

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Teollisuustuki Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä sekä Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtionyhtiöstä annetun lain muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Teollisuustuki Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä sekä Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtionyhtiöstä annetun lain muuttamisesta (HE 86/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- teollisuusneuvos Mikko Huuskonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- oikeudellinen erityisasiantuntija Sara Piirainen, ulkoministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Teollisuustuki Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä. Lailla kumotaan Ilmastorahasto Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annettu laki, Business Finland Venture Capital Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annettu laki sekä Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain 1 §:n 4 momentti. Lisäksi muutetaan Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtionyhtiöstä annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Valiokunnan lausunto PeVL 57/2024 vp

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso.

Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallituksen esityksestä olisi kuitenkin syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Teollisuustuki Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä (1. lakiehdotus). Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtionyhtiöstä annettua lakia ehdotetaan lisäksi muutettavaksi.

(2) Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa 1. lakiehdotusta tarkastellaan julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n kannalta. Perusteluista käy ilmi myös, että lakiehdotuksen valmistelun aikana yhtiön tehtävien kuulumisesta julkisten hallintotehtävien piiriin on vallinnut epäselvyyttä.

(3) Teollisuustuki Oy on 1. lakiehdotuksen 1 §:n mukaan valtiontukiehtoista pääomasijoitus- ja rahoitustoimintaa harjoittava ja valtion valtiontukea sisältävistä teollisuuspoliittisista sijoituksista vastaava yhtiö. Yhtiön tehtävänä on laissa säädetyn tarkoituksensa toteuttamiseksi muun muassa myöntää oman ja vieraan pääoman ehtoista rahoitusta ja välirahoitusta, perustaa ja olla sijoittajana rahastoissa sekä myöntää takauksia pääomarahastojen yksityisille sijoittajille. Yhtiö myöntää 1. lakiehdotuksen 4 §:n mukaan päätöksellään samassa laissa tarkoitettua valtiontukea sisältävää rahoitusta. Yhtiö voi myöntää valtiontukea sekä yksittäisenä tukena että yhtiön päätöksellä käyttöön otettavan valtiontukiohjelman kautta.

(4) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetun sääntelyn arvioinnin kannalta merkitykselliseksi muodostuu ennen muuta kysymys siitä, onko lakiehdotuksen mukainen valtiontukiehtoisen rahoituksen myöntäminen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että yhtäältä valtiontukia ja toisaalta julkisia hallintotehtäviä koskevan määrittelyn sekä sääntelyn perusteet ja tavoitteet poikkeavat olennaisesti ja varsinkin merkittäväällä tavalla toisistaan. Valtiontuen myöntäminen voi sinänsä toteutua myös julkisen hallintotehtävän hoitamisen yhteydessä, kun otetaan huomioon, että julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain 124 §:n yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179/I). EU-oikeudellisen valtiontuen ja perustuslaissa tarkoitettua julkisen hallintotehtävän samaistamiselle ei kuitenkaan ole perusteita. Arvioitaessa sääntelyn mahdollista kuulumista perustuslain 124 §:n soveltamisalaan on siten tarkasteltava lähemmin Teollisuustuki Oy:lle ehdotettuja tehtäviä.

(5) Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin tarkastellut perustuslain 124 §:n kannalta muun muassa valtion erityisrahoitusyhtiölle osoitettua tehtävää myöntää ja hallinnoida vientitakuita. Valtion vientitakuiden myöntäminen on valiokunnan mukaan vahvoista yksityisoikeudellisista piirteistään huolimatta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä (PeVL 2/2001 vp, s. 1—2). Samoin arvioitiin valtionyhtiölle (Business Finland) säädettäväksi ehdotettuja val-

Valiokunnan lausunto PeVL 57/2024 vp

tionapuviranomaisen tehtäviä, jotka sisälsivät valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä (PeVL 50/2017 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on toisaalta arvioidessaan luottotietotoimintaa todennut, että sopimusvapauden piirissä voidaan vakiintuneesti tehdä esimerkiksi rahoitukseen, investointeihin ja vapaaehtoihin vakuutuksiin liittyviä yksityisoikeudellisia oikeustoimia koskevia ratkaisuja, joilla on merkittäviä tosiasiallisia vaikutuksia luonnollisten henkilöiden ja yritysten oikeusasemaan. Tällaisia toiminnan tosiasiallisia vaikutuksia ei kuitenkaan valiokunnan mukaan voida pitää yksinomaan vain julkiselle hallintotehtävälle luonteenomaisina piirteinä, eikä luottotietotoiminnan harjoittamista tuolloin ehdotetussa muodossa ollut pidettävä julkisena hallintotehtävänä (PeVL 8/2022 vp, kappaleet 17—18).

(6) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että Teollisuustuki Oy:lle lailla nyt säädettäväksi ehdotettua rahoitustehtävää hoidettaisiin sijoitus- ja rahoitustoiminnassa tyypillisesti käytetyillä yksityisoikeudellisilla instrumenteilla, jotka muodostuvat oman ja vieraan pääoman ehtoista rahoitustuotteista. Rahoitusinstrumenttien käyttäminen on sopimusperusteista. Rahoitukseen ei liity hakumenettelyä, lakisääteisiä myöntämiskriteereitä tai rahoitusehtoja taikka muita hallinnolliselle päätöksentolle ja lain soveltamiselle tyypillisiä piirteitä. Sääntely eroaa perustuslakivaliokunnan aikaisemmin tarkastelemista vientitakuista (PeVL 2/2001 vp) ja valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä (PeVL 50/2017 vp) koskevista lakiehdotuksista.

(7) Esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa tarkoitettussa Teollisuustuki Oy:n rahoitustoiminnassa ei myöskään ole kysymys lain toimeenpanotehtävästä tai viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä. Siinä tarkoitettuun rahoitustoimintaan sisältyvät tehtävät rinnastuvat muodoltaan ja sisällöltään sellaiseen yksityisoikeudelliseen ja sopimusperustaiseen rahoitustoimintaan, jota ei harjoiteta julkisena hallintotehtävänä tai jossa ei ole tosiasiallisen hallintotoiminnan piirteitä. Siinä eivät muutenkaan painotu julkisen hallintotehtävän piirteet. Lisäksi lakiehdotuksen mukaisen rahoitustehtävän hoitaminen perustuu keskeisesti rahoitusliiketoiminnalle luonteenomaiseen arviointiin ja päätöksentekoon. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valtiontuen myöntämiseen liittyy julkinen intressi, mutta että tämän kaltainen julkinen intressi ei kuitenkaan vielä sinänsä tee yhtiöiden toiminnasta julkisen hallintotehtävän hoitamista.

(8) Teollisuustuki Oy:lle ei siten ehdoteta sellaisia tehtäviä, joiden vuoksi sitä koskevaa lakiehdotusta olisi arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta.

(9) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 8 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi virkavastuusta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää muun muassa asioita käsittelevien henkilöiden toimivan rikosoikeudellisella virkavastuulla (ks. esim. PeVL 92/2022 vp, kappale 13). Edellä sääntelyn suhteesta perustuslain 124 §:ään sanottu huomioon ottaen säännös yhtiön toimitusjohtajan, hallituksen jäsenten ja henkilöstön virkavastuusta on tarpeeton.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

Valiokunnan lausunto PeVL 57/2024 vp

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Helsingissä 28.11.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala