Olli Mäenpää

15.11.2017

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland – nimisestä osakeyhtiöstä (HE 158/2017 vp)

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Rahoituskeskuksen asema ja tehtävät

Perustettavan rahoituskeskuksen asemaa koskeva sääntely on ehdotuksen mukaan jossakin määrin epäselvä. Pääjohtajan ratkaisuvaltaa voitaisiin 5 §:n 2 momentin mukaan työjärjestyksellä siirtää rahoituskeskukseen palvelussuhteessa olevalle henkilölle. Mikäli henkilöstö on palvelussuhteessa rahoituskeskukseen, se ei ole palvelussuhteessa valtioon. Tämä viittaisi siihen, että rahoituskeskus toimisi valtiosta erillisenä oikeushenkilönä ja siten muuna kuin viranomaisena. Jos tämä olisi tarkoitus, rahoituskeskukselle määriteltäviä julkisia hallintotehtäviä olisi aiheellista arvioida perustuslain 124 §:n kannalta.

Tämä ei kuitenkaan vastanne lakiesityksen tarkoitusta. Tältä osin tarkoitus käy ilmi säännöstasolla ainakin 10 §:stä, josta käy ilmi, että rahoituskeskuksen henkilöstöön kuuluisi valtion virkamiehiä. Myös esityksen perusteluista käy ilmi, että rahoituskeskus toimisi valtion virastona (esim. s. 23) ja siten perustuslain 124 §:n terminologian kannalta viranomaisena. Rahoituskeskuksen virkasuhteiseen henkilöstöön sovellettaisiin valtion virkamieslain säännöksiä (s. 29).

Koska rahoituskeskus on viranomainen, sen tehtäväksi voidaan säätää myös merkittävää julkista valtaa sisältäviä tehtäviä. Tällaisia ovat lähinnä 14 §:n 4 momentissa tarkoitetut valtiontuen takaisinperintään liittyvät tehtävät. Perustuslakivaliokunta on katsonut tällaisten tehtävien sisältävän perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttöä (PeVL 45/2006 vp; PeVL 18/2001 vp). Myös tuen saajiin kohdistuviin tarkastuksiin voi sisältyä samanluonteisia merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, joita voidaan antaa vain viranomaiselle.

Julkisten hallintotehtävien antaminen yhtiölle

Yhtiö hoitaisi lähinnä operatiivisia asiakaspalvelutoimintaan liittyviä tehtäviä. Lisäksi yhtiölle ehdotetaan annettavaksi 14 §:n 2 momentissa tarkemmin määritellyt julkiset hallintotehtävät. Kysymys on valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatusta koskevasta päätöksenteosta, kun niiden arvo ei ylitä 100 000 euroa. Perustelujen

mukaan (s. 37) tällaisten päätösten tekemisessä ei käytetä laajaa vapaata harkintaa, vaan päätös perustuu lähinnä tukiedellytysten arviointiin. Yhtiön toimintaa näiden rahoitustehtävien hoitamisessa ohjaisi ja valvoisi Rahoituskeskus viranomaisena. Yhtiölle eivät kuuluisi merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät. Yhtiön henkilöstö ei myöskään esittelisi Rahoituskeskuksen tekemiä päätöksiä.

Julkisten hallintotehtävien antaminen yhtiölle ehdotetulla tavalla parantaisi erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille tarjottavaa pienimuotoisempaa palveluja ja se nopeuttaisi erityisesti pienten hankkeiden päätöksentekomenettelyä. Näiden perusteluissa esitettyjen näkökohtien mukaisesti arvioituna kyseisten tehtävien antamista yhtiölle voidaan pitää tarpeellisena tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Myös perusoikeuksien, oikeusturvan ja muut hyvän hallinnon vaatimukset tulevat perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla noudatettaviksi yhtiön toiminnassa. Päätöksentekoon yhtiössä sovellettaisiin edellä mainittujen tehtävien osalta hallintolakia koska hallintolakia sovelletaan lain 2 §:n 3 momentin nojalla myös yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Samoin julkisuuslaki tulisi sovellettavaksi, koska kyseisten hallintotehtävien hoitamisessa käytetään julkista valtaa (JulkL 4.2 §). Niin ikään kielilaki tulisi sovellettavaksi tehtävien hoitamiseen, joten viittausta hallinnon yleislakeihin ei tarvitse erikseen sisällyttää lakiin. Muutoksenhakua yhtiön päätöksiin määrittelevä asianmukainen sääntely sisältyy lain 15 §:ään.

Rikosoikeudellista virkavastuuta koskeva säännös olisi kuitenkin selvyyden vuoksi paikallaan sisällyttää säädettävään lakiin.

Yhtiön toimiminen valtionapuviranomaisena

Lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentin mukaan yhtiö voi toimia valtionapuviranomaisena. Säännösehdotus on muotoiltu perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisella tavalla. Perustuslain 124 § perustuu varsin selvärajaiseen erotteluun viranomaisen ja muun kuin viranomaisen välillä, mikä käy selvimmin ilmi siitä, että vain viranomaiselle voidaan antaa merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä.

Säännösehdotus mahdollistaisi tilanteen, jossa muu kuin viranomainen toimisi viranomaisena. Tämä ei ole perustuslain 124 §:n peruslähtökohdan mukaan mahdollista. Myös valtionavustuslain (688/2001) 4 §:n mukaan valtionapuviranomaisella tarkoitetaan viranomaista.

Säännösehdotuksen tarkoituksena on sen perustelujen mukaan etenkin se, että yhtiö voi tehdä rajoitetussa laajuudessa valtiontukipäätöksiä. Tällaisen julkisen hallintotehtävän antaminen yhtiölle käy riittävän selvästi ja säännöksen tarkoitusta vastaavalla tavalla ilmi 14 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen loppuosasta. Säännösehdotuksesta olisi siten perustuslain 124 §:ään perustuvista syistä

välttämätöntä poistaa maininta siitä, että yhtiö voi toimia valtionapuviranomaisena. Estettä ei sen sijaan ole säätää, että yhtiö voi hoitaa valtionavustuslaissa tarkoitettuja tukitehtäviä lukuun ottamatta takaisinperintään liittyviä tehtäviä.