

8.6.2016

Dnr 4770/4/15

Beslutsfattare: Justitieombudsman Petri Jääskeläinen

Föredragande: Äldre justitieombudsmannasekreterare Mikko Sarja

UPPFYLLELSE AV SPRÅKLIGA SKYLDIGHETER I WEBBINFORMATION AV JUBILEUMSFONDEN FÖR FINLANDS SJÄLVSTÄNDIGHET

1 KLAGOMÅLET

Klaganden bad i sitt brev 31.10.2015 riksdagens justitieombudsman undersöka förfarandet av Jubileumsfonden för Finlands självständighet (nedan Sitra) på grund av att fondens finskspråkiga webbsidor är utförligare än de svenskspråkiga sidorna. Klaganden hänvisade till kontaktuppgifter, information om ansökning av understöd, information om fondens syfte och verksamhet samt nyhetsinformation, årsberättelser och andra publikationer.

2 UTREDNING

Med anledning av klagomålet har utredning skaffats från Sitra.

3 AVGÖRANDE

3.1 Sitrans utredning

Enligt Sitrans uppfattning måste åtminstone följande stadganden iakttas i ärendet.

Enligt 1 § lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet är fonden en under riksdagens garanti stående fond ("Sitra" eller "fonden").

Enligt 2 § har fonden som mål att främja en stabil och balanserad utveckling i Finland, en kvantitativ och kvalitativ tillväxt i ekonomin samt internationell konkurrensförmåga och internationellt samarbete genom att i synnerhet verka för genomförande av sådana projekt som effektiviserar utnyttjandet av de samhällsekonomiska resurserna eller höjer forsknings- och utbildningsnivån eller i vilka utvecklingsalternativen för framtiden reds ut.

Enligt 3 § kan fonden, för att uppnå sitt mål, utföra och låta utföra undersökningar och utredningar, bevilja lån och annan finansiering, varvid beslut får fattas om villkorlig återbetalning, bevilja bidrag, bevilja borgen och garantier samt delta i samarbetsprojekt och äga aktier och andelar i företag.

Om jäv för medlemmarna av förvaltningsrådet och styrelsen, överombudsmannen samt de övriga tjänstemännen gäller enligt 19 § i lagen vad 10 § 1 och 2 mom. samt 11 § lagen om förvaltningsförfarande (598/82) stadgar om jävsgrunder för tjänstemän och om verkan av jäv.

Hos Sitra har det ansetts att förvaltningslagen inte gäller Sitra för övrigt. I och för sig iakttar Sitra i sin verksamhet bl.a. de krav gällande öppenhet och ansvarsfull användning av tillgångar som följer av grunderna för god förvaltning såsom t.ex. principerna om ändamålsbundenhet.

Enligt 17 § i grundlagen (731/1999) är Finlands nationalspråk finska och svenska. Därmed har varje medborgare rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk.

Enligt 2 § i språklagen (423/2003) är syftet med lagen att trygga den i grundlagen tillförsäkrade rätten att använda finska eller svenska. Ytterligare är syftet med lagen att garantera vars och ens rätt till god förvaltning oberoende av språk. Enligt 3 § tillämpas lagen hos domstolar och andra statliga myndigheter, hos kommunala myndigheter, självständiga offentligrättsliga inrättningar, riksdagens ämbetsverk och republikens presidents kansli (myndighet), om inte något annat föreskrivs särskilt.

Enligt förvaltningslagen (434/2003) är syftet med lagen att genomföra och främja god förvaltning samt rättsskydd i förvaltningsärenden (1§). I lagen föreskrivs om grunderna för god förvaltning och om förfarandet i förvaltningsärenden (2 §). Lagen tillämpas hos statliga myndigheter, kommunala myndigheter och självständiga offentligrättsliga inrättningar samt hos riksdagens ämbetsverk och republikens presidents kansli (myndighet). Ytterligare tillämpas lagen vid statens affärsverk, offentligrättsliga föreningar samt på enskilda då de sköter offentliga förvaltningsuppgifter (2 §). Dessutom ska myndigheterna enligt förvaltningslagen använda ett sakligt, klart och begripligt språk (9 §).

Med hänvisning till de ovan nämnda bestämmelserna i grundlagen, språklagen och förvaltningslagen har det ansetts hos Sitra att Sitra varken är en myndighet eller bedriver myndighetsverksamhet, inte utövar offentlig makt och inte sköter de i förvaltningslagen avsedda offentliga förvaltningsuppgifterna. Hos Sitra har begreppet myndighetsverksamhet bedömts på grund av offentlighetslagen (lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet, 621/1999). Sitra nämns inte i förteckningen i lagens 4 § 1mom., där de myndigheter som lagen avser har definierats. Sitra är inte heller ett ämbetsverk eller en inrättning av riksdagen som nämns i förteckningen eftersom det med dessa avses samma enheter som har definierats i lagen om riksdagens tjänstemän (1373/1994), dvs. riksdagens kansli, statsrevisorernas kansli, riksdagens justitieombudsmans kansli, kansliet för Finlands delegation i Nordiska rådet och Riksdagsbiblioteket.

Ytterligare har det ansetts hos Sitra att bestämmelsen i offentlighetslagens 4 § 1mom. om tillämpning av lagen på andra sammanslutningar som utför ett offentligt uppdrag när de utövar offentlig makt, inte kan tillämpas på fondens verksamhet eftersom den inte innebär utövning av offentlig makt. Därför har det ansetts hos Sitra att fonden inte är en myndighet som omfattas av offentlighetsprincipen i 1 § i offentlighetslagen.

På basis av allt som har sagts ovan och med hänvisning till kraven på tvåspråkighet har det ansetts hos Sitra att Sitra inte tillhör de myndigheter, enheter som utövar offentlig makt eller enheter som sköter förvaltningsärenden som avses i de ovan nämnda bestämmelserna i grundlagen, språklagen eller förvaltningslagen och är skyldiga att använda både finska och svenska i sin verksamhet.

Trots dessa grunder har Sitra meddelat följande gällande den klagandes fråga.

Sitra kommer att förnya sin webbplats under 2016. På den nya webbplatsen erbjuder Sitra information och meddelanden om tyngdpunkter i Sitras verksamhet på finska, svenska och engelska, även om Sitra inte anser sig vara direkt skyldig att göra detta på grund av de ovan

nämnda orsakerna. Förnyelsen syftar till att förbättra medborgarnas möjligheter att få information om Sitras verksamhet på Finlands två nationalspråk samt på engelska. De finskspråkiga, svenskspråkiga och engelskspråkiga webbplatserna kommer inte nödvändigtvis att ha identiskt innehåll utan Sitra tar hänsyn till skillnaderna mellan intressegrupperna i synnerhet beträffande engelska.

Klaganden har antytt bl.a. att Sitras finskspråkiga webbsidor är mer omfattande än de svenskspråkiga webbsidorna vad gäller kontaktinformation, sökning av finansiering, information om fondens syfte och verksamhet och nyheter, årsberättelser och andra publikationer. Förnyelsen av webbplatsen förbättrar situationen genom att ta hänsyn till de olika språkversionernas struktur och se till att väsentlig information lätt går att hitta. För tydlighetens skull måste det dock konstateras att en fullständig motsvarighet i omfattning av innehåll på olika språk inte anses vara möjlig.

Om Sitras årsberättelse och bokslut har Sitra konstaterat att de är riksdagshandlingar som lämnas till riksdagen varje år och alltid upprättas på båda nationalspråken. Båda språkversioner finns tillgängliga på Sitras webbplats.

3.2

Frågeställningen

Sitra anser att den varken är en myndighet eller bedriver myndighetsverksamhet, inte utövar offentlig makt och inte sköter offentliga förvaltningsuppgifter. Därför bedömer jag först den juridiska karaktären av Sitra och dess verksamhet, dvs. huruvida Sitra är en sådan aktör som i sin verksamhet måste efterfölja förvaltningens allmänna lagar (t.ex. lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, förvaltningslagen och språklagen).

Om svaret till frågan ovan är jakande, måste därefter bedömas huruvida Sitra har uppfyllt sina lagstadgade språkliga skyldigheter såvida det är fråga om information på fondens webbsidor.

3.3

Den rättsliga karaktären av Sitra och dess verksamhet

3.3.1

Grundlagens reglering om fonder utanför statsbudgeten

Enligt 87 § grundlagen kan genom lag bestämmas att en statlig fond skall lämnas utanför statsbudgeten, om skötseln av någon bestående statlig uppgift nödvändigtvis kräver det. För att ett lagförslag om inrättande av en fond utanför statsbudgeten eller om väsentlig utvidgning av en sådan fond eller dess ändamål skall godkännas krävs i riksdagen minst två tredjedelars majoritet av de avgivna rösterna.

På grund av motiveringarna till denna bestämmelse (RP 1/1998 rd, s. 139–140) kan man bl.a. konstatera att då grundlagen stiftades stod sammanlagt 11 fonder utanför statsbudgeten. Den enda fonden som stod under riksdagens garanti var Jubileumsfonden för Finlands självständighet (SITRA). Några allmänna kännetecken på uppgiftsområden som förutsätter fondering har inte kunnat fastställas, eftersom fonder har inrättats för synnerligen varierande uppgifter och av många olika anledningar. Skötseln av en uppgift kan anses förutsätta att en fond inrättas, om uppgiften är en bestående statlig uppgift och de budgetekonomiska redskapen, så som nettobudgetering, flerårsbudgetering eller förslags- eller reservationsanslag, inte är lämpliga för uppgiften i fråga.

Statens bestående uppgifter kan ovillkorligen förutsätta att en fond inrättas i sådana fall då det är svårt att förutse eventuella betydande utgiftsposter. I regeringens proposition har man försökt definiera tre olika uppgiftsgrupper där fondering kan användas: 1) olika funktioner i samband med statliga

borgensförbindelser och garantier, 2) funktioner av sparkaraktär och 3) omfattande låne- och räntestödsverksamhet.

3.3.2

Lag om Jubileumsfonden för Finlands självständighet

Enligt 1 § 2 mom. lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet (nedan Sitra-lagen) är fonden en under riksdagens garanti stående fond. Den får i sin verksamhet använda benämningen Sitra. Enligt 2 mom. behandlas ärenden som gäller fonden i statsrådet av finansministeriet.

I regeringens proposition (RP 6/1990 rd, s. 1 och 9) konstaterar man bl.a. att Sitra är en självständig offentligrättslig juridisk person och att avsikten har varit att i lagen länka samman målen och uppgifter för den nya fonden med den övriga offentliga finansieringsorganisationen. I rättsligt avseende är fonden en sådan under riksdagens garanti stående fond som avses i 83 § riksdagsordningen. Genom riksdagens bankfullmäktige deltar riksdagen i fondens högsta beslutsfattande i dess förvaltningsråd. Dessutom deltar riksdagen i övervakningen av fonden genom de revisorer som den utsett till Finlands Bank, och över fondens verksamhet avges årligen en berättelse till riksdagen.

Enligt 2 § har fonden som mål att främja en stabil och balanserad utveckling i Finland, en kvantitativ och kvalitativ tillväxt i ekonomin samt internationell konkurrensförmåga och internationellt samarbete genom att i synnerhet verka för genomförande av sådana projekt som effektiviserar utnyttjandet av de samhällsekonomiska resurserna eller höjer forsknings- och utbildningsnivån eller i vilka utvecklingsalternativen för framtiden reds ut.

Enligt regeringens proposition skall fonden i fråga om allmännyttiga projekt försöka koncentrera sig på sådana vittomfattande objekt som lämpar sig naturligast för den jämfört med andra finansieringssituationer eller för vilka det är svårt att få finansiering från annat håll. På grund av omfattningen hos fondens verksamhetsområde skall dess resurser fördelas i fast samarbete med andra som med offentliga medel utvecklar och finansierar knowhow (RP 6/1990 rd, s. 5).

Enligt 3 § kan fonden för att uppnå sitt mål 1) utföra och låta utföra undersökningar och utredningar, 2) bevilja lån och annan finansiering, varvid beslut får fattas om villkorlig återbetalning, 3) bevilja bidrag, 4) bevilja borgen och garantier samt 5) delta i samarbetsprojekt och äga aktier och andelar i företag.

Enligt 8 § 1 mom. sköts fondens förvaltning av förvaltningsrådet, styrelsen och överombudsmannen. Till förvaltningsrådet hör enligt 2 mom. de bankfullmäktige som riksdagen tillsätter. Ordförande för förvaltningsrådet är bankfullmäktiges ordförande och vice ordförande bankfullmäktiges vice ordförande. Finansministeriet fastställer arvoden för förvaltningsrådets medlemmar. Enligt 9 § har förvaltningsrådet till uppgift att övervaka fondens förvaltning och besluta om verksamhetsprinciperna.

Enligt 10 § har styrelsen sex medlemmar. Finansministeriet, handels- och industriministeriet samt undervisningsministeriet skall vara representerade i styrelsen. Överombudsmannen är medlem av styrelsen. Enligt 11 § 1 mom. skall styrelsen leda fondens verksamhet.

Enligt 12 § har överombudsmannen till uppgift att sköta fondens förvaltning samt att utveckla fondens verksamhet enligt förvaltningsrådets och styrelsens anvisningar och föreskrifter.

Om jäv för medlemmarna av förvaltningsrådet och styrelsen, överombudsmannen samt de övriga tjänstemännen gäller enligt 19 § vad 10 § 1 och 2 mom. samt 11 § lagen om förvaltningsförfarande stadgar om jävsgrunder för tjänstemän och om verkan av jäv.

Tillämpningen av jävsbestämmelser har motiverats med ändamålsenligheten och särdragen av fondens verksamhet. Det har konstaterats att Sitra är en offentligrättslig fond som bedriver en omfattande finansieringsverksamhet riktad till olika grupper i samhället. Därför har det ansetts vara ändamålsenligt att jävsbestämmelser tillämpas på fondens funktionärer (RP 6/1990 rd, s. 12–13).

För andra prestationer än sådana som avses i 3 § uppbär fonden enligt 22 § avgifter enligt lagen om grunderna för avgifter till staten.

Detta har motiverats med det att fonden i samband med sin egentliga verksamhet kan producera olika slags tjänster, t.ex. i anslutning till datateknik, för sina kunder (RP 6/1990 rd, s.13).

3.3.3

Riksdagens arbetsordning och instruktion för riksdagens bankfullmäktigeledamöter

Enligt 13 § *riksdagens arbetsordning* väljer riksdagen under valperiodens första riksmöte inom sig nio bankfullmäktige för att övervaka Finlands Banks verksamhet och förvaltningen av de fonder som står under riksdagens garanti. Bankfullmäktige lämnar årligen en berättelse och vid behov särskilda berättelser till riksdagen. Under valperiodens första riksmöte väljer riksdagen revisorer för Finlands Bank på det sätt som bestäms särskilt. Revisorerna är samtidigt revisorer för de fonder som står under riksdagens garanti.

Enligt 3 § 3 mom. *instruktion för riksdagens bankfullmäktigeledamöter* är bankfullmäktige förvaltningsråd för Jubileumsfonden för Finlands självständighet enligt vad som närmare föreskrivs i lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet.

3.3.4

Tillämpningsområdereglerna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, förvaltningslagen, språklagen och lagen om grunderna för avgifter till staten

Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet

Enligt 4 § 1 mom. lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (nedan offentlighetslagen) avses med myndigheter i denna lag 1) statliga förvaltningsmyndigheter samt övriga statliga ämbetsverk och inrättningar, 2) domstolar och övriga lagskipningsorgan, 3) statens affärsverk, 4) kommunala myndigheter, 5) Finlands Bank jämte Finansinspektionen samt Folkpensionsanstalten och andra självständiga offentligrättsliga inrättningar, dock så att denna lag i fråga om Pensionsskyddscentralens och Lantbruksföretagarnas pensionsanstalts handlingar tillämpas endast på det sätt som föreskrivs i 2 mom., 6) riksdagens ämbetsverk och inrättningar, 7) myndigheterna i landskapet Åland när de i landskapet utför uppgifter som ankommer på riksmyndigheterna, 8) nämnder, delegationer, kommittéer, kommissioner, arbetsgrupper, förrättningsmän och revisorer i kommuner och samkommuner samt andra därmed jämförbara organ som med stöd av en lag, en förordning eller ett beslut fattat av en myndighet som avses i 1, 2 eller 7 punkten har tillsatts för att självständigt utföra en uppgift.

Vad som sägs om en myndighet gäller enligt 2 mom. även sammanslutningar, inrättningar, stiftelser och enskilda personer som utövar offentlig makt och som enligt en lag, en bestämmelse eller en föreskrift som meddelats med stöd av en lag eller en förordning utför ett offentligt uppdrag. Om offentlighet för evangelisk-lutherska kyrkans handlingar bestäms särskilt.

Enligt motiveringarna till ovan sagda bestämmelser är statens förvaltningsmyndigheter statliga organ som har tillsatts för att utföra vissa förvaltningsuppgifter. Självständiga offentligrättsliga inrättningar är juridiska personer om vilkas organisation, organ och uppgifter bestäms i särskilda författningar. De utför uppgifter inom den så kallade medelbara offentliga förvaltningen, det vill säga offentliga uppgifter som anförtrots organ utanför det egentliga förvaltningsmaskineriet. Finlands Bank, inklusive

Finansinspektionen som administrativt utgör en del av banken, Folkpensionsanstalten, Helsingfors universitet, Institutet för arbetshygien, Kommunernas pensionsförsäkring, Kommunernas garanticentral och Kommunala arbetsmarknadsverket är sådana självständiga offentligrättsliga organ som avses i punkten. Med riksdagens ämbetsverk och inrättningar avses detsamma som i lagen om riksdagens tjänstemän, det vill säga riksdagens kansli, statsrevisorernas kansli, riksdagens justitieombudsmans kansli, kansliet för Finlands delegation i Nordiska rådet och Riksdagsbiblioteket (RP 30/1998 rd, s. 49 och 51)

Förvaltningslagen

Enligt 2 § 2 mom. förvaltningslagen tillämpas denna lag hos statliga myndigheter, kommunala myndigheter och självständiga offentligrättsliga inrättningar samt hos riksdagens ämbetsverk och republikens presidents kansli (myndighet). Denna lag tillämpas enligt 3 mom. vid statens affärsverk, offentligrättsliga föreningar samt på enskilda då de sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

I regeringens proposition konstaterar man att för de enskilda myndigheternas vidkommande bestäms tillämpningsområdet enligt ungefär samma grunder som när det gäller offentlighetslagen (RP 72/2002 rd, s. 36). Med tanke på enhetligheten i lagstiftningen har begreppet myndighet i förvaltningslagen utformas så att det till väsentliga delar motsvarar det myndighetsbegrepp som avses i offentlighetslagen (RP 72/2002 rd, s. 53).

Självständiga offentligrättsliga inrättningar är juridiska personer om vilkas organisationsform, organ och uppgifter det föreskrivs i författningar som gäller dem. De utför uppgifter inom den s.k. medelbara offentliga förvaltningen. Finlands Bank, Folkpensionsanstalten, Institutet för arbetshygien, Kommunernas pensionsförsäkring, Kommunernas garanticentral samt Kommunala arbetsmarknadsverket är självständiga offentligrättsliga inrättningar. Riksdagen är inte en statlig förvaltningsmyndighet och förvaltningslagens bestämmelser skall således inte tillämpas på beslut som riksdagens fattar. Riksdagens ämbetsverk, som sköter riksdagens interna förvaltning, omfattas däremot av det myndighetsbegrepp som avses i lagen. Lagen gäller således riksdagens kansli, riksdagens justitieombudsmans kansli, statsrevisorernas kansli samt statens revisionsverk som finns i anknytning till riksdagen (RP 72/2002 rd, s. 54).

I regeringens proposition har man även övervägt tillämpningen av den tidigare förvaltningsförfarandelagen i den medelbara förvaltningen och framfört att offentliga förvaltningsuppgifter som traditionellt har hört till någon myndighet samt behörighet att utöva offentlig makt har under de senaste åren i allt större utsträckning getts åt aktörer utanför myndighetsmaskineriet. Om tillämpningen av förvaltningsförfarandelagen på andra än myndigheter bestämdes det enligt nämnda lag genom förordning. Frågan om tillämpningen av lagen i den medelbara förvaltningen och hos enskilda som sköter en offentlig uppgift hade ofta reglerats genom hänvisningsbestämmelser i speciallagstiftning. I alla fall hade bestämmelser om tillämpning av förvaltningsförfarandelagen dock inte utfärdats eller så hade det föreskrivits att lagen tillämpas endast till vissa delar. Denna utveckling hade lett till att de centrala förvaltningsrättsliga principernas betydelse hade minskat i den administrativa skötseln av uppgifter och det administrativa beslutsfattandet. Syftet med förvaltningslagen har varit att säkerställa att rättsstatsprinciperna iakttas inom den medelbara offentliga förvaltningen (RP 72/2002 rd, s. 54–55).

Språklagen

Enligt 3 § 1 mom. språklagen tillämpas denna lag hos domstolar och andra statliga myndigheter, hos kommunala myndigheter, självständiga offentligrättsliga inrättningar, riksdagens ämbetsverk och republikens presidents kansli (myndighet), om inte något annat föreskrivs särskilt.

I detaljmotiveringarna till denna bestämmelse har man inte närmare definierat begreppen myndigheter och självständiga offentligrättsliga inrättningar (se RP 92/2002 rd, s. 70). Riksdagens grundlagutskott har däremot konstaterat att begreppen självfallet bör förstås på samma sätt som i förslaget till förvaltningslag (GrUB 9/2002 rd, s. 4).

Lagen om grunderna för avgifter till staten

Enligt 1 § 2 mom. lagen om grunderna för avgifter till staten innehåller denna lag stadganden om de allmänna grunderna för när statliga myndigheters prestationer skall vara avgiftsbelagda och för storleken av de avgifter som uppbärs för prestationerna samt om övriga grunder för avgifterna. Enligt 2 mom. gäller denna lag republikens president i fråga om beslutsfattande i statsrådet. Enligt 3 mom. gäller lagen också republikens presidents kansli, riksdagens kansli och riksdagens justitieombudsmans kansli liksom också statens revisionsverk och forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor, som båda finns i anknytning till riksdagen. Enligt 4 mom. gäller lagen inte statens affärsverk eller de statliga fonderna, om inte något annat stadgas om fonderna. Lagen gäller inte heller de ämbetsverk eller inrättningar i fråga om vilka det innan denna lag träder i kraft genom lag har stadgats att deras avgiftsbelagda verksamhet skall skötas enligt företagsekonomiska principer.

I de ursprungliga detaljmotiveringarna till denna bestämmelse har konstaterats att lagen är avsedd att vara en allmän lag enligt vilken så många myndigheter som möjligt kan bestämma om sina avgifter och prissätta sina prestationer.

Vidare har konstaterats att begreppet statlig myndighet används i lagen i vid bemärkelse på samma sätt som i 62 § regeringsformen. Myndigheter är förutom de normala statliga ämbetsverken och inrättningarna bl.a. riksdagen vad gäller dess kansli, statsrevisorernas kansli, riksdagens justitieombudsmans kansli och kansliet för Finlands delegation i Nordiska rådet samt Riksdagsbiblioteket. Myndigheter är också Finlands Bank och folkpensionsanstalten, de statliga fonderna och de budgetbundna affärsdrivande ämbetsverken och inrättningarna (RP 176/1991 rd, s. 15).

3.3.5

Ändringar av strafflagen och offentlighetslagstiftningen ur Sitras juridiska karaktärs synvinkel

I samband med ändring av strafflagen från och med 1.9.1995 ändrades även Sitra-lagen. Av regeringens proposition framgår bl.a. följande (RP 94/1993 rd, s. 249):

I motiveringarna har man hänvisat till 17 § 1 mom. lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet där man stadgade om tystnadsplikten på följande sätt: Den som är medlem av fondens förvaltningsråd eller styrelse eller som är överombudsman eller annan "tjänsteman", är skyldig att med vissa undantag hålla hemligt vad han fått veta om en kunds eller någon annans ekonomiska ställning, enskilda angelägenheter eller affärs- eller yrkeshemligheter. Vidare hänvisade man till 2 mom. där man stadgar att den som bryter mot den tystnadsplikt som gäller Jubileumsfonden för Finlands självständighet kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Det bör beaktas, att även om man i den svenskspråkiga propositionstexten använder uttrycket "tjänsteman", är det inte fråga om en tjänstemannarättslig "tjänsteman", utan en annan anställd eller funktionär (liksom in den finskspråkiga propositionen "toimihenkilö").

Vidare har man framfört att fonden hör till dem som enligt 83 § riksdagsordningen står under riksdagens garanti och hänvisat till Sitra-lagens motiveringar där man framför att fonden kommer att bli en självständig offentligrättslig fond. Fondens anställda står enligt propositionen i arbetsavtalsförhållande till fonden. I fråga om jäv för medlemmarna av fondens förvaltningsråd och styrelse, överombudsmannen samt de övriga anställda gäller vad som i 10 § 1 och 2 mom. samt 11 § lagen om förvaltningsförfarande stadgas om jävsgrunderna för tjänstemän samt om verkan av jäv. Fonden kan dessutom vara part inför domstol och övriga myndigheter.

På de grunder som nämns ovan föreföll det enligt regeringens proposition (RP 94/1993 rd) vara klart att de personer som nämns i lagens 17 § 1 mom. i straffrättslig bemärkelse är antingen tjänstemän eller offentligt anställda arbetstagare. Den som gör sig skyldig till ett brott mot den tystnadsplikt som nämns i paragrafens 2 mom. gör sig således i praktiken också alltid skyldig till ett sekretessbrott enligt 40 kap. 5 § strafflagen, som med sin strängare straffskala åsidosätter straffstadgandet i fråga. Stadgandet i 17 § 2 mom. blir således överflödigt och föreslås bli ersatt med en hänvisning till 40 kap. 5 § strafflagen. De sekretessbrott av tjänstemän och offentligt anställda arbetstagare som avses i 40 kap. 5 § strafflagen lyder i likhet med sekretessbrott av oaktsamhet under allmänt åtal. Eftersom sådana brott mot tystnadsplikten som avses i 17 § 1 mom. måste bedömas utgående från det nämnda stadgandet i strafflagen, behövs i lagen inte längre något stadgande om målsägandens rätt att väcka åtal. Det föreslogs därför att 18 § upphävs.

Sitra-lagens 17 § 1 mom. som har citerats ovan har sedermera upphävts i samband med ikraftträdelsen av offentlighetslagen. I regeringens proposition till lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (RP 30/1998 rd, s. 113) har man framfört att de bestämmelser om handlingssekretess och tystnadsplikt som utfärdats på lagnivå och som motsvarade bestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet borde upphävas.

Lagtekniskt skedde det ovan sagda genom att en lag om upphävande av vissa sekretessbestämmelser (623/1999) stiftades. Denna lag trädde i kraft 1.12.1999. I lagen finns en förteckning över de bestämmelser som upphävdes. Sådana bestämmelser fanns i sammanlagt 64 lagar. Genom denna lag upphävdes i lagen om Jubileumsfonden för Finlands självständighet 17 §, sådan den lydde delvis ändrad i lag 647/1995 (punkt 23).

3.3.6

Andra fonder som står utanför statsbudgeten

För närvarande finns det utöver Sitra 11 fonder som står utanför statsbudgeten (se t.ex. Statskontorets meddelande om statens bokföringsenheter, ämbetsverk och anstalt samt statens fonder som står utanför statsbudgeten, 1.2.2016, dnr VK 00086/04.00.00/2016): Brandskyddsfonden, Statens pensionsfond, Verket för finansiellt stabilitet, Gårdsbrukets utvecklingsfond, Interventionsfonden för jordbruket, Statens televisions- och radiofond, Statens kärnavfallshanteringsfond, Statsgarantifond, Försörjningsberedskapsfonden, Oljeskyddsfonden och Statens bostadsfond.

3.3.7

Tidigare ställningstaganden av laglighetsövervakaren

Justitieombudsman Lauri Lehtimaja har konstaterat bland annat följande i sitt avgörande av den 19 november 2001 dnr 1523/4/01 om Sitras förfarande i behandlingen av en begäran om handlingar:

Justitieombudsmannen hänvisade till offentlighetsprincipen i 1 § i offentlighets-lagen och till definitionen av begreppet myndighet i 4 § samt till Sitra-lagen och ansåg Sitra vara ett så kallat offentlighetsrättsligt samfund som hör till den medel-bara offentliga förvaltningen och som utför ett offentligt uppdrag enligt 109 § i grundlagen och 4 § 2 mom. i offentlighetslagen. Justitieombudsmannen ansåg att det fanns rum för tolkning om huruvida fonden utövar offentlig makt på det sätt som nämns i 4 § 2 mom. i offentlighetslagen och huruvida man därför ska tillämpa bestämmelserna i offentlighetslagen på fonden. Enligt Sitras utsago hade man i ärendet kommit fram till ett negativt avgörande för den som begärt information. När Sitra tar ställning till huruvida offentlighetslagen ska tillämpas på dess verksamhet har fonden enligt justitieombudsmannen använt den prövningsrätt fonden har med stöd av lagen. Det fanns inte anledning att i ärendet misstänka att Sitra hade överskridit sina befogenheter eller använt sin prövningsrätt fel när man ansett att man inte var en sådan organisation som utövar offentlig makt som avses i 4 § 2 mom. i offentlighetslagen eller att offentlighetslagen på någon annan grund inte ska tillämpas på dess verksamhet. Ett juridiskt bindande avgörande i denna fråga om huruvida lagen ska

tillämpas kan dock endast ges av behörig förvaltningsdomstol om ärendet förs till domstolen för avgörande. För att förvaltningsdomstolen ska kunna ta ställning i ärendet bör klaganden be Sitra om ett skriftligt avslagsbeslut av vilket framgår den grund på vilken begäran har avslagits.

3.3.8

Rättslitteraturen

Jag har inte märkt av den juridiska litteraturen om förvaltningens allmänna lagar att den rättsliga karaktären av Sitras verksamhet skulle ha bedömts – åtminstone på ett sådant sätt att bedömningar i fråga kunde ges betydelse i detta ärende.

3.3.9

Bedömning

Sitra är en under riksdagens garanti stående fond utanför statsbudgeten. Fonden har liksom andra fonder som står utanför statsbudgeten som avses i grundlagen grundats för att sköta en bestående statlig uppgift.

Sitra har i lagberedningshandlingarna karaktäriserats som en självständig offentligrättslig fond. Sitra är egentligen inte en sådan statlig myndighet som avses i allmänna lagar om förvaltningen. Trots att fonden är en under riksdagens garanti stående fond, är den inte ett av riksdagens ämbetsverk. Fonden är inte heller en privat aktör som sköter en offentlig förvaltningsuppgift. Den nämns inte heller i motiveringarna till de centrala allmänna lagarna för förvaltningen (offentlighetslagen, förvaltningslagen, språklagen) där det bland annat finns förteckningar över självständiga offentligrättsliga inrättningar som omfattas av dessa lagars tillämpningsområden. Av dessa motiveringar framgår inte att det endast skulle vara fråga om förteckningar med exempel, utan förteckningarna är uttömmande. Däremot kan förteckningarna anses beskriva situationen då lagarna stiftades. Eftersom Sitra har funnits i sin nuvarande form då alla ovan nämnda allmänna lagar för förvaltningen stiftades men ändå inte – liksom också övriga fonder utanför statsbudgeten – nämnts i motiveringarna till lagarna, kan detta i sig tala för att Sitra inte medvetet har setts ens som en självständig offentligrättslig inrättning.

Jag anser att Sitra därmed kan anses som en särskild juridisk person som åtminstone inte helt naturligt eller entydigt passar in på definitionen för de aktörer vilka de allmänna lagarna för förvaltningen ska tillämpas på. Sitras särart beskrivs också av att det är den enda fonden utanför statsbudgeten som står under riksdagens garanti. Även om behandlingen av ärenden som gäller Sitra i statsrådet ankommer på finansministeriet, hör fondens verksamhet inte till statsrådets eller dess ministeriers behörighet. I dagsläget finns det elva andra fonder som står utanför statsbudgeten.

Sitra uppfyller i stor utsträckning kriterierna för en självständig offentlig-rättslig inrättning: det är en självständig juridisk person vars organisationsform, organ och uppgifter regleras i lagen om fonden. Enligt mina observationer har Sitras verksamhets juridiska natur inte uttryckligen bedömts närmare utifrån bestämmelserna om offentlig förvaltningsuppgift vare sig i lagberedningshandlingarna, de högsta laglighetsövervakarnas laglighetsövervakningspraxis eller i den juridiska litteraturen. Istället framgår det av justitieombudsmannens avgörande som redogörs ovan i punkt 3.3.7 att Sitra har ansetts utföra ett sådant offentligt uppdrag som uttryckligen avses i bestämmelsen om justitieombudsmannens behörighet, men man har inte särskilt tagit ställning till huruvida det samtidigt också är frågan om en offentlig förvaltningsuppgift, även om grundlagen redan var i kraft både när klagomålet lämnades och när avgörandet gavs.

Syftet med Sitra-lagen har varit att inlemma fondens mål och uppgifter i den övriga offentliga finansieringsorganisationen. Sitras existens och verksamhet överhuvudtaget bygger starkt på att ekonomiskt stödja olika storskaliga projekt som stöder samhället och samhällsekonomin genom att bevilja bidrag och lån. Enligt regeringens proposition om Sitra-lagen framgår det tydligt av bestämmelsen om fondens mål att fonden ska koncentrera sig på vittomfattande, allmännyttiga projekt med stor betydelse för utvecklingen av samhället.

Som jämförelse konstaterar jag att riksdagens grundlagsutskott har bedömt exportgarantiverksamhet utifrån 124 § i grundlagen (GrUU 2/2001 rd) och konstaterat bland annat följande. Exportgaranti beviljas för den förlustrisk som kan uppstå i samband med export eller investeringar i utlandet. Statliga exportgarantier beviljas av statens specialfinansieringsbolag Finnvera Abp som också administrerar dessa. Utskottet ansåg att exportgarantierna är förmåner med förmögenhetsvärde. I och med att Finnvera eller i sista hand statsgarantifonden, som står utanför statsbudgeten men som finansieras genom den beviljar garantierna, åtar de sig att ersätta de förluster som uppstår vid en viss verksamhet. Utskottet har ansett att trots att hela verksamheten med statliga exportgarantier har starka privaträttsliga drag är det fråga om en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § grundlagen. Utskottet ansåg att det däremot inte var fråga om sådan betydande utövning av offentlig makt som avses i detta lagrum, eftersom besluten är förknippade med en rätt omfattande prövning och exportgarantierna är privaträttsliga avtal. Ett villkor för vanlig lagstiftningsordning var emellertid att lagförslaget kompletteras med behövliga bestämmelser om att de allmänna lagarna för förvaltningen ska tillämpas på statens exportgarantiverksamhet.

Sitras verksamhets juridiska natur framgår inte tydligt vare sig i Sitra-lagen eller dess lagberedningshandlingar. Detta är förståeligt mot bakgrund av att lagen härstammar från år 1990 och att den inte under sin giltighetstid har ändrats på sådana punkter som borde ha tagits upp till bedömning utifrån kraven i den nuvarande grundlagen. Begreppet offentlig förvaltningsuppgift förekommer först i den nuvarande grundlagen från år 2000.

Hänvisningarna i en lag till de allmänna lagarna för förvaltningen och till straffrättsligt tjänsteansvar är traditionella uttryck för att verksamheten hör till justitieombudsmannens behörighet, och de visar samtidigt att det förutom ett offentligt uppdrag också är frågan om skötsel av en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen. Hänvisningar till en offentlig förvaltningsuppgift kan också finnas i berednings-dokumentet för de enskilda lagarna även om de inte finns på författningsnivå.

Utöver Sitra finns det i dagsläget elva fonder som står utanför statsbudgeten, och specialreglerna för var och en av dem varierar enligt mina observationer för varje fond i fråga om huruvida det i lagen uttryckligen särskilt har föreskrivits om tjänsteansvar och tillämpning av de allmänna lagarna för förvaltningen. Här bör man dock observera att detta kan bero just på tidpunkten då lagen stiftades, varvid huruvida det finns eller saknas en hänvisning inte nödvändigtvis är ett medvetet ställningstagande till fondens verksamhets juridiska natur, utan det kan snarare vara frågan om en teknisk omständighet i lagstiftningen.

Enligt grundlagsutskottets etablerade tolkning tillämpas de allmänna lagarna för förvaltningen enligt deras egna bestämmelser om tillämpningsområde, varvid man inte behöver hänvisa till dessa separat i en lag. Däremot har det ansetts att om man bestämmer att införa hänvisningar till de allmänna lagarna i en lag, ska man för följdriktighetens skull och för att undvika att någon drar motsatta slutsatser hänvisa till alla allmänna lagar. Om inget annat uttryckligen föreskrivs i en lag, tillämpas de allmänna lagarna för förvaltningen alltid om det är fråga om skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift. Därmed ska det finnas särskilda uttryckliga bestämmelser om att inte tillämpa de allmänna lagarna i skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift (se t.ex. GrUU 17/2012 rd – RP 32/2012 rd).

I Sitra-lagen finns en begränsad hänvisning till en av de allmänna lagarna för förvaltningen, dvs. till bestämmelserna om jävsgrunder i lagen om förvaltningsförfarande (förvaltningslagen). Sitra-lagen stiftades före förvaltningslagen trädde i kraft som ersatte lagen om förvaltningsförfarande. En omständighet värd att beakta här är att enligt motiveringen till förvaltningslagen har bestämmelser om tillämpning av lagen om förvaltningsförfarande i den medelbara offentliga förvaltningen dock inte utfärdats i alla fall eller så har det föreskrivits att lagen tillämpas endast till vissa delar. Denna utveckling har lett till att de centrala förvaltningsrättsliga principernas betydelse har minskat i den administrativa skötseln av uppgifter och det administrativa beslutsfattandet. Enligt motiveringen är det för att god förvaltning ska kunna tryggas enligt 21 § i grundlagen nödvändigt att behandlingen av ett förvaltningsärende inte får bestämmas på basis av den juridiska statusen hos den myndighet som avgör ärendet. Målet har varit "att säkerställa att rättsstatsprinciperna iakttas inom den medelbara offentliga förvaltningen" (RP 72/2002 rd, s. 54–55).

Vidare hänvisas i Sitra-lagen till lagen om grunderna för avgifter till staten som är en allmän lag som gäller alla myndigheter för fastställande av grunderna för deras avgifter. Enligt motiveringen till lagen är statliga myndigheter ett vitt begrepp som också omfattar statliga fonder. Ur detta perspektiv anser jag att lagen kan anses som en allmän lag för förvaltningen som gäller en enskild sektor av myndighetsverksamheten.

I Sitra-lagen finns det däremot inga hänvisningar till offentlighetslagen eller språklagen. I samband med att offentlighetslagen trädde i kraft upphävdes å andra sidan den särskilda bestämmelsen i Sitra-lagen om sekretess vilket tydligt pekar på att offentlighetslagen är avsedd att tillämpas i Sitras verksamhet. Bestämmelsen upphävdes nämligen eftersom motsvarande bestämmelse fanns i offentlighetslagen (23 §, se även punkt 3.3.5 ovan).

I bestämmelsen om förvaltningslagens tillämpningsområde omspannar begreppet myndighet statliga myndigheter, kommunala myndigheter, självständiga offentlighetsrättsliga inrättningar, riksdagens ämbetsverk och republikens presidents kansli. Utifrån detaljmotiveringen av bestämmelsen om tillämpningsområde verkar syftet vara att detta myndighetsbegrepp till de centrala delarna motsvarar myndighetsbegreppet i offentlighetslagen. I samband med att språklagen stiftades ansåg riksdagens grundlagsutskott att begreppen "myndighet" och "offentlighetsrättslig inrättning" motsvarar den betydelse som antagits i förvaltningslagen.

Utifrån det som konstaterats ovan kan man enligt min uppfattning på starka grunder utgå från att myndighetsbegreppet i bestämmelserna om tillämpningsområde för de allmänna lagarna för förvaltningen har avsetts ha samma innehåll. Eftersom offentlighetslagen på ovan konstaterat sätt kan tillämpas på Sitra och eftersom det myndighetsspecifika tillämpningsområdet för förvaltningslagen och språklagen är avsett att följa tillämpningsområdet för offentlighetslagen, kan alla allmänna lagar för förvaltningen ur detta perspektiv tillämpas på Sitras verksamhet trots att det i Sitra-lagen endast finns en hänvisning till bestämmelserna om jävsgrunder i lagen om förvaltningsförfarande. Denna avgränsning kan ses som ett uttryck för utvecklingen under lagen om förvaltningsförfarande som man i och med ikraftträdandet av förvaltningslagen ville komma bort från eller som man åtminstone inte ansåg lämpligt.

Uppfattningen om Sitras verksamhets offentliga förvaltningsuppgifts natur stärks också av att det i samband med ändringen av strafflagen 1995 i regeringens proposition har bedömts att den som är medlem av fondens förvaltningsråd eller styrelse eller som är överombudsman eller annan anställd straffrättsligt är en tjänsteman eller offentligt anställd arbetstagare (se punkt 3.3.5 ovan).

Sammanfattningsvis konstaterar jag följande:

- 1) Sitra är en fond som står utanför statsbudgeten och sådana inrättas uttryckligen för att sköta någon bestående statlig uppgift.
- 2) Sitra är en självständig offentligrättslig juridisk person vars organisationsform, organ och uppgifter regleras i lagen om fonden.
- 3) Sitras mål och uppgifter är starkt kopplade till den övriga offentliga finansieringsorganisationen och dess verksamhet spelar en stor roll för samhället och samhällsekonomin.
- 4) I Sitra-lagen finns en begränsad hänvisning till bestämmelserna om jävsgrunder i lagen om förvaltningsförfarande – som i det närmaste kan anses förenligt med den regleringspraxis som gällde vid tidpunkten då lagen stiftades och som följde av den dåvarande lagen om förvaltningsförfarande. Däremot har målet med förvaltningslagen varit att säkerställa att rättsstatsprinciperna iakttas inom den medelbara offentliga förvaltningen, eftersom bestämmelser om tillämpning av lagen om förvaltningsförfarande i den medelbara offentliga förvaltningen dock inte utfärdats i alla fall eller så har det föreskrivits att lagen tillämpas endast till vissa delar. Denna utveckling hade lett till att de centrala förvaltningsrättsliga principernas betydelse hade minskat i den administrativa skötseln av uppgifter och det administrativa beslutsfattandet.
- 5) I Sitra-lagen finns en hänvisning till lagen om grunderna för avgifter till staten som kan anses som en allmän lag som gäller alla myndigheter för fastställande av grunderna för deras avgifter.
- 6) I samband med ändringen av strafflagen 1995 ansågs att den som är medlem av fondens förvaltningsråd eller styrelse eller som är överombudsman eller annan anställd straffrättsligt är en tjänsteman eller offentligt anställd arbetstagare.
- 7) I samband med att offentlighetslagen trädde i kraft 1999 upphävdes den särskilda bestämmelsen i Sitra-lagen om sekretess vilket tydligt pekar på att offentlighetslagen är avsedd att tillämpas i Sitras verksamhet. Bestämmelsen upphävdes eftersom motsvarande bestämmelse finns i offentlighetslagen (23 §).
- 8) Myndighetsbegreppet i bestämmelserna om tillämpningsområde för de allmänna lagarna för förvaltningen har avsetts ha samma innehåll.
- 9) Enligt grundlagsutskottets tolkning kan också verksamhet med privaträttsliga drag, såsom beviljande av exportgarantier, vara att sköta en offentlig förvaltningsuppgift.
- 10) I justitieombudsmannens tidigare avgörandep Praxis har Sitra ansetts vara ett offentligrättsligt samfund som hör till den medelbara offentliga förvaltningen och som utför ett offentligt uppdrag enligt 109 § i grundlagen och 4 § 2 mom. i offentlighetslagen.

På grund av ovan konstaterade helhet som består av lagstiftningen, lagberedningshandlingarna och tidigare avgöranden av laglighetsövervakaren anser jag att Sitra är en självständig offentligrättslig fond som kan jämföras med sådana självständiga offentligrättsliga inrättningar som avses i de allmänna lagarna för förvaltningen och som omfattas av justitieombudsmannens övervakningsbehörighet och som sköter uppgifter inom den medelbara offentliga förvaltningen och som i sin verksamhet ska iakttä bland annat förvaltningslagen, språklagen och offentlighetslagen.

Med anledning av det som konstaterats ovan ska ännu bedömas hur Sitra uppfyller sina språkliga skyldigheter i sin information på nätet.

3.4

Uppfyllelse av språkliga skyldigheter i Sitras information

3.4.1

Rättsregler om myndigheternas information

Enligt 23 § 2 mom. språklagen skall en tvåspråkig myndighet betjäna allmänheten på finska och svenska. Myndigheten skall både i sin service och i annan verksamhet utåt visa att den använder båda språken.

Enligt 32 § 1 mom. ska information som statliga och kommunala myndigheter riktar till allmänheten ges på finska och svenska i tvåspråkiga kommuner. Det behöriga ministeriet ska se till att information som är väsentlig för individens liv, hälsa och säkerhet samt för egendom och miljön ges på båda nationalspråken i hela landet.

Enligt motiveringarna till denna bestämmelse avses med information allmän information som riktas till allmänheten, inte till enskilda, exempelvis sådana kommunala tillkännagivanden som avses i 64 § i kommunallagen och kungörelser som avses i lagen om offentliga kungörelser (RP 92/2002 rd, s. 98).

En tvåspråkig myndighets meddelanden, kungörelser och anslag samt annan information till allmänheten ska enligt 32 § 2 mom. finnas på finska och svenska.

Enligt motiveringarna till denna bestämmelse gäller skyldigheten vid sidan av officiella kungörelser t.ex. dödande av dokument och dessutom t.ex. annonser i tidningar men även skyltar och andra meddelanden till allmänheten. Om t.ex. polisen eller brandmyndigheten sätter upp meddelanden till invånarna i ett höghus, ska detta ske på båda språken (RP 92/2002 rd, s. 98).

Att utredningar, beslut eller andra liknande texter som en myndighet utarbetat publiceras innebär enligt 32 § 3 mom. inte att de behöver översättas som sådana. Myndigheten ska dock se till att både den finskspråkiga och den svenskspråkiga befolkningens behov av information tillgodoses.

I regeringens proposition framförs följande. Att utredningar, beslut eller andra jämförbara texter publiceras medför enligt 32 § 3 mom., utan hinder av 1 och 2 mom., inte att detta behöver ske i samma form eller omfattning på både finska och svenska, om inte något annat följer av sakens natur. Myndigheten kan således uppfylla sin skyldighet enligt 1 och 2 mom. även då informationen på det andra nationalspråket ges antingen i en annan form, t.ex. i en annorlunda broschyr, eller i mindre omfattning, t.ex. genom en förkortad version av informationen på det andra språket.

Avsikten är att göra det möjligt för myndigheterna att snabbt och smidigt publicera offentliga handlingar utan att kravet på information på två språk ska medföra oskäligt dröjsmål eller bli ett hinder för information. Genom bestämmelsen försöker man också beakta den allt snabbare informationsgången som ny teknik gör möjlig. Exempelvis när information läggs ut på internet måste myndigheterna beakta båda språkgruppernas informationsbehov. Således ska grundläggande information om myndigheten, kontaktuppgifter samt information som behövs för att inleda ett ärende och motsvarande upplysningar finnas på finska och svenska. På internet måste det också finnas upplysningar om var medborgarna kan få ytterligare information på sitt eget språk.

Enbart det att t.ex. forskningsresultat, utredningar eller annan information läggs ut på nätet innebär inte att materialet nödvändigtvis måste översättas. Bestämmelsen begränsar dock inte myndighetens skyldighet att informera och upplysa allmänheten på båda nationalspråken. Myndigheten svarar alltid för att såväl den finskspråkiga som den svenskspråkiga befolkningen får information som är väsentlig för

individen på sitt eget språk. Detta följer också av den skyldighet som åläggs myndigheterna i 35 §, dvs. att främja användningen av finska och svenska samt förvalta landets språkliga kulturarv. Ett minimikrav ur individens synvinkel är att han eller hon får information om vad saken gäller samt kontaktuppgifter till någon som kan ge närmare upplysningar på individens eget språk.

Bestämmelsen i 3 mom., enligt vilken myndigheterna inte behöver översätta den information de ger allmänheten som sådan innebär dock inte att myndigheterna inte bör försöka behandla nationalspråken jämbördigt. Myndigheterna ska därför alltid försöka ge informationen samtidigt på båda språken (RP 92/2002 rd, s. 98–99).

3.4.2

Bedömning

Utgångspunkten är att när information läggs ut på internet måste tvåspråkiga myndigheter beakta båda språkgruppernas informationsbehov. Detta betyder att grundläggande information om myndigheten, kontaktuppgifter samt information som behövs för att inleda ett ärende och motsvarande upplysningar ska finnas på finska och svenska. På internet måste det också finnas upplysningar om var medborgarna kan få ytterligare information på sitt eget språk. Enbart det att t.ex. forskningsresultat, utredningar eller annan information läggs ut på nätet innebär emellertid inte att materialet nödvändigtvis måste översättas. Ett minimikrav ur individens synvinkel är att han eller hon får information om vad saken gäller samt kontaktuppgifter till någon som kan ge närmare upplysningar på individens eget språk.

Språklagen förutsätter således inte att information som publiceras på webbsidor ska ha exakt samma innehåll på båda nationalspråken, utan lagens bestämmelser ger tvåspråkiga myndigheter och andra som sköter offentliga förvaltningsuppgifter en viss prövningsrätt.

Jag har gjort mig förtrogen med Sitras finsk- och svenskspråkiga webbsidor och allmänt taget kunnat konstatera bl.a. följande. Det finns åtminstone någon slags allmän grundläggande information om Sitra på svenska, men t.ex. allmänna kontaktuppgifter saknas helt och hållet. Däremot finns det några enskilda personers kontaktuppgifter, dvs. telefonnummer och e-postadress. Vidare konstaterar jag att nyhetsinformationen på svenska är mycket knapphändig jämfört med den finskspråkiga informationen. Angående publikationer konstaterar jag däremot att lagen inte förutsätter att materialet nödvändigtvis måste översättas på grund av att det läggs ut på nätet. Sammanfattningsvis konstaterar jag att de finskspråkiga sidorna entydigt är informationsrikare och mer omfattande än de svenskspråkiga sidorna. Därför är Sitras förfarande utsatt för kritik.

Jag har ändå tagit i beaktande att Sitra har meddelat att den kommer att förnya sin webbplats under 2016, och på den nya webbplatsen ska erbjudas information och meddelanden om tyngdpunkter i Sitras verksamhet på finska, svenska och engelska. Enligt Sitra syftar förnyelsen till att förbättra medborgarnas möjligheter att få information om fondens verksamhet på Finlands två nationalspråk samt på engelska. Dessutom bör beaktas att Sitra har haft den uppfattningen att språklagen inte gäller dess verksamhet.

På grund av ovan stående anser jag att ärendet inte förutsätter ytterligare åtgärder från min sida.

4

ÅTGÄRDER

Jag meddelar Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra mina uppfattningar som framgår av avsnitten 3.3.9 och 3.4.2. I detta syfte sänder jag fonden en kopia av detta beslut. Jag sänder beslutet även till fondens förvaltningsråd för kännedom.

Därtill sänder jag mitt beslut för kännedom till finansministeriet, som i statsrådet är ansvarig för ärenden som gäller Sitra, samt till justitieministeriet, som är ansvarig för beredningen av förvaltningens allmänna lagar. Jag ber båda ministerierna även bedöma och meddela mig senast 31.10.2016, huruvida det möjligen finns behov för klarläggning av lagstiftning som gäller tillämpningen av förvaltningens allmänna lagar i Sitras verksamhet.

- - -

Päätöksen arviointi-osa suomenkielellä:

3.3.9

Arviointia

Sitra on eduskunnan vastattavana oleva talousarvion ulkopuolinen rahasto. Se on muiden perustuslaissa tarkoitettujen talousarvion ulkopuolisten rahastojen tavoin perustettu valtion pysyvän tehtävän hoitamiseksi.

Sitraa on lainvalmisteluasiakirjoissa luonnehdittu itsenäiseksi julkisoikeudelliseksi rahastoksi. Sitra ei varsinaisesti ole hallinnon yleislaeissa tarkoitettu valtion viranomainen. Huolimatta siitä, että rahasto on eduskunnan vastattavana, se ei ole myöskään eduskunnan virasto. Edelleen se ei ole yksityinen taho, jolle olisi annettu julkinen hallintotehtävä hoidettavaksi. Sitä ei myöskään ole mainittu keskeisimpien hallinnon yleislakien (julkisuuslaki, hallintolaki, kielilaki) perusteluissa, joissa on lueteltu muun muassa näiden lakien soveltamisalaan kuuluvia itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia. Näistä perusteluista ei ilmene, että kyse olisi vain esimerkkiluetteloista, vaan ne on muotoiltu tyhjentäviksi. Toisaalta luetteloiden voidaan katsoa kuvaavan lakien säätämishetken tilannetta. Kun Sitra on nykymuotoisena ollut olemassa kaikkia edellä mainittuja hallinnon yleislakeja säädettäessä eikä sitä – tai muitakaan talousarvion ulkopuolisia rahastoja – ole mainittu lakien perusteluissa, tämä voisi sinänsä puhua sen puolesta, että Sitraa ei tietoisesti ole pidetty edes itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena.

Sitraa voidaan siten mielestäni pitää erityislaatuksena oikeushenkilönä, joka ei ainakaan täysin luontevasti tai yksiselitteisesti mahdu mihinkään hallinnon yleislakien soveltamisalasäännöksen toimijoiden määritelmiin. Sitran erityisluonnetta kuvaa myös se, että se on ainoa talousarvion ulkopuolinen rahasto, joka toimii eduskunnan vastattavana. Vaikka Sitraa koskevien asioiden käsittely valtioneuvostossa kuuluu valtiovarainministeriölle, rahaston toiminta ei kuulu valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toimivallan piiriin. Muita talousarvion ulkopuolisia rahastoja on tällä hetkellä 11.

Sitra täyttää pitkälti itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen kriteerit: se on itsenäinen oikeushenkilö, jonka järjestysmuodosta, toimielimistä ja tehtävistä säädetään sitä koskevassa laissa. Havaintojeni mukaan Sitran toiminnan oikeudellista luonnetta ei ole nimenomaan julkisen hallintotehtävän näkökulmasta lähemmin arvioitu sen paremmin lainvalmisteluasiakirjoissa, ylimpien laillisuusvalvojien julkaistussa laillisuusvalvontakäytännössä kuin oikeuskirjallisuudessakaan. Edellä kohdassa 3.3.7 selostetusta oikeusasiamiehen ratkaisusta sen sijaan ilmenee, että Sitran on katsottu hoitavan nimenomaan oikeusasiamiehen toimivaltasäännöksessä tarkoitettua julkista tehtävää, mutta siihen ei ole erikseen otettu kantaa, onko kyse samalla myös julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, vaikka perustuslaki oli jo voimassa sekä kantelun tekohetkellä että ratkaisua annettaessa.

Sitraa koskevan lain pyrkimyksenä on ollut niveltää rahaston tavoitteet ja tehtävät muuhun julkiseen rahoitusorganisaatioon. Sitran olemassaolo ja toiminta ylipäätään perustuvat vahvasti erilaisten laaja-alaisen yhteiskuntaa ja kansantaloutta tukevien hankkeiden taloudelliseen

tukemiseen avustuksia ja lainoja myöntämällä. Lakia koskevan hallituksen esityksen mukaan rahaston tavoitteita koskevasta säännöksestä ilmenee selvästi rahaston roolin keskittyminen yhteiskunnan kehittämisen kannalta merkittäviin, laajoihin ja yleishyödyllisiin hankkeisiin.

Vertailun vuoksi totean, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut vientitakuutoimintaa perustuslain 124 §:n näkökulmasta (PeVL 2/2001 vp). Vientitakuut myönnetään viennistä tai ulkomaille suuntautuvasta investoinnista syntyvän tappionvaaran varalle. Valtion vientitakuut myöntää valtion erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oyj, joka myös hallinnoi niitä. Valiokunnan mukaan vientitakuut ovat varallisuusarvoisia etuuksia, joita myöntämällä mainittu yhtiö tai viime kädessä valtion talousarvion ulkopuolella oleva, mutta siitä rahoitusta saava valtiontakuurahasto sitoutuu korvaamaan tietystä toiminnasta aiheutuvat tappiot tai menetykset. Valiokunta on pitänyt valtion vientitakuiden myöntämistä toiminnan vahvoista yksityisoikeudellisista piirteistä huolimatta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Merkittävistä julkisen vallan käytöstä ei kuitenkaan ole valiokunnan mukaan ollut kysymys, kun otetaan huomioon päätöksentekoon kytkeytyvä varsin laaja harkinnanvaraisuus ja sekin, että vientitakuut ovat yksityisoikeudellisia sopimuksia. Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytyksenä oli kuitenkin, että lakiehdotukseen lisätään tarvittavat säännökset hallinnon yleislakien soveltamisesta valtion vientitakuutoiminnassa.

Sitran toiminnan oikeudellinen luonne ei selkeästi ilmene sen paremmin rahastoa koskevasta laista kuin sen valmisteluasiakirjoistakaan. Tämä on ymmärrettävä sitä taustaa vasten, että laki on vuodelta 1990, eikä siihen ole sen voimassaoloajan aikana tehty sellaisia muutoksia, jotka olisivat tulleet arvioitaviksi nykyisen perustuslain vaatimusten näkökulmasta. Julkisen hallintotehtävän käsite omaksuttiin vasta nykyiseen perustuslakiin vuonna 2000.

Laissa olevat viittaukset hallinnon yleislakeihin ja rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ovat perinteisiä osoituksia toiminnan kuulumisesta oikeusasiamiehen toimivaltaan ja ne osoittavat samalla, että kyse on paitsi julkisen tehtävän myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Julkiseen hallintotehtävään viittaavia mainintoja voi olla myös yksittäisten lakien valmisteluasiakirjoissa, vaikkei niitä säädöstasolla olisikaan.

Talousarvion ulkopuolisia rahastoja on tällä hetkellä Sitran lisäksi 11, ja niitä kutakin koskeva erityissääntely vaihtelee havaintojeni mukaan rahastoittain siinä, onko laissa erikseen nimenomaisesti säädetty virkavastuusta ja hallinnon yleislakien soveltamisesta. Tässä on toisaalta kuitenkin huomattava, että vaikutusta voi olla juuri lakien säätämisajankohdalla, jolloin viittausten olemassa olo tai niiden puuttuminen ei välttämättä ole tietoinen kannanotto rahaston toiminnan oikeudelliseen luonteeseen, vaan kyse voi olla pikemminkin lainsäädäntöteknisistä seikoista.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan hallinnon yleislait soveltuvat niiden omien soveltamisalasäännöstensä mukaisesti, jolloin laissa ei erikseen tarvita viittauksia niihin. Toisaalta on katsottu, että jos lakiin päätetään ottaa viittaukset yleislakeihin, johdonmukaisuussyistä ja vastakohtaispäätelmien välttämiseksi tulee viitata kaikkiin yleislakeihin. Jos taas laissa ei ole toisin nimenomaisesti säädetty, hallinnon yleislait soveltuvat aina, jos kyse on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Siten yleislakien poissulkemisesta julkisten hallintotehtävien hoitamisessa tulee säätää nimenomaisesti erikseen (ks. esim. PeVL 17/2012 vp – HE 32/2012 vp).

Sitra-laissa on rajoitettu viittaus yhteen hallinnon yleislaista eli hallinto(menettely)lain esteellisyysäännöksiin. Sitra-laki on säädetty ennen hallintolakia hallintomenettelylain voimassa ollen. Tässä on huomionarvoista, että hallintolain perusteluiden mukaan kaikissa välillisen julkisen hallinnon tapauksissa hallintomenettelylain soveltamista koskevia säännöksiä ei ollut joko annettu lainkaan tai laki on säädetty sovellettavaksi ainoastaan osittain, mikä oli

johtanut keskeisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden merkityksen kaventumiseen hallinnollisessa tehtävien hoitamisessa ja päätöksenteossa. Perusteluiden mukaan perustuslain 21 §:ssä säädetty hyvän hallinnon takeiden turvaaminen edellyttää, ettei hallintoasian käsittely saa määräytyä ratkaisijan oikeudellisen luonteen perusteella. Tavoitteena on ollut "varmistaa oikeusvaltiollisten periaatteiden noudattaminen välillisessä valtionhallinnossa" (HE 72/2002 vp, s. 48).

Edelleen Sitra-laissa on viittaus valtion maksuperustelakiin, joka on kaikkia valtion viranomaisia koskeva niiden maksujen määräytymisen perusteiden yleislaki. Lain perusteluiden mukaan valtion viranomaisen käsite ymmärretään laajasti niin, että se kattaa myös valtion rahastot. Tästä näkökulmasta sitä voidaan mielestäni siten pitää viranomaistoiminnan yksittäistä lohkoa koskevana hallinnon yleislakina.

Sen sijaan julkisuuslakiin ja kielilakiin Sitra-laissa ei ole minkäänlaisia viittauksia. Toisaalta julkisuuslain voimaantulon yhteydessä kumottiin Sitra-laissa ollut erillinen salassapitosäännös, mikä osoittaa selvästi, että julkisuuslain on tarkoitettu soveltuvan Sitran toimintaan. Säännös nimittäin kumottiin sen vuoksi, että vastaava säännös sisältyi julkisuuslakiin (23 §, ks. myös edellä kohta 3.3.5).

Hallintolain soveltamisalasäännöksessä viranomaisen käsite kattaa valtion viranomaiset, kunnalliset viranomaiset, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, eduskunnan virastot ja tasavallan presidentin kanslian. Soveltamisalasäännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden perusteella tarkoitus vaikuttaisi olleen, että tämä viranomaiskäsite vastaa keskeisiltä osiltaan julkisuuslaissa tarkoitettua viranomaisen käsitettä. Kielilain säätämisen yhteydessä puolestaan eduskunnan perustuslakivaliokunta piti selvänä, että viranomaisen ja julkisoikeudellisen laitoksen käsitteet vastaavat hallintolaissa omaksuttua merkitystä.

Edellä todetun perusteella voidaan mielestäni vahvoin perustein lähteä sitä, että hallinnon yleislakien soveltamisalasäännösten viranomaiskäsite on tarkoitettu samansisältöiseksi. Kun julkisuuslaki edellä todetuin tavoin soveltuu Sitraan ja kun hallintolain ja kielilain viranomaiskohtaisten soveltamisalojen on tarkoitettu seuraavan julkisuuslain soveltamisalaa, kaikki hallinnon yleislait soveltuvat tästä näkökulmasta Sitran toimintaan riippumatta siitä, että Sitra-laissa on vain viittaus hallinto(menettely)lain esteellisyysääntelyyn. Tuo rajausta taas voidaan nähdä sellaisen hallintomenettelylain aikaisen kehityksen ilmentymänä, josta on hallintolain voimaantulon myötä nimenomaisesti haluttu eroon tai jota ei ainakaan ole pidetty asianmukaisena.

Käsitystä Sitran toiminnan julkisen hallintotehtävän luonteesta vahvistaa myös se, että rikoslain muutoksen yhteydessä vuonna 1995 on hallituksen esityksessä arvioitu, että rahaston hallintoneuvoston tai hallituksen jäsen, yliasiamies ja muu toimihenkilö ovat rikosoikeudellisesti joko virkamiehiä tai julkisyhteisön työntekijöitä (ks. edellä kohta 3.3.5).

Yhteenvedona totean seuraavan:

- 1) Sitra on talousarvion ulkopuolinen rahasto, jollaiset perustetaan nimenomaan valtion jonkin pysyvän tehtävän hoitamiseksi.
- 2) Sitra on itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, jonka järjestysmuodosta, toimielimistä ja tehtävistä säädetään sitä koskevassa laissa.
- 3) Sitran tavoitteet ja tehtävät kytkeytyvät vahvasti muuhun julkiseen rahoitusorganisaatioon ja sen toiminnalla on merkittävä yhteiskunnallinen ja kansantaloudellinen rooli.

- 4) Sitra-laissa on – lähinnä lain säätämisaikana voimassa olleen ja silloisesta hallintomenettelylaista juontuneen säätämiskäytännön mukainen – rajoitettu viittaus hallintomenettelylain esteellisyysäännöksiin. Hallintolain tavoitteena on sen sijaan ollut varmistaa oikeusvaltiollisten periaatteiden noudattaminen välillisessä valtionhallinnossa, koska kaikissa välillisen julkisen hallinnon tapauksissa hallintomenettelylain soveltamista koskevia säännöksiä ei ollut joko annettu lainkaan tai laki oli säädetty sovellettavaksi ainoastaan osittain. Tämä taas oli johtanut keskeisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden merkityksen kaventumiseen hallinnollisessa tehtävien hoitamisessa ja päätöksenteossa.
- 5) Sitra-laissa on viittaus valtion maksuperustelakiin, jota voidaan pitää valtion viranomaisten maksujen määräytymisen perusteita koskevana hallinnon yleislakina.
- 6) Rikoslain muutoksen yhteydessä vuonna 1995 rahaston hallintoneuvoston tai hallituksen jäsentä, yliasiamiestä ja muuta toimihenkilöä pidettiin rikosoikeudellisesti joko virkamiehinä tai julkisyhteisön työntekijöinä.
- 7) Julkisuuslain voimantulon yhteydessä vuonna 1999 kumottiin Sitra-laissa ollut erillinen salassapitosäännös, mikä osoittaa selvästi, että julkisuuslain on tarkoitettu soveltuvan Sitran toimintaan. Säännös kumottiin, koska vastaava säännös sisältyy julkisuuslakiin (23 §).
- 8) Hallinnon yleislakien soveltamisalasäännösten viranomaiskäsite on tarkoitettu samansisältöiseksi.
- 9) Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan myös luonteeltaan yksityisoikeudellinen toiminta, kuten vientitakuiden myöntäminen, voi olla julkisen hallintotehtävän hoitamista.
- 10) Oikeusasiamiehen aiemmassa ratkaisukäytännössä Sitran on katsottu olevan välilliseen julkishallintoon kuuluva julkisoikeudellinen yhteisö, joka hoitaa perustuslain 109 §:ssä ja julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkista tehtävää.

Edellä todetun – lainsäädännöstä, lainvalmisteluasiakirjoista ja aiemmasta laillisuusvalvontaratkaisusta muodostuvan – kokonaisuuden perusteella katson, 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 ja julkisuuslakia.

Edellä todetun johdosta asiassa on vielä arvioitava kielellisten velvoitteiden täyttymisen asianmukaisuutta Sitran verkkotiedottamisessa.