

Lauri Tarasti

Lakimies
2/2021
s. 229–244

Perustuslain 124 § ja valtionavustukset

1. Johdanto

Julkisten tehtävien yksityistäminen (ulkoistaminen) on viime aikoina yleistynyt poliittisessa keskustelussa ja lainsäädännössä. Sen edellytyksistä säädetään Suomen perustuslain 124 §:ssä otsikolla ”Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle”. Hallituksen esityksessä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi 1/1998 vp on tämän pykälän perusteluissa lausuttu:

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

Itse pykälä kuuluu näin:

124 §

”Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

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.”

Tätä pykälää on jouduttu soveltamaan usein, mikä käy hyvin ilmi perustuslakivaliokunnan lukuisista lausunnoista. Merkittävä soveltamiskohta olisi ollut pääministeri *Juha Sipilän* hallituksen ajama maakunta-SOTE -uudistus, joka osaltaan kaatui juuri perustuslain 124 §:n soveltamisesta aiheutuviin vaikeuksiin.¹ Julkisen vallan järjestämisvastuulle kuuluva sosiaali- ja terveydenhuolto on katsottu lähtökohtaisesti sisältävän julkisen hallintotehtävän alaan.² Tätä

* Lauri Tarasti, OTL, ministeri.

1. PeVL 26/2017 vp tästä esityksestä sisältää laajan katsauksen perustuslakivaliokunnan tulkintoihin perustuslain 124 §:stä.
2. Ks. Eva Nykänen, Yksityiset palveluntuottajat julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuottajina, Lakimies 3–4/2020. Sen sivulla 434 alaviitteessä 15 on listattu yksityistämistä koskevaa oikeustieteellistä kirjallisuutta.

artikkelia kirjoittaessani eduskunnassa on vireillä pääministeri *Sanna Marinin* hallituksen esitys hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp). Siinä on pyritty poistamaan perustuslaillisia ongelmia (s. 1101–1195).

Tässä artikkelissa tarkoitukseni ei ole käsitellä yksityistämistä ja perustuslain 124 §:ää yksityiskohtaisesti vaan keskittyä niistä aiheutuviin tulkintoihin ja ongelmiin suhteessa valtionavustuksiin, joista säädetään yleislakina valtionavustuslaissa (688/2001). Se on annettu pian perustuslain voimaantumisen jälkeen, joten siinä on tullut ottaa huomioon perustuslain vaatimukset. Valtionavustuslaki on toissijainen, sillä jos muussa laissa on siitä poikkeavia säännöksiä, niitä noudatetaan valtionavustuslain sijasta (valtionavustuslain 3 § 1 mom.).

Valtionavustuksena voidaan pitää yhteiskunnallisesti hyödyllisen toiminnan tai hankkeen tukemiseen myönnettävää julkista rahoitusta. Valtionavustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan valtionavustuksella tarkoitetaan tässä laissa tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Jos se annettaisiin liitettynä yksityiselle taholle siirrettyihin julkisiin tehtäviin, tulisi tällöin valtionavusta riippuen esille perustuslain 124 §:n soveltaminen näihin siirtoihin.

Valtionavustuslain 4 §:n 1 kohdassa määritellään valtionapuviranomaiseksi se viranomainen, jonka tehtäviin kyseistä valtionavustusta koskevat asiat lainsäädännön nojalla kuuluvat. Kysymyksessä on viranomainen ja lainsäädäntö avustuksesta. Siten ei tavanomaisessa valtionavustuksessa tule perustuslain 124 § sovellettavaksi, kun kyseessä on viranomaisen toimi. Mutta silloin kun valtionaputehtäviä siirretään yksityiselle taholle, on pohdittava, millainen vaikutus perustuslain 124 §:llä on siirtoon. Tätä kysymystä käsitelen tässä artikkelissa.

Tässä suhteessa valtionavustuslain 7 §:n 3 momentti on merkittävässä asemassa, sillä siinä säädetään juuri tällaisesta siirrosta. Valtionavustuslain 7 §:n 3 momentti kuuluu näin:

”Valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset

[– –]

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.”

Perustuslain 124 §:stä suhteesta valtionavustuksiin ei juurikaan ole oikeuskirjallisuutta tai -tutkimusta.³ Mutta käytännössä se on ollut esillä valtiontalouden tarkastusviraston ja valtiovarainministeriön eräissä toimenpiteissä.⁴

Allekirjoittanut perehtyi tähän kysymykseen kahdessa tuoreessa yhteydessä. Ensiksikin tein opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa mainitun selvityksen huippu-urheilulain tarpeellisuudesta (valtioneuvoston julkaisuja 2020:15). Siinä eräs keskeinen seikka oli opetus- ja kulttuuriministeriön valtionapuviranomaisena ja Suomen Olympiakomitean valtionavun saajana välinen suhde. Toiseksikin osallistuin asian tuntijana vastikään oikeusministeriön 20.2.2020 asettamassa Parlamentaarisessa vaalityöryhmässä puoluelain (10/1969) 9 §:n muutosta koskevan hallituksen esitysluonnoksen käsittelyyn. Siinä on esillä valtionavustuksen so. puoluetuen käytön laajentaminen. Nämä kaksi asiaa toimivat eräinä esimerkkeinä myös jäljempänä.

2. Perustuslain 124 §:n jälkimmäinen virke

Tarkastelen seuraavassa ensin perustuslain 124 §:n jälkimmäisen virkkeen ”merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle” merkitystä. Se on ensin selvitettävä tehtävien siirtoa pohdittaessa. Jos tätä säännöstä on sovellettava, estää se yksityistämisen. Yksityistäminen ei siten tule kysymykseen, jos valtionavustuksesta päättäminen sisältäisi merkittävän julkisen vallan käyttöön liittyvän tehtävän siirtämistä.

Perustuslain perusteluissa (HE 1/1998 vp, s. 179) on lyhyesti lausuttu: ”Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä olisi säännöksen yhteydessä pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tällaisia valtuuksia ei ehdotetun säännöksen mukaan saisi antaa muille kuin viranomaisille.”

Perustelu on niukka, mutta esimerkinomainen. Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan joutunut tulkitsemaan sanontaa ”merkittävä julkisen vallan käyttö”. Launnonssaan 26/2017 vp valiokunta totesi: ”Perustuslakivaliokunta on katsonut, että esimerkiksi kotirauhan piiriin kohdistuvat tarkastusvaltuudet merkitsevät oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslaissa turvattuun ko-

3. Ks. kuitenkin Marietta Keravuori-Rusanen, Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Edita 2008, jonka sivuilla 196–203 on käsitelty lyhyesti valtionavustuksia.

4. Valtiovarainministeriön asettaman valtionavustustyöryhmän mietintö (valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2015).

tirauhan suojaan eikä tällaista valtuutta voida näin ollen antaa yksityiselle tavallisella lailla”. Valiokunta lausui samalla, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät niin ikään kaikki sellaiset ratkaisut, joilla olennaisesti puututaan perustuslaissa tarkoitettuun henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen. Samoin hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyy valiokunnan mielestä merkittävää julkisen vallan käyttöä. Myös passin myöntämistä koskevassa päätöksenteossa on valiokunnan mielestä selvästi kysymys merkittävän julkisen vallan käytöstä, jota koskevia tehtäviä ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle.⁵ Tähän tulokseen tultiin myös lausunnossa yksityisestä pysäköinninvalvonnasta (PeVL 57/2010 vp).

Sen sijaan perustuslakivaliokunta on usein todennut myös niin päin, että kyseessä ei ole merkittävä julkisen vallan käyttö. Valiokunta esimerkiksi totesi lausunnossaan 28/2001 vp, että ”valiokunta ei pidä vartijoiden toimivaltuuksia ja voimankäyttöoikeuksia kokonaisuudessaan sellaisina, että niiden johdosta vartoimisliiketoiminta olisi katsottava merkittäväksi julkisen vallan käytöksi perustuslain 124 §:n merkityksessä.” Niin ikään ilmailulakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa 48/2005 vp perustuslakivaliokunta katsoi, ettei ilmailuhallinnon käyttämä yksityinen lentokelpoisuuden hallintaorganisaatio käytä merkittävää julkista valtaa. Lausunnossaan 4/2012 vp ydinenergialain muuttamisesta valiokunta totesi, että Säteilyturvakeskusten eräiden tehtävien siirrosta tarkastuslaitoksille on kyse julkisista hallintotehtävistä, mutta niihin ei sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä. Samoin mainittiin lausunnossa 16/2016 vp oikeusapu- ja edunvalvontapiirin oikeudesta ostaa oikeusapu- ja edunvalvontapalveluja.⁶

Aivan selvää linjaa merkittävälle julkisen vallan käytölle ei näytä syntyneen, mutta etenkin yksilön oikeuksiin puuttuminen näyttää yhdeltä tunnusmerkiltä. Sen sijaan taloudellisille vaikutuksille ei yksin näytetä annetun kovin suurta merkitystä.

Jouduin itse ottamaan kantaa tämän termin tulkintaan edellä mainitussa selvityksessä huippu-urheilulain tarpeellisuudesta. Liikuntalain (390/2015) 15 §:ssä säädetään, että valtionapuviranomainen 8-14 §:ssä tarkoitettujen avustusten osalta on opetus- ja kulttuuriministeriö. Olympiakomitean huippu-urheiluyksikkö toimii opetus- ja kulttuuriministeriön asiantuntijana huippu-urheiluun liittyvissä asioissa.⁷ Eräissä yhteyksissä on ollut esillä mahdollisuus siirtää liikuntalain 12 §:ssä tarkoitettu liikuntajärjestöjen valtionavustus Suomen Olympiakomitean päätettäväksi.⁸

5. Ks. myös PeVL 6/2013 passilain muutoksesta.

6. Meripelastustoiminnassa on kyse julkisesta hallintotehtävästä, mutta ei merkittävästä julkisen vallan käytöstä (PeVL 24/2011 vp). Samoin PeVL 2/2001 vp valtion vientitakuiden myöntämisessä. Ks. myös PeVL 46/2001 vp, PeVL 11/2002 vp, PeVL 40/2002 vp, PeVL 45/2006 vp, PeVL 16/2009 vp, PeVL 15/2012 vp, PeVL 5/2014 vp, PeVL 62/2014 vp, PeVL 44/2016 ja PeVL 50/2017.

7. Opetus- ja kulttuuriministeriön tavoiteasiakirja 2017–2020, s. 13.

8. Heikki Halila, Selvitys liikuntajärjestöjen valtionavustuksista (OKM:n julkaisu ja 2016:32).

Selvityksessä lausuin seuraavasti: ”Liikuntalain 12 §:ssä säädetään valtionavustuksen myöntämisestä liikuntaa edistäville järjestöille. Vuonna 2021 näitä yleisavustuksia myönnettiin yhteensä 41.830.000 euroa 112 järjestölle, joista 71 lajiliitolle 23.448.000 euroa. Suurimman avutuksen sai Olympiakomitea 6.590.000 paralympiakomitean saadessa 2.062.000 euroa.

Kyseessä on huomattava summa, yli 25 % valtion liikuntabudjetista. Järjestöistä 71 oli lajiliittoja, 24 muita liikuntaa edistäviä järjestöjä, 2 liikunnan palvelujärjestöä ja 15 liikunnan aluejärjestöä. Mukana ovat myös edelleen toimivat aiemmat liikunnan keskusjärjestöt Työväen Urheiluliitto TUL ja Finlands Svenska Idrottsförbund SFI. Avustuksen saajat ovat siten keskenään hyvin erilaisia.

Valtion liikuntaneuvosto antaa liikuntalain 6 §:n 2 momentin nojalla lausuntoja toimialansa liikuntamäärärahojen käytöstä.

Liikuntalain 10 §:ssä on säädetty erityisestä menettelystä valtionapukelpoiseksi järjestöksi hyväksymiseksi. Tarkemmat säännökset sisältyvät valtioneuvoston asetuksen liikunnan edistämisestä (550/2015) 7–10 §:ään. Valtion liikuntaneuvosto antaa lausunnon myös liikuntaa edistävien järjestöjen valtionapukelpoisuudesta.

Tällä liikuntalain 12 §:n valtionavustuspäätöksellä liikuntaa edistäville järjestöille on suuri liikuntapoliittinen merkitys.

Edellä sanottu huomioon ottaen käsitykseni on, että sovellettavaksi tulee perustuslain 124 §:n säännös ’merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle’. Tätä ei voida kiertää käyttämällä valtionavustusjärjestelmää, koska lopputuloksena olisi merkittävän julkisen vallan käytön siirto valtionavustuksen saajalle. Siten tässä ei tulle kysymykseen valtionappäätöksen siirto yksityisoikeudelliselle yhteisölle Suomen Olympiakomitealle edelleen jaettavaksi.”

Olen tähän viitaten päätenyt tulkintaan, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä on arvioitava tehtävien siirrossa kokonaisuutena, jossa on otettava huomioon julkisen vallan käytön kohde ja merkitys kyseisellä toimialalla niin yhteiskunnallisesti kuin taloudellisesti.

Kun merkittävän julkisen vallan käyttö -käsitettä ei ole missään määritelty eikä se ehkä yksiselitteisesti olisi mahdollistakaan, on tämä termi tulkittava tapauskohtaisesti ottamalla huomioon asiaan vaikuttavat yksityiskohdat kokonaisuutena.⁹ Näin perustuslakivaliokunta näyttääkin menetelleen, ja näin itsekin tein.

9. Keravuori-Rusanen 2008, s. 416: Merkittävä julkisen vallan käyttö on vallankäytön intensiteettiä kuvaava määre, joka omaksuttiin lainsäädäntöön vasta perustuslakiuudistuksen yhteydessä.

3. Perustuslain 124 §:n ensimmäinen virke ja valtionavustuslain 7 §:n 3 momentti

Perustuslain 124 §:n ensimmäisen virkkeen 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. Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 1/1998 vp, s. 179) on todettu, että ”säännöksen sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti.” Perusteluissa ei ole mitenkään esillä valtionavustukset, mutta siitä huolimatta tällä säännöksellä on suuri merkitys valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin tulkinnassa, kuten jäljempänä esitetään.

Keskeistä tässä on termin ”julkinen hallintotehtävä” tulkinta. Hallituksen esityksen perusteluissa sitä ei määritellä, mutta kuitenkin todetaan, että julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.¹⁰ Perustuslakivaliokunta on kymmenissä lausunnoissaan antanut sisältöä tälle termille. Niistä voidaan poimia esimerkkeinä esiin PeVL 2/2001 vp valtion vientitakuiden myöntämisestä, PeVL 28/2001 vp vartioimisliiketoiminnasta, PeVL 48/2005 vp ilmailulaista, PeVL 55/2010 vp viisumisäännöstössä säädellystä tehtäväkokonaisuudesta ja PeVL 58/2010 vp operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamasta kokonaisuudesta sekä alaviitteessä 6 edellä mainitut lausunnot.

Valiokunta on myös punninnut useinkin perusteellisesti julkisen hallintotehtävän siirron edellytyksiä so. tarkoituksenmukaisuutta ja sitä, ettei se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on painottanut vakiintuneessa lausuntokäytännössä, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi, ja että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset edellyttävät, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.¹¹

10. Nykänen 2020, s. 436–438. ”Se, onko jokin toiminto luonteeltaan julkinen hallintotehtävä, arvioidaan tapauskohtaisesti eikä käsite ole selvärajainen.”

11. Esimerkiksi PeVL 46/2002 vp, PeVL 33/2004 vp, PeVL 16/2009 vp, PeVL 4/2010 vp, PeVL 16/2016 vp, PeVL 26/2017 vp ja PeVL 50/2017 vp. Ks. myös Nykänen 2020, s. 449–451.

Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan käytettävissään olevien tietojen mukaan ole käsitellyt valtionavustuslakia perustuslain 124 §:n tulkinnassa, vaikka eräissä lausunnoissa valtionavustuksia on ollut esillä.¹²

Julkinen hallintotehtävä ei välttämättä ole samaa kuin julkisen vallan käyttö, mikä ero on tehty perustuslain 124 §:ssäkin.

Vaikka perustuslain 124 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, valtionavustuslain 7 §:n 3 momentissa kuitenkin säädetään, että valtionavustus voidaan myöntää saajalle sen omaan toimintaan tai hankkeeseen taikka *käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen*, mistä on tehtävä sopimus. Vallitseeko näiden säännösten kesken ristiriitaa?

Näiden säännösten keskinäistä suhdetta on jossain määrin vaikea ymmärtää. Oikeudellisesti asiaa on selvitetty laajalti hallituksen esityksen valtionavustuslaiksi (HE 63/2001 vp) koskevissa perusteluissa 7 §:n 2 momentin kohdalla (nyt 3 momentti). Referoin sitä seuraavassa.

”Yleensä valtionavustus myönnetään saajan itsensä järjestämään toimintaan tai saajan hankkeeseen eikä saaja ole tällöin oikeutettu siirtämään valtionavustusta tai sillä tuettavaa toimintaa toiselle henkilölle. [– –] Valtionavustuksena saatujen varojen käyttäminen muun tahon kuin valtionavustuksen saajan toiminnassa tai hankkeessa on perusteltua silloin, kun valtionavustuksen saajalla on valtionapuviranomaista parempi asiantuntemus varojen yksityiskohtaisessa kohdentamisessa.”

Juridisesti keskeinen kohta hallituksen esityksen perusteluissa tältä osin kuuluu seuraavasti:

”Valtionavustuspäätöksen mukainen saaja on valtionapuviranomaiseen nähden *julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa*. Valtionapuviranomainen voi siten esimerkiksi vaatia selvityksiä ja tehdä tarkastuksia sekä periä virheellisesti käytetyn valtionavustuksen takaisin valtionavustuspäätöksen mukaiselta saajalta. Seikka, että valtionavustuksen saaja on valtionavustuspäätöksen salliessa siirtänyt osan valtionavustuksella saaduista varoista valtionavustuspäätöksen mukaista käyttö-

12. Perustuslakivaliokunta käsiteli launnonssa 50/2017 hallituksen esitystä laiksi Innovaattorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä. Osakeyhtiöllä olisi valtuus tehdä valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä. Se myös valvoisi myöntämiensä valtionavustusten käyttöä ja sen palveluksessa olevat olisivat rikosoikeudellisessa virkavastuussa suorittaessaan julkisia hallintotehtäviä. Sen päätöksistä olisi muutoksenhakuoikeus. Valiokunta hyväksyi tältä osin esityksen, mutta ei kuitenkaan pitänyt asianmukaisena lakiehdotuksen sanamuotoa, että yhtiö toimisi valtionapuviranomaisena kuten lakiehdotuksessa ehdotettiin säädettäväksi. Lausuma lienee ymmärrettävä muodolliseksi viranomaiskäsitteeseen liittyväksi, sillä asiallisesti osakeyhtiö toimisi valtionapuviranomaisena myöntämiensä valtionavustusten saajiin nähden.

tarkoitusta toteuttavan muun tahon toimintaan tai hankkeeseen, ei siten vapauta miltään osin valtionavustuksen saajaa julkisoikeudellisista velvoitteistaan.”

”Valtionavustuksen saajan ja sen tahon, jonka toiminnan tai hankkeen avustamiseen valtionavustusta on valtionavustuspäätöksessä sallittu käyttää, välinen suhde on *yksityisoikeudellinen oikeussuhde*. Valtionavustuksen saaja ei toimi tässä suhteessa valtionapuviranomaisena eikä sillä ole valtionapuviranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa. Varojen siirtäminen on ymmärrettävä sopimusoikeudellisena järjestelynä, jossa muu taho toteuttaa osan valtionavustuksen saajan vastuulla olevasta toiminnasta tai hankkeesta. Valtionapuviranomaisella on kuitenkin ehdotetun valtionavustuslain 16 §:n nojalla oikeus tarvittaessa tarkastaa sen taloutta ja toimintaa, jonka toiminnassa tai hankkeessa käytettäväksi valtionavustuksen saaja on valtionavustuspäätöksen mukaisesti siirtänyt valtionavustuksen tai osan siitä. Julkisoikeudellinen oikeussuhde ei muilta osin ulotu näin osan valtionavustuksella myönnettyistä varoista saavaan muuhun tahoon.”

Edelleen perusteluissa on maininta, että ”valtionavustuksen siirtämisestä on yleensä oltava nimenomainen maininta valtionavustuksen ehdoissa” ja että valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin mukaisesti ”valtionavustuksen saajan on tehtävä sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa toteuttavan kanssa”.

Järjestelmä toimii siis niin, että kun valtionapuviranomainen myöntää valtionavustuksen sen saajalle, muodostuu niiden välille julkisoikeudellinen oikeussuhde, mutta kun valtionavustuksen saaja siirtää valtionavustusta saamansa suostumuksen nojalla, muodostuu valtionavustuksen saajan ja siirron saajan välille yksityisoikeudellinen oikeussuhde, johon ei sovelleta hallintolakia, hallinnollista muutoksenhakua eikä muutakaan julkisoikeutta.

Näihin hallituksen esityksen perusteluihin näytetään kiinnitetyn vain vähän huomiota esimerkiksi valtionavustustyöryhmän mietinnössä (valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2015) ja valtionalouden tarkastusvirastossa.

Valtionavustustyöryhmä viittasi mietinnössään ensin valtionalouden tarkastusviraston kahteen tarkastukseen so. ulkoasiainministeriön vuoden 2012 tilintarkastukseen ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala koskeneeseen tarkastukseen (tarkastuskertomus 14/2012), joissa tarkastusvirasto lausui käsityksensä, että tilanteissa joissa erilliseen avustusjärjestelmään liittyvä toimivalta, mukaan lukien avustusvarojen laaja edelleen myöntäminen ja siihen liittyvä harkinta annetaan kokonaisuudessaan yksityiselle yhteisölle, kyse on julkisen vallan käyttöä sisältävän julkisen hallintotehtävän siirtämisestä muulle kuin viranomaiselle. Tämän jälkeen valtionavustustyöryhmä lausui, että valtionavustuslain 7 §:n 2 (nyt 3) momentissa säädettyä menettelyä ei voida tulkita minkäänlaiseksi poikkeukseksi suhteessa perustuslain 124 §:ään. Menettelyä sovellettaessa on siten otettava huomioon esimerkiksi julkisen vallan käytölle asetetut edellytykset.

Voidaan kyllä kysyä, mihin nämä kannanotot perustuvat. Perustuslaki edellyttää tehtävien siirtoon viranomaiskoneiston ulkopuolelle lakia tai lakiin nojautuvaa säännöstä. Valtionavustuslaki on laki ja sen 7 §:n 3 momentin mukainen siirto tapahtuu lain nojalla. Eikä sekään anna mitään yleistä oikeutta siirtoon, vaan vaatii, että siirron saaja toteuttaa valtionavustuspäätöksen mukaista käytötarkoitusta so. samaa kuin valtionavustuksen saaja. Ehkä perustelua voitaisiin hakea perustuslain 124 §:ssä säädettyistä edellytyksistä siirrolle so. tarkoituksenmukaisuudesta ja siitä, ettei vaaranneta perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Vaikutusta voisi myös olla noudatetusta virkamieshallintoperiaatteesta, jonka mukaan julkista valtaa käyttävät vain viranomaiset.¹³ Perustuslaissa mainittuihin edellytyksiin on kyllä kiinnitettävä huomiota julkisia hallintotehtäviä siirrettäessä, kuten perustuslakivaliokunta on tehnyt.

Näin sanottu ei kuitenkaan oikeuta jättämään valtionavustuslain 7 §:n 3 momenttia kokonaan huomiotta, onhan sitä säädettäessä perustuslain 124 § pyritty ottamaan huomioon kuten jäljempänä todetaan. Valitettavasti vain perustuslakivaliokunnan kannanottoa siihen ei aikanaan hankittu.

Tarkasteltaessa perustuslain 124 §:n ensimmäisen virkkeen alkuosaa ”julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla – –” ei tätä säännöstä siis siirtoon sovelleta, koska valtionavustuksen saaja ja sen tekemän siirron saaja ovat keskenään yksityisoikeudellisessa suhteessa eikä kyseessä siten siinä ole julkinen hallintotehtävä. Valtionavustuksen saaja ja siirron saaja tekevät yksityisoikeudellisen valtionavustuslain 7 §:n 3 momentissa säädetyn sopimuksen, mihin siirron saaja kyllä voi luottaa.

4. Valtuutus valtionavun siirtoon

Mutta voiko valtionapuviranomainen ilman lain valtuutusta antaa suostumuksen valtionavustuksen saajalle siirtää avustusta ottaen huomioon perustuslain 124 §:n mainitun virkkeen?

Valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin sanonta ja sen perustelut hallituksen esityksessä edellyttävät, että valtionapuviranomainen osoittaa mahdollisuuden valtionavun siirtoon so. antaa suostumuksen, ellei se käy ilmi jo valtion talousarviosta.

13. Kaarlo Tuori on käsitellyt virkamieshallintoperiaatetta artikkelissaan Julkisesta yksityiseen: rajoituksia ja edellytyksiä, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja Oikeustiede – Jurisprudentia XXXI 1998, sivuilla 320–328. Ks. myös Nykänen 2020, s. 436.

Hallituksen valtionavustuslakia koskeneen esityksen perusteluissa on myös käsitelty perustuslain 124 §:ää, vaikka perustuslakivaliokunnan lausuntoa ei esityksestä hankittu, ja lausuttu näin:

”Julkisoikeudellisen oikeussuhteen ulottaminen toisessa momentissa tarkoitettuihin muihin kuin saajiin olisi ongelmallista perustuslain kannalta. Tällöin muu kuin valtionavustuksen saaja saattaisi toisen yksityisen kanssa tekemänsä järjestelyn seurauksena joutua valtionavustuslaissa tarkoitettuun julkisoikeudelliseen suhteeseen valtionapuviranomaisen kanssa. [– –] Perustuslain 124 §:n valossa tällöin valtionavustuksen saaja toimisi valtionavustuksen myöntävänä valtionapuviranomaisena. [– –] Perustuslain 124 § edellyttäisi tällöin muun muassa sitä, että valtionavustuksen saajan toimintaan sovellettaisiin keskeisiä yleishallinnollisia säädöksiä, muun muassa hallintomenettelylakia, kielilakia ja julkisuuslakia ja valtionavustuksen saajan päätöksiin olisi voitava hakea muutosta hallintolainkäytössä tarkoitettulla tavalla. Näin pitkälle menevä valtionapuviranomaisen tehtävien siirtäminen yksityisille ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista valtionavustusten käytön asianmukaisen käytön varmistamiseksi.”

Hallinnossa on useita esimerkkejä valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin soveltamisesta perustuslain 124 §:n ensimmäisestä virkkeestä huolimatta. Esimerkkeinä on jo hallituksen esityksen (HE 63/2001 vp) perusteluissa mainittu opetusministeriön hallinnonalalta Maa- ja Kotitalousnaisten Keskus ry, Marttaliitto ry ja Käsi- ja taideteollisuusliitto TAITO ry sekä ulkoasiainministeriön hallinnonalalta kehitysyhteistyön avustukset kansalaisjärjestöille ja säätiöille. Sittenkin esimerkkinä on muun muassa Halilan edellä mainitussa selvityksessä Liikuntajärjestöjen valtionavustukset toteamat Tieteellisten Seurain valtuuskunnan (TSV) saaman valtionavustuksen siirrot. Valtuuskunta on tosin julkisoikeudellinen yhteisö, mikä käy ilmi laista tieteellisten seurain valtuuskunnasta 938/2006.

Hyvä esimerkki tänään on opetus- ja kulttuuriministeriön erityisavustus Olympiakomitealle jaettavaksi edelleen lajiliittojen valmennuksen tehostamiseen ja paralympiaurheilun kehittämiseen. Näihin tehostamistukiin on vuonna 2020 varattu 6,7 miljoonaa euroa. Myös voidaan mainita Urheilijoiden ammatinenedistämissäätiölle myönnetty 300 000 euron määräraha jaettavaksi edelleen apurahoina urheilijoille. Niin ikään valtionavustus 4H-järjestölle (3 805 000 euroa vuonna 2020) jaetaan edelleen järjestön noin 250 valtionapua saavalle yhdistykselle. Samoin on vuodesta 2003 alkaen ulkoistettu seurantalojen avustukset (1 889 000 euroa vuonna 2020) Kotiseutuliitolle sen jäsenyhdistyksille edelleen jaettaviksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on nettisivuillaan todennut, että osa ministeriön myöntämistä avustuksista on tarkoitettu edelleen jaettaviksi ns. siirrettyinä avustuksina. Niitä varten opetus- ja kulttuuriministeriö on laatinut nettisivuilleen ohjeet sopimusmalliksi, jota opetus- ja kulttuuriministeriöstä myönnetyn valtionavustuksen saajan tulee käyttää, kun päätöksessä on mainittu, että avus-

tusta saa siirtää edelleen tai myöntää edelleen avustuksena muulle taholle. Ohjeissa on mallipohja delegointisopimukselle, mallipohja selvitykselle avustuksen käytöstä, siirretyn avustuksen tiliselvityslomake ja sopimus pohja valtionavustuksen edelleen jakamisesta yksityishenkilölle. Otsikossa on mainittu sopimus yhteisöille, mutta se soveltuu myös säätiöille.

Olen itsekin ollut soveltamassa valtionavustuslain 7 §:ää toimiessani Sibeliusseuran puheenjohtajana. Seura sai Sibeliuksen syntymän 150-juhlallisuuksia varten vuonna 2015 valtionavustusta jaettavaksi ulkomaisille kahdeksalle Sibelius-seuralle juhluvuoden tapahtumiin.

Valtionavustustyöryhmän edellä mainitussa mietinnössä, jossa muuten ei käsitelty yhtään edellä mainittua esimerkkiä, ja valtiontalouden tarkastusviraston toimissa on suhtauduttu epäillen perustuslain 124 §:n vuoksi valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin soveltamiseen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 2.10.2012 koski opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimia veikkausvoittovaroista myönnettyjä harkinnanvaraisia valtionavustuksia. Kertomuksessa on todettu, että ”valtionavustuslaki sallii tietyin edellytyksin valtionavustuksen siirtämisen muun kuin saajan käytettäväksi, jolloin siirto toteutuu yksityisoikeudellisena järjestelyinä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan eräissä tilanteissa on kuitenkin ollut kyse julkisen hallintotehtävän siirrosta, jolloin avustuksen saaja on tukea edelleen jakaessaan käyttänyt laajaa myöntöharkintaa ja tosiasiallista julkista valtaa.”

Kyseessä näyttää olevan jossain määrin erilainen tulkinta perustuslain ja valtionavustuslain kesken. Siihen on ilmeisesti eräänä syynä perustuslain 124 §:n sanojen ”julkinen hallintotehtävä” tulkinta.

Julkinen hallintotehtävä -termiä ei ole lainsäädännössä määritelty, mutta perustuslakivaliokunta on usein käyttänyt sitä lausunnoissaan kuten edellä on mainittu. Niissä ei kuitenkaan ole esiintynyt valtionavustuslain problematiikkaa. *Kaarlo Tuori* on edellä mainitussa Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirjassa XXXI 1998 julkaistussa artikkelissa todennut, että julkinen tehtävä viittaa lainsäädännössä määriteltyyn ja tietyn elimen tai yksikön hoidettavaksi osoitettuun tehtävään, mutta että tarkempi määrittely jää avoimeksi. *Eeva Nykänen* puolestaan on lausunut: ”Se, onko jokin toiminto luonteeltaan julkinen hallintotehtävä, arvioidaan tapauskohtaisesti eikä käsite ole selvärajainen. Käsitteen sisältö muuttuu toimintaympäristön muuttuessa ja oikeudellisen kehityksen myötä.”¹⁴

Käsitykseni on, että edellä olevat esimerkit valtionavustuksen siirroista eivät ole vastoin perustuslain 124 §:ä, vaan on menetelty oikein. Kyseessä on ollut pitkään noudatettu valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin tulkinta.

Jos valtionavustuksen saaja ulkoistaa tietotekniikkansa ja siirtää osan avustusta sen vuoksi ulkopuoliselle firmalle, se ei tee julkista hallintotehtävää, vaan hoitaa omaa toimintaansa näin. Muodollisesti se todennäköisesti tehtäisiin las-

14. Nykänen 2008, s. 436–438.

kuttamalla valtionavustuksen saajaa, joka sitten suorittaisi laskun valtionavustusta käyttäen.

Jos Marttaliitto siirtää valtionavustusta omille perusjärjestöilleen, se ei tee julkista hallintotehtävää, vaan hoitaa sille kuuluvaa liiton sisäistä toimintaa. Kun sekä Marttaliitto että sen jäsenyhdistys ovat yksityisiä yhteisöjä, tuskin niiden välisen valtionavun siirron voidaan katsoa muodostavan niiden kesken julkisoikeudellisen oikeussuhteen. Vastaavasti samanlainen tilanne vallitsee 4H-järjestön ja Kotiseutuliiton valtionavustusten siirrossa niihin kuuluville yhdistyksille. Olympiakomitea jakaessaan valtionapuna saamiaan varoja urheiluakatemioidelle ja valmennuskeskuksille, joiden toimintaa se koordinoi ja ohjeistaa, se toimii omassa toimintapiirissään ja valtionapu käytetään samaan käyttötarkoitukseen sekä Olympiakomiteassa että urheiluakatemioiden ja valmennuskeskuksissa.

Kun valtioneuvoston kanslia on puoluelain (10/1969) 9 §:n nojalla myöntänyt puolueille puoluetukea ja määrännyt valtionavustuspäätöksen ehdoissa puolueet siirtämään ensin 12 % ja nyttemmin 5 % saamastaan puoluetuesta puolueiden piirijärjestöille ja 5 % puolueen naisten toimintaan, puolue ei ole edellä sanotun mukaisesti suorittanut siirrossa julkista hallintotehtävää, vaan hoitaa sille kuuluvaa puolueen omaa poliittista toimintaa, johon sisältyvät piirijärjestöt ja naisten toiminta.¹⁵

Perustuslain 124 § koskee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle, mutta se ei käsittele tämän muun kuin viranomaisen toimia valtionavustuksen käytössä.¹⁶ Jos valtionavustuksen saajan valtionapuviranomaisen suostumuksen nojalla suorittama valtionavustuksen siirto omassa toimintapiirissään katsottaisiin julkiseksi hallintotehtäväksi, tulisi pohdittavaksi valtionavustuksen saajan siirtyminen valtionapuviranomaiseksi ja muun muassa hallinnon yleislakien, asiaa käsittelevien virkavastuun, hallinnollisen muutoksenhaun ja rikosoikeudellisen virkavastuun soveltaminen. Valtionavustuslain perustelujen mukaan näin pitkälle menevä tulkinta ei ole tarkoituksenmukaista valtionavustusten käytön asianmukaisen käytön varmistamiseksi. Tällainen soveltaminen olisi myös varsin vaikeaa edellä mainitsemisani esimerkeissä kuten Marttaliitossa, Kotiseutuliitossa, 4H -järjestössä, Olympiakomiteassa jne.

Edellä esittämäni tulkinta valtionavustuksen siirrosta on sopusoinnussa valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan myös siirron saajan on käytettävä siirrossa saamansa varat valtionapupäätöksen mukaisen käyttötarkoituksen toteuttamiseen. Kyseessä ei siis ole poikkeaminen valtio-

15. Lauri Tarasti, Kunnallisvaaliehdokkaiden ja puolueyhdistysten vaalirahoitusopas 2012, s. 147. Puolue-käsitteellä voi olla toinenkin laajempi merkitys, jolloin se on yleiskäsite ilmaisemaan poliittista liikettä kokonaisuutena. Silloin ei erotella puolueen eri tasoja. Säännösesimerkkeinä tästä ovat puoluelain 10 § ja rikoslain 45:19.

16. Keravuori-Rusanen on lausunut (2008, s. 264), että ”perustuslain 124 § ei käsittäkseni ole tarkoitettu koskemaan myöskään julkisten hallintotehtävien siirtämistä yksityiseltä toiselle yksityiselle”.

napupäätöksen mukaisesta käyttötarkoituksesta. Valtionavustuksen saaja voi siten siirtää valtionavustusta oman toimintansa piirissä, jos siihen suostumus on annettu. Erityistä valtion valvonnan tarvetta on vaikea osoittaa, kun valtionavustuksen saajalla ja siirron saajalla on varoihin nähden sama käyttötarkoitus ja kun valtionavustuksen saajan on tilityksessään selostettava tekemänsä siirrot. Valtionapuviranomaisella on samantapainen tarkastusoikeus siirron saajaan kuin valtionavustuksen saajaan, sillä valtionavustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan valtionapuviranomaisella on oikeus tarvittaessa tarkastaa siirtoa koskevan valtionavustuspäätöksen mukaista toimintaa tai hanketta toteuttavan taloutta ja toimintaa.¹⁷

5. Eräitä esimerkkejä

Vireillä on parhaillaan oikeusministeriössä valtioneuvoston kanslian 25.1.2019 tekemästä aloitteesta puoluelain puoluetukea so. valtionavustusta koskevan 9 §:n täydentäminen. Aloitteessa esitettiin puoluelain 9 §:n 1 momentin täydentämistä niin, että siinä nykyistä yksiselitteisimmin todettaisiin, voiko puolue sopimuksin siirtää samaansa valtionavustusta myös osakeyhtiöille ja säätiöille.

Valtionapuviranomainen, ensin oikeusministeriö ja nykyisin valtioneuvoston kanslia, on puoluetuen myöntämispäätöksessä – kuten edellä todettiin – velvoittanut puolueet siirtämään määräprosentin puoluetuesta puolueen piirijärjestöjen ja naisjärjestön käytettäväksi. Siitä on myös vuonna 2010 voimaan tullut säännös puoluelain 9 §:ssä, jonka mukaan puolueen avustuksesta osa voidaan osoittaa muun yhdistyksen toiminnan tukemiseen. Tukea on käytännössä kuitenkin siirretty myös kustannus- ja viestintäalalla toimiville osakeyhtiöille ja osuuskunnille, sillä puolueet ovat usein yhtiöittäneet viestintätoimintaansa. Tähän ei ole ollut perustuslain 124 §:n ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua valtuutusta laissa tai lain nojalla annetuissa säännöksissä eikä valtionalouden tarkastusvirasto ilmeisesti ole pitänyt valtionavustuslain 7 §:n 3 momenttia riittävänä valtuutuksena. Mainittakoon, että vuoteen 2008 asti maksettiin puolueille erillistä parlamentaarista lehdistötukea, joka sitten yhdistettiin puoluetukeen.

Esillä on nyt ollut Parlamentaarisessa vaaliryhmässä puoluelain 9 §:n 1 momentin lisäys, jonka mukaan puolue voisi siirtää osan avustuksesta *sen käyttö-*

17. HE 63/2001 vp todettiin seuraavasti: ”Valtionavustuksen myöntämisessä syntyvä julkisoikeudellisen oikeussuhteen ulottaminen toisessa (nyt kolmannessa) momentissa tarkoitettuun muuhun tahoon ei ole valtionavustuksen oikean käyttämisen vuoksi tarpeellista – – valtionavustuksen saajalla on julkisoikeudellisessa suhteessa täysimääräinen vastuu valtionavustuksen oikeasta käytöstä myös siltä osin, kuin avustusta on siirretty muun kuin saajan hankkeen tai toiminnan avustamiseen.”

tarkoitusta toteuttavan muun yhteisön tai säätiön toiminnan tukemiseen. Tämä poistaisi osakeyhtiöitä ja säätiöitä koskevan valtionavustuksen siirron ongelman. Käsitykseni mukaan keskeistä tässä siirrosta olisi rajoittaa se avustuksen käyttötarkoitusta so. puolueen poliittista toimintaa toteuttaviin yhteisöihin ja säätiöihin, kuten onkin suunniteltu. Jos nimittäin puolueelle sallittaisiin vapaa oikeus siirtää puoluetukea esimerkiksi liiketoimintaan, osakkeisiin ja muihin sijoituksiin jne., jouduttaisiin kenties tulkitsemaan siirto merkittävän julkisen vallan käytöksi perustuslain 124 §:n mielessä tai ainakin se vaatisi lakiin yksityiskohtaisen säännöksen tuekseen. Puoluetuki on vuonna 2021 yhteensä 35 635 000 euroa.

Hyvä esimerkki perustuslain 124 §:n ja valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin soveltamisesta on selvityksessäni huippu-urheilulain tarpeellisuudesta. Noudattaen edellä esittämäni tulkintaa olen ehdottanut siinä urheiluakatemioiden ja valmennuskeskusten valtionavustusten päättämisen siirrettäväksi opetus- ja kulttuuriministeriöstä Suomen Olympiakomitealle.¹⁸ Siten jos Olympiakomitea saa tähän tarkoitukseen valtionavustusta, se siirtäessään sitä urheiluakatemia- ja valmennuskeskustoimintaan ei tekisi julkista hallintotehtävää, vaan hoitaisi sille kuuluvaa omaa toimintaa. Toiminta urheiluakatemioiden ja valmennuskeskuksissa on osin samankaltaista. Ne ovat osa huippu-urheiluun kuuluvaa käytännön toimintaa.

Valtioneuvoston liikuntapoliittisessa selonteossa ja opetus- ja kulttuuriministeriön ja Olympiakomitean tavoiteasiakirjassa 2017–2020 on nimenomaan todettu, että Olympiakomitea johtaa tätä toimintaa. Liikuntapoliittisessa selonteossa (s. 39) on viitattu tähän tavoiteasiakirjaan ja lausuttu, että ”hyvää hallintotapaa noudattaen huippu-urheilun johtamisvalta (valta, vastuu ja resurssikysymykset) on selkeästi yhdellä taholla, Olympiakomitean huippu-urheiluyksiköllä.” Ministeriön ja Olympiakomitean tavoiteasiakirjassa 2017–2020 on todettu, että urheiluakatemioiden ja valmennuskeskusten roolit, vastuut ja tehtävät määrittyvät valtakunnallisen verkoston yhteisen toimintasuunnitelman kautta, jossa jokaisella urheiluakatemialla ja valmennuskeskuksella on oma rooli. Verkoston toimintaa johtaa ja koordinoi huippu-urheiluyksikkö.

