

6.9.2019

Valtiovarainministeriö

[valtiovarainministerio@vm.fi](mailto:valtiovarainministerio@vm.fi)[jarmo.huotari@vm.fi](mailto:jarmo.huotari@vm.fi)

Viite: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 26.6.2019, VM/1170/03.01.00/2019 (VM083:00/2019)

## **LAUSUNTOPYYNTÖ LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI SUOMEN ITSENÄISYYDEN JUHLARAHASTOSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISEKSI ("lakiehdotus")**

### **Yleiset huomiot**

Valtiovarainministeriön luonnoksessa hallituksen esitykseksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta ("Sitra") annetun lain muuttamisesta keskeisenä tavoitteena on uudistaa Sitran hallintorakennetta perustamalla Sitralle oma, Suomen Pankin pankkivaltuutetuista erillinen hallintoneuvosto, muuttamalla Sitran hallituksen kokoonpanosääntelyä ja täsmentämällä sekä selkeyttämällä Sitran kyseisten hallintoelinten ja yliasiamiehen välisiä suhteita.

Valtiovarainministeriön ehdotus pohjautuu parlamentaarisen Sitra-työryhmän loppuraporttiin (Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:29), joka sisältää työryhmälle annetun toimeksiannon mukaisesti hallituksen esitykseen muotoon laaditun ehdotuksen Sitran hallintorakenteen uudistamiseksi.

Hallintorakennetta koskevien ehdotustensa tavoitteena parlamentaarinen työryhmä on todennut olleen vahvistaa eduskunnan vastattavana olevan Sitran parlamentaarista ja laaja-alaista ohjausta ja johtamista sekä toiminnallisiin tarpeisiin perustuvaa selkeää johtamisjärjestelmää. Työryhmä toteaa muun muassa: "Tarkoituksena samalla on turvata sen (Sitran) riittävän riippumaton asema kehityksen ja kasvun pitkäjänteisenä mutta tulevaisuusorientoituneena edistäjänä, kiinnittäen samalla huomiota toiminnan mahdollisimman suureen vaikuttavuuteen (s. 19)."

Työryhmä toteaa edelleen loppuraportissaan: "Tehtävien ja niiden toteuttamisen arvioinnissa keskeistä on edelleen turvata Sitran riittävä asiallinen riippumattomuus, objektiivisuus, avoimuus ja pitkäjänteisyys sekä tulevaisuusorientoituneisuus, suhteessa esimerkiksi ns. päivänpoliittisiin kysymyksiin sekä rajattuihin tilannesidonnaisiin teemoihin (s.19)."

5.11.2018

Sitra pitää mainittuja parlamentaarisen Sitra-työryhmän loppuraporttiin sisältyviä mainintoja tärkeinä ja olennaisina taustaseikkoina määritettäessä Sitran oikeudellista asemaa ja uudistettaessa sen pohjalta Sitran hallintorakennetta lakiehdotuksessa mainitulla tavalla.

Sitra pitää nyt lausuttavana olevassa lakiehdotuksessa ehdotettuja muutoksia Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annettuun lakiin ("Sitra-laki") kannatettavina seuraavin lakiehdotusta koskevin kommenttein, jotka esitetään lakiehdotuksen otsikointia noudattaen:

## **ESTIYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Estiöyksen pääasiallista sisältöä koskevassa johdannossa todetaan muun ohessa, että Sitran hallintoneuvoston tehtävät säilyisivät keskeisiltä osin ennallaan, jotta Sitran nykyinen asema riippumattomana toimijana turvataan. Sitra pitää mainintaa rahaston riippumattomuuden merkityksestä ja turvaamisesta tärkeänä ja olennaisena seikkana rahastolle Sitra-laissa annetun tehtävän toteuttamisen kannalta.

## **YLEISPERUSTELUT**

### **1. Nykytila ja sen arviointi**

Sitran hallintoneuvoston tehtäviä kuvaavaan Sitra-lain 9 §:n viitattaessa tulisi näkemyksemme mukaan käyttää 9 §:n sanamuotoa todeten, että hallintoneuvoston tehtävänä on valvoa rahaston hallintoa ja päättää toiminnan periaatteista ja tässä tehtävässään hallintoneuvoston on erityisesti muun muassa vahvistettava vuosittain rahaston talous- ja toimintasuunnitelman seuraavalle vuodelle ja seuraavalle kuudelle vuodelle.

Sitra-lain 11 §:n mukaan hallituksen toimikausi on kaksi vuotta. Toisin kuin lakiehdotuksessa mainitaan, Sitran nykyinen hallitus on valittu hallintoneuvoston 13.12.2018 tekemällä päätöksellä seuraavia kahta kalenterivuotta koskevalle toimikaudelle eli vuosiksi 2019 – 2020. Käytäntönä on ollut, että hallintoneuvosto on tehnyt valintapäätöksen Sitran istuvan hallituksen toimikauden viimeisen vuoden viimeisen kokouksen jälkeen joulukuussa. Sitran hallituksen valintaa ei täten ole kytketty millään tavoin valtiopäiviin tai niiden alkuun. Sitran nykyisen hallituksen toimikausi päättyy näin ollen 31.12.2020. Tämä merkitsee myös sitä, että hallituksen jäsenten valintamenettelyä muutettaessa on huomioitava, että valintamenettely ajallisesti voidaan toteuttaa ennen toimesta olevan hallituksen toimikauden päättymistä ja näin varmistaa, että Sitralla kulloinkin on toimivaltainen hallitus.

Lakiehdotuksen mukaan; Sitran hallituksen valintaan liittyen; Sitran tavoitteen ja tehtävien kannalta on keskeistä turvata sen riittävän riippumaton asema kehityksen ja kasvun pitkäjänteisenä mutta tulevaisuusorientoituneena edistäjänä ja kiinnittää samalla huomiota toiminnan mahdollisimman suureen vaikuttavuuteen. Sitra pitää perustelua olennaisena ja tärkeänä seikkana määritettäessä Sitran hallintorakenteen toiminnallisia tarpeita ja niiden muuttamista nyt ehdotetulla tavalla.

5.11.2018

Sitra kannattaa sitä, että hallituksen valinnassa huomioidaan Sitran toiminnalliset tarpeet mahdollisimman hyvin.

Sitran yliasiamiehen asema hallituksen jäsenenä ei vastaa vallitsevia yhteisöoikeudellisia periaatteita johto- ja vastuusuhteiden selväpiirteisyydestä. Sitra kannattaa asian selkeyttämistä lakiehdotuksessa kuvatulla tavalla.

## **2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

### **2.2 Keskeiset ehdotukset**

Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi Sitralle oma, Suomen pankin pankkivaltuutetuista erillinen hallintoneuvosto. Samalla ehdotetaan hallintoneuvoston kokoonpanon laajentamista siten, että se on riittävän laaja-alaisesti ja parlamentaarisesti koottu. Sitra kannattaa hallintoneuvoston kokoonpanon parlamentaarista vahvistamista.

Kohdan 2.2 viimeisen kappaleen ehdotuksen mukaan eduskunta valitsisi lain tultua voimaan hallintoneuvoston vaalikaudeksi. Mikäli lakiehdotuksen mukaiset muutokset säädettäisiin tulemaan voimaan 1.1.2020, muuttuisi Sitran hallintoneuvoston kokoonpano lähtökohtaisesti vuoden 2020 alussa kuten myöhemmin kohdassa 4. Voimaantulo ehdotetaan. Sitra kannattaa tätä ehdotusta.

Samoin Sitra kannattaa sitä, että Sitran hallituksen kokoonpanosäätelyssä huomioidaan rahaston toiminnan edellyttämä asiantuntemuspohja mahdollisimman hyvin. Ehdotetun lain astuessa mahdollisesti voimaan 1.1.2020 Sitran nykyinen hallitus jatkaisi kuitenkin ehdotuksen mukaan päätetyssä kokoonpanossaan toimikautensa loppuun 31.12.2020. Tämä olisi Sitran hallintoa koskevien muutosten hallittavuuden kannalta tärkeää, koska Sitran yliasiamies vaihtuu 1.1.2020 ja hallintoneuvoston kokoonpanon muuttuu tämän lakiehdotuksen tullessa voimaan.

Lakiehdotuksen kohdan 2.2 (samoin kohdassa 3.4 Vaikutukset henkilöstön asemaan ja kohdassa Yksityiskohtaiset perustelut, 12§) mukaan Sitran yliasiamies ei enää olisi hallituksen jäsen. Hänellä olisi kuitenkin läsnäolo- ja puheoikeus hallituksen kokouksessa. Sitra pitää ehdotusta perusteltuna, mutta selvyiden vuoksi Sitra ehdottaa, että vakiintuneet käytännön mukaisesti vastaava läsnäolo- ja puheoikeus mainittaisiin myös tarvittavin osin liittyen hallintoneuvoston kokouksiin, ettei asiasta synny vastakohtaispäätelmin Sitran toiminnan kannalta ei-toivottavaa lopputulosta.

Tähän liittyen on syytä myös selvyiden vuoksi mainita, että vakiintuneen käytännön mukaan Sitran toimihenkilöt ovat vastualueidensa mukaisesti toimineet esittelijöinä sekä hallituksen että hallintoneuvoston kokouksissa. Tämä käytäntö olisi ehkä mahdollista todeta lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Sitran kanta on, ettei käytäntöä tulisi muuttaa.

5.11.2018

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. Lakiehdotuksen perustelut

Kuten jo edellä on todettu Sitra kannattaa 8 §:än ehdotettuja muutoksia yksinomaan Sitran hallintoneuvostona toimivan hallintoneuvoston perustamisesta. Samoin Sitra kannattaa hallintoneuvoston kokoonpanon osalta ehdotettuja muutoksia sekä ehdotettua toimikautta. Sitra pitää perusteltuna myös sitä, että näin voidaan paremmin ja tasapuolisemmin turvata parlamentaarinen edustus Sitran hallintoneuvostossa.

Hallintoneuvoston tehtäviä koskevan 9 §:n osalta ehdotetaan täsmennettäväksi, että yliasiamiehen valinta ja vapauttaminen tehtäisiin hallituksen esityksestä. Sitran vakiintuneet käytännön mukaan hallitus on nykyisinkin ollut valmisteluvastuussa kaikkien hallintoneuvoston päätettäväksi tuotavien, hallintoneuvostolle kuuluvien Sitra-lain 9 §:n mukaisten, päätösten osalta pois lukien hallituksen jäsenten nimittäminen. Tästä on erityisesti mainittu hallintoneuvoston Sitra-lain 9 §:n perusteella vahvistamassa työjärjestyksessä, jossa todetaan: "Hallitus valmistelee hallintoneuvostolle päätettäväksi esiteltävät asiat lukuun ottamatta hallituksen jäsenten nimittämistä." (Sitran työjärjestys 14.3.2019, 2-kohta).

Sitra kiinnittää huomiota siihen, että mikäli Sitra-lain 9 §:än lisätään erityinen määrittely siitä, että yliasiamiehen nimitys tapahtuu hallituksen esityksestä samoin kuin myös vastuuvapauden myöntäminen yliasiamiehelle, olisi samalla tarpeen todeta, että tämä ei poista sitä vakiintunutta käytäntöä, joka ilmenee Sitran työjärjestyksessä, ja jonka mukaan hallintoneuvoston päätöksenteko tapahtuu myös muissa Sitra-lain 9 §:n mukaisissa päätösasioissa hallituksen valmistelun pohjalta. Mikäli mainittujen päätösten osalta halutaan lakiin nimenomaisesti säätää päätöksen tapahtuvan hallituksen esityksestä, olisi kenties mahdollista kuvata hallituksen muu valmistelurooli 9 §:n asioiden osalta lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Sitra kannattaa hallintoneuvoston päätösvaltaan kuuluvan Sitra-lain 9 §:n 4 kohdassa mainitun kuuden vuoden suunnittelujaksoa edellyttävän Sitran pidemmän ajan talous- ja toimintasuunnitelman ajanjakson lyhentämistä koskemaan seuraavaa neljää vuotta.

Kuten jo edellä on todettu Sitra kannattaa Sitra-lain 10 §:n osalta sitä, että hallituksen valinnassa huomioidaan Sitran toiminnalliset tarpeet mahdollisimman hyvin. Sitran kanta on, että Sitran riippumattoman aseman turvaamisen kannalta on tärkeää, että huolimatta valtioneuvoston yleisistunnon roolista esityksen tekijänä enintään kolmen hallituksen jäsenen osalta, lopullisen nimityspäätöksen tekee Sitran hallintoneuvosto.

Lakiehdotuksen mukaan Sitran hallituksen jäsenten lukumäärä olisi 10 §:n mukaan vähintään viisi ja enintään seitsemän jäsentä, joista enintään kolmen jäsenen tulisi edustaa ministeriöitä, joiden toimialoille rahaston toiminnan painopistealueet pääosin kuuluvat. Sitra pitää tärkeänä, että laissa tai muulla tarkoituksenmukaisella tavalla säädettäisiin selkeästi menettelystä, jolla ennen hallituksen jäsenten valintaan ryhtymistä kulloinkin ensin päätetään hallitukseen valittavien jäsenten lukumäärä. Tämä lukumäärästä päättäminen koskee niin hallituksen jäsenten kokonaismäärää (5 – 7) kuin myös ministeriöiden edustajien määrää (0 – 3).

5.11.2018

Sitra kannattaa hallituksen tehtävämäärityksen modernisointia, jolla säädettäisiin hallituksen tehtäväksi huolehtia rahaston hallinnosta ja rahaston toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Esitys tarkentaisi hallituksen tehtäviä nykyisten organisaatiosäännösten edellyttämällä tavalla. Modernien organisaatiosäännösten mukaista olisi myös säätää lakiehdotuksen 11 §:n mukaisesti hallituksen oikeudesta yksittäistapauksessa tehdä päätös yliasiamiehen tehtäviin kuuluvassa asiassa.

Kuten jo edellä on todettu, Sitra katsoo, että yliasiamiehen oikeudesta olla läsnä myös hallintoneuvoston kokouksissa ja käyttää siellä puhevaltaa tulisi myös säätää säädettäessä samasta asiasta 12 §:n mukaisesti hallituksen kokousten osalta. Sitran vakiintuneena käytäntönä on myös ollut se, että Sitran toimihenkilöt vastuualueiden mukaan ovat toimineet esittelijöinä myös hallintoneuvoston kokouksissa.

#### 4. Voimaantulo

Sitra kannattaa lain voimaantuloa lakiehdotuksen mukaisesti 1.1.2020.

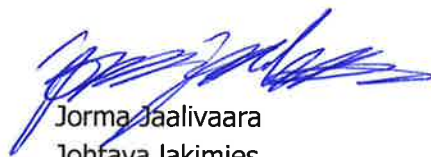
Lakiehdotukseen sisältyvän siirtymäsäännöksen mukaan yliasiamies lakkaisi olemasta hallituksen jäsen lain tullessa voimaan. Yliasiamiehellä olisi oikeus olla läsnä hallituksen kokouksessa ja käyttää siellä puhevaltaa. Sitra kannattaa sitä, että lain 10 ja 11 §:ää sovellettaisiin hallituksen valintaan, kokoonpanoon, tehtäviin, päätöksentekoon ja toimikauteen vasta vuodesta 2021 lukien valittaessa seuraavaa hallitusta.

Voimaantulosäännöksessä tai mahdollisesti sen perusteluissa tulisi kuitenkin määrätä, että yliasiamiehen lakatessa olemasta hallituksen jäsen 1.1.2020 alkaen, Sitran hallituksen jäsenten lukumäärä olisi viisi jäsentä. Tämä olisi tarpeellista, koska vuoden 2020 ajaksi voimaan jäävän nykyisen Sitra-lain 10 §:n mukaan hallitukseen kuuluu kuusi jäsentä. Sitran kanta on, että nykyisen Sitra-lain 11 §:n päätösvaltaisuussäännöstä ei tarvitsisi voimaantulosäännöksellä muuttaa väliaikaisesti, vaikka jäsenmäärä vähenisi yhdellä vuoden 2020 ajaksi.

Sitran käsityksen mukaan olisi kuitenkin selkeintä säätää, että hallituksen valintamenettelyn mukaisesti tarvittaviin toimiin, kuten hallituksen jäsenten kokonaismäärän, ministeriöiden edustamien jäsenten määrän ja valtioneuvoston yleisistunnon esitystä koskeviin menettelyihin voitaisiin voimaantulosäännöksen perusteella ryhtyä jo vuoden 2020 puolella siten, että lakiehdotuksen uuden 10 §:n säännöksen mukaisesti hallitus olisi valittu siten, että sen toimikausi alkaisi saumattomasti 1.1.2021 alkaen.



Tapio Anttila  
Asiamies



Jorma Jaalivaara  
Johtava lakimies