

## RP 192/2018 rd

### **Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet**

#### **PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås det att lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet ändras. Det föreslås bestämmelser om straffrättsligt tjänsteansvar för Sitras förvaltningsorgan och personal. Riksdagen behandlar för närvarande regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden och till vissa lagar som har samband med den. Det nämnda lagförslaget skulle utvidga besvärsrätten till att även omfatta Sitras beslut. Därför föreslås det att det till lagen fogas en bestämmelse om besvärsförbud i fråga om Sitras beslut om finansiering av projekt och företag. Det föreslås också att det till lagen fogas en informativ bestämmelse om tillämpning av de allmänna förvaltningslagarna. I lagen finns flera hänvisningar till andra lagar. Det föreslås att dessa uppdateras.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2019. Lagens 18 § avses dock träda i kraft vid en tidpunkt som fastställs genom förordning av statsrådet.

---

**INNEHÅLL**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL .....	2
ALLMÅN MOTIVERING .....	3
1 NULÄGE .....	3
2 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	5
2.1 Målsättning .....	5
2.2 De viktigaste förslagen.....	5
3 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER .....	6
3.1 Ekonomiska konsekvenser.....	6
3.2 Konsekvenser för myndigheterna .....	6
3.3 Samhälleliga konsekvenser .....	6
3.4 Konsekvenser för personalen.....	6
4 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN .....	6
DETALJMOTIVERING .....	10
1 LAGFÖRSLAG .....	10
2 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING .....	16
3 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	18
4 IKRAFTTRÄDANDE .....	18
LAGFÖRSLAG .....	19
Lag om ändring av lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet .....	19
BILAGA .....	21
PARALLELLTEXT .....	21
Lag om ändring av lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet .....	21

## ALLMÄN MOTIVERING

### 1 Nuläge

I lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet (717/1990), nedan *lagen om Sitra*, finns det bestämmelser om Jubileumsfonden för Finlands självständighet. Genom lagen om Sitra ändrades Fonden för Finlands självständighets jubileumsår 1967, som var i Finlands Banks ägo och förvaltning, till en fond med namnet Jubileumsfonden för Finlands självständighet. Enligt 1 § 2 mom. får fonden i sin verksamhet använda benämningen Sitra.

Sitra är en fond som står under riksdagens garanti. Målen för Sitras verksamhet anges allmänt i 2 § i lagen om Sitra. Sitra främjar en stabil och balanserad utveckling i Finland, en kvantitativ och kvalitativ tillväxt i ekonomin samt internationell konkurrensförmåga och internationellt samarbete genom att i synnerhet verka för genomförande av sådana projekt som effektiviserar utnyttjandet av de samhällsekonomiska resurserna eller höjer forsknings- och utbildningsnivån eller i vilka utvecklingsalternativen för framtiden reds ut.

Enligt 9 § i lagen om Sitra beslutar de bankfullmäktige som riksdagen tillsatt och som utgör fondens förvaltningsråd årligen om fondens närmare verksamhetsprinciper och prioriteringar när de fastställer fondens ekonomi- och verksamhetsplan på kort och lång sikt.

För att uppnå målen enligt 2 § kan fonden enligt 3 §

- 1) utföra och låta utföra undersökningar och utredningar,
- 2) bevilja lån och annan finansiering, varvid beslut får fattas om villkorlig återbetalning,
- 3) bevilja bidrag,
- 4) bevilja borgen och garantier samt
- 5) delta i samarbetsprojekt och äga aktier och andelar i företag.

Av fondens verksamhetsformer enligt 3 § kan beslut om lån, bidrag och annan finansiering samt om andra verksamhetsformer som anknyter till finansiering samt beslut som gäller former för samarbetsprojekt och val av partner (3 § 2—5 punkten i lagen) påverka den rättsliga ställningen för utomstående. I myndigheters verksamhet baserar sig beviljande av finansiering och bidrag i regel på sådant beslutsfattande på vilket förvaltningslagen (434/2003) tillämpas, oberoende av hurdan verksamhet myndigheten finansierar eller hurdana bidrag den beviljar. Syftet med förvaltningslagen är enligt 1 § i den lagen att genomföra och främja god förvaltning, rättsskydd samt kvalitet och gott resultat i fråga om den service förvaltningen tillhandahåller.

Alla verksamhetsformer enligt 3 § i lagen om Sitra och beslut om dem, med undantag för 3 § 1 punkten i lagen om Sitra, kan beroende på Sitras verksamhetsform och de omständigheter som anknyter till den samt beroenden på situationen ge upphov till rättsverkningar för utomståendes rättsliga ställning. Bestämmelser om möjlighet att söka ändring i fråga om 1 punkten i den paragrafen finns i speciallagstiftning, såsom t.ex. i lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016).

I sådana situationer där en myndighets beslut har direkt och omedelbar rättsverkan på utomståendes rättsliga ställning, ska var och en ha rätt att få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och

## RP 192/2018 rd

skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan i enlighet med 21 § 1 mom. i grundlagen.

Om den proposition med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden och till vissa lagar som har samband med den (RP 29/2018 rd) som behandlas av riksdagen träder i kraft enligt förslaget, kommer ändring i beslut som Sitra fattat i ett förvaltningsärende att få sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. För att förtydliga det rättsliga läget föreslås det att det i lagen om Sitra föreskrivs särskilt om ett besvärsförbud som gäller besluten i fråga.

Professor i förvaltningsrätt Olli Mäenpää, som Sitra anlitat som expert i fråga om iakttagandet av de allmänna förvaltningslagarna, konstaterar i sitt skriftliga utlåtande att förvaltningslagen bör anses vara tillämplig på Sitra utan begränsningar och till alla delar. Särskilt bestämmelserna i 2 kap. i förvaltningslagen om grunderna för god förvaltning och bestämmelserna i 27—30 § om jäv är tillämpliga på hela Sitras verksamhet. Förvaltningslagens bestämmelser om beslutsfattande och beredning av det blir däremot i regel tillämpliga endast när Sitras verksamhet har formen av beslutsfattande som påverkar den rättsliga ställningen för utomstående. Bestämmelserna i 5—7 kap. i förvaltningslagen gäller närmast administrativt beslutsfattande och beredning av det. Bestämmelserna i 7 a, 8 och 9—10 kap. i den lagen gäller delgivning av sådana beslut och rättssäkerheten i fråga om beslutsfattandet. Bestämmelserna i dessa kapitel i förvaltningslagen gäller i Sitras verksamhet närmast sådant beslutsfattande med vilket man eftersträvar rättsverkningar i fråga om den rättsliga ställningen för rättssubjekt utanför Sitra.

Däremot bestäms innehållet i sådana privaträttsliga rättshandlingar som Sitra företar enligt den privaträttsliga lagstiftningen och inom ramen för avtalsfriheten, och eventuella tvistemål som gäller dessa kan föras för avgörande vid allmänna domstolar eller så kan det avtalas om att de ska behandlas i skiljeförfarande. Därför är det ytterst viktigt att åtskilja fondens verksamhet enligt förvaltningslagen från sådan verksamhet vars rättsverkningar bestäms enligt privaträttsliga bestämmelser och inte enligt förvaltningsrättsliga bestämmelser.

Riksdagens bankfullmäktige, som är förvaltningsråd för Sitra, har ansett att den särskilda karaktären hos Sitras verksamhet inte får äventyras till följd av ett avgörande som gäller tillämpningen av de allmänna förvaltningslagarna (förvaltningsrådets utlåtande till riksdagen av den 10 februari 2018 om Sitras verksamhet 2017).

Riksdagens ekonomiutskott konstaterade i sitt betänkande om Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitras verksamhetsberättelse för 2017 (EkUB 9/2018 rd) att Sitras roll som framtidshus är en viktig premis för verksamheten. Arbetet kräver dock både flexibilitet och smidighet. Detta bör också vara utgångspunkten för den lagstiftningsram som avser Sitra. Utskottet konstaterade också att Sitra är en självständig offentligrättslig fond, som kan jämföras med de offentligrättsliga inrättningar som avses i de allmänna förvaltningslagarna. Det betyder att Sitras verksamhet inte bara bestäms av speciallagen om Sitra utan också av exempelvis det allmänna förvaltningsrättsliga regelverket. Enligt utskottet är ett nu aktuellt lagstiftningsprojekt som gäller Sitra framför allt revideringen av lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet, den s.k. lagen om Sitra, men också aktuella revideringar av vissa allmänna förvaltningslagar kan ha avgörande betydelse för Sitras möjligheter att utföra sitt uppdrag på ett flexibelt sätt.

Enligt ekonomiutskottet utvidgar den aktuella propositionen med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden och till vissa lagar som har samband med den besvärsrätten till att gälla också beslut som fattas av Sitra. Detta kan i avgörande grad försvaga Sitras verksamhetsmöjligheter och göra dem trögare. Med tanke på Sitras uppdrag är det av stor vikt att Sitra har förmåga att handla snabbt, experimentellt och flexibelt utan risk för att besluten förhalas eller försvåras exempelvis på grund av ändringsökande. Utskottet anser att Sitras primära uppdrag

är av den arten att verksamheten inte i detta hänseende bör jämföras med myndighetsverksamhet. Denna utgångspunkt bör följas vid beredningen av ändringen av lagen om Sitra, och beaktas vid samordningen av lagen om rättegång i förvaltningsärenden och vissa lagar som har samband med den och ändringen av lagen om Sitra.

Riksdagen har i plenum den 30 maj 2018 behandlat Sitras verksamhetsberättelse för 2017 och godkänt utskottets förslag till ställningstagande i detta ärende.

## 2 Målsättning och de viktigaste förslagen

### 2.1 Målsättning

Det föreslås att det till lagen fogas bestämmelser om straffrättsligt tjänsteansvar för fondens förvaltningsorgan och personal, eftersom Sitra inte finns med bland de juridiska personer som räknas upp i definitionsparagrafen som gäller tjänsteansvar i 40 kap. 11 § 1 mom. i strafflagen. Därtill föreslås ett besvärstillsämråd i fråga om Sitras beslut om beviljande av finansiering av projekt och företag. Det föreslås också att det till lagen fogas en informativ hänvisningsbestämmelse till förvaltningens allmänna lagar för att lagstiftningen ska vara tydlig, och att lagen om Sitra uppdateras i fråga om de hänvisningar som finns i den.

### 2.2 De viktigaste förslagen

Det föreslås separata bestämmelser om straffrättsligt tjänsteansvar för fondens förvaltningsorgan och personal.

Regeringen lämnade den 5 april 2018 en proposition till riksdagen med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden och till vissa lagar som har samband med den. Genom den föreslagna lagen upphävs den gällande förvaltningsprocesslagen. Utkastet innehåller bestämmelser som utvidgar den nuvarande besvärstillsämråden. Enligt regeringspropositionen (Allmän motivering/Nuläge/2.5.3 Allmän besvärstillsämråd) är det med tanke på rättsskyddsbestämmelsen i 21 § i grundlagen problematiskt att i de allmänna bestämmelserna begränsa besvärstillsämråden till beslut som fattas av statsrådet och en myndighet som lyder under statsrådet, kommunala och kyrkliga myndigheter och en myndighet i landskapet Åland, eftersom rättsskyddsbestämmelsen inte innehåller någon motsvarande begränsning. I den propositionen konstateras det också att de allmänna bestämmelserna om möjligheten att anföra besvär till skillnad från nuläget bör täcka alla förvaltningsbeslut oberoende av vilken organisatorisk position den som fattat förvaltningsbeslutet har. För att Sitras verksamhet inte ska bli onödigt långsam eller t.o.m. förhindras helt på grund av processer i förvaltningsdomstolen, föreslås det att det till lagen fogas en bestämmelse om besvärstillsämråd i fråga om Sitras beslut om finansiering av projekt och företag.

Riksdagens justitieombudsman har i sitt avgörande av den 8 juni 2016 (Dnr 4770/4/15) om en klagan konstaterat, att Sitra är en självständig offentligrättslig fond som kan jämföras med sådana självständiga offentligrättsliga inrättningar som avses i de allmänna förvaltningslagarna och som omfattas av justitieombudsmannens övervakningsbehörighet, samt att fonden sköter uppgifter inom den medelbara offentliga förvaltningen och i sin verksamhet ska iaktta bland annat förvaltningslagen, språklagen (423/2003) och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), nedan *offentlighetslagen*. Riksdagens justitieombudsman bad dessutom både justitieministeriet och finansministeriet bedöma om det finns behov av att förtydliga den lagstiftning som gäller tillämpningen av allmänna förvaltningslagar på Sitras verksamhet. Av denna orsak föreslås det att det till lagen fogas en informativ hänvisning om tillämpning av de allmänna förvaltningslagarna.

Det föreslås nedan att de hänvisningar till andra lagar som finns i lagen ska preciseras så att de motsvarar den gällande lagstiftningen.

### **3 Propositionens konsekvenser**

#### **3.1 Ekonomiska konsekvenser**

Sitras verksamhet finansieras med fondens grundkapital och avkastningen från finansieringsverksamheten, varför statens budgetutgifter inte ökar på grund av denna proposition.

#### **3.2 Konsekvenser för myndigheterna**

Propositionen har inte konsekvenser för uppgifterna för statens eller kommunens myndigheter eller för andra myndigheter inom den offentliga förvaltningen, eller för fördelningen av uppgifterna. Det lagförslag om rättegång i förvaltningsärenden och till vissa lagar som har samband med den som för närvarande behandlas av riksdagen förändrar rättsläget på ett sådant sätt att möjligheten att överklaga Sitras beslut utvidgas från det nuvarande. Besvärsförbudet som motiveras nedan i denna proposition innebär att rättsläget skulle förbli oförändrat. Ställningen för Sitras samarbetspartner och finansieringsmottagare eller myndigheternas verksamhet ändras således inte jämfört med nuläget. Däremot kunde en allmän besvärsrätt i fråga om fondens alla beslut påverka fondens verksamhet och skötseln av dess lagstadgade uppgift negativt och öka behandlingen av förvaltningsbesvär vid förvaltningsdomstolarna. Också därför kan besvärsförbudet anses vara absolut nödvändigt med tanke på fondens verksamhet.

Sitra har utbildat sin personal för att kunna bemöta begäranden om handlingar enligt offentlighetslagen och för att uppfylla också andra krav som följer av tillämpningen av förvaltningslagen. Personalen har ökats med tre årsverken.

Antalet förvaltningsbesvär gentemot Sitra som behandlas vid förvaltningsdomstolarna förväntas inte öka.

#### **3.3 Samhälleliga konsekvenser**

Propositionen har inga konsekvenser för miljön eller för medborgarnas ställning eller likabehandling, för jämställdheten mellan män och kvinnor eller för kommunernas och andra offentliga samfunds ekonomi. En informativ hänvisning till språklagen förtydligar förverkligandet av de språkliga rättigheterna. Också andra positiva verkningar torde märkas i fondens verksamhet till följd av fogandet av bestämmelsen om iakttagande av de allmänna förvaltningslagarna. Nämnade bestämmelse förtydligar rättsläget och kan inverka positivt också på Sitras, dess samarbetspartners och tredje parters kontakter.

#### **3.4 Konsekvenser för personalen**

Det straffrättsliga ansvaret för Sitras förvaltningsorgan och personal förtydligas av bestämmelsen om straffrättsligt tjänsteansvar som fogades till lagen under den fortsatta beredningen av lagförslaget.

### **4 Beredningen av propositionen**

Ärendet har beretts vid finansministeriet i samarbete med Sitra och justitieministeriet. Olli Mäenpää, professor i förvaltningsrätt, har varit Sitras expert i frågor som gäller tillämpningen av de allmänna förvaltningslagarna.

Utlåtanden om utkastet till proposition begärdes av ministerierna, Justitiekanslersämbetet, Riksdagens justitieombudsmans kansli och Dataombudsmannens byrå. Utöver de begärda utlåtandena lämnade också Statens revisionsverk ett utlåtande.

Remissinstanserna fäste särskilt uppmärksamhet vid två huvudsaker: det föreslagna besvärsförbudet och den föreslagna övergångsbestämmelsen i fråga om tillämpningen av offentlighetslagen när det gäller svarstider och informationssystem. Finansministeriet har vid den fortsatta beredningen från regeringens proposition lämnat bort den övergångsbestämmelse om tillämpning av offentlighetslagen i fråga om utlämnande av handling och informationssystem som fanns i utkastet till regeringens proposition. Därför är det inte nödvändigt att behandla de remissutlåtanden som gavs om saken närmare i denna regeringsproposition.

Justitiekanslern, riksdagens justitieombudsman, justitieministeriet, undervisnings- och kulturministeriet samt jord- och skogsbruksministeriet gav utlåtanden om utkastet till en hänvisningsbestämmelse om de allmänna förvaltningslagarna. I utlåtandena konstaterades det att hänvisningsbestämmelsens innehåll kräver fortsatt beredning.

I sitt utlåtande fäste justitiekanslern beträffande det föreslagna besvärsförbudet uppmärksamhet vid huruvida det i fråga om beslut enligt 3 § i lagen om Sitra har strävats efter att söka ändring genom begäran om omprövning eller förvaltningsklagan. I utkastet till proposition fanns det en hänvisning till lagen om Finlands Akademi och till grundlagsutskottets utlåtande om den lagen. Enligt justitiekanslern är det grundlagsutskottsutlåtande som getts i ärendet inte helt jämförbart med det föreslagna besvärsförbudet. Enligt justitiekanslern ska bestämmelsen om besvärsförbud granskas mot 2 § i lagen om Sitra, som gäller Sitras mål. Det är skäl att granska besvärsförbudet också ur den synvinkeln hur det förhåller sig till övervakningen av att myndigheterna handlar korrekt och opartiskt samt till att säkerställa att tillämpningspraxis är enhetlig. I den fortsatta beredningen vore det också skäl att uppskatta vilken juridisk betydelse den föreslagna 19 § (tillämpning av allmänna förvaltningslagar på Sitras verksamhet) har i förhållande till besvärsförbudet i 17 § i lagen om Sitra som avser beslutfattandet enligt 3 § 2—5 punkten.

Enligt justitiekanslern är det skäl att i motiveringen till besvärsförbudet i lagen om Sitra bedöma beaktandet av bestämmelsen om rättsskydd i 21 § i grundlagen med tanke på förslaget till besvärsförbud också ur Sitras klienters synvinkel. Också i fråga om besvärsförbud bör man förhålla sig mycket restriktivt till avvikelse från den allmänna lagstiftningen på grund av bestämmelsen om rättsskydd i grundlagen och konsekvensen i lagstiftningen. Den olägenhet som möjligheten att anföra besvär skulle orsaka har inte motiverats i utkastet till proposition. I den fortsatta beredningen bör det bedömas om det finns skäl att inhämta grundlagsutskottets utlåtande i frågan.

I den fortsatta beredningen bör det utredas om det har sökts ändring i beslut enligt 3 § i lagen om Sitra genom rättelseyrkanden eller förvaltningsklagan gentemot Sitra. Det bör också utredas på vilka sätt tillämpningen av förvaltningslagen, offentlighetslagen och språklagen samt de andra allmänna förvaltningslagarna har förverkligats i Sitras verksamhet och hur detta inverkat på verksamheten samt på genomförandet av Sitras lagstadgade mål, samt hur tillämpningen har visat sig ur Sitras klienters synvinkel.

I fråga om det föreslagna besvärsförbudet framförde justitieministeriet att det i motiveringen till det vore bra att beskriva Sitras beslutsfattande i fråga om respektive punkt i 3 § i lagen om

## RP 192/2018 rd

Sitra. Enligt utlåtandet är det också enligt grundlagsutskottet (GrUU 68/2014) möjligt att föreskriva om smärre undantag i fråga om rätten att söka ändring enligt 21 § i grundlagen. Justitieministeriet konstaterade också att när Sitra fattar sådana beslut som förslaget om besvärshörbud avser, uppkommer mellan individen och det allmänna ingen grund som kunde jämföras med subjektiv rätt. Erhållandet av förmånen eller tjänsten beror då helt och hållet på myndighetens prövning, på de disponibla anslagen eller t.ex. på planer.

Justitieministeriet påpekade att enligt motiveringen till lagförslaget väljs Sitras samarbetsparter ut för varje enskilt fall, vilket förutsätter prövning och bedömning. Enligt justitieministeriet baserar sig beslutsfattandet i ärenden enligt den föreslagna bestämmelsen på sådana avvägningar som det inte faller sig naturligt att genom överklagande föra till domstol för rättslig prövning. Därför är besvärshörbudet enligt justitieministeriet inte problematiskt i konstitutionellt hänseende (se GrUU 15/20019 rd, jfr (GrUU 18/2005 rd, s. 2/II). Justitieministeriet ansåg således att bestämmelsen om besvärshörbud i lagförslaget inte var problematisk i ljuset av karaktären hos besluten och ärendena i fråga, de motiv som anges i propositionen och särskilt inte i ljuset av de riktlinjer av grundlagsutskottet som det redogörs för ovan. Inte heller säkerställandet av det att det ska kunna övervakas om myndigheternas verksamhet är korrekt och i övrigt opartisk eller att tillämpningspraxis är enhetlig verkar på basis av vad som anförts i frågan kräva möjlighet att anföra besvär över Sitras beslut i fråga. Justitieministeriet konstaterade att det i motiveringen till lagförslaget är skäl att ännu beskriva sådana förvaltningsbeslut som Sitra fattar och över vilka det kan anföras besvär.

Justitieministeriet hade inget att invända mot det att ikraftträdandet av bestämmelsen om besvärshörbud är kopplad till ikraftträdandet av lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

Justitieministeriet behandlade också bestämmelserna om tjänstebrott i strafflagen i förhållande till Sitra, men på grund av diskussioner som förts med justitieministeriet under den fortsatta beredningen av lagen behöver propositionen ännu preciseras till denna del. Därför har regeringens proposition ändrats genom att till lagens 17 § foga en bestämmelse om straffrättsligt tjänsteansvar. Saken har motiverats närmare i detaljmotiveringen i denna ändrade regeringsproposition. Den informativa bestämmelsen om förvaltningens allmänna lagar har flyttats till 19 §.

Jord- och skogsbruksministeriet fäste uppmärksamhet vid Sitras ställning vid tillämpningen av statsunderstödslagen på Sitras verksamhet och vid de verkningar som rättsnormen i 21 § 1 mom. i grundlagen har på eventuella ärenden som gäller återkrav av statsunderstöd. Enligt utlåtandet bör det föredragande ministeriet precisera motiveringarna till lagförslaget till dessa delar.

Arbets- och näringsministeriet har i sitt utlåtande föreslagit att det ska övervägas huruvida det finns tillräckliga motiveringar för ett besvärshörbud enligt förslaget, när saken bedöms utifrån både Sitras och dess klienters intresse. Ministeriet hänvisar till samma utlåtanden av grundlagsutskottet som justitieministeriet, när erhållandet av förmånen eller tjänsten beror helt och hållet på myndighetens prövning, på de disponibla anslagen eller t.ex. på planer. Därtill hänvisar ministeriet till utskottets utlåtande GrUU 17/2018 rd som gäller samma sak.

Dataombudsmannen påpekade att Europeiska unionens allmänna dataskyddsförordning (619/2016) har tillämpats sedan den 25 maj 2018, och att den är tillämplig också på Sitras verksamhet. Också den regeringsproposition om nationell dataskyddslagstiftning (RP 9/2018 rd) som behandlas i riksdagen bör beaktas i ärendet.



## RP 192/2018 rd

Med tanke på effektiviteten hos Sitras övervakning och verksamhet, bl.a. när det gäller utvecklandet och finansieringen av statsförvaltningen, är det enligt justitiekanslern motiverat att också överväga att fonden skulle omfattas av statens revisionsverks granskningsrätt.

Statens revisionsverk ansåg att av de begränsningar av revisionsverkets granskningsrätt om ingår i 1 § i lagen om statens revisionsverk ska de begränsningar som gäller fonder som står under riksdagens garanti, Finlands Bank eller Folkpensionsanstalten avlägsnas, men inte den begränsning som gäller granskning av riksdagens ekonomi. Till den lagen bör fogas en uttrycklig rätt för revisionsverket att granska fonder som står under riksdagens garanti, Finlands Bank och Folkpensionsanstalten. De föreslagna ändringarna i lagen om statens revisionsverk skulle inte inverka på revisionen av fonder som står under riksdagens garanti, Finlands Bank eller Folkpensionsanstalten, om vilka det föreskrivs separat.

Statsrådets kansli, försvarsministeriet, kommunikationsministeriet och miljöministeriet meddelade att de har inget att kommentera i ärendet.

De föreslagna preciseringarna har beaktats i den slutliga regeringspropositionen.

## DETALJMOTIVERING

### 1 Lagförslag

**10 §.** Det föreslås att namnen på ministerierna ändras så att de motsvarar ministeriernas nuvarande namn. I bestämmelsen anges vilka ministerier som ska vara representerade i Sitras styrelse. Uppgifterna för det i lagen omnämnda handels- och industriministeriet har överförts till arbets- och näringsministeriet, som inledde sin verksamhet vid ingången av 2008. Det nya ministeriet övertog då handels- och industriministeriets uppgifter och en del av det dåvarande arbetsministeriets uppgifter. Undervisningsministeriet ändrades till undervisnings- och kulturministeriet den 1 maj 2010.

**14 §.** Det föreslås att hänvisningen ändras så att den gäller den nu gällande bokföringslagen (1336/1997). Samtidigt föreslås det att omnämmandet av att bokföringslagen ska i tillämpliga delar iaktas i fondens bokföring styrks som onödigt.

**15 §.** Det föreslås att en informativ hänvisning till riksdagens arbetsordning (40/2000), i vars 13 § det föreskrivs att riksdagens revisorer samtidigt är revisorer för de fonder som står under riksdagens garanti, ska fogas till paragrafen. I 15 § i lagen om Sitra föreskrevs det att om de revisorer som ska utses för granskningen av fondens förvaltning och räkenskaper stadgas i 83 § riksdagsordningen. I samband med grundlagsreformen upphävdes riksdagsordningen och den aktuella bestämmelsen. Senare fogades till riksdagens arbetsordning en bestämmelse om revisorerna för de fonder som står under riksdagens garanti.

**17 §.** Det föreslås att det till lagen fogas bestämmelser om straffrättsligt tjänsteansvar för förvaltningsrådet, medlemmarna av styrelsen och överombudsmannen samt tjänstemännen vid fonden.

När offentlighetslagen trädde i kraft upphävdes enligt 1 § 23 punkten i lagen om upphävande av vissa sekretessbestämmelser (623/1999), 17 § i den dåvarande lagen om Sitra (717/1990) sådan den gällde delvis ändrad i lag 647/1995. I den upphävda paragrafen föreskrevs det om sekretess i fråga om ekonomisk ställning eller enskilda angelägenheter eller affärs- eller yrkeshemligheter, och om det straff som kunde följa på brott mot den tystnadsplikt som gäller Sitra. Bestämmelsen ersattes av bestämmelserna i 22, 23 och 35 § i offentlighetslagen.

Enligt 40 kap. 12 § 5 mom. i strafflagen (39/1889) föreskrivs i fråga om tillämpningen i vissa fall av bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar särskilt genom lag.

I 40 kap. 11 § i strafflagen finns en förteckning som är avsedd att vara uttömmande, om vem som vid statens ämbetsverk och inrättningar ska anses på basis av anställningsförhållandet vara en i kapitlet avsedd tjänsteman (1 punkten) och vem ska anses vara en person som sköter ett offentligt förtroendeuppdrag (2 punkten). I båda bestämmelserna hänvisas det till definitionen i 1 punkten om ett tjänste- eller anställningsförhållande till en juridisk person som nämns i den punkten. Sitra hör inte till de juridiska personer som nämns i 40 kap. 11 § 1 punkten i strafflagen, och därför saknas det en rättsgrund för straffrättsligt ansvar för personer som är anställda hos Sitra eller som sköter ett förtroendeuppdrag för Sitra.

I paragrafen föreslås en bestämmelse om att på medlemmar av förvaltningsrådet och styrelsen samt på överombudsmannen tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar. På fondens tjänstemän tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar på det sätt som föreskrivs i 40 kap. 12 § 2 mom. i strafflagen. Bestämmelser om skadestånd finns i skadeståndslagen (412/1974).

Enligt förslaget ska medlemmar av fondens förvaltningsråd och styrelse samt överombudsman anses vara en sådan person som sköter ett offentligt förtroendeuppdrag som avses i 40 kap. 11 § 2 punkten i strafflagen. Då bestäms deras straffrättsliga tjänsteansvar i enlighet med 40 kap. 12 § 1 mom. i strafflagen och är samma som det ansvar som föreskrivs för tjänstemän i 40 kap. i strafflagen.

Det föreslås att det straffrättsliga ansvaret för Sitras tjänstemän regleras på samma sätt som det straffrättsliga ansvaret för andra offentligt anställda. Det föreslås att tjänstemännen till denna del jämföras med anställda vid offentligrättsliga samfund som avses i 40 kap. 11 § i strafflagen. Deras tjänsteansvar bestäms då enligt 40 kap. 12 § 2 mom. i strafflagen. På dem tillämpas då med undantag för avsättningspåföljden bestämmelserna om tagande av muta, grovt tagande av muta, brott mot tjänsthemlighet och brott mot tjänsthemlighet av oaktsamhet samt om förverkandepåföljd.

**18 §.** För närvarande får Sitras beslut inte överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Sitra hör inte till de organisationer som definieras i bestämmelserna om tillämpningsområdet för förvaltningsprocesslagen (586/1996), och det finns inte heller i speciallagstiftningen några bestämmelser om rätt att överklaga Sitras förvaltningsbeslut.

För att Sitras verksamhet ska bibehållas oförändrad föreslås det att det i paragrafen ska föreskrivas om besvärshinder i fråga om närmare definierade beslut av fonden. Besvärshinder gällande endast sådana noggrant avgränsade och nedan närmare specificerade beslut av Sitra, som påverkar utomståendes rättsliga ställning.

Om den lag som föreslås i propositionen med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden och till vissa lagar som har samband med den stiftas, skulle även Sitras beslut i förvaltningsärenden i fortsättningen få överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Av denna anledning föreslås ett besvärshinder i bestämmelsen.

#### *Besvärshinders nödvändighet*

Beslut av Sitra som gäller inledande av projekt, val av partner, finansiering, projektutveckling samt testning och genomförande av nya verksamhetsmodeller kräver inte besvärshinder. Lagen om Sitra innehåller inga subjektiva rättigheter, med stöd av vilka Sitra skulle vara tvungen att bevilja vissa rättigheter eller förmåner när de villkor som framgår av lagstiftningen uppfylls. I lagen definieras inte heller särskilt några grunder för att bevilja rättigheter eller förmåner eller prövning i anslutning till detta.

När Sitra fattar sådana beslut som förslaget om besvärshinder avser, uppkommer mellan individen och det allmänna ingen grund som kunde jämföras med subjektiv rätt. Erhållandet av förmånen eller tjänsten beror helt och hållet på myndighetens prövning, på de disponibla anslagen eller t.ex. på planer. Också grundlagsutskottet har konstaterat detta bl.a. i utlåtandena GrUU 63/2010 rd s. 2/II och GrUU 16/2000 rd, s. 4/II). Också då kan det vara skäl att ordna möjlighet till besvär för att det bl.a. ska kunna övervakas om myndigheternas verksamhet är korrekt och i övrigt opartisk (GrUU 10/2009 rd, s. 4/II, GrUU 46/2002 rd, s. 9/II) samt för att säkerställa en enhetlig tillämpningspraxis (GrUU 30/2005 rd, s. 5/I). Möjlighet till ändringsökande i fråga om Sitras förvaltningsbeslut ser inte ut att behövas heller på denna grund. Också i fråga om beslut som omfattas av det föreslagna besvärshinder kan parternas rättskydd säkerställas genom förfarandet med självprövning och laglighetsövervakning.

Beslutfattande som gäller beslut om projekt och beviljande av finansiering grundar sig på Sitras strategi och prioriteringar för respektive tema. I projektplanerna för de nyckelområden genom vilka strategin i praktiken genomförs fastställs de åtgärder som den eftersträvar för-

ändringen kräver. Framtidsorganisationens verksamhet inbegriper alltid en risk när man testar nya idéer och försöker hitta de bästa verksamhetsmodellerna. Inom Sitra används olika kanaler för att inleda nya projekt. Vissa projekt inleds via öppna ansökningar om finansiering, varvid de kriterier som bedöms anges i utlysningen. Andra projekt inleds utifrån ett samarbete med intressentgrupper, och dessa kartläggs i samband med att ett nyckelområde inrättas. Dessutom försöker Sitra identifiera möjliga samarbetspartner med hjälp av samarbetsforum. Den som vill kan också lämna in idéer och ansökningar som gäller projekt till Sitra, varefter dessa bedöms enligt prioriteringarna samt målen för det nyckelområde som är knutet till ämnesområdet. Viktiga verktyg vid placeringar är marknadsanalys och kartläggning av lämpliga placementsobjekt. Detta innebär att samarbetspartner väljs ut separat för varje projekt, vilket förutsätter prövning och bedömning. Dessa kriteriebedömningar och prövningar är inte rättsliga till sin karaktär, varför domstolar inte kan bedöma beslut som gäller dem enligt kriterierna för rättslig prövning.

Sitras beslutsfattande grundar sig på de sätt som nämns ovan i det stora hela på sådana avvägningar som det inte faller sig naturligt att genom överklagande föra till domstol för rättslig prövning. Även på dessa grunder kan det anses att besvärstillsägelsen inte äventyrar skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna och att det inte är problematiskt i konstitutionellt hänseende.

Enligt 1 § i lagen om Sitra är Sitra en under riksdagens garanti stående fond, som står utanför den styrning och övervakning som statsrådet och ministerierna utövar över sina underlydande myndigheter. Med bestämmelsen garanteras Sitra en självständig och oberoende ställning. Fonden hör därför inte till den myndighetsorganisation som lyder under statsrådet och skiljer sig därmed från andra fonder som står utanför budgeten, även i fråga om regleringen.

Sitra fattar inga statsunderstödsbeslut enligt statsunderstödslagen (688/2001). I regeringens proposition med förslag till statsunderstödslag (RP 63/2001 rd) konstateras följande: ”Statsunderstöd beviljas även av medlen i vissa statliga fonder som står utanför budgeten. Då bör bestämmelser om möjligheten att bevilja statsunderstöd ingå i speciallagstiftningen om den aktuella fonden.” I speciallagstiftningen om Sitra finns inga bestämmelser som anknyter till detta. Trots att Sitra inte fattar statsunderstödsbeslut enligt statsunderstödslagen, är dess medel sådana offentliga medel som avses i EU:s regler om statligt stöd och Sitra beaktar EU:s regler om statligt understöd vid finansieringsbeslut. Utgångspunkten är att sådant stöd som uppfyller kriterierna för förbjudet statligt stöd enligt reglerna om statligt stöd anses vara förbjudet, och sådan finansiering kan bli föremål för återkrav. Återkrav inleds efter EU-kommissionens beslut på basis av ett klagomål. Reglerna om statligt stöd och de kontrollmekanismer som anknyter till dem tillämpas alltså också på Sitras verksamhet.

I sin verksamhet iakttar Sitra de allmänna förvaltningslagarna, som förpliktar fonden till att främja en god förvaltning. Det att ett besvärstillsägelse fogas till lagen om Sitra äventyrar inte kundernas rätt till en ändamålsenlig behandling av förvaltningsärenden och till god förvaltning. Grunderna för god förvaltning, såsom opartiskhet i tjänsteutövningen och objektiv behandling av ärenden samt övriga krav i förvaltningslagen beaktas i all Sitras verksamhet, oberoende av om alla beslut kan överklagas genom besvär. Sitra och dess ledning är skyldiga att aktivt övervaka den egna verksamheten. Detta innebär iakttagande av kraven för god förvaltning och övervakning av iakttagandet, samt skyldighet att på eget initiativ snabbt och effektivt ingripa i fel i förfaranden som upptäckts internt eller av fondens klienter. De behandlas i enlighet med förvaltningslagen genom att rätta fel i beslutet. Fel i förfaranden och sakfel som fondens klienter upptäckt kan på detta sätt behandlas enkelt och snabbt. Bestämmelser om detta finns i 8 kap. (rättelse av fel i beslutet) i förvaltningslagen. Utöver förfarandet med själv rättelse övervakas iakttagandet av förfarandekraven i förvaltningslagstiftningen också av de

högsta laglighetsövervakarna, justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman, till vilka klagomål i fråga om Sitras verksamhet kan riktas.

I ett utlåtande till utkastet till regeringsproposition föreslogs det att propositionen ska kompletteras så att det i den beskrivs hurdana situationer med ändringssökande som tidigare har förekommit i Sitras verksamhet. Såsom det konstaterats tidigare i denna proposition har det tidigare inte varit möjligt att överklaga Sitras beslut. Några klagomål över Sitras verksamhet har anförts hos justitiekanslern och riksdagens justitieombudsman. Sitra har själv i förvaltningsförfarande rättat sådana fel som konstaterats. Sitra har varit föremål för ett förvaltningsbesvär enligt offentlighetslagen. Under de senaste två åren har ett ökat antal begäranden om information enligt offentlighetslagen riktats till Sitra, och Sitra har lämnat ut begärda handlingar i enlighet med kraven i offentlighetslagen med undantag för det ena nämnda fallet.

#### *Besvärsrättens inverkan på skötseln av Sitras lagstadgade uppgift*

Sitra har i första hand grundats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, och fondens verksamhetsområde och uppgifter är omfattande och förändras över tid. Sitra engagerar sig i projekt som ligger i linje med fondens prioriteringar, deltar i genomförandet och finansieringen av dem och går slutligen ur projekten för att inleda nya projekt. I verksamheten betonas förutom finansieringen ett aktivt deltagande i utvecklingen i samband med projekten. Samarbetspartner väljs ut för varje enskilt fall efter prövning och bedömning. Sitra har inte ett begränsat uppdragsområde såsom många andra myndigheter, och när fonden utför sitt uppdrag godkänner eller förkastar den ansökningar från utomstående aktörer enligt sina befogenheter. Sitras verksamhet grundar sig på samarbete med partner som lämpar sig för de aktuella intressentgrupps- och nätverksprojekten.

Om den rätt att söka ändring som föreslås i propositionen med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden och till vissa lagar som har samband med den och som för närvarande behandlas av riksdagen skulle börja tillämpas på alla beslut som fattas i fondens verksamhet, kunde detta leda till att Sitra inte längre kan fullgöra sitt lagstadgade uppdrag i och med att projekten avstannar för den tid då målet behandlas i förvaltningsdomstolen. Den lämpligaste tidpunkten för samhällelig påverkan infaller vanligen endast under en begränsad period medan samhällsförändringen pågår, vilket ofta förutsätter att Sitra smidigt och snabbt kan ta itu med de projekt som man beslutat om.

#### *Förslagen och deras betydelse*

På ovan anförda grunder föreslås det att Sitras beslut om att bevilja lån och annan finansiering med villkorlig återbetalning samt bidrag, borgen och garantier liksom beslut om att delta i samarbetsprojekt inte ska få överklagas genom besvär. För tydlighets skull ska detsamma gälla beslut om Sitras aktieinnehav och innehav av andelar i företag oberoende av deras privaträttsliga natur. I sitt sakkunnigutlåtande till Sitra har professor Mäenpää vidare konstaterat att privaträttsliga rättshandlingars innehåll bestäms enligt den privaträttsliga lagstiftningen och inom ramen för avtalsfriheten och att eventuella tvistemål som gäller dessa kan föras för avgörande vid allmänna domstolar.

Det föreslagna besvärsförbudet begränsar naturligtvis inte möjligheten till ändringssökande enligt bestämmelser i speciallagar. Sitras upphandlingsbeslut enligt lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) ska naturligtvis fortfarande få överklagas hos marknadsdomstolen och omprövning av besluten i enlighet med den lagen ska fortfarande få begäras. På motsvarande sätt kan ändring sökas hos förvaltningsdomstolen i fråga om Sitras beslut att vägra lämna ut information enligt offentlighetslagen.

Eventuella fel i förvaltningsbeslut som belastar Sitras beslutsfattande inbegripet jävsproblem och andra förfarandefel avgörs vid behov genom rättelse av fel i beslut enligt 8 kap i förvaltningslagen, aningen på initiativ av fonden själv eller av någon utomstående aktör. Sitras klienter har således trots det föreslagna besvärsförbudet möjlighet att invända mot fel och t.ex. jäv antingen till Sitra eller genom klagomål till de högsta laglighetsövervakarna. I samband med klagomål kan laglighetsövervakningsmyndigheten också undersöka och fästa uppmärksamhet vid jävsfrågor.

Förfarandet med rättelse av fel i beslut enligt 8 kap. i förvaltningslagen erbjuder en omfattande möjlighet att rätta sakfel och skrivfel i beslut. I det kapitlet finns även bestämmelser om inledande och behandling av rättelseärenden. I kapitlet finns också kompletterande bestämmelser om rättelseförfarandet.

På de grunder som anges ovan kan det konstateras att den olägenhet som Sitras klienter och andra samarbetsparter eventuellt kan uppleva på grund av att det inte är möjligt att anföra förvaltningsbesvär över fondens ovan beskrivna beslut är mycket ringa. De har trots allt tillgång till de rättsmedel som beskrivs i denna proposition, och som dessutom är snabba. Däremot skulle olägenheten för en part som har beviljats finansiering av Sitra vara betydande på grund av ett förvaltningsbesvär. Samma olägenhet skulle naturligtvis också rikta sig till Sitra. Behandlingstiden för förvaltningsbesvär är minst sex månader, och om ärendet också behandlas av högsta förvaltningsdomstolen kan det ta två till tre år från det att beslutet fattades att få ett lagakraftvunnet beslut.

I 49 b § i förvaltningslagen (893/2015) föreskrivs det om begäran om omprövning och det besvärsförbud som anknyter till det. I lag bestäms särskilt när det är möjligt att begära omprövning av ett beslut. I sådana fall får beslutet inte överklagas genom besvär. Enligt 3 mom. i den paragrafen får det beslut som meddelats med anledning av begäran om omprövning överklagas genom besvär på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen eller i någon annan lag.

Målet för användning av begäran om omprövning är att stärka förvaltningsmyndighetens uppgift att sörja för rättssäkerheten. Sådana ärenden där det inte föreligger någon principiell tolkningstvist kan behandlas hos förvaltningsmyndigheten, varmed förvaltningsdomstolarna kan koncentrera sig på avgörande av egentliga rättstvister.

Ett separat föreskrivet system med begäran om omprövning används som första stadium i ändringsökandet. I förfarandet med begäran om omprövning kan felaktiga beslut rättas snabbare och i ett mer flexibelt förfarande än vid domstol. I skedet med begäran om omprövning kan parten också lämna kompletterande utredningar som beaktas när begäran om omprövning avgörs. Också i sådana fall där en begäran om omprövning inte leder till att beslutet ändras, minskar beaktandet av den nya utredningen och motiveringen till det beslut som ges med anledning av begäran om omprövning behovet att överklaga ärendet genom besvär hos förvaltningsdomstolen.

Besvärsförbudet enligt förslaget i denna proposition hindrar dock besvär hos förvaltningsdomstolen och därför anses det inte vara nödvändigt med en separat bestämmelse om begäran om omprövning, eftersom en separat bestämmelse om begäran om omprövning som första skede i ändringssökandet inte förbättrar partens rättsskydd på grund av det föreslagna besvärsförbudet. Rättssäkerheten har ordnats på ovan beskrivna sätt enligt 8 kap. i förvaltningslagen (rättelse av fel i beslut).

Det föreslås att paragrafen träder i kraft samtidigt som lagen om rättegång i förvaltningsärenden träder i kraft. Bestämmelser om ikraftträdandet utfärdas genom förordning av statsrådet.

**19 §.** På de grunder som anges senare i propositionen föreslås det att det i lagen tas in en informativ bestämmelse om att förvaltningslagen och andra, senare angivna allmänna förvaltningslagar ska tillämpas på Sitras verksamhet. Därför bör den nuvarande hänvisningen, enligt vilken den lag om förvaltningsförfarande som föregick förvaltningslagen ska tillämpas till vissa delar, ändras till en hänvisning till förvaltningslagen och samtidigt föreslås det att det till paragrafen fogas en informativ bestämmelse om även andra allmänna förvaltningslagar som ska tillämpas på Sitras verksamhet.

Den föreslagna ändrade 19 § innehåller en informativ hänvisning till att de allmänna förvaltningslagarna ska tillämpas på Sitra. Behovet att ändra denna bestämmelse framkom i samband med ett avgörande som gällde en klagan som riktats till riksdagens justitieombudsman, som nämns ovan. Riksdagens justitieombudsman bad både justitieministeriet och finansministeriet bedöma om det finns behov av att förtydliga den lagstiftning som gäller tillämpningen av allmänna förvaltningslagar på Sitras verksamhet.

I sitt svar till justitieombudsmannen konstaterade justitieministeriet att man i princip inte bör avvika från de allmänna förvaltningslagarna och att tillämpningen av dem inte bör begränsas med stöd av bestämmelser som tas in i speciallag. Den befogenhet att avvika som lagarna ger möjlighet till ska endast utnyttjas när det finns sakligt godtagbara och vägande skäl för avvikande bestämmelser. De grundläggande fri- och rättigheterna ska skyddas även när bestämmelser som avviker från de allmänna lagarna utfärdas. Om det ändå anses att tillämpningen av de allmänna förvaltningslagarna till någon del behöver begränsas i fråga om Sitras verksamhet, bör finansministeriet bereda motiverade förslag till ändringar som gäller detta i lagen om Sitra.

I sitt utlåtande instämde finansministeriet till denna del i justitieministeriets ståndpunkt och meddelade att ministeriet 2017 skulle inleda en lagberedning om detta, i vilken man även skulle beakta eventuella andra behov av ändringar i lagen om Sitra.

Grundlagsutskottet har gett flera utlåtanden om tillämpningen av allmänna förvaltningslagar. Dessa utlåtanden har gällt lagförslag enligt vilka en privat aktör sköter offentliga förvaltningsuppgifter. I dessa fall har grundlagsutskottet konstaterat att 124 § i grundlagen inte längre kräver att det i lag alltid hänvisas till de allmänna förvaltningslagarna, eftersom de allmänna förvaltningslagarna, med stöd av de i dem ingående bestämmelserna om tillämpningsområde, myndighetsdefinition eller skyldigheten att betjäna på ett visst språk, också tillämpas på privata aktörer när de fullgör offentliga förvaltningsuppdrag (GrUU 8/2014 rd). Sitra ska dock inte jämföras med en privat aktör som fullgör offentliga förvaltningsuppdrag. Sitra är en självständig offentlighetsjuridisk person, vars behörighet att förvärva rättigheter och ingå förbindelser endast till behövliga delar begränsas genom lag.

Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepaxis ansett att en hänvisning till allmänna förvaltningslagar endast behövs om tydligheten kräver det. Då måste hänvisningen vara omfattande för att e contrario-tolkning ska kunna undvikas (GrUU 42/2005 rd). I enlighet med detta strävar man efter att i propositionen specificera de aktuella allmänna förvaltningslagarna. Med de allmänna förvaltningslagarna avses sådana lagar som allmänt reglerar den offentliga förvaltningens verksamhet, som alltid tillämpas på behandlingen av förvaltningsärenden och annan myndighetsverksamhet, om inte något annat föreskrivs särskilt. Allmänna förvaltningslagar anses vara förvaltningslagen, språklagen, samiska språklagen (1086/2003), offentlighetslagen, personuppgiftslagen (523/1999) och lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003). Det föreslås att det i lagen om fonden tas in en informativ hänvisning om tillämpning av de allmänna förvaltningslagarna. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning (RP 9/2018 rd) som behandlas av riksdagen, och den regeringsproposition om en lag om informationshante-

ring inom den offentliga förvaltningen som snart ska lämnas till riksdagen kommer för sin del att ändra på allmänna förvaltningslagar.

De allmänna förvaltningslagarna konkretiserar de i grundlagens grundrättighetsbestämmelser skyddade garantierna för god förvaltning och rättssäkerhet, offentlighetsprincipen och de språkliga rättigheterna.

Det finns dock inget hinder enligt grundlagen att låta en förteckning av de tillämpliga lagarna ingå i en separat paragraf, om förteckningen är täckande. De allmänna förvaltningslagarna tillämpas med stöd av bestämmelserna i dem om tillämpningsområde, definition av myndighet eller enskildas skyldighet att ge språklig service, när det är fråga om skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter.

Det som grundlagsutskottet har anfört i fråga om hänvisningar till allmänna förvaltningslagar ska även anses gälla de andra allmänna förvaltningslagarna. Utöver allmän förvaltningsrättslig lagstiftning tillämpas på den offentliga förvaltningens verksamhet flera sådana författningar som också tillämpas på privaträttslig verksamhet. Sådan lagstiftning är t.ex. diskrimineringslagen (1325/2014) och lagen om jämställdhet mellan kvinnor och män (609/1986).

**22 §.** Det föreslås att hänvisningen ändras så att den gäller den nu gällande lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992).

## **2 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning**

För närvarande får Sitras beslut inte överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Sitra hör inte till de organisationer som definieras i bestämmelserna om tillämpningsområdet för förvaltningsprocesslagen, och det finns inte heller i speciallagstiftningen några bestämmelser om rätt att överklaga Sitras förvaltningsbeslut.

Enligt propositionen med förslag till lag om rättegång i förvaltningsärenden och till vissa lagar som har samband med den begränsar bestämmelserna om beslutets överklagbarhet och parter oftast i tillräcklig grad utnyttjandet av besvärsrätten. Enligt den propositionen kan begreppet överklagbart förvaltningsärende vid behov preciseras i en allmän lag eller en speciallag. I detta lagförslag föreslås det att just ett sådant i propositionen avsett överklagbart förvaltningsärende enligt speciallagstiftning ska preciseras i fråga om Sitras verksamhet. Den förslagna lagen om rättegång i förvaltningsärenden träder enligt justitieministeriets uppskattning i kraft hösten 2019.

Enligt principen om förvaltningens lagbundenhet i 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. I all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas.

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Bestämmelsen i 2 mom. i den paragrafen tryggar bl.a. rätten att söka ändring liksom också andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning. I paragrafen förutsätts det att en rättvis rättegång och god förvaltning förverkligas som helhet. Därutöver ger den ett institutionellt skydd för de viktigaste elementen i denna helhet (RP 309/1993 rd, s. 77).

Bestämmelsen i 21 § i grundlagen hindrar inte att man genom lag föreskriver om mindre undantag från de rättigheter som tryggas i paragrafen, under förutsättning att undantagen inte



## RP 192/2018 rd

ändrar den aktuella rättsskyddsgarantins ställning som huvudregel och inte i enskilda fall äventyrar individens rättssäkerhet (se t.ex. GrUU 68/2014 rd, s. 3/I).

Grundlagsutskottet har ansett att uttrycket i 21 § 1 mom. i grundlagen ”beslut som gäller ens rättigheter och skyldigheter” anknyter till omständigheter som sammanhänger med rättigheter och skyldigheter enligt finsk rätt. Vilken som helst myndighetsåtgärd som är positiv för individen är dock inte ett beslut som gäller individens rätt på det sätt som avses i grundlagen. Grundlagen utgår från att lagstiftningen innefattar ett tillräckligt exakt kriterium för att det uppkommer en relation mellan den enskilde och det allmänna, som kan betraktas som en rättighet. Även bestämmelserna om villkoren för rättigheter eller förmåner som i högre grad är beroende av prövning och alltså inte omfattas av så kallad subjektiv rätt kan utgöra ett tillräckligt exakt underlag för att det ska uppstå ett förhållande mellan individen och det allmänna, som kan betraktas som en rättighet i den mening som avses i 21 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 51/2010 rd, s. 2, GrUU 42/2010 rd, s. 4/II, GrUU 16/2000 rd, s. 4, GrUU 12/1997 rd, s. 1/II).

När Sitra fattar sådana beslut som förslaget om besvärshänsyn avser, uppkommer mellan individen och det allmänna dock ingen grund som kunde jämföras med subjektiv rätt. Erhållandet av förmånen eller tjänsten beror helt och hållet på myndighetens prövning, på de disponibla anslagen eller t.ex. på planer. Också grundlagsutskottet har konstaterat detta i utlåtandena GrUU 63/2010 rd s. 2/II och GrUU 16/2000 rd, s. 4/II). Också då kan det vara skäl att ordna möjlighet till besvär för att det bl.a. ska kunna övervakas om myndigheternas verksamhet är korrekt och i övrigt opartisk (GrUU 10/2009 rd, s. 4/II, GrUU 46/2002 rd, s. 9/II) samt för att säkerställa en enhetlig tillämpningspraxis (GrUU 30/2005, s. 5/I). Möjlighet till ändringssökande i fråga om Sitras förvaltningsbeslut ser inte ut att behövas heller på denna grund.

Besvärshänsynen har i propositionen begränsats på ett sätt som beskrivs närmare endast i fråga om beslut som gäller beviljande av fondens lån och annan finansiering med villkorlig återbetalning, bidrag, borgen och garantier samt i fråga om beslut om att delta i samarbetsprojekt. Om det skulle vara möjligt att söka ändring i ovannämnda beslut genom förvaltningsbesvär, skulle det stå i uppenbar konflikt med genomförandet av Sitras lagstadgade uppgift.

Sitras mål är enligt 2 § i lagen om Sitra att främja en stabil och balanserad utveckling i Finland, en kvantitativ och kvalitativ tillväxt i ekonomin samt internationell konkurrensförmåga och internationellt samarbete genom att i synnerhet verka för genomförande av sådana projekt som effektiviserar utnyttjandet av de samhällsekonomiska resurserna eller höjer forsknings- och utbildningsnivån eller i vilka utvecklingsalternativen för framtiden reds ut. På grund av denna särskilt omfattande uppgiftsbeskrivning är det nödvändigt att Sitras verksamhet inte avstannar eller ens saktas av på grund av ändringssökande i fråga om finansieringsbeslut. Den lämpligaste tidpunkten för samhällelig påverkan infaller vanligen endast under en begränsad period medan samhällsförändringen pågår, vilket förutsätter att Sitra snabbt och smidigt kan ta itu med de projekt som man beslutat om.

Beslut av Sitra som gäller inledande av projekt, val av partner, finansiering, projektutveckling samt testning och genomförande av nya verksamhetsmodeller kräver inte besvärshänsyn i fråga om besluten. Lagen om Sitra innehåller inga subjektiva rättigheter, med stöd av vilka Sitra skulle vara tvungen att bevilja vissa rättigheter eller förmåner när villkor som framgår av lagstiftningen uppfylls. I lagen definieras inte heller särskilt några grunder för att bevilja rättigheter eller förmåner eller prövning i anslutning till detta.

På grund av det föreslagna besvärshänsynen föreslås i denna proposition inga bestämmelser om ett förfarande med begäran om omprövning enligt 49 b § i förvaltningslagen som skulle användas som förstadium till ändringssökande.

## RP 192/2018 rd

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Propositionen är på grund av det föreslagna besvärsförbudet betydelsefullt med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och även annars med hänsyn till grundlagen, varför det är önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande begärs om propositionen.

### **3 Samband med andra propositioner**

Lagens 18 § ska träda i kraft samtidigt som lagen om rättegång i förvaltningsärenden (RP 29/2018 rd). Därför föreslås det att 18 § träder i kraft vid en tidpunkt som fastställs genom förordning av statsrådet. Om lagen om rättegång i förvaltningsärenden stadfästs före stadfästandet av denna lag, kan 18 § stadfästas att träda i kraft samtidigt med lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

### **4 Ikraftträdande**

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. Lagens 18 § träder dock i kraft vid en tidpunkt som fastställs genom förordning av statsrådet.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

## Lag

### om ändring av lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet (717/1990) 10, 14, 19 och 22 §, samt  
*fogas* till lagen en ny 15 § i stället för den 15 § som upphävts genom lag 1252/1999, en ny 17 § i stället för den 17 § som upphävts genom lag 623/1999, och en ny 18 § i stället för den 18 § som upphävts genom lag 647/1995, som följer:

#### 10 §

Styrelsen har sex medlemmar. Finansministeriet, arbets- och näringsministeriet samt undervisnings- och kulturministeriet ska vara representerade i styrelsen. Överbudsmannen är medlem av styrelsen.

#### 14 §

I fondens bokföring ska bokföringslagen (1336/1997) iakttas.  
Fondens räkenskapsperiod är ett kalenderår.

#### 15 §

Bestämmelser om fondens revisorer finns i riksdagens arbetsordning (40/2000).

#### 17 §

På medlemmar av förvaltningsrådet och styrelsen samt på överbudsmannen tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar. På fondens tjänstemän tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar på det sätt som föreskrivs i 40 kap. 12 § 2 mom. (604/2002) i strafflagen (39/1889). Bestämmelser om skadestånd finns i skadeståndslagen (412/1974).

#### 18 §

De beslut av fonden som avses i 3 § 2—5 punkten får inte överklagas genom besvär.

#### 19 §

På fondens verksamhet tillämpas bestämmelserna i förvaltningslagen (434/2003), språklagen (423/2003), lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) och lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003).

#### 22 §

För andra prestationer än sådana som avses i 3 § tar fonden ut avgifter enligt lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992).

Denna lag träder i kraft den 20 .

Lagens 18 § träder dock i kraft vid en tidpunkt som fastställs genom förordning av statsrådet.

Helsingfors den 18 oktober 2018

**RP 192/2018 rd**

**Statsminister**

**Juha Sipilä**

Finansminister Petteri Orpo

## Lag

### om ändring av lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet (717/1990) 10, 14, 19 och 22 §, samt  
*fogas* till lagen en ny 15 § i stället för den 15 § som upphävts genom lag 1252/1999, en ny 17 § i stället för den 17 § som upphävts genom lag 623/1999, och en ny 18 § i stället för den 18 § som upphävts genom lag 647/1995, som följer:

#### Gällande lydelse

##### 10 §

Styrelsen har sex medlemmar. Finansministeriet, handels- och industriministeriet samt undervisningsministeriet skall vara representerade i styrelsen. Överbudsmanen är medlem av styrelsen.

##### 14 §

I fondens bokföring skall bokföringslagen (655/73) iakttas *i tillämpliga delar*.  
Fondens räkenskapsperiod är kalenderåret.

##### 19 §

Om jäv för medlemmarna av förvaltnings-

#### Förslagen lydelse

##### 10 §

Styrelsen har sex medlemmar. Finansministeriet, *arbets- och näringsministeriet samt undervisnings- och kulturministeriet* ska vara representerade i styrelsen. Överbudsmanen är medlem av styrelsen.

##### 14 §

I fondens bokföring *ska* bokföringslagen (1336/1997) iakttas.  
Fondens räkenskapsperiod är *ett kalenderår*.

##### 15 §

*Bestämmelser om fondens revisorer finns i riksdagens arbetsordning (40/2000).*

##### 17 §

*På medlemmar av förvaltningsrådet och styrelsen samt på överombudsmanen tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar. På fondens tjänstemän tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar på det sätt som föreskrivs i 40 kap. 12 § 2 mom. (604/2002) i strafflagen (39/1889). Bestämmelser om skadestånd finns i skadeståndslagen (412/1974).*

##### 18 §

*De beslut av fonden som avses i 3 § 2—5 punkten får inte överklagas genom besvär.*

##### 19 §

*På fondens verksamhet tillämpas bestäm-*

## RP 192/2018 rd

rådet och styrelsen, överombudsmannen samt de övriga tjänstemännen gäller vad 10 § 1 och 2 mom. samt 11 § lagen om förvaltningsförfarande (598/82) stadgar om jävsgrunder för tjänstemän och om verkan av jäv.

### 22 §

För andra prestationer än sådana som avses i 3 § uppbär fonden avgifter enligt lagen om grunderna för avgifter till staten (980/73).

*melserna i förvaltningslagen (434/2003), språklagen (423/2003), lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) och lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003).*

### 22 §

För andra prestationer än sådana som avses i 3 § *tar fonden ut* avgifter enligt lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992).

\_\_\_\_\_

*Denna lag träder i kraft den 20 .  
Lagens 18 § träder dock i kraft vid en tidpunkt som fastställs genom förordning av statsrådet.*

\_\_\_\_\_