



Valtiovarainministeriö
Valtionhallinnon kehittämisosasto

1/4

Viite:

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 7.6.2018, VM/1217/03.01.00/2018

Asia:

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta

1. Muutoksenhakukielto

Voimassa olevan Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain (jatkossa Sitra-laki) (717/1990) 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.

Sitra-lain 3 §:n mukaan tavoitteensa toteuttamiseksi rahasto voi: 1) tehdä ja teettää tutkimuksia ja selvityksiä; 2) myöntää lainoja ja muuta rahoitusta, joiden takaisinmaksu voidaan määrätä ehdolliseksi; 3) myöntää avustuksia; 4) myöntää takauksia ja takuita; sekä 5) osallistua yhteistyöhankkeisiin sekä omistaa osakkeita ja osuuksia yrityksissä.

Ehdotetun Sitraa koskevan lakiehdotuksen 17 §:n mukaan lain 3 §:n 2-5 kohdissa tarkoitettuihin päätöksiin ja niitä koskeviin sopimuksiin ei saisi hakea muutosta valittamalla.

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan vallitseva oikeustila haluttaisiin pitää ennallaan tältä osin. Jatkovalmistelussa Nykytilan arviointi -jaksossa tulisi tehdä selkoa, onko 3 §:n mukaisiin päätöksiin pyritty hakemaan muutosta Sitraan kohdistuvien oikaisuvaatimuksin tai hallintovalituksin.

Sitra-lain muutosesitys on merkityksellinen perustuslain oikeusturvaa ja hyvän hallinnon takeiden turvaamista koskevan 21 §:n kannalta. Valituskiellon säätäminen merkitsisi poikkeamista siitä, mitä hallituksen esityksessä (HE 29/2018 vp) laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja

eräksi siihen liittyviksi laeiksi on tarkoitus säätää. Eduskunnan käsiteltävänä olevaan ehdotettuun uuteen lakiin sisältyisi yleissäännös, jonka mukaan hallintopäätöksestä saa valittaa riippumatta hallintopäätöksen tekijän organisatorisesta asemasta. Mainitun lakiesityksen ja Sitra-lakimuutoksen yhteensovittamisessa tulee ottaa huomioon, että eduskunnan sivuilta saatavan tiedon mukaan PeV antaa lakiesityksestä lausunnon mietintövaliokunnalle lokakuussa 2018.

Sitra-lain hallituksen esityksessä on todettu, että Sitran hankkeiden käynnistäminen, kumppanien valinta, rahoittaminen, hankkeiden kehittäminen ja uusien toimintamallien kokeilu ja kehittäminen eivät edellytä päätöksiä koskevaa valitusoikeutta. Valituskiellon säätämistä on Sitra-lakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa tarkasteltu (s. 3-5) Sitraa koskevan lain ja Sitran tavoitteiden ja toiminnan näkökulmasta muun ohessa siten, että valitustien avaaminen vaikeuttaisi Sitran tavoitteiden toteuttamista.

Hallituksen esityksen luonnoksessa on (s. 4) viitattu Suomen Akatemiaa koskevan lain johdosta annettuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 15/2009 vp - HE 27/2009 vp) ja katsottu, että asetelma olisi verrannollinen myös Sitraa koskevassa nyt kysymyksessä olevassa asiassa. Lausuntoa ei ole hallituksen esitysluonnoksessa avattu. Akatemiaa koskevan lain (922/2009) 11 §:n (482/2014) 1 momentin mukaan Akatemian tai strategisen tutkimuksen neuvoston päätökseen, joka koskee tutkimusmäärärahaa, apurahaa tai sopimusta, ei saa hakea muutosta valittamalla. Mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa on katsottu, että valituskiellon kohteena olevat päätökset perustuvat sellaisiin tutkimustehtävän asettelua, toteuttamistapaa ja -mahdollisuuksia samoin kuin eri alojen tutkimuskenttää ylipäänsä koskeviin arvioihin, jotka eivät luontevasti sovi muutoksenhaun kautta tuomioistuinten oikeudelliseen harkintaan osoitettavaksi, eikä valituskielto siksi ollut mainitun lain osalta valtiosääntöisesti ongelmallinen. Nähdäkseni viitattu PeVL ei ole täysin verrannollinen Sitra-lain aiotun valituskiellon kanssa. Tulevassa hallituksen esityksessä tulisi aiottua valituskieltosäännöstä tarkastella lisää Sitraa koskevan 2 §:n tavoitesäännöksen valossa.

Esitysluonnoksen mukaan hallinnon yleislait soveltuvat Sitran toimintaan. Tämän perusteella hallinnon oikeusperiaatteet (hallintolain 6 §) soveltuvat myös Sitran toimintaan. Valituskieltoa olisikin aiheellista arvioida myös siitä näkökulmasta, miten valituskielto suhteutuu päätöksenteon asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseen sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseen.

Lisäksi valituskieltoa tulisi jatkovalmistelussa tarkastella suhteessa Sitra-lain 19 §:ään, jossa säädetään Sitran hallintoneuvoston ja hallituksen jäsenen, yliasiamiehen sekä muun toimihenkilön esteellisyydestä. Jatkovalmistelussa olisi aiheellista arvioida, mikä oikeudellinen merkitys 19 §:llä on suhteessa Sitra-lain 17 §:n mukaiseen valituskieltoon koskien 3 §:n 2-5 kohdissa säädettyä päätöksentekoa.

Nähdäkseni Sitra-lain valituskiellon perusteluissa olisi lisäksi perustuslain oikeusturvaa koskeva 21 § huomioon ottaen aiheellista arvioida poikkeamista laajemmin myös Sitran päätöksen kohteen (Sitran asiakkaat) näkökulmasta. Ylipäänsä yleislainsäädännöstä poikkeamiseen tulisi myös valituskiellon osalta suhtautua perustuslain oikeusturvasäännöksen ja lainsäädännön johdonmukaisuuden takia hyvin pidättyvästi. Esitysluonnoksessa ei ole perusteltu haittaa, jota valitusmahdollisuudesta aiheutuisi.

Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, olisiko asiassa aiheellista pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

2. Siirtymäsäännös

Hallituksen esityksen luonnoksessa on julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa säädettyjen määräaikojen noudattamisen soveltamiseen liittyvä siirtymäsäännös. Esitysluonnoksessa on tältä osin viitattu Sitran hallinnollisen taakan merkittävään lisääntymiseen viime aikoina.

Siirtymäsäännös merkitsee poikkeamista julkisuuslain säännöksestä, jota Sitra on todennut noudattavansa jo ennen asianomaista lainmuutosta. Siirtymäsäännöstä tulisi tarkastella ottaen huomioon perustuslain 21 § ja ottaen huomioon tietopyyntöjen esittäjien asema.

3. Viittaaminen hallinnon yleislakeihin

Hallituksen esitysluonnoksen 19 §:n mukaan Sitraan sovelletaan mitä hallintolaissa, kielilaissa ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään.

Tältä osin on viitattu PeV:n lausuntokäytäntöön, jonka mukaan viittauksen hallinnon yleislakeihin tulee olla vastakohtaisjohtopäätelmän välttämiseksi kattava. Esityksen mukaan tästä syystä esityksessä yleislait on yksilöity lakikohtaisesti. Esityksessä kuitenkin todetaan, että sen, mitä PeV on lausunut yleislakeihin viittaamisesta, on katsottava koskevan muitakin yleislakeja ja että yleislakeja sovelletaan niiden soveltamisalaa koskevien säännösten mukaisesti, vaikka niihin ei viitata.

Kysymyksessä oleva informatiivinen viittaussäännös 19 § ei ole kattava. Pykälä ja sen perustelut ovat ristiriitaiset ja jatkossa esitystä tulisi tältä osin selventää sekä säännöksessä että sen perusteluissa. Itse säännöksen perusteella olisi ymmärrettävissä, että vain siinä lueteltuja yleislakeja on tarkoitus soveltaa. Kuitenkin säännöksen perustelujen (s. 6) mukaan yleislakeja sovelletaan niiden soveltamisalaa koskevien säännösten mukaisesti, vaikka niihin ei viitata. Ks. Lainkirjoittajan opas, kohdat 12.2 ja 12.3. Esimerkiksi digitaalisten palveluiden tarjoamista ja sähköistä asiointia (vrt. HE 60/2018 vp) koskevaa lainsäädäntöä tulisi soveltaa Sitran toimintaan.

4. Muuta

Hallituksen esitysluonnos ei tässä vaiheessa kaikilta osin vastaa Hallituksen esityksen laatimisohteja (OM 2004:4).

Kuten aiemmin tässä lausunnossa on todettu, jatkovalmistelussa Nykytilan arviointi -jaksossa tulisi tehdä selkoa, onko 3 §:n mukaisiin päätöksiin pyritty hakemaan muutosta Sitraan kohdistuvien oikaisuvaatimuksin tai hallintovalituksin. Edelleen tulisi tuoda esiin, missä määrin Sitraan on kohdistunut asiakirjapyyntöjä ja onko näistä tehty valituksia hallinto-oikeudelle. Nykytilan arvioinnissa tulisi myös selvittää, millä tavoin hallintolain, julkisuuslain ja kielilain sekä muiden hallinnon yleislakien soveltaminen on toteutunut Sitran toiminnassa ja vaikuttanut Sitran toimintaan sekä sen lainmukaisten tavoitteiden toteuttamiseen sekä miten soveltaminen on näyttäytynyt Sitran asiakkaiden näkökulmasta.

Esityksen vaikutukset -osiossa on nyt arvoitu vaikutuksia Sitran näkökulmasta, mutta esityksessä olisi aiheellista tuoda esiin ja arvioida vaikutuksia myös muun muassa Sitrassa asioivien tahojen kuten asiakkaiden ja tietopyyntöjen esittäjien näkökulmasta.

Sitralla on rahoittajana sekä talousvaliokunnan mietinnön (TaVM 9/2018 vp) mukaisesti merkittävä rooli Suomen julkisen sektorin tulevaisuuden tukena. Toiminnan merkittävyydestä ja sen ja Sitran onnistuneen toiminnan edellytyksenä pitkällä aikavälillä olevan luottamuksen varmistamiseksi Sitran tulee olla mahdollisimman kattavasti perusteluissa tarkoitettun valvonnan piirissä. Asema eduskunnan vastattavana olevana rahastona ei muuta tätä. Sitra on jo yleishallinto-oikeutta koskevien täsmennysten jälkeen eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ylimmän laillisuusvalvonnan piirissä. Sitran valvonnan ja toiminnan vaikuttavuuden, muun muassa valtionhallinnon kehittämisessä ja sen rahoittamisessa, kannalta olisi perusteltua myös harkita, että rahasto olisi valtintalouden tarkastusviraston tarkastusoikeuden piirissä.

Laatimisohjeiden (s. 23) mukaan jaksossa Perustuslaki ja säätämisyjärjestys tulisi tehdä selkoa perustuslain kannalta merkityksellisistä säännöksistä samoin kuin siitä, millä perusteilla niiden katsotaan olevan perustuslain kanssa sopusoinnussa. Jakso laaditaan, vaikka perustuslakikysymyksistä olisi esitetty arvioita muualla esityksessä. Tämä tulisi ottaa huomioon hallituksen esitystä annettaessa.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Pulkkinen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
