

Pekka Nykänen (toim.)

Johdatus oikeusjärjestykseen

JOHDATUS OIKEUSJÄRJESTYKSEEN

Pekka Nykänen (toim.)

JOHDATUS OIKEUSJÄRJESTYKSEEN

Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta

Copyright 2019© Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta
ja tekijät

Taitto Sirpa Randell
Kansi Roihu inc.

Toinen, uudistettu painos

ISBN 978-952-03-1213-8 (pdf)

Tampere 2019

Lukijalle

Johdatus oikeusjärjestykseen -kirja on kirjoitettu oppikirjaksi samannimiselle Tampereen yliopiston oikeustieteellisten oppiaineiden yhteiselle johdantokurssille. Kirjassa painottuvat Tampereen yliopiston Johtamisen ja talouden tiedekunnassa annettavan oikeustieteellisen opetuksen mukaiset oikeudenalat ja kauppa- ja hallintotieteellinen konteksti. Kirjassa annetaan tämän vuoksi yleiskuva Suomen oikeusjärjestyksestä sekä perustiedot julkisoikeudesta, yritysjuridiikasta ja vero-oikeudesta. Kirjan toisessa, uudistetussa painoksessa on otettu huomioon ensimmäisen painoksen jälkeen tapahtunut oikeuden ja yhteiskunnan muutos sekä opiskelijoiden kirjasta antama palaute.

Kirjan kirjoittajat:

KTT, HM Pekka Nykänen on vero-oikeuden professori. Hän on erikoistunut tuloverotukseen ja kansainväliseen verotukseen.

HT, FM, VTM Pauli Rautiainen on julkisoikeuden apulaisprofessori. Hän on erikoistunut perus- ja ihmisoikeustutkimukseen.

KTT Janne Ruohonen on yritysoikeuden professori (oa.) Itä-Suomen yliopistossa ja yritysjuridiikan yliopistonlehtori Tampereen yliopistossa. Hän on erikoistunut yhtiö- ja tilintarkastusoikeuteen.

OTT Matti Urpilainen on vero-oikeuden yliopistonlehtori. Hän on erikoistunut tuloverotukseen ja kansainväliseen verotukseen.

OTT Pertti Virtanen on markkinaoikeuden tuomari. Hän on kilpailu- ja vahingonkorvausoikeuden asiantuntija.

Sisällys

OSA I

Oikeusjärjestys ja sen erityispiirteet	11
<i>Pekka Nykänen</i>	
1 Oikeus yhteiskunnan ytimessä	13
2 Mitä oikeus on?	15
2.1 Yhteiskunnan erilaiset normijärjestelmät	15
2.2 Oikeusnormien erityispiirteet	16
3 Oikeuden merkitys yhteiskunnassa	18
3.1 Oikeus yhteiskunnan ohjauskeinona	18
3.2 Oikeus yksilöiden näkökulmasta	19
3.3 Oikeus yritysten näkökulmasta	20
3.4 Oikeus julkisyhteisöjen näkökulmasta	22
4 Oikeusjärjestys	25
4.1 Suomen oikeusjärjestys osana oikeusjärjestysten verkostoa	25
4.2 Suomen oikeusjärjestys	26
4.2.1 Oikeusjärjestys koostuu oikeusnormeista	26
4.2.2 Oikeudenalat	27
4.2.3 Yksityisoikeus	28
4.2.4 Julkisoikeus	31
4.3 Oikeusjärjestys muuttuvana järjestelmänä	34
4.4 Lakien säätäminen – oikeus poliittisen prosessin tuotteena	38
4.5 Tuomiovalta ja tuomioistuimet	39
5 Oikeustiede	42
5.1 Mitä oikeustiede on ja miksi oikeutta tutkitaan?	42
5.2 Oikeustieteen osa-alueet ja niiden tutkimusmenetelmät	43
5.2.1 Oikeusdogmatiikka eli lainoppi	43
5.2.2 Muut oikeustieteellisen tutkimuksen osa-alueet	44

6	Säädöksistä, säännöksistä ja erilaisista normeista	47
6.1	Säädökset	47
6.1.1	Säädöksen käsitteestä	47
6.1.2	Mistä saa tietoa säädöksistä?	47
6.1.3	Säädösten rakenteesta	48
6.2	Säännökset	51
6.3	Erilaisia normeja	51
7	Oikeudellisen ongelman ratkaisemisen peruseriaatteen	55
7.1	Erilaiset ratkaisutilanteet	55
7.2	Ratkaisujen perusteleminen	57
7.3	Oikeuslähteet ja oikeuslähdeoppi	57
7.3.1	Lähtökohdat	57
7.3.2	Laki	58
7.3.3	Lain esityöt ja oikeuskäytäntö	59
7.3.4	Oikeuskirjallisuus ja muut oikeuslähteet	60
7.3.5	Oikeuslähteiden käyttö lain tulkinnassa	62
7.4	Esimerkki oikeudellisen ongelman ratkaisemisesta	64

OSA II

Julkisoikeus	69	
<i>Pauli Rautiainen</i>		
1	Valtio, julkinen valta, valtiosääntö	71
1.1	Oikeus – kansallista ja kansainvälistä	71
1.2	Valtiosääntöoikeus ja perustuslaki	75
2	Valtiosäännön peruseriaatteen	77
2.1	Valtion täysivaltaisuus ja kansainvälisyys	77
2.2	Ihmisarvo, yksilön vapaus ja oikeudet, oikeudenmukaisuus yhteiskunnassa	79
2.3	Kansanvaltainen oikeusvaltio	80
2.4	Vallanjako	82
3	Perus- ja ihmisoikeudet	85
3.1	Käsitteet ja tausta	85
3.2	Suomen perusoikeusjärjestelmä	87
3.3	Perus- ja ihmisoikeuksien oikeudellisesta merkityksestä	90
4	Hallinto-oikeus konkretisoi valtiosäännön peruseriaatteita	93
4.1	Hallinto-oikeus oikeudenalana	93
4.2	Suomen julkisen hallinnon rakenne	94

4.3	Hallinto-oikeuden päälohkot: yleishallinto-oikeus ja erityishallinto-oikeus	96
4.4	Hyvän hallinnon peruseriaatteet	97
4.5	Hallintoasian käsittely ja ratkaiseminen viranomaisessa	101
4.6	Hallinto-oikeudellinen muutoksenhaku	105
4.7	Hallinnon laillisuusvalvonta	107
5	Kunnat vastaavat suuresta joukosta julkisia palvelutehtäviä	109
5.1	Kunta peruspalveluiden tuottajana	109
5.2	Kunnallisten palveluiden rahoitus	111
5.3	Kunnan organisaatio	112
6	Yksilö oikeudellistuneessa yhteiskunnassa	114
6.1	Demokraattinen oikeusvaltio	114
6.2	Julkisoikeuden tapa katsoa ihmistä	117

OSA III

Yritysjuridiikka 123

Janne Ruohonen ja Pertti Virtanen

1	Yritysjuridiikka – liiketoimintaosaamisen ytimessä	125
1.1	Yrityksen oikeudellinen toimintaympäristö	125
1.2	Juridinen liiketoimintaosaaminen ja juridisten riskien hallinta	127
1.3	Pakottavat ja tahdonvaltaiset säännökset	128
2	Yritysmuodot ja yhtiöoikeus	130
2.1	Yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt	130
2.2	Elinkeinovapaus	131
2.3	Yritystoiminnan harjoittaminen – yritysmuodon valinnasta	132
2.4	Yksityinen elinkeinonharjoittaja	134
2.5	Henkilöyhtiöt	135
2.6	Pääomayhtiöt	137
2.7	Osuuskunta	139
3	Sopimusjuridiikka	141
3.1	Yleistä	141
3.2	Oikeustoimi	141
3.3	Sopimus	142
3.4	Sopimuksen syntyminen	144
3.5	Sopimusten merkitys	146
3.6	Kaupankäynnin juridiikka	147

4	Markkinoiden toiminnan sääntely	150
4.1	Markkinatalous ja kilpailu	150
4.2	Markkinavoima	153
4.3	Kielletyt kilpailunrajoitukset	154
4.4	Markkinointilainsäädäntö	158
4.5	Immateriaalioikeudet	161

OSA IV

Vero-oikeus 165

Matti Urpilainen

1	Esityksen tavoitteet ja keskeinen sisältö	167
2	Miksi veroja maksetaan?	169
3	Vero-oikeus oikeudenalana	172
4	Keskeiset verolajit	176
5	Tuloverotuksen perusratkaisut	180
5.1	Käsitteet	180
5.2	Tulolähteet	181
5.3	Tulolajit	183
5.4	Erilaiset verovelvolliset	185
6	Palkansaajan verotus	189
7	Osakeyhtiön ja sen osakkeenomistajan verotus	192
8	Verotuksen oikeussuojajärjestelmä	196
9	Vero-oikeudellisen asiantuntijatiedon rakentuminen	200

OSA I
OIKEUSJÄRJESTYS JA SEN ERITYISPIIRTEET

Pekka Nykänen

1 Oikeus yhteiskunnan ytimessä

Oikeuden ja oikeudellisen sääntelyn avulla mahdollistetaan yhteiskunnan sujuva toiminta ja yhteiskunnan jäsenten välinen yhteistoiminta, ehkäistään ennakolta konfliktien syntymistä sekä tarvittaessa ratkotaan syntyneitä konflikteja. Oikeudellisella sääntelyllä toteutetaan poliittisia ratkaisuja ja ohjataan yhteiskuntaa. Oikeus on mukana kaikissa merkittävässä yhteiskunnan muutoksissa tavalla tai toisella. Samalla oikeus rakentaa sitä toimintaympäristöä, jossa yhteiskunnan jäsenet toimivat erilaisissa rooleissa. *Oikeus on yhteiskunnan ytimessä.*

Oikeudellinen sääntely koskettaa kaikkia. Nykyinen monimutkainen yhteiskunta rakentuu pitkälti kattavan oikeudellisen sääntelyn sekä yksilöiden, yritysten ja julkisyhteisöjen välisten erilaisten *oikeustoimien* varaan. Oikeuden merkityksestä voidaan antaa lukuisia esimerkkejä. Ehkä kaikkein tutuinta oikeudellista sääntelyä ovat tieliikennelakiin perustuvat liikennesäännöt, jotka mahdollistavat sujuvan ja turvallisen liikenteen kaaoksen sijasta. Oikeusjärjestyksen avulla on luotu valtio ja sen organisaatio. Samoin osakeyhtiöiden ja muiden yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden olemassaolo perustuu lainsäädäntöön. Julkinen palvelutuotanto, kuten koulutusjärjestelmä opintotukijärjestelmien ja terveydenhuolto, rakentuvat oikeudellisen sääntelyn varaan. Lainsäädännöllä luodaan mahdollisuudet yritystoiminnan harjoittamiseen, mutta lainsäädännöllä myös asetetaan yritystoimintaa harjoittavalle moninaisia velvoitteita. Käytännössä kaikkeen taloudelliseen toimintaan liittyy oikeudellista sääntelyä, ja taloudellisessa toiminnassa on yleensä kysymys erilaisista oikeustoimista, kuten sopimusten tekemisestä. Esimerkkejä voisi luetella paljon lisää.

Nykyaikainen *oikeudellistunut yhteiskunta* edellyttää, että sen jäsenet tuntevat oikeudellisen sääntelyn vähintään heitä itseään koskettavilta osin. Koko oikeusjärjestyksen seikkaperäinen tunteminen ei ole sääntelyn laajuuden vuoksi käytännössä edes mahdollista. Vaikka koko oikeusjärjestyksen yksityiskohtainen hallinta ei olekaan mahdollista, oikeudellisen sääntelyn ymmärtäminen edellyttää kuitenkin hyvää yleiskuvaa koko oikeusjärjestyksestä, koska monet oikeudelliset kysymykset ovat kytköksissä useisiin oikeusjärjestyksen eri osiin eli eri oikeudenaloihin.

Oikeuden tuntemus mahdollistaa oikeudellisten velvoitteiden asianmukaisen hoitamisen ja sääntöjen tahattomasta rikkomisesta aiheutuvien ongelmien välttämisen. Oikeuden tuntemus mahdollistaa myös varautumisen omasta tai muiden toiminnasta mahdollisesti aiheutuviin oikeudellisiin riskeihin. Oikeus luo mahdollisuuksia, joiden tunteminen antaa eväitä muun muassa menetykselliseen yritystoiminnan harjoittamiseen. Siten oikeudellinen asiantuntemus antaa mahdollisuuden toimia yhteiskunnassa, sen pelisääntöjä hyödyntäen ja pelisääntöjen aiheuttamia mahdollisia karikoita vältellen. Näiden taitojen hankkiminen edellyttää oikeuden ja oikeustieteen opiskelua. Oikeustieteen opiskelu harjaannuttaa oikeudelliseen ajatteluun eli löytämään lainsäädännöstä kulloinkin sovellettavaksi tulevat normit ja tulkitsemaan lakia yhä nopeammin muuttuvan yhteiskunnan synnyttämässä uusissa tulkintatilanteissa. Oikeudellisten taitojen täysimittainen hyödyntäminen edellyttää oikeudellisen osaamisen lisäksi myös oikeudellisen sääntelyn taustalla olevien yhteiskuntaan, politiikkaan, yritystoimintaan ja talouteen liittyvien ilmiöiden ymmärtämistä.

Tässä kirjassa annetaan yleiskuva Suomen oikeusjärjestyksestä sekä perustiedot julkisoikeudesta, yritys juridiikasta ja vero-oikeudesta. Kirja on kirjoitettu oppikirjaksi Tampereen yliopiston Johdatus oikeusjärjestykseen opintojaksolle, mikä selittää kirjan rakenteen. Kirja tarjoaa sen perustiedon, jonka varassa opiskelijan on mahdollista jatkaa Tampereen yliopistossa kauppa- ja hallintotieteisiin kytkeytyviä oikeustieteen opintoja julkisoikeuden, yritys juridiikan ja vero-oikeuden peruskursseilla ja edelleen Julkisoikeuden sekä Yritys juridiikan ja vero-oikeuden opintosuuntien laajan ja käytännönläheisen kurssitarjonnan parissa.

Tampereen yliopiston Johtamisen ja talouden tiedekunta tarjoaa opiskelijalle ainutlaatuisen mahdollisuuden rakentaa omien tarpeiden ja työelämän kannalta tarkoituksenmukaisen kauppa- tai hallintotieteellisen tutkinnon, jossa syvälinen oikeustieteellinen osaaminen yhdistyy muuhun kauppa- tai hallintotieteelliseen osaamiseen. Oikeudellisen asiantuntemuksen sekä talouden ja yhteiskunnallisten ilmiöiden tuntemuksen yhdistävä tutkimus antaa hyvän pohjan jatkuvasti muuttuville työmarkkinoille. Tampereen yliopiston vapaa sivuaineoikeus mahdollistaa myös oikeudellisen opintojen laajankin yhdistämisen muihin kuin kauppa- ja hallintotieteen tutkintoihin opiskelijan omien tarpeiden mukaisesti.

2 Mitä oikeus on?

2.1 Yhteiskunnan erilaiset normijärjestelmät

Erilaisissa yhteisöissä vallitsee monenlaisia sääntöjä eli normeja, jotka ohjaavat yhteisön jäsenten käyttäytymistä ja heidän välisiä suhteita. Erilaiset normijärjestelmät luovat yhteisöllisyyttä ja mahdollistavat yhteisön sujuvan toiminnan. Normijärjestelmissä heijastuvat myös yhteisön valtasuhteet, auktoriteetit, arvostukset ja asenteet. Samalla normit kertovat paljon siitä yhteisöstä, jossa ne vaikuttavat.

Osa normeista on kirjoittamattomia sääntöjä, kuten moraalinormit ja pöytätavat, vaikka esimerkiksi viimeksi mainittuja normeja on kuvattu käytösoppaissa. Moraalinormien ja pöytätapojen noudattamatta jättämisestä ei välttämättä aiheudu seuraamuksia, mutta yhteisön näkökulmasta erikoinen käyttäytyminen voi aiheuttaa huvittuneisuutta tai paheksuntaa taikka johtaa liikaa juhlineen asiakkaan ravintolasta poistamisen tai jopa johtaa yksilön syrjäytymiseen yhteisön ulkopuolelle. Näille normeille on tyypillistä myös se, että sallitun ja kielletyn raja on usein liukuva ja tilannesidonnainen.

Osa normeista on olemassa kirjallisessa muodossa, kuten erilaisten pelien, leikkien ja urheilun säännöt sekä osa uskonnollisista normeista. Kirjoitetun normin rikkomisen raja on usein selvempi kuin kirjoittamattoman normin rikkomisen raja. Kirjoitettujen normien rikkomisesta voi olla normin luonteesta ja niiden yhteiskunnallisesta merkityksestä riippuen erilaisia seuraamuksia. Esimerkiksi urheilussa on tyypillistä, että sääntöjen noudattamista valvoo tuomari, joka voi määrätä sääntöjen rikkomisesta sääntöjen mukaisen seuraamuksen kuten vapaapotkun, jäähyn, varoituksen, kilpailusta sulkemisen tai kilpailukiellon.

2.2 Oikeusnormien erityispiirteet

Kuten muutkin yhteiskunnassa vaikuttavat normit, niin myös oikeusnormit vaikuttavat yhteisön jäsenten käyttäytymiseen ja heidän väliin suhteisiin sekä mahdollistavat yhteisön ja sen jäsenten välisen sujuvan toiminnan. Oikeusnormit myös luovat valtasuhteita ja antavat oikeuksia ja velvollisuuksia yhteisön jäsenille. Oikeus on siten *yhteisöllistä*. Oikeusnormit poikkeavat kuitenkin monessa suhteessa muista yhteiskunnan normeista.

Toisin kuin muut normit, oikeusnormit *velvoittavat* kaikkia tietyn oikeusjärjestyksen, kuten Suomen oikeusjärjestyksen, piiriin kuuluvia henkilöitä. Lain pakottavista säännöksistä ei voida poiketa ja oikeusnormien noudattamista valvotaan ja niiden noudattaminen voidaan varmistaa viime kädessä julkisen vallan pakkotoimenpitein. Oikeusnormin rikkomisesta voi seurata oikeusnormeihin perustuva sanktio eli rangaistus, jolla pyritään varmistamaan se, että yhteiskunnan jäsenet myös tosiasiallisesti noudattavat oikeusnormeja.

Oikeustiede näkee oikeuden nykyisin *suvereenin lainsäätäjän antamina* eli säätäminä määrämuotoisina sanktiouhalla tehostettuina tahdonilmauksina. Lainsäätäjän suvereenisuudella tarkoitetaan sitä, että perustuslain mukaisessa järjestyksessä lainsäätäjä – Suomessa eduskunta – voi periaatteessa säätää haluamansa sisältöisen lain. Oikeusnormit ovat siten Suomessa demokraattisesti valitun lainsäädäntövaltaa käyttävän elimen tahtoon perustuvia pakottavia sääntöjä, joita kaikkien Suomen oikeusjärjestyksen piiriin kuuluvien tulee noudattaa.

Oikeus ja oikeusnormien säätäminen on *valtiollisen vallan käyttöä*, jolla toteutetaan poliittisia ratkaisuja. Poliittinen päätöksenteko valtiollisella tasolla on merkittävässä määrin lainsäädäntövallan käyttämistä: kaikkia oikeusjärjestyksen piiriin kuuluvia henkilöitä, yrityksiä ja muita organisaatioita koskevien lakien ja muiden säädösten laatimista. Lainsäädäntöön sisältyvät oikeusnormit ovat muutettavissa säätämällä uusia normeja, joilla korvataan aiemmat normit. Lainsäädäntö on siten poliittisen prosessin tuote, jolla toteutetaan yhteiskuntapolitiikkaa.

Edellisen perusteella oikeus on *muuttuvaa*. Oikeuden muutos liittyy poliittisten valtasuhteiden ja politiikan painopisteiden muutosten lisäksi ympäröivän yhteiskunnan ja talouden muutokseen. Monimutkaistuva yhteiskunta ja talousjärjestelmä edellyttävät moninaista oikeudellista sääntelyä, mikä näkyy jatkuvasti uudistuvana, laajenevana ja monimutkaistuvana lainsäädäntönä ja uusina lainsäädännön tulkintatilanteina.

Oikeusnormi on perinteisen *oikeuspositivistisen* näkemyksen mukaan voimassa, jos se on säädetty oikeassa muodossa ja on tullut voimaan, eikä sitä ole kumottu muodollisesti oikeassa järjestyksessä. Oikeusnormin voimassaolo ei

siten lähtökohtaisesti riipu sen sisällöllisestä hyväksyttävyydestä vaan normin muodollisesta voimassaolosta. Viimeaikainen perus- ja ihmisoikeuksien vahvistuminen on kuitenkin jossain määrin murtanut oikeuden ja moraalin erillisyyttä korostavaa käsitystapaa. Siten oikeusnormin voimassaoloon voi joissain tapauksissa vaikuttaa myös normin sisällöllinen hyväksyttävyys. Demokraattisessa järjestelmässä on kuitenkin todennäköistä, että yleisesti epäoikeudenmukaisiksi tai epätarkoituksenmukaisiksi koetut säännökset muutetaan enemmistön näkemyksen mukaisiksi.

Oikeuspositivistisen näkemyksen mukaan oikeus tulisi puhdistaa kaikesta, mikä ei ole oikeutta. Siten lakien tulkintaan eivät saisi vaikuttaa esimerkiksi ratkaisujen taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset taikka moraaliset tai uskonnolliset arvot ja arvostukset, elleivät säännökset itsessään tätä edellytä. Tämä tarkoittaa, että oikeudellisen tulkinnan on kiinnityttävä oikeuden institutionaaliseen ja yhteisölliseen arvoperustaan ja lain tarkoitukseen, ei esimerkiksi tulkitsijan henkilökohtaisiin arvoihin ja asenteisiin.

Oikeus on *kielellistä*. Oikeusnormit kirjoitetaan lakitekstiksi (*ns. normiformulaatioksi*), josta normit ja niiden sisältö on selvitettävä. Lakien säätäminen tuottaa kaikissa lainsäädäntöprosessin vaiheissa kirjallista aineistoa. Myös muu oikeudellinen toiminta on pääasiassa kirjallista. Esimerkiksi sopimukset, kanteet ja valitukset tuomioistuimille, hakemukset viranomaisille, hallintopäätökset ja tuomioistuinten päätökset laaditaan yleensä kirjalliseen muotoon. Oikeudellinen toiminta vaatii siten hyvää kielen hallintaa ja taitoa kirjoittaa selkeästi ja täsmällisesti.

Oikeusnormi on tulkinta siitä, mitä lain sanamuodolla tarkoitetaan. Ihanetilanteessa lain sanamuodosta on suoraan luettavissa ilman tulkintaongelmia se, millaisen oikeusnormin lakiteksti sisältää. Kieli on aina epätäydellistä, mikä aiheuttaa osaltaan sen, että lait ovat tulkinnallisia. Näin lakiteksti eli lain sanamuoto ei läheskään aina anna suoraa vastausta siihen, miten yksilön, yrityksen tai viranomaisen tulee tietystä laintulkintatilanteessa toimia. Oikeudellinen toiminta edellyttää siten taitoa tulkita lakia. Lain tulkintaa ohjaavat omat sääntönsä, joihin palaamme myöhemmin tässä kirjassa.

3 Oikeuden merkitys yhteiskunnassa

3.1 Oikeus yhteiskunnan ohjausekeinona

Oikeus ja erityisesti lainsäädäntöratkaisut ovat keskeisin yhteiskunnan ohjausekino ja samalla valtiollisen vallankäytön väline. Oikeus on siten *yhteiskunnallisen päätöksenteon ytimessä*, koska poliittiset päätökset toteutetaan nimenomaan lainsäädännön avulla. Myös julkista taloutta koskevaa päätöksentekoa ohjataan pitkälti lainsäädännöllä. Esimerkiksi valtion vuotuisesta talousarviosta päätetään eduskunnassa, vaikka valtion talousarvio ei ole muodollisesti laki.

Poliittisen prosessin tuotteena syntyvällä lainsäädännöllä pyritään saavuttamaan poliittisia tavoitteita eli viimekädessä vaikuttamaan ihmisten käyttäytymiseen. Oikeus vaikuttaa kaikkien yhteiskunnan toimijoiden käyttäytymiseen jollain tavoin, kuten rajoittamalla toimintavapauksia ja asettamalla erilaisia velvollisuuksia, kieltoja tai rajoituksia. Toisaalta oikeus vahvistaa yksilön toimintamahdollisuuksia antamalla suojaa muiden yhteiskunnan jäsenten tai viranomaisten mielivallalta, suomalla oikeuksia, kuten takamalla oikeuden ilmaiseen perusopetukseen, tai antamalla toimintavapauksia esimerkiksi sopimusvapauden ja elinkeinovapauden muodossa. Lisäksi oikeus luo valtarakenteita, muun muassa antamalla julkiselle vallalle oikeudellisen perustan toimia ja käyttäen julkista valtaa. Nykyisin oikeudellinen sääntely kattaa lähes kaikki inhimilliseen toimintaan liittyvät osa-alueet. Sen vuoksi oikeus on jatkuvasti läsnä jokaisen yhteiskunnan toimijan arjessa – *oikeus on osa toimintaympäristöämme*.

Oikeuden merkitys yhteiskunnan eri toimijoille on erilainen. Sen vuoksi oikeutta tarkastellaan seuraavassa erikseen yksityishenkilöiden, yritysten ja julkisyhteisöjen näkökulmasta.

3.2 Oikeus yksilöiden näkökulmasta

Jokainen ihminen eli luonnollinen henkilö on *oikeussubjekti*, jolla voi olla erilaisia oikeuksia ja jolle voi kuulua erilaisia velvollisuuksia. Luonnollinen henkilö on siten *oikeuskelpoinen*. Täysi-ikäinen luonnollinen henkilö on lähtökohtaisesti myös *oikeustoimikelpoinen* eli täysivaltainen. Täysivaltainen henkilö voi tehdä *oikeustoimia*, kuten sopimuksia, joilla hän voi vaikuttaa omiin oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa. Vajaavaltaisen henkilön mahdollisuus tehdä oikeustoimia on sen sijaan rajoitettua. Vajaavaltaisia ovat alaikäiset ja holhottavaksi julistetut henkilöt.

Oikeusjärjestys määrittää jokaiselle luonnolliselle henkilölle, yksilölle, hänen oikeusasemansa suhteessa toisiin yksilöihin ja suhteessa julkiseen valtaan. Oikeudellisen sääntelyn avulla yksilölle on taattu perus- ja ihmis-oikeudet sekä poliittiset vaikutusmahdollisuudet kuten äänioikeus vaaleissa. Oikeudelliseen sääntelyyn perustuvat myös yksilön yhteiskunnalta saamat julkiset palvelut ja yhteiskunnan tarjoama suojaverkko. Oikeus myös velvoittaa yksilöä suhteessa muihin yksilöihin ja suhteessa julkiseen valtaan säätämällä muun muassa oppi- ja verovelvollisuudesta.

Yksilön asema suhteessa muihin yksilöihin rakentuu usein erilaisten oikeustoimien, kuten sopimusten, varaan. Oikeustoimella perustetaan, muutetaan tai siirretään oikeuksia ja velvollisuuksia. Sopimus on *kaksipuolinen oikeustoimi*, joka edellyttää molempien sopimusosapuolten *tahdonilmaisua*. Sopimusten perusteella yksilöt ja muut oikeussubjektit voivat hankkia nimiinsä omaisuutta tai luovuttaa omaisuuden omistusoikeuden toiselle oikeussubjektille. Myös omaisuuden vuokraamisessa tai velkasuhteen luomisessa on kysymys sopimukseen perustuvasta oikeustoimesta. Sopimus-oikeuden lähtökohtana on sopimusvapaus. Esimerkiksi irtaimen omaisuuden kauppaa koskevan sopimuksen ehtoista voidaan sopia varsin vapaasti sopimuksen osapuolen kesken. Sen sijaan esimerkiksi työsopimuksen sisältö ei ole osapuolten täysin vapaasti päätettävissä, sillä työsopimuslaki sisältää eräitä pakottavia säännöksiä, joista työsopimuksella ei voida poiketa. Myös työsopimus voi rajoittaa sopimusvapautta. Osa oikeustoimista on *yksipuolisia*, kuten testamentti, jolla henkilö voi määrätä omaisuutensa jakamisesta kuolemansa jälkeen.

Oikeustoimet ovat lähtökohtaisesti vapaamuotoisia, joten ne eivät edellytä tiettyjen muotomääräysten noudattamista. Esimerkiksi irtaimen omaisuuden kauppaa koskeva sopimus voidaan tehdä suullisesti tai kirjallisesti. Tietty oikeustoimet on tehtävä lakiin perustuvia määrämuotoja noudattaen. Määrämuotoisista oikeustoimista esimerkkinä voidaan mainita kiinteää omaisuutta koskeva kauppa ja testamentti.

Perheenjäsenten asema, velvollisuudet ja oikeudet perustuvat viimekädessä lainsäädäntöön. Avioliitto on oikeudellisesta näkökulmasta kaikkea muuta kuin suuria tunteita. Kysymys on tietyt avioliittolain mukaiset edellytykset täyttävästä, määrämuotoisesta ja kaksipuolisesta oikeustoimesta, joka luo tiettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia aviopuolisille. Kuten muidenkin oikeustoimien kohdalla myös avioliiton oikeusvaikutukset on syytä tuntea ennen avioliiton solmimista.

Luonnollinen henkilö voi toimia useamman kuin yhden oikeusjärjestyksen piirissä. Suomessa asuva henkilö voi esimerkiksi tehdä työtä, harjoittaa liiketoimintaa tai omistaa omaisuutta toisessa valtiossa. Tällöin henkilöön kohdistuvien oikeudellisten velvoitteiden ja oikeuksien selvittäminen edellyttää eri valtioiden lainsäädännön sekä monissa tapauksissa myös valtioiden välisten sopimusten tuntemusta. Tyypillinen kansainväliseen tilanteeseen liittyvä kysymys koskee sitä, minkä valtion lainsäädäntöä esimerkiksi sopimusriitaan, vahingonkorvausriitaan tai perintöoikeuteen sovelletaan tai minkä valtion tuomioistuimissa riitoja käsitellään. Kansainvälisillä sopimuksilla ja kansallisella sääntelyllä valtiot ovat pyrkineet vähentämään tällaisia kansainvälisiin tilanteisiin liittyviä ongelmia ja siten helpottamaan ihmisten mahdollisia toimia eri puolilla maailmaa. Esimerkiksi sopimuksella Euroopan unionin toiminnasta on taattu unionin kansalaisille syrjimätön kohtelu toisessa jäsenvaltiossa ja tavaroiden, henkilöiden, palveluiden ja pääoman vapaa liikkuvuus unionin alueella. Näiden määräysten perusteella unionin kansalaisilla ovat laajat mahdollisuudet oleskella ja harjoittaa taloudellista toimintaa, kuten olla palkkatöissä tai harjoittaa elinkeinotoimintaa, toisissa unionin jäsenvaltioissa.

3.3 Oikeus yritysten näkökulmasta

Yritysten ja yritystoiminnan kannalta oikeus luo toimintamahdollisuuksia, mutta samalla oikeus asettaa rajoituksia yritysten toiminnalle. Oikeusjärjestyksen kautta Suomeen on luotu vakaa toimintaympäristö, jossa yritys voi harjoittaa toimintaansa tarvitsematta varautua ainakaan kovin lyhyellä tähtäimellä poliittiseen ja yhteiskunnalliseen epävakauteen. Elinkeinotoimintaa voidaan harjoittaa pääsääntöisesti varsin vapaasti ilman erillistä lupaa. Samalla elinkeinovapautta on kuitenkin rajattu. Tietyillä toimialoilla lainsäädäntö edellyttää esimerkiksi toimilupaa, tietyn tutkinnon suorittamista, vakavaraisuussäännösten noudattamista tai tiukkaakin yhteiskunnan valvontaa. Näillä säännöksillä pyritään yleensä turvaamaan yksilöiden tai

yhteiskunnan etuja, joiden on katsottu olevan täydellistä elinkeinovapautta merkittävämpiä. Esimerkkeinä vahvasti säännellyistä aloista voidaan mainita finanssiala ja terveydenhoitoala.

Lainsäädäntö tarjoaa erilaisia yritysmuotoja taloudellisen toiminnan harjoittamiseen. Luonnollinen henkilö voi harjoittaa elinkeinotoimintaa *itsenäisenä liikkeenharjoittajana* ilman erillistä yhtiötä. Toimintaa harjoittamaan voidaan perustaa myös omistajistaan erillinen yhtiö, jonka kautta yritystoiminnan järjestäminen on mahdollista siten, että toimintaan voi osallistua useita henkilöitä ja heidän asemansa yhtiössä voi olla erilainen.

Yhtiöt ovat *oikeushenkilöitä*, jotka ovat luonnollisten henkilöiden tapaan *oikeussubjekteja*. Oikeushenkilöt ovat oikeuskelpoisia ja oikeustoimikelpoisia, joten ne voivat muun muassa tehdä oikeustoimia ja hankkia nimiinsä omaisuutta. Nykyisin taloudellisesti selvästi merkittävin yritysmuoto on *osakeyhtiö*, josta on säädetty osakeyhtiölaissa. Osakeyhtiö mahdollistaa osallistumisen yritystoimintaan siten, että osakkeenomistajan vastuu yrityksen velvoitteista rajautuu osakkeesta maksettuun määrään. Muita yritysmuotoja ovat henkilöyhtiöt eli *avoimet yhtiöt* ja *kommandiittiyhtiöt*, joista on säädetty laissa avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä. Osakeyhtiöiden ja henkilöyhtiöiden lisäksi erityisesti kaupan alalla ja finanssisektorilla toimii useita merkittäviä osuuskuntia, joiden toimintaa sääntelee osuuskuntalaki.

Yritystoimintaa harjoittaville on lainsäädännöllä asetettu runsaasti erilaisia velvoitteita. Esimerkiksi työvoiman palkkaaminen edellyttää muun muassa erilaisten työsuojelua koskevien säännösten noudattamista, sosiaaliturvaan liittyvien maksujen suorittamista ja ennakonpidätyksen toimittamista maksetuista palkoista sekä näihin velvoitteisiin liittyvien ilmoitusten antamista viranomaisille. Yritysten on pidettävä kirjanpitoa ja hoidettava monia verotukseen liittyviä velvoitteita. Velvoitteet ovat moninaisia ja ne riippuvat osin siitä, millaista toimintaa yritys harjoittaa. Näiden velvoitteiden tuntemus on yritystoiminnan menestyksellisen harjoittamisen kannalta välttämätöntä. Velvoitteiden tahatonkin rikkominen voi johtaa ylimääräisiin taloudellisiin seuraamuksiin sekä mahdollisiin oikeusprosesseihin, jotka vievät aikaa yrityksen varsinaisesta toiminnasta ja aiheuttavat väistämättä ylimääräisiä kustannuksia. Myös yrityksen yhteiskuntavastuun kantaminen ja hyvän yrityskansalaisen maineen ylläpitäminen edellyttää oikeudellisesta sääntelystä johtuvien velvoitteiden noudattamista. Velvoitteiden tunteminen ja niiden moitteeton hoitaminen edellyttävät yritykseltä riittävää oikeudellista osaamista.

Lainsäädännöllä myös luodaan tai rajoitetaan tuotteiden ja palveluiden kysyntää ja tarjontaa markkinoilla sekä asetetaan erilaisia kriteerejä tuotteiden turvallisuudelle, ympäristöystävällisyydelle ja muille ominaisuuksille.

Myös tuotteiden ja palveluiden markkinoinnille ja kaupan ehdoille on asetettu erilaisia rajoituksia – erityisesti kuluttajille suuntautuvassa kaupassa. Yrityksen kannalta on olennaista tuntea voimassa olevan oikeuden liiketoiminnalle asettamat reunaehdot ja myös ajoissa tunnistaa ja varautua tuleviin oikeudellisen toimintaympäristön muutoksiin.

Monet yritykset toimivat useamman oikeusjärjestyksen piirissä. Suomalainen osakeyhtiö voi harjoittaa toimintaansa esimerkiksi Saksassa ja Ranskassa tytäryhtiöiden välityksellä ja toimia Ruotsissa kiinteän toimipaikan eli sivuliikkeen välityksellä. Yritys voi myös hankkia tavaroita ja palveluita eri valtioista ja vastaavasti myydä tavaroita ja palveluita eri valtioihin. Näissä tilanteissa yrityksen on tunnettava ja otettava huomioon useamman oikeusjärjestyksen toiminnalle asettamat vaatimukset. Yhden oikeusjärjestyksen luoman oikeudellisen toimintaympäristön hallinta voi olla yrityksen kannalta haasteellista. Usean oikeusjärjestyksen asettamien vaatimusten ja mahdollisuuksien yhtäaikaisten huomioonottaminen on luonnollisesti vielä haasteellisempaa. Toisaalta kansainvälisillä sopimuksilla ja myös kansallisella sääntelyllä on monissa tapauksissa pyritty vähentämään valtioiden rajoista ja erilaisesta sääntelystä aiheutuvia haittoja yritystoiminnalle ja luomaan paremmat edellytykset yritysten kansainvälistymiselle. Yrityksille on turvattu mahdollisuus harjoittaa toimintaansa Euroopan talousalueen jäsenvaltioissa samoilla edellytyksillä kuin sikäläiset yritykset.

3.4 Oikeus julkisyhteisöjen näkökulmasta

Julkisyhteisöjä ovat muun muassa *valtio, kunnat ja seurakunnat*, jotka hoitavat niille lailla annettuja tehtäviä. Julkisyhteisöjen ja julkisen hallinnon olemassaolo perustuu lainsäädäntöön. Julkiset organisaatiot saavat rakenteensa lainsäädännöstä ja niiden toiminta valtion keskushallinnosta aina paikalliseen kunnallishallintoon saakka perustuu lakiin. Esimerkiksi valtion ylimpien toimielinten, kuten eduskunnan ja valtioneuvoston, toimivalta ja valtion hallinnon perusrakenne perustuvat perustuslain säännöksiin. Lakiin perustuu myös kunnallinen itsehallinto, joka erottaa kunnat organisatorisesti valtiosta.

Julkisyhteisöjen toiminta voidaan jakaa valtiovallan kolmijaon mukaisesti lainsäädäntövaltaan, hallintovaltaan ja tuomiovaltaan. Suomessa tämä kolmijako on toteutettu pääpiirteissään siten, että lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, toimeenpanovaltaa valtioneuvosto ja tuomiovaltaa riippumattomat tuomioistuimet. Lainsäädäntövaltaan palataan jäljempänä luvussa 4.4 ja

tuomiovaltaan luvussa 4.5. Seuraavassa käsitellään erityisesti hallintovallan ja siihen liittyvän julkisen vallan käyttämistä.

Julkisyhteisöille on lainsäädännöllä annettu valta *julkisen vallan* käyttämiseen. Toimeenpanovallan, eli tässä yhteydessä nimenomaan hallinnollisen vallan, käyttämisessä on kysymys julkisen vallan käyttämisestä. Valtioneuvosto käyttää ylintä julkista valtaa hallinnossa. Käytännössä suurin osa hallinto-toiminnasta tapahtuu ministeriöissä ja muissa valtion hallintoviranomaisissa sekä kunnissa, jotka vastaavat merkittävästä osasta julkisesta palvelutuotannosta. Julkisella vallalla tarkoitetaan oikeutta tehdä yksipuolisia luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä koskevia *hallintopäätöksiä*. Hallintopäätöksellä luodaan, muutetaan tai poistetaan oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia henkilöille. Tyypillisiä hallintopäätöksiä ovat esimerkiksi opintotuen tai toimentulotuen myöntämistä koskeva päätös, oleskeluluvan myöntämistä koskeva päätös, päätös rakennusluvan myöntämisestä ja verotuspäätös sekä päätös virkaan nimittämisestä. Julkisen vallan käyttäminen voi olla myös niin sanotun *tosiasiallisen julkisen vallan käyttämistä*, josta voidaan esimerkkeinä mainita opettajan opetustyö koulussa, terveystarkastajan suorittama tarkastus yrityksessä tai poliisin mahdollisuus tarvittaessa voimakkein ylläpitää yleistä järjestystä.

Julkisen vallan organisaatioiden, virkamiesten ja viranhaltijoiden tulee noudattaa kaikessa virkatoiminnassa lakia. Jos julkisen vallan käytössä ylitetään siihen laissa määritelty toimivalta tai jätetään toteuttamatta velvollisuus julkisen vallan käyttöön, virkamies tai viranhaltija voi syyllistyä virkavirheeseen, josta voidaan tuomita rangaistukseen. Julkisen vallan käyttäminen on sidottu lainsäädännössä annettuun valtuuteen, eikä julkisen vallan käyttöä voida delegoida muulle taholle ilman laissa olevaa valtuutusta.

Julkisyhteisön tehtäviin kuuluu muun ohessa oikeusjärjestyksen noudattamisen valvonta. Tähän tehtävään osallistuvat monet erilaiset viranomaiset. Vain hyvin pieni osa tästä toiminnasta on poliisin tai tullin kaltaista varsin näkyvää valvontatoimintaa. Ministeriöt ja niiden alaiset virastot ja laitokset valvovat niiden toimivallaan alaan kuuluvien säännösten noudattamista. Valvonta kohdistuu sekä yksityisiin toimijoihin että toisiin viranomaisiin. Esimerkiksi valtion alueellisesti toimivat aluehallintovirastot valvovat muun muassa yksityisten ja kunnallisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien toimintaa. Myös tuomioistuimet osallistuvat oikeusjärjestyksen valvontaan päättämällä yksittäisissä tapauksissa siitä, kuinka lakia on tulkittava. Tässä tehtävässä tuomioistuimet vastaavat viimekädessä oikeusturvasta ja yksilöiden oikeuksien toteutumisesta.

Julkisyhteisöjen käytettävissä olevat taloudelliset resurssit ovat pitkälti lakisääteisiä. Valtion talous perustuu vuosittain hyväksyttävään valtion ta-

lousarvioon. Suurin osa julkisyhteisöjen toiminnan rahoittamiseksi tarvittavista varoista kerätään verolainsäädännön perusteella erilaisina veroina.

Julkisyhteisöt ovat yhtiöiden tapaan oikeushenkilöitä. Nekin voivat tehdä yksityisoikeudellisia oikeustoimia, kuten solmia työ- tai vuokrasopimuksia taikka hankkia tai myydä omaisuutta. Siten julkisyhteisöjen toiminnassa on tunnettava julkisoikeudellisen sääntelyn lisäksi yksityisoikeudellista sääntelyä.

Kansainvälisyys on aina liittynyt julkisyhteisöjen, erityisesti valtioiden, toimintaan. Valtiot ovat tehneet jo pitkään kahden tai useamman valtion välisiä valtiosopimuksia, jotka on otettava huomioon julkisyhteisöjen ja myös yksityisten tahojen toiminnassa. Valtioiden osallistuminen kansainväliseen toimintaan perustuu kansalliseen lainsäädäntöön ja valtiosopimuksiin.

4 Oikeusjärjestys

4.1 Suomen oikeusjärjestys osana oikeusjärjestysten verkostoa

Oikeusjärjestyksellä tarkoitetaan tietyssä valtiossa vaikuttavien oikeusnormien muodostamaa kokonaisuutta. Maailmassa on siten useita rinnakkaisia oikeusjärjestyksiä, joilla on kaikilla omat paikallisista oloista, historiasta ja kulttuuriperinteestä juontuvat ominaisuutensa ja erityispiirteensä. Oikeusjärjestysten kytkentä valtioihin tekee oikeusjärjestyksistä leimallisesti kansallisia järjestelmiä. Oikeusjärjestyksillä on kuitenkin kytkentöjä toisiinsa ja ne ovat saaneet aiempaa enemmän yhteneväisiä, kansainvälisiä piirteitä. Silti valtioiden oikeusjärjestyksissä ja oikeuskulttuureissa on huomattaviakin eroja.

Oikeusjärjestys on osa *oikeusjärjestelmää*, jolla tarkoitetaan valtiossa vaikuttavien normien lisäksi muun muassa sitä, millainen asema eri oikeuslähteillä on tai millainen rooli tuomioistuimilla on. Länsimaiset oikeusjärjestelmät voidaan jakaa karkeasti kahteen pääryhmään: *romaanis-germaanisiin oikeusjärjestelmiin* ja *common law -järjestelmiin*. Romaanis-germaaninen oikeusjärjestelmä on käytössä muun muassa Manner-Euroopassa, myös Suomessa ja muissa pohjoismaissa. Common law -järjestelmä on muun muassa Australiassa, Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa. Näiden pääryhmien keskeinen ero on siinä, että romaanis-germaanisen oikeusjärjestelmän rungon muodostaa kirjoitettu lainsäädäntö ja common law -järjestelmässä tuomioistuimilla on niiden ratkaisukäytännön kautta vahva rooli oikeuden luomisessa ja kehittämisessä. Erityisesti siviilioikeuden puolella common law -järjestelmässä tuomioistuinten ratkaisukäytäntö on vahvassa asemassa. Tästä huolimatta myös common law -järjestelmissä on kirjoitettua lainsäädäntöä kuten romaanis-germaanisissa järjestelmissä. Romaanis-germaanisissa järjestelmissäkin oikeuskäytännöllä on merkitystä, mutta se ei common law -järjestelmän tapaan korvaa kirjoitettua lakia. Tuomioistuimet eivät ole myöskään

yhtä vahvasti sidottuja omaan oikeuskäytäntöönsä, vaan tulkinta perustuu säädännäiseen oikeuteen.

Uskonnollisilla normeilla on joissain oikeusjärjestelmissä vahva vaikutus oikeusnormien muotoiluun ja uskonnollisia normeja voidaan soveltaa myös oikeusnormeina. Uskonnollisia normeja painottavia oikeusjärjestelmiä on eri muodoissa käytössä muun muassa islamilaisissa ja hindulaisissa valtioissa.

4.2 Suomen oikeusjärjestys

4.2.1 Oikeusjärjestys koostuu oikeusnormeista

Suomen oikeusjärjestykseen kuuluvat kaikki Suomessa noudatettavat oikeusnormit. Lainsäädäntövalta kuuluu Suomessa eduskunnalle, joten Suomen oikeusjärjestykseen kuuluvat eduskunnan perustuslain määräämässä järjestyksessä säätämät ja voimaansaatetut *lait*. Lakien lisäksi oikeusjärjestykseen kuuluvat laissa annetun valtuutuksen perusteella annetut alemman asteiset säädökset, kuten *valtioneuvoston ja ministeriöiden asetukset ja päätökset*. Oikeusjärjestykseen kuuluvat varsinaisten säädösten ohella myös yleiset oikeusperiaatteet ja oikeuskäytännön eli tuomioistuinten antamien ennakkopäätösten kautta muodostuneet prejudikaattinormit, jotka antavat informaatiota lakien oikeasta tulkinnasta.

Suomessa on voimassa tuhansia lakeja, asetuksia ja muita säädöksiä. Näissä on puolestaan huomattavasti suurempi määrä yksittäisiä *säännöksiä eli oikeusnormeja*. Säännökset eivät ole toisistaan irrallisia sääntöjä ja periaatteita, vaan ne muodostavat monimutkaisen toisiinsa kytköksissä olevan kokonaisuuden, joka on jatkuvassa muutoksessa. Uusia lakeja säädetään, voimassa olevia lakeja muutetaan ja vanhoja lakeja kumotaan yhteiskunnan tarpeiden mukaan. Lisäksi voimassa olevien säännösten tulkinnat elävät yhteiskunnan muutoksen mukana. Suomen oikeusjärjestys on siten laaja, monimutkainen ja jatkuvassa muutoksessa oleva kokonaisuus.

Euroopan unionin oikeus muodostaa oman ja EU:n jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin nähden itsenäisen oikeusjärjestyksen, jossa on ylikansallisia piirteitä. Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat EU:n perussopimuksilla rajoittaneet suvereniteettiaan ja siirtäneet osan toimivallastaan unionin toimielimille. Näin myös osa Suomen lainsäädäntövallasta on siirretty EU:n toimielimille. Euroopan unioni voi toimia vain sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa ja perussopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Euroopan unionin oikeusjärjestykseen kuuluvat EU:n perussopimuk-

set (*primäärioikeus*) ja näiden perusteella annettu johdannainen oikeus eli *sekundäärioikeus*, johon kuuluvat asetukset, direktiivit ja päätökset. Vaikka unionilla on oma oikeusjärjestyksensä, joka on erillinen suhteessa jäsenvaltioiden kansallisiin oikeusjärjestyksiin, unionin ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestykset ovat vahvasti vuorovaikutuksessa keskenään. Euroopan unionin oikeudella on kuitenkin soveltamisalallaan *etusija suhteessa kaikkeen kansalliseen sääntelyyn*.

4.2.2 Oikeudenalat

Oikeusjärjestystä on käytännössä mahdoton hallita yhtenä kokonaisuutena, minkä vuoksi oikeusjärjestystä jäsennetään jakamalla se pienempiin osiin *oikeudenaloiksi*. Oikeudenalajaottelu perustuu sääntelyn kohteeseen ja säännösten luonteeseen. Oikeusjärjestyksen jaottelu eri oikeudenaloihin ei ilmene suoraan lainsäädännöstä, vaan se on pääpiirteissään vakiintunut oikeustieteessä. Oikeudenalojen määrittely on viimekädessä kiinni määrittelijästä ja hänen näkökulmastaan. Oikeudenalojen jaottelu ei ole selväpiirteistä: yksittäisellä säädöksellä tai normilla voi olla kytköksiä luonteensa ja sääntelykohteensa vuoksi yhtä aikaa useampaan kuin yhteen oikeudenalaan. Vaikka oikeudenalajaottelu ei ole yksiselitteinen, se on pedagogisista syistä eli oikeudellisen sääntelyn logiikan ja rakenteen ymmärtämisen kannalta tärkeä. Esimerkiksi oikeustieteen opetuksessa ja oppikirjoissa oikeudenalat näkyvät siten, että yksittäinen yliopistolla järjestettävä oikeustieteen kurssi ”Yhtiöoikeus” tai oppikirja ”Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin” käsittelee vain yleensä yhteen oikeudenalaan kuuluvaa sääntelyä.

Oikeusjärjestys jaetaan kahteen päälohkoon – *yksityisoikeuteen* ja *julkisoikeuteen*. Yksityisoikeuden ja julkisoikeuden näkökulmat oikeuteen ovat jossain määrin erilaiset, koska sääntelyn kohteet, tavoitteet ja luonne ovat erilaisia.

Yksityisoikeus sääntelee *yksityisten välisiä oikeussuhteita*. Yksityisoikeudellisen sääntelyn tarkoituksena on suojata yksityishenkilöiden ja yritysten toimintamahdollisuuksia ja mahdollistaa markkinatalouden toiminta. Markkinatalous edellyttää toimiakseen esimerkiksi omistusoikeutta ja sopimussuhteita koskevaa sääntelyä. Viimekädessä yksityisoikeudellisten oikeussuhteiden oikeuksien ja velvollisuuksien toteutuminen voidaan varmistaa valtion pakkovallan avulla. Julkinen hallinto tarjoaa riita-asioita ratkomaan yleiset tuomioistuimet ja tarvittaessa velvoitteiden täytäntöönpanon ulosottoteitse.

Julkisoikeus sääntelee *julkisyhteisöjen välisiä oikeussuhteita* sekä *julkisyhteisöjen ja yksityisten välisiä oikeussuhteita silloin, kun julkisyhteisö on oikeus-*

suhteessa julkisen vallan käyttäjänä. Julkisoikeudellisessa sääntelyssä painotuu julkinen ja yleinen intressi, mikä yleensä rajoittaa yksityisten toimintamahdollisuuksia. Julkisoikeudellisella sääntelyllä määritellään oikeus julkisen vallan käyttöön ja toisaalta turvataan yksilön perusoikeudet ja oikeus-suojakeinot suhteessa julkiseen valtaan.

Yksityisoikeuden ja julkisoikeuden rajalinja on monissa tapauksissa melko selvä ja erilaiset säädökset voidaan luokitella yksityisoikeuteen tai julkisoikeuteen kuuluviksi. Esimerkiksi hallintolaki on vaikeuksitta luokiteltavissa julkisoikeudelliseksi ja kauppalaki yksityisoikeudelliseksi säädökseksi. Oikeusjärjestykseen sisältyy kuitenkin säädöksiä ja normeja, jotka eivät ole yksiselitteisesti sijoitettavissa julkisoikeuteen tai yksityisoikeuteen, vaan niissä on piirteitä molemmista oikeudenaloista.

Viimeisten vuosikymmenien aikana erot yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välillä ovat kaventuneet. Kehitys johtuu muun muassa siitä, että julkisen vallan intressi yksityistahojen toiminnan valvontaan on lisääntynyt ja toisaalta monia perinteisiä julkisyhteisöjen toimintoja on siirretty aiempaa laajemmin yksityissektorin hoidettavaksi. Myös EU-oikeus ja monien toimialojen, kuten finanssialan, voimistunut sääntely ovat osaltaan hämärtäneet yksityisoikeuden ja julkisoikeuden rajalinjaa.

Tyypillisiä yksityisoikeuden ja julkisoikeuden välimaastoon sijoittuvia oikeudenaloja ovat kilpailuoikeus, kunnallisoikeus ja ympäristöoikeus. Esimerkiksi kunnallisoikeus koostuu kunnan toimintaan liittyvästä yksityisen ja julkisen rajapinnan ylittävästä oikeudellisesta sääntelystä, joka kattaa perinteisen julkisoikeudellisen sääntelyn lisäksi erilaisten yksityisoikeudellisten oikeussuhteiden (kuten sopimussuhteiden) hallintaan ja oikeudelliseen ohjaamiseen liittyvän sääntelyn. Lisäksi esimerkiksi sopimusoikeus on saanut julkisoikeudellisia piirteitä kuluttajansuojaa koskevasta sääntelystä ja työoikeus työsuojelua koskevasta sääntelystä. Näissä kahdessa esimerkissä on kysymys interventiolainsäädännöstä, jolla pyritään turvaamaan sopimuksen heikomman osapuolen asemaa.

Yksityisoikeus ja julkisoikeus ovat laajoja kokonaisuuksia ja niiden sisällä säännökset poikkeavat luonteeltaan ja periaatteiltaan olennaisesti toistaan. Tästä syystä yksityisoikeus ja julkisoikeus jaetaan edelleen pienempiin kokonaisuuksiin. Seuraavassa tarkastellaan tarkemmin yksityis- ja julkisoikeuden erityispiirteitä.

4.2.3 Yksityisoikeus

Yksityisoikeuteen luetaan kuuluviksi ne normit, joilla säännellään yksityishenkilöiden ja yritysten välisiä suhteita. Yksityisoikeudellinen sääntely

koskee myös yksityishenkilön tai yrityksen ja julkisyhteisön välisiä oikeussuhteita silloin, kun julkisyhteisö ei toimi oikeussuhteessa julkisen vallan käyttäjänä. Yksityisoikeudellisen sääntelyn lähtökohtia ovat muun muassa yksityisautonomian kunnioitus, sopimusvapaus, sopimussidonnaisuus ja vahingonkorvausvastuu.

Yksityisoikeudesta puhuttaessa käytetään varsin usein termiä siviilioikeus. Siviilioikeus eli yleinen yksityisoikeus on kuitenkin yksi yksityisoikeuden osa-alue. Siviilioikeuden ohella toisen osa-alueen yksityisoikeudesta muodostaa erityinen yksityisoikeus.

Yksityisoikeuden perinteisimmän alueen muodostavaan *siviilioikeuteen* luetaan henkilöoikeus, varallisuusoikeus, perheoikeus ja jäämistöoikeus. Henkilöoikeuden normisto koskee muun muassa yksityishenkilöiden oikeustoimikelpoisuutta, itsemääräämisoikeutta ja henkilön nimeä. *Perheoikeuden* alaan kuuluvat avioliiton solmimiseen ja purkamiseen liittyvä sääntely, aviopuolisoiden välisiä suhteita ja lasten ja heidän vanhempiansa suhteita koskeva sääntely, lapsen huoltoa ja elatusta koskeva sääntely sekä adoptiota koskeva sääntely. *Jäämistöoikeuteen* kuuluvat perintöön ja testamenttiin liittyvä sääntely. Henkilö-, perhe- ja jäämistöoikeus kytkeytyvät kiinteästi yksittäisen henkilön oikeusaseman sääntelyyn.

Varallisuusoikeus jaetaan yleensä esine-, velvoite- ja immateriaalioikeuteen. Varallisuusoikeus käsittelee nimensä mukaisesti henkilön varallisuuteen eli omaisuuteen liittyviä kysymyksiä. Varallisuusoikeudet voivat olla saamis-, esine- ja immateriaalioikeuksia. Esineoikeudet kytkeytyvät aineellisiin hyödykkeisiin, kuten maapohjaan, rakennuksiin ja irtaimen omaisuuteen. Henkilöllä voi olla esineeseen erilaisia oikeuksia, joista tärkein on omistusoikeus. Muita esineoikeuksia ovat rajoitetut esineoikeudet kuten vuokrasopimukseen perustuva käyttöoikeus, sopimukseen tai lakiin perustuva lunastusoikeus tai panttioikeus. Esineoikeudellinen sääntely suojaa omaisuuden haltijan asemaa suhteessa sopimuksen ulkopuolisiin.

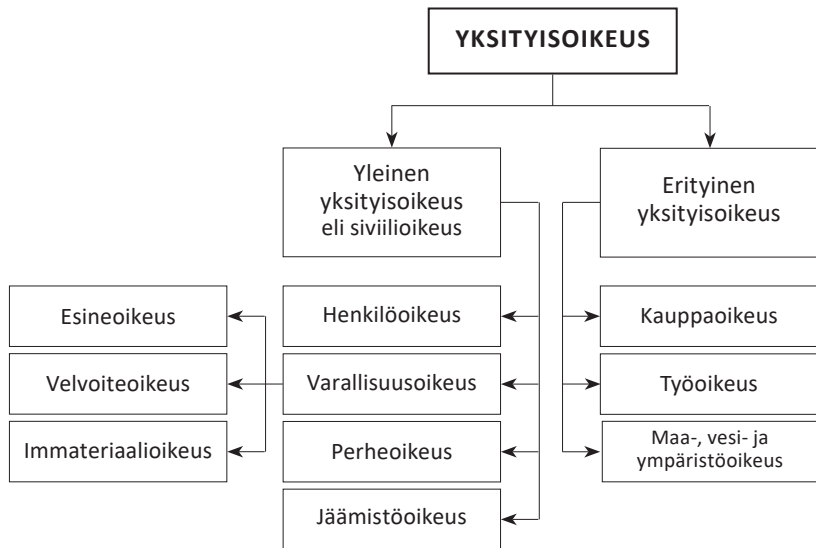
Velvoiteoikeus käsittelee sopimuksen osapuolten välisiä suhteita. Oikeudenalana merkittävän velvoiteoikeudesta tekee se, että sopimukset ja niitä koskeva sääntely muodostavat taloudellisen toiminnan ytimen. Velvoiteoikeus voidaan jakaa edelleen sopimus- ja vahingonkorvausoikeuteen.

Immateriaalioikeus koskee aineettomia oikeuksia, joita ovat muun muassa tekijänoikeudet, patentit, tavaramerkit ja mallioikeudet. Immateriaalioikeuksilla on nykyaikaisessa taloudessa tärkeä rooli, koska yhä suurempi osa yritysten varallisuudesta ja tuloista muodostuu aineettomien oikeuksien perusteella. Erityisesti korkean teknologian yritysten toiminta perustuu usein

niiden omistamien aineettomien oikeuksien lisensointiin ja näin saatuihin lisenssi- eli rojaltimaksuihin.

Erityiseen yksityisoikeuteen luetaan eri yritysmuotoja koskeva kauppaoikeus, työsuhteita koskeva työoikeus ja maa- ja vesialueiden käyttöä koskevat maa-, vesi- ja ympäristöoikeus. Erityisen yksityisoikeuden eri alat liittyvät läheisesti velvoiteoikeuteen, mutta ne on erotettu omiksi oikeudenaloikseen, koska niillä on omia erityispiirteitään. Esimerkiksi työoikeus liittyy läheisesti sopimusoikeuteen, koska työsuhde perustuu työntekijän ja työnantajan väliseen sopimukseen. Kauppaoikeuteen kuuluvalla yhtiöoikeudella eli osakeyhtiöitä, osuuskuntia ja henkilöyhtiöitä koskevalla sääntelyllä on keskeinen rooli yritystoiminnassa. Kauppaoikeuteen kuuluu myös kirjanpitoa ja tilintarkastusta koskeva oikeudellinen sääntely.

Yritysjuridiikalla tarkoitetaan laajassa mielessä kaikkea yritykseen ja sen toimintaan liittyvää sääntelyä. Yritysjuridiikkaa opetetaan oppiaineena Tampereen yliopistossa kauppatieteiden tutkinto-ohjelmassa Yritysjuridiikan ja vero-oikeuden opintosuunnassa. Tampereen yliopistossa yritysjuridiikan opetus kattaa muun muassa kauppaoikeuden, sopimusoikeuden, vahingonkorvaus- ja immateriaalioikeuden sekä kilpailuoikeuden. Yritysjuridiikan alaan palataan tarkemmin tämän kirjan osassa III.



Kuva 1. Yksityisoikeuden oikeudenalat

Yksityisoikeudellinen sääntely on usein *tahdonvaltaista eli dispositiivista*. Tällä tarkoitetaan sitä, että laissa säädettyjä olettamasaännöksiä sovelletaan vain siinä tapauksessa, että sopimusosapuolet eivät ole toisin sopineet. Laki määrittää siten pääsäännön, josta on mahdollista poiketa. Seuraavassa on esimerkki kauppalain 3 §:n tahdonvaltaisesta säännöksestä.

Lain säännöksiä ei sovelleta, mikäli sopimuksesta, sopijapuolten omaksumasta käytännöstä taikka kauppatastavasta tai muustavastavasta, jota on pidettävä sopijapuolia sitovana, johtuu muuta.

Edellisten säännösten perusteella sopimuksessa voidaan esimerkiksi sopia, että ostaja huolehtii ostamansa tavaran säilytyskustannuksista jo tavaran luovutusta edeltäneeltä ajalta. Jos säilytyskustannuksista ei ole muuta sovittu, sovelletaan asiassa alla olevaa kauppalain 11 §:ää, jossa on asiaa koskeva olettamasaännös.

Myyjä vastaa kustannuksista, joita tavarasta aiheutuu ennen sen luovutusta ja jotka eivät ole aiheutuneet siitä, että luovutus on viivästynyt ostajan puolella olevan seikan vuoksi.

Osa yksityisoikeudellisesta sääntelystä on kuitenkin pakottavaa, jolloin on toimittava lain mukaisesti ja asiasta ei voida toisin sopia. Esimerkiksi työ-sopimuslaki ja laki asuinhuoneiston vuokrauksesta sisältävät paljon pakottavaa sääntelyä, millä halutaan muun muassa suojata työntekijän ja vuokralai-sen asemaa suhteessa työnantajaan ja vuokranantajaan.

4.2.4 Julkisoikeus

Julkisoikeuteen kuuluvat ne normit, joilla säännellään julkisen vallan käyttöä. Julkisyhteisöjen, kuten valtion ja kuntien, olemassaolo ja niiden organisaatiot sekä tehtävät perustuvat julkisoikeudelliseen normistoon. Julkisoikeudellisilla säännöksillä annetaan julkisyhteisölle toimivalta julkisen vallan käyttämiseen, rajataan sitä ja määritellään yksityisten oikeussuojakeinot julkista valtaa vastaan.

Julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa ovat osapuolina julkisyhteisöt tai julkisyhteisö ja yksityinen, kun julkisyhteisö käyttää oikeussuhteessa julkista valtaa. Julkisoikeudellinen oikeussuhde ei ole tasavertainen oikeussuhde, vaan yksityinen taho on alisteisessa asemassa suhteessa julkista valtaa käyttävään viranomaiseen. Tyypillisiä esimerkkejä julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta ovat tilanteet, joissa viranomaiset myöntävät kansalaiselle sosiaali-

lainsäädännön perusteella esimerkiksi opintotukea tai asumistukea. Toinen tyyppillinen esimerkki on verojen kantaminen yksityisiltä verolainsäädännön perusteella.

Kaikissa oikeussuhteissa, joissa osapuolena on julkisyhteisö, ei ole kysymys julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta. Julkisyhteisö voi tehdä kiinteistökaupan yksityishenkilön tai yhtiön kanssa taikka tehdä työsopimuksen yksityishenkilön kanssa. Molemmissa tilanteissa on kysymys yksityisoikeudellisesta oikeussuhteesta, koska julkisyhteisö ei toimi näissä tilanteissa julkisen vallan käyttäjänä.

Julkisoikeus voidaan jakaa edelleen pienempiin oikeudenaloihin: valtiosääntöoikeuteen, hallinto-oikeuteen, rikosoikeuteen, prosessioikeuteen ja kansainväliseen oikeuteen. *Valtiosääntöoikeuden* alaan kuuluvat säännökset määrittävät ylimpien valtiolinten tehtävät ja valtasuhteet. Lisäksi valtiosääntöoikeuden alaan kuuluvat muun muassa kansalaisuutta, valtion aluetta ja perus- ja ihmisoikeuksia koskevat säännökset. Valtiosääntöoikeuden alalla merkittävin yksittäinen säädös on perustuslaki. *Hallinto-oikeus* on oikeudenala, joka koostuu julkishallinnon tehtäviä, toimintaa, rakennetta ja hallinnon asiakkaiden oikeussuojaa koskevista säännöksistä.

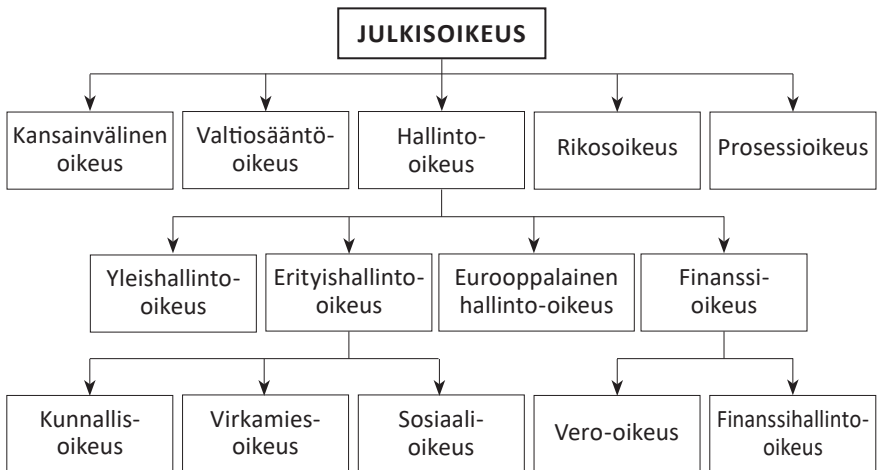
Hallinto-oikeus liittyy siten julkisyhteisöjen hallintoon ja julkisen palvelutuotannon organisointiin. Hallinto-oikeus jaetaan yleishallinto-oikeuteen ja erityishallinto-oikeuteen. *Yleishallinto-oikeus* koostuu säännöksistä, jotka ovat yhteisiä koko julkiselle hallinnolle. Nämä säännökset koskevat muun muassa hallinnon oikeusperiaatteita, julkisen hallinnon organisaation rakenteita, hallinnossa noudatettavia menettelyjä ja sitä miten viranomaisen tekemään hallintopäätökseen voi hakea muutosta hallintotuomioistuimilta (hallintolainkäyttöä). *Erityishallinto-oikeus* koostuu puolestaan eri hallinnonaloja koskevasta erityisestä sääntelystä. Erityishallinto-oikeuden alat voidaan jakaa sääntelyn kohteen mukaisesti muun muassa kunnallisoikeuteen, virkamiesoikeuteen, sosiaali-oikeuteen, poliisioikeuteen ja lääkintäoikeuteen. Näistä esimerkiksi kunnallisoikeus koostuu kunnan asemaa, tehtäviä ja toimintaa yleisesti ohjaavasta sääntelystä ja kuntien eri toimialoja kuten sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä opetustointia koskevasta sääntelystä. Kolmas hallinto-oikeuden ala on *finanssioikeus*, johon kuuluu julkisyhteisöjen talouden hoitoa koskeva sääntely. Finanssioikeus voidaan jakaa edelleen vero-oikeuteen ja julkisten varojen käyttöä ja valvontaa koskevaan finanssihallinto-oikeuteen. Omaksi hallinto-oikeuden alaksi voidaan erottaa myös *europaalainen hallinto-oikeus*.

Rikosoikeus on oikeudenala, joka usein tulee ensimmäisenä mieleen oikeudesta. Rikosoikeus kuuluu julkisoikeuden alaan, koska siinä on kysymys julkisen pakkovallan käyttämisestä suhteessa yksilöihin. Rikosoikeus käsit-

tää säännökset, joilla tietty teko on säädetty rikokseksi ja sille on määrätty seuraamus eli rangaistus. Rikosoikeudessa yleisillä opeilla, kuten laillisuusperiaatteella, on tärkeä rooli. Rikosoikeudella on läheinen yhteys *prosessioikeuteen*, erityisesti rikosprosessioikeuteen, joka käsittelee rikosten esitutkintaa, syyteharkintaa ja rikosoikeudenkäyntiä koskevat menettelytapanormit. Prosessioikeuteen kuuluvat rikosprosessioikeuden lisäksi siviiliprosessia eli yksityisoikeudellisten riita-asioiden käsittelyä yleisissä tuomioistuimissa koskeva sääntely. Hallintoasioiden käsittelyä hallintotuomioistuimissa koskevat säännökset luetaan sen sijaan yleensä hallinto-oikeuden alaan.

Kansainvälinen oikeus on valtioiden ja muiden kansainvälisen oikeuden subjektien kuten kansainvälisten järjestöjen (esim. Yhdistyneet kansakunnat) välisiä suhteita sääntelevien oikeusnormien ja oikeudellisten käytäntöjen muodostama kokonaisuus. Kansainvälisen oikeuden merkittävimpiä alueita ovat valtiosopimukset, kansainvälinen lainkäyttö, kansainvälisen oikeuden käyttäminen kansallisissa tuomioistuimissa, ihmisoikeudet, sota ja rauha sekä kansainväliset järjestöt.

Julkisoikeudellinen sääntely on tyypillisesti *pakottavaa* eli indispositiivista. Säännöksissä määritetään julkisen vallankäytön rajat ja määritellään julkisoikeudellisen oikeussuhteen osapuolten velvollisuudet ja oikeudet. Sääntelylle on tyypillistä yksipuolisuus: viranomaiset tai kansalaiset velvoitetaan toimimaan laissa säädetyllä tavalla. Esimerkkeinä tyypillisistä julkisoikeudel-



Kuva 2. Julkisoikeuden oikeudenalat

lisistä, pakottavista säännöksistä voidaan antaa alla olevat hallintolain 31 §:n säännökset.

Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Edellisillä säännöksillä määritellään julkisoikeudellisen oikeussuhteen osapuolten (viranomaisen ja kansalaisen) velvollisuudet asian selvittämisessä. Laissa määrätyistä velvollisuuksista ei voida sopia toisin, vaan molempien osapuolten on toimittava asiassa lain pakottavien säännösten mukaisesti.

4.3 Oikeusjärjestys muuttuvana järjestelmänä

Oikeusjärjestys on *jatkuvassa muutoksessa*. Oikeudellisten muutosten taustalla ovat *yhteiskunnan, talouden ja teknologian kehityksestä johtuvat muutokset*, jotka heijastuvat oikeuteen lainsäädännön muutoksina ja käytännössä syntyvinä uudentyypisinä lain soveltamistilanteina. Uudet lain soveltamistilanteet synnyttävät yleensä vähitellen oikeuskäytäntöä, mikä selvittää tulkintatilanteita tai mahdollisesti myös muuttaa aiempia tulkintoja. Esimerkkinä voidaan mainita esimerkiksi virtuaalivaluutat ja muut lohkoketjuteknologian mahdollistamat uudet innovaatiot, joista ei ole ollut lainsäädännössä omia erityissäännöksiä. Korkein hallinto-oikeus otti vuonna 2019 ensimmäisen kerran kantaa siihen, miten virtuaalivaluutan myyntiä kohdellaan tuloverotuksessa (KHO 2019:42), vaikka periaatteessa kyseinen tulkintaongelma oli ollut olemassa jo lähes kymmenen vuoden ajan. Tässä tapauksessa uusi oikeuskäytäntö muutti aiemman verotuskäytännössä sovelletun tulkintalinjan.

Sääntelemättömät tilanteet johtavat usein myös lainsäädäntötoimiin, joilla sääntelemättömästä tilanteesta johtuvat ongelmat ja oikeudellinen epävarmuus pyritään poistamaan tai niitä pyritään ainakin vähentämään. Tavoitteena voi olla myös näiden tilanteiden saaminen paremmin yhteiskunnan kontrolliin. Esimerkiksi virtuaalivaluuttojen yleistyminen johti vuonna 2019 virtuaalivaluuttojen tarjoajista annetun lain säätämiseen. Samassa yhteydessä useisiin muihin finanssialan valvontaa koskeviin säännöksiin lisättiin virtuaalivaluuttoa koskevia säännöksiä. Uuden sääntelyn tavoitteena on lisätä virtuaalivaluutan välittäjien toiminnan avoimuutta ja luotettavuutta

alan toimijoita kohtaan. Lisäksi tavoitteena on vähentää virtuaalivaluuttojen käyttöä rikollisessa toiminnassa. Toinen hyvä esimerkki uudesta ilmiöstä ja sitä koskevasta uudesta ja muuttuvasta lainsäädännöstä on pikavippitoiminnan sääntely.

Oikeuskäytännössä syntyvät uudet tulkinnat voivat toimia herätteinä lainsäädännön uudistamiselle. Esimerkkinä voidaan mainita korkeimman hallinto-oikeuden päätös (KHO 2008:6), jossa hyväksyttiin monissa lääkärikeskusyhtiöissä ja konsulttiyrityksissä käytössä olleet rakenteet, jotka mahdollistivat työpanokseen perustuvan ja kokonaan veronalaisen ansiotulon muuntamisen osin verovapaana ja osin veronalaisena pääomatulona verotettavaksi osinkotuloksi. Vuoden 2010 alusta tällaiset järjestelyt tehtiin tuloverolain muutoksella verotuksellisesti kannattamattomiksi. Muutokset sääntelyssä voivat olla joskus nopeita ja yllättäviäkin, jos kysymys on yhteiskunnallisesti tärkeästä asiasta, jolle on saatavissa riittävä poliittinen tuki. Siten oikeuden asiantuntijan on jatkuvasti seurattava oman alansa kehitystä ja erityisesti sitä koskevan oikeudellisen sääntelyn kehitystä.

Kytkeä oikeuden ja yhteiskunnan välillä vaikuttaa myös toiseen suuntaan. Oikeudellisen sääntelyn muutoksella pyritään usein saamaan aikaan tiettyjä vaikutuksia yhteiskunnassa eli vaikuttamaan ihmisten käyttäytymiseen. Tämän vuoksi ne, joihin tulevat muutokset vaikuttavat, pyrkivät usein tuomaan esiin ja edistämään omia tavoitteitaan lainvalmistelun eri vaiheissa. Erilaisten etujärjestöjen, kuten elinkeinoelämän järjestöjen ja ammattiyhdistysten, omien etujen edistäminen lainsäädännön muutostilanteissa voi olla joskus hyvinkin voimakasta. Myös edunvalvonnallisissa tehtävissä tarvitaan oikeudellista osaamista ja ymmärrystä lainsäädäntöprosesseista.

Vanhimmat tällä hetkellä voimassa olevat säädökset ovat vuonna 1734 annetut ja sen jälkeen useita kertoja muutetut kauppa- ja oikeudenkäymiskaari. Suurin osa oikeudellisesta sääntelystä on kuitenkin varsin uutta, koska oikeudellisen *sääntelyn määrä on kasvanut nopeasti* jo useamman vuosikymmenen ajan. Vuosittain säädöskokoelmassa julkaistaan 1 000–2 000 uutta lakia ja muuta säädöstä. Laajeneva sääntely ulottuu myös yhä useammille elämän alueille. Samalla sääntely on monimutkaistunut. Tämän muutostrendin taustalla on luonnollisesti yhteiskunnan samanaikainen monimutkaistuminen, kansainvälistyminen ja uusien teknisten ja taloudellisten innovaatioiden edellyttämä usein varsin teknisluonteinen sääntely. Esimerkkinä voidaan mainita vuoden 2013 alusta voimaan tulleet arvopaperimarkkinoiden lainsäädäntömuutokset, joita koskeva 679 sivun mittainen hallituksen esitys (HE 32/2012) on vaikeaselkoinen ja erittäin tekninen. Kyseisen hallituksen esityksen perusteella säädetyt lait ovat myös rakenteeltaan monimutkaisia sekä teknisen ja taloudellisen terminologian kyllästämiä. Lainsäädännön teknis-

tyminen korostaa sääntelyn kohteena olevien ilmiöiden tuntemuksen tärkeyttä, mihin pelkkä oikeudellisen sääntelyn tuntemus ei riitä vastaamaan.

Oikeusjärjestykset ovat *perusluonteeltaan kansallisia järjestelmiä*. Muutama viimeisen vuosikymmenen aikana yksi merkittävimmistä oikeuden kehitystrendeistä on kuitenkin ollut *oikeuden kansainvälistyminen*. Taloudellinen ja kulttuurinen globalisaatio on muuttanut ja muuttaa tulevaisuudessakin maailmaa suuntaan, jossa oikeuden on aiempaa useammin vastattava ongelmiin, jotka eivät sitoudu puhtaasti yhteen oikeusjärjestykseen. Toisaalta oikeudelliset muutokset ovat osaltaan mahdollistaneet globalisaation. Kansallisella sääntelyllä ja valtioiden välisin sopimuksin on lisätty valtioiden välistä yhteistoimintaa (esim. EU:n tiivistyminen) ja vapautettu rajat ylittävät pääomaliikkeet sääntelystä sekä helpotettu muitakin taloudellista toimintaa ja ihmisten liikkumista valtioiden rajojen yli. Ilman rajat ylittävän toiminnan oikeudellisten esteiden ja rajoitteiden poistamista globalisaatio ei olisi ollut nykyisessä laajuudessaan edes mahdollinen.

Oikeuden kansainvälistyminen näkyy valtioiden välisten sopimusten merkityksen kasvuna. Valtioiden väliset kahden- ja monenkeskiset sopimukset velvoittavat niihin sitoutuneita valtioita. Olennaisimpia kansainvälisiä sopimuksia, joilla on ollut vaikutusta myös Suomessa oikeuden kansainvälistymiseen ovat EU:n perussopimukset, ETA-sopimus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Euroopan unionin toimielimille on annettu EU:n perussopimusten perusteella itsenäistä lainsäädäntövaltaa, jolla on luotu ylikansallista lainsäädäntöä, jonka vaikutukset on otettava kansallisen lainsäädännön ohella huomioon unionin kaikissa jäsenvaltioissa. Unionin antamia asetuksia tulee soveltaa sellaisinaan kaikissa EU:n jäsenvaltioissa ja direktiivien mukainen sääntely tulee sisällyttää osaksi kansallista lainsäädäntöä. Unionin tuomioistuin valvoo unionin oikeuden oikeaa ja yhdenmukaista tulkintaa muun muassa antamalla kansallisten tuomioistuinten pyynnöistä ennakkoratkaisuja unionin oikeuden tulkinnasta. Myös kansainvälisille ihmisoikeussopimuksille on luotu ylikansallisia valvontamekanismeja, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, jonka oikeuskäytännöllä on ollut huomattavaa vaikutusta kansallisen lainsäädännön tulkinnassa.

Myös kansallisessa lainsäädännössä on välttämätöntä ottaa huomioon rajat ylittävät tilanteet. Valtioiden välinen taloudellinen kilpailu on vaikuttanut kansalliseen sääntelyyn. Joustavasta yhtiöoikeudellisesta sääntelystä, edullisesta verolainsäädännöstä ja vakaasta oikeusjärjestyksestä on tullut keinoja houkutellessa ulkomaisia sijoituksia tai keinoja säilyttää kotimaisten sijoittajien sijoitukset kotimaassa. Kilpailu on johtanut myös epäterveisiin piirteisiin muun muassa murentamalla valtioiden veropohjaa, koska kilpailu on suosinut valtioita ja itsehallinnollisia alueita, joista on tullut esimerkiksi

vahvan pankkisalaisuuden, liberaalin yhtiölainsäädännön ja olemattoman verotuksen vuoksi niin verorasitustaan minimoivien yritysten kuin rikollisten rahavirtojen kauttakulkupaikkoja. Näihin ilmiöihin on puututtu viime vuosina kansainvälisellä yhteistyöllä muun muassa lisäämällä valtioiden välisiä verotustietojen vaihtoa.

Kansainvälistyminen tekee oikeudellisista tulkintatilanteista myös aiempaa haastavampia kaikille oikeudellisille toimijoille, koska oikeudellisen ongelman ratkaisussa huomioon otettavien oikeuslähteiden määrä kasvaa.

Esimerkki. Suomalainen osakeyhtiö voi sulautua ruotsalaiseen osakeyhtiöön, minkä on mahdollistanut direktiivi pääomayhtiöiden rajat ylittävistä sulautumisista. Kyseisen direktiivin määräykset on implementoitu eli sisällytetty Suomessa osakeyhtiölain 16 lukuun ja Ruotsissa aktiebolagslagiin 23 lukuun. Näiden kansallisten säännösten tulkinnassa tulee ottaa huomioon direktiivin tarkoitus ja sisältö. Lisäksi tulkinnassa on otettava huomioon kansallisten tuomioistuinten oikeuskäytäntö ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

Yritysten sulautumisia ja muita vastaavia yritysjärjestelyitä ei toteuteta ilman, että niiden verovaikutukset otettaisiin huomioon. Esimerkin mukainen rajat ylittävä sulautuminen voidaan toteuttaa ilman välittömiä veroseuraamuksia, jos se täyttää Suomen ja Ruotsin kansallisessa verolainsäädännössä asetetut edellytykset. Nämä kansalliset säännökset perustuvat molemmissa maissa yritysjärjestelydirektiiviin, joka tulee ottaa huomioon kansallisen lainsäädännön tulkinnassa kuten myös kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Kaikkien näiden oikeuslähteiden ohella kansallisen lainsäädännön tulkintaan voivat vaikuttaa myös EU:n perussopimusten määräykset.

Yhtiö- ja vero-oikeudellisten kysymysten ohella rajat ylittävissä sulautumisissa voi tulla esiin muun muassa kilpailu- ja työoikeudellisia kysymyksiä, joissa on otettava huomioon kansallinen sääntely ja EU-oikeus.

Oikeudellisen sääntelyn määrän kasvu ja monimutkaistuminen sekä oikeuden kansainvälistyminen tekevät oikeusjärjestyksestä yhä vaikeammin hal-

littavan. Oikeudellinen asiantuntijuus edellyttääkin yleensä erikoistumista tiettyihin oikeudenaloihin tai vielä kapeammin vain jonkin oikeudenalan tiettyihin erityiskysymyksiin. On oletettavaa, että edellisen esimerkin mukaisen yritysjärjestelyn suunnitteluun ja toteuttamiseen osallistuisi useita eri kysymyksiin erikoistuneita oikeudellisia asiantuntijoita – esimerkiksi yhtiö-oikeuden ja vero-oikeuden asiantuntijoita sekä Suomesta että Ruotsista.

Oikeudellisen osaamisen tietystä kapea-alaistumisesta huolimatta jokaisella oikeudellisella asiantuntijalla tulee olla riittävä yleiskuva oikeusjärjestyksestä kokonaisuutena ja oman erityisalanensa liittymäpinnoista muille oikeudenaloille. Oikeudellisen kysymyksen tarkastelu vain yhdestä suppeasta näkökulmasta voi aiheuttaa vakaviakin ongelmia, kun asiaa katsotaan jonkin toisen oikeudenalan näkökulmasta. Jos edellisen esimerkin mukaista tapaus-ta tarkasteltaisiin vain verosuunnittelullisista lähtökohdista eli yritysjärjestelyn verotuksellisen tehokkuuden kannalta, tämä saattaisi johtaa yrityksen toiminnan kannalta epätarkoituksen mukaisiin yritysrakenteisiin.

4.4 Lakien säätäminen – oikeus poliittisen prosessin tuotteena

Vallan kolmijako-opin mukaisesti lainsäädäntövalta kuuluu yleisillä vaaleilla valitulle eduskunnalle. Lainsäädäntöprosessiin osallistuu eduskunnan lisäksi monia muita tahoja, vaikka lopullinen päätösvalta lakien sisällöstä on ainakin periaatteessa eduskunnan käsissä. Lainsäädäntö syntyy lakiin perustuvan poliittisen prosessin tuotteena.

Heräte uudesta lainsäädännöstä voi tulla monesta lähteestä, kuten ministeriöistä, muualta julkiselta sektorilta, elinkeinoelämän ja muiden tahojen etujärjestöiltä tai yleisestä kansalaismielipiteestä. Lakiesitykset valmistellaan ministeriöissä, jotka yleensä pyytävät jo lakiesitysten valmisteluvaiheessa säädettäväksi tarkoitettujen uusien lakien kannalta keskeisiltä sidosryhmiltä ja asiantuntijoilta lausuntoja lakiesitysluonnoksista. Lainvalmistelussa voidaan myös käyttää apuna asiantuntijoista koostuvia selvitysryhmiä tai yksittäisiä selvityshenkilöitä. Valtioneuvosto antaa näin valmistellun hallituksen esityksen eduskunnalle käsiteltäväksi. Lakiesitys voi tulla hallituksen esityksen ohella vireille eduskunnassa kansanedustajan lakialoitteen tai kansalaisaloitteen perusteella. Käytännössä kuitenkin lähes kaikki lait säädetään hallituksen esitysten perusteella.

Eduskuntaan saapunut lakiesitys lähetetään lähetekeskustelun jälkeen käsiteltäväksi eduskunnan valiokuntaan. Valiokunnat kuulevat lakiehdotuk-

sesta viranomaisia, alan asiantuntijoita ja tutkijoita, etujärjestöjä ja kansalaisjärjestöjä. Laki saa valiokuntakäsittelyssä käytännössä lopullisen muotonsa, sillä eduskunnan täysistunnossa lain sisältöön ei yleensä tehdä muutoksia.

Lait säädetään eduskunnassa perustuslain 6 luvun mukaisessa järjestyksessä. Eduskunta hyväksyy tavallisen lain yhdenkertaisella enemmistöllä. Ensimmäisessä käsittelyssä hyväksytään lain sisältö ja toisessa käsittelyssä päätehtään lain hyväksymisestä ja hylkäämisestä. Sen sijaan perustuslakia koskeva hallituksen esitys hyväksytään vaikeutetussa säätämisyjärjestyksessä. Esitys hyväksytään ensin yhdenkertaisella enemmistöllä ja jätetään lepäämään yli vaalien. Vaalien jälkeen uusi eduskunta hyväksyy esityksen muuttumattomana 2/3 enemmistöllä. Perustuslain muutos voidaan myös julistaa kiireelliseksi 5/6 enemmistöllä ja hyväksyä tämän jälkeen 2/3 enemmistöllä ilman, että välissä tulee järjestää uusia vaaleja.

Tasavallan presidentti vahvistaa eduskunnan hyväksymät lait. Vahvistetut lait julkaistaan säädöskokoelmassa. Laki on voimassa siinä määritellystä hetkestä lukien. Laki ei voi kuitenkaan tulla voimaan ennen kuin se julkaistaan säädöskokoelmassa, jolloin lain voidaan katsoa olevan kaikkien tiedossa. Lakia ei välttämättä sovelleta siitä päivästä, jona se on tullut voimaan. Lakia saatetaan soveltaa lain voimaantulomääräysten perusteella jo voimaantuloa aiemmasta hetkestä tai sitä voidaan soveltaa vasta myöhemmästä hetkestä. Laki on voimassa siihen saakka, kunnes se kumotaan lailla. Laki voidaan säätää myös määräaikaiseksi, jolloin sen voimassaolo päättyy laissa säädettyä hetkenä.

4.5 Tuomiovalta ja tuomioistuimet

Suomessa tuomiovaltaa käyttävät perustuslain 3 §:n mukaan riippumattomat tuomioistuimet. Niiden tehtävänä on päättää, mikä yksittäisessä asiassa on oikein.

Tuomioistuimet jaetaan niiden tehtävien mukaan yleisiin tuomioistuihin ja yleisiin hallintotuomioistuihin. Yleiset tuomioistuimet käsittelevät rikosasioita ja yksityisoikeudellisia riita-asioita. Yleisissä tuomioistuimissa ensimmäisenä asteenä ovat paikalliset kärjäoikeudet. Kärjäoikeuksien päätöksistä on mahdollista hakea muutosta alueellisilta hovioikeuksilta, joita on nykyisin viisi. Asian saaminen hovioikeuden käsiteltäväksi edellyttää lähtökohtaisesti jatkokäsittelyluvan saamista. Jatkokäsittelylupa on myönnettävä muun muassa, jos on aihetta epäillä kärjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen oikeellisuutta tai lopputuloksen oikeellisuutta ei voida arvioida ilman jat-

kokäsittelylupaa taikka jatkokäsittelyluvan saaminen on lain soveltamisen kannalta tärkeää muissa samanlaisissa asioissa (prejudikaattiperuste). Jatkokäsittelylupaa ei tarvita rikosasioissa, joissa vastaaja on tuomittu yli kahdeksan kuukauden mittaiseen vankeusrangaistukseen. Hovioikeuden antamaan päätökseen on mahdollista hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta (KKO), jos se antaa asiassa valitusluvan.

Yleiset hallintotuomioistuimet käsittelevät viranomaisten tekemiä hallintopäätöksiä koskevat valitusasiat ja hallintoriita-asiat. Hallintotuomioistuimissa ensimmäisenä valitusasteena viranomaisen päätöksistä ovat seitsemän alueellista hallinto-oikeutta, joiden päätöksistä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO). Eräät hallinto-oikeudet käsittelevät keskitetysti kaikki tiettyjä asiaryhmiä koskevat valitukset. Esimerkiksi Vaasan hallinto-oikeus käsittelee kaikki vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisista lupa- ja velvoittamispäätöksistä tehdyt valitukset ja Helsingin hallinto-oikeus kaikki arvonlisäverotusta ja tulleja koskevat valitukset. Vuodesta 2020 alkaen hallinto-oikeuden antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Aiemmin valituslupaa vaadittiin vain tietyissä asiaryhmissä.

Ylimmät oikeusasteet (KKO ja KHO) ovat pitkälti prejudikaattituomioistuimia eli ne käsittelevät asioita, joilla on yleisemmin kuin yksittäisen tapauksen kannalta merkitystä lain tulkintaa ohjaavina ennakkopäätöksinä. Tämän vuoksi asian saaminen korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi edellyttää valituslupaa. Keskeisin peruste valitusluvan saamiselle onkin tapauksen ennakkopäätösarvo. Valitusluvan voi saada myös purkuperusteella tai muun painavan syyn perusteella. Monissa tapauksissa kärjäoikeus, hovioikeus tai hallinto-oikeus on jatkovalitus- ja valituslupamenettelyjen vuoksi käytännössä viimeinen muutoksenhakuaste.

Yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten lisäksi Suomessa on eräitä erityistuomioistuimia, jotka käyttävät tuomiovaltaa erityisasiantuntemusta vaativissa asiaryhmissä. Eritytuomioistuimia ovat markkinaoikeus, työtuomioistuin, vakuutus-oikeus ja valtakunnanoikeus.

Euroopan unionin tuomioistuin koostuu kahdesta tuomioistuimesta: unionin tuomioistuimesta ja unionin yleisestä tuomioistuimesta. Unionin tuomioistuimen tehtävä on varmistaa, että EU:n lainsäädäntöä tulkitaan ja sovelletaan samalla tavalla kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Unionin tuomioistuin antaa muun muassa kansallisten tuomioistuinten pyynnöstä ennakkoratkaisuja EU-oikeuden tulkinnasta ja ratkaisee EU:n toimielinten jäsenvaltioita vastaan nostamat kanteet. Unionin yleinen tuomioistuin käsittelee muun muassa yksityishenkilöiden ja yritysten tekemiä kumoamiskanteita, jotka koskevat unionin toimielinten suoraan kanteen tehnyttä koskevia, esi-

merkiksi kilpailuoikeuteen liittyviä, päätöksiä. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin käsittelee jäsenvaltioiden unionin toimielimiä vastaan nostamia kanteita. Unionin yleisen tuomioistuimen tuomiosta voi hakea muutosta unionin tuomioistuimelta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin valvoo Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamista. Yksityishenkilö voi valittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen, jos hän kokee ihmisoikeussopimuksessa turvattujen oikeuksiensa tulleen loukatuksi ja hän on käyttänyt asiassa kaikki kansalliset oikeussuojakeinot. Jos ihmisoikeussopimusta on rikottu, tuomioistun voi määrätä valtion maksamaan valittajalle hyvityksen.

5 Oikeustiede

5.1 Mitä oikeustiede on ja miksi oikeutta tutkitaan?

Oikeustiede on tieteenala, jossa tutkimuksen kohteena on oikeus. Oikeustieteessä, kuten muillakin tieteenaloilla, tavoitteena on tuottaa uutta tietoa tutkimuksen kohteena olevasta asiasta tai ilmiöstä. Tämän uuden tiedon tulee täyttää objektiivisuuden, kriittisyyden, perusteltavuuden, todistettavuuden, avoimuuden, itseään korjaavuuden ja itsenäisyyden kriteerit. Oikeustieteellisen tutkimuksen laatua arvioidaan näiden kriteerien perusteella. Oikeutta voidaan tutkia monesta näkökulmasta ja useilla eri tutkimusmenetelmillä eli metodeilla sen mukaan, millaista tietoa oikeudesta halutaan saada selville. Myös syyt tutkia oikeutta ovat moninaisia.

Käytännön kannalta tärkein syy tutkia oikeutta on se, että kaikki oikeudellisten kysymysten kanssa tekemisissä olevat tarvitsevat ajantasaista ja luotettavaa tietoa voimassa olevasta oikeudesta. Tyypillisesti *oikeudellisen tiedon tarve on korostuneen käytännönläheinen*. Yksittäiset kansalaiset, yritykset, asianajajat, eri alojen asiantuntijat, tuomarit ja hallintoviranomaiset tarvitsevat tietoa lain sisällöstä eli siitä, kuinka voimassa olevaa oikeutta tulisi eri tilanteissa tulkita. Viimekädessä tiedon tarve kiteytyy kysymykseen siitä, kuinka tiettyssä käytännön tilanteessa lain mukaan tulisi toimia. Mielenkiintoista voi olla myös se, millaisia toimintavaihtoehtoja oikeudellinen sääntely antaa tai mahdollistaa ja millaisia seurauksia eri toimintavaihtoehtoista oikeudellisesti seuraa. Esimerkkinä voidaan mainita yritystoimintaa aloitettaessa yritysmuodon valinta ja siihen liittyvät verosuunnittelukysymykset. Lainvalmistelusta vastaavissa ministeriöissä tiedon tarve voi olla erilainen ja se voi kohdistua esimerkiksi siihen, millaisia vaikutuksia mahdollisilla säännösmuutoksilla olisi tai miten tiettyä asiaa säännellään muissa valtioissa ja millaisia kokemuksia sääntelystä on kertynyt. Lisäksi oikeuden soveltamisessa tarvitaan tietoa siitä, mitä oikeuslähteitä lakia tulkittaessa voidaan soveltaa ja miten oikeuslähteitä tulee käyttää lakia tulkittaessa. Tällöin tiedonintressi

on teoreettisempi, mutta viimekädessä vahvasti käytännön tarpeisiin kytkeytyvä. Oikeudellisella tiedolla voi olla myös oma itseisarvonsa, joka ei ole suoraan palautettavissa käytännön tarpeisiin.

Oikeustiedettä tutkitaan ja opetetaan oikeustieteellisissä tiedekunnissa sekä Tampereen yliopiston Johtamisen ja talouden tiedekunnan tapaisissa yksiköissä, joissa oikeustieteellinen tutkimus ja opetus kytkeytyvät kauppa- ja hallintotieteisiin. Tutkimuksen kohde – oikeus – on kuitenkin sama, mutta lähestymistavoissa ja kysymyksenasetteluissa voi olla eroja sen mukaan millaisessa ympäristössä oikeutta tutkitaan. Kauppa- ja hallintotieteellisissä yksiköissä tehtävän oikeudellisen tutkimuksen lähtökohdat ovat usein oikeustieteellisiä tiedekuntia enemmän reaali maailman käytännön kysymyksistä lähteviä. Siten myös kauppa- tai hallintotieteellisesti orientoituneen oikeustieteellisen tutkimuksen tulokset palvelevat yleensä hyvin käytännön tarpeita. Erot eri yliopistojen oikeustieteen tutkimuksen lähtökohdissa eivät ole oikeustieteen kannalta ongelma vaan rikkaus, koska erilaiset lähestymistavat ja kysymyksenasettelut tuottavat laajemman ja monipuolisemman kuvan oikeudesta.

5.2 Oikeustieteen osa-alueet ja niiden tutkimusmenetelmät

5.2.1 Oikeusdogmatiikka eli lainoppi

Tyypillisimmillään oikeustieteellinen tutkimus on *oikeusdogmaattista eli lainopillista* tutkimusta. Oikeusdogmatiikka tulkitsee ja systematisoi voimassa olevaa oikeutta. Oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa käytettävät menetelmät (tulkinta ja systematisointi) ovat oikeustieteen omia tutkimusmenetelmiä. Muilla oikeustieteen osa-alueilla käytettävät tutkimusmenetelmät on lainattu muilta tieteenaloilta.

Oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa selvitetään oikeuslähteiden avulla voimassa olevan oikeuden sisältöä ja eri säännösten välisiä suhteita. Kysymys on yksinkertaistetusti siitä, miten lakia tulisi erilaisissa tilanteissa tulkita. Siten oikeusdogmaattista tutkimusta voidaan kuvata myös tulkintajuridikkaksi. Oikeusdogmaattisen tutkimuksen harjoittajalla on sisäinen näkökulma oikeuteen, koska tutkija on sitoutunut tutkimuksessa voimassa olevaan oikeuteen. Oikeusdogmaattisen tutkimuksen merkitys selittyy käytännölläheisyydellä ja tutkimustulosten välittömällä sovellettavuudella. Oikeusdogmaattinen tutkimus voidaan jakaa edellä kuvatun kaltaiseen käytän-

nölliseen lainoppiin ja teoreettiseen lainoppiin, joista jälkimmäinen pyrkii luomaan tietyn oikeudenalan ilmiöitä koskevia teorioita ja systematisoimaan oikeutta.

Oikeustieteen *tutkijan ja lakia käytännössä soveltavan näkökulmat oikeuteen* ovat hieman erilaiset, vaikka molemmat ovat sitoutuneet voimassa olevaan oikeuteen. Lakia käytännössä tulkitsevan ja soveltavan henkilön on usein käytännössä pakko tehdä ratkaisu käsillä olevassa tapauksessa. Esimerkiksi yrityksen on tehtävä sopimusoikeudellisessa kysymyksessä asiasta oma tulkintansa ja toimittava sen mukaan. Tällaisessa tilanteessa on toki mahdollista pidättäytyä sopimuksen tekemistä, jos sen oikeudelliset vaikutukset ovat epäselvät. Toisaalta asiassa voidaan ottaa tietoinen riski ja varautua mahdolliseen sopimusta koskevaan riitaan. Hallintovirkamiehen tai tuomarin on sen sijaan pakko ratkaista hänen tehtäviinsä kuuluvat asiat ja annettava niihin perustellut päätökset. Tutkijalla ei ole sen sijaan ratkaistavana tiettyä yksittäistä tapausta, vaan lain soveltamisen tyyppitilanteita. Tutkijalla ei ole myöskään pakkoa päätyä asiassa johonkin ratkaisuun eli käytännössä tulkintasuositukseen siitä, miten tietyn tyyppinen tapaus tulisi ratkaista. Tosin tutkimus, jossa pyritään mahdollisimman hyvin perusteltujen tulkintasuositusten antamiseen, palvelee myös käytäntöä parhaalla tavalla. Yhteistä tutkijalle ja lakia käytännössä soveltavalle ovat kuitenkin samat lain tulkintametodit ja oikeuslähteet. Tämän vuoksi oikeutta käytännössä soveltavan on hallittava hyvin oikeusdogmaattinen tutkimusmetodi.

Oikeusdogmaattisella tutkimuksella on läheinen liittymä *oikeusteoreettiseen tutkimukseen*, jossa tutkitaan eri oikeudenalojen yleisiä, yhteisiä ja teoreettisia kysymyksiä, kuten oikeudellista käsitteenmuodostusta, oikeuslähteoppeja sekä oikeudellista tulkinta- ja perusteluteoriaa. Oikeusteoreettinen tutkimus tuottaa siten tietoa muun muassa oikeustieteen harjoittajan tarvitsemista työkaluista eli siitä, mitä oikeuslähteitä laintulkinnassa voidaan käyttää ja miten niitä tulee käyttää.

5.2.2 Muut oikeustieteellisen tutkimuksen osa-alueet

Oikeusdogmatiikan lisäksi oikeustieteellisen tutkimuksen muita osa-alueita ovat muun muassa oikeusvertailu, oikeushistoria, oikeussosiologia ja oikeustaloustiede. Näille on ominaista se, että tutkimuksen kohteena on oikeus, mutta tutkimusmenetelmät on lainattu muilta tieteenaloilta. Oikeusvertailussa, oikeushistoriassa, oikeussosiologiassa ja oikeustaloustieteessä tutkijan näkökulma oikeuteen on ulkoinen toisin kuin lainopillisessa tutkimuksessa. Tutkija ei sitoudu samalla tavoin voimassa olevaan oikeuteen ja hänen näkö-

kulmansa oikeuteen on ennemminkin ulkopuolisen tarkkailijan kuin oikeudellisen toimijan sisäinen näkökulma.

Oikeusvertailussa vertaillaan keskenään eri oikeusjärjestyksiä tai niiden osia eli eri valtioissa voimassa olevan oikeuden ominaisuuksia. Oikeusvertailun tuloksena saadaan esimerkiksi tietoa siitä, miten ja miksi jotakin ilmiötä säännellään eri valtioissa sekä millaisia eroja ja yhtäläisyyksiä oikeusjärjestyksissä on. Kansainvälistyvässä maailmassa tällainen tieto on välttämätöntä esimerkiksi useissa valtioissa toimivalle yritykselle, jotta se voisi hallita toimintansa kannalta olennaisen sääntelyn ja oikeudelliset käytänteet niissä valtioissa, joissa yritys toimii. Oikeusvertailun tuloksilla on käyttöä myös lainsäätäjälle uusia lainsäädäntöratkaisuja pohdittaessa. Monet uuden lainsäädännön esikuvat on haettu muissa oikeusjärjestyksissä toimiviksi havaituista sääntelymalleista.

Oikeushistoria tutkii aiemmin voimassa olleita säännöksiä ja sitä, miten ja miksi oikeudellinen sääntely on muuttunut. Kysymys voi olla pelkästään aiemmin voimassa olleen sääntelyn sisällön selvittämisestä, jolloin kysymys on lähinnä historiallisesta lainopista. Kysymys voi olla myös syvällisemmästä oikeushistoriallisesta tutkimuksesta, jossa oikeuden muutos kytketään laajempaan yhteiskunnallisen muutoksen kontekstiin. *Oikeussosiologiassa* oikeutta tutkitaan yhteiskunnallisena ilmiönä. Tutkimuksen kohteena on esimerkiksi lainsäädäntöprosessi tai oikeudellisen sääntelyn vaikutus yksilöiden, yritysten ja yhteisöjen käyttäytymiseen. Oikeussosiologinen tutkimus on tyypillisesti empiiristen aineistojen laadullista ja määrällistä analyysia. Oikeustaloustieteessä tutkitaan puolestaan sitä, miten oikeudelliset ratkaisut vaikuttavat talouteen ja erityisesti taloudelliseen tehokkuuteen. Oikeustaloustiede lainaa tutkimusmetodinsa taloustieteen puolelta samaan tapaan kuin oikeushistoria lainaa metodinsa historiatieteiltä ja oikeussosiologia sosiologiasta tai laajemmin yhteiskuntatieteiltä. Siten näiden oikeustieteen tutkimusalojen harjoittaminen edellyttää muiden tieteenalojen metodien tuntemusta.

Monissa oikeustieteellisissä tutkimuksissa käytetään rinnakkain useita metodeja. On hyvin tavanomaista, että esimerkiksi pääasiallisesti oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa käytetään hyväksi myös oikeushistoriallista ja oikeusvertailevaa tutkimusotetta tai näillä metodeilla tehtyjen aiempien tutkimusten tuloksia. Lisäksi oikeustieteellisessä tutkimuksessa voidaan käyttää apuna muiden tieteenalojen, kuten taloustieteen tai sosiologian, tutkimustuloksia.

Oikeustiede ei ole ainoa tieteenala, joka tutkii oikeutta. Oikeutta tutkitaan esimerkiksi politiikkatieteissä, taloustieteissä, sosiologiassa ja historian tutkimuksessa. Rajalinjat esimerkiksi oikeushistorian ja historian tutkimuk-

sen tai sosiologian ja oikeussosiologian välillä ovat kuitenkin lähinnä veteen piirrettyjä viivoja ja määrittelijästä kiinni. Viimekädessä tärkeämpää on laadukas oikeudellinen tutkimus kuin kysymys siitä, mihin oikeustieteen tai muun tieteenalan lohkoon tutkimus on sijoitettava.

6 Säädöksistä, säännöksistä ja erilaisista normeista

6.1 Säädökset

6.1.1 Säädöksen käsitteestä

Säädöksellä tarkoitetaan yksittäistä lakia ja asetusta sekä valtioneuvoston, ministeriön tai muun viranomaisen lain perusteella antamia muita oikeussääntöjä. Säädöksiä ovat esimerkiksi Suomen perustuslaki, osuuskuntalaki, kirjanpitoasetus ja Verohallinnon päätös verovapaista matkakustannusten korvauksista vuonna 2019. Säädökset julkaistaan säädöskokoelmassa. Säädöksille annetaan säädöskokoelmannumero, joka muodostuu säädöksen juoksevasta numerosta ja antovuodesta. Esimerkiksi perustuslain säädöskokoelmannumero on 731/1999. Kirjallisuudessa lakiin viitataan toisinaan myös säädöksen antopäivällä ja säädöskokoelman numerolla (esim. 11.6.1999/731). Suomea velvoittavat valtiosopimukset, jotka ovat myös säädöksiä, julkaistaan sopimussarjassa.

Euroopan unionin perussopimukset ja unionin sekundäärioikeus eli unionin toimielinten perussopimusten mukaisesti antamat asetukset, direktiivit ja päätökset ovat myös säädöksiä. Unionin antama lainsäädäntö julkaitaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

6.1.2 Mistä saa tietoa säädöksistä?

Suomessa voimassa olevat lait ja muut säädökset ovat saatavissa ajantasaisina versioina valtion säädöstietopankista osoitteesta www.finlex.fi. Samasta palvelusta ovat saatavissa myös säädökset alkuperäisessä muodossaan ja tiedot niihin tehdyistä myöhemmistä muutoksista. Finlex.fi tarjoaa säädösten lisäksi tietoa eri tuomioistuinten julkaistusta oikeuskäytännöstä, hallituksen esityksistä ja eräiden viranomaisten, kuten oikeuskanslerin päätöksistä. Vas-

taavia kaupallisia palveluja ovat edilex.fi ja suomenlaki.com, joista on saatavissa myös näiden palveluiden ylläpitäjien kustantamaa oikeustieteellistä kirjallisuutta, artikkeleita ja oikeutta koskevia uutisia.

Euroopan unionin lainsäädäntö on saatavissa EUR-Lex-palvelusta (eur-lex.europa.eu). Euroopan unionin lainsäädäntöä on saavissa myös palveluissa edilex.fi ja suomenlaki.com.

Useimmatkin kustantajat julkaisevat säädöksiä erilaisina lakikirjoina. Yleislakikirjojen (esimerkiksi Suomen laki I, II ja III) lisäksi julkaistaan myös suppeampia tietyn oikeudenalan tai ammattiryhmän tarpeita varten toimitettuja lakikirjoja kuten Kiinteistöainsäädäntö, Opetustoimen lainsäädäntö ja Verolait.

6.1.3 Säädösten rakenteesta

Säädökset ovat rakenteeltaan usein samantyyppisiä. Tyypillisesti lain alussa määritellään sen tavoitteet, tarkoitus ja soveltamisala. Tämän jälkeen laissa yleensä määritellään siinä käytettäviä käsitteitä. Teknisluontoisessa lainsäädännössä erilaisia käsitelmäritelmiä voi olla runsaasti. Esimerkkinä voidaan mainita laki sähköisen viestinnän palveluista, jonka 3 §:ssä määritellään yli 40 erilaista kyseisessä laissa käytettävää käsitettä. Käsitelmärittelyjä seuraavat varsinaiset aineelliset säännökset. Lopussa ovat lain voimaantulo- ja siirtymäsäännökset. Eräiden laajojen lakien voimaantulosta on voitu säätää erillisessä voimaannpanolaissa. Esimerkiksi nykyisen osakeyhtiölain voimaantulosta on säädetty osakeyhtiölain voimaannpanosta annetussa laissa.

Yksittäinen säädös, kuten laki, jakaantuu *lukuihin, pykäliin, momentteihin ja kohtiin*. Erityisesti laajat lait on usein jaettu lukuihin, joihin on koottu samaan aihepiiriin kuuluvat pykälät. Pykälät voivat jakaantua edelleen momentteihin eli kappaleisiin. Pykälässä tai sen tiettyssä momentissa voi olla myös numeroitu luettelo, jonka kohtia kutsutaan kohdiksi.

Oikeuskirjallisuudessa ja oikeudellisissa asiakirjoissa säädöksiin ja niiden lukuihin, pykäliin, momentteihin ja kohtiin viitataan varsin vakiintuneella tavalla. Mitään virallista tapaa lyhentää säädösten nimi tai merkitä säädösten lukuja, pykäläiä, momentteja ja kohtia ei ole, joten eri kirjoittajilla lyhentämisiä merkitsemistavat voivat hieman poiketa toistaan. Seuraavassa käydään tarkemmin läpi sitä, miten yksittäisiin lainkohtiin tyypillisesti viitataan, ja mitä muun muassa termit ”luku”, ”pykälä”, ”momentti” ja ”kohta” käytännössä tarkoittavat.

Osassa laeista pykälät on numeroitu luvuittain ja osassa pykälät on numeroitu juoksevasti lain alusta loppuun. Esimerkiksi osakeyhtiölaissa ja sairauksivakuutuslaissa pykälät on numeroitu luvuittain. Sen sijaan esimerkiksi

perustuslaissa ja tuloverolaissa pykälät on numeroitu juoksevasti lain alusta loppuun, vaikka kummassakin laissa pykälät on ryhmitelty aiheen mukaisesti luvuittain.

Lakia saatetaan muuttaa sen säätämisen jälkeen. Muun muassa sosiaali- ja verolainsäädäntö ovat luonteeltaan erittäin muuttuvia, ja esimerkiksi sairausvakuutuslakia on muutettu pelkästään vuoden 2018 aikana viidellä eri lailla. Lakimuutosten yhteydessä voi olla tarpeen lisätä lakiin uusia pykäläiä alku-peräisten pykälien väliin. Tällöin lisättävät pykälät numeroidaan siten, että sille annetaan edellisen pykälän numero ja lisäksi järjestystä osoittava kirjan. Esimerkiksi arvonlisäverolakiin on sen säätämisen jälkeen lisätty kymmeniä uusia pykäläiä ja lain 72 §:ää seuraavat 72a–72n §:t ennen 73 §:ää.

Yksittäinen pykälä voi jakaantua momenteihin. Momentti tarkoittaa kappaletta. Esimerkiksi alla olevassa perustuslain 1 §:ssä on kolme momenttia.

Suomi on täysivaltainen tasavalta.

Suomen valtiosäätö on vahvistettu tässä perustuslaissa. Valtiosäätö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.

Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Suomi on Euroopan unionin jäsen.

Momentti voi jakaantua puolestaan kohtiin. Kohdalla tarkoitetaan momenttiin sisältyvän numeroidun luettelon kohtia. Esimerkkinä voidaan antaa osakeyhtiön perustamissopimuksen sisältöä koskeva osakeyhtiölain 2 luvun 2 pykälän 1 momentti, jossa on viisi kohtaa.

Perustamissopimuksessa on aina mainittava:

- 1) sopimuksen päivämäärä;
- 2) kaikki osakkeenomistajat ja kunkin merkitsemät osakkeet;
- 3) osakkeesta yhtiölle maksettava määrä (merkintähinta);
- 4) osakkeen maksuaika; sekä
- 5) yhtiön hallituksen jäsenet.

Oikeuskirjallisuudessa säännöksiin viitataan yleensä lyhenteiden avulla. Monilla laeilla ja muilla säädöksillä ovat vakiintuneet lyhenteet. Oikeuskirjallisuudessa on yleensä lyhenneluettelo, josta lyhenteiden merkityksen voi varmistaa. Seuraavassa esimerkkeinä lainkohtien lyhenteistä käytetään perustuslakia (PL) ja osakeyhtiölakia (OYL).

Jos tekstissä viitataan esimerkiksi jo edellä olleeseen perustuslain ensimmäiseen pykälään, se voidaan lyhentää PL 1 §. Tällä viittauksella tarkoitetaan koko pykälää eli sen kaikkia kolmea momenttia. Jos sen sijaan tekstissä halutaan viitata tarkemmin 1 pykälän 2 momenttiin, se voidaan lyhentää PL 1.2 §. Pykälä erotetaan momentista pisteellä ja pykälän merkki sijoitetaan vasta momentin numeron perään. Perustuslain 39 §:ssä on kaksi momenttia, joista jälkimmäisessä on kolme kohtaa. Jos tekstissä tarkoitetaan nimenomaisesti 2 momentin 2 kohtaa, se voidaan merkitä PL 39.2 §:n 2 kohta.

Osakeyhtiölaki poikkeaa rakenteeltaan perustuslaista siinä, että osakeyhtiölain pykälät on numeroitu luvuittain. Lyhenteissä luku erotetaan pykälästä kaksoispisteellä. Jos lain pykälät on numeroitu luvuittain, voidaan pykälän merkki jättää myös kokonaan pois. Osa kirjoittajista sen sijaan käyttää näissäkin tapauksissa pykälän merkkiä. Siten lyhenteet OYL 2:2 ja OYL 2:2 § tarkoittavat osakeyhtiölain 2 luvun 2 pykälää. Lyhenteet OYL 2:2.1 ja OYL 2:2.1 § tarkoittavat puolestaan osakeyhtiölain 2 luvun 2 pykälän 1 momenttia. Tämän momentin 3 kohta voidaan vastaavasti ilmaista lyhenteillä: OYL 2:2.1:n 3 kohta tai OYL 2:2.1 §:n 3 kohta.

Valtiosopimuksissa ja EU-oikeudessa terminologia on hieman erilaista kuin kansallisessa lainsäädännössä. Valtiosopimukset sekä EU:n toimielinten antamat asetukset ja direktiivit on jaettu artikloihin. Artiklat voivat muodostua useammista kappaleista. Esimerkiksi alla oleva Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artikla koostuu kolmesta kappaleesta.

Tällä sopimuksella korkeat sopimuspuolet perustavat keskenään Euroopan unionin, jäljempänä ”unioni”, jolle jäsenvaltiot antavat toimivaltaa yhteisten tavoitteidensa saavuttamiseksi.

Tämä sopimus merkitsee uutta vaihetta kehityksessä sellaisen yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, jossa päätökset tehdään mahdollisimman avoimesti ja mahdollisimman lähellä kansalaisia.

Unioni perustuu tähän sopimukseen ja sopimukseen Euroopan unionin toiminnasta, jäljempänä ”perussopimukset”. Kummallakin sopimuksella on sama oikeudellinen arvo. Unioni korvaa Euroopan yhteisön, jonka seuraaja se on.

EU-säädöksissä ja valtiosopimuksissa ensimmäisen artiklan edellä on tavallisesti laaja johdanto-osa (preambula), johon on koottu säädöksen perustelut.

6.2 Säännökset

Säädökset sisältävät erilaisia säännöksiä. Säännös voidaan määritellä siten, että se on noudatettavaksi tarkoitettu, yksipuolinen julkinen tahdon ilmaus, jonka sisältönä on määräys tai ohje. Säännöksellä tarkoitetaan käytännössä yksittäistä lainkohtaa, kuten lain pykälään sisältyvää sääntöä, periaatetta tai määritelmää. Esimerkiksi työsopimuslain 1:3:2:n mukaan ”Työsopimus on voimassa toistaiseksi, jollei sitä ole perustellusta syystä tehty määräaikaiseksi.” Kysymys on yksittäisestä säännöksestä, kun taas työsopimuslaki kokonaisuutena on säädös. Säännös voi koostua useammastakin lainkohdasta. Siten yksittäinen pykälä tai sen momentti ei ole sellaisenaan säännös, vaan säännös on tarkasti ottaen lakiin sisältyvän yksittäisen säännön, määritelmän tai muun vastaavan sanamuoto.

Kun säännöksen sanamuodolle annetaan tietty merkityssisältö eli sanamuodon tosiasiallisesta sisällöstä tehdään tulkinta, kysymys on oikeusnormista tai lyhyemmin normista. Säännöksen sanamuoto antaa tietoa normin sisällöstä, ja säännöksen sanamuoto on tärkein oikeuslähde, jonka avulla oikeustieteessä ja käytännön oikeudellisissa tulkintatilanteissa selvitetään lain sisältöä. Oikeusnormi voi joissain tapauksissa perustua pitkälti oikeuskäytännössä tehtyyn tulkintaan voimassa olevan oikeuden sisällöstä, jolloin voidaan puhua myös prejudikaattinormista eli ennakkopäätösnormista.

Oikeusnormi on voimassa olevaa oikeutta, jos normin sisältävä säädös on saatettu voimaan muodollisesti oikeassa järjestyksessä eikä sitä ole kumottu. Normin voimassaolo antaa sille oikeudellisen velvoittavuuden. Oikeusnormi on luonteeltaan abstrakti ja sillä säännellään tyyppitapauksia. Tosin sanoen oikeusnormi tulee sovellettavaksi kaikkiin tietyt tunnusmerkit täyttävään tapaukseen. Siten normi on luonteeltaan myös yleinen, eli se koskee kaikkia sen soveltamisalaa kuuluvia tapauksia.

6.3 Erilaisia normeja

Oikeusjärjestykseen sisältyy erityyppisiä normeja. Normit voidaan jakaa luonteensa mukaan *sääntöihin* ja *periaatteisiin*. Säännöt ovat ehdottomia käskyjä ja kieltoja, joita joko sovelletaan tai ei sovelleta käsillä olevaan tapaukseen. Kerralla on mahdollista noudattaa vain yhtä sääntöä, ja muiden sen kanssa ristiriitaisten sääntöjen on väistytävä.

Alla on kaksi esimerkkiä lakiin sisältyvistä säännöistä.

Kuntalaki 30.1 §:

Kunnassa on oltava valtuuston lisäksi kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta.

Työsopimuslain 2:13:

Palkka on maksettava palkanmaksukauden viimeisenä päivänä, jollei toisin sovita.

Kuntalain 30.1 §:n sisältämä sääntö on luonteeltaan ehdoton määräys, joten siitä ei voida poiketa ja jokaisessa kunnassa tulee olla lainkohdassa mainitut toimitelimit. Työsopimuslain sääntö on puolestaan tahdonvaltainen, koska lain asettamasta lähtökohdasta voidaan poiketa, jos työsopimuksessa toisin sovitaan. Lakiin kirjattujen sääntöjen noudattamista pyritään usein vahvistamaan erilaisilla sanktioilla. Esimerkiksi työsopimuslain 2:13:n rikkomisesta voi seurata vahingonkorvausvastuu. Sanktio voi olla myös hallinnollinen seuraamus, joita ovat erilaiset rikemaksut ja seuraamusmaksut sekä kurinpitotoimet, tai rikosoikeudellinen rangaistus.

Periaatteet ovat tulkintaa ohjaavia normeja. Niitä voidaan noudattaa tulkintatilanteissa ”enemmän tai vähemmän” sen mukaan, millainen painoarvo niillä on. Siten samassa tulkintatilanteessa voidaan soveltaa yhtä aikaa useita keskenään ristiriitaisiakin periaatteita. Periaatteen painoarvo määräytyy periaatteen institutionaalisen tuen ja tilannekohtaisten seikkojen mukaan. Institutionaalisella tuella tarkoitetaan sitä, kuinka vahva asema periaatteella on oikeusjärjestyksessä. Osa periaatteista, kuten esimerkiksi perusoikeuksista johdetut oikeusperiaatteet, perustuvat perustuslakiin, jolloin niiden institutionaalinen tuki on vahvempi kuin tavalliseen lakiin perustuvien periaatteiden. Osa periaatteista ei perustu suoraan lakiin, vaan ne ovat vakiintuneessa lain tulkinnassa muodostuneita tavanomaisen oikeuden kaltaisia normeja.

Lakiin sisältyvistä periaateluonteisista normeista voidaan mainita esimerkkeinä useat perustuslain mukaiset perusoikeudet, kuten yksityiselämän suoja (PL 10 §), sananvapaus (PL 12 §) ja omaisuudensuoja (PL 15 §). Näistä esimerkiksi yksityiselämän suoja ja sananvapaus voivat olla ristiriidassa keskenään, kun kysymys on lehdistön oikeudesta kirjoittaa vapaasti yksittäisen henkilön yksityiselämän piiriin kuuluvista asioista.

Perustuslain 10 §:

Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.

Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

Perustuslain 12.1 §:

Jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Erityyppisiä normeja voidaan ryhmitellä myös niiden sisällön mukaan. Seuraavassa esitellään muutamia yleisimpiä normityyppejä. *Regulatiiviset eli käskevät, kieltävät ja sallivat normit* ovat tyypillisimpiä oikeusnormeja. Niiden noudattamista tehostetaan usein sanktioiden avulla. Tyypillisestä käskevästä normista voidaan mainita esimerkkinä kirjanpitolain 1:1.1, jonka mukaan jokainen, joka harjoittaa liike- tai ammattitoimintaa, on tästä toiminnastaan kirjanpitovelvollinen. Tämän normin noudattamista tehostetaan rikoslain 30:9:n ja 30:9a:n perusteella, joissa kirjanpitorikos ja törkeä kirjanpitorikos on sanktioitu.

Normi voi olla luonteeltaan *menettelynormi*, jonka mukaan tiettyyn tilanteeseen sovelletaan määrättyä menettelytapaa. Prosessioikeudessa on kysymys nimenomaan menettelyä koskevista säännöksistä. Esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 5:1.1:n mukaan: ”Riita-asia pannaan vireille käräjäoikeuden kansliaan toimitettavalla kirjallisella haastehakemuksella.” Toinen tyypillinen esimerkki menettelynormista on kuntalain 94.2 §, jonka mukaan: ”Valtuusto on kutsuttava koolle myös kunnanhallituksen tai vähintään neljäosan valtuutetuista sitä pyytässä ilmoittamansa asian käsittelyä varten. Tällainen asia on valmistettava kiireellisesti.”

Kompetenssinormit antavat tietylle henkilölle tai organisaatiolle toimivallan. Esimerkiksi verohallinnosta annetun lain 9.1 §:n mukaan Verohallinnon yksikköä johtaa yksikön päällikkö. Näin yksikön päällikölle on säännöksen perusteella annettu kompetenssi johtaa yksikön toimintaa. Normilla voidaan myös määritellä käsitteitä, jolloin voidaan puhua *käsitenormista*. Esimerkiksi sairausvakuutuslain 1:4:n 1 kohdan perusteella kyseisessä laissa perheenjäsenellä tarkoitetaan ” – vakuutetun aviopuolisoa ja vakuutetun tai hänen puolisonsa alle 18-vuotiasta lasta; puolisoihin rinnastetaan kaksi henkilöä, jotka jatkuvasti elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa yhteisessä taloudessa.” Kun sairausvakuutuslaissa käytetään termiä perheenjäsen, sille annetaan edellä oleva merkityssisältö. On syytä huomata, että toisissa laeissa perheenjäsenen käsite voi olla hyvinkin erilainen.

7 Oikeudellisen ongelman ratkaisemisen peruseriaatteen

7.1 Erilaiset ratkaisutilanteet

Me kaikki teemme päivittäin erilaisia toimia ja ratkaisuja, joihin oikeus liittyy tavalla tai toisella. Ostamme tavaroita tai palveluita, teemme työtä työtai virkasuhteessa tai kuljemme jalankulkijana tai ajoneuvon kuljettajana liikenteessä. Osan näistä toimista tai ratkaisuista voimme tehdä pohtimatta tarkemmin sitä, miten asiaan liittyvää lainsäädäntöä tulisi tulkita, koska ratkaisutilanteet ovat arkisia ja tiedämme kuinka näissä tilanteissa tulee toimia, vaikka emme edes yksityiskohtaisesti tuntisi asiaa koskevaa lainsäädäntöä ja sen tulkintoja.

Vaikeammassa ja samalla usein merkittävässä tilanteissa voi olla tarpeellista tai välttämätöntä selvittää, miten tapauksen kannalta olennaisia säännöksiä sovelletaan. Tämän vuoksi aluksi on kyettävä tunnistamaan ne tilanteet, joissa oikeudellinen sääntely on osattava ottaa huomioon. Oikeudellinen sääntely koskee nykyisin hyvin monia elämänaloja, joten sääntely tulee ottaa huomioon yllättävänkin monissa tilanteissa.

Oikeudellinen asiantuntemus ei edellytä eikä käytännössä voikaan edellyttää edes kaikkien yhteen oikeudenalaan kuuluvien säännösten ulkoa osaamista. Oikeudellinen asiantuntemus liittyy pitkälti siihen, että oikeudellisen ongelman olemassaolo osataan havaita ja riittävän kattavan lainsäädännön tuntemuksen avulla osataan hahmottaa, mitkä seikat ovat oikeudellisesti merkittäviä ja mistä sovellettavaa oikeusnormia lähdetään etsimään. Lisäksi oikeudelliseen asiantuntemukseen kuuluu olennaisena osana oikeudellisen ongelman ratkaisuperiaatteiden hyvä tuntemus.

Oikeudellisen ratkaisun tekeminen edellyttää, että ratkaisija tuntee tapauksen tosiseikat ja siihen sovellettavat oikeusnormit. Tosiseikkoihin voi liittyä *näyttöongelma*, eli sen toteennäyttäminen, mitä asiassa on tapahtunut. Näyttöongelma voi koskea esimerkiksi sitä, onko suullista sopimusta tosiasiallisesti tehty tai onko syytetty surmannut uhrin vai ei. Tosiseikkoja koskeva ongelma voi liittyä myös siihen, mitkä asiaan liittyvät tosiseikat ovat asian ratkaisemisen kannalta olennaisia. Tämän ongelman ratkaisemiseksi tarvitaan tietoa normeista, joita tapaukseen sovelletaan. Sovellettavan oikeusnormin valintaan voi liittyä ongelmia, jos tapaukseen soveltuu useampia keskenään ristiriitaisia normeja. Lisäksi sovellettavaksi tulevan säännöksen sisällön selvittämiseen voi liittyä ongelmia, jos säännöksen sanamuoto ei ole yksiselitteinen. Kun tosiseikkoja ja sovellettavaa normia koskevat ongelmat on ratkaistu, on niiden perusteella tehtävä johtopäätös eli ratkaistava asia.

Oikeudellinen ratkaisu on perinteisesti kuvattu loogisena syllogismina, jossa alalause eli tosiseikat alistetaan ylälauseen eli oikeusnormin alaisuuteen ja tästä seuraa oikeudellinen ratkaisu.

ylälause = oikeusnormi (jos a vallitsee, niin siitä seuraa b)

alalause = tosiasiat (a vallitsee)

johtopäätös = oikeudellinen ratkaisu (siis b)

Yksinkertainen käytännön esimerkki kuvaa asiaa paremmin. Tuloverolain 110.1 §:n mukaan tulo katsotaan sen verovuoden tuloksi, jona se on nostettu, merkitty verovelvollisen tilille tai muutoin saatu valintaan. Matti on palkkatyössä ja hänen työnantajansa on maksanut Matin tilille vuoden 2019 aikana palkkaa 45 000 €. Näin ylälauseksi eli oikeusnormiksi saadaan ”tulo on sen verovuoden tuloa, jona se on merkitty verovelvollisen tilille” ja alalauseeksi eli asian kannalta olennaiseksi tosiseikaksi ”verovelvollisen (Matin) tilille merkittiin vuoden 2019 aikana palkkatuloa 45 000 €”. Tästä seuraa johtopäätös ”Matin saama 45 000 €:n suuruinen palkkatulo on hänen verovuoden 2019 tuloa”.

Edellisessä esimerkissä tulkintaongelmaa on hieman yksinkertaistettu, sillä sen ratkaiseminen edellyttää myös tietoa siitä, mitä tuloverolain 110.1 §:ssä tarkoitetaan verovuodella, verovelvollisella, nostamisella, merkitsemisellä ja muutoin valintaan saamisella. Näistä verovuoden ja verovelvollisen käsitteet on määritelty muualla verolainsäädännössä. Sen sijaan käsitteille nostaminen, merkitseminen ja muutoin valintaan saaminen ei löydy laista määritelmää, joten näiden käsitteiden tulkinnassa joudutaan tukeutumaan niiden yleiskielen mukaiseen sisältöön ja muihin oikeuslähteisiin kuin lakiin. Siten säännöksen sanamuoto ei aina välttämättä ole yksiselitteinen, ja oikeusnormin sisällön selvittäminen voi edellyttää ensin oman tulkintaprosessinsa.

7.2 Ratkaisujen perusteleminen

Oikeusdogmaattinen tutkimus on säännösten tulkintaa. Tutkijan tekemän tulkinnan vahvuus ja hyväksyttävyyys riippuvat siitä, kuinka vakuuttavasti hän perustelee kantansa. Sama koskee käytännön oikeudellista ratkaisutoimintaa. Hallintopäätökset tulee hallintolain 44.1 §:n 3 kohdan mukaan perustella. Vastaavasti hallintoasian vireille panevan henkilön tai yhtiön on hallintolain 19 §:n mukaan ilmoitettava kirjallisesti vaatimuksensa ja sen perusteet. Tuomioistuinten on lain mukaan perusteltava päätöksensä.

Vaikka oikeudellista ratkaisua ei tarvitsisi lain mukaan perustella, on jokaisen, joka joutuu ottamaan kantaa oikeudellisiin kysymyksiin, syytä tehdä asiassa perusteltu oikeudellinen arvio. Mahdollisia myöhempiä riitatilanteita silmälläpitäen tämä on tärkeää. Perusteluissa on olennaista arvioida asiaa mahdollisimman objektiivisesti, vaikka kysymys olisi omasta asiasta. Samalla voidaan arvioida aiottuun oikeustoimeen mahdollisesti sisältyviä oikeudellisia riskejä ja hahmottamaan asiaan liittyvät tulkinnalliset seikat.

7.3 Oikeuslähteet ja oikeuslähdeoppi

7.3.1 Lähtökohdat

Oikeudellinen ratkaisu perustuu *oikeuslähteisiin*. Ratkaisu, joka ei perustu oikeuslähteisiin, ei voi olla oikeudellinen ratkaisu, vaan kyseessä on lähinnä mielipide tai arvaus oikeuden sisällöstä.

Oikeuslähteitä ei ole määritelty tyhjentävästi lainsäädännössä. Lainsäädännössä ei ole myöskään yksiselitteisiä säännöksiä siitä, miten eri oikeuslähteitä tulee oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa käyttää. Oikeuslähteet ja niiden käyttösäännöt ovat muotoutuneet vähitellen oikeustieteessä ja oikeuskäytännössä ja muussa käytännön ratkaistutoiminnassa. Vaikutus on ollut molemminpuolista, sillä oikeustiede tutkii käytännön ratkaisutoimintaa (erityisesti ylimpien tuomioistuinten käytäntöä) ja tekee osin sen pohjalta päätelmiä siitä, kuinka oikeuslähteitä tulee soveltaa ja toisaalta käytännön oikeudelliset toimijat tukeutuvat ratkaisuisaan ainakin osittain oikeustieteen tutkimustuloksiin. Eri toimijat voivat käytännössä soveltaa jossain määrin erilaisia oikeuslähteitä ja antaa niille erilaisen painoarvon. Oikeudellisen toiminnan yhdenmukaisuuden varmistaminen ja oikeussuojan antaminen kuuluu viimekädessä tuomioistuimille, mikä on omiaan vähentämään eroja

oikeuslähteiden käytössä, koska ongelmien välttämiseksi oikeudelliset toimijat yleensä pyrkivät seuraamaan tuomioistuinten tapaa käyttää oikeuslähteitä.

Oppia siitä, mitkä ovat oikeudellisissa ratkaisuisa käytettäviä oikeuslähteitä ja miten näitä oikeuslähteitä käytetään, kutsutaan *oikeuslähdeopiksi*.

Oikeuslähteet on Suomessa perinteisesti jaettu kolmeen luokkaan: *vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin*. Jaottelu perustuu siihen, mitä seuraamuksia tuomarille tai hallintovirkamiehelle voi aiheutua, jos hän ei ratkaisua tehdessään ota huomioon kyseisiä oikeuslähteitä. Tästä kolmijaosta voidaan muodostaa myös oikeuslähteiden välinen hierarkia, jossa ensisijaisia ovat vahvasti velvoittavat oikeuslähteet eli laki ja maan tapa. Näiden alapuolella ovat heikosti velvoittavat oikeuslähteet eli lain esityöt ja oikeuskäytäntö ja alimpana sallitut oikeuslähteet kuten oikeuskirjallisuus ja reaaliset argumentit.

Oikeuslähteet voidaan jakaa myös legalisoituihin, institutionalisoiuihin ja muihin (substantiaalsiin) oikeuslähteisiin. *Legalisoidut oikeuslähteet* saavat asemansa suoraan laista, *institutionaaliset oikeuslähteet* antajansa asemasta ja *muut oikeuslähteet* pelkän sisältönsä vakuuttavuuden perusteella.

7.3.2 Laki

Vahvasti velvoittavista oikeuslähteistä tärkein on *kirjoitettu laki*. Lailla tarkoitetaan tässä yhteydessä perustuslakia ja tavallisia lakeja sekä lakien perusteella annettuja alempiasteisia säädöksiä kuten asetuksia ja ministeriöiden päätöksiä. Lisäksi lailla tarkoitetaan valtioiden välisiä kansainvälisiä sopimuksia ja EU:n primääri- ja sekundäärilainsäädäntöä. Kirjoitetun lain ohella vahvasti velvoittavana oikeuslähteenä voidaan pitää maan tapaa eli tavanomaista oikeutta, jonka merkitys on nykyisin kuitenkin hyvin vähäinen. Esimerkiksi kauppaoikeuden alalla kauppatavalalla on joissain tilanteissa merkitystä. Vahvasti velvoittavat oikeuslähteet ovat saaneet nimensä siitä, että tuomarit ja hallintovirkamiehet eivät saa niistä virkatoimissaan virkavastuun uhalla poiketa.

Laki on myös legalisoitu oikeuslähde, koska sen asema oikeuslähteenä perustuu lakiin. Lain keskeinen asema oikeuslähteenä ilmenee muun muassa perustuslain 3.2 §:n mukaisesta virkatoimien yleisestä lakisidonnaisuudesta, perustuslain 8 §:n mukaisesta rikosoikeuden laillisuusperiaatteesta sekä tuomioistuinlain 9:1:stä, jonka mukaan tuomarin ratkaisutoimintaa sitoo vain laki.

Ihannetilanteessa oikeudellinen ratkaisu voidaan perustaa suoraan lakitekstiin. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että lain sanamuoto on täysin yksiselitteiden ja se antaa suoraan vastauksen käsillä olevaan ongelmaan. Tällöin

oikeudellinen ongelma on helposti ratkaistavissa, eikä laintulkinnassa edes tarvitse turvautua muihin oikeuslähteisiin. Monet oikeudellisista ongelmista ovat kuitenkin vaikeampia ja niiden ratkaiseminen edellyttää muiden oikeuslähteiden käyttämistä lain sisällön selvittämisessä. Vaikka laintulkinnassa jouduttaisiin hakemaan tulkinta-apua muista oikeuslähteistä kuin laista, ratkaisu perustuu kuitenkin viimekädessä aina tietyn lainkohdan tulkittuun sisältöön.

7.3.3 Lain esityöt ja oikeuskäytäntö

Heikosti velvoittavien oikeuslähteiden luokkaan kuuluvat ensinnäkin lain valmistelussa syntynyt aineisto eli *lain esityöt* sekä toisaalta *oikeuskäytäntö* eli lähinnä ylimpien tuomioistuinten ennakkopäätökset. Näitä oikeuslähteitä on kutsuttu heikosti velvoittaviksi, koska ne eivät samalla tavoin sido tuomaria ja hallintoviranomaista kuten laki. Mikäli päätöksessä ei ole kuitenkaan otettu huomioon heikosti velvoittavia oikeuslähteitä, on mahdollista, että päätös muuttuu valitusasteen käsittelyssä. Heikosti velvoittavat oikeuslähteet ovat institutionaalisia oikeuslähteitä, joiden painoarvo perustuu antajansa asemaan (eduskunta, valtioneuvosto, tuomioistuimet).

Lain esitöistä tärkeimpiä ovat hallituksen esitykset eduskunnalle ja eduskunnan valiokuntien mietinnöt ja lausunnot. Lisäksi merkitystä voi olla lainvalmisteluprosessin aiemmissa vaiheissa syntyneellä aineistoilla kuten uutta lainsäädäntöä valmistelleiden komiteoiden, työryhmien ja selvityshenkilöiden mietinnöillä ja raporteilla. Hallituksen esitykset eduskunnalle ja eduskunnassa syntynyt lainvalmisteluaineisto on saatavissa 1990-luvulta alkaen eduskunnan internetsivuilta ja Finlexistä. Tätä vanhempaan lainvalmisteluaineistoon tutustuminen edellyttää yleensä käyntiä kirjastossa, ja aineiston hakemista painetuista valtiopäiväasiakirjoista.

Lainvalmisteluaineistoista haetaan vastausta siihen, mitä lainsäätävä on lakia säädettäessä lailla tarkoittanut. Lainvalmisteluaineiston merkitys oikeuslähteenä korostuu erityisesti uuden lainsäädännön tulkinnassa, kun tulkintaongelmiin ei vielä ole syntynyt oikeuskäytäntöä.

Oikeuskäytännöstä merkittävimmissä asemassa ovat ylimpien tuomioistuinten eli korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjoissa julkaistut päätökset, jotka on nimenomaisesti julkaistu ennakkopäätöksinä eli prejudikaatteina. Korkein hallinto-oikeus julkaisee lisäksi muita päätöksiä lyhennelminä, joilla on myös käytännössä ennakkopäätösarvoa. Ennakkopäätökset on tarkoitettu tulkintaohjeiksi samankaltaisissa tapauksissa ja niiden tarkoitus on yhdenmukaistaa lain tulkintaa. Lisäksi muiden tuomioistuinten päätöksillä voi olla ennakkopäätösarvoa, jos asiassa

ei ole ylimmän oikeusasteen tulkintakannanottoa. Tämä koskee erityisesti hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien julkaistuja päätöksiä.

Ylimpien tuomioistuinten uusimmat julkaistut päätökset ovat saatavissa näiden tuomioistuinten internetsivulta (www.kko.fi ja ww.kho.fi). Finlexissä on korkeimman oikeuden päätöksiä 1920-luvulta alkaen ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä 1940-luvulta alkaen. Tosin vanhemmista päätöksistä on yleensä julkaistu vain lyhennelmät. Ylimpien tuomioistuinten vanhempien ennakkopäätösten pitkätkä versiot ovat tarvittaessa löydettävissä korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden painetuista vuosikirjoista.

Tietyillä oikeudenaloilla ennakkopäätösarvoa voi olla myös muilla kuin tuomioistuinten päätöksillä. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöllä voi olla tosiasiallista painoarvoa hallinto-oikeuden alalla, kirjanpitolautakunnan ratkaisuilla kirjapitolain tulkinnassa ja keskusverolautakunnan ennakkoratkaisuilla vero-oikeuden alalla.

7.3.4 Oikeuskirjallisuus ja muut oikeuslähteet

Sallituista oikeuslähteistä tärkein on *oikeuskirjallisuus*, jolla tarkoitetaan kaikkia oikeustieteellisiä julkaisuja. Oikeustieteen tuloksia julkaistaan kirjoina (monografiat ja kokoomateokset) ja artikkeleina tieteellisissä lehdissä. Suomessa ilmestyviä oikeustieteellisiä lehtiä ovat muun muassa Lakimies, Oikeus ja Defensor Legis. Lisäksi eri oikeudenaloilla on omia julkaisuja, kuten Verotus-lehti, Ympäristöoikeus ja Liikejuridiikka. Oikeustieteellisiä artikkeleita julkaistaan myös sähköisissä oikeudellisissa palveluissa kuten edilex.fi. Oikeustieteen yleisissä kysymyksissä ja kansainvälisissä kysymyksissä kansainvälisellä oikeuskirjallisuudella on tärkeä rooli. Esimerkiksi kansainvälisistä ihmisoikeuskysymyksistä ja EU-oikeudesta käytävä tieteellinen keskustelu käydään pitkälti kansainvälisissä oikeustieteellisissä julkaisuissa. Oikeuden kansallisen kytkennän vuoksi oikeustieteen julkaisukanavat ovat moneen muuhun tieteenalaan verrattuna poikkeuksellisen kansallisia.

Oikeustieteellisiä julkaisuja käytetään paljon oppikirjoina ja käsikirjoina, koska oikeuskirjallisuus tarjoaa yleensä valmiiksi jäsennellyn kuvan tietystä oikeusjärjestyksen osasta tai tietystä oikeudellisesta ongelmasta. Käytännön tarpeiden vuoksi osa oikeuskirjallisuudesta on kirjoitettu alun perin käsikirjan tyyppiseksi, eikä puhtaasti tieteellisistä lähtökohdista. Oikeuskirjallisuuden avulla on yleensä helpointa aloittaa myös tutustuminen itselle uuteen oikeudelliseen kysymykseen tai oikeudenalaan.

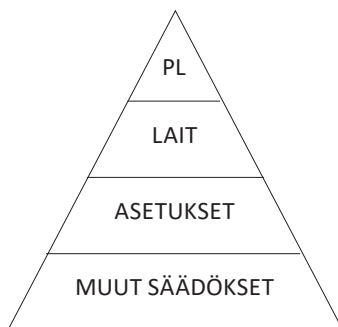
Sallittuihin oikeuslähteisiin voidaan vedota jo niiden nimen mukaisesti oikeudellisen ratkaisun perusteluissa. Sallittujen oikeuslähteiden asema lain-tulkinnassa perustuu siihen, kuinka hyvin esitetyt tulkinnat on perusteltu.

Tulkintakannanottojen painoarvo ei siten määräydy esimerkiksi kirjoittajan tutkinnon tai akateemisen aseman perusteella. Oikeuskirjallisuuteen tutustuvan on syytä olla selvillä siitä, kuinka oikeudelliset ratkaisut perusteellaan, jotta hän voi varmistua kirjallisuudessa esitettyjen tulkintakannanottojen painoarvosta. Oikeuskirjallisuuden oikeuslähdeopillisen arvon punninnassa tarvitaan siten lähdekriittistä tarkastelua.

Oikeuskirjallisuuteen voidaan oikeuslähteinä rinnastaa myös viranomaisten laintulkinnasta antamat ohjeet. Viranomaisten laintulkinnasta antamat ohjeet ovat merkittäviä käytännön kannalta myös siksi, että ne antavat kuvaa viranomaisten tulkintalinjasta.

Oikeuskirjallisuuden ohella muita sallittuja oikeuslähteitä ovat muun muassa yleiset oikeusperiaatteet ja reaaliset argumentit eli ratkaisun lopputuloksen mielekkyys ja tarkoituksenmukaisuus. Lisäksi sallittuihin oikeuslähteisiin voidaan lukea muissa oikeusjärjestyksissä samanlaisissa tilanteissa samankaltaisen lainsäädännön perusteella tehdyt ratkaisut (oikeusvertailevat argumentit). Näiden merkitys laintulkinnassa on yleensä varsin vähäinen.

Sallittujen oikeuslähteiden merkitys laintulkinnassa on suurimmillaan yleensä silloin, kun lainsäädäntö on aukollista tai tulkinnanvaraista eikä lainsäädännön aukko paikkoihin ja tulkinnanvaraisuuksiin löydy vastauksia lain esitöistä eikä oikeuskäytännöstä. Laadukas oikeudellinen tutkimus pyrkii antamaan perusteltuja tulkintasuosituksia lainsäädännön aukkojen peittämiseen ja tulkinnanvaraisten asioiden ratkaisemiseen. On tosin huomattava, että oikeustieteen epäselvään tulkintakysymykseen antamat tulkintasuositukset eivät välttämättä kerro suoraan sitä, miten tuomioistuin asian vastaavassa konkreettisessa tapauksessa ratkaisisi.



Kuva 3. Kansallisten säädösten välinen hierarkia

7.3.5 Oikeuslähteiden käyttö laintulkinnassa

Ensisijaisena oikeuslähteenä on aina laki. Kaikkien oikeudellisten ratkaisujen tulee viimekädessä perustua lakiin – sen sanamuotoon tai sanamuodon tulkittuun sisältöön. Lakiteksti on syntynyt inhimillisen toiminnan tuloksena, joten lakiteksti ei ole läheskään aina täysin selvää tai yksiselitteistä. Joskus lain sanamuoto on saatettu tarkoituksella, esimerkiksi poliittisista syistä, jättää avoimeksi tai epäselväksi. Lakiteksti voi olla myös aukollista, jolloin lakiteksti ei anna vastausta käsillä olevaan oikeudelliseen ongelmaan. Näissä tilanteissa lakia on tulkittava muiden oikeuslähteiden avulla.

Lain sanamuodolle annetaan lähtökohtaisesti sen yleiskielen mukainen merkitys. Yksittäisessä laissa määritellään kuitenkin usein erilaisia termejä, joille kyseistä lakia tulkittaessa tulee antaa niille laissa määritelty merkitys. Tällöin puhutaan legalitermeistä.

Voimassa olevia lakeja ja muita säädöksiä on paljon ja tästä syystä käytännössä syntyy väistämättä tilanteita, joissa samaa tilannetta koskevia säännöksiä on useammassa eri laissa tai muussa säädöksessä. Tällainen tilanne ei aiheuta tulkintaongelmaa, jos samaa tilannetta koskevat säännökset ovat sisällöltään yhteneväisiä, eli kaikkien sovellettavaksi tulevien säännösten mukaan ratkaisu olisi sama. Ongelma muodostuu silloin, jos eri säädöksiin sisältyvien sääntönormien tai samaan säädökseen sisältyvien eri sääntönormien välillä on ristiriita (normikollisio). Näissä tilanteissa on valittava, mitä säännöstä tapaukseen sovelletaan, koska keskenään ristiriidassa olevien sääntöjen yhtäaikaisten noudattaminen ei ole mahdollista. Sen sijaan periaateluontoisten normien ristiriitatilanteessa ei synny vastaavaa ongelmaa, koska erilaisia periaatteita voidaan niiden luonteen vuoksi soveltaa yhtä aikaa. Periaatteiden välisessä ristiriitatilanteessa on kysymys sovellettavaksi tulevien periaatteiden välisen painoarvon punninnasta sen suhteen, millä painoarvolla eri periaatteet otetaan ratkaisussa huomioon.

Normikollisioiden ratkaisussa on sovellettu vakiintuneesti niin sanottuja derogaatioperiaatteita, joiden perusteella sääntöjen välinen ristiriita ratkaistaan tietyn normin eduksi. *Ylempiasteinen säädös syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan alempiasteisen säädöksen* (lex superior derogat legi inferiori). Lakien välisessä hierarkiassa perustuslaki on ylimpänä. Tavalliset lait ovat hierarkiatasolla seuraavina ja näiden alapuolella ovat lakien perusteella annetut asetukset ja päätökset. Eriasteisten säädösten välinen etusija perustuu osittain lakiin. Perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännöksille, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslain 107 §:n perusteella tuomioistuin tai muu viranomainen

ei saa soveltaa asetukseen tai muuhun lakia alemmanasteiseen säädökseen sisältäytyä säännöstä, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.

EU-oikeudella on unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella etusija suhteessa kaikkeen kansalliseen lainsäädäntöön nähden. EU-oikeuden ja kansallisen sääntelyn ristiriitatilanteessa EU-oikeudelle annetaan tarvittaessa etusija. Etusija koskee sekä unionin primäärioikeutta eli perussopimuksia (mm. sopimus Euroopan unionista ja sopimus Euroopan unionin toiminnasta) ja unionin toimielinten perussopimuksen perusteella antamaa sekundäärioikeutta, johon kuuluvat muun muassa asetukset ja direktiivit. Kansallinen lainsäädäntö voi olla ristiriidassa *EU:n perussopimusten* kanssa. Tällaisessa tilanteessa kansallisen lainsäädännön ja perussopimusten ristiriitatilanteessa ristiriita tulee ensisijaisesti purkaa tulkitsemalla kansallista lainsäädäntöä siten, että ristiriita perussopimuksen määräysten kanssa poistuu. Jos ristiriita ei ole poistettavissa kansallisen lainsäädännön perussopimusten mukaisella tulkinnalla, tulee kansallisen lainsäädännön sijasta soveltaa perussopimuksen määräyksiä.

Unionin oikeuden mukaisia *asetuksia* sovelletaan suoraan, jolloin niiden soveltamisessa ja tulkinnassa ei tarvitse eikä saakaan turvautua kansalliseen lainsäädäntöön. Asetuksista voidaan mainita esimerkkinä sosiaaliturva-asetus, joka määrittää sen, minkä valtion sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan jäsenvaltiosta toiseen liikkuvaan henkilöön. *Direktiivit* ovat sen sijaan kansalliselle lainsäätäjälle annettuja lainsäädäntöohjeita, joiden perusteella jäsenvaltion tulee säätää direktiivin mukaisia kansallisia säännöksiä. Direktiiviin perustuvien kansallisten säännösten tulkinnassa tulee aina ottaa huomioon direktiivi ja sen tarkoitus. Mikäli direktiiviin perustuvaa kansallista säännöstä ei voida direktiivin ja kansallisen säännöksen selkeän ristiriidan vuoksi tulkita direktiivin tavoitteiden mukaisesti, tulee kansallisen säännöksen sijasta soveltaa suoraan direktiiviä. Monissa laeissa on yksittäisiä direktiiviin perustuvia säännöksiä. Sen sijaan esimerkiksi arvonlisäverolaki perustuu lähes kokonaisuudessaan arvonlisäverodirektiiviin.

Kansallisen sääntelyn ja EU-oikeuden ristiriitoja on poistettu useissa tapauksissa muuttamalla kansallista sääntelyä vastaamaan EU-oikeuden vaatimuksia.

Samaan tapaukseen voi soveltaa *yleissäännös* ja *erityissäännös*. Yleissäännöstä sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin säännöksen tunnusmerkit täyttäviin tilanteisiin. Erityissäännös muodostaa poikkeuksen yleissäännöksen mukaiseen pääsääntöön. Esimerkiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (EVL) 4 §:n mukaan veronalaisia elinkeinotuloja ovat elinkeinotoiminnassa rahana ja rahanarvoisena etuutena saadut tulot. Kysymys on yleissäännöksestä, jolla kaikki elinkeinotoiminnasta saadut tulot on säädetty

veronalaisiksi. Edellisestä pääsäännöstä poiketen EVL 6a.1 §:n 1. virkkeen mukaan yhteisön (mm. osakeyhtiön) saama osinko ei ole veronalaista tuloa. Säännöksellä yhteisöjen saamat osingot on vapautettu verosta. Ilman tätä erityissäännöstä myös yhteisöjen saamia osinkoja pidettäisiin EVL 4 §:n yleissäännöksen perusteella veronalaisina tuloina.

Erityissäännös syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan yleissäännöksen (lex specialis derogat legi generali). Tämä on luonnollinen lähtökohta, koska erityissäännöksellä on nimenomaan tarkoitus poiketa tietyssä erityistilanteessa pääsäännön muodostavan yleissäännöksen mukaisista oikeusvaikutuksista. Kysymys voi olla samaan lakiin sisältyvän yleissäännöksen ja erityissäännöksen välisestä ristiriidasta, kuten edellisessä esimerkissä.

Kokonainen laki voi olla luonteeltaan yleislaki, jota sovelletaan, jollei jossain toisessa laissa ole yleislain soveltamisalaan kuuluvia erityissäännöksiä. Esimerkiksi hallintotoimintaa säätelee yleislakina hallintolaki, jota sovelletaan, jos muussa laissa ei ole toisin säädetty. Verotusmenettelystä säädetään verotusmenettelystä annetussa laissa, joka on erityislaki suhteessa hallintolakiin. Siten verotuksessa sovelletaan hallintolakia vain, jos verotusmenettelystä annetussa laissa ei ole toisin säädetty. Yksityisoikeuden puolelta esimerkiksi voidaan tuoda esiin kauppalain ja kuluttajansuojalain välinen suhde. Kauppalaki on kaupankäyntiä koskeva yleislaki. Kuluttajansuojalaki on puolestaan erityislaki suhteessa kauppalakiin. Tämä suhde tulee esiin useissa kuluttajansuojalain säännöksissä, joiden mukaan kauppalain säännöksiä sovelletaan kuluttajansuojalain alaiseen kauppaan siltä osin kuin kuluttajansuojalain säännöksistä ei muuta johdu.

Kaksi eri aikaan säädettyä samantasoista säännöstä voivat olla ristiriidassa keskenään. Tällaisessa tilanteessa *uudempi säännös syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan aiemman säännöksen* (lex posterior derogat legi priori). Tämä on loogista, koska lainsäätäjän on voitava muuttaa säännöksiä siten, etteivät aiemmat, usein tahattomasti voimaan jääneet säännökset vesittäisi uusia poliittisia ratkaisuja.

7.4 Esimerkki oikeudellisen ongelman ratkaisemisesta

Seuraavassa käydään hieman yksinkertaistetun esimerkin avulla läpi sitä, kuinka oikeudellinen ongelma ratkaistaan käytännössä ja miten eri oikeuslähteitä käytetään hyväksi lain tulkinnassa.

Ongelman ratkaiseminen alkaa tapauksen tosiseikkojen selvittämisellä, joka tosin edellyttää tiettyä perustietoa siitä, millaista lainsäädäntöä asiaan

liittyy ja millaisia tärkeimmät säännökset ovat ainakin pääpiirteittäin sisälöltään. Kuvitteellisessa tapauksessamme yritys X on solminut työntekijänsä A:n kanssa useita peräkkäisiä määräaikaista työsopimuksia. Työsopimukset on solmittu yritys X:n aloitteesta määräaikaisina, mistä huolimatta A:n työsuhte on jatkunut katkeamattomana jo kuuden vuoden ajan. A on tehnyt koko ajan samantyyppisiä ja yrityksen toiminnan kannalta tyypillisiä työtehtäviä. Yritys X vähentää menekkivaikeuksien vuoksi työvoimaa, mikä vuoksi yritys X ei enää solmi A:n kanssa uutta työsopimusta. A pohtii, tulisiko hänellä olla oikeus irtisanomiskorvaukseen, koska eräs yrityksestä samassa yhteydessä pysyvästä työsuhteesta irtisanottu työntekijä sai irtisanomiskorvauksen. A:n mielestä tilanne ei ole kohtuullinen, koska irtisanottu henkilö on ollut yritys X:n palveluksessa yhtä kauan kuin A. Siten A haluaa tietää, onko työnantajan menettely määräaikaisten työsopimusten käytössä ollut perusteltu ja lainmukainen.

Käsillä oleva ongelma koskee työsuhdetta, joten asiaa on syytä lähteä selvittämään työsopimuslaista. Lakitekstin löytää helpoimmin joko Finlexistä tai lakikirjasta. Asiaan tutustumisessa on hyvä käyttää apuna varsinaisen lakitekstin ohella myös työoikeutta koskevia oppikirjoja ja perusteoksia (esim. Bruun – von Koskull: Työoikeuden perusteet tai Hietala – Kaivanto – Kairinen – Kahri: Työsopimuslaki käytännössä), joista saa yleensä helposti yleiskuvan ratkaistavaan ongelmaan liittyvistä säännöksistä ja muusta lain tulkintat-aineistosta.

Työsopimuslain (TSL) 1:3.2:n mukaan työsopimus on voimassa toistaiseksi, jollei sitä ole perustellusta syystä tehty määräaikaiseksi. Saman pykälän kolmannen momentin mukaan toistuvien määräaikaisten työsopimusten käyttö ei ole sallittua silloin, kun määräaikaisten työsopimusten lukumäärä tai niiden yhteenlaskettu kesto taikka niistä muodostuva kokonaisuus osoittaa työnantajan työvoimatarpeen pysyväksi. Toistaiseksi voimassa oleva työsopimus tulee TSL 6:2:n mukaan päättää toisen sopijapuolen tietoon saatettavalla irtisanomisella. Työsopimuslain 6:4:n mukaan työsopimuksen päättäminen irtisanomisaikaa noudattamatta johtaa siihen, että työnantajan tulee maksaa työntekijälle korvauksena täysi palkka irtisanomisaikaa vastaavalta ajalta. Irtisanomisajan pituutta koskevat säännökset ovat TSL 6:3:ssä.

Edellisen perusteella asiassa on olennaista selvittää se, onko yritys X:llä ollut perusteltu syy tehdä A:n kanssa määräaikaista työsopimuksia, vai voidaanko yritys X:n ja A:n välistä työsopimusta pitää toistaiseksi voimassa olevana. Kysymys on tyyppillisestä lain sisällön selvittämiseen liittyvästä ongelmasta – mikä on laissa tarkoitettu perusteltu syy. Työsopimuslain 1:3a:n mukaan määräaikaisten työsopimusten tekeminen pitkäaikaistyöttömän

kanssa ei edellytä TSL 1:3.2:n mukaista perusteltua syytä. Tämä poikkeus ei ole kuitenkaan merkityksellinen tässä tapauksessa.

Lakiteksti ei anna ongelmaan suoraan vastausta, joten vastausta on haettava muista oikeuslähteistä. Lain esitöistä voidaan hakea vastausta siihen, mikä on ollut lainsäätäjän tarkoitus asiassa, kun laki on säädetty. Voimassa olevan TSL 1:3 on tullut voimaan 1.1.2011 työ sopimuslain muuttamisesta annetulla lailla 1224/2010. Tämän lain hallituksen esityksessä (HE 239/2010) todetaan, että määräaikaisuuden perusteita voidaan hakea jo kumotun vuoden 1970 työ sopimuslain 1:2.2:iin sisältyneestä esimerkkiluettelosta määräaikaisten työ sopimusten perusteista ja aiemmista lain esitöistä.

Vuoden 1970 työ sopimuslain 1:2.2:n esimerkkiluettelossa mainitaan määräaikaisuuden perusteina:

1. työn luonne
2. sijaisuus
3. harjoittelu tai muu näihin rinnastettava syy
4. muu yrityksen toimintaan tai suoritettavaan työhön liittyvä peruste.

Kysymys on esimerkkiluettelosta, joten se ei anna tyhjentävää vastausta siitä, missä kaikissa tilanteissa työ sopimus on mahdollista tehdä määräaikaisena.

Mitä päätelmiä lakitekstin ja lainesitöiden perusteella voidaan tehdä? Vuoden 1970 työ sopimuslain esimerkkiluettelosta on pääteltävissä, että määräaikaisuuden syyt kytkeytyvät lähinnä työn luonteeseen ja työnantajan työvoiman tarpeen lyhytaikaisuuteen. Tähän viittaa myös voimassa oleva TSL 1:3.3, jonka mukaan määräaikaisten työsuhteiden käyttö ei ole sallittua silloin, kun määräaikaisten työ sopimusten lukumäärä tai niiden yhteenlaskettu kesto taikka niistä muodostuva kokonaisuus osoittaa työnantajan työvoimatarpeen pysyväksi. Työvoiman tarpeen pysyvyyteen liittyvä vaatimus koskee HE 239/2010 mukaan jo ensimmäistä määräaikaista työ sopimusta.

Määräaikaisia työ sopimuksia koskevaa oikeuskäytäntöä on syntynyt runsaasti. Tästä oikeuskäytännöstä voidaan hakea tukinta-apua sille, millaiset määräaikaisuuden perusteet ovat hyväksyttäviä ja mitkä eivät. Oikeuskäytännöstä on etsittävä tapauksia, joiden tosiseikat vastaavat mahdollisimman hyvin käsillä olevan tapauksen tosiseikkoja. Ratkaisujen etsinnässä voi käyttää apuna Finlexiä ja oikeuskirjallisuutta. Seuraavassa tuodaan esiin vain muutama asiaan liittyvä tapaus. Ensiksi voidaan nostaa esiin päätös KKO 2011:73, jossa on katsottu, että epävarmuus työn riittävydestä ei ole yksin hyväksyttävä syy peräkkäisten työ sopimusten käytölle, vaikka päätös perustuukin aiemmin voimassa olleeseen työ sopimuslain säännökseen. Toiseksi voidaan tuoda

esiin päätös KKO 2012:2, jossa oli kysymys henkilöstä, joka oli työskennellyt TE-keskuksen palveluksessa vuosina 2000–2006 lähes keskeytyksettä kahdeksassa määräaikaisessa työsuhteessa. Henkilön työtehtävät olivat olleet luonteeltaan TE-keskuksen tavanomaiseen ja pysyvään toimintaan liittyneitä samankaltaisia yleisiä toimistotehtäviä. Korkein oikeus katsoi, ettei TE-keskuksella ollut perusteltua syytä solmia A:n kanssa määräaikaisia työsopimuksia. Tapaus on hyvin samankaltainen kuin esimerkin mukainen A:n tapaus. Siten voidaan lähteä siitä, että päätöksellä KKO 2012:2 on merkitystä myös A:n tapauksen tulkinnassa.

Työsopimuslain 1:3.2:ää on edellä esitetyn perusteella mahdollista tulkita A:n tapauksessa siten, että työnantajalla ei ole ollut perusteltua syytä solmia A:n kanssa määräaikaisia työsopimuksia, vaan tapauksen olosuhteet osoittavat A:n työsuhteen olleen pysyvä. Näin työnantajan olisi pitänyt irtisanoa A:n työsuhde irtisanomisaikaa noudattaen. Koska näin ei ole tehty, A:lla olisi oikeus saada korvauksena täysi palkka irtisanomisaikaa vastaavalta ajalta. Mikäli asia menee tuomioistuimen ratkaistavaksi, yritys X:n on pystyttävä näyttämään, että sillä on ollut työsopimuslaissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste määräaikaisten työsopimusten käytölle. Edellisen perusteella tällaisen näytön antaminen asiassa voi olla vaikeaa.

OSA II
JULKISOIKEUS

Pauli Rautiainen

1 Valtio, julkinen valta, valtiosääntö

1.1 Oikeus – kansallista ja kansainvälistä

Valtiot ovat lainsäädäntötyön, hallinnon ja tuomioistuintoiminnan perusyksiköitä. Kansainvälisen vuorovaikutuksen sekä valtioiden välisen yhteistyön ja riippuvuussuhteiden lisääntymisestä huolimatta oikeusjärjestyksen sisällyttämisestä päätetään nykyäänkin kuuluvan lähtökohtaisesti suvereenien kansallisvaltioiden päätösvaltaan. Tässä mielessä voidaan siis perustellusti puhua esimerkiksi Suomen oikeudesta samoin kuin Intian, Venäjän ja Yhdysvaltojen oikeudesta toisistaan erillisinä järjestelminä. Ajatuksena on, että valtiot ovat omalla alueellaan suvereenia eli täysivaltaisia ja tähän liittyen niillä on valta päättää, millainen oikeusjärjestys niiden alueella on voimassa. Niin Intian, Venäjän kuin Yhdysvaltojen toimivaltaisten valtioelinten vallassa on siis määrätä, minkä sisältöisiä oikeusnormeja niiden alueella toimivien henkilöiden tulee noudattaa. Tässä merkityksessä kaikki oikeusjärjestykset ovat valtiollisia järjestyksiä.¹

Usein sanotaan, että valtioilla on monopoli julkisen pakkovalan käyttöön. Tällä tarkoitetaan, että valtioilla – ja vain niillä – on toimivalta asettaa yksityishenkilöille veloitteita tehdä tai jättää tekemättä sellaisia asioita, joihin nämä eivät vapaaehtoisesti suostuisi. Tällainen mahdollisuus pakkovalan käyttöön on yksi merkittävimmistä julkis- ja yksityisoikeutta toisistaan erottavista tekijöistä. Yksityisoikeudellisten suhteiden ajatellaan tyypillisesti perustuvan osapuolten vapaassa kanssakäymisessä syntyneeseen yhteisymmärrykseen, kun taas julkisoikeudellisissa suhteissa on mahdollista käyttää yksipuolista pakkovaltaa eli julkista valtaa.

1 Kirjan ensimmäisessä painoksessa tämän osion kirjoittajana oli myös edesmennyt julkisoikeuden professori Pekka Lämsineva, jonka kädenjälki näkyy edelleen tässäkin painoksessa.

Julkisen vallan käyttönä nähdäänkin pitkälti sellainen toiminta, jolla puututaan yksilön vapauteen jollakin tavoin. Kyse voi olla lakien säätämisen, niiden toimeenpanon ja tuomiovallan käyttämisen kautta ilmenevästä vapauden rajoittamisesta tai vapauden käytöstä määräämisestä. Helposti jää kuitenkin huomiotta se seikka, että julkisen vallan keinoin myös aktiivisesti luodaan yksilön vapauspiiri. Oikeusvaltioperiaatteen mukaan valtiotkin ovat oikeutettuja käyttämään julkista valtaa yksityisiin toimijoihin nähden vain oikeusjärjestykseen perustuen. Siten vain sellaiset pakkotoimet ovat sallittuja, joihin lainsäätäjä on perustuslainmukaisesti toimien antanut tietyille viranomaiselle nimenomaisen toimivallan ryhtyä. Lailla voidaan antaa esimerkiksi poliisille valtuudet määrättyillä edellytyksillä puuttua ihmisten fyysisen koskemattomuuteen tai kotirauhan suojaan. Samoin lainsäädännössä voidaan määritellä, millä edellytyksillä esimerkiksi ulosottoviranomaisilla on toimivalta ulosmitata ulosottovelallisen omaisuutta. Ilman selkeää lainsäädännöllistä perustetta julkisilla viranomaisilla ei ole toimivaltaa kajota yksityishenkilöiden oikeuksiin. Lisäksi mitä merkittävämmästä puuttumisesta yksilön oikeusasemaan on kysymys, sitä täsmällisemmin sen edellytykset on lainsäädännöllä määriteltävä.

Julkisen vallan ja yksityisten toimijoiden eli yksittäisten ihmisten ja erilaisten yksityisoikeudellisten yhteisöjen välisen suhteen väitetään usein olevan muuttumassa kohti tasa-arvoista oikeussuhdetta, jossa kummallakin osapuolella on sekä oikeuksia että velvollisuuksia. Vaikka väitteen tueksi voidaan esittää painaviakin argumentteja, kun asiaa tarkastellaan esimerkiksi julkisjohtamisen näkökulmasta, on oikeustieteellisestä näkökulmasta syytä muistaa, että julkisoikeudellista oikeussuhdetta leimaavaavat aina yksipuolinen valtaelementti ja lakisidonnaisuus.

Julkisoikeudellinen oikeussuhde on *indispositiivinen* eli siihen liittyvien oikeudellisesti relevanttien tosiseikkojen määrittelyn ja arvioinnin valta sekä yleensäkin lainsäädännön soveltamisvalta kuuluu viranomaisille ja julkisoikeudellisia oikeussuhteita käsitteleville tuomioistuimille eli hallinto- ja tuomioistuimille, jotka ratkaisevat asiaan liittyvät oikeuskysymykset viran puolesta. Tähän viitataan latinankielisellä sanonnalla *jura novit curia*, tuomioistuin tuntee lain. Julkisoikeudellista oikeussuhdetta käsitellessään viranomainen ja hallintotuomioistuin eivät ole – eivätkä edes saa olla – samalla tavoin sidottuja ihmisten omiin käsityksiin kuin yleiset tuomioistuimet käsitellessään *dispositiivista* yksityisoikeudellista riita-asiaa, jossa osapuolet voivat vapaasti sopia riitansa ja siten myös siihen liittyvät tosiseikkansa.

Oikeastaan julkisoikeudelliset oikeussuhteet eivät ole muuttuneet viime vuosikymmeninä niin vahvasti kuin jotkut hallinnontutkijat väittävät. Pikemminkin yksipuolinen valtaelementti esiintyy niissä vain nykyään hie-

nostuneemmassa muodossa eli esimerkiksi verhottuna erilaisiin kuulemis- ja osallistamismenettelyihin. Sosiaaioikeudellinen tutkimus kertoo siitä, kuinka sellaisilla suunnitelmilla, joilla luodaan kuva ihmisen mahdollisuudesta itse osallistua ja jopa määrätä omasta hoidostaan tai palveluistaan voidaan käytännössä merkittävästi oikeudellisesti rajoittaa ihmisen mahdollisuutta toimia toisin kuin julkinen valta hänen haluaa toimivan. Tähän havaintoon palataan tämän jakson lopussa.

Vaikka oikeusjärjestyksen sisältö onkin varsin pitkälti valtioiden tahdon varassa, täydellistä ja rajoittamatonta päätösvaltaa oikeusjärjestystensä sisällystä niillä ei kuitenkaan nyky maailmassa ole. Päinvastoin on yhä tyypillisempää, että suvereenit valtiot ovat keskenään sopineet tietyistä oikeusjärjestystensä sisältöä koskevista rajoista ja reunaehdoista. Esimerkiksi *kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin* liittymällä valtiot ovat sitoutuneet ylläpitämään ja kehittämään oikeusjärjestyksiään niin, että tietyt perustavanlaatuiset ihmisoikeudet turvataan kaikille kyseisen valtion oikeudenkäyttöpiirissä oleville henkilöille. Ihmisoikeussopimuksilla monet valtiot ovat sitoutuneet olemaan säätämättä lakeja, jotka sallisivat esimerkiksi kidutuksen tai kuolemanrangaistuksen käytön tai loukkaisivat sananvapautta tai yhdistymisvapautta. Lisäksi valtiot voivat kahdenvälisillä sopimuksilla päättää siitä, millaisia normeja sovelletaan esimerkiksi sellaisissa verotukseen, vapaakauppaan, sosiaaliturvaan tai perheoikeudellisiin suhteisiin liittyvissä asioissa, joilla on liityntöjä kummankin valtion oikeusjärjestykseen.

Suomen kannalta varsin merkittävää rajoitusta lainsäätäjän harkintavallan laajuuteen merkitsee luonnollisesti jäsenyys *Euroopan unionissa*. Jäsenyyden myötä Suomi on monissa asioissa luovuttanut lainsäädäntövaltaansa Euroopan unionille eikä voi kyseisiä asioita koskevassa kansallisessa sääntelyssä poiketa unionin oikeuden mukaiselta linjalta. Euroopan unionin antamat *asetukset* ovat Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta ja *direktiivit* velvoittavat suomalaisen lainsäätäjän muuttamaan lainsäädäntönsä direktiivien mukaiseksi siinä määräajassa, josta direktiivia annettaessa on Euroopan unionin lainsäädäntömenettelyssä päätetty. Lainsäädäntövallan ohella Suomi on luovuttanut samalla unionille myös toimeenpanovaltaansa, kun esimerkiksi tietojasuojalainsäädännön ja kuluttajansuojalainsäädännön soveltaminen tapahtuu yhä vahvemmin EU-tason yhteistyöelinten kautta.

Sopimukseen Euroopan unionista sisältyvän *vilpittömän yhteistyön periaatteen* mukaisesti jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien veloitteiden täyttäminen (positiivinen lojaliteettivelvoite), samalla, kun jäsenvaltiot myös tukevat unionia sen täyttäessä tehtäviään ja pidättäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voivat vaarantaa unionin tavoittei-

den toteutumisen (negatiivinen lojaliteettivelvoite). Sopimukseen sisältyvät myös *subsidiariteettiperiaate*, jonka mukaan eurooppaoikeudelliset päätökset tehdään aina mahdollisimman lähellä päätösten kohteena olevia henkilöryhmiä, ja *subteellisuusperiaate*, jonka mukaan unionin toiminnan muoto ja sisältö eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen unionin perustamisesta tehtyjen sopimusten tavoitteiden toteuttamiseksi.

Vaikka oikeusjärjestykset ovatkin avautuneet valtioiden rajat ylittäviin suuntiin, voidaan kokoavasti todeta, että täysivaltaiset valtiot ovat edelleen lähtökohtaisesti oikeusjärjestystensä valtiaita ja voimassaolevat oikeusnormit ovat keskeisiltä osiltaan valtioiden luomaa oikeutta. Euroopan unionillakin on lainsäädäntövaltaa vain siinä laajuudessa kuin sen suvereenit jäsenvaltiot ovat sitä sille luovuttaneet. On myös huomattava, että vaikka esimerkiksi taloudellinen ja tuotannollinen toiminta tapahtuvatkin nykyisin usein monikansallisessa tai jopa globaalissa toimintaympäristössä, ei koko maailman mitassa ole olemassa mitään sellaista yleistöimivallan omaavaa lainsäädäntöelintä, joka voitaisiin rinnastaa kansallisvaltioiden parlamentteihin ja niiden kykyyn tuottaa sitovia oikeusnormeja.

Toki yleismaailmallisestikin on saatu aikaan valtioiden välisiä sopimuksia paitsi edellä mainituista ihmisoikeuksista myös esimerkiksi maailmankaupan, posti- ja telekommunikaation, siviili-ilmailun, kemikaalipäästöjen sekä atomienegian rauhanomaisen käytön pelisäännöistä. Silti tällainen yleismaailmallinen ja valtioiden yhteiseen tahtoon perustuva oikeudellinen sääntely on varsin pistemäistä, ja se velvoittaa pääsääntöisesti vain niitä valtioita, jotka ovat kyseisiin sopimuksiin vapaaehtoisesti sitoutuneet.

Oikeuden ylikansallistuminen haastaakin vakiintuneita tapoja jäsentää julkisoikeudellista sääntelyä. Tällä hetkellä julkisoikeudellisessa tutkimuksessa suomalaisen yhteiskuntaan kohdistuvaa oikeusjärjestystä kuvataan usein *konstitutionaalisen pluralismin* käsitteen kautta. Sillä viitataan siihen, että jollakin maantieteellisellä alueella (kuten Suomessa) on samanaikaisesti voimassa useamman eri perustuslaillisen eli konstitutionaalisen järjestyksen asettamia oikeussääntöjä. Ilmiö ei ole sinällään uusi: keskiajan Euroopassa valtiollisen oikeuden rinnalla vaikutti samanaikaisesti katolisen kirkon kانونinen oikeus. Tämän päivän Euroopassa konstitutionaalinen pluralismi ilmenee erityisesti Euroopan unionin oikeuden ja sen jäsenvaltioiden oikeuden vuorovaikutuksen kautta. Muodollisesti kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat edelleen suvereenia ja unioni itse on vain jäsenvaltioiden perustama kansainvälisoikeudellinen järjestö. Tosiasiassa Euroopan unionin oikeusjärjestys on kehittynyt siihen pisteeseen, että sen voidaan sanoa käyttävän suverenaa valtaa jäsenvaltioiden alueella.

Asetelmaa mutkistaa vielä se, että Euroopan unionin alueella pitää soveltaa lisäksi Euroopan neuvostossa laadittua Euroopan ihmisoikeussopimusta, joka muodostaa pohjan Euroopan unionin omalle perusoikeuskirjalle, ja Yhdistyneissä kansakunnissa (YK) laadittuja sääntöjä, kuten turvallisuusneuvoston päätöslauselmia. Jotkin valtiosopimukset ovat myös sellaisia, että niissä on jäsenenä samaan aikaan Euroopan unioni kuin sen jäsenvaltiot. Tällaisia valtiosopimuksia ovat esimerkiksi YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus sekä Euroopan neuvoston naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä koskeva sopimus (Istanbulin sopimus).

1.2 Valtiosääntöoikeus ja perustuslaki

Valtiosääntöoikeus on julkisoikeuden ja koko oikeusjärjestyksen perustavimpia kysymyksiä tarkasteleva ja määrittävä oikeudenala. Kun oikeusjärjestys on edellä kuvatulla tavalla pitkälti valtiollinen järjestys, on myös valtiosääntöoikeudella vahva kytkentä valtioon ja sen piirissä tapahtuvan julkisen vallankäytön sääntelyyn. Nykyoloissa on kuitenkin hyvä muistaa, etteivät oikeusjärjestyksen perustavimmatkaan kysymykset ole kansallisvaltioiden yksinomaisessa päätösvallassa, vaan valtioiden solmimien kansainvälisten sopimusten verkostot asettavat tässä suhteessa yhä pidemmälle meneviä rajoja ja reunaehtoja kansallisille valtiosäännöille. Näin ollen valtiosääntöoikeuskaan ei ole vain kansallista oikeusjärjestystä tarkasteleva oikeudenala, vaan sillä on jo konstitutionaalista pluralismista johtuen vahvoja kansainvälisiä kytkentöjä.

Valtiosääntöoikeus on oikeudenalana kiinnostunut erityisesti valtiollisen vallankäytön perusteita sääntelevistä oikeusnormeista. Nämä normit voidaan jakaa kahteen päälohkoon. Ensimmäiseen päälohkoon kuuluvat sellaiset valtiosääntöoikeudelliset normit, jotka luovat ja määrittelevät keskeisten *valtiollisten toimielinten* organisaatioon, toimintaan ja toimivaltasuhteisiin liittyviä kysymyksiä. Yhtäältä ne luovat julkiselinten toimivaltuuksia ja toisaalta asettavat niille rajoituksia. Valtiosääntöoikeuden ytimessä ovat erityisesti perustavanlaatuisimmat julkisen vallan käyttöä koskevat normit eli muun muassa sellaiset, jotka määrittävät lainsäädäntövallan, toimeenpanovallan ja lainkäyttövallan peruslähtökohtia ja pääperiaatteita. Valtiosääntöoikeuden toisen keskeisen päälohkon muodostavat normit, jotka määrittelevät *yksityishenkilöiden ja julkisen vallan välisissä suhteissa noudatettavista perusperiaatteita*. Etenkin näistä normeista merkittävä osa perustuu nykyisin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, joten Suomi ei voi päättää niistä tavalla, joka

loukkaisi sen kansainvälisiä sopimusvelvoitteita. Valtiokoneiston organisatoriset perusratkaisut sen sijaan ovat vapaammassa harkinnassa.

Merkittävimmät kotimaiset valtiosääntöoikeudelliset normit on kirjattu *Suomen perustuslakiin* (731/1999). Nykyinen perustuslaki tuli voimaan maaliskuussa 2000 ja sillä kumottiin vuoden 1919 hallitusmuoto sekä kolme muuta aiemmin voimassa ollutta perustuslaintasoista säädöstä. Se säädettiin hallituksen vuonna 1998 antaman esityksen (HE 1/1998 vp) ja perustuslakivaliokunnan vuonna 1999 valmistuneen mietinnön (PeVM 10/1998 vp) pohjalta. Perustuslakiuudistuksen keskeisenä sisällöllisenä tarkoituksena oli vahvistaa Suomen valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä. Perusoikeussäännökset otettiin uudistuksessa perustuslakiin asiallisesti sellaisina kuin ne sisältyivät Suomen Hallitusmuotoon eli vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen mukaisina. Perusoikeuksista säädettiin vuonna 1993 annetun hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) ja perustuslakivaliokunnan vuonna 1994 valmistuneen mietinnön (PeVM 25/1994 vp) pohjalta. Perustuslakia on sittemmin muutettu neljä kertaa (kahdesti vuonna 2007 ja kerran vuosina 2012 ja 2018).

Suomessa perustuslain tulkinta tapahtuu keskeisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnassa ja siten perustuslain tulkinnat kehittyvät valiokunnan lausuntokäytännön kautta: suomalaisen perustuslakiasiantuntemuksen ytimessä onkin perustuslakivaliokunnan toimintatapojen ja sen lausuntokäytännössä vakiintuneiden tulkintalinjojen tunteminen. Vaikka perustuslakivaliokunta onkin muodollisesti yksi eduskunnan valiokunnista, sen työskentely eroaa monella tavalla muista valiokunnista. Perustuslakivaliokunta analysoi oikeudellisesti käsiteltäväksi tuleviensa hallitusten esitysten suhdetta perustuslakiin ja Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Valiokunta on toiminnassaan siten sitoutunut harjoittamaan oikeudellista tulkintaa aivan kuten kaikki muutkin oikeudelliset toimijat. Tämän varmistamiseksi perustuslakivaliokunta kuulee valmistellessaan lausuntoaan valtiosääntöoikeuden professoreita ja muita akateemisia perustuslakiasiantuntijoita, joiden tehtävänä on lausua perustuslakivaliokunnalle oma oikeudellinen tulkintansa valiokunnan käsiteltävänä olevista perustuslain ja ihmisoikeussopimusten tulkintakysymyksistä.

Koska perustuslain säännöksiin ja niiden tulkintaan tutustutaan julkisoikeuden opintojen myöhemmissä vaiheissa yksityiskohtaisemmin, seuraavassa keskitytään erityisesti valtiojärjestyksen perusteita koskevan perustuslain ensimmäisen luvun ja perusoikeuksia koskevan toisen luvun säännöksiin. Ne ilmaisevat periaatteellisimmalla tasolla Suomen valtiosääntöisen järjestelmän ydinajatuksia.

2 Valtiosäännön perusperiaatteet

2.1 Valtion täysivaltaisuus ja kansainvälisyys

Suomen valtiosäännön keskeisimmät periaatteet sisältyvät perustuslain ensimmäiseen lukuun, jonka otsikkona on valtiojärjestyksen perusteet. Perusperiaatteiden tarkastelu on perusteltua aloittaa perustuslain 1 §:stä, jonka otsikkona on valtiosääntö. Tähän säännökseen on pyritty kiteyttämään hyvin tiiviiseen muotoon suomalaisen valtiosäännön peruslähtökohdat niin valtion kuin yksilöidenkin aseman osalta.

PL 1 § Valtiosääntö

Suomi on täysivaltainen tasavalta.

Suomen valtiosääntö on vahvistettu tässä perustuslaissa. Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.

Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Suomi on Euroopan unionin jäsen.

Säännöksen mukaan Suomi on *täysivaltainen* tasavalta. Nykymaailmassa ajatus valtioiden ehdottomasta täysivaltaisuudesta ei kuitenkaan sellaisenaan tarjoa hedelmällistä lähtökohtaa jäsentää oikeusjärjestysten ja niiden välisten suhteiden peruslähtökohtia. Suomen perustuslaki ei siis nykyisin perustu näkemykseen valtion rajoittamattomasta täysivaltaisuudesta ikään kuin pääsääntöisenä normaalitilana, johon nähden kaikki kansainvälinen yhteistyö merkitsisi poikkeusta. Sen sijaan nykyinen perustuslaki tunnustaa sen tosiasian, että Euroopan unionin jäsenyys ja kansainvälinen yhteistyö kuuluu olennaisena ja luontevana osana Suomen oikeusjärjestyksen peruslähtökohtiin. Perustuslaissa todetaan kansainvälisen yhteistyön tavoitteena olevan

rauhan ja ihmisoikeuksien turvaaminen sekä yhteiskunnan kehittäminen. Tästä voi päätellä lainsäätäjän olleen hyvin tietoinen siitä, ettei esimerkiksi ihmisoikeuksien tehokas turvaaminen onnistu pelkästään suvereenien kansallisvaltioiden sisäisin toimin, vaan tavoitteen toteuttamiseksi tarvitaan kansainvälistä yhteistyötä kuten esimerkiksi ihmisoikeuksien ylikansallista valvontaa. Kokoavasti voidaan siis sanoa, että perustuslakinsa mukaan *Suomi on Euroopan unioniin kuuluva tiivistä kansainvälistä yhteistyötä tekevä täysivaltainen tasavalta*.

Valtion täysivaltaisuuden yhteydessä voidaan myös nostaa esille perustuslain 4 §:n säännös, jonka mukaan Suomen alue on jakamaton. Tämä säännös viittaa siihen, ettei Suomi ole rakenteeltaan liittovaltio vaan niin sanottu yhtenäisvaltio. Valtakunnan rajoja ei perustuslain 4 §:n mukaan voida muuttaa ilman eduskunnan suostumusta.

Kansainvälisen oikeuden näkökulmasta valtioaluetta rajaavat toisten valtioiden alueet tai valtiottomat alueet. ETYK:n (1974) päätösasiakirjan mukaan valtioiden rajoja voidaan muuttaa kansainvälisen oikeuden mukaisesti rauhanomaisin keinoin sopimusteitse. Suomen nykyiset maarajat ovat määrittäneet rauhansopimuksissa, autonomian ajan Venäjän valtakunnan sisäisissä rajatarkastuksissa ja toisen maailman sodan jälkeisessä maakaupassa Neuvostoliiton kanssa. Meriraja määrittyy kansainvälisen oikeuden mukaan siten, että aluemerit luetaan valtioalueeseen ja sen ulkopuolinen aava meri valtiottomiin alueisiin. Kansainvälisessä oikeudessa lähdetään myös siitä, että valtioalue ulottuu maanpinnalta ylöspäin aina avaruuden alkuun saakka. Avaruus on puolestaan valtioton alue. Valtio voi myös hankkia itselleen toiselta valtiolta vuokra-alueen, jota ei lueta varsinaiseen valtioalueeseen, mutta joka kuuluu osin valtion oikeudenkäyttöpiiriin. Vuokra-alueen oikeusasemasta sovitaan valtiosopimuksin kansainvälisen oikeuden mukaisesti. Suomi on vuokrannut Venäjältä (n. miljoonan euron vuosihintaan) Saimaan kanavan ja sitä ympäröivän maa-alueen.

Valtioalue on hyvä esimerkki sellaisesta julkisoikeudellisesta käsitteestä, jonka sisällön ja oikeudellisen merkityksen ymmärtäminen edellyttää käsitteen analysointia niin kansallisen valtiosääntöoikeuden kuin yleisen kansainvälisen oikeuden näkökulmasta. Valtiosääntösääntöoikeus ja yleinen kansainvälinen oikeus tarkastelevatkin valtioita ikään kuin saman kolikon kahdelta eri puolelta.

2.2 Ihmisarvo, yksilön vapaus ja oikeudet, oikeudenmukaisuus yhteiskunnassa

Valtiota koskevien peruslähdekohtien ohella perustuslain 1 §:ssä paalutetaan keskeisimmät yksilöiden asemaa koskevat valtiosääntöiset peruslähdekohdat. Säännöksen mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden, yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.

Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten tavoin Suomen perustuslainkin kulmakivenä on siis ajatus jokaiselle ihmiselle kuuluvasta *ihmisarvosta* ja sen loukkaamattomuudesta. Taustalla on muun muassa YK:n yleismaailmallisesta ihmisoikeuksien julistuksesta ilmenevä perustavanlaatuinen näkemys ihmiskunnan kaikkien jäsenten luonnollisen arvon sekä heidän yhtäläisten ja luovuttamattomien oikeuksiensa tunnustamisesta. Toisen maailmansodan traumaattisten kokemusten jälkeen YK:n jäsenvaltiot olivat kohtalaisen yksituumaisesti valmiita tunnustamaan, ettei ihmisyhteisöjen rauhanomainen yhteiselo voi rakentua kestäväälle pohjalle, jos tästä ihmisarvon kunnioittamisen perustavanlaatuisesta lähdekohdasta tingitään. Perusoikeusuudistuksessa kyseinen ajatus jokaisen yksilön yhtäläisestä ihmisarvosta ja sen loukkaamattomuudesta kirjattiin myös Suomen valtiosäännön ja oikeusjärjestyksen keskeiseksi lähdekohdaksi, joka sitoo kaikkea oikeudellista päätöksentekoa. Kun ihmisarvoa lähestytään oikeudellisesti, se liitetään usein kahteen keskenään jännitteeseen ihmiskuvaan. Yhtäältä ihmisarvon kunnioittamiseen sitoutunut oikeusjärjestys näkee ihmisen aktiivisena itsenäisiä valintoja tekevänä toimijana. Toisaalta se tunnustaa hänen haavoittuvuutensa ja oikeuden olla myös hauras.

Yksilön vapautta ja oikeuksia koskevalla lausumalla puolestaan pyritään ilmaisemaan, että vapaat yksilöt ja heidän oikeutensa ovat valtiollisen toiminnan ylin päämäärä. Säännöksen esitöiden mukaan ainakin perustavanlaatuisimmat ihmisyksilöiden oikeudet ovat perimmältään valtiosta ja sen kulloisestakin oikeusjärjestyksestä riippumattomia. Kirjaamalla yksilön vapauden ja oikeuksien kunnioittamisen vaatimus perustuslain 1 §:ään, perustuslain uudistajat halusivat korostaa, että perustuslaissa turvatuille perusoikeuksille tulee antaa keskeinen asema Suomen valtiosääntöisesti määrittävässä oikeusjärjestelmässä. Nyt kun perusoikeusuudistuksesta on noin 25 vuotta ja perustuslakiuudistuksesta 20 vuotta, voidaan arvioida perustuslain uudistajien onnistuneen tavoitteesaan. Perus- ja ihmisoikeudet ovat nousseet oikeusjärjestyksen ytimeen, vaikka eräillä yksityisoikeuden lohkoilla niitä edelleen vierastetaan.

Vaatus *oikeudenmukaisuuden edistämisestä yhteiskunnassa* taas korostaa sitä, ettei yksilöllillä jo olevien oikeuksien kunnioittaminen yksistään riitä, vaan julkiselta vallalta edellytetään myös aktiivisia toimia sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämiseksi ja epäoikeudenmukaisuuksien poiskitkemiseksi yhteiskuntaelämän eri osa-alueilla. Vaatus painottaa erityisesti ihmisten välisen yhdenvertaisuuden sekä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamisen merkitystä keskeisinä perustuslaillisina arvolähtökohtina. Pelkästään klassisten vapausoikeuksien turvaaminen ei siis riitä, vaan perustuslaki edellyttää valtiolta aktiivisia toimenpiteitä ihmisten välisen yhdenvertaisuuden edistämiseksi sekä sen varmistamiseksi, etteivät kenenkään ihmisarvoisen elämän edellyttämät välttämättömät perustarpeet jää toteutumatta. Voidaankin sanoa, että kyseinen perustuslain kohta merkitsee *hyvinvointivaltion yhteiskuntamallin* paaluttamista valtiosääntöisen järjestelmämme kantaviin rakenteisiin. Hyvinvointivaltion ylläpitäminen ja kehittäminen eivät näin ollen ole yksinomaan poliittiseen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvä valinta, vaan perustuslainsäätäjän ratkaisujen myötä siitä on tullut valtiosäännön perusteisiin kuuluva oikeudellisesti velvoittava vaatimus. Tämä on 2000-luvulla näkynt esimerkiksi sosiaali- ja terveystalveluita uudistettaessa, kun useat hallituksen esitykset ovat kaatuneet perustuslakiin liittyvistä syistä.

Jos edellä esitettyjä periaatteita pyritään kiteyttämään Ranskan vallankumouksen ajoilta periytyvän käsitteistön avulla, voidaan sanoa, että Suomen nykyinen perustuslaki ei turvaa vain yksilöiden *vapautta*, vaan nyt myös *tasa-arvo ja veljeys*, ymmärrettynä yhteisön jäsenten välisenä solidaarisuuden vaatimuksena, kuuluvat valtiosääntömme kantaviin peruslähtökohtiin.

2.3 Kansanvaltainen oikeusvaltio

Perustuslain 2 §:ssä vahvistetaan sekä kansanvaltaisuuden että oikeusvaltion periaatteiden kuuluminen Suomen valtiosäännön perustavanlaatuisiin lähtökohtiin Säännös kuuluu seuraavasti:

PL 2 § Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate

Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.

Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Säännöksen ensimmäinen momentin mukaan valtiotalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Säännöksen historiallisena taustana on niin sanottu *kansansuvereenisuuden* periaate, jonka keskeisenä ideana on, että kaikki valtiollinen valta on peräisin kansalta eikä esimerkiksi jumalalta.

Lisäksi säännös ilmaisee *demokratian eli kansanvaltaisuuden* periaatetta. Tällöin ei puhuta kansasta vain teoreettisen tason abstraktiona, vaan kysymys on ihmisille konkreettisesti kuuluvasta oikeudesta osallistua ja vaikuttaa valtiollisen vallan käyttöön. Säännöksessä korostetaan, kuinka kansanvaltaan sisältyy *yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa* yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Valtiosääntöinen kansanvaltaisuuden vaatimus ei siis nykyisen perustuslain mukaan tyhjene vain edustukselliseen ulottuvuuteensa, vaan sen rinnalle on nostettu vaatimus välittömän demokratian toteuttamisesta. Perustuslaki siis edellyttää, että yksilöiden tulee myös vaalien välisenä aikana voida eri tavoin osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin.

Yhtenä yrityksenä kehittää valtiosääntöistä järjestelmää kansalaisten osallistumismahdollisuuksia vahvistavaan suuntaan voidaan pitää perustuslakiin vuonna 2012 lisättyä mahdollisuutta *kansalaisaloitteen* tekemiseen. Vähintään viidelläkymmenellä tuhatta äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloitteita lain säätämiseksi. Kansalaisaloite otettiin heti verrattain aktiiviseen käyttöön ja eduskunta on saanut käsiteltäväkseen lukuisia aloitteita, joista kuitenkin verrattain harvat on lopulta hyväksytty ja siten johtaneet lakimuutoksiin. Hyväksytyjä aloitteita ovat kansalaisaloite tasa-arvoisesta avioliittolaista ja kansalaisaloite äitiyslaista. Kun tarkastellaan kansalaisaloitteiden käsittelyä eduskunnassa, huomataan, ettei poliittinen järjestelmämme ole aivan yhtä innostunut kansalaisaloitteista kuin kansalaisyhteiskunta on ollut.

Perustuslain 2.3 §:n mukainen *oikeusvaltioperiaate* edellyttää, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja että kaikessa julkisessa toiminnassa noudatetaan tarkoin lakia. Tässä säännöksessä voidaan erottaa kaksi toisistaan osin erillistä oikeusvaikutteista vaatimusta, joita on tapana kutsua hallinnon lainalaisuuden periaatteenksi ja hallinnon lakisidonnaisuuden periaatteenksi. *Hallinnon lainalaisuusperiaate* tarkoittaa, että julkisten viranomaisten toiminnan tulee perustua eduskunnan hyväksymään lakiin, johon tässä yhteydessä rinnastuvat myös Euroopan unionin antamat säädökset – kuten tietosuoja-asetus – ja Suomea sitovat ihmisoikeussopimukset. Tällä pyritään varmistamaan, että viranomaisten toiminnalla on aina kansanvaltainen perusta. Viranomaisilla ei toisin sanoen ole itsenäistä päätösvaltaa siitä, millaisia asioita ne haluavat yhteiskunnassa toteuttaa ja edistää, vaan niiden toiminnan tulee aina perustua lakiin. Viranomaisilla on siis toimivaltaa vain

sellaisissa asioissa, joihin laki antaa niille valtuudet. Hallinnon *lakisidonnaisuus* puolestaan tarkoittaa, että viranomaiset ovat toiminnassaan sidottuja lainsäädännössä asetettuihin vaatimuksiin. Niiden tulee tarkoin noudattaa lakia. Lakikäsite ei tässä yhteydessä viittaa ainoastaan niin sanottuihin tavalisiin eduskuntalakeihin, vaan myös perustuslaki on osa sitä lakia, jota kaikessa julkisessa toiminnassa tulee tarkoin noudattaa. Samoin EU-oikeus on olennainen osa viranomaisia velvoittavaa oikeusnormistoa.

Valtiosääntöön perustuvasta oikeusvaltioperiaatteesta seuraa, että julkista hallintotoimintaa on aina arvioitava suhteessa sitä koskevaan lainsäädäntöön. Tarkasteltiinpa julkista hallintoa siis vaikka millaisten governance-oppien tai tehokkuusvaatimusten näkökulmasta, ei oikeudellista näkökulmaa hallintotoimintaan ole mahdollista koskaan täysin sivuuttaa. Tämä seikka on hyvä muistaa hallintotieteitä opiskeltaessa. Monien viime vuosien suurten hallinnon kehittämishankkeiden yskähtely liittyy siihen, että niiden suunnittelussa ja toimeenpanossa on yritetty sivuuttaa oikeudellinen näkökulma ja ennen kaikkea hallinnon kehittämisen perustuslailliset reunaehdot.

2.4 Vallanjako

Perustuslain 3 §:n taustalla on nähtävissä merkkejä *Montesquieun* klassisesta valtiovallan *kolmijako-opista*, jossa valtiollisen vallankäytön päämuodot eli lainsäädäntövallan käyttö, toimeenpanovallan käyttö ja tuomiovallan käyttö erotetaan toisistaan riippumattomille elimille. Kuitenkaan suomalainen järjestelmä *ei* rakennu tämän kolmijako-opin varaan sillä tavoin *puhdaspiirteisesti*, että kyseiset elimet olisivat Suomessa toisistaan täysin riippumattomia. Päinvastoin perustuslain 2 §:n mukaiseen kansanvaltaisuusperiaatteeeseen perustuen eduskuntaa voidaan pitää suomalaisessa järjestelmässä selkeästi ylimpänä valtiollisena elimenä ja erityisesti toimeenpanovallan käytön tulee olla sille alisteista. Sen sijaan tuomiovallan käytön riippumattomuus kuuluu perustuslain keskeisiin lähtökohtiin. Suomalaisen vallanjaon perusmalli on kirjattu perustuslain 3 §:ään:

PL 3 § Valtiollisten tehtävien jako ja parlamentarismi

Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtionaloudesta.

Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta.

Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Perustuslain kolmatta pykälääkään ei tule tulkita irrallisena säännöksenä, vaan perustuslaillisessa kontekstissaan eli muun muassa perustuslain 1 ja 2 §:t on otettava huomioon annettaessa säännökselle sisältöä. *Eduskunnan asemaa keskeisimpänä valtioelimenä* ilmentää 3 §:ssä se, että sille on uskottu ylin valta päättää sekä lainsäädännöstä että valtionaloudesta. Demokratiaperiaatteen näkökulmastahan on olennaista, että kansan vaaleilla valitsemalla elimellä on valta päättää sekä valtiossa voimassa olevan oikeusjärjestyksen sisällöstä että siitä miten julkinen talous rahoitetaan ja miten tuota rahoitusta käytetään. Näitä vaatimuksia konkretisoidaan perustuslain myöhemmissä säännöksissä. Mainittakoon esimerkkinä perustuslain 80 §, jossa edellytetään, että eduskuntalailla tulee säätää ainakin sellaisista asioista, jotka koskevat yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita. Perustuslain 81 §:n mukaan puolestaan valtion verosta tulee säätää lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Kansanvaltaisuuden ajatusta toteuttaa myös 3 §:n toisen momentin mukainen vaatimus siitä, että valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Kysymys on niin sanotusta *parlamentarismin* periaatteesta. Kun nykyistä perustuslakia tarkastelee kokonaisuutena, näyttää ilmeiseltä, että hallitusvallan käytön painopiste on siirtynyt valtioneuvostolle, jonka jäsenten siis tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Vastaavasti tasavallan presidentin roolia hallitusvallan käyttäjänä on kavennettu sitä mukaa kun valtiosääntöä on pyritty kehittämään parlamentaariseen suuntaan. Tätä kehitystä voidaan puoltaa mm. siitä näkökulmasta, että eduskunnalla on aina mahdollisuus vaihtaa sellainen hallitus, joka ei enää nauti sen luottamusta, mutta presidenttiin nähden eduskunnalla ei tällaista erottamismahdollisuutta ole.

Toimeenpanovallan käyttö on tapana jaotella kahteen osaan. *Hallitusvallalla* tarkoitetaan tällöin valtion ylimmän johto- ja käskyvallan käyttämistä. *Hallinnollinen valta* puolestaan viittaa tätä alemmanasteiseen hallintotoi-

mintaan eli lakien varsinaiseen toimeenpanoon, joka on uskottu valtioneuvoston alaisen viranomaiskoneiston huoleksi. Hallintotoiminnan parlamentaarisen vastuun idean voidaan nähdä toteutuvan sitä kautta, että valtioneuvosto tai sen yksittäinen jäsen saattaa menettää eduskunnan luottamuksen, mikäli sen alaisen hallinnon toiminta ei tyydytä eduskuntaa. Lisäksi oikeusvaltioperiaatteen tarkoituksena on varmistaa, että viranomaiset käyttävät valtaansa vain lainsäätäjän asettamiin tarkoituksiin.

Perustuslain 3 § luo melko väljät puitteet sille, millaisen roolin valtio-organit ottavat. Valtiosääntöoikeuden tutkijat ovatkin keskustelleet siitä, että samalla, kun enemmistöparlamentarismiin liittyen lainsäädäntövalta ja hallitusvalta ovat alkaneet tosiasiallisesti yhtyä eräänlaiseksi hallitusenemmistöksi, olisi aiemmin pidättyväisen tuomiovallan aktivoituttava ja nouseva vahvemmin tuon hallitusenemmistön vastavoimaksi. Asetelma näkyy myös siinä, kuinka Euroopan unionin tuomioistuimesta on muodostunut yhä selkeämmin jäsenvaltioiden lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltojen vastavoima. Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on myös varoiteltu, että tuomiovallan aktivoituminen voi johtaa tuomarivaltioon, jossa asiat siirtyvät yhä enemmän poliittisen vallankäytön alueelta oikeudellisen vallankäytön piiriin.

Keskustelu kertoo siitä, etteivät vanhat vallan kolmijako-opin kaltaiset teoriat sovellu täysin aikamme tärkeiden valtiosääntöoikeudellisten kehityskulkujen hahmotteluun. Samalla on myös todettava, että puutteistaan huolimatta, että nämä perinteiset jäsenystävät muodostavat edelleen ainakin pedagogisesti tarkoituksenmukaisen lähtökohdan valtio-organien toimintaa koskevaan valtiosääntöoikeudelliseen ajatteluun tutustumiselle. Jotta voi ymmärtää nykyisyyttä, on tunnettava menneisyyttä.

3 Perus- ja ihmisoikeudet

3.1 Käsitteet ja tausta

Oikeudellisessa kielenkäytössä *perusoikeuksilla* tarkoitetaan perustuslaissa turvattuja yksilön perustavanlaatuisia oikeuksia. Suomessa erityisesti perustuslain toiseen lukuun kirjatuista oikeuksista käytetään nykyisin tätä nimitystä. *Ihmisoikeuksilla* puolestaan tarkoitetaan sellaisia ihmisyksilöille kuuluvia perustavanlaatuisia oikeuksia, jotka on turvattu kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa.

Suomen kannalta keskeisimpiä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ovat Euroopan neuvoston piirissä syntyneet Euroopan ihmisoikeussopimus (1950) sekä Euroopan sosiaalinen peruskirja (1961, uudistettu 1996). Samoin oikeusjärjestyksemme kannalta tärkeitä ihmisoikeussopimuksia ovat Yhdistyneiden kansakuntien yleismaailmalliset kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia (KP-sopimus, 1966) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS-sopimus, 1966) koskevat yleissopimukset.

Ihmisoikeussopimukset ovat oikeudelliselta luonteeltaan kansainväliseen oikeuteen kuuluvia valtiosopimuksia, joiden tulkintaa ohjaa Wienin valtiosopimusoikeutta koskeva yleissopimus. Ihmisoikeussopimusten toimeenpanon valvontamekanismit määrittellään yleensä itse ihmisoikeussopimuksissa. Useimmiten sopimuksella on perustettu erillinen valvontaelin, jonka tehtäviin kuuluu valtioiden toimittamien, sopimusten kansallista täytäntöönpanoa esittelevien määräaikaisraporttien käsittely, sopimusten tulkintaa ohjaavien asiantuntijalausuntojen antaminen sekä joidenkin sopimusten osalta yksilö- tai ryhmävalitusten käsitteleminen. Yksittäisen ihmisen näkökulmasta tehokkainta ihmisoikeussuojaa antaa Euroopan ihmisoikeussopimus, jota valvoo Strasbourgissa toimiva Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Muiden ihmisoikeussopimusten valvontaa ei ole järjestetty samalla tavalla tuomioistuintyyppisesti.

Ajatus oikeudellisesti sitovista perus- ja ihmisoikeuksista on kohtalaisen nuori ilmiö suomalaisessa oikeuskulttuurissa. Toki jo nykyistä perustuslakia edeltäneessä vuoden 1919 hallitusmuodossa oli jo alun alkaenkin kirjattuna lukuisia perusoikeussäännöksiä, mutta niille ei annettu käytännön oikeuselämässä sanottavaa merkitystä. Pikemminkin voidaan sanoa, että perusoikeussäännökset olivat lähinnä arvokkaita perustuslakiin kirjattuja korulauseita, mutta eivät aidosti yksilöille kuuluvia oikeuksia, jotka olisi oikeuskäytännössä otettu vakavasti. Tällaisena tilanne jatkui aina 1990-luvun kynnykselle saakka.

Vaikka esimerkiksi YK:n ihmisoikeusyleissopimukset tulivat Suomessa muodollisesti voimaan vuonna 1976, ei niitä aluksi noteerattu oikeuskäytännössä. Kun Suomi kylmän sodan loppuvaiheissa vapautui Neuvostoliiton vaikutuspiiristä sekä liittyi Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan 1990-luvun taitteessa, suomalaisessa oikeuselämässä käynnistyi muutosprosessi, jonka myötä ihmisoikeusartiklojen soveltaminen suomalaisissa tuomioistuimissa on alkanut vähitellen yleistyä. Samoihin aikoihin käynnistettiin hanke kotimaisten perusoikeussäännösten uudistamiseksi ja tämä hanke saatiin päätökseen vuonna 1995 eli samana vuonna kuin Suomesta tuli Euroopan unionin jäsen.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen keskeisiä tavoitteita olivat kotimaisten perusoikeussäännösten saattaminen sisällöllisesti ihmisoikeussopimusten edellyttämälle tasolle sekä näiden oikeuksien muuntaminen aidoiksi yksilöille kuuluviksi oikeuksiksi, jotka viranomaisten ja tuomioistuinten tulee ottaa kaikessa toiminnassaan huomioon. Perus- ja ihmisoikeussäännösten soveltamisesta on vähitellen tullut kiinteä osa suomalaisen viranomaistoiminnan ja lainkäytön arkipäivää.

Suomessa voimassa olevat perus- ja ihmisoikeussäännökset ovat sisällöllisesti suurelta osin päällekkäisiä ja toisiaan täydentäviä. Näin ollen Suomen perustuslaissa turvataan paljon samantyyppisiä oikeuksia kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissakin. Perustuslain perusoikeussäännöstöstä on muodostunut kohtalaisen monimuotoinen kokonaisuus, joka turvaa muun muassa vapausoikeuksia, yhdenvertaisuutta, vaali- ja osallistumisoikeuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia, kielellisiä, kulttuurisia ja sivistyksellisiä oikeuksia samoin kuin suojaa ympäristöarvoja ja sisältää oikeusturvatakeita. Se on kattavuudeltaan kuitenkin jossakin määrin Euroopan unionin perusoikeuskirjaa suppeampi, sillä se ei sisällä esimerkiksi erityisryhmien kuten vammaisten henkilöiden perusoikeuksia koskevia erityisiä säännöksiä, joita sisältyy Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että vammaisten henkilöiden perusoikeussuoja olisi automaattisesti Euroopan unionin oikeuden soveltamisalueella parempi kuin Suomen perustuslain pe-

rusoikeussäännösten soveltamisalueella, sillä niissä kohdin, joissa Suomea sitovia ihmisoikeusvelvoitteita ei ole saatettu perustuslain tekstin tasolla osaksi perustuslain perusoikeussäännöksiä, perustuslakia tulkitaan näiden ihmisoikeusvelvoitteiden kautta tai näitä ihmisoikeusvelvoitteita sovelletaan suoraan kuin ne kuuluisivat perustuslakiin. Tästä säädetään perustuslain 22 §:ssä, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen

Perustuslain ensimmäisen ja toisen luvun keskinäistä suhdetta voidaan luonnehtia niin, että toisen luvun perusoikeussäännökset konkretisoivat ja täydentävät perustuslain ensimmäisessä luvussa vahvistettuja valtiosäännön peruseriaatteita. Perusoikeussäännökset tosin sanoen antavat täsmennyneempää informaatiota siitä, miten ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapauden ja oikeuksien turva, oikeudenmukaisuus yhteiskunnassa, kansanvaltaisuus sekä oikeusvaltiollisuus tulee nykyisessä valtiosääntöisessä järjestelmässämme ymmärtää.

3.2 Suomen perusoikeusjärjestelmä

Lyhyt katsaus perustuslain toisessa luvussa turvattuihin oikeuksiin antanee parhaan yleiskuvan suomalaisen perusoikeusjärjestelmän keskeisestä sisällöstä eli siitä, minkä tyyppisiä oikeuksia nykyisin turvataan perusoikeuksina. Perustuslain toinen luku alkaa yleisellä *yhdenvertaisuussäännöksellä* (PL 6.1 §), jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Saman säännöksen toinen momentti sisältää niin sanotun syrjintäkiellon eli ketään ei sen mukaan saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lisäksi säännöksessä asetetaan velvollisuus kohdella lapsia tasa-arvoisesti yksilöinä ja edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa yhteiskunnallisessa toiminnassa ja työelämässä.

Yleinen yhdenvertaisuussäännös ja syrjintäkielto vaikuttavat koko oikeusjärjestykseen. Niitä konkretisoidaan erityisesti yhdenvertaisuuslailla (1325/2014), jota sovelletaan julkisessa ja yksityisessä toiminnassa lukuun ottamatta yksityis- ja perhe-elämän piiriin kuuluvaan toimintaa sekä uskonnonharjoitusta. Laissa kielletään välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi vammaisten henkilöiden tarvitsemien kohtuullisten mukautusten epääminen.

Syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan

tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa. Kielletyksi välittömäksi syrjinnäksi on katsottu esimerkiksi se, kun pankki esti näkövammaista henkilöä käyttämästä verkkopankkitunnuksia hänen näkövammansa vuoksi. Sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole kuitenkaan syrjintää. Tällaista positiivista erityiskohtelua on esimerkiksi erillisten kiintiöiden käyttöä valittaessa oppilaitokseen syrjinnälle alttiisiin tai yhteiskunnallisesti heikommassa asemassa oleviin ryhmiin kuuluvia opiskelijoita.

Syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö johtaa jonkun asettamiseen muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syy perusteella. Yhdenvertaisuuslakia tulkitseva yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on katsonut esimerkiksi, että kunta syrji välillisesti osaa opiskelijoista, kun se edellytti myönteistä opintotukipäätöstä opiskelija-alennuksen saamiseksi joukkoliikenteessä. Jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia, kyse ei ole kuitenkaan syrjinnästä.

Viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnantajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja vammaisen ihmisen kulloisessakin tilanteessa tarvittamat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla. Yhdenvertaisuuslaki kieltää vammaisten henkilöiden välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi myös tällaisten kohtuullisten mukautusten epäämisen. Mukautuksen kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon vammaisen ihmisen tarpeiden lisäksi toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki. Näitä tilannekohtaisia kohtuullisia mukautuksia ei ole tule sekoittaa pysyväisluonteisiin esteettömyysratkaisuihin, joista säädetään maankäyttö- ja rakennuslain säädännössä.

Vapausoikeuksista perustuslaki suojaa ensinnäkin oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (PL 7 §). Samoin säännöksessä todetaan, ettei ketään saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Liikkumisvapautta turvaavan säännöksen mukaan (PL 9 §) Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita täällä asuinpaikkansa. Jokaisella on myös oikeus lähteä maasta. Maahan saapumisen osalta sääntely sen sijaan eroaa Suomen kansalaisten ja ulkomaalaisten välillä. Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, mutta

ulkomaalaisen oikeus tulla Suomeen ja oleskella on riippuvainen lainsäätäjän päätöksistä. Valtion suvereniteettiin katsotaan eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta kuuluvan valta päättää siitä, millä edellytyksillä ulkomaalaisilla on oikeus tulla maahan. Perustuslain 5 §:ssä puolestaan säädetään kansalaisuuden saamisen perusteista. Jokaisen yksityiselämä, kunnia, kotirauha ja luottamuksellinen viestintä saavat suojaa PL 10 §:n perusteella. Perustuslainsuojaa nauttiviin vapausoikeuksiin kuuluvat myös uskonnon ja omantunnonvapaus (PL 11 §), sananvapaus (PL 12 §) sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (PL 13 §). Samoin tähän ryhmään on tapana liittää omaisuuden perustuslainsuoja (PL 15 §) sekä elinkeinon- ja ammatinvalinnan vapaus (PL 18 §). *Vaali- ja osallistumisoikeuksia* koskeva PL 14 § turvaa oikeuden äänestää valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa, Euroopan parlamentin vaaleissa ja kansanäänestyksissä.

Taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien suojasta säädetään perustuslain 19 §:ssä. Sen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lisäksi säännöksessä luvataan taata lailla jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Julkisen vallan tulee myös turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut, edistää väestön terveyttä ja tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Samoin julkisen vallan perustuslaillisena velvollisuutena on edistää jokaisen oikeutta asuntoon. Tähän taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien ryhmään liittyy myös PL 18 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvollisuus edistää työllisyyttä, huolehtia työvoiman suojelusta ja turvata jokaiselle oikeus työhön.

Sivistyksellisiä oikeuksia koskee erityisesti perustuslain 16 §, joka takaa ensinnäkin jokaiselle oikeuden maksuttomaan perusopetukseen. Tämän ohella julkisen vallan on turvattava jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden estämättä. Lisäksi säännös turvaa tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden.

Kielellisiä ja kulttuurisia perusoikeuksia on koottu perustuslain 17 §:ään. Sen mukaan Suomen kansalliskieliä ovat suomi ja ruotsi. Julkisen vallan on säännöksen mukaan huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan ja turvattava oikeus käyttää näitä kieliä viranomaisten kanssa asioitaessa. Lisäksi saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on säännöksen mukaan oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään

ja kulttuuriaan. Myös viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Ympäristöperusoikeuden (PL 20 §) mukaan vastuu luonnosta ja sen monitoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Lisäksi julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 21 § sääntelee *oikeusturvan ja hyvän hallinnon* perusteita. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Myös käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Yhdessä perusoikeussäännökset muodostavat systemaattisen kokonaisuuden, *perusoikeusjärjestelmän*, ja kutakin yksittäistä perusoikeutta tulee tulkita tämän järjestelmän osana. Lopuksi on hyvä muistuttaa vielä siitä, että perustuslain perusoikeussäännösten ohella myös ihmisoikeussopimusten määräykset kuuluvat siihen Suomen voimassaolevaan oikeuteen, joka viranomaisten ja tuomioistuinten tulee tuntea ja ottaa toiminnassaan täysipainoisesti huomioon.

3.3 Perus- ja ihmisoikeuksien oikeudellisesta merkityksestä

Perustuslain 22 §:n mukainen velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen kohdistuu *julkisen vallankäytön kaikkiin* muotoihin. Siten nämä oikeudet velvoittavat niin lainsäädäntövaltaa, hallitus- ja hallintovaltaa kuin tuomiovaltaakin käytettäessä. Kysymys ei ole siis mistään perustuslaillisista ohjelmajulistuksista tai korulauseista, vaan kaikkea julkista valtaa velvoittavista oikeusnormeista. Useimmilla julkisen toiminnan osa-alueilla näiden oikeuksien normatiivinen sitovuus onkin otettu todesta. Nykyisin perus- ja ihmisoikeudet pyritään turvaamaan niin lakeja säädettäessä kuin niitä sovellettaessakin. Merkittävimmät ongelmat tässä suhteessa tuntuvat liittyvän budjettivallan käyttöön. Sen paremmin valtion kuin kuntienkaan talousarvioprosesseihin ei sisälly systemaattisia mekanismeja, jotka varmis-

taisivat riittävien määrärahojen varaamisen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta elintärkeisiin tarkoitukseen.

Keitä perus- ja ihmisoikeudet sitten suojaavat? Useimmat perustuslain perusoikeussäännöksistä suojaavat sanamuotonsa mukaan *jokaiselle* kuuluvia oikeuksia. Tämä sanamuoto viittaa kaikkiin Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleviin ihmisyksilöihin. Ainoastaan liikkumisvapauden ja vaalioikeuksien osalta Suomen kansalaiset nauttivat tiettyä erityisasemaa suhteessa muihin yksilöihin. Kun perus- ja ihmisoikeudet suojaavat jokaista, ei esimerkiksi yksilön iällä tai oikeustoimikelpoisuudella ole merkitystä suojan kannalta. Joidenkin perusoikeuksien osalta suojaa nauttivana subjektina voi olla myös ihmisryhmä, kuten esimerkiksi perustuslain 17 §:n mukainen saamelaisille alkuperäiskansana kuuluva oikeus kehittää kieltään ja kulttuuriaan. Perustuslain 20 §:n on puolestaan katsottu suojaavan muun muassa luonnon monimuotoisuutta ja tulevien sukupolvien oikeuksia. Kaikkineen kuitenkin ihmisyksilöt ovat tärkeimpiä perusoikeussuojaa nauttavia subjekteja. Lisäksi yksityiset oikeushenkilöt voivat ainakin rajoitetusti päästä osalliseksi perusoikeussuojasta. Oikeusvaltiossa tuskin voitaisiin ajatella, että esimerkiksi osakeyhtiöt ja yhdistykset jätettäisiin tyystin perustuslaissa taatun oikeusturvan tai omaisuuden suojan ulkopuolelle.

Millaista suojaa perus- ja ihmisoikeudet antavat ja millaisia velvoitteita ne julkiselle vallalle asettavat? Julkisen vallan käyttäjiin kohdistuvat perus- ja ihmisoikeuksista johtuvat velvoitteet on tapana jaotella kolmeen kategoriaan: velvollisuus kunnioittaa, velvollisuus suojella ja velvollisuus toteuttaa kyseisiä oikeuksia. *Kunnioittamisvelvollisuus* asettaa julkiselle vallalle velvoitteen olla itse puuttumatta yksilöiden perus- ja ihmisoikeusnormeilla turvattuihin oikeuksiin ja vapauksiin. *Suojaamisvelvoite* sisältää vaatimuksen suojata yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksia muiden tahojen suunnalta tulevia uhkia ja loukkauksia vastaan. *Toteuttamisvelvollisuus* puolestaan edellyttää julkisen vallan ryhtyvän positiivisiin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin ja varmistaviin toimiin.

On syytä korostaa, että perus- ja ihmisoikeuksien suoja ei ole luonteeltaan yleensä ehdotonta, vaan useimpia näistä oikeuksista on sallittua painavista syyistä rajoittaa. Esimerkiksi omaisuuden suoja, sananvapautta ja yksityiselämän suoja on sallittua rajoittaa, jos se on välttämätöntä toisten henkilöiden perusoikeuksien suojaamiseksi tai painavien yleisten etujen turvaamiseksi. Sen sijaan kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiellot ovat sillä tavoin ehdottomia, ettei niistä ole sallittua poiketa missään oloissa.

Jotta jonkin perusoikeuden rajoittaminen olisi sallittua, tulee rajoituksen täyttää kaikki seuraavat *perusoikeuden yleiset rajoitusedellytykset*:

1. Rajoituksen tulee aina perustua eduskunnan säätämään lakiin.
2. Lailla toteutettavan rajoituksen tulee olla sisällöltään tarkkarajainen ja täsmällisesti määritetty. Laista tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, kenellä on toimivalta rajoittaa perus- ja ihmisoikeuksia, millä edellytyksillä rajoitukseen voidaan ryhtyä ja kuinka syvälle menevä rajoitus on sallittu.
3. Rajoituksen tulee perustua perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttäviin perusteisiin. Hyväksyttäviä rajoitusperusteita voivat olla esimerkiksi toisten perusoikeuksien turvaaminen sekä painavien yleisten etujen toteuttaminen.
4. Rajoituksen on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukainen. Rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksensa saavuttamiseksi eikä se saa mennä pidemmälle kuin kyseisen tarkoituksen saavuttamiseksi on välttämätöntä. Tietynasteinen rajoitus on sallittu ainoastaan, jos kyseinen tavoite ei ole saavutettavissa oikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin.
5. Lailla ei ole luvallista säätää sellaista perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta, joka tekisi kyseisen oikeuden tyhjäksi.
6. Perus- ja ihmisoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä.
7. Lopuksi on vielä varmistauduttava siitä, ettei rajoitus ole ristiriidassa minkään Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteen kanssa.

Perus- ja ihmisoikeuksien samoin kuin yksilön oikeudellista asemaa määrittävien valtiosäännön peruseriaatteiden oikeudellinen sitovuus läpäisee koko oikeusjärjestyksen. Nykyaikaisessa oikeudessa ei toisin sanoen voi olla sellaisia perusoikeusvapaita vyöhykkeitä, joihin näiden oikeuksien ja periaatteiden velvoittavuus ei ulottuisi. Näin perus- ja ihmisoikeudet luovat normatiivisen toimintakehikon myös nykyaikaiselle hallintotoiminnalle.

4 Hallinto-oikeus konkretisoi valtiosäännön peruseriaatteita

4.1 Hallinto-oikeus oikeudenalana

Hallinto-oikeudeksi kutsutaan oikeusjärjestyksen osaa, joka sääntelee konkreettisesti julkisen hallinnon tehtäviä, rakennetta ja toimintaa. Se sitoo hallintotoiminnan niin muodollisesti kuin sisällöllisesti lainsäätäjän tahtoon määrittämällä oikeudelliset puitteet niin viranomaisten muidenkin toimijoiden käyttämälle julkiselle vallalle.

Julkisen vallan käytön puitteet eivät määriy nykyään yksinomaan kansallisesti tuotettujen oikeusnormien perusteella, vaan niitä määrittävät myös ylikansallisesti tuotetut oikeusnormit. Siksi kokonaiskuvan saaminen suomalaisesta hallinto-oikeudesta edellyttää tänä päivänä kansallisen hallinto-oikeuden sijoittamista keskusteluyhteyteen eurooppalaisen hallinto-oikeuden (EU administrative law) ja globaalien hallinto-oikeuden (global administrative law) kanssa. Yhteisen kiinnkohdan näille antaa oikeusvaltioperiaate. Se on keskeinen elementti kaikkien EU:n jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä. Myös Euroopan unionin oikeudessa sillä on tärkeä rooli, sillä EU:n perussopimusten mukaan kaiken unionin toimielinten toimivallan tulee nojata perustamissopimukseen tai niihin sisältyviin nimenomaisiin toimivaltanormeihin.

Hallinto-oikeus on oikeudenalana pitkälti oikeusvaltiokehityksen ja oikeusjärjestyksen valtiosääntöistymisen tuote. Se konkretisoi julkisen vallan rakennetta ja käyttöä koskevia valtiosääntöoikeudellisia normeja. Sen tehtävänä on suojata yksityisiä virheellistä julkisen vallan käyttöä vastaan sekä siten tasapainottaa hallinnon ja yksityisen välistä suhdetta. Samalla se luo ihmisille oikeudellisesti määriteltäviä vaikutus- ja valvontamahdollisuuksia suhteessa hallintoon.

Historiallisesti tarkasteltuna hallinto-oikeuden juuret ovat valtio-oikeudeksi kutsutussa oikeudenalassa, joka jakaantui 1800-luvun lopulla valtio-

vallan käyttöä ja ylimpiä valtioelimiä abstraktisti sääntelevään valtiosääntöoikeuteen sekä valtiosäännön peruseriaatteita konkretisoivaan hallinto-oikeuteen. Monet hallinto-oikeudellisen ajattelumme ja julkishallinnon rakenteemme ominaispiirteet periytyvät juuri noilta ajoilta. Tämä selittyy ainakin osin sillä, että hallinto-organisaatio on yhteiskuntaa ja poliittista järjestelmää koossa pitävä voima, joka vakauttaa yhteiskunnallisia muutoksia. Hallintokulttuurin ja sen osana hallinto-oikeudellisen ajattelun muutos on usein poliittisia muutoksia verkkaisempaa, koska poliitikkojen vaihtuessa virkamiehet yleensä pysyvät paikallaan.

4.2 Suomen julkisen hallinnon rakenne

Perustuslaki sisältää perussäännökset valtioelimistä ja sitä kautta myös toimeenpanovaltaa käyttävästä julkisesta hallinto-organisaatiosta. Suomen julkinen hallinto-organisaatio voidaan jakaa valtionhallintoon, kunnallishallintoon ja välilliseen julkiseen hallintoon.

Perustuslain mukaan valtion hallinto-organisaatiota johtaa valtioneuvosto, jolla on hallitus- ja hallintoasioissa yleistoimivalta. Valtioneuvostoon kuuluu eduskunnan valitsema pääministeri ja kulloinkin tarpeelliseksi katsottu määrä pääministerin ehdotuksesta nimitettyjä muita ministereitä. Ministeristön kokous eli valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat. Käytännössä valtaosa valtioneuvoston päätöksenteosta tapahtuu yksittäisten ministereiden johtamissa ministeriöissä, joissa ministerit käyttävät yleistoimivaltaa. Perustuslain 68 § edellyttää, että ministeriöistä ja asioiden sijoittumisesta niiden hallinnonaloille säädetään yksiselitteisesti ja selkeästi lain tasolla. Näin perustuslaki estää esimerkiksi sen, että hallitus voisi esimerkiksi vaalien jälkeen järjestäytyessään nopeasti ja omalla päätöksellään ilman eduskunnan myötävaikutusta muuttaa vakiintunutta ministeriöjaotusta tai siirtää asioita joltakin hallinnonalalta toiselle. Näin perustuslaki ylläpitää ministeriöhallinnon rakenteellista jäykkyyttä. Ministeriöitä on tällä hetkellä 12 ja ne vastaavat kukin oman toimialansa hallinnon asianmukaisesta toiminnasta käyden muun muassa tulosneuvotteluja toimialansa virastojen ja laitoksien kanssa. Koska perustuslaki ei tunne ministeriöiden yhteisiä päätöksiä, se asettaa myös pidäkkeitä ministeriörajat ylittävien keskushallinnon virastojen ja laitosten luomiselle sekä virastojen ja laitosten ohjaukselle.

Vaikka valtioneuvosto päättää yleisistunnossaan eduskunnalle annettavista lakiesityksistä (eli hallituksen esityksistä), käytännössä lakiehdotukset valmistellaan siinä ministeriössä, jonka toimialaan valmisteltavana oleva

lainsäädäntöasia kuuluu. Tavallisesti lainvalmistelu tapahtuu ministeriössä sen omien virkamiesten toimesta virkatyönä. Periaatteellisesti merkittäviä hankkeita valmistellaan myös komiteoissa tai toimikunnissa, joissa on mukana eri hallinnonalojen, puolueiden ja muiden etutahojen edustajia. Perustuslaki ja ylipäänsä oikeudellinen sääntely asettaa muodollisesti melko väljät puitteet ministeriöissä tapahtuvalle lainvalmistelulle ja tutkimukset ovatkin osoittaneet, että lainvalmistelu tapahtuu todellisuudessa suurelta osin toisin kuin erilaiset sitä koskevat valtioneuvoston piirissä laaditut oppaat ja ohjeet antavat ymmärtää. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö hyvää lainsäädäntötapaa noudattavassa lainvalmisteluprosessissa tulisi pyrkiä etenemään mahdollisimman pitkälti näiden oppaiden kuvaamalla tavalla.

Perustuslain 119 §:n mukaan valtionhallinto koostuu kolmitasoisesti keskus-, alue- ja paikallishallinnosta. Tällä hetkellä ministeriöiden alaiseen valtion keskushallintoon kuuluvia virastoja ja laitoksia toimii noin sata. Niiden määrä on 2000-luvulla vähentynyt, kun keskushallinnon pieniä toimielimiä on koottu yhteen eräänlaisiksi emovirastoiksi. Perustuslaki luo vain väljät puitteet julkishallinnon toimielinten organisaatiomuodolle. Tarkemmin toimielimistä säädetään niitä koskevissa erityislaeissa, joissa määritellään yleispiirteisesti toimielinten tehtävät ja organisaatio. Yksityiskohtaiset määräykset esimerkiksi organisaatio- ja henkilöstörakenteesta annetaan toimielimen työjärjestyksessä, jonka vahvistamismenettelystä säädetään toiminta-asetusta koskevassa laissa.

Valtionhallinto, kunnat ja muu julkinen hallinto vastaavat myös omiin tehtäviinsä liittyvän Euroopan unionin oikeuden toimeenpanosta, sillä EU-oikeutta toimeenpannaan kansallisesti kunkin jäsenvaltion oman kansallisen hallinto-organisaation avulla. EU-oikeuden toimeenpanossa julkisen hallinnon järjestämistä jäsentää nimittäin kansallisella tasolla *organisatorisen autonomian periaate*, jonka mukaan kullakin jäsenvaltiolla on valta oman valtiosääntönsä puitteissa päättää siitä, miten jäsenvaltio uskoo EU-oikeuden toteuttamista koskevia velvoitteita kansallisille hallintoelimille. EU-oikeudellisesta näkökulmasta organisatorisen autonomian periaatetta rajoittaa kuitenkin EU-oikeuden tehokkuusvaatimus: EU-oikeus on pantava toimeen tehokkaasti riippumatta jäsenvaltiossa omaksutuista kansallisista organisatorisista järjestelyistä. Käytännössä Euroopan unionin organisaatioon onkin syntynyt erilaisia toimielimiä (esim. European Data Protection Board ja European Data Protection Supervisor tietosuojan alueella), jotka ohjeistuksillaan yhdenmukaistavat kansallisia toimeenpanorakenteita ja luovat puitteet kansallisten hallintoviranomaisten ylikansalliselle yhteistyölle.

4.3 Hallinto-oikeuden päälohkot: yleishallinto-oikeus ja erityishallinto-oikeus

Hallinto-oikeus on tapana jakaa kahteen päälohkoon: *yleishallinto-oikeuteen* ja *erityishallinto-oikeuteen*. Yleishallinto-oikeuden alaan kuuluvat kaikki erilaisia hallintotoiminnan muotoja ja julkisia viranomaisia yhtenäisesti koskevat yleiset säännökset, käsitteet ja periaatteet. Erityishallinto-oikeus puolestaan koostuu vain tiettyjä hallinnon erityislohkoja tai asiakokonaisuuksia koskevasta normistosta. Erityishallinto-oikeuden osa-alueita ovat muun muassa julkistalouden hoitoa sääntelevä finanssihallinto-oikeus, opetushallintoa sääntelevä koulutus-oikeus ja poliisitoimintaa sääntelevä poliisioikeus.

Yhteiskunnan oikeudellistumisen myötä useiden keskeisten julkisten toimintojen ympärille on muotoutunut oma erityinen erityishallinto-oikeuden lohko, jonka ytimessä on tuota alaa koskeva aineellinen sääntely. Samalla monille erityishallinto-oikeuden lohkoille ovat kehittyneet omat yleiset oppinsa, jotka systematisoivat niiden sääntelyä. Erityishallinto-oikeuden lohkojen yleiset opit eivät kuitenkaan yleensä syrjäytä yleishallinto-oikeuden yleisten oppien merkitystä, vaan yleishallinto-oikeuden ja erityishallinto-oikeuden yleisiä oppeja sovelletaan yksittäissä oikeudellisissa tulkintatilanteissa pääsääntöisesti rinnakkain.

Perustuslain mukaan hyvän hallinnon takeista ja hallintomenettelyn perusteista säädetään lailla (PL 21 §). Yleishallinto-oikeuden keskeisimpiä asioita koskeva sääntely on nykyisin koottu *hallintolakiin*, joka on hallinnon toimintaa sääntelevä yleislaki. Sen soveltamisala on laaja, sillä se ulottuu koko julkishallintoon, minkä lisäksi myös yksityisten on sovellettava lakia hoitaessaan julkisia hallintotehtäviä. Yleishallinto-oikeudellisen lainsäädännön keskiöön kuuluvat hallintolain lisäksi muun muassa viranomaistoiminnan julkisuutta sääntevä julkisuuslaki (621/1999), kielellisten oikeuksien toteutumista koskeva kielilaki (423/2003) ja ihmisten yhdenvertaisuutta turvaava yhdenvertaisuuslaki (1325/2014). Säädöstason ohella yleishallinto-oikeus käsittää hallinto-oikeuden peruskäsitteet (esim. hallintopäätös), yleiset opit (esim. hallintopäätöksen lainvoimaisuuden määrittäminen) ja oikeusperiaatteet (esim. suhteellisuusperiaate).

Myös EU-oikeutta toteutetaan kansallisesti pääosin hallintomenettelyssä. EU-oikeuden näkökulmasta hallintomenettelyn muoto kuuluu lähtökohdaisesti itsenäisen kansallisen päätösvallan alaan, sillä hallintomenettelyn muotoa koskevaa sääntelyvaltaa ei ole perussopimuksissa siirretty EU:lle. Tämän *menettelyllisen autonomian* johdosta hallintolaki ja muu yleishallinto-oikeudellinen sääntely ulottuu myös EU-oikeudellisten velvoitteiden hallinnolliseen toimeenpanoon, sillä kansallisten hallintoviranomaisten sovel-

taessa ja pannessa täytäntöön EU-oikeutta, määräytyvät niihin kohdistuvat menettelyvaatimukset kansallisen hallinto-oikeuden mukaan.

Menettelyllisellä autonomialla on kuitenkin aineellisesta EU-oikeudesta juontuvat tavoitesidonnaiset puitteet: viranomaistoiminnan menettelyllinen itsenäisyys on suhteutettava unionin oikeuden konkreettisiin tavoitteisiin ja niiden toteuttamiseen tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteen mukaisesti. Niinpä kansallisen hallintoviranomaisen on käsitellessään EU-oikeudellisesti relevanttia asiaa otettava huomioon EU-oikeuden asettamat menettelyvaatimukset ja tarvittaessa tulkittava kansallista hallinto-oikeutta niiden kanssa yhdensopivalla tavalla. Jos esimerkiksi EU-oikeudellisen maksun tavoitteena on ylituotannon rajoittaminen, tuottajan taloudellisia vaikeuksia ei EU-oikeuden tehokkaan toteuttamisen näkökulmasta arvioituna voida yleensä ottaa huomioon. Niinpä kansallisen menettelyoikeuden muuten sallimaa kohtuusarviointia ei tällaisessa tilanteessa ole mahdollista toteuttaa.

4.4 Hyvän hallinnon peruseriaatteet

Hyvän hallinnon käsite viittaa niin hallinnon tehokkaaseen ja tulokselliseen toimintaan kuin myös sen luotettavuuteen, puolueettomuuteen, avoimuuteen ja korruptoitumattomuuteen. Oikeudellisesti hyvän hallinnon käsite kiinnittyy hallinnon ja yksityisen välisiin toiminnaliisiin suhteisiin sitoen ne hyvän hallinnon periaatteisiin ja käytäntöihin. Hyvää hallintoa koskeva sääntelyjärjestelmä on tänä päivänä moniulotteinen kokonaisuus, johon sisältyy olennaisena elementtinä eurooppaoikeudellinen ulottuvuus. EU-oikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen säännöksillä on suuri merkitys jäsenvaltion hallinto-oikeuteen. Ne yhdenmukaistavat hallintotoiminnan puitteita luoden perustaa yleisen ja yhtenäisen eurooppalaisen oikeusjärjestelmän ja oikeuskulttuurin kehittämiseksi.

Hallintolaissa luetellaan hyvän hallinnon peruseriaatteet eli asianmukaista ja tehokasta viranomaistoimintaa koskevat peruseriaatteet. Tiiviisti ilmaisten niitä ovat hallinnon oikeuseriaatteiden eli yhdenvertaisuus-, tarkoituksidonnaisuus-, objektiivisuus-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteiden noudattaminen sekä asianmukainen palvelu, viranomaisen neuvontavelvollisuus, hyvä kielenkäyttö sekä viranomaisten välinen yhteistyö. Hyvän hallinnon peruseriaatteiden soveltamisala on laaja, sillä niitä sovelletaan niin hallintomenettelyyn eli hallintoasian ratkaisemiseen ja siihen liittyviin käsittelytoimiin kuin myös sellaiseen tosiasialliseen hallintotoi-

mintaan, jossa ei tehdä päätöksiä kuten esimerkiksi hoitotyöhön sairaalassa ja opettamiseen koulussa.

Hyvän hallinnon peruseriaatteiden tehtävänä on viranomaisia oikeudellisesti sitovasti ohjata hallintotoiminnassa sovellettavien oikeussäännösten tulkintaa ja hallintotoimintaan liittyvää harkinntaa. Periaatteiden sivuuttaminen voi olla merkki harkintavallan ylityksestä, alituksesta tai väärinkäytöstä ja muodostaa hallintopäätöksen virheellisyysperusteen, jonka nojalla asianomainen päätös voi olla kumottavissa, mikäli siitä valitetaan hallintotuomioistuimeen.

Monet hyvän hallinnon elementit ovat luonteeltaan kommunikatiivisia. Hyvään hallintoon kuuluukin olennaisesti viranomaisten velvollisuus noudattaa yhteiskunnassa vakiintunutta kommunikaatiokulttuuria ja pyrkiä toimissaan erilaisten diskurssien kohtelemiseen yhdenvertaisesti. Asianosaisen osallistuminen oman asiansa hoitamiseen – tarkoitetaan tällä sitten keskustelua tai jotakin muuta osallistumisen muotoa – ei tyhjenny ainoastaan ratkaisutoiminnassa tarvittavan tiedon hankkimiseen, vaan sen sijaan sillä on itseisarvoinen merkitys. Asianosaisen osallistumisen vakavasti ottaminen hallinnossa on tiivistettävissä toteamukseen: hyvän hallinnon näkökulmasta menettelyllä on lopputuloksesta erillinen ja itsenäinen arvonsa. Menettelyllisesti hyvään hallintoon kuuluvan kommunikaation avulla pyritään häivyttämään hallinnon ja sen asiakkaiden välistä institutionaalista epäsymmetriaa ja tavoitellaan vähintäänkin epäsuorasti ihmiskasvoista hallintotoimintaa – mitä se ikinä kulloisessakin asiayhteydessä tarkoittaa. Yleishallinto-oikeuden eräänä tehtävänä on siis muistuttaa tehokkuutta ja tuloksellisuutta korostavan governance-ajattelun aikakaudella myös hallintomenettelyn kommunikatiivisen puolen tärkeydestä.

Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että kaikkia kohdellaan samanlaisissa asioissa samalla tavalla eli tasapuolisesti. Periaate velvoittaa hallintoviranomaisia ennen kaikkea aineelliseen yhdenvertaisuuteen eli esimerkiksi hallintolupa-asiaa käsiteltäessä tulkitsemaan lupaperusteita kunkin hakijan kohdalla samalla tavalla. Korkein hallinto-oikeus on soveltanut yhdenvertaisuusperiaatetta esimerkiksi katsoessaan, ettei kunta voinut evätä fysioterapiapalvelun saamista pelkästään tiettyyn ikäryhmään kuulumisen vuoksi, kun henkilöllä oli sairautensa johdosta kunnan toimivaltaisen terveyskeskuslääkärin toteama fysioterapiapalvelun tarve (KHO 2002:43). Hallinnollista toimintaa ajatellen yhdenvertaisuusperiaate periaate sisältää tämän tasapuolisen kohtelun vaatimuksen lisäksi myös toisen elementin: vaatimuksen johdonmukaisesta käytännöstä, kun viranomaistoimintaa tarkastellaan pidemmällä aikajänteellä ja yksittäisen viranomaisen ratkaisutoimintaa laajemmasta pers-

pektiivistä. Johdonmukaisuuden vaatimus on yhteydessä ratkaisujen ennakoitavuuteen, mikä on oikeusvarmuuden keskeinen elementti.

Tarkoitussidonnaisuuden periaatteella viitataan ensisijaisesti siihen, että sovellettavan lain tarkoitus rajoittaa hallintotoiminnassa sallittujen sisällöllisten toimintaperusteiden piiriä. Se velvoittaa viranomaisen toimimaan lain sille osoittamien tarkoituserien toteuttamiseksi ja vastaavasti kieltää sitä toimimasta muiden tarkoituserien toteuttamiseksi. Vieraiden tavoitteiden toteuttaminen merkitsee tällöin harkintavallan väärinkäyttöä. Poliisi ei saa esimerkiksi määrätä hallituksen vastaisia iskulauseita huutelevaa väkijoukkoa hajaantumaan, sillä vaikka poliisimiehellä on poliisilain (872/2011) mukaan toimivalta hajaantumiskäskyn antamiseen, hän saa käyttää sitä vain laissa mainitussa tarkoituksessa kuten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaamiseksi. Hallituksen suojaaminen arvostelulta on ehdottomasti kielletty tarkoitus, varsinkin kun sillä rajoitetaan väkijoukkoon kuuluvien perustuslaissa turvattua sananvapauden ja kokoontumisvapauden käyttöä.

Objektiivisuusperiaatteella viitataan ensi sijassa siihen, että viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Tällä tarkoitetaan, että toimien on oltava asiallisia ja perusteltavissa siten, että myös ulkopuolinen voi asiaa objektiivisesti tarkastellen pitää hallintotoimintaa puolueettomana. Periaatteellisesta merkityksestään huolimatta objektiivisuusperiaate on yleisenä oikeusperiaatteena vain harvoin suoraan sovellettavissa käytäntöön. Periaatteen vaikutus tulee pikemminkin esiin monissa hallinto- ja virkamiesoikeuden erityissäännöksissä. Objektiivisuusperiaate näkyy keskeisesti viranomaisten esteellisyysperusteissa, jotka muun muassa kieltävät virkamiestä käsittelemästä omia tai läheistensä hallintoasioita.

Suhteellisuusperiaatteen mukaan viranomaisen on suhteutettava toimienpiteensä voimakkuus sen tarkoitukseen siten, että yksityisten oikeuksia rajoitetaan mahdollisimman vähän. Toisin sanoen viranomaisen käyttämän keinon on oltava hyväksyttävässä suhteessa toiminnan tavoitteeseen. Oikeusasiamies on pitänyt esimerkiksi teräskattilan lentokoneen käsimatkatavarana kuljettamisen kieltoa suhteettomana, sillä kielletyistä käsimatkatavaroista annetun EU-asetuksen esimerkkiluetteloon sisältyi vain sellaisia lyömisen nimenomaisesti tarkoitettuja välineitä, joita teräskattilan ei voinut katsoa muistuttavan. Yhdenvertaisuusperiaate samoin kuin suhteellisuusperiaate ovat ominaisuuteeltaan perustuslakiin kiinnittyvän yleisen oikeudenmukaisuusajattelun ilmenemismuotoja. Niiden tavoitteena on luoda ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta hallinnolliseen päätöksentekoon.

Suhteellisuusperiaatteeseen on liitetty myös yksilötasolla tarkasteltavan *kohtuuden vaatimus*, sillä kohtuusperiaate ei ole suomalaisessa hallinto-oikeudessa itsenäinen oikeusperiaate. Se, ettei yksilöllisen kohtuuden periaate

ole meillä saanut varsinaisen oikeusperiaatteen asemaa, johtuu muodollisen laillisuuden ensisijaisuudesta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö kohtuuskäytännökohdilla ole jotakin arvoa hallinto-oikeudessa ratkaisutoiminnassa. Korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi autoveron suorittamisvelvollisuutta koskeneesta ratkaisusta (KHO 1999:33) todennut, että auton käytön tilapäisyyteen ja vähäisyyteen liittyvät kohtuuskäytännökohdat mahdollistivat autoverolain säännöksen laajentavan tulkinnan siten, ettei kysymyksessä olleen kaltainen ajoneuvon käyttö aiheuttanut velvollisuutta suorittaa autoveroa.

Luottamuksensuojaperiaatteen ytimessä on ajatus siitä, että viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Ihmisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Tämä merkitsee sitä, ettei viranomainen voi mielivaltaisesti muuttaa aikaisemmin tekemänsä päätöstä tai esimerkiksi peruuttaa tai vähentää asianosaiselle myöntämäänsä oikeutta tai etuutta.

Hallinnon palveluperiaate edellyttää, että asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Käytännössä tämä merkitsee muun muassa sitä, että viranomaispalvelut on järjestettävä asiakkaan näkökulmasta mahdollisimman hyvin toimiviksi. Palveluperiaate käskee myös kiinnittämään julkisia palveluita järjestettäessä huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä asiakkaiden yhdenvertaisuuteen ja heidän itsemääräämisoikeuttaan kunnioittavaan valinnanvapauteen.

Viranomaisen neuvontavelvollisuus täsmentää palveluperiaatetta. Se edellyttää, että viranomainen antaa oman toimivaltansa puitteissa asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen ja muuhun hallintotoimintaansa liittyvää neuvontaa. Neuvontavelvollisuus konkretisoituu neuvojen tarpeen myötä, ja tarve myös määrää neuvontavelvollisuuden laajuuden. Niinpä neuvontavelvollisuuden laajuus määrittyy yksittäistapauksellisesti asiaan ja asiakkaaseen liittyvien olosuhteiden valossa.

Hallintolain mukainen neuvontavelvollisuus kattaa vain menettelyneuvot eli lähinnä vireillepanoon ja asian käsittelyyn liittyvät ohjeet. Se ei näin ollen velvoita viranomaista *sisällölliseen neuvontaan*, mutta ei myöskään kiellä sitä. Mikäli virkamies neuvoo myös sisältökysymyksissä, on kuitenkin erityisesti kiinnitettävä huomiota yhdenvertaisuuden takaamiseen ja esteellisyden välttämiseen. Ei ole esimerkiksi asianmukaista, että virkamies oma-aloitteisesti laatii ja perustelee hakemuksen asiakkaan puolesta. Samaten ei ole soveliasta ennakoida sitovan tuntuisesti yksittäisen asian menestymistä, kun taas

ratkaisukäytäntöä koskevien yleisten linjausten kuvailun voi katsoa kuuluvan hyvän hallinnon mukaiseen neuvontaan.

Hyvän kielenkäytön vaatimus edellyttää, että viranomainen käyttää asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Hallintopäätökset ja muut viranomaisen asiakirjat, mukaan lukien ohjeet ja tiedotteet, on laadittava hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä. Samalla hyvän kielenkäytön vaatimus edellyttää kuitenkin myös täsmällisen ja yksiselitteisen ilmaisutavan käyttämistä, mikä johtaa usein käytännössä oikeudellisten ja teknisten erityiskäsitteiden käyttämiseen. Hyvän kielenkäytön vaatimukseen liittyy myös velvollisuus tarvittaessa tulkita ja kääntää viranomaispäätöksiä sellaiselle kielelle, jota asianosainen ymmärtää.

Viranomaisten välisen yhteistyön velvollisuus edellyttää, että viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava hallintotehtävän hoitamisessa toista viranomaista tämän pyynnöstä. Avustamisen muotoja ovat etenkin lausuntojen, selvitysten ja tietojen antaminen, myös muissa kuin vireillä olevissa asioissa. Yhteistyöhön kuuluvat myös viranomaisten väliset kokoontumiset ja neuvottelut. Nämä ovat hyödyllisiä varsinkin silloin, kun viranomaisten käsiteltävänä on monimutkaisia ja laajavaikutteisia asioita.

4.5 Hallintoasian käsittely ja ratkaiseminen viranomaisessa

Yleishallinto-oikeudellisen sääntelyn keskiössä on hallintoasian käsittelyä ja ratkaisemisesta eli hallintomenettelyä koskevat normit. Hallinto-oikeudessa muodollisesti oikea menettely on perinteisesti nähty ennen kaikkea välineenä sisällöltään oikean ratkaisun saavuttamiseen. Menettelysäännöksiä noudattaminen ei kuitenkaan vielä takaa oikeaa ratkaisua. Ratkaisun sisältöön vaikuttavat myös oikeusnormien, niiden taustalla olevien arvojen ja kulloistakin asiaa koskevien faktojen tulkinta, sillä monissa tilanteissa on käytettävissä useita lainmukaisia ratkaisuvaihtoehtoja. Niinpä seuraavaksi käsiteltävät yleishallinto-oikeudelliset menettelysäännökset liittyvätkin usein kiinteästi kulloistakin hallintoasiaa sisällöllisesti määrittäviin erityishallinto-oikeudellisiin säännöksiin.

Esimerkiksi peruskoulun oppilaaksiotosta, erikoissairaanhoidon potilaaksiotosta ja rakennusluvan myöntämisestä päättäminen on abstraktilla tasolla tarkastellen yleishallinto-oikeudellisesti samanlaista hallintomenettelyä. Käytännön tasolla menettelyllisten oikeuksien ja aineellisten oikeuksien

yhteennivoutuminen tapahtuu kussakin tilanteessa kuitenkin eri tavoin, sillä kullekin tilanteelle ominaiset piirteet vaikuttavat siihen tapaan, jolla kukin hallintoasia oikeudellistetaan. Käytännön hallintotoiminnassa lain soveltamista ja sitä kautta hallinnollista päätöksentekoa ohjaa usein tietyn alan erityisasiantuntemus: päätöksen asiallinen sisältö määräytyy keskeisesti asiantuntijatiedon pohjalta.

Asiantuntijatieto ohjaa ratkaisuharkinnassa yleensä tosiseikkojen selvittämistä ja arviointia oikeusnormien valossa. Kun esimerkiksi henkilön määrääminen mielenterveyslain nojalla tahdostaan riippumatta psykiatriseen sairaalahoitoon perustuu lääketieteelliseen asiantuntijatietoon, hallinto-oikeudellisen sääntelyn tehtäväksi jää lähinnä sen määrittelemine millaisessa menettelyssä lääketieteellinen asiantuntijatieto tulee hankkia, millaisessa muodossa ja millä foorumeilla se on esitettävä sekä millaisia toimenpiteitä sen nojalla voidaan yksilöön kohdistaa. Toisin sanoen, kun hallintotoiminta määräytyy asiasisältönsä puolesta asiantuntijatiedon pohjalta, lain tarkan noudattamisen vaatimus koskee ensisijaisesti toimivallan ja harkintavallan käytön rajoja sekä hallinnollista menettelyä koskevia oikeudellisia vaatimuksia.

Menettelysäännökset suojaavat erityisesti asianosaisia eli heitä, joiden eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista asiassa on kyse. Toisaalta monet hallintomenettelyn perussäännöt ulottuvat hallintoasian käsittelyyn riippumatta siitä, onko menettelyssä mukana asianosaisia, sillä niiden tehtävänä on ylläpitää oikeusvaltiollisen hallinnon yleistä legitimitettä. Koska tarkasti säännellyllä hallintomenettelyllä on koko hallintotoimintaa legitimoiva funktio, menettelyllisen oikeuden käsitettä ei olekaan perusteltua rajata vain asianosaisaseman suojaamiseen liittyviin tilanteisiin. Menettelyllisin oikeuksin toteutetaan asianosaisen oikeussuojan ohella muun muassa hallinnon julkisuuden ja kontrolloitavuuden tavoitteita sekä luodaan puitteita ihmisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksille.

Hallintolain ydin on hallinnon yleisissä menettelysäännöksissä, joiden historiallinen tausta on hallintolakia edeltäneessä hallintomenettelylaissa (598/1982). Hallintomenettelyn yleissäännökset voi ryhmitellä hallintoasian käsittelyvaiheiden mukaan kronologisesti kolmeen ryhmään: asian vireillepanoon, käsittelyyn ja ratkaisemiseen liittyviin säännöksiin.

Asian vireillepano on edellytyksenä sen käsittelylle viranomaisessa. Asia voi tulla vireille asianosaisaloitteisesti eli asianosaisen tekemän hakemuksen, ilmoituksen tai vaatimuksen johdosta taikka viranomaisaloitteisesti eli viranomaisen alkaessa käsittelemään asiaa. Pääsäännön mukaan vireillepano on tehtävä kirjallisesti eli vireillepanoasiakirjalla, joka sisältää vireillepanijan nimen ja yhteystiedot sekä vireillepanon kohteena olevan yksilöidyn perus-

tellun vaatimuksen. Viranomaisen suostumuksella vireillepano voi kuitenkin tapahtua myös suullisesti.

Hallintoasia on usein pantava vireille säädetyin tai määrätyn määräajan kuluessa ja asianosainen vastaa itse määräajan noudattamisesta. Määräajan jälkeen saapunutta asiakirjaa ei oteta käsiteltäväksi ellei tähän ole erityisiä lakiin perustuvia syitä. Määräajassa toimitettava asiakirja on toimitettava viranomaiselle pääsääntöisesti viimeistään määräajan viimeisenä päivänä ennen viraston aukioloajan päättymistä. Kuitenkin, jos kyseessä on viranomaisen pyytämä asiakirja, joka on toimitettava viranomaiseen sen itse asettamassa määräajassa, asiakirja voidaan pääsäännöstä poiketen toimittaa sähköisesti viranomaiselle viimeistään määräajan viimeisen päivän aikana. Riippumatta asiakirjan toimittamistavasta henkilö vastaa aina itse lähettämänsä asiakirjan perillemenosta viranomaiseen.

Kun asia on tullut vireille, viranomaisen on käsiteltävä se asianmukaisesti. Käsitteilyn pohjana toimii vireillepanon yhteydessä ja sen jälkeen toimitetut asiakirjat. Siksi alkaessaan käsittelemään asiaa viranomaisen on selvitettävä, ovatko sille toimitetut asiakirjat riittäviä asian käsittelemiseksi. Mikäli viranomaisen havaitsee tällöin, että sille toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää täydentämään asiakirjaa, jollei täydentäminen ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Täydentämismenettelyssä viranomaisen voi harkintansa mukaan käyttää asian joutuisan käsitteilyn kannalta tarkoituksenmukaisimpia yhteydenpitotapoja kuten esimerkiksi ottaa asianosaisen yhteyttä puhelimella tai sähköpostilla.

Viranomaisen on selvitettävä asia niin perusteellisesti, että siinä voidaan tehdä mahdollisimman hyvä ja lainmukainen päätös. Hallintoasian käsitteily on viranomaisvetoista. Asianosaisen on esitettävä selvitys vaatimuksensa perusteista, mutta muiden selvitysten hankkiminen kuuluu lähtökohtaisesti viranomaiselle. Käytännössä selvittämismenettelyä jaosta viranomaisten ja asianosaisten välillä säädellään yksityiskohtaisemmin useissa erityislaeissa: esimerkiksi verotusmenettelyä koskevassa lainsäädännössä.

Selvittäminen tapahtuu yleensä asiakirjojen avulla. Tarvittaessa viranomaisen voi kuitenkin myös hallintolaissa ja sitä täydentävissä erityislaeissa kuvatuilla tavoilla ottaa vastaan suullisia lausumia, suorittaa katselmuksen, tehdä tarkastuksen taikka ottaa vastaan suullista todistelua hallinto-oikeudessa.

Hallintoasian käsitteilyn viranomaisvetoisuuden käänttöpuolena on viranomaisen velvollisuus kuulla niitä, joita asia koskee. Jokaiselle asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta ja antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Kuulemisen laiminlyönnin johdosta päätös muo-

dostuu virheelliseksi, ja valitusviranomaisen kumoaa sen, mikäli asianosainen valittaa päätöksestä. Ainoastaan tilanteessa, jossa kuulematta jättäminen ei ole voinut vaikuttaa päätöksen sisältöön, päätöstä ei kumota.

Hallintolaki tuntee myös eräitä perusteita kuulemisesta luopumiselle. Asianomaisen kuuleminen voidaan jättää suorittamatta esimerkiksi, jos kuuleminen voi vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle. Esimerkiksi eräät ympäristöhallinnolliset kielto- ja sietämispäätökset edellyttävät välitöntä voimaantuloa ja siksi ne on asianosaisen näkökulmasta tehtävä yllättäen.

Hallintoasiat on käsiteltävä joutuisasti eli ilman aiheetonta viivytystä. Käsittelyn vaatima aika arvioidaan tapauskohtaisesti ottaen huomioon kulloinkin käsiteltävänä olevan asian laatu ja tapaukseen liittyvät yksilölliset olosuhteet. Nyrkkisääntönä voi pitää esimerkiksi seuraavaa: mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta sitä ripeämmin asia on käsiteltävä. Hallintolaki velvoittaa viranomaisen antamaan asianosaiselle tämän pyynnöstä arvion päätöksen antamisajankohdasta, vaikkakaan viranomaisella ei ole ehdotonta velvollisuutta ratkaista asiaa ilmoittamaansa ajankohtaan mennessä.

Asian käsittely päättyy sen ratkaisemiseen. Hallintomenettelyssä asian varsinaista ratkaisemista kutsutaan päätöksenteoksi ja sen aiempia käsittelyvaiheita valmisteluksi. Kun hallintoasia on ratkaistu, sitä koskeva hallintopäätös on annettava asianosaiselle tiedoksi kirjallisesti. Tavallisesti hallintopäätös laaditaan erilliseksi päätösasiakirjaksi. Päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen tehnyt viranomaisen, päätösajankohta, päätöksen kohteena olevat asianosaiset, yksilöity ratkaisu perusteluineen sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Perusteluvollisuus varmistaa sen, että asianosainen saa tiedon, paitsi ratkaisun lopputuloksesta, myös sen perusteista. Perusteluita tarkastelemalla kyseinen henkilö voi arvioida päätöksen oikeellisuuden ja hakea tarvittaessa muutosta. Hallintopäätöksen perustelujen on sisällettävä oikeus- ja tosiasia-perustelut. Toisin sanoen perusteluissa on viitattava niihin tosiseikkoihin ja oikeussäännöksiin, jotka ovat ratkaisun pohjana. Perustelujen pitää olla niin seikkaperäiset kuin asian laatu edellyttää. Yksinkertaisessa myönteisessä päätöksessä perustelut voivat olla niukat, kun taas monimutkaisemmassa asiassa päätöksen perustuessa kokonaisharkintaan tai intressivertailuun perusteluiden on oltava kattavat ja punninnassa on yleensä sekä ratkaisua puoltavia että myös sitä vastaan puhuvia näkökohtia – pro et contra. Perustelujen riittävyttä ei voi arvioida yksinomaan oikeudellisesta näkökulmasta. Hyvän hallinnon kommunikatiivisen luonteen johdosta perusteluja on lähestyttävä

myös asianosaisen tiedontarpeen kannalta: juuri perustelujen avulla välittyy huomattava osa siitä informaatiosta, jolla viranomainen voi ohjata asianosaisen toimintaa.

Hallintopäätös voi olla lopputulokseltaan oikea, vaikka se olisi perusteltu puutteellisesti tai jopa virheellisesti. Mikäli tällaisesta päätöksestä valitetaan, muutoksenhakuelin yleensä kirjoittaa perustelut uudelleen tai korjaa ne lainmukaisiksi, puuttumatta lopputulokseen. Koska hallinto-oikeudessa ajatellaan asianosaisen oikeudellisen intressin kohdistuvan ensi sijassa lopputulokseen, asianosainen ei voi kuitenkaan hakea muutosta pelkästään päätöksen perusteluihin. Tämä hallintoprosessuaalinen periaate ilmentää menettelysääntöjen toissijaista luonnetta ja osoittaa lisäksi sen, ettei olennainenaan tosiseikkoja koskeva perusteluvirhe välttämättä johda lainvastaiseen lopputulokseen. Hyvän hallinnon näkökulmasta tarkastellen nämä seikat eivät kuitenkaan vähennä merkittävästi riittävien ja asianmukaisten perustelujen tiedonvälitystehtävää ja hallintotoimintaa legitimoivaa funktiota.

Päätökseen on liitettävä tieto siitä, miten päätökseen voi hakea muutosta eli toisin sanoen oikaisuvaatimusohjeet, jos päätöksestä voi hakea muutosta erikseen säädettyssä oikaisumenettelyssä, tai valitusosoitus, jos päätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen hallintovalituksella. Mikäli erityislainsäädännössä on säädetty, ettei päätöksestä voi valittaa, on myös tämä ilmoitettava päätöksessä yksilöiden samalla, minkä säännöksen nojalla valittaminen ei ole mahdollista. Oikaisuvaatimusohjeiden ja valitusosoituksen merkitys on informatiivinen, sillä niihin sisältyvät virheelliset tiedot eivät voi koitua asianosaisen vahingoksi eikä virheellinen valitusosoitus sinänsä perusta valitusoikeutta, jollei sitä lain mukaan ole, esimerkiksi laissa olevan valituskiellon vuoksi.

4.6 Hallinto-oikeudellinen muutoksenhaku

Pääsääntöisesti muutoksenhaku siirtää päätöksen täytäntöönpanoa, sillä muutoksenhaun alainen päätös ei saa lainvoimaa ennen muutoksenhakuasian ratkaisemista. Tähän pääsääntöön on kuitenkin myös poikkeuksia. Laissa voidaan säätää, että jotkin päätökset ovat suoraan täytäntöönpanokelpoisia muutoksenhausta huolimatta. Tällöin täytäntöönpanon lykkäämistä on haettava erikseen tuomioistuimelta. Hallinto-oikeudelliset muutoksenhakuasiat käsitellään *hallintoprosessissa*, josta säädetään laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Laista puhutaan yleisesti hallintoprosessilakina. Se säädet-

tiin vuoden 2019 alussa ja sen on tätä kirjoittaessa olevan tiedon perusteella tarkoitus tulla voimaan aikaisintaan vuoden 2020 alussa.

Hallinto-oikeudelliset muutoksenhakuasiat käsitellään tavallisesti yleisissä hallintotuomioistuimissa eli ensiasteena alueellisissa hallinto-oikeuksissa ja sen jälkeen ylimpänä asteena korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Sosiaali- ja vakuutusasioissa muutoksenhakuasiat käsitellään kuitenkin usein ensiasteessa lautakuntatyypissä muutoksenhakuelimissä ja ylimpänä asteena vakuutus oikeudessa.

Hallintoprosessilaki perustuu kattavalle valituslupajärjestelmälle, joka tarkoittaa sitä, että hallinto-oikeuden antamaan ratkaisuun voi hakea korkeimmalta hallinto-oikeudelta muutosta pääsääntöisesti vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää erityisestä syystä valitusoikeuden eli antaa valitusluvan. Erityishallinto-oikeudellisessa lainsäädännössä voidaan kuitenkin jatkossakin säätää myös, että hallinto-oikeuden ratkaisuun saa hakea jossakin tietyssä asiassa muutosta ilman valituslupaa.

Hallintopäätökseen voi yleensä hakea muutosta vain asianosainen itse. Asianosaisella tarkoitetaan tällöin sitä, johon päätös kohdistuu tai jonka etuun tai oikeuteen päätös välittömästi vaikuttaa. Viranomaisella on oikeus valittaa päätöksestä vain, mikäli valitusoikeus sallitaan nimenomaisesti siinä erityishallinto-oikeudellisessa laissa, jonka nojalla päätös on tehty, taikka mikäli viranomaisen valitusoikeus on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi. Hallintolainkäyttöä koskevassa oikeuskäytännössä viranomaisen valitusoikeutta on kuitenkin tulkittu verrattain laajasti. Esimerkiksi ylioppilastutkintolautakunnalla on oikeus valittaa ylioppilaskokelaan kurinpitoa koskevista päätöksistä, sillä lautakunta tarvitsee valitusoikeutta vastuullaan olevan ylioppilaskokeiden hyvää järjestämistä koskevan valvontatehtävän hoitamiseen (KHO 2007:17).

Hallinto-oikeudellinen valitus on pääsääntöisesti luonteeltaan *reformatorinen*: valitusviranomainen voi muuttaa hallintoviranomaisen tekemän päätöksen sisältöä tai korjata sitä. Eräissä asiaryhmissä, esimerkiksi eräiden kunnallisasioiden kohdalla, voidaan kuitenkin tehdä vain *kassaationteisia* valituksia, joiden johdosta valitusviranomainen voi ainoastaan kumota valituksenalaisen päätöksen ja palauttaa asian tarvittaessa uudelleen käsiteltäväksi alkuperäisen päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle.

Käytännössä hallintotuomioistuimet palauttavat usein virheellisen hallintopäätöksen uudelleen käsiteltäväksi alkuperäisen päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle myös niissä tilanteissa, joissa niillä olisi mahdollisuus ratkaista asia itse. Käytäntöä on perusteltu sillä, että hallintotuomioistuinten tehtävänä on keskittyä lähinnä hallinnon laillisuuden valvontaan ja jättää

tarkoituksenmukaisuuskysymysten harkinta mahdollisimman pitkälti hallintoviranomaisille itselleen.

Hallintopäätös voidaan eräissä tilanteissa purkaa vielä sen jälkeenkin, kun se on tullut lainvoimaiseksi. Virheellisen hallintopäätöksen purkua, jonka kohteena voivat olla niin ensiasteen päätös kuin muutoksenhakuelimen päätös, voivat hakea asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen ohella ylimmät lainvalvojat eli eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Käytännössä lainvoimaisia hallintopäätöksiä puretaan erittäin harvoin, sillä hallintoprosessilaissa säädetty purkuperusteet asettavat purkukynnyksen erittäin korkeaksi.

4.7 Hallinnon laillisuusvalvonta

Hallinnon laillisuusvalvonnolla viitataan niihin menettelyihin, joilla varmistetaan voimassa olevan oikeusjärjestyksen ja hyvän hallinnon noudattamista viranomaistoiminnassa. Hallinnon yleiseen valvontajärjestelmään kuuluu keskeisesti hallintokantelu eli viranomaiskoneistossa ylemmälle viranomaiselle taikka yleiselle laillisuusvalvojalle eli valtioneuvoston oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamielelle tehty ilmoitus siitä, että julkisessa viranomaistoiminnassa on menetelty virheellisesti.

Yleiset laillisuusvalvojat voivat käsitellä kaikenlaisia kanteluita, kun taas muiden kanteluviranomaisten toimivalta rajautuu sellaisiin asioihin, joita koskevien kanteluiden käsittelyyn ne on nimenomaisesti erityislainsäädännössä valtuutettu. Esimerkiksi aluehallintoviraston toimivalta opetustoimen kanteluiden käsittelyyn perustuu kunnan koulujen osalta kuntalakiin sekä muiden koulujen osalta valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta annettuun lainsäädäntöön.

Hallintokantelulle ei ole määräämuotoa ja se on mahdollinen niin omassa asiassa kuin myös ilman minkäänlaista henkilökohtaista intressiä kantelun tekemiseen. Tämä johtuu jo siitä, ettei hallintokantelu ole muutoksenhakukeino: kanteluviranomainen ei voi aiheellisenkaan kantelun pohjalta muuttaa kantelun kohteena olevan päätöksen sisältöä.

Kanteluviranomaisen ratkaisu sisältää ainoastaan kannanoton siihen, onko kantelun kohteena olevassa virkatoimessa noudatettu lakia ja hyvän hallinnon vaatimuksia. Mikäli niitä on rikottu, kanteluviranomainen voi muun muassa antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle tai kiinnittää asianomaisen huomiota oikeaan menettelyyn taikka saattaa asianomaisen tietoon käsityksensä lain oikeasta menettelystä. Yleiset laillisuusvalvojat

voivat lisäksi tehdä viranomaiselle esityksen havaitsemansa virheen oikaisemisesta tai epäkohdan korjaamisesta taikka hyvittämisestä sekä kiinnittää valtioneuvoston huomiota säännöksissä ja määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin. Lisäksi yleiset laillisuusvalvojat voivat erityisen vakavan lainvastaisuuden yhteydessä nostaa syytteen lainvastaisuuteen syyllistynyttä kohtaan, jos syytteen nostamisen edellytykset ovat käsillä.

Hallinnon laillisuusvalvonta ei kuitenkaan rajaudu pelkkään hallintokanteluiden käsittelyyn. Laillisuusvalvojat voivat ottaa havaitsemansa epäkohdat käsiteltäväksi myös omasta aloitteestaan. Nämä laillisuusvalvojan omasta aloitteestaan käsittelemät epäkohdat ovat usein sellaisia, jotka ovat olleet esillä julkisuudessa taikka tulleet ilmi laillisuusvalvojien virastoissa ja laitoksissa tekemien tarkastusten yhteydessä.

Euroopan unionissa kanteluviranomaisena toimii Euroopan oikeusasiamies, joka käsittelee EU:n toimielinten ja niiden henkilöstön menettelyä koskevat kanteluasiat. Euroopan oikeusasiamiehen toimivalta ei kuitenkaan ulotu jäsenvaltioiden viranomaisten toimintaan silloinkaan, kun nämä viranomaiset kansallisella tasolla toimeenpanevat EU-oikeudellisia säädöksiä ja velvoitteita.

5 Kunnat vastaavat suuresta joukosta julkisia palvelutehtäviä

5.1 Kunta peruspalveluiden tuottajana

Ihmisten suhdetta julkiseen valtaan leimaa keskeisellä tavalla kunta. Sen toiminta keskittyy tänä päivänä pitkälti julkisten palveluiden tuottamiseen, sillä huomattava osa suomalaisen yhteiskunnan julkisista palveluista toteutetaan paikallisella tasolla juuri kunnissa. Kunnat vastaavat julkisista tehtävistä, jotka on lainsäädännössä määrätty niiden hoidettavaksi. Kunnan lakisääteiset tehtävät muodostavat *kunnan erityistoimialan*, jonka hoitamiseen kunnat käyttävät noin 90 % vuosibudjetistaan.

Kunnan erityistoimialaan kuuluvat lakisääteiset tehtävät voivat olla pakollisia tai vapaaehtoisia. Jokainen kunta on velvollinen hoitamaan pakolliset tehtävänsä kuten perusopetuksen ja päivähoidon järjestämisen. Sen sijaan vapaaehtoisten tehtävien kohdalla kunnalla on harkintavaltaa siinä ryhtykö se hoitamaan tehtävää, mutta jos tehtävää ryhdytään hoitamaan, se on hoidettava tehtävään liittyvän erityislainsäädännön mukaisesti. Esimerkiksi lukiokoulutuksen antaminen on kunnalle vapaaehtoinen erityistoimialaan kuuluva tehtävä. Kunta voi vapaasti päättää antaako se lukiokoulutusta, mutta ryhtyessään antamaan sitä sen on järjestettävä lukiokoulutus lukiolaissa (714/2018) säädetyllä tavalla.

Lakisääteisten pakollisten tehtävien kohdalla edes resurssien vähäisyys ei poista kunnan velvollisuutta peruspalvelun järjestämiseen. Yksilö voi nimittäin viime kädessä vaatia julkisyhteisöltä vahingonkorvausta saamatta jääneestä lakisääteisestä palvelusta aiheutuneesta vahingosta eli esimerkiksi niistä kuluista, joita hänelle on aiheutunut, kun hän on hankkinut vastaavan palvelun yksityiseltä. Esimerkiksi tilanteessa, jossa kunta laiminlöi lakisääteisen velvollisuutensa järjestää alle kouluikäiselle lapselle päivähoitopaikka,

kunta veloitettiin suorittamaan vahingonkorvausta lapsen vanhemmille (KKO 2001:93).

Kuntien tehtäväpiirin toiminnallista jäsentämistä haittaa se, ettei kuntia koskevassa oikeudellisessa ajattelussa ole huomioitu riittävästi sitä, että kunnat eroavat kooltaan, olosuhteiltaan ja kantokyvyltään merkittävästi toisistaan. Kuntien eriytyminen toisistaan on vain kiihtymässä. Kuntia koskeva oikeudellinen ajattelu kiinnittyy kuitenkin edelleen yhtenäiskunta-ajatukseen, jonka mukaan kaikki kunnat ovat saman kunnaksi nimetyn instituution ilmentymiä eli keskenään samanlaisia ja siten ne hoitavat samoja tuolle kuntainstituutiolle kuuluvia tehtäviä. Todellisuudessa toki joitakin tehtäviä on säädetty luvanvaraiseksi (etenkin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla), joissain on säädetty väestöpohja- ja henkilöstömitoitusvaatimuksesta (etenkin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla) ja joitain on järjestetty eri tavoin lailla (esimerkiksi pelastustoimi). Olosuhde- ja kantokykyerojen sekä osaamisen ja osaavan henkilöstön varmistamiseksi varsinkin pienemmät kunnat joutuvat käytännössä varmistamaan lakisääteisten tehtävien hoidon vapaaehtoisella yhteistoiminnalla, mutta myös suuretkin kunnat harjoittavat runsaasti vapaaehtoista yhteistoimintaa.

Koska lakisääteisiin tehtäviin liittyy paljon toimintavapautta, palveluiden kuntakohtainen laatu vaihtelee ja kunnat järjestävät edelleen lakisääteisiä palveluita myös laajemmin kuin lakisääteinen vähimmäistaso edellyttää. Vuonna 2015 laaditun selvityksen mukaan koko maan tasolla lakisääteisen vähimmäistason ylitysten kustannus on yli 600 miljoonaa euroa, mikä osoittaa, ettei lakisääteisten tehtävienkään sisältö määräydy yksinomaan lainsäädännön perusteella vaan kytkeytyy olennaisesti asukkaiden itsehallintoa ilmentävään kunnallispoliittiseen päätöksentekoon.

Julkisoikeudellisesta näkökulmasta kunta ei näyttäydykään vain lakisääteisten julkisten palveluiden toimeenpanokoneistona. Vähintään yhtä tärkeää on mieltää kunta asukkaiden itsehallintoon perustuvaksi itsehallintoyhdyskunnaksi, joka voi ottaa hoitaakseen tärkeäksi katsomiaan tehtäviä, kunhan tehtävät ovat yleishyödyllisiä ja sopeutuvat muuhun lainsäädäntöön eli eivät kuulu esimerkiksi jonkin valtiollisen viranomaisen tehtäväpiiriin. Nämä kunnan itsehallinnollisen päätöksenteon perusteella itse itselleen ottamat tehtävät muodostavat *kunnan yleisen toimialan*. Lakisääteisten erityiseen toimialaan kuuluvien tehtävien hoidon eriytyminen lisäksi kunnat eroavat toisistaan merkittävästi myös yleiseen toimialaan kuuluvien tehtäviensä osalta samalla, kun tulkinnat yleisen toimialan rajoista ovat muuttuneet ja eläneet ilman, että asiasta olisi syntynyt merkittävästi oikeuskäytäntöä.

Kunta hoitaa tehtävänsä itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta

palvelujen tuottajilta. Palveluiden hankkimista yksityisiltä rajoittaa kuitenkin perustuslakiin palautuva määräys siitä, että merkittävää julkista valtaa käytettäessä henkilön on oltava virkasuhteessa kuntaan. Niinpä kunta ei voi esimerkiksi hankkia kaikkia sosiaali- ja terveystalvakuja yksityisiltä palveluntuottajilta, sillä osaan näistä palveluista liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä. Kunnan toimitelimit eivät voi myöskään delegoida omaa päätösvaltaansa yksityiselle ellei tätä ole jossakin yksittäisessä asiassa lainsäädännössä nimenomaisesti hyväksytty.

5.2 Kunnallisten palveluiden rahoitus

Talous on oikeudellisessa mielessä julkista taloutta, jos ainakin osa menojen katteeksi tarvittavista varoista voidaan kerätä pakkosuorituksin – tyypillisimmin verottamalla. Kunnallinen verotusoikeus on tunnustettu perustuslaissa ja se ilmenee täydellisimmin kunnallisverossa ja kiinteistöverossa. Kummankin veron perusteista säädetään kuitenkin valtiollisella tasolla verolainsäädännössä, ja kunnan omana tehtävänä on ainoastaan veroprosenttien määrääminen. Kunnallisverotulot muodostavat noin 40 % ja muut kuntien verotulot muutaman prosentin kaikkien kuntien yhteenlasketuista tuloista, joskin kuntakohtainen vaihtelu on erittäin suurta.

Kunnallisverotuksen kokonaisuuteen liittyy *verotulojen tasausmekanismi*. Se kytkee eri kuntien keräämät kunnallisverotuotot yhteen. Mikäli jonkin kunnan kunnallisveron ja yhteisövero-osuuden yhteenlaskettu tuotto on asukasta kohti pienempi laissa säädetty prosenttiosuus kaikkien kuntien keskimääräisestä verotuotosta eli tasausrajan mukaisesta verotuotosta, kunta saa valtiolta verotulojen tasausta sen verran, että kunta saa itselleen mainitun tasausrajan mukaisen veropohja. Vastaavasti jos kunnan kunnallisveron ja yhteisövero-osuuden yhteenlaskettu tuotto ylittää mainitun tasausrajan, kunnan valtiolta saamasta laskennallisesta yleisestä valtionosuudesta vähennetään tasausvähennyksenä laissa säädetty prosenttiosuus tasausrajan ylittävistä osasta.

Valtion tulonsiirrot kunnille ovat verotulojen ohella toinen merkittävä kuntien tulonlähde. Kunnat saavat valtiolta ensinnäkin yleistä valtionosuutta, joka on tarkoitettu kunnan menojen yleiskatteeksi. Lisäksi kunnat saavat laskennallisia valtionosuuksia sosiaali- ja teveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen kuluihin. Myös nämä valtionosuudet maksetaan pääsääntöisesti *yleiskatteisina*. Valtionosuuksien lisäksi valtio voi osallistua kuntien kustannuksiin tapauskohtaisilla valtionavustuksilla: esimerkiksi maksamalla

harkinnanvaraista rahoitusavustusta kunnalle, joka on poikkeuksellisten tai tilapäisten kuntatalouden vaikeuksien vuoksi lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa.

Valtiolla on lähtökohtaisesti vastuu peruspalveluiden rahoittamisesta. Valtion rahoitusvastuun merkitys on kuitenkin viime aikoina supistunut, sillä valtio on 1990-luvulta lähtien vetäytynyt siitä pienentämällä valtionosuuksia ja siten siirtämällä kunnallisten palvelujen tuottamista yhä enemmän kunnallisverotuksella katettavaksi. Tätä kehitystä voi pitää ongelmallisena kuntien toteuttamien julkisten palveluiden valtion rahoitusta jäsentävän *rahoitusperiaatteen* kannalta. Rahoitusperiaate näet luo valtiolle julkisoikeudellisen vastuun huolehtia siitä, miten lainsäädännöllä kunnille asetetut uudet velvoitteet rahoitetaan.

Verojen ja valtiolta tulevien suoritteiden ohella kunnallisia palveluita voidaan rahoittaa lisäksi asiakasmaksuin. Kunnan erityistoimialaan kuuluvien lakisääteisten palveluiden järjestämisen lähtökohtana on kuitenkin *ilmaisperiaate*, jonka mukaan kunnan lakisääteisesti järjestämä palvelu on maksuton, mikäli lailla ei nimenomaisesti toisin säädetä. Käytännössä useissa laeissa mahdollistetaan asiakasmaksujen periminen kunnallisista palveluista, joskin laissa on samalla rajattu kunnan mahdollisuutta päättää maksun suuruudesta. Julkisoikeudellinen maksu ei saa kuitenkaan olla ainakaan olennaisesti eikä pääsääntöisesti voittoa tuottava.

5.3 Kunnan organisaatio

Kunnallisen itsehallinnon idean mukaisesti paikallisyhteisön asioiden hoito perustuu asukkaiden omavastuuseen. Kuntalaki (410/2015), jossa säädetään kunnan hallinnon perusteista, muodostaa oikeudellisen perustan asukkaiden vaikuttamiselle. Kunnan tehtävien järjestely samoin kuin kunnan koko ja muut olosuhteet vaikuttavat käytännössä paljon kunnan organisaation rakenteeseen, joka vaihtelee jossain määrin kunnasta riippuen. Kunnilla onkin kuntalain puitteissa suhteellisen suuri vapaus oman organisaationsa järjestämiseen. Kuntalaissa säädellään nimittäin vain kunnan hallintotehtäviä hoitavan organisaation perusrakenne. Sen mukaan kussakin kunnassa tulee olla valtuusto, kunnanhallitus, tarkastuslautakunta, tilintarkastaja sekä kunnanjohtaja tai pormestari. Käytännössä lakisääteisten ja muuten pysyväisluonteisten tehtävien hoitamiseksi kunnilla on erilaisia lautakuntia. Kuntalaki antaa valtuustolle laajat valtuudet päättää lautakuntarakenteesta ja lautakuntien jäsenistä tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla.

Jokaisen kunnan tärkein viranomainen ja toimielin on kunnanvaltuusto, jolle on osoitettu huomattavalta osalta vastuu julkisista asioista ja niiden sääntelystä kunnassa. Merkittävimmät kunnalliset ratkaisut on säädetty lailla valtuuston valtaan kuuluviksi. Koska valtuusto on ainoa kunnan asukkaiden suoralla vaalilla valitsema organaani, sen asema kansanvaltaan pohjautuvan kunnallisen itsehallinnon toteuttajana on ensisijainen. Tätä ilmentää muun muassa se, että valtuustolla on yleinen toimivalta kunnan päätösvallan käyttämiseen. Toisinsanoen ellei kunnan päätösvaltaa ole jollakin oikeusnormilla nimenomaisesti uskottu jollekin muulle taholle, tuo valta kuuluu valtuustolle.

Nykyinen kuntalaki korostaa valtuuston strategista johtajuutta ja sitä, että kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategia on kuitenkin luonteeltaan poliittinen asiakirja eivätkä siihen kirjatut strategiset tavoitteet voi missään tapauksessa ohittaa kunnan lakisääteisiä velvoitteita tai edes sitoa valtuuston tai muiden kunnan toimielinten päätösvaltaa.

Käytännössä valtuutustalon valitsemasta kunnanhallituksesta on kuitenkin muodostunut valtuustoa merkittävämpi kunnallinen toimielin. Kunnanhallituksella on yleinen kelpoisuus valmisteluun ja täytäntöönpanoon kunnassa. Valtuusto ei voi käytännössä tehdä päätöksiä ilman kunnanhallituksen valmistelua. Niinpä kunnan koko valmisteleva ja täytäntöönpaneva organisaatio toimielimien ja työntekijöiden on viime kädessä kunnanhallituksen alainen, mitä ilmentää hyvin muun muassa kunnanhallituksen otto-oikeus. Sen nojalla kunnanhallitus voi päättää käsitellä jonkin asian, joka tavallisesti kuuluu jollekin muulle taholle. Kun kunnanhallitus käyttää otto-oikeuttaan, menettää asiassa aiemmin tehty päätös oikeudellisen merkityksensä kunnanhallituksen asiassa tekemän päätöksen tullessa sen sijaan.

6 Yksilö oikeudellistuneessa yhteiskunnassa

6.1 Demokraattinen oikeusvaltio

Julkisoikeudellisen sääntelyn ytimessä on *demokraattisen oikeusvaltion* käsite. Se rakentuu tämän jakson alussa esiteltyjen valtiosäännön peruseriaatteiden sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioituksen varaan. Konkreetin muotonsa demokraattinen oikeusvaltio saa esimerkiksi hallinto-oikeudellisessa sääntelyssä, jonka rungon muodostavat edellä käsitellyt hyvän hallinnon oikeuseriaatteet.

Kuten kaikki oikeudelliset käsitteet myös oikeusvaltion käsite on muuttuvainen. Jos vertaamme nykyistä oikeusvaltion ilmenemismuotoa eli *jälkiekspansiivista hyvinvointivaltiota* itsenäisyyden ajan alun oikeusvaltion ilmenemismuotoon eli *byrokrattiseen virkamiesvaltioon*, huomaamme helposti oikeusvaltiollisuuden sisäisten mittapuiden muuttuneen ratkaisevasti. Muutos voidaan tiivistää siirtymäksi muodollisesta sisällölliseen oikeusvaltiokäsitykseen. Muodollisen oikeusvaltiokäsityksen ytimessä oli ajatus, että julkisen hallinnon tuli toimia tiukkojen muotovaatimusten mukaan. Sisällöllisen oikeusvaltiokäsityksen ytimessä on puolestaan ajatus siitä, että julkisen hallinnon on edistettävä oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.

Demokraattisen oikeusvaltion peruslähtökohtien kautta tarkasteltuna ensinnäkin valtiovallan käytön organisoimistapaa leimaa siirtymä presidenttikeskeisyydestä parlamentarismin suuntaan, mikä näkyy esimerkiksi presidentin valtaoikeuksien viimeaikaisena karsimisena. Toiseksi julkisen vallankäytön lainalaisuuden periaate on korostunut viime vuosikymmeninä. Kolmanneksi yhdenvertaisuuden periaatteen kannalta tarkasteltuna yhdenvertaisuuskysymyksissä on alettu kiinnittää entistä enemmän huomiota ihmisten tosiasialliseen asemaan ja olosuhteisiin, koska pelkän muodollisen yhdenvertaisuuden ei ole katsottu kykenevän yksin takaamaan riittävän to-

siasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista. Neljänneksi valtion tehtäväpiiri on laajentunut, mikä on osaltaan vaikuttanut myös siihen, että yhä useampia oikeudellisia tulkintatilanteita on tarkasteltava perusoikeussäännösten näkökulmasta. Viidenneksi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten – etenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen – voimaansaattaminen ja niiden painoarvon viimeaikainen kasvu on lisännyt ihmisoikeusajattelun merkitystä niin kansallisilla kuin kansainvälisilläkin kentillä. Tämä kaikki on nostanut ihmiset *aineellisia oikeuksia* omaavina yksilöinä demokraattisen oikeusvaltion keskiöön.

Samalla oikeusjärjestys on kuitenkin myös monimutkaistunut ja abstrahoitunut oikeuden *materialisoitumisen* ja yhteiskuntaelämän *oikeudellistumisen* kautta. Materialisoitunut oikeus ei enää luo yksilöille niinkään selväsanaisesti määriteltyjä oikeuksia ja velvollisuuksia vaan sen sijaan pikemminkin määrittää tiettyjä yhteiskunnallisia tavoitteita, joita kohti viranomaisten ja muiden lainsoveltajien on toiminnassaan pyrittävä. Yhteiskunnan oikeudellistumisen myötä vastaavasti oikeudellisen argumentaation yhteiskunnallinen merkitys on vahvistunut, kun oikeudellinen sääntely on lisääntynyt ja tunkeutunut yhä uusille elämänalueille perheistä kouluihin ja sairaaloihin.

Oikeudellistuneen ja materialisoituneen oikeusjärjestyksen puitteissa demokraattisen oikeusvaltion tulevaisuuden haasteet liittyvät muun muassa yksilöiden erilaisiin toimintavalmiuksiin heidän oikeudellistuneissa elämässään. Hyvinvointivaltiollisen sääntelyn myötä ihmisten arjessaan kohtaamien erityyppisten oikeussäännösten määrä on kasvanut samalla, kun oikeudellinen ratkaisutoiminta on vahvistanut asemaansa niin erilaisten konfliktien ja ongelmatilanteiden ratkaisukeinona kuin ylipäänsä elämismaaailman jäsentämisen välineenä. Hyvän esimerkin tästä antavat vaikkapa omaishoitosopimukset, joissa kunta sitoutuu niin tukemaan kotihoivaa palveluin kuin maksamaan hoivatyöstä palkkion ja jossa hoitaja sitoutuu vastaavasti hoitamaan omaistaan. Tämän tyyppisten oikeudellisten järjestelyjen yhteydessä yksilöiden elämänpiirissä korostuu oikeudellisen asiantuntemuksen tarve, minkä johdosta myös oikeudellinen retoriikka on alkanut saada yhä keskeisempää jalansijaa myös yksilöiden elämänpiiriä määrittävissä yhteiskunnallisissa keskusteluissa.

Nyky-yhteiskunnan oikeudellistuneissa vuorovaikutussuhteissa yksilön asema ja hänen toimintavalmiutensa riippuvatkin yhä enemmän siitä, millaiset oikeusnormien tulkintaan ja tehokkaaseen käyttämiseen liittyvät tietotaidolliset tai niiden hankkimiseen tarvittavat taloudelliset resurssit yksilöllä on intressiensä puolesta käytettävissä. Niinpä yhteiskunnan oikeudellistumiskehitys on yksilön näkökulmasta kaksijakoinen kysymys. Yhtäältä oikeusnormeilla luodaan yksilöille oikeuksia ja oikeusjärjestyksen tarjoamaa turvaa eri

laisia elämämaailman riskejä vastaan. Toisaalta oikeusnormien lisääntymisen voi nähdä yksilön toimintavapauden rajoitteeksi, kun monet elämämaailman kysymykset kääntyvät oikeusjärjestelmän ja oikeudellisen ajattelun kielelle.

Ihmisten tosiasiallista yhdenvertaisuutta tavoittelevan demokraattisen oikeusvaltion kannalta on ongelmallista, kun yhteiskuntaan syntyy eriarvoisuutta, jonka taustalla on ihmisten erilainen oikeudellinen tietotaito ja erilainen kyky sen hankkimiseen. Hyvät oikeudelliseen tietotaitoon ja sen hankkimiseen liittyvät toimintavalmiudet omaava henkilö kykenee käyttämään hyvin oikeussääntelyn hänelle luomia välineitä hyväkseen ja menestymään oikeusnormeihin tukeutuviissa riidanratkaisutilanteissa. Heikot oikeudelliset toimintavalmiudet omaava kohtaa vastaavasti helposti oikeudellisen epävarmuuden kokemuksi ja menestyy heikosti oikeudellistuneessa riidanratkaisutilanteessa.

Nykypäivän oikeussääntelyn abstraktius ja ohjelmallisuus nostaa esiin tarpeen ottaa oikeuden kommunikatiivinen ulottuvuus vakavasti niin hallintotoiminnassa kuin muussakin oikeudellistuneessa vuorovaikutuksessa. Oikeusnormeja opiskeltaessa on tärkeää pitää mielessä nykyaikaisen oikeussääntelyn diskurssiivinen luonne: oikeusjärjestykseen sisältyy paljon joustavia normeja, jotka ovat pikemminkin jatkuvasti neuvoteltavissa oikeudellistetuissa vuorovaikutustilanteissa kuin ennakolta yksiselitteisesti määriteltyjä ja siten julkisen vallan hallintokoneiston suoraviivaisesti toimeenpantavissa. Niinpä esimerkiksi legaliteettiperiaatteeseen vahvasti kiinnittyvien vero- ja rikosoikeuden alueiden sääntely näyttäytyy hyvin erilaisena verrattuna joustaviin normeihin tukeutuvaan terveydenhuolto- ja sosiaalioikeudelliseen sääntelyyn.

Julkisoikeudelliseen asiantuntemukseen kuuluu kyky havainnoida niitä mekanismeja, joissa jotkin yhteiskunnalliset kysymykset ja niihin liittyvät argumentit luokitellaan ja selitetään oikeudellisiksi samalla kun taas toiset luokitellaan vastaavasti kenties vaikkapa poliittisesti, moraalisesti tai eettisesti kestäviksi mutta kuitenkin oikeudellisessa yhteydessä asiaankuulumattomaksi. Juuri tämäntyyppisten tiettyjen argumenttien oikeudelliseksi tai ei-oikeudelliseksi määrittelemisen mekanismien äärellä olemme, kun pohdimme oikeussääntelyn mahdollisuuksia tämän päivän suurten yhteiskunnallisten kysymysten kuten esimerkiksi ilmastonmuutoksen haltuunotamisessa. Tämän vuoksi nykyaikaisessa oikeudellisessa ajattelussa on muun muassa ymmärrettävä, kuinka normitieto kytketään yhteen yhteiskunta- ja luonnontieteellisen tiedon kanssa.

6.2 Julkisoikeuden tapa katsoa ihmistä

Tämän julkisoikeudellista sääntelyä esittelevän jakson alussa todettiin, että perustuslaki edellyttää, että kaikki julkishallinnon organisaatiot ja muut julkiset toimijat kohtelevat jokaista yksilöä kunnioittavasti, itseisarvoisena ja vapaana subjektina ja oikeuksien haltijana. Seuraavaksi tätä ajatusta tarkennetaan hahmottelemalla *oikeussosiologisesti* millaisena julkisoikeuden tapa katsoa ihmistä tarkemmin näyttäytyy.

Tavallisesti oikeus nähdään ihmisten välisten konfliktien ratkaisuvälineenä, joka on eräänlaista *jäädyltettyä politiikkaa*. Kun oikeutta analysoidaan konfliktien ratkaisuvälineenä, tarkastelu kohdistuu lainsäädännön yksityiskohtien tulkintaan ja soveltamiseen jossakin tietyssä tilanteessa. Oikeus on kuitenkin myös osa kaikkea inhimillistä toimintaa ja pikemminkin *tuottaa politiikkaa* kuin jäädylttaa sitä. Oikeus on tällöin väestön hallinnan, ohjailun, nimeämisen ja luokittelun väline. Kun oikeutta jäsennetään tästä näkökulmasta, tarkastelun kohteena ovat ne jäljet, joita oikeus on jättänyt ihmisiin ja heidän sosiaaliin suhteisiinsa.

Vaikka me kaikki ihmiset olemme oikeasti moniulotteisia ja muuttuvaisia, oikeudellinen ajattelu ei voi kuitenkaan lähteä tästä. Lait kirjoitetaan abstraktien tunnusmerkkien varaan, jotta niitä voidaan soveltaa yleisesti eli ennalta määräämättömään joukkoon tapauksia. Siksi niissä on kerrottava ihmisistä kuin he muodostuisivat yhden ainoan idean tai ominaisuuden ympärille eli olisivat staattisia, karikatyyrimäisiä, pelkistettyjä ja persoonattomia.

Oikeuden maailmassa naiset ovat selkeästi naisia, miehet selkeästi miehiä, lapset selkeästi lapsia ja niin edelleen. Kaikki kuuluvat joukkoon, jonka jäsenet on vapautettu eroavaisuuksistaan joukkoa kuvaavan ominaisuuden suhteen eli *normalisoitu* keskenään samanvertaisiksi ja samalla ominaisuuksiltaan selkeiksi ja rajatuiksi. Lapsi, aikuinen, nainen ja mies ovat kaikki eräänlaisia oikeuden maailman henkilöahmokatgoroita, joiden kautta julkisoikeudellinen ajattelu katsoo ihmistä.

Yksinkertaisimmillaan lainsäädännössä ihmisestä puhutaan vain ”hänenä” kuten rikoslain (39/1889) tapon tunnusmerkistössä: ”joka tappaa toisen, on tuomittava...”. Usein yksittäisen lain soveltamisalaa kuitenkin rajataan jollain tavalla koskemaan vain rajattua henkilöpiiriä. Tällaisten soveltamisaläsäännösten kautta muodostuu perusymmärrys oikeuden maailman erilaisista henkilöahmokatgorioista.

Esimerkiksi vammaisen henkilön hahmon olemassaolo tulee näkyviin vammaispalvelulain (380/1987) 2 §:ssä, jonka mukaan: ”vammaisella henkilöllä tarkoitetaan – – henkilöä, jolla vamman tai sairauden johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista.”

Pelkästään vammaispalvelulakiin tutustumalla ei kuitenkaan saa kokonaiskuvaa siitä, millaisena vammaisen henkilön hahmo näyttäytyy oikeuden maailmassa, sillä vammaiseen henkilöön viitataan suoraan yli sadassa laissa. Yhdenvertaisuuslaki kertoo jo edellä kuvatulla tavalla, kuinka vammaisen henkilö tarvitsee muun muassa työelämässä erilaisia mukautuksia. Vastaa- vasti tieliikennelain (267/1981) tarkastelu osoittaa, että vammaiset henkilöt tarvitsevat liikenteessä erilaisia erityisjärjestelyjä ja heillä on oikeuden mielestä – kuten lain 30 § kertoo – ylipäänsä vaikeuksia selviytyä turvallisesti liikenteessä. Oikeusjärjestys tunnistaa ja tunnustaa siten mitä moninaisemmin tavoin vammaisen henkilön toimintakykyvajeet ja luo hänelle oikeuden erilaisiin usein hyvin yksityiskohtaisesti määrittyviin kompensatioihin, joista yksi esimerkki on tieliikennelain 33 §:ssä annettu oikeus pysäköidä pihakadulle. Kompensatioiden tarkastelu esimerkiksi yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä tarkoitettujen kohtuullisten mukautusten kautta osoittaa myös, kuinka vammaista henkilöä jäsennetään oikeuden maailmassa hänestä aiheutuvien kustannusten kautta, sillä pykälän 2 momentin mukaan mukautuksia ei tarvitse toteuttaa, jos niistä esimerkiksi aiheutuu kohtuuttomia kustannuksia. Tällaista tietyn oikeuden maailman henkilöahmon jäsentämistä kutsutaan *oikeusasematutkimukseksi*.

Julkisoikeudellinen sääntely ei määrittele ihmisiä ainoastaan suhteessa toisiin ihmisiin vaan myös oikeuteen itseensä ja sen valtuuttamana julkiseen valtaan. Kysymyksenasettelua havainnollistaa Michel Foucault'n kuvaus väestöstä: ”väestö on jotain aivan muuta kuin kokoelma oikeussubjekteja, jotka erottaa toisistaan heidän asemansa, sijaintinsa, omaisuutensa, vastuunsa tai virkansa: se on sommitelma elementtejä, jotka yhtäältä ovat osa elävien olentojen luontaista järjestystä ja toisaalta tarjoavat tarttumapinnan autoritaarisille, mutta harkituille ja laskelmoiduille muodonmuutoksille.”

Niinpä oikeuden maailmaan lapsena, aikuisena, naisena, miehenä tai jonakin muuna hahmona sijoitettuna ihminen on jotakin aivan muuta kuin vain oikeussubjekti: hän on osa sommitelmaa, joka on yhtäältä osa hänen luontaista elämäänsä ja toisaalta tarttumapinta autoritaarisille, harkituille ja laskelmoiduille heihin vaikuttaville muodonmuutoksille. Se mitä tämä tarkoittaa käy ilmi, kun seuraavaksi tarkastellaan, kuinka ihmisiä hallitaan normatiivisen yksilöllistämisen, normalisointimekanismien ja oikeuden normatiivis-symbolisen ylivallan avulla.

Normatiivinen yksilöllistäminen liittyy siihen, kuinka oikeusjärjestys ylläpitää niin oman käsitejärjestelmänsä kuin siihen kytkeytyvän yhteiskuntajärjestelmän puhtautta. Se siivoaa ihmisenä olemisen moninaisuutta hallittavaan muotoon ja näin tasapainottaa ihmisyyden kahta eri puolta: käsitystä ihmisestä *inhimillisen yleisyyden ilmentymänä* ja jokaisen ihmisen *ainutlaa-*

tuista erityisyyttä. Yksikään nainen ei vastaa täysin naisen hahmoa, työtön työttömän hahmoa tai vammainen ihminen vammaisen henkilön hahmoa. Kukaan ei siis vastaa täysin häntä itseään kuvaavaa hahmoa oikeuden maailmassa.

Alistuminen ihmistä itseään koskevaan hahmokategoriaan kuuluville oletuksille on kuitenkin kaikille meistä ihmisistä väistämätöntä ja välttämätöntä, sillä vain hahmokategorian avulla meidän oikeuksiamme ja velvollisuuksiamme eli meihin kohdistuvaa julkisen vallan käyttöä voidaan jäsentää. Kyse on julkisoikeudellisen sääntelyn toimimisesta yhteiskunnallis-oikeudellisena hallinnan mekanismina. Kun oikeusnormit luokittelevat ihmisiä, ryhmiä ja esineitä sekä niiden välisiä suhteita, luokittelut kielivät niihin liittyvistä arvoista ja ensisijaisuuksista. Kyse on samanaikaisesti sekä ihmisten yhteismitalliseksi tekemisestä että tuon yhteismitallisuuden mahdollistamasta yksilöllistämisestä, vertailusta ja arvottamisesta. Juuri tätä voidaan kutsua ihmisten *normatiiviseksi yksilöllistämiseksi*. Se perustuu normin määrittämiseen ja tuon määritelmän soveltamiseen. Se tekee ihmisten normiin suhteutetuista ominaisuuksista näkyviä ja jäykkiä. Se mahdollistaa ihmisten välisen jatkuvan vertailun.

Oikeudellisen sääntelyn kautta tapahtuva normatiivinen yksilöllistäminen on samalla ihmisten vapauspiirin eli itsemääräämisoikeuden perustan määrittelyä. Ihmisen itsemääräämisoikeuden laajuus vaihtelee nimittäin hahmokategoriakohtaisesti. Se, mikä on sallittua yhdelle, voi olla kiellettyä toiselle ja pakollista kolmannelle. Kullekin oikeuden maailman hahmokategorialle ja siten myös kaikille siihen kuuluville ihmisille on käsikirjoitettu oikeuden maailmaan oma juridisesti relevantti tarinansa, jonka väljyys tai kiireys toimii hahmon oikeudellisesti merkityksellisen itsemääräämisoikeuden mittapuuna.

Kun ihminen on asetettu oikeudelliseen hahmokategoriaansa eli esimerkiksi mieheksi tai vammaiseksi henkilöksi, hänelle syntyy myös velvollisuus toimia tuohon hahmokategoriaan kuuluville oikeuteen kirjoitetun tarinan mukaan. Tämä tulee esiin, jos ihminen ei syystä tai toisesta onnistu tässä eli poikkeaa oikeuden häneltä edellyttämästä elämästä. Hahmokategoriaan liittyvien velvollisuuksien rikkominen voi laukaista oikeudellis-yhteiskunnalliset *normalisointimekanismit*: vapaudenriiston, kuntoutuksen, aktivoinnin, koulutuksen ja niin edelleen.

Ihmisiä voidaan normalisoida ääritapauksessa fyysisesti, kuten tahdosta riippumattomia pakkotoimia käyttämällä. Erilaiset kehon ja mielen muokkauksen muodot sekä vapaudenriisto ovat jyrkimpiä oikeuden tuntemia normalisoinnin muotoja. Kehon ja mielen muokkausta ovat eri aikoina edustaneet esimerkiksi viittomakielen käytön estämiselle perustunut oralistinen

kasvatus ja transihmisten pakkosterilointi, joita tänä päivänä pidetään ihmisoikeusloukkauksina. Tavallisesti normalisointi tapahtuu kuitenkin hienovaraisemmin. Esimerkiksi kielelliset valinnat ovat sen keskeistä keinovalikoimaa. Normalisointi tuottaa teleologista, päämääräsuuntautunutta kieltä: kuntoutettava tulee kuntoon ja on täten normaali. Normalisoinnin kieli ja mekanismit asuvat erityisesti niissä monikerroksisissa ja verkostomaisesti toisiinsa kytkeytyvissä suunnitteluasiakirjoissa, joiden avulla julkisten tai julkisrahoitteisten palveluiden järjestäjä sovittaa esimerkiksi oikeudellistettua tarveperiaatetta konkretisoiden palveluja ihmisten tarpeisiin, sillä yksilötason palvelutarpeen arviointiin liittyviin asiakassuunnitelmiin ja niitä konkretisoiviin hallintopäätöksiin voi sisältyä vain sellaisia palveluja, joiden on ajateltu jo ennen niiden laadintaa vastaavan hahmokategoriaan kuviteltujen henkilöiden kuviteltuja tarpeita, kun palvelujen hankintaa koskevia puitesopimuksia on laadittu, palvelukokonaisuuksia tuotteistettu ja palveluketjuja suunniteltu.

Kaikilla ihmisillä on velvollisuus pyrkiä toimimaan heidän oikeudellisten hahmojensa normalisoitumiskäsikirjoituksen mukaisesti, kun heidän havaitaan olevan normalisoinnin tarpeessa. Tuo tarve vaihtelee siis hahmokategoriakohtaisesti. Etenkin ”kantäväestöön kuuluva keskiluokkainen aikuinen palkansaajamies” hahmottuu oikeuden maailmassa ikään kuin *täytenä kansalaisena*, jos käytämme hänen kansalaisuusasemansa kuvailuun oikeusosiologi Kate Nashin käsitteitä. Täysien kansalaisten kategoriaan kuuluvien vapauspiiri on suhteellisen laaja, joten tähän kategoriaan kuuluvan ihmisen normalisoitumiskäsikirjoituksessa on suhteellisen paljon tilaa erilaisille elämänvalinnoille. Koska täysi kansalainen muodostaa normaalin kansalaisuus-toimijuuden kiinnekohdan, hänen ei hevin nähdä olevan normalisoinnin tarpeessa, kunhan hän pysyttelee tässä hahmokategoriassa eikä esimerkiksi vammautumalla muutu vammaisen henkilön oikeudelliseksi hahmoksi.

Jos täysi kansalainen siirtyy oikeuden tunnistaman vammautumistapah-tuman myötä vammaisen henkilön hahmokategoriaan, hän muuttuu Nashin käsitteitä käyttäen *marginalisoiduksi kansalaiseksi*. Hänet toiseutetaan oikeuden silmissä aiemmasta täydestä kansalaisuudesta, sillä hän joutuu elämässään jatkossa vetoamaan uudella tavalla oikeusjärjestyksen hänelle juuri vammaisena henkilönä suomiin oikeuksiin. Tällöin hänen normatiivisesti yksilöllistetty elämänpiirinsä määrittyy hänen hahmokategoriansa hänelle suomien oikeuksien ja velvollisuuksien perusteella: vammaisen ihmisen elämänpiiri määrittyy julkisoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta keskeisesti niiden hänen toimintakyvyjauksiaan kompensoivien toimien perusteella, joihin hänen ajatellaan olevan normatiivisesti yksilöllistettynä oikeutettu. Hänen tulee elää siten kuin oikeuden maailma olettaa vammaisen henkilön

elämän. Mitä enemmän hänen tarvitsee vedota oikeuksiinsa, sitä tiukemmin oikeus kohdistaa häneen normalisointimekanismejaan.

Toisin sanoen, kun täysi kansalainen muuntuu oikeuden silmissä vammaiseksi henkilöksi, hänen normaalina pidettävä elämänpiirinsä kaventuu hänen uutta sosiaalista kansalaisuuttaan vastaavaksi. Tämä käy ilmi esimerkiksi tarkasteltaessa valtioneuvoston asetusta rakennuksen esteettömyydestä (241/2017). Sen 1 §:n soveltamisasäännös kertoo rakennusten rakentamis- ja peruskorjausajankohdan vaikuttavan olennaisesti siihen, mikä osa kaupunkitilasta mielletään esimerkiksi pyörätuolilla liikkuvalla henkilölle kuuluvaksi. Vaikka pyörätuolilla liikkuva henkilö on näennäisesti vapaa vaikkapa harrastamaan mitä tahansa kulttuurimuotoja, kulttuuritilojen rakennus- ja peruskorjausajankohdat määrittävät sen, onko konsertti-, elokuva- tai teatteripalveluita hänelle saatavilla. Asetuksen 12 § kertoo myös siitä, kuinka pyörätuolia käyttävän henkilön ajatellaan ylipäänsä olevan kulttuuritilojen kaltaisissa paikoissa katsomossa. Oikeuden maailma ei siten kuvittele, että pyörätuolilla liikkuva henkilö olisi kokoontumistilassa esiintyjän, kokouksen puheenjohtajan tai vastaavan henkilön roolissa. Sellainen ei kuulu tämän hetken oikeudellisessa ajattelussa hänen hahmokategoriaansa kuuluvalla ihmiselle vaan sen sijaan hänen hahmonsä normalisointimekanismit sijoittaa hänet katsomoon.

Toisaalta on syytä painottaa, että samaan aikaan YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus, siihen kiinnittyvä perus- ja ihmisoikeusajattelu sekä näitä konkretisoiva yhdenvertaisuuslaki haastavat edellä kuvattua ajatusmallia. Konstitutionalisoituneessa oikeusjärjestyksessä perus- ja ihmisoikeudet toimivat myös voimassa olevan oikeuden *immanentin kritiikin* kiintopisteenä. Vaikka ne eivät osoittaisikaan yksiselitteisesti sitä, miten jokin oikeudellinen kysymys on tietyllä hetkellä ratkaistava, ne kertovat siitä suunnasta, johon oikeusjärjestystä on kehitettävä. Tässä tapauksessa se suunta on pyörätuolilla liikkuvien henkilöiden yhdenvertaisen toimijuuden vahvistaminen.

Miksi ihmiset eivät kapinoi tällaista normatiivista yksilöllistämistä ja normalisointia vastaan vaan yleensä alistuvat toimimaan siten kuin heidän on julkisoikeudellisella sääntelyllä luotujen hahmokategorioidensa puitteissa toimittava? Syitä voi olla useita. Kenties asioiden luonnollinen järjestys vain heijastuu – tai ainakin sen voi kuvitella heijastuvan – oikeuden maailman hahmokategorioissa. Miksi kapinoida luonnollisuutta vastaan? Hahmokategorioiden luonnollisuusvaikutelman ja siihen liittyvän tottelevaisuuden ainakin osittaisena mekanismina voidaan pitää *oikeuden normatiivis-symbolista ylivaltaa*. Käsite viittaa siihen, että vaikka jokaisella ihmisellä onkin omanlaisensa arvomaailma, valtio luo oikeuden muodossa eräänlaisen yliveraisen,

valttikorttimaisen arvomaailman. Sanktioimalla tietynlaista käytöstä ja luomalla toimivaltaa tiettyihin pakkotoimenpiteisiin valtiovaltaa hallussaan pitävä kansalaisten enemmistö viestii hyväksyttävän käytöksen sisällöstä. Sen hallussa oleva valtiovallan normatiivis-symbolinen ylivalta päihittää vähemmistöön jäävien arvostukset toteuttamalla – viime kädessä pakolla – oman toimeksiantonsa. Tätä voidaan kutsua *ylivallan rakenteelliseksi osaksi*.

Normatiivis-symbolinen ylivalta kuitenkin vaikuttaa myös epäsuoremmiin, merkitysten maailmassa. Se ei vain syrjäytä vähemmistöjen näkemyksiä vaan myös vaikuttaa vallitsevien näkemysten syntyyn ja sisältöön. Se vaikuttaa arvoihin, asenteisiin ja tavoitteisiin. Tätä voidaan kutsua *ylivallan auktoritatiiviseksi osaksi*. Suurin osa meistä ihmisistä nimittäin sosiaalistuu pitämään ainakin jossain määrin oikeana sitä, miten valtio asiat näkee. Kyse on oikeuden kielestä ja siitä, että oikeus ei ainoastaan säätele elämää vaan myös vaikuttaa siihen, miten näemme omat mahdollisuutemme yhteiskunnan jäseninä. Niinpä kieli ja valta nivoutuvat myös siihen, mitä pidetään tavoittelemisen arvoisena. Julkisoikeudellisen sääntelyn kieli luo tietynlaista todellisuutta valtion vallankäytöstä. Ehkä oikeuden hahmokategorioista ja niihin liittyvistä oletuksista tulee peräti osa identiteettiämme.

Lapsen, aikuisen, naisen, miehen, vammaisen henkilön tai minkä tahansa muunkin julkisoikeudellisella sääntelyllä luodun hahmokategorian vaatimusten kanssa sopusoinnussa eläminen voi tarjota ihmiselle psyykkistä turvallisuuden tunnetta luovan kiinnekohdan elämään. Tähän viittaa esimerkiksi sosiologi Emilé Durkheimin havainto, että yksilöt eivät voi toimia itsenäisesti, sillä he ovat riippuvaisia yhteiskunnasta ja sen normijärjestelmien asettamista vaatimuksista. Oikeuden normatiivis-symbolisen ylivallan hyväksyminen on keskeinen osa sitä prosessia, joka estää yksilön vieraantumista ja yhteisön ajautumista Durkheimin käsitteitä käyttäen anomian eli sosiaalisten identiteettien pirstaloitumisen tilaan, jossa yhteiskunnan vallitsevat arvot hylätään. Oikeuden normatiivis-symbolisen ylivallan hyväksyminen pitää oikeusjärjestyksen näkökulmasta normaalista ja hyväksyttävästä elämästä syrjäytymisen epähoukuttelevana vaihtoehtona.

Ihmisten laajamittainen kapina hahmokategorioita kohtaan johtaisikin oikeusyhteisöä koossa pitävän sosiaalisen liiman irtoamiseen. Välttääkseen tuon kapinan valtion on pidettävä oikeusjärjestyksensä hahmokategoriat sellaisina, että oikeusyhteisön enemmistö on valmis hyväksymään ne ja siten alistumaan oikeusjärjestykselle eli oikeuden normatiivis-symboliselle ylivalalle.

OSA III
YRITYSJURIDIikka

Janne Ruohonen ja Pertti Virtanen

1 Yritysjuridiikka – liiketoimintaosaamisen ytimessä

1.1 Yrityksen oikeudellinen toimintaympäristö

Yritykset toimivat erilaisten sääntöjen ympäröiminä. Elinkeinotoiminnan sääntelyn tarkoituksena ei ole vaikeuttaa elinkeinotoimintaa, vaan tarjota yritystoiminnalle asialliset ja toimivat puitteet. Juridiikka tarjoaa yrityksille myös eettisesti tarkasteltuna tärkeän viitekehyksen. Olennaisena kysymyksenä nousee tällöin esiin pohdinta siitä, mikä on ”oikea” ja mikä ”väärä” tapa toimia yrittäjänä yhteiskunnassa. Voimassa oleva juridinen sääntely tarjoaa siis eräänlaiset *pelisäännöt* yritystoiminnalle. Näin ollen yritysjuridiikka luonnollisesti kytkeytyy voimassa olevaan oikeuteen, ja sitä kautta metodisesti aiemmin käsiteltyyn lainoppiin. Toimiakseen tehokkaasti kansantalous edellyttää, että yrittämisen edellytykset ovat kunnossa. Näiden edellytysten turvaamista voidaan laajassa mielessä pitää yhtenä yritysjuridiikan keskeisistä tehtävistä. Myös esimerkiksi taloudellisen vallan väärinkäyttöihin puututaan kilpailuoikeudellisilla säännöksillä estämällä esimerkiksi haitallisten hinta- ja tarjouskartellien käyttäminen kuluttajien vahingoksi.

Oikeudellisen asiantuntemuksen merkitys yritysten toiminnassa on kasvanut, sillä yrityksiä koskevaa sääntelyä on tullut jatkuvasti lisää, ja sääntely on monimutkaistunut. Erityisesti Suomen liityttyä Euroopan unioniin vuonna 1995 yritystoimintaa koskevan sääntelyn määrä on kasvanut rajusti. Yritysten oikeudellisen toimintaympäristön hallinta onkin keskeinen osa yrityksen *liiketoimintaosaamista* – yritysjuridiikka on liiketoimintaosaamisen ytimessä. Ennakoiva juridinen suunnittelu korostuu yritysjuridiikassa: miten asioihin voidaan yrityksessä varautua jo etukäteen? Yrityksen johdolle ja asiantuntijoille yritysoikeudellinen osaaminen tarjoaa keskeisen työkalun. Yksityisen sektorin lisäksi yksityisoikeudellinen sääntely on lisännyt merkitystään myös julkisella sektorilla. Tämä johtuu erityisesti valtion ja kuntien

toimintojen yksityistämistä. Julkisia palveluja toteutetaan tänä päivänä paljon osakeyhtiömuodossa. Kunnat omistavat usein myös liiketoimintaa harjoittavia osakeyhtiöitä. Kunnan tai kuntien omistamia yhtiöitä kutsutaan *kuntayhtiöiksi*. Julkisten hankintojen sääntely on sekoin osaltaan lisännyt esimerkiksi kuntien ja yritysten välistä sopimista. Julkisoikeudellisella sääntelyllä on merkitystä yrityksen käytännön toiminnan kannalta juuri esimerkiksi erilaisten lupamenettelyjen ja julkisten hankintojen tilanteissa.

Seuraavassa annetaan peruskuva yritysjuridiikasta ja siihen kuuluvista oikeudenaloista¹. Yritysjuridiikan alaan voidaan lukea kuuluvaksi varsinkin *laajasti* yritystä koskevia oikeudellisia kysymyksiä. Yritysjuridiikassa keskitytään erityisesti yksityisoikeuteen. Yksityisoikeushan rakentuu säännöksistä, jotka koskevat kansalaisten ja yritysten keskinäisiä suhteita. Yksityisoikeudessa oikeussuhteen osapuolet ovat keskenään tasaveroisessa asemassa, kun taas julkisoikeudessa oikeussuhteen tunnusmerkkinä on julkisen vallan käyttö. Käytännön kannalta sillä, kuuluuko yritystä koskeva säännös yksityis- vai julkisoikeuteen, ei tosin ole merkitystä. Esimerkiksi vero-oikeus on luontevasti sijoitettavissa yritysjuridiikan otsikon alle, sillä verotuksella on keskeinen merkitys erilaisia vaihtoehtoja kartoitettaessa ja valintoja tehtäessä yritystoiminnassa. Oikeudenalajaottelun ei siis tule kahlita ajattelua. Yrityksen johdoto- ja asiantuntijatehtävissä toimivan tulee tuntea myös julkisoikeudellisen sääntelyn perusteet.

Varallisuus- ja kauppaoikeuden säännökset ovat yritysjuridiikan keskiössä. Varallisuus oikeuteen kuuluvat immateriaali-, esine- ja velvoiteoikeudelliset kysymykset. Immateriaalioikeuksia ovat muun muassa patentti ja tavaramerkki. Esineoikeus puolestaan kattaa omistamisen (esimerkiksi kiinteistön omistaminen) ja hallinnan (liikehuoneiston vuokra) sääntelyn. Velvoiteoikeudessa tyypillisenä velkasuhteen käsiteparina puolestaan on velkoja ja velallinen. Kauppaoikeuteen kuuluvat muun muassa yhtiömuotoja, tilintarkastusta, rahoitus- ja arvopaperimarkkinoita sekä markkinoiden toimintaa koskevat säännökset.

Tässä paneudutaan yritysjuridiikkaan *liiketoimintaosaamisen ja riskienhallinnan välineenä* sekä yritysjuridiikan kannalta keskeisiin oikeudellisiin käsitteisiin. Yritysjuridiikassa perehdytään monipuolisesti eri oikeudenaloihin. Esimerkiksi sopimusoikeus, markkinaoikeus, yhtiö- ja arvopaperimarkkinaoikeus, tilintarkastusoikeus, vahingonkorvausoikeus, pankki- ja rahoitusoikeus, työoikeus ja immateriaalioikeus ovat käytännön yritystoiminnan kannalta keskeisiä oikeudenaloja.

1 Tämän osan lukujen 1–3 (pl. 3.6) kirjoittamisesta on vastannut Janne Ruuhonen. Pertti Virtanen on vastannut lukujen 3.6 ja 4 kirjoittamisesta.

Tässä yhteydessä käsitellään kolme kokonaisuutta, jotka ovat

1. yhtiöoikeus,
2. sopimusoikeus ja
3. markkinaoikeus.

Ensimmäinen kokonaisuus liittyy kysymykseen siitä, minkälaisessa muodossa yritystoimintaa voi harjoittaa ja minkälaisia juridisia kysymyksiä yritysmuodon valintaan ja itse yritysmuotoon liittyy. Sopimusjuridiikan osiossa tarkastellaan sitä, miten yritys voi sopimusoikeudellisilla keinoilla vaikuttaa omaan asemaansa suhteessa muihin yrityksiin ja ympäröivään yhteiskuntaan. Sopimusjuridiikka on lisäksi merkittävä riskienhallinnan väline. Myös työsopimusoikeus on merkittävä osa sopimusoikeuden kokonaisuutta, mutta tässä yhteydessä tarkastellaan sopimusoikeutta yleisellä tasolla. Kolmannessa kokonaisuudessa käsitellään eräitä markkinoilla kilpailemisen pelisääntöjä ja immateriaali-oikeuksia.

1.2 Juridinen liiketoimintaosaaminen ja juridisten riskien hallinta

Yritysjuridiikkaan kietoutuu kaksi keskeistä käsitettä: yritys ja oikeus. Kyse on siis yrityksen kannalta relevantin oikeudellisen sääntelyn kokonaisuudesta. Yritysjuridiikassa keskitytään erityisesti yrityksen yksityisoikeudellisiin kysymyksiin. Yritysjuridiikan kysymykset nousevat esiin käytännöstä: miten yrityksen kannattaa erilaisissa markkinatilanteissa toimia, jotta se saavuttaisi sille asetetut liiketaloudelliset tavoitteet? Yritysjuridiikka on eräänlaista *käyttöjuridiikkaa* – tarkastelun kohteessa on yritystä koskeva sääntely, jolla on liiketoiminnan kannalta todellista merkitystä. Tällöin vastausta haetaan siihen, miten yrityksen tulisi erilaisissa käytännön tilanteissa toimia koskien vaikkapa salassapitosopimusten laatimista tai fuusiojärjestelyjen toteuttamista.

Liiketoimintaosaamisella tarkoitetaan niitä tietoja, joita yrityksessä tarvitaan kannattavan eli voittoa tuottavan liiketoiminnan harjoittamiseksi. Kannattavan yritystoiminnan tukena tulee olla laaja tuntemus liiketoiminnan eri osa-alueista. Juridiikkaa voidaan kiistatta luonnehtia yhdeksi liiketoimintaosaamisen keskeisimmistä osa-alueista. Yritysjuridiikalla on selkeä yhteys liiketaloustieteen kanssa, sillä yrityksen oikeudellisia kysymyksiä on haasteellista tarkastella ilman käsitystä liiketoiminnan peruslogiikasta. On selvää, että

liiketoiminnan eri osa-alueiden tuntemus helpottaa yrityksen juridisten kysymysten käsittelyä ja ymmärtämistä. Sama toimii myös toisin päin.

Kaksi olennaista kysymystä liiketoimintajuridiikan kannalta ovat:

1. Minkälaisia oikeudellisesti kestäviä vaihtoehtoja yrityksellä on toimia?
2. Minkälaisia oikeudellisia riskejä liiketoimintapäätökseen sisältyy?

Yrityksen juridisten asioiden hallinta on merkittävä osa yrityksen toimintaa. Yritystoimintaa ei tule kuitenkaan juridisen tarkastelun näkökulmasta mieltää ainoastaan riskien kartoittamisena. Vaihtoehtoja korostava juridinen näkökulma tarjoaa yritykselle pikemminkin tavan kartoittaa yritykselle sellaisia mahdollisuuksia, jotka ovat oikeudellisesti tarkasteltuina toteutettavissa. Kyse on näkökulmaerosta: siinä missä toinen näkee vain mahdollisuuksia, toinen näkee vain riskejä. Toimivassa, juridiset seikat huomioivassa päätöksenteossa, yhtiön johto näkee *molemmat*.

Yritysjuridiikan tavoitteena on tarjota yritykselle muutakin kuin pelkäättään *juridinen työkalupakki*, jonka voi tarpeen vaatiessa ottaa esille ja hyödyntää tarvittavia oikeudellisia työvälineitä asian ratkaisemiseksi. Oikeudelliset seikat huomioivan, ennakoivan ajattelutavan kehittyminen on nimittäin yritysjuridiikan kannalta keskeisessä roolissa – juridiikka näkyy päivittäisessä päätöksenteossa ja ajattelutavassa. Yrityksen johdon ja asiantuntijoiden arjessa oikeudelliset seikat ovat jatkuvasti läsnä – voimassa olevan sääntelyn tunteminen on yritysälämissä välttämätöntä.

1.3 Pakottavat ja tahdonvaltaiset säännökset

Oikeusnormit jaetaan dispositiivisiin eli tahdonvaltaisiin ja indispositiivisiin eli pakottaviin normeihin. Pääsääntönä voidaan todeta, että yksityisoikeudellisessa sääntelykentässä on enemmän tahdonvaltaisia kuin pakottavia säännöksiä. *Pakottavat* säännökset liittyvät usein heikomman osapuolen suojaan, esimerkiksi työntekijän tai kuluttajan. Yhdessä ja samassa säädöksessä – esimerkiksi työsopimuslaissa – voi olla sekä pakottavia että tahdonvaltaisia säännöksiä. Esimerkiksi koeaikaa koskeva työsopimuslain säännös on sikäli pakottavaa, että työnantaja ei voi vaatia laissa määriteltyä maksimiaikaa pidempää koeaikaehto työntekijän ja työnantajan väliseen sopimukseen. Tällä on haluttu turvata erityisesti sopimusteknisesti heikomman osapuolen eli työntekijän oikeuksia. Mikäli osapuolet ovat sopineet lainvastaisesta eh-

dosta, ehto on mitätön, eikä sovittu oikeustila näin ollen ole voimassa osapuolten välillä. Lain pakottava säännös ohittaa siis osapuolten välillä sovitun.

Kun kyse on *tahdonvaltaisesta* säännöksestä, osapuolet voivat sopia asioista varsin laajasti keskenään. Yritysten välisissä sopimuksissa eli liikesopimuksissa (b-to-b-sopimuksissa) pakottavia säännöksiä on verraten vähän – suurin osa liikesopimusta koskevasta sääntelystä on nimittäin dispositiivista. Tämä juontaa juurensa ajatuksesta, jonka mukaan yritykset voivat keskenään sopia asioista haluamallaan tavalla. Yksinkertaistaen voidaan todeta, että tahdonvaltaista sääntelyä on noudatettava siis silloin, kun muuta ei ole osapuolten välillä asiasta sovittu. Lähtökohta korostuu selkeästi yritysten keskinäisissä suhteissa: yritykset voivat usein tasavertaisina sopijaosapuolina sopia asioista haluamallaan tavalla. Esimerkiksi vaikkapa varaosien kauppaa koskevan sopimuksen sisällöstä sopijaosapuolina olevat yrittäjät voivat sopia vapaasti keskenään, elleivät sitten halua jättää asiaa irtaimen kauppaa koskevan dispositiivisen säädöksen, *kauppalain*, sääntelyn varaan.

2 Yritysmuodot ja yhtiöoikeus

2.1 Yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt

Oikeushenkilöt (juridiset henkilöt) ja luonnolliset henkilöt (ihmiset) ovat oikeussubjekteja. Oikeushenkilöiden toimintaa hoitavat luonnolliset henkilöt, eikä oikeushenkilö synny ilman luonnollisten henkilöiden myötävaikutusta. Oikeushenkilö syntyy pääsääntöisesti laissa määritellyllä tavalla. Esimerkiksi avoin yhtiö syntyy rekisterimerkinnällä kaupparekisteriin. Oikeushenkilö on oikeuskelpoinen, oikeustoimikelpoinen ja itsenäinen eli sillä voi olla oikeuksia ja velvollisuuksia. Oikeushenkilöt jaetaan perinteisesti julkisoikeudellisiin oikeushenkilöihin (esimerkiksi valtio ja kunnat) ja yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin. *Yksityisoikeudellisiin* oikeushenkilöihin luetaan kuuluviksi yhteisöt ja säätiöt. Yhteisöjä ovat yhdistykset ja yhtiöt. Seuraavassa käsitellään vain lyhyesti säätiötä ja yhdistystä, minkä jälkeen siirrytään käsittelemään tarkemmin yritysmuotoja, joissa *suurin* osa elinkeinotoiminnasta käytännössä tapahtuu.

Säätiöllä on erillinen omaisuus, ja säätiön perustamiseen tulee hankkia lupa. Suomen säätiörekisterissä on noin 2 700 rekisteröityä säätiötä. Säätiön perustamisen vähimmäispääoma on 50 000 euroa. Itsenäinen säätiö on erillinen oikeushenkilö, jota koskee säätiölaki. Se voidaan perustaa joko säädekirjalla tai testamenttimääräyksellä. Säätiöllä on oltava tarkoitus, johon säätiön omaisuutta (tai omaisuuden tuottoa) käytetään. Säätiöllä ei ole omistajaintressistä huolta pitävää tahoa, sillä säätiöllä ei ole omistajaa. Tämä piirre tekee säätiöstä omaleimaisen oikeushenkilön. Säätiön varallisuuden *sitovalla käyttötarkoituksella* onkin keskeinen merkitys säätiön toiminnassa – perustajan tulee voida luottaa siihen, että säätiön varoja käytetään säätiön perustamisvaiheessa määritellyn tarkoituksen edellyttämällä tavalla. Säätiöllä on hallitus, jonka velvollisuus on hoitaa säätiön asioita lakia ja säätiön sääntöjä noudattaen. Hallituksen on erityisesti huolehdittava säätiön toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä ja siitä, että säätiön varat sijoitetaan varmalla

ja tuloa tuottavalla tavalla. Säätiön hallitus täydentää itse itseään, ellei säännöissä ole määrätty toisin. Jos säätiöllä kuitenkin on hallintoneuvosto, valitsee hallintoneuvosto hallituksen jäsenet, ellei säännöissä määrätä toisin. Hallituksen jäsenelle voidaan maksaa *tavanomainen palkkio* ja korvaus säätiön hyväksi tehdystä työstä, jollei maksamista ole rajoitettu säännöissä. Säätiöiden toiminnan valvonnasta vastaa patentti- ja rekisterihallitus.

Yhdistys voi olla perustettu aatteellista tai taloudellista toimintaa varten. Yhdistyksellä on luonnollisesti vahva yhteys perustuslailliseen yhdistymisvapauteen. Yhdistyksen perusideana on se, että sen jäsenmäärää ei ole ennalta määrätty. Suomessa yhdistykset ovat pääsääntöisesti aatteellisia yhdistyksiä. Aatteellisia yhdistyksiä koskee yhdistyslaki, ja aatteellinen yhdistys on mahdollista merkitä yhdistysrekisteriin, jolloin yhdistyksen nimeen merkitään lyhenne *ry*. Yhdistysrekisterissä on yhteensä yli 100 000 yhdistystä. Yhdistystoimintaa harjoitetaan säännöissä määritellyn tarkoituksen toteuttamiseksi. Yhdistyslaissa säädetään muun muassa yhdistyksen perustamisesta, hallinnosta ja päätöksenteosta. Toimintansa luonteen vuoksi taloudellinen yhdistys on mahdollista merkitä nimenomaan kaupparekisteriin. Myöhemmin käsiteltävä erityinen yhdistysmuoto, osuuskunta, on tyypillisin taloudellisen yhdistystoiminnan harjoittamisen muoto.

2.2 Elinkeinovapaus

Elinkeinotoiminnan pääasiallisena tarkoituksena on *voiton tuottaminen yrityksen omistajille*. Voitontavoitteluun voivat lähtökohtaisesti kaikki osallistua, sillä Suomessa vallitsee elinkeinovapaus. Elinkeinovapaudella tarkoitetaan yksilön tai yhteisön vapautta harjoittaa valitsemaansa elinkeinoa, mutta kuitenkin yhteiskunnan asettamien sääntöjen rajoissa. Elinkeinovapauden periaate osaltaan toteuttaa myös Euroopan unionin tavaroiden, palveluiden, pääomien ja ihmisten vapaata liikkuvuutta EU-alueella.

Euroopan talousalueella (ETA) asuvalla luonnollisella henkilöllä sekä suomalaisella yhteisöllä tai säätiöllä on lähtökohtaisesti oikeus harjoittaa laillista ja hyvän tavan mukaista elinkeinoa Suomessa. Hyvän tavan mukaisen elinkeinon harjoittaminen on siis lähtökohtaisesti sallittua, ja rajoituksesta tulee säätää aina lailla. Suurin osa harjoitettavista elinkeinoista kuuluu vapaasti harjoitettavien elinkeinon piiriin. Yleensä tällainen vapaan elinkeinon harjoittaminen tulee kuitenkin ilmoittaa kaupparekisteriin. Tosin silloin kun elinkeinotoiminta ei vaadi erillistä toimitilaa, eikä toiminnassa käytetä ulkopuolisia apulaisia, edes ilmoitusvelvollisuutta ei ole (mahdoli-

suus kuitenkin on). Joka tapauksessa pienimuotoisestakin yritystoiminnasta on tehtävä ilmoitus Verohallinnolle.

Joissakin tilanteissa elinkeinotoiminnan harjoittamista voidaan lain-
tasoisella säännöksellä perustellusta syystä myös rajoittaa. Tällaisessa tilan-
teessa yritystoiminnan harjoittaminen saattaa esimerkiksi vaatia *toimiluvan*.
Lupaedellytys on enemmän poikkeus kuin sääntö. Kaikista luvanvaraisista
elinkeinoista säädetään nimittäin erikseen. Esimerkkejä luvanvaraisesta toi-
minnasta ovat apteekkitoiminta, perintätoiminta ja sijoitusrahastotoiminta.
Usein luvan myöntämisen edellytyksinä ovat yhteiskunnalliseen tarpeeseen,
hakijan riittävään osaamiseen ja luotettavuuteen liittyvät seikat. Esimerkiksi
sijoitusrahastoyhtiön luvan saamisen edellytyksiä ovat riittävät taloudelliset
toimintaedellytykset ja ylimmän johdon luotettavuus ja hyvämaineisuus. Li-
säksi elinkeinon harjoittamisen oikeutta saattaa rajoittaa esimerkiksi yhtiön
johtohenkilölle aiempien väärinkäytösten vuoksi määrätty *liiketoimintakiel-*
to, jolla pyritään ylläpitämään luottamusta liiketoimintaan sekä estämään
sopimatonta liiketoimintaa.

2.3 Yritystoiminnan harjoittaminen – yritysmuodon valinnasta

Elinkeinotoimintaa on mahdollista harjoittaa erilaisissa yritysmuodoissa.
Tyypillisimmät elinkeinon harjoittamisen muodot ovat seuraavat (lukumää-
rät / kaupparekisteri):

1. yksityinen elinkeinonharjoittaja eli yksityisliike (208 599)
2. avoin yhtiö, ay (9 537)
3. kommandiittiyhtiö, ky (26 820)
4. osakeyhtiö, oy (272 084)
5. osuuskunta, osk (4 276)

Yksityistä elinkeinonharjoittajaa lukuun ottamatta kaikki mainitut toimijat
ovat erillisiä oikeushenkilöitä. Yritysmuodon valinta toki vaikuttaa elinkei-
nonharjoittajaa koskevaan sovellettavaan lainsäädäntöön. Esimerkiksi osa-
keyhtiötä koskee osakeyhtiölaki ja osuuskuntaa osuuskuntalaki. Yrityksen
valitsema toimiala puolestaan määrittää sen, minkälaista erityistä lainsäädän-
töä sen harjoittamassa yritystoiminnassa kulloinkin noudatetaan: esimerkik-
si kuluttajankauppaa harjoittavan yrityksen liiketoiminnassa pitää ottaa huo-
mioon kuluttajansuojaa koskevat säännökset.

Kaupparekisteri on julkinen ja virallinen rekisteri yritystoiminnan harjoittajista, ja sitä ylläpitää Patentti- ja rekisterihallitus (www.prh.fi). Kaikilla on oikeus saada tietoja kaupparekisteristä: esimerkiksi potentiaaliset sopijakumppanit voivat selvittää ennen sopimuksen laatimista vastapuolena olevaa yritystä koskevia perustietoja. Osa kaupparekisterin tiedoista on saatavissa ilmaiseksi. Kaupparekisteriin merkityn ja asianmukaisesti kuulutetun seikan katsotaan myös olevan yleisessä tiedossa. Tätä kutsutaan rekisterimerkinnän positiiviseksi julkisuusvaikutukseksi. Lisäksi kaupparekisterimerkintä antaa yrityksen toiminimelle valtakunnallisen suojan. On myös huomattava, että kirjanpitolainsäädännön mukaan jokainen, joka harjoittaa liike- tai ammattitoimintaa, on toiminnastaan kirjanpitovelvollinen.

Yrityksellä tai muulla elinkeinonharjoittajalla on muodosta riippumatta *toiminimi*, jonka yhteyteen liitetään yhtiömuotoa kuvaava lyhenne (esimerkiksi Kuu Oy) ja niin sanottu y-tunnus – nämä yksilöivät elinkeinonharjoittajan. Elinkeinoharjoittaja siis erottautuu toiminimellään muista yrityksistä. Toiminimi ei saa olla sekoitettavissa toisen elinkeinonharjoittajan toiminimeen. Hyväksytty rekisteröinti kaupparekisteriin antaa toiminimelle myös yksinoikeuden kyseisen toiminimen käyttöön. Turhien kustannusten välttämiseksi toiminimeä ei luonnollisesti kannata ottaa kovin laajasti käyttöön ennen rekisterivaiheessa tehtävää toiminimitutkimusta. Esimerkkeinä todettakoon, että vaikkapa Kehätien Autotalo Oy ei ollut sekoitettavissa toiminimeen Kehätien Autovalinta Oy (KKO 1985-II-145), mutta Limousine Service Oy Ltd ja erään toisen yrityksen toiminimensä rinnalla käyttämä ”Limousine Services” oli omiaan aiheuttamaan sekaannuksen vaaran (KKO 1998:154).

Yritysmuodon valintaan vaikuttavia tekijöitä on paljon. Yksi keskeisimmistä tekijöistä on vastuu: minkälainen vastuu omistajalla on yrityksen velvoitteista? Toinen merkittävä muodon valintaan vaikuttava tekijä on verotus: millä tavalla valittua yritysmuotoa ja sen omistajia verotetaan? Kolmas keskeinen tekijä on yrittäjäksi aikovien henkilöiden lukumäärä ja mahdollisten sijoittajien rooli yrityksessä. Päätöksenteon joustavuus, rahoitustarpeet ja -muodot sekä hallinnollinen työmäärä ovat kiistatta seikkoja, jotka pitää ottaa huomioon ennen yritysmuodosta päättämistä. Tulevaisuuden kannalta tarkasteltuna erityisesti tulevan toiminnan laajuus ja omistuksen siirrettävyys ovat seikkoja, joita ei voi valintaa tehtäessä sivuuttaa.

2.4 Yksityinen elinkeinonharjoittaja

Yksityisenä elinkeinonharjoittajana luonnollinen eli fyysinen henkilö toimii yksin yrittäjänä. Suomessa yksityisenä elinkeinonharjoittajana voi toimia Euroopan talousalueella (ETA) asuva luonnollinen henkilö. Oikeushenkilö ei sen sijaan voi toimia yksityisenä elinkeinonharjoittajana. Avukseen yksityinen elinkeinonharjoittaja voi toki palkata työntekijöitä. Oikeushenkilö ei voi toimia yksityisenä elinkeinonharjoittajana, vaan Euroopan talousalueella asuva luonnollinen henkilö. Jos elinkeino on luvanvarainen, lupa tulee toki hankkia ennen yritystoiminnan käynnistämistä: yritysmuodon valinnalla ei voi kiertää laissa säädettyjä edellytyksiä tiettytyyppisten elinkeinojen harjoittamiseen. Yrittämisen muotona yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimiminen kytkeytyy kiinteästi aiemmin käsitellyyn elinkeinovapauteen. Joskus yksityiseen elinkeinonharjoittajaan viitataan termeillä *yksityisliike* tai *toiminimi*. Erityisesti jälkimmäinen termi on harhaanjohtava, sillä lähtökohdaisesti kaikilla yrityksillähän on nimi eli toiminimi yritysmuodosta riippumatta.

Käytännössä monet aloittavat yritystoiminnan elinkeinonharjoittajina, varsinkin jos toiminnan on lähtökohdaisesti tarkoitus olla kohtuullisen pienimuotoista. Yksityisliike onkin usein kokonaisuuden kannalta kannattavin valinta, kun henkilön yritystoiminta perustuu lähinnä hänen omaan ammattitaitoonsa. Itse asiassa yksityisliike on osakeyhtiön ohella ainoa vaihtoehto harjoittaa yritystoimintaa yksin. Niin osakeyhtiötä kuin yksityisiä elinkeinonharjoittajia on määrällisesti tarkasteltuna paljon. Osakeyhtiömuodosta yksityisliike kuitenkin eroaa monilta osin. Yksityinen elinkeinonharjoittaja ei siis ole yhtiö, eikä se näin ollen ole erillinen oikeushenkilökään. Myöskään yrityksen perustamissopimusta, sääntöjä tai muita vastaavia asiakirjoja ei tarvitse laatia. *Hallinnollisen työmäärän* näkökulmasta tarkasteltuna yksityinen elinkeinonharjoittaja on kevyt vaihtoehto, sillä pöytäkirjoja ei tarvitse erikseen pitää.

Yksityinen elinkeinonharjoittaja tekee kaikki elinkeinotoimintaansakin koskevat sopimukset ja muut sitoumukset *omissa nimissään*. Elinkeinotoiminnan varallisuus pidetään kirjanpidon avulla erillään henkilön omasta, henkilökohtaisesta varallisuudesta. Elinkeinonharjoittaja vastaa kuitenkin *koko* henkilökohtaisella omaisuudellaan elinkeinotoiminnan kuuluvista sitoumuksistaan ja velvoitteistaan, kuten rahaveloista ja sopimusvelvoitteista. Tätä taustaa vasten tarkasteltuna yksityisen elinkeinonharjoittajan yritystoiminnan varallisuus ja henkilökohtainen varallisuus muodostavat *tosiasiallisesti kokonaisuuden*. Tämä on juridisen riskienhallinnan kannalta seikka, jota ei voi tarkastelussa sivuuttaa. Toisaalta taas yksityisellä elinkeinonharjoitta-

jalla on helposti mahdollisuus nostaa varoja elinkeinotoiminnan tuotoista henkilökohtaiseen käyttöönsä. Vähimmäispääomavaatimusta ei ole, joten yritystoiminnan aloittaminen ei periaatteessa edellytä ollenkaan rahallista panostusta. Käytännössä yritystoimintaa voi vain harvoin aloittaa ilman minkäänlaista taloudellista panostusta. Suurella osalla yksityisistä elinkeinonharjoittajista on kuitenkin vähintään liiketilasta tai materiaaleista aiheuttavia kustannuksia.

2.5 Henkilöyhtiöt

Siinä missä yksityinen elinkeinonharjoittaja harjoittaa elinkeinoaan yksin, henkilöyhtiöissä *vähintään kaksi henkilöä* harjoittaa elinkeinoa yhdessä yhteisen taloudellisen tarkoituksen saavuttamiseksi. Pääasiassa tuo taloudellinen tarkoitus on voiton tuottaminen yhtiömiehille. Suomessa on kahdenlaisia henkilöyhtiöitä: avoimia yhtiöitä ja kommandiittiyhtiöitä. Henkilöyhtiöitä koskee laki avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä. Niistä kommandiittiyhtiö on selvästi avointa yhtiötä suositumpi yhtiömuoto.

Avoim yhtiö syntyy ja saavuttaa oikeushenkilöllisyyden rekisteröinnillä kaupparekisteriin. Avoimen yhtiön voi perustaa vähintään kaksi henkilöä, jotka voivat olla luonnollisia henkilöitä, oikeushenkilöitä tai molempia. Ennen avoimen yhtiön rekisteröimistä perustajien (yhtiömiesten) on laadittava *yhtiösopimus*. Yhtiömiesten on päivättävä ja allekirjoitettava yhtiösopimus, ja siinä on mainittava yhtiön toiminimi, kotipaikkana oleva Suomen kunta, yhtiön toimiala ja yhtiömiehet.

Avoimen yhtiön yhtiömiesten tulee nauttia toistensa luottamusta. Avoimen yhtiön kaikki yhtiömiehet ovat nimittäin *vastuunalaisia* yhtiömiehiä. Yhtiömiehet ovat vastuussa avoimen yhtiön sitoumuksista koko henkilökohtaisella omaisuudellaan. Yhtiömiehet vastaavat siis avoimen yhtiön velvoitteista niiden täyteen määrään niin kuin omasta velastaan. Juridisen riskienhallinnan näkökulmasta kyse on avoimen yhtiön omaleimaisimmasta piirteestä, joka on huomioitava jo yhtiön perustamisen suunnitteluvaiheessa. Vastuunalainen yhtiö mies voi tosiasiasa toimia yhtiössä kovin passiivisesti. Passiivisuus ei kuitenkaan poista yhtiömiehen vastuuta avoimen yhtiön velvoitteista. Kuvatusta periaatteesta johtuu se, että avointa yhtiötä koskevassa sääntelyssä ei ole tiukkoja varojenjakoa koskevia rajoitteita.

Ennen perustamista kannattaa tarkkaan harkita ja sopia yhtiömiesten rooleista yhtiössä. Perustajat voivat *sopia* monilta osin varsin yksityiskohtaisestikin oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan yhtiössä. Sopimusvapaus on kes-

keinen avointa yhtiötä leimaava piirre. Lain avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä oletussäännökset tulevat sovellettaviksi, mikäli yhtiömiehet eivät ole keskenään sopineet keskinäisistä oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Yleensä yhtiömiehiä ei ole kovin monta, sillä esimerkiksi päätösten tekemisen ja luottamuksen muodostumisen kannalta se ei ole tarkoituksenmukaista. Jos muuta ei ole sovittu, avoimen yhtiön yhtiömiehellä on oikeus hoitaa yhtiön asioita ilman toisen yhtiömiehen myötävaikutusta. Näin ollen yksittäisellä yhtiömiehellä on paljon todellista päätöksentekovaltaa, vaikka yhtiömiehellä onkin tietyissä tilanteissa oikeus kieltää toista yhtiömiestä ryhtymästä johonkin yksittäiseen toimenpiteeseen.

Kommandiittiyhtiössä pitää olla vähintään yksi vastuunalainen ja vähintään yksi *ääneton yhtiömies*. Kommandiittiyhtiötä ja vastuunalaisen yhtiömiehen asemaa koskevat avoimen yhtiön yhteydessä kuvatut periaatteet. Kommandiittiyhtiön äänetön yhtiömies vain sijoittaa yhtiöön erikseen sovittun omaisuuspanoksen. Omaisuuspanokselle ei ole määritelty euromääräistä alarajaa. Lisäksi omaisuuspanos voi olla esimerkiksi vaikkapa yrityksen toimintaan liittyvä laite.

Miten äänettömän yhtiömiehen vastuu sitten eroaa vastuullisen yhtiömiehen vastuusta? Äänetön yhtiömies on vastuussa yhtiön velvoitteista *enintään sijoittamaansa omaisuuspanoksen määrään saakka*. Äänetön yhtiömies on oikeutettu saamaan sovittun osuuden kommandiittiyhtiön voitosta. Voitosta maksetaan ensin äänettömien yhtiömiesten panoksille maksettava voitto-osuus ja vasta loppuosa on käytettävissä vastuunalaisten yhtiömiesten voitonjakoon. Viime kädessä tappio sen sijaan jaetaan vastuullisten yhtiömiesten kesken. Äänetön yhtiömies ei osallistu kommandiittiyhtiön hallintoon ja päätöksentekoon, vaan on lähtökohtaisesti passiivinen yhtiömies. Äänettömällä yhtiömiehellä ei myöskään ilman eri valtuutusta ole oikeutta edustaa kommandiittiyhtiötä.

Kommandiittiyhtiötä voi pitää varteenotettavana vaihtoehtona osakeyhtiölle tilanteessa, jossa ulkopuolinen haluaa sijoittaa raha- tai laitepanoksen yhtiöön ja saada sijoitukselleen esimerkiksi sovittun, tasaisen tuoton. Joustavuutensa vuoksi kommandiittiyhtiömuoto on käyttökelpoinen esimerkiksi monien pääomasijoittajien mielestä. Rahallisen panostuksen kommandiittiyhtiöön tuova sijoittaja voi sopia yhtiöön vastuulliseksi tulevan yhtiömiehen kanssa yksityiskohtaisesti noudatettavista menettelytavoista. Joustavuus ja vastuun rajoittuminen maksettuihin omaisuuspanoksiin ovat osasyynä kommandiittiyhtiön suosion kohtuulliseen säilymiseen myös 2000-luvulla.

2.6 Pääomayhtiöt

Yksityinen osakeyhtiö (Oy), julkinen osakeyhtiö (Oyj), asunto-osakeyhtiö (AsOy) ja eurooppayhtiö (SE) ovat pääomayhtiöitä. *Osakeyhtiö* on Suomen käytetyin yhtiömuoto: Suomessa on yli 270 000 osakeyhtiötä, joista tosin vain osa on aktiivisesti toimivia. Julkisia osakeyhtiöitä on vain reilut 200. Julkinen osakeyhtiö on mahdollista ottaa julkisen kaupankäynnin kohteeksi (listata pörssiin), ja julkisella osakeyhtiöllä on esimerkiksi yksityistä osakeyhtiötä laajemmat tiedonantovelvollisuudet. Seuraavassa osakeyhtiöllä tarkoitetaan sekä yksityistä että julkista osakeyhtiötä.

Osakeyhtiön historialliset juuret juontavat 1600-luvun eurooppalaisiin erityisesti merikaupankäyntiä varten perustettuihin *kauppakomppanioihin*, joiden avulla jaettiin sijoittajien riskejä. Osakeyhtiötä koskee osakeyhtiölaki (OYL). Perustamisen yhteydessä merkitään yhtiön osakkeet ja vahvistetaan osakeyhtiön yhtiöjärjestys eli yhtiön ”säännöt”. Yhtiöjärjestyksen määräyksiin on mahdollista poiketa niistä osakeyhtiölain säännöksistä, jotka ovat dispositiivisia eli tahdonvaltaisia.

Osakeyhtiötä on pidetty toimivana yhtiömuotona erityisesti yhtiöön sijoitettavan erillisen pääoman ja omistajien rajoitetun vastuun vuoksi – omistajat vastaavat siis yhtiön veloitteista vain sijoittamaansa pääomaan saakka. Osakeyhtiö on omistajista erillinen oikeushenkilö, jolla on oma, osakkeenomistajista erillinen varallisuus. Tästä vastuun rajoittamisesta johtuen osakeyhtiön pääomajärjestelmästä ja varojen jakamisesta omistajille tulee tarkkaan säännellä. Toisin kuin esimerkiksi avoimen yhtiön tapauksessa osakeyhtiön perustamiseen ei tarvita yhtiökumppania, sillä osakeyhtiön voi perustaa yksinkin. Perustamissopimuksen ja yhtiöjärjestyksen sisällöstä sekä omistusosuuksien eli *osakkeiden* merkitsemisestä säädetään tarkemmin osakeyhtiölaissa. Yhtiön osakkeet ovat eräänlaisia todistuksia yhtiöön tehdyistä sijoituksista – osakkeiden avulla yhtiöön siis kerätään omaa pääomaa. Osakkeet mahdollistavat osakeyhtiön omistuspohjan helpon muuttamisen, sillä lähtökohtaisesti yhtiön osakkeet ovat vapaasti luovutettavissa. Osakeyhtiö syntyy vasta, kun se merkitään määräajassa kaupparekisteriin. Rekisterimerkinnällä on siis oikeutta luova eli konstitutiivinen vaikutus.

Osakeyhtiön *pääomajärjestelmässä* yhtiöllä on omaa pääomaa ja vierasta pääomaa. Vieraaseen pääomaan kuuluvat yhtiön ottamat lainat esimerkiksi rahoituslaitoksilta. Oma pääoma jaetaan kahteen ryhmään: sidottuun omaan pääomaan ja vapaaseen omaan pääomaan. Sidottuun omaan pääomaan kuuluu muun muassa yhtiön *osakepääoma*. Nykyään yksityisellä osakeyhtiöllä ei enää tarvitse olla tiettyä vähimmäisosakepääomaa, ellei sitä edellytetä yhtiöjärjestyksessä. Julkisella osakeyhtiöllä on sen sijaan oltava 80 000 euron

osakepääoma. Jos osakeyhtiöllä on osakepääoma, sitä ei voi vapaasti jakaa varojenjakona yhtiön osakkeenomistajille. Eräs osakepääoman tarkoitus on suojata yhtiön velkojia esimerkiksi yhtiön maksukyvyttömyyden tilanteessa. Vapaata omaa pääomaa on esimerkiksi tilikauden voitto.

Osakeyhtiön *varojenjakoa* säännellään tarkasti. Syy tarkkaan varojenjako-sääntelyyn on ilmeinen: yhtiön osakkeenomistajat eivät ole henkilökohtaisessa vastuussa yhtiön velvoitteista, joten varojen riittävyys velkojen maksuun on turvattava. Esimerkiksi konkurssitilanteessa osakeyhtiön osakkeenomistajat saavat osuutensa vasta viimeisinä. Yhtiöstä ei siis voi vapaasti jakaa varoja osakkeenomistajille. Kuitenkin osakkeenomistajat odottavat saavansa tuottoa tekemälleen osakesijoitukselle. Yleisimpiä osakeyhtiölain sallimia varojenjako- ja voitonjakotapoja ovat osingonjako eli osingonjako ja omien osakkeiden hankkiminen. Täysin vapaita varojenjako- ja voitonjakotapoja eivät mainitutkaan ole, vaan yhtiöllä pitää olla varojenjako varten riittävästi jakokelpoisia varoja (tasetesti). Lisäksi yhtiön pitää olla varoja jaettaessa maksukykyinen ja säilyä maksukykyisenä varojenjaon jälkeenkin (maksukykytesti).

Osakeyhtiölaissa mainittuna osakeyhtiön tarkoituksena on *voiton* tuottaminen osakkeenomistajille. Nykyisin kuitenkin yleisesti katsotaan, että voitontavoittelun yhteydessä on muistettava, että osakeyhtiön tulee kantaa yhteiskuntavastuunsa. Tämä tarkoittaa sitä, että yhtiön on luonnollisesti noudatettava muun muassa voimassa olevaa vero-, ympäristö- ja työolainsäädäntöä. Yhtiön johdon – hallituksen, toimitusjohtajan ja hallintoneuvoston – tulee edistää toiminnallaan yhtiön etua ja johtaa yhtiötä erityisesti osakeyhtiölain ja yhtiöjärjestyksen edellyttämällä tavalla. Erityisesti pienissä osakeyhtiöissä osakkeenomistajat toimivat usein myös yhtiön johdossa. Monissa suurissa ja keskisuurissa osakeyhtiöissä tavallisesti sen sijaan on omistajista erillinen johto, joka hoitaa osakkeenomistajien yhtiöön laittamaa omaisuuspanosta.

Osakeyhtiön ylintä päätöksentekovaltaa käyttää osakkeenomistajien *yhtiökokous*. Yhtiökokous muun muassa vahvistaa tilinpäätöksen, päättää osingonjaosta ja valitsee yhtiön hallituksen ja tilintarkastajat. Yhtiökokouksella on siis valta päättää yhtiön johdon vaihtamisesta – mitä suurempi omistus- ja ääniosuus osakkeenomistajalla on, sitä todennäköisemmin hän pystyy vaikuttamaan osakeyhtiön päätöksentekoon. Pääsääntöisesti päätökset tehdään enemmistöpäätöksinä eli yhtiökokouksen päätökseksi tulee ehdotus, jota on kannattanut *yli* puolet annetuista äänistä. Joissakin tilanteissa, kuten yhtiöjärjestyksestä muutettaessa tai yhtiön sulautumisesta toiseen yhtiöön päättettäessä, päätöksenteon tueksi vaaditaan määräenemmistö (2/3). On kuitenkin huomattava, että kaikki osakkeet tuottavat yhtiössä lähtökohtaisesti yhtäläiset oikeudet, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Yhtiökokous tai yhtiön johto ei saa tehdä päätöstä, joka on omiaan tuottamaan osakkeen-

omistajalle tai muulle epäoikeutettua etua toisen osakkeenomistajan kustannuksella. Tällä osakkeenomistajien *yhdenvertaisuutta* koskevalla säännöksellä pyritään suojaamaan yhtiön vähemmistöosakkeenomistajien asemaa.

Vaikka osakeyhtiön osakkeenomistajat eivät olekaan henkilökohtaisessa vastuussa yhtiön velvoitteista, käytännössä mikään ei kuitenkaan estä osakkeenomistajaa sitoutumasta osakeyhtiön velvoitteisiin esimerkiksi takausjärjestelyn kautta. Usein rahoittajat saattavat pitää tällaista järjestelyä jopa rahoituksen järjestymisen edellytyksenä. Lisäksi on huomattava, että osakeyhtiön johto saattaa joutua huolimattoman toimintansa vuoksi vahingonkorvausvastuuseen esimerkiksi yhtiötä kohtaan.

Asunto-osakeyhtiö on erityinen osakeyhtiömuoto, jota koskee asunto-osakeyhtiölaki. Asunto-osakeyhtiössä osakkeenomistajalla on oikeus hallita rakennuksessa sijaitsevaa, yhtiöjärjestyksessä määriteltyä huoneistoa – omistusoikeus siis kohdistuu asunto-osakeyhtiön osakkeisiin ja hallinta tiettyyn huoneistoon. *Pörssi-yhtiöllä* tarkoitetaan julkista osakeyhtiötä, jonka osake on julkisen kaupan käynnin kohteena pörssilistalla. Pörssi-yhtiö on aina julkinen osakeyhtiö, mutta julkinen osakeyhtiö ei välttämättä ole pörssi-yhtiö. *Konsernilla* puolestaan tarkoitetaan tilannetta, jossa emoyrityksellä on määräysvalta eli yli puolet äänivallasta kohdeyrityksessä eli tytäryrityksessä (äänitai nimitysvalta). *Eurooppayhtiö* (SE, Societas Europaea) on uudehko julkisen osakeyhtiön muoto, jonka oikeushenkilöt voivat perustaa 120 000 euron osakepääomalla. Sen avulla on helpotettu muun muassa yritysjärjestelyiden tekemistä valtiollisten rajojen yli. Suomessa eurooppayhtiöitä on perustettu erittäin vähän.

2.7 Osuuskunta

Erityinen yhdistysmuoto eli *osuuskunta* on pääasiallinen tapa harjoittaa taloudellista toimintaa yhdistysmuodossa. Osuuskunnan tarkoituksena on jäsenten taloudenpidon tai elinkeinon tukemiseksi harjoittaa taloudellista toimintaa siten, että jäsenet käyttävät hyväkseen osuuskunnan tarjoamia palveluita taikka palveluita, jotka osuuskunta järjestää tytäryhteisönsä avulla tai muulla tavalla. Esimerkiksi tiettyjen tavaroiden tai palveluiden tarjoaminen osuuskunnan jäsenille edulliseen hintaan on yksi tapa harjoittaa osuustoimintaa. Perustajina pitää olla vähintään yksi luonnollista tai juridista henkilöä, joiden tulee laatia osuuskunnalle säännöt ja perustamissopimus. Osuuskunta syntyy merkinnällä kaupparekisteriin annetussa määräajassa. Osuuskunnassa jäsenmäärää ja pääomaa ei ole etukäteen määritelty. Jäseneksi haluavan

on haettava osuuskunnan jäsenyyttä, jonka myöntämisen edellytyksistä on mahdollista määrätä osuuskunnan säännöissä. Jokaisen jäsenen on otettava yksi osuus ja maksettava osuuskunnalle osuusmaksu. Kerättävistä osuusmaksuista muodostuu osuuskunnalle osuuspääoma. Osuusmaksu on mahdollista saada takaisin jäsenyyden päätyttyä (toisin kuin osuuskunnan mahdollinen liittymismaksu).

Pääsääntöisesti osuuskunnan päätöksenteko perustuu voimakkaasti henkilölottuvuutta korostavaan *ääni per jäsen* -periaatteeseen – toisin sanoen jokaisella henkilöllä on yksi ääni käytössään osuuskunnan kokouksessa. Lähtökohtaisesti osuuskunnan jäsenet eivät ole henkilökohtaisessa vastuussa osuuskunnan veloitteista. Toisin sanoen ”vastuukattona” toimii jäsenen maksama osuusmaksu. Kuitenkin osuuskunnan säännöissä on saatettu määrätä lisämaksuvelvollisuudesta osuuskunnan konkurssin tai selvitystilan yhteydessä. Lisämaksuvelvollisuus on varsin harvoin käytännössä toteutunut.

3 Sopimusjuridiikka

3.1 Yleistä

Sopimuksilla on huomattava merkitys yritystoiminnassa, sillä sopimusten avulla yritykset järjestävät toimintaansa. Esimerkiksi tavaroiden toimitus-sopimukset, salassapitosopimukset, palvelusopimukset, vuokrasopimukset, markkinointisopimukset ja kuluttajien kanssa laadittavat sopimukset ovat osa monen yrityksen päivittäistä sopimuskäytäntöä. Myös kunnissa sopimus-osaaminen on saanut aiempaa suuremman painoarvon, sillä monia toimintoja hankitaan yksityisiltä yrityksiltä, ja tuo suhde perustetaan juuri yksityisoikeudellisella sopimuksella. Sopimuksen tekeminen ja sopimuksen rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset ovat yksityisoikeuden keskeisiä osa-alueita.

Sopimukset voidaan yleensä tapauskohtaisesti muokata yrityksen *käytännön* tarpeiden mukaan. Sopimusten avulla yritykset voivat hallita hyödykkeillä tehtävän kaupan lisäksi esimerkiksi rahoitukseen ja kuljetuksiin liittyviä riskejä. Erityisesti kansainvälisessä kaupankäynnissä on syytä sopia, missä sopimusta koskevat riidat ratkaistaan ja minkä valtion lainsäädäntöä sopimukseen sovelletaan. Yleensä sopimuksia voidaan muokata tai muuttaa tarpeen mukaan olosuhteiden muutoksen takia – kunhan vain molemmat osapuolet suostuvat menettelyyn.

3.2 Oikeustoimi

Oikeustoimia voi tehdä oikeustoimikelpoinen henkilö. Täysivaltaisen luonnollisen henkilön lisäksi oikeushenkilöt ovat oikeustoimikelpoisia, ja siten nekin voivat oikeustoimin sitoutua esimerkiksi erilaisiin velvoitteisiin. Käytännössä oikeushenkilöiden puolesta toimivat aina luonnolliset henkilöt. Tällöin esimerkiksi sopimuksen osapuoleksi tulee kuitenkin oikeushenki-

lö, jonka puolesta jostakin asiasta sovitaan. Käsitteenä oikeustoimi ei kuitenkaan rajoitu pelkästään sopimukseen, vaan oikeustoimella tarkoitetaan yleisesti ottaen sellaisia *tahdonilmaisuja*, joilla on oikeudellista merkitystä. Oikeustoimella on mahdollista esimerkiksi perustaa, muuttaa tai siirtää oikeuksia. Käsitteellisesti oikeustoimi kattaa siis moninaisia juridisia tilanteita. *Yksipuolisia* oikeustoimia ovat muun muassa lahja ja testamentti. Myös liikehuoneiston vuokrasopimuksen purkamista koskeva ilmoitus on yksipuolinen oikeustoimi. Mainituille oikeustoimille on lisäksi ominaista se, että ne ovat vastikkeettomia.

Taloudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna yrityksen kannalta tärkein oikeustoimi on sopimus, joka on *kaksipuolinen* oikeustoimi. Sopimusoikeudessa oikeustoimikelpoisuutta kutsutaan joskus sopimuskentekelpoisuudeksi. Sopimus ei synny, mikäli molemmat osapuolet eivät tahdo sitoutua sen syntymiseen. Näin ollen sopimus ei synny vain toisen osapuolen tahdosta. Muita esimerkkejä kaksipuolisista oikeustoimista ovat *vaihto* ja *kauppa*. Vaihdoissa esineen omistusoikeus vaihdetaan toisen esineen omistusoikeuteen. Yrityksen kannalta keskeinen sopimus on kauppa, jonka tunnusmerkkinä on rahavastike – kyse on siis vastikkeellisesta oikeustoimesta. Kaupassa irtaimen tai kiinteän esineen omistusoikeus vaihdetaan rahavastikkeeseen.

Tahdonilmaisu liittyy kiinteästi oikeustoimen käsitteeseen. Lähtökohta on, ettei kenenkään tule joutua sopimuksen osapuoleksi tahtomattaan. Vapaa tahto ryhtyä oikeustoimeen on oikeustoimen ja siten myös sopimuksen sitovuuden lähtökohtaisena edellytyksenä. Tämän lisäksi tahdonilmaisu on kohdistettava toiselle henkilölle niin, että se on *tarkoitettu* tulemaan hänen tietoonsa. Henkilö voi ilmaista tahtonsa nimenomaisesti suullisesti tai kirjallisesti, esimerkiksi asiakirjan muodossa tai sähköpostiviestin avulla. Tahdonilmaisun voi antaa myös *hiljaisesti* eli konkludenttisesti. Tällä tarkoitetaan sitä, että henkilön käyttäytyminen ilmaisee hänen tahtonsa sitoutua tarkoitettuun oikeustoimeen. Hiljaiseen tahdonilmaisuun on suhtauduttava kuitenkin verraten pidättyvästi, sillä ei ole tarkoituksenmukaista, että kukaan joutuu sopimuksen osapuoleksi tahtomattaan.

3.3 Sopimus

Sopimuksilla yritykset voivat hankkia oikeuksia ja velvollisuuksia. Ilman sopimuksia yritys ei voi käytännössä edes olla mukana liike-elämässä, sillä toiminta paljolti perustuu juuri sopimiseen. Normaalitylanteessa yritykset laativat useita sopimuksia päivässä – jotkut yritykset jopa tuhansia. Sopimus

on vääjäämättä mukana keskeisenä juridisena instrumenttina yrityksen syntymävaiheista aina sen lopettamiseen saakka. Varsinkin kaupankäynnin yhteydessä sopimuksella on merkittävä rooli yrityksen oikeuksien ja velvollisuuksien määrittäjänä. Sopimuksen tekemistä, valtuuttamista, pätemättömyyttä ja kohtuullistamista koskevat säännökset ovat laissa varallisuus oikeudellisista oikeustoimista eli oikeustoimilaisissa. Oikeustoimilaki on siis sopimuksen laatimista koskeva yleissäädos.

Sopimuksen tekemistä yleisesti koskevan oikeustoimilain lisäksi Suomessa on voimassa suuri joukko sopimusta koskevia erityissäädöksiä. Tiettyjä *sopimustyyppejä* koskee erityissääntely. Kun sopimusta luonnehditaan tietyn tyyppiseksi, siihen kytkeytyvät omanlaisensa niin sanotut *luonnolliset ainesosat* (naturalia negotii). Esimerkiksi työsopimuksen tekemistä koskee työsopimuslaki, liikehuoneiston vuokraamista laki liikehuoneiston vuokrauksesta sekä kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välistä irtaimen kauppaa kuluttajansuojalaki. Tietynlaista sopimustoimintaa koskee siis oma, tarkoitusta varten säädetty säädöksensä. Tällaiselle säädökselle on myös tyypillistä, että se koskee vain tietynlaista oikeussuhdetta: esimerkiksi työsopimuksen laatimista ei koske laki liikehuoneiston vuokrauksesta eikä liikehuoneiston vuokrausta työsopimuslaki. Kaikkia tilanteita varten ei kuitenkaan ole olemassa omaa erillistä säädöstään. Tällöin sopimusoikeuden yleisillä periaatteilla saattaa olla ratkaisevan suuri vaikutus sopimuksen sisällön tulkinnassa. Käytännössä osapuolten välisen sopimuksen *sisällöllä* on varsin keskeinen merkitys: mitä osapuolet ovat sopimuksessa asiasta sopineet?

Sopimusten merkitys on nimenomaan niiden sitovuudessa. Sopimukset eivät ole pelkkiä lupauksia, vaan *sopimukset on pidettävä*. Sopimuksen rikkomisesta voi aiheutua erilaisia seuraamuksia: rikkoja voi joutua esimerkiksi vahingonkorvausvelvolliseksi sopijakumppania kohtaan. Mikäli sopimusta ei tarvitsisi noudattaa, ei koko sopimuksella juridisena välineenä olisi mitään merkitystä. Konkreettissa sopimuskulttuurissa periaate ilmenee siten, että sopimuksen rikkominen ei välttämättä johda oikeudenkäyntiin, vaan rikkomista pidetään hyvän liiketavan vastaisena menettelynä, ja sopimuksen rikkoja saa helposti huonon maineen sopijakumppanina. Tällainen seuraus on usein merkittävämpi kuin tuomioistuimen antama tuomio (esimerkiksi vahingonkorvausseuraamus).

Sopimuksen sitovuuden eräänlaisena vastapainona on *sopimusvapaus*. Yksinkertaistaen tämä tarkoittaa sitä, että henkilöllä on valta itse päättää kenen kanssa tekee sopimuksen ja minkälaisin ehdoin sopimukseen haluaa sitoutua. Henkilön ei ole siis pakko tehdä sopimusta kenenkään kanssa. Sopimusvapautta korostavaa taustaa vasten on sängen helppo hyväksyä se, että sovitussa tulee pysyä.

3.4 Sopimuksen syntyminen

Oikeustoimilain perinteisen mallin mukaan sopimus syntyy tarjouksen ja vastauksen avulla. Oikeuskirjallisuudessa tätä kutsutaan vakiintuneesti tarjous-vastausmekanismiksi *tai tarjous-vastausmenettelyksi*. Mallissa osapuolten vapaasta tahdostaan antamilla ja kohdistetuilla ilmaisuilla on sitovuuden kannalta keskeinen merkitys: jokaisella on mahdollisuus itse päättää, minkälaiseen sopimukseen haluaa sitoutua. *Tarjous* tulee muotoilla siten, että sen pystyy hyväksymään tai hylkäämään sellaisena kuin se on annettu. Tarjous on sitova eli tarjouksen tekijän pitää tietysti varautua siihen, että tarjous tullaan hyväksymään ja sopimus tullaan panemaan täytäntöön.

Sopimus syntyy, kun tarjouksen tekijän antaman tarjouksen vastaanottaja antaa oikea-aikaisesti puhtaan *vastauksen* eli hyväksyy tarjouksen. Kyseessä on siis kaksipuolinen oikeustoimi. Oikea-aikaisuudella tarkoitetaan sitä, että vastauksen tulee saapua tarjouksen tekijän määrittämässä määräajassa tai muussa tapauksessa kohtuullisessa ajassa tarjouksen antamisesta. Kirjallisessa tarjouksessa on syytä mainita päivä, johon saakka tarjous on voimassa. Oikeustoimilain mukaan suulliseen vastaukseen on annettava heti vastaus, ellei tarjouksen tekijä ole varannut aikaa vastauksen antamiseen. Puhtaalla vastauksella tarkoitetaan puolestaan sitä, että hyväksyvä vastaus ei ole varauksellinen, vaan vastauksessa tarjous hyväksytään sellaisenaan. Jos vastaus on varauksellinen eli poikkeaa tarjouksesta esimerkiksi hinnan osalta, vastaus katsotaan lähtökohtaisesti *uudeksi tarjoukseksi* alkuperäiselle tarjouksen tekijälle, joka voi päättää hyväksyä tai hylätä tämän niin sanotun vastatarjouksen.

Sopimuksen syntymistä voidaan kuvata *tahtojen yhtymiseksi*. Sopimus on syntynyt, kun osapuolet ovat kaikista asioista samaa mieltä ja haluavat sitoutua tähän ratkaisuun. Erimielisyys tai haluttomuus sitoutua estää sopimuksen syntymisen. Oletus on, että osapuolet sosisivat kaikesta, jolloin sopimus määrittää heidän välisensä toiminnan pelisäännöt. Toisinaan jotain kuitenkin unohtuu tai sopimus jää epäselväksi. Näissä tilanteissa alkuperäistä sopimusta on tulkittava, täydennettävä tai osapuolten niin sopiessa muutettava. Sopimuksen *tulkinnalla* tarkoitetaan sitä, että esimerkiksi epäselvää sopimuksen ehtoa sopimuksen tekemisen jälkeen joudutaan tulkitsemaan. Epäselvien ehtojen tulkinta johtuu usein siitä, että sopimuksessa on käytetty epäselviä ilmaisuja. Sopimuksen *sanamuotoon* on siis syytä kiinnittää erityistä huomiota.

Kun tarjous ja vastaus ovat siis *sitovia*, ja ne on vain rajoitetusti mahdollista peruuttaa. Peruuttamisen edellytykset ovat oikeustoimilaisia. Tarjousten ja vastausten sitovuuden takia on tärkeää erottaa toisistaan sitovaksi tarkoi-

tettu tarjous ja ei-sitova pyyntö saada tietoja tuotteiden ja palvelujen saatuudesta sekä hinnoista. Esimerkiksi kauppojen *mainoksia* on Suomessa pidetty ”kehoituksina tehdä tarjouksia”, jotka eivät sido kauppiasta. Yksilöity, tietulle asiakkaalle tehty tarjous on kuitenkin sitova. Vaikka kyse ei olisikaan sitovasta tarjouksesta, vaan mainitunlaisesta kehotuksesta, ei kauppias saa johtaa asiakkaitaan harhaan. Katteettomaan markkinointiviestintään voidaan nimittäin puuttua kuluttajansuojalain perusteella; tämä puuttuminen ei kuitenkaan johda sellaisenaan sopimuksen syntymiseen.

Edellä kuvattu perinteinen tarjous-vastausmalli ei ole ainoa tapa, jolla sopimus syntyy. Sopimus voi tietyissä käytännön tilanteissa syntyä myös esimerkiksi tietynlaisten vakiintuneiden *sopimuksen perustavien tosiseikkojen* myötä. Tällainen tilanne on kyseessä esimerkiksi silloin, kun henkilö ostaa suklaapatukan tai kahvin automaatista. Sopimusneuvottelut voivat normaalisti tietysti päättyä tuloksettomina ilman minkäänlaista sopimussidonnaisuutta. Kuitenkin *neuvottelujen* pitkään jatkuminen ja olennaisista asioista ymmärrykseen pääsy *saattaa* nykykäsityksen mukaan jossakin tilanteessa saada aikaan sopimussidonnaisuuden. Siinäkin tapauksessa, ettei tällaista sopimussidonnaisuutta synny, on mahdollista, että pitkien ja lupaavien neuvottelujen jälkeen sopimuksenteosta vetäytyneet osapuoli saattaa tietyin edellytyksin joutua korvausvastuuseen.

Lähtökohtaisesti sillä ei ole merkitystä, tapahtuuko sopimuksen sitoutumiseen liittyvä tahdonilmaisu *suullisesti vai kirjallisesti*. Sopimusta voidaan yhteisymmärryksessä muuttaakin kummalla muodolla tahansa. Tosiasiassa tätä vapautta on kuitenkin lainsäädännössä rajoitettu muotovaatimuksin. Joissakin tilanteissa sopimuksen sitovuuden edellytyksenä on esimerkiksi kirjallinen muoto. Monissa tilanteissa on todistelun helpottumisen kannalta syytä joka tapauksessa käyttää kirjallista muotoa, vaikka se ei varsinaisesti olisikaan sopimuksen sitovuuden edellytys. Näin vältetään tilanteelta, jossa toinen sopijaosapuolista kiistää myöhemmin koko sopimuksen olemassaolon, jonkin yksittäisen sopimusehdon tai sopimuksen jälkikäteisen muuttamisen.

Vaikka sopimuksen sitovuuden periaatetta on pidettävä lähtökohtana, joissain tilanteissa sopimuksen sisältöön voidaan jälkikäteen puuttua. Sopimus saattaa olla sopijaosapuolen kannalta kohtuuton – tällöin sopimusta saatetaan kohtuullistaa eli *sovitella*. Tällaisessa tilanteessa toinen sopijaosapuoli on usein niin sanotusti heikommassa asemassa. Esimerkiksi työsopimuksessa olevaa työntekijän kannalta kohtuutonta ehtoa voidaan yleisessä tuomioistui-
messä osittain tai kokonaan sovitella. Sopimus jää kuitenkin muilta osin voimaan. Kohtuullistamista ankarammasta toimenpiteestä on kyse silloin, kun jokin sopimus tai yksittäinen sopimusehto katsotaan *pätemättömäksi*. Sopimus saatetaan katsoa pätemättömäksi esimerkiksi silloin, kun sopijaosapuoli

on törkeällä tavalla pakotettu sopimukseen. Moraalisestikaan tarkasteltuna ei ole tavoiteltavaa, että tällainen sopimus sitoisi pakotettua osapuolta. Sopimuksen sovittelua ja pätemättömyyttä koskevat säännökset ovat oikeustoilaisissa.

3.5 Sopimusten merkitys

Sopimusoikeudellinen sääntely on viimeisten 20 vuoden aikana lisääntynyt huomattavasti. Yhteiskunnan monimutkaistuminen ja kansainvälistyminen ovat vaikuttaneet sääntelyn määrän kasvuun. Suomen liittyminen Euroopan unioniin on osaltaan ollut vaikuttamassa säännösten määrän ja yksityiskoh-taisuuden lisääntymiseen. Sopimusten *merkitys* on yrityselämän kannalta huomattava, sillä sopimukset ovat mukana yrityksen toiminnassa sen perus-tamisen, varsinaisen toiminnan ja päättymisen yhteydessä. Liikekumppanien ja asiakkaiden kanssa tehdään yrityksen elinkaaren aikana valtava määrä so-pimuksia. Lisäksi sopimusjuridiikka liittyy vahvasti yrityksen rahoitusjärjes-telyihin. Sopimusoikeudellisten instrumenttien hallinta on siis *yrittäjän johdon ja asiantuntijoiden keskeistä osaamisaluetta*.

Erityisesti elinkeinoharjoittajien välisissä sopimuksissa eli *liikesopimuk-sissa* (b-to-b-sopimukset) on laaja sopimusvapaus. Tämä ei kuitenkaan tar-koita sitä, että aivan mistä tahansa voisi sopia. Esimerkiksi sopimus rikoksen tekemisestä ei ole sitova sopimus. Myöskään kilpailua rajoittavat tai kaikilta markkinoilla toimivilta edellyttävän hyvän tavan vastaiset sopimukset eivät ole sitovia. Näissä tilanteissa sopimus voi olla joko kokonaan tai osittain pä-temätön (eli sitä ei joko kokonaan tai tiettyjen ehtojen osalta voi panna täy-täntöön).

Sopimusoikeudessa myös *pakottavalla* lainsäädännöllä suojataan usein niin sanotusti ”heikompa” osapuolta. Esimerkiksi työnantajan ja työnteki-jän välillä solmittavassa työsopimuksessa ei voida heikentää työntekijän työ-turvallisuutta sopimusteitse. Vaikka tällaisesta heikennyksestä olisikin otet-tu ehto työsopimukseen, se on pakottavan lainsäädännön vastaisena ehtona mitätön – täydellistä sopimusvapautta on näin ollen pakottavalla sääntelyllä rajoitettu. Pakottavalle sääntelylle on ominaista, että sääntely koskee ainoas-taan tietentyyppejä sopimuksia, erityisesti juuri työntekijöiden ja kuluttajien kanssa laadittavia sopimuksia. Mikäli pakottavaa sääntelyä ei olisi, toisen osa-puolen olisi mahdollista monissa tilanteissa epäasiallisellakin tavalla hyödyn-tää omaa vahvaa asemaansa suhteessa toiseen osapuoleen.

Instrumenttina sopimus tarjoaa yritykselle lukemattoman määrän erilaisia vaihtoehtoja *järjestää* omaa toimintaansa suhteessa muihin toimijoihin, esimerkiksi alihankkijoihin tai palveluntarjoajiin. Toisaalta sopimus on juridisen riskienhallinnan keskeinen väline. Huolellisella valmistautumisella ja sopimusjuridiikan osaamisella yritysjohto voi varmistaa sen, etteivät liiketoiminnalliset tavoitteet ainakaan sopimusten vuoksi jää täyttymättä. Liiketoiminnan tavoitteenahan on voiton tuottaminen, joten sopimusoikeudellisten instrumenttien keskeiset tehtävät liittyvät juuri tämän tavoitteen saavuttamiseen. Sopimus onkin yksi tärkeimmistä mahdollisuuksien ja riskien hallinnan välineistä – esimerkiksi sopimuksen vastuunrajoitusta koskevalla ehdolla voidaan pyrkiä estämään suurten sopimussakkojen tai vahingonkorvausten mahdollisuus.

Esine voi vaihtaa omistajaa muun muassa sopimuksen tai lahjan muodossa. Esimerkiksi irtainten ja kiinteiden esineiden ja palveluiden omistusoikeuden siirtyminen tapahtuu yrityselämässä juuri erilaisten sopimusten avulla. Omistusoikeus voi kohdistua myös aineettomiin oikeuksiin. Tuotteiden ja palveluiden omistusoikeus ja omistajanvaihdosten hallinta ovat yrityksen kannalta tärkeitä kysymyksiä. Omistusoikeutta voi kuvata omistajan määräysvallaksi, johon liittyy läheisesti perustuslaillinen omaisuudensuojan periaate. Omistajalla on oikeus esimerkiksi vaatia häneltä laittomasti viedyn esineen palauttamista tai vaatia omistusoikeutta loukkaavan toiminnan lopettamista. Halutessaan omistaja voi siirtää esineen hallintaoikeuden lainaamalla tai vuokraamalla esineen. Lähtökohta onkin, että esineen omistaja saa vapaasti päättää, mitä hän esineellä tekee tai jättää tekemättä. Tosin tällaista täysin rajoituksetonta valtaa tosiasiallisesti rajoittavat nykyään monet säännöksiin perustuvat omistusoikeuden rajoitukset – esimerkiksi omistamalleen tontille ei voi rakentaa voimassa olevien määräysten vastaista rakennusta.

3.6 Kaupankäynnin juridiikka

Irtainten esineiden ja palveluiden kaupan juridinen sääntely on yrityksen kannalta tärkeässä asemassa. Kaupankäyntiä koskevaa, pääosin dispositiivista sääntelyä on Suomessa erityisesti irtaimen kaupan osalta. Kaupankäynnissä sopimus syntyy usein myös *vakioehdoin*. Vakioehdoilla tarkoitetaan esimerkiksi yrityksen tai etujärjestön laatimaa ehtokokoelmaa, jota yritys käyttää sellaisenaan useiden eri asiakkaiden kanssa.

Kauppalaki koskee elinkeinonharjoittajien välisiä sopimussuhteita, mutta sitä sovelletaan vain irtaimen omaisuuden kauppaan ja soveltuvin osin vaih-

toon. Irtaimella omaisuudella tarkoitetaan kaikenlaisia irtaimia esineitä, kuten koneita, laitteita ja arvopapereita. Palveluja koskeviin sopimuksiin laki ei sovellu. Elinkeinonharjoittajien oletetaan olevan alansa ammattilaisia, joten lain säännökset ovat sopimuksenvaraisia (dispositiivisia). Irtaimen kaupan osapuolet voivat siten poiketa lain määräyksistä haluamallaan tavalla. Sopimukseen voidaan sisällyttää esimerkiksi osa lain säännöksistä ja tietyltä osin kohdistaa myyjään tai ostajaan lakia kovempia tai lievempiä vaatimuksia. Jos sopimuksessa ei ole asiasta mainintaa eikä kauppataavasta muuta johdu, sovelletaan kauppalakia. Osapuolet voivat räätälöidä sellaisen sopimuksen kuin haluavat.

Edellä mainitusta kauppalaain mahdollistamasta vapaudesta seuraa toisaalta tietynasteinen turvattomuus pienyrittäjän kannalta. Tällainen yrittäjä joutuu helposti taipumaan epäedullisiin ehtoihin saadakseen tuotteensa markkinoille. Mitään kuluttajansuojalakiin verrattavaa suojaa hänelle ei ole. Isompi yritys ei välttämättä suostu mihinkään muuhun kuin sellaiseen sopimukseen, jossa käytetään sen omia sopimuksen *vakioehtoja*. Kauppalaissa ovat sekä virhettä että viivästystä koskevat normit. Näistäkin voidaan kaikilta osin poiketa. Virheen ja viivästyksen määrittely kauppalaissa vastaa sopimus-oikeuden yleistä linjausta eli virhe tai viivästys on poikkeaminen osapuolten välillä sovitusta hinnasta, laadusta tai toimitusaikataulusta.

Vaikka *palvelujen* merkitys yhteiskunnassa on ollut jatkuvassa kasvussa, palveluja koskevista sopimuksista ei ole säädetty mitään omaa lakia. Eräistä kuluttajapalvelusopimuksista on säädetty kuluttajansuojalaissa, mutta nämä säännökset kattavat vain esimerkiksi erilaisia irtaimen esineeseen liittyviä huolto- ja korjauspalveluja. Muihin palveluihin on käytännössä sovellettu ”yleisiä sopimus-oikeudellisia periaatteita”. Näillä tarkoitetaan esimerkiksi kauppalaain yleistä virhesääntelyä, jonka on katsottu ilmentävän virhekäsitetä laajemminkin kuin pelkästään irtaimen osalta. Palvelussakin on siten virhe, jos suoritus poikkeaa sovitusta. Esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa asiakkaan hiukset eivät kuluneisuutensa takia niin sanotusti pitäneet permanenttia, ja lopputulos oli sekä kampaajan että asiakkaan mielestä huono. Ongelmana voi olla se, että osapuolten käsitys oikeasta suorituksesta voi poiketa toisistaan.

Palveluyrittäjät käyttävät usein vakioehtojaan, joten näissäkin tilanteissa tulisi aina varmistua mihin tulee sitoutuneeksi palvelua ostaessaan. Sopimus voi myös kattaa sekä irtaimen esineen kaupan että palvelun. Näissä tapauksissa on arvioitava, onko kyse enemmän kaupasta vai palvelusta päätettäessä mitä säädöstä sopimukseen sovelletaan. Esimerkiksi ostettaessa auto kauppaan voi sisältyä usean vuoden huoltopalvelut sijaisautoineen tms.

Kansainvälisellä kaupalla tarkoitetaan kauppaa, jossa sopijaosapuolten toimipisteet sijaitsevat eri valtioissa. Kansainvälisessä kaupassa on tavallisissa sopimuksissa huomioitavien seikkojen lisäksi kaksi tärkeää seikkaa: lainvalinta ja oikeudenkäyntipaikan valinta. Osapuolet voivat valita sen lain, joka heidän mielestään parhaiten liittyy kyseiseen sopimukseen tai esimerkiksi jommankumman osapuolen kotivaltion lain. Usein pyritään valitsemaan *neutraali* laki, joka ei suoraan liity kumpaankaan osapuoleen. Hyvä vaihtoehto on tällöin *YK:n kauppalaki* eli CISG. Tätä lakia voidaan kuitenkin soveltaa vain irtaimen kauppaan. Oikeudenkäyntipaikaksi voidaan valita jonkin maan tuomioistuin, mutta yritystoiminnassa tavallisempaa on valita välimiesmenettely. Välimiesmenettelyä voidaan käyttää vaihtoehtoisena riidanratkaisumenetelmänä maan yleisen tuomioistuimen sijaan. Jos edellä mainittuja valintoja ei tehdä, määräytyy sovellettava laki kansainvälisten sopimusten perusteella. Lopputulos voi olla yllättävä.

Sopimuksia tehdään paljon myös yritysten ja julkisyhteisöjen välillä. Tällaisia kutsutaan hallintosopimuksiksi ja niiden osapuolina voivat olla julkisyhteisöjä tai julkisyhteisö ja yritys / tavallinen kansalainen. Yritystoiminnan kannalta mielenkiintoinen sopimusryhmä on *julkisia hankintoja* koskevat sopimukset. Julkisen hankintamenettelyn eräänä tavoitteena on markkinoiden toiminnan tehokkuuden ja yritysten kilpailukyvyyn lisääminen. Näiden solmimista rajaa julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö, joka edellyttää tietyissä tapauksissa sopimuskumppaneiden kilpailuttamista. Tietyt erikseen määritellyt, euromääräiset raja-arvot ylittävät tavaroiden ja palveluiden hankinnat on siis kilpailutettava. Hankintamenettelyssä julkisyhteisön on noudatettava hankintalainsäädännön määräyksiä – sopijakumppani ei ole siis täysin vapaasti julkisyhteisön valittavissa. Kilpailuttaminen antaa yrityksille mahdollisuuden osallistua tuotteiden tai palveluiden hankintaa koskevaan kilpailutukseen. Kilpailuttamisen jälkeen tehdyn sopimuksen on vastattava niitä ehtoja, jotka hankintaa tekevä julkisyhteisö (eli hankintaviranomainen tai vastaava) on tarjouspyynnössään asettanut. Hankintalainsäädännössä myös edellytetään, että hankintasopimus on tehtävä *kirjallisesti*. Lainsäädäntö rajoittaa myös mahdollisuutta muuttaa sopimusta kesken sopimuskauden, koska olennaisia muutoksia ei saa tehdä ilman uutta kilpailuttamista. Olennainen muutos on esimerkiksi tuotteiden lisääminen sopimukseen tai hinnan muuttaminen.

4 Markkinoiden toiminnan sääntely

4.1 Markkinatalous ja kilpailu

Yritysten taloudellinen toimintaympäristö on markkinatalous ja sen osana markkinat. Markkinoilla yritys kohtaa kilpailua, joka voi olla sen kannalta hyvinkin haitallista. Tehoton, huonosti johdettu yritys ei pärjää kilpailussa ja voi ajautua konkurssiin menettäytään varansa ja luottokelpoisuutensa. Toisaalta kilpailu on mahdollisuus – muita tehokkaampi yritys voi saavuttaa markkinoilta normaalia korkeamman tuottotason. Kilpailu on kannustin toimia tehokkaasti. Tätä kannustinvaikutusta hyödynnetään antamalla yrityksille tietyissä tilanteissa mahdollisuus luoda oma oikeudellisesti suojattu monopolinsa. Esimerkiksi uuden keksinnön tehnyt yritys voi saada tälle keksinnölle patentin ja sitä kautta yksinoikeuden keksinnön teolliseen käyttöön. Immateriaalioikeuden voi myös myydä joko itsenäisesti tai esimerkiksi myymällä koko yrityksen toiselle.

Markkinat – kuten mikä tahansa muukin yhteiskunnan kannalta tärkeä järjestelmä – tarvitsee pelisääntöjä. Markkinoita kontrolloivien sääntöjen tavoitteena on estää tehoton tai suorastaan haitallinen toiminta markkinoilla ja *edistää* yritysten mahdollisuutta rehellisesti ja avoimesti kilpailla keskenään, jolloin myös kuluttajat hyötyvät parempina ja halvempina hyödykkeinä.

Markkinataloudessa talouden toiminta perustuu eri markkinoilla valitsevaan kilpailuun. Kilpailu ohjaa *näkymättömän käden* lailla talouden toimintaa välittäen samalla tietoa eri markkinoilta toimijoille (valmistajat, myyjät, asiakkaat jne.). Tässä prosessissa kuluttaja on kuningas sikäli, että hänen valintansa ohjaavat viime kädessä sitä mitä ja millaista sekä kuinka paljon tuotetaan. Kilpailuprosessi perustuu kysyntään ja tarjontaan, jotka toimivat näkymättömänä kätenä ohjaamassa markkinoiden toimintaa. Jos tarjontaa on enemmän kuin kysyntää, osa tuotteista jää myymättä. Jotta ne saataisiin kaupaksi, hinnan on laskettava. Halvempi hinta houkuttaa ostamaan enemmän ja myös uudet ostajat ovat valmiita ostamaan halvemmän tuotteen. Kun

kysyntä ja tarjonta kohtaavat, on lopputuloksena markkinahinta tuotteelle. Sama menetelmä toimii, jos tuotantoa on liian vähän. Kun kaikki eivät saa haluamaansa tuotetta, he ovat valmiit maksamaan siitä enemmän. Ylikysyntä nostaa hintatasoa ja samalla antaa signaalin valmistaa enemmän. Ja taas päädytään markkinahintaan.

Vastaava ajattelu pätee myös tuotteiden laatuun. Jos laatu ei vastaa sitä, mitä kuluttajat haluavat, he saattavat jättää tuotteen ostamatta ja tällöin ratkaisuna on joko hinnan alentaminen tai laadun parantaminen. Periaatteessa on mahdollista myös heikentää ”ylilaadukkaan” (ja siten liian kalliin) tuotteen laatua, jotta voidaan myydä halvemmalla hieman huonompaa tuotetta. Kuluttajan ostospäätös on tässäkin ratkaiseva tekijä. Laadun osalta yritysten toimintaa tosin rajoittaa muun muassa tuoteturvallisuuslainsäädäntö, joten ainakaan kuluttajille vaarallisia tuotteita ei saisi olla markkinoilla.

Näkymätön käsi toimii myös kansantalouden tasolla. Jos kysyntä on joillain markkinoilla suurempi kuin tarjonta, tuotantoa kannattaa lisätä. Tämä vaatii resursseja, jotka siirretään toisilta markkinoilta, joilla valmistaminen ei ole yhtä kannattavaa. Ostospäätöksesi – ostanko esimerkiksi citymaasturin vai polttoainetehokkaan auton – vaikuttaa omalla pienellä osuudellaan siihen, valmistetaanko citymaastureita vai muita autoja. Käytännön esimerkki on Humwee-citymaasturi, jonka tuotanto loppui, kun isoja ”ökymaastureita” ei halunnut kukaan. Näkymätön käsi vaatii kilpailua, jotta se voisi toimia. Jos yritys voi kontrolloida markkinoita eli tuotantoa ja hintoja, silloin kysyntä ja tarjonta eivät kohtaa ”luonnollisella” tasolla. Epätäydellisilläkin markkinoilla (eli markkinoilla, joilla kilpailu ei ole täysin vapaata) kysyntä ja tarjonta toimivat hinnan määrittäjinä. Tärkein ero kilpailtuun tilanteeseen on se, että hintoja kontrolloivat ainakin osittain yritykset eivätkä markkinat. Tilannetta voidaan arvioida *markkinavoiman* avulla. Mitä enemmän markkinavoimaa yrityksellä tai yritysyhmällä on, sitä vaikeampaa kilpailun toiminta on.

Mikäli kilpailu ei ole lainkaan mahdollista (tuotetta ei esimerkiksi lainkaan voi korvata toisella), näkymätön käsikään ei toimi. Tällöin tilalle voi tulla kilpailua *jäljittelevä toiminta*, kuten julkisen vallan järjestämä tarjouskilpailu. Esimerkiksi kaupunkien sisäinen joukkoliikenne on nykyään kilpailutettu, jotta kuluttajahinnat ja laatu olisivat mahdollisimman halpoja ja hyviä. Jotta prosessi onnistuisi, julkisen vallan ja tarjoajien toimintaa on säädelty julkisista hankinnoista annetussa laissa. Myös tämä laki on osa markkinoiden kontrollia ja kilpailuoikeutta.

Toinen vaihtoehto on suora sääntely, jossa lainsäätävä määrittää hyödykkeen hinnan ja yleensä myös laadun. Suoraa sääntelyä käytetään lähinnä niin sanottujen luonnollisten monopolien hallitsemien markkinoiden osalta. Luonnollisella monopolilla tarkoitetaan tilannetta, jossa markkinoilla ei voi

olla kuin yksi toimija eli kahden yrityksen toiminta näillä markkinoilla olisi tehottomampaa kuin yhden. Tästä esimerkkinä ovat sähkön siirtomarkkinat, joille ei yleensä kannata rakentaa useita rinnakkaisia verkkoja. Tältä osin on annettu sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvontaa koskeva laki, jonka 6 ja 10 §:ien perusteella Energiaviraston on määritettävä etukäteen sähkön siirron ja jakelun hinnoittelua koskevat menetelmät valvontajaksoittain. Lisäksi viraston on valvontajakson päätyttyä lain 14 §:n mukaan veloitettava verkonhaltijaa maksamaan kohtuullisen tuoton ylittänyt määrä asiakkaille tai kohtuullisen tuoton alittuessa oikeutettava verkonhaltija korottamaan siirtohintojaan. Sähkömarkkinoita koskevaan sääntelyyn liittyy myös sähkön laatuun (eli lähinnä toimitusvarmuuteen) liittyviä veloitteita.

Kilpailu voi törmätä muihinkin ongelmiin. Kilpailu vaatii yrityksiltä jatkuvaa kehittymistä ja pyrkimystä parempaan aivan huippu-urheilijoiden tapaan. Tämän välttämiseksi yritykset voivat sopia keskenään siitä, ettei kilpailulla (kartelli). Markkinoilla hallitsevan aseman saanut yritys voi puolestaan pyrkiä estämään uusien kilpailijoiden pääsyä markkinoille (määrävän aseman väärinkäyttö). Molemmissa tilanteissa on kyse markkinoiden normaalin toiminnan vastaisesta kilpailun rajoittamisesta. Tällaisten häiriöiden estämiseksi pyritään kilpailuoikeuden kautta varmistamaan, ettei kilpailunrajoituksia olisi ja toisaalta niihin syöllistyneitä rangaistaan valtiolle maksettavalla, jopa kymmenien miljoonien eurojen suuruisella seuraamusmaksulla. Kilpailunrajoituksista, niiden tutkimisesta ja torjunnasta on säädetty *kilpailulaissa*, joka on kilpailuoikeuden ydinaluetta.

Toinen kilpailuun kohdistuva ongelma on oikean tiedon tarve. Kuluttajathan eivät voi toimia ”näkyttömän käden” ohjaamina, jos he eivät tiedä mikä tuote on hinta-laatu-suhteeltaan paras. Oikean tiedon saamiseksi *asiallinen markkinointi* onkin välttämätöntä. Ongelmana on tältä osin se, että yritykset voivat pyrkiä manipuloimaan markkinoiden toimintaa erilaisen väärän, harhaanjohtavan ja vaikkapa kilpailijoita herjaavan markkinoinnin avulla. Tällainen markkinoiden toiminnan vääristäminen on kielletty kuluttajansuojalaissa ja laissa sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa.

Toisinaan on tarvetta sallia kilpailun rajoittaminen yritysten toimesta. Tällainen tarve on ensinnäkin silloin, kun kilpailunrajoitus on yhteiskunnan kannalta hyödyllinen. Tämä asia on ratkaistu kilpailulainsäädännön poikkeussäännösten avulla. Toinen merkittävämpi tarve syntyy silloin, kun yritys on kehittänyt jotain uutta ja sen pitäisi voida saada kehittämiskulut korvattua myymällä hyödykettä markkinoille kilpailtua hintaa korkeammalla hinnalla. Oikeudellinen keino ovat erilaiset *immateriaalioikeudet*, kuten malli-, patenti- ja tekijänoikeus. Näillä oikeuksilla luodaan väliaikainen ”monopoliasema” immateriaalioikeuden omistajalle.

Kaiken kaikkiaan tavoitteena on eräänlainen ”*tasainen pelikenttä*”, jossa jokaisella yrityksellä olisi samanlaiset mahdollisuudet pärjätä. Tämä ei tarkoita kenenkään suojaamista, vaan ainoastaan edellä käsitellyjen kilpailun esteiden poistamista.

4.2 Markkinavoima

Markkinat koostuvat lähinnä pk-yritysten kokoisista yrityksistä. Näillä yrityksillä ei tyypillisesti ole markkinavoimaa. Kaikki yritykset eivät ole pieniä. Tämä ei välttämättä tarkoita, että niillä olisi jonkinlaista voimaa markkinoihin tai kilpailijoihinsa nähden. Mikäli markkinoille pääsy on vapaata, ei edes suurimmalla yrityksellä ole todellista markkinavoimaa. Suuruus ei sinänsä ole mikään kilpailunrajoitus. Markkinavoimaa tai määräävää markkina-asemaa (eli kykyä hallita markkinoita) ei yleensä ole kielletty. Markkinoita hallitsevien yritysten toimintatapoihin voidaan puuttua.

Yrityksen voidessa toimia itsenäisesti kilpailijoistaan ja markkinoistaan se omaa markkinavoimaa. Tämän voiman arvioimiseksi on yleensä ensin arvioitava, mitkä ovat niin sanotut merkitykselliset eli *relevantit markkinat*. Käytännössä tällä tarkoitetaan niitä tuotemarkkinoita, joilla yrityksen hyödykkeet kilpailevat. Rajaus tehdään arvioimalla sitä, mitkä hyödykkeet ovat niitä hankkivien (viime kädessä kuluttajien) kannalta samanarvoisia eli toistensa substituutteja. Esimerkiksi city-maasturit ja halvat perheautot eivät kuulu samoille markkinoille, koska niiden ostajilla on erilaiset tarpeet eikä city-maasturi olisi järkevä vaihtoehto pikku perheauton ostajalle (ja päinvastoin). Markkinat on rajattava myös maantieteellisesti eli sen alueen perusteella, jossa hyödykkeet ovat toistensa kilpailijoita. Esimerkiksi Tampereen alueen parturit kilpailevat keskenään, mutta he eivät kilpaile Hämeenlinnan partureiden kanssa.

Markkinavoima voi olla yksinkertaisesti jonkin keksinnön tai muun paremmuuden (tehokkaampi, luovempi ym.) seuraus. Tilanne voi olla myös kartellien tai yrityskauppojen lopputulos. Markkinavoima voi olla vain väliaikaista muiden saavuttaessa yrityksen etumatkan. Yrityksellä on kuitenkin hyvä syy pyrkiä säilyttämään asemansa rajoittamalla kilpailua tai muilla keinoin. Jonkinasteinen markkinavoima on positiivista, koska se antaa syyn kilpailla. Mikäli muita paremman hyödykkeen kehittämiseen sijoitettuja varoja ei saisi takaisin näistä tuotteista saatavina tavallista suurempina nk. monopolivoitoina, ei tutkimus lainkaan kannattaisi. Tätä on käytetty argumenttina immateriaalioikeuksien puolesta. Markkinavoimaa arvioidaan yleensä mark-

kinaosuuden ja muiden taloudellisten indikaattorien avulla. Tarkkoja rajoja siitä, milloin yrityksellä olisi markkinavoimaa tai mikä määrä tätä voimaa on vahingollista, ei ole. Markkinavoiman tärkein merkitys on arvioinnissa siitä, onko yrityksellä määräävä asema joillain markkinoilla vai ei. Tällöin on kyse pysyvämmästä markkinavoimasta, koska epävarmaan, ohimenevään markkinavoimaan nojaava yritys ei todellisuudessa voi kontrolloida markkinoita.

Kartellin (eli yritysten välisen yhteistyön) kautta syntyvää markkinavoimaa pidetään yleensä haitallisena, koska kartelliyritykset eivät tavallisesti pyri kartellin avulla toimintansa tehostamiseen, vaan yksinomaan tätä kautta syntyvän markkinavoiman hyödyntämiseen. Markkinavoima voi myös olla positiivista, jos se liittyy esimerkiksi tutkimukseen tai tuotekehitykseen. Markkinavoima ja sen mahdollistama tavallista suurempi tuotto toimivat kannustimina kehittää uusia tuotteita ja tämän takia tätä innovaatio-prosessia suojataan erilaisin immateriaalioikeuksin.

4.3 Kielletyt kilpailunrajoitukset

Kiellettyjä kilpailunrajoituksia ovat kartellit (tietyt yritysten yhteistyötavat), määräävän markkina-aseman väärinkäyttö ja osa yrityskaupoista. Yrityskauppavalvonnan tavoitteena on markkinoiden keskittymisen estäminen. Sisäisen kasvun kautta tapahtuvaan keskittymiseen ei Suomessa voida puuttua. Tämä valvonta on oma erityisalueensa, jota ei tässä yhteydessä enemmälti tarkastella.

Kilpailulain 5 §: Sellaiset elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätökset sekä elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistetut menettelytavat, joiden tarkoituksena on merkittävästi estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua tai joista seuraa, että kilpailu merkittävästi estyy, rajoittuu tai vääristyy, ovat kiellettyjä. Kiellettyjä ovat erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat: 1) joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja; 2) joilla rajoitetaan tai valvotaan tuotantoa, markkinoita, teknistä kehitystä taikka investointeja; 3) joilla jaetaan markkinoita tai hankintalähteitä; 4) joiden mukaan eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin sovelletaan erilaisia ehtoja siten, että kauppakumppanit asetetaan epäedulliseen kilpailuasemaan; tai 5) joiden mu-

kaan sopimuksen syntymisen edellytykseksi asetetaan se, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.

Kilpailulaki edellyttää siten ensinnäkin, että on olemassa jonkinlainen *sopimus, päätös tai yhdenmukaistettu menettelytapa*. Käytännössä kynnys on varsin alhaalla eli mitään suullista tai kirjallista sopimusta ei tarvitse näyttää toteen. Riittävää on se, että yritykset ovat saavuttaneet jonkinlaisen yhteisymmärryksen markkinoilla toimimisesta. Tällä yhteisymmärryksellä on oltava jonkinlainen vaikutus kilpailuun, ellei toiminnan tarkoituksena ole nimenomaan rajoittaa kilpailua. Viimeksi mainitussa tilanteessa kyse on kielletystä kartellista eikä viranomaisten edes tarvitse selvittää, onko toiminta voinut todella vaikuttaa kilpailuun vai ei. Näyttötaakka on kilpailuviranomaisilla, mutta usein asia on varsin selvä – kilpailunrajoitusta on tavoiteltu, jotta oma yritys hyötyisi kilpailun vähenemisestä.

Kartellin haitallinen vaikutus on sidottu sen markkinavoimaan eli siihen, miten laajalti kartelli hallitsee kyseessä olevan hyödykkeen markkinoita. Esimerkiksi sellainen kartelli, joka kattaa tärkeimmät tuottajat tai jälleenmyyjät ja joka myös pystyy estämään markkinoille pääsyn, on erittäin markkinavoimainen. Vastaavasti muutaman pienen yrityksen ”yhteistyö” ei tuo niille merkittävästi markkinavoimaa. Markkinoihin vain vähän vaikuttavaan kiellettyyn yhteistyöhön ei välttämättä edes puututa (vähämerkitykselliset kilpailunrajoitukset eli de minimis -sääntö). Vakaviin kilpailunrajoituksiin, kuten hintakartelleihin, pyritään puuttumaan, koska tällaisella toiminnalla ei ole muuta tarkoitusta kuin lainvastaisen markkinahäiriön aiheuttaminen.

Mitä kartelli tekee? Kartelli vaikuttaa yritysten toimintaan markkinoilla ja niiden saamaan tulokseen. Tavoitteena kartellilla on saada tuotteistaan ylihintaa kuluttajien kustannuksella ja juuri tämän takia niitä pidetäänkin erityisen haitallisina. Lähtökohtaisesti kartellin voi olettaa vähentävän tuotantoa ja nostavan hintoja saadakseen monopolivoittoja (hintakartelli ja/tai tuotantomääriä koskeva kartelli). Vaikka tätä tasoa ei saavuteta, jää tuotannon määrä vähäisemmäksi ja hinta korkeammaksi kuin kilpaillussa tilanteessa. Vertikaalisessa suhteessa kartelli voi yrittää pitää jälleenmyyntihinnan tietyissä rajoissa. Kartelli voi myös vaihtaa *liikesalaisuuksia* tms. (tietojenvaihtokartelli). Esimerkiksi hinnoittelua koskevien tietojen vaihtamisen avulla voidaan pyrkiä samaan kuin hintakartellilla. Kaikki sellainen tieto, joka normaalisti kuuluu yrityksen omaan päätöksentekoon ja josta ei kerrota ulkopuolisille, on pidettävä yrityksen sisällä eikä sitä saa kertoa kilpailijoille. Myös välillinen tietojen vaihto esimerkiksi toimialayhdistyksen kautta on

kiellettyä. Tiedot voivat kuitenkin vanhentua eli tietojenvaihdon merkitys on arvioitava juuri kilpailuvaikutusten kannalta.

Kiellettyjen kartellien suuri ongelma on tällaisen yhteistyön toteennäyttämisen. Yritykset eivät yleensä avoimesti sovi kielletystä yhteistyöstä, vaan tällaista yhteistyötä koskeva tieto pyritään salaamaan. Toisinaan tietoja voi olla esimerkiksi yhtiöiden johtaelinten pöytäkirjoissa, mutta tiedot kartellisista voidaan joutua etsimään sähköposteista tai johtajien tai muun henkilökunnan tapaamisista.

Kaikki yhteistyö ei ole ”pahaa” tai haitallista. Kartelli-nimitystä ei yleensä edes käytetä sallitusta yhteistyöstä. Yhteistyö pitäisi sallia, jos sen tulokset ovat myönteisiä. Positiivisia tuloksia voidaan odottaa, jos yhteistyötä tekevät yritykset voivat yhdessä tuottaa jotain, mitä ne yksinään (tai mikään yritys) eivät olisi voineet tuottaa yksinään. Tyypillinen esimerkki *hyödyllisestä yhteistyöstä* on tutkimus ja tuotekehitys. Osa yrityksistä saattaisi lopulta saavuttaa samat lopputulokset, mutta tämä voidaan tehdä nopeammin, jos yritykset saavat toimia yhteistyössä.

Kilpailulain 6 §: Edellä 4 §:ssä säädetty kielto ei kuitenkaan koske sellaista elinkeinonharjoittajien välistä sopimusta, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän päätöstä tai elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistettua menettelytapaa, tai sellaista sopimusten, päätösten tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmää, joka: 1) osaltaan tehostaa tuotantoa tai tuotteiden jakelua taikka edistää teknistä tai taloudellista kehitystä; 2) jättää kuluttajille kohtuullisen osuuden näin saatavasta hyödyistä; 3) ei aseta asianomaisille elinkeinonharjoittajille rajoituksia, jotka eivät ole välttämättömiä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi; ja 4) ei anna näille elinkeinonharjoittajille mahdollisuutta poistaa kilpailua merkittävältä osalta kysymyksessä olevia hyödykkeitä.

Yritysten velvollisuutena on itse selvittää, täyttääkö niiden välinen yhteistyö poikkeuksen edellytykset. Mitään lupajärjestelmää ei enää ole käytössä. Kaikki laissa olevat vaatimukset on täyttyttävä tai kyse on kielletystä yhteistyöstä. Yhteistyön hyöty ei siten saa jäädä kartellin sisälle, koska yritysten rikastuminen ei ole kilpailuoikeuden päämäärä. Tehokkuuseduksi voidaan kuitenkin hyväksyä yksinkertaisesti se, että yhteistyön avulla kuluttajille saadaan parempia tuotteita aiempaa nopeammin. Välttämättömysedellytyksestä seuraa se, ettei yhteistyö saa rajoittaa kilpailua enemmän kuin on tarpeen.

Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö

Määräävä markkina-asema ei itsessään ole kielletty, vaan ainoastaan tämän aseman väärinkäyttö. Kilpailulain 4 §:n 2 kohdan mukaan määräävällä markkina-asemalla tarkoitetaan yhdellä tai useammalla elinkeinonharjoittajalla taikka elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä olevaa koko maan tai tietyn alueen kattavaa yksinoikeutta tai muuta sellaista määräävää asemaa tietyillä hyödykemarkkinoilla, joka merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakeluportaalla. Arvioitaessa mahdollista väärinkäyttöä on siten ensin tutkittava, onko yritys määräävässä asemassa markkinoilla vai ei. Tämä taas edellyttää sellaisten markkinoiden määrittämistä, joihin yrityksen toiminta kohdistuu tai joihin se vaikuttaa.

Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä voi olla erityisesti esimerkiksi: 1) kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrittäminen, 2) tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi tai 3) erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppanien samankaltaisiin suoriin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasetelmaan asettavalla tavalla.

Väärinkäyttöä on ensinnäkin kohtuuttomien menettelytapojen käyttö eli se, että yritys pyrkii keräämään *monopolivoittoja*. Hyödykkeen hinta on tällöin merkittävästi korkeampi kuin sen pitäisi olla kilpaillussa tilanteessa. Käytännössä näiden tapausten arviointi on vaikeaa. Ongelmana on se, ettei meillä ole tarkkoja vertailukohtia määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen käyttämän hinnan ja kilpaillun hinnan välillä. Tällöin on vaikeaa arvioida, onko ylihintaa edes peritty. Esimerkiksi Helsingin Sataman matkustajamaksuja koskevassa tapauksessa väitetyn väärinkäytön arvioinnissa käytettiin hintavertailun lisäksi pääoman kohtuullista tuottoa arvioivaa mallia. Mallin ongelmana oli se, että pienikin muutos malliin liittyvissä tekijöissä (erilaiset korkokannat ja riskitekijät tms.) muutti lopputulosta merkittävästi. Markkinaoikeus päätyi katsomaan, ettei Helsingin Satama ollut perinyt ylihintaa. Menettelytapojen kohtuuttomuudesta tuomitaan yleensäkin vain harvoin.

Markkinoita hallitseva yritys voi myös diskriminoida asiakkaitaan eli käyttää erilaisia ehtoja tai hintaa asiakkaisiinsa nähden ilman kilpailuoikeudellisesti hyväksyttävää perustetta. Esimerkiksi isomman erän ostavalle asiakkaalle voidaan myöntää määräalennus, joka vastaa tästä myyjälle aiheutuvia säästöjä. Sen sijaan niin sanottua *uskollisuusalennusta*, jonka ainoa tarkoitus on asiakassuhteiden säilyttäminen ja alla käsitellyin tavoin markkinoille pääsyn estäminen, ei saa käyttää. Myös pelkästään erilaisen hinnan

periminen samanlaisilta asiakkailta samanlaisista suorituksista on kiellettyä diskriminointia. Markkinaoikeuden Lukiolaisten kirjakauppa -tapauksessa kirjojen kustantajat myivät oppikirjoja hieman edullisemmin tavallisille kirjakaupoille ja tämän katsottiin diskriminoivan Lukiolaisten kirjakauppaa.

Väärinkäyttöä on myös *markkinoille pääsyn estäminen*, jota käytetään erityisesti silloin, kun yrityksen hallussa on niin sanottu *pullonkaulahyödyke* eli hyödyke, joka on välttämätön jatko liiketoiminnan käynnistämiseksi. Pullonkaulahyödyke voi olla infrastruktuuri, mutta se voi perustua myös immateriaalioikeuksiin tai jopa sopimuksiin. Tällaisen menettelytavan tavoite on turvata tai laajentaa määräävää markkina-asemaa. Keinona voi olla jopa toimituksista kieltäytyminen, mutta myös asiakkaiden tai toimittajien sitouttaminen erilaisin keinoin (joista edellä on mainittu uskollisuusalennus).

4.4 Markkinointilainsäädäntö

Kilpailukeinojen – kuten markkinoinnin – hyväksyttävyyttä valvotaan Suomessa sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain (SopMenL) ja kuluttajasuojalain (KSL) markkinointisääntöjen avulla. Näiden lakien erona on se, että SopMenL käsittelee asiaa vain elinkeinonharjoittajien intressien perusteella ja KSL puolestaan pyrkii muun ohella kuluttajien suojaamiseen heitä haittaavalta markkinoinnilta. Markkinointilainsäädännön tavoite on ”kilpailun ylilyöntien” poistaminen, kun kilpailunrajoituslain perusteella pyritään estämään suoranaiset kilpailua rajoittavat toimet.

Kilpailukeinoista vain ne, jotka ovat lain tarkoittamalla tavalla sopimattomia, ovat kiellettyjä. Laki ei yksinään ohjaa sitä, mikä on sallittua, vaan myös ”hyvä liiketapa”. Hyvä liiketapa on ”parhaat menettelytavat” ja sellainen markkinointi, jonka elinkeinonharjoittajien enemmistö voisi hyväksyä. Määritelmä ei ole kovin tarkka ja voi muuttua liiketoiminnan muuttuessa. Hyvä liiketapaa määrittävät markkinaoikeuden ja KKO:n ratkaisujen lisäksi myös liiketapalautakunnan suositukset. Oikeuskäytäntöä tuntematta voi olla vaikea tietää mitä esimerkiksi tarkoitetaan ”totuudenvastaisella ja harhaanjohtavalla ilmaisulla” tai ”esitystavaltaan tai muodoltaan sopimattomia ilmaisuja”. Lain tulkintaa vaikeuttaakin se, että ratkaisut ovat hyvin pitkälti tapauskohtaisia eikä niistä voida tehdä kovin pitkälle meneviä päätelmiä.

Molempien lakien perusteella voidaan puuttua *yrityksen markkinointiin*. Markkinointi voidaan lyhyesti määrittää yrityksen viestiksi kohdeyleisölle (kuluttajat tai toiset yritykset), jossa viestin tarkoituksena on yrityksen tai sen tuotteiden esille tuominen (eli siis yritystä tai tuotteita ”markkinoidaan”).

Viestin välitystavalla (lehti, TV, puhelin, sähköposti, internet-sivut, blogit, Facebook ym.) ei ole merkitystä, kunhan viesti vain saavuttaa kohdeyleisön. Markkinoinnin avulla oma tuote tai palvelu pyritään saamaan näkyville ja ostajat kiinnostumaan siitä. Samalla tuotetta tai palvelua usein verrataan muiden tuotteisiin joko suoraan (esim. mainitaan kilpailijoiden tuotteita nimiltä) tai epäsuorasti (korostamalla oman tuotteen olevan paremman kuin muiden tuotteet). Markkinoinnin avulla myös vahvistetaan tuotteesta ja yrityksestä saatua mielikuvaa. Osittain kyse voi olla *brändin* luomisesta. Brändin avulla yritys voi luoda kaikista tuotteistaan ja tarjoamistaan palveluista kuvan laadukkaina suoritteina. Yrityksen brändi on sille arvokas, joten sopimatonta voi olla pelkästään tämän brändin hyödyntäminen luvatta tai sitä halventava toiminta. Esimerkiksi rotanmyrkyn markkinointi jotain tunnettua elintarvikeyritystä muistuttavalla nimellä olisi todennäköisesti kielletty juuri halventamisen takia.

Hyvän tavan vastaisuus

Markkinointi on aina lainvastaista, jos se ei ole hyvän tavan mukaista. Markkinoinnin voidaan katsoa olevan hyvän tavan vastaista, jos se on selvästi *ristiriidassa* yleisesti hyväksytyjen yhteiskunnallisten arvojen kanssa ja jos markkinointi loukkaa ihmisarvoa tai siinä esiintyy esimerkiksi sukupuoleen, ikään tai seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää.

Mainonnan eettisen neuvoston ratkaisukäytännössä on korostunut erityisesti sukupuoleen liittyvän syrjinnän arviointi. Esimerkiksi mainonta, jossa mies tai nainen esitetään objektina ilman mitään yhteyttä tuotteeseen, on hyvän tavan vastaista. Myöskään sukupuolirooleja ei saisi esittää liian stereotyyppisinä, vaan näkökulman pitäisi olla tasapuolinen. Sallittua on toki se, että miehille ja naisille mainostetaan erilaisia vaatteita. Lasten merkitystä markkinoinnin kohteena on pidetty niin merkittävänä, että KSL:iin on otettu erityisesti heitä koskeva suojasäännös.

Totuuden vastainen tai harhaanjohtava markkinointi

Elinkeinotoiminnassa ei saa käyttää totuudenvastaista tai harhaanjohtavaa ilmaisua, joka koskee omaa tai toisen elinkeinotoimintaa ja on omiaan vaikuttamaan hyödykkeen kysyntään tai tarjontaan taikka vahingoittamaan toisen elinkeinotoimintaa. Tyypillisesti tosiasiaväitteistä on kyse silloin, kun väite koskee jotain mitattavaa tai muuten arvioitavissa olevaa seikkaa. Pelkkää mielikuvaa tai esteettistä arviota ei todennäköisesti voida pitää tosiasiaväitteenä (esimerkiksi ”Suomen kaunein auto” on enemmän mielipide

kuin tosiasia). Esitetyt väitteet voivat lain perusteella koskea esimerkiksi omia tuotteita, mutta ne voivat yhtä hyvin koskea pelkästään kilpailijan tuotteita. Tavanomaisinta lienee se, että väitteet kohdistuvat sekä omaan että kilpailijan tuotteisiin. Kuten lakitekstistä ilmenee, ei menettelyä ole sidottu tuotteisiin, vaan myös totuudenvastainen väite omasta tai kilpailevasta yrityksestä on kielletty. Totuudenvastainen voi olla markkina-alue, jossa väitetään jotain tuotteen fyysisistä ominaisuuksista tai kohteena olevasta yrityksestä. Tavalliset omat tuotteet esitetään todellisuutta parempina ja muiden tuotteet vastaavasti huonompina. Tyypillisiä esille tulevia ominaisuuksia ovat erilaiset laatu-tekijät, mutta myös yrityksen toimintaa voidaan virheellisesti ”ylistää” (nopein, varmin tms.).

Markkinoinnin on aina voitava *osoittaa* tosiasiaväitteensä toteen. Tämä velvollisuus on siis aina väitteiden esittäjällä! Markkinointia totuudenvastaiseksi väittävän ei siten tarvitse perustella tätä väitettään. Ns. ”kauppiaallista kehumista” ei tarvitse näyttää toteen, koska kehuminen ei ole tosiasiaväite. Ongelmana on tosiasiaväitteiden ja kehumisen erottaminen. Jos ”kehu” voi vastaanottajasta vaikuttaa tosiasiaväitteeltä, sen on perustuttava tosiasioihin. Esimerkiksi ilmaisua ”olemme hyvä yritys” tuskin voi ymmärtää muuksi kuin kehumiseksi, mutta ”toimialan paras Suomessa” voidaan olosuhteista (eli miten asia tuodaan markkinoinnissa esille) riippuen pitää myös tosiasiaväitteenä. Ongelmia voi rajatapauksissa aiheutua ”huumoriväitteistä”, koska huumorina näiden ei ole edes tarkoitus olla totta. Ilmaisujen totuudenmukaisuutta tai harhaanjohtavuutta arvioidaan markkinoinnin *kohderyhmän* perusteella. Lähtökohta on luonnollinen, koska markkinoinnilla pyritään vaikuttamaan juuri tuotteen tai palvelun potentiaalisiin ostajiin. Jos tämä ryhmä ei ole voinut tietää ilmaisujen olevan vain kehumista, vaan ottaa ne faktoina, kyse on tosiasiaväitteestä. Jos kohderyhmä saa markkinoinnista harhaanjohtavan kuvan, markkinointi on harhaanjohtavaa, vaikka markkinoija ja hänen kilpailijansa tietäisivät, että väitteet eivät pidä paikkaansa. Myös totuudenmukaisen tiedon esittäminen voidaan kieltää, jos esitystapa on toista elinkeinonharjoittajaa halventava tai harhaanjohtava.

Eräs viime vuosina korostunut markkinointikeino on yrityksen tai tuotteen ekologisuuden ja vihreyden korostaminen. Väitteitä voi olla esimerkiksi yrityksen toiminnan ilmastoneutraalisuudesta tai tuotepakkauksen kierrätysmahdollisuudesta. Ongelmana on se, ettei mitään kokonaisvaltaista ympäristöystävällisyyttä edellytetä. Esimerkiksi juuri ”vihreä” tuotepakkaus voi kätkeä sisäänsä ympäristön kannalta mustaakin mustemman tuotteen. Silti tällaisia pakkauksia koskevia väitteitä ei ainakaan vielä ole pidetty harhaanjohtavina tai muutenkaan kiellettyinä.

4.5 Immateriaalioikeudet

Nimitystä immateriaalioikeus (aineeton oikeus) käytetään, koska kyseessä olevat oikeudet eivät kohdistu tiettyihin esineisiin, vaan erilaisiin ideoita ja luomistyön tuloksia koskeviin oikeuksiin. Nimitys on vakiintunut koskemaan *patentteja, mallioikeutta eri muodoissaan (mallioikeus, hyödyllisyysmalli ja integroitu piiri), tekijänoikeutta ja tavaramerkkejä*. Esimerkiksi osake sähköisessä arvo-osuusjärjestelmässä on varsin ”immateriaalinen”, mutta osakkeen omistus ei silti ole immateriaalioikeutta. Immateriaalioikeudella tarkoitetaan yksinkertaisesti tämän oikeuden perustana olevan keksinnön tai idean luojalle – tai joissain tilanteissa hänen työnantajalleen – myönnettävää *yksinoikeutta* päättää luomansa keksinnön, mallin, musiikkikappaleen tai kirjan sisällön käyttämisestä.

Miten immateriaalioikeus saadaan?

Immateriaalioikeudet edellyttävät tyypillisesti jonkin uuden idean luomista ja mahdollisesti sen työstämistä tietyksi esineeksi. Kyse voi olla vanhan idean jatkokehityksestä, mutta tällöin uuden ajatuksen on *poikettava* riittävästi vanhasta, jotta se voi saada immateriaalioikeudellista suojaa. Esimerkiksi patenttilaki edellyttää sitä, että kyse on uudesta keksinnöstä, joka siis ei saa olla aiemmin tunnettu. Tätä tunnettuutta arvioidaan ”ammattimies”-käsitteen avulla. Sitä mitä tyypillinen ammattimies ei pitäisi uutena, vaan ainoastaan vanhasta seuraavana – tavallaan itsestään selvänä – kehittämänä, ei voi patentoida. Patentin saaminen edellyttää lisäksi sitä, että patenttia voi hyödyntää *teollisesti*. Tämän takia patentit myönnetään tyypillisesti erilaisille teknisille ratkaisuille (koneen osa tai valmistusmenetelmä). Vastaavasti *mallioikeuden* saaminen edellyttää sitä, että malli on uusi ja yksilöllinen. Esimerkiksi perusmuodot eivät voi saada mallioikeudellista suojaa, koska muuten joku olisi voinut hakea mallioikeutta tavalliseen pulloon ja estää pullonmuodon käytön muilta. Erikoisella tavalla muotoiltu pullo voi sen sijaan olla mallioikeuden suojaama.

Tekijänoikeudella suojataan erilaisia teoksia, kuten kirjoja, musiikkia, taideteollisia tuotteita ja valokuvia. Edellytyksenä on teoskynnyksen ylittyminen eli teoksen täytyy olla riittävän omaperäinen ja itsenäinen sekä ilmentää tekijänsä luovaa panosta. Tekijänoikeuden merkitystä korostaa se, että sisältötuotannossa erilaisiin elektroniisiin laitteisiin (kännyköistä pelikonsoleihin) kyse on tavallisesti tekijänoikeudella suojatusta musiikista, peleistä tms. Pelkkää ideaa ei voi suojata, joten esimerkiksi noitakoulussa asuvasta nuoresta pojasta voi kirjoittaa kirjan, kunhan ei vain kopioi Harry Potter -kirjasarjaa.

Musiikin ja elokuvien osalta tekijänoikeuksia valvovat niin sanotut tekijänoikeusjärjestöt, kuten Suomessa Teosto ry. Nämä järjestöt keräävät tekijänoikeusmaksuja omilta toiminta-alueiltaan oikeuksia hyödyntäviltä tahoilta, kuten televisio- ja radioyhtiöiltä sekä muun ohella erilaisilta liikkeiltä.

Tavaramerkki poikkeaa muista tekijänoikeuksista sikäli, ettei mitään erityistä luovuutta edellytetä. Tavaramerkkilain 1 §:n mukaan tavaramerkillä tarkoitetaan elinkeinotoiminnassa tavaroiden ja palvelujen tunnuksena käytettävää merkkiä. Tyypillisin tapa saada itselleen tavaramerkki on rekisteröidä se joko Suomessa tai EU:ssa. EU-tavaramerkin suoja on laajempi, koska se kattaa koko unionin alueen. Tämän lisäksi tavaramerkkioikeuden voi saada vakiinnuttamalla, jolloin oikeus merkkiin Suomessa syntyy, kun tavaramerkki on Suomessa kohderyhmässään yleisesti tunnettu haltijan tavaroiden tai palvelujen merkinä. Sellainen tavaramerkki, jolta puuttuu erottamiskyky, ei ole rekisteröimiskelpoinen eikä se saa suojaa. Erottamiskyvyllä tarkoitetaan sitä, että merkki on oltava erotettavissa toisistaan, jotta asiakkaat eivät sekoita eri yrityksiä toisiinsa. Myöskään tuotteen tai palvelun yleisnimi (kuten vaikkapa *parturi*) tai pelkkä väri (kuten punainen) ei ole rekisteröitävissä. Aiemmin edellytettiin sitä, että merkki on voitava ilmaista graafisesti. Tämän vaatimuksen poistuttua esimerkiksi 3D- ja multimediamerkin voi rekisteröidä tai vakiinnuttaa tavaramerkkinä. Periaatteessa jopa hajutavaramerkki voisi olla mahdollinen, mutta sille on ainakin vielä katsottu olevan käytännön esteitä (muun muassa se, miten tällainen merkki rekisteröitäisiin).

Mitä immateriaalioikeus kattaa?

Immateriaalioikeus on yksinoikeus ja tämän takia immateriaalioikeuden haltijalla on oikeus kieltää toisia käyttämästä hänen oikeuttaan. Vain hänellä on oikeus päättää oikeuden myöntämisestä muille tai mahdollisuus käyttää sitä itse hyväkseen. Oikeuksien rikkoja voidaan tuomita rangaistukseen ja hän voi joutua maksamaan vahingonkorvausta. Näillä yksinoikeuksilla on *rajattu kesto* – patentilla se on 20 vuotta hakemuksen tekemisestä; mallioikeudelle maksimissaan 25 vuotta (5 vuotta kerrallaan). Tekijänoikeus on pitkäkestoinen – se on pääsääntöisesti voimassa 70 vuotta tekijän kuoleman jälkeen. Tavaramerkki on periaatteessa ikuinen, jos sitä vain käytetään. Jos merkkiä ei ole viiden vuoden aikana käytetty, sen rekisteröinti voidaan menettää. Käytännössä tämä edellyttää jonkun kilpailijan esittämää vaatimusta.

Immateriaalioikeudet voivat olla kaupan kohteina. Tällöin oikeuden omistaja voi tavallaan ”vuokrata” oikeutensa myöntämällä esimerkiksi toiselle yritykselle oikeuden valmistaa tietty määrä tietynlaisia tuotteita. Tätä oikeutta kutsutaan *lisenssioikeudeksi* ja sen sisältö on pitkälti oikeuden omis-

tajan päätettävissä. Lisenssioikeuden ei tarvitse kattaa kaikkia keksinnön käyttötapoja, se voi olla määrällisesti rajattu (saa valmistaa vain 1 000 kappaletta mallioikeuden suojaamaa tuolia) tai alueellisesti rajattu (saa valmistaa hyödykkeitä vain Suomen markkinoille). Esimerkiksi patentin saanut yritys voi päättää *itse* valmistaa jotain tuotetta patenttia hyödyntäen. Yritys voi myöntää toiselle joko rajoittamattoman tai rajoitetun lisenssin. Mallioikeuden suojaamaa esinettä ei vastaavasti saa kopioida yrityskäyttöön. Myös mallioikeuden omistaja voi antaa toiselle luvan valmistaa mallioikeuden suojaamia esineitä.

Immateriaalioikeudet vaikuttavat lisenssi- ja kielto-oikeuksien kautta merkittävästi kilpailuun. Toisinaan on jopa väitetty niiden rajoittavan liikaa kilpailua, ja että niistä pitäisi tämän takia luopua. Tällainen oikeus on kuitenkin *kannustin* uuden luomiseen ja sitä kautta kilpailun ylläpitämiseen. Jotta immateriaalioikeudet eivät liikaa rajoittaisi EU:n markkinoiden toimintaa, oikeuskäytännössä on kehitetty sammumis-doktriini. Tämän mukaan immateriaalioikeuden haltijan mahdollisuus määrätä hänen luvallaan valmistetusta hyödykkeestä yleensä päättyy siihen, kun se on myyty. Tämän jälkeen ostaja voi edelleen myydä esimerkiksi mallioikeuden suojaaman tuotteen kenelle haluaa.

Yritys ei ole täysin suojaton immateriaalioikeuden päätyttyäkin ja tilanteissa, joissa immateriaalioikeutta ei ole voinut lainkaan saada. SopMenL:n perusteella voidaan puuttua muun ohella tapauksiin, joissa kilpailija pyrkii hyötymään toisen luomasta brändistä. Immateriaalioikeuden puuttuessa tuotteen saa yleensä kopioida, mutta lopputulos on erotettava muista esimerkiksi tavaramerkin, pakkauksen tai vastaavan avulla.

OSA IV
VERO-OIKEUS

Matti Urpilainen

1 Esityksen tavoitteet ja keskeinen sisältö

Vero-oikeutta käsittelevän IV osan tavoitteena on antaa lukijalle mahdollisimman monipuolinen kuva verotuksesta oikeudellisena ilmiönä. Seuraavassa käsitellään vero-oikeudellisen sääntelyn lähtökohtia ja liityntää muuhun oikeusjärjestykseen, keskeisiä verolajeja sekä sitä, millaisia verotukseen liittyviä tiedonintressejä ja velvollisuuksia käytännön tilanteissa esiintyy. Tarkoituksena ei ole luetella yksittäisiä lakipykäläiä tai kuvata mahdollisimman yksityiskohtaisesti voimassa olevan verolainsäädännön sisältöä, vaan pikemminkin antaa lukijalle perustiedot siitä, millaisista asioista vero-oikeudellinen asiantuntijatieto muodostuu ja mitä ”vero-oikeus”-niminen oikeudenala pitää sisällään.

Koska esityksen sivumäärä on rajallinen, on käsiteltävät asiat jouduttu valitsemaan tarkkaan ja käsittely on kohdennettu vain keskeisimpiin asioihin. Tämän esityksen puitteissa ei ole mahdollista käsitellä edes kaikkia tärkeimpiä verotuksen muotoja yhtäläisessä laajuudessa, vaan pääpaino on *tuloverotukseen* liittyvissä kysymyksissä. Juuri tuloverotus on sekä yksityishenkilöiden että yritysten kannalta keskeinen ja paljon käytännön tulkintaongelmia aiheuttava verotuksen muoto. Lisäksi juuri tuloverotukseen liittyvien sääntelyperiaatteiden ja oikeussääntöjen tunteminen on monessakin suhteessa edellytys sille, että voi ymmärtää miten koko *verojärjestelmä* – siis veroja koskeva oikeudellinen sääntelyjärjestelmä – toimii.

Seuraavassa luvussa vero-oikeus kytketään yhteiskunnalliseen taustaan. Sen jälkeen luvussa 3 esitetään, mihin vero-oikeus asemoituu oikeusjärjestyksen kokonaisuudessa sekä mitkä piirteet tekevät siitä oman, muista oikeudenaloista erottautuvan oikeudenalansa. Näiden taustoitusten jälkeen selostetaan, miksi verolainsäädännön tunteminen on tärkeää kaikenlaisen taloudellisen toiminnan harjoittamisessa: *verovelvollisten* näkökulmasta kysymys on veroriskien tunnistamisesta ja verolainsäädäntöön sisältyvien verosuunnittelumahdollisuuksien hyödyntämisestä. Luvussa 4 käydään lävitse Suomen verojärjestelmään sisältyvät pääasialliset verotuksen lajit ennen kuin luvuissa 5–7 syvennyttään tarkemmin tuloverotukseen. Luvussa 8 kerrotaan verotuksen oikeussuojajärjestelmästä ja siitä, miten verovelvolliset voivat ha-

kea muutosta virheellisinä pitämiinsä veroviranomaisten päätöksiin. Lopuksi luvussa 9 tarkastellaan kokoavasti, millaisista osatekijöistä vero-oikeudellinen asiantuntijatieto muodostuu.

2 Miksi veroja maksetaan?

Ennen kuin edetään verolainsäädännön pariin, on paikallaan sanoa pari sanaa verotuksen yhteiskunnallisista kytköksistä. Jokainen yhteiskunnalliset perustiedot omaava kansalainen ymmärtää, että verojen kerääminen on välttämätöntä, jotta julkisia menoja voidaan rahoittaa. Veroja tarvitaan, jotta valtio ja kunnat voisivat hoitaa niille asetetut julkiset tehtävät. Merkittävä osa Suomen kansantalouden kokonaistuotoksesta kerätään verotuksen avulla pois yksityiseltä sektorilta ja siirretään julkisen talouden käyttöön. Suuri osa verotuksella kerätyistä resursseista toki palaa yksityiseen kulutukseen muun ohessa julkisen palvelutuotannon ja sosiaalisten tulonsiirtojen muodossa. Verotuksen ankaruutta mittaavan *kokonaisveroasteen* (=verojen ja veronluonteisten maksujen vuosikertymä suhteessa saman ajanjakson bruttokansantuoteeseen) valossa Suomessa kerätään, tunnetusti, paljon veroja.

Eri tahojen verotusta koskevat intressit ovat hyvin erilaiset riippuen muun ohessa tulotasosta, varallisuudesta ja siitä, onko kysymys työelämässä vai sen ulkopuolella olevasta henkilöstä. Näistä intressiristiriidoista seuraa erittäin vaikeita kysymyksiä, kuten onko oikein, että jo varsin kohtuullisella tulotasolla palkkatulojen verotus saattaa olla huomattavasti kireämpää kuin suurten osinkotulojen verotus. Tai miten verotuksen kohdentamisessa tulisi huomioida se, että palkkatulojen progressiivinen verotus vaikuttaa työn tarjontaan ja heikentää työnteon ja kouluttautumisen kannustimia. Tai onko oikein, että henkilö, joka saa perintönä yrityksen, joutuu maksamaan perintöveroa vain murto-osan verrattuna siihen, että hän saisi perintönä jotain muuta omaisuutta.

Useimmille veropolitiikan vaikeille kiistakysymyksille on yhteistä se, että niihin ei ole olemassa absoluuttisen ”oikeita” vastauksia – ei taloustieteellisesti, veroteoreettisesti eikä mistään muustakaan näkökulmasta arvioituna. Ne ovat aidosti poliittisia kysymyksiä. Varsin suuri yksimielisyys on tosin saavutettu niin sanotuista *hyvän verojärjestelmän* ominaisuuksista. Sellaisina on lueteltu muun ohessa oikeudenmukaisuus, oikeusvarmuus ja ennustettavuus, hallinnollinen tehokkuus sekä kansainvälinen kilpailukykyisyys. Vaikka kaikki hyvän verojärjestelmän ominaisuudet ovat selvästikin tärkeitä ja ta-

voittelemisen arvoisia, käytännön veropolitiikassa ne ovat usein ristiriidassa keskenään eikä kaikkia voida saavuttaa samanaikaisesti.

Vaikka verotuksen yksityiskohdista – siitä mitä pitäisi verottaa ja miten ankarasti – voidaan täysin perustellusti olla sekä taloustieteellisin että ideologisinkin perustein montaa mieltä, on verotuksella vankkumaton asema modernille yhteiskunnalle tunnusomaisten instituutioiden joukossa. Moderni yhteiskuntamalli perustuu olettamalle siitä, että huomattava osa yksityisistä resursseista kerätään verotuksen avulla julkisyhteisöjen käyttöön. Tämä on viime kädessä käytännön sanelema pakko, koska millään muulla tavalla valtio ja kunnat eivät pidemmällä tähtäimellä voi saada käyttöönsä riittävästi rahaa nykykäsitetyksen mukaisten, laajojen julkisten palveluiden tuottamiseen. Siksi verotusta voidaan luonnehtia välttämättömäksi pahaksi. Kenenkään ei tarvitse rakastaa veroja, mutta jonkun niitä on pakko maksaa.

Kaiken kaikkiaan verotusta ja veropolitiikkaa koskevat tiedot ovat olennainen osa yhteiskunnallista perussivistystä: politiikan ja talouden toimintaa on vaikea ymmärtää kovin syvällisesti, jos ei tiedä millaista roolia verotus näyttelee julkisessa keskustelussa ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Verotuksen peruskysymykset hyvin tuntevan ei ole vaikea havaita, miten erilaiset yhteiskunnalliset intressit ja poliittinen ideologia ovat vaikuttaneet nykyiseen verojärjestelmäämme ja miten erilaisia ryhmäintressejä pyritään jatkuvasti edistämään verojärjestelmän kautta verolainsäädännön sisältöä muuttamalla. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna verotus ei ole pelkkää rasitusten ja kustannusten jakamista, vaan sillä on huomattava merkitys myös yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden muotoajana sekä poliittisten jakolinjojen muodostajana.

Viimeistään 1980-luvulta lähtien veropoliittista päätöksentekoa on varsin keskeisesti ohjannut tarve varmistaa Suomen verojärjestelmän kansainvälinen kilpailukyky ja sen myötä edellytykset jatkuvalle talouskasvulle. Investoinneilla, sijoituksilla ja yritystoiminnalla on taipumus ohjautua valtioihin, joissa on edullisin toimintaympäristö – verotus mukaan luettuna. Tämä aiheuttaa ilmiön, jota kutsutaan *kansainväliseksi verokilpailuksi*: kun yksi valtio alentaa verotustaan, saattaa joukko muitakin valtioita pitää tarpeellisena tehdä samansuuntaisia ratkaisuja, jotta niiden houkuttelevuus sijoittajien ja yritysten silmissä ei heikkenisi. Suomi ei pienenä kansantaloutena voi yksin määritellä kansainvälisen verokilpailun pelisääntöjä, vaan sen täytyy mukautua globaaliin ympäristöönsä. Suomessa on yleensä seurattu tarkasti, millaisia veropoliittisia ratkaisuja esimerkiksi Ruotsin ja Saksan kaltaiset maat tekevät. Myös Viro on läheisen sijaintinsa ja huomattavasti Suomea alhaisemman verotuksen tasonsa takia osaltaan voimistanut Suomen verojärjestelmään kohdistuvia verokilpailupaineita. Kansainvälisen verokilpailun äärimmäistä

muotoa edustavat ns. *veroparatiisivaltiot*, joissa on olemattoman alhainen verotus ja jotka ovat suurelta osin jättäytyneet verovalvontaa koskevan kansainvälisen yhteistyön ulkopuolelle.

Kansainvälinen verokilpailu rapauttaa helposti verotuksen oikeudenmukaisuutta, koska kansainvälisesti herkkäliikkeisten yritys- ja sijoitustulojen verotuksen keventyessä verorasitus kohdistuu enenevästi kotimaisiin ja vähemmän liikkuviin veropohjiin – verotuksen painopiste siis siirtyy työtätekevän keskiluokan kannettavaksi kohonneiden palkka- ja kulutusverojen muodossa. Tämä on varsin hankala yhtälö, koska mm. väestön ikääntymisen myötä Suomessa ja monissa maissa on näkyvissä julkisyhteisöjen rahantarpeen lähes jatkuva kasvu.

Kansainvälisen talouden ja politiikan megatrendit ovat viimeisen reilun kymmenen vuoden aikana nostaneet verotuksen oikeudenmukaisuuteen liittyvät kysymyksenasettelut esiin uudessa valossa. Vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen EU:n jäsenvaltiot – muiden mukana Suomi – joutuivat räätälöimään ylivelkaantuneille ja maksukyvyttömyyden partaalle ajautuneille euromaille tukipaketteja ja vakausmekanismeja. Pääasiallinen keino olivat takaukset, joiden avulla pyrittiin alentamaan ongelmamaiden valtionvelan korkotasoa. Jos toisten valtioiden puolesta annetut takausvastuut realisoituisivat, olisi kunkin maan maksettava ne pääosin tulevaisuudessa keräämillään verotuloilla – ainakin jos oletetaan, että jatkuva velkaantuminen ei ole mahdollista. Asiallisesti ottaen kyse olisi tietenkin huomattavasta tulonsiirrosta eri EU-maiden veronmaksajien välillä. Julkisen taloudenpidon ja verotuksen välille syntyi uudenlainen kytkös EU-tasolla. Toisaalta vuoden 2008 finanssikriisin jälkeisessä talouden matalasuhdanteessa julkisen talouden velka kasvoi Suomessa poikkeuksellisen nopeasti ja velkaantumisen taittaminen on edelleen haasteellista. Peruslogiikka on se, että valtion ja kuntien velkaantuminen tänään tulee tavalla tai toisella rasittamaan huomisen veronmaksajia. Parempaa pitkän aikavälin tasapainoa voidaan hakea menojen leikkauksilla, veroja korottamalla tai talouskasvua turvaavalla velanotolla, mutta eri puolueiden käsitykset näiden keinojen keskinäisestä paremmuudesta (ja valintojen seurauksista) vaihtelevat huomattavasti.

3 Ver-oikeus oikeudenalana

Oikeusjärjestyksen kokonaisuudessa vero-oikeus paikantuu osaksi julkis-oikeutta. Verolainsäädäntö sääntelee verovelvollisten ja veroviranomaisten välisiä suhteita. Verolainsäädäntö kertoo, millä edellytyksin veroviranomainen voi kohdistaa verovelvollisiin veroseuraamuksia – siis määrätä yksityisen luopumaan omasta varallisuudestaan ja luovuttamaan sitä julkiseen käyttöön. Koska verotuksella puututaan yksityisten kansalaisten ja yritysten varallisuuspäämiin ja asetetaan näille taloudellisia rasitteita, on tärkeää, että veroviranomaiset eivät voi toimia mielivaltaisesti.

Siksi verotuksen muodossa tapahtuva julkisen vallan käyttö edellyttää, että veroviranomaiset toimivat kaikissa tilanteissa verolainsäädännön asettamissa rajoissa. Suomen perustuslain mukaan verosta on säädettävä lailla. Se tarkoittaa, että verotus saadaan toimittaa vain, mikäli veroviranomaisella on toimiinsa eduskunnan hyväksymässä lainsäädännössä annettu toimivalta. Perustuslain määräysten johdosta vero-oikeutta voidaan luonnehtia korostuneen lakisidonnaiseksi oikeudenalaksi. Viranomaistoiminta on kauttaaltaan lakiin sidottua ja lainsäädännön ohjaamaa, eivätkä veroviranomaiset voi oman harkintansa mukaan ryhtyä toimenpiteisiin, joita pitäisivät sinänsä tarpeellisina tai tarkoituksenmukaisina, mikäli niihin ei ole olemassa lakiin perustuvaa toimivaltaa. Uusia veroja ei voida ”keksiä” viranomaistoiminnassa, vaan päätösvalta siitä, mitä verotetaan ja miten verotetaan, on Suomen perustuslaissa varattu yksinomaan eduskunnalle, jonka on tahdonmuodostus käy selville kulloinkin voimassa olevasta verolainsäädännöstä.

Oikeudenalana vero-oikeudelle on tunnusomaista tiivis sidos talouteen ja taloudellisiin ilmiöihin. Tämä johtuu luonnollisesti jo siitä, että verotuksen kohteena ovat taloudellisesti määrittyvät asiat, kuten tulot ja kuluttaminen. Verolainsäädäntö myös ohjaa monin tavoin yksityisten taloudellista päätöksentekoa ja vaikuttaa monella tavalla yksityisten taloudellisiin valintoihin. Näitä vaikutuksia voidaan analysoida ja ennakoida ennen kaikkea taloustieteellisten menetelmien avulla. Yleisesti ottaen on syytä ottaa lähtökohdaksi se, että yksityiset pitävät verotusta omalta kannaltaan haitallisena kustannuksena ja pyrkivät omilla valinnoillaan vaikuttamaan verorasituksensa mää-

rään. Siksi verotuksella on väistämättä vaikutusta esimerkiksi työn tarjontaan, säästämistäseeseen, sijoituskohteiden valintaan ja viime kädessä myös siihen, missä maassa asutaan tai missä maassa yritystoimintaa harjoitetaan.

Verolainsäädännöllä ei kuitenkaan suoraan pyritä sääntelemään taloudellista toimintaa, vaan toiminnan oikeudelliset reunaehdot on yleensä asetettu muussa lainsäädännössä. Esimerkiksi sopimusoikeudelliset normit määrittelevät, miten ja millä hetkellä osapuolia sitova kauppasopimus syntyy, ja vastaavasti yhtiöoikeudellinen normisto määrittelee yritystoiminnan organisointimuodot, miten voitonjaon yrityksistä on lain mukaan tapahduttava sekä miten yrityksen omistajien keskinäiset suhteet määräytyvät. Sen takia käytännön tilanteissa ei useinkaan riitä pelkästään sovellettavan verolainsäädännön tunteminen, vaan on tunnettava myös kyseistä toimintaa sääntelevän yksityisoikeudellisen sääntelyn keskeinen sisältö.

Vero-oikeuden erityispiirteenä on tavallista mainita myös se, että lainsäädännön muutostahti on nopeampaa kuin useimmilla muilla oikeudenaloilla. Verolainsäädännön yksityiskohtia muutellaan jatkuvasti esimerkiksi hallitusohjelmiin kirjattujen veropoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi, talouden muutoksesta seuraavien uudenlaisten sääntelyongelmien ratkaisemiseksi sekä lainsäädännön selkeyttämiseksi. Vaikka tämä pintatason muutos on periaatteessa jatkuvaa, ovat verolainsäädännön kokonaisuudistukset erittäin harvinaisia. Esimerkiksi Suomen tuloverojärjestelmän perusrakenne on edelleen pitkälti samanlainen kuin jo 25 vuotta sitten. Verojärjestelmän toimintaperiaatteet, peruskäsitteet ja systematiikka muuttuvat hitaasti. Siksi verolainsäädännön yksityiskohtien nopeakaan muuttuminen ei johda siihen, että tänään hankitut tiedot olisivat jo huomenna vanhentuneita.

Verotus kuuluu vakiintuneesti asioihin, josta päätetään kussakin valtiossa kansallisesti. Eri maiden verojärjestelmien ja verotuksen tason välillä on tunnetusti suuriakin eroja. Siksi vero-oikeutta on saatettu pitää korostuneen kansallisena ja ”kotoperäisenä” oikeudenalana. Tällainen käsitystapa ei kuitenkaan ole täysin oikea. Valtioiden rajat ylittävän taloudellisen toiminnan volyymit ja muodot ovat jatkuvasti kasvaneet ja verotuksen kansainväliset tilanteet ovat muuttuneet täysin arkipäiväisiksi niin verovelvollisille kuin Verohallinnollekin. Verotusta koskevan yhteistyön ja koordinoinnin tiivistyminen EU:n ja OECD:n piirissä erityisesti viimeksi kuluneen viiden vuoden aikana ovat luoneet ja tulevat vastakin luomaan eri maiden verojärjestelmien välille koko ajan uudenlaisia yhteyksiä aineellisen sääntelyn, tietojenvaihdon ja viranomaisyhteistyön tasolla. Vero-oikeuden asiantuntijoiden yhteiseksi ammattikieleksi Suomessa, Euroopassa ja maailmanlaajuisestikin on entistä selvemmin valikoitunut englanti. Oikeudenalana vero-oikeus on kansainvälistynyt vähintäänkin tasatahtia muun oikeusjärjestyksen kanssa.

Yksityisten kansalaisten ja yritysten näkökulmasta verot merkitsevät huomattavaa taloudellista rasitetta, jonka olemassaolo on otettava huomioon mitä erilaisimmissa taloudellisissa valinnoissa. Yritystoiminnassa tarvitaan vero-oikeutta koskevaa tietoa, jotta voidaan riittävästi ennakoida toimintaan liittyviä veroseuraamuksia. Verotuskysymykset ovat sen verran monimutkaisia, että yritys tai sen omistajat saattavat tietämättään tai ymmärtämättömyyttään tehdä verotuksen kannalta huonoja ratkaisuja tai valita toimintatapoja, joihin liittyy epäedullisia tai yllättäviä veroseuraamuksia. Yritysten on pysyttävä kartalla myös varsin monimutkaisista ilmoittamis-, tiedonanto- ja dokumentaatiovelvollisuuksista. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että yrityksen veroasioiden hallinnassa ei pelkkä onni riitä. Tarvitaan riittäviä tietoja verolainsäädännön sisällöstä, kykyä tunnistaa potentiaalisia ongelmatilanteita sekä löytää niihin kestäviä ratkaisuja.

Yritystoiminnan harjoittaminen ilman riittäviä tietoja verolainsäädännön ja verotukseen liittyvien menettelyjen sisällöstä saattaa pahimmillaan johtaa yrityksen tai sen omistajan kannalta yllättäviin ja kohtuuttomilta tuntuviin tai viime kädessä jopa taloudellisen kantokyvyn ylittäviin veroseuraamuksiin. Huonosti informoiduista päätöksistä saattaa seurata yllättävien verojen lisäksi myös sanktioluonteisia maksuseuraamuksia – veronkorotuksia. Tältä osin voidaan puhua yritystoimintaan liittyvistä *veroriskeistä* ja niiden hallinnasta. Käytännön yritystoiminnassa on välttämätöntä tuntea riittävän syvällisesti vero-oikeutta, jotta kyseiseen toimintaan liittyviä veroriskejä voidaan ennakkollisesti tunnistaa ja hallita. Tämä muodostaa vero-oikeudellisen osaamisen perustason. Yritykset arvioivat verotukseen liittyviä riskejä enenevässä määrin myös maineriskeinä: verotukseen liittyvien velvoitteiden täyttyminen on tärkeä yhteiskuntavastuunsa tuntevan yrityksen tunnusmerkki.

Verosuunnittelulla taloudellinen toiminta pyritään järjestämään siten, että toimintaan liittyvät veroseuraamukset olisivat (pitkällä aikajänteellä) mahdollisimman edulliset. Tavoitetta ei useinkaan saavuteta tavoittelemalla veronmaksun minimointia vaan optimointia: verosuunnittelulla pyritään löytämään ne realistisesti käytettävissä olevat toimintavaihtoehdot, jotka ovat verotuksellisesti mahdollisimman edullisia, mutta samalla myös liike-taloudellisesti järkeviä ja perusteltuja. Vero-oikeutta koskeva tieto on pyrittävä ottamaan huomioon yrityksen strategisessa, taktisessa ja operatiivisessa päätöksenteossa sekä lisäksi useamman vuoden aikajänteellä.

Vero-oikeudellista asiantuntemusta tarvitsevia tahoja on monia. Yritysten ja Verohallinnon palveluksessa työskentelee iso joukko verotukseen erikoistuneita asiantuntijoita, jotka tulkitsevat ja soveltavat verolainsäädäntöä työkseen. Sinänsä tarve tuntea vero-oikeutta ja verolainsäädäntöä ei suoraan riipu henkilön ammattinimikkeestä tai siitä, kuinka suuren osan veroasiat

henkilön kaikista työtehtävistä muodostavat. Verotuksen tulkintakysymyksiin joutuvat erikoistuneiden veroasiantuntijoiden ohella ottamaan kantaa monenlaisilla vastuualueilla toimivat henkilöt yrityksen kirjanpitäjistä talousjohtajaan ja toimitusjohtajaan saakka. Vero-oikeutta on siis tunnettava hyvin monenlaisissa esimies- ja asiantuntijatehtävissä organisaatioiden eri tasoilla.

4 Keskeiset verolajit

Verojärjestelmä rakentuu useista erilaisista veroista, joita kannetaan erilaisten verotettavien tapahtumien perusteella. Niitä ovat esimerkiksi tulojen hankkiminen, kuluttaminen sekä omaisuuden saaminen perintönä tai lahjana. Katsottaessa mitä kaikkea verotetaan tai mitä kaikkea pitäisi verottaa, puhutaan usein *veropohjasta*. Hieman yksinkertaistettuna veropohja muodostuu kaikista niistä asioista ja tapahtumista, joihin on haluttu liittää veroseurauksia säätämällä asiasta verolainsäädännössä.

Suomen verojärjestelmään sisältyy erinimisiä veroja varovaisesti arvioituna muutamia kymmeniä. Laaja veropohja mahdollistaa alhaisemmat verokannat yksittäisissä veroissa, jolloin mm. verotuksen taloudellisia valintoja vääristävät vaikutukset pysyvät maltillisina. Tässä mielessä kaikilla erinimisillä veroilla on tärkeä osansa verojärjestelmän kokonaisuudessa. Verojen *fiskaalisen* merkittävyyden perusteella eli vuosittaisten verotuottojen kannalta ylivoimaisesti tärkeimmät Suomen verojärjestelmään sisältyvät verotuksen muodot ovat *tuloverotus* ja *arvonlisäverotus*. Näiden lisäksi seuraavassa käsitellään *perintö- ja lahjaveroa*, jolla on merkitystä laajojen henkilöpiirien kannalta, myös yritystoiminnassa. Monet muut käytännössä tärkeät ja fiskaalisesti merkittävät verot kuten autovero, kiinteistövero, valmistevero ja varainsiirtovero jäävät tämän esityksen ulkopuolelle.

Tuloverotus perustuu nimensä mukaisesti verovelvollisen saamien tulojen verottamiseen. Tuloverotuksen veropohja on laaja. Veronalaisia tuloja ovat esimerkiksi työstä maksettu palkka, yrityksen saamat myyntitulot, omaisuudesta saadut korot ja osingot sekä omaisuuden – esimerkiksi sijoitusasunnon – myynnistä saatu voitto. Tulona verotetaan lähtökohtaisesti vain *realisoitunut*, verovelvollisen käytettäväksi tullut tulo. Esimerkiksi omaisuuden, kuten asunnon tai osakkeiden, arvo saattaa omaisuuden omistusaikana vaihdella ja nousta huomattavastikin, mutta verotettavaa tuloa omistajalle syntyy vasta sitten, jos omaisuus myydään voitolla, eli jos myyntihinta on korkeampi kuin hinta, jolla omaisuus on aikanaan hankittu. Omaisuuden *realisoitumattomat arvonnousut* jäävät siis normaalisti verotuksen ulkopuolelle. Tuloveroa maksetaan lähtökohtaisesti vain nettotulosta, mikä tarkoittaa, että verovelvoli-

sen tosiasiaa saamasta tulon määrästä vähennetään tulon hankkimisesta aiheutuneita menoja ja sekä aikaisempina vuosina aiheutuneita tappioita. Tuloverot kannetaan sekä luonnollisilta henkilöiltä että yrityksiltä verovuositain: kunkin verovelvollisen verotettavien tulojen määrä vahvistetaan vuosittain verovelvollisen antaman *veroilmoituksen* perusteella.

Tuloverotuksen kiristämisellä on yleisesti ottaen haitallisia vaikutuksia säästämisen ja työnteon kannustavuuteen sekä yritys- ja osinkoverotuksen osalta myös yrittäjyyden edellytyksiin. Lisäksi varsinkin palkkatulojen verotuksen kiristäminen on omiaan lisäämään palkankorotuspaineita, millä puolestaan saattaa olla haitallinen vaikutus koko kansantalouden hintakilpailukykyyn ja työllisyyteen.

Arvonlisäverotuksen kohteena on kuluttaminen. Kuluttajat joutuvat mak samaan arvonlisäveroa osana lähes kaikkien tavaroiden ja palveluiden hankintahintoja. Arvonlisävero on niin sanottu välillinen vero, mikä tarkoittaa sitä, että veron maksaa kuluttaja osana ostamansa tavaran tai palvelun hankintahintaa, mutta oikeudellinen velvollisuus arvonlisäveron kantamiseen ja tilittämiseen on asetettu tavaran tai palvelun myyjänä toimivalle elinkeinonharjoittajalle. Arvonlisäverovelvolliset yritykset saavat vähentää omiin hankintoihinsa sisältyvän arvonlisäveron, mikäli tehdyt hankinnat liittyvät yrityksen arvonlisäverolliseen toimintaan. Tällä tavalla estetään veron kertaantumisen moniportaisissa jakeluketjuissa.

Yleinen arvonlisäverokanta on 24 prosenttia, mikä siis tarkoittaa, että arvonlisäverovelvollinen yritys tilittää mainitun osan tuotteen myyntihinnasta valtiolle. Alennettuja verokantoja (14 prosenttia ja 10 prosenttia) sovelletaan muun ohessa ruokaan, ravintolapalveluihin, kuljetuspalveluihin, lääkkeisiin, kulttuuripalveluihin ja kirjoihin. Kokonaan arvonlisäverottomia ovat muun ohessa sosiaali- ja terveystalot sekä vakuutus- ja rahoituspalvelut.

Yksityishenkilöiden näkökulmasta arvonlisävero saattaa monesti jäädä varsin huomaamattomaksi veroksi, vaikka sen vuotuinen tuotto onkin valtiontaloudellisesti erittäin merkittävä. Kuluttajan näkökulmasta lähes kaikenlaisten tavaroiden ja palveluiden hintoihin sisältyy arvonlisäveroa ja se maksetaan osana vähittäismyyntihintaa, joten tässä mielessä vero on vain luku kuitissa. Arvonlisäverovelvollisten yritysten – siis tavaroiden ja palvelujen myyjien – näkökulmasta arvonlisäveroon liittyy sen sijaan paljon erilaisia ilmoittamis- ja tilitysvelvollisuuksia sekä myös runsaasti käytännön tulkintaongelmia, etenkin kansainvälisessä tavara- ja palvelukaupassa. Arvonlisäverollista liiketoimintaa harjoittavien yritysten on tilitettävä myyntien arvonlisävero Verohallinnolle verokausittain eli lähtökohtaisesti jokaiselta kalenterikuukaudelta. Arvonlisävero on niin sanottu *oma-aloitteinen vero*.

Arvonlisäveroilla on taipumusta kohdistua suhteellisesti ankarammin tulojakauman alapäähän, koska pienituloiset henkilöt joutuvat käyttämään suuren osan tuloistaan kulutukseen, erityisesti välttämättömyshyödykkeiden kuten ruuan ja vaatteiden hankkimiseen. Arvonlisäverot ja niiden mahdolliset korotukset eivät rasita suhteellisesti yhtä paljon sellaisia henkilöitä, joilla on mahdollisuus kohdentaa tulojaan säästämiseen.

Perintö- ja lahjaverotus poikkeaa perusajatukseltaan tulo- ja arvonlisäverotuksesta, sillä se kohdistuu tilanteisiin, joissa henkilö saa itselleen omaisuutta ilmaiseksi – (eli vero-oikeuden kielellä ilmaistuna) *vastikkeetta*. Veron oikeutus perustuu pääasiallisesti siihen, että perinnön tai lahjan saaminen lisää saajansa *veronmaksukykyä*. Perintöverotus kohdistuu joko lakimääräisen perimysjärjestyksen nojalla perintönä tai testamentin perusteella saatuaan omaisuuteen. Lahjavero täydentää perintöverotusta: ilman lahjaverotusta perintöverotukselta olisi mahdollista kokonaan välttyä siten, että varallisuus siirrettäisiin lahjoituksilla perillisille jo perinnönjättäjän elinaikana.

Perintö- ja lahjaverot määrätään saajakohtaisesti progressiivisten verosteikkojen mukaan siten, että lähisukulaisten kuten suoraan alenevassa polvessa saatujen perintöjen ja lahjojen verotus on kevyempää kuin jos saajana on sisarus tai tätä kaukaisempi sukulinainen. Perintöverotuksessa alarajana on 20 000 euroa: tätä pienemmät perinnöt ovat saajalleen verovapaita. Lahjaverotuksen ulkopuolelle jäävät lahjat, joiden arvo samalta antajalta saatuna on alle 5 000 euroa kolmen vuoden aikana.

Perintö- ja lahjaverotuksen toimittaminen kytkeytyy perintöä, testamenttia ja perhesuhteita koskevaan siviilioikeudelliseen sääntelyyn. Perintökaaren lakisääteinen perimysjärjestys osoittaa, ketkä ovat perittävän *kuolinpesän* osakkaita ja siten perinnönsaajia. Pätevästi laaditulla testamentilla voidaan poiketa lakisääteisestä perimysjärjestyksestä ja tämä vaikuttaa suoraan myös perintöverotuksen toimittamiseen. Jos henkilö oli kuollessaan naimisissa, voidaan häneltä perinnöksi jäävän varallisuuden määrä selvittää vasta, kun tiedetään mikä osa perittävän ja lesken yhteisestä omaisuudesta kuuluu leskelle ja mikä osa kuuluu perittävän jälkeen muodostuvaan kuolinpesään. Tämä edellyttää avioliittoa koskevien siviilioikeudellisten oikeussääntöjen tuntemista ja soveltamista.

Yrityksen sukupolvenvaihdoksen yhteydessä yritystoiminnan jatkajalla on mahdollisuus saada merkittävä verohuojennus, mikäli perintöön tai lahjaan sisältyy maatila tai yritys. Yrityksen sukupolvenvaihdosta aletaan tyyppillisesti suunnitella jo hyvissä ajoin ennen yrityksen omistajan eläköitymistä ja samassa yhteydessä saatetaan tehdä myös muita perheensisäisiä omistus- ja testamenttijärjestelyjä luopujan, yritystoiminnan jatkajan sekä tämän sisarus-ten aseman turvaamiseksi.

Perintövero on varsin kiistanalainen vero ja mielipidekyselyissä sen poistaminen saa yleensä kohtuullisen vahvaa kannatusta. Taloudellisten kannustinvaikutustensa ja verotuksen oikeudenmukaisen kohdentumisen näkökulmasta veroeurojen kerääminen perintöveroilla vaikuttaa kuitenkin paremmalta vaihtoehdolta kuin se, että sama rahamäärä kerättäisiin tuloveroja tai arvonalisäveroa korottamalla. Perintöveron tarpeellisuutta arvioitaessa ei voi sivuuttaa sitäkään, että veron tuotto on ollut kasvamaan päin ns. suurten ikäluokkien jättämien perintöjen myötä. Tässäkin tullaan laajan veropohjan ajatukseen: sekä verotuksen käyttäytymisvaikutukset, että julkisyhteisöjen rahantarve ohjaavat kohti verojärjestelmää, jossa tarvittavaa kokonaisverokertymää tavoitellaan useisiin erilaisiin verovelvollisiin, transaktioihin ja vaihdannan vaiheisiin kohdistuvilla, erilaisilla veroilla. Kaikkia niitä tarvitaan osana kokonaisuutta.

5 Tuloverotuksen perusratkaisut

5.1 Käsitteet

Varsin yleisesti katsotaan, että tuloverotusta koskeva tieto on kaikenlaisen vero-oikeutta ja verojärjestelmän toimintaa koskevan asiantuntijatiedon perusta. Vero-oikeuden opinnoissa perehdytäänkin yleensä ensimmäiseksi tuloverotuksen peruskysymyksiin. Seuraavassa käydään läpi Suomen tuloverojärjestelmän perusrakenne ja tärkeimpiä peruskäsitteitä. Tuloverotuksen kysymyksiä konkretisoidaan myöhemmin luonnollisten henkilöiden ja yritysten näkökulmasta luvuissa 6 ja 7.

Erilaiset tulot on Suomen verojärjestelmässä säädetty hyvin kattavasti veronalaisiksi, joten verovelvollisilla ei käytännössä ole paljonkaan mahdollisuuksia verovapaiden tulojen hankkimiseen. Lähtökohtaisesti kaikenlaiset realisoituneet tulot ovat tuloverolainsäädännön yleissääntöjen nojalla veronalaisia, ellei jotain tiettyä tuloerää ole erikseen säädetty verovapaaksi. Yksityishenkilöiden osalta verovapaiden tulojen luetteloon sisältyy toimeentulotuen ja lapsilisän kaltaisten sosiaalietuuksien ohella lähinnä kuriositeetteja, kuten itse poimituista marjoista ja kävyistä saatujen myyntitulojen verovapaus.

Yksinkertaisimmassa mallissa verotuksen kohteena olisi verovelvollisen saama kokonaistulo riippumatta siitä, millaisesta toiminnasta se on saatu tai minkäläatuista tulo on. Näin suoraviivaista verojärjestelmää ei liene käytössä missään ja myös Suomen tuloverojärjestelmä on tätä monimutkaisempi. Tulon verokohtelu riippuu siitä, mistä *tulolähteestä* tulo on saatu. Suomessa tuloverotus ei siis perustu kokonaistulon verottamiseen, vaan eri tulolähteisiin kuuluvien tulojen verottamiseen. Verotettavan tulon määrä ja tulosta menevä vero määritellään tulolähdekohtaisesti.

Yksityishenkilöiden ja kuolinpesien saamat tulot jaetaan tulon luonteen perusteella kahteen *tulolajiin*, jotka ovat ansio- ja pääomatulo. Ansiotuloja

ovat esimerkiksi palkka ja eläke. Pääomatuloa on esimerkiksi pörssiosakkeista saatu osinkotulo.

Tulon verokohteluun vaikuttaa myös se, onko verovelvollinen luonnollinen henkilö vai oikeushenkilö. Jos luonnollinen henkilö vuokraa omista maansa sijoitusasuntoa ja saa siitä vuokratuloa, verotetaan sitä hänen pääomatulonaan 30 tai 34 prosentin verokannalla. Jos vastaavan sijoitusasunnon omistaa osakeyhtiö, ei tulolajijakoa ansio- ja pääomatuloon tehdä ja osakeyhtiö maksaa vuokratulosta veroa yhteisöverokannan (20 prosenttia) osoittaman määrän. Yritys- ja organisaatiomuodon vaikutus tuloverotukseen on selvimmillään yritysverotuksessa. Pääasiallinen valinta on tehtävä sen suhteen, harjoitetaanko yritystoimintaa ilman yhtiöiden perustamista yksityisenä elinkeinonharjoittajana, vai organisoidaanko yritystoiminta henkilöyhtiöön tai osakeyhtiöön. Eri vaihtoehtoilta on omat erityispiirteensä ja niihin kaikkiin liittyy erilaisia verotuksellisia hyötyjä ja haittoja.

Tuloverotus on kaikissa tulolähteissä *nettotulon* verottamista. Se tarkoittaa, että ennen kuin tulosta menevän veron määrä on mahdollista laskea, saadusta bruttotulosta on vähennettävä kyseisen tulon hankkimiseen liittyvät menot ja muut laissa määritellyt vähennykset sekä aiempina verovuosina syntyneet tappiot. Sijoitusasunnosta saadusta bruttovuokratulosta vähennetään muun ohessa yhtiövastike, omistajan maksamat vesi- ja sähkömaksut sekä korjauskulut. Jos esimerkiksi yksityishenkilö saa tänä vuonna 50 000 euroa voittoa omaisuutensa – vaikkapa pörssiyhtiö A:n osakkeiden – myynnistä, mutta hänelle on viime vuonna aiheutunut 50 000 euron luovutustappio pörssiyhtiö B:n osakkeiden myynnistä, ei hän joudu maksamaan veroa, koska omaisuuden luovutuksesta saadut voitot ja tappiot kuittaavat toisensa.

Tuloverotuksessa lopullinen verojen määrä vahvistetaan eri verovelvollisille tulolähteittäin (sekä luonnollisille henkilöille ja kuolinpesille tulolajeittain) vasta verovuoden päättymisen jälkeen verotuksen toimittamisen yhteydessä. Verovelvollisilta pyritään kuitenkin *ennakkoperinnässä* keräämään jo verovuoden aikana määrä, joka mahdollisimman hyvin vastaisi lopullisen veron määrää.

5.2 Tulolähteet

Tulolähdejako on olennaisen tärkeä koko tuloverojärjestelmän ymmärtämisen kannalta, koska verovelvollisen saamien yksittäisten tuloerien, saatikka verovelvollisen kokonaistulojen verokohtelusta ei voida sanoa oikeastaan yhtään mitään, ennen kuin tiedetään, mihin tulolähteisiin verovelvollis-

sen saamat tulot kuuluvat. Kaikki yksityishenkilöiden tai yritysten saamat veronalaiset tulot kuuluvat johonkin kolmesta tulolähteestä, jotka ovat 1) elinkeinotoiminnan tulolähde, 2) maatalouden tulolähde ja 3) henkilökohtainen/muun toiminnan tulolähde.

Maatalouden tulolähteessä verotetaan nimensä mukaisesti maataloudesta saatu tulo. Elinkeinotoiminnan tulolähteessä verotetaan tulot sellaisesta toiminnasta, joka täyttää verotus- ja oikeuskäytännössä vakiintuneet elinkeinotoiminnan tunnusmerkit. Elinkeinotoimintana verotetaan etenkin kaikenlaista suunnitelmallista yritystoimintaa, jolle on lisäksi tunnusomaista voitontavoittelu ja se, että toiminta sisältää taloudellisen riskin toiminnan epäonnistumisesta. Elinkeinotoimintaa on kaikki tällainen toiminta periaatteessa sen mittaluokasta tai yritysmuodosta riippumatta. Niinpä esimerkiksi ainoastaan itsensä työllistävän yksityisyrittäjän, kuten torikauppiaan tai suutarin, kuten myös suuren monikansallisen pörssiyhtiön yritystoiminnastaan saamat tulot ovat tässä tarkoitettua elinkeinotuloa. Elinkeinotoiminnan harjoittaminen synnyttää toiminnan harjoittajalle pääsääntöisesti kirjanpitolain mukaisen *kirjanpitovelvollisuuden*.

Henkilökohtaisessa/muun toiminnan tulolähteessä verotetaan tulot, jotka eivät ole maataloustuloja eivätkä elinkeinotuloja. Tällaisia tuloja ovat esimerkiksi palkkatulot, eläketulot sekä yksityishenkilöiden omistamastaan sijoitusvarallisuudesta kuten osakeomistuksista tai sijoitusasunnoista saamat tulot.

Tulolähdejako koskee kaikkia verovelvollisia, ja yksittäisellä verovelvollisella voi olla tuloja joko yhdessä, kahdessa tai kaikissa kolmessakin tulolähteessä. Verovelvollinen ei voi itse määritellä tulolähteitään, vaan asia ratkaistaan objektiivisesti tulon ja toiminnan luonteen perusteella. Käytännön tulkintaongelmia on aiheuttanut eniten se, kuuluuko jokin tulo elinkeinotulolähteeseen vai onko kyseessä henkilökohtaisen/muun tulolähteen tulo.

Tulolähdejaolla on huomattava merkitys käytännön verotustilanteiden kannalta. Tulojen veronalaisuudesta ja menojen vähennyskelpoisuudesta on säädetty hieman eri tavoin eri tulolähteiden osalta. Elinkeinotuloihin sovelletaan elinkeinoverolakia (EVL), maatalouden tuloihin maatilatalouden tuloverolakia (MVL) ja muun/henkilökohtaisen tulolähteen tuloihin tuloverolakia (TVL). Näiden kolmen tuloverolain lyhenteitä käytetään ammattikielessä myös tulolähteiden niminä: EVL-tulolähde, TVL-tulolähde ja MVL-tulolähde.

Näissä kolmeen eri tulolähteeseen liittyvässä kolmessa tuloverolaissa on osin erilaiset säännökset muun ohessa tulon veronalaisuudesta ja menon vähennyskelpoisuudesta sekä tulojen ja menojen *jaksottamisesta*. Viimeksi mainitut säännökset määrittelevät, mitkä menot saadaan vähentää samana

vuonna kuin ne syntyvät ja mitkä menot on *aktivoitava* myöhempinä vuosina vähennettäviksi, sekä miten esimerkiksi useammalta vuodelta etukäteen saadut tulot jaetaan eri verovuosien verotettavaksi tuloksi.

Lisäksi lähtökohtana on se, että eri tulolähteiden voittoja ja tappioita ei voida kuitata vapaasti keskenään, vaan yhtenä verovuonna syntyneet tappiot voidaan vähentää vain saman tulolähteen tulevien verovuosien tulosta. Luonnollisten henkilöiden osalta tulolähdesidonnaisuutta on lievennetty erityissäännöksillä, joten tämä periaate on aiheuttanut ongelmia erityisesti osakeyhtiöiden verotuksessa. Jos esimerkiksi osakeyhtiön varsinaisessa elinkeinotoiminnassa (EVL) syntyy tappiota 500 000 euroa, mutta elinkeinotoiminnan ulkopuolisessa sijoitustoiminnassa (TVL) saman verran voittoa, tulolähdesidonnaisuuden takia verovuonna maksettavaksi tulevan veron määrä on 100 000 euroa, vaikka kokonaistaloudellisesti osakeyhtiön tulos on nolla. Muun ohessa tämänkaltaisten ongelmien poistamiseksi tulolähdejako muuttuu verovuodesta 2020 alkaen osakeyhtiöiden ja osuuskuntien osalta siten, että muun toiminnan (TVL) tulolähde poistuu ja osakeyhtiön kaikki toiminta verotetaan jatkossa elinkeinotoiminnan tulolähteen (EVL) tulona. Muiden verovelvollisten kuin osakeyhtiöiden ja osuuskuntien osalta tulolähdejako säilyy ennallaan. Maatalouden tulolähde säilyy ennallaan, joten myös osakeyhtiöillä voi jatkossakin olla EVL-tulolähteen lisäksi maatalouden tulolähde (MVL).

5.3 Tulolajit

Tulolajit ovat ansiotulo ja pääomatulo. Kuten edellä on jo todettu, tulolajijako koskee vain luonnollisia henkilöitä (sekä kuolinpesiä). Esimerkiksi osakeyhtiön tuloja ei jaeta ansio- ja pääomatuloihin, vaan niitä verotetaan 20 prosentin yhteisöverokannalla. Tärkeimpiä ansiotuloja ovat palkka ja eläke. Ansiotuloja verotetaan *progressiivisen* veroasteikon mukaan, mikä tarkoittaa sitä, että tuloon sovellettava verokanta nousee tulojen kasvaessa. Ansiotuloista maksetaan sekä kunnallisveroa että valtionveroa. Ansiotuloverotuksen

progressiivisuus toteutetaan erityisesti valtionverotuksen puolella, kuten havaitaan alla olevasta verovuoden 2019 valtionverotuksen veroasteikosta:

Verotettava ansiotulo, euroa	Vero alarajan kohdalla, euroa	Vero alarajan ylittävästä tulon osasta, prosenttia
17 600	8,00	6,00
26 400	536,00	17,25
43 500	3 485,75	21,25
76 100	10 413,25	31,25

Ansiotulosta on maksettava lisäksi kunnallisveroa verovelvollisen asuinkunnan kunnallisen tuloveroprosentin mukaisesti. Tampereella se oli 19,75 prosenttia vuonna 2019. Ansiotuloverotuksen progressiivisuus tarkoittaa Tampereella asuvan näkökulmasta aivan käytännöllisesti sitä, että esimerkiksi 25 000 euron ansiotuloista meni verovuonna 2019 tuloveroa noin 2800 euroa ilman erityisiä vähennyksiä ja kirkollisveroa. Sen sijaan 100 000 euron vuosituloista veroa meni veroa noin 33 500 euroa. Progression vaikutus näkyy siinä, että viisinkertaiset tulot saanut henkilö maksaa tuloveroja 12 kertaa enemmän.

Vuoteen 2011 saakka pääomatulojen verotus oli *subteellisen* verotuksen piirissä, eli henkilön saamiin pääomatuloihin sovellettiin samaa verokantaa riippumatta tulon suuruudesta. Vuodesta 2012 alkaen myös pääomatulot ovat olleet lievästi progressiivisen verotuksen piirissä. Verovuonna 2019 verokanta on 30 000 euroon saakka 30 prosenttia ja sen ylittävien pääomatulojen osalta 34 prosenttia. Pääomatulojen verotuksessa on vain tämä yksi progressioporras, joten pääomatulojen verotus on lievemmin progressiivista ja ero ansiotuloverotuksen ”varsinaiseen” progressiivisuuteen onkin ilmeinen.

Anso- ja pääomatuloon sovellettavien erilaisten verokantojen ohella tulolajijaolla on myös se merkitys, että yhteen tulolajiin kohdistuvia vähennyskelpoisia menoja ei pääsääntöisesti voida vähentää toisen tulolajin tulosta, vaan verotettava tulo lasketaan ja vähennykset tehdään tulolajeittain.

Anso- ja pääomatulojen erilainen verokohtelu on oikeastaan aina ollut veropoliittisesti hankala ja mielipiteitä jakava asia. Pelkästään veronmaksukyyn kannalta arvioituna pääomatuloja olisi perusteltua verottaa ankaremmin kuin ansiotuloja. Kun nimittäin verrataan kahta henkilöä, joilla on saman suuruiset palkkatulot, mutta joista vain toinen saa pääomatuloja, niin vaikuttaa selvältä, että pääomatuloja saava henkilö on taloudellisesti turvatummassa asemassa, sillä hänen tulonsaantinsa ei ole kokonaan riippuvainen hänen aktiivisesta työskentelystään ja työkyvystään. Myös työnteon kannus-

tavuudella voidaan perustella sitä, että ansiotuloja ei tulisi verottaa ankarammin kuin pääomatuloja.

Toiseen suuntaan vetävät tarve kannustaa yksityistalouksien säästämistä ja tätä vahvemmin se tosiasia, että pääomatulojen verotus on alttiimpi kansainväliselle verokilpailulle kuin ansiotulojen verotus. Vaikka ero suurten pääomatulojen ja suurten ansiotulojen verorasituksen välillä onkin merkittävä, on toisaalta syytä huomata, että pieniä pääomatuloja verotetaan ankarammin kuin saman suuruisia ansiotuloja. Edellä olevassa esimerkissä 25 000 euron ansiotuloista menevä vero oli 2 800 euroa, mutta vastaavasta pääomatulosta vero olisi 7 500 euroa. Vertailussa on tosin otettava huomioon, että varsinaisten tuloverojen lisäksi palkkatuloista peritään myös sosiaalivakuutusmaksuja, joiden määrä on reilut 8 prosenttia bruttopalkasta.

Tulolajijaottelulla on erityistä merkitystä myös yritystoiminnasta saatujen tulojen verotuksessa, koska luonnollisten henkilöiden saamat yritystulot jaetaan pörssiosinkoja lukuun ottamatta ansiotulo- ja pääomatulo-osuuteen yrityksen *nettovarallisuuden* perusteella. Nettovarallisuus saadaan selville, kun yrityksen varoista vähennetään velat, eli karkeasti ottaen nettovarallisuuden määrä osoittaa, miten vauraasta yrityksestä on kysymys. Mitä enemmän yrityksellä on nettovarallisuutta, sitä enemmän yrityksen omistajalla on mahdollisuus saada yrityksestään pääomatulona verotettavaa tuloa. Vauraisissa yhtiöissä tämä on merkittävä veroetu ja kannustaa omistajia yritysvarallisuuden kasvattamiseen.

5.4 Erilaiset verovelvolliset

Verovelvollisista voidaan käyttää myös nimitystä *verosubjekti*. Eräänlainen perusjako voidaan tehdä yhtäältä luonnollisten henkilöiden ja kuolinpesien sekä toisaalta oikeushenkilöiden kuten henkilöyhtiöiden ja osakeyhtiöiden välille. Ammattikielessä verosubjekteista käytetään usein yleisnimitystä *verovelvollinen*.

Käytännön verotustilanteita varten tarvitaan kuitenkin hieman monisyisempää jaottelua. Seuraavaksi asiaa valaistaan yritystoiminnan näkökulmasta. Elinkeinotoimintaa harjoittavat verosubjektit voidaan tämän esityksen tarpeita varten jakaa kolmeen pääryhmään: 1) yksityiset elinkeinonharjoittajat, 2) henkilöyhtiöt ja 3) osakeyhtiöt. Niillä kaikilla on omat verotukselliset erityispiirteensä.

Yksityinen elinkeinonharjoittaja on luonnollinen henkilö, joka toimii yrittäjänä itsenäisesti oman toiminimensä puitteissa ilman yhtiön perusta-

mista. Luonnollisen henkilön omaan lukuunsa harjoittama yritystoiminta ei ole yrittäjän henkilöstä erillinen varallisuuskokonaisuus. Siksi yksityisen elinkeinonharjoittajan saamat yritystulot verotetaan suoraan yrittäjän ansio- ja pääomatulona. Yrittäjä ei myöskään voi maksaa itselleen palkkaa eikä tehdä itsensä kanssa esimerkiksi vuokrasopimusta, jossa hän ikään kuin yksityishenkilönä vuokraisi omistamansa kiinteistön harjoittamansa elinkeinotoiminnan käyttöön.

Henkilöyhtiöitä ovat avoin yhtiö ja kommandiittiyhtiö. Henkilöyhtiöiden erityispiirre on siinä, että tällaisen toimintamuodon valinneet yrittäjät vastaavat yhteisvastuullisesti koko omaisuudellaan yrityksensä veloista ja tappioista. Vero-oikeudessa elinkeinotoimintaa harjoittavia henkilöyhtiöitä kutsutaan *elinkeinoyhtymiksi*. Elinkeinoyhtymän saamaa tuloa ei veroteta erikseen elinkeinoyhtymän tulona, vaan verotettavan yritystulon määrä ainoastaan lasketaan verovuositain yhtymätasolla, mutta se verotetaan verovuositain elinkeinoyhtymän osakkaiden ansio- ja pääomatulona. Yritystulosta verotetaan pääomatulona määrä, joka vastaa 20 prosenttia elinkeinoyhtymän nettovarallisuudesta. Loppuosa on ansiotuloa.

Mikäli elinkeinoyhtymän osakas saa lisäksi muutakin ansio- ja pääomatuloa, veroprogressio riippuu kummankin tulolajin tulon kokonaismäärästä. Elinkeinoyhtymän osakkailla ei näin ollen ole mahdollisuutta lieventää veroprogressiotaan jättämällä osa tilikauden tuloksesta yhtiöön. Muuten kuin verotuksen näkökulmasta henkilöyhtiöt sen sijaan ovat omistajistaan erillisiä. Henkilöyhtiön osakkaat voivat tehdä omistamansa henkilöyhtiön kanssa sopimuksia ja yhtiömiehelle voidaan maksaa palkkaa, joka on verotettavan yritystulon määrää laskettaessa vähennyskelpoinen kulu.

Osakeyhtiö on kaikissa suhteissa omistajistaan erillinen oikeushenkilö ja verosubjekti. Vero-oikeudessa tällaisia verosubjekteja kutsutaan *yhteisöiksi*, ja niitä ovat osakeyhtiöiden ohella myös mm. osuuskunnat, säätiöt ja sijoitusrahastot. Osakeyhtiö maksaa verovuonna saamistaan tuloista yhteisöverokannan (20 prosenttia vuodesta 2014 lähtien) mukaista yhteisön tuloveroa. Tämä on ainoa veroseuraamus siihen saakka, kunnes yhtiön *osakkeenomistajat* päättävät nostaa yhtiöstä voittoa eli *osinkoa*. Tässä yhteydessä osakkeenomistajia verotetaan vielä erikseen heidän saamistaan osingoista. Osakeyhtiön harjoittamasta taloudellisesta toiminnasta kertynyt taloudellinen voitto tulee näin ollen verotetuksi sekä osakeyhtiön että sen osakkeenomistajien tulona. Tästä käytetään nimitystä *taloudellinen kahdenkertainen verotus*.

Osakeyhtiön osakkeenomistajilla on mahdollisuus valita, nostavatko he yrityksestään osinkoja, vai jätetäänkö voittovarot yritykseen. Osingonjakopäätöksille asettaa rajoituksia lähinnä se, että yhtiöllä on yhtiöoikeudellisesti oltava voitonjakokelpoisia varoja, sekä se, että osingonjako ei saa vaarantaa

yhtiön maksukykyisyyttä. Vauriassa yhtiöissä yrittäjä voi nostaa vuosittain jopa 150 000 euroa kevyesti verotettuja osinkoja, joista 25 prosenttia katsotaan veronalaiseksi pääomatuloksi ja 75 prosenttia on verovapaata tuloa. Pääomatulona verotettavaa osinkoa voidaan jakaa verovuositain enintään määrä, joka vastaa 8 prosenttia osakeyhtiön nettovarallisuudesta. Mitä vaka-
varaisempi yhtiö, sitä kevyemmäksi osinkojen verotus muodostuu. Vastaavasti jos osakeyhtiöllä ei ole ehtinyt kertyä nettovarallisuutta – esimerkiksi koska hiljattain alkanutta elinkeinotoimintaa on rahoitettu pääosin velkarahalla – osingosta 75 prosenttia katsotaan osingonsaajan verotuksessa veronalaiseksi ansiotuloksi ja 25 prosenttia on verovapaata tuloa.

Osakeyhtiön ja osakkeenomistajien erillisyyden takia osakeyhtiöön voidaan siis tarvittaessa ”lipastoida” kertyneitä voittovaroja ja suunnitella osingonjaon määrä ja ajoitus siten, että yhtiön ja osakkeenomistajan kokonaisverokohtelu muodostuu mahdollisimman edulliseksi. Tavanomaiseen keinovalikoimaan kuuluu myös palkanmaksu osakkeenomistajalle. Tämä voi olla verotuksellisesti edullista sellaisissa yhtiöissä, joille ei ole kertynyt isoa nettovarallisuutta, koska osakeyhtiö voi vähentää maksamansa palkan kuluna. Palkkaa voidaan maksaa vain, jos osakkeenomistaja työskentelee yhtiössä. Yrittäjän asemassa oleva osakkeenomistaja voi saada osakeyhtiöstä tuloja myös esimerkiksi vuokran tai korkotulon muodossa, mikäli hän vuokraa yhtiölle sen toiminnassa tarvittavaa omaisuutta tai antaa yhtiölle lainaa.

Koska osingonjaon veroseuraamukset on tarkkaan määritelty ja näiden säännösten tavoitteena on sovittaa yhteen osakeyhtiön ja sen osakkeenomistajan verotus, ei peiteltyjä varallisuudensiirtoja yhtiöltä osakkeenomistajille hyväksytä verotuksessa. Siksi osakeyhtiön ja sen osakkeenomistajan välisissä sopimussuhteissa ja varallisuudensiirroissa on aina noudatettava *käyppiä arvoja*. Jos osakeyhtiö esimerkiksi luovuttaa osakkeenomistajalleen varallisuutta alihintaan tai maksaa tälle esimerkiksi vuokrasopimuksen perusteella ylihintaa, merkitsee se vero-oikeuden termin ilmaistuna *peiteltyä osingonjakoa*. Näitäkin tyypillisempi peitellyn osingonjaon tilanne on se, että osakeyhtiö suorittaa osakkeenomistajansa puolesta tämän yksityistalouden menoja, esimerkiksi osakkeenomistajan harrastemenoja tai osakeyhtiön elinkeinotoimintaan liittymättömiä matkakuluja. Mikäli peitelty osingonjako havaitaan esimerkiksi verotarkastuksessa, aiheettomat kulukirjaukset palautetaan yhtiön tuloon ja peiteltyä osinkoa verotetaan osakkeenomistajan ansiotulona. Kun näissä tilanteissa määrätään varsin säännönmukaisesti myös sanktioluontoinen veronkorotus, peitellyn osingonjaon veroseuraamukset ovat yleensä huomattavasti ankarammat kuin avoimessa osingonjaossa.

Edellä on tuotu esiin eri yritysmuotojen verotuksellisia erityispiirteitä. Osakeyhtiö on yritysmuodoista suosituin ja sen etuna on mahdollisuus tu-

lojen ”lipastointiin”, mutta siinä on vastaavasti kiinnitettävä huomattavasti enemmän huomiota yrityksen ja sen lähipiirin välisiin oikeustoimiin ja niiden hinnoitteluun kuin harjoitettaessa samanlaista toimintaa henkilöyhtiön puitteissa tai yksityisenä elinkeinonharjoittajana. Lisäksi osakeyhtiön perustamiseen, päätöksentekoon ja voitonjakoon liittyvät hallinnolliset muodollisuudet ovat raskaampia. Yritysmuodon valintaa joudutaankin aina arvioimaan myös muiden kuin puhtaasti verotukseen liittyvien etujen ja haittojen näkökulmasta. Yritysmuotoa on mahdollista muuttaa ilman veroseuraamuksia. Tässä katsannossa osakeyhtiö on kuitenkin ”lopullinen” yritysmuoto – sitä ei voida muuttaa muunlaiseksi yritykseksi. Osakeyhtiön olemassaolo lakkaa, kun osakeyhtiö puretaan velkojainsuojamenettelyssä.

Tiivistäen voidaan todeta, tuloverojärjestelmän toimintaperiaatteiden hahmottamisen kannalta on välttämätöntä hahmottaa, mikä merkitys verotuksessa on *tulolähdejaolla* ja *tulolajijaolla* sekä miten erilaisia *verosubjekteja* – luonnollisia henkilöitä ja yrityksiä – verotetaan. Kaikki tuloverotusta koskevat konkreettiset tulkintaongelmat voidaan paikantaa ja niihin voidaan etsiä vastauksia tämän käsitteistön avulla. Myös monet verolainsäädännön muuttuvat yksityiskohdat ja ”nippelitieto” jäsentyy ja avautuu näiden sinänsä varsin yksinkertaisten perusasioiden kautta.

6 Palkansaajan verotus

Luonnollisen henkilön työstään saamat palkkatulot ovat tulolähdejaon kanalta henkilökohtaisen tulolähteen tuloa (TVL) ja niiden tulolaji on ansiotulo. Palkasta menevä lopullinen tulovero lasketaan ja määrätään maksettavaksi kultakin *verovuodelta*, joka on luonnollisilla henkilöillä kalenterivuosi. Verotus toimitetaan ja veron määrä vahvistetaan verovuotta seuraavan kalenterivuoden kuluessa. Palkansaaja joutuu kuitenkin maksamaan veroa juoksevasti verovuoden aikana jokaisen palkanmaksun yhteydessä, sillä työnantajalla on velvollisuus tehdä palkasta *ennakonpidätys* työntekijän verokortin osoittaman veroprosentin mukaisesti. Verohallinto laskee jokaiselle palkansaajalle ennakonpidätysprosentin tiedossaan olevien seikkojen perusteella. Tarkoituksena on, että verovuoden aikana tehdyt ennakonpidätykset vastaisivat mahdollisimman tarkoin lopullisen veron määrää. Mikäli lopullisen veron määrä on korkeampi kuin palkasta pidätetyt ennakot, joutuu henkilö maksamaan jäännösveroa. Mikäli ennakoita on pidätetty enemmän kuin lopullisen veron määrä, henkilö saa veronpalautusta.

Kuten kaikki tuloverotus, myös palkkatulojen verotus on nettotulon verottamista. Verotettavasta tulosta saadaan vähentää tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneet menot eli *luonnolliset vähennykset* sekä eräitä muita laissa erikseen säädettyjä vähennyksiä. Vähennykset tehdään pääsääntöisesti verotettavasta tulosta, eikä veronalaisesta tulosta määrättävästä verosta. Verotuksen yksinkertaistamiseksi palkkatulosta tehdään automaattisesti kaavamainen 750 euron tulonhankkimisvähennys, jolla otetaan huomioon se, että verovelvollisille hyvin usein syntyy ainakin vähäisiä tulonhankkimismenoja. Verovelvolliselle todellisuudessa aiheutuneet menot ovat vähennyskelpoisia vain, jos niiden yhteismäärä on suurempi kuin mainittu 750 euroa, eli jos vähennyksiä on tätä vähemmän, ei niitä kannata liittää veroilmoitukseen. Tavallisia palkansaajan vähennyksiä ovat esimerkiksi ammattikirjallisuuden hankkimisesta aiheutuneet menot sekä kotona olevan työhuoneen perusteella tehtävä työhuonevähennys. Määrältään merkittävämpi on toisella paikkakunnalla yli 100 kilometrin päässä tapahtuvan vakituisen työskentelyn ja

asumisen johdosta tehtävä *työasuntovähennys*, jonka enimmäismäärä on vero-
vuodesta 2019 alkaen 5 400 euroa vuodessa.

Asunnon ja työpaikan välisten matkojen vähentämistä koskevat omat sääntönsä. Matkakustannusten omavastuuosuus on 750 euroa, joten vähennyksen saa vain siltä osin kuin kustannukset ovat tätä suuremmat. Matkakustannuksia voidaan vähentää enintään 7 000 euroa vuodessa. Myös matkakustannusten vähennys tapahtuu varsin kaavamaisesti, sillä vähennys lasketaan halvimman kulkuneuvon käytöstä aiheutuvien kustannusten perusteella. Työntekijä voi siis tosiasiaa ajaa työmatkansa omalla autollaan, mutta vähennyksen hän saa useimmissa tilanteissa tehdä vain esimerkiksi julkisen liikenteen kuukausi- tai vuosikortin hinnan perusteella. Vähennys saadaan tehdä oman auton käytön perusteella lähinnä silloin, jos julkisten kulkuyhteyksien käyttäminen olisi kyseisellä matkalla mahdotonta tai huomattavan aikaa vievää.

Luonnolliset henkilöt saavat keväisin postissa ja OmaVero-palvelussa *esitätetyn veroilmoituksen*, jolle on valmiiksi merkitty ne edellistä verovuotta koskevat tulotiedot ja ennakonpidätystiedot, jotka Verohallinto on saanut suoraan verovelvollisen työnantajalta ja muilta vastaavilta veronalaisten suoritusten maksajilta näille laissa asetetun *sivullisen tiedonantovelvollisuuden* perusteella. Lisäksi Verohallinto saa sivullisilta vähennysten laskemiseksi tarvittavia tietoja. Käytännössä Verohallinto saa huomattavan osan kaikista tavallisen palkansaajan verotuksen toimittamiseksi tarvittavista tiedoista muilta kuin verovelvolliselta itseltään.

Verovelvollisen kannalta yksinkertaisin tilanne on käsillä silloin, jos esitätetylle veroilmoitukselle merkityt tulotiedot ovat täysin oikein eikä verovelvollinen vaadi muita vähennyksiä kuin ne, jotka Verohallinto tekee automaattisesti verotuksen toimittamisen yhteydessä. Tällöin verovelvollisen ei tarvitse reagoida mitenkään. Jos esitätettyä veroilmoitukselta kuitenkin puuttuu esimerkiksi joitain verovelvollisen saamia tuloja tai jos verovelvollinen vaatii sellaisia vähennyksiä, jotka eivät ylipäänsä voi olla Verohallinnon tiedossa – kuten verovähennyskelpoisten matkakulujen määrä – on verovelvollisen korjattava esitätetyn veroilmoituksen tiedot määrääjassa. Kysymys on *ilmoittamisvelvollisuudesta*: lain mukaan jokaisen on verotusta varten ilmoitettava Verohallinnolle veronalaiset tulonsa, niistä tehtävät vähennykset, tiedot varoistaan ja veloistaan sekä muut verotukseen vaikuttavat tiedot. Ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä voidaan määrätä sanktioluonteinen veronkorotus.

Verotuksen toimittamisen kannalta hieman monimutkaisempia ovat tilanteet, joissa henkilö on ansiotyön ohella harjoittanut myös muuta tulonhankkimistoimintaa, tyyppillisesti esimerkiksi asunto- tai osakesijoittamista.

Sijoitustoiminnasta saatujen tulojen tulolaji on pääomatulo. Verovelvollisilla on muistiinpanovelvollisuus saamistaan tuloista ja tulon hankkimiseen kohdistuvista vähennyksistä. Esimerkiksi sijoitusasunnon vuokralle antaneen verovelvollisen on pidettävä itse muistiinpanoja saamistaan vuokratuloista ja taloyhtiölle suorittamistaan vastikkeista sekä muista asunnon käyttöön ja kunnossapitoon liittyvistä maksuista ja ilmoitettava ne vuosittain veroilmoituksellaan. Veronalaisesta vuokratulosta voidaan vähentää myös huoneistossa vuokralaisen asumisaikana tehtyjen remonttien kustannukset sekä vuokravälittäjän palkkiot. Osakesijoittajat saavat yleensä välittäjältä verotusta varten yhteenvedon ostoista ja myynneistä ja samat tiedot menevät myös suoraan Verohallinnolle, jolloin verovelvollisen tehtäväksi jää varmistaa, että esitetyt veroilmoituksen tiedot ovat näiltä osin oikein.

Verohallinnon kotisivuilla on yksityiskohtaiset veroilmoitusten täyttöohjeet niin luonnollisia henkilöitä kuin muitakin verovelvollisia kuten osakeyhtiöitä varten. Niiden ohella Verohallinnon kotisivuilta löytyy kattavasti Verohallinnon syventäviä ohjeita monenlaisia verotustilanteita ja eri verolajeja varten. Verohallinnon ohjeet eivät ole samalla tavalla sitova oikeuslähde kuin verolainsäädäntö, mutta ne ovat käytännössä erittäin tärkeä tietolähde, koska ohjeissa kuvataan käytännönläheisellä otteella, miten Verohallinto tulkitsee ja soveltaa verolainsäädäntöä eri tilanteissa. Lisäksi Verohallinnolla on hyvän hallinnon periaatteisiin perustuva neuvontavelvollisuus ja tähän liittyen Verohallinto ylläpitää valtakunnallisia palvelunumeroita useissa eri asiakokonaisuuksissa.

7 Osakeyhtiön ja sen osakkeenomistajan verotus

Osakeyhtiölle sen harjoittamasta liiketoiminnasta kertyvät tulot verotetaan elinkeinotoiminnan tulolähteessä. Verovuodesta 2020 alkaen myös muun toiminnan tulot verotetaan elinkeinotoiminnan tulolähteessä, kun TVL-tulolähde poistuu osakeyhtiöiltä ja osuuskunnilta.

Kuten edellä on jo tuotu esiin, vain luonnollisten henkilöiden ja kuolinpesien tulot jaetaan ansio- ja pääomatuloihin. Koska tulolajijakoa ei sovelleta osakeyhtiöihin, kaikkia osakeyhtiöiden tuloja verotetaan tulolähteittäin yhteisöverokannan mukaan. Yhteisöverokanta on 20 prosenttia (verovuodesta 2014 alkaen). Osakeyhtiö maksaa tuloveroja jo verovuoden kuluessa *ennakonkannon* yhteydessä joko 2 tai 12 erässä. Verohallinto määrää osakeyhtiölle ennakkoverot käytössään olevien tietojen pohjalta, käytännössä kyseessä on arvio yrityksen verotettavan tulon määrästä kuluvalle tilikaudella. Korkoseuraamusten välttämiseksi osakeyhtiön kannattaa pyytää veroennakoiden korottamista, mikäli jo tilikauden aikana käy ilmi, että ennakkoverot eivät tule riittämään lopullisten verojen katteeksi.

Tyypillisiä elinkeinotuloja ovat tavaroiden ja palvelujen myynnistä saadut tulot. Elinkeinoverolaisissa tulon veronalaisuus on määritelty laajaksi yleissäännöksellä: lain mukaan kaikki rahana tai rahanarvoisina etuuksina saadut tulot ovat elinkeinoverotuksessa veronalaisia. Verovapaista tuloista on säädetty erikseen ja näitä poikkeuksia on vähän, tärkeimpänä esimerkkinä tytäryhtiöosakkeiden luovutusvoiton verovapaus. Elinkeinotulojen laajan veronalaisuuden vastinparina on menojen laaja vähennyskelpoisuus. Elinkeinoverolain yleissäännöksen nojalla elinkeinotoiminnassa tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot ja menetykset ovat pääsääntöisesti vähennyskelpoisia. Tyypillisiä vähennyskelpoisia menoja ovat koneiden ja kaluston hankintamenot, palkat sekä toimitilavuokrat.

Elinkeinoverotuksen keskeisiin kysymyksiin kuuluu menojen *jaksottaminen*. Mikäli yritys tekee investoinnin tai suorittaa muun menon, joka edesauttaa yrityksen liiketoimintaa useamman vuoden aikajänteellä, menoa ei saa vähentää verotuksessa kerralla vuonna yksi, siis heti kun menon

suorittamisvelvollisuus on syntynyt, vaan hankintameno tulee vähennettäväksi useamman vuoden kuluessa. Elinkeinoverolaisissa on omat jaksottamissäännökset erityyppisille ja eri käyttötarkoituksia palveleville hyödykkeille. Esimerkiksi elinkeinotoiminnan pysyvään käyttöön hankituista koneista ja kalustosta tehdään degressiivisiä menojäännöspoistoja. Tässä menetelmässä verotuksessa vähennettävä määrä lasketaan jäljellä olevasta eli *poistamattomasta hankintamenosta*. Poiston maksimimäärä on 25 prosenttia vuodessa. Tehdasrakennuksen hankintameno poistetaan samalla tavalla, mutta poiston maksimimäärä on 7 prosenttia vuodessa.

Osakeyhtiö on kirjanpitovelvollinen kirjanpitolain säännösten mukaisesti. Kaikki yhtiön liiketapahtumat – tulot ja menot – on kirjattava tositetiden perusteella yhtiön kirjanpitoon. Kirjanpidon osoittama tilikauden tulos muodostaa näin ollen lähtökohdan verotettavan elinkeinotulon laskemiselle. Käytännössä kirjanpidon osoittamaan tilikauden tulokseen tehdään veroilmoitusta varten verolainsäädännön edellyttämiä oikaisuja. Kaikki kirjanpitoon sisältyvät kulut eivät ole täysimääräisesti vähennyskelpoisia verotuksessa ja toisaalta kaikki kirjanpitoon sisältyvät tulot eivät ole veronalaisia. Esimerkiksi edustuskulut rasittavat kokonaisuudessaan kirjanpidollista tulosta, mutta niistä vain puolet on vähennyskelpoista verotuksessa. Näin ollen puolet tilikauden edustuskulujen määrästä täytyy lisätä kirjanpidon tulokseen veroilmoituksella, jotta verovuoden veronalaisen tulon määrä muodostuu oikeaksi.

Toisin kuin palkansaajat, kirjanpitovelvolliset osakeyhtiöt eivät saa Verohallinnolta esitetyttä veroilmoitusta. Osakeyhtiön on oma-aloitteisesti annettava elinkeinotoiminnan veroilmoitus neljän kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Veroilmoitus annetaan sähköisesti Verohallinnon OmaVero-palvelussa. Osakeyhtiön veroilmoitukseen ei liitetä tositteita tai muutakaan kirjanpitoaineistoa, joten käytännössä Verohallinto voi tutkia veroilmoituksen pohjana olevia tietoja ja niiden oikeellisuutta vain joko pyytämällä yhtiöltä lisäselvityksiä tai suorittamalla verotarkastuksen, jossa kirjanpitoaineistoa ja yrityksen liiketoimintaa käydään yksityiskohtaisesti läpi.

Verohallinto toimittaa verotuksen yhtiön antaman veroilmoituksen perusteella ja vahvistaa vuosittain kunkin verovuoden tulon tai tappion määrän. Vahvistettua tappiota syntyy, mikäli verovuoden vähennyskelpoiset menot ovat suuremmat kuin veronalaiset tulot. Elinkeinotoiminnan tappio vähennetään seuraavan kymmenen vuoden aikana syntyvästä elinkeinotoiminnan tulosta. Jos osakeyhtiölle vahvistetaan tältä vuodelta 400 000 euron tappio ja ensi vuonna osakeyhtiön verotettavan elinkeinotoiminnan tulo ennen aiempien tappioiden vähentämistä on 1 000 000 euroa, vahvistetaan verotettavaksi tuloksi ensi vuonna 600 000 euroa. Verotustappiot saatetaan

menettää, mikäli yrityksessä tapahtuu merkittävä omistajanvaihdos ja Verohallinto katsoo, että aiempien tappioiden vähennyskelpoisuus ei ole tarpeen yrityksen toiminnan jatkumisen kannalta.

Elinkeinotoimintaa harjoittavan osakeyhtiön on vuosittaisen tuloveroilmoituksen lisäksi täytettävä varsin paljon muitakin verotukseen liittyviä velvollisuuksia. Keskeisimpiä ovat arvonlisäverollisten tavaroiden ja palveluiden myyntihintoihin sisältyvien arvonlisäverojen sekä henkilöstön palkoista tehtyjen ennakonpidätysten tilittäminen Verohallinnolle kuukausittain. Yritykset ovat itse vastuussa näiden *oma-aloitteisten verojen* maksamisesta ajallaan, kuten myös viivästyneisiin suorituksiin liittyvien korkoseuraamusten laskemisesta. Vuoden 2019 alusta lähtien yritykset ovat ilmoittaneet palkka- ja ennakonpidätystiedot kuukausittain *tulorekisteriin*, johon sisältyviä reaaliaikaisia tulotietoja voivat hyödyntää Verohallinnon lisäksi myös muut viranomaistahot. Yritysten *yleinen tiedonantovelvollisuus*, eli velvollisuus toimittaa Verohallinnolle vuosittain tietoja muiden tahojen verotuksen toimittamista varten, on kaikkinsa varsin laaja. Veroraportointiin liittyviä prosesseja on Verohallinnon puolelta jatkuvasti automatisoitu ja digitalisoitu, ja tämä kehitys näyttää jatkuvan myös tulevina vuosina.

Osakeyhtiön päivittäisessä toiminnassa verotuskysymyksiä joudutaan miettimään muutoinkin kuin kerran vuodessa veroilmoitusta laadittaessa: ne ovat tavalla tai toisella läsnä periaatteessa kaikissa yrityksen liiketoimissa ja liiketoimintaa koskevissa päätöksissä. Varsinkin pienempien yritysten on hyvä tukeutua laadukkaisiin tilitoimistopalveluihin. Yritysrakenteen muutokset, yrityskaupat, yrityksen sukupolvenvaihdos sekä liiketoiminnan suuntaaminen maan rajojen ulkopuolelle ovat esimerkkejä erityistilanteista, joissa lähes kaikenkokoiset yritykset käyttävät apuna verokonsulttien tai asianajajien palveluja. Yritykset saavat ajantasaista tietoa verolainsäädännön sisällöstä ja tulevista muutoksista usein myös tilintarkastuksen yhteydessä.

Osakeyhtiön koolla ei periaatteessa ole merkitystä osakeyhtiön oman verotuksen kannalta: verotettava elinkeinotulo lasketaan pitkälti samojen säännösten nojalla, olipa kyseessä kansainvälisesti toimiva suuryritys tai vasta toimintaansa aloitteleva pienyhtiö. Sen sijaan osakeyhtiön omistajatahon eli *osakkeenomistajien* verotuksessa aivan olennaisen tärkeä perusjako kulkee julkisesti noteerattujen yhtiöiden ja muiden yhtiöiden osakkeenomistajien välillä. Luonnollisen henkilön pörssi-yhtiöstä saamat osingot ovat pääomatuloa siten, että osingosta 85 prosenttia on veronalaista tuloa ja 15 prosenttia on verovapaata tuloa. Näissä yhtiöissä osinkoverotus perustuu ajatukselle, jonka mukaan yhtiön ja osakkeenomistajan varallisuuspiirit ovat erilliset: osakkeenomistaja on lähinnä ulkopuolisen sijoittajan asemassa. Toisin on silloin, kun henkilö toimii niin sanottuna *omistajayrittäjänä* noteeraamat-

tomassa yhtiössä. Tällöin henkilö omistaa joko yksin tai yhdessä perheensä/ lähipiirinsä kanssa enemmistön (tyypillisesti pienen tai keskisuuren) yhtiön osakekannasta. Näissä tilanteissa osakkeenomistajan ja osakeyhtiön intressit ja varallisuuspiirit ovat pitkälti yhtenevät.

Osakeyhtiö on erillinen verovelvollinen ja sen saamia tuloja verotetaan 20 prosentin yhteisöverokannalla (joka on maltillinen ansio- ja pääomatuloverotuksen yleiseen tasoon verrattuna). Kuten edellä on jo todettu, verotuksessa ei hyväksytä sitä, että yhtiö antaa omistajataholleen vastikkeettomia taloudellisia etuuksia, tai että yhtiön verotettavaa tulosta rasietaan omistajatahon yksityiskuluilla. Näiden periaatteiden noudattaminen vaatii kohtuullisen suurta tarkkuutta yrityksen ja omistajan välisten sopimusten ja veloitusten suunnittelussa ja dokumentoinnissa.

Toisaalta noteeraamattomien yhtiöiden osinkoverotuksessa otetaan edellä esitetyllä tavalla huomioon se, että osakeyhtiön maksama vero kohdistuu samaan varallisuuspiiriin, kun osakeyhtiön kertynyt nettovarallisuus antaa omistajalle mahdollisuuden nostaa kevyemmin verotettuja pääomatulo-osinkoja. Kevyemmällä verotuksella kompensoidaan sitä, että osakkeenomistajan varallisuutta on laitettu ja sitä on jätetty yhtiön elinkeinotoiminnan käyttöön, eikä johonkin vaihtoehtoiseen sijoituskohteeseen. Vastaavasti jos nettovarallisuutta ei ole kertynyt, osinkojen verottaminen ansiotulona perustuu siihen, että osingonjaon perusteena oleva yhtiön voitto johtuu pääasiassa omistajan työpanoksesta. Osingonjaosta päätetään osakeyhtiön yhtiökokouksessa ja tärkeä päätöksentekoon vaikuttava seikka voi käytännössä olla se, kuinka paljon kevyesti pääomatulona verotettuja osinkoja yhtiön nettovarallisuuden puitteissa on mahdollista jakaa. Osakeyhtiön on tehtävä maksamastaan osingosta ennakonpidätys sekä ilmoitettava maksamansa osingot ja niistä pidätyt ennakot Verohallinnolle vuosi-ilmoituksella.

8 Verotuksen oikeussuojajärjestelmä

Verotuksen oikeussuojajärjestelmää voidaan luonnehtia kompromissiksi kaavamaisen yhdenmukaisuuden ja tapauskohtaisen oikeudenmukaisuuden välillä. Samanlaisia tilanteita ja samanlaisessa tilanteessa olevia henkilöitä koskevia verotuspäätöksiä tehdään vuosittain ja vuodesta toiseen lukumääräisesti paljon, mikä on omiaan korostamaan verovelvollisten yhdenmukaisen kohtelun merkitystä yhtenä verotusmenettelyn keskeistä tavoitteista. Niihin kuuluu myös päätöksentekoa ja viranomaiskoneiston toimintaa koskeva tehokkuuden vaatimus: verot olisi pystyttävä keräämään mahdollisimman alhaisin hallinnollisin kustannuksin. Verotusmenettelyssä olisi kuitenkin pystyttävä riittävän pitkälle huomioimaan kunkin tilanteen tapauskohtaiset erityispiirteet sekä verovelvollisten yksilöllinen oikeussuojan tarve, joka saattaa viime kädessä riippua täysin subjektiivisista seikoista, kuten verovelvollisen tieto- ja osaamistasosta sekä taloudellisesta kantokyvystä.

Verotuksella puututaan verovelvollisten omaisuuteen ja asetetaan merkittäviä taloudellisia rasitteita. Siksi on selvää, että oikeusturvakysymykset ovat verotuksessa tärkeässä asemassa. Veroviranomaisten päätöksenteon on aina tapahduttava lain asettamissa puitteissa ja laissa säädetyin menettelyin. Viranomaisten toiminnan on myös oltava sopusoinnussa *hyvän hallinnon* periaatteiden kanssa. Hyvän hallinnon periaatteita voidaan luonnehtia eräänlaisiksi viranomaistoimintaan kohdistuviksi reilun pelin säännöiksi. Veroviranomaisen on esimerkiksi aina annettava verovelvolliselle tilaisuus esittää asiassa omat näkemyksensä ennen kuin viranomaisen tekee verovelvollisen kannalta epäedullisen ratkaisun tai muuttaa aiemmin toimitettua verotusta verovelvollisen vahingoksi (*kuulemisvelvollisuus*). Viranomaisen on myös esitettävä riittävät ja ymmärrettävät perustelut sille, miksi se on tehnyt tietynsisältöisen ratkaisun (*perusteluvelvollisuus*).

Verovelvollisella on toisin sanoen oikeus tietää, millaisia häntä koskevia päätöksiä veroviranomainen on aikeissa tehdä ja verovelvollisella on oikeus vaikuttaa päätösten sisältöön esittämällä asiasta omat näkemyksensä ja selvitä omat näkemyksensä ennen kuin veroviranomainen tekee päätöksensä. Sitten kun päätös on tehty, verovelvollisella on oikeus saada tietää mihin lainkohtiin ja tosiseik-

koihin päätös perustuu. Jos viranomainen ei noudata näitä yksityisen suojaksi säädettyjä menettelymääräyksiä, on kyseessä viranomaisen *menettelyvirhe*. Menettelyvirheen johdosta viranomaisen tekemä päätös voidaan kumota, vaikka se olisi sisällöltään oikea, ts. vaikka menettelyvirhe ei ole vaikuttanut laintulkinnan lopputulokseen. Näiden asian selvittämistä ja viranomaisen päätöksentekoa koskevien ennakkollisten oikeussuojan takeiden ohella verotuksen oikeussuojajärjestelmä perustuu keskeisesti siihen, että verovelvollisilla on oikeus hakea jälkikäteen muutosta virheellisinä pitämiinsä verotuspäätöksiin. Muutoksenhaussa yhtäältä verovelvolliseen ja toisaalta päätöksen tehneeseen Verohallinnon viranhaltijaan nähden ulkopuolinen taho arvioi, onko tehty päätös oikea ja lainmukainen. Tarkastellaan asiaa seuraavassa tuloverotuksen näkökulmasta.

Verovuoden aikana verovelvollinen voi hakea uutta verokorttia, jolloin esimerkiksi palkasta pidettävän ennakonpidätyksen määrä muuttuu. Käsitteellisesti tämä ei ole muutoksenhakua, koska lopullisen veron määrä vahvistetaan vasta verovuoden päättymisen jälkeen, kun verotus toimitetaan ja Verohallinto tekee verotuspäätöksen. Mikäli verovelvollinen haluaa hakea muutosta toimitettuun verotukseen, on asiassa tehtävä oikaisuvaatimus *verotuksen oikaisulautakunnalle*.

Verotuksen oikaisulautakunta ei ole tuomioistuin vaan Verohallinnon yhteydessä toimiva asiantuntijaelin, jonka tehtävänä on mahdollistaa virheellisten verotuspäätösten nopea ja joustava oikaiseminen. Oikaisulautakunnan päätöksestä verovelvollinen voi valittaa alueelliselle *hallinto-oikeudelle*, jossa verovalitus ratkaistaan kolmen tuomarin kokoonpanossa. Tämän jälkeen muutoksenhakutie jatkuu *korkeimpaan hallinto-oikeuteen* (tuomioistuinten yleisesti käytetty lyhenne on KHO), mutta vain siinä tapauksessa, että KHO antaa verovelvolliselle valitusluvan. Pääasiallinen peruste valitusluvan saamiselle on se, että ratkaistava laintulkintakysymys on aiemmassa verotus- tai oikeuskäytännössä ratkaistu epäyhtenäisesti, tai että samanlainen laintulkintaongelma liittyy useiden verovelvollisten verotukseen. Tällöin KHO:n antamalla ratkaisulla eli prejudikaatilla on yleisempää *ennakkopäätösarvoa*.

Muutoksenhakukirjelmät on toimitettava oikaisulautakuntaan ja tuomioistuimiin laissa säädettyjen määräaikojen puitteissa tai muutoksenhakua ei oteta tutkittavaksi. Verovelvolliset joutuvat pääsääntöisesti vastaamaan itse kuluistaan, jos muutoksenhaussa tukeudutaan asianajajaan tai verokonsulttiin, silloinkin kun verovelvollinen voittaa juttunsa. Toisaalta verovelvollinen voi vain erittäin poikkeuksellisesti joutua vastaamaan viranomaistaholle aiheutuvista oikeudenkäyntikuluista hävitessään juttunsa.

Verotuksen erityispiirteisiin lukeutuu se, että kyseessä on massamenettely. Verotuspäätöksiä tehdään joka vuosi miljoonia, mistä johtuen Verohallinnolla ei ole edes teoriassa mahdollisuutta tutkia jokaista ja jokaisen verovelvollisen asiaa yhtä perusteellisesti. Verohallinto valikoi osan asioista tarkemmin tutkittavaksi ja loput ratkaistaan verovelvollisen antaman veroilmoituksen perusteella. Verohallinto tekee siis vuosittain suuren määrän verotuspäätöksiä ilman, että se on tutkinut päätösten pohjana olevia tosiseikkoja. Onkin varsin selvää, että osa näin syntyvistä verotuspäätöksistä voi osoittautua lähemmässä tarkastelussa virheellisiksi. Virheitä voi syntyä sekä verovelvollisten eduksi että vahingoksi.

Verotuksen oikeussuojajärjestelmässä on monelta osin kysymys siitä, kuka kantaa riskin verotuksen virheistä: veronsaaja vai verovelvollinen. Tärkeä tämänkaltaista riskinjakoa koskeva oikeussuojaperiaate on *luottamuksensuojaperiaate*. Se tarkoittaa, että verovelvollinen voi lähtökohtaisesti luottaa viranomaisilta saamiensa neuvojen lainmukaisuuteen ja siihen, että viranomainen ei ilman perusteltua syytä muuta vakiintuneita toimintatapojaan.

Verotuksessa on kuitenkin mahdollistettu virheellisten verotuspäätösten joustava korjaaminen myös verovelvolliselle epäedulliseen suuntaan. Verohallinto voi muuttaa tekemäänsä verotuspäätöstä silloinkin, kun päätöksen virheellisyys ei johdu verovelvollisesta vaan viranomaisen puolella olevasta seikasta, kuten kirjoitus- tai tallennusvirheestä tai siitä, että asiaa ei ole riittävästi tutkittu ennen päätöksen tekemistä. Mikäli verovelvollinen on laiminlyönyt ilmoittamisvelvollisuutensa, kuten antanut Verohallinnolle veroilmoituksellaan virheellisiä tietoja tulojensa tai vähennystensä määrästä, samassa yhteydessä verovelvolliselle määrätään myös veronkorotus. Pääsääntönä on, että verotusta voidaan muuttaa verovelvollisen vahingoksi kolmen vuoden kuluessa verovuoden päättymistä seuraavan vuoden alusta. Verohallinto voi siis jälkikäteen muuttaa vuoden 2019 verotusta vuoden 2022 loppuun mennessä. Tietyissä tilanteissa mainittu kolmen vuoden määräaika pitenee neljään tai kuuteen vuoteen.

Asia on huomionarvoinen erityisesti yritysten veroriskien hallinnan näkökulmasta. Läheskään kaikkiin käytännön liiketoiminnassa vastaan tuleviin verotuksen tulkintaongelmiin ei ole olemassa selkeitä kyllä–ei-vastauksia, vaan myös vero-oikeuden asiantuntijat voivat olla epävarmoja, miten Verohallinto tai tuomioistuimet tulkintaongelman ratkaisevat, jos asia myöhemmin riitautuu. Verolainsäädännön ikuisuusongelmia on monimutkaisuus ja tulkinnanvaraisuus. Jos yritys ratkaisee tulkinnanvaraisen kysymyksen omaksi edukseen ja tällä on vaikutusta maksetun veron määrään, Verohallinnon tulkinta saattaa myöhemmin olla toinen ja verotusta muutetaan jälkikäteen yritykselle epäedulliseen suuntaan. Siksi varsinkin yritystoimin-

nassa korostuu jälkikäteisen riitelyn sijasta ennakkoon tapahtuva verosuunnittelu sekä tarve hallita toimintaan liittyviä veroriskejä mahdollisimman kattavasti jo ennakolta.

Ennakkoratkaisun hakeminen Verohallinnolta tai Keskusverolautakunnalta on hyvä keino varmistua suunnitellun toimenpiteen tai liiketoimen oikeasta verokohtelusta. Ennakkoratkaisuja voivat hakea muutkin verovelvolliset kuin yritykset. Ennakkoratkaisuhakemuksessa verovelvollinen kuvaa asian ratkaisemisen kannalta tarpeelliset tosiseikat ja pyytää kannanottoa yksilöityyn laintulkintakysymykseen. Mikäli ennakkoratkaisun antamisen edellytykset ovat olemassa ja viranomainen antaa asiassa ennakkoratkaisun, kannanotto on Verohallintoa sitova. Mikäli verovelvollinen saa omalta kannaltaan epäedullisen ennakkoratkaisun, on siihen mahdollista hakea muutosta tuomioistuimissa. Ennakkoratkaisulla voidaan siis poistaa verokohtelua koskeva epävarmuus tai viedä tulkintakysymystä koskeva näkemysero muutoksenhakuprosessiin verovelvollisen aloitteesta etupainotteisesti, jo ennen kuin Verohallinto joutuu ottamaan asiaan kantaa verotuksen toimittamisen tai verotarkastuksen yhteydessä.

Verohallinto on viime vuosina kehittänyt uudenlaisia menettelytapoja. Tavoitteena on verotuksen toimittamisen ja verovalvonnan parempi reaaliaikaisuus sekä valvontaresurssien kohdentaminen riskianalyysillä sinne missä niitä eniten tarvitaan. Painopistettä on siirretty jälkikäteen tapahtuvista verotarkastuksista kohti verovelvollisten reaaliaikaista ohjaamista ja neuvontaa. Toimintatapojen muutoksella Verohallinto on pyrkinyt vastaamaan verotusympäristön kansainvälistymiseen ja digitalisoitumiseen. Tärkeimpiä näistä uusista menettelytavoista on *ennakollinen keskustelu*. Yritys voi pyytää Verohallinnolta ennakollista keskustelua asiasta, jonka verokohteluun liittyy epävarmuutta. Tämä voi olla esimerkiksi suunnitteilla oleva yritys- tai rahoitusjärjestely. Verohallinto ja yritys käyvät asian läpi epämuodollisessa ennakkollisessa keskustelussa, ja mikäli osapuolet ovat yksimielisiä laintulkinnasta, kirjataan näkemys ennakkollisesta keskustelusta laadittuun muistioon. Verohallinto tulee tällöin sidotuksi ennakkollisessa keskustelussa muodostamaansa kantaan. Yrityksen kannalta tämä parantaa verotuksen ennakoitavuutta. Ennakollinen keskustelu on esimerkki uusimuotoisesta menettelystä, jossa verovalvontaa rakennetaan Verohallinnon ja verovelvollisten välisen vastakainasettelun sijasta keskinäisen luottamuksen varaan.

9 Ver-oikeudellisen asiantuntijatiedon rakentuminen

Edellä on käsitelty vero-oikeudellisen sääntelyn keskeisiä piirteitä ja selostettu millaisia tiedontarpeita siihen erityisesti yritystoiminnan näkökulmasta kohdistuu. Tarkastellaan vielä yhteenvetona, millaisista aineksista käytännön tilanteissa tarvittava *vero-oikeudellinen asiantuntijatieto* muodostuu – mitä vero-oikeuden asiantuntijan täytyy tietää ja mikä erottaa hänet maallikosta.

Vero-oikeuden asiantuntijan on tietenkin tunnettava vero-oikeudelliset *oikeuslähteet*, toisin sanoen tiedettävä mistä voi saada tietoa voimassa olevan verolainsäädännön sisällöstä ja sen tulkinnasta. Tämä on edellytys sille, että esimerkiksi yritystoiminnassa on mahdollista riittävällä tarkkuudella ennakoita, mitä veroseuraamuksia eri valinnoista ja toimenpiteistä aiheutuu sekä miten veroviranomaiset tulevat niihin suhtautumaan. Käytännön tilanteissa vastaan tuleviin tulkintaongelmiin ei tosin voida juuri koskaan löytää ratkaisuja pelkästään löytämällä sopiva lainkohta ja lukemalla lakitekstiä, vaan on myös syvällisemmin ymmärrettävä, mitä käsillä olevaan tilanteeseen soveltuva lainkohta tarkoittaa – miten lainkohtaa on käsillä olevassa tilanteessa perusteltua tulkita. Tähän vastatakseen vero-oikeuden asiantuntijan on tunnettava verolainsäädännön tavoitteita ja systematiikkaa sekä tiedettävä, miten samankaltaisia tulkintaongelmia on aikaisemmin ratkaistu.

Vero-oikeuden asiantuntijan on tunnettava etenkin *oikeuskäytäntöä*. Vaikka verolainsäädäntö on paikoitellen huomattavan yksityiskohtaista, sisältyy siihen myös verraten paljon yleispiirteistä sääntelyä, jonka tulkinta muotoutuu viime kädessä vasta konkreettisten ratkaisutilanteiden yhteydessä. Muutenkin elävän elämän tilanteet ovat niin moninaisia, että varsinkin korkeimmalla hallinto-oikeudella ylimpänä veroasioita käsittelevänä oikeusasteena on erittäin merkittävä rooli eräänlaisena verolainsäätäjän työn jatkajana ja täydentäjänä. Voimassaolevan verolainsäädännön sisällöstä saakin monelta osin oikean kuvan vain, mikäli tuntee riittävästi myös kyseessä olevia säännöksiä koskevaa oikeuskäytäntöä. Oikeuskäytäntöön on välttämätöntä perehtyä esimerkiksi silloin, jos haluaa tietää missä sallitun verosuunnittelun ja ei-sallitun *veron kiertämisen* välinen rajalinja suurin piirtein sijaitsee.

Syvällinen vero-oikeudellinen asiantuntijatieto edellyttää tuekseen myös muuta kuin pelkästään verolainsäädäntöä ja vero-oikeudellisia tietolähteitä koskevaa tietoa. Verovelvollisten oikeusasemaan ja veroviranomaisten toimivallan määräytymiseen vaikuttavat monet sellaiset oikeusnormit ja periaatteet, jotka ovat yhteisiä kaikenlaiselle oikeudelliselle sääntelylle. Niihin kuuluvat esimerkiksi oikeusvaltioperiaate ja hallinnon lainalaisuus. Siksi vero-oikeuden asiantuntijan on ymmärrettävä myös yleisemmällä tasolla, miten oikeusjärjestys toimii ja millaisille lähtökohdille viranomaisten ja tuomioistuinten ratkaisutoiminta perustuu. Nämä ovat valtiosääntöoikeuden ja hallinto-oikeuden – siis yleisen julkisoikeuden – alaan kuuluvia kysymyksiä. Näin ajateltuna vero-oikeudellinen asiantuntijatieto on siis paljon muutakin kuin pelkkää veronormistoa koskevaa tietoa: se on tietoa siitä, miten vero-oikeus niminen oikeudenala toimii osana muuta oikeusjärjestystä.

Sekä viranomaistoiminnassa että verokonsultoinnissa tarvitaan pitkälti samankaltaista tietopohjaa. Verohallinnossa on tiedettävä, miten kulloinkin arvioitavana olevassa yksittäistapauksessa tehdään lainmukainen ratkaisu, ja menestyäkseen ammatissaan verokonsultin on pystyttävä riittävän hyvin ennakoimaan, miten viranomaiset ja tuomioistuimet tulevat toimimaan. Asialla on merkitystä esimerkiksi asiantuntijan arvioidessa muutoksenhaun menestymismahdollisuuksia, mihin seikkoihin muutoksenhakukirjelmässä olisi tehokkainta vedota tai yleisemminkin sitä, millaista selvitystä asiassa pitäisi esittää. Tämä edellyttää, että asiantuntijalla on taitoa arvioida, miltä tulkintakysymys näyttää vastapuolen silmin katsottuna.

Vero-oikeuden kansainvälistymistahti näyttää jatkossakin olevan ripeää. Kotimaisissa soveltamistilanteissa on Suomen kansallisen verolainsäädännön ohella arvioitava säännönmukaisesti myös relevanttien EU-tuomioistuimen ratkaisujen, EU-lainsäädännön sekä kansainvälisten verosopimusten merkitystä. Vastaavasti kansainvälisissä soveltamistilanteissa tarvitaan asiantuntijoita, jotka ymmärtävät nimenomaan Suomen verojärjestelmän toimintaperiaatteet ja sidokset kansainväliseen sääntelykenttään. Voidaan puhua kaksipuoleisesta kansainvälistymisestä: yhtäältä EU:n ja OECD:n tasolla asetetut lähtökohdat vaikuttavat yhä laajemmin Suomen verojärjestelmän sisällä ja toisaalta rajat ylittävän liiketoiminnan ja henkilöiden liikkuvuuden lisääntyessä Suomen verolainsäädäntö tulee yhä laajemmin kosketuksiin kansainvälisen sääntelyn kanssa. Asiantuntemusalana vero-oikeus on nykyisin huomattavan kansainvälisesti orientoitunut.

Oikeusjärjestyksen toimintaa koskevien tietojen ohella myös *liiketaloudellisella* tiedolla on olennaisen tärkeä rooli osana vero-oikeudellista asiantuntemusta. Varsinkin monien yritystoiminnan verokysymysten hallitseminen edellyttää, että käytännön asiantuntijalla on hyvät tiedot myös kirjanpi-

dosta ja erilaisista liiketoimintamalleista. Esimerkkinä tällaisista tilanteista voidaan mainita tilinpäätökseen liittyvä verosuunnittelu sekä yritysjärjestelyt ja konsernirakenteen muutostilanteet. Jotta voi ymmärtää erilaisiin toimintavaihtoehtoihin liittyviä verosuunnittelumahdollisuuksia tai niissä mahdollisesti piileviä veroriskejä, on tunnettava myös vaihtoehtoihin liittyvät liiketaloudelliset näkökohdat ja perusteet.

Vero-oikeuden osaajia toimii vaativissa asiantuntija- ja johtotehtävissä sekä Verohallinnon että yksityisen sektorin palveluksessa. Edelleen on syytä korostaa, että yhtäältä Verohallinnon ja toisaalta yksityisen puolen asiantuntija- ja johtotehtävissä tarvittava vero-oikeudellinen asiantuntemus on samanlaista. Molemmilla sektoreilla tarvitaan samanlaisia tiedonhallinta- ja ongelmanratkaisutaitoja sekä kykyä hahmottaa kulloinkin käsillä olevia kysymyksiä niin oikeudellisten seikkojen kuin taloudellisen toimintaympäristönkin kannalta.

Kuten oikeastaan kaikissa asiantuntijatehtävissä nykyään, myös verotuksen alalla asiantuntijuus on luonteeltaan pikemminkin erityis- kuin yleisasiantuntemusta. Kukaan ei voi käytännössä hallita kaikkia verolainsäädännön yksityiskohtia samalla intensiteetillä vaan työtehtävissä erikoistutaan tiettyihin verotuksen osa-alueisiin. Käytännön työtehtävät ohjaavat verotuksen kanssa toimivia erikoistumaan esimerkiksi yritysten tuloverotukseen, arvonlisäverotukseen tai kansainvälisiin kysymyksiin. Varsinkin Verohallinnossa työskentelevien osalta merkittäviä erikoistumisalueita ovat edellä mainittujen lisäksi myös luonnollisten henkilöiden verotuskysymykset sekä perintö- ja lahjaverotus. Olipa erikoistumisalue mikä tahansa, niin vero-oikeutta koskevalla asiantuntemuksella on ollut aina runsaasti kysyntää työmarkkinoilla ja pitkälti kulloisistakin taloudellisista suhdanteista riippumatta.

Johdatus oikeusjärjestykseen -kirja on kirjoitettu oppikirjaksi samannimiselle Tampereen yliopiston oikeustieteellisten oppiaineiden yhteiselle johdantokurssille. Kirjassa painottuvat Tampereen yliopiston Johtamisen ja talouden tiedekunnassa annettavan oikeustieteellisen opetuksen mukaiset oikeudenalat ja kauppa- ja hallintotieteellinen konteksti. Kirjassa annetaan tämän vuoksi yleiskuva Suomen oikeusjärjestyksestä sekä perustiedot julkisoikeudesta, yritysjuridiikasta ja vero-oikeudesta. Kirjan toisessa, uudistetussa painoksessa on otettu huomioon ensimmäisen painoksen jälkeen tapahtunut oikeuden ja yhteiskunnan muutos sekä opiskelijoiden kirjasta antama palaute.

Kirjan kirjoittajat:

KTT, HM Pekka Nykänen on vero-oikeuden professori. Hän on erikoistunut tuloverotukseen ja kansainväliseen verotukseen.

HT, FM, VTM Pauli Rautiainen on julkisoikeuden apulaisprofessori. Hän on erikoistunut perus- ja ihmisoikeustutkimukseen.

KTT Janne Ruohonen on yritys oikeuden professori (oa.) Itä-Suomen yliopistossa ja yritys juridiikan yliopistonlehtori Tampereen yliopistossa. Hän on erikoistunut yhtiö- ja tilintarkastusoikeuteen.

OTT Matti Urpilainen on vero-oikeuden yliopistonlehtori. Hän on erikoistunut tuloverotukseen ja kansainväliseen verotukseen.

OTT Pertti Virtanen on markkinaoikeuden tuomari. Hän on kilpailu- ja vahingonkorvausoikeuden asiantuntija.

ISBN 978-952-03-1213-8

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1213-8>