OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
erityisasiantuntija Heini Färkkilä

14.11.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI INNOVAATIORAHOITUSKESKUS BUSINESS FINLANDISTA JA BUSINESS FINLAND -NIMISESTÄ OSAKEYHTIÖSTÄ (HE 158/2017 vp)

Esitys sisältää ehdotuksen uudeksi laiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä. Lailla kumottaisiin Innovaatiorahoituskeskus Tekesistä annettu laki sekä laki Finpro-nimisestä osakeyhtiöstä. Innovaatiorahoituskeskus Tekes muuttuisi täten Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandiksi ja Finpro Oy Business Finland Oy:ksi. Yhdessä nämä toimijat muodostaisivat Business Finland -kokonaisuuden.

Oikeusministeriö on antanut asian valmisteluvaiheessa lausunnon, jossa esitettyjä huomautuksia on hyvin vähäisesti otettu huomioon esityksen jatkovalmistelussa. Lisäksi lausuntokierroksen jälkeen, valmistelun edetessä esitys on muuttunut paikoin vielä ongelmallisemmaksi.

Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan.

Valtiosääntöarvioinnin lähtökohtia

Yhtiötä ja rahoituskeskusta koskeva sääntely on merkityksellisiä perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti (PeVL 26/2017 vp, s. 47 ja HE 1/1998 vp, s. 179). Säännös korostaa lisäksi julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179 ja PeVL 26/2017 vp, s. 49).

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179 ja esim. PevL 8/2014 vp ja PeVL 16/2016 vp). Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon. Perustuslakivaliokunta on painottanut vakiintuneessa lausuntokäytännössä, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 49 ja siinä viitatut lausunnot).

Esityksen tavoitteena on yhdistää rahoituskeskukseen ja yhtiöön innovaatiorahoitukseen, kansainvälistymiseen ja viennin edistämiseen, Suomeen suuntautuvien ulkomaisten investointien sekä matkailun edistämiseen liittyvät palvelut, strateginen ohjaus ja eräät julkisen vallan tehtävät (s. 19). Näin muodostettaisiin yhtenäisesti johdettu asiakaspalvelukokonaisuus. Johtoon, strategiaan ja viranomaistehtäviin keskittyvät tehtävät hoitaisi rahoituskeskus ja operatiiviseen asiakaspalvelutoimintaan liittyviä tehtäviä hoitaisi yhtiö. (s. 19). Tavoitteena on tiiviimpi strateginen kokonaisuus, joka mahdollistaisi innovaatio- ja kansainvälistymispalvelujen pitkäjänteisen kehittämisen sekä enemmän lisäarvoa asiakkaille tuottavat nykyistä selkeämmät palvelukokonaisuudet (s. 13).

Yhtiön ja viraston muodostamaa kokonaisuutta pidetään esityksessä tarkoituksenmukaisimpana. Esityksessä todetaan, että yhtiössä tehtävä työ poikkeaa merkittävästi tavanomaisesta virastotyöskentelystä, koska yhtiöllä ei lähtökohtaisesti olisi julkisen vallan tehtäviä, lukuun ottamatta eräitä kokonaisuuden kannalta pienempiä rahoitus-, muutos- ja maksatuspäätöksiä. (s. 24) Yhtiössä henkilötyövuosia olisi noin 400 ja rahoituskeskuksessa 200.

Esityksessä korostetaan myös yhtiömuotoisen toimijan asiakaspalveluun keskittymistä ja asiakaspalvelulähtöisyyttä (s. 23). Oikeusministeriö painottaa, että asiakaspalvelulähtöisyys on yksi hallinto-oikeuden perusperiaatteista, josta säädetään hallintolaissa (7 § palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus). Edelleen perusteluiden mukaan yhtiömuodossa olisi esimerkiksi helpompi rekrytoida asiantuntijoita. Oikeusministeriö huomauttaa, että myös viranomaisen on mahdollista käyttää esimerkiksi tilapäisiä asiantuntijoita, ja yhtiön toimintaan sen hoitaessa julkisia hallintotehtäviä tulevat sovellettaviksi hallinnon yleislait.

Oikeusministeriö kiinnittää erityistä huomiota siihen, että esityksestä puuttuu asianmukainen arviointi siitä, minkä vuoksi yhtiö tulee perustaa ja tarkalleen ottaen, mitä tehtäviä yhtiölle siirrettäisiin. Esityksestä ei myöskään saa käsitystä siitä, mikä yhtiön ja muodostettavan hallinnollisen rakennelman idea on.

Esitys on oikeusministeriön näkemyksen mukaan monin paikoin periaatteellisesti ongelmallinen, ja yhtiön ja viranomaisen keskinäinen suhde

muodostuu monilta osin vaikeasti ymmärrettäväksi. Omaksuttu rakenne vaikuttaa keinotekoiselta sekä epätarkoituksenmukaiselta, eivätkä esimerkiksi valtionavustustehtävät vaikuta edellyttävän yhtiömuotoista toimijaa.

Sen lisäksi, että yhtiön tarkoitus ja tarkoituksenmukaisuus jäävät epäselväksi, myös yhtiön muut kuin rahoituspäätöksiä koskevat tehtävät jäävät epäselviksi. Yhtiön ja rahoituskeskuksen lakisääteiset tehtävät (3 § ja 11 §) ovat päällekkäiset.

Esitystä on myös hankala arvioida valtiosääntöoikeudellisesti, koska säännökset ja perustelut ovat epäselviä ja puutteellisia, ja paikoin perusteluissa esitetyt asiat eivät ilmene pykälistä. Esityksen mukaan se tukisi hallituksen tavoitteita selkeyttää ja yksinkertaistaa yrityspalvelujärjestelmää. Esityksen perustelut eivät vakuuta siitä, että omaksuttu ratkaisu olisi omiaan selkeyttämään sääntelyä.

Mainittujen periaatteellisten lähtökohtien lisäksi oikeusministeriö kiinnittää yksityiskohtina huomiota seuraaviin seikkoihin.

Yhtiön ja rahoituskeskuksen tehtävät (11 § ja 3 §)

Oikeusministeriö kiinnittää erityistä huomiota siihen, että esityksestä puuttuu asianmukainen selostus siitä, mitä tehtäviä tarkalleen ottaen yhtiölle siirrettäisiin sekä näiden mahdollinen arviointi perustuslain 124 §:n näkökulmasta, ja tarvittaessa asianmukainen toimivaltaperuste tehtävien siirtämiselle. Lakiteksti näiltä osin on hyvin epätäsmällistä. Esityksen perustelut eivät ole myöskään yhtenevät pykälien kanssa.

Yhtiön lakisääteiset tehtävät ovat paikoin identtiset rahoituskeskukselle säädettävien tehtävien kanssa (3 §:n 1 momentin 4-6 kohdat ja 11 §:n 1 momentin 4-6 kohdat) ja muilta osin (3 §:n 1 momentin 1-3 kohdat ja 11 §:n 1 momentin 1-3 kohdat) liki identtiset. Yhtiön ja rahoituskeskuksen lakisääteiset tehtävät ovat päällekkäisiä (3 § ja 11 §). Syy tällaiseen erikoiseen sääntelyratkaisuun ei esityksestä ilmene. Miten määrittyy tarkempi tehtävänjako yhtiön ja rahoituskeskuksen välillä, kun niiden lakisääteiset tehtävät ovat osittain identtiset? Palvelusopimuksessa (13 §) sovittaisiin ainoastaan tehtäviin perustuvista ”toimenpiteistä”.

Esityksen perusteluiden mukaan ”toimeenpanevat palvelutehtävät kuten asiakaspalvelu, neuvonta, aktivointi ja verkottumispalvelut toteutetaan yhtiössä.” (s. 25) Edelleen ”yhtiön tehtävät johtuvat rahoituskeskuksen tehtävistä, ja ovat luonteeltaan rahoituskeskuksen muiden kuin rahoituspäätöksiin liittyvien tehtävien käytännön toteuttamista ja täytäntöönpanoa.” (s. 35) Yhtiöllä olisi rahoituskeskuksen tehtävien osalta ”toimeenpanevat palvelutehtävät” kuten asiakaspalvelu ja neuvonta. (s. 25) ”Rahoituskeskus tilaisi merkittävän osa operatiivisesta asiakastyöstä yhtiöltä pal-

velusopimuksella kotimaassa ja ulkomailla.” (s. 24) ”Rahoituskeskuksen ja yhtiön pääpiirteittäinen tehtäväjako määritellään laissa” (s. 24) Tämä voisi täsmentyä uudistuksen toimeenpanon edetessä.

Selvää on, että viranomaisen tehtävistä ei voida tarkoituksenmukaisella tavalla ja rajoissa erottaa operatiivista asiakaspalvelua tai neuvontaa niiltä osin kuin on kyse julkiseen hallintotehtävään liittyvästä neuvonnasta ja asiakaspalvelusta. Viranomaisen on joka tapauksessa annettava neuvontaa ja asiakaspalvelua, eikä se voi siirtää kokonaisvastuuta toimivaltaansa kuuluviin tehtäviin liittyvän neuvonnan antamisesta. Samassa yhteydessä on todettava, että valtiontukiasioissa kysymys on vielä yksittäisten yritysten toimintakyvyn kannalta merkittävistä avustuksista.

Perusteluissa on myös todettu, että yhtiö tuottaisi palvelusopimuksen mukaisia asiantuntija- ja neuvontapalveluja muihin asiakkuusprosessin vaiheisiin sekä vastaisi tarvittavien tieto- ja neuvontapalvelujen tuottamisesta rahoituskeskukselle rahoituspäätösten tekemistä varten. Yhtiössä tutkittaisiin tietokannoista asiakastieto sekä relevantti markkinatieto ja laadittaisiin toimintaympäristöanalyysi. Tietokooste toimitettaisiin rahoituskeskukselle, jossa vireille tulleeseen hakemukseen laaditaan päätösesitys, tehdään esittely ja rahoituspäätös. Esityksen antamien tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että yhtiö tekisi rahoituskeskuksen hallintopäätöksiä koskevan selvitystyön, jonka pohjalta ilman itsenäistä asian selvittelyä rahoituskeskus tekee päätöksen. Myös tämän tehtävän arviointi ja luonne jäävät esityksessä epäselväksi.

Rahoituskeskuksen ja yhtiön välinen palvelusopimus (13 §)

Esityksen 13 §:n mukaan rahoituskeskus ja yhtiö tekevät vuosittain palvelusopimuksen, jossa määritellään yhtiön lakisääteisiin tehtäviin perustuvat toimenpiteet ja niistä sille vuosittain maksettava korvaus. Kuten edellä on todettu, esityksessä yhtiölle siirrettävät tehtävät jäävät epäselviksi.

Vuosittain tehtävässä palvelusopimuksessa määritellään 13 §:n mukaan ”yhtiön lakisääteisiin tehtäviin perustuvat toimenpiteet”. Mitä nämä toimenpiteet ovat? Tehtävät yhtiöllä ja rahoituskeskuksella ovat samat lukuun ottamatta eroavaisuuksia rahoituspäätöksissä.

Yleisenä lähtökohtana perustuslain 124 §:n näkökulmasta todettakoon, että sopimuksen tekemiseen valtuuttavasta laista tulee käydä ilmi riittävän täsmällisesti, missä asioissa ja missä laajuudessa viranomaisen toimivaltaa tai tehtäviä voidaan siirtää. Sovittaviin asioihin on katsottu kuuluvan lähinnä julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvät tekniset yksityiskohdat, kuten sopimuksen voimassaoloaika, tehtävän suorittamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen sekä sopimusosapuolten keskinäinen tehtävän- ja vastuunjako (PeVL 11/2004 vp).

Business Finland Oy olisi valtion kokonaan omistama ja valtion omistajaohjaukseen kuuluva yhtiö. Kuitenkin yhtiön toiminnan rahoitus jää epäselväksi. Ilmeisesti yhtiön toiminta rahoitettaisiin palvelusopimuksen perusteella maksettavilla korvauksilla? Säännöksen muotoilusta ei myöskään käy ilmi, mikä taho maksaa yhtiölle vuosittaisen korvauksen.

Rahoituspäätökset (14 §)

Esityksen mukaan yhtiö tekisi valtionapuviranomaisena valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä, joiden arvo ei ylitä 100.000 euroa. Yhtiö tekisi kappalemääräisesti 65 % kaikista nykyisin Tekesille kuuluvista rahoituspäätöksistä, joita olisi vuosittain liki 4000 kappaletta. Kyse olisi siten merkittävästä viranomaisen tehtäväkokonaisuudesta. Mainittujen päätösten siirto yhtiön tehtäväksi olisi esityksen mukaan perusteltua, koska ”ratkaisu parantaisi erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille tarjottavaa pienimuotoisempaa palvelua ja nopeuttaisi erityisesti pienten hankkeiden päätöksentekomenettelyä.” (s. 37) Kuitenkin perusteluissa on todettu, että valtionavustuspäätöksiin liittyvä oikeudellinen asiantuntemus ja myös juridis-hallinnollinen osaaminen tulee pääosin olemaan sijoitettuna rahoituskeskukseen. Esityksessä jää epäselväksi, minkä vuoksi on tarkoituksenmukaista siirtää nämä tehtävät yhtiöön. Tällaiselle ratkaisulle on vaikea nähdä perustuslain 124 §:n edellyttämiä perusteita.

Esityksen 14 §:n 2 momentin mukaan yhtiö *voi* toimia valtionapuviranomaisena ja tehdä valtionavustuslaissa tarkoitettuja alle 100.000 euron de minimis -ehtoisia myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä. Määrittyisikö 100.000 euron raja sen mukaan, minkä suuruista tukea haetaan vai sen mukaan minkä suuruinen tuki myönnetään? Esityksessä jää epäselväksi, onko tarkoitus, että kaikki valtiontukihakemukset ohjautuvat ensivaiheessa yhtiöön, joka voisi myöntää alle 100.000 euron valtiontukia?

Perusteluiden mukaan kyse olisi pienistä, vähän harkintavaltaa edellyttävistä päätöksistä ja rahoitustuotteista, joilla olisi rahoituskeskuksen ohjauksessa ennalta määritellyt ehdot ja edellytykset (s. 21–22). Perusteluissa ei ole selostettu, mitä de minimis -ehtoisilla päätöksillä tarkoitetaan, eikä valtionavustuslaissa käytetä tällaista termiä. Säännöksestä ei käy ilmi, ettei yhtiö voisi tehdä useita alle 100.000 euron rahoituspäätöksiä peräkkäin samalle taholle.

Rahoituskeskus ei myöntäisi eikä valvoisi alle 100.000 euron valtiontukia, vaan nämä tehtävät kuuluisivat yhtiölle. Kuitenkin rahoituskeskuksen tehtäviin kuuluisi 14 §:n 4 momentin mukaan näiden takaisinperinnästä ja maksatuksesta päättäminen. Näin ollen samaan alle 100.000 euron rahoituspäätökseen kohdistuisi sekä yhtiön että rahoituskeskuksen toimivaltuuksia. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, miten rahoituskeskus voi hoitaa näitä sille 14 §:n 4 momentissa säädettyjä tehtäviä, kun sillä ei ole toimivaltaa valvoa yhtiön tekemiä valtionavustuspäätöksiä.

Rahoituskeskuksen ja yhtiön välistä toimivallan jakamista tulisi tältäkin osin täsmentää.

Edelleen 14 §:n 4 momentin mukaan rahoituskeskus päättäisi tuen saajiin kohdistuvista tarkastuksista. Esityksessä jää epäselväksi, mitä tällä tarkoitetaan, ja viitataanko tällä mahdollisesti valtionavustuslain 16 §:n 2 momenttiin. Epäselväksi jää myös se, millä taholla olisi toimivalta tällaisen tarkastuksen suorittamiseen.

Lisäksi 14 §:n muotoilussa ei ole kiinnitetty säännöstä siihen, mitä valtiontukiasioita rahoituskeskuksen ja yhtiön toimivalta koskee (esimerkiksi elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa koskevia valtiontukiasioita).

Esityksen perusteluiden mukaan ”rahoituskeskus tekisi aluksi kaikki rahoituspäätökset. Myöhemmin valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää menettelystä ylläkuvattujen rahoituspäätösten tekemisestä myös yhtiössä.” (s. 37) Tämä ei ilmene laista.

Yhtiön henkilöstö

Kuten edellä on todettu, perustuslain 124 § edellyttää, että julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia, ja julkisia hallintotehtäviä hoitavat toimivat virkavastuulla.

Esitys ei sisällä säännöksiä yhtiön henkilöstöstä tai johtamisesta tai julkisia hallintotehtäviä hoitavien pätevyydestä. Yhtiön tekemät valtiontukipäätökset vaikuttavat olevan merkityksellisiä EU-oikeuden kannalta, eivätkä ne perustuisi pelkän valtionavustuslain soveltamiseen. Yhtiön edellytykset tehdä rahoituspäätöksiä ja hoitaa lakisääteisiä tehtäviään jäävät esityksessä auki.

Yhtiön hoitaessa julkisia hallintotehtäviä, tulee siinä noudatettavaksi hallinnon yleislait. Säätämisjärjestysperusteluissa on viitattu vain julkisuuslakiin sekä hallintolakiin, ja todettu, että nämä tulevat sovellettaviksi yhtiön päätöksentekomenettelyyn valtiontukiasiassa. Hallinnon yleislakeja on muitakin, ja nämä tulevat sovellettavaksi kaikkiin yhtiön julkisiin hallintotehtäviin ei vain itse päätöksentekomenettelyyn.

Oikeusministeriö katsoo, että esityksessä olisi selvyyden vuoksi asianmukaista olla säännökset yhtiön työntekijöiden virkavastuusta, vaikkakin nämä johtuvat suoraa rikoslaista.

Yhtiön valvonta

Esityksen 1 §:n 3 momentin mukaan rahoituskeskus ja yhtiö muodostavat ”toiminnallisen kokonaisuuden ja niitä johdetaan yhteisellä strategialla”.

Tavoitteena on muodostaa Business Finland -kokonaisuudesta yhtenäisesti johdettu asiakaspalvelukokonaisuus.

Oikeusministeriö korostaa, että yhtiö ja rahoituskeskus ovat erillisiä toimijoita, ja yhtiö toimii yhtiöoikeudellisten periaatteiden mukaisesti.

Rahoituskeskuksen tehtäväksi on säädetty yhtiön rahoitustoiminnan valvonta ja ohjaus (14 §:n 3 momentti) ja yhtiön toiminnan valvonta (16 §:n 1 momentti). Yhtiön ja rahoituskeskuksen tehtävät tai roolit eivät saa sekoittua, eikä tässä yhtenäisesti johdetussa asiakaspalvelukokonaisuudessa yhtiön asianmukainen valvonta ja toimijoiden erillisyys saa häiriintyä.

Edelleen perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ei lähtökohtaisesti ole mahdollista kohdistaa samantasoista hallinnollista ohjausta ja yhtä tehokasta valvontaa kuin viranomaistoimintaan ja että toiminnan ohjaus ja valvonta olisi todennäköisesti hoidettavissa yksinkertaisemmin ja välittömämmin, jos tehtävistä huolehtisi viranomainen (PeVL 26/2017 vp, s. 25, PeVL 8/2014 vp, s. 2/II).

Muutoksenhaku (15 §)

Esityksen 15 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta rahoituskeskuksen päätöksiin sekä yhtiön valtiontukiasiassa tekemään päätökseen. Yhtiön valtiontukiasiassa tekemään päätökseen saisi hakea oikaisua rahoituskeskukselta. Perusteluiden mukaan ”valitusreitin yhdistäminen rahoituskeskukseen on tarkoituksenmukaisesta ottaen huomioon, että asiaan liittyvä oikeudellinen asiantuntemus ja myös juridis-hallinnollinen osaaminen tulee pääosin olemaan sijoitettuna rahoituskeskukseen.” (s. 38) Myös tätä säännöstä vasten valtionavustustehtävien siirtäminen yhtiöön ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta tai sääntelyä selkeyttävältä ratkaisulta.

Muutoksenhakuoikeus johtokunnan päätöksistä jää epäselväksi (7 § 2 momentti). Säännöksen mukaan johtokunta päättää rahoituksen myöntämisestä yritysten ja yhteisöjen rahoituskeskuksen tehtäväalueeseen kuuluviin hankkeisiin valtion talousarviossa osoitettujen myöntämisvaltuuksien puitteista.

Siirtymäsäännökset

Siirtymäsäännöksissä ei ole käsitelty esimerkiksi vireillä olevien valtiontukiasioiden käsittelyä 1.1.2018 alkaen.

Asetuksenantovaltuudet

Asetuksenantovaltuuksissa vaikuttaa olevan epätäsmällisyyttä.

- 14 § 1 momentin mukaan ”päätöksistä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.” Onko kyse todella päätöksistä annettavista tarkemmista säännöksistä?
- 14 §:n 2 momentin mukaan menettelystä ja päätöksentekoon osallistuvien yhtiön toimihenkilöiden ja esittelijän määräämisestä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Vaikuttaa siltä, ettei yhtiön päätöksentekomenettelyä esimerkiksi esittelijän määräämisen osalta tarvitsisi säätää valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi valtionapupäätöstä koskevaan menettelyyn sovelletaan valtionapulakia sekä esimerkiksi hallintolakia. Epäselväksi jää asetuksenantovaltuuden tarpeellisuus.
- Siitä, että yhtiö alkaisi tehdä valtionavustuspäätöksiä, säädettäisiin perusteluiden mukaan asetuksella. Tällaista asetuksenantovaltuutta ei kuitenkaan ole laissa.