

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annettua lakia. Sitran hallintoelimille ja henkilöstölle esitetään säädettäväksi rikosoikeudellinen virkavastuu. Eduskunnan käsittelyssä on hallituksen esitys laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Mainittu lakiehdotus laajentaisi valitusoikeuden koskemaan myös Sitran tekemiä päätöksiä. Tämän vuoksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös muutoksenhakukiellosta Sitran hanke- ja yritysrahoitusta koskevista päätöksistä. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös informatiivinen säännös hallinnon yleislakien noudattamisesta. Laissa on useita viittauksia muihin lakeihin. Nämä ehdotetaan muutettaviksi ajantasaisiksi.

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

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 NYKYTILA.....	3
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	5
2.1 Tavoitteet.....	5
2.2 Keskeiset ehdotukset.....	5
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	6
3.1 Taloudelliset vaikutukset.....	6
3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	6
3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	6
3.4 Vaikutukset henkilöstön asemaan.....	6
4 ASIAN VALMISTELU.....	6
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	10
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	10
2 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	16
3 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	18
4 VOIMAANTULO.....	18
LAKIEHDOTUS.....	19
Laki Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta.....	19
LIITE.....	21
RINNAKKAISTEKSTI.....	21
Laki Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta.....	21

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta säädetään Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetussa laissa (717/1990), jäljempänä *Sitra-laki*. Sitra-lailla on Suomen Pankin omistuksessa ja hallinnassa ollut Suomen itsenäisyyden juhlarahaston 1967 rahasto muutettu Suomen itsenäisyyden juhlarahasto -nimiseksi rahastoksi. Lain 1 §:n 2 momentin mukaan se saa käyttää toiminnassaan nimitystä Sitra.

Sitra on eduskunnan vastattavana oleva rahasto. Sitran toiminnan tavoitteet on määritelty yleisluonteisesti Sitra-lain 2 §:ssä. Sitra 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 9 §:n mukaan rahaston hallintoneuvostona toimivat eduskunnan pankkivaltuutetut päättävät vuosittain rahaston täsmällisemmistä toiminnanperiaatteista ja painopisteistä vahvistaessaan rahaston lyhyen ja pitkän ajan talous- ja toimintasuunnitelman.

Sitra-lain 2 §:ssä mainitun tehtävän toteuttamiseksi rahasto voi lain 3 §:n mukaan:

- 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.

Rahastoa koskevan lain 3 §:n toimintamuodoista lainojen, avustusten ja muun rahoituksen sekä muiden rahoitukseen liittyvien toimintamuotojen ja päätösten sekä yhteistyöhankkeiden muotoja ja kumppanivalintoja koskevat päätökset (lain 3 §:n 2—5 kohdat) voivat vaikuttaa ulkopuolisen oikeusasemaan. Viranomaisen toiminnassa rahoituksen ja avustusten myöntäminen perustuu tyypillisesti sellaiseen päätöksentekoon, johon sovelletaan hallintolakia (434/2003) riippumatta siitä, millaista toimintaa viranomaisen rahoittaa tai minkälaisia avustuksia se myöntää. Hallintolain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa, oikeusturvaa sekä hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Kaikki Sitra-lain 3 §:n toimintamuodot ja niitä koskevat päätökset voivat Sitralain 3 §:n 1 kohtaa lukuun ottamatta synnyttää Sitran käyttämästä toimintamuodosta ja siihen liittyvistä olosuhteista ja tilanteesta riippuen oikeusvaikutuksia ulkopuolisten oikeusasemaan. Mainitun lainkohdan 1 kohdan osalta on muutoksenhakumahdollisuudesta säädetty erillislainsäädännössä, kuten esimerkiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016).

Tilanteissa, joissa viranomaisen päätöksenteolla on suoria ja välittömiä oikeusvaikutuksia ulkopuolisten oikeusasemaan, jokaisella tulee perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan olla oi-

keus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä myös saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Jos eduskunnan käsittelyssä oleva hallituksen esitys laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp) tulisi voimaan esityksen mukaisesti, Sitran hallintoasiassa tekemään päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Oikeustilan selkiinnyttämisen vuoksi kyseisiä päätöksiä koskevasta muutoksenhakukiellosta ehdotetaan säädettäväksi Sitra-laissa erikseen.

Sitran asiantuntijana hallinnon yleislakien noudattamista koskevassa asiassa käyttämä hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää toteaa kirjallisessa lausunnossaan, että hallintolain on katsottava soveltuvan Sitran toimintaan rajoituksetta ja kaikilta osin. Erityisesti hallintolain 2 luvun säännökset hyvän hallinnon perusteista ja lain 27—30 §:n esteellisyyttä koskevat säännökset tulevat sovellettaviksi kaikessa Sitran toiminnassa. Hallintolain sisältämät päätöksentekoa ja sen valmistelua koskevat säännökset puolestaan tulevat sovellettaviksi yleensä vain, kun Sitran toimintamuotona on sen ulkopuolisten oikeusasemaa koskeva päätöksenteko. Hallintolain 5—7 luvut sääntelevät lähinnä hallinnollista päätöksentekoa ja sen valmistelua. Lain 7 a, 8 ja 9—10 luku sääntelevät tällaisten päätösten tiedoksiantoa ja päätöksentekoon kohdistuvaa oikeusturvaa. Hallintolain näiden lukujen säännökset kohdistuvat Sitran toiminnassa ensisijaisesti sellaiseen päätöksentekoon, jolla pyritään saamaan aikaan oikeusvaikutuksia Sitran ulkopuolisten oikeussubjektien oikeusasemaan.

Sen sijaan Sitran toiminnassaan tekemien yksityisoikeudellisten oikeustoimien sisältö määräytyy yksityisoikeudellisen lainsäädännön ja sopimusvapauden puitteissa ja niitä koskevat mahdolliset riita-asiat voidaan saattaa yleisten tuomioistuinten ratkaistavaksi tai ne voidaan sopia ratkaistaviksi välimiesmenettelyssä. Tämän vuoksi on ensiarvoisen tärkeää erottaa rahaston hallintolain mukainen toiminta toiminnasta, jonka oikeusvaikutukset määräytyvät yksityisoikeudellisten eivätkä hallinto-oikeudellisten säännösten mukaisesti.

Sitran hallintoneuvostona toimiva eduskunnan pankkivaltuusto on katsonut, että Sitran toiminnan erityisluonne ei saa vaarantua hallinnon yleislakien soveltumista koskevan ratkaisun vuoksi (hallintoneuvoston lausuma eduskunnalle 10 päivänä helmikuuta 2018 koskien Sitran toimintaa vuonna 2017).

Eduskunnan talousvaliokunta on Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran toimintakertomuksesta vuodelta 2017 antamassaan mietinnössä (TaVM 9/2018 vp) todennut pitävänsä Sitran toiminnan keskeisenä lähtökohtana Sitran roolia tulevaisuustalona. Tämä työ edellyttää toimintamuotojen joustavuutta ja ketteryyttä. Tämän tulee olla myös Sitraa koskevan lainsäädännöllisen viitekehyksen lähtökohta. Valiokunta toteaa edelleen, että Sitra on itsenäinen julkisoikeudellinen rahasto, joka on rinnastettavissa hallinnon yleislaeissa tarkoitettuihin julkisoikeudellisiin laitoksiin. Tämä merkitsee sitä, että Sitran toimintaa ei määrittele ainoastaan sitä koskeva erityislaki vaan myös esimerkiksi yleinen hallinto-oikeudellinen normisto. Valiokunnan mukaan nyt ajankohtainen Sitraa koskeva lainsäädäntöhanke on erityisesti Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun Sitra-lain uudistus, mutta myös vireillä olevilla hallinnon yleislakien muutoksilla voi olla ratkaisevia vaikutuksia Sitran mahdollisuuteen toteuttaa joustavasti tehtäväänsä.

Talousvaliokunnan mukaan vireillä oleva esitys uudeksi laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi laajentaisi valitusoikeuden koskemaan myös Sitran päätöksiä. Tämä voisi ratkaisevasti heikentää ja jäykistää Sitran toimintamahdollisuuksia. Sitran tehtävän kannalta olennaista on kyky toimia nopeasti, kokeilevasti ja joustavasti ilman ris-

kiä siitä, että päätöksenteko viivästyisi tai vaikeutuisi esimerkiksi muutoksenhaun kautta. Tehdävänsä päätarkoituksen vuoksi Sitran toiminnan ei tulisi valiokunnan mukaan tässä mielessä rinnastua viranomaistoimintaan. Tämä lähtökohta tulisi omaksua Sitra-lain muutoksen valmistelussa, ja asia tulisi huomioida lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi ja Sitra-lain muutoksen yhteensovittamisessa.

Eduskunnan täysistunto on 30 päivänä toukokuuta 2018 käsitellyt Sitran vuoden 2017 toimintakertomuksen ja hyväksynyt valiokunnan ehdotuksen kannanotoksi tässä asiassa.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1 Tavoitteet

Rahaston hallintoelimien ja henkilöstön rikosoikeudellista virkavastuuta koskevat säännökset esitetään lisättäväksi lakiin, sillä Sitra ei sisälly virkavastuuta koskevan määrittelysäännöksen rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdassa lueteltuihin oikeushenkilöihin. Lisäksi esitetään muutoksenhakukieltoa Sitran tekemistä hanke- ja yritysrahoituksen myöntämisestä koskevista päätöksistä. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös hallinnon yleislakeja koskeva informatiivinen viittaussäännös lainsäädännön selkeyden vuoksi sekä saatettavaksi Sitra-laki ajan tasalle siihen sisältyvien viittausten osalta.

2.2 Keskeiset ehdotukset

Rahaston hallintoelimien ja henkilöstön rikosoikeudellisen virkavastuun esitetään säädettäväksi erikseen hallintoelimien ja henkilöstön osalta.

Hallitus on 5 päivänä huhtikuuta 2018 antanut eduskunnalle esityksen laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Ehdotetulla lailla kumottaisiin voimassa oleva hallintolainkäyttölaki. Luonnokseen sisältyy valitusoikeutta nykyisestä laajentava sääntely. Lakiehdotusta koskevan hallituksen esityksen (Yleisperustelut/Nykytila kohta 2.5.3 Yleinen valitusoikeus) mukaan valitusoikeuden rajaaminen yleissäännöksissä valtioneuvoston ja sen alaisen viranomaisen sekä kunnallisen ja kirkollisen viranomaisen ja Ahvenanmaan maakunnan viranomaisen tekemiin päätöksiin on ongelmallista perustuslain 21 §:n oikeusturväsäännöksen kannalta, sillä siihen ei sisälly vastaavaa rajoitusta. Esillä olevassa hallituksen esityksessä todetaan edelleen, että valitusmahdollisuutta koskevien yleissäännösten tulisivat nykyisestä poiketen kattaa kaikki hallintopäätökset riippumatta hallintopäätöksen tekijän organisatorisesta asemasta. Jotta Sitran toiminta ei tarpeettomasti hidastuisi tai jopa kokonaan estyisi hallinto-oikeusprosessien vuoksi, ehdotetaan lakiin lisättäväksi Sitran hanke- ja yritysrahoituspäätöksiä koskeva muutoksenhakukielto.

Eduskunnan oikeusasiamies on kanteluun (Dnr 4770/4/15) 8 päivänä kesäkuuta 2016 antamassaan ratkaisussa todennut, että Sitra on hallinnon yleislaeissa tarkoitettuihin itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin rinnastettavissa oleva oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluva itsenäinen julkisoikeudellinen rahasto, joka hoitaa välillisen julkisen hallinnon tehtäviä ja jonka tulee toiminnassaan noudattaa muun muassa hallintolakia, kielilakia (423/2003) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), jäljempänä *julkisuuslaki*. Eduskunnan oikeusasiamies on tämän lisäksi pyytänyt asiassa sekä oikeusministeriötä ja valtioneuvoston oikeusministeriötä arvioimaan, tulisiko sellaista lainsäädäntöä selkeyttää, joka koskee hallinnon yleislakien soveltamista Sitraan. Tämän vuoksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi informatiivinen säännös hallinnon yleislakien noudattamisesta.

Laissa olevat viittaukset muihin lakeihin esitetään jäljempänä tarkennettaviksi vastaamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Sitran toiminta rahoitetaan rahaston peruspääomasta ja rahoitustoiminnasta saaduilla tuotoilla, joten valtion budjettitalouden menot eivät kasva tämän esityksen vuoksi.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä ei ole vaikutusta valtion, kuntien ja muiden julkisen hallinnon viranomaisten tehtäviin tai niiden jakoon. Eduskunnan käsittelyssä oleva lakiehdotus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi muuttaisi oikeustilaa siten, että valitusmahdollisuus Sitran päätöksistä laajenisi nykyisestä. Tässä esityksessä jäljempänä perusteltu muutoksenhakukielto pitäisi oikeustilan ennallaan. Tämän vuoksi Sitran yhteistyökumppanien ja rahoituksensaajien asema tai viranomaisten toiminta ei muuttuisi nykytilaan verrattuna. Sen sijaan yleinen muutoksenhakuoikeus rahaston kaikkiin päätöksiin saattaisi vaikuttaa kielteisesti rahaston toimintaan ja sille lailla annetun tehtävän hoitamiseen ja lisätä hallintovalitusten käsittelyä hallintotuomioistuimissa. Tämänkin vuoksi muutoksenhakukieltoa voidaan pitää ehdottaman tarpeellisena rahaston toiminnan kannalta.

Sitra on kouluttanut henkilöstöään kyetäkseen vastaamaan julkisuuslain mukaisiin asiakirjapyyntöihin ja täyttääkseen myös muut hallintolain soveltamisesta johtuvat vaatimukset. Henkilöstön lisäyksi on 3 henkilötyövuotta.

Sitraan kohdistuvien hallinto-oikeuksissa käsiteltävien hallintovalitusten määrän ei odoteta lisääntyvän.

3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä ei ole ympäristövaikutuksia eikä vaikutuksia kansalaisten asemaan, yhdenvertaisuuteen, miesten ja naisten väliseen tasa-arvoon tai kuntien ja muiden julkisyhteisöjen talouteen. Informatiivinen viittaus kielilakiin selventää kielellisten oikeuksien toteutumista. Rahaston toiminnassa toki voitaneen havaita myös muita positiivisia vaikutuksia hallinnon yleislakien noudattamista koskevan säännöksen lisäämisen vuoksi. Mainittu säännös selkeyttää oikeustilaa ja saattaa vaikuttaa positiivisesti myös Sitran, sen yhteistyökumppaneiden ja kolmansien osapuolten väliseen kanssakäymiseen.

3.4 Vaikutukset henkilöstön asemaan

Rahaston hallintoelimien ja henkilöstön rikosoikeudellinen virkavastuu tulee selvennettyä lakiehdotukseen sen jatkovalmistelussa lisätyn rikosoikeudellista virkavastuuta koskevan säännöksen vuoksi.

4 Asian valmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä Sitran ja oikeusministeriön kanssa. Sitran asiantuntijana hallinnon yleislakien soveltamisen osalta on toiminut hallinto-oikeuden professori Olli Mäenpää.

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot ministeriöiltä, Oikeuskanslerinvirastolta, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialta ja Tietosuojavaltuutetun toimistolta. Pyydettyjen lausuntojen lisäksi myös Valtiontalouden tarkastusvirasto antoi lausuntonsa.

Lausunnonantajat kiinnittivät huomiota erityisesti kahteen pääasiaan: ehdotettuun muutoksenhakukieltoon ja julkisuuslain soveltamiselle esitettyyn siirtymäsäännökseen vastausaikojen ja tietojärjestelmien osalta. Valtiovarainministeriö on lain jatkovalmistelussa poistanut hallituksen esityksestä hallituksen esitysluonnoksessa olleen julkisuuslain asiakirjan luovuttamisaikaa ja tietojärjestelmiä koskevan siirtymäsäännöksen. Tämän vuoksi tästä asiasta annettua lausuntopalautetta ei ole tarpeen enempää käsitellä tässä hallituksen esityksessä.

Hallinnon yleislakeja koskevan viittaussäännösluonnoksen osalta asiasta lausuiivat oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö. Näissä lausunnoissa todettiin viittaussäännöksen sisällön vielä kaipaavan jatkovalmistelua.

Oikeuskansleri kiinnitti launnossaan huomiota ehdotetun valituskiellon osalta siihen, onko Sitra-lain 3 §:n mukaisiin päätöksiin pyritty hakemaan muutosta oikaisuvaatimuksin tai hallintovalituksin. Esitysluonnoksessa oli viittaus Suomen Akatemiasta annettuun lakiin ja siitä annettuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon. Oikeuskanslerin mukaan asiassa annettu perustuslakivaliokunnan lausunto ei ole täysin verrannollinen esitetyn valituskiellon kanssa. Oikeuskanslerin mukaan valituskieltosäännöstä tulisi tarkastella Sitran tavoitteita koskevan Sitra-lain 2 §:n valossa. Valituskieltoa olisi aiheellista arvioida myös siitä näkökulmasta, miten se suhteutuu päätöksenteon asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseen sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseen. Jatkovalmistelussa olisi aiheellista arvioida, mikä oikeudellinen merkitys ehdotetulla 19 §:llä (hallinnon yleislakien soveltaminen Sitran toimintaan) on suhteessa Sitra-lain 17 §:n mukaiseen valituskieltoon koskien 3 §:n 2—5 kohdissa säädettyä päätöksentekoa.

Oikeuskanslerin mukaan Sitra-lain valituskiellon perusteluissa olisi aiheellista arvioida perustuslain oikeusturvaa koskeva 21 § huomioon ottaen muutoksenhakukieltoehdotusta myös Sitran asiakkaiden näkökulmasta. Ylipäänsä yleislainsäädännöstä poikkeamiseen tulisi myös valituskiellon osalta suhtautua perustuslain oikeusturväsäännöksen ja lainsäädännön johdonmukaisuuden takia hyvin pidättyvästi. Valitusmahdollisuudesta aiheutuvaa haittaa ei esitysluonnoksessa ole perusteltu. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, olisiko asiassa aiheellista pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Jatkovalmistelussa tulisi tehdä selkoa, onko Sitra-lain 3 §:n mukaisiin päätöksiin pyritty hakemaan muutosta Sitraan kohdistuvien oikaisuvaatimuksin tai hallintovalituksin. 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.

Oikeusministeriö lausui esitetyn muutoksenhakukielion osalta, että sen perustelujen osalta olisi hyvä avata Sitran päätöksentekoa Sitra-lain 3 §:n kunkin kohdan osalta. Lausunnon mukaan perustuslain 21 §:n säännöksestä muutoksenhakumahdollisuuden varaamisesta voitaisiin säätää perustuslakivaliokunnankin mukaan vähäisiä poikkeuksia (PeVL 68/2014). Oikeusministeriö totesi myös, että Sitran tehdessä ehdotuksen mukaisia päätöksiä ei yksilön ja julkisen vallan välille synny subjektiiviseen oikeuteen verrattavaa perustetta. Etuuden tai palvelun saaminen riippuu tällöin kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista.

HE 192/2018 vp

Oikeusministeriö lausui, että lakiehdotuksen perustelujen mukaan Sitran yhteistyökumppanien valinta on tapauskohtaista ja edellyttää harkintaa ja arviointia. Oikeusministeriön mielestä päätöksenteko ehdotetussa säännöksessä viitatuissa asioissa perustuu sellaisiin arvioihin, jotka eivät luontevasti sovi muutoksenhaun kautta tuomioistuinten oikeudelliseen harkintaan osoitettavaksi. Siksi valituskielto ei ole oikeusministeriön mielestä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen (ks. PeVL 15/2009 vp, vrt. PeVL 18/2005 vp, s. 2/II). Oikeusministeriö ei näin ollen pitänyt lakiehdotukseen sisältyvää muutoksenhakukieltoa koskevaa säännöstä kyseessä olevien päätösten ja asioiden luonteen, ehdotuksessa esitettyjen perustelujen ja erityisesti edellä viitattujen perustuslakivaliokunnan linjausten valossa ongelmallisena. Myöskään viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvominen tai soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistaminen eivät asiassa esitetyn perusteella näyttäisi edellyttävän muutoksenhakumahdollisuutta Sitran mainittuihin päätöksiin. Oikeusministeriö totesi, että lakiehdotuksen perusteluissa olisi tarpeen vielä kuvata Sitran tekemiä hallintopäätöksiä, joista voidaan valittaa.

Muutoksenhakukieltoa koskevan voimaantulon kytkemistä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavan lain voimaantuloajankohtaan oikeusministeriöllä ei ollut huomautettavaa.

Oikeusministeriö käsitteli myös rikoslain virkarikossääntelyn ulottumista Sitraan, mutta lain jatkovalmistelussa asiasta oikeusministeriössä käydyn keskustelun vuoksi esitystä joudutaan vielä tarkentamaan tämän asian osalta. Tämän vuoksi hallituksen esitystä on muutettu lisäämällä sen 17 §:ään rikosoikeudellista virkavastuuta koskeva säännös. Tarkemmin tätä asiaa on perusteltu muutetun hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Hallinnon yleislajeja koskeva informatiivinen säännös on siirretty 19 §:ään.

Maa- ja metsätalousministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota Sitran asemaan valtionavustuslain soveltumisessa Sitran toimintaan ja perustuslain 21 §:n 1 momentin oikeusohjeen vaikutuksesta mahdollista valtionavustuksen takaisinperintää koskevassa asiassa. Esittelevän ministeriön olisi lausunnon mukaan tarpeen täsmentää lakiehdotuksen perusteluja tältä osin.

Työ- ja elinkeinoministeriö on lausunnossaan esittänyt pohdittavaksi sitä, onko esitetyn mukaiselle valituskiellolle olemassa riittäviä perusteita, kun arvioidaan asiaa sekä Sitran että sen asiakkaiden intressit huomioon ottaen. Ministeriö on viitannut vielä samoihin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin kuin oikeusministeriö kun etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista. Näiden lisäksi on viitattu samaa asiaa koskevaan valiokunnan lausuntoon PeVL 17/2018 vp.

Tietosuojavaltuutettu lausui, että Euroopan unionin yleistä tietosuojasetusta (619/2016) on sovellettu 25 päivästä toukokuuta 2018 alkaen ja se tulee Sitrankin toiminnassa sovellettavaksi. Myös eduskunnan käsiteltävänä oleva hallituksen esitys kansallisesta tietosuojalainsäädännöstä (HE 9/2018 vp) tulee ottaa huomioon tässä asiassa.

Sitran valvonnan ja toiminnan vaikuttavuuden, muun muassa valtionhallinnon kehittämisessä ja sen rahoittamisessa, kannalta oikeuskanslerin mukaan olisi perusteltua myös harkita, että rahasto olisi valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeuden piirissä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto lausui, että valtiontalouden tarkastusvirastosta annettuun lain 1 §:ään sisältyvistä rajauksista pl. eduskunnan taloudenhoito tarkastusviraston tarkastusoikeudesta poistettaisiin rajaukset, jotka koskevat eduskunnan vastattavana olevia rahastoja, Suomen Pankkia ja Kansaneläkelaitosta. Lakiin tulisi lisätä tarkastusvirastolle nimenomainen oikeus tarkastaa eduskunnan vastattavana olevia rahastoja, Suomen Pankkia ja Kansaneläkelai-

HE 192/2018 vp

tosta. Ehdotetut muutokset lakiin valtiontalouden tarkastusvirastosta eivät vaikuttaisi eduskunnan vastattavana olevien rahastojen, Suomen Pankin ja Kansaneläkelaitoksen tilintarkastukseen, joista on säädetty erikseen.

Valtioneuvoston kanslia, puolustusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä ympäristöministeriö ilmoittivat, että niillä ei ole lausuttavaa tässä asiassa.

Esitetyt tarkennukset on otettu huomioon lopullisessa hallituksen esityksessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

10 §. Ministeriöiden nimet ehdotetaan muutettaviksi vastaamaan ministeriöiden nykyisin käytössä olevia nimiä. Säännöksessä on mainittu Sitran hallituksessa edustettuina olevat ministeriöt. Laissa mainitun kauppaja- ja teollisuusministeriön tehtävät on yhdistetty vuoden 2008 alusta lukien toimintansa aloittaneeseen työ- ja elinkeinoministeriöön. Mainittuun uuteen ministeriöön yhdistettiin tuolloin kauppaja- ja teollisuusministeriön tehtävät ja osa silloisen työministeriön tehtävistä. Opetusministeriö on 1 päivästä toukokuuta 2010 lukien muutettu opetus- ja kulttuuriministeriöksi.

14 §. Ehdotetaan muutettavaksi viittaus nykyisin voimassa olevaan kirjanpitolakiin (1336/1997). Samalla esitetään poistettavaksi tarpeettomana laissa oleva maininta kirjanpitolain noudattamisesta soveltuvin osin rahaston kirjanpidossa.

15 §. Esitetään lisättäväksi informatiivinen viittaus eduskunnan työjärjestykseen (40/2000), jonka 13 §:ssä säädetään, että eduskunnan tilintarkastajat toimivat samalla eduskunnan vastattavana olevien rahastojen tilintarkastajina. Sitra-lain 15 §:ssä rahaston hallinnon ja tilien tarkastamista varten valittavista tilintarkastajista säädettiin valtiopäiväjärjestyksen 83 §:ssä. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä valtiopäiväjärjestys ja kyseinen säännös kumottiin. Sitten eduskunnan työjärjestykseen otettiin säännös eduskunnan vastattavana olevien rahastojen tilintarkastajista.

17 §. Ehdotetaan lisättäväksi lakiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevat säännökset hallintoneuvoston, hallituksen jäsenen ja yliasiamiehen sekä rahaston toimihenkilöiden osalta.

Julkisuuslain voimaantullessa on lailla eräiden salassapitosäännösten kumoamisesta (623/1999) kumottu (1 §:n 23 kohdan mukaan) silloisessa Sitra-laissa ollut 17 §, sellaisena kuin se oli osaksi laissa 647/1995. Kumotussa lainkohdassa säädettiin taloudellista asemaa tai yksityistä olosuhdetta koskevan seikan tai liike- tai ammattisalaisuuden salassa pidosta ja Sitraa koskevan salassapitovelvollisuuden rikkomisesta seuranneesta rangaistuksesta. Säännös korvattiin julkisuuslain 22, 23 ja 35 §:n säännöksillä.

Rikoslain (39/1889) 40 luvun 12 §:n 5 momentin mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevien säännösten soveltamisesta eräissä tapauksissa säädetään erikseen lailla.

Rikoslain 40 luvun 11 §:ssä on tyhjentäväksi tarkoitettu luettelo valtion virastojen ja laitosten osalta siitä, ketä pidetään palvelussuhteen perusteella mainitussa luvussa tarkoitettuna virkamiehenä (momentin 1 kohta) ja ketä julkista luottamustehtävää hoitavana henkilönä (momentin 2 kohta). Kummassakin säännöksessä viitataan momentin 1 kohdan määritelmään virka- tai palvelussuhteesta kyseisessä kohdassa säädettyyn oikeushenkilöön. Sitra ei kuulu rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 kohdassa mainittuihin oikeushenkilöihin, joten sen palveluksessa tai luottamustehtävässä olevan henkilön rikosoikeudelliselta virkavastuulta puuttuu säädöspohja.

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että hallintoneuvoston ja hallituksen jäsenen sekä yliasiamiehen sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Tämän lisäksi rahaston toimihenkilöihin sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä siten kuin rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentissa säädetään. Vahingonkorvauksesta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Esityksen mukaan rahaston hallintoneuvoston ja hallituksen jäsentä sekä yliasiamiestä pidettäisiin rikoslain 40 luvun 11 §:n 2 kohdan mukaisena julkista luottamustehtävää hoitavana henkilönä. Tällöin heidän rikosoikeudellinen virkavastuunsa määräytyisi rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentin mukaisesti ja olisi sama kuin virkamiehelle on rikoslain 40 luvussa säädetty.

Sitran toimihenkilöiden rikosoikeudellinen virkavastuu ehdotetaan säädettäväksi samalla tavalla kuin muidenkin julkisyhteisön työntekijöiden virkavastuusta on säädetty. Toimihenkilöt ehdotetaan tältä osin rinnastettaviksi rikoslain 40 luvun 11 §:n julkisyhteisön työntekijöiksi. Heidän virkavastuunsa määräytyy tällöin rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentin mukaisesti. Heihin sovellettaisiin tällöin viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta lahjuksen ottamista, törkeää lahjuksen antamista, lahjusrikkomusta, virkasalaisuuden rikkomista ja tuottamuksellisen virkasalaisuuden rikkomista sekä menettämisseuraamusta koskevia säännöksiä.

18 §. Sitran päätöksiin ei voi nykyisellään hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Sitra ei kuulu hallintolainkäyttölain (586/1996) soveltamisalasäännöksissä määriteltyihin organisaatioihin, eikä valitusoikeudesta Sitran hallintopäätöksiin ole säädetty myöskään erityislainsäädännössä.

Sitran toiminnan säilymiseksi nykyisellään pykälässä ehdotetaan säädettäväksi muutoksenhakukiellosta tarkemmin määriteltyihin rahaston päätöksiin. Muutoksenhakukiello koskisi vain tarkasti rajattuja ja jäljempänä tarkemmin eriteltyjä Sitran päätöksiä, joilla on vaikutusta ulkopuolisten oikeusasemaan.

Jos hallituksen esityksen laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi mukainen laki säädettäisiin, myös Sitran hallintoasiassa tekemään päätökseen voisi jatkossa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Tästä johtuen säännöksessä ehdotetaan valituskieltoa.

Valituskiellon välttämättömyys

Sitran hankkeiden käynnistäminen, kumppanien valinta, rahoittaminen, hankkeiden kehittäminen ja uusien toimintamallien kokeilu ja toteuttaminen eivät edellytä kyseisiä päätöksiä koskevaa valitusoikeutta. Rahastoa koskeva laki ei sisällä subjektiivisia oikeuksia, joiden nojalla Sitran olisi myönnettävä tiettyjä oikeuksia tai etuuksia lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täyttyessä. Laissa ei ole myöskään erikseen määritelty oikeuksien tai etuuksien myöntämisperusteita taikka tähän liittyvää harkintaa.

Sitran tehdessä muutoksenhakukielloa koskevan ehdotuksen mukaisia päätöksiä yksilön ja julkisen vallan välille ei synny subjektiiviseen oikeuteen verrattava perustetta. Etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista. Myös perustuslakivaliokunta on todennut tämän muun muassa lausunnoissa PeVL 63/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 16/2000 vp, s. 4/II. Tällöinkin voisi 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). Sitran hallintopäätösten osalta ei muutoksenhakumahdollisuutta näyttäisi tarvittavan tälläkään perusteella. Tämän esityksen mukaisissa ehdotetun valituskiellon alaistenkin päätösten osalta asianosaisten oikeusturva voitaisiin kuitenkin varmistaa itseoikaisumenettelyn ja laillisuusvalvonnan toteuttamisen keinoin.

Päätöksenteko hankkeista päätettäessä ja rahoitusta myönnettäessä perustuu Sitran strategiaan ja kulloistenkin teemojen painopisteisiin. Strategiaa käytännössä toteuttavat avainalueet mää-

rittelevät projektisuunnitelmissaan tavoitellun muutoksen edellyttämät toimenpiteet. Tulevaisuusorganisaation toimintaan sisältyy aina riski, 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 käynnistyy sidosryhmäyhteistyön pohjalta, joita kartoitetaan jokaisen avainalueen käynnistyneen yhteydessä. Lisäksi yhteistyöfoorumien avulla pyritään tunnistamaan mahdollisia yhteistyökumppaneita. Sitraan voi myös lähettää hankkeita ja -hakemuksia, joita arvioidaan painopisteiden ja aihepiiriin liittyvän avainalueen tavoitteiden mukaan. Sijoituksia tehtäessä keskeinen työkalu on markkina-analyysi ja sopivien kohteiden kartoittaminen. Yhteistyökumppaneiden valinta on täten tapauskohtaista ja edellyttää harkintaa ja arviointia. Tällainen kriteerien arviointi ja harkinta ei ole luonteeltaan oikeudellista, eikä sitä koskevia päätöksiä näin ollen voida arvioida tuomioistuimissa oikeudellisen harkinnan kriteereillä.

Yllä esitetyn tavoin Sitran päätöksenteko perustuu kaiken kaikkiaan sellaisiin arvioihin, jotka eivät luontevasti sopine muutoksenhaun kautta tuomioistuinten oikeudelliseen harkintaan. Myös näistä syistä voidaan katsoa, että valituskielto ei vaarantaisi perusoikeuksien suojaa, eikä olisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Sitra on siitä annetun lain 1 §:n mukaisesti eduskunnan vastattavana oleva rahasto, joka on erillään valtioneuvoston ja ministeriöiden alaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvista ohjaus- ja valvontasuhteista. Säännöksellä taataan rahastolle itsenäinen ja riippumaton luonne. Rahasto ei tämän vuoksi kuulu valtioneuvoston alaiseen viranomaisorganisaatioon ja eroaa täten muista talousarvion ulkopuolisista rahastoista ja niitä koskevasta sääntelystä.

Sitra ei tee valtionavustuslain (688/2001) mukaisia valtionavustuspäätöksiä. Valtionavustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 63/2001 vp) todetaan, että ”Valtionavustuksia myönnetään myös eräiden talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen varoista. Tällöin mahdollisuudesta myöntää valtionavustusta tulee olla säännökset asianomaista rahastoa koskevassa erityislainsäädännössä.” Sitraa koskevassa erityislainsäädännössä ei ole tähän asiaan liittyviä säännöksiä. Vaikka Sitra ei tee valtionavustuslain mukaisia valtionavustuspäätöksiä, ovat sen varat EU:n valtiontukisäännösten tarkoitamia julkisia varoja ja rahoituspäätöksiä tehdessään Sitra huomioi EU:n valtiontukisäännöt. Valtiontukisääntöihin sisältyvän kielletyn valtiontuen kriteerit täyttävää tukea pidetään lähtökohtaisesti kiellettyinä ja sellaiseen rahoitukseen voi kohdistua rahoituksen takaisinperintä. Takaisinperintä käynnistyy kantelun perusteella EU-komission päätöksellä. Valtiontukisääntelyä ja siihen liittyviä valvontamekanismeja sovelletaan siten myös Sitran toimintaan.

Sitra noudattaa toiminnassaan hallinnon yleislakeja, jotka velvoittavat rahastoa edistämään hyvää hallintoa. Valituskiellon sisällyttäminen Sitrasta annettuun lakiin ei vaaranna Sitran asiakkaiden oikeutta hallintoasian asianmukaiseen käsittelyyn ja hyvään hallintoon. Hyvän hallinnon perusteet, kuten virkatoiminnan puolueettomuus ja asian käsittelyn objektiivisuus sekä muut hallintolain vaatimukset huomioidaan kaikessa Sitran toiminnassa riippumatta siitä, voiko sen kaikista päätöksistä hakea muutosta valittamalla. Sitralla ja sen johdolla on velvollisuus aktiivisesti valvoa omaa toimintaansa. Tämä tarkoittaa hyvän hallinnon vaatimusten noudattamista ja noudattamisen valvontaa ja nopeaa ja tehokasta omaehtoista puuttumisvelvollisuutta itse havaittuihin tai rahaston asiakkaan havaitsemiin menettelyvirheisiin. Ne käsitellään hallintolain mukaisesti korjaamalla päätöksessä oleva virhe. Rahaston asiakkaan havaitsemat menettely- ja asiavirheet voidaan tällä tavoin käsitellä helposti ja nopeasti. Asiasta on säädetty hallintolain 8 (pätöksessä olevan virheen korjaaminen) luvussa. Itseoikaisun lisäksi hallintolainsäädäntöön sisältyvien menettelyvaatimusten toteuttamista valvovat lisäksi ylimmät lailli-

suusvalvojat, valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, joille voidaan osoittaa Sitran toimintaan liittyviä kanteluita.

Hallituksen esitysluonnoksesta annetussa lausunnossa on esitetty esityksen täydentämistä siten, että kuvataan, millaisia muutoksenhakutilanteita Sitran toiminnassa on aiemmin tullut esiin. Kuten edellä tässä esityksessä on todettu, ei Sitran päätöksistä tähän mennessä ole voinut valittaa. Sitrasta on tehty muutama kantelu oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Sitra on itse oikaissut hallintomenettelyssään havaitut virheet. Julkisuuslain mukaisia hallintovalituksia on Sitraan kohdistettu tällä hetkellä yksi kappale. Sitralle on osoitettu kasvanut määrä julkisuuslain mukaisia tietopyyntöjä viimeisen kahden vuoden aikana ja Sitra on luovuttanut siltä pyydettyt asiakirjat julkisuuslain edellyttämällä tavalla mainittua yhtä tapusta lukuun ottamatta.

Muutoksenhakuoikeuden vaikutuksista Sitran lakisääteisen tehtävän toteuttamisessa

Sitra on perustettu ensisijaisesti yleisen edun tarpeita varten, ja sen toimiala ja tehtävät ovat laajat ja muuttuvat. Sitra tarttuu painopistealueensa mukaisiin hankkeisiin, on mukana toteuttamassa ja rahoittamassa niitä sekä lopuksi irtaantuu tehtävistä käynnistääkseen uusia hankkeita. Toiminnassa korostuu rahoittamisen ohella aktiivinen osallistuminen hankkeiden kehitystyöhön. Yhteistyökumppanien valinta on tapauskohtaista ja edellyttää harkintaa ja arviointia. Sitralle ei ole rajattua tehtäväkenttää kuten useilla muilla viranomaisilla, jota täyttäessään se hyväksyy tai hylkää toimivaltansa mukaisia ulkopuolisten toimijoiden hakemuksia. Sitran toiminta perustuu työhön kulloistenkin sidosryhmien ja verkostojen hankkeisiin soveltuvien kumppanien kanssa.

Mikäli eduskunnan käsittelyssä olevaa hallituksen esitystä laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi mukaista muutoksenhakuoikeutta ryhdyttäisiin soveltamaan kaikessa rahaston toiminnassa tehtäviin päätöksiin, saattaisi tästä seurata se, ettei Sitra enää kykenisi täyttämään laissa sille asetettua tehtävää hankkeiden toteuttamisen pysähtyessä hallinto-oikeudellisen oikeudenkäynnin ajaksi. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden sopivin ajankohta on avoinna yhteiskunnallisen muutoksen ollessa käynnissä yleensä vain rajatun ajan, mikä usein edellyttää Sitralta joustavaa ja nopeaa tarttumista päätettyihin hankkeisiin.

Ehdotukset ja niiden merkitys

Edellä mainituilla perusteilla esitetään, että Sitran lainoja ja muuta takaisinmaksuehdoiltaan ehdollista rahoitusta, avustuksia, takauksia ja takuita koskevista myöntämispäätöksistä sekä yhteistyöhankkeisiin osallistumista koskevista päätöksistä ei saa hakea muutosta valittamalla. Sama koskisi selkeyden vuoksi myös Sitran osakeomistusta ja yritysten osuuksien omistamista koskevia päätöksiä niiden yksityisoikeudellisesta luonteesta huolimatta. Professori Mäenpää on Sitran asiantuntijana antamassaan lausunnossa vielä todennut, että yksityisoikeudellisten oikeustoimien sisältö määräytyy yksityisoikeudellisen lainsäädännön ja sopimusvapauden puitteissa ja niitä koskevat riita-asiat voidaan saattaa yleisten tuomioistuimien ratkaistavaksi.

Esitetty valituskielto ei luonnollisesti rajoittaisi muutoksenhakumahdollisuutta erityislaeissa säädetystä. Esimerkiksi Sitran tekemistä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) mukaisista hankintapäätöksistä voidaan luonnollisesti valittaa markkinaoikeuteen ja niistä voidaan esittää kyseisen lain mukaisia oikaisuvaatimuksia. Vastaavasti Sitran päätökseen kieltäytyä antamasta julkisuuslain perusteella voitaisiin hakea muutosta hallinto-oikeudelta.

Mahdolliset Sitran päätöksentekoa rasittavat hallintopäätösten virheet mukaan lukien esteellisyongelmat ja muut menettelyvirheet ratkaistaan tarvittaessa päätöksessä olevan virheen korjaamisasioina hallintolain 8 luvun mukaisessa menettelyssä joko rahaston itsensä tai ulkopuolisen tahon aloitteesta. Sitran asiakkaalla on täten ehdotetusta muutoksenhakukiellosta huolimatta mahdollisuus tehdä väite koskien virhettä ja esimerkiksi esteellisyyttä joko Sitralle itselleen tai kantelulla ylimmille laillisuusvalvojille. Kantelun yhteydessä laillisuusvalvontaviranomainen voi myös tutkia ja kiinnittää huomiota esteellisyyskysymyksiin.

Hallintolain 8 luvun päätöksessä olevan virheen korjaamisen menettely tarjoaa laajan mahdollisuuden korjata päätöksessä oleva asiavirhe ja kirjoitusvirhe. Lisäksi mainitussa luvussa on säädetty korjaamisasian vireilletulosta ja käsittelystä. Lukuun sisältyvät myös täydentävät säännökset korjaamisen menettelystä.

Edellä esitetyin perusteiden voidaan todeta, että Sitran asiakkaiden ja muiden yhteistyökumppanien mahdollisesti kokema haitta siitä, että hallintovalitustie olisi suljettu rahaston edellä kuvattujen päätösten osalta, olisi hyvin vähäinen. Heillä olisi silti käytössään tässä esityksessä kuvatut oikeussuojakeinot, jotka lisäksi toimisivat nopeasti. Sen sijaan haitta asianosaiselle, jolle on myönnetty Sitran rahoitusta, olisi hallintovalituksen vuoksi hyvin merkittävä. Sama haitta kohdistuisi luonnollisesti myös Sitraan. Hallintovalituksen käsittelyaika on vähintään kuusi kuukautta ja mikäli asia tulisi vielä korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyyn, saattaisi lainvoimaisen ratkaisun saaminen kestää 2–3 vuotta päätöksen teko hetkestä lukien.

Hallintolain 49 b (893/2015) pykälässä säädetään oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja siihen liittyvästä valituskiellosta. Laissa voitaisiin erikseen säätää, että päätökseen saa vaatia oikaisua. Tällöin päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Pykälän 3 momentin mukaan oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa tai muussa laissa säädetään.

Oikaisuvaatimuksen käytön tavoitteena on vahvistaa hallintoviranomaisen tehtävää oikeusturvan antamisessa. Asiat, joissa ei ole periaatteellista tulkintaerimielisyyttä, voidaan käsitellä hallintoviranomaisessa, jolloin hallinto-oikeudet voivat keskittyä varsinaisten oikeusriitojen ratkaisemiseen.

Erikseen säädetty oikaisuvaatimusjärjestelmä on käytössä muutoksenhaun ensi vaiheena. Oikaisuvaatimusmenettelyssä virheelliset päätökset voidaan korjata nopeammin ja joustavamassa menettelyssä kuin tuomioistuimessa. Oikaisuvaatimusvaiheessa asianosainen voi myös esittää täydentävää selvitystä, joka otetaan huomioon oikaisuvaatimusta ratkaistaessa. Siinäkin tapauksessa, että oikaisuvaatimus ei johda päätöksen muuttamiseen, uuden selvityksen huomioon ottaminen ja oikaisuvaatimukseen annetun päätöksen perustelevien vähentävät tarvetta valittaa asiasta hallintotuomioistuimeen.

Tämän esityksen mukainen valituskielto kuitenkin estäisi valitukset hallinto-oikeuteen, joten erillistä säännöstä oikaisuvaatimuksen tekemisestä ei pidetä tarpeellisena, sillä erikseen säädetty oikaisuvaatimus muutoksenhaun ensi vaiheena ei parantaisi asianosaisen oikeussuojaa esitettävän muutoksenhakukiellon vuoksi. Oikeusturva on järjestetty edellä kuvatuin tavoin hallintolain 8 luvun (pätöksessä olevan virheen korjaaminen) luvun mukaisesti.

Tämä pykälä esitetään tulevaksi voimaan samanaikaisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavan lain voimaan tullessa. Voimaantuloajankohdasta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

19 §. Lakiin ehdotetaan jäljempänä mainituin perustein informatiivista säännöstä hallintolain ja myöhemmin mainittujen muiden hallinnon yleislakien soveltamisesta Sitran toiminnassa. Tämän vuoksi nykyinen viittaus hallintolakia edeltäneen hallintomenettelylain osittaisesta soveltamisesta muutetaan viittaukseksi hallintolakiin ja samalla tähän pykälään esitetään otettavaksi informatiivinen säännös myös muista hallinnon yleislaeista, joita sovelletaan Sitran toiminnassa.

Muutettavaksi esitettävä 19 § sisältää informatiivisen viittauksen siitä, että Sitraan sovelletaan hallinnon yleislakeja. Tämä säädosmuutostarve on tullut esille eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtyyn aiemmin mainittuun kanteluun annetun ratkaisun yhteydessä. Eduskunnan oikeusasiamies on pyytänyt asiassa sekä oikeusministeriötä ja valtiovarainministeriötä arvioimaan, tulisiko sellaista lainsäädäntöä selkeyttää, joka koskee hallinnon yleislakien soveltamista Sitraan.

Oikeusministeriö on oikeusasiamiehelle antamassaan vastauksessa 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.

Valtiovarainministeriö on lausunnossaan tältä osin yhtynyt oikeusministeriön kantaan asiassa ja ilmoittanut aloittavansa asiaa koskevan säädösvalmistelun vuonna 2017 ottaen huomioon myös muut Sitra-lain mahdolliset muutostarpeet.

Perustuslakivaliokunta on antanut useita lausuntoja hallinnon yleislakien soveltamisen osalta. Nämä lausunnot liittyvät lakiehdotuksiin, joissa yksityinen toimija hoitaa julkisia hallintotehtäviä. Tällöin perustuslakivaliokunta on 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 palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä (PeVL 8/2014 vp). Sitraa ei kuitenkaan tule rinnastaa julkista hallintotehtävää hoitavaan yksityiseen toimijaan. 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 (PeVL 42/2005 vp). Tämän mukaisesti hallinnon yleislait pyritään yksilöimään esityksessä lakikohtaisesti. Hallinnon yleislaeilla tarkoitetaan sellaisia julkisen hallinnon toimintaa yleisesti säänteleviä lakeja, joita sovelletaan hallintoasian käsittelyyn ja muuhun viranomaistoimintaan aina, jollei erikseen ole toisin säädetty. Hallinnon yleislakeina pidetään hallintolakia, kielilakia, saamen kielilakia (1086/2003), julkisuuslakia, henkilötietolakia (523/1999) ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003). Tämän mukaisesti esitetään, että rahastoa koskevaan lakiin sisällytettäisiin informatiivinen viittaus-säännös hallinnon yleislakien soveltamisesta. Eduskunnan käsittelyssä oleva hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp) ja piakkoin eduskunnalle hallituksen esityksenä annettava laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta tulevat osaltaan muuttamaan hallinnon yleislakeja.

Hallinnon yleislait konkretisoivat osaltaan perustuslain perusoikeussäännöksissä suojattuja hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeita, julkisuusperiaatetta sekä kielellisiä oikeuksia.

Sovellettavien lakien luettelon sisällyttämiselle erilliseen pykälään ei toisaalta ole myöskään perustuslaista aiheutuvaa estettä, jos luettelo on kattava. Hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla silloin, kun hoidetaan julkisia hallintotehtäviä.

Sen, mitä perustuslakivaliokunta on lausunut hallinnon yleislakeihin viittaamisesta, on katsottava koskevan muitakin hallinnon yleislakeja. Yleishallinto-oikeudellisen lainsäädännön ohella julkisen hallinnon toimintaan sovelletaan useita sellaisia säädöksiä, joita sovelletaan myös yksityisoikeudelliseen toimintaan. Näitä ovat esimerkiksi yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) sekä naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki (609/1986).

22 §. Esitetään muutettavaksi viittaus nykyisin voimassa olevaan valtion maksuperustelakiin (150/1992).

2 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Sitran päätöksiin ei voi nykyisellään hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Sitra ei kuulu hallintolainkäyttölain soveltamisalasäännöksissä määriteltyihin organisaatioihin, eikä valitusoikeudesta Sitran hallintopäätöksiin ole säädetty myöskään erityislainsäädännössä.

Hallituksen esityksen laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi mukaan säännökset päätöksen valituskelpoisuudesta ja asianosaisesta rajaavat useimmissa tapauksissa riittävästi valitusoikeuden käyttämistä. Esityksen mukaan tarvittaessa valituskelpoisen hallintoasian käsitettä voidaan kuitenkin täsmentää yleislaissa tai erityislainsäädännössä. Juuri tällaista esillä olevassa asiassa annetun hallituksen esityksessä tarkoitettua erityislainsäädännön mukaista valituskelpoisen hallintoasian käsitettä esitetään Sitran toiminnan osalta tarkennettavaksi tässä lakiehdotuksessa. Ehdotettu laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on oikeusministeriön arvion mukaan tulossa voimaan vuoden 2019 syksyllä.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin hallinnon lainalaisuuden periaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

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. Säännöksen 2 momentti turvaa muun muassa oikeuden hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet. 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 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 seikkoihin. Mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viran-

omaistoimi ei kuitenkaan ole yksilön oikeutta koskeva päätös perustuslain mielessä. Perustuslain kannalta on edellytyksenä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntyemiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Myös säännökset ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntyemiselle 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).

Sitran tehdessä muutoksenhakukieltoa koskevan ehdotuksen mukaisia päätöksiä yksilön ja julkisen vallan välille ei kuitenkaan synny subjektiiviseen oikeuteen verrattava perustetta. Etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista. Myös perustuslakivaliokunta on todennut tämän muun muassa lausunnoissa PeVL 63/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 16/2000 vp, s. 4/II. Tällöinkin voisi 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). Sitran hallintopäätösten osalta ei muutoksenhakumahdollisuutta näyttäisi tarvittavan tälläkään perusteella.

Muutoksenhakukielto on esityksessä rajattu tarkemmin kuvatulla tavalla vain rahaston lainoja ja muuta takaisinmaksuehdoiltaan ehdollista rahoitusta, avustuksia, takauksia ja takuita koskevista myöntämispäätöksiin sekä yhteistyöhankkeisiin osallistumista koskeviin päätöksiin. Jos juuri mainituista päätöksistä voisi hakea muutosta hallintovalitustietä, aiheuttaisi se ilmeisen ristiriidan Sitralle säädetyn tehtävän toteuttamiseksi.

Sitran tavoitteena on siitä annetun lain 2 §:n mukaan 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. Tämän poikkeuksellisen laaja-alaisen toimenkuvan vuoksi olisi välttämätöntä, että Sitran toiminta ei pysähtyisi tai edes hidastuisi rahoitusta koskevista päätöksistä tehdyn muutoksenhaun vuoksi. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden sopivin ajankohta on avoimna yhteiskunnallisen muutoksen ollessa käynnissä yleensä vain rajatun ajan, mikä edellyttää Sitralta nopeaa ja joustavaa tarttumista päätettyihin hankkeisiin.

Sitran hankkeiden käynnistäminen, kumppanien valinta, rahoittaminen, hankkeiden kehittäminen ja uusien toimintamallien kokeilu ja toteuttaminen eivät edellytä kyseisiä päätöksiä koskevaa valitusoikeutta. Rahastoa koskeva laki ei sisällä subjektiivisia oikeuksia, joiden nojalla Sitran olisi myönnettävä tiettyjä oikeuksia tai etuuksia lainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täytyessä. Laissa ei ole myöskään erikseen määritelty oikeuksien tai etuuksien myöntämisperusteita taikka tähän liittyvää harkintaa.

Esitettävän muutoksenhakukiellon vuoksi esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi muutoksenhaun esiasteena käytettävää hallintolain 49 b §:n mukaista oikaisuvaatimusmenettelyä.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esitys on ehdotettavan muutoksenhakukiellon vuoksi perus- ja ihmisoikeuksien ja muutokin perustuslain kannalta merkityksellinen, joten esityksestä on suotavaa hankkia eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

3 Riippuvuus muista esityksistä

Tämän lain 18 §:n tulee tulla voimaan samanaikaisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavan lain (HE 29/2018 vp) kanssa. Tästä syystä lain 18 § ehdotetaan tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Mikäli laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa vahvistetaan ennen tämän lain vahvistamista, voidaan 18 § vahvistaa tulemaan voimaan samanaikaisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavan lain kanssa.

4 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019. Lain 18 § tulee kuitenkin voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain (717/1990) 10, 14, 19 ja 22 §
sekä
lisätään lakiin siitä lailla 1252/1999 kumotun 15 §:n tilalle uusi 15 §, lailla 623/1999 kumotun 17 §:n tilalle uusi 17 § ja lailla 647/1995 kumotun 18 §:n tilalle uusi 18 § seuraavasti:

10 §

Hallitukseen kuuluu kuusi jäsentä. Valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön tulee olla edustettuina hallituksessa. Yliasiamies on hallituksen jäsen.

14 §

Rahaston kirjanpidossa noudatetaan kirjanpitolain (1336/1997) säännöksiä.
Rahaston tilikautena on kalenterivuosi.

15 §

Rahaston tilintarkastajista säädetään eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000).

17 §

Hallintoneuvoston ja hallituksen jäsenen sekä yliasiamiehen sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Rahaston toimihenkilöihin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä siten kuin rikoslain (39/1889) 40 luvun 12 §:n 2 momentissa (604/2002) säädetään. Vahingonkorvauksesta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

18 §

Rahaston tämän lain 3 §:n 2—5 kohdissa tarkoitettuihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla.

19 §

Rahaston toimintaan sovelletaan, mitä hallintolaissa (434/2003), kielilaissa (423/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) säädetään.

22 §

Rahaston muista kuin 3 §:ään luettavista suoritteista peritään maksuja sen mukaan kuin valtion maksuperustelaissa (150/1992) on säädetty.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ____ .
Lain 18 § tulee kuitenkin voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

HE 192/2018 vp

Helsingissä 18 päivänä lokakuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Valtiovarainministeri Petteri Orpo

Laki

Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain (717/1990) 10, 14, 19 ja 22 §
sekä

lisätään lakiin siitä lailla 1252/1999 kumotun 15 §:n tilalle uusi 15 §, lailla 623/1999 kumotun 17 §:n tilalle uusi 17 § ja lailla 647/1995 kumotun 18 §:n tilalle uusi 18 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

10 §

Hallitukseen kuuluu kuusi jäsentä. Valtiovarainministeriön, kauppaja teollisuusministeriön sekä opetusministeriön tulee olla edustettuina hallituksessa. Yliasiames on hallituksen jäsen.

14 §

Rahaston kirjanpidossa noudatetaan soveltuvin osin kirjanpitolakia (655/73).

Rahaston tilikautena on kalenterivuosi.

Ehdotus

10 §

Hallitukseen kuuluu kuusi jäsentä. Valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön tulee olla edustettuina hallituksessa. Yliasiames on hallituksen jäsen.

14 §

Rahaston kirjanpidossa noudatetaan *kirjanpitolain (1336/1997) säännöksiä*.

Rahaston tilikautena on kalenterivuosi.

15 §

Rahaston tilintarkastajista säädetään eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000).

17 §

Hallintoneuvoston ja hallituksen jäsenene sekä yliasiemieheen sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Rahaston toimihenkilöihin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä siten kuin rikoslain (39/1889) 40 luvun 12 §:n 2 momentissa (604/2002) säädetään. Vahingonkorvauksesta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

18 §

Rahaston tämän lain 3 §:n 2—5 kohdissa tarkoitettuihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla.

19 §

Hallintoneuvoston ja hallituksen jäsenen, yliasiemiehen sekä muun toimihenkilön esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintome-

19 §

Rahaston toimintaan sovelletaan, mitä hallintolaissa (434/2003), kielilaissa (423/2003), viranomaisten toiminnan julki-

HE 192/2018 vp

Voimassa oleva laki

nettelylain (598/82) 10 §:n 1 ja 2 momentissa sekä 11 §:ssä on säädetty virkamiehen esteellisyyserusteista ja esteellisyyden vaikutuksesta.

22 §

Rahaston muista kuin 3 §:ään luettavista suoritteista peritään maksuja sen mukaan kuin valtion maksuperustelaisissa (980/73) on säädetty.

Ehdotus

suudesta annetussa laissa (621/1999) ja sähköisestä asiointissa viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) säädetään.

22 §

Rahaston muista kuin 3 §:ään luettavista suoritteista peritään maksuja sen mukaan kuin valtion maksuperustelaisissa (150/1992) on säädetty.

—————
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain 18 § tulee kuitenkin voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohdantana.
—————