

## LAUSUNTO

*Valtiovarainministeriö* on pyytänyt oikeudellista asiantuntijalausuntoani useista valtion tilojen vuokrausta koskevan lainsäädännön ajantasaistamiseen liittyvistä kysymyksistä yhtäältä valtion liikelaitoksista säättävän perustuslain 84 §:n 4 momentin ja hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säättävän perustuslain 124 §:n sekä toisaalta hallintolain kannalta. Arvioitavista kysymyksistä tehdään tarkemmin selkoa erikseen jäljempänä kunkin kysymyksen arvioinnin yhteydessä.

Lausuntopyyntö liittyy valtion tilojen vuokrausta koskevan lainsäädännön ajantasaistamiseen, jota valmistelevan työryhmän tehtävänä valmistella (i) tarvittavat säädösehdotukset Senaatti-konsernin liikelaitosten tuottamien palvelujen käyttämisestä valtion virastojen ja laitosten toimitilatarpeisiin; (ii) tarvittavat säädösehdotukset Senaatti-konsernin liikelaitosten ja niiden asiakkaiden välillä tehtävistä palvelusopimuksista; ja (iii) muut tarvittavat säädösehdotukset.<sup>1</sup>

Lausuntoani varten käyttööni on toimitettu seuraavat asiakirjat:

- Työryhmän asettamispäätös; Valtiovarainministeriö, Valtion tilojen vuokrausta koskevan lainsäädännön ajantasaistamista valmisteleva työryhmä, 18.5.2021. VN/12982/2021
- Asiantuntijalausuntopyyntö 14.6.2021, jonka liitteenä olevassa muistiossa on kuvattu Senaatti-konsernin säädöskehystä (Valtiovarainministeriö/valtionhallinnon kehittämisosasto, Valtion toimitilojen vuokraus – palvelusopimusjärjestelmän kehittäminen hallintosopimuksiksi, 9.6.2021, 7 sivua)
- Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu Senaatti-kiinteistöjen asema valtion monopolivuokranantajana (EOAK/6870/2019, 1.3.2021)
- Eduskunnan oikeusasiamiehen selvityspyyntö valtiovarainministeriölle (11.8.2021) sekä valtiovarainministeriön kirje eduskunnan oikeusasiamiehelle (6.8.2021)

Viittaaan muistiossa Senaatti-konsernin säädöskehystä sekä siihen kohdistuvista muutostekijöistä esitettyyn toistamatta sitä tässä muutoin kuin siltä osin kuin se on tarpeellista arvioitavina olevien kysymysten kannalta.

Esitän lausuntonani seuraavan.

---

<sup>1</sup> Ks. tarkemmin työryhmän asettamispäätös, Valtiovarainministeriö, Valtion tilojen vuokrausta koskevan lainsäädännön ajantasaistamista valmisteleva työryhmä, 18.5.2021. VN/12982/2021.

## A. Palvelusopimukset hallintosopimuksina

1. *Miten hallintolain säännökset hallintosopimuksesta sekä hallintolain 2 luvussa säädettyt hyvän hallinnon perusteet voivat tarkoittaa valtion omistaman tilan vuokrasopimusta valmisteltaessa, sitä solmittaessa sekä toimeenpantaessa? Onko hallintolaissa muita asiaan liittyviä säännöksiä tai periaatteita, joita toiminnassa tulisi huomioida? Mitä esimerkiksi hallintolain palveluperiaate voi tarkoittaa kahden valtio-organisaatioon kuuluvan yksikön välisessä suhteessa?*

Senaatti-kiinteistöjä ja Puolustuskiinteistöjä koskevan lain (1018/2020) 2 §:n 3 mom. mukaan Senaatti-konsernin liikelaitosten ja liikelaitoslain 2 §:n 1 momentin mukaisten valtion organisaatioiden välisiin palvelusopimuksiin sovelletaan hallintosopimusta koskevia säännöksiä.

Hallintolain (434/2003) 3 §:n mukaan hallintolakia sovellettaessa hallintosopimuksella tarkoitetaan ”viranomaisen toimivaltaan kuuluvaa sopimusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai sopimusta, joka liittyy julkisen vallan käyttöön.”

Pykälässä on edelleen säädetty siitä, että hallintosopimusta ”tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee.” Hallintosopimuksen tekemisellä tarkoitetaan sekä sopimuksen valmisteluvaihetta että sopimuksen solmimista.

Hallintosopimuksissa on usein käytännössä kysymys erilaisten lakisääteisten julkisten palvelujen toteuttamisesta siten, että niillä viranomainen tai muu julkisen vallan lukuun laskettava taho ostaa palvelun toiselta julkisyhteisöltä tai yksityiseltä palvelutuottajalta palvelun tarjoamiseksi siihen oikeutetuille. Jos lakisääteinen julkinen palvelutehtävä hankitaan hallintosopimuksella muulta kuin viranomaiselta, perustuslain 124 §:ssä säädetty julkisen hallintotehtävän antamisen edellytykset muulle kuin viranomaiselle on täyttyttävä. Perustuslain 124 §:stä tehdään tarkemmin selkoa jäljempänä B-osan kysymysten arvioinnin yhteydessä.

Kun hallintolain 2 §:n 3 momentin mukaan ”hallintosopimusta tehtäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita”, lain esitöiden mukaan tämän velvoitteen ”ydinsisältö kohdistuu 2 luvun säännöksiin”.<sup>2</sup> Viitataan tarkemmin hallintolain 2 luvun 6-10 §:iin toistamatta niistä ilmenevää tässä.

Kun arvioidaan, onko hallintolaissa muita asiaan liittyviä säännöksiä tai periaatteita, joita tulisi huomioida hallintolain 2 luvussa säädettyjen hyvän hallinnon perusteiden ohella, lähtökohtana on ensinnäkin todettava, että monet hallintolain säännökset koskevat jo sanamuotonsa mukaan luettuna hallintoasiassa asianosaisina olevia yksityisiä tahoja lopputuloksella, etteivät ne sellaisenaan soveltu kahden valtio-organisaatioon kuuluvan yksikön välisessä suhteessa. Lisäksi on huomautettava siitä, että kyse ei ole vain hallintolain säännösten sovellettavuudesta Senaatti-konserniin sen valmistellessa, solmiessa tai toimeenpannessa hallintosopimukseksi katsottavaa palvelusopimusta: myös

---

<sup>2</sup> HE 72/2002 vp, s. 54.

sopimussuhteen toisena osapuolena olevan valtion laitoksen tai viraston on valtion ja yleisemmin julkisen vallan lukuun luettavana tahona”...noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja riittävällä tavalla turvattava niiden henkilöiden oikeudet sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet vaikuttaa sopimuksen sisältöön, joita sovittava asia koskee” hallintolain 3 §:n mukaisesti. Tämä voi tarkoittaa käytännössä esimerkiksi sitä, että ensisijaisesti asianomaisen viraston tai laitoksen on turvattava oman henkilöstönsä oikeudet Senaatti-konsernin kanssa tehtävän sopimuksen valmistelussa sekä mahdollisuudet heille vaikuttaa sopimuksen sisältöön. Samoin Senaatti-konsernin ohella asianomaisen viraston tai laitoksen saattaa olla osaltaan hallintolain 41 §:n mukaisesti syytä varata muillekin henkilöille kuin asianosaisille mahdollisuus saada tietoja tehtävän sopimuksen lähtökohdista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta, jos palvelusopimuksella on huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin hallintolain 41 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että hallintolaista voi ennen muuta seurata tiettyjä *menettelyllisiksi* luonnehdittavia vaatimuksia nyt kysymyksessä olevien palvelusopimusten valmisteluun, solmimiseen ja toimeenpanoon. Sitä vastoin hallintolaki ei määrittele kahden valtio-organisaatioon kuuluvan yksikön tai yleensä hallintolain soveltamisalaan kuuluvan tahon (ks. 2 §) sopimustoimivaltaa, vaan toimivalta hallintosopimuksen tekemiseen määräytyy muun lainsäädännön perusteella.<sup>3</sup>

Hallintolain esitöiden mukaan hallintolain soveltaminen hallintosopimukseen valmisteluun ja tekemiseen määräytyy *tapauskohtaisesti*. Esitöissä on myös todettu, että hallintosopimusten valmisteluun soveltuisivat ”ainakin esteellisyyttä, asianosaisen kuulemista sekä asian selvittämistä koskevat säännökset.” Jos hallintoasiana valmisteltava sopimus koskee muita kuin sopijapuolena olevia asianosaisia, esitöiden mukaan on huolehdittava siitä, että näillä henkilöillä on riittävät mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa valmistelun kohteena olevan sopimuksen sisältöön. Niin ikään viranomaisen itseoikaisua koskevat säännökset soveltuvat esitöiden mukaan hallintosopimuksessa olevan virheen korjaamiseen.<sup>4</sup>

Edellä esitetyn perusteella päädyn katsomaan, että hallintolain 2 luvussa säädettyjen hyvän hallinnon perusteiden ohella hallintolain muista asiaan liittyvistä säännöksistä tai periaatteista voisivat soveltuvin osin tulla kyseeseen esimerkiksi sellaiset 5 luvussa säädettyt asian käsittelyä koskevat yleiset vaatimukset kuin käsittelyn viivytyksettömyys (23 §), julkisuus (24 §) sekä esteellisyysvaatimukset (27-29 §), samoin kuin tietyt asian selvittämistä koskevat vaatimukset hallintolain 6 luvussa, kuten katselmuksella (38 §) ja tarkastus (39 §) soveltuvin osin sekä vaikutusmahdollisuuksien varaaminen (41 §).

Edelleen voivat soveltuvin osin tulla sovellettaviksi sellaiset hallintolain säännökset ja periaatteet, joiden tarkoituksena on taata hallintosopimuksen sisällöllistä selkeyttä, ymmärrettävyyttä ja virheettömyyttä. Näin ollen voivat soveltuvin osin tulla sovellettaviksi esimerkiksi hallintolain 44 ja 45 §:n säännökset päätöksen (tässä tapauksessa sopimuksen) sisältö- ja perusteluvaatimuksista sekä hallintolain 8 luvun

<sup>3</sup> HE 72/2002 vp, s. 54.

<sup>4</sup> HE 72/2002 vp, s. 56.

säännökset hallintopäätöksen (tässä tapauksessa hallintosopimuksessa) olevan virheen korjaamisesta.

Palveluperiaate kuuluu hallintolain 2 luvussa säädettyjen hyvän hallinnon perusteisiin. Hallintolain 7 §:ssä, jonka otsikkona on palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, on säädetty siitä, että asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Säännöksen esitöiden mukaan hallinnossa asioivilla tarkoitetaan yleisesti viranomaispalvelujen käyttäjiä, kun taas asiointilla kaikkia julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä. Koska viranomaispalveluille on ominaista, että niiden käyttäjinä ovat yksityiset, hallintolain 7 §:n sovellettavuus kahden valtio-organisaation väliseen (hallinto)sopimussuhteeseen on verraten rajallinen. Tässä yhteydessä on myös korostettava sitä, että muiden hallintolain säännösten tapaan palveluperiaatteen soveltaminen edellyttää viime kädessä tapauskohtaista arviointia kunkin hallintosopimuksen valmistelun, solmimisen ja toimeenpanon ominaispiirteiden valossa.

Nähdäkseni palveluperiaate voi kuitenkin tarkoittaa myös kahden valtio-organisaatioon kuuluvan yksikön välisessä suhteessa esimerkiksi sitä, että asiointi hoituu molempien osapuolten kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannustehokkaasti ottaen huomioon käytettävissä olevat taloudelliset ja muut voimavarat. Hallintolain esitöiden mukaan julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saavutettavuuteen sekä asioivan valinnanvapauteen, samoin kun riittävään yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen asioivan ja viranomaisen välillä.<sup>5</sup> Tällaisiin palveluperiaatteen ulottuvuuksiin on soveltuvin osin perusteltua kiinnittää huomiota myös kahden valtio-organisaatioon kuuluvan yksikön välisessä suhteessa.

2. *Mitä hallintolain 66 §:n säännös, jossa viitataan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 20-22 §:iin, tarkoittaa riitatilanteissa, kun palvelusopimuksen (hallintosopimuksen) osapuolet ovat valtio-organisaation osia ja niitä ohjataan valtio-organisaatioissa ylemmältä taholta? Miten tehdään riittävä ero vuokrasopimuksiin Senaatti-kiinteistöjen ja yksityisten toimijoiden kanssa?*

Hallintolain 66 §:n mukaan hallintosopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Menettelystä hallintoriita-asiassa säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa.

Pykälän esitöiden valossa hallintolain 66 §:ssä on kysymys sitovan asiaratkaisun vaatimisesta tilanteesta, jossa hallintosopimuksen osapuolet eivät pääse yksimielisyyteen hallintosopimuksen sisällöstä, kuten siihen perustuvan sitovan sopimusvelvollisuuden toteuttamisesta. Tällöin sopimusvelvollisuus voidaan tarvittaessa saada toteutetuksi oikeudellisesti sitovasti ja tehokkaasti hallintoriitamennettelyssä.<sup>6</sup> Hallintosopimusta koskevan hallintoriidan voivat panna vireille molemmat sopimusosapuolet.

<sup>5</sup> HE 72/2002 vp, s. 62.

<sup>6</sup> HE 72/2002 vp, s. 129-130.

Hallintosopimuksen sitovuuden perusedellytyksenä taas on, että viranomaisella tai muulla julkisen vallan taholla on ollut toimivalta hallintosopimuksen tekemiseen ja että hallintosopimus on lainmukainen.

Se, että nyt kyseessä olevien palvelusopimusten (hallintosopimusten) osapuolet ovat osa valtio-organisaatiota ja että niitä voidaan tietyin lainsäädännössä määritellyin edellytyksin ohjata valtio-organisaatiossa ylemmältä taholta, voi nähdäkseni yleisesti ottaen tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tämä ylempi taho saattaa käyttää päätösvaltaa esimerkiksi hallintoriidan vireillepanon suhteen tai sen suhteen, mikä on hallintoriidan kohde asiallisella ulottuvuudella taikka sen suhteen, mitä asiassa vaaditaan.

Ylemmän tahon ohjaus- ja päätösvaltaa rajaa kuitenkin se, miten ylemmän tahon ohjaus- ja päätösvalta tarkemmin määritelty lainsäädännössä. Viitataan tässä yhteydessä Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annettuun lakiin sekä valtion liikelaitoslakiin siltä osin kuin niissä säädetään ministeriöiden ohjaus- ja päätösvallassa. Nähdäkseni valtiovarainministeriön tai puolustusministeriön mahdollisuus ja tarvekin käyttää ohjausvaltaa hallintoriita-asian vireillepanon tai kohteen suhteen voi koskea lähinnä sellaisia hallintoriita-asioita, joiden ratkaisulla voi olla reaalista merkitystä Senaatti-kiinteistöjen tai Puolustuskiinteistöjen palvelutavoitteiden tai muiden toimintatavoitteiden toteutumisen kannalta.

Palvelusopimuksen (hallintosopimuksen) erottamiseksi Senaatti-kiinteistöjen ja yksityisen toimijoiden välisistä vuokrasopimuksista pitkälti riittäisi jo sopimusten otsikointi hallintosopimuksiksi sekä nimenomaiset maininnat sopimuksissa siitä, että niihin sovelletaan hallintolakia sekä edelleen sen 2 luvussa säädettyjä hyvän hallinnon perusteita.

3. *Voiko Senaatti-konsernin liikelaitosten ja liikelaitoslain 2 §:n 1 momentin mukaisten valtion organisaatioiden välisiin palvelusopimuksiin, joihin sovelletaan hallintosopimusta koskevia säännöksiä, soveltaa saman aikaisesti myös muita yleisemmin kiinteistöalalla noudatettavia säädöksiä (laki asuinhuoneiston vuokrauksesta, maanvuokralaki, liikehuoneiston vuokralaki, maankäyttö- ja rakennuslaki, Suomen rakentamismääräyskokoelma)? Koskisivatko ne silloin sellaisia sopimuksia, jotka Senaatti-kiinteistöt tekevät muiden kuin valtion virastojen ja laitosten kanssa?*

Hallintosopimukseen voi yleensäkin sisältyä yksityisoikeudelliseksi luonnehdittavia sopimusehtoja. Näin ollen yksityisoikeudellisia sopimusehtoja ja kiinteistöalalla noudatettavia säädöksiä voidaan soveltaa sekä Senaatti-konsernin liikelaitosten ja liikelaitoslain 2 §:n 1 momentin mukaisten valtion organisaatioiden välisiin palvelusopimuksiin että sopimuksiin, joita Senaatti-kiinteistöt tekevät muiden kuin valtion virastojen ja laitosten kanssa.

Kiinteistöalalla noudatettavien säädösten soveltaminen tai yksityisoikeudelliset sopimusehdot eivät saa kuitenkaan vaarantaa hallintosopimuksiksi katsottavien palvelusopimusten osalta hyvän hallinnon perusteiden ja palveluperiaatteen noudattamista siten kuin hallintolain 3 §:ssä säädetään. Palvelusopimuksiin mahdollisesti sisällyttävät viittaukset kiinteistöalan säädöksiin ja edelleen säännöksiin olisi myös syytä olla riittävän täsmällisiä ja yksilöityjä, koska esimerkiksi maanvuokralaissa ja maankäyttö-

ja rakennuslaissa on runsaasti myös sellaista sääntelyä, joka ei voi mielekkäästi soveltua nyt käsillä oleviin palvelusopimuksiin.

## **B. Senaatti-konsernin tehtävien ”julkisen hallintotehtävän piirteet”**

*Arvion lähtökohtia: julkisen hallintotehtävän merkitysyhteydet ja sen antamisen edellytykset muulle kuin viranomaiselle*

Senaatti-konsernin tehtävien ”julkisen hallintotehtävän piirteistä” on arvioitavakseni esitetty useita kysymyksiä. Ennen niiden arviointia on syytä tehdä tarkemmin selkoa yhtäältä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä ja toisaalta perustuslain 124 §:ssä säädetyistä edellytyksistä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle.

Perustuslain 124 §:n mukaan 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.

Perustuslain 124 §:n keskeisenä tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Pykälän esitöissä korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsäännön mukaan kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti.<sup>7</sup>

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain 124 §:ssä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.<sup>8</sup> Sitä vastoin lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä ei pidetä säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä.

Perustuslain 124 §:n säännös kattaa sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muulle kuin viranomaiselle.<sup>9</sup> Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on linjattu, että oikeudellinen arvio jostakin tehtävästä tai toiminnosta julkisena hallintotehtävänä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla ei riipu niistä seurauksista, joita käsitteen piiriin kuulumisesta johtuu.<sup>10</sup> Valiokunta on myös linjannut, ettei lakiin perustumattomalle, olemassa olevalle hallintokäytännölle voida antaa normatiivista merkitystä arvioitaessa lakiehdotusta perustuslain 124 §:n kannalta.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> HE 1/1998 vp, s. 178/II.

<sup>8</sup> Ks. esim. PeVL 17/2012 vp.

<sup>9</sup> HE 1/1998 vp, s. 179/I.

<sup>10</sup> PeVL 5/2021 vp.

<sup>11</sup> Ks. esim. PeVL 16/2018 vp, jossa valiokunta kiinnitti huomiota rautatielakiehdotuksen perusteluissa ja säätämisperusteluissa esitettyihin mainintoihin siitä, että ehdotettu lain säännös ”lähinnä selkiyttää sitä käytäntöä, jota on jo voimassa olevan sääntelyn puitteissa toteutettu” (s. 96) ja että ”nyt ehdotettu

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettun julkisen hallintotehtävän ala on muodostunut verraten laajaksi. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2018 vp on varsin kattavasti tehty esimerkinomaisesti – mutta toisaalta vain esimerkinomaisesti – selkoa niistä tehtävistä, joita valiokunta on pitänyt julkisina hallintotehtävinä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Samalla on kuitenkin todettava se, että valiokunta arvioi viime kädessä kutakin tehtävää sen ominaispiirteiden valossa tapauskohtaisesta *in casu* lopputuloksella, ettei yleisellä tasolla ole osoitettavissa yleispäteviä rajanvetokriteerejä sille, mitä tehtäviä on pidettävä julkisena hallintotehtävänä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla ja mitä ei.

Käsillä olevan asian kannalta on huomionarvoista, että tietyn tehtävän vahvatkaan yksityisoikeudelliset piirteet tai yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät painotukset eivät estä pitämästä tehtävää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Perustuslakivaliokunta on näin ollen pitänyt esimerkiksi valtion vientitakuiden myöntämistä<sup>12</sup>, työttömyyskassojen hoitamia työttömyysturvalain mukaisia ansiopäivärahan toimeenpanotehtäviä<sup>13</sup> ja oikeusapu- ja edunvalvontatehtäviä.<sup>14</sup> Valiokunta on tällöin antanut merkitystä sille, että kyse on viranomaisen järjestämistä vastaavasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista voitiin valiokunnan mielestä luonnehtia myös tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi.<sup>15</sup>

Samoin julkisten hankintojen tekemiseen ja toteuttamiseen liittyviä tehtäviä sekä asiantuntija- ja tukitehtäviä on pidetty julkisena hallintotehtävänä, vaikka hankintojen tekemiseen liittyykin perustuslakivaliokunnan mukaan vahvoja yksityisoikeudellisia piirteitä.<sup>16</sup> Niin ikään valtion tukemien asumisoikeusasuntojen asukasvalinta on katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi, mitä perustuslakivaliokunta on perustellut muun ohella sillä, että asukasvalinnalla on liityntöjä perustuslain 19 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.<sup>17</sup>

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa perustuslain 124 §:n mukaisessa hallintotehtävän antamisessa muulle kuin viranomaiselle voi etenkin yksityisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavissa tehtävissä olla lähinnä kyse viranomaistoiminnalle edellytyksiä luovasta, avustamis- tai teknisluontoisesta tai muutoin epäitsenäisestä toimintakokonaisuudesta. Valiokunta on pitänyt

---

sääntely ei muuttaisi käytäntöä nykyiseen verrattuna, joten tällä ei olisi merkitystä perustuslain 124 §:n arvioinnin kannalta" (s. 111). Valiokunta huomautti, "ettei mahdollisesti lakiin perustumattomalle, olemassa olevalle hallintokäytännölle tule antaa normatiivista merkitystä arvioitaessa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta."

<sup>12</sup> PeVL 2/2001 vp.

<sup>13</sup> PeVL 46/2002 vp.

<sup>14</sup> PeVL 16/2016 vp.

<sup>15</sup> Ks. esim. PeVL 5/2021 vp ja PeVL 16/2016 vp.

<sup>16</sup> PeVL 15/2019 vp.

<sup>17</sup> PeVL 5/2021 vp. Eduskunnan oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies olivat jo aiemmin ratkaisuihinsa (18.11.2014 dnro 4002/2/13, 3.12.2015 dnro 4373/2015, 29.4.2016 dnro 1930/2/13 ja 17.12.2018 EOAK/296/2017) katsoneet, että valtion tuella rahoitettujen asuntojen tarjoamista yleisölle, asukasvalintaa ja vuokranmääritystä tulisi pitää julkisena hallintotehtävänä.

esimerkiksi viisumihakemuksiin liittyvien avustavien tehtävien antamista kunniakonsulille tai ulkoiselle palveluntarjoajalle,<sup>18</sup> ja oleskelulupa-asioihin liittyvien tiettyjen avustavien ja teknisten tehtävien antamista toisen Schengen-valtion edustustolle<sup>19</sup> julkisena hallintotehtävänä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Samoin ajoneuvoverolakia koskevassa neuvonnassa, joka toteutettiin avustavana puhelinpalveluna, on ollut kysymys julkisesta hallintotehtävästä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla.<sup>20</sup> Kaiken kaikkiaan perustuslain 124 § ei ole muodostanut estettä antaa muulle kuin viranomaiselle sellaisia neuvontatehtäviä, jotka eivät sisällä yksityisten etua, oikeuksia tai velvollisuuksia koskevan päätösvallan käyttämistä<sup>21</sup> taikka neuvonsaajaan kohdistuvaa valvontaa.<sup>22</sup>

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vain harvoin nimenomaisesti todettu, että jossain tehtävässä *ei* ole ollut kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä. Julkisesta hallintotehtävästä ei ollut kyse esimerkiksi puolueettomassa, tekniseen asiantuntemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifiointissa, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä.<sup>23</sup> Julkisesta hallintotehtävästä ei ollut kysymys myöskään varmennetoiminnassa, jonka luonne oli tosiasiassa etääntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä.<sup>24</sup>

Yleisesti ottaen voidaan lähteä siitä, että täysin teknisluontoiset tehtävät tai palvelut rajautuvat perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle varsinkin tilanteissa, joissa on kyse viranomaisen päätöksentekoon vaikuttamattomista teknisluontoisista tuki- tai palveluluontoisista tehtävistä. Esimerkiksi tietoliikennejärjestelmän ylläpito- tai huoltotehtävät taikka puhtaan tietoteknisten asioiden neuvonta- ja tukipalvelut (esim. "IT-helpdesk"), eivät ainakaan yleensä ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, vaikka niillä sinänsä saatetaan luoda edellytyksiä julkisen hallintotehtävän hoitamiselle ja viranomaisten päätöksenteolle.

Jonkin tehtävän teknisluontoisuus tai digitaalisuus ei kuitenkaan "kategorisen automaattisesti" rajaa sitä perustuslain 124 §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Jos sinänsä digitaalisella tai tietoteknisellä tehtävällä tai palvelulla on vahva kytkentä tärkeään julkiseen etuun tai yhteiskunnalliseen intressiin (esimerkiksi kansallinen turvallisuus tai vakavan rikollisuuden torjunta) tai perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin taikka yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon, se voi muodostua perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuksi julkiseksi hallintotehtäväksi.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt kokonaisuutena arvioiden perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä esimerkiksi turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottamista ja ylläpitoa, turvallisuusverkon laittilojen ja

<sup>18</sup> PeVL 55/2010 vp.

<sup>19</sup> PeVL 62/2014 vp.

<sup>20</sup> Ks. PeVL 11/2006 vp.

<sup>21</sup> Ks. esim. PeVL 54/2018 vp, s. 3 ja PeVL 15/2018 vp, s. 29.

<sup>22</sup> PeVL 20/2016 vp.

<sup>23</sup> PeVL 4/2012 vp, s. 2/II.

<sup>24</sup> PeVL 16/2009 vp, s. 2-3.



laitteiden hallinnointia sekä turvallisuusverkkoa koskevien turvallisuus-, varautumis- ja jatkuvuusvaatimusten toteuttamisesta vastaamista normaali- ja poikkeusoloissa valtion kokonaan omistaman osakeyhtiön tai tämän kokonaan omistaman tytäryhtiön toimesta. Koska kysymys oli kuitenkin teknisluonteisista, viranomaisten toimintaa tukevista ja pitkälti valtion viranomaisten ohjauksessa ja valvonnassa toteutettavista palveluista ja tehtävistä, kyse ei ollut valiokunnan mukaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta merkittävästä julkisen vallan käytöstä, vaikka palveluilla ja tehtävillä sinänsä loivat edellytyksiä merkittävänakin pidettävälle julkisen vallan käytölle.<sup>25</sup>

Edellä esitetyn yhteenvedon voidaan todeta seuraavaa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisesta hallintotehtävästä:

- Perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien ydinalueen voidaan katsoa muodostuvan julkisen vallan käytöstä, millä tarkoitetaan lakiin perustuvaa päätöksentekoa yksityisten tahojen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta, velvoittavan määräyksen antamista tai tosiasiallista puuttumista toisen etuun tai oikeuteen.<sup>26</sup>
- Tiettyä palvelua tai tehtävää voidaan pitää julkisena hallintotehtävänä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla, jos palvelulla tai tehtävällä on riittävän kiinteä ja vahva kytkentä seuraaviin seikkoihin:
  - erittäin tärkeänä pidettävään julkiseen tai yhteiskunnalliseen intressiin, kuten kansalliseen turvallisuuteen; tai
  - perustuslain perusoikeussäännösten tai kansainvälisten ihmisoikeussopimusten turvaamiin seikkoihin; tai
  - lakien toimeenpanoon; taikka
  - yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon.
- Julkinen hallintotehtävä on käytännössä yleensä palautettavissa valtion tai muun julkisyhteisön lakisääteiseen (toiminta)velvoitteeseen tai julkisen vallan tiettyyn toimintaan kohdistuvaan järjestämisvastuuseen. Jos siis kyse on esimerkiksi lakisääteisen julkisen palvelun toteuttamisesta, kysymys on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän hoitamisesta riippumatta siitä, huolehtiiko palvelun tarjoamisesta julkinen taho, kuten kunta, vai yksityinen taho.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> PeVL 8/2014 vp.

<sup>26</sup> Olli Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Helsinki 2008, s. 49.

<sup>27</sup> Ks. myös Marietta Keravuori-Rusänen, Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008, s. 231 ja 176, jossa esitetyn mukaan julkiset palvelutehtävät voivat olla julkisia hallintotehtäviä. Julkisten palvelujen piirteinä on pidetty muun muassa palvelun yleisyyttä ja kollektiivisuutta, palvelun yhteiskunnallista tarvetta ja sitä, että palvelu ei kulu yksittäisen käyttötapahtuman seurauksena. Palveluluontoisissa ja suorittavissa hallintotehtävissä on Keravuori-Rusänen mukaan kyse tilanteesta, jossa yksilöt tai yhteisöt ovat tosiasiaa riippuvaisia palveluntuottajasta eikä palvelun käyttäjällä ole useinkaan mahdollisuutta vaikuttaa palvelun sisältöön. Palvelun julkisen palvelun luonteen arvioinnissa kiinnitetään huomiota erityisesti palvelun valtiosääntöiseen perustaan, kuten siihen, onko palvelulla kytkentä perustuslain perusoikeussäännösten turvaamiin seikkoihin. Ks. myös esim. eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu lentoasemien turvatarkastuksista 30.4.2012, dnro 1634/2/12.

- Lopuksi on syytä painottaa yhtenä peruslähtökohtana sitä, että viime kädessä oikeudellinen arvio tietystä palvelusta tai tehtävästä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä on tapauskohtaista arviointia tehtävän tai palvelun ominaispiirteiden valossa.

#### *Julkisen hallintotehtävän antamisen edellytykset*

Perustuslain 124 §:ssä on säädetty seuraavista julkisen hallintotehtävän antamisen edellytyksistä.

- *Lakivaatimus.* Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin.<sup>28</sup> Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella.<sup>29</sup>

Yhteistä näille tilanteille kuitenkin on julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla tehdyllä viranomaisen päätöksellä tai sopimuksella. Näin ollen muilla toimijoilla kuin eduskunnalla lainsäätäjänä tai viranomaisella (lain nojalla tehdyllä päätöksellä tai sopimuksella) ei ole toimivaltaa päättää perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän antamisesta.

- *Tarkoituksenmukaisuusvaatimus.* Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä arvioidaan tapauskohtaista kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalta erikseen.<sup>30</sup>

Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa kiinnitetään hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden ohella erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin.<sup>31</sup> Samoin hallintotehtävän luonne on otettava huomioon.<sup>32</sup> Tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi täytyä helpommin palveluiden tuottamiseen liittyvissä tehtävissä kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevassa päätöksenteossa.<sup>33</sup> Lisäksi arvioinnissa on

<sup>28</sup> HE 1/1998 vp, s. 179/I.

<sup>29</sup> PeVL 11/2004 vp, s. 2/I, PeVL 11/2002 vp, s. 5/I.

<sup>30</sup> PeVL 44/2016 vp, s. 5, PeVL 16/2016 vp, s. 3, PeVL 12/2014 vp, s. 2/II, PeVL 8/2014 vp, s. 3/II, PeVL 5/2014 vp, s. 3/I, PeVL 23/2013 vp, s. 3/I, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I, PeVL 48/2010 vp, s. 4/I. Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179/II.

<sup>31</sup> HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 8/2014 vp, s. 3/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3.

<sup>32</sup> HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I.

<sup>33</sup> HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. myös PeVL 8/2014 vp, s. 4/I.

kiinnitetty huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin<sup>34</sup>, palvelutarpeen lisääntymiseen<sup>35</sup> tai alueelliseen saatavuuteen<sup>36</sup> ja joustavuuteen<sup>37</sup> sekä toiminnan tehokkuuteen.<sup>38</sup> Tarkoituksenmukaisuuden vaatimuksessa ei ole kysymys vain taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta, vaikka järjestelyn taloudellisiin vaikutuksiin on kiinnitettävä huomiota.<sup>39</sup> Merkitystä on myös viranomaisen henkilöstöressurssien riittävyydellä.<sup>40</sup>

- *Perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten vaarantamisen kieltö* Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa sen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.<sup>41</sup>

Perustuslain esitöiden mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tällöin tulee kiinnittää huomiota muun muassa yhdenvertaisuuteen, yksilön kielellisiin oikeuksiin sekä oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perustelemisesta ja oikeuteen hakea muutosta.<sup>42</sup>

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia on tulkittava yhteydessä perustuslain 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin.<sup>43</sup> Hallintotehtävän antamisessa laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Siltä osin kuin julkinen hallintotehtävä saattaa merkitä julkisen vallan käyttämistä on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä.<sup>44</sup>

Käytännössä tämä edellyttää, että asian käsittelyssä tulee noudattaa hallinnon yleislakeja ja asioita käsittelevien tulee toimia virkavastuulla.<sup>45</sup> Hallinnon yleislakeina pidetään hallintolakia, kielilakia, saamen kielilakia, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia sekä unionin tietosuojalakeja ja kansallista tietosuojalakeja.

Perustuslakivaliokunnan uudemmassa lausuntokäytännössä on kuitenkin katsottu, että lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia yleensä välttämätöntä sisällyttää

<sup>34</sup> PeVL 29/2013 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 5/I.

<sup>35</sup> PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3.

<sup>36</sup> PeVL 11/2004 vp, s. 2/I.

<sup>37</sup> PeVL 6/2013 vp, s. 2/II.

<sup>38</sup> PeVL 3/2009 vp, s. 4/II.

<sup>39</sup> PeVL 11/2006 vp, s. 2–3.

<sup>40</sup> (PeVL 23/2013 vp, s. 3/II, PeVL 6/2013 vp, s. 2/II).

<sup>41</sup> HE 1/1998 vp, s. 179/II.

<sup>42</sup> HE 1/1998 vp, s. 179. Ks. myös esim. PeVL 26/2017 vp.

<sup>43</sup> HE 1/1998 vp, s. 179/II.

<sup>44</sup> PeVM 10/1998 vp, s. 35/II.

<sup>45</sup> Ks. esim. PeVL 26/2017, s. 49

viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.<sup>46</sup> Jos sellaista sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisena, viittauksen on oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava.<sup>47</sup>

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on edelleen linjattu, että perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tosiasiallisessa toiminnassa huolehtia sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla. Asianmukaisen ja riittävän koulutuksen vaatimus korostuu erityisesti silloin, kun tosiasiallisella hallintotoiminnalla on vaikutusta perusoikeuksien toteutumiseen tai kun kyseisessä toiminnassa käytetään julkista valtaa.<sup>48</sup>

Perustuslakivaliokunta on pitänytkin joissakin erityislaatuissa sääntely-yhteyksissä mahdollisena, että yksityisiin toimijoihin ei sovelleta hallinnon yleislakeja niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Kyse on ollut esimerkiksi toiminnasta, joka on lainsäädännöllä yksityiskohtaisesti säännelty tai joka on kohdistunut rajatulla erityisalalla toimiviin ammattimaisiin oikeushenkilöihin.<sup>49</sup> Tällöin on kuitenkin muilla tavoin varmistuttava siitä, että tehtävien siirtäminen ei niiden luonne huomioon ottaen vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut, että pörssin ja arvopaperikeskuksen tietyt tehtävät<sup>50</sup> sisältävät sellaisia piirteitä, että niiden harjoittamaa toimintaa pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallinto-tehtävinä. Koska arvopaperimarkkinalainsäädäntö on perinteisesti perustunut yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden keskeiseen asemaan markkinoiden keskuseliminä, koska alalla on varsin vahva ja omaleimainen yhteis- ja itsesääntelyperinne ja koska myös EU-sääntely on mahdollistanut keveämmän sääntelyn pörssin ja arvopaperikeskuksen toiminnan osalta, sääntely-ympäristön erityislaatuisuus on kuitenkin puoltanut valiokunnan mukaan kokonaisuutena sitä, että sääntelyä on voitu arvioida jossain määrin vakiintuneesta poikkeavasti perustuslain 124 §:n kannalta. Tähän liittyen valiokunta katsoi, että alan erityisluonteen takia perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset voitiin turvata edellyttämällä pörssin ja arvopaperikeskuksentoiminnalta luotettavuutta, ammattimaisuutta ja puolueettomuutta sekä näiden edellytysten toteutumisen riittävää valvontaa.<sup>51</sup>

Valiokunta on myös katsonut, ettei valtion tukemien asumisoikeusasuntojen asukasvalintaa koskevassa lakiehdotuksessa ollut välttämätöntä viitata hallinnon yleislakien soveltamiseen, vaan riittävää oli säätää erikseen asukasvalintaa tekevien henkilöiden virkavastuusta.<sup>52</sup> Sama koski lakiehdotusta, jossa säädettiin Hansel Oy:n julkisten hankintojen toteuttamiseen

<sup>46</sup> Ks. esim. PeVL 5/2021 vp ja siinä viitattu muu lausuntokäytäntö.

<sup>47</sup> Ks. esim. PeVL 11/2006 vp ja PeVL 42/2005 vp.

<sup>48</sup> PeVL 27/2014 vp, s. 4/I.

<sup>49</sup> Ks. esim. PeVL 26/2017 vp ja siinä viitattu muu lausuntokäytäntö.

<sup>50</sup> Ks. tarkemmin PeVL 17/2012 vp.

<sup>51</sup> PeVL 17/2012 vp.

<sup>52</sup> PeVL 5/2021 vp.

liittyvistä tehtävistä, joissa oli perustuslakivaliokunnan mukaan kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.<sup>53</sup>

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisen kannalta merkityksellistä on yksityiselle annetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvonta. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi siihen, että osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ei lähtökohtaisesti ole mahdollista kohdistaa samantasoista hallinnollista ohjausta ja yhtä tehokasta valvontaa kuin viranomaistoimintaan ja että toiminnan ohjaus ja valvonta olisi todennäköisesti hoidettavissa yksinkertaisemmin ja välittömämmin, jos tehtävistä huolehtisi viranomainen.<sup>54</sup>

- *Merkittävän julkisen vallan käytön kieltö.* Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaisille. Merkittävää julkisen vallan käyttämistä on esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävästi yksilön perusoikeuksiin.<sup>55</sup> Vain viranomaiselle voidaan esimerkiksi antaa toimivalta päättää avustuksen takaisinperinnästä.<sup>56</sup> Samoin kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastusvaltuudet merkitsevät oikeutta puuttua merkittäväällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan, eikä tällaista valtuutta voida näin ollen antaa yksityiselle. Estettä ei ole kuitenkaan sille, että säädetään viranomaiskoneiston ulkopuolelta nimetyn henkilön oikeudesta avustaa valvojaa kotirauhan piiriin ulottuvien toimenpiteiden suorittamisessa.<sup>57</sup>
- *Subdelegoinnin (alihankinta, ulkoistaminen) kieltö.* Lähtökohtana on, että muun kuin viranomaisen on itse hoidettava sille lailla tai lain nojalla annettu julkinen hallintotehtävä. Tästä syystä muulle kuin viranomaiselle annetun julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (ns. *subdelegointi* tai *alihankinta* taikka *ulkoistaminen*) suhtaudutaan lähtökohtaisesti pidättyvästi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä.

Ehdotonta kieltoa julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiselle ei kuitenkaan ole esimerkiksi tilanteessa, jossa on kyse teknisluontoisista avustamis- tai tukitehtävästä taikka tosiasiallisesta, täydentävästä palvelutoiminnasta suhteessa julkista hallintotehtävää hoitavan palvelutuottajan omaan palvelutoimintaan,<sup>58</sup> ja

---

<sup>53</sup> PeVL 15/2019 vp.

<sup>54</sup> PeVL 26/2017 vp ja siinä viitattu muu lausuntokäytäntö.

<sup>55</sup> HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 62/2010 vp, s. 6/I ja PeVL 28/2001 vp, s. 5/II.

<sup>56</sup> PeVL 45/2006 vp.

<sup>57</sup> Ks. esim. PeVL 44/2016 vp ja siinä viitattu aiempi lausuntokäytäntö. Ks. myös PeVL 50/2017 vp, jossa valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että ”tarkastuksen toimittamisessa saattaa olla kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä.”

<sup>58</sup> Ks. PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp ja niissä alihankinnasta todettu.

jossa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan.<sup>59</sup>

Perustuslakivaliokunta on näin ollen pitänyt perustuslain 124 §:n kannalta sallittuna esimerkiksi sitä, että alihankintamahdollisuus rajataan säännösperusteisesti tosiasialliseen, täydentävään palvelutoimintaan.<sup>60</sup> Käytännössä valiokunta on tällöin edellyttänyt sitä, että laissa määritellään ne tehtävät, joita yksityinen voi edelleen siirtää toiselle yksityiselle, tai että laissa määritellään ne perusteet, joiden mukaan yksityinen voi hankkia omaa toimintaansa täydentäviä palveluja toiselta yksityiseltä. Myös alihankkijan virkavastuusta on tullut säätää laissa asianmukaisesti.

### Arvio

1. *Miten Senaatti-konsernin toiminnassa tulee ottaa huomioon se, että sen tehtävät ovat lakisääteisiä, ja tältä osin eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 34/2020 vp) "...Senaatti-kiinteistöjen tehtäviin sisältyy joiltain osin julkisen hallintotehtävän piirteitä..." ja samalla se valtion liikelaitoslain mukaisesti toimii liiketaloudellisin periaattein.*

Siltä osin kuin Senaatti-konsernin tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla (ks. tarkemmin julkista hallintotehtävistä seuraavan kysymyksen yhteydessä esitetty), Senaatti-konsernin julkiseen hallintotehtävään liittyvässä toiminnassa on lähtökohtaisesti varmistettava perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen.

Nähdäkseni Senaatti-konsernin sääntely- ja toimintaympäristön erityislaatuisuus perustelee kuitenkin sitä, että perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia voidaan arvioida ainakin jossain määrin vakiintuneesta poikkeavasti. Erityislaatuutta syntyy erityisesti siitä, että Senaatti-konsernin toiminta kohdistuu ainakin pääosin sellaisiin valtion virastoihin ja laitoksiin, jotka valtion ja yleisemmin julkisen vallan lukuun laskettavina tahoina *eivät* nauti perustuslain perusoikeussuojaa. Silloinkin, kun Senaatti-konsernin liikelaitokset voivat tuottaa kiinteistö- ja toimitila- ja muita lakisääteisiä palveluita "vähäisessä määrin" muille asiakkaille, nämä "asiakkaat" ovat käsittääkseni ainakin pääosin verraten suuria yhtiöitä tai muita ammattimaisia ja varallisuusmassaltaan verraten huomattavia oikeushenkilöitä yksittäisten luonnollisten henkilöiden sijasta. Senaatti-konsernin toiminta kohdistuu siis kaiken kaikkiaan varsin rajatulla ja säännellyllä erityisalalla toimiviin valtion virastoihin, laitoksiin ja yksiköihin sekä ammattimaisiin oikeushenkilöihin, mikä nähdäkseni antaa liikkumavaraa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistamisen suhteen.

Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain (1018/2020) 2 §:n 1 momentin mukaan Senaatti-konsernin liikelaitosten tehtävänä on toimia kiinteistö- ja toimitilaliiketoiminnan toimialalla tuottaen valtion tarpeisiin kiinteistö- ja tilapalveluita, tilajohtamisen ja -hallinnon palveluita, tilojen hankintaan, hallinnointiin ja luovuttamiseen liittyviä palveluita ja näihin välittömästi liittyviä muita palveluja palvelusopimusten perusteella liikelaitoslain 2 §:ssä tarkoitetuille asiakkaille. Lisäksi

<sup>59</sup> PeVL 6/2013 vp, s. 4 Ks. myös PeVL 26/2017 vp.

<sup>60</sup> PeVL 26/2017 vp, s. 57.

liikelaitosten tehtävänä on huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta, sen hoidosta ja hallinnosta sekä tarvittaessa valtion kiinteistövarallisuuden ja siihen liittyvän muun omaisuuden luovuttamisesta, hankinnasta, hoidosta ja hallinnosta. Senaatti-konsernin liikelaitokset voivat tuottaa palveluita vähäisessä määrin myös muille asiakkaille.

Puolustuskiinteistöt tuottaa Puolustusvoimien ja Puolustusvoimien määrittelemien kumppanien tarvitsemat 1 momentin palvelut. Puolustuskiinteistöjen tehtävänä on myös huolehtia hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta 1 momentin mukaisesti.

Liikelaitoslain (1062/2010) 2 §:n 1 momentin (1019/2020) mukaan liikelaitos tuottaa palveluita palvelusopimusten perusteella valtion virastoille ja laitoksille, valtion talousarvion ulkopuolisille valtion rahastoille ja muille valtion liikelaitoksille samoin kuin eduskunnalle sekä sen alaisuudessa, valvonnassa tai yhteydessä toimiville yksiköille. Lisäksi liikelaitos voi tuottaa palveluita palvelusopimusten perusteella myös 2 momentin 1-3 kohdissa tarkemmin määritellyille yhteisöille ja säätiöille.

Edellä Senaatti-konsernin toiminnan erityispiirteistä todettu ei kuitenkaan tarkoita, että perusoikeusnäkökohdat olisivat merkityksettä Senaatti-konsernin toiminnan kannalta. Perusoikeuksien turvaamilla seikoilla voi olla huomattavakin merkitys esimerkiksi tilanteissa, joissa Senaatti-konserni tuottaa valtion laitokselle tai virastolle kiinteistö- ja tilapalveluita vankiloiden ja varuskuntien tarpeisiin. Tällöinkin on kuitenkin korostettava sitä, että perusoikeuksien turvaaminen varuskunnissa tai vankiloissa on myös asianomaisten valtion virastojen tai laitosten asia. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Senaatti-konsernin liikelaitosten ohella perustuslain 22 §:n tarkoittamia julkisen vallan lukuun laskettavia tahoja ovat siten myös liikelaitoslain 2 §:ssä tarkoitettut ”asiakkaat”, so. valtion virastot ja laitokset.

Yleisesti ottaen perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta Senaatti-konsernin toiminnassa voidaan nähdäkseni pitkälti huolehtia sääntelyn yleisen tarkkuuden ja täsmällisyyden, muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla. Siltä osin kuin Senaatti-konserni hoitaa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, näihin tehtäviin sovelletaan hallinnon yleislakeja niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla. Käytännössä Senaatti-konsernin julkiseen hallintotehtävään liittyvässä toiminnassa keskeiseksi muodostuu hyvän hallinnon vaatimusten huomioon ottaminen siten kuin on jo edellä kysymysosion A yhteydessä on tarkemmin esitetty.

Kuten seuraavan kysymyksen arvioinnin yhteydessä tarkemmin ilmenee, Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain (1018/2020) 2 §:ssä säädettyjä tehtäviä voidaan pitää sellaisina viranomaistoiminnan kannalta merkittävinä lakisääteisinä palvelutehtävinä, että niitä on näistä syistä pidettävä julkisena hallintotehtävänä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Yleisesti ottaen lain 2 §:ssä säädetetyt tehtävät ovat nähdäkseni sellaisia, että niiden tuottamista myös *alihankintana* voidaan pitää perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen kannalta perusteltuna. Niiden tuottamiselle alihankintana ei ole muutoinkaan ehdotonta estettä perustuslain 124 §:n kannalta, vaikka

julkisten hallintotehtävien alihankintaan (subdelegointi) suhtaudutaan sinänsä lähtökohtaisesti kielteisesti, kuten edellä on jo tarkemmin selostettu.

Yleisesti ottaen perustuslain 124 §:ssä säädettyjen perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista voidaan nähdäkseni riittävästi turvata erilaisilla alihankkijaan kohdistuvilla kelpoisuus- ja laatuvaatimuksilla sekä valvonnalla. Viime kädessä asiaan vaikuttaa kuitenkin se, mitkä tarkemmin olisivat alihankinnan kohteena olevat tehtävät ja millaisissa toimintaympäristöissä niitä hoidetaan. Käytössäni ollut aineisto ei anna mahdollisuuksia tältä osin eritellympään arvioon. Tyydyn vain toteamaan, että mielestäni alihankinnalle olisi perusteltua asettaa korkeampia vaatimuksia esimerkiksi silloin, jos Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain (1018/2020) 2 §:ssä säädettyjä tehtäviä hoidetaan alihankintajärjestelyillä esimerkiksi sellaisissa suljetuissa laitoksissa kuin vankilat. Tällöin alihankkijaan on syytä kohdistua erityisiä luotettavuus- ja turvallisuusvaatimuksia yleisten kelpoisuus- ja laatuvaatimusten ohella. Alihankinnan mahdollisuus saattaisi myös olla syytä rajata säännösperusteisesti vain sellaisiin tehtäviin, joissa on kysymys Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain (1018/2020) 2 §:ssä säädettyihin tehtäviin nähden tosiasiallisesta, täydentävästä palvelutoiminnasta. Tämän rajauksen tarpeellisuus riippuu kuitenkin myös sellaisista 2 §:ssä mainittujen tehtävien erityispiirteistä, joiden tarkempaan arvioimiseen käytettävissä oleva aineisto ei anna mahdollisuuksia.

2. *Mitä olisi otettava huomioon, kun määritellään sitä, miltä osin Senaatti-konsernin tehtävät sisältävät julkisen hallintotehtävän piirteitä? Vastaava linjaus sisältyy eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 15/2019 vp) Hansel Oy:stä koskevan lain muutosesitykseen (HE 47/2019 vp), eduskunnan talousvaliokunnan mietintöön (TaVM 1/2020 vp) sekä eduskunnan vastaukseen (EV 10/2020 vp)*

Ilmaisua ”julkisen hallintotehtävän piirteitä” ei käytetä perustuslain 124 §:ssä, eikä se esiinny myöskään perustuslain esitöissä.

Ilmaisua on kuitenkin käytetty muutamissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Kysymyksessä mainitun perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 15/2019 vp ja Senaatti- ja Puolustuskiinteistöjä koskeneen valiokunnan lausunnon PeVL 34/2020 vp ohella osin samantapaista ilmaisua on käytetty esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 17/2012 vp. Siinä perustuslakivaliokunta katsoi, että pörssin ja arvopaperikeskuksen tehtävät sisältävät ”sellaisia piirteitä, että niiden harjoittamaa toimintaa on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallinto-tehtävinä”. Pörssin ja arvopaperikeskuksen tehtävien julkisen hallintotehtävän ”piirteet” taas syntyivät valiokunnan mukaan esimerkiksi siitä, että pörssillä ja arvopaperikeskuksella ”on lakisääteisten tehtäviensä perusteella keskeinen asema arvopaperimarkkinoiden keskuseliminä” ja että ne ”tekevät eräitä läheisesti hallintopäätöksiin rinnastettavia markkinatoimijoiden oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevia päätöksiä”. Lisäksi pörssi ja arvopaperikeskus ”valvovat paitsi omien, lainsäädännöstä vähimmäissisältönsäsaavien sääntöjensä myös lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvottavien toiminnassa”. Tällaista pörssin ja arvopaperikeskuksen harjoittamaa markkinatoimijoiden valvontaa voitiin perustuslakivaliokunnan mukaan ”luonnehtia osin Finanssivalvonnan harjoittamaa viranomaisvalvontaa avustavaksi tai täydentäväksi toiminnaksi”.



Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 34/2020 vp Senaatti- ja Puolustuskiinteistöjä koskeneesta hallituksen esityksestä ei tarkemmin yksilöidä niitä Senaatti-konsernin tehtäviä, joita voidaan pitää julkisina hallintotehtävinä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Ylipäätään lausunnossa mainitaan perustuslain 124 § vain asiayhteydessä, jossa on kysymys virkavastuusääntelystä, ja jossa valiokunta kiinnittää lyhyesti huomiota siihen, että "...toimitusjohtajaa koskevan sääntelyn myötä toimitusjohtajan ja liikelaitoksen henkilöstön virkavastuuta koskevat säännökset eroavat toisistaan. Virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtion liikelaitokseen olevaa pidetään virkamiehenä ja työopimussuhteessa valtion liikelaitokseen olevaa pidetään julkisyhteisön työntekijänä rikoslain 40 luvun 11 §:n mukaan." Tämän jälkeen valiokunta toteaa, että "ottaen huomioon, että Senaatti-kiinteistöjen tehtäviin valiokunnan mielestä sisältyy joiltain osin julkisen hallintotehtävän piirteitä, valiokunta pitää välttämättömänä, että lakiin lisätään asianmukaiset säännökset toimitusjohtajan virkarikosoikeudellisesta asemasta. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä."

Kuten edellä on tarkemmin jo esitetty, perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä on käytännössä yleensä palautettavissa valtion tai muun julkisyhteisön lakisääteiseen (toiminta)velvoitteeseen tai julkisen vallan tiettyyn toimintaan kohdistuvaan järjestämisvastuuseen. Jos siis kyse on esimerkiksi lakisääteisen julkisen palvelun toteuttamisesta, kysymys on perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta riippumatta siitä, huolehtiiko palvelun tarjoamisesta julkinen taho, kuten kunta, vai yksityinen taho.

Käsitykseni mukaan Senaatti-konsernin tehtävien "julkisen hallintotehtävän piirteet" syntyvät juuri niistä tehtävistä, joista säädetään Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 2 §:ssä, ja joilla voi käytännössä olla merkittäviäkin vaikutuksia viranomaisten tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja viranomaisten käytössä olevien resurssien kannalta. Senaatti-kiinteistöjen tehtävien tällainen merkitys todetaan nimenomaisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon lopussa: "Senaatti-kiinteistöt hoitaa valtion viranomaisten kannalta merkittävää tehtävää. Toimitilakysymyksillä on käytännössä osin merkittäviäkin vaikutuksia viranomaisten tehtävien asianmukaisen hoitamisen ja viranomaisten käytössä olevien resurssien kannalta." Kysymys on siis yleisemmin siihen, että Senaatti-konsernin lakisääteisiin kiinteistö- ja tilapalvelu- sekä muihin tehtäviin liittyy sellainen merkittävänä pidettävä julkinen intressi, joka edellä selostetuilla julkisen hallintotehtävän kriteereillä antaa perusteen katsoa Senaatti-konsernin lakisääteiset tehtävät julkisiksi hallintotehtäviksi perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Koska Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain 2 §:ssä säädettyjä tehtäviä voidaan pitää viranomaistoiminnan kannalta merkittävänä lakisääteisinä palvelutehtävinä ja siksi edelleen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä, tästä muun ohella seuraa, että tällaisten tehtävien mahdollisia alihankintajärjestelyitä on arvioitava edellä alihankinnasta (subdelegoinnista) esitetyn mukaan. Viittaan aiemmin esittämäni toistamatta sitä enää tässä.

3. *Hallintolaki on yksi nk. hallinnon yleislaeista, jota valtion virkamiesten on sovellettava julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan ilman nimenomaista erityislain säännöstä. Valtion liikelaitoksen*

*toiminnassa ei aina ole selvää, mikä osa tehtävistä sisältää sillä tavalla ”julkisen hallintotehtävän piirteitä” että myös hallintolain velvoitteita olisi soveltuvin osin noudatettava. Valtiovarainministeriön työryhmä pyrkii löytämään selvitystä tähän tilanteeseen. Olisiko hallintolaissa säädettyjen hyvän hallinnon periaatteiden näyttävä myös valtion liikelaitoksen toimintaa ohjaavina periaatteina, silloin kun sen tehtäviin sisältyy julkisen hallintotehtävän piirteitä, siten kuin nyt säädetään valtion liikelaitoslaissa liiketaloudellisista periaatteista?*

Viittaa ensinnäkin edellä kysymysosion A yhteydessä hallintolaista esitettyyn. Lisäksi kysymystä tulee tarkastella pitäen lähtökohtana edellä selostettua perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamisesta perustuslain 124 §:n soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa.

Kuten edellä on esitetty, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia yleensä välttämätöntä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Lähtökohta koskee myös hallintolakia.

Kun otetaan kuitenkin huomioon Senaatti-konsernia koskeva voimassa oleva sääntely, jossa Senaatti-konsernin toimintaa ohjaavina periaatteina painottuvat liikelaitoslain 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettut, liiketaloudellisten periaatteiden mukaiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet, säännöstä hallintolaissa säädettyjen hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta liikelaitosten toiminnassa olisi tässä yhteydessä selvyuden vuoksi syytä harkita. Näin ilmeni selvästi ja yksiselitteisesti jo laista, että valtion liikelaitosten toimintaa ohjaavina periaatteina eivät yksinomaan ole liiketaloudelliset periaatteet, vaan myös hallintolaissa säädetyt hyvän hallinnon periaatteet. Tämä olisi perusteltua myös siltä kannalta, että perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan ”... hyvän hallinnon takeet turvataan lailla”.

### **C. Lailla säätämisen velvoite ja nk. käyttövelvoite**

- 1. Mitä perustuslain 84 § 4 momentin näkökulmasta on otettava huomioon Senaatti-konsernia koskevassa säädösvalmistelussa, kun suurin osa valtion virastoista ja laitoksista tosiasiallisesti vuokraa toimitilansa Senaatti-kiinteistöiltä tai Puolustuskiinteistöiltä joko suoraan tai edelleenvuokrauksen kautta? Olisiko tämä ymmärrettävä nk. tosiasialliseksi käyttövelvoitteeksi?*

Perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään lailla. Liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan talousarvioon vain siltä osin kuin lailla säädetään. Eduskunta hyväksyy talousarvion käsittelyn yhteydessä liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet.

Perustuslain 84 §:n 4 momenttia edeltäneen hallitusmuodon sääntelyn perustelujen mukaan liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisillä perusteilla tarkoitetaan liikelaitoksen toimialaa ja tehtäviä, liikelaitoksen taloudenhoidon periaatteita sekä liikelaitoksen

ohjauksen periaatteita.<sup>61</sup> Perustuslakivaliokunnan mukaan lailla tulee siten säätää ainakin liikelaitoskonsernin palvelusopimusten yleisistä perusteista ja hinnoittelun perusteista. Jos tarkoituksena on, että liikelaitos voi edellyttää viraston tai laitoksen tekevän palvelusopimuksen liikelaitoksen kanssa, myös tästä on valiokunnan mukaan perustuslain 84 §:n 4 momentista johtuvista syistä säädettävä lailla.<sup>62</sup>

Puolustusvaliokunnan mietinnössä<sup>63</sup> lakiehdotuksesta Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä on muun muassa katsottu, että valtion sisäisiä palveluja tuottava toiminta voidaan organisoida valtion liikelaitoksen muotoon, kunhan liikelaitoksen toiminta määritellään ensisijaisesti palvelujen laatu, saatavuus ja käyttäjien tarpeet huomioon ottaen. Nähdäkseni nämä seikat ovat sellaisia perustuslain 84 §:n 4 momentissa tarkoitettuja liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisiä perusteita, joista on perusteltua säätää lailla.

Jos suurimmalla osalla valtion virastoista ja laitoksista ei ole tosiasiallisesti muuta mahdollisuutta kuin vuokrata toimitilansa Senaatti-kiinteistöiltä tai Puolustuskiinteistöiltä joko suoraan tai edelleenvuokrauksen kautta, tällöin kysymys on tosiasiallisesta käyttövelvoitteesta. Erona oikeudellisesti sitovaan ja velvoittavaan käyttövelvoitteeseen olisi tällöin lähinnä siinä, ettei viraston tai laitoksen velvollisuudesta vuokrata toimitilansa Senaatti-kiinteistöiltä tai Puolustuskiinteistöltä olisi säädetty laissa (lakisääteinen käyttövelvoite), kun taas tosiasiallisessa käyttövelvoitteessa on kysymys siitä, että markkinaolosuhteet, vuokratarjonta ja muut vastaavat seikat tosiasiasa eivät jätä muuta mahdollisuutta laitokselle tai virastolle kuin vuokrata toimitila Senaatti-kiinteistöiltä tai Puolustuskiinteistöltä.

Saamani selvityksen valossa eri toimijoilla (ministeriö, Senaattikonserni ja eduskunnan apulaisoikeusasiamies) on erilaisia näkemyksiä Senaatti-konsernin monopolivuokranantajan asemasta. Ottamatta enemmälti kantaa asiaan tyydyn vain toteamaan, että EU:n kilpailuoikeudessa esiintyvät erikseen esimerkiksi käsitteet lakisääteinen monopoli ja tosiasiallinen monopoli. Ratkaisevaa monopoliaseman arvioinnissa ei vain se, miten asiasta on säädetty laissa tai muissa säädöksissä, vaan merkitystä on myös erilaisilla taloudellisilla ja markkinaolosuhteisiin liittyvillä seikoilla. Tietty yhtiö tai muu toimija voi siis olla tosiasiasa monopoliasemassa markkinoilla, vaikkei kyseisillä markkinoilla olisikaan lakisääteistä monopolia. Kysymys ns. tosiasiallisesta käyttövelvoitteesta näyttäytyy pitkälti samantapaisena kuin erottelu tosiasiallisen ja lakisääteisen monopolin välillä.

2. *Mikäli katsotaan, että valtion virastot ja laitokset voivat vuokrata toimitilansa muulta taholta, olisiko tästä säädettävä erikseen, jolloin samalla säädettäisiin edellytyksistä vuokrata muulta taholta kuin Senaatti-konsernin liikelaitoksilta? Voisivatko edellytykset liittyä viraston ja laitoksen omien tehtävien kannalta tarkoituksenmukaiseen järjestelyyn ja/tai ratkaisun edullisuuteen kokonaistaloudellisesti arvioiden? Puolustusvaliokunnan mietinnössä (PuVM 2/2020 vp) ei ehdotettu eikä eduskunnan vastauksessa (EV 194/2020 vp) hyväksytty tältä osin muutoksia hallituksen esitykseen.*

Perustuslain 84 §:n ja yleensä perustuslain kannalta on nähdäkseni sallittua sekä mahdollistaa valtion virastoille ja laitoksille toimitilansa vuokraaminen muulta taholta kuin Senaatti-konsernin liikelaitoksilta *että* säätää velvoite näille virastoille ja laitoksille

<sup>61</sup> HE 262/1990 vp, s. 54. Ks. myös PeVL 34/2020 vp.

<sup>62</sup> PeVL 34/2020 vp.

<sup>63</sup> PuVM 2/2020 vp.

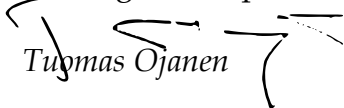
vuokrata toimitilansa Senaatti-konsernin liikelaitoksilta. Kun perustuslakivaliokunta lausunnossaan PeVL 34/2020 vp muun muassa toteaa, että jos ”tarkoituksena on, että liikelaitos voi edellyttää viraston tai laitoksen tekevän palvelusopimuksen liikelaitoksen kanssa, myös tästä on perustuslain 84 §:n 4 momentista johtuvista syistä säädettävä lailla”, tätä lausumaa voidaan lukea niin, että se sallii kummankin perusvaihtoehdon.<sup>64</sup> Toisin sanoen perustuslaki ei sen paremmin kiellä kuin käske kumpaakaan vaihtoehtoon.

*Jos* katsotaan tarpeelliseksi sallia valtion virastoille ja laitoksille toimitilansa vuokraus muulta taholta kuin Senaatti-konsernin liikelaitoksilta, tästä olisi nähdäkseni perusteltua säätää selvyiden vuoksi nimenomaisesti laissa, varsinkin kun otetaan huomioon, että nykyinen oikeustila on tältä osin epäselvä ja kiistanalainen. Viitataan tässä yhteydessä yhtäältä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuihin sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan, hallintovaliokunnan ja puolustusvaliokunnan kannanottoihin siitä, onko valtion viranomaisten ja laitosten velvollisuutena käyttää Senaatti-konsernin liikelaitosten tilapalveluja sekä tehdä asiaa koskeva palvelusopimus liikelaitoksen kanssa,<sup>65</sup> ja toisaalta valtiovarainministeriön selvityksissään esittämiin näkemyksiin asiasta. Nähdäkseni näistä kannanotoista ja selvityksistä tulee esiin se, että eri tahoilla on huomattavankin erilaisia käsityksiä asiasta ja että siksi oikeustilaa voidaan pitää epäselvänä ja kiistanalaisenakin.

Laissa olisi samalla perusteltua selvyiden vuoksi säätää muulta vuokraamisen edellytyksistä, jotka voisivat liittyä esimerkiksi viraston ja laitoksen omien tehtävien kannalta tarkoituksenmukaiseen järjestelyyn ja/tai ratkaisun edullisuuteen kokonaistaloudellisesti arvioiden.

Laissa voisi kuitenkin riittää säätää vain edellytysten perusteista, varsinkin kun hyvin tarkat ja yksityiskohtaiset edellytykset helposti vain liiaksi kaventaisivat muulta vuokraamisen mahdollisuuden reaalisuutta. Voisikin olla perusteltua säätää laissa ”vain” siitä, että valtion virastot ja laitokset voivat vuokrata toimitilansa myös muulta taholta, jos se on tarpeen viraston tai laitoksen tehtävien ja toiminnan tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Säännöksen perusteluissa voisi sitten täsmällisemmin kuvata tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja, joita voisivat olla esimerkiksi muulta vuokraamisen kokonaistaloudellinen edullisuus, viraston tai laitoksen tehtävissä tarvittava erityisosaaminen ja -resurssit, turvallisuuteen liittyvät näkökohdat sekä tehtävien ja toiminnan tehokkuus.

Helsingissä 26. päivänä elokuuta 2021

  
Tuomas Ojanen

OTT, valtiosääntöoikeuden professori, eurooppaoikeuden dosentti

Helsinki

<sup>64</sup> PeVL 34/2020 vp.

<sup>65</sup> Ks. PeVL 34/2020 vp, HaVL 20/2020 vp ja PuVM 2/2020 vp.