



OKV/314/1/2013,  
OKV/315/1/2013,  
OKV/356/1/2013,  
OKV/357/1/2013,  
OKV/363/1/2013,  
OKV/395/1/2013,  
OKV/419/1/2013,  
OKV/570/1/2013 ja  
OKV/640/1/2013

## ASIA

Kansainvälinen tutkimushanke Kestävän kasvun malli

## ASIAN VIRELLETULO

### Kantelut

Minulle saapui suoraan tai eduskunnan oikeusasiamiehen siirtämänä useita asiakohdassa mainittua tutkimushanketta koskevia kanteluita ja muita kirjoituksia.

*A* toteaa eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan 27.8.2012 lähettämässään sähköpostiviestissä, että tutkimushanketta ei ole kilpailutettu ja tehtävän saanut henkilö on mahdollisesti käyttänyt suhteitaan väärin. Eduskunnan oikeusasiamies siirsi 26.2.2013 kirjoituksen oikeuskanslerin käsiteltäväksi (OKV/356/1/2013).

*B* tiedustelee pääministerille osoittamassaan sekä eduskunnan oikeusasiamiehelle ja useille muille vastaanottajille tiedoksi 20.2.2013 lähettämässään sähköpostiviestissä, onko mahdollista vaatia, että pääministeri kertoisi perustelunsa tutkimushankkeen taustoista ja rahoitusjärjestelyistä julkisesti esimerkiksi eduskunnan kyselytunnilla tai Pääministerin haastattelutunti-ohjelmassa Ylen Radio Suomessa. Eduskunnan oikeusasiamies siirsi 26.2.2013 kirjoituksen oikeuskanslerin käsiteltäväksi (OKV/357/1/2013).

*C* toteaa eduskunnan oikeusasiamiehelle ja oikeuskanslerille osoittamissaan 22.2.2013 lähettämässään sähköpostiviesteissä, että tutkimushanke tilattiin ilman virallista päätöstä, eikä tilauksessa myöskään noudatettu hankintalain mukaista kilpailutusvelvoitetta. Eduskunnan oikeusasiamies siirsi 26.2.2013 hänelle osoitetun kirjoituksen oikeuskanslerin käsiteltäväksi (OKV/314/1/2013).

*D* toteaa oikeuskanslerille osoittamassaan 22.2.2013 lähettämässään sähköpostiviestissä sekä 25.2.2013 ja 28.2.2013 lähettämässään täydentävissä sähköpostiviesteissä, että tutkimushanke tilattiin ilman kilpailutusta pääministerin ystävältä (OKV/315/1/2013).

*E* käsittelee oikeuskanslerille osoittamassaan 3.3.2013 sähköpostitse lähettämässään liitännäiskantelussa tutkimushankkeen rahoittamiseen liittyviä puolesta ja vastaan –argumentteja sekä hankkeen sisälle suunniteltuja ulkoistettuja palveluita (OKV/363/1/2013).

*F* toteaa oikeuskanslerille 7.3.2013 tiedoksi saattamassaan yleisönosastokirjoituksessa tutkimusrahoituksen myöntämiseen liittyen, että hallintomenettelylain jääviyspykälää venytetään tässä tapauksessa aivan katkeamispisteeseen (OKV/395/1/2013).

*G* vaatii Helsingin poliisilaitokselle osoittamassaan sekä oikeuskanslerille, oikeuskanslerinvirastolle ja useille muille vastaanottajille 9.3.2013 tiedoksi lähettämässään sähköpostiviestissä Helsingin poliisilaitosta suorittamaan esitutinnan sen seikan selvittämiseksi, onko pääministeri syyllistynyt pääministerinvirkatoimissaan korruptiosopimuksessa ja/tai laissa rangaistavaksi säädettyyn korruptiovirkarikokseen tilatessaan tutkimushankkeen ilman lain vaatimaan tarjousmenettelyä ja ilman virkatoimintavaihtoehtojen dokumentoitua punnintaa (OKV/419/1/2013).

*H* pyytää oikeuskanslerinvirastoon 3.4.2013 sähköpostitse lähettämässään kantelussa selvittämään, pitävätkö paikkansa huhut siitä, että pääministeri saisi osan tutkimushankkeeseen liittyvistä rahoista itselleen (OKV/570/1/2013).

*I* toteaa oikeuskanslerille osoittamassaan 12.4.2013 lähettämässään sähköpostiviestissä, että ei voi ymmärtää tutkimushankkeeseen liittyvää käytännössä vastikkeetonta palkkiota, sekä vaatii, että pääministerin pitää oikaista palkkion maksu ja vaatia sen palauttamista takaisin valtion kassaan (OKV/640/1/2013).

## Muistutus

Kymmenen kansanedustajan 6.3.2013 allekirjoittamassa muistutuksessa pyydetään eduskunnan perustuslakivaliokuntaa tutkimaan, onko pääministeri rikkonut virkavelvollisuuttaan ryhtymällä edistämään Sofos Oy:n tutkimushankkeen rahoitusta vastoin Suomen Akatemian, Suomen itsenäisyyden juhlarahaston Sitran ja Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskuksen omia määräyksiä tutkimusrahoitukseen osallistumisesta ja onko hän tässä menettelyssä muuten toiminut laillisesti ottaen huomioon perustuslain 6 §:ssä taatun yhdenvertaisuusperiaatteen (M 2/2013 vp).

Perustuslakivaliokunta pyysi 3.4.2013 minua selvittämään myös pääministerin virkatointen lainmukaisuutta valiokunnan käsiteltävänä olevassa muistutuksessa tarkoitetuilta osin (PeVP 25/2013 vp).

## HANKITUT TIEDOT

Käytettävissäni ovat olleet seuraavat asiakirjat:

- Valtioneuvoston kanslian tietopyyntö tulevaisuusselontekoa taustoittavien tutkimusten toteuttamisesta 28.10.2011 (VNK/1268/43/2011) ja sitä koskeva Hilma-ilmoituskanavassa 2.11.2011 julkaistu ennakoilmoitus
- Suomen Akatemian hallituksen päätös 12.4.2011 (Tutkimusrahoituspäätösten perusteet 2011-2012)
- Helmikuussa 2012 tehty yhteistyösopimus Kestävän kasvun malli – kansainvälisen tutkimushankkeen toteuttamisesta (VNK/190/04/2012) sekä sitä koskevat Hilma-ilmoituskanavassa 6.2.2012 julkaistu suorahankintaa koskeva ilmoitus ja Euroopan unionin virallisen lehden täydennysosassa 7.2.2012 julkaistu vapaaehtoista ennakoavoimuuutta (ex ante) koskeva ilmoitus
- Suomen Akatemian hallituksen 7.2.2012 pidetyn kokouksen pöytäkirja (sisältää asiakohdan 4 Suomen Akatemian vuoden 2012 tutkimusrahoituksen tarkistus) ja Suomen Akatemian päätös 1.3.2012 (Sopimuksen allekirjoittaminen: ”Kestävän kasvun malli” – kansainvälinen tutkimushanke)
- Valtioneuvoston kanslian asettamispäätös 20.3.2012 (Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko kestävästä kasvusta ja hyvinvoinnista; VNK002:00/2012)
- Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskuksen valmistelupäätös 22.3.2012 (Kestävän kasvun malli)
- Valtion tutkimuslaitokset ja tutkimusrahoitus: esitys kokonaisuudistukseksi 20.9.2012 (VNK:n julkaisusarja 3/2012), hallituksen iltakoululinjaus 10.10.2012 (VNK:n tiedote 310/2012) sekä valtioneuvoston periaatepäätös valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi 5.9.2013
- Valtiontalouden tarkastusviraston johtavan tilintarkastajan Susanna Falckin tilintarkastajan väliraportti valtioneuvoston kanslian vuoden 2012 tilintarkastuksesta 12.11.2012 (sisältää jakson 3.4 Muut asiat), valtiontalouden tarkastusviraston ylijohtajan Marjatta Kimmosen työpaperi 27.3.2013 (Kestävän kasvun malli –tutkimushankkeen tilaamis- ja sopimusmenettely VNK:ssa, Tekesissä ja Suomen Akatemiassa) ja valtiontalouden tarkastusviraston johtavan tilintarkastajan Susanna Falckin tilintarkastajan vuosiyhteenveto valtioneuvoston kanslian vuoden 2012 tilintarkastuksesta 25.4.2013 (sisältää jakson 5.4 Kansainvälinen tutkimushanke)
- Kansanedustajan 16.11.2012 tekemä kirjallinen kysymys KK 887/2012 vp (Sininen kirja – tutkimusraportin kilpailutus) ja pääministerin siihen 10.12.2012 antama vastaus
- Valtioneuvoston kanslian tiedote 22.2.2013 (Kansainvälinen tutkimushanke osana tulevaisuusselonteon valmistelua; VNK:n tiedote 76/2013)
- Kansanedustajan 22.2.2013 tekemä kirjallinen kysymys KK 114/2013 vp (Yhteisrahoitteisten tutkimushankkeiden saattaminen hankintalain alaisuuteen) ja työministerin siihen 14.3.2013 antama vastaus

## PYYDETYT SELVITYKSET

Oikeuskanslerin pyytämät selvitykset

Kuulin 4.4.2013 suullisesti valtioneuvoston kanslian entistä taloudellisten asioiden alivaltiosihteerä Jukka Pekkarista. Pekkarinen laati pyynnöstäni 18.4.2013 päivätyn muistion suullisessa kuulemisessa esittämästään.

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Kuulin 9.4.2013 suullisesti Suomen Akatemian hallituksen puheenjohtajaa, professori Arto Mustajokea. Mustajoki laati pyynnöstäni 22.4.2013 päivätyn muistion suullisessa kuulemisessa esittämästään.

Tein 11.4.2013 selvityksen hankkimista koskevat pyynnöt valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin Olli-Pekka Heinosen ja Tekes - teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskuksen pääjohtajalle Pekka Soinille sekä tietojen hankkimista koskevan pyynnön Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran yliasiamiehelle Mikko Kososelle. Heinonen toimitti 26.4.2013 päivättyllä saatekirjeellä valtioneuvoston kanslian neuvottelevan virkamiehen Riitta Kirjavaisen, alivaltiosihteerin Timo Lankisen, entisen erityisasiantuntijan Valtteri Niemisen, entisen valtiosihteerin Velipekka Nummikosken ja osastopäällikkö, ylijohdaja Auni-Marja Vilavaaran selvitykset. Soini toimitti 26.4.2013 päivätyn selvityksen. Kososen toimitti 22.4.2013 päivätyn vastauksen.

Tein 24.4.2013 selvityksen hankkimista ja oman lausunnon antamista koskevan pyynnön Suomen Akatemian pääjohtajalle Heikki Mannilalle. Mannila toimitti 8.5.2013 päivätyn lausunnon, jonka liitteinä olivat Suomen Akatemian entisen pääjohtajan Markku Mattilan, entisen ylijohdajan Riitta Mustosen, entisen strategiajohtajan Leena Treuthardt, lakimies Maija Sepälän ja ylijohdaja Ossi Malmbergin selvitykset.

Toimitin edellä mainitut pyytämäni selvitykset 13.5.2013 päivättyllä saatekirjeellä myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytettäväksi.

Tein 27.6.2013 lisäselvityksen hankkimista ja oman lausunnon antamista koskevan pyynnön Suomen Akatemian hallitukselle. Suomen Akatemian hallitus toimitti 5.8.2013 päivätyn Suomen Akatemian hallituksen puheenjohtajan, professori Arto Mustajoen ja ylijohdaja Ossi Malmbergin allekirjoittaman lausunnon, jonka liitteinä olivat Suomen Akatemian entisen pääjohtajan Markku Mattilan, entisen strategiajohtajan Leena Treuthardt ja lakimies Maija Sepälän lisäselvitykset.

## Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämät selvitykset

Annoin eduskunnan perustuslakivaliokunnalle oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön Kimmo Hakosen muistion 27.3.2013 (Tutkimus- tai selvityshankkeen toteuttajan valinnassa noudatettava menettely) ja oman muistioni muistutuksen M 2/2013 vp johdosta 16.5.2013.

Käytettävissäni ovat olleet seuraavat eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämät selvitykset:

- Pääministeri Jyrki Kataisen lausunto muistutuksen M 2/2013 vp johdosta 27.3.2013
- Valtioneuvoston kanslian kirjallinen selvitys 27.5.2013 (VNK/583/71/2013)
- Valtioneuvoston kanslian entisen valtiosihteerin Velipekka Nummikosken muistio 27.5.2013
- Professori Leena Halilan muistio 6.6.2013
- Valtakunnansyyttäjä Matti Nissisen muistio 7.6.2013 (Dnro 57/62/13)
- Pääministeri Jyrki Kataisen vastine ministerivastuusiassa M 2/2013 vp kertyneestä aineistosta 12.6.2013

## RATKAISU

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin

julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Eduskunta on arvioinut pääministerin menettelyn lainmukaisuuden.

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra on eduskunnan vastattavana oleva rahasto. Sen menettely itsessään ei kuulu oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan piiriin.

### Tutkimushankkeen käynnistämisen lainmukaisuus

*Tutkimushankkeen käynnistämisen kuuluminen valtioneuvoston kanslian tehtäviin ja toimialaan*

Valtioneuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:n 9 kohdan mukaan valtioneuvoston kanslian tehtäviä on muun muassa tulevaisuus- ja muu yhteiskuntapoliittinen suunnittelu.

Tutkimushankkeen kaltaisen hankkeen tilaamisen voidaan katsoa kuuluneen valtioneuvoston kanslian tehtäviin ja toimialaan.

*Tutkimushankkeen tilaamisen vaikuttimien asianmukaisuus*

Pyytämistäni ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämistä selvityksistä käy ilmi, että aloite tutkimushankkeen tilaamiseen Sofos Oy:ltä sekä sen rahoituksen hankkimiseen Suomen Akatemialta, Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskuksesta ja Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitralta on tullut pääministeriltä.

Eduskunta on arvioinut pääministerin menettelyn lainmukaisuuden. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnön PeVM 4/2013 vp mukaan valiokunta katsoi, ettei pääministeri ole ollut hallintolain 28 §:n 1 momentin nojalla esteellinen, kun hän on vuonna 2011 eri tavoin osallistunut toimiin, jotka johtivat sopimukseen kansainvälisen tutkimushankkeen toteuttamisesta. Pääministerin ja professori Pekka Himasen lähinnä virka- ja työtehtävien pohjalta syntynyt tavanomainen tuttavuusuhde ei perusta esteellisyyttä. Muistutuksessa ei ole esitetty eikä saadussa selvityksessä ole tullut esille myöskään muita tekijöitä, jotka olisivat kokonaisuutena arvioiden vaarantaneet luottamuksen pääministerin puolueettomuuteen. Valiokunnan saamasta selvityksestä ei ole ilmennyt, että pääministeri olisi henkilökohtaisista syistä pyrkinyt vaikuttamaan sopimusosapuoliin tai sopimuksen valmisteluun valtioneuvoston kansliassa tai että hänen toimensa olisivat muutoin olleet tarkoitussidonnaisuusperiaatteen vastaisia. Valiokunta esitti kannanottonaan, että pääministeri ei ole kysymyksessä olevassa asiassa menettellyt virkatoimissaan lainvastaisesti. Eduskunnan täysistunto teki 26.6.2013 valiokunnan kannanoton mukaisen päätöksen (EK 22/2013 vp).

Asia ei ole voinut antaa tältä osin aihetta toimenpiteisiini.

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

*Tutkimushankkeen tosiasiallinen luonne sekä sen vaikutus hankkeen toteuttamisen organisointitavan ja hankkeen toteuttajan valintamenettelyyn lainmukaisuuteen*

Tutkimushankkeen toteuttamisen organisointitavan ja hankkeen toteuttajan valintamenettelyyn lainmukaisuuteen sekä jäljempänä käsiteltävään hankkeen rahoittamisen kuulumiseen rahoittajaosapuolten tehtäviin ja toimialaan liittyvät kysymykset hankkeen tosiasiallisesta luonteesta: Onko kysymyksessä tilaajan (valtioneuvoston kanslia), rahoittajaosapuolten (Suomen Akatemia, Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus ja Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra) ja toimittajan (Sofos Oy) yhteistyössä toteuttama tutkimushanke, tilaajan toimittajalta hankkima ja rahoittajaosapuolten rahoittama tutkimushanke vai rahoittajaosapuolten tilaajan aloitteesta toimittajan tutkimushankkeelle myöntämä tutkimusrahoitus? Onko kyse tilaajan sisäistä päätöksentekoa tukevista tavanomaisista konsultointipalveluista, yhteiskunnallista päätöksentekoa välillisesti tukevasta riippumattomasta tieteellisestä tutkimuksesta vai yhteiskunnallista päätöksentekoa välittömästi tukevasta tilaajan ja/tai rahoittajaosapuolten ohjauksessa toteutettavasta selvityksestä?

Tutkimushanketta koskevan yhteistyösopimuksen perusteella hankkeen toteuttamisen organisointitapaan liittyy hankkeen tosiasiallisen luonteen arvioimisen kannalta keskenään ristiriitaisia elementtejä: Tilaaja on valinnut hankkeen toteuttajan. Tilaaja ei osallistu hankkeen rahoittamiseen, toimittaja osallistuu osaltaan hankkeen rahoittamiseen ja rahoittajaosapuolet eivät rahoita tilaajaa, vaan toimittajaa. Tilaajan ja rahoittajaosapuolten osallistuminen hankkeen toteuttamiseen rajoittuu lähinnä hankkeen ohjausryhmän puheenjohtajuuteen ja jäsenyyksiin. Toimittajan rooli tutkimuskohteen määrittämisessä ja tutkimussuunnitelman laadinnassa sekä hankkeen toteuttamisessa näyttää olleen ja olevan varsin itsenäinen.

Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (hankintadirektiivi) johdanto-osan 23 kappaleen mukaan perustamissopimuksen 163 artiklan mukaan tutkimuksen ja teknologian kehityksen edistämiseksi voidaan vahvistaa yhteisön teollisuuden tieteellistä ja teknistä perustaa, ja julkisten palveluhankintojen avaaminen auttaa osaltaan tämän tavoitteen toteutumista. Direktiiviä ei olisi sovellettava tutkimusohjelmien yhteisrahoittamiseen. Sen vuoksi direktiiviä sovelletaan tutkimus- ja kehittämisspalveluja koskevista hankinnoista ainoastaan niihin, joiden hyöty koituu yksinomaan hankintaviranomaisen käytettäväksi sen omassa toiminnassa ja joiden osalta hankintaviranomainen korvaa suoritettujen palvelun kokonaan. Direktiivin 16 artiklan f kohdan mukaan direktiiviä ei sovelleta julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin, jotka koskevat muita tutkimus- ja kehittämisspalveluja koskevia sopimuksia kuin niitä, joista saatava hyöty koituu yksinomaan hankintaviranomaiselle käytettäväksi tämän omassa toiminnassa, jos hankintaviranomainen korvaa suoritettujen palvelun kokonaan.

Ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisista hankinnoista 20.12.2011 (ehdotus uudeksi hankintadirektiiviksi) johdanto-osan 17 kappaleen mukaan tutkimus ja innovointi, myös ekoinnovointi ja sosiaaliset innovaatiot, kuuluvat tärkeimpiin tulevaa kasvua edistäviin tekijöihin, ja niille on annettu keskeinen sija älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun Eurooppa 2020 –strategiassa. Viranomaisten olisi käytettävä julkisia hankintoja strategisesti parhaalla mahdollisella tavalla edistääkseen innovointia. Innovatiivisten tavaroiden ja palvelujen ostaminen vaikuttaa olennaisesti julkisten palvelujen tehostumiseen ja niiden laadun paranemiseen sekä suuriin yhteiskunnallisiin haasteisiin vastaamiseen. Se auttaa saamaan parhaan vastineen julkisille varoille ja saavuttamaan laajempia taloudellisia, ympäristöön liittyviä ja yhteiskunnallisia hyötyjä tuottamalla uusia ideoita, muuttamalla ne innovatiivisiksi tuotteiksi ja palveluiksi ja edistämällä siten kestävä talouskasvua. Tällä direktiivillä olisi hel-

potettava innovaatioiden julkista hankintaa ja autettava jäsenvaltioita saavuttamaan innovaatiunionin tavoitteet. Sen vuoksi olisi säädettävä erityisestä hankintamenettelystä, joka antaisi hankintaviranomaiselle mahdollisuuden luoda pitkäaikaisia innovaatiokumppanuuksia uusien, innovatiivisten tuotteiden, palvelujen tai rakennusurakoiden kehittämistä ja myöhempää hankintaa varten sillä varauksella, että toimitettavat tuotteet, palvelut tai rakennusurakat vastaavat sovittuja suoritustasoja ja kustannuksia. Tällainen kumppanuus olisi järjestettävä riittävän markkinavetoiseksi, jotta se kannustaisi innovatiivisen ratkaisun kehittämiseen sulkematta kuitenkaan markkinoita. Direktiiviehdotuksen 13 artiklan mukaan direktiiviä sovelletaan artiklassa CPV-viitenumeroilla yksilöityjen tutkimus- ja kehittämispalvelujen hankintaa koskeviin sopimuksiin seuraavien edellytysten täytyessä: saatavat hyödyt koituvat yksinomaan hankintaviranomaiselle käytettäväksi tämän toiminnassa ja hankintaviranomainen korvaa suoritettujen palvelujen kokonaan. Artiklan viittaukset kattavat tutkimus- ja kehityspalveluista ja niihin liittyvistä konsulttipalveluista tutkimuspalvelut (tutkimuslaboratorioiden palvelut ja merentutkimuspalvelut) ja kokeelliset kehityspalvelut, tutkimus- ja kehitystoiminnan suunnittelun ja toteutuksen sekä turvallisuus- ja maanpuolustustarvikkeiden tutkimus- ja kehittämispalvelut (sotilastutkimuksen ja -tekniikan, ennakkototeutettavuustutkimuksen ja teknologisen demonstroinnin sekä testauksen ja arvioinnin). Viittaukset eivät sen sijaan kata tutkimus- ja kehitystoiminnan konsulttipalveluja.

Julkisista hankinnoista annetun lain (hankintalaki) 8 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan lakia ei sovelleta palveluhankintoihin, jotka koskevat tutkimus- ja kehittämispalveluja, paitsi jos niistä saatava hyöty koituu yksinomaan hankintayksikölle sen toiminnassa käytettäväksi ja hankintayksikkö korvaa suoritettujen palvelujen kokonaan. Säännöksen perustelujen mukaan säännöksellä pyritään edistämään EY:n perustamissopimuksen 163 artiklan mukaista tutkimuksen ja teknologian kehittämistä Euroopan yhteisössä. Soveltamisalasta ovat käytännössä poissuljettuja esimerkiksi julkisten tiedeyhteisöjen, kuten korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten ja yksityisten tahojen yhteisesti rahoittamat tutkimusohjelmat. Myös muiden hankintayksiköiden tutkimusyhteistyö yksityisten tahojen kanssa kuuluu poikkeuksen piiriin säännöksen edellytysten täyttyessä. Lainkohdassa tarkoitettujen tutkimushankkeiden tunnistamisessa merkityksellisiä tekijöitä ovat myös tutkimuksen avoimuus ja tutkimuksen hyödynnettävyys mahdollisimman laajasti. Hankintalaki tulee sovellettavaksi lähinnä vain alihankintatyypiseen, hankintayksikön täysin maksamaan ja yksinomaan hankintayksikön käyttöön tulevaan tutkimus- ja kehitystyöhön. Alihankintatyypistä tutkimusta on muun muassa selvästi olemassa olevat palvelut, kuten laboratorio-, mittaus- ja testauspalvelut sekä tavanomaiset konsultointipalvelut, jotka voidaan hankkia useammalta eri toimittajalta. Näissä tilaaja määrittelee hankittavan palvelun sisällön ja vastaa kustannuksista kokonaisuudessaan. Lain soveltamisen ulkopuolelle jää muun muassa yhteistyöluontoinen tutkimus, jossa molemmat osapuolet osallistuvat tutkimuksen sisällön määrittelyyn ja tutkimuksen rahoittamiseen, jakavat riskin tutkimuksen onnistumisesta ja saavat tutkimuksen tulokset käyttöönsä (HE 50/2006 vp).

Tutkimushanketta koskevan yhteistyösopimuksen ja sen liitteenä olevan hankesuunnitelman perusteella kyseistä yhteiskunnallista päätöksentekoa tukevaa hanketta ei ole pidettävä hankintalain 8 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettulla tavalla yksinomaan tilaajaa sen toiminnassa hyödyttävänä, eikä säännöksen perusteluissa mainittujen selvästi olemassa olevien tavanomaisen konsultointipalvelujen luontoisena. Näin ollen hanketta ei ole katsottava hankintalain soveltamisalaan kuuluvaksi. Hankintalailla on pantu hankintadirektiivi kansallisesti täytäntöön. Todettakoon, että ehdotuksessa uudeksi hankintadirektiiviksi ehdotetaan tutkimus- ja kehittämispalveluja koskevassa säännöksessä määriteltävän nykyisen hankintadirektiivin säännöstä täsmällisemmin, mihin palveluihin direktiiviä sovellettaisiin. Huomionarvoista on, että uutta hankintadirektiiviä ei sovellettaisi tutkimus- ja kehitystoiminnan konsulttipalveluihin.

Yhteistyösopimuksen mukaan hanke muodostuu kansainvälisestä tutkimustyöstä, jonka tarkoituksena on muun ohella tukea valtioneuvoston tulevaisuusselonteon valmistelua tuottamalla akateemista tutkimusta hankesuunnitelmassa esitetyllä tavalla. Toisaalta hankkeelle asetetun tilaajan ja rahoittajaosapuolten edustajista koostuvan ohjausryhmän myötä hankkeella on myös tilaajan ja/tai rahoittajaosapuolten ohjauksessa toteutettavan selvityksen piirteitä. Yhteistyösopimuksen mukaan ohjausryhmä seuraa ja valvoo hankkeen etenemistä ja kustannuksia sekä suorittaa sille kuuluvat hyväksymis- ja muut toimenpiteet. Yhteistyösopimuksen liitteenä olevan hankkeen ohjausryhmän tehtävien kuvauksen mukaan sen lisäksi, mitä yhteistyösopimuksessa todetaan hankkeen ohjausryhmän tehtävistä ja roolista, yhteishankkeena toteutettavan hankkeen ohjausryhmän tehtävänä on keskustella hankkeen pohjalta Suomen kestävän kasvun mallista ja sopia hankkeen oleellista sisältöä koskevista valinnoista yhdessä toimittajan kanssa ja toimia tässä roolissaan sekä tulevaisuusselonteon ohjausryhmän että ministeriryhmän kokouksia valmistelevana kokoonpanona. Ohjausryhmä käsittelee sisällöllisesti hankkeen lopputulokset ennen tilaajan hyväksymistä sekä lopputuloksiin sidotut maksatukset sovitun maksuaika- taulun mukaisesti.

Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastajan vuosiyhteenvedon valtioneuvoston kanslian vuoden 2012 tilintarkastuksesta mukaan vaikka yhteisrahoitteisia tutkimushankkeita ei pääsääntöisesti tarvitse kilpailuttaa hankintalain mukaisessa järjestyksessä, on hyvän hallinnon periaatteiden mukaista, että hankkeet ovat avoimesti haussa ja valinnat tehdään objektiivisilla ja syrjimättömillä kriteereillä. Mikäli kyseessä on tilanne, jossa vain yksi taho on pätevä toteuttamaan yhteisrahoitteista hanketta, tämä tulisi perustella asiakirjoissa. Tarkastuksen yhteydessä valtioneuvoston kansliasta saatujen tietojen mukaan ei yhteisrahoitteisen tutkimushankkeen toteuttamistavasta tai toteuttajan valinnasta laadittu erillistä päätösasiakirjaa tai perustelumuis- tiota. Asiasta ei ole tehty muuta kirjallista päätöstä kuin vapaaehtoista ennakoavoimuutta kos- keva ilmoitus Euroopan unionin virallisen lehden täydennysosan verkkoversioon sekä varsi- nainen hankesopimus. Tilintarkastajan vuosiyhteenvedon mukaan hankkeen tilaamis- ja sopi- musmenettelyt yhteisrahoitteisen tutkimushankkeen osalta eivät kaikilta osin täytä hyvän hal- linnon periaatteita.

Vaikka kyseessä olevan tutkimushankkeen kaltaisen yhteiskunnallista päätöksentekoa tukevan tutkimuksen tai selvityksen hankintaan tai rahoittamiseen ei edellä sanotun mukaisesti sovellet- taisikaan hankintalain säännöksiä, hankinnassa tai rahoittamisessa on noudatettava lähtökohtai- sesti hyvän hallinnon periaatteista johdettavissa olevia potentiaalisten toimittajien tasapuolisen kohtelun ja avoimuuden vaatimuksia. Avoimuudella toteutetaan julkisen toiminnan ja varain- käytön vastuunalaisuuden vaatimusta ja hankinnan tai rahoittamisen kilpailuttamisella ediste- tään osaltaan myös määrärahojen käytön tarkoituksenmukaisuutta. Tasapuolisen kohtelun ja avoimuuden vaatimukset on täytettävä lähtökohtaisesti myös tutkimuksiin ja selvityksiin liitty- vissä yhteistyöjärjestelyissä.

Potentiaalisten toimittajien tasapuolisen kohtelun ja avoimuuden toteuttavasta kilpailuttamisesta ei ole yleensä perusteltua poiketa yhteiskunnallista päätöksentekoa välillisesti tukevien riip- pumattomien tieteellisten tutkimusten hankinnan tai rahoittamisen osalta. Kun tilaajan ohjauk- ssa toteutettavien yhteiskunnallista päätöksentekoa välittömästi tukevien selvitysten osalta selvitystehtävän antaminen ja selvitystyön ohjaaminen ovat sen sijaan kiinteä osa itse tilaajan päätöksentekoprosessia, voi tällaisten selvitysten potentiaalisten toimittajien piiri olla päätök- senteolle asetettujen tavoitteiden ja reunaehtojen vuoksi tosiasiallisesti suppeampi. Tällöinkin selvitysten hankinnan kilpailuttamatta jättäminen on kuitenkin perusteltava, eivätkä myöskään tällaisten selvitysten hankintaan saa vaikuttaa hyvän hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaat- teen vastaiset vaikuttimet.



Kuten edellä on todettu, tässä tapauksessa tutkimushankkeella on sekä riippumattoman tieteellisen tutkimuksen että tilaajan ja/tai rahoittajaosapuolten ohjauksessa toteutettavan selvityksen piirteitä. Yhteiskunnallista päätöksentekoa välillisesti ja välittömästi tukevien tutkimushankkeiden välinen raja voi yleensäkin olla sisällöllisesti veteen piirretty. Tässä tapauksessa tutkimushankkeen tosiasiallisen luonteen arviointia vaikeuttavat lisäksi hankkeen poikkeukselliset, keskenään ristiriitaisia elementtejä sisältävät tilaamis- ja rahoittamisjärjestelyt. Kun hankkeen tutkimukselliset piirteet näyttävät kuitenkin painottuvan, hankkeen hankinta tai rahoittaminen olisi ollut hyvän hallinnon periaatteista johdettavissa olevien potentiaalisten toimittajien tasa- puolisen kohtelun ja avoimuuden vaatimusten vuoksi perusteltua kilpailuttaa tai kilpailuttamatta jättäminen olisi tullut vähintäänkin perustella esimerkiksi päätöksenteolle ja sitä tukevalle selvitykselle asetettujen tavoitteiden ja reunaehtojen kautta. Yhdyn näin ollen Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastajan vuosiyhteenvedossa valtioneuvoston kanslian vuoden 2012 tilintarkastuksesta esitettyyn arvioon, jonka mukaan hankkeen tilaamis- ja sopimusmenettelyt yhteisrahoitteisen tutkimushankkeen osalta eivät kaikilta osin täytä hyvän hallinnon periaatteita.

## Tutkimushankkeen rahoittamisen lainmukaisuus

### *Tutkimushankkeen rahoittamisen kuuluminen rahoittajaosapuolten tehtäviin ja toimialoihin sekä talousarviomääräysten noudattaminen*

Suomen Akatemiasta annetun lain 1 §:n mukaan Suomen Akatemia on tiedehallinnon keskuselin, joka kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan. Lain 2 §:n mukaan Akatemian tehtävänä on edistää tieteellistä tutkimusta ja sen hyödyntämistä, kehittää kansainvälistä tieteellistä yhteistyötä, toimia asiantuntijaelimenä tiedepolitiikkaa koskevissa kysymyksissä, myöntää rahoitusta tieteelliseen tutkimukseen, tutkijankoulutukseen ja tutkimusedellytysten kehittämiseen sekä suorittaa muut tiedepoliittiset asiantuntijatehtävät, jotka valtioneuvoston asetuksella säädetään tai jotka opetus- ja kulttuuriministeriö sille antaa.

Suomen Akatemian tulostavoitteiden toteuttamiseen käytetään valtion talousarvon momenttien 29.40.01 (Suomen Akatemian toimintamenot), 29.40.22 (tutkimusinfrastruktuurihankkeiden rahoitus), 29.40.51 (Suomen Akatemian tutkimusmäärärahat), 29.40.53 (veikkauksen ja raharpajaisten voittovarot tieteen edistämiseen) ja 29.40.66 (rahoitusosuudet kansainvälisille järjestöille) määrärahoja.

Suomen Akatemian hallitus päätti 7.2.2012 osoittaa Suomen Akatemian hallintovirastolle vuoden 2012 valtuutta yhteensä 150 000 euroa tulevaisuusselontekoon liittyvään kokonaisuuteen tarkoituksenmukaisella tavalla siten, että toimenpiteet vastaavat Suomen Akatemian tavoitteita ja periaatteita. Suomen Akatemian pääjohtaja päätti 1.3.2012 strategiajohtajan esittelystä tutkimushanketta koskevan sopimuksen tekemisestä. Suomen Akatemian hallituksen pyynnöstäni antaman lausunnon mukaan sopimus täyttää Suomen Akatemian hallituksen tutkimushankkeelle asettamat ehdot. Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastajan vuosiyhteenvedon valtioneuvoston kanslian vuoden 2012 tilintarkastuksesta mukaan tutkimushanke on käsitelty Suomen Akatemiassa kuten muutkin niin sanotut johdon rahoittamat hankkeet.

Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskuksesta annetun lain 1 §:n mukaan teknologia- ja innovaatiopolitiikkaa toteuttava Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan. Lain 2 §:n mukaan kehittämiskeskusten toiminnan tavoitteena on edistää teollisuuden ja palvelujen kehittymistä teknologian ja innovaatioiden keinoin. Toiminnan tulee uudistaa elinkeinoja, kasvattaa jalostusarvoa, parantaa tuottavuutta ja työelämän laatua, lisätä vientiä sekä luoda työllisyyttä ja hyvinvointia. Lain 3

§:n mukaan kehittämiskeskus edistää asiantuntemuksellaan ja rahoitustoiminnallaan teknologian ja innovaatioiden kehittämistä sekä tutkimus- ja innovaatiotoiminnan tulosten laaja-alaista hyödyntämistä elinkeinotoiminnassa, työelämässä ja muualla yhteiskunnassa. Kehittämiskeskus suorittaa lisäksi ne teknologia- ja innovaatiopolitiikan suunnitteluun, selvityksiin, kokeiluun ja seurantaan liittyvät tehtävät, jotka työ- ja elinkeinoministeriö sille tulosohtauksessaan antaa tai jotka sille erikseen valtioneuvoston asetuksella säädetään. Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskuksesta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:ssä säädetään tarkemmin Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskuksesta annetun lain 3 §:ssä säädettyjen tehtävien toteuttamisesta.

Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskuksen tulostavoitteiden saavuttamiseen käytetään valtion talousarvion momenttien 32.20.06 (Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskuksen toimintamenot), 32.01.02 (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenot), 32.20.40 (tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukeminen) ja 32.20.83 (lainat tutkimus- ja innovaatiotoimintaan) määrärahoja.

Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskuksen valmistelupäätöksen 22.3.2012 mukaan tutkimushankkeen hankinta maksetaan ostopalvelurahasta. Päätöksen mukaan hankkeen tulokset hyödynnetään kansallisten politiikkalinjausten perustana valtioneuvoston kanslian asettamassa tulevaisuusselontekoprosessissa. Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskuksen pääjohtajan pyynnöstäni toimittaman selvityksen mukaan Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus ei ole rahoituspäätöksessään käyttänyt kilpailtuun innovaatorahoitukseen tarkoitettua momenttia 32.20.40, vaan omiin toimintamenoihinsa tarkoitettua momenttia 32.20.06. Selvityksessä todetaan, että tätä määrärahaa saa talousarvion mukaan käyttää myös hanke- ja ohjelmatoiminnan sekä aktivoinnin tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden parantamiseen. Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastajan vuosiyhteenvedon valtioneuvoston kanslian vuoden 2012 tilintarkastuksesta mukaan tutkimushankkeen hankintaprosessissa on Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskuksen osalta ollut poikkeuksellista muun muassa se, että valmistelupäätös on tehty vasta sopimuksen jälkeen ja erillisen hankintapäätöksen puuttuminen.

Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain 1 §:n mukaan rahasto on eduskunnan vastattavana oleva rahasto. Rahastoa koskevien asioiden käsittely valtioneuvostossa kuuluu valtiovaraministeriölle. Lain 2 §:n mukaan rahaston tavoitteena on edistää Suomen vakaata ja tasapainoista kehitystä, talouden määrällistä ja laadullista kasvua sekä kansainvälistä kilpailukykyä ja yhteistyötä toimimalla erityisesti sellaisten hankkeiden toteuttamiseksi, jotka vaikuttavat kansantalouden voimavarojen käyttöä tehostavasti tai tutkimuksen ja koulutuksen tasoa kohottavasti taikka jotka selvittävät tulevaisuuden kehitysvaihtoehtoja. Lain 3 §:n mukaan rahasto voi tavoitteensa toteuttamiseksi tehdä ja teettää tutkimuksia ja selvityksiä, myöntää lainoja ja muuta rahoitusta, joiden takaisinmaksu voidaan määrätä ehdolliseksi, myöntää avustuksia, myöntää takauksia ja takuita sekä osallistua yhteistyöhankkeisiin sekä omistaa osakkeita ja osuuksia yrityksissä.

Valtiontalouden tarkastusviraston tilintarkastajan vuosiyhteenvedon valtioneuvoston kanslian vuoden 2012 tilintarkastuksesta mukaan rahoittajina olleiden Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastukseen sisältyneiden kirjanpitoyksiköiden (Suomen Akatemia ja Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus) osalta tutkimushankkeen rahoitus on ollut sinällään talousarvion mukaista.

Rahoittajaosapuolten tehtävien ja toimialojen lainsäädäntötasoinen määrittely on varsin väljää. Tilaajan ja/tai rahoittajaosapuolten ohjauksessa toteutettavien selvitysten rahoittaminen on kui-

tenkin ainakin tavanomaisesti riippumattomia tieteellisiä tutkimuksia rahoittavan Suomen Akatemian osalta poikkeuksellista. Jos myös tällaisten selvitysten rahoittamisen katsotaan kuuluvan Suomen Akatemian tehtäviin ja toimialaan, myös tällaisen rahoituksen osalta olisi perusteltua määrittää rahoituksen myöntämismenettely ja rahoituspäätösten perusteet, kuten on tehty varsinaisen tutkimusrahoituksen osalta. Kuten edellä on todettu, tässä tapauksessa tutkimushankkeella on sekä riippumattoman tieteellisen tutkimuksen että tilaajan ja/tai rahoittajaosapuolten ohjauksessa toteutettavan selvityksen piirteitä. Pyytämistäni selvityksistä käy ilmi, että rahoituksen myöntämismenettely on ollut Suomen Akatemian tavanomaisesta tutkimusrahoituksen myöntämismenettelystä poikkeava.

#### *Tutkimushankkeen rahoittamisen vaikuttimien asianmukaisuus*

Pyytämistäni selvityksistä käy ilmi, että ainakaan kaikki rahoittajaosapuolet eivät ole suhtautuneet alun alkaen myönteisesti tutkimushankkeen rahoittamiseen. Valtioneuvoston kanslian virkamiesten kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen ne tekivät kuitenkin myönteiset rahoituspäätökset.

Selvitysten mukaan valtioneuvoston kanslian taholta nostettiin neuvotteluissa esiin rahoittajaosapuolten mahdollisuus päästä mukaan tulevaisuusselonteon valmistelun ennakkointivaiheeseen.

Tulevaisuusselontekoa valmistelevan hankkeen asettamispäätöksen mukaan tulevaisuusselontekoa valmistelevalla hankkeella on tiivis yhteys kansainväliseen tutkimushankkeeseen Kestävä kasvun malli. Tulevaisuusselontekoa valmistelevan hankkeen osapuolina ovat valtioneuvoston kanslian lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö sekä Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra, Suomen Akatemia ja Tekes - teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskus, jotka tarjoavat tulevaisuusselontekoa valmistelevan hankkeen käyttöön sekä asiantuntemustaan että muita voimavarojaan erityisesti ennakkointivaiheessa.

Tutkimushankkeen ja tulevaisuusselonteon valmistelun välinen yhteys on hankkimieni tietojen sekä pyytämieni ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämien selvitysten perusteella sisällöllisesti ja aikataulullisesti varsin löyhä. Tulevaisuusselonteon valmisteluun mukaan pääsemisen kytkeminen tutkimushankkeen rahoittamisen osaperusteeksi vaikuttaa näin ollen ainakin käytettävissä olevan selvityksen valossa arvioiden hyvän hallinnon tarkoitussidonnaisuuden periaatteen näkökulmasta arvostelulle alttiilta.

Suomen Akatemiaa edustaneiden henkilöiden pyynnöstäni antamissa selvityksissä esitettiin käsityksiä rahoittamisen tai siitä kieltäytymisen seurauksista, jopa Suomen Akatemian saaman tutkimusrahoituksen määrään tulevina vuosina. Pyysin tämän vuoksi konkreettista lisäselvitystä siitä, mihin käsitykset perustuivat (esimerkiksi painostettiinko Suomen Akatemiaa valtioneuvoston kanslian taholta rahoituksen myöntämiseen). Suomen Akatemian hallituksen pyynnöstäni antaman lausunnon mukaan Suomen Akatemian hallituksen päätöksentekoon ei ole liittynyt mitään epäasiallista tai epäasianmukaista vaikuttamista tai ulkopuolista painostusta. Lausunnossa todetaan, että virkamiesten varaukselliset lausumat näyttävät liittyneen lähinnä asian epätavalliseen vireilletuloon. Minulla ei ole perusteita epäillä Suomen Akatemian hallituksen lausunnossa esitetyn luonnehdinnan oikeellisuutta.

#### *Tutkimushankkeen rahoittamisen tarkoituksenmukaisuus*

Valtion talousarviosta annetun asetuksen 38 §:n 1 momentin mukaan ennen kuin virasto tai laitos tekee tilauksen, sopimuksen tai muulla tavoin sitoutuu menon maksamiseen (menopäätös),

sen on varmistettava menon laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus sekä määrärahan ja valtuuden riittävyys.

Määrärahojen käytön tarkoituksenmukaisuuden arvioiminen ei kuulu sinällään laillisuusvalvojan tehtäviini ja toimivaltaani. Oikeudellista merkitystä voisi olla lähinnä sillä, jos viranomaisen käyttäisi määrärahojaan tehtäviensä kannalta selvästi hyödyttömiin tarkoituksiin tai jos syntyneiden kustannusten ja saavutettujen tulosten välillä olisi selvä epäsuhta. Tutkimushankkeen osalta tällaista selvää hyödyttömyyttä tai epäsuhtaa ei ole pyytämieni selvitysten perusteella todettavissa, varsinkaan kuin tutkimushankkeen lopputulokset eivät ole vielä käytettävissä.

### Johtopäätökset ja seuraamukset

Olen esittänyt edellä tutkimushankkeen hankinnan tai rahoittamisen kilpailuttamiseen, rahoituksen myöntämismenettelyn ja rahoituspäätösten perusteiden määrittämiseen sekä tutkimushankkeen rahoittamisen perusteisiin liittyviä näkökohtia. Kun tutkimushankkeen tosiasiallinen luonne ja hankkeen kytkeytyminen tulevaisuusselonteon valmisteluun ovat osin tulkinnanvaraisia, tyydyn kiinnittämään valtioneuvoston kanslian, Suomen Akatemian ja Tekes – teknologian ja innovaatioiden kehittämiskeskuksen huomiota esittämiini näkökohtiin. Saatan esittämäni näkökohdat myös varsinaisen valvontatoimivaltani piiriin kuulumattoman Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran tietoon. Näkemykseni mukaan esittämäni näkökohdat tulisi ottaa huomioon myös vireillä olevan valtion tutkimuslaitoksia ja tutkimusrahoitusta koskevan kokonaisuudistuksen sekä siihen mahdollisesti liittyvien lainsäädäntömuutosten yhteydessä.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiini.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Kansliapäällikkö

Kimmo Hakonen

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---