Valtionavustuksen saaja ja siirron saaja voidaan ja tulee tässä ymmärtää samaksi kokonaisuudeksi. Ne toteuttavat samaa käyttötarkoitusta huippu-urheilussa. Kuten edellä on lausuttu, ei se ole julkinen hallintotehtävä, jos siirtää varoja omassa toimintapiirissään. Kysymys on valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin valtionavustusta koskevasta sanonnasta ” – – käytettäväksi valtionavustuspäättöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen”. Siirroissa on sanatarkasti noudatettu hallituksen valtionavustuslain perustelujen tekstiä: ”Varojen siirtäminen on ymmärrettävä

18. Lauri Tarasti, Selvitys huippu-urheilulain tarpeellisuudesta. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:15, s. 40–49.

sopimusoikeudellisena järjestelynä, jossa muu taho toteuttaa osan valtionavustuksen saajan vastuulla olevasta toiminnasta tai hankkeesta.”

Jotta tämä ymmärrettäisiin paremmin ja Olympiakomitean asema kävisi selväksi, päädyin kuitenkin oikeuskanslerin kanssa sähköpostitse käymieni keskustelujen jälkeen ehdottamaan, että Olympiakomiteasta otettaisiin säännös liikuntalakiin. Siinä lyhyesti puuttumatta suoraan valtionavustuksiin säädetäisiin, että Olympiakomitean tehtävänä on tukea huippu-urheilun edistämisen keskeisiä tavoitteita, mikä myös vastaisi tosiasiallista asiantilaa. Urheiluakatemit ja valmennuskeskukset ovat olennainen osa huippu-urheilun edistämisen tavoitteita ja tuki on paitsi asiantuntijatukea taloudellista, pääasiassa valtionavustuksista tulevaa tukea.

Olympiakomiteasta ei tulisi valtionapuviranomaista eikä julkisoikeudellista yhteisöä, vaan se hoitaisi tehtävänsä urheiluakatemioiden ja valmennuskeskusten johdossa valtionavustuslain 7 §:n 3 momentissa säädetyin tavoin.

Tällöin opetus- ja kulttuuriministeriö tekisi valtionavustuslain mukaisen valtionapupäätöksen Olympiakomitealle, joka sitten päätöksen sisältämän suostumuksen nojalla myöntäisi avustukset urheiluakatemioille ja valmennuskeskuksille. Ratkaisu voitaisiin toteuttaa Olympiakomitean valtionapupäätöksen ehdoissa, ellei siitä jo olisi mainintaa valtion talousarviossa opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan 29.90 otettavassa uudessa momentissa. Valtionavustus myönnettäisiin Suomen Olympiakomitea ry:lle jaettavaksi sen harkinnan mukaan edelleen urheiluakatemioille ja valmennuskeskuksille.

Olympiakomitea tekisi sitten avustuksista opetus- ja kulttuuriministeriön ohjeiden mukaiset sopimukset urheiluakatemioiden ja valmennuskeskusten kanssa. Kun kysymyksessä olisivat yksityisoikeudelliset sopimukset, ei julkisoikeudellisia säännöksiä esimerkiksi hallintolaista tai muutoksenhausta olisi tarpeen pohtia.

Tällainen valtionavustuksen siirto yksinkertaistaisi toimintaa, koska urheiluakatemit ja valmennuskeskukset asioisivat suoraan Olympiakomitean ja sen huippu-urheiluyksikön kanssa eivätkä kuten nykyisin niiden välityksellä ministeriön kanssa. Tämä myös vähentäisi jonkin verran työtä ministeriössä.

Valtionavustuslain 15 ja 16 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriöllä säilyisi valvontavelvollisuus ja tarkastusoikeus ei vain Olympiakomiteaan nähden, joka olisi tilivelvollinen ministeriölle, vaan tarkastusoikeus myös avustusta saaneisiin urheiluakatemioihin ja valmennuskeskuksiin nähden. Sitä paitsi ministeriö tehdessään esityksensä valtion talousarvioon voisi tarvittaessa esittää annettavaksi tällä kohdin kyseisen momentin perusteluissa yleistä ohjausta valtionavustusten käytöstä taikka vaihtoehtoisesti antaa sitten valtionapupäätöksensä valtionavustuslain 11 §:n 3 momentissa tarkoitettuja välttämättömiä ehtoja valtionavustuksen käytöstä Olympiakomitealle ja sen kautta myös urheiluakatemioille ja valmennuskeskuksille.

6. Yhteenveto

Perustuslain 124 §:n ja valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin välisestä oikeudellisesta suhteesta on vallinnut epätietoisuutta, mikä on näkynyt myös viranomaisien kannanotoissa. Sen keskeiset käsitteet ”julkinen hallintotehtävä” ja ”merkittävä julkisen vallan käyttö” ovat jääneet puutteellisessa oikeuskirjallisuudessa ja käytännön viranomaistoiminnassa selvitettäviksi. Tähän olen tässä artikkelissa pyrkinyt vastaamaan käyttämällä perustuslakivaliokunnan kannanottoja, hallinnossa toteutettuja ratkaisuja ja omakohtaisia kokemuksia ja tulkintoja.

Valtionapupäätöksen siirrossa on ensin selvitettävä perustuslain viimeisen virkkeen ”merkittävä julkisen vallan käyttö” merkitys. Siirtoa ei voida toteuttaa, jos samalla siirtyisi merkittävän julkisen vallan käyttöä muulle kuin viranomaiselle. Tämän tarkastelun jälkeen on tulkittava perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, jotta voidaan välttää tämä pykälän ja valtionavustuslain 7 §:n 3 momentin ristiriitaisuus.

Silloin kun kysymyksessä on valtionavun saajan tekemä valtionavustuksen siirto oman toimintapiirinsä sisällä valtionapuviranomaisen suostumuksella, ei siinä muodostu julkista hallintotointoa 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.