

Valtiovarainministeriölle

Viite: VM091:00/2018

**LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI SUOMEN
ITSENÄISYYDEN JUHLARAHASTOSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISEKSI****Yleiset huomiot**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta (Sitra) annettua lakia (Sitra-laki) päivittämällä laissa olevat viittaukset muihin lakeihin ja lisäämällä lakiin säännös muutoksenhakukiellosta.

Muutoksenhakukielto

Lakiehdotuksen 17 §:ssä säädettäisiin muutoksenhakukiellosta. Ehdotettu muutoksenhakukielto koskisi vain Sitra-lain 3 §:n 2–5 kohdissa tarkoitettuja päätöksiä ja niitä koskevia sopimuksia. Lain 3 §:n edellä mainittujen kohtien mukaan Sitra voi myöntää lainoja ja muuta rahoitusta, joiden takaisinmaksu voidaan määrätä ehdolliseksi; myöntää avustuksia; myöntää takauksia ja

Käyntiosoite

Eteläesplanadi 10
HELSINKI

Postiosoite

PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin

02951 6001

Faksi

09 1606 7730

Sähköpostiosoite

oikeusministerio@om.fi

takuita; sekä osallistua yhteistyöhankkeisiin sekä omistaa osakkeita ja osuuksia yrityksissä.

Lakiehdotuksen perusteluissa (s. 2) käsitellään Sitran toimintaa, johon muutoksenhaku kohdistuisi. Perustelujen pohjalta jää epäselväksi muun muassa se, missä Sitra-lain 3 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa Sitra tarkalleen ottaen tekee tai ylipäätään voisi tehdä valitusoikeuden piiriin kuuluvia hallintopäätöksiä. Epäselväksi jää esimerkiksi se, tekeekö Sitra siitä annetun lain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa edellä mainittuja hallintopäätöksiä. Perustelut voisivat kokonaisuutena selkeytyä, jos niitä tarkistettaisiin ainakin sanotuilta osin ja Sitran päätöksentekotoimintaa avattaisiin tarkemmin etenkin lain 3 §:n kunkin kohdan kannalta. Tämä toisi konkreettisemmin esille ne tilanteet, joissa Sitra voi tehdä hallintopäätöksiä, jotka ylipäätään voisivat tulla valitusoikeuden piiriin.

Lakiehdotuksessa muutoksenhakukieltoa on perusteltu muun muassa sillä, että Sitran hankkeiden käynnistäminen, kumppanien valinta, rahoittaminen, hankkeiden kehittäminen sekä uusien toimintamallien kokeilu ja toteuttaminen eivät edellytä kyseisiä päätöksiä koskevaa valitusoikeutta. Sitra-laki ei myöskään sisällä subjektiivisia oikeuksia, joiden nojalla Sitran olisi myönnettävä tiettyjä oikeuksia tai etuuksia lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täytyessä. Lisäksi laissa ei ole erikseen määritelty oikeuksien tai etuuksien myöntämisperusteita taikka siihen liittyvää harkintaa.

Perustelujen mukaan päätöksenteko rahoitusta myönnettäessä perustuu Sitran strategiaan ja kulloistenkin teemojen painopisteisiin. Strategiaa käytännössä toteuttavat avainalueet määrittelevät projektisuunnitelmissaan tavoitellun muutoksen edellyttämät toimenpiteet. Tulevaisuusorganisaation toimintaan sisältyy aina riskiä, 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 taas käynnistyy sidosryhmäyhteistyön pohjalta, joita kartoitetaan jokaisen avainalueen käynnistymisen yhteydessä. Lisäksi yhteistyöfoorumien avulla pyritään tunnistamaan mahdollisia yhteistyökumppaneita. Sitran yhteistyökumppaneiden valinta on tapauskohtaista ja edellyttää sekä harkintaa että arviointia.

Oikeusministeriö toteaa, että Sitra on siitä annetun lain 1 §:n mukaisesti eduskunnan vastattavana oleva rahasto, joka on erillään valtioneuvoston ja

ministeriöiden alaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja valvontasuhteista. Se ei siten kuulu valtioneuvoston alaiseen viranomaisorganisaatioon ja eroaa täten muista talousarvion ulkopuolisista rahastoista ja niistä koskevasta sääntelystä. Sitra ei tee valtionavustuslain (688/2001) mukaisia valtionavustuspäätöksiä eikä sitä koskevassa erityislainsäädännössä ole säännöksiä mahdollisuudesta myöntää valtionavustusta. Sitran toiminnassa noudatetaan hallinnon yleislakeja, jotka velvoittavat rahastoa edistämään hyvää hallintoa. Sitran, joka on ensisijaisesti perustettu yleisen edun tarpeita varten, toimiala ja tehtävät ovat laajat ja muuttuvat. Sillä ei ole rajoitettua tehtäväkenttää, kuten useilla muilla viranomaisilla. Sitran toiminnassa korostuu rahoittamisen ohella aktiivinen osallistuminen hankkeiden kehitystyöhön.

Jo Sitra-lakia säädettäessä kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, että Sitran toiminnan tulisi olla nopeaa, joustavaa ja kokeilevaa ilman, että muodolliset säännökset tarpeettomasti rajoittaisivat sitä (ks. HE 6/1990 vp, yleisperustelut). Saman on todennut viimeksi myös eduskunta, kun se hyväksyi talousvaliokunnan Sitran vuoden 2017 toimintakertomuksesta antaman mietinnön (TaVM 9/2018 vp).

Eduskunnan talousvaliokunta on mainitussa mietinnössään todennut, että esitys uudeksi laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HE 29/2018 vp) laajentaisi valitusoikeuden koskemaan myös Sitran päätöksiä. Tämä voisi mietinnön mukaan ratkaisevasti heikentää ja jäykistää Sitran toimintamahdollisuuksia. Sitran tehtävän kannalta olennaista on kyky toimia nopeasti, kokeilevasti ja joustavasti ilman riskiä siitä, että päätöksenteko viivästyisi tai vaikeutuisi esimerkiksi muutoksenhaun kautta. Talousvaliokunnan mietinnön mukaan tehtävänsä päätarkoituksen vuoksi Sitran toiminnan ei tulisi tässä mielessä rinnastua viranomaistoimintaan. Mietinnön mukaan tämä lähtökohta tulisi omaksua tulevassa Sitra-lain muutoksen valmistelussa, ja asia tulisi huomioida oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavan lain ja Sitra-lain muutoksen yhteensovittamisessa. Mikäli parhaillaan eduskunnan käsittelyssä olevan lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa mukaista muutoksenhakuoikeutta ryhdyttäisiin soveltamaan kaikessa Sitran toiminnassa tehtäviin päätöksiin, saattaisi tästä seurata, ettei Sitra enää kunnolla kykenisi täyttämään laissa sille asetettua tehtävää hankkeiden toteuttamisen pysähtyessä hallinto-oikeudellisen oikeudenkäynnin ajaksi.

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. Pykälän 2 momentti turvaa muun muassa oikeuden hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan (PeVL 42/2017 vp) mukaan 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). Perustuslain 21 §:n säännökset eivät valiokunnan mukaan 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 seikoihin (PeVL 42/2017 vp). 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 niin sanottua 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).

Lakiehdotuksen 17 §:n mukaan valittamalla ei saa hakea muutosta ”rahas-
ton tämän lain 3 §:n 2–5 kohdissa tarkoitettuihin päätöksiin ja niitä koske-
viin sopimukseen”. Toisin sanoen muutoksenhakukielto koskisi Sitran lainoja
ja muuta takaisinmaksuehdoiltaan ehdollista rahoitusta, avustuksia, ta-
kauksia ja takuita koskevia myöntämispäätöksiä sekä yhteistyöhankkeisiin
osallistumista koskevia päätöksiä. Kielto koskisi ehdotuksen mukaan myös
Sitran osakeomistusta ja yritysten osuuksien omistamista koskevia päätök-
siä. Lakiehdotuksen mukaan myöskään edellä mainittujen päätösten to-
teuttamiseksi tehdyistä sopimuksista ei voisi hakea muutosta hallintovali-
tuksella.

Oikeusministeriö toteaa, että hallintokäyttölain mukaan hallintopäätök-
seen saa hakea muutosta valittamalla. Lain mukaan tämä koskee kuitenkin
vain muutoksenhakua valtioneuvoston tai sen alaiseen organisaatioon kuu-
luvan valtion viranomaisen päätökseen. Muusta valitusoikeudesta on sää-
dettävä erikseen. Hallintolainkäyttölaki on tarkoitus kumota uudella lailla
oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HE 29/2018 vp). Uuden yleislain mu-
kaan hallintopäätöksestä saisi valittaa hallintopäätöksen tekijän organisa-
torisesta asemasta riippumatta. Ehdotettu valituskielto tarkoittaisi poik-
keusta siihen, mitä uudessa yleislaissa on tarkoitus säätää.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan Sitran yhteistyökumppanien valinta
on tapauskohtaista ja edellyttää harkintaa ja arviointia. Oikeusministeriön
mielestä päätöksenteko ehdotetussa säännöksessä viitatuissa asioissa pe-
rustuu sellaisiin arvioihin, jotka eivät luontevasti sovi muutoksenhaun
kautta tuomioistuinten oikeudelliseen harkintaan osoitettavaksi. Siksi vali-
tuskielto ei ole oikeusministeriön mielestä valtiosääntöoikeudellisesti on-
gelmallinen (ks. PeVL 15/2009 vp, vrt. PeVL 18/2005 vp, s. 2/II). Oikeusmi-
nisteriö ei näin ollen pidä lakiehdotukseen sisältyvää muutoksenhakukiel-
toa koskevaa säännöstä kyseessä olevien päätösten ja asioiden luonteen,
ehdotuksessa esitettyjen perustelujen ja erityisesti edellä viitattujen perus-
tuslakivaliokunnan linjausten valossa ongelmallisena. Myöskään viran-
omaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvominen
tai soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistaminen eivät asiassa
esitetyn perusteella näyttäisi edellyttävän muutoksenhakumahdollisuutta
Sitran mainittuihin hallintopäätöksiin.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksessa muu-
toksenhakukielto olisi rajattu vain osaan Sitra-lain 3 §:ssä mainituista tilan-
teista. Lakiehdotuksen perusteluista ei kuitenkaan selvästi käy ilmi se, missä

kaikissa tilanteissa Sitra ylittääkään voisi tehdä sellaisia hallintopäätöksiä, jotka voisivat tulla muutoksenhaun piiriin.

Hallintolainkäyttölain ja parhaillaan eduskuntakäsittelyssä olevan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavan lain mukaan valitusoikeus kohdistuu hallintoasiassa tehtyyn päätökseen. Siten ehdotetussa 17 §:ssä ei tulisi lainkaan mainita siinä nyt mainittuja sopimuksia.

Muutoksenhakukieltoa koskevan säännöksen liityntä eduskunnan käsiteltävänä olevaan lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa huomioon ottaen oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa mainitun säännöksen ehdotettuun voimaantuloaikaan, joka olisi sama kuin lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

Hallinnon yleislakiviittaukset

Lakiehdotuksen 19 §:ssä säädettäisiin hallinnon yleislakien soveltamisesta Sitran toiminnassa. Nykyinen viittaus hallintolakia edeltäneen hallintomenettelylain osittaisesta soveltamisesta muutettaisiin viittaukseksi hallintolakiin (434/2003) ja samalla pykälään otettaisiin säännös myös muista Sitran toiminnassa sovellettavista hallinnon yleislaeista, joita olisivat ehdotuksen mukaan kielilaki (423/2003) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999).

Säädösmuutostarpeen taustalla on eduskunnan oikeusasiamiehen vuonna 2016 kanteluasiassa antama päätös (dnro 4770/4/15), jossa tämä päätyi pitämään Sitraa hallinnon yleislaeissa tarkoitettuihin itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin rinnastettavissa olevana oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvana itsenäisenä julkisoikeudellisena rahastona, joka hoitaa välillisen julkisen hallinnon tehtäviä ja jonka tulee toiminnassaan noudattaa muun muassa hallintolakia, kielilakia ja julkisuuslakia.

Oikeusasiamies on asiassa lisäksi pyytänyt sekä oikeusministeriötä että valtiovarainministeriötä arvioimaan, tulisiko lainsäädäntöä, joka koskee hallinnon yleislakien soveltamista Sitraan, selkeyttää. Oikeusministeriö on vastauksessaan todennut, että hallinnon yleislaeista ei lähtökohtaisesti tule poiketa eikä niiden soveltamista tule erityislakiin otettavien säännösten perusteella rajoittaa. Lakien mahdollistamaa poikkeamisvaltuutta tulee käyttää vain silloin, kun poikkeavaan sääntelyyn on olemassa asiallisesti hyväksyttäviä ja painavia perusteita. Perusoikeuksien suojan tulee toteutua myös

yleislaeista poikkeavia säännöksiä annettaessa. Jos hallinnon yleislakien soveltamista katsottaisiin Sitran toiminnassa kuitenkin joiltain osin tarpeelliseksi rajoittaa, valtiovarainministeriön tulisi valmistella tätä koskevat ehdotukset perusteluineen Sitraa koskevaan lakiin.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antamissaan lausunnoissa (ks. esim. PeVL 50/2017 vp, PeVL 8/2014vp ja PeVL 42/2005 vp) liittyen lakiehdotuksiin, joissa yksityinen toimija hoitaa julkisia hallintotehtäviä todennut, että viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin olisi perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä.

Sitra ei kuitenkaan rinnastu julkista hallintotehtävää hoitavaan yksityiseen toimijaan. Sitra-lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 6/1990 vp, s. 6) mukaan silloinen Suomen Pankin omistuksessa ja hallinnassa oleva Suomen itsenäisyyden juhluvuoden 1967 rahasto muutettiin Suomen itsenäisyyden juhlarahasto -nimiseksi rahastoksi, joka irrotettiin Suomen Pankista saaden itsenäisen oikeushenkilön aseman. Sitra on itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, jonka kelpoisuutta hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia rajataan laissa vain tarpeellisin osin.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan viittaus hallinnon yleislakeihin on tarpeen vain sääntelyn selkeyden vuoksi. Tällöin viittauksen on syytä olla vastakohtaispäätelmän välttämiseksi kattava (ks. PeVL 50/2017 vp, PeVL 11/2006 vp ja PeVL 42/2005 vp). Lakiehdotuksen mukaan Sitraan sovellettaisiin edellä mainittuja hallinnon yleislakeja (hallintolaki, kielilaki ja julkisuuslaki).

Hallinnon yleislakeina pidetään hallintolakia, kielilakia, saamen kielilakia, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia, (vielä voimassa olevaa) henkilötietolakia ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.2.1). Myös arkistolakia ja viittomakielilakia voitaneen eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan pitää hallinnon yleislakeina (ks. EOAK/3006/2018). Näin ollen kaikki ne hallinnon yleislait, joiden soveltamisalan piiriin kuuluvat organisaation muodon perusteella myös itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset (Sitra rinnastuu niihin) tai joiden soveltaminen on toiminnan luonteen perusteella kytketty julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, soveltuvat Sitran toimintaan.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna säätää Sitra-lakiin hallinnon yleislakeja koskeva selventävä viittaussäännös. Oikeusministeriö toteaa, että hallinnon yleislait on lakiehdotuksessa yksilöity asianmukaisesti lakikohtaisesti, vaikkakaan luonnoksesta ei selvästi käy ilmi, miksi 19 §:ssä ehdotetaan viitattavaksi nimenomaisesti vain kolmeen yleislakiin, kun taas muiden osalta perusteluissa on vain hyvin yleisluonteinen maininta niidenkin soveltumisesta. Oikeusministeriö toteaa myös, että perustuslakivaliokunnan lausunnot hallinnon yleislakeihin viittaamisesta koskevat myös muita yleislakeja, joita lisäksi sovelletaan niiden soveltamisalaa koskevien säännösten mukaisesti, vaikka niihin ei viitata. Muiden yleislakien puuttuminen säännösteistä jättää kuitenkin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössään esille nostaman vastakohtaispäätelmän mahdollisuuden, jonka valiokunta on kannanotoillaan nimenomaisesti halunnut torjua.

Edellä mainituista hallinnon yleislaeista oikeusministeriö toteaa seuraavaa. Vielä toistaiseksi voimassa olevaa henkilötietolakia, joka ei ole yksinomaan ”hallinnon” yleislaki, ei tarvita luettelossa. Arkistolaki taas tulee sovellettavaksi julkisuuslain kautta. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että valtiovarainministeriön johdolla valmistellaan parhaillaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettavaa lakia, jolla on tarkoitus kumota voimassa oleva arkistolaki. Viittomakielilaki puolestaan saa sisältönsä siinä viitatus muun lainsäädännön kautta eikä sitä ole tarpeen mainita tällaisessa luettelossa. Saamen kielilaki ei muodostune Sitran osalta merkitykselliseksi. Yleislakien täydentämistarve voi siten liittyä lähinnä sähköisen asiointilain mainitsemiseen. Tosin sähköisen asiointilainkaan soveltamisala ei määräydy organisatorisin perustein. Myöskään perustuslakivaliokunta ei ole yleislakiviittauksia koskevissa kannanotoissaan suoranaisesti edellyttänyt asiointilain mainitsemista (ks. PeVL 42/2005 vp), mutta ei toisaalta ole nähnyt lain sisällyttämistä luetteloon ongelmallisenakaan.

Oikeusministeriö toteaa, ettei lakiehdotuksessa ole mainintoja rikosvastuusta. Sitran hallintoneuvoston ja hallituksen jäsentä, yliasiamiestä sekä muuta toimihenkilöä on pidetty rikosoikeudellisesti joko virkamiehinä tai julkisyhteisön työntekijöinä (ks. hallituksen esitys eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsittäviksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi, HE 94/1993 vp, s. 253). Rikoslain sääntelytausta viittaa siis siihen, että virkarikossäännökset soveltuvat RL 40:12.1 nojalla suoraan myös Sitraan.

Julkisuuslain määräaikoja koskeva poikkeussäätely

Julkisuuslain osalta lakiehdotuksessa on seuraava soveltamiseen liittyvä siirtymäsäännös:

”Lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta 14 §:n 4 momentin säännöksiä määräajoista, joiden kuluessa tieto julkisesta asiakirjasta on viimeistään annettava, sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä tammikuuta 2021. Siihen asti mainitun lain 14 §:ssä tarkoitettu asia käsitellään viivytyksettä ja tieto julkisesta asiakirjasta annetaan mahdollisimman pian sekä noudatetaan 14 §:n 4 momentissa säädetyn kahden viikon määräajan sijasta kuukauden määräaikaa ja kuukauden määräajan sijasta kahden kuukauden määräaikaa. Mainitun lain 18 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettut luettelot ja kuvaukset on laadittava ja lain edellyttämät tietojärjestelmämuutokset, arkistointisuunnitelman laatiminen ja tietohallinnon uudelleenorganisointi on saatettava loppuun kahden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta.”

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan hallinnollinen taakka Sitran toiminnassa on lisääntynyt viime aikoina merkittäväällä tavalla. Sitralle esitetyt laajat tietopyynnöt ja niihin vastaaminen ovat hidastuttaneet sen perustointoja. Perustelujen mukaan Sitralle on sen hallinnollisen rakenteen ohuudesta johtuen vaikeuksia noudattaa julkisuuslain säännöksiä määräajoista, jotka koskevat julkisesta asiakirjasta annettavia tietoja.

Kuten eduskunnan oikeusasiamies on lausunnossaan (ks. EOAK/3006/2018) esittänyt, myös oikeusministeriö toteaa, että julkisuuslaissa ei ole säännöstä, joka oikeuttaisi epäämään tietopyynnön toteuttamisen resurssisyyhin vedoten. Lakiehdotuksen perustelut poikkeussäätelylle ovat sinänsä ymmärrettäviä. Perusteluissa mainitut haasteet ovat kuitenkin perimmältään sellaisia, joita lähtökohtaisesti kaikki julkisuuslain soveltamisalaan kuuluvat tahot joutuvat kohtaamaan.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on poikkeuksellisissa tilanteissa pitänyt mahdollisena poiketa hallinnon yleislakien ja rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisesta. Jos tällainen poikkeus katsotaan tarpeelliseksi ja siihen on perustuslain 124 §:n mukaiset edellytykset, tästä on kuitenkin syydetty erikseen (ks. PeVL 17/2012 vp, s. 5). Ehdotuksen ongelmallisuutta tosin vähentää se, että ehdotetut poikkeukset olisivat vain määräaikaaisia. Lisäksi niillä pyrittäisiin turvaamaan muun muassa se, että Sitra ainakin jatkossa kykenisi noudattamaan laissa säädettyjä määräaikoja.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tietopyyntöjen käsittelyyn liittyvät lainsäädännöstä johtuvat rakenteelliset ongelmat on tarkoitus ratkaista yleisesti julkisuuslakia muuttamalla sen sijaan, että niiden ratkaisemiseksi ehdotetaan yksittäistapauksellisia ja osittaisia määräaikaisia poikkeuksia. Oikeusministeriö kiinnittää lopuksi huomiota myös siihen, ettei kyse ole tilanteesta, jossa Sitralle vasta nyt oltaisiin säätämässä jokin uusi julkisuuslain noudattamiseen lain voimaan tulon jälkeen velvoittava tehtävä, mikä selkeimmin saattaisi sinänsä puoltaa ehdotettua poikkeussäätelyä. Julkisuuslain noudattamisen velvoite on ollut Sitrankin osalta olemassa jo julkisuuslain voimaantulosta lukien.

Osastopäällikkö



Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos



Olli Wikberg