

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om Innovationsfinansieringsverket Business Finland och aktiebolaget Business Finland och 13 a kap. 2 och 3 § i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om Innovationsfinansieringsverket Business Finland och aktiebolaget Business Finland och 13 a kap. 2 och 3 § i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (RP 267/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ledande expert Maria Hauptmann, arbets- och näringsministeriet
- industriråd Mikko Huuskonen, arbets- och näringsministeriet
- lagstiftningsråd Heini Färkkilä, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- justitieråd, professor Juha Lavapuro
- biträdande professor Ida Koivisto.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om Innovationsfinansieringsverket Business Finland och aktiebolaget Business Finland samt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice ändras.

Lagarna avses träda i kraft den 1 maj 2023.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas lagförslagen med avseende på grundlagens 6 § om jämlikhet, 10 § om skydd för privatlivet och personuppgifter samt 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter.

Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

Utlåtande GrUU 93/2022 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Syftet med propositionen är att särskilt i fråga om de offentliga förvaltningsuppgifter som sköts av Business Finland Ab (nedan även ”bolaget”) införa bestämmelser på lagnivå för att säkerställa att regleringen uppfyller de krav som anges i grundlagen. I propositionsmotiven (s. 5) hänvisas det till denna del särskilt till riksdagens biträdande justitieombudsmans beslut om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter till bolaget. Syftet är dessutom att göra sådana andra ändringar som har visat sig vara nödvändiga efter att Business Finlands verksamhetsmodell har preciserats och lagstiftningen om Business Finland har varit i kraft över fyra år.

(2) Lagen om Innovationsfinansieringsverket Business Finland och aktiebolaget Business Finland stiftades med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 50/2017 rd). Den grundläggande lösningen för lagstiftningen är att en myndighet inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde, Innovationsfinansieringsverket Business Finland (nedan finansieringsverket), förvaltar aktiebolaget Business Finland, som helt och hållet ägs av staten. I lagen har vissa offentliga förvaltningsuppgifter som centralt hänför sig till finansieringsbeslut och beredningen av dem överförs från myndigheten till bolaget. Utskottet bedömde också lagförslaget om att anvisa finansieringsverket uppgifter som gäller avbrytande och återkrav av felaktigt utbetalda statligt stöd i anslutning till Business Finland Venture Capital Ab:s investeringsverksamhet (GrUU 18/2021 rd).

(3) Ett bolag hör enligt 124 § i grundlagen till kategorin ”andra än myndigheter”. Det saknar betydelse för tillämpligheten av 124 § i grundlagen att bolaget enligt 1 § 2 mom. i den gällande lagen helt och hållet ägs av staten (se även t.ex. GrUU 17/2021 rd, punkt 89). I motiveringen i den nu aktuella propositionen bedöms det att de uppgifter som avses i 11 och 14 § i lagförslag 1 har karaktären av offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen.

(4) Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter endast genom lag eller med stöd av lag anförtros andra än myndigheter, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och om det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter.

(5) Ett av skälen bakom den nu aktuella propositionen är att det efter stiftandet av lagen har framkommit att det gällande rättsläget i sin helhet inte till alla delar motsvarar kraven i grundlagen. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är detta bland annat en följd av den öppna regleringen och de avtal om köpta tjänster som ingåtts inom ramen för den samt av att normer utfärdats på lägre nivå än lag.

(6) Grundlagsutskottet anser därför att den gällande lagstiftningen om finansieringsverket och bolaget till vissa delar visat sig vara problematisk med tanke på grundlagen. Enligt utskottets uppfattning verkar exempelvis bolagets och finansieringsverkets förvaltning och uppgifter delvis överlappa varandra. Utskottet fäster uppmärksamhet vid avsnittet om alternativa handlingsvägar i propositionen (s. 21—22), där det sägs att en överföring av ansvaret för beredningen av finansieringsbeslut i sin helhet från bolaget till finansieringsverket skulle förtydliga rättsläget mer än vad

Utlåtande GrUU 93/2022 rd

som nu föreslås. Grundlagen ställer dock inga hinder för det nu föreslagna arrangemanget. De uppgifter som nämns i 11 § 3 mom. i lagförslag 1 i propositionen bör dock till sin natur fortsatt utgöra uppgifter som stöder finansieringsverkets verksamhet (se t.ex. GrUU 57/2010 rd). Regleringen bör preciseras med ett omnämnande av uppgifternas stödjande karaktär.

(7) Grundlagsutskottet betonar att de uppgiftskomplex som nu granskas föreslås bli organiserade och reglerade på ett exceptionellt vis. Utskottet anser därför att man i fortsättningen bör avstå från att organisera uppgifterna på det sätt som nu är aktuellt.

Bestämmelserna om finansieringsbeslut

(8) Enligt det gällande 14 § 2 mom. kan utöver finansieringsverket även bolaget fatta sådana i statsunderstödslagen avsedda beslut om att bevilja, ändra eller betala ut statsunderstöd som omfattas av *de minimis*-villkoren och vars värde inte överskrider 100 000 euro. Det föreslås att definitionen av det maximala statsunderstödet på 100 000 euro enligt bestämmelsen preciseras så att bolaget kan fatta beslut vars värde i fråga om ett enskilt beslut inte överskrider 100 000 euro per företag.

(9) Grundlagsutskottet fäste i sitt tidigare utlåtande uppmärksamhet vid den reglering som nu ändras. Utifrån bestämmelsen är det oklart om avsikten är att enbart bolaget ska fatta sådana beslut om statsunderstöd som avses i 14 § 2 mom. eller om såväl finansieringsverket som bolaget ska ha befogenhet att fatta dessa beslut (se också GrUU 18/2001 rd, s. 6/I). Enligt utskottet förutsatte det allmänna kravet på exakthet lagen entydigt anger vem som är behörig att fatta beslut. På grund av 124 § i grundlagen måste bestämmelsen preciseras så att det av lagen framgår när beslutsrätten tillhör bolaget (se GrUU 50/2017 rd, s. 3, och GrUU 18/2001 rd, s. 6/I). Grundlagsutskottet anser att regleringen fortfarande är oklar. Behörigheten verkar alltså överlappande, eftersom enligt 2 mom. *utöver* finansieringsverket också bolaget kan fatta beslut om stöd som omfattas av *de minimis*-villkoren. Ekonomiutskottet bör precisera regleringen.

(10) Grundlagsutskottet anser att det fortfarande inte helt klart framgår av regleringen hur beslutsfattandet i anslutning till stöd som omfattas av de så kallade *de minimis*-villkoren och exempelvis åtskillnaden mellan bolagets rådgivning och uppgifter i anslutning till finansieringsbeslut har ordnats i bolaget. Det är också problematiskt att en central del av regleringen kan utfärdas på förordningsnivå. Enligt den andra meningen i det föreslagna 14 § 2 mom. utfärdas närmare bestämmelser om förfarandet för statsunderstöd som omfattas av *de minimis*-villkoren samt om förordnandet av de anställda och den föredragande vid bolaget som deltar i beslutsfattandet genom förordning av statsrådet. Ekonomiutskottet bör precisera regleringen ytterligare.

(11) I enlighet med 11 § 3 mom. 2 punkten i den nu aktuella propositionen omfattar bolagets uppgifter för att stödja finansieringsverkets verksamhet kartläggning av kundernas servicebehov och rådgivning som gäller detta. I propositionen (s. 5) sägs det att Statens revisionsverk i en laglighetsgranskningsberättelse ansåg att det att ett bolag fungerar som bollplank och rådgivare för kunder redan innan kunderna lämnar in en ansökan om stöd innebär en risk för att kunderna inte behandlas lika på det sätt som krävs i 6 § i förvaltningslagen.

Utlåtande GrUU 93/2022 rd

(12) Enligt specialmotiveringen (s. 35) till 11 § i lagförslag 1 kan finansieringsverket och bolaget bistå Business Finlands kunder med att sätta och precisera mål samt utmana och utvärdera deras planer (s.k. sparring). Det finns dock skillnader mellan finansieringsverkets och bolagets sparring. Med bolagets sparring avses att utmana företaget på ett övergripande sätt och engagera det att utveckla sin affärsmodell samt sina tillväxt- och internationaliseringsplaner och att undanröja tillväxthinder. Bolagets sparring inbegriper enligt motiven också rådgivning om nyttiga tjänster och deras lämplighet för företaget i syfte att främja de ovannämnda målen. Som ett led i dessa uppgifter ska det enligt propositionens motivering till lagstiftningsordningen (s. 52) vara möjligt att klassificera kunder i Business Finlands interna system.

(13) Grundlagsutskottet anser att innehållet, sådant det förklaras i propositionen, i denna så kallade sparring också kan innehålla praxis som är av betydelse med tanke på den jämlighet som tryggas i grundlagen, vilket talar för exakta bestämmelser om detta slag av verksamhet. Ekonomiutskottet bör precisera och komplettera regleringen ytterligare.

Straffrättsligt tjänsteansvar

(14) Grundlagsutskottet anser att det för att kraven på rättssäkerhet och god förvaltning ska anses vara uppfyllda i den bemärkelse som avses i 124 § i grundlagen krävs att ärendena behandlas i enlighet med de allmänna förvaltningslagarna och att de som behandlar ärendena handlar under tjänsteansvar (t.ex. GrUU 3/2009 rd, s. 4/II, GrUU 20/2006 rd, s. 2/I). Tillämpningen av straffrättsligt tjänsteansvar förutsätter en uttrycklig bestämmelse på lagnivå (t.ex. GrUU 15/2019 rd, s. 4). Bestämmelsen kan exempelvis formuleras så att det straffrättsliga tjänsteansvaret riktar sig till den som sköter en offentlig förvaltningsuppgift.

(15) Det straffrättsliga tjänsteansvaret hänför sig i den nu aktuella regleringen endast till bolagets anställda. Tjänsteansvaret gäller alltså inte bolagets styrelseledamöter och verkställande direktör, som enligt lagen om aktiebolag också har beslutanderätt i bolaget. Enligt 6 kap. 2 § i aktiebolagslagen hör det till styrelsens allmänna behörighet att svara för bolagets förvaltning. Verkställande direktören har å sin sida allmän behörighet att sköta bolagets löpande förvaltning i enlighet med styrelsens anvisningar och föreskrifter. Ett aktiebolags styrelsemedlemmar och verkställande direktör är dock enligt en juridisk bedömning inte anställda hos bolaget i den mening som avses i den nu aktuella bestämmelsen.

(16) Grundlagsutskottet anser att det straffrättsliga tjänsteansvaret också ska gälla bolagets styrelseledamöter och verkställande direktör när de sköter offentliga förvaltningsuppgifter. En komplettering med detta innehåll är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Om avsikten har varit att styrelsen och verkställande direktören inte ska ha beslutanderätt i fråga om bolagets finansieringsbeslut, kan regleringens tillämpningsområde alternativt avgränsas så att detta tydligt framgår.

Granskningar

(17) Grundlagsutskottet noterade vid bedömningen av den gällande regleringen (GrUU 50/2017 rd, s. 4) att lagen enbart föreskriver om beslut om granskningar, inte om verkställandet av granskningarna. Grundlagsutskottet påpekade att också verkställandet av granskningar kan vara för-

Utlåtande GrUU 93/2022 rd

knippat med betydande utövning av offentlig makt (se t.ex. GrUU 44/2016 rd, s. 5 och de utlåtanden som nämns där). Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. Ekonomiutskottet kompletterade då inte regleringen (EkUB 21/2017 rd).

(18) Grundlagsutskottet fäster ekonomiutskottets uppmärksamhet vid att grundlagsutskottets övriga anmärkningar som baserar sig på grundlagen i fråga om bindande verkan visserligen har en annan ställning än de anmärkningar som påverkar lagstiftningsordningen. Till följd av grundlagsutskottets konstitutionella ställning är det lämpligt, också enligt de allmänna anvisningar som talmanskonferensen gav den 11 december 2019 med stöd av 6 § 1 mom. 10 punkten i riksdagens arbetsordning, att det behöriga utskottet i sitt betänkande motiverar varför det lämnar den här typen av andra iakttagelser utan beaktande (se även GrUU 24/2018 rd, s. 5). Vidare påpekar grundlagsutskottet att det faktum att ett utskott har låtit bli att beakta utskottets andra iakttagelser som baserar sig på grundlagen och påverkar lagstiftningsordningen, men inte ingår i klämman i extrema fall har kunnat leda till att en bestämmelse som grundlagsutskottet ansett vara problematisk inte har kunnat tillämpas av domstolar eller myndigheter (se t.ex. HD 2017:37).

(19) I propositionen föreslås det inte heller nu att någon bestämmelse om verkställande av granskningar fogas till 14 §. Grundlagsutskottet fäster ekonomiutskottets uppmärksamhet vid detta.

Rättsskydd

(20) Bestämmelser om förvaltningsbesluts överklagbarhet och besvärsrätt finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 50/2018 rd). Enligt definitionsbestämmelsen i 4 § 1 punkten avses med myndighet också den som sköter en offentlig förvaltningsuppgift. Med beaktande av definitionsbestämmelsen och bestämmelserna om överklagbarhet i 6 § 1 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden får ett beslut genom vilket bolaget har avgjort eller avvisat ett förvaltningsärende överklagas genom besvär.

(21) Grundlagsutskottet noterar i detta sammanhang att det i propositionsmotiven (s. 38) anses att bestämmelsen om begäran av omprövning preciserar de beslut i vilka ändring får sökas för bolagets del. Utskottet fäster ekonomiutskottets uppmärksamhet vid att det faktum att rätten att begära omprövning endast gäller ett beslut som bolaget fattat i ett ärende som avses i 14 § 2 mom. inte begränsar omfattningen av den besvärsrätt som föreskrivs i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Ekonomiutskottet bör förtydliga propositionsmotiven.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess bestämmelser om tjänsteansvar beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 93/2022 rd

Helsingfors 2.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Jari Kinnunen saml
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saf
medlem Tuula Väättäinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.