Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta pyysi 7.11.2018 lausumaan hallituksen esityksestä eduskunnalle Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta (HE 192/2018 vp). Esitän kunnioittavasti seuraavaa:

1 Pyydettävän lausunnon asiakokonaisuus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annettua lakia. Sitran hallintoelimille ja henkilöstölle esitetään säädettäväksi rikosoikeudellinen virkavastuu. Eduskunnan käsittelyssä on hallituksen esitys laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp). Mainittu lakiehdotus laajentaisi valitusoikeuden koskemaan myös Sitran kaltaisten julkisoikeudellisten laitosten tekemiä päätöksiä. Tämän vuoksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös muutoksenhakukiellosta Sitran hanke- ja yritysrahoitusta koskevista päätöksistä. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös informatiivinen säännös hallinnon yleislakien noudattamisesta.

Keskityn asiantuntijalausunnossani hallituksen esityksen lakiehdotuksen 18 §:n valituskieltoa koskevaan asiakokonaisuuteen valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.

2 Valituskiellosta perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta

Hallituksen esityksessä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp) ehdotetaan valitusoikeuden laajentamista niin, että valitusoikeus koskisi hallintopäätöksiä riippumatta päätöksen tehneen viranomaisen organisatorisesta asemasta. Viranomaiseen, jonka tekemästä päätöksestä saisi valittaa hallintotuomioistuimeen, rinnastettaisiin myös muut kuin viranomaiset niiden hoitaessa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää. Lainsäätäjä on perustellut valitusoikeuden laajentamista Sitran kaltaisen julkisoikeudellisen laitosten päätöksiin sillä, että yleinen valitusoikeus turvaisi paremmin perustuslain 21 §:n 1 momentissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa tarkoitetun asianosaisen oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi (HE 29/2018 vp, s. 216). Yleinen valitusoikeus katsotaan tarpeelliseksi, jotta voidaan varmistaa, ettei yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva hallintopäätös jää valitusoikeuden ulkopuolelle (HE 29/2018 vp, s. 42, 50, 216).

Perustuslain 21 §:n turvaamaan oikeusturvaan kuuluu jokaisen oikeus hakea muutosta päätökseen, joka koskee hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan. Yleinen valitusoikeus on ollut myös lähtökohtana hallintoprosessia koskevassa lainsäädännön uudistamisessa (ks. HE 29/2018 laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi). Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6(1) artiklassa turvataan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, jonka olennainen osa on pääsy tuomioistuimeen (ks. EIT:n ratkaisu, jossa ensimmäistä kertaa tunnustettiin po. oikeus EIT *Golder* v. *Yhdistynyt kuningaskunta* (1975)).

Perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (ks. esim. PeVL 68/2014 vp, s. 3/I). Perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvatun oikeuden luonteen ja 2 momentin lakivarauksen

takia on selvää, että valitus- ja muutoksenhakukieltoja koskee lailla säätämisen vaatimus (ks. esim. PeVL 12/2004 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 21 §:n 1 momentin ilmaus ’oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevasta päätöksestä’ liittyy Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin. Mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoimi ei kuitenkaan ole yksilön oikeutta koskeva päätös perustuslain mielessä. Perustuslain kannalta on edellytyksenä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Myös säännökset ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille (PeVL 51/2010 vp, s. 2, PeVL 42/2010 vp, s. 4/II, PeVL 16/2000 vp, s. 4-5, PeVL 12/1997 vp, s. 1/II). Tällaista perustetta ei kuitenkaan yleensä synny, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista (PeVL 63/2010 vp, s. 2/II, PeVL 16/2000 vp, s. 4/II). Tällöinkin voi tosin olla aiheellista avata valitusmahdollisuus muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (PeVL 10/2009 vp, s. 4/II, PeVL 46/2002 vp, s. 9/II) sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi (PeVL 30/2005 vp, s. 5/I).

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään pitänyt yleisluonteisia ja erittelemättömiä muutoksenhakukieltoja ongelmallisina perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta (ks. esim. PeVL 70/2002 vp, s. 5/II-6/I). Muutoksenhakuoikeutta koskevat luettelot eivät valiokunnan vakiintuneen kannan mukaan voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona, vaan hallintolainkäyttölaista, ennen kaikkea sen 5 §:stä, ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta (ks. esim. PeVL 34/2014 vp, s. 4/II, PeVL 15/2012 vp, s. 3). Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (PeVL 20/2005 vp, s. 8/I). Valiokunta on pitänyt välttämättömänä, että muutoksenhakurajoitukset perustellaan riittävällä tavalla eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä (ks. PeVL 10/2012 vp, s. 7/II).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valitusoikeuden rajoittaminen kuuluu valtioiden harkintamarginaaliin. EIT on kuitenkin huomioinut kolme peruskriteeriä, jotka on otettava huomioon rajoitettaessa pääsyä tuomioistuimeen. Muutoksenhakuoikeuden sääntely ja rajoitukset on ensinnäkin muotoiltava niin, että ne eivät tee tuon oikeuden olennaista sisältöä ja tarkoitusta merkityksettömiksi (ks. EIT *Kamenova* v. *Bulgaria* (2018) kohta 43; EIT *Lupeni Greek Catholic Parish ym.* v. *Romania* (2016) suuri jaosto, kohta 89). Toiseksi rajoituksella pitää olla perusteltu, legitiimi tarkoitus. Rajoituksen ja sen tarkoitusperien on kolmanneksi oltava kohtuullisessa suhteessa toisiinsa. (ks. EIT *Kamenova* v. *Bulgaria* (2018), kohta 43; EIT *Sabeh El Leil* v. *Ranska* (2011), suuri jaosto, kohta 47; EIT *Zubac* v. *Kroatia* (2018), suuri jaosto, kohta 78; EIT *Juresa* v. *Kroatia* (2018), kohta 41). Tässä suhteellisuusperiaatteen soveltamiseen perustuvassa arvioinnissa on punnittava yhtäältä oikeuden luonnetta, nimenomaisuutta ja harkinnanvaraisuutta sekä toisaalta rajoituksen ehdottomuutta ja laajuutta.

EIT:n päätettäessä EIS 6(1) artiklan soveltamisesta sen on ensin ratkaistava, koskeeko käsiteltävänä oleva asia henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia (’civil rights and obligations’). EIT:n ratkaisussa *Fazia Ali* v. *Yhdistynyt kuningaskunta* (2015) päädyttiin siihen, että vaikka kyseessä olevaa sosiaalista etuutta ei oltu tarkasti määritelty kansallisessa lainsäädännössä ja etuuden olemassaolo perustui viranomaisen harkintaan, niin asia kuului EIS 6(1) artiklan soveltamisalaan. On selvää, että muut kuin perinteisessä mielessä subjektiiviset oikeudet kuuluvat artiklan tarkoittaman oikeusturvan saatavuuden alaan. Kysymys saattaa sopimusmääräyksen kannalta olla ’oikeudesta’ myös milloin esimerkiksi viranomaisilla

on tietystä etuudesta päättämisessä harkintavaltaa, kunhan oikeudelliset kriteerit tätä rajoittavat (ks. EIT *Fazia Ali* v. *Yhdistynyt kuningaskunta* (2015) ja Pellonpää, *Euroopan ihmisoikeussopimus*, 2018, s. 565). Tältä osin myös päätöksen oikeusvaikutuksilla on merkitystä, sillä ne voivat sellaisenaan perustaa oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

3 Valituskiellon valtiosääntöoikeudellinen arviointi ko. lakiesityksessä

Lakiehdotuksen 18 §:ssä ehdotetaan, että rahaston tämän lain (Sitra-laki) 3 §:n 2-5 kohdissa tarkoitettuihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla. Sitra-lain 3 §:n mukaan rahasto voi

1) tehdä ja teettää tutkimuksia ja selvityksiä;
2) myöntää lainoja ja muuta rahoitusta, joiden takaisinmaksu voidaan määrätä ehdolliseksi;
3) myöntää avustuksia;
4) myöntää takauksia ja takuita; sekä
5) osallistua yhteistyöhankkeisiin sekä omistaa osakkeita ja osuuksia yrityksissä.

Esityksessä todetaan, että Sitra-lain 3 §:n toimintamuodoista lainojen, avustusten ja muun rahoituksen sekä muiden rahoitukseen liittyvien toimintamuotojen ja päätösten sekä yhteistyöhankkeiden muotoja ja kumppanivalintoja koskevat päätöksillä voi olla *oikeusvaikutuksia ulkopuolisten oikeusasemaan*. Viranomaisen toiminnassa rahoituksen ja avustusten myöntäminen perustuu tyypillisesti sellaiseen päätöksentekoon, johon sovelletaan hallintolakia (434/2003) riippumatta siitä, millaista toimintaa viranomainen rahoittaa ja minkälaisia avustuksia se myöntää (HE 192/2018 vp, s. 3).

On kiistatonta, että lainsäätäjä on hallintoprosessia koskevassa lainsäädäntöuudistuksessa lähtenyt siitä, että Sitran kaltaisten julkisoikeudellisten laitosten tekemät hallintopäätökset kuuluvat yleisen valitusoikeuden piiriin. Poikkeuksista valitusoikeuteen on säädettävä erikseen. Lisäksi on selvää, että Sitran tekemät päätökset koskien esimerkiksi lainojen tai muun rahoituksen, avustusten ja takuiden myöntämistä sekä päätökset koskien osallistumista yhteistyöhankkeisiin ja päätökset koskien osakkaiden ja osuuksien omistamista yrityksissä ovat *hallintopäätöksiä, joilla ei ainoastaan voi olla vaan lähes säännönmukaisesti on oikeusvaikutuksia ulkopuolisten oikeusasemaan*. Vaikka nämä Sitra-lain 3 §:n 2-5 kohtia koskevat päätökset eivät muodosta subjektiivista oikeutta yksilön ja julkisen vallan välille, on silti selvää, että päätökset muodostavat etuuden tai palvelun, jonka saaminen riippuu viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista (ks. HE 192/2018 vp, s. 11). Tässä yhteydessä on kuitenkin muistettava, että julkisoikeudellisena laitoksena Sitran on noudatettava hallintolakia kaikessa toiminnassaan. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Lisäksi hallintolain 6 §:ssä säädetään, että viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Perustuslakivaliokunta on valitusoikeutta koskevassa tulkintakäytännössään lähtenyt siitä, että perustuslain 21 §:n 1 momentin ilmaus ’oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös’ liittyy Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin. Mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoimi ei kuitenkaan ole yksilön oikeutta koskeva päätös perustuslain mielessä. Perustuslain kannalta on edellytyksenä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille (ks. esim. PeVL 16/2000 vp, s. 4-5; PeVL 51/2010 vp, s. 2/II). Myös säännökset ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille (ks. esim. PeVL 42/2010 vp, s. 4/II; PeVL 51/2010 vp, s. 2/II). Lisäksi perustuslakivaliokunta on arvioinut valitusmahdollisuuden tarpeelliseksi viranomaistoiminnan

asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (ks. esim. PeVL 10/2009 vp, s. 4/II; PeVL 46/2002 vp, s. 9/II).

Lakiehdotuksen 18 §:n valituskieltoa koskevassa arvioinnissa on punnittava yhtäältä hyväksyttävää perustetta valituskiellon taustalla ja toisaalta kiellon laajuutta suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Merkityksellistä on myös arvioida ehdotetun muutoksenhakukiellon kohteena olevien päätösten valtiosääntöoikeudellista luonnetta. Sitra on julkisoikeudellinen laitos, jonka toiminta rahoitetaan oman peruspääoman tuotoilla. Peruspääoma muodostuu valtiolta saadusta rahoituksesta. Sitran peruspääoman markkina-arvo oli sen oman ilmoituksensa mukaan vuonna 2017 yhteensä noin 840 miljoonaa euroa. Eduskunnan oikeusasiamies onkin huomioinut, että Sitran tavoitteet ja tehtävät kytkeytyvät vahvasti muuhun julkiseen rahoitusorganisaatioon ja sen toiminnalla on merkittävä yhteiskunnallinen ja kansantaloudellinen rooli (EOA Dnro.4774/4/15, s.17). Lisäksi arviossa on otettava huomioon, kuinka riittävät oikeusturvajärjestelyt on järjestetty ehdotetusta valituskiellosta huolimatta.

Hallituksen esityksessä ehdotettua valituskieltoa perustellaan Sitran toiminnan luonteella tehdä taloudellisesti merkittäviä päätöksiä ajankohtaisista rahoitushankkeista. Sitran toiminta ehdotetuissa valituskieltoa koskevissa päätöksissä on kiistatta taloudellisesti merkittävää toimintaa. Hallintopäätösten taloudellinen luonne ei kuitenkaan ole peruste rajoittaa valitusmahdollisuutta. Esimerkiksi kunnalliset viranomaiset tekevät ajankohtaisia päätöksiä hankkeista, esimerkiksi julkisista hankinnoista, joilla on merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, eikä taloudellinen intressi ole ollut peruste rajoittaa valitusoikeutta.

Ehdotettu valituskielto koskisi Sitran tekemiä hanke- ja yritysrahoitusta koskevia päätöksiä varsin laajasti. Ainoastaan Sitra-lain 3 §:n 1 kohdan alaisista tutkimusten ja selvitysten tekemistä ja teettämistä koskevista päätöksistä saisi valittaa. Sitran-lain 3 §:n 1 kohdan tarkoittamat päätökset ovat yleensä sellaisia, jotka eivät ole välttämättä lainkaan valituskelpoisia hallintopäätöksiä tai joilla ei ole välttämättä lainkaan välittömiä oikeusvaikutuksia. Ehdotettu valituskielto koskisi Sitran hanke- ja yritysrahoitusta koskevia päätöksiä (Sitra-lain 3 §:n 2-4 kohdat erityisesti). Kyseisestä Sitran tehtäviä koskevasta säännöksestä voidaan päätellä, että hanke- ja yritysrahoitusta koskeva toiminta muodostaa Sitran pääasiallisen toimintakentän. Sitran pääasialliseen toimintaan kuuluvat hallintopäätökset kuuluisivat siis laajasti ehdotetun valituskiellon alaan.

Ehdotetun muutoksenhakukiellon kohteena olevat päätökset koskevat Sitran hankkeiden käynnistämistä, kumppaneiden valintaa, rahoittamista, hankkeiden kehittämistä ja uusien toimintamallien kokeilua ja toteuttamista (HE 192/2018 vp, s. 11). Perustuslakivaliokunta on katsonut asiassa, jossa valituskielto koski päätöstä tutkimusmäärärahasta tai apurahasta, että päätöksenteko näissä asioissa perustuu tutkimustehtävän asettelua, toteuttamistapaa ja -mahdollisuuksia samoin kuin eri alojen tutkimuskenttää ylipäänsä koskeviin arvioihin, jotka eivät luontevasti sovi muutoksenhaun kautta tuomioistuinten oikeudelliseen harkintaan osoitettavaksi (PeVL 15/2009 vp, s. 3/I). Sitran päätöksenteko sisältää kuitenkin tutkimushankkeiden käynnistämisen lisäksi lainan, takausten ja takuiden myöntämisen. Muutoksenhakukiellon kohteena olevat päätökset esimerkiksi lainan tai takauksen myöntämisestä voivat olla kokoluokaltaan varsin mittavia. Ottaen huomioon muutoksenhakukiellon kohteena olevien päätösten luonteen ja oikeusvaikutukset ulkopuolisten oikeusasemaan sekä erityisesti Sitran aseman julkisoikeudellisena laitoksena hoitaessaan välillisen julkishallinnon tehtäviä, joilla on suuri yhteiskunnallinen ja kansantaloudellinen merkitys, sen päätöksiin kohdistuva valitusmahdollisuus on nähdäkseni tarpeen viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (ks. esim. PeVL 10/2009 vp, s. 4/II; PeVL 46/2002 vp, s. 9/II).

Lakiehdotuksen 18 §:n valituskiellon välttämättömyyttä perustellaan Sitran toiminnan tarpeettomalla hidastumisella (HE 192/2018 vp, s. 5), tarpeella pitää oikeustila ennallaan (HE 192/2018 vp, s. 6) ja

Sitran päätöksenteon arvioilla, jotka eivät luontevasti sovi muutoksenhaun kautta tuomioistuinten oikeudelliseen harkintaan (HE 192/2018 vp, s. 12). Lisäksi hallituksen esityksessä katsotaan, että valitusmahdollisuus saattaisi johtaa siihen, ettei Sitra enää kykenisi täyttämään laissa sille asetettua tehtävää hankkeiden toteuttamisen pysähtyessä hallintoprosessin ajaksi (HE 192/2018 vp, s. 13). Lakiehdotuksen 18 §:n valituskieltoa perustellaan lisäksi, että muutoksenhakumahdollisuus aiheuttaisi ilmeisen ristiriidan Sitralle säädetyn tehtävän hoitamiseksi (HE 192/2018 vp, s. 17).

Hallituksen esityksessä ei tuoda ilmi, mitkä seikat puoltaisivat valitusmahdollisuutta Sitran päätöksiin. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on tuotu esiin, kuinka lakiesityksessä käsitellään muutoksenhakua puoltavia ja vastaan puhuvia perusteita (ks. PeVL 51/2010 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti pitänyt välttämättömänä, että muutoksenhakurajoitukset perustellaan riittävällä tavalla eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä (ks. PeVL 10/2012 vp, s. 7/II). Tällä tavoin varmistetaan, että punnintaa käytettyjen keinojen ja saavutettavan päämäärän välillä on tosiasiallisesti tehty. Perusteluvelvollisuuden osalta käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on selkeästi puutteellinen.

Pyrkimys estää asioiden käsittelyn tarpeetonta pitkittymistä ei sellaisenaan ole riittävän painava peruste muutoksenhaun rajoittamiselle, koska sama peruste soveltuisi periaatteessa kaikkiin hallintolainkäyttöasioihin (PeVL 19/2002 vp, s. 3-4/I ja Mäenpää, *Hallintoprosessioikeus*, 2007, s. 163). Hallituksen esityksessä annetut perustelut valituskiellon tarpeellisuudesta liittyen Sitran toiminnan ketteryyteen tai joustavuuteen ovat riittämättömiä, kun muistetaan valitusoikeuden asema perus- ja ihmisoikeutena sekä sen yhteydet oikeusvaltioperiaatteeseen. Lisäksi merkittävää taloudellista valtaa käyttävän julkisoikeudellisen laitoksen toiminnan läpinäkyvyys ja vastuunalaisuus puoltavat valitusmahdollisuutta.

Hallituksen esityksen mukaan asianosaisten oikeusturva varmistetaan itseoikaisumenettelyn ja laillisuusvalvonnan toteuttamisen keinoin (HE 192/2018 vp, s. 11, 12-13). Itseoikaisumenettely ja laillisuusvalvonta eivät kuitenkaan ole varsinaisia muutoksenhakukeinoja, joilla voitaisiin korvata muutoksenhaku. Ottaen huomioon ehdotettua valituskieltoa koskevien asioiden laajuuden ja luonteen, itseoikaisumenettely ja ylimpien laillisuusvalvojien harjoittama laillisuusvalvonta eivät ole riittäviä keinoja varmistamaan asianosaisten oikeusturva. Myöskään virka- ja rikosoikeudellista sääntelyä ei ole pidetty riittävänä viranomaisen laillisuuden valvonnan takeena. Viranomaisten toiminnan laillisuuden valvonta tapahtuu yleisesti nimenomaan muutoksenhaun kautta.

Valituskielto on lakiehdotuksen 18 §:ssä tehty tarkasti ja täsmällisesti, joten se täyttää vaatimuksen yksilöidyistä muutoksenhakukielloista (ks. esim. PeVL 20/2005 vp, s. 8/I). Muutoksenhakuoikeuden rajoitukselle ei kuitenkaan ole esitetty perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita (vrt. PeVL 19/2002 vp, s. 3/II, jossa muutoksenhakua rajoitettiin väestön terveyden edistämiseen liittyvillä perusteilla, jotka perustuslakivaliokunta katsoi perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviksi perusteiksi). Valituskielto koskisi Sitran pääasialliseen toimintakenttään kuuluvia hanke- ja yritysrahoitusta koskevia päätöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia ulkopuolisten oikeusasemaan. Valituskielto on asioiden luonne ja tavoiteltu päämäärä huomioon ottaen suhteettoman laaja. Hyväksyttävää olisi rajata valituskielto koskemaan Sitran tekemiä päätöksiä tutkimusmäärärahasta tai apurahasta, sillä päätöksenteko näissä asioissa perustuu tutkimustehtävän asettelua, toteuttamistapaa ja -mahdollisuuksia samoin kuin eri alojen tutkimuskenttää ylipäänsä koskeviin arvioihin, jotka eivät luontevasti sovi muutoksenhaun kautta tuomioistuinten oikeudelliseen harkintaan osoitettavaksi (ks. PeVL 15/2009 vp, s. 3/I).

4 Lopuksi

Lainsäätäjän tarkoitus on hallintoprosessia koskevalla lakihankkeella perustellusti laajentaa valitusoikeus koskemaan myös Sitran kaltaisen julkisoikeudellisen laitoksen tekemiä hallintopäätöksiä. Yleisellä valitusoikeudella vahvistetaan perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa turvattua jokaisen oikeusturvaa. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös informatiivinen säännös hallinnon yleislakien noudattamisesta Sitran toiminnassa ja päätöksenteossa. Sitraa pyritään siten kytkemään enenevässä määrin osaksi julkisoikeudellista järjestelmää. Vastoin edellä mainittuja lainsäätäjän aikomuksia, nyt arvioitavassa hallituksen esityksen lakiehdotuksen 18 §:ssä esitetään valituskieltoa Sitran hanke- ja yritysrahoitusta koskeviin päätöksiin.

Lakiehdotuksen 18 §:n valituskieltoa Sitran hanke- ja yritysrahoitusta koskeviin päätöksiin ei ole valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta perusteltu riittävällä tavalla. Esityksestä puuttuvat perustelut muutoksenhaun puolesta. Lisäksi esitetyt perustelut valituskiellon hyväksyttävyydelle ja välttämättömyydelle eivät ole riittäviä.

Ehdotettu valituskielto koskisi Sitran pääasiallista toimintakenttää varsin laajasti jättäen valituskiellon ulkopuolelle ainoastaan tutkimuksen ja selvityksen tekemistä tai teettämistä koskevat päätökset (Sitra-lain 3 §:n 1 kohta), jotka eivät ole välttämättä lainkaan valituskelpoisia hallintopäätöksiä tai joilla ei ole välttämättä lainkaan välittömiä oikeusvaikutuksia. Ehdotetun valituskiellon alaan kuuluisivat Sitran tekemät hallintopäätökset lainojen, avustusten ja muun rahoituksen sekä muiden rahoitukseen liittyvien toimintamuotojen ja päätösten sekä yhteistyöhankkeiden muotoja ja kumppanivalintoja koskevat asiat (Sitra-lain 3 §:n 2-5 kohdat). Oikeusturvan näkökulmasta on ongelmallista, että ehdotettu valituskielto koskisi asioita, jotka ovat keskeinen osa Sitran toimintaa ja joissa tehdään oikeusvaikutuksiltaan merkittäviä hallintopäätöksiä.

Ottaen huomioon muutoksenhakukiellon kohteena olevien päätösten luonteen, oikeusvaikutukset ulkopuolisten oikeusasemaan ja erityisesti Sitran aseman julkisoikeudellisena laitoksena hoitaessaan välillisen julkishallinnon tehtäviä, joilla on suuri yhteiskunnallinen ja kansantaloudellinen merkitys, sen päätöksiin kohdistuva valitusmahdollisuus on nähdäkseni tarpeen viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (ks. esim. PeVL 10/2009 vp, s. 4/II; PeVL 46/2002 vp, s. 9/II).

Ehdotettu valituskielto on asioiden luonne ja tavoiteltu päämäärä huomioon ottaen suhteettoman laaja. Hyväksyttävää olisi rajata valituskielto koskemaan Sitran tekemiä päätöksiä tutkimusmäärärahasta tai apurahasta, sillä päätöksenteko näissä asioissa perustuu tutkimustehtävän asettelua, toteuttamistapaa ja -mahdollisuuksia samoin kuin eri alojen tutkimuskenttää ylipäänsä koskeviin arvioihin, jotka eivät luontevasti sovi muutoksenhaun kautta tuomioistuinten oikeudelliseen harkintaan osoitettavaksi (ks. PeVL 15/2009 vp, s. 3/I).

Hallituksen esityksen lakiehdotuksen 18 §:n valituskielto on yllä mainituin perustein valtiosääntöoikeudellisesti arvioituna ongelmallinen.

Kuopiossa 26 päivänä marraskuuta 2018

Maija Dahlberg
OTT