi-kortin saattoi laskea liikkeelle vain rahalaitos, jonka kotipaikka on Unkarissa.

Unkari arvioi, että tapauksessa oli kyse julkisen vallan käytöstä ja siitä, että jäsenvaltion on tarkistettava syrjimättömyys, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus. Kortti ei sen mukaan ole taloudellista toimintaa, ja sitä voidaan käyttää vain sosiaalitukiin. Toiminta on valtion perustamaa ja valtion valvonnassa.

Julkisasiamies katsoi, että kortin liikkeelle laskemista ei voida pitää julkisen vallan käyttöön liittyvänä toimintana. Julkisasiamies korosti, että poikkeusta sijoittumisvapaudesta ja palvelujen tarjoamisen vapaudesta on tulkittava siten, että niiden ulottuvuus rajoittuu siihen, mikä on *ehdottoman välttämätöntä* niiden etujen turvaamiseksi, joita jäsenvaltiot voivat kyseisten määräysten nojalla suojella.

Tällainen poikkeus on rajoitettava koskemaan vain niitä toimintoja, joissa on sellaisenaan kyse välittömästä ja nimenomaisesta osallistumisesta julkisen vallan käyttöön.

Näin setelien liikkeeseenlaskulla on sosiaalinen julkisen palvelun tehtävä. Mutta samalla ei ole mitään näyttöä siitä, että tämä toiminta liittyisi välittömästi ja nimenomaisesti julkisen vallan käyttöön.

## Postitoiminta ja teleliikenne vapautettiin eurooppalaisessa rintamassa

**EU-direktiivi johti postitoiminnan ja teleliikenteen monopolien avaamiseen 1990- ja 2000-luvuilla Suomessakin. Julkinen palvelutoiminta muuttui elinkeinotoiminnaksi, johon kohdistui julkinen intressi.**

Suomessa Postilla oli vielä 1990-luvun alussa yksinoikeus kaukopuheluihin ja paikalliset verkot oli jaettu joko Postille tai paikallisille toimijoille, jotka olivat ehtineet aloittaa puhelintoiminnan ennen valtiota.

Myös Ruotsissa oli Svenska televerketin monopoli. Isossa-Britanniassa British Telecomilla oli yksinoikeus teletoimintaan. Saksassa monopoli kuului Deutsche Bundespost Telecomille.

Britanniassa kilpailua alettiin avata 1980-luvun puolivälissä, Saksassa, Suomessa ja Ruotsissa 1990-luvun alussa. Osin vapauttamisaaltoon vaikutti se, että EU:ssa harjoitettiin aktiivista kilpailua suosivaa telepolitiikkaa 1980-luvun puolivälistä alkaen.

Suomessa pohdittiin erikseen teleliikenteen uusien sääntöjen perustullaillisia ulottuvuuksia. Sen sijaan sitä, että valtio luopui monopolistaan ja siirsi täten julkisen vallan käyttöä, ei pidetty ongelmallisena.

Hallituksen lakiesityksessä (HE 180/1995) todettiin, että kiinteän televerkon palveluiden ja matkaviestiverkon palveluiden välillä vallitsee kilpailutilanne. Televerkkoa ei siitäkään syytä voida pitää luonnollisena monopolina.

Jotakuinkin samaan tapaan vapautettiin postitoimintaa. Meillä postitoimintaa sääntelevä lainsäädäntö astui voimaan vuonna 1994. Tuolloin postitoiminnan operatiivisesta hoidosta erotettiin hallintoon liittyvät viranomaistehtävät ja kansainväliseen postitoimintaan liittyvät, valtioita koskevat sopimukset.

Vuonna 2000 säädettiin postipalvelulaki, joka perustui EU-direktiiviin. Se teki postitoiminnasta luvanvaraisen elinkeinon. Käyttöön otettiin yleispalvelu-käsite, jonka tarkoituksena oli taata kaikille postipalveluiden saatavuus. Postipalvelu on osa yhteiskunnan tärkeää infrastruktuuria, ja hallituksen esityksessä lähdettiin siitä, että postitoiminta on elinkeinotoimintaa.

Tutkijoiden keskuudessa on ollut erilaisia käsityksiä siitä, onko postitoiminta julkinen hallintotehtävä. Melko yleisesti ainakin joidenkin postinjakeluun liittyvien tehtävien suorittamista on pidetty julkisena hallintona.

Julkisena hallintona on pidetty varsinkin päätöksiä, joista voi valittaa hallinto-oikeudellisessa valituslinjassa. Tällainen ratkaisu on muiden muassa päätös postilaatikkojen sijoittamisesta.

#### **Perusteena sisämarkkinoiden tehostaminen**

EU-direktiivi johti siihen, että myös muissa EU-maissa postitoimintaa on avattu kilpailulle ja tehty luvanvaraiseksi. Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa tai Saksassa ei syntynyt keskustelua siitä, että postiyrittäjien toiminta olisi jotakin muuta kuin elinkeinotoimintaa.

Saksassa oli vuonna 2000 noin 700 toimiluvan saanutta postiyrittäjää. Siellä postitoiminta oli aiemmin määritelty julkisen luonteen omaavaksi rakenteelliseksi palveluksi. EU-direktiivin vaatimaa postimarkkinoiden avaamista ei pidetty juridisesti ongelmallisena.

EU:n tavoitteisiin sisältyy sisämarkkinoiden toiminnan tehostaminen, ja postimarkkinoiden avaaminen oli tämän tavoitteen toteuttamista. Yleisen hyväksynnän kannalta tärkeää oli kuitenkin, että yleisen taloudellisen intressin omaavat palvelut vahvistettiin lailla, lupaehdoilla tai muilla tavoilla.

Jäsenvaltioilla oli laaja harkintavalta yleispalveluvelvoitteen määrittelyssä. Näillä toimilla voitiin julkiset edut turvata, arvioi juristi Thomas von Danwitz.

Saksassa ja muualla Euroopassa ei siis takerruttu julkisen vallan käsitteeseen, vaan etsittiin sääntelyyn perustuva tapa, jolla julkinen intressi voitiin turvata.

# 7 Perustuslakivaliokunta julkisen hallintotehtävän kriteereitä etsimässä

Perustuslain vallanjakosäännöksen soveltamisen kannalta aivan olennaista on, mitä on julkinen hallintotehtävä. Selvää on se, että julkisen vallan ydintä eli lainsäädäntö- ja tuomiovallan käyttöä ei voida pitää julkisena hallintotehtävänä.

Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan

”verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä”.

Kyse on siis hallinnollisiksi luonnehdittavista tehtävistä. Perustuslakivaliokunta ei ole linjannut lausunnoissaan yleisiä periaatteita siitä, mikä on julkinen hallintotehtävä.

## **Virkatoiminta voi kuulua vain viranomaiselle**

Perustuslakiuudistuksen esitöistä voidaan etsiä toiminnallisia kriteereitä julkiselle hallintotoiminnalle. Ne liittyvät oikeuteen tehdä yksipuolisesti hallinnon ulkopuolisen oikeudelliseen asemaan vaikuttavia ratkaisuja toisen osapuolen tahdosta riippumatta.

Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan julkisen toiminnan käsite oli tarkoitettu vastaamaan aikaisemmassa hallitusmuodossa (92. §:ssä) mainittua virkatoiminnan käsitettä. Hallitusmuodossa virkatoiminnalla tarkoitettiin yleisesti kaikkia valtion toiminnan lohkoja eli lainkäyttöä, lainsäädäntötoimintaa ja hallintotoimintaa.

On katsottu, että tällä terminologisella muutoksella on myös itsenäistä merkitystä. Marietta Keravuori-Rusanen on arvioinut väitöskirjassaan, että hallitusmuodon virkatoiminnan käsite eroaa julkisen toiminnan käsitteestä. Virkatoiminnan käsite antaa ymmärtää, että virkatoiminta voi kuulua vain virkamiehelle, joka on virkasuhteessa julkisyhteisöön.

Jakoa voidaan selkeyttää myös siten, että yksityisoikeudessa yksityisellä subjektilla on oikeus määrätä oikeuksistaan ja kelpoisuus tehdä it-



seen koskevia sitovia oikeustoimia. Julkisoikeudessa julkisyhteisöllä on oikeus tehdä yksipuolisesti hallinnon ulkopuolisen oikeudelliseen asemaan vaikuttavia ratkaisuja toisen osapuolen tahdosta riippumatta.

Julkista valtaa voivat käyttää vain ne, jotka täyttävät erikseen määritellyt kelpoisuusvaatimukset. Julkista valtaa ei saa ilman normatiivista perustaa luovuttaa toiselle henkilölle tai organille.

### **Yksityiselle sallittu avustava toiminta**

Virkatoimintaa avustavaa toimintaa voi harjoittaa myös yksityinen toimija. Tämä käy hyvin ilmi, kun katsotaan perustuslakivaliokunnan lausuntoja autoverotuksen neuvontapalvelusta, avustavista verotustehtävistä sekä holhoustoimen edunvalvonnan toteuttamisesta ostopalveluna.

**Autoveroneuvontaan** liittyneen tapauksen taustalla oli se, että ajoneuvohallintokeskus oli ulkoistanut puhelinyhtiö Elisalle neuvontapalveluja vuonna 1999. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota ratkaisun perustuslainmukaisuuteen, koska asiasta ei oltu säädetty lailla.

Matti Vanhasen (kesk.) I hallitus esitti (HE 7/2006) muutosta ajoneuvoverolakiin, jonka mukaan viranomaisen voi sopia veronkantoon liittyvän avustavan puhelinpalvelun siirtämisestä muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Neuvonnassa oli noudatettava hallintolakia.

Perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 11/2006), että avustava puhelinpalvelu ei ehdotuksen mukaan sisällä verotusta koskevaa päätösvaltaa, joten kyse ei ole julkisen vallan tai merkittävän julkisen vallan käytöstä. Hallintolain (8. §) mukaan puhelinneuvonta oli kuitenkin viranomaisen lakisääteinen tehtävä, joten **kyse oli julkisesta hallintotehtävästä**.

Valiokunta oli jo aiemmin katsonut, että viranomaisia avustavia tehtäviä voidaan sopimuksella siirtää muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi. Autoverotusta koskevan **puhelinneuvonnan oli pysyttävä esityksen mukaisesti julkisten ja yksityiselitteisten tietojen välityspalveluna**.

Hallitus korosti, että neuvonnassa annetaan niitä julkisia tietoja, jotka ilmenevät verolipun ohjesivulta tai ovat saatavissa Ajoneuvohallintokeskuksen internet-sivuilla. Jos asiassa vaadittaisiin syvällisempää asiantuntemusta tai säännökset olisivat tulkinnanvaraisia, pyydetäisiin asianomaista kääntymään virkamiesten puoleen.

Samaan tapaan perustuslakivaliokunta salli sen, että **verohallinto voi siirtää rutiiniluonteisia avustavia tehtäviä** sellaiselle yksityiselle taholle, jolla on riittävä osaaminen. Jyrki Kataisen (kok.) hallitus oli lakiesityksessään (HE76/2012) listannut tällaisiksi avustaviksi tehtäviksi veroilmoitusten ja asiakirjojen vastaanoton, asiakirjojen tulostamisen ja laittamisen kirjekuoriin sekä sähköiset tiedoksiannot ja niihin liittyvät suostumuksen hallinnat.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että vaikka **kyse oli julkisista hallintotehtävistä**, niihin ei liittynyt julkisen vallan käyttöä. Näin tehtävien siirtäminen verohallinnon ulkopuoliselle toimijalle oli mahdollista lailla.

**Holhustoimen edunvalvonnan** tuottaminen ostopalveluna sallittiin vuonna 2008 (HE45/2008). Kunta voi lain mukaan ulkoistaa oikeusaputoimiston yleisen edunvalvojan viran. Yleiselle edunvalvojalle on asetettu kelpoisuusvaatimukset eli tarvittavat taito, kokemus ja koulutus.

Vanhasen (kesk.) II hallituksen esityksessä ulkoistamista ei arvioitu perustuslain kannalta, eikä perustuslakivaliokunta antanut asiasta lausuntoa. Tässä yhteydessä edunvalvonnassa ei ole katsottu olevan kyse julkisen vallan käyttämisestä.

## **Julkinen palvelutuotanto vastaan yksityinen**

Palvelutuotannossa kysymys julkisista ja yksityisistä palveluista on ongelmallinen. Tänä päivänä on ongelmia virkasuhteisten lääkäreiden palvelujen saannissa haja-asutusalueilla ja laadukkaiden virkasuhteessa olevien lääkärin palveluissa eri puolella maata.

Mikä merkitys on annettava palvelun järjestäjälle, virka- tai työsuhteelle tai suoritettavalle tehtävälle? Voidaan kysyä myös, mikä merkitys on annettava toimijoiden yhdenvertaisuudelle tai kilpailuoikeudellisille näkökohdille.

Julkisen hallintotehtävän osalta voidaan hyvin kysyä, että päättyykö hallintotehtävä silloin, jos tehtävä annetaan virkasuhteisen asemesta työsuhteisen tehtäväksi. Voidaan pohtia, mitä eroa on kunnan terveyskeskuksen työsuhteisen terveydenhoitajan ja tehtävää hoitavan ulkoistetun terveyskeskuksen terveydenhoitajan välillä.

Käytännössä ei ole eroa niissä tehtävissä, joita kunnan terveyskeskuksessa tai yksityisellä terveysasemalla tehdään. Virkasuhde ei anna lääkärille parempaa pätevyyttä kuin työsuhde.

Ei ole mitään perustetta katsoa, että julkisen palvelun tuotantoa pitäisi kohdella eri tavalla kuin yksityisen. Päätös tarjottavista palveluista ja niiden laadusta on julkisen vallan käyttöä, mutta itse palvelutoiminta on puhdasta palvelujen tarjoamista.

Valtiovallan velvollisuutena on tarjota kansalaisille terveyspalveluja. Siksi on perusteltua, että valtiolta turvaa kansalaisen perusoikeuksien kannalta tärkeät palvelut.

Koska kansalaisella on perusoikeus terveyspalveluihin, ei julkisen hallintotehtävän käsitteellä voida evätä kansalaiselta oikeutta joihinkin terveyspalveluihin.

Suomessa on valvontajärjestelmä, jolla terveyspalvelun laatu taataan. Se on lääkärin laillistaminen eli ammattipätevyyden turvaaminen sekä lääkärintoimen viranomaisvalvonta.

Lääkärin laillistaminen pitäisi ymmärtää riittäväksi edellytykseksi tehdä kaikkia niitä ratkaisuja, joihin lääkärin asiantuntemusta tarvitaan.

Kunnat ovat ulkoistaneet terveyspalvelujaan, jotta ne voivat turvata lääkärin palvelujen saamisen ja terveydenhoitomenojen kohtuullisuuden. Joissain kunnissa ei ole lainkaan virkasuhteisia lääkäreitä, mikä on joh-

tanut kysymykseen, onko lääketieteellisiä toimia, joita muu kuin virkälääkäri ei voi suorittaa.

Matti Vanhasen (kesk.) II hallitus esitti vuonna 2010 (HE 355/2010) mielenterveyslain ja raskauden keskeyttämistä koskevan lain muuttamista siten, että terveyskeskuksen vastaava lääkäri voisi määrätä myös muun kuin virkasuhteessa toimivan lääkärin laatimaan tarkkailulähetettä ja pyytämään terveyskeskuksen nimissä poliisilta virka-apua potilaan toimittamiseksi terveyskeskukseen tai sairaalaan.

Eduskunta ei ehtinyt käsitellä hallituksen esitystä, mutta ehdotuksessa oli kiinnostavia kohtia.

Tarkoitus oli mahdollistaa niin sanottujen keikkalääkärien täyspäiväinen toiminta. Tarkkailulähetteen laativan lääkärin pitäisi olla laillistettu lääkäri.

Tarve lakimuutokselle johtui siitä, että Kuopion hallinto-oikeus oli vuonna 2010 jättänyt vahvistamatta hoitoon määräämistä koskevan päätöksen, koska tarkkailulähetteen oli laatinut yksityisen lääkärikeskuksen erikoislääkäri, joka ei työskennellyt virkasuhteessa.

Hallitus katsoi esityksensä perusteluissa, että tavanomaisessa potilaan hoidossa ei käytetä julkista valtaa. Lääkärin tehtäviin voi sisältyä sellaista määräämistoista päätöksentekoa, jossa on kyse julkisen vallan käytöstä. Näitä olisivat juuri mielenterveyslain tahdosta riippumaton hoitoa koskeva päätöksenteko ja lausuntojen antaminen raskauden keskeyttämisen perusteiden olemassaolosta.

Hallituksen mukaan tahdosta riippumatta annettavassa hoidossa on kyse merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä. Pelkän tarkkailulähetteen antamiseenkin sisältyy julkisen vallan käyttöä, mutta sitä ei voida pitää merkittävänä.

Sen sijaan tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisessä ja tällaisen hoidon jatkamisessa on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Näistä päättävän lääkärin pitää olla virkasuhteessa.

Hallituksen mielestä lääkärin välitöntä toimintamahdollisuutta puolisivat perusoikeudet. Päivystystilanteessa joudutaan nopeasti arvioimaan hoidon tarve lääketieteellisesti, joten kyse on oikeudesta välttämättömään huolenpitoon. Lisäksi näissä tilanteissa on usein kyse sekä potilaan että muiden henkilöiden oikeudesta turvallisuuteen.

Perustuslakivaliokunta oli jo aiemmin hyväksynyt lastensuojelussa yksityiselle lastensuojelulaitokselle ja perhehoidolle merkittäviä valtuuksia, kuten valtuuden lapsen seitsemän vuorokauden eristämiseen. Lastensuojelun suhteen valiokunta katsoi, että kyse oli julkisen vallan käytöstä, mutta ei merkittävästä julkisen vallan käytöstä.

Tällaiseen ratkaisuun vaikutti se, että lastensuojelun tarkoituksena oli lapsen edun huomioon ottaminen ja tasapainoinen kehitys. Valtuuk-

**Tavanomaisessa potilaan hoidossa ei käytetä julkista valtaa**

sien sallimiseen ei siis vaikuttanut se, onko lapsi yksityisessä tai julkisessa laitoksessa.

### **Vastuunkannon pulmat: lausunto pakkohoidosta ja hoitoon määrääminen**

Jyrki Kataisen (kok.) hallitus antoi vuonna 2013 uuden esityksen mielen-terveyslain muuttamisesta (HE199/2013). Sen mukaan muukin kuin virkasuhteessa toimiva laillistettu lääkäri voisi laatia lausunnon potilaan tahdosta riippumattoman hoidon tarpeesta eli tarkkailulähetteen M1.

Lausunto sisältää kannanoton hoitoon määräämisestä, kun tietyt ehdot täyttyvät. Poliisin virka-apua potilaan kuljettamiseen voisi pyytää vain virkasuhteinen lääkäri.

Vauhtia hallituksen esitykselle olivat antaneet aiempi eduskunnan oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio ja korkein hallinto-oikeus. Paunio oli päätöksellään vuonna 2010 katsonut, että useisiin mielenterveyslais-  
sa säädettyihin lääkärin tehtäviin sisältyi julkisen vallan käyttöä, joten ilman lain valtuutusta niitä ei voisi suorittaa muu kuin virkasuhteinen lääkäri.

Korkein hallinto-oikeus taas oli päätöksessään vuonna 2012 määritellyt tarkkailuun lähettämisen julkisen vallan käytöksi ja virkalääkärille kuuluvaksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että koko prosessin ajan on kaikilla siihen osallistuvilla oltava lakiin perustuva toimivalta käyttää julkista valtaa. Kysymys ei ollut itse pääasian oikeellisuudesta, johon ei ollut huomautettavaa, vaan yhden prosessin osasen toimivallan puutteellisuudesta.

Hallitus perusteli esitystään sillä, että terveydenhuollon palvelurakenne oli muuttunut. Siksi lähetteen laatimisen antaminen viranhaltijoiden lisäksi muillekin laillistetuille lääkäreille ei vaarantaisi perusoikeuksia vaan paremminkin parantaisi. Toimiin voitaisiin ryhtyä heti tutkimusten perusteella.

Tarkkailulähetteen laatiminen käynnistää prosessin, mutta ei vielä tarkoita sitä, että potilas otettaisiin tahdosta riippumattomaan hoitoon tai edes tarkkailuun sairaalaan. Virka-apupyynnöt ohjautuisivat aina julkisen terveydenhuollon kautta.

Hallitus katsoi, että ehdotus ei ollut perustuslain vastainen. Hoitoon määräämiseen johtavan prosessin aloittamista voidaan pitää perusoikeusnäkökulmasta hyväksyttävämpänä kuin potilaan jättämisestä oman onnensa nojan.

Hallitus myös muistutti, että julkisen vallan käyttöön sovelletaan hallintolakia ja rikosoikeudellista vastuuta. Yksityinen terveydenhuollon toimintayksikkö vastaa antamistaan terveyspalveluista siten kuin vahingonkorvauslaissa säädetään.

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnoissaan (PeVL 5/2014), että lausunto on osa prosessia, joka voi johtaa tahdosta riippumattomaan hoi-

toon. Siksi kyse oli julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, joskaan ei merkittävästä julkisen vallan käytöstä.

Tarkkailulähete ei sido hoitoon määräävää virkalääkärinä. Muulla kuin virkasuhteisella lääkäriellä on vain oikeus ilmoittaa terveyskeskukseen tai sairaalalle tutkimuksiin noutaminen tai tehdä virka-apupyynnö. Valiokunta korosti, että virkasuhteisella lääkäriellä pitäisi olla virka-apupyynnöstä päättäessään myös tosiasialliset mahdollisuudet varmistua hoidon tarpeen edellytysten täyttymisestä. Näin ei kuitenkaan välttämättä käytännössä ole.

Oikeusturvan kannalta voidaan kysyä, eikö olisi parempi, että lähetteen tekijä henkilö myös kantaisi varsinaisen vastuun potilaan arvioinnista. Kiiretilanteissa saattaa hyvin käydä niin, että virkasuhteinen lääkäri kuvittelee lausunnon antajan kantavan vastuun ja lausuntolääkäri virkalääkäriin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin oli tuomiossaan vuonna 2012 (X v Suomi) katsonut, että Suomen menettely tahdosta riippumattoman hoidon jatkamiseksi ei sisällä riittävää turvamekanismia mielivaltaa vastaan. Ongelmana on se, että potilaalla ei ole mahdollisuutta saada toista, riippumatonta mielipidettä tai hoidon tarpeen arviointia ennen tahdosta riippumattoman hoidon jatkamista koskevaa päätöksentekoa.

Hallitus turvasikin sen johdosta potilaalle mahdollisuuden saada sairaalan ulkopuolisen, riippumattoman lääkärin arvion hoidon tarpeesta. Mielenkiintoista onkin, että ihmisoikeustuomioistuin piti tärkeämpänä asiantuntemuksen monipuolisuutta kuin asiantuntijan virka-asemaa.

**Asiantuntemuksen monipuolisuus on tärkeämpää kuin asiantuntijan virka-asema**

## Yliopistot tuskin ovat viranomaisia

**Virkasuhde ei liity julkiseen hallintoon, vaan kuvastaa vain julkis-yhteisöä työnantajana.**

Suomen yliopistojärjestelmää uudistettiin vuonna 2009 siten, että valtion tilivirastoina toimivista yliopistoista tehtiin itsenäisiä julkis-oikeudellisia laitoksia. Kahdesta teknillisestä yliopistosta tuli säätiölain mukaisia säätiöitä.

Hallituksen lakiesityksessä (HE 7/2009) katsottiin, että yliopistojen toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja arvioitiin, voidaan-ko tällainen tehtävä antaa yksityisen säätiön ylläpitämälle yliopistolle. Siirtoa pidettiin tarpeellisena yliopiston tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Säätiömuotoa on aiemminkin käytetty yliopistojen organisaatiomuotona, ja sitä käytetään yleisesti myös muissa maissa.

Lakiesityksessä esitettiin, että yliopistojen virkasuhteet muutetaan työsuhteiksi. Yliopiston henkilöstön tehtäviin katsottiin kuuluvan julkisen vallan käyttöä opiskelijavalinnassa, opintosuoritusten arvosu- telussa ja opiskelijoiden kurinpitoon liittyvissä asioissa.

Hallituksen esityksessä työsuhdetta puolustettiin sen joustavuuden lisäksi sillä, että vastaavaa julkisen vallan käyttöä harjoitti jo muilla koulutusasteilla työsuhteinen henkilöstö. Siirtyminen työsuhteisiin oli luonnollista, koska yliopistot irtaantuivat valtiosta itsenäisiksi oikeushenkilöiksi eivätkä yliopiston julkiset tehtävät edellyttäneet perustuslain 124. §:n kannalta virkasuhteen säilyttämistä. Lisäksi rikosoikeudellisen virkavastuun kautta oli turvattu julkisen vallan asianmukainen käyttö.

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (11/2009), että yksilön oikeusaseman kannalta merkitykselliset ratkaisut ovat laadultaan sellaisia, että niihin kuuluva päätösvalta ja -vastuu pikemminkin perustelevat virkasuhteen säilyttämistä palvelussuhteen muotona. Tätä ei kuitenkaan vaadittu.

On perusteltua esittää kysymys, onko yliopistojen toiminta julkisen hallintotehtävän suorittamista. Onko korkeimman opetuksen antamisen ja tenttien suorittaminen julkista hallintotehtävää?

Perustuslain 123. § antaa yliopistoille itsehallinnon ja itsenäisyyden valtiosta: ”Yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkem- min säädetään”.

Jos jollekin on annettu itsehallinto, ja se on irrotettu itsenäiseksi pois valtion määräysvallasta, kuinka sellainen orgaani voi suorittaa jul- kisen vallan tehtäviä? Aika erikoista olisi, jos yliopistot julkisoikeu- dellisina oikeushenkilöinä, säätiöyliopistoista puhumattakaan, kat- sottaisiin ”viranomaisiksi” itsenäistä opetustehtävää suorittaessaan.

Viime kädessä on kysymys siitä, annetaanko perustuslain 124. §:lle suurempi painoarvo kuin perustuslain määrittelemälle yliopistojen itsehallinnolle.

Perustuslaissa on myös erikseen säädetty Kansaneläkelaitoksesta ja Suomen Pankista. Näiden osalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että niitä ei tarvitse arvioida perustuslain 124. §:n kannalta. Perustuhan niiden toimivalta suoraan perustuslain säännökseen.

Virkasuhde ei välttämättä merkitse julkisen hallintotohtävän hoitamista vaan kuvastaa vain julkisyhteisöä työnantajana. Tästä hyvää esimerkki olivat yliopistojen virkasuhteiset tutkijat.

Virkamieshallintoperiaatteen mukaan julkista valtaa voivat käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihin sa nimitetyt virkamiehet. Tässäkin tapauksessa siis harkittiin, voidaanko tenttivastausten tarkastaminen antaa muulle kuin virkasuhteiselle virkamiehelle. Päädettiin siis siihen, että se oli mahdollista, kun oikeusturvan takeista oli asianmukaisesti säädetty.

Mielenkiintoista on todeta, että perustuslakivaliokunta oli suositellut (PeVL 7/2001), että Kansaneläkelaitoksen henkilöstö tulisi siirtää virkasuhteiseksi, koska Kelassa tehdään yksilön kannalta tärkeitä päätöksiä.

Näin ei kuitenkaan ole tehty. Mutta kuten esimerkit osoittavat, oikeusturva voidaan taata myös työsuhteisen henkilön tehdessä päätöksiä, jos eduskunta niin tahtoo.

# 8 Periaatteet kilpasilla: julkinen tehtävä vastaan oikeus toimia itse

Oikeusvaltion kulmakivi on lainalaisuusperiaate. Lainalaisuusperiaatteen lähtökohtana on *kansanvaltaisuusperiaate*.

Siksi perustuslakiin kirjattiin perustuslakiuudistuksessa uusi 2. § 3. momentti, jonka mukaan ”kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia”. Lisäksi perustuslain 80. §:n 1. momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

Näin viranomaisilla voi olla vain valtuuksia, jotka eduskunta on sääntänyt ja valtuuksien on tiukasti pysyttävä lain määrittelemissä rajoissa. Lähtökohtaisesti viranomaisen valtuuksia olisikin tulkittava epäselvissä tilanteissa suppeasti.

Meillä on omaksuttu myös *virkamieshallintoperiaate*. Sen mukaan julkista valtaa voi yleensä kuulua vain viranomaisiksi organisoitulle elimelle tai virkasuhteessa olevalle henkilölle.

Hallintotehtävien hoitaminen sikäli kuin ne sisältävät julkisen vallan käyttöä, kuuluu vain virkamiehille, jotka asetetaan tehtäväänsä erityisesti menettelyssä ja joita koskee erityinen virkavastuu. Sopimussuhteiselle työntekijälle tai yksityisille oikeushenkilöille ei yleensä voi kuulua julkista valtaa.

## Tarkoituksena on turvata vallan käytön yhtenäisyys

Peruste virkamieshallintoperiaatteelle on, että julkisen hallintotehtävän hoitaminen ja hallinnollinen vallankäyttö vaativat erityisiä oikeudellisia takeita. Periaatteen tarkoituksena on turvata julkisen vallan käyttöä koskevan päätöksenteon lainmukaisuus, yhtenäisyys ja objektiivisuus.

Vallankäyttöä sisältävät tehtävät vaativat yleensä myös erityistä asiantuntemusta ja koulutusta. Lisäksi oikeusturvan takeet on järjestetty yhtenäisesti, joustavasti ja edullisin kustannuksin.

Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa onkin useasti jouduttu pohtimaan sitä, voiko tietyn tehtävän toteuttaa vain virkamies. Tehtävän siirtäminen ei ole ollut mahdollista, jos on katsottu, että samalla olisi siirretty merkittävää julkista valtaa muulle kuin virkamiehelle.

Kun julkista valtaa käsittäviä tehtäviä on siirretty, on työsuhteisen henkilön toimintaan edellytetty sovellettavan hallinto-oikeudellisia pe-



riaatteita. Tämä on edellyttänyt henkilöltä asianmukaista koulutusta ja asiantuntemusta sekä riittävää julkista valvontaa.

Edellytyksenä on myös, että päätöksenteossa noudatetaan perusoikeuksia. Muutoksenhakuoikeus on tärkeä. Muitakin hyvän hallinnon periaatteita on noudatettava, kuten virkavastuun asianmukaista järjestämistä.

## **Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito sallittu: vartijat**

Suomessa on pitkä perinne, jonka mukaan yksityiset henkilöt ovat toimineet urheilu- ja huvitilaisuuksien järjestyksenvalvojina sekä ravintoloiden ovimiehinä. Näitä toimia on pidetty osana tavanomaista kansalaisyhteiskuntaa, koska poliisin voimavarat eivät koskaan ole riittäneet tavanomaisten tilaisuuksien valvomiseen.

Järjestyksenvalvojan tehtävänä on ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta sekä estää rikoksia ja onnettomuuksia tilaisuudessa tai toimialueellaan. Järjestyksenvalvojalla on oikeus estää henkilöltä pääsy toimialueelle, poistaa henkilö alueelta, ottaa henkilö kiinni ja jos henkilöä ei voida luovuttaa poliisille, pitää häntä säilössä enintään neljä tuntia. Järjestyksenvalvoja voi käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja tehtävän suorittamiseksi, joita voidaan pitää puolustettavina.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että järjestyksenvalvominen on julkinen hallintotehtävä. Se voidaan kuitenkin antaa tehtäväksi muulle kuin viranomaiselle, koska valvojan valtuudet ja voimankäyttö liittyvät varta vasten järjestettyyn tilaisuuteen eli ovat tapauskohtaisia ja ajallisesti rajallisia.

Lisäksi tehtävät ovat perinteisesti kuuluneet järjestysmiehille, eikä demokraattisessa yhteiskunnassa ole luontevaa, että poliisit laajasti valvovat yksityisten järjestämiä tilaisuuksia. Perustuslakivaliokunta on myös korostanut koulutuksen merkitystä. Vain koulutuksen saaneella järjestyksenvalvojalla on kiinniotto- ja säilöissäpitovaltuus.

Järjestyksenvalvojan valtuudet eivät juuri poikkea jokamiehen oikeuksista. Aloitetun tai välittömästi uhkaavan oikeudettoman hyökkäyksen torjumiseksi tarpeellinen puolustusteko on hätävarjeluna sallittu.

Oikeudellisesti suojattua etua uhkaavan ja pakottavan vaaran torjumiseksi tarpeellinen teko on pakkotilatekona sallittu. Pakkokeinolain mukaan jokaisella on oikeus ottaa kiinni verekseltä tai pakenemasta tavattu rikoksentekeijä, jos teosta voi esimerkiksi seurata vankeutta.

Kiinniotettu on viipymättä luovutettava poliisille. Lisäksi jokainen saa käyttää vastarintaa tekeväälle tai pakenevalle henkilölle sellaisia voimakeinoja, jotka ovat tarpeen kiinniottamisessa. Voimakeinoja harkitaan suhteessa rikoksen laatuun, kiinniotettavan käyttäytymiseen tai tilanteeseen ylipäätään.

**Valvojan valtuudet ovat tapauskohtaisia ja ajallisesti rajallisia**

Lisäksi järjestyslaissa annetaan vartiointiliikkeille mahdollisuus ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta. Vartiointiliikkeet voivat toimia poliisin ja rajavartiolaitoksen apuna muiden muassa kauppakeskuksissa, lentoasemilla, sosiaali- ja terveystoimen toimipisteissä ja kulkuneuvoissa.

Vartiointiliikkeen toimivaltuudet ovat kuitenkin suppeammat kuin järjestyksenvalvojan. Poissuljettuja toimivaltuuksia ovat alueelle pääsyn estäminen ja oikeus metallinpaljastimen käyttöön. Toimivaltuudet ulottuvat kuitenkin henkilön poistamiseen ja kiinniottamiseen.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että myös vartiotoiminta on julkisen vallan käyttöä. Vartijoiden toimivaltuudet ovat lähtökohtaisesti

samanlaiset kuin yksityishenkilöillä yleensä, mutta osin laajemmat.

### **Asiantuntijat olivat pidättyviä järjestyksenvalvojien toimivaltuuksien suhteen**

Perustuslakivaliokunnan mielestä kysymystä merkittävästä julkisen vallan käytöstä pitää arvioida toimivaltuuksittain. Perusteen

na sille, että kyse oli julkisen vallan käytöstä, valiokunta piti sitä, että vartijan tehtävä oli sama kuin poliisin tehtävä eli yleisen järjestyksen turvaaminen.

Tehtäväkohtaisessa tarkastelussa perustuslakivaliokunta määritteli, että säilöönottomahdollisuus oli perustuslain vastainen. (PeVL 20/2002). Se halusi estää sen, että järjestyksenvalvojen annettaisiin poliisin toimivaltuuksille ominaista yksittäistapauksiin liittyvää käskyvaltaa. Muutoinkin valiokunnan asiantuntijat olivat hyvin pidättyviä järjestyksenvalvojien toimivaltuuksien suhteen.

## **Perusoikeudet rajoittavat julkista hallintoa**

Perustuslakivaliokunnan linjaus nostaa esille kaksi asiaa. Jälleen kerran pitää pohtia julkisen hallinnon rajoja ja etenkin julkista valtaa perusoikeuksia rajoittavana tekijänä.

Ensinnäkin yksityishenkilön hätävarjelua ja kiinniotto-oikeutta tuskin voi pitää julkisena hallintona. Jos henkilö toimii järjestyksenvalvojana tai vartijana ja käyttää pääpiirteissään samoja valtuuksia, niin voiko tuosta toiminnasta tulla julkista hallintotoimintaa vain siksi, että siitä on säädetty lailla?

### **Omistajalla pitäisi olla oikeus toteuttaa oikeutensa**

Vaikka järjestysmies esiintymisellään tai pukeutumisellaan osoittaa toimenkuvansa –

ylläpitää järjestystä – pitäisi tehtävää kaiketi ensisijaisesti arvioida sen sisällön perusteella.

Toinen periaatteellinen asia liittyy perusoikeuksiin julkisen hallinnon laajuutta rajoittavana tekijänä. Kiinteistön omistaja saa määrätä kiinteistön käytöstä. Hänellä pitäisi olla perustuslakiin perustuva oikeus määrätä siitä, kuka saa olla hänen kiinteistöllään.

Kun yhteiskunta on poliisiresurssiensa puitteissa kykenemätön turvaamaan kansalaisen perusoikeuden, omistajalla pitäisi siis olla oikeus lain sallimin keinoin toteuttaa oikeutensa.

Lisäksi yhteiskunnalla on aktiivinen myötävaikutusvelvollisuus siihen, että omistajalle myönnetään riittävät toimintavaltuudet oikeuksien sa puolustamiseksi. Voimankäyttö, jolla henkilö apuvoiman kanssa estää häneen kohdistuvat välittömät loukkaukset, ei voi olla julkinen hallinto-tehtävä eikä ainakaan kiellettyä julkisen vallan käyttöä.

**Lentokoneessa** päällikön ja jopa matkustamohenkilökunnan toimivaltuudet ovat jokamiehen oikeuksia laajempia. Silti kysymys ei ole julkisen vallan käytöstä. Syy sääntelyyn on, että poliisiviranomaisen saaminen paikalle lentokoneeseen on hankalaa.

Ilmailulain mukaan (61. §, 65. §) ilmailualuksen päälliköllä on ylin käskyvalta ilma-aluksessa. Se ulottuu matkustajiin vain järjestystä ja turvallisuutta koskevista asioista.

Olosuhteiden takia myös **merenkulun ja joukkoliikenteen henkilökuljetuksissa** kuljettajalle tai aluksen päällikölle toimivalta pitää yllä järjestystä kulkuneuvossa. Tarkoituksena on turvallisuuden takaaminen ja omaisuuden suojeleminen.

Päällikkö voi poistaa matkustajan. Jos turvallisuus vaatii, hänellä on oikeus käyttää kiinniottoa, henkilön tai tavaran tarkastusta tai muita vastaavia järjestyksen palauttamiseksi tai turvallisuutta uhkaavan vaaran torjumiseksi tarpeellisia keinoja.

Miehistön jäsenellä ja matkustajalla on jopa oikeus ryhtyä estäviin toimiin ilman päällikön kehotusta, kun on ilmeistä, että toimenpide on välttämätön ilma-aluksen taikka siinä olevien henkilöiden tai omaisuuden suojelemiseksi.

Näiden esimerkkien valossa on perusteltua arvioida, onko jokin toimi julkisen vallan käyttöä ja jopa pakkovallan käyttöä. Kansalaisella pitää olla oikeus suojella henkeään ja omaisuuttaan tavalla, joka turvaa näihin liittyvät perusoikeudet ja joka mahdollistaa rikoksen tekijän vastuuseen saattamisen.

Julkisen vallan käytön rajan pitäisi mennä enintään siellä, mihin poliisin todellinen toimintakyky ulottuu. Näin on osin tulkittukin, kun perustuslakivaliokunta salli **yksityiset vartijat tuomioistuinten turvatarkastuksissa**. Perusteena oli nimenomaan, se, että poliisin voimavarat eivät niihin riitä.

Vanhasen II hallitus esitti vuonna 2010 **vankikuljetusten osittaista siirtämistä vartiointiliikkeille**. Vankikuljetukset katsottiin julkiseksi hallintotohtäväksi, joka voitiin antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla. Hallitus katsoi, etteivät kuljetukset olleet merkittävää julkisen vallan käyttöä.

**Kansalaisella pitää olla oikeus suojella henkeään ja omaisuuttaan**

Vankiloihin verrattuna vankikuljetukset ovat avoimempia ja riskialttiimpia. Tilanteet kuljetuksissa voivat olla yllättäviä eikä apuvoimien saaminen paikalle tapahdu nopeasti. Voimakeinojen käyttö voisi liittyä karkaamisyritysten estämiseen ja kiinniottoon sekä kuljetusta haittaavan tai estävän vastarinnan murtamiseen.

Hallitus katsoi, että vankikuljetukset olisivat viranomaista avustavaa toimintaa, koska vastuu kuljetuksen järjestämisestä ja sujumisesta olisi Rikosseuraamuslaitoksella. Yksityinen palveluntuottaja täydentäisi ja avustaisi viranomaisen toimintaa.

Yksityiselle ei annettaisi sellaisia kuljetuksia, joihin liittyisi epäonnistumisen uhka. Yksityisen voimankäytön hyväksymistä puolsi se, että kyse oli avustavasta toiminnasta: voimankäyttö oli poikkeuksellista ja järjestely oli välttämätön tehtävän hoitamiseen liittyvän julkisen intressin turvaamiseksi.

Voimankäyttö tapahtuisi myös rajatussa tilassa ja tilanteissa. Näin hallitus katsoi, että vankikuljetusten ulkoistaminen oli mahdollista ja tarkoituksenmukaista.

Eduskunta ei ehtinyt käsitellä hallituksen esitystä. Mitä ilmeisintä on, että perustuslakivaliokunta ei olisi hyväksynyt hallituksen perusteluja. Uutta vastaavaa esitystä ei ole annettu eduskunnalle.

## **Hankalaa sääntelyä: joukkoliikenteen tarkastusmaksu**

Toisinaan yksityisen ja julkisen rajojen pohdinta johtaa monimutkaiseen lainsäädäntöön. Tästä käy esimerkiksi laki tarkastusmaksun perimisestä joukkoliikenteessä, joka osittain sivuaa myös järjestyksenvalvoja koskevaa lainsäädäntöä.

Kunnat ja raideliikennettä harjoittava julkisyhteisö voivat ministeriön luvalla saada oikeuden tarkastusmaksun perimiseen siltä, joka matkustaa ilman asianmukaista matkalippua. Matkalippujen tarkastajan hyväksyy tehtävänsä poliisilaitos. Tarkastajalta edellytetään ministeriön määräämän koulutuksen suorittamista.

Tarkastajan apuna voi olla järjestyksenvalvoja. Tarkastajalla ja apuna olevalla järjestyksenvalvojalla on oikeus vaatia nähtäväksi matkalippu ja poistaa liputon matkustaja kulkuneuvosta. Vain tarkastajalla on oikeus määrätä tarkastusmaksu (HE 167/2005).

Tämä tulkinta tekee siis tarkastusmaksun määräämisestä merkittävää julkisen vallan käyttöä. Järjestyksenvalvojan toiminta sen sijaan, koska se oli alueellisesti rajattua, oli vain tavallista julkisen vallan käyttöä.

Hallitus esitti, että henkilön poistaminen kulkuneuvosta voisi perustua liputtomuuteen ja siihen, että tästä valtuudesta on sovittu luvan saaneen julkisyhteisön kanssa. Perustuslakivaliokunta päätti, että poistamisoikeuden piti perustua lakiin. Laissa poistamisoikeus annettiin myös järjestyksenvalvojalle.

Järjestelmään sisältyy vakava yhdenvertaisuusongelma. Tarkastusmaksu koskee vain julkisyhteisöjen liikennettä. Elinkeinotoiminnassa kaikilla pitäisi olla yhtäläiset toimintaedellytykset ja yhteiskunnan velvollisuus on tarvittaessa edistää vaihtoehtoisia mahdollisia tapoja valvontatehtävän toteuttamiseksi.

Yksityisellä liikenteenharjoittajalla ei ole oikeutta tarkastusmaksun perimiseen. Lähtökohtaisesti linja-auton kuljettajalla on kuitenkin oikeus poistaa matkustaja linja-autosta.

On perusteltua kysyä: eikö kuljetusyhtiö voi laittaa kuljetusehtoihinsa, että liputon matkustaja maksaa 40 euron maksun, joka peritään käräjäoikeudessa sopimusoikeudellisin perustein. Mihin oikeastaan tarvitaan tarkastusmaksua koskevaa lainsäädäntöä, kun asia voitaisiin hoitaa sopimusoikeudellisin järjestelyin? Tämä toki edellyttää, että liputtoman matkustajan henkilöllisyys voidaan selvittää.

---

**Asia voitaisiin hoitaa sopimusoikeudellisin järjestelyin**

### **Omistajan oikeudet sivuseikka: laitton kalastus**

Perustuslaki suojaa yksityistä omaisuutta. Omaisuudensuoja määritellään perustuslain 15. §:ssä sanoilla ”Jokaisen omaisuus on turvattu”.

Säännös suojaa jokaisen varallisuuden ja varallisuusarvoiset oikeudet. Se pitää sisällään myös oikeuden käyttää omaisuuttaan haluamallaan tavalla. Säännös turvaa myös sopimusvapauden.

Usein julkisen vallan käsite on kuitenkin ensisijainen suhteessa perusoikeuksiin. Jos julkisen hallintotehtävän käsitettä laajennettaisiin oikein pitkälle, voidaan kysyä, syntyisikö tilanne, jossa talo palaa, mutta omistaja ei noin vain saa ryhtyä sammuttamaan paloa.

Näin voitaisiin ajatella, koska palokuntatoiminta ja sammuttaminen ovat yksinomaan viranomaistoimintaa.

Ilman lain valtuutussäännöstä omistajan pitäisi siis seurata talonsa palamista ja odottaa, että palokunta saapuu paikalle. Sitten hän voisi avustaa palomiehiä, kunhan palokunta vielä valvoo ja ohjeistaa omistajaa avustamisessa.

Onneksi pelastuslain mukaan rakennuksen omistajalla on velvollisuus varautua pelastustoimenpiteisiin (8. §) ja lisäksi jokaisella on velvollisuus tehdä hätäilmoitus tulipalosta ja ryhtyä pelastustoimintaan (28. §).

Hieman samantyyppinen esimerkki on kalastuksen valvontaan liittyvä lakimuutos. Kalastuksen valvontaa muutettiin vuonna 2010, kun eduskunnan apulaisoikeusasiamies oli pitänyt kalastuksenvalvontaa epätyytyttävästi järjestettynä kalastuksenvalvojan pätevyysvaatimusten ja valvonnan osalta.

Varsinaiset kalastusta valvovat viranomaiset eivät ole kyenneet suorittamaan kalastuksen valvontaa. Valvonta on ollut vesialueen omista-

---

**Talo palaa, mutta omistaja ei noin vain saa ryhtyä sammuttamaan paloa**

jan ja valan tai vakuutuksen antaneen osakaskuntalähtöisen kalastuksen valvojan harteilla.

Kalastuksenvalvojan tehtäviä oli tullut täydentämään myös tuotteis-

### **Perustuslakivaliokunta ei katsonut tarpeelliseksi arvioida omistajan oikeuksia**

tettu kalastuksenvalvonta, jota harjoittivat muiden muassa maakunnalliset kalatalouskeskukset. Omistajalla ja valvojalla oli oikeus poistaa laittomat pyydykset vesialueeltaan.

Säännöksiä muutettiin siten, että kalastuksenvalvojalle asetettiin kelpoisuusvaatimus ja hyväksymisedellytys. Kalastuksenvalvojalle annettiin uusi oikeus: oikeus antaa huomautus. Vesialueen omistajalta sen sijaan poistettiin oikeus poistaa laittomat pyydykset.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että valvontaoikeuden antaminen oli julkisen hallintotohtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Valiokunta määritteli, että tämän kaltainen valvonta on perusteltu, koska viranomaiset eivät kykene valvomaan laajoja vesialueita. Valvojien kelpoisuusehdot ja heihin kohdistuva valvonta oli asianmukaisesti järjestetty.

Kieltäessään omistajalta oikeuden poistaa vesialueeltaan laittomat pyydykset, perustuslakivaliokunta sivusi myös omistusoikeutta. Perustuslakivaliokunta ilmoitti pitävänsä

”..uudistusehdotusta kalastuksenvalvonnan asianmukaisena sopeuttamisena nykyaikaiseen yhteiskuntaan, jossa omistusoikeus ei sellaisenaan voi luoda viranomaisvaltuuksiin verrattavia oikeuksia mutta jossa uudentyyppisellä sääntelyllä kuitenkin riittävän tehokkaasti turvataan vesialueen omistajan oikeudet.

Tämän toteutuminen käytännössä edellyttää kuitenkin, että kalastusviranomaisen tai kalastuksenvalvojan apu on ongelmatilanteissa saavutettavissa. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että vesialueen omistaja voi suorittaa kalastuksenvalvojalta vaadittavan koulutuksen.”

Perustuslakivaliokunta ei katsonut tarpeelliseksi arvioida lainkaan vesialueen omistajan oikeuksia omaisuudensuojaa koskevassa kappaleessa. Valiokunta arvioi pelkästään sitä, onko ylipäättään valvojalla oikeus poistaa laitton pyydys vai loukkaako se lainvastaisesti toimineen pyydystäjän omaisuudensuojaa.

Perustuslakivaliokunta totesi, että omaisuudensuojasäännös ei anna suojaa rikolliseen toimintaan välittömästi liittyvälle omaisuudelle. Lisäksi haltuunoton sallimista puolsivat omaisuuden, pyydyksen vähäinen arvo ja tarkoitus estää lain rikkomisen jatkaminen.

### **Yksityinen voi käyttää tehtävään perustuvaa valtaa**

Yksityisesti järjestetyssä toiminnassa on voitu perinteisesti käyttää tehtävän edellyttämää valtaa tehtävän täyttämiseksi. Näin on perinteisesti ollut oppilaitoksissa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta löytyy perusoikeuksien tulkinnaasta yksi kiintoisa tapaus, joka koskee ruumiillista rangaistusta kouluissa. Vuonna 1982 ihmisoikeustuomioistuin oli päättänyt tapauksessa Campbell and Cosans (tuomio 25.2.1982.A.48) siihen, että ruumiillisen rangaistuksen salliminen Britannian kouluissa on vastoin Euroopan ihmisoikeussopimusta.

Ihmisoikeustuomioistuin arvioi päätöksessään, että kun opettaja rankaisee koululaista ruumiillisesti, kyse ei ole valtion opettajalle delegoimasta vallasta vaan oikeudellisesta vallasta, joka perustuu hänen asemaansa opettajana (”power vested in him by the Common Law by virtue of his status as a teacher”).

Britannia muutti päätöksen takia lakia (The new UK Education Act 1986) ja kielsi ruumiillisen rangaistuksen kouluissa. Yksityisten koulujen osalta vastaavaa muutosta ei tehty samalla, mutta asia tuli myöhemmin ratkaistavaksi.

Yksityisen koulun rangaistusvaltaa puolustettiin sillä, että rangaistus oli suostumukseen perustuvaa. Vanhemmat olivat valinneet koulun, jossa käytettiin ruumiillista rangaistusta. Ihmisoikeussopimuksen mukaan vanhemmilla oli oikeus valita lapsilleen koulu oman vakaumuksensa mukaan.

Tapauksessa Y vs UK (Res DH (89)5, 2.3.1989) oli kyse siitä, että oppilasta lyötiin neljä kertaa puetulle takapuolelle kepillä niin, että lyönneistä jäi jälkiä. Tuomioistuin katsoi, että rangaistus ei ollut oikeutettu.

Aiemman oikeustapauksen perusteella arviointiin, että opettaja ei käyttänyt julkista valtaa eikä valtio ollut sen vuoksi vastuussa toimesta. Asia päättyi sopuratkaisuun, jossa maksettiin korvaus.

Ihmisoikeustuomioistuin korosti, että sen sijaan rangaistuspolitiikka opetuksessa on valtion vastuulla. Ihmisoikeussopimuksen kannalta ei siis ollut hyväksyttävää, että englantilainen oikeusjärjestelmä hyväksyi väkivallan käytön.

Olennaista tapauksessa on, että ihmisoikeuksien toteuttamiseksi valtiolla on velvollisuus säätää ihmisoikeudet toteuttavaa lainsäädäntöä. Ihmisoikeuksiin perehtynyt Andrew Clapham korostaakin kirjassaan, että tapaus osoittaa sen, että ihmisoikeuksien toteuttamiseen ei tarvita virkasuhdetta tai toimintaa julkisen vallan käyttäjänä.

---

**Valtiolla on velvollisuus  
säätää ihmisoikeudet  
toteuttavaa lainsäädäntöä**

# 9 Tarkoituksenmukaista tai ei: elinkeinovapaus unohtuu helposti

Julkisen hallintotehtävän käsitteen käyttö voi olla myös poliittinen tarkoituksenmukaisuuskysymys. Esimerkit autokatsastuksen vapauttamisesta ja luotsaustoiminnan julkisesta monopolisoinnista kuvaavat tilannetta.

Autokatsastus avattiin kilpailulle vuonna 1994, siis ennen kuin perustuslakiin oli lisätty säädös julkisen hallintotehtävän siirrosta. Autokatsastuksen vapauttamisessa oli tavoitteena heikoksi koetun palvelun laadun parantaminen sekä omaisuustulojen hankkiminen valtiolle katsastustoiminnan myynnillä.

Autokatsastuksen siirtämistä yksityisen sektorin hoidettavaksi ei 1990-luvulla katsottu lainkaan tarpeelliseksi arvioida perustuslain kanalta.

Katsastustoiminta otettiin kuitenkin perustuslailliseen tarkasteluun, kun katsastus myöhemmin tehtiin mahdolliseksi myös autokorjaamoille (HE 17/2013). Tällä lakiehdotuksella pyrittiin parantamaan hintakilpailua alalla ja luovuttiin luvanhaltijan riippumattomuusvaatimuksesta muuhun ajoneuvoalaan eli korjaamoihin nähden.

## **Lupa ja valvonta soveltuvat yksityiselle: autokatsastus**

Hallituksen esityksessä todettiin, että autokatsastuksessa on kyse perustuslaissa tarkoitettusta julkisesta hallintotehtävästä. Ajoneuvon katsastuksen tarkoituksenahan on edistää liikenneturvallisuutta, vähentää ajoneuvoista aiheutuvia ympäristöhaittoja. Katsastaja voi hyväksyä tai hylätä ajoneuvon sekä määrätä sen ajokieltoon.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että toiminta oli jo aikaisemmin siirretty yksityisen sektorin hoidettavaksi eikä siltä osin ollut mitään huomautettavaa. Lausunnossa (PeVL 22/2013) arvioitiinkin vain hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimusten toteutumista. Kysymys oli lähinnä puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaatimuksen toteuttamisesta tilanteissa, joissa sama huoltamo sekä korjaa ja huoltaa että katsastaa saman auton. Perustuslakivaliokunta totesi, että kyse ei ole merkittävästä julkisen vallan käytöstä.



Tässä yhteydessä on syytä nostaa esille suhteellisuusperiaate: Onko kansalaisen oikeusturvan kannalta esimerkiksi 40 euron pysäköintivirhemaksu merkittävämpi kuin oikeus kieltää ajoneuvon käyttö? Toisaalta voitaisiin ajatella, että katsastusyhtiön raportti olisi vain lausunto Ajoneuvohallintokeskukselle ja julkista valtaa käyttäisi Ajoneuvohallintokeskus, ei katsastaja.

### **Tavoitteena valtion monopolin säilyttäminen: luotsaustoiminta**

Luotsaustoiminta tuli puntaroitavaksi, kun Vanhasen II hallitus halusi selkeyttää lainmuutoksella (HE 251/2009), että luotsausliikelaitoksella oli monopoli luotsaustoiminnan harjoittamiseen. Luotsaus oli perinteisesti ollut valtion toimintaa.

Valtiovalan monopolia ei kuitenkaan oltu selkeästi kirjattu lakiin. Tulkintaerimielisyydet olivat johtaneet siihen, että myös yksityiset olivat alkaneet harjoittaa luotsaustoimintaa. Luotsilta edellytettiin pätevyyttä, mutta myös yksityisten toimijoiden luotseilla oli luotsin pätevyys ja oikeus toimia luotseina.

Hallitus katsoi, että toimivan luotsilaitoksen ylläpitäminen on valtion tehtävä ja siten julkisen vallan käyttämisestä. Edelleen hallitus toteasi oikeusministeriön lausuntoon viitaten, että alusliikenteen valvontaan ja ympäristönsuojeluun liittyvien valvonta- ja ilmoitusvelvollisuuksien perusteella luotsin harjoittama toiminta on julkista hallintotehtävää perustuslain 124. §:n tarkoittamalla tavalla.

Säädösten mukaan luotsi on aluksen päällikön neuvonantaja ja auttaa aluksen navigoinnissa. Käytännössä luotsi usein ottaa aluksen ohjauksen johtoonsa. Aluksen kapteeni kuitenkin aina viime kädessä tekee päätökset.

Kysymys kuuluukin, mitä toisen oikeusasemaan liittyviä yksipuolisia päätöksiä luotsi tekee. Selkeä vastaus on, ei mitään. Tämä tapaus on selvästikin käänteinen verrattuna potilaan pakkohoitoon lähettämiseen.

Luotsaustoiminta katsottiin kuitenkin julkiseksi hallintotehtäväksi (PeVL /2010vp). Perustuslakivaliokunta viittasi tulkinnassaan luotsinkäyttövelvollisuuteen, luotsin tehtäviin, velvollisuuksiin ja vastuihin sekä alusliikenteeseen ja ympäristönsuojeluun liittyviin valvontatehtäviin ja ilmoitusvelvollisuuteen.

Tosiasiasa ratkaisuun vaikutti merkittävästi se, että toiminta oli aiemmin ollut valtion monopoli, eikä sitä tietoisesti oltu avattu kilpailulle.

Ratkaisu ei ole aivan yksinkertainen siltäkään kannalta, että aiemmin valtio oli katsonut, että talvimerenkulun avustaminen ja väylänhoitoalusten palvelut eivät ole viranomaistoimintaa. Valtio oli luopunut jäänmurrossa monopolistaan ja toiminta oli avattu kilpailulle.

Voidaan arvioida, että ympäristövaikutukset jäänmurrossa ovat merkittävämmät kuin luotsauksessa. Lisäksi luotsauksen siirtäminen valtion

**Mitä toisen oikeusasemaan liittyviä yksipuolisia päätöksiä luotsi tekee?**

liikelaitokselle Luotsausliikelaitokselle osoitti myös, että toimintaa pidettiin ensisijaisesti liiketoiminnan luonteisena.

Luotsin toimintaa voidaan lisäksi verrata mihin tahansa säännellyn ammatin neuvovaan tehtävään, jossa edellytetään tiettyä pätevyyttä. Lääkärin tai oikeusavustajan tehtävää ei pidetä sellaisenaan julkisen tehtävän hoitamisenä eikä niitä myöskään pitäisi pitää julkisen tehtävän hoitamisenä.

Kun luotsaustoiminta luonnehdittiin julkiseksi hallintotoiminnaksi, sitä ei tarvinnut avata kilpailulle. Perustuslain 18. §:ssä kuitenkin todetaan: ”Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.”

Perustuslakivaliokunta on ottanut tulkintalinjan, jonka mukaan viranomaisille lähtökohtaisesti kuuluvien hallintotehtävien hoitaminen ei kuulu elinkeinovapauden piiriin. Tässä tapauksessa katsottiin, että niin kauan kuin luotsausta pidetään julkisen hallintotehtävän hoitamisenä, ei järjestelyä arvioida ensisijaisesti elinkeinovapauden näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei perustuslain 18. §:n elinkeinovapautta koskevaa säännöstä voida tulkita siten, että se edellyttäisi avamaan julkisten hallintotehtävien hoitamisen vapaalle kilpailulle.

Hallitus ei kuitenkaan seikkaperäisesti arvioinut, miksi luotsaustoiminta pitäisi säilyttää valtion monopolina. Lähtökohtaisesti näin olisi pitänyt tehdä, että perustuslain elinkeinovapausluottuvuutta olisi voitu arvioida huolellisesti.

Yleensä asiantuntijat vaativat, että jos perusoikeusrajoitusta ei ole huolellisesti perusteltu, ei sitä voida hyväksyä. Mutta näin ei siis ollut elinkeinovapauden osalta.

Luotsaustoiminnan monopolissa siis riitti viittaus turvallisuuteen, ympäristönsuojeluun ja taksojen valtakunnalliseen yhdenmukaisuuteen. Yksityisen toimijan osalta ei voitu osoittaa puutteita turvallisuuden tai ympäristönsuojelun osalta. Esimerkiksi Tanskassa luotsaus avataan kilpailulle vuoden 2016 alusta.

Jos siis luotsausta ei olisi katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi, olisi se mitä ilmeisimmin pitänyt avata kilpailulle. Tämä ratkaisu korostaa sen merkitystä, että julkisen vallan rajat pitäisi kyetä asianmukaisesti määrittelemään, jotta lainsäätäjä ei syyllisty perusoikeusloukkauksiin.

On välttämätöntä, että lainvalmistelua kehitetään perustuslain 124. §:n osalta. Jo hallituksen lakiesityksessä pitäisi perustella huolellisesti, miksi jokin tehtävä on julkinen hallintotehtävä tai miksi jokin tehtävä on merkittävää julkisen vallan käyttöä.

## **Julkisen vallan rajat pitäisi kyetä määrittelemään**

## Hallintotehtävä työntyy markkinatalouden ytimeen: pörssi

Hallituksen esityksessä arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi (HE 32/2012) ehdotettiin arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistusta. Sen mukaan pörssitoiminta sekä arvopaperikeskuksen toiminta ovat luvanvaraisia, eikä toimiluvan myöntämistä ole rajoitettu vain yhdelle hakijalle.

Pörssi on säännelty markkinan ylläpitäjä, säännelty ja organisoitu julkinen kauppapaikka. Arvopaperikeskus hoitaa arvo-osuusjärjestelmää ja siihen liittyviä tehtäviä. Pörssin ja arvopaperikeskuksen säännöt vahvistaa valtiovarainministeriö, ja ne ovat yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä. EU sääntelee pörssin ja arvopaperikeskuksen toimintaa.

Hallitus katsoi, että pörssin ja arvopaperikeskuksen tehtäviin liittyy osaksi julkisen hallintotehtävän piirteitä. Niitä oli kuitenkin tarkoitus arvioida myöhemmin EU-hankkeiden kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä.

Asiantuntijat olivat erimielisiä siitä, onko pörssin ja arvopaperikeskuksen toiminta julkista hallintotehtävää. Pääsääntöisesti siviilioikeuden asiantuntijoiden mielestä kyseessä oli sopimus-oikeudellinen toiminta. Valtaosa valtiosääntöasiantuntijoista arvioi, että kyseessä oli julkinen hallintotehtävä.

Perustuslakivaliokunta päätyi julkisen hallintotehtävän kannalle. Valiokunta totesi (PeVL 17/2012):

”Vaikka pörssin ja arvopaperikeskuksen suhde toimijoihin perustuukin kunkin toimijan kanssa tehtyihin sopimuksiin, sisältävät pörssin ja arvopaperikeskuksen tehtävät sellaisia piirteitä, että niiden harjoittamaa toimintaa on mainituilta osin pidettävä perustuslain 124§:n tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä. Sama koskee myös monenkeskisen kaupankäynnin järjestäjää ja selvitysyhteisöä. Valiokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että tehtäviin ei liity pykälässä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttöä.”

Tähän lopputulokseen valiokunta päätyi, koska pörssi päättää muiden muassa rahoitusvälineen ottamisesta kaupankäynnin kohteeksi ja arvopaperin ottamisesta pörssilistalle. Lisäksi arvopaperin liikkeeseen laskijalla on oikeus saattaa ratkaisu Finanssivalvonnan käsiteltäväksi. Näistä päätöksistä saa valittaa Helsingin hallinto-oikeudelle ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Lisäksi pörssillä on valvontatehtävä. Pörssin on järjestettävä riittävä ja luotettava valvonta ja saatettava Finanssivalvonnan tietoon pörssin sääntöjen vastainen menettely.

Arvopaperikeskus päättää tilinhoitajien oikeuksien myöntämisestä ja nämä päätökset voidaan saattaa Finanssivalvonnan käsiteltäväksi. Tästäkin päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

**Siviilioikeuden asiantuntijoiden mielestä kyseessä oli sopimus-oikeudellinen toiminta**

Nämä päätökset ovat valiokunnan mielestä hallintopäätöksiin rinnastettavia markkinatoimijoiden oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevia päätöksiä. Kun pörssi valvoo omien sääntöjensä noudattamista, valiokunta tulkitsee, että kyse on Finanssivalvonnan viranomaisvalvontaa avustavasta toiminnasta.

Ratkaisu herättää vakavia kysymyksiä. Valiokunnan kanta perustuu siihen, että kun elinkeinoa säädellään ja valvotaan ja valitusmenettely tapahtuu hallinto-oikeusmenettelyssä, se johtaa toiminnan luonnehtimiseen julkiseksi hallintotoiminnaksi.

### **Elinkeinovapaus perusoikeutena voidaan syrjäyttää**

Kun lähes kaikkea elinkeinotoimintaa säädellään ja valvotaan, tämä merkitsee sitä, että jos hallitus esittää elinkeinolle vielä riitojen käsittelyä hallintomenettelyssä, tekee se yksityisten välisestä sopimustoiminnasta julkista hallintotoimintaa.

Kaikkein vakavinta tässä on se, että tällä perusteella nykyisen tulkintakäytännön mukaan elinkeinovapaus perusoikeutena voidaan syrjäyttää ilman muita perusteluja kuin, että kysymys on julkisesta hallintotoiminnasta.

Tapaus heijastaa myös oikeudellista ratkaisulogiikkaa perustuslakikysymyksissä. Otetaan pieniä yksityiskohtia ja tehdään niistä oman tavoitteen eli toimintojen julkisoikeudellistamisen mukaisia ratkaisuja. Kansainvälisesti uskottavassa oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa otetaisiin huomioon myös toiminnan luonne.

Pörssitoiminta on Suomessa ollut sata vuotta ja muualla satoja vuosia yksityistä markkinatoimijoiden omaa toimintaa, markkinatalouden ydintä. Markkinoita säädellään alan toimijoiden omassa intressissä yleisen luotettavuuden vahvistamiseksi.

### **Julkisoikeudellistamisen kansainvälinen uskottavuus hukassa**

Pörssin toiminta on myös avointa kilpailulle Euroopassa ja Helsingin pörssin markkinaosuus suomalaisilla osakkeilla käytävästä kaupasta on enää 65 prosenttia. Sääntely perustuu lähes täysin EU-lainsäädäntöön.

### **Valtion perusoikeustehtäviin kuuluu turvata sopimusvapaus**

Olennaista tässä asiassa on kuten pysäköinninvalvonnassa, että valtion perusoikeustehtäviin kuuluu turvata sopimusvapaus. Toimijoiden suhde pörssiin ja arvopaperikeskukseen on ja säilyy sopimussuhteena. Sääntely ei voi syrjäyttää järjestelyn sopimusoikeudellista perustaa ja tehdä siitä hallinto-oikeudellista.

On totta, että sopimusvapautta on rajoitettu ja että esimerkiksi arvopaperikeskus ei voi kieltäytyä tekemästä sopimusta sellaisen sijoituspalveluntarjoajan kanssa, joka täyttää laissa säädetyt ehdot. Useissa tapauksissa on tarvetta säädellä palvelujen saatavuutta.

Kyse on kuitenkin sääntelystä. Jos esimerkiksi pankeilla olisi velvollisuus tietyin ehdoin avata tili, ei se voi tehdä pankkien toiminnasta julkista hallintotoimintaa. Kaiken kaikkiaan pörssin tapauksessa ei ole kysymys millään tapaa julkisoikeudellisesta edusta tai oikeudesta.

Se, että pörssin ja arvopaperikeskuksen toiminta katsottiin osin julkiseksi hallintotoiminnaksi, merkitsi luonnollisesti sitä, että pörssin toimintaan olisi pitänyt soveltaa hallinnon yleislakeja (hallintolakia, kieli lakia, saamenkielilakia, julkisuuslakia), asettaa pätevyysvaatimukset ja virkamiehen rikosoikeudellinen vastuu. Kun pörssin ja arvopaperikeskuksen toiminta perustuu pitkälti EU-sääntelyyn, olisi tämä saattanut johtaa Suomessa poikkeuksellisiin ratkaisuihin.

Tästä ongelmasta perustuslakivaliokunta irtaantui toteamalle, ettei perustuslain vallanjakosäännöksen asettamia vaatimuksia julkisen hallintotehtävän siirrosta tarvitsekaan noudattaa. Valiokunta totesi:

”Sääntely-ympäristön erityislaatuisuus puoltaa valiokunnan mielestä kokonaisuutena arvioiden sellaista johtopäätöstä, että sääntelyä voidaan perustuslain 124§:n näkökulmasta arvioida jossain määrin vakiintuneesta poikkeavasti.”

Erityisesti valiokunta katsoo, että perustuslain 124. §:ssä asetetut vaatimukset on mahdollista toteuttaa muillakin tavoin kuin soveltamalla toimijoihin hallinnon yleislakeja ja rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota vielä siihen, että pörssin ja arvopaperikeskuksen toiminta kohdistuu yksinomaan ammattimaisiin oikeushenkilöihin, jotka toimivat rajatulla erityisalalla.

Tämä tapaus nostaa hyvin esille sen, kuinka julkisen hallintotehtävän määrittelyssä pitäisi noudattaa edes jossain määrin yleiseurooppalaisia linjauksia. Suomen ei pitäisi tehdä omia tulkintojaan, jotka eivät toimi eurooppalaisessa oikeusympäristössä.

Ongelma on myös se, että perustuslakivaliokunnan ratkaisuihin on yksityisten yritysten yhteistoiminta voitu luonnehtia julkiseksi hallintotehtäväksi. Saman konsernin holdingyhtiötä ei ole vielä katsottu julkiseksi hallintotoimijaksi, mutta säästöpankkitarkastusta koskeva arviointi lähenee sitä.

Lausunnossaan (PeVL 53/2001) perustuslakivaliokunta katsoi, että säästöpankkien oma yhteiselin säästöpankkitarkastus harjoittaa lakisäästeisten tehtäviensä perusteella viranomaisvalvontaa täydentävää ja avustavaa toimintaa, mitä on pidettävä julkisena hallintotehtävänä.

---

**Suomen ei pitäisi  
tehdä omia tulkintojaan**

## Sähköisessä tunnistautumisessa yritykset ehtivät ensin

Väestörekisterikeskuksen kansalaisvarmenne ei valloittanut markkinoita, joten pankkitunnukset kelpuutettiin sähköiseksi henkilötodistukseksi.

Suomessa passin myöntää viranomainen. Se on merkittävä asiakirja, koska se turvaa liikkumisvapauden, osoittaa henkilöllisyyden ja sisältää biometrisia tunnisteita. Passin myöntäminen, oikeasisältöisyyden tarkastaminen ja luovuttaminen ovat tehtäväkokonaisuutena julkinen hallintotehtävä.

Passin myöntäminen on merkittävää julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunta katsoi, että passin oikeasisältöisyyden tarkastaminen ja passin toimittaminen olivat menettelyn vaiheina epäitsenäisiä avustavia tehtäviä, jotka saattoi siirtää muulle kuin viranomaiselle (PeVL 6/2013).

Hallitus esitti vuonna 2009 vahvan sähköisen tunnistamisen ja sähköisten allekirjoitusten sääntelyä (HE 36/2009). Tarkoitus oli edistää sähköisen asioinnin kehittymistä.

Hallituksen esityksen mukaan oli hyväksyttävää, että sähköisestä tunnistautumisesta vastasi yksityinen palveluntuottaja. Tähän mitä ilmeisimmin oli syynä, että markkinoilla oli yli neljä miljoonaa pankkitunnistetta ja 150 000 Väestörekisterikeskuksen tarjoamaa kansalaisvarmennetta. Jopa 99 prosenttia tunnistustapahtumista tehdään pankkitunnisteilla.

Perustuslakivaliokunta oli aiemmin (PeVL 2/2002) katsonut, että laatuvarmenne rinnastuu viranomaisen myöntämään henkilötodistukseen ja kyse oli julkisesta hallintotehtävästä. Tähän vaikutti myös se, että laatuvarmennetta voitiin käyttää oikeustoimen edellyttämään sähköiseen allekirjoitukseen. Siten laatuvarmenteella oli merkitystä oikeustoimen osapuolten oikeusaseman kannalta.

Perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 16/2009), että

”lakiehdotuksessa tarkoitettujen liiketaloudellisten palvelujen luonne on valiokunnan mielestä siinä määrin etäännytynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä, että toimintaa ei enää nykyisin ole pidettävä julkisena hallintotehtävänä, vaikka vahvan sähköisen tunnistamisen välineillä ja varmennetoiminnalla sinänsä onkin merkitystä erilaisissa oikeustoimissa osapuolten aseman kannalta. Näin ollen lakiehdotusta vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisestä allekirjoituksesta ei ole tarpeen arvioida perustuslain 124 §:n kannalta.”

Ratkaisu osoitti perustuslakivaliokunnan pragmaattisuuden. Julkisen hallintotehtävän käsitteen pitää joustaa, jotta yhteiskunnan häiriötön toiminta voidaan turvata.

# 10 Julkinen valta pyrkii paisumaan: tähtäimessä työeläkejärjestelmä

Kun julkisen hallinnon käsitettä tulkitaan yksipuolisesti julkisoikeuden näkökulmasta, julkinen valta pyrkii leviämään. Ollaan helposti tilanteessa, jossa miltei mikä tahansa toiminto halutaan tulkita julkisen vallan käytöksi. Tästä käy hyväksi esimerkiksi viime vuosien keskustelu siitä, ovatko työeläkeyhtiöt yksityisiä yhtiöitä vai julkista valtaa.

Yksityisten työalojen työeläkejärjestelmä on ollut voimassa vuodesta 1962 lähtien. Lähtökohtana järjestelmässä on, että työnantaja (ja nyttemmin myös työntekijä) maksavat palkkaan sidotun maksun, jolla työntekijä saa itselleen ansioon sidotun eläketurvan. Työmarkkinajärjestöjen palkkaneuvotteluissa eläkkeen taso ja eläkemaksu ovat osa palkkaneuvottelua.

Kun työeläkejärjestelmä luotiin, osapuolet eivät halunneet antaa sitä Kansaneläkelaitoksen hoidettavaksi. Pelättiin, että eläkemaksut tulkittaisiin veroiksi, joten valtio voisi alkaa päättää niiden käytöstä kulloisenkin taloustilanteen mukaisesti.

Luotiin siis valtion hallinnon ulkopuolinen, yksityisten eläkeyhtiöiden hoitama järjestelmä, jolla saatiin omaisuuden suojaan perustuva turva kertyneille vakuutusmaksuille. Myös varojen hoidon uskottiin olevan yksityisissä työeläkeyhtiöissä ammattimaisempaa ja valtion sijoitustoimintaan kohdistuvan kontrollin ja ohjauksen rajatumpaa.

Valtio ei myöskään missään vaiheessa ole ottanut minkäänlaista vastuuta yksityisen sektorin palkansaajien työeläkejärjestelmän rahoituksesta. Jos luvattuja työeläkkeitä ei voida maksaa, ei valtiokaan ole velvolinen niitä maksamaan.

## **Pohjimmiltaan yksityistä toimintaa**

Työeläkejärjestelmästä on kuitenkin haluttu säätää lailla. Syitä tähän ovat luottamuksen vahvistaminen järjestelmään, tarve valvoa ja myös säädellä tarvittaessa järjestelmää sekä pitää huolta järjestelmän kestävydestä.

Perusoikeuksista johtuvia velvoitteita valtiolla ei työeläkkeiden suhteen ole. Perustuslaki (19. §:n 2. momentti) takaa jokaiselle oikeuden pe-

rustoimeentulon turvaan vanhuuden aikana. Tämän velvoitteen valtiolta toteuttaa kansaneläkkeen kautta.

Työeläkevakuuttaminen ja työeläkkeiden maksaminen ovat siis puhtaasti yksityistä toimintaa. Kun kyseessä on työmarkkinaosapuolten eli työntekijöiden ja työnantajien luoma järjestelmä, on sitä vaikea tulkita julkisen hallintotehtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle. Kyse on yksityisen toimialan sääntelystä.

Kuitenkin nykyisin katsotaan varsin yksimielisesti, että työeläkeyhtiöiden toiminta kuuluu julkisen hallintotehtävän käsitteen piiriin. Näkemystä perustellaan sillä, että työeläkeyhtiöt hoitavat lain nojalla laki-

säätteisiä tehtäviä. Näin työeläkeyhtiöt olisivat siis osa välillisen julkishallinnon organisaatiota.

### **Vakuutustoiminnan etuusratkaisut ovat yksityisoikeudellisia**

Julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan perustuslain 124. §:n perustelujen mukaan lakien toimeenpääntöä ja yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaa päätöksentekoa. Luettaessa vain pykälän perusteluja vaikuttaakin selvältä, että työeläkeyhtiöiden toiminnassa on kyse julkisesta hallintotehtävästä.

Onhan kyse lailla säädetystä toiminnasta ja eläkepäätös on varsinkin työkyvyttömyyseläkkeen osalta yksilölle erityisen tärkeä. Tämä tulkinta kuitenkin heijastaa oikeudellista putkiajattelua, jossa vedetään yhdestä säännöksestä johtopäätöksiä ottamatta huomioon lainsäädännön syntyhistoriaa, tarkoitusta ja yhteiskunnallista kokonaisuutta.

Kaikki vakuutustoiminta on säänneltyä. Vakuutusyhtiöiden päätökset pakollisen liikennevakuutuksen, vapaaehtoisen eläkevakuutuksen, henkivakuutuksen ja palovakuutuksen suhteen saattavat olla hyvin merkittäviä yksilön kannalta.

Siksi vakuutustoimintaan liittyvät menettelyt on hyvin tarkkaan säädelty. Vakuutustoiminnan etuusratkaisut eivät kuitenkaan ole varsinaisia julkisia hallintotehtäviä, vaan yksityisoikeudellisia ratkaisuja.

### **Sisäänrakennettu luottamus virkamieshallintoon**

Työeläkevakuutuksia voitaisiin kuvitella pidettävän osana laajaa sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuutta, jossa on suurempi yhteiskunnallinen intressi kuin muissa vakuutusjärjestelyissä. Osittain tästä näkökulmasta on varmasti katsottu, että menettelyjen työeläkkeissä pitäisi olla osin samanlaiset kuin muussa sosiaaliturvassa.

Vakuutuksia koskevat riita-asiat käsitellään lähtökohtaisesti siviilituomioistuimissa. Työeläkkeitä varten on rakennettu hyvin monipolkuinen valitusjärjestelmä.

Työeläkeasiat ratkaistaan pääsääntönä muutoksenhakulautakunnassa ja vakuutus oikeudessa. Tämäkin heijastaa työeläkejärjestelmän omanlaatuista luonnetta.



Paineet määritellä jokin toiminto julkisen hallinnon tehtäväksi kumpuavat usein kuvitellusta luottamuksesta virkamieshallintoperiaatteen ja siitä, että hallintovalitus on kevyempi ja asianosaiselle halvempi valitustie.

Hallintovalituksessa tuomioistuin viran puolesta selvittää asiaa. Hallintovalituksessa asianosaisella ei ole kuluriskiä kuten käsittelyssä siviilituomioistuimessa. Mutta onko hallinto-oikeus tai hallinto-oikeuslinjan kaltaiseksi rakennettu valitustie tärkeissä asioissa perusteltu?

Hallinto-oikeudellinen oikeudenkäynti varsinkin sen ensiasteessa ei ole yhtä perusteellinen ja luotettava kuin yleisen tuomioistuinjärjestelmän mukainen käsittely. Lisäksi järjestelmään rakennettu luottamus virkamiehiin helposti vaikuttaa tuomioistuimen ratkaisuun kansalaisen kannalta epäedullisesti. Tältä kannalta katsottuna kansalaisen oikeusasemaan merkittävästi vaikuttavat asiat pitäisi käsitellä siviiliasioina ja vähemmän tärkeät menettelylliset asiat hallintoasioina.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa työeläkejärjestelmään (PeVL 30/2005) otsakkeen ”yksityisten alojen työeläkejärjestelmä” alla. Valiokunta piti merkityksellisenä uuden työeläkejärjestelmän arvioinnin kannalta perustuslain omaisuuden suojan (15. §) ja perustoimeentulon turvan (19.2 §) säädöksiä.

Perustuslakivaliokunta ei pitänyt lausunnossaan työeläketoimintaa julkisena toimintana. Valiokunta ei arvioinut työeläkeyhtiöiden toimintaa lainkaan perustuslain 124. § kannalta.

Samalla linjalla perustuslakivaliokunta on ollut aiemmassakin työeläkeyhtiöitä koskeneessa lausunnossaan (PeVL 60/2002). Tässä yhteydessä valiokunta arvioi myös, että eläkemaksu ei ollut valtiosääntöoikeudellisessa mielessä vero.

### **Lakisääteisyys riittämätön määritelmä julkiselle**

Keskustelu siitä, liiittykö työeläkejärjestelmään merkittävää julkisen vallan käyttöä alkoi, kun professori Arvo Myllymäki katsoi raportissaan vuonna 2009, että työeläkejärjestelmään liittyvä Eläketurvakeskus käytti merkittävää julkista valtaa.

Oikeustieteen tohtori Pentti Arajärvi oli tullut selvityksessään vuonna 2006 toiselle kannalle. Arajärven kanta ei ollut kuitenkaan tyydyttänyt kaikkia ministeriössä.

Keskustelu on saanut uusia ulottuvuuksia, kun Helsingin Sanomissa alkoi vuonna 2013 keskustelu artikkelista ”Työeläkeyhtiöiden asema voi olla laitton”. Artikkelissa pyrittiin osoittamaan, että eläkepäästösten mitaluokka ja eläkelaitosten toiminta on kaiken kaikkiaan merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Tulkintaa hivutettiin siis siihen, että työeläkeyhtiöiden toiminta olisi merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei voida delegoida valtion viranomaisen ulkopuolelle. Ainoa ajateltava peruste tällaiselle tulkinnalle

voisi olla, että katsottaisiin, että eläkepäätös on merkittävä hallintopäätös tai että työeläkeyhtiöt käyttävät sijoitustoiminnassaan merkittävää julkista valtaa.

Ei ole mitään perustetta katsoa, että eläkepäätös olisi hallintopäätös. Mutta ei ole myöskään mitään perustetta katsoa, että työeläkeyhtiöt käyttäisivät sijoitustoiminnassaan merkittävää julkista valtaa, koska nimenomaan on haluttu turvata yhtiöiden itsenäisyys valtiovallasta.

**Ei ole mitään perustetta katsoa, että eläkepäätös olisi hallintopäätös**

Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 45/2005), että Eläketurvakeskuksella on runsaasti julkisia hallintotehtäviä, joista osaan liittyy julkisen vallan käyttöä. Eläketurvakeskuksen tehtävänä on:

- 1) valvoa työeläkelakien mukaisen vakuuttamisvelvollisuuden noudattamista
- 2) ratkaista, mitä eläkelakia työhön sovelletaan ja antaa valituskelpoinen päätös

## Vakuutuspakko toimii Amerikassakin

**Yhdysvaltain presidentin Barack Obaman terveydenhuoltouudistus muistuttaa meidän työeläkejärjestelmää.**

Jokaisen ihmisoikeuksia kunnioittavan yhteiskunnan tehtäviin kuuluu turvata ihmisen elämä ja taata välttämätön terveydenhoito. Yhdysvalloissa sovelletaan Good Samaritanian -sääntöä, jonka mukaan jokaisen sairaalan velvollisuus on ottaa hoidettavakseen potilas, kun hän tarvitsee välitöntä sairaanhoitoa. Pienituloisimmille (32.913USD/v neljän hengen perhe) on Medicaid, joka on julkinen vakuutusohjelma, joka takaa terveystakuun pienituloisille.

Presidentti Barack Obama halusi, että jokaisella amerikkalaisella on kattava terveysturva. Hänen esityksessään (The Patient Protection and Affordable Care Act) lähdettiin siitä, että jokaisella amerikkalaisella on oltava sairausvakuutus. Jokaiselle amerikkalaiselle on tilanteesta riippumatta tarjottava kohtuuhintaista sairausvakuutusta. Liittovaltio tukee järjestelmää pienempi- ja keskituloiselle annettavalla verovähennyksellä.

Obaman järjestelmä muistuttaa työeläkejärjestelmää. Siinä on vakuutuspakko, vakuuttajina ovat yksityiset toimijat ja valtio sääntelee voimakkaasti järjestelmää. Yhdysvalloissa ei kuitenkaan käyty minkäänlaista keskustelua, onko vakuutusyhtiöiden toiminnassa kyseessä julkinen toiminta ja pitäisikö valtiolla olla jokin muu rooli kuin lainsäätäjän rooli.

- 3) onko henkilöön sovellettava Suomen sosiaaliturvalainsäädäntöä EY:n sosiaaliturva-asetuksen mukaisesti
- 4) hoitaa ulkomaille lähetettäviä eläkehakemuksia koskevia tehtäviä
- 5) mikä eläkelaitos viimeisenä eläkelaitoksena on toimivaltainen käsittelemään eläkehakemuksen
- 6) antaa päätös täyttyvätkö edellytykset maksuvelvollisuudesta vapauttamiselle ja
- 7) ratkaista kulujen jakautuminen eläkelaitosten välillä.

Eläketurvakeskuksen tehtäviä voidaan luonnehtia lähinnä eläkeyhtiöiden omavalvonnaksi sekä keskinäisen yhteistoiminnan järjestämiseksi. Vaikutelman julkisen hallinnon toteuttamisesta saattoi saada siitä, että laissa oli säännökset muutoksenhausta. Eläketurvakeskus kuului myös hallintolain, kielilain ja julkisuuslain soveltamisen piiriin, mikä saattoi vahvistaa vaikutelmaa.

On aika omituista, jos yhtiöt haluavat harjoittaa yhteistoimintaa, että se katsottaisiin julkiseksi hallintotoiminnaksi. Olennaista on, että se, että jostain asiasta on säädetty lailla, ei länsimaisessa yhteiskunnassa tee siitä julkista toimintaa.

Julkisen toiminnan määrittelyssä pitää katsoa itse asian luonnetta. Työeläkejärjestelmä perustuu nimenomaan valtiovallasta irralliseen vakuutusjärjestelyyn.

**Julkisen toiminnan  
määrittelyssä pitää  
katsoa itse asian luonnetta**

### **Äärimmillään työmarkkinajärjestötkin olisivat julkista hallintoa**

Otan esimerkin mahdollisuuksista laajentaa julkisen hallinnon käsitettä. Tällaista voisi olla työmarkkinajärjestöjen toiminta: niiden toiminta on lailla säädeltyä, ne tekevät hyvin tärkeitä ratkaisuja yksilön oikeusaseman kannalta, määrittelevät palkan tason. Edelleen yksilö ei voi vaikuttaa näihin ratkaisuihin suoranaisesti ja lisäksi ratkaisut koskevat myös järjestöjen ulkopuolisia henkilöitä.

Työsuhteen ehdot ovat ihmisen kannalta ehkä tärkeimmät häneen liittyvät ratkaisut. Valtiovalta sääntelee hyvin voimakkaasti työsuhteen ehtoja, joista voidaan poiketa työehtosopimuksilla.

Työnantajien ja työntekijöiden valtakunnallisilla yhdistyksillä on oikeus sopia työsuhteen ehdoista yleisesti ja lisäksi työ sopimuslaista poiketen. Työmarkkinajärjestöjen ratkaisut sitovat tietyn edellytyksin myös niitä työnantajia ja työntekijöitä, jotka eivät ole järjestöjen jäseniä tai antaneet niille valtakirjaa sopia asioista omasta puolestaan.

Lisäksi yleensä näiden järjestöjen yhteydessä toimii työttömyyskassa. Kassan toiminta on muodollisesti itsenäistä ja perustuu omaan lakiinsa. Työttömyysturvan lainsäädäntöön työmarkkinaosapuolet vaikuttavat keskeisesti.

Kun työmarkkinajärjestöjen ratkaisut ovat merkittävästi yksilön oikeusasemaan vaikuttavia, eikö niissäkin ole kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä, jota ei voida delegoida valtion hallinnon ulkopuolelle ilman lakia?

Pitäisikö työmarkkinajärjestöihin soveltaa julkisuusperiaatetta, hallinto-oikeuden yleisiä periaatteita ja myös valitusoikeutta tehdyistä päätöksistä. Toivottavasti kukaan ei keksi tällaista mahdollisuutta laajentaa julkisen vallan käsitettä.

# 11 Perusoikeus- fundamentalismi: kun perusoikeudet ohjaavat muita oikeudenaloja

Perusoikeuksia on varsin suppea määrä, ja ne on kirjoitettu hyvin yleisellä tasolla ja väljästi. Niitä toki täsmentävät perustuslakivaliokunnan tulkinnat ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut.

Perusoikeuksia voidaan rajoittaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Näin voidaan tehdä eduskunnan säätämällä lailla, kun sille on painava yhteiskunnallinen tarve. Perusoikeuden rajoittamisen pitää olla oikeasuhtaista suojeltavaan hyvään nähden.

Perusoikeuden ytimeen meneviä, perusoikeutta loukkaavia lakeja ei eduskuntakaan voi säätää. Mutta se mikä tulkitaan perusoikeuden ytimeksi, on vaikeasti arvioitavissa eikä siitä ole kovin selkeää tulkintakäytäntöä. Sananvapauden osalta esimerkkinä voidaan todeta, että kaupallinen mainonta nauttii perusoikeussuojaa mutta ei sisälly sananvapauden ytimeen.

Lisäksi usein perusoikeuksia koskevissa ratkaisuissa on kyse useamman perusoikeuden keskinäisestä suhteesta. Esimerkiksi rakennussuojelussa on kysymys omaisuuden suojasta (PL 15. §) ja jokaisen vastuusta ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä (PL 20. §).

## **Kehityslinja: varovaisuutta ennakoarviointiin, painoa tuomioistuinkäsittelylle**

Kuinka tiukasti perusoikeuksia on perusteltua tulkita? Kun otetaan huomioon, että kaikissa perustuslain tulkintakysymyksissä on kyse hyvin monesta harkinnanvaraisesta osiosta, on ratkaisun johtaminen itse perusoikeussäännöksestä vaikeaa.

Harkinnanvaraisuus liittyy ainakin oikeuden rajaamiseen, oikeuden ydinalueeseen ja oikeuden suhteeseen muihin perusoikeuksiin. Apuna on aiempi tulkintakäytäntö, mutta silti jokaisessa tapauksessa on kuitenkin kysymys käytännön olosuhteita koskevasta ratkaisusta.

Nykyiseen perusoikeuksien tulkintaprosessiin – tapahtuu se sitten tuomioistuimessa tai perustuslakivaliokunnassa – sisältyy ongelmia.

Ensinnäkin jälkikäteistarkastelussa tuomioistuimessa kaikki asiaan liittyvät olosuhteet ja tapahtumat ovat tiedossa. Jälkikäteen on huomatt-

tavasti helpompaa arvioida säännöksen soveltamista ja sen tulkintaa kyseessä olevaan tapaukseen.

Sen sijaan ennakkokontrollissa lain toimivuudesta käytännön tilanteissa ei ole kovin suurta varmuutta ja kuvaa. Ennakkokontrolli kuitenkin sitoo tuomioistuinta.

Tämä puoltaisi sitä, että ennakkoarvioinnissa oltaisiin varovaisempia ja tulkinnan painopistettä siirrettäisiin tuomioistuimissa tapahtuvan jälkikäteisvalvonnan suuntaan. Korkeimmat oikeudet voisivat tulkita perustuslakivaliokunnan lausuntoja suppeasti ja antaa niille etusijan vain, jos valiokunta on ottanut kantaa juuri samaan kysymykseen ja ottanut

huomioon kaikki ne seikat, joihin tapauksen arvioinnissa joudutaan.

**Jos ongelmia ilmenee, voidaan lainsäädäntöä aina korjata**

Tämä edistäisi myös rakentavaa perustuslakidialogia. Jos ongelmia ilmenee, voidaan lainsäädäntöä aina korjata. Sinänsä ennakkokontrolli on

kuitenkin perusteltu, koska siinä voidaan korjata mitä ilmeisimmät ongelmat suhteessa perustuslakiin.

## **Perustuslakituomioistuin tuskin muuttaisi ratkaisukäytäntöjä**

Voitaisiinko ongelmat perustuslakivaliokunnan työssä korjata perustamalla perustuslakituomioistuin? Tämä kysymys nousee aina esille, kun perustuslakivaliokunnan ratkaisuihin kohdistuu arvostelua.

Perustuslakivaliokunnan säilyttämistä puoltaa moni seikka. On tärkeää, että lakien perustuslainmukaisuus arvioidaan auktoritatiivisesti ennen lakien säätämistä. Lain kumoaminen perustuslain vastaisena vasta myöhemmin aiheuttaisi sekaannusta ja ongelmia jo syntyneiden oikeussuhteiden osalta.

Edelleen on demokratiaa vahvistavaa, että perusoikeustulkinnosta vastaa ensisijassa parlamentin valiokunta eivätkä perustuslakituomarit.

Perusoikeustulkinnathan rajaavat parlamentin valtaa.

**Perusoikeustulkintoihin sisältyy poliittisia arvovalintoja**

Lisäksi perusoikeustulkinnossa on tavan takaa kyse useiden perusoikeuksien keskinäisestä painotuksesta, mihin sisältyy poliittisia arvovalintoja.

Tällaisen punninnan tekeminen kuuluu demokraattisesti valituille päätöksentekijöille. Tämä vähentää myös painetta tuomarinimitysten poliittisoinnille.

Voidaan siis kysyä, onko perustuslakituomioistuimelle tarvetta enää, kun myös tuomioistuimilla on oikeus arvioida lakisäännösten perustuslainmukaisuus.

Toisaalta perustuslakituomioistuinta puoltaisi asiantuntemuksen vahvistaminen ja se, että tuomioistuimen ratkaisut olisivat luultavasti huolellisemmin valmisteltuja ja perusteltuja kuin perustuslakivaliokun-

nan. Myös luottamus tuomioistuinelaitoksen sisäiseen tuomioistuimeen olisi suurempi.

Ratkaisukäytännössä tuskin tapahtuisi suurta muutosta. Perustuslakituomioistuimen jäsenet olisivat mitä todennäköisimmin pääasiassa perustuslakivaliokunnan nyt käyttämiä asiantuntijoita. Perustuslakivaliokunnan rooli ja nykyjärjestelmä on syytä säilyttää. Samalla pitää edel-

## Eduskunnan 16 valiokuntaa

- Suuri valiokunta koordinoi EU-asioita.
- Perustuslakivaliokunnassa arvioidaan lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuutta ja suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.
- Ulkoasiainvaliokunta käsittelee yleistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, ulkomaankauppapolitiikkaa, kehitysyhteistyötä ja rauhanturvajoukkojen asettamista.
- Valtionvarainvaliokunnalle kuuluvat valtiontalouden kehykset, valtion talousarvioesitykset, verolait ja valtion lainanotto.
- Tarkastusvaliokunta käsittelee hallituksen vuosikertomuksen, valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksia sekä eduskunnan tilintarkastajien kertomukset ja valmistelee valtion taloudenhoidon valvontaa koskevat asiat.
- Hallintovaliokunta käsittelee alue- ja paikallishallintoa, poliisitoimintaa, rajavartiolaitosta ja ulkomaalaisasioita.
- Lakivaliokunnassa keskitytään rikos- ja prosessioikeuteen, tuomioistuimiin sekä vankeinhoitoa koskevaan lainsäädäntöön.
- Liikenne- ja viestintävaliokunta käsittelee liikennettä, radio- ja tv-toimintaa sekä Yleisradiota koskevat asiat.
- Maa- ja metsätalousvaliokunta käsittelee maa- ja metsätaloutta sekä elintarviketarkastusta.
- Puolustusvaliokunnalle kuuluvat puolustuspolitiikkaa ja maanpuolustusta koskevat asiat.
- Sivistysvaliokunta käsittelee koulutusta, tiedettä, taidetta sekä tekijänoikeutta ja opintotukea koskevia asioita.
- Sosiaali- ja terveysvaliokunta käsittelee sosiaali- ja terveydenhuoltoa, eläkelainsäädäntöä ja ympäristöterveydenhuoltoa.
- Talousvaliokunta arvioi energiataloutta, elinkeinotoimintaa, kilpailua, kuluttajansuojaa ja rahoitusmarkkinoita koskevia asioita.
- Tulevaisuusvaliokunta ei yleensä käsittele lakiehdotuksia, vaan pohtii tulevaisuuden kehitykseen vaikuttavia tekijöitä.
- Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta keskittyy työvoimaa, työllisyyttä ja tasa-arvoa koskeviin asioihin.
- Ympäristövaliokunta käsittelee kaavoitusta, rakentamista, ympäristön- ja luonnonsuojelua.

lyttää sitä, että luottamus perustuslakivaliokunnan ratkaisuihin säilyy sekä kansalaisten että asiantuntijoiden keskuudessa.

## Perustuslakivaliokunnan sijaan painoa substanssivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunnan ja asiantuntijoiden kykyyn arvioida hallituksen esityksen substanssia ja lainsäädännön todellisia vaikutuksia sisältyy merkittävä ongelma. Nykyisin perustuslakiasiantuntijat joutuvat laati-  
maan lausuntonsa ennen kuulemista perustuslakivaliokunnassa.

Asiantuntijat ovat hallituksen esityksen tekstin varassa, elleivät he ole olleet jollakin tapaa esityksen valmistelussa mukana. Kun esitykset lisäksi käsittelevät kaikkia yhteiskuntaelämän alueita, on asiantuntijan hyvin vaikeaa arvioida säännösten toimivuus käytännössä.

### Substanssivaliokunta tuntee lakiesityksen sisällön

Helsingin yliopiston valtiosääntöoikeuden professori Tuomas Ojanen onkin HSTV:ssä todennut, että usein asiantuntijalle asia avautuu vasta itse kuulemistapahtumassa, kun esittelevän ministeriön edustajat selvittävät lakiesitystä. Tosiasiassa lakiesityksen varsinaisesti käsittelevä substanssivaliokunta tuntee lakiesityksen sisällön ja toimivuuden hyvin.

Olisiko varsinainen asiantuntijavalioikunta parempi kuin perustuslakivaliokunta arvioimaan suurinta osaa niistä kysymyksistä, joissa kysymys julkisen hallintotehtävän siirtämisen edellytyksistä ja sen toteuttamistavasta?

Substanssivaliokunta osaa huomattavasti paremmin arvioida, onko lakiesityksellä painava yhteiskunnallinen tarve ja onko se suhteellisuusperiaatteen mukainen. Tarveharkinta ja suhteellisuusperiaatteellinen arviointi ovat normaalia poliittista harkintaa, joka aina täytyy tehdä tehtävien siirtoa koskevissa ratkaisuissa.

Näin perustuslakivaliokunnan tehtävänä olisi antaa julkisten hallintotehtävien siirroissa substanssivaliokunnalle enintään mittatikkuja, mutta ei sitovaa ohjeistusta.

## Tiukka, tiukempi, fundamentalisti

Perusoikeustulkintojen voimakkuuteen vaikuttaa olennaisesti myös se, minkälainen tulkintalinja omaksutaan. Turun yliopiston yksityisoikeuden professori Markku Helinin mukaan jo pidempään on pidetty hyväksyttävänä sitä, että perusoikeuksilla on tulkinnessa niin sanottu *karsintavaikutus*: ilmeiset perustuslain vastaiset tulkintavaihtoehdot karsitaan pois.

Uudempi doktriini ei ole kuitenkaan ollut tyytyväinen tähän tulkin-  
taan. Se painottaa, että perusoikeudet ovat *optimointikäskyjä*. Näin tul-  
kintavaihtoehdoista on valittava se, joka parhaiten edistää perusoikeuk-  
sien tarkoituksen toteutumista.



Perusoikeussäännösten säätämisen yhteydessä ei missään vaiheessa ole perusteellisesti arvioitu sitä, kuinka vahva painoarvo perusoikeuksille on ollut tarkoitus antaa. Tuskin missään vaiheessa on ajateltu, että uudet perustuslakitulkinnot voisivat syrjäyttää vakiintuneet oikeuslähdeperiaatteet.

Se, että perusoikeustulkinnolle pyritään antamaan muita oikeudenaloja vahvasti ohjaava vaikutus, perustuu vain valtiosääntötutkijoiden omiin poliittisiin linjauksiin.

Professori Tuomas Ojanen on ehdottanut, että tuomioistuinten pitäisi mennä pidemmälle perusoikeuksien turvaamisessa. Hän on viitannut ratkaisuihin, jotka täyttävät ihmisoikeussopimuksesta ja sitä koskevasta ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä johdettavat minimivaatimukset.

Professori Helin kutsuu tällaista tulkintalinjaa perusoikeusfundamentalismiksi. Samaa termiä on myöhemmin käyttänyt perustuslakivaliokunnan entinen puheenjohtaja Ben Zyskowitz (kok.) äärimmäisistä perustuslakitulkinnoista.

Helin määrittelee perusoikeusfundamentalismia ajattelutavaksi, jossa perusoikeuksien asema rinnastuu Raamatun kristilliseen ja Koraanin islamilaiseen fundamentalismiin. Kaikki viisus löytyy tekstistä eikä vapauden aluetta ole, vaan päinvastoin tulkitsijan velvollisuus on konkretisoida Sanan sisältö.

Perusoikeusfundamentalismi on sikäli outo ilmiö, että perusoikeudet ovat vain lyhyt oikeuksien luettelo verrattuna mainittujen kirkkojen oppien rikkaaseen sisältöön. Perusoikeusdiskurssin ja siihen nivoutuvien käytäntöjen kautta perusoikeuksien kupeeseen voi luonnollisesti vähitellen syntyä eräänlainen Apostolien teot -osio, jolloin doktriini alkaa läheisemmin muistuttaa mainittujen isojen kirjojen oppeja.

Tästä löytyy muitakin esimerkkejä kuin alussa esitellyt pysäköinninvalvontaa koskevat juridiset arviot. Sille hyvin läheinen tapaus on eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen tekemä päätös, joka liittyi valokuvien ottamiseen museossa.

Kantelija oli tyytymätön siihen, että Ateneumin taidemuseo ei ollut sallinut hänen ottaa valokuvia taidemuseossa. Normaalitytapauksessa ajateltaisiin, että tilan omistaja ja näyttelyn järjestäjä päättää käyttäytymissäännöistä omilla tiloillaan. Kun vieras ostaa pääsylipun tai tulee museoon, hän sitoutuu tilan omistajan normaaleihin ehtoihin.

Näin kyseessä olisi siis täysin puhdas kahden osapuolen siviilioikeudellinen asetelma. Apulaisoikeusasiamies alkoi kuitenkin hahmottaa ongelmaa perusoikeuskysymyksenä.

### **Absurdit tulkinnot johtavat yhteiskunnan halvaantumiseen**

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan valokuvan ottaminen toteuttaa kansalaisen sananvapautta. Mutta lisäksi tuli ottaa huomioon museon mui-

**Kaikki viisus löytyy tekstistä eikä vapauden aluetta ole**

den vieraiden yksityisyyden suoja, mikä rajoitti oikeutta valokuvan ottamiseen.

Lisäksi tuli ottaa huomioon omaisuuden suoja. Taululle voisi olla vaingollista, jos sitä kuvataan salamavaloa käyttäen.

Apulaisoikeusasiamies päätyikin pitkän pohdiskelun jälkeen ratkaisuun, että omaisuuden suoja oikeuttaa rajoittamaan sananvapautta varsinkin, koska ”taidemuseossa kuvaamisessa ei liikuta aivan sananvapauden ydinalueella”.

Kun apulaisoikeusasiamies oli huomannut, että asiaan voitaisiin soveltaa useita perusoikeuksia ja jotakin niistä jouduttiin hänen mukaansa rajoittamaan suhteessa toisiin, ei rajoittamista voitu tehdä perusoikeusrajoituksena muutoin kuin lailla. Tarvittaisiin siis erillinen laki, joka on suhteellisuusperiaatteen mukainen ja riittävän tarkkarajainen.

**Kaikista mahdollisista tilanteista olisi säädettävä lailla ja hyvin yksityiskohtaisesti**

Lainsäädännöllisesti kuvaamisen kieltäminen museossa olisi teknisesti suhteellisen helppoa, joskin tämäkin

”perusoikeusrajoitus” vaatisi riittävät perusteet, sen pitäisi olla suhteellisuusperiaatteen mukainen ja myös tarkkarajainen. Mielenkiintoista olisi kuitenkin ollut, jos kuvaus olisi sallittu, mutta sille olisi asetettu suhteellisuusperiaatteen mukaiset ehdot, joilla omaisuudensuojaloukkaus ja mahdolliset muut oikeudenloukkaukset olisi minimoitu.

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu osoittaa tulkintalinjan absurdiuden. Jos elinkeinotoiminnassa, myös valtion museon harjoittamassa, otetaan huomioon perusoikeudet aina ja kaikissa tapauksissa, on kaikista mahdollisista esiintyvistä tilanteista säädettävä lailla ja lakien on oltava hyvin yksityiskohtaisia, jotta ne olisivat tarkkarajaisia ja oikeudet ja velvollisuudet selkeästi ilmaisevia. Perusoikeudet velvoittavat julkista valtaa (PL 22. §), mutta niistä ei aiheudu yksityiselle suoraa velvoitetta ilman erikseen säädetyn tarpeelliseksi harkitun lain velvoitteita.

Lisäksi lain soveltajat, kuten museon vahtimestarit, olisi koulutettava soveltamaan näitä lakeja. Edelleen vahtimestarin kielloista olisi tehtävä hallinnollinen päätös, josta olisi annettava valitusoikeus. Tällainen oikeudellinen tilanne olisi mahdoton ja yhteiskunnan täydellisesti hyödyttävä.

Ratkaisuun liittyy mielenkiintoinen jälkiepisodi. Kansanedustaja Ben Zyskowitz moitti apulaisoikeusasiamiehen ratkaisua eduskunnan täysistunnossa (11.6.2013). Zyskowitz arvioi, että asia olisi pitänyt ratkaista siviilioikeudellisesti sopimusasiana.

Zyskowitz moitti liian pitkälle mennyttä vaatimusta lailla säätämisestä. Hän antoi eduskunnan istunnossa oikeusasiamiehelle valokuvan kyltistä, jossa kiellettiin valokuvaaminen. Kyltti oli oikeusasiamiehen kanslian ala-aulassa eduskunnan lisärakennuksessa.

Zyskowicz kysyi, missä laissa tällaisesta valokuvauskiellosta (”perus-oikeusrajoituksesta”) on säädetty. Kuvauskielto perustuu yksityisyyden suojaan, mutta missään laissa ei tietystikään oltu määritelty, että kyseinen kyltti voidaan kiinnittää oikeusasiamiehen kanslian sisääntulotiloihin.

Zyskowicz kysyikin, aikooko oikeusasiamies antaa asiasta huomautuksen eduskunnan oikeusasiamiehelle. Huomautusta ei ole annettu.

# 12 Kuusi keinoa parantaa perustuslakivaliokunnan työtä

Perustuslakivaliokunnan työtä ohjaa perustuslaki (74. §) , jonka mukaan valiokunnan tehtävänä on antaa lausunto sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Eduskunnan työjärjestyksen (6. §:n) mukaan eduskunnan puhemiesneuvosto tekee ehdotuksen täysistunnolle siitä, mihin valiokuntaan asia lähetetään valmisteltavaksi käsiteltäväksi ja minkä valiokunnan tulee antaa lausuntonsa. Eduskunnan pääsihteeri tekee puhemiesneuvostolle ehdotuksen varsinaisesta käsittelyvaliokunnasta ja lausuntovaliokunnista.

Kysymys asian lähettämisestä perustuslakivaliokuntaan ei ole ollut ongelmallinen. Ministeriöt ennakoivat, onko asian käsittely tarpeen perustuslakivaliokunnassa. Jos arvioidaan, että lakiesityksessä on perustuslaillisia kytkentöjä, hallituksen esitykseen liitetään loppuun kappale ”Esityksen suhde perustuslakiin”.

Siinä tuodaan esille hallituksen käsitys esityksen perustuslainmukaisuudesta. Tästä osuudesta lakiesityksen valmisteleva ministeriö yleensä neuvottelee oikeusministeriön kanssa.

Jos oikeuskansleri epäröi esityksen perustuslaillisuutta, liitetään esitykseen usein maininta, jonka mukaan esitys on syytä saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Puhemiesneuvostossa ja täysistunnossa ei ole käytännössä lainkaan ristiriitatilanteita siitä, lähetetäänkö esitys lausunnolle perustuslakivaliokuntaan. Esitys lähetetään aina lausunnolle perustuslakivaliokuntaan, jos sen perusteeksi voidaan osoittaa edes jonkinlaisia käyppiä perusteluita.

Kun hallituksen esitys on käsittelyssä jossain erityisvaliokunnassa, herää aina silloin tällöin siellä epäily esityksen perustuslainmukaisuudesta. Nämä tilanteet ratkaistaan siten, että valiokunta pyytää yhdeltä tai enintään muutamalta perustuslakiasiantuntijalta arvioita siitä, onko perustuslakivaliokunnan käsittely tarpeen.

Tällöin kynnys asian lähettämiselle perustuslakivaliokuntaan on melko alhainen. Valiokunnat noudattavat asiantuntijoiden neuvoa. Valiokunnan tiedonhankinta eduskunnassa tapahtuu asiantuntijoiden

kuulemisella ja käsittelyn kannalta tarpeellisen muun selvityksen hankkimisella.

### **Asiantuntijakuulemiset ratkaisevia**

Perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvos tekee ennen asiantuntijakuulemista ehdotuksen kuultavista asiantuntijoista. Ensimmäiseen kuulemiseen kutsutaan asian valtioneuvostossa esitelleen ministeriön edustaja tai edustajia sekä asian valmisteluun osallistuneiden muiden ministeriöiden tai virastojen edustaja.

Tämän lisäksi jo ensimmäiseen kuulemiseen kutsutaan valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita. Käytännössä he ovat valtiosääntöoikeuden tai julkisoikeuden professoreita tai yliopistollisia tutkijoita. Heidän valintansa perustuu pitkälti siihen, ovatko he julkaisseet kirjoituksia käsitteilyssä olevalta aihealueelta.

Kutsuttavien asiantuntijoiden määrä riippuu asian merkityksestä sekä myös siitä, onko asiantuntijoiden mielipiteissä hajontaa. Suppeassa kuulemisessa riittää 2–3 valtiosääntöasiantuntijaa.

Jos asia on vaikea ja laajakantoinen, asiantuntijoita saattaa olla jopa kymmenen. Jos asialla on selkeä yhteys johonkin toiseen oikeuden alaan kuten siviilioikeuteen tai rikosoikeuteen, pyydetään yleensä myös jokin tämän alan professori asiassa kuultavaksi.

Merkittävää perustuslakivaliokunnan käytännössä on, että asianosaisia eli niitä, joita asia koskee, ei kutsuta perustuslakivaliokuntaan kuultavaksi. Heitä kuullaan asian varsinaisesti käsittelevässä valiokunnassa.

Peruste tällä menettelyllä on, että perustuslakivaliokunta suorittaa ainoastaan perustuslaillista harkintaa ja substanssivaliokunta tekee poliittisen harkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan.

### **Muutaman valtiosääntöjuristin varassa**

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijoiden joukko on varsin suppea. Esko Riepula totesi väitöskirjassaan jo vuonna 1973, että ”perustuslakien tulkintavalta on todellisuudessa luisunut viimeisen kahden vuosikymmenen aikana muutaman valtiosääntöjuristimme käsiin”.

Tilanne ei tältä osin ole muuttunut, vaikka asiantuntijat pääosin ovatkin vaihtuneet. Riepula kohdisti kritiikkinsä valiokunnan ulkopuolisen asiantuntijakunnan valikoitumiseen ja sen vallankäytön kontrolliin liittyviin kysymyksiin.

Matti Wibergin selvityksen mukaan varsin pitkään tärkeimmät asiantuntijat olivat Helsingin, Turun ja Lapin yliopistojen valtiosääntöoikeuden professorit Mikael Hidén, Antero Jyränki ja Ilkka Saraviita. Oman selvitykseni mukaan ajanjaksolla 2003–2009 kolmen kärki oli Mikael Hidén, Kaarlo Tuori ja Veli-Pekka Viljanen. (Ks. tarkemmin taulukko seuraavalla sivulla.)

Asiantuntijoiden lausuntojen sisällöstä ei ole annettu yleisiä ohjeita. Perustuslakivaliokunta kuitenkin pyytää aina asiantuntijalta kirjallisen lausunnon, joka pyydetään toimittamaan ennakkoon ennen suullista kuulemista.

Lausunnot poikkeavat suuresti pituudeltaan ja perusteellisuudeltaan. Myös lausuntojen ehdottomuudessa on selkeitä eroja.

Eroja on myös siinä, kuinka huolellisesti perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö on käyty lävitse. Tässä suhteessa yleensä professori Mikael Hidénin lausunto on hyvin perusteellinen. Koska valiokunnan ratkaisujen pitäisi olla johdonmukaisia, on aiemmilla ratkaisuilla suuri merkitys.

Jos hallituksen esityksen jokin säännös on ristiriidassa perustuslain kanssa, pitää perustuslakivaliokunnan kirjata tämä lausuntonsa lopupöytäkirjaan. Vaikein kysymys perustuslakivaliokunnan harkinnassa onkin, onko säännös huono perustuslain kannalta vai loukkaako se perustuslakia niin, että hallituksen esitystä on muutettava. Tämä harkinta on usein vaikea myös asiantuntijoille.

Valtiosääntöasiantuntijoiden joukko on melko rajallinen, eikä joukkoa luultavasti voida laajentaa. Sen sijaan on perusteltua ottaa kuulemiseen mukaan entistä enemmän muiden oikeudenalojen asiantuntijoita.

1945–2002		2003–2009	
Asiantuntija	Oikeusala	Asiantuntija	Oikeusala
Mikael Hidén	valtiosääntöoikeus kansainvälinen oikeus	Mikael Hidén	valtiosääntöoikeus, kansainvälinen oikeus
Ilkka Saraviita	julkisoikeus	Kaarlo Tuori	hallinto-oikeus, finanssioikeus
Antero Jyränki	valtiosääntöoikeus, kansainvälinen oikeus	Veli-Pekka Viljanen	valtiosääntöoikeus
Kaarlo Tuori	hallinto-oikeus, finanssioikeus	Olli Mäenpää	hallinto-oikeus, valtiosääntöoikeus, Eurooppaoikeus
Olli Mäenpää	hallinto-oikeus, valtiosääntöoikeus, Eurooppaoikeus	Tuomas Ojanen	valtiosääntöoikeus
Kauko Sipponen	julkisoikeus, finanssioikeus		
Martin Scheinin	valtiosääntöoikeus, kansainvälinen oikeus		
Veli-Pekka Viljanen	valtiosääntöoikeus		
Veli Merikoski	hallinto-oikeus		
Paavo Kastari	valtiosääntöoikeus, kansainvälinen oikeus		

Taulukko Perustuslakivaliokunnan eniten kuulemat asiantuntijat 1945–2009  
(Lähteet: Wiberg, 2003; Sasi, 2009)

Koska perustuslain vallanjakosäännöksen vuoksi arvioitava toiminta voi olla muutakin kuin julkisen vallan käyttöä, on varmasti perusteltua käyttää huomattavasti enemmän siviilioikeuden asiantuntijoita.

Lisäksi myös substanssikysymysten paremmaksi avaamiseksi olisi perusteltua käyttää hallituksen esityksen substanssin osaavaa yliopistolista asiantuntijaa tai ainakin tärkeimpien asiantuntijoiden substanssivaliokunnassa antamia lausuntoja arvioimaan lakiehdotuksen vaikutuksia.

### **Substanssiosaaminen puutteellista**

Asiantuntijoilla on usein erilaisia käsityksiä siitä, loukkaako ehdotus perustuslakia niin paljon, että säännöstä on muutettava. Kun perustuslakivaliokunta suorittaa harkintaa, se ei tapahdu asiantuntijoiden enemmistön kannan mukaisesti vaikka lukumäärälläkin on merkitystä. Asiantuntijoilla on myös jossain määrin erilainen painoarvo. Lisäksi esitetyt argumentit painavat.

Asiantuntijaprosessissa on kuitenkin eräitä ongelmia. Valtiosääntöasiantuntijat yleensä eivät juuri lainkaan tunne sitä substanssialuetta, johon lakiesitys liittyy. Tämän vuoksi lausunnoissa hyvin usein keskittään hallinnollisiin menettelyihin ja itse asian sisältö jää vajavaisesti arvioitavaksi.

Lisäksi asiantuntija on yleensä täysin hallituksen esityksen tietojen varassa. Hänen täytyy luottaa siihen, että hallituksen antamat tiedot ja vaikutusarviot pitävät paikkansa.

Toisinaan käykin niin, että asiantuntija joutuu arvioimaan joiltakin osin uudelleen kantansa asian suullisessa käsittelyssä, kun hänelle tarkemmin avautuu asian sisältö. Ongelma on tällöin ennakkoon annettu kirjallinen lausunto.

Toinen ongelma ovat asiantuntijoiden asiasta antamat ennakkolausunnot. Yhä yleisemmäksi on tullut, että ministeriöt pyytävät jo ennakkoon perustuslakiasiantuntijoilta lausuntoja, jotta esitys voitaisiin muotoilla siten, että siihen ei liity perustuslakiongelmia.

Tässä menettelyssä on se hyvä puoli, että asiantuntija tuntee asian huomattavasti paremmin ja perusteellisemmin sitä ministeriölle arvioituaan kuin vain perustuslakivaliokuntaan kutsuttu asiantuntija, jolla on lyhyt aika valmistautumiseen. Toisaalta se tekee asiantuntijasta sitoutuneemman suhteessa hallituksen esitykseen.

Suurimpia ongelmia perustuslakivaliokunnan työssä tänä päivänä ovat joidenkin asiantuntijoiden lehdistössä hallituksen tiedotteen tai toimittajan väittämien tietojen perusteella esittämät hyvin ehdottomat lausunnot.

Usein on vielä niin, että todellisuus hallituksen esityksessä se annettaessa ei täysin vastaa sitä, mistä asiantuntija on lausunut. Silti julkisuu-

**Asiantuntijoihin olisi  
syytä soveltaa  
tuomarin jääviyssääntöjä**

teen annettu ennakkolausunto kuitenkin usein ohjaa asiantuntijaa, kun hän kirjoittaa lausuntoa perustuslakivaliokunnalle.

Suomessa on sananvapaus. Kun kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnonantajat ovat lausuntonsa vaikuttavuudella pitkälti tuomarin asemassa, olisi varmaankin syytä noudattaa kutsuttaviin asiantuntijoihin tuomarin jääviyssääntöjä ja muita yleistä luotettavuutta koskevia sääntöjä.

Jos asiantuntija on ennakkoon julkisuudessa ottanut vahvasti kantaa asiaan jopa jo ennen hallituksen esityksen valmistumista, on kysyttävä, onko sellaista henkilöä syytä kuulla asiantuntijana, koska vahva ennakoasenne voi vaikuttaa annettavan perustuslakiarvion sisältöön ja joka tapauksessa heikentää asiantuntijan yleistä luottamusta.

## Vasta-argumentteja ei kuulla

Perustuslakivaliokunnan nykyinen käsittely ei täytä hyvän oikeudellisen ratkaisuprosessin edellytyksiä.

Valiokunnan kuulemisessa ei ole kahta vastakkaista osapuolta, joiden argumenttien harkinta tulisi asiantuntijoiden avulla ratkaisuvaltaa käyttävien päätettäväksi. Asiantuntijakuulemisessa ei tapahdu aitoa argumenttien punnintaa ja haastamista.

### Kuulemisessa ei aidosti haasteta asiantuntijoiden argumentteja

Useimmiten esittelevän ministeriön perustuslakiosaaminen on vajavaista eikä ministeriö kykene

haastamaan perustuslakiasiantuntijoiden kriittisiä näkemyksiä.

Perustuslakivaliokunnan päätöksenteossa merkittävää on se, että valiokunnassa ei ole hallitus–oppositio–vastakkainasettelua eikä hallitus pyri painostamaan valiokuntaa päätöksenteossa.

Viimeiseksi on jäänyt yritys vaikuttaa vuonna 2005 laissa sotilaallisesta kriisinhallinnasta. Riippumattomuus turvaa sen, että perustuslakivaliokunta kykenee tekemään ratkaisunsa itsenäisesti.

Merkittävää on, että lähes kaikki valiokunnan perustuslakitulkinnot ovat yksimielisiä. Päätösten legitimitetin kannalta tällä on suuri merkitys.

Toisaalta tämä merkitsee sitä, että päätökset on laadittu tarvittaessa hyvin suppein perusteluin. Usein päätös on looginen johdattelu ilman, että laajemmin avattaisiin sitä, miten eri tekijöitä kuten esimerkiksi suhteellisuutta tai julkisen vallan käsitettä on arvioitu.

## Enemmän oikeusvertailua

Oikeusvertailua valiokunta saa jossain määrin arvioidessaan nykyisin varsin huolellisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja. Tähän mennessä ei ole syntynyt tilannetta, jossa perustuslakivaliokunnan kannan voitaisiin katsoa oleva ristiriidassa ihmisoikeustuomioistuimen kannan kanssa.



Anglosaksisissa maissa tuomioistuimet seuraavat hyvinkin tiiviisti toistensa ratkaisuja. Perustuslakivaliokunta on muutaman kerran hakenut argumentaatiota Saksan perustuslakituomioistuimen ratkaisuksista. Asioita ratkaistaessa laajempi eurooppalainen vertailu olisi perusteltu.

Perustuslakivaliokunnan työtä hankaloittaa se, että ruuhka-aikoina käsittelyssä on suuri määrä asioita. Ehkä suurempaa harkintaa olisikin syytä käyttää, milloin asia lähetetään valiokuntaan. Lisäksi perusteellisempi käsittely ja syvällisempi lausunto olisivat hyvä seuraava uudistusaskel perustuslakikontrollissa.

On kuitenkin todettava, että perustuslakivaliokunnan resurssit ovat hyvin rajalliset eli kolme valiokuntaneuvosta. Jos lausunnoista halutaan perusteellisempia, on selvää, että valiokunnan resurssiointia pitää vahvistaa.

## Parempia perusteluja ja kunnon debattia

- Perustuslakivaliokunnan työtä voidaan parantaa kuudella tapaa:
- Valiokunnan pitää keskittyä enemmän tärkeisiin tulkintalinjauksiin luoviin ratkaisuihin ja perustella kantansa perusteellisemmin. Valiokunnan resursseja pitäisi vahvistaa ja aikataulujen pitäisi mahdollistaa asian perusteellinen käsittely.
  - Korkeimpien tuomioistuinten pitäisi tulkita ”ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa” -kynnystä lievemmin, koska perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei kaikkia esille tulevia seikkoja ole aina otettu huomioon. Tämä edistäisi perusoikeuskeskustelua.
  - Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden joukkoa pitäisi laajentaa käsiteltävää asiaa koskeville oikeusaloille. Koska julkisen hallintotehtävän käyttöä koskeva asia voi olla luonteeltaan myös muuta kuin julkisen vallan käyttöä, kuultavana pitäisi olla perustuslaki-asiantuntijoiden lisäksi myös kattavasti siviilioikeuden asiantuntijoita.
  - Valiokunnalle pitäisi ensin esitellä monipuolisesti substanssiasia asiantuntijoiden läsnä ollessa. Esittelyyn kutsuttaisiin hallituksen kannan puolustaja ja vastustaja, joiden kirjelmia muut asiantuntijat kommentoisivat.
  - Valiokunnan kuulemilta asiantuntijoilta pitää edellyttää julkista luottamusta. Jos asiantuntija on julkisuudessa ottanut ennakkoon vahvasti kantaa käsiteltävään asiaan, häntä ei voitaisi kutsua kuultavaksi.
  - Valiokunnan on tiiviimmin seurattava muiden EU-maiden perustuslakiratkaisuja. Valiokunnan tärkeimmät ratkaisut pitäisi käänntää englanniksi ja saada osaksi kansainvälistä perusoikeuskeskustelua.

Tämän lisäksi myös aikatekijä on tärkeä. Merkittäviä perustuslakikysymyksiä koskevat esitykset pitäisi antaa eduskunnalle niin aikaisessa vaiheessa, että niiden käsittelylle jää riittävä aika. Käsittelyn syventäminen vielä lisää tarvetta pidentää käsittelyaikaa.

Tarvetta olisi myös sille, että valiokunnan lausunnon seurausvaikutukset voitaisiin laajemmin analysoida ennen päätöksen lopullista tekemistä.

# 13 Julkisen hallintotehtävän perustuslaillinen kontrolli tarpeetonta

Julkisen hallintotehtävän käsitteestä saati tulkinnasta ei vallitse yksimielisyyttä. Se on selvää, että käsite Suomessa kattaa laajan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuden, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpääntöön sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö julkisesta hallintotehtävästä perustuu yksittäisiin ratkaisuihin, eikä niistäkään voidaan johtaa pitkälle meneviä johdonmukaisia tulkintasääntöjä. Silti uutta perustuslakia sen voimaantulon jälkeen pohtineet työryhmät ovat arvioineet, että perustuslain 124. §:n vallanjakosäännöksen tulkinta olisi vakiintunut.

Tällaisen johtopäätöksen teki Perustuslain seurantatyöryhmä mietinnössään vuonna 2002 eli siis vain kaksi vuotta perustuslain vallanjakosäännöksen (124. §) voimaantulosta:

*”Kaiken kaikkiaan uusi perustuslain säännös hallintotehtävän siirrosta näyttää saaneen tulkintakäytännössä jo vakiintuneen sisällön. Säännökselle asetettu tavoite perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta kaikessa julkisten hallintotehtävien hoidossa vaikuttaisi siten toteutuvan myös käytännössä.”*

Perustuslaki 2008 -työryhmä taas muotoilee muistiossaan, että perustuslakivaliokunta on melko usein ottanut kantaa perustuslain 124. §:n vallanjakosäännöksen asettamien vaatimusten täyttymiseen.

*”Valiokunta on pääsääntöisesti pitänyt ehdotettuja tehtäväsiirtoja perustuslain sallimina, mutta edellyttänyt oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden turvaamista säännöspäätöksistä eri tavoin.”*

Työryhmä on samoilla linjoilla kuin Perustuslain seurantatyöryhmä aiemmin esittämässään johtopäätöksissä. Työryhmä arvioi, että

*”Uudemmastakaan tulkintakäytännöstä tai erilaisista sääntelytilanteista ei ole osoitettavissa sellaisia ongelmia, jotka aiheuttaisivat tarpeen arvioida uudelleen perustuslain 124§:ää.”*

Marietta Keravuori-Rusanen päätyi väitöskirjassaan jopa siihen, että perustuslain 124. §:n vallanjakosäännös olisi edelläkävijä eurooppalaisessa lainsäädäntötyössä ja voi johtaa muualla Suomen kaltaiseen sääntelyyn.

### **Liian laaja julkinen hallintotehtävä**

Ongelma on se, että julkisen hallintotehtävän käsitteellä on taipumus laajentua. Käsitteen sisään pyritään ahtamaan yksityisoikeudellisia, yksilön oikeusasemalle tärkeitä toimintoja.

Yksityissektorin sääntelyä ja riitojen ratkaisua, jos sillä on merkitystä yksilön oikeusasemalle, pyritään ymmärtämään julkisen hallintotehtävän hoitamisena (työeläkkeet, lakisääteiset vakuutukset, arvopaperimarkkinasääntely).

Viranomaisten harjoittama liiketoiminta, joka kilpailee yksityisten toimijoiden kanssa, työnnetään harjoittajansa mukaan julkiseksi hallintotoiminnaksi (luotsaus, terveydenhuoltopalvelut).

Tehtävät, joista yksityinen voisi pitää huolta, pyritään monopolisoimaan julkiselle vallalle (pysäköinninvalvonta).

Vaikka yhteiskunta ei kykene turvaamaan perusoikeuksia, niiden turvaaminen yksityisin toimin (pysäköinninvalvonta, turvapalvelut) pyritään estämään.

Julkisen hallintotehtävän käsitteellä voidaan syrjäyttää kansalaisten perusoikeudet, kuten elinkeinovapaus ja omaisuuden suoja.

Syy julkisen hallintotehtävän piirin laajentumiselle on se, että koko käsite on epämääräinen. Sitä tulkitsevat hallinto-oikeusasiantuntijat, jotka pitävät omaa oikeusalaansa oikeusturvan kannalta tärkeänä eivätkä tunne muiden oikeusalojen toimintasääntöjä.

Virkamieshallintoperiaate palvelujen tuotannossa kuulostaa hyvältä, mutta jos se johtaa huonompiin palveluihin, ei se, joka näyttää paremmalta, olekaan laadukkaampaa.

Tiukentuvien tulkintojen kanssa on voitu toistaiseksi elää, koska mahdollisten tilanteiden syntymisen estämiseksi terveen järjen käyttö perustuslakivaliokunnassa on ollut sallittu. Valiokunta on ymmärtänyt käytännön välttämättömät tarpeet ja löytänyt jonkinlaisen ratkaisun, jonka kanssa voidaan elää.

Hyvä esimerkki on sähköistä tunnistautumista koskeva ratkaisu. Jos olemassa on merkittävä yksityisen tarjoama julkiseen hallintotehtävään käytettävissä oleva palvelu, on se hyväksytty ja sitä on pidetty tarkoituksenmukaisena. Vaihtoehto olisi usein ollut kansalaisten palvelujen toimimattomuus.

Perustuslain 124. §:n tulkintatilanteet ovat silti merkittävä ongelma perustuslakivaliokunnan työssä. Vallanjakosäännöksen tulkintaa ei voida pitää kovinkaan johdonmukaisena, ja sen pohtiminen työllistää perustuslakivaliokuntaa tiuhaan.

Tämä käy ilmi eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoja ko-koavasta Ilkka Saraviita -tietokannasta, jota on koostettu perustuslaki-uudistuksesta alkaen. Tietokannassa on seitsemänneksi eniten viittauksia vallanjakosäännökseen eli 124. §:ään, yhteensä 92 kappaletta. Eniten viittauksia on yksityiselämän suojaan, 186 kappaletta.

Kun perustuslain vallanjakosäännös aiheuttaa ongelmia perustuslakivaliokunnan käytännön työssä, valiokuntaneuvos neuvottelee valmistelijan tai sen tahon kanssa, jota asia koskee. Silloin haetaan ratkaisua siihen, millä tiukennetuilla, toteutettavissa olevilla edellytyksillä välttämätön toiminto kuitenkin voitaisiin suorittaa.

Nyt perustuslakivaliokunnassa joudutaan pohtimaan, onko viranomaisen neuvonta- tai laskutustoiminnan ulkoistaminen tarkoituksenmukaista. Voidaan kysyä, mitä lisäarvoa asian perustuslaillinen pohdinta antaa.

Lainsäätäjän ja viranomaisen on aina voitava järjestää käytännön toiminnot mahdollisimman laadukkaasti ja kustannustehokkaasti. Sille ei pidä asettaa perustuslaillisia esteitä.

### **Virka ei välttämättä tuo viisautta**

Uudet palvelut syntyvät julkisen sektorin ulkopuolella. Se, että joudutaan erikseen pohtimaan niiden perustuslaillisia ulottuvuuksia hallintotehtävänä, nostaa kynnyistä ottaa niitä käyttöön ja hidastaa hallinnon uusiutumista. Viranomaisenkin on voitava hyödyntää markkinoilla syntyviä innovaatioita.

On myös kysyttävä, antaako virka viisauden. Lahjakkaimmat asiantuntijat eivät välttämättä nykyään hakeudu virkamiehiksi. Voidaanko päätöksenteossa kuitenkin hyödyntää asiat parhaiten osaavia henkilöitä?

Mielenterveysläheteiden osalta on hyväksytty, että lausunnon voi antaa yksityinen asiantuntijalääkäri. Virka-apua voi kuitenkin pyytää vain virkalääkäri. Vastuun päätöksestä kantaa viime kädessä virkalääkäri.

Käytännössä kuitenkin tiedetään, että virkalääkäri luottaa asiantuntijalääkärin lausuntoon. Jos esiin nousee vastuukysymyksiä, ne tosiasialisesti pitäisi kohdistaa asiantuntijalääkärille.

Onkin kysyttävä, miksi henkilö, joka täyttää korkeat pätevyysvaatimukset ja on antanut lääkärin tai vastaavan valan, ei voisi toimia tarvittaessa virkavastuulla ja tehdä päätöksiä alusta loppuun saakka. Virkasuhde kuntaan ei vahvista mitenkään potilaan oikeuksia.

Samaa voidaan kysyä vartijasta. Jos hän on saanut asianmukaisen koulutuksen, jos häneen kohdistuu asianmukainen valvonta ja jos hänet pukeutumisella ilmaistaan vartijaksi, niin miksi hänelle ei voida antaa tavanomaista kansalaista vahvempia valtuuksia.

### **Mitä lisäarvoa ulkoistamisen perustuslaillinen pohdinta antaa?**

Jos poliisi olisi aina suojaamassa kansalaisten perusoikeuksia, varti-  
jalle ja hänen tavallista kansalaista vahvemmille valtuuksille ei olisi tar-  
vetta. Mutta jos yhteiskunta ei kykene vastaamaan velvoitteistaan, eikä  
pitäisi mahdollistaa muunlaiset ratkaisut perustuslain niitä estämättä.

Perustuslain perusoikeusveloitteet koskevat julkista valtaa. Kun jul-  
kinen valta perustuu aina eduskunnan säätämään lakiin, tulee ne ottaa  
huomioon lakeja säädettäessä.

Suurimmat erot yksityisen ja julkisen välillä toimintojen järjestämi-  
sessä koskevat perusoikeuksien yhdenvertaisuus-, kieli- ja julkisuusperi-  
aatteita. Jos jokin toiminta hoidetaan yksityisen toimesta, voidaan aina  
toimialaa säädellä erilaisilla velvoitteilla ja määrätä toiminta sellaiseksi,  
johon sovelletaan hallinto-oikeudellisia periaatteita. Lainsäätäjällä on  
aina suuri harkintavalta elinkeinojen sääntelyssä.

### Hallinnon ydinsisällöt tarkempaan arviointiin

Ongelmallisinta perustuslain 124. §:n vallanjakosäännöksen tulkinnassa  
on se, että siitä on tullut vahvempi oikeudellinen normi kuin kansalaisil-  
le taatuista perusoikeuksista. Näin on varsinkin suhteessa omaisuuden  
suojaan ja oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen. Käytännössä elinkei-  
novapaus saa aina syrjäytyä, jos asiaa joudutaan  
arvioimaan vallanjakosäännöksen kannalta.

#### Julkisen tehtävän käsitettä pitäisi tulkita toissijaisena

Jotta Suomessa perusoikeudet toteutuisivat,  
pitäisi ensinnäkin julkisen tehtävän käsitettä  
tulkita toissijaisena suhteessa perusoikeuksiin. Lisäksi arvioitaessa julki-  
sen hallintotehtävän siirtämistä, tulisi aina arvioida, miksi tehtävän suo-  
rittaminen valtion tai kunnan toimesta on välttämätöntä.

Perustuslain 124. §:n vallanjakosäännös kattaa vain julkisen *hallinto-*  
tehtävän. Julkisen hallintoon luetaan kuitenkin suuri joukko valtion ja  
kuntien palvelutoiminnasta. Terveystieteiden palvelut ovat julkista hal-  
lintoa, vaikka lääkärin antama lääkemääräys ei vaikuta potilaan oikeuk-  
siin ja velvollisuuksiin.

Aivan väärä ei ehkä olekaan arvio, jonka mukaan lain ”merkittävä  
julkinen hallinto” olisi varsinaista julkista hallintoa. Muu julkinen hal-  
linto-tehtävä voisi suurelta osin olla muuta kuin julkista hallintoa. Tältä  
osin julkisen hallinnon ydinsisältöjen huolellinen arviointi olisi tarpeen.

Kansainvälisesti valtion ydintoiminnot ja varsinkin ne, joista mikään  
valtio ei voi luopua, ovat varsin selkeät: lainsäädäntö- ja tuomiovalta sekä  
tehtävät, jotka koskevat valtion alueellista koskemattomuutta, sisäistä  
järjestystä ja turvallisuutta sekä valtion taloudellista toimintakykyä. Vi-  
ranomaisina näihin liittyvät ovat maanpuolustus, poliisitoimi, ulkoasi-  
ainhallinto sekä verotus.

## Vallanjakosäännös selkeintä kumota

Kaikkialla lainsäädäntövalta ja tuomiovalta ovat julkisen vallan omat kokonaisuutensa. Sen sijaan julkisen hallinnon tehtävät on muualla säädelty pragmaattisesti lainsäädännöllä. Kuten todettu, länsimaissa ei Ruotsia lukuun ottamatta ole lainkaan säännöksiä julkisen vallan siirtämisestä yksityiselle.

Kaikkein selkeintä olisikin poistaa perustuslain vallanjakosäännös eli 124. § kokonaisuudessaan tarpeettomana. Jos lainsäätjä haluaa julkisen hallinnon suorittavan jonkin tehtävän, on sen säädettävä siitä laki. Jos lainsäätjä haluaa luopua tuosta julkisesta tehtävästä, tapahtuu se lakia muuttamalla.

Jos lainsäätjä taas haluaa antaa jonkin tehtävän yksityiselle, voi se aina säätää asiasta lain. Tai lainsäätjä voi antaa tehtävän yksityiselle myös myöntämällä yksityiselle toimijalle rahoituksen budjetin määrärahalta.

Nykyinen pohdinta siitä, onko tehtävän siirtäminen tarkoituksenmukaista on täysin tarpeetonta perustuslakivaliokunnassa, koska tämän tarkoituksenmukaisuusarvion tekee joka tapauksessa asian varsinaisesti käsittelevä valiokunta. Substanssivaliokunnalla on myös parempi käsitys siitä, onko tehtävän siirtäminen tarkoituksenmukaista.

On muistettava, että tämä tarkoituksenmukaisuusharkinta on poliittista harkintaa eikä ole mitään asianmukaisia kriteereitä, joilla siitä voitaisiin tehdä tosiasiallisesti oikeudellista harkintaa.

Perustuslain 124. §:n poistaminen voi aiheuttaa huolta siitä, pysyykö lainsäätäjällä lainkaan kontrollia siitä, kuka viranomaisvaltaa käyttää. Perustuslaissa voidaan tämän varmistamiseksi säilyttää säännös, jonka mukaan hallintotehtävän siirtämisestä muulle kuin viranomaiselle tulee säätää lailla. Tämä turvaisi sen, että asia tulee aina eduskunnan harkittavaksi.

Tällöin pitäisi kuitenkin poistaa perustuslain 124. §:n viimeinen lause, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Tämän lauseen poistamista puoltaa se, että merkittävä julkinen valta - käsite on epämääräinen. On tarpeetonta, että eduskunta sitoo perustuslain säännöksellä käsiään.

On selvää, että eduskunnan tulee huolellisesti harkita, mitä tehtäviä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle. On perusteltua antaa eduskunnalle laaja harkintavalta.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö voisi tulevaisuudessakin ohjata eduskunnan toimintaa, mutta vallanjakosäännöksen poistaminen antaisi mahdollisuuden tehdä selkeän käännöksen vapaamman harkinnan suuntaan.

**Tarkoituksenmukaisuusharkinta on poliittista harkintaa**

Näin ollen ehdotankin, että perustuslain 124. § kumotaan. Lainsäätäjä varmasti noudattaisi asianmukaisia periaatteita siirtäessään julkisia tehtäviä yksityiselle.

Jos pykälää ei kumota, olisi oikeusministeriön vähintäänkin käynnistettävä selvitys, jossa:

- arvioitaisiin julkisen vallan, merkittävän julkisen vallan ja julkisen hallintotehtävän käsitteitä,
- selvitetään, miten turvataan, että perustuslain 124§:n tulkinta ei ole ristiriidassa EU:n vapaan sijoittautumisoikeuden (SEUT 51 art) ja palvelujen vapaan liikkuvuuden (SEUT 62 art) kanssa,
- turvataan etusijan antaminen perusoikeuksille suhteessa julkisen hallintotehtävän ja merkittävän julkisen vallan toimintoihin sekä
- määritellään, miten estetään se, että perustuslain 124. § estää yhteiskunnan nopean ja joustavan kehittymisen.



## LÄHTEET

- Arajärvi, Pentti, Raitio, Juha (2007): I Sosiaalioikeus pääpiirteittäin, Oikeustieteiden valintakoekirja Joensuun yliopistoon.
- Berry Elspeth, Homewood Matthew J., Bogusz Barbara (2013): EU Law. Oxford.
- Clapham, Andrew (1998): Human Rights in the Private Sphere. Oxford.
- Danwitz, von, Thomas (2004): Die Liberalisierung der Postmärkte in Europa, Teoksessa
- Brenner, Huber, Peter M., Möstl (2004): Der Staat des Grundgesetzes Tuebingen – Kontinuität und Wandel, Festschrift für Peter Badura, Tübingen.
- Eduskunnan oikeusasiamies (2003): Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2003, <http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.php?documentId=ba16204135134374&cmd=download>
- Fallon Jr., Richard J. (2004): The Dynamic Constitution. NY.
- Geiger Rudolf, Khan Daniel-Erasmus, Kotzur Markus (2015): European Union Treaties. Muenchen.
- Halila, Heikki, Halila, Leena (2014): Työeläkelaitokset ja perustuslain 124§. Defensor Legis 3/2014.
- Helin, Markku (2012): Perusoikeuksilla argumentoinnista, teoksessa Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952–9/6–2012.
- Helsingin Sanomat (2015): Leikkausten perustuslaillisuus epävarmaa, <http://www.hs.fi/kotimaa/a1443589105646>.
- Helsingin Sanomat (2013): Oikeustieteilijät: Työeläkeyhtiöiden asema voi olla laitton, 6.12.2013, <http://www.hs.fi/talous/a1386228008464>
- Huber, Peter M. (2004): Die Unternerische Betätigung der öffentlichen Hand, teoksessa Brenner, Huber, Peter M., Möstl Der Staat des Grundgesetzes Tuebingen – Kontinuität und Wandel, Festschrift für Peter Badura, Tübingen.
- Huhtanen, Raija (2005): Sosiaali- ja terveydenhuollon yksityiset ostopalvelut ja perustuslain 124§, teoksessa Myrsky, Matti, Vartiainen, Perttu, Miettinen, Tarmo (toim.) Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945–14/10–2005 Joensuu.
- Husa, Jaakko (2012): Keikkalääkäri ja julkisen vallan käyttö. Lakimies 2012/6.
- HSTV (2015): Rikkooko Sipilän hallitus perusoikeuksia? HSTV:n suuri oikeuskeskustelu on katsottavissa kokonaisuudessaan, 16.9.2015, <http://www.hs.fi/kotimaa/a1442289734440>
- Iltä-Sanomat (2015): AK: Hallituksen toimet perustuslain vastaisia, <http://www.iltasanomat.fi/tyoelama/art-1441682287793.html>.
- Jarras, Hans D, Pierrot, Bodo (2009): Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland. Muenchen.
- Joutsamo Kari, Aalto Pekka, Kaila Heidi, Maunu Antti (2000): Eurooppaoikeus. Helsinki.
- Jyränki, Antero (2003): Valta ja vapaus. Helsinki.
- Jyränki, Antero (2000): Uusi perustuslakimme. Jyväskylä
- Jyränki, Antero, Husa, Jaakko (2012): Valtiosääntöoikeus. Hämeenlinna.
- Keravuori-Rusanan, Marietta (2008): Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintoehdävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Väitöskirja. Helsinki.
- Koivisto, Ida (2014): Julkisen vallan rajoilla, Lakimies 2014/5.
- Komiteamietintö 1997:13. Perustuslaki 2000.
- Kulla, Heikki (2008): Hallintomenettelyn perusteet, Helsinki.
- Lainkirjoittajan opas. Oikeusministeriö. Selvityksiä ja ohjeita 37/2013.
- Lavapuro, Juha, Ojanen, Tuomas (2013): Perustuslakivaliokunnan harharetket, Perustuslakiblogi 18.10.2013, <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2013/10/18/perustuslakivaliokunnan-harharetket/>.
- Lehtimaja, Lauri (2006): Privatisering ur laglighetsövervakningens synvinkel, JFT 2006/6.
- Muukkonen, Matti (2012): Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto. Edilex 2012/14.
- Myllymäki, Arvo (2003): Kolmas sektori kilpailuyhteiskunnan hyvinvointipalvelujen täydentäjänä, Tampere.
- Myllymäki, Arvo (2009): Eläketurvakeskusta koskevan sääntelyn uudistamistarpeiden selvittäminen: Selvityshenkilön raportti, Sosiaali- ja työministeriön selvityksiä 2009:32.
- Mäenpää, Olli (2010): Hallinto ja oikeus. Helsinki.
- Mäenpää, Olli (2008): Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Helsinki.
- Nergelius, Joackim (2010): Svensk statsrätt, Lund.
- Niemivuo, Matti (2005): Euroopan neuvosto ja hallinnon kehittäminen, teoksessa Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945–14/10–2005, Myrsky, Matti, Vartiainen, Perttu, Miettinen, Tarmo (toim.), Itä-Suomen Yliopisto.
- Oikeusministeriö (2008): Perustuslaki 2008 –työryhmän muistio, Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 1/41/2008, Helsinki.
- Perustuslain seurantatyöryhmä (2002): Perustuslakiuudistukseen liittyviä selvityksiä, Työryhmämietintöjä 2002:8, Edita Publishing Oy.
- Pölönen, Pasi (2012): Sopimuksellisuus julkishallinnon järjestämisessä, Lakimies 2012/7–8.
- Riepula, Esko (1973): Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana: Valtiosääntötutkimus eduskunnan perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä vv:n 1907–1972 valtiopäiviltä, Tampereen yliopiston väitöskirja, Suomalainen lakimiesyhdistys.

- Saraviita, Ilkka (2000): Perustuslaki. Helsinki.
- Saraviita, Ilkka (2011): Perustuslaki. Helsinki.
- Saraviita, Ilkka (2005): Suomen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki.
- EDILEX (2015): Ilkka Saraviita -tietokanta, [www.edilex.fi/pev](http://www.edilex.fi/pev)
- Sasi, Kimmo (2009): Asiantuntijat perustuslakivaliokunnan työssä, Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939–7/12–2009, toim. Pia Letto-Vanamo, Olli Mäenpää ja Tuomas Ojanen. Jyväskylä.
- Sutela, Marja (2003): Sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistaminen, Oikeudelliset reunaehdot, Helsinki.
- Suviranta, Outi (2006): Hallinnon toiminta ja organisaatio, teoksessa Laakso, Seppo, Suviranta, Outi, Tarukannel Veijo: Yleishallinto-oikeus.
- Suviranta, Outi (2006): Yliopistojen itsehallinto, julkisen hallinnon organisointi ja valtion talouden järjestelmä, Lakimies 4/2006.
- Wiberg, Matti (2003): Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana, Lakimies 6/2003.
- Valiokuntaopas 2015. Eduskunta.
- Yle Uutiset (2015): Yliopistojen rahoitusleikkaukset osin perustuslain vastaisia?  
[http://yle.fi/uutiset/yliopistojen\\_rahoitusleikkaukset\\_osin\\_perustuslain\\_vastaisia/8178914](http://yle.fi/uutiset/yliopistojen_rahoitusleikkaukset_osin_perustuslain_vastaisia/8178914).

## **Kirjoittaja**

Kimmo Sasi (s. 1952) on valtiosääntökysymyksiin perehtynyt lakimies. Vuosina 2003–2011 hän toimi perustuslakivaliokunnan ja vuosina 2011–2015 valtiovarainvaliokunnan puheenjohtajana.

Eduskunnassa Sasi oli kokoomuksen kansanedustajana kaikkiaan 32 vuotta, vuodet 1983–2015. Lipposen I ja II hallituksessa hän toimi liikenne- ja viestintäministerinä (1999 ja 2002–2002) sekä Lipposen II hallituksessa ulkomaankauppaministerinä (1999–2002).

Koulutukseltaan Sasi on oikeustieteen kandidaatti (1974), diplomiekonomi (1975) ja Master of Laws (1978, Columbian yliopisto).