

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta (HE 63/2019 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- eduskunnan puhemies Matti Vanhanen, eduskunta
- johtaja Mikko Koironen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- neuvotteleva virkamies Jarmo Huotari, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Minna Tukiainen, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtaja Hannu Kemppainen, Business Finland Oy
- asiamies Tapio Anttila, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- johtava lakimies Jorma Jaalivaara, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- professori Olli Mäenpää
- valtiotieteen lisensiaatti Osmo Soininvaara

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Liisa Välikangas

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annettua lakia. Esityksen tarkoituksena on muuttaa Sitran hallintorakennetta koskevaa sääntelyä siten, että se vahvistaa rahaston parlamentaarista ja laaja-alaista ohjausta. Esityksen mukaan Sitralla olisi oma, Suomen Pankin pankkivaltuutetuista erillinen hallintoneuvosto, jonka jäsenmäärää lisättäisiin. Hallintoneuvoston tehtävät säilyisivät keskeisiltä osin ennallaan, jotta Sitran nykyinen asema riippumattomana toimijana turvataan. Eräitä hallintoneuvoston tehtäviä kuitenkin tarkennettaisiin suhteessa Sitran hallituksen tehtäviin. Myös hallituksen jäsenten valintamenettelyä ja kokoonpanoa ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan paremmin Sitran toiminnallisia tarpeita. Yliasiames ei ehdotuksen mukaan enää olisi hallituksen jäsen. Myös hallituksen asemaa yliasiamie-

Valiokunnan mietintö TaVM 3/2019 vp

heen nähden ehdotetaan vahvistettavaksi ja hallituksen tehtäviä tarkennettavaksi. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Esityksen tavoitteena on vahvistaa Sitran parlamentaarista ja laaja-alaista ohjausta ja johtamista sekä johtamisjärjestelmää. Tämä toteutettaisiin muuttamalla Sitran hallintorakennetta niin, että Sitralla olisi oma, Suomen pankin pankkivaltuutetuista erillinen hallintoneuvosto. Samalla Sitran hallituksen kokoonpanon sääntelyä muutettaisiin niin, että sen kokoonpanossa voitaisiin varmistaa entistä paremmin rahaston toimintasuunnittelun edellyttämä asiantuntemus. Nyt käsiteltävänä olevien muutosten taustalla on Sitraa koskevan, 21.12.2018 asetetun Sitran tehtäviä, hallintoa ja rahoitusta arvioineen parlamentaarisen työryhmän työ ja loppuraportti, joka luovutettiin 29.3.2019.

Talousvaliokunta on aiemmissa Sitran toimintakertomuksesta ja Sitraa koskevasta lainsäädännöstä antamissaan mietinnöissä korostanut Sitran asemaa riippumattomana ja tulevaisuuteen katsovana toimijana ja yhteiskunnallisen keskustelun avaajana. Toisaalta valiokunta on pitänyt tärkeänä edistää Sitran ja eduskunnan välistä yhteistyötä ja vuoropuhelua. Nyt käsiteltävällä esityksellä tavoitellaan molempia näistä päämääristä. Talousvaliokunta pitää esitystä perusteltuna ja puoltaa siihen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavassa esitetyin perusteluin ja täsmäntävin muutoksin.

Sitran riippumaton asema

Sitran itsenäistä asemaa ja toimintaedellytyksiä on pyritty turvaamaan vuonna 2018 toteutettujen lakimuutosten ja edellä mainitun parlamentaarisen työryhmän kautta. Nyt käsiteltävillä, parlamentaarisen työryhmän työhön perustuvilla muutoksilla on tarkoitus vahvistaa edelleen Sitran toiminnan riippumattomuutta ja toiminnan vaikuttavuutta. Muutokset vastaavat osaltaan myös talousvaliokunnan Sitraa koskevissa kannanotoissaan, viimeksi Sitran vuosikertomusta koskevassa mietinnössä (TaVM 1/2019 vp — K 1/2019 vp) esittämiin uudistustarpeisiin. Ne ovat samansuuntaisia myös Sitraa koskevan, elokuussa 2019 julkaistun arvioinnin kanssa. Näissä korostuvat toisaalta Sitran riippumattomuuden turvaamisen, toisaalta parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan sekä läpinäkyvyyden tarve. Näiden päämäärien välillä voidaan arvioida olevan myös tiettyjä jännitteitä. Ajatuspajan hyödyllisyyden perusta on mahdollisuus esittää uusia ja kiistanalaisiakin ideoita. Sitran toiminnan vaikuttavuutta ja vastuullisuutta tulee voida ohjata ja valvoa, mutta tämä ei saa tapahtua riippumattomuuden kustannuksella eikä johtaa liialliseen riskien kaihtamiseen tai ristiriitojakin herättävien keskustelunavausten välttämiseen. Sitran toiminnan tulee edelleen olla kokeilevaa ja tulevaisuuteen suuntautunutta.

Talousvaliokunta korostaa Sitran toiminnan lähtökohtaa itsenäisenä ajatuspajana ja pitää tärkeänä, että Sitran oikeudellinen asema on mahdollisimman selkeä. Sitran itsenäinen oikeudellinen asema kytkeytyy myös Sitran taloudelliseen ja toiminnalliseen riippumattomuuteen. Tämä on linjassa myös nyt käsiteltävän ehdotuksen lähtökohtien kanssa. Sitran asemaa itsenäisenä julkisoikeudellisena rahastona on luonnehdittu mm. eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksessä 8.6.2016. Sitra on rinnastettavissa hallinnon yleislaeissa tarkoitettuihin julkisoikeudellisiin lai-

Valiokunnan mietintö TaVM 3/2019 vp

toksiin, ja sen toimintaa sääntelee paitsi sitä koskeva erityislaki myös yleinen hallinto-oikeudellinen normisto. Tämä on todettu myös aiemmin Sitraa koskevaa sääntelyä uudistettaessa (TaVM 23/2018 vp — HE 192/2018 vp). Jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettävässä kirjauksessa on siten kyse täsmäntävästä muutoksesta, joka sinänsä vastaisi nykyistä oikeustilaa. Talousvaliokunta pitää kuitenkin sääntelyn johdonmukaisuuden ja selkeyden vuoksi tärkeänä, että Sitran itsenäinen oikeudellinen asema todettaisiin selkeästi myös Sitraa koskevassa laissa ja että tämä olisi myös muutoin Sitraa koskevan sääntelyn tulkinnan ja soveltamisen lähtökohta.

Hallintoneuvosto

Oman, pankkivaltuutetuista erillisen hallintoneuvoston ajatuksena on mahdollistaa ja varmistaa, että hallintoneuvosto tukisi asiantuntemuksellaan, strategisella tasollaan ja tulevaisuuteen suuntautuneisuudellaan Sitran toiminnan päälinjojen ohjausta. Voimassa olevan lain 8 §:n mukaan Sitran hallintoneuvoston muodostavat eduskunnan asettamat pankkivaltuutetut. Säännöksen taustalla on Sitran historia osana Suomen pankkia. Sitrasta muodostettiin itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö vuonna 1990, mutta tässä yhteydessä ei muutettu sääntelyratkaisua, jonka mukaan pankkivaltuutetut muodostavat Sitran hallintoneuvoston.

Talousvaliokunta pitää ehdotusta erillisestä hallintoneuvostosta perusteltuna. Se turvaa nykyistä paremmin Sitran toiminnan päälinjojen ohjauksessa tarvittavan asiantuntemuksen ja ajankäytön. Sitran toiminta poikkeaa sisällöllisesti olennaisesti pankkivaltuutettujen Suomen pankin hallintoon ja toimintaan kohdistuvista tehtävistä. Talousvaliokunta pitää perusteltuna ottaa jäsenten valinnassa huomioon erityisesti perusteluissa mainittu tulevaisuusorientoitunut, elinkeino- ja talouselämään, yhteiskunnallisiin ilmiöihin, oppimiseen ja rahaston toimintasuunnitteluun liittyvä osaaminen. Talousvaliokunta pitää kuitenkin tärkeänä, ettei lainsäädännöllä liian yksityiskohtaisesti rajata hallintoneuvoston työtapoja tai vaadittavaa asiantuntemusta, vaan että sääntely mahdollistaa myös tulevien strategisten muutostarpeiden ja ajan myötä muuttuvien painopisteiden huomioon ottamisen. Hallintoneuvosto voi hyödyntää työssään tarpeen mukaan uusia työtapoja, eikä sääntely aseta esteitä järjestää työtä esimerkiksi työvaliokuntia tai -jaostoja hyödyntäen. Talousvaliokunta pitää perusteltuna myös hallintoneuvoston esitettyä 13—17 jäsenen kokoa. Sääntelyn lähtökohtana on, että säännöksessä esitetty hallintoneuvoston koko turvaa riittävän laajalaisesti parlamentaarisuuden ja pienten eduskuntaryhmien edustuksen hallintoneuvostossa. Säännökseen jätetty liikkumavara mahdollistaa kulloistenkin poliittisten voimasuhteiden huomioon ottamisen. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan liikkumavaran käytöstä on tarkoitus sopia eduskuntaryhmien välillä osana laajempaa kokonaisuutta, jossa otetaan huomioon myös ryhmien edustus muissa hallintoneuvostoissa.

Hallitus ja yliasiamies: valinta, asema ja tehtävät

Ehdotuksella muutettaisiin hallituksen kokoonpanosääntelyä niin, että siinä otettaisiin huomioon Sitran toimintasuunnitteluun ja sen mukaisiin painopistealueisiin liittyvät osaamistarpeet. Tämä tarkoittaisi, että myös valtioneuvostoa edustavat hallituksen jäsenet voisivat edustaa Sitran painopisteiden mukaisesti niitä ministeriöitä, joiden toimialoille hallituksessa käsiteltävät asiat pääosin kuuluvat. Talousvaliokunta korostaa asiantuntemustarpeiden merkitystä hallituksen valinnassa ja katsoo, että ehdotettu säännös mahdollistaa nykyistä paremmin hallituksessa tarvittavan asiantuntemuksen huomioon ottamisen. Talousvaliokunta katsoo samalla, ettei tarvittavaa asian-

Valiokunnan mietintö TaVM 3/2019 vp

tuntemusta ole syytä säädösten määrittelyä tarkemmin, vaan sen tulee vastata Sitran toiminnan edellyttämiä, muuttuvia strategisia painopisteitä. Valiokunta pitää tärkeänä arvioida, voisiko ministeriöiden edustus jatkossa toteutua myös esimerkiksi ministeriön hallinnonalaan edustavan viraston kautta, mikäli tämä vastaisi paremmin Sitran toiminnan painopisteiden asiantuntemustarpeisiin.

Yliasiameiehen asemaan kohdistuisi muutoksia lain 9—12 §:n osalta. Yliasiameies ei enää olisi hallituksen jäsen. Talousvaliokunta pitää muutosta perusteltuna. Ehdotettu sääntelytapa vastaa yleisesti vastaavanlaisissa organisaatioissa noudatettuja lähtökohtia. Yliasiameiehellä olisi kuitenkin läsnäolo-oikeus ja puhevalta hallituksen kokouksessa. Tätä voidaan pitää perusteltuna ja johdonmukaisena myös sen kanssa, että yliasiameies toimisi hallituksen kokouksissa esittelijänä. Hallitus voisi myös tehdä yksittäistapauksessa päätöksen yliasiameiehen tehtäviin kuuluvissa asioissa. Säännös korostaa hallituksen esimiesasemaa yliasiameieheen nähden. Talousvaliokunta huomauttaa kuitenkin, että viimeksi mainittua säännöstä tulee soveltaa vain poikkeustilanteissa eikä sen soveltaminen saa hämärtää hallituksen ja yliasiameiehen toimivalta- ja vastuusuhteiden selkeyttä.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 §. Pykälän otsikko. Talousvaliokunta esittää lain 1 §:ään täsmentävää kirjausta Sitran asemasta eduskunnan vastattavana olevana itsenäisenä julkisoikeudellisena rahastona, jonka hallintoa valvoo ja toiminnan periaatteista päättää eduskunnan valitsema hallintoneuvosto. Kirjaus ei muuta nykyistä oikeustilaa, mutta selkeyttää Sitran lainsäädännöllistä asemaa eduskunnan vastattavana olevana rahastona. Vastaavan tyyppinen kansaneläkelaitosta koskeva kirjaus sisältyy kansaneläkelaitoksesta annetun lain 1 §:ään. Talousvaliokunta katsoo, että kirjaus osaltaan korostaa myös Sitran riippumatonta asemaa, jonka tulee olla lähtökohtana Sitraa koskevan sääntelyn tulokinnassa ja hallinnon ja toiminnan periaatteista päätettäessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 63/2019 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain (717/1990) 1 §:n 2 momentti, 8 §, 9 §:n 1, 4 ja 8 kohta sekä 10—12 §, sellaisina kuin niistä ovat 1 §:n 2 momentti laissa 1252/1999, 8 § osaksi laissa 1252/1999 ja 10 § laissa 1366/2018, sekä
lisätään lakiin uusi 8 a § seuraavasti:

1 §

Rahasto on eduskunnan vastattavana oleva itsenäinen julkisoikeudellinen rahasto, jonka hallintoa valvoo ja toiminnan periaatteista päättää eduskunnan valitsema hallintoneuvosto. Rahasto saa käyttää toiminnassaan nimitystä Sitra. (23.12.1999/1252).

8 §

Rahaston hallintoa hoitavat hallintoneuvosto, hallitus ja yliasiamies.
Hallintoneuvostossa on vähintään 13 ja enintään 17 jäsentä.
Hallintoneuvoston jäsenet valitsee eduskunta vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä. Heidän toimensa alkaa niin pian kuin vaali on toimitettu ja kestää seuraavan hallintoneuvoston jäsenen vaalin toimittamiseen.
Hallintoneuvosto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

8 a §

Hallintoneuvoston jäsen saa vuotuisen palkkion, joka on viidestoistaosa edustajanpalkkiosta annetun lain (328/1947) mukaan kansanedustajalle kulloinkin suoritettavasta vuotuisesta palkkiosta kaikkine määrävuosikorotuksineen.
Lisäksi hallintoneuvoston puheenjohtajalle ja varapuheenjohtajalle maksetaan vuotuiset palkkiot, joiden suuruus on puheenjohtajalle puolet ja varapuheenjohtajalle viidesosa hallintoneuvoston jäsenen vuotuisesta palkkiosta. Vuotuisesta palkkiosta maksetaan kuukausittain kahdestoistaosa.
Hallintoneuvoston jäsenelle maksetaan kultakin kokoukselta kokouspalkkiota kolmasosa kuukausipalkkiosta.
Hallintoneuvosto päättää sihteerin palkkiosta.
Hallintoneuvoston jäsenten palkkiot ja muut hallintoneuvoston toiminnasta aiheutuvat kustannukset suoritetaan rahaston varoista.

Valiokunnan mietintö TaVM 3/2019 vp

9 §

Hallintoneuvoston tehtävänä on valvoa rahaston hallintoa ja päättää toiminnan periaatteista. Hallintoneuvoston on erityisesti:

1) valittava ja vapautettava hallituksen puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja muut jäsenet sekä hallituksen esityksestä yliasiamies sekä määrättävä heidän palkkionsa ja palkkaetunsa;

4) vahvistettava vuosittain talous- ja toimintasuunnitelma seuraavalle neljälle vuodelle;

8) päätettävä vastuuvapaudesta hallituksen jäsenille ja hallituksen esityksestä yliasiamiehelle;

10 §

Hallituksessa on vähintään viisi ja enintään seitsemän jäsentä. Hallituksen jäseniksi on valittava rahaston toimintasuunnittelun edellyttämää asiantuntemusta edustavia henkilöitä, joista enintään kolme edustaa ministeriöitä, joiden toimialoille hallituksessa käsiteltävät asiat pääosin kuuluvat.

Valtioneuvoston yleisistunto tekee valtiovarainministeriön esittelystä hallintoneuvostolle esityksen 1 momentissa tarkoitetuista ministeriöiden edustajista.

11 §

Hallituksen tehtävänä on huolehtia rahaston hallinnosta ja rahaston toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä.

Hallitus kokoontuu puheenjohtajan tai hänen estyneenä ollessaan varapuheenjohtajan kutsusta. Hallitus on päätösvaltainen, kun kokouksen puheenjohtaja ja vähintään puolet muista valituista jäsenistä on paikalla. Asiat ratkaistaan yksinkertaisella ääntenemmistöllä. Äänten mennessä tasan ratkaisee puheenjohtajan ääni.

Hallituksen toimikausi on kaksi vuotta.

Hallitus voi yksittäistapauksessa tehdä päätöksen yliasiamiehen tehtäviin kuuluvassa asiassa.

12 §

Yliasiamiehen tehtävänä on hoitaa rahaston hallintoa sekä kehittää rahaston toimintaa hallintoneuvoston ja hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti.

Yliasiamiehellä on oikeus olla läsnä hallituksen kokouksessa ja käyttää siellä puhevaltaa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Eduskunta valitsee uuden hallintoneuvoston tämän lain voimaantultua. Nykyinen hallitus jatkaa enintään vuoden 2020 loppuun. Lain 10 ja 11 §:ää sovelletaan uuden hallituksen valintaan, kokoonpanoon, tehtäviin, päätöksentekoon ja toimikauteen lain voimaantultua. Lain 12 §:n 2 momenttia yliasiamiehen läsnäolo- ja puheoikeudesta hallituksen kokouksessa sovelletaan tämän lain voimaantultua.

Valiokunnan mietintö TaVM 3/2019 vp

Helsingissä 5.12.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väätäinen sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Olli Immonen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen

Valiokunnan mietintö TaVM 3/2019 vp
Vastalause

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta on yksi parlamentaarista valtaa kaventava kohta, jonka perustelut ovat perussuomalaisen mielestä kyseenalaisia.

Lakiehdotuksen 9 §:n 8 kohdassa ehdotetaan, että hallintoneuvosto päättäisi yliasiamiehen vastuuvapaudesta hallituksen esityksestä. Perussuomalaiset pitää tätä hallintoneuvoston vallan vähentämisenä, ja hallintoneuvostolle tulisi pidättää itsenäinen oikeus päättää yliasiamiehen vastuuvapaudesta.

Sitran henkilöstön osalta esityksen vaikutukset rajoittuvat yliasiamieheen. Hän ei enää olisi hallituksen jäsen, vaan toimisi esittelijänä hallituksen kokouksessa. Hänellä olisi kuitenkin läsnäolo- ja puheoikeus hallituksessa. Yliasiamiehen valitsisi ja vapauttaisi edelleen hallintoneuvosto, mutta tämä tapahtuisi hallituksen esityksestä.

Tähän asti Sitran hallintoneuvosto on siis voinut halutessaan päättää Sitran yliasiamiehen vastuuvapaudesta. Hallituksen esityksessä Sitran hallintoneuvosto voisi äänestää Sitran yliasiamiehen vastuuvapaudesta vain Sitran hallituksen esityksestä. Koska Sitran hallitus muodostuu pitkälti ministeriöiden edustajista eli käytännössä kulloinkin istuvasta maan hallituksesta, HE 63/2019 vp voidaan tulkita parlamentin vallan kaventamiseksi tausta-ajatuksella, että eduskunta ei pystyisi erottamaan yliasiamiestä ilman valtioneuvoston aloitetta.

Edellä mainituin perustein perussuomalaiset vastustavat muutosta yliasiamiehen vastuuvapaudesta päättämiseen liittyen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 5.12.2019

Veikko Vallin ps
Sakari Puisto ps
Minna Reijonen ps