

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta (HE 192/2018 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 44/2018 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Jarmo Huotari, valtiovarainministeriö
- ylijohtaja Marko Männikkö, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- asiamies Tapio Anttila, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- johtaja Veera Heinonen, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- johtava lakimies Jorma Jaalivaara, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö

HALLITUKSEN ESITYS

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.

Valiokunnan mietintö TaVM 23/2018 vp

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

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Ehdotuksen taustalla on Sitran asema itsenäisenä julkisoikeudellisena rahastona. Sitra on rinnastettavissa hallinnon yleislaeissa tarkoitettuihin julkisoikeudellisiin laitoksiin. Tämä merkitsee sitä, että Sitran toimintaa sääntelee paitsi sitä koskeva erityislaki myös esimerkiksi yleinen hallinto-oikeudellinen normisto. Nyt käsiteltävällä ehdotuksella pyritään varmistamaan, että Sitran asema ja Sitraan sovellettava normisto olisivat toisaalta johdonmukaisia Sitran julkisoikeudellisen aseman ja hallinto-oikeudellisen sääntelyn kanssa ja toisaalta palvelisivat Sitran toiminnan tarkoitusta. Talousvaliokunta on tarkastellut Sitran asemaa ja tarkoitusta esimerkiksi Sitran toimintakertomuksesta vuodelta 2017 antamassaan mietinnössä TaVM 9/2018 vp — K 3/2018 vp.

Hallituksen esityksessä on kyse kolmen tyyppisistä muutoksista: 1. rikosoikeudellista virkavastuuta koskevien säännösten lisäämisestä lakiin, 2. muutoksenhakukiellosta Sitran hanke- ja yritysrahoitusta koskeviin päätöksiin ja 3. hallinnon yleislakien noudattamista koskevan säännöksen lisäämisestä.

Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annettua lakia esitetään muutettavaksi ensinnäkin siten, että rahaston hallintoelimille ja henkilöstölle säädettäisiin rikosoikeudellinen virkavastuu. Asiasta on tarpeen säätää erikseen, koska rikoslain tyhjentäväksi tarkoitettu luettelo rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin kuuluvista virastoista, laitoksista ja muista elimistä, joiden virkamiehiä, luottamushenkilöitä ja työntekijöitä virkavastuu koskee, ei kata Sitraa. Lisäksi lakiin lisättäisiin viittaussäännös vahingonkorvauslain mukaisesta vahingonkorvausvastuusta. Muutoksenhakukielloa koskeva esitys liittyy vireillä olevaan hallituksen esitykseen laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja tarpeeseen turvata Sitran hanke- ja yritysrahoitusta koskevan toiminnan tarkoitus ja tehokkuus myös jatkossa. Hallinnon yleislakien noudattamista koskeva säännös on luonteeltaan informatiivinen ja oikeustilaa selkeyttävä.

Talousvaliokunta pitää ehdotuksia tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina ja puoltaa niiden hyväksymistä tässä mietinnössä esitetyin perusteluin ja muutoksin.

Muutoksenhakukiello ja Sitran toiminnan valvonta

Sitran toiminnan tarkoituksen ja tehokkuuden turvaamisen näkökulmasta ehdotuksen keskiössä on ehdotettu säännös hanke- ja yritysrahoituspäätöksiä koskevasta muutoksenhakukiellosta. Säännöstä on perusteltu ja arvioitu hallituksen esityksessä laajasti.

Sitran päätöksiin ei nykyisin voida hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Sitra ei kuulu hallintolainkäyttölain (586/1996) soveltamisalasäännöksissä määriteltyihin organisaatioihin, eikä valitusoikeudesta Sitran hallintopäätöksiin ole säädetty myöskään erityislainsäädännössä. Tarve säätää asiasta erikseen liittyy vireillä olevaan hallituksen esitykseen laiksi oikeudenkäyn-

Valiokunnan mietintö TaVM 23/2018 vp

nistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Kyseinen esitys merkitsisi sitä, että myös Sitran hallintoasiassa tekemään päätökseen voisi jatkossa hakea muutosta. Tämän vuoksi nyt käsiteltävässä esityksessä on päädytty ehdottamaan Sitran hanke- ja yritysrahoituspäätöksiä koskevaa valituskieltoa.

Sitran yhteiskunnallinen rooli on toimia kokeilijana ja uudistajana. Tässä työssä keskeistä on joustavuus ja nopeus. Sitran toimiala on laaja ja muuttuva: Sitra toimii hankkeiden käynnistäjänä ja irtautuu niistä. Päätöksenteko hankkeista päätettäessä ja rahoitusta myönnettäessä perustuu strategiaan ja kulloistenkin teemojen painopisteisiin. Yhteistyökumppaneiden valinta on tapauskohtaista ja edellyttää harkintaa ja arviointia. Valitusoikeuden ulottuminen tällaisiin päätöksiin voisi vaarantaa Sitran tehtävän tehokkaan toteutumisen, mikäli hankkeiden toteutus pysähtyisi tai viivästyisi muutoksenhaun vuoksi. Sitran tehdessä rahoituspäätöksiä yksilön ja julkisen vallan välille ei myöskään synny subjektiiviseen oikeuteen verrattavaa perustetta. Etuuden tai palvelun saaminen riippuu Sitran harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai suunnitelmista.

Talousvaliokunta kiinnittää samalla huomiota siihen, että muutoksenhakukielto koskisi vain laissa yksilöityjä rahaston lainoja ja muuta takaisinmaksuehdoiltaan ehdollista rahoitusta, avustuksia, takauksia ja takuita koskevia myöntämispäätöksiä sekä yhteistyöhankkeisiin osallistumista ja osakkeiden ja osuuksien omistamista koskevia päätöksiä. Valituskielto olisi rajattu Sitra-lain 3 §:n 2—5 kohtien tilanteisiin. Valiokunta korostaa myös, ettei valituskielto rajoittaisi muutoksenhakumahdollisuutta erityislaeissa säädetystä. Esimerkiksi Sitran tekemistä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain mukaisista hankintapäätöksistä voitaisiin valittaa markkinaoikeuteen ja esittää oikaisuvaatimuksia.

Yleislainsäädännöstä poikkeamiseen tulisi valituskiellon osalta suhtautua perustuslain oikeusturväsäännöksen ja lainsäädännön johdonmukaisuuden takia pidättyvästi. Perustuslain 21 §:n säännökset eivät kuitenkaan estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa. Esityksessä on tarkasteltu varsin laajasti ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja arvioitu, että laki voidaan säätää tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä. Ehdotuksessa on kuitenkin pidetty suotavana hankkia asiasta perustuslakivaliokunnan lausunto.

Perustuslakivaliokunta on talousvaliokunnalle nyt käsiteltävästä ehdotuksesta antamassaan lausunnossa PeVL 44/2018 vp — HE 192/2018 vp katsonut, ettei perustuslaista valiokunnan mielestä johdu estettä valituskiellolle. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että päätöksenteko ehdotetun valituskiellon kattamissa asioissa perustuu sellaisiin arvioihin, jotka eivät luontevasti sovi muutoksenhaun kautta tuomioistuinten oikeudelliseen harkintaan osoitettaviksi. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että perustuslain 21 §:n kannalta valitusmahdollisuuden avaamista voisi olla nyt käsillä olevassa sääntelytilanteessakin aiheellista harkita muun muassa toiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi.

Talousvaliokunta pitää esitettyä, hanke- ja yritysrahoituspäätöksiin rajattua valituskieltoa perusteltuna. Valiokunta pitää keskeisenä varmistaa Sitran toimintaedellytykset nopeana ja kokeilevana toimijana. Samalla valiokunta korostaa, että Sitraan kuitenkin sovelletaan muun muassa hallintolain säännöksiä hallinnon oikeusperiaatteista. Sitran tulee noudattaa hallinnossaan hyvän

Valiokunnan mietintö TaVM 23/2018 vp

hallinnon vaatimuksia ja aktiivisesti valvoa omaa toimintaansa. Vaatimusten noudattamista valvovat lisäksi ylimmät laillisuusvalvojat, valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, jotka voivat käsitellä Sitran toimintaa koskevia kanteluita.

Hanke- ja yritysrahoituksen yleisen arvioinnin kannalta talousvaliokunta kiinnittää huomiota myös Sitran toiminnan parlamentaariseen valvontaan. Sitra on eduskunnan alainen rahasto, jonka hallintoneuvosto valvoo rahaston hallintoa ja päättää toiminnan periaatteista. Sitran hanke- ja yritysrahoituksen painopisteitä ja asianmukaisuutta arvioidaan myös Sitran kertomuksen käsittelyn yhteydessä. Sitran hallinnon ja tilien tarkastuksesta vastaavat eduskunnan valitsemat tilintarkastajat.

Voimaantulosäännös

Esityksen valiokuntakäsittelyn yhteydessä on ilmennyt tarve arvioida esitykseen sisältyvää voimaantulosäännöstä. Esitykseen sisältyvä lakiehdotus on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2019 alusta. Sen 18 § on kuitenkin esitetty tulevaksi voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Tätä erillistä voimaantuloajankohtaa on perusteltu tarpeella varmistaa säännöksen samanaikainen voimaantulo oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain kanssa.

Perustuslakivaliokunta on edellä viitatussa lausunnossaan tuonut esille, että perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että hallituksen esityksestä ei ilmene perustuslain edellyttämää erityistä syytä säätää ehdotetun 18 §:n voimaantulosta asetuksella. Säännöksen voimaantulolle ennen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettavaa lakia ei myöskään ole valtiosääntöistä estettä. Talousvaliokunta pitää perusteltuna poistaa erillinen 18 §:ää koskeva voimaantulosäännöksen 2 momentti ehdotuksesta.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Voimaantulosäännös. Voimaantulosäännöksen 2 momentti esitetään poistettavaksi. Erilliselle 18 §:ää koskevalle voimaantulosäännökselle ei ole erityistä tarvetta, eikä asiasta säätämiseksi asetuksella ole perustuslakivaliokunnan arvion (PeVL 44/2018 vp — HE 192/2018 vp) mukaan perustuslain 79 §:n edellyttämiä erityisiä syitä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 192/2018 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan mietintö TaVM 23/2018 vp

Valiokunnan muutosehdotukset

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. Yliasiames on hallituksen jä-
sen.

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 yliasiemieheen sovelletaan rikosoikeudellista
virkavastuuta koskevia säännöksiä. Rahaston toimihenkilöihin sovelletaan rikosoikeudellista vir-
kavastuuta 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 va-
littamalla.

19 §

Rahaston toimintaan sovelletaan, mitä hallintolaissa (434/2003), kielilaissa (423/2003), viran-
omaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) ja sähköisestä asioinnissa viran-
omaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) säädetään.

22 §

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

Valiokunnan mietintö TaVM 23/2018 vp

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 .

~~Lain 18 § tulee kuitenkin voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.~~

Helsingissä 11.12.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Martti Mölsä sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo liik
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Lea Mäkipää sin
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen