

*Pauli Rautiainen*Lakimies
5/2021
s. 835–839

Tarvitsisimme perustuslakivaliokunnan kannanoton delegoituihin valtionavustuksiin

Lauri Tarasti tarkastelee Lakimieheissä 2/2021 julkaistussa kirjoituksessaan ”Perustuslain 124 § ja valtionavustukset” valtionavustuslain (688/2001) 7.3 §:iin sisällytettyä nk. delegoituja valtionavustuksia koskevaa säännöstä, jonka nojalla valtionapuviranomainen voi osoittaa yksityiselle toimijalle valtionavustuksen jaettavaksi tämän toimijan toimesta edelleen valtionavustuksena lopulliselle käyttäjälle. Säännös kuuluu seuraavasti:

”Valtionavustus voidaan myöntää saajalle sen omaan toimintaan tai hankkeeseen taikka käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen. Jos valtionavustus myönnetään käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen, valtionavustuksen saajan on tehtävä sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa tai hanketta toteuttavan kanssa.”

Delegoitujen valtionavustusten ja niihin liittyvien yksityisen hoitamien valtionaputehtävien suhdetta julkisen tehtävän antamista yksityiselle koskevaan perustuslain 124 §:ään ei ole toistaiseksi käsitelty kunnolla valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä. Päinvastoin se on jo alun alkaen lakaistu maton alle.

Valtionavustuslaki säädettiin syystä tai toisesta aikanaan ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta, vaikka valtiosääntöoikeudellisesti keskeisiä kysymyksiä koskevana yleislakina se olisi ollut syytä valiokunnassa käsitellä. Valtionavustuslain 7.3 §:n suhde perustuslain 124 §:ään ei ole noussut esiin myöskään jälkikäteisessä perustuslakikontrollissa, sillä delegoiduissa valtionavustuksissa on kysymys sellaisesta järjestelystä, jonka perustuslainmukaisuus voi vain harvassa tilanteessa aidosti nousta hallintotuomioistuimessa tarkasteltavaksi oikeuskysymykseksi.

Delegoituja valtionavustuksia koskevaa säännöstä kutsutaan toisinaan ns. opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan erityissäännökseksi, vaikka delegoituja valtionavustuksia käytetään myös muilla hallinnonaloilla. Valtionavustuslakia säädettäessä säännös otettiin lakiin opetus- ja kulttuuriministeriön aloitteesta, jotta ministeriön hallinnonalalla voitaisiin jatkaa vakiintunutta tapaa hoitaa erilaisten kolmannen sektorin toimijoiden välityksellä sellaista valtion tieteen, taiteen, nuorisotyön ja liikunnan edistämiseen tarkoitettua rahoitusta, jonka jakamisen pitäisi valtionavustuslain ja perustuslain näkökulmasta oike-

* *Pauli Rautiainen*, HT, valtiosääntöoikeuden dosentti.

astaan kuulua ministeriön hallinnonalan virastoille. Käytännössä esimerkiksi Olympiakomitea, Tieteellisten seurain valtuuskunta ja Suomen elokuvasäätiö hoitavat julkishallinnosta erillisinä yksityisoikeudellisina toimijoina virastotyyppisiä tehtäviä, mutta valtion keskushallinnon historialliseen kehitykseen palautuvista syistä ne on organisoitu yksityisoikeudelliseksi kansalaisyhteiskuntaan kiinnittyviksi organisaatioiksi.

Kysymys on pitkälti siitä, että opetus- ja kulttuuriministeriöllä miellettiin 1900-luvun lopulla olevan osana hyvinvointiyhteiskunnan kehittämistehtävää kansalaisyhteiskunnan rakentamistehtävä. Ei olekaan mikään ihme, että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla 2000-luvun kuluessa lukuisat selvityshenkilöt ovat selvittäneet pistemäisesti hallinnonalan erilaisten kolmannen sektorin toimijoiden valtionavustustoiminnan suhdetta perustuslain 124 §:ään. Lauri Tarasti on selvittänyt Lakimieheissä julkaistussa kirjoituksessaan kertomallaan tavalla opetus- ja kulttuuriministeriölle muun muassa ministeriön (valtionapuviranomainen) ja Suomen Olympiakomitean (valtionavun saaja, joka jakaa samaansa valtionavustusta eteenpäin sen lopullisille saajille) välistä suhdetta. Hänen kirjoituksensa Lakimieheissä pohjautuu itseasiassa pitkälti – monin kohdin jopa sanasta sanaan – hänen ministeriölle laatimaansa julkaisuun ”Selvitys huippu-urheilulain tarpeellisuudesta”.¹ Selvityksessä Tarasti katsoo, ettei erillisen huippu-urheilulain eli käytännössä Suomen Olympiakomitean julkisten tehtävien hoitamista koskevan lain säätämiseksi ole tarvetta.

Olen itse laatinut yhdessä *Tuomas Ojasen* kanssa hieman aiemmin opetus- ja kulttuuriministeriölle selvityksen ministeriön (valtionapuviranomainen) ja Suomen elokuvasäätiön (valtionavun saaja, joka jakaa samaansa valtionavustusta eteenpäin sen lopullisille saajille) välisestä suhteesta². Olen julkaissut selvityksemme keskeiset tulokset Viestintäoikeuden vuosikirjaan 2016 sisältyvässä artikkelissani ”Yksityisoikeudellinen elokuvasäätiö elokuvataiteen valtionavustusten jakajana – perustuslaillinen ongelma?”³.

Tarasti sivuuttaa Lakimieheissä 2/2021 julkaisemassaan kirjoituksessaan artikkelini aivan samoin kuin hän sivuuttaa opetus- ja kulttuuriministeriölle laatimassaan selvityksessä minun ja Ojasen ministeriölle aiemmin samasta oikeuskysymyksestä laatiman selvityksen. Tarasti keskustelee selvityksessään

1. Lauri Tarasti, Selvitys huippu-urheilulain tarpeellisuudesta. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:15. Valtioneuvosto 2020.
2. Tuomas Ojanen ja Pauli Rautiainen, Selvitys Suomen elokuvasäätiön valtionaputehtävien perustuslakikysymyksistä 15.5.2016. Opetus- ja kulttuuriministeriölle luovutettu julkaisematon selvitys.
3. Pauli Rautiainen, Yksityisoikeudellinen elokuvasäätiö elokuvataiteen valtionavustusten jakajana: perustuslaillinen ongelma? Viestintäoikeuden vuosikirja 2016. Helsingin yliopisto 2017.

pikemminkin esimerkiksi *Heikki Halilan* selvityksen liikuntajärjestöjen valtionavustuksista⁴ kanssa.

Tarastin tekemät tulkinnot eroavat minun ja Ojasen tekemistä tulkinnoista aivan kuten Tarastin selvitykseen liittyvä lainsäädännön kehittämistyö eroaa minun ja Ojasen selvitykseen liittyvästä. Kun ministeriön eri osastoille samasta oikeuskysymyksestä laaditut selvitykset eivät keskustele keskenään, valtionavustuslain 7.3 §:n ja perustuslain 124 §:n suhdetta tulkitaan tällä hetkellä eri tavoin opetus- ja kulttuuriministeriön nuoriso- ja liikuntapolitiikan osastolla kuin ministeriön kulttuuri- ja taidepolitiikan osastolla. Tulkintalinjojen eriytymistä saman ministeriön sisällä koskeva havainto on oikeuspoliittisesti huomionarvoinen, sillä ilmiö sinällään ei ole nähdäkseni mitenkään harvainen.

Tällä hetkellä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla on olemassa hyvin monenlaisia järjestelyjä, joilla valtionapuviranomainen delegoi valtionavustusten jakamisen yksityiselle toimijalle. Näistä osa toteutetaan yksinomaan valtionavustuslain 7.3 §:n nojalla ilman minkäänlaista jaettavana olevaa valtionavustusta koskevaa erityissääntelyä. Osa taas perustuu valtionavustuslakia täydentävään erillissääntelyyn kuten perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn lakiin valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen (1174/2018).

Tarastin Lakimiehessä 2/2021 julkaisemassa kirjoituksessa puolletaan delegoitujen valtionavustusten käytön jatkamista edelleen. Tarasti esittää tulkintanaan valtionavustuslain 7.3 §:n ja perustuslain 124 §:n suhteesta:

”Silloin kun kysymyksessä on valtionavun saajan tekemä valtionavustuksen siirto oman toimintapiirinsä sisällä valtionapuviranomaisen suostumuksella, ei siinä muodostu julkista hallintotoimintaa vaan se sisältää yksityisoikeudellisen, omaan toimintapiiriin kuuluvan toimen. Valtionavustuksen saajan ja siirron saajan toiminta voidaan tällöin ymmärtää samaksi kokonaisuudeksi. Mutta jos tällaista tilannetta ei ole, valtionapupäätöksen siirto muun kuin viranomaisen päätettäväksi on toteutettava perustuslain 124 §:n ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuja edellytyksiä noudattaen lailla tai lain nojalla.”

Olen itse ollut niin opetus- ja kulttuuriministeriön asettamana selvityshenkilönä kuin perustuslakivaliokunnan kuulemana valtiosääntöasiantuntijana tulkinnasta toista mieltä kuin Tarasti. Mielestäni delegoituihin valtionavustuksiin liittyy lukuisia perustuslain 124 §:ään kiinnittyviä ongelmia, sillä valtionavustuslain 7.3 § jättää epäselväksi esimerkiksi sen, miten valtionapuviranomaisen toimivalta val-

4. Heikki Halila, Liikuntajärjestöjen valtionavustukset. Selvitys valtionavustusjärjestelmän kehittämisestä. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:32.

tionavustusten käytön valvontaan ja takaisinperintään voidaan ulottaa hankkeen toteuttajaan saakka ilman nimenomaista lainsäädäntöä.

Tarasti pyrkii ratkaisemaan tämän kysymyksen rakentamalla ilmeisimminkin yhdistysoikeudellisesta ajattelusta johdetun katto-organisaation oman toimintapiirin käsitteen. Hän vaikuttaa hakevan mitä ilmeisimminkin inspiraatiota Heikki Halilan esittämistä tulkinnoista. Tarastin mukaan erilliset yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt (jäsenjärjestöt ja vastaavat) liittyessään jäseneksi johonkin katto-organisaatioon (keskusliittoon) ikään kuin sulautuvat tuohon katto-organisaatioon siten, että katto-organisaatiolle valtionavustusta myöntäneen valtionapuviranomaisen toimivalta voidaan ilman lakiin otettua nimenomaista säännöstä ulottaa kaikkialle katto-organisaation oman toimintapiirin sisälle mukaan lukien kattojärjestön jäsenjärjestöt ja niihin rinnastuvat toimijat. Vaikka ymmärränkin ajattelun esimerkiksi urheilun ja liikunnan kentän vakiintuneisiin käytänteisiin liittyvät lähtökohdat, en pidä Tarastin ajatusta hallinto- ja valtiosääntöoikeudellisen ajattelun lähtökohdista tarkasteltuna millään muotoa tyydyttävänä.

Tarastin esittämä ajattelumalli irtaantuu myös valtiontalouden tarkastusviraston ja valtionvarainministeriön esittämistä valtionavustuslain 7.3 §:n ja perustuslain 124 §:n tulkintalähtökohdista. Valtiontalouden tarkastusvirasto on suhtautunut 2010-luvun alusta lähtien erittäin kriittisesti delegoitujen valtionavustusten käyttöön ja käytön laajentamiseen⁵. Viraston tulkinnan mukaan valtionavustuslaki ei ole sellainen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu laki, jonka nojalla julkisia hallintotehtäviä ja niihin sisältyvää julkista valtaa voitaisiin siirtää muulle kuin viranomaiselle. Tästä syystä toimivallan ulkoistamisesta yksityiselle yhteisölle ei voida päättää valtionavustuslain 7.3 §:n nojalla vaan asiasta tulee säätää erikseen lailla. Myös valtiovarainministeriö on korostanut, että valtionavustuslain 7.3 §:ssa säädettyä menettelyä sovellettaessa on otettava huomioon julkisen vallan käytölle asetettavat edellytykset siten, että delegoituja valtionavustuksia voidaan käyttää vain pienimuotoisesti ja poikkeuksellisissa yhteyksissä. Vähänkin laajemmista ja pysyväisluonteisista järjestelyistä olisi säädettävä lailla.⁶ On huomionarvoista, että valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksissa näitä järjestelyjä koskevaa suhteellisen uutta lainsäädäntöäkin on pidetty epäonnistuneena jopa silloin, kun se on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan ulkopuolella esimerkiksi Business Finland

5. Ks. esim. Laillisuustarkastuskertomus: avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2012. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2012.

6. Valtionavustustyöryhmän mietintö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2015. Valtiovarainministeriö 2015.

Oy:lle ja Motiva Oy:lle annetut julkiset hallintotehtävät ovat tarkastusviraston käsityksen mukaan perustuslain 124 §:n näkökulmasta ongelmallisia⁷.

Olen itse katsonut valtiontalouden tarkastusviraston ja valtiovarainministeriön tapaan, että perustuslakivaliokunnan tulisi määrätietoisesti ohjata oikeustilaa sellaiseksi, että kaikesta yksityisten tahojen valtionavustusten jakamiseen liittyvästä toimivallasta ja tähän liittyvästä julkisen vallan käytöstä säädettäisiin jatkossa erikseen lailla.

Ollessani valtiosääntöasiantuntijana kuultavana perustuslakivaliokunnassa elokuvatukea koskevan lainsäädännön uudistuksesta pidin suotavana, että perustuslakivaliokunta esittäisi selkeän tulkintakannanoton valtionavustuslain 7.3 §:n ja perustuslain 124 §:n suhteesta.⁸ Tällainen kannanotto muodostaisi selkeän pohjan valtionavustusjärjestelmän kehittämiseksi. Pyrin kiinnittämään valiokunnan huomion siihen, että eri hallinnonaloille on syntynyt aikojen kuluessa erilaisia julkisia hallintotehtäviä hoitavia yksityisiä toimijoita ja toisistaan poikkeavia valtionavustuskulttuureja, joita ei ole yhdenmukaistettu. Kyseenalaistin myös (aivan kuten myös valtiontalouden tarkastusvirasto on sittemmin tehnyt) sen, kuinka hyvän kiintopisteen delegoituja valtionavustuksia ja ylipäänsä valtionavustustehtävien antamista yksityiselle koskeville tulkinnoille Business Finland -lakia koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 50/2017 vp) antaa.

Perustuslakivaliokunta ei käsitellyt elokuvatuikelakia koskeneessa erittäin lyhyessä lausunnossaan (PeVL 28/2018 vp) delegoituja valtionavustuksia lainkaan eikä lausunto muutoinkaan selkeyttänyt valtionavustuslain ja perustuslain 124 §:n suhdetta. Valtionavustuslain valtiosääntöjännitteet jäivät edelleen maton alle lakaistuksi. Lauri Tarastin Lakimieheissä 2/2021 julkaistun kirjoituksen ”Perustuslain 124 § ja valtionavustukset” sijoittaminen laajempaan oikeudellisen keskustelun kontekstiin osoittaa kuitenkin, että tarvitsisimme kipeästi perustuslakivaliokunnan selkeän kannanoton delegoituihin valtionavustuksiin ja valtionavustustehtävien antamiseen yksityiselle. Keskustelu delegoiduista valtionavustuksista osoittaa ylipäänsä hyvin, kuinka tärkeää olisi, että valtionavustuslain kaltaiset lait säädettäisiin lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

7. Laillisuustarkastuskertomus: voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erillismenettelyt. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 11/2019. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2019.

8. Pauli Rautiainen, Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen (HE 56/2018 vp), 11.9.2018.