Olli Mäenpää
28.11.2018

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta (HE 192/2018 vp)

Valituskielto

Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta (Sitra) annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi 18 §, jonka mukaan rahaston tämän lain 3 §:n 2—5 kohdissa tarkoitettuihin päätöksiin ei saa hakea muutosta. Pykälässä tarkoitetun valituskiellon kohteena olisivat rahaston päätökset, jotka koskevat takaisinmaksuehdoiltaan ehdollisten lainojen ja muun rahoituksen myöntämistä, avustusten, takauksien ja takuiden myöntämistä, osallistumista yhteistyöhankkeisiin sekä osakkeiden ja osuuksien omistamista yrityksissä.

Ehdotetulla valituskiellolla ei ole välitöntä merkitystä valitusoikeuden käyttämistä sääntelevän, voimassa olevan hallintolainkäyttölain (586/1996) kannalta, sillä Sitra ei ole kyseisen lain 7-9 §:ssä tarkoitettu viranomainen, jonka päätöksestä saa valittaa. Oikeudesta valittaa rahaston päätöksestä ei myöskään ole säädetty hallintolainkäyttölain 10 §:n edellyttämällä tavalla erikseen. Ehdotettu sääntely liittyy sen sijaan oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevan hallituksen esityksen (HE 29/2018 vp) sisältämään sääntelyyn. Kyseisen esityksen mukaan säätiömuotoisen Sitran hallintoasiaa koskeva ratkaisu olisi valituskelpoinen päätös, koska ehdotettua lakia sovellettaisiin lakiehdotuksen 6 §:n mukaan myös muuta julkista hallintotehtävää hoitavan tahon hallintoasiaa koskevaan ratkaisuun. Toisaalta voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt yksin julkista hallintotehtävää hoitavan, perustuslain 124 §:n mahdollistamaa yksityisoikeudellista organisaatiomuotoa riittäväksi perusteeksi muutoksenhakurajoitukselle (ks. esim. valituskiellon osalta PeVL 10/2012 vp, s. 6).

Valituskieltoa koskevaa säännösehdotusta on paikallaan arvioida siltä kannalta, että perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeus hakea muutosta kuuluu myös perustuslain 21 §:n 2 momentissa mainittuihin oikeusturvan takeisiin, joista säädetään lailla. Perustuslain 21 §:n säännökset eivät kuitenkaan 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 17/2018 vp, s. 9).

Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (PeVL

20/2005 vp, s. 8). Perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että muutoksenhakurajoitukset perustellaan riittävällä tavalla eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä (ks. PeVL 10/2012 vp, s. 7).

Ehdotettua valituskieltoa perustellaan esityksessä yleisesti sillä, että Sitran hankkeiden käynnistäminen, kumppanien valinta, rahoittaminen, hankkeiden kehittäminen ja uusien toimintamallien kokeilu ja toteuttaminen eivät edellytä kyseisiä päätöksiä koskevaa valitusoikeutta. Rahastoa koskeva laki ei määrittele subjektiivisia oikeuksia, joiden nojalla Sitran olisi myönnettävä tiettyjä oikeuksia tai etuuksia lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täyttyessä. Laissa ei ole myöskään erikseen määritelty oikeuksien tai etuuksien myöntämisperusteita taikka tähän liittyvää harkintaa (s. 11).

Perustuslakivaliokunta on huomauttanut (PeVL 32/2000 vp) siitä, että viranomaiselle jätetty harkintavalta ei sellaisenaan poista muutoksenhaun tarvetta. Mitä enemmän viranomaisharkintaa sidotaan lakimääräisiin edellytyksiin, sitä vahvemmaksi muodostuu paine järjestää viranomaistoiminnan kontrolli yksilöiden muutoksenhakuoikeuden avulla. Tämä on tarpeen esimerkiksi viranomaistoiminnan tasapuolisuuden valvomiseksi ja soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.

Nyt arvioitavassa lakiehdotuksessa tai muussakaan laissa valituskiellon kohteena olevien Sitran päätösten perusteita tai siihen liittyvää harkintaa ei ole millään tavoin määritelty erikseen. Esityksen perustelujen mukaan hankkeita ja rahoitusta koskeva päätöksenteko perustuu ensisijaisesti Sitran strategiaan ja kulloistenkin teemojen painopisteisiin. Sijoituksia tehtäessä keskeinen työkalu on markkina-analyysi ja sopivien kohteiden kartoittaminen (s. 11-12). Näiden kriteerien soveltaminen ei ole luonteeltaan oikeudellista. Kun muutenkin otetaan huomioon rahaston päätöksenteon erityisluonne (vrt. myös PeVL 18/2005 vp, s. 2), päätöksenteon arviointi ei ainakaan luontevasti kuulu tuomioistuinmenettelyssä toteutettavaksi (ks. vastaavasti Suomen Akatemian osalta PeVL 15/2009 vp, s. 3).

Ehdotettu valituskielto ei toisaalta estä hallintoasiassa tehtyyn ratkaisuun kohdistuvan ylimääräisen muutoksenhaun käyttämistä tai laillisuusvalvonnan vireillepanoa, jos esimerkiksi päätöksentekoa pidettäisiin yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena. Myös muuhun menettelyvirheeseen voitaisiin näin puuttua. Tämä ja päätöksenteon muut erityispiirteet huomioon ottaen valituskieltoa ei kokonaisuutena arvioiden voida pitää ongelmallisena perustuslain 21 §:n vaatimusten kannalta.

Hallinnon yleislakien soveltaminen

Lakiehdotuksen 19 § sisältää viittauksen hallinnon yleislakien soveltamiseen. Ehdotettua säännöstä voidaan selvyyden ja informatiivisuuden vuoksi pitää perusteltuna. Tältä osin voidaan lisäksi todeta, että eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksen (EOA 8.6.2016) mukaan ”Sitra on hallinnon yleislaeissa tarkoitettuihin itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin rinnastettavissa oleva oikeusasiamiehen

valvontavaltaan kuuluva itsenäinen julkisoikeudellinen rahasto, joka hoitaa välillisen julkisen hallinnon tehtäviä ja jonka tulee toiminnassaan noudattaa muun muassa hallintolakia, kielilakia ja julkisuuslakia.”

Rikosoikeudellinen virkavastuu

Rahasto ei kuulu rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdassa mainittuihin oikeushenkilöihin, mistä johtuu, että sen palveluksessa tai luottamustehtävässä olevan henkilön rikosoikeudellisen virkavastuun säädännäinen perusta on tulkinnanvarainen. Lakiehdotuksen 17 § sisältäisi rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta täsmentävän säännöksen. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perustuslain 118 §:ssä säädetyn virkavastuun soveltamisalan selkeän määrittelyn kannalta tarpeellisena.