



ELINKEINOELÄMÄN  
VALTUUSKUNTA

**EVA Raportti**

# **Lain vartijat**

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

Kimmo Sasin esitys Kansallismuseon auditoriossa 24.11.2015

# Nykyinen perustuslain valvontajärjestelmä 1

Perustuslaki (PL) 74§:

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.*

Tavoite: Hyväksyttäviin lakeihin ei sisälly perustuslain (ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen) kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä

Painopiste: Perustuslakivaliokunnan (PeV) ennakkovalvonta ensisijainen.  
Tuomioistuinvalvonta toissijainen ("ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa")

# Nykyinen perustuslain valvontajärjestelmä 2

## Menetelmä:

- Lausuntopyyntö: puhemiesneuvoston ehdotuksesta täysistunto
- Valiokuntakäsittely: esittely, lausunnot, valmistava keskustelu, lausunto, ponsi
- Perusteet: säännökset, PeV:n oma ratkaisukäytäntö, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö, asiantuntijalausunnot

Lausunnot: yleensä tohtoritasoiset julkisoikeuden tutkijat, kirjallinen lausunto, ongelmat kuulemisessa, PL ehdot täyttävä/ PL myönteinen kanta

Toimintatapa: ei hallitusryhmäkokouksia, perustuslakiin pohjautuva argumentointi

Seuranta: eduskunnan puhemies

# Täyttyvätkö harkinnassa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset?

Tarkastelun kohteena vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen uusi PL 124§:

*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.*

# Julkisen hallintotehtävän vai kansalaisen perusoikeuksien ensisijaisuus? 1

Julkinen hallintotehtävä: laaja hallinnollisten tehtävien kokonaisuus, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.

## Tapaus: pysäköinninvalvonta

Julkinen pysäköinninvalvonta ei pysty valvomaan yksityisiä alueita. Saako yksityinen hoitaa?

Valtiosääntöasiantuntijat: pysäköinninvalvonta on annettu yksinoikeudella viranomaiselle ja yksityiseltä tämä oikeus evätty; toisen alueelle luvan vastaisesti pysäköinti rikos- ei sopimus- asia. Maksu on rangaistus, merkittävää julkisen vallan käyttöä, kuuluu vain viranomaiselle.

Tuomioistuimet: ei virkavallan anastamista; pysäköiminen toisen alueelle voidaan rakentaa sopimuksen varaan; suojattava kansalaisen perusoikeuksia (omaisuudensuoja PL 15§), maksun saaja yksityinen ja oikeussuojan takaa tuomioistuin.

# Julkisen hallintotehtävän vai kansalaisen perusoikeuksien ensisijaisuus? 2

(Tapaus pysäköinninvalvonta)

Onko 60€ maksumääräys merkittävää julkisen vallan käyttöä varsinkin kun voi valittaa?

PeV (57/2010): ehdotettu lakiin ja sopimuskonstruktioon perustunut malli ei PL mukainen

PeV (23/2013): sopimuskonstruktio mahdollinen

Kv vertailu: muualla yksityisten alueiden pysäköinninvalvonta perustuu sopimukseen

Johtopäätös: Asiantuntijoiden enemmistön näkökulma suppea, vain yhdestä säännöksestä lähtevä ja vain suomalainen.

# Julkisen hallintotehtävän vai kansalaisen perusoikeuksien ensisijaisuus? 3

## Tapaus: luotsaus

Luotsi on aluksen päällikön neuvonantaja ja auttaa aluksen navigoinnissa. Aluksen kapteeni tekee aina viimekädessä päätökset.

PeV katsoi, että luotsi suorittaa julkista hallintotehtävää, koska kyseessä luotsinkäyttövelvollisuus, vastuu sekä alusliikenteen ja ympäristön valvonta.

Seuraus: PL 124§ syrjäytti täysin yksilön perusoikeudet (elinkeinovapaus, PL 18§)

# Julkisen hallintotehtävän vai kansalaisen perusoikeuksien ensisijaisuus? 4

## Tapaus: ajoneuvoverotuksen puhelinneuvonta

- Ajoneuvohallintokeskus oli ulkoistanut neuvonnan puhelinyhtiö Elisalle. EOA huomautti, ettei säädetty lailla.
- PeV: Koska kyse oli viranomaisen lakisääteisestä tehtävästä, kyse oli julkisesta hallintotehtävästä. Puhelinneuvonta sai pysyä vain yksiselitteisten tietojen välityspalveluna. Edellytti lain säätämistä.
- Verohallinnon asiakirjojen tulostaminen ja laittaminen kirjekuoriin
- PeV: julkinen hallintotehtävä. Ei julkisen vallan käyttöä, voitiin antaa yksityiselle lailla.

## Tapaus: autokatsastus

- PeV: Julkisen vallan käyttöä, ei merkittävää julkisen vallan käyttöä
- Johtopäätös: Julkisen hallintotehtävän käsite on laajentunut tavalla, joka haittaa hallinnon tehokasta ja tarkoituksenmukaista järjestämistä. Voiko viranomainen laittaa sivuilleen linkin yksityisen palvelutuottajan sivulle?



# Laajentumispaineita 1

## Työeläke

- Kun työeläkejärjestelmä luotiin haluttiin, että siitä vastaavat 1) yksityiset eläkeyhtiöt, 2) maksu ei vero vaan vakuutusmaksu, 3) itsenäinen sijoitustoiminta.
- PeV: Työeläkkeet eivät julkista toimintaa. Työeläkeyhtiöiden yhteistoimintaelin Eläketurvakeskus harjoittaa osin julkisen vallan käyttöä.
- Esitetty käsityksiä, että TEL-yhtiöt harjoittavat merkittävää julkisen vallan käyttöä, joka kuuluu yksinomaan viranomaisille.

# Laajentumispaineita 2

## Arvopaperimarkkinat

- Markkinat ovat vuosisatoja järjestäneet vahdannaan osapuolten välisessä pörssissä. Luottamuksen vahvistamiseksi ja markkinahäiriöiden minimoimiseksi pörssitoimintaa säädellään voimakkaasti. Pörssitoiminta kuitenkin perustuu osapuolten välisiin sopimuksiin.
- PeV: Kun pörssi valvoo omien sääntöjensä noudattamista, on se julkista hallintotoimintaa, koska pörssi siten avustaa Finanssivalvonnan viranomaisvalvontaa.
- Johtopäätös: Yksittäisistä seikoista kuten "yksilölle tärkeä päätös", "valvonta", "viranomaisen avustaminen" tehdään päättelemällä johtopäätöksiä ymmärtämättä sääntelyn kokonaisuutta

# EU: vapaa sijoittautumisoikeus ja palvelujen tarjoamisen vapaus

Näitä oikeuksia ei sovelleta, jos kyse on julkisen vallan käytöstä.

EU-tuomioistuin 15.10.2015 autokatsastuksesta:

- autokatsastuksessa ei ollut kyse julkisen vallan käytöstä, koska
- katsastajalla ei ollut itsenäistä harkintavaltaa hyväksyä tai hylätä auto
- katsastus oli valtion valvonnan alaista
- katsastajalla ei ollut oikeutta pakkovalan käyttöön (rangaistuksen katsastamattomalla autolla ajamisesta antaa poliisi ja tuomioistuin)
- tyytymättömällä oli oikeus valittaa päätöksestä

Julkisen vallan käsitettä on tulkittava suppeasti.

Johtopäätös: EU-oikeus on ensisijaista. Nämä periaatteet poikkeavat olennaisesti julkisen vallan käsitteestä Suomessa

# Merkittävä julkinen valta – vain viranomaiselle

## Pakkohoitoon määrääminen

Potilasta hoitava lääkäri yleensä laatii tarkkailulähetteen mielenterveyden pakkohoitoon. Vain virkalääkäri voi pyytää virka-apua hoitoon toimittamiseksi. Ongelma syntyi, kun terveyskeskuksissa tehtäviin otettiin myös muita kuin virkalääkäreitä.

PeV: Tarkkailulähetteen laatiminen osa pakkohoitoon johtavaa prosessia. Kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, ei merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Määrääminen hoitoon ja virka-apupyynnön tekeminen merkittävää julkisen vallan käyttöä: kuuluu vain virkalääkärille.

Ongelmia: virkalääkärin päätöksen saaminen voi viivästyä; kun virkalääkäri tekee päätöksen todennäköisesti luottaa tarkkailulähetteen laatineeseen lääkäriin ja vastuunkanto jää epäselväksi; virka ei takaa päätöksen laatua.

Johtopäätös: Asiat harkitaan hallinnon, ei potilaan kannalta. Eikö merkittävän julkisen vallan käytön voisi antaa henkilölle, jolla on päätöksentekoon parhaat edellytykset kuten laillistettu lääkäri, joka erikoistunut psykiatria.

# Julkinen hallintotehtävä - ongelmat

- julkisen hallintotehtävän ja merkittävän julkisen vallan käsite epäselvä ja tulkitaan hyvin laajasti
- ei ole syntynyt johdonmukaisia tulkintakriteereitä
- ristiriita EU:n julkisen vallan käytön käsitteen kanssa
- juridisoi hallinnon kehittämisen tehokkuuden, laadun ja oikeusvarmuuden kustannuksella
- muodostuu esteeksi uusien innovaatioiden hyödyntämisessä julkisessa toiminnassa
- syrjäyttää perusoikeudet

# Julkinen hallintotehtävä - ratkaisut

## 1. Vähintään OM:n selvitys:

- täsmennetään käsitteet
- selvitetään suhde EU-lainsäädäntöön
- vahvistetaan perusoikeuksien etusija suhteessa 124. §:än
- turvataan hallinnon joustava kehitys

## 2. Selkein ratkaisu: kumotaan 124.§ tarpeettomana

- eduskunta tai sen valvomat viranomaiset kuitenkin päättävät siirtämisestä

# PeV:n ratkaisutoiminnan oikeusvarmuuden haasteet

- asian käsittelyssä ei kahta vastakkaista osapuolta, jotka argumentoivat näkemyksensä, mikä takaisi asiaan perehtyneisyyden ja kaikkien argumenttien esilletulon
- nykyinen prosessi perustuu esittelyyn ja lausuntoihin. Hallituksen esityksen arvioita ei kiistetä eikä asiantuntijoiden lausuntoja haasteta. Kansanedustajilla vain oikeus kysyä
- asiantuntijajoukko on suppea ja edustaa julkisoikeudellista näkemystä
- asiaa yleensä tarkastellaan vain yhden perusoikeuden tai säännöksen näkökulmasta eikä kaikkien tekijöiden ja oikeuksien huomioimista arvioida kattavasti
- lausuntojen tavoitteellisuus lisääntynyt
- asiantuntijoiden substanssiasian tuntemus vajavainen, lausunnon laatimisaika lyhyt ja asiantuntijat saattavat poistua kuulemisesta huomattavasti asiantuntevampina kuin lausunnon laatiessaan. Lausuntoa ei kuitenkaan korjata
- oikeusvertailua muihin maihin ei suoriteta
- ennakkolausunnot julkisuudessa ohjaavat asiantuntijalausuntoja
- valiokunnan resurssit rajalliset ja aikataulu kiiireinen

# Perustuslakivaliokunta vai perustuslakituomioistuin? 1

PeV:

- korostaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä
- lausuntojen etusija estää valtioelinten arvovaltakonfliktit
- ennakkovalvonta lisää oikeusvarmuutta
- painotuksen kehittäminen eri oikeuksien välillä kuuluu paremmin parlamentille kuin tuomareille
- järjestelmä on toiminut tähän asti tyydyttävästi
- tuomioistuimilla myös perustuslaillisuuden kontrollimahdollisuus



# Perustuslakivaliokunta vai perustuslakituomioistuin? 2

Perustuslakituomioistuin:

- parlamentin perustuslakikontrolli poikkeuksellista
- asian käsittely noudattaisi tavanomaista tuomioistuinprosessia ja siihen liittyviä oikeusturvan takeita
- käsittely perusteellisempi ja perustelut kattavammat
- pienessä maassa tuomioistuimen henkilökunnan rekrytointipohja suppea

# Perustuslakivaliokunnan työtä kehitettävä

Valiokunnasta enemmän tuomioistuimen kaltainen, vähemmän eduskunnan valiokunta

- PeV:n keskityttävä tärkeisiin yhteiskunnallisiin ja tulkintalinjaa luoviin ratkaisuihin. Perustelut selkeästi kattavammiksi: edellyttää parempia resursseja, riittävää käsittelyaikaa.
- käsittelyssä hallituksen esityksen perustuslakiperustelujen puolustaja ja vastapuolena kriitikko. Ennen käsittelyä osapuolten pitäisi vaihtaa kirjelmiä. Asian esittelyssä valiokunnalle lausunnonantajat olisivat paikalla ja laatisivat lausuntonsa vasta tämän käsittelyn jälkeen. Valiokunnan jäsenille selkeät kysymykset, joihin vastata.
- kuultavien asiantuntijoiden joukkoa pitäisi laajentaa enemmän muille oikeusaloille
- asiantuntijoiden pitäisi pidättäytyä julkisista lausunnoista ennen asian käsittelyä PeV:ssä
- korkeimpien tuomioistuinten pitäisi rohkaistua enemmän perustuslakidialogiin PeV:n kanssa tulkitsemalla nykyistä suppeammin PL 106§:n "ilmeinen ristiriita" -kynnystä
- PeV:n on tiiviimmin seurattava muiden EU-maiden perustuslakiratkaisuja ja käännettävä tärkeimmät ratkaisunsa englanniksi.