

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta (HE 192/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Jarmo Huotari, valtiovarainministeriö
- oikeustieteen tohtori Maija Dahlberg
- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annettua lakia. Lakiin ehdotetaan muun muassa lisättäväksi säännös muutoksenhakukiellosta Sitran hanke- ja yrittäjärahoitusta koskevista päätöksistä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2019 alusta. Lain 18 § on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan ennen muuta perustuslain 21 §:n kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esityksestä on hallituksen mukaan kuitenkin suotavaa hankkia eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Muutoksenhakukielto

Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain (jäljempänä myös Sitra-laki) 18 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että rahaston 3 §:n 2—5 kohdassa tarkoitettuihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla. Lain 3 §:n 2—5 kohdassa säädetään lainojen ja muun rahoituksen, avustusten ja takauksien ja takuiden myöntämisestä sekä yhteistyöhankkeisiin osallistumisesta ja osakkeiden ja osuuksien omistamisesta yrityksissä.

Ehdotettu muutos liittyy esityksen perustelujen mukaan eduskunnan käsiteltävänä olevaan oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevaan hallituksen esitykseen (HE 29/2018 vp). Sanotussa esityksessä ehdotetaan, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavaan lakiin sisältyisi yleissäännös, jonka mukaan hallintopäätöksestä saa valittaa riippumatta hallintopäätöksen tekijän organisatorisesta asemasta. Tällöin muun kuin valtioneuvoston, valtioneuvoston alaiseen valtionhallinnon organisaatioon kuuluvan viranomaisen, kunnallisen tai kirkollisen viranomaisen tai Ahvenanmaan maakunnan viranomaisen tekemän päätöksen valituskelpoisuudesta ei enää tarvitsisi säätää erikseen.

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa muuttaisi Sitra-lain perustelujen (s. 6) mukaan oikeustilaa siten, että valitusmahdollisuus Sitran päätöksistä laajenisi nykyisestä. Ehdotettu muutoksenhakukielto pitäisi sen sijaan oikeustilan ennallaan.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:n kannalta. Jokaisella on 21 §:n 1 momentin mukaan 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. Lisäksi 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

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 viranomaistoiminta 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 valvo-

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2018 vp

miseksi (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).

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). Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvatu 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).

Nyt ehdotettua valituskieltosäännöstä perustellaan hallituksen esityksessä (s. 11) muun muassa sillä, ettei Sitran tehdessä valituskiellon alaisia päätöksiä synny yksilön ja julkisen vallan välille subjektiiviseen oikeuteen verrattavaa perustetta. Etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista. Laissa ei ole myöskään erikseen määritelty oikeuksien tai etuuksien myöntämisperusteita taikka tähän liittyvää harkintaa. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että Sitraan sovelletaan ehdotetun 19 §:n mukaan muun muassa hallintolain säännöksiä hallinnon oikeusperiaatteista. Esityksen perustelujen mukaan hankkeita ja rahoitusta koskeva päätöksenteko perustuu Sitran strategiaan ja kulloistenkin teemojen painopisteisiin. Sijoituksia tehtäessä keskeinen työkalu on markkina-analyysi ja sopivien kohteiden kartoittaminen (s. 11–12).

Perustuslakivaliokunnan mielestä päätöksenteko ehdotetun valituskiellon kattamissa asioissa perustuu sellaisiin arvioihin, jotka eivät luontevasti sovi muutoksenhaun kautta tuomioistuinten oikeudelliseen harkintaan osoitettavaksi. Perustuslaista ei valiokunnan mielestä johdu estettä ehdotetulle valituskiellolle (ks. myös PeVL 15/2009 vp, s. 3/I). Nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessäkin voisi silti olla perustuslain 21 §:n kannalta aiheellista harkita valitusmahdollisuuden avaamista muun muassa toiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (PeVL 10/2009 vp, s. 4/II, PeVL 46/2002 vp, s. 9/II).

Perustuslakivaliokunta korostaa muutoksenhaun koskevien erityissäännösten osalta yleisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavaksi ehdotetun lain tarkoitusta varmistaa, ettei yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskeva hallintopäätös jää valitusoikeuden ulkopuolelle (HE 29/2018 vp, s. 216). Valiokunta pitää myös tarpeellisena painokkaasti todeta, ettei se pidä yksin julkista hallintotehtävää hoitavan perustuslain 124 §:n mahdollistamaa yksityisoikeudellista organisaatiomuotoa riittävänä perusteena muutoksenhaurajoitukselle (ks. esim. valituskiellon osalta PeVL 10/2012 vp, s. 6).

Voimaantulosäännös

Hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2019 alusta. Sen 18 § on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Voimaantulosta säätämistä asetuksella perustellaan sillä, että 18 §:n tulee tulla voimaan samanaikaisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavan lain kanssa. Perusteluissa viitataan kuitenkin siihen, että mikäli laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa vahvistetaan ennen tämän lain vahvistamista, voidaan 18 § vahvistaa tulemaan voimaan samanaikaisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavan lain kanssa.

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2018 vp

Perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella. Tästä voisi olla kysymys esimerkiksi silloin, kun suuren lainsäädäntökokonaisuuden eri osien on tultava voimaan samana ajankohtana eikä tuota ajankohtaa ole lakia säädettäessä tarkoituksenmukaista tai mahdollista vielä vahvistaa (ks. HE 1/1998 vp, s. 130/II). Perustuslakivaliokunnan käytännössä erityisenä syynä on pidetty muun muassa lain voimaantulon sidonnaisuutta Euroopan unionin lainsäädännön voimaantuloon (PeVL 72/2014 vp, s. 3, PeVL 12/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 21/2007 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt ei kuitenkaan ole kyse perustuslain esitöissä tarkoitettusta tilanteesta. Ehdotettu 18 §:n sääntely merkitsee säätämistä sekä perustuslain 21 §:n turvaamasta että nykyisen hallintolainkäyttölain 10 §:n tarkoittamasta muutoksenhakuoikeudesta, eikä sen voimaantuloon ennen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavaa lakia ole valtiosääntöistä esitettyä. Hallituksen esityksestä ei siten ilmene erityistä syytä voimaantulosta säätämiseksi asetuksella. Valiokunnan mielestä perustuslain 79 §:stä johtuvista syistä voimaantulosäännöksen 2 momentti on poistettava lakiehdotuksesta. Vaihtoehtoisesti 18 §:n muuta sääntelyä myöhemmästä voimaantulosta on säädettävä lailla. Tällainen muutos on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen voimaantulosäännöksestä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 5.12.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Kaj Turunen kok
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Lasse Hautala kesk
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2018 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala