VALTIOVARAINMINISTERIÖ

27.11.2018

Valtionhallinnon kehittämisosasto
Neuvotteleva virkamies Jarmo Huotari

Perustuslakivaliokunnalle

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

Lakiehdotuksen 18 §:n rajoitettu muutoksenhakukielto

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annettua lakia. Ehdotus on hallituksen käsityksen mukaan ehdotettavan muutoksenhakukiellon vuoksi perus- ja ihmisoikeuksien ja muutoinkin perustuslain kannalta merkityksellinen, joten esityksestä on suositeltu eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista.

18 §

Rahaston tämän lain 3 §:n 2—5 kohdissa tarkoitettuihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla.

Nykytila

Sitran päätöksiin ei voi nykyisellään hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Sitra ei kuulu hallintolainkäyttölain soveltamisalasäännöksissä määriteltyihin organisaatioihin, eikä valitusoikeudesta Sitran hallintopäätöksiin ole säädetty myöskään erityislainsäädännössä.

Hallituksen esitys laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi muuttaisi tilanteen. Esityksen mukaan valituskelpoisen hallintoasian käsitettä voidaan tarvittaessa kuitenkin täsmentää yleislaissa tai erityislainsäädännössä. Juuri tällaista erityislainsäädännön mukaista valituskelpoisen hallintoasian käsitettä esitetään Sitran toiminnan osalta tarkennettavaksi tässä lakiehdotuksessa. Ehdotettu laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on oikeusministeriön arvion mukaan tulossa voimaan vuoden 2019 syksyllä. Tässä esityksessä valitusoikeutta ehdotetaan rajattavaksi.

Ehdotettu lain 18 §:n muutos ei siis muuttaisi oikeustilaa siltä osin, kuin on kysymys Sitran tekemän päätöksen muutoksenhakukelpoisuudesta hallintovalitustietä.

Oikeusturva

Perustuslain 2 §:n 3 momentin hallinnon lainalaisuuden periaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännöksen 2 momentti turvaa muun muassa oikeuden hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet. Pykälässä edellytetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena. Tämän ohella siinä annetaan institutionaalinen suoja tuon kokonaisuuden tärkeimmille ainesosille (HE 309/1993 vp, s. 72).

Perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön mukaisesti 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).

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). Oikeusministeriö on esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa katsonut, että näillä perusteilla esitystä ei voida pitää valtiosääntöisesti ongelmallisena.

Sitran tehdessä muutoksenhakukieltoa koskevan ehdotuksen mukaisia päätöksiä yksilön ja julkisen vallan välille ei kuitenkaan synny edellä kuvattua subjektiiviseen oikeuteen verrattava perustetta. Etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista. Myös perustuslakivaliokunta on vastaavan tyyppisissä tilanteissa todennut tämän muun muassa lausunnoissaan PeVL 63/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 16/2000 vp, s. 4/II. Tällöinkin voisi 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).

Rahaston tavoite ja toiminta

Sitra-lain 2 §:n mukaan rahaston tavoitteena on edistää Suomen vakaata ja tasapainoista kehitystä, talouden määrällistä ja laadullista kasvua sekä kansainvälistä kilpailukykyä ja yhteistyötä toimimalla erityisesti sellaisten hankkeiden toteuttamiseksi, jotka vaikuttavat kansantalouden voimavarojen käyttöä tehostavasti tai tutkimuksen ja koulutuksen tasoa kohottavasti taikka jotka selvittävät tulevaisuuden kehitysvaihtoehtoja.

Edellä mainitun tehtävän toteuttamiseksi rahasto voi lain 3 §:n mukaan:
tehdä ja teettää tutkimuksia ja selvityksiä;

myöntää lainoja ja muuta rahoitusta, joiden takaisinmaksu voidaan määrätä ehdolliseksi;
myöntää avustuksia;
myöntää takauksia ja takuita; sekä
osallistua yhteistyöhankkeisiin sekä omistaa osakkeita ja osuuksia yrityksissä.

Ehdotetun valituskiellon rajaaminen

Rahastoa koskevan lain 3 §:n toimintamuodoista lainojen, avustusten ja muun rahoituksen sekä muiden rahoitukseen liittyvien toimintamuotojen ja päätösten sekä yhteistyöhankkeiden muotoja ja kumppanivalintoja koskevat päätökset (lain 3 §:n 2—5 kohdat) voivat vaikuttaa ulkopuolisen oikeusasemaan. Viranomaisen toiminnassa rahoituksen ja avustusten myöntäminen perustuu tyypillisesti sellaiseen päätöksentekoon, johon sovelletaan hallintolakia (434/2003) riippumatta siitä, millaista toimintaa viranomainen rahoittaa tai minkälaisia avustuksia se myöntää. Hallintolain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa, oikeusturvaa sekä hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Kaikki Sitra-lain 3 §:n toimintamuodot ja niitä koskevat päätökset voivat synnyttää Sitran käyttämästä toimintamuodosta ja siihen liittyvistä olosuhteista ja tilanteesta riippuen oikeusvaikutuksia ulkopuolisten oikeusasemaan. Mainitun lainkohdan 1 kohdan osalta on muutoksenhakumahdollisuudesta säädetty erillislainsäädännössä, esimerkiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016).

Muutoksenhakukielto on edellä kuvatulla tavalla rajattu vain rahaston lainoja ja muuta takaisinmaksuehdoiltaan ehdollista rahoitusta, avustuksia, takauksia ja takuita koskeviin myöntämispäätöksiin sekä yhteistyöhankkeisiin osallistumista sekä osakkeiden ja osuuksien omistamista koskeviin päätöksiin. Jos juuri mainituista päätöksistä voisi hakea muutosta hallintovalitustietä, aiheuttaisi se ilmeisen ristiriidan Sitralle säädetyn tehtävän toteuttamiseksi.

Valituskiellon välttämättömyys

Sitran hankkeiden käynnistäminen, kumppanien valinta, rahoittaminen, hankkeiden kehittäminen ja uusien toimintamallien kokeilu ja toteuttaminen eivät edellytä kyseisiä päätöksiä koskevaa valitusoikeutta. Rahastoa koskeva laki ei sisällä 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.

Päätöksenteko hankkeista päätettäessä ja rahoitusta myönnettäessä perustuu Sitran strategiaan ja kulloistenkin teemojen painopisteisiin. Strategiaa käytännössä toteuttavat avainalueet määrittelevät projektisuunnitelmissaan tavoitellun muutoksen edellyttämät toimenpiteet. Tulevaisuusorganisaation toimintaan sisältyy aina riski, kun kokeillaan uutta ja etsitään parhaita toimintamalleja. Sitrassa hyödynnetään uusien hankkeiden käynnistämistä varten erilaisia kanavia. Osa hankkeista käynnistyy avointen rahoitushakujen kautta, jolloin arvioitavat kriteerit on määritelty hakuilmoituksessa. Osa hankkeista käynnistyy sidosryhmäyhteistyön pohjalta, joita kartoitetaan jokaisen avainalueen käynnistyksen yhteydessä. Lisäksi yhteistyöfoorumien avulla pyritään tunnistamaan mahdollisia yhteistyökumppaneita. Sitraan voi myös lähettää hankeideoita ja -hakemuksia, joita arvioidaan painopisteiden ja aihepiiriin liittyvän avainalueen tavoitteiden mukaan. Sijoituksia tehtäessä keskeinen työkalu on markkina-analyysi ja sopivien kohteiden kartoittaminen.

Yhteistyökumppaneiden valinta on täten tapauskohtaista ja edellyttää harkintaa ja arviointia. Tällainen kriteerien arviointi ja harkinta ei ole luonteeltaan oikeudellista, eikä sitä koskevia päätöksiä näin ollen voida arvioida tuomioistuimissa oikeudellisen harkinnan kriteereillä.
Yllä esitetyin tavoin Sitran päätöksenteko perustuu kaiken kaikkiaan sellaisiin arvioihin, jotka eivät luontevasti sopine muutoksenhaun kautta tuomioistuinten oikeudelliseen harkintaan. Myös näistä syistä voidaan katsoa, että valituskielto ei vaarantaisi perusoikeuksien suojaa, eikä olisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Sitra on siitä annetun lain 1 §:n mukaisesti eduskunnan vastattavana oleva rahasto, joka on erillään valtioneuvoston ja ministeriöiden alaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja valvontasuhteista. Säännöksellä taataan rahastolle itsenäinen ja riippumaton luonne. Rahasto ei tämän vuoksi kuulu valtioneuvoston alaiseen viranomaisorganisaatioon ja eroaa täten muista talousarvion ulkopuolisista rahastoista ja niitä koskevasta sääntelystä.

Sitra noudattaa toiminnassaan hallinnon yleislakeja, jotka velvoittavat rahastoa edistämään hyvää hallintoa. Valituskiellon sisällyttäminen Sitrasta annettuun lakiin ei vaaranna Sitran asiakkaiden oikeutta hallintoasian asianmukaiseen käsittelyyn ja hyvään hallintoon. Hyvän hallinnon perusteet, kuten puolueettomuus ja asian käsittelyn objektiivisuus sekä muut hallintolain vaatimukset huomioidaan kaikessa Sitran toiminnassa riippumatta siitä, voisiko sen kaikista päätöksistä hakea muutosta valittamalla. Sitralla ja sen johdolla on velvollisuus aktiivisesti valvoa omaa toimintaansa. Tämä tarkoittaa hyvän hallinnon vaatimusten noudattamista ja noudattamisen valvontaa ja nopeaa ja tehokasta omaehtoista puuttumisvelvollisuutta itse havaittuihin tai rahaston asiakkaan havaitsemiin menettelyvirheisiin. Ne käsitellään hallintolain mukaisesti korjaamalla päätöksessä oleva virhe. Rahaston asiakkaan havaitsemat menettely- ja asiavirheet voidaan tällä tavoin käsitellä helposti ja nopeasti. Asiasta on säädetty hallintolain 8 (päätöksessä olevan virheen korjaaminen) luvussa. Itseoikaisun lisäksi hallintolainsäädäntöön sisältyvien menettelyvaatimusten toteuttamista valvovat lisäksi ylimmät laillisuusvalvojat, valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, joille voidaan osoittaa Sitran toimintaan liittyviä kanteluita.

Sitrasta on tehty muutama kantelu oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Sitra on itse oikaissut hallintomenettelyssään havaitut virheet. Julkisuuslain mukaisia hallintovalituksia on Sitraan kohdistettu tällä hetkellä yksi kappale. Sitralle on osoitettu kasvanut määrä julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä viimeisen kahden vuoden aikana ja Sitra on luovuttanut siltä pyydetyt asiakirjat julkisuuslain edellyttämällä tavalla.

Muutoksenhakuoikeuden vaikutuksista Sitran lakisääteisen tehtävän toteuttamisessa

Sitra on perustettu ensisijaisesti yleisen edun tarpeita varten, ja sen toimiala ja tehtävät ovat laajat ja muuttuvat. Sitra tarttuu painopistealueensa mukaisiin hankkeisiin, on mukana toteuttamassa ja rahoittamassa niitä sekä lopuksi irtaantuu tehtävistä käynnistääkseen uusia hankkeita. Toiminnassa korostuu rahoittamisen ohella aktiivinen osallistuminen hankkeiden kehitystyöhön. Yhteistyökumppanien valinta on tapauskohtaista ja edellyttää harkintaa ja arviointia. Sitralla ei ole rajattua tehtäväkenttää kuten useilla muilla viranomaisilla, jota täyttäessään se hyväksyy tai hylkää toimivaltansa mukaisia ulkopuolisten toimijoiden hakemuksia. Sitran toiminta perustuu työhön kulloistenkin sidosryhmien ja verkostojen hankkeisiin soveltuvien kumppanien kanssa.

Mikäli eduskunnan käsittelyssä olevaa hallituksen esitystä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi mukaista muutoksenhakuoikeutta ryhdyttäisiin soveltamaan kaikessa rahaston toiminnassa tehtäviin päätöksiin, saattaisi tästä seurata se, ettei Sitra enää kykenisi täyttämään laissa sille asetettua tehtävää hankkeiden toteuttamisen pysähtyessä hallinto-oikeudellisen oikeudenkäynnin ajaksi. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden sopivin ajankohta on avoinna yhteiskunnallisen muutoksen ollessa käynnissä yleensä vain rajatun ajan, mikä usein edellyttää Sitralta joustavaa ja nopeaa tarttumista päätettyihin hankkeisiin.

Ehdotukset ja niiden merkitys

Edellä mainituilla perusteilla esitetään, että Sitran lainoja ja muuta takaisinmaksuehdoiltaan ehdollista rahoitusta, avustuksia, takauksia ja takuita koskevista myöntämispäätöksistä sekä yhteistyöhankkeisiin osallistumista koskevista päätöksistä ei saa hakea muutosta valittamalla. Sama koskisi selkeyden vuoksi myös Sitran osakeomistusta ja yritysten osuuksien omistamista koskevia päätöksiä niiden yksityisoikeudellisesta luonteesta huolimatta. Yksityisoikeudellisten oikeustoimien sisältö määräytyy yksityisoikeudellisen lainsäädännön ja sopimusvapauden puitteissa ja niitä koskevat riita-asiat voidaan saattaa yleisten tuomioistuimien tai niin sovittaessa välimiesten ratkaistavaksi.

Esitetty valituskielto ei luonnollisesti rajoittaisi muutoksenhakumahdollisuutta erityislaeissa säädetystä. Esimerkiksi Sitran tekemistä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) mukaisista hankintapäätöksistä voidaan luonnollisesti valittaa markkinaoikeuteen ja niistä voidaan esittää kyseisen lain mukaisia oikaisuvaatimuksia. Vastaavasti Sitran päätökseen kieltäytyä antamasta julkisuuslain perusteella voidaan hakea muutosta hallinto-oikeudelta.

Mahdolliset Sitran päätöksentekoa rasittavat hallintopäätösten virheet mukaan lukien esteellisyysongelmat ja muut menettelyvirheet ratkaistaan tarvittaessa päätöksessä olevan virheen korjaamisasioina hallintolain 8 luvun mukaisessa menettelyssä joko rahaston itsensä tai ulkopuolisen tahon aloitteesta. Sitran asiakkaalla on täten ehdotetusta muutoksenhakukiellosta huolimatta mahdollisuus tehdä väite koskien virhettä ja esimerkiksi esteellisyyttä joko Sitralle itselleen tai kantelulla ylimmille laillisuusvalvojille. Kantelun yhteydessä laillisuusvalvontaviranomainen voi myös tutkia ja kiinnittää huomiota esteellisyyskysymyksiin.

Hallintolain 8 luvun päätöksessä olevan virheen korjaamismenettely tarjoaa laajan mahdollisuuden korjata päätöksessä oleva asiavirhe ja kirjoitusvirhe. Lisäksi mainitussa luvussa on säädetty korjaamisasian vireilletulosta ja käsittelystä. Lukuun sisältyvät myös täydentävät säännökset korjaamismenettelystä.

Edellä esitetyin perustein voidaan todeta, että Sitran asiakkaiden ja muiden yhteistyökumppanien mahdollisesti kokema haitta siitä, että hallintovalitustie olisi suljettu rahaston edellä kuvattujen päätösten osalta, olisi hyvin vähäinen. Heillä olisi silti käytössään tässä esityksessä kuvatut oikeussuojakeinot, jotka lisäksi toimisivat nopeasti. Sen sijaan haitta asianosaiselle, jolle on myönnetty Sitran rahoitusta, ja jonka hanke ja rahoituksen maksatus mahdollisesti estyisi ja keskeytyisi valituksen käsittelyn ajaksi, saattaisi olla hallintovalituksen vuoksi hyvin merkittävä. Sama haitta kohdistuisi luonnollisesti myös Sitraan. Hallintovalituksen käsittelyaika on vähintään kuusi kuukautta ja mikäli asia tulisi vielä korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyyn, saattaisi lainvoimaisen ratkaisun saaminen kestää 2—3 vuotta päätöksen tekohetkestä lukien.

Oikeusministeriö on talousvaliokunnalle antamassaan kirjallisessa lausunnossa ehdottanut, että hallituksen esityksessä ollut muutoksenhakukieltoa koskeva erillinen voimaantulo säännös poistetaan.

Ehdotetun muutoksenhakukiellon vaikutukset

Esillä oleva säännös pitäisi oikeustilan ennallaan. Sitran päätöksestä ei voimassaolevan lainsäädännön mukaan saa valittaa hallinto-oikeustietä, jollei erityislainsäädännöstä muuta johdu. Esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesta asiakirjan antamista koskevasta päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen.

Mikäli valituskielto säädetään, ei tämän vuoksi hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden lukumäärä lisäänny.

Sitran asiakkailla ja yhteistyökumppaneilla luonnollisesti on edelleen käytössään mahdollisuus kannella ylimmille laillisuusvalvojille, oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Sitralla luonnollisesti on mahdollisuus pyynnöstä tai tarvittaessa myös oma-aloitteisesti oikaista päätöksessään oleva virhe.

Sitralle ei ole sen toiminnan aikana tietojen mukaan esitetty pyyntöjä tai kyselyjä koskien oikeutta saada valittaa rahaston päätöksistä eikä kanteluja valitusoikeuden puuttumisen vuoksi myöskään ole tehty. Ehdotettua säännöstä voitaisiin pitää oikeustilaa selventävänä ja myös siksi perusteltuna.

Lopuksi

Eduskunnan talousvaliokunta on Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran toimintakertomuksesta vuodelta 2017 antamassaan mietinnössä (TaVM 9/2018 vp) todennut pitävänsä Sitran toiminnan keskeisenä lähtökohtana Sitran roolia tulevaisuustalona. Tämä työ edellyttää toimintamuotojen joustavuutta ja ketteryyttä. Tämän tulee olla myös Sitraa koskevan lainsäädännöllisen viitekehyksen lähtökohta. Valiokunnan mukaan nyt ajankohtainen Sitraa koskeva lainsäädäntöhanke on erityisesti Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun Sitra-lain uudistus, mutta myös vireillä olevilla hallinnon yleislakien muutoksilla voi olla ratkaisevia vaikutuksia Sitran mahdollisuuteen toteuttaa joustavasti tehtäväänsä.

Ehdotetulla säännöksellä oikeustila pysyisi ennallaan Sitran päätösten muutoksenhakukelpoisuuden osalta. Sitra ei ehdotetun valituskiellon piiriin tulevissa asioissa tee päätöksiä, joissa olisi kysymys subjektiivisen oikeuden pohjalta ratkaistavista asioista. Valituskielto ei ole valitusoikeuden kokonaan poissulkeva. Se on täsmällinen ja tarkkarajainen, se koskee vain erikseen säädettyjä päätöksiä. Asianosaisilla säilyy edelleen kanteluoikeus ylimmille lainvalvojille. Myös valituskiellon piiriin säädettäväksi ehdotettuja Sitran päätöksiä voidaan tarvittaessa muuttaa niissä olevien mahdollisten virheiden oikaisemiseksi hallintolain 8 luvun mukaisesti.