Olli Mäenpää
24.11.2020

Talousvaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi Geologian tutkimuskeskuksesta annetun lain muuttamisesta (HE 211/2020 vp)

Kansainvälisten asiantuntijapalvelujen yhtiöittäminen

Yhtiöittämisen perusteet

Lakiehdotuksen tarkoituksena on määritellä GTK:n kansainvälisten asiantuntijapalvelujen hallinnoinnin yhtiöittäminen uuteen valtio-omisteiseen osakeyhtiöön. GTK:n yhteyteen perustettava osakeyhtiö hallinnoisi ehdotetun 3 a §:n 1 momentin mukaan tutkimuskeskuksen kahdenvälisiä kansainvälisiä asiantuntijapalveluita.

Esityksen perustelujen mukaan yhtiöittämisen keskeisenä tarkoituksena on kehittää GTK:n kansainvälisiä kahdenvälisiä asiantuntijapalveluja markkinaehtoisena toimintana kilpailukykyisen yhtiön avulla. Näin voitaisiin myös parantaa GTK:n mahdollisuuksia kehittää uusia toimintamalleja ja yhteistyötapoja erilaisten tutkimus- ja teknologiayhteisöjen kanssa sekä kasvattaa maksullisten markkinasuoritteiden määrä. Näihin sääntelyn tavoitteisiin ei ole huomauttamista.

Esityksen perusteluissa ei selvitetä tai arvioida asiantuntijapalvelujen hallinnointiin parhaiten soveltuvan yhtiöittämisen eri toteuttamismalleja. Lähin vertailukohde ja vaihtoehto olisi voittoa tavoittelematon valtion erityistehtäväyhtiö, jollaiseksi GTK:n keskeinen yhteistyökumppani Teknologian tutkimuskeskus VTT yhtiöitettiin vuoden 2015 alusta. Sama malli olisi mahdollisesti toimiva myös tässä yhteydessä.

Esityksen perustelujen mukaan perustettavan yhtiön ja GTK:n toiminnan taloudellinen ja toiminnallinen erillisyys sekä riippumattomuus varmistetaan. Tätä voidaan pitää välttämättömänä etenkin siltä kannalta, että GTK on sitä koskevan lain 1 §:n mukaan puolueeton ja voittoa tavoittelematon asiantuntijaorganisaatio, joka toimii asiakkaisiinsa nähden riippumattomasti. Myös EU:n valtiontuki- ja kilpailusäännökset edellyttävät tältä osin selkeää erillisyyttä.

Sekä yhtiön omistajaohjauksesta että sen osakkeiden hallinnoinnista vastaisi lakiehdotuksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö. Tämä vastaa asianmukaisesti valtion yhtiö- ja omistajaohjauksesta annetun lain lähtökohtia (vrt. tältä osin myös TaVM 9/2015 vp).

Yhtiön tehtävät

Perustettavan yhtiön tehtävänä olisi GTK:n kansainvälisten asiantuntijapalvelujen hallinnointi. GTK:n tulisi perustelujen mukaan pystyä itsenäisenä toimijana osallistumaan kansainvälisten osaamiskeskittymien ja tulevaisuudessa muodostettavien tutkimus- ja analysointilaitteiden yhteiskäytön suunnitteluun ja järjestämiseen. Nämä tehtävät mahtuvat yhtiölle ehdotetun tehtävän puitteisiin.

Perusteluista välittyy kuitenkin kuva, jonka mukaan yhtiön tehtävät eivät rajoittuisi tällaisten asiantuntijapalvelujen hallinnointiin, vaan ne olisivat laajemmat. Yhtiön tarkoituksena olisi muun muassa vahvistaa rahoitusrakennetta maksullisen toiminnan avulla ja tuottaa liiketaloudellisesti hinnoiteltavia markkinasuoritteita (s. 3). Perusteluissa mainitaan myös kansainvälisten maksullisten vientihankkeiden toteuttaminen ja laajamittaiset vientitoimeksiannot (s. 4).

Sinänsä saattaa olla perusteltua, että perustettava yhtiö tällaisissa, vain perusteluissa mainituissa toiminnoissa ”kasvattaa liiketoimