

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 a luvun 2 ja 3 §:n muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 a luvun 2 ja 3 §:n muuttamisesta (HE 267/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Maria Hauptmann, työ- ja elinkeinoministeriö
- teollisuusneuvos Mikko Huuskonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Heini Färkkilä, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- oikeusneuvos, professori Juha Lavapuro
- apulaisprofessori Ida Koivisto

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annettua lakia ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.5.2023.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan ja 124 §:ssä julkisen hallintotehtävän antamisesta muun kuin viranomaisen hoidettavaksi säädetyin kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 93/2022 vp

Hallituksen käsityksen mukaan esitys voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiassa lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

(1) Esityksen tavoitteena on erityisesti Business Finland Oy:n (jäljempänä myös yhtiö) hoitamista julkisista hallintotehtävistä säättäminen lain tasolla sen varmistamiseksi, että sääntely täyttää perustuslaissa säädetyt vaatimukset. Esityksen perusteluissa (s. 4) viitataan tältä osin erityisesti eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen julkisten hallintotehtävien siirtämistä yhtiölle koskevaan ratkaisuun. Lisäksi esityksen tavoitteena on tehdä muut muutokset, jotka ovat osoittautuneet tarpeelliseksi Business Finlandin toimintamallin tarkennuttua ja Business Finlandia koskevan lainsäädännön oltua voimassa yli neljän vuoden ajan.

(2) Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annettu laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 50/2017 vp). Lainsäädännön perusratkaisuna on, että työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluva viranomaisen, Innovaatiorahoituskeskus Business Finland (jäljempänä rahoituskeskus) hallinnoi valtion kokonaan omistamaa Business Finland -nimistä osakeyhtiötä. Laissa on siirretty eräitä keskeisesti rahoituspäätöksiin ja niiden valmisteluun liittyviä julkisia hallintotehtäviä viranomaiselta yhtiölle. Valiokunta on sittemmin arvioinut myös lakiehdotusta Business Finland Venture Capital Oy:n sijoitustoimintaan liittyvien väärin maksettujen valtiontukien keskeyttämistä ja takaisinperintää koskevien tehtävien osoittamisesta rahoituskeskuksen tehtäväksi (PeVL 18/2021 vp).

(3) Yhtiö on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu muu kuin viranomaisen. Merkitystä perustuslain 124 §:n soveltuvuudelle ei ole sillä, että yhtiö on voimassa olevan lain 1 §:n 2 momentin mukaan valtion kokonaan omistama (ks. myös esim. PeVL 17/2021 vp, kohta 89). Nyt käsillä olevan esityksen perusteluissa arvioidaan 1. lakiehdotuksen 11 ja 14 §:ssä tarkoitettujen tehtävien luonnetta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä.

(4) Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

(5) Nyt arvioitavan hallituksen esityksen antamiseen on osaltaan johtanut se, että lain säätämisen jälkeen on ilmennyt, että voimassa oleva oikeustila ei kokonaisuudessaan kaikilta osin vastaa perustuslaissa asetettuja vaatimuksia. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tämä on ollut seurausta mm. avoimesta sääntelystä ja sen puitteissa tehdyistä ostopalvelusopimuksista ja lakia alemmasta norminannosta.

(6) Perustuslakivaliokunnan mielestä rahoituskeskusta ja yhtiötä koskevan lainsäädännön kokonaisuus on siten sen voimassaolon aikana osoittautunut osittain ongelmalliseksi perustuslain kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan esimerkiksi yhtiön hallinto ja sen tehtävät vaikuttavat osin

Valiokunnan lausunto PeVL 93/2022 vp

päällekkäisiltä rahoituskeskuksen kanssa. Valiokunta kiinnittää huomiota hallituksen esitykseen sisältyvään jaksoon muista toteuttamisvaihtoehdoista (s. 20—21), joissa kuvattu rahoituspäätösten valmisteluvastuun siirtäminen kokonaisuudessaan yhtiöstä rahoituskeskukseen selkeyttäisi oikeustilaa nyt ehdotettua enemmän. Nyt ehdotettu järjestelykin on kuitenkin perustuslain estämättä mahdollinen. Nyt ehdotettujen hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 11 §:n 3 momentissa mainittujen tehtävien on kuitenkin syytä säilyä luonteeltaan rahoituskeskuksen toimintaa tukevinä ja avustavina tehtävinä (ks. esim. PeVL 57/2010 vp). Sääntelyä on syytä täsmentää maininnalla tehtävien avustavasta luonteesta.

(7) Perustuslakivaliokunta korostaa nyt arvioitavina olevien tehtäväkokonaisuuksien organisointi- ja sääntelytavan poikkeuksellisuutta. Valiokunnan mielestä edellä sanotun vuoksi on vastaisuudessa syytä pidättäytyä tehtävien organisoinnista nyt käsillä olevan kaltaisesti.

Rahoituspäätösten sääntely

(8) Voimassa olevan lain 14 §:n 2 momentin mukaan rahoituskeskuksen lisäksi myös yhtiö voi tehdä valtionavustuslaissa tarkoitettuja, *de minimis* -ehtoisia valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä, joiden arvo ei ylitä 100 000:tä euroa. Esityksessä täsmennetään säännöksen mukaisen valtionavustuksen 100 000 euron enimmäismäärän määritelmää siten, että yhtiö voisi tehdä päätöksiä, joiden arvo ei yksittäisen päätöksen osalta ylitä 100 000:tä euroa yhtä yritystä kohden.

(9) Perustuslakivaliokunta kiinnitti nyt muutettavaan sääntelyyn huomiota aiemmassa lausunnossaan. Valiokunnan mukaan tuolloin ehdotetun sääntelyn perusteella jäi epäselväksi, onko tarkoitus, että vain yhtiö tekee 14 §:n 2 momentin mukaisia valtiontukipäätöksiä, vai onko toimivalan tällaisten päätösten tekemiseen tarkoitus olla sekä rahoituskeskuksella että yhtiöllä (ks. myös PeVL 18/2001 vp, s. 6/I). Valiokunnan mukaan sääntelyn yleinen täsmällisyysvaatimus edellytti, että toimivaltainen päätöksentekijä käy ilmi laista yksiselitteisesti. Sääntelyä tuli perustuslain 124 §:n takia täsmentää niin, että laista selviää, milloin päätösvalta kuuluu yhtiölle (ks. PeVL 50/2017 vp, s. 3, ks. myös PeVL 18/2001 vp, s. 6/I). Valiokunnan mielestä sääntely on edelleen epäselvää. Toimivalta vaikuttaa edelleen päällekkäiseltä, sillä mainitun 2 momentin mukaan rahoituskeskuksen lisäksi myös yhtiö voi tehdä siinä tarkoitettuja *de minimis* -ehtoisia päätöksiä. Talousvaliokunnan on syytä täsmentää sääntelyä.

(10) Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelystä ei vielä kukaan täysin selviä sekään, miten ns. *de minimis* -ehtoiisiin valtiontukiin liittyvä päätöksenteko ja esimerkiksi yhtiön antaman neuvonnan ja toisaalta rahoituspäätösten tekemiseen liittyvien tehtävien erottaminen yhtiössä on järjestetty. Ongelmallista on myös, että keskeinen osa sääntelyä jätetään asetuksen tasolle. Ehdotetun 14 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan *de minimis* -ehtoiseen valtionavustukseen liittyvästä menettelystä sekä päätöksentekoon osallistuvien yhtiön palveluksessa olevien henkilöiden ja esittelijän määräämisestä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Talousvaliokunnan on syytä täsmentää sääntelyä edelleen.

(11) Nyt arvioitavan hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 11 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan yhtiön rahoituskeskuksen toimintaa tukeviin tehtäviin kuuluu asiakkaiden palvelutarpeiden kartoittaminen ja tätä koskeva neuvonta. Hallituksen esityksessä (s. 4) viitataan Valtiontalouden

Valiokunnan lausunto PeVL 93/2022 vp

tarkastusviraston todenneen laillisuustarkastuskertomuksessaan erityisesti, että avustustoiminnan asiakkaiden ns. "sparraukseen" tai ohjaukseen ennen tukihakemuksen jättämistä sisältyy riski, että asiakkaita ei kohdella tasapuolisesti hallintolain 6 §:ssä edellytetyllä tavalla.

(12) Ehdotetun 1. lakiehdotuksen 11 §:n perusteluiden (s. 33) mukaan rahoituskeskus ja yhtiö voivat avustaa Business Finlandin asiakkaita asettamaan ja täsmentämään tavoitteitaan sekä haastaa ja arvioida näiden tekemiä suunnitelmia (ns. "sparraus"). Rahoituskeskuksen ja yhtiön antamalla "sparrauksella" on kuitenkin eroja: esityksen mukaan yhtiön antamalla "sparrauksella" tarkoitetaan kokonaisvaltaista yrityksen haastamista ja innostamista sen liiketoimintamallin sekä kasvu- ja kansainvälistymissuunnitelmien kehittämiseksi ja kasvun esteiden poistamiseksi. Yhtiön "sparraus" sisältää perustelujen mukaan myös neuvontaa edellä mainittujen tavoitteiden edistämiseksi hyödyllisistä palveluista ja niiden soveltuvuudesta yritykselle. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden (s. 50) mukaan osana näitä tehtäviä yhtiön olisi mahdollista luokitella asiakkaita Business Finlandin sisäisessä järjestelmässä.

(13) Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaiseen ns. "sparraukseen" voi selostetun mukaisilla sisällöillä sisältyä myös perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuuden kannalta merkityksellisiä käytänteitä, mikä puoltaa tällaisen toiminnan täsmällistä sääntelyä. Talousvaliokunnan on syytä täydentää ja täsmentää sääntelyä edelleen.

Rikosoikeudellinen virkavastuu

(14) Perustuslakivaliokunnan mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 3/2009 vp, s. 4/II ja PeVL 20/2006 vp, s. 2). Rikosoikeudellisen virkavastuun soveltaminen edellyttää nimenomaista laintasoista säännöstä (esim. PeVL 15/2019 vp, s. 4). Säännös voidaan muotoilla esimerkiksi niin, että rikosoikeudellinen virkavastuu kohdistuu julkista hallintoa hoitavaan henkilöön.

(15) Rikosoikeudellinen virkavastuu on nyt arvioitavassa sääntelyssä kohdistettu vain yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön. Sen kohteena eivät siten olisi yhtiön hallituksen jäsenet ja sen toimitusjohtaja, joille osakeyhtiölain mukaan kuuluu myös yhtiön päätösvaltaa. Hallituksella on osakeyhtiölain 6 luvun 2 §:n mukaan yleistä toimivaltaa huolehtia yhtiön hallinnosta. Toimitusjohtajalla puolestaan on yleistä toimivaltaa hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Osakeyhtiön hallituksen jäsenet ja toimitusjohtaja eivät kuitenkaan oikeudellisesti arvioiden ole yhtiön palveluksessa olevia henkilöitä nyt arvioitavan säännöksen kattamassa merkityksessä.

(16) Perustuslakivaliokunnan mielestä rikosoikeudellisen virkavastuun on kohdistuttava myös yhtiön hallituksen jäseniin ja toimitusjohtajaan heidän hoitaessaan julkista hallintotehtävää. Sääntelyn tällainen täydentäminen on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Mikäli tarkoituksena on ollut, että hallituksella ja toimitusjohtajalla ei ole päätösvaltaa yhtiön rahoituspäätösten osalta, voidaan sääntelyä vaihtoehtoisesti rajata lain-tasoisesti siten, että siitä käy selkeästi ilmi hallitukselta ja toimitusjohtajalta puuttuva päätösvalta yhtiön rahoituspäätösten teossa.

Valiokunnan lausunto PeVL 93/2022 vp

Tarkastukset

(17) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan (PeVL 50/2017 vp, s. 3—4) voimassa olevaa sääntelyä kiinnittänyt huomiota siihen, että laissa säännellään vain tarkastuksista päättämistä, ei tarkastusten toimittamista. Valiokunta muistutti, että myös tarkastuksen toimittamisessa saattaa olla kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä (ks. myös esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot). Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Talousvaliokunta ei tuolloin täydentänyt sääntelyä (TaVM 21/2017 vp).

(18) Perustuslakivaliokunta kiinnittää talousvaliokunnan huomiota siihen, että vaikka perustuslakivaliokunnan perustuslakiin tukeutuvat muut huomiot ovat velvoittavuudeltaan eri asemassa suhteessa säätämisyjärjestykseen vaikuttaviin huomautuksiin, perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisestä asemasta johtuu puhemiesneuvoston 11.12.2019 eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin 10 kohdan nojalla antamien valiokuntien yleisohjeidenkin mukaan, että tällaisten muiden huomioiden sivuuttamiseen on asianmukaista esittää mietinnössä perusteet (ks. myös PeVL 24/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta muistuttaa lisäksi, että ääritapauksessa valiokunnan lausunnossa esitettyjen perustuslakiin tukeutuvien, muidenkin kuin ponsiosasta ilmenevien säätämisyjärjestykseen vaikuttavien huomioiden sivuuttaminen on voinut johtaa siihen, että perustuslakivaliokunnan ongelmalliseksi toteamaa säännöstä ei ole voitu soveltaa tuomioistuimessa tai viranomaisessa (ks. esim. KHO 2017:37).

(19) Tarkastuksen toimittamista koskevaa säännöstä ei esityksessä ehdoteta nytkään lisättäväksi 14 §:ään. Perustuslakivaliokunta kiinnittää talousvaliokunnan huomiota asiaan.

Oikeusturva

(20) Hallintopäätöksen valituskelpoisuudesta ja valitusoikeusta säädetään perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 50/2018 vp) säädetyssä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (hallintoprosessilaki). Sen 4 §:n 1 kohdan määritelmäsäännöksen mukaan viranomaisella tarkoitetaan myös julkista hallintotehtävää hoitavaa. Määritelmäsäännöksessä ja hallintoprosessilain 6 §:n 1 momentissa valituskelpoisuudesta säädetty huomioon ottaen päätökseen, jolla yhtiö on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta, saa hakea muutosta valittamalla.

(21) Perustuslakivaliokunta kiinnittää tästä näkökulmasta huomiota siihen perusteluissa (s. 36) ilmaistuun käsitykseen, jonka mukaan oikaisuvaatimusta koskeva säännös täsmentää muutoksenhaun kohteena olevia päätöksiä yhtiön osalta. Valiokunta kiinnittää talousvaliokunnan huomiota siihen, että oikaisuvaatimusoikeuden kohdistaminen vain yhtiön 14 §:n 2 momentissa tarkoitettussa asiassa tekemään päätökseen ei muodosta rajoittavaa vaikutusta hallintoprosessilain mukaan määräytyvän valitusoikeuden laajuuteen. Talousvaliokunnan on syytä selventää esityksen perusteluja.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

Valiokunnan lausunto PeVL 93/2022 vp

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen virkavastuuta koskevasta sääntelystä tekemä valtio-sääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 2.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilka Kemppi kesk
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman ps
jäsen Tuula Väättäinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen