

Olli Mäenpää
7.11.2019

Talousvaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamisesta (HE 63/2019 vp)

Sitran riippumaton asema

Hallituksen esityksen perusteluissa korostetaan tarvetta turvata Sitran riippumattomuus. Esityksen yleisenä tarkoituksena on vastaavasti turvata Sitran riippumaton asema kehityksen ja kasvun pitkäjänteisenä ja tulevaisuusorientoituneena edistäjänä (s. 4). Esitetyt näkökohdat puoltaisivat Sitran riippumattoman aseman kirjaamista myös lakiin. Esimerkin luonteisesti voidaan viitata vastaavassa eduskunnan alaisessa asemassa toimivaan Kansaneläkelaitokseen, jota koskevan lain 1 §:n mukaan ”Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka hallintoa ja toimintaa valvovat eduskunnan valitsevat valtuutetut”.

Hallintoneuvoston valinta (8 §)

Sitrasta annetun lain 8 §:ää muutettaisiin hallituksen esityksen mukaan niin, että Sitralla olisi Suomen Pankin pankkivaltuutetuista erillinen hallintoneuvosto, jonka jäsenet eduskunta valitsee.

Tältä osin voidaan todeta, että voimassaolevan lain 8 §:n säännös, jonka mukaan hallintoneuvostoon kuuluvat eduskunnan asettamat pankkivaltuutetut, on aikanaan säädetty Sitran kuullessa Suomen Pankkiin. Vuonna 1990 Sitra-lakia muutettiin niin, että siitä muodostettiin itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka ei enää ollut osa Suomen Pankkia. Tuossa yhteydessä ei kuitenkaan muutettu alkuperäistä lähtökohtaa, jonka mukaan pankkivaltuutetut muodostavat Sitran hallintoneuvoston.

Pankkivaltuutetuista erillistä hallintoneuvostoa voidaan pitää asiallisesti perusteltuna siltä kannalta, että Sitran toiminta poikkeaa sisällöllisesti olennaisella tavalla pankkivaltuutettujen Suomen Pankkiin hallintoon ja toimintaan kohdistuvista tehtävistä. Perustelujen mukaan pankkivaltuutettujen pääasialliset tehtävät Suomen pankin osalta eivät mahdollista erikoistunutta syventymistä Sitran toimintaan, mitä voidaan pitää ongelmallisena Sitran toiminnan asiantuntevan ohjauksen kannalta. Myös Sitran asema itsenäisenä julkisoikeudellisena oikeushenkilönä puoltaa sitä, että sillä on esityksen mukaisesti rahaston omana toimielimenä toimiva hallintoneuvosto.

Ehdotuksen mukaan hallintoneuvoston jäsenmäärää myös lisättäisiin jonkin verran. Tällä pyritään laajentamaan hallintoneuvoston parlamentaarista edustavuutta, mitä voidaan pitää perusteltuna tavoitteena.

Yliasiameiehen valintamenettely (9 §)

Hallintoneuvoston tehtävänä olisi lakiehdotuksen 9 §:n mukaan valita ja vapauttaa yliasiemies sekä myöntää yliasiemiehelle valintavapaus hallituksen esityksestä. Ehdotettu muutos poikkeaa voimassa oleva laista siinä, että hallintoneuvosto voisi tehdä nämä päätökset vain hallituksen esityksestä.

Perustelujen mukaan muutoksella pyritään selkeyttämään hallituksen ja yliasiameiehen tehtävänjakoa vallitsevien hyvien hallintomallien mukaisesti (s. 9). Kysymys on kuitenkin lähinnä hallituksen ja hallintoneuvoston välisen toimivallanjaon muutoksesta, jossa hallituksen asemaa muutenkin vahvistettaisiin. Hallituksen on myös perusteltava esityksensä asianmukaisesti

Hallituksen jäsenet (10 §)

Hallituksen jäsenten kelpoisuusvaatimuksia ehdotetaan 10 §:ssä säänneltäväksi niin, että jäseniksi on valittava rahaston toimintasuunnittelun edellyttämää asiantuntemusta edustavia henkilöitä. Koska rahaston toimintasuunnitelman kohteena on lähinnä rahaston keskeisten tehtävien hoitaminen, kelpoisuusvaatimus edellyttäisi aiheellisella tavalla, että jäsenillä on näiden tehtävien kannalta riittävä asiantuntemus.

Toinen keskeinen muutos 10 §:ssä on se, että yliasiemies ei olisi enää hallituksen jäsen. Tämä vastaa yleisesti vastaavanlaisissa organisaatioissa noudatettavia lähtökohtia. Ehdotus liittyy tältä osin myös yleisemmin yliasiameiehen ja hallituksen välisen suhteen muuttamiseen.

Lisäksi uuden 2 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunto tekisi valtiovarainministeriön esittelystä rahaston hallintoneuvostolle esityksen ministeriöiden edustajista Sitran hallituksen jäseniksi. Tarkoituksena on, että ministeriöiden edustajien valinnassa painottuisi rahaston toimintasuunnitelman mukainen ministeriöiden toimiala. Tavoitteena on myös aiheellisesti saada rahaston keskeisten tehtävien kannalta relevantti hallinnonalan asiantuntemus hallituksen käyttöön.

Hallituksen tehtävät (11 §)

Hallituksen tehtävänä olisi muutosehdotuksen mukaan huolehtia rahaston hallinnosta ja rahaston toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Muutosta voidaan pitää lähinnä hallituksen tehtäviä täsmentävänä.

Hallitus voisi pykälään lisättäväksi ehdotetun uuden 4 momentin mukaan yksittäistapauksessa tehdä päätöksen yliasiameiehen tehtäviin kuuluvassa asiassa. Perustelujen mukaan tämän poikkeuksellisen menettelymahdollisuuden tarkoituksena on korostaa hallituksen esimiesasemaa yliasiameiehen nähden (s. 10).

Ehdotettu 4 momentin sääntely vahvistaisi hallituksen asemaa suhteessa yliasiamieheen, mikä on mahdollista rahaston toimielimiä koskevan yleisen sääntelyn puitteissa. Aivan poikkeuksellisen tällaista hallituksen toimivaltaa ei myöskään voida pitää, sillä vastaavanlainen toimivalta on osakeyhtiön, osuuskunnan ja säätiön hallituksella. Näitä oikeushenkilöitä koskevan lainsäädännön mukaan hallitus voi yksittäistapauksessa tehdä päätöksen toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvassa asiassa (OYL 6:7; OsuuskuntaL 6:7; SäätiöL 3:7).

Vaikka Sitra ei ole osakeyhtiö, osuuskunta tai säätiö vaan julkisoikeudellinen rahasto, vastaavanlaista sääntelyä voidaan pitää mahdollisena myös rahaston toiminnassa. Hallituksen ja yliasiamiehen toimivalta- ja vastuusuhteiden selkeyttä kuitenkin hämärtäisi, jos hallitus käyttäisi yliasiamiehen päätösvaltaa muuten kuin poikkeuksellisesti ja ainoastaan periaatteellisesti tärkeissä asioissa. Myös muissa mainituissa organisaatiomuodoissa hallituksen päätösvalta toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvissa asioissa on harvinainen hallituksen ja toimitusjohtajan tehtävien ja roolin selvien eroavuuksien vuoksi.

Jos osakeyhtiön hallitus ottaa asian päätettäväkseen, siihen kohdistuu myös vastuu päätöksen asian- ja lainmukaisuudesta. Vastaavanlaista lähtökohtaa on perusteltua soveltaa myös tilanteessa, jossa rahaston hallitus yksittäistapauksessa käyttäisi päätösvaltaa yliasiamiehen tehtäviin kuuluvassa asiassa. Vastuuta ei tältä osin kuitenkaan ole välttämätöntä kirjata lakiin.

Yliasiamiehen asema ja tehtävät (10-12 §)

Yliasiamiehen asemaan kohdistuisi 10-11 §:ssä muutoksia, joiden mukaan yliasiamies ei enää olisi hallituksen jäsen ja hallitus voisi yksittäistapauksessa tehdä päätöksen yliasiamiehen tehtäviin kuuluvassa asiassa. Yliasiamies toimisi hallituksen johdon ja valvonnan alaisena hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Muutokset vahvistaisivat hallituksen asemaa suhteessa yliasiamieheen, minkä asiallisena edellytyksenä voidaan pitää hallituksen jäseniin kohdistuvia kelpoisuusvaatimuksia 10 §:ssä.

Yliasiamiehellä olisi 12 §:ään lisättäväksi ehdotetun uuden 2 momentin mukaan oikeus olla läsnä hallituksen kokouksessa ja käyttää siellä puhevaltaa. Säännöstä voidaan pitää perusteltuna ottaen huomioon yliasiamiehen tehtävät ja se, että yliasiamies ei ehdotuksen mukaan olisi hallituksen jäsen. Sama arvio voidaan esittää perusteluissa todetusta lähtökohdasta, jonka mukaan yliasiamies toimisi esittelijänä hallituksen kokouksissa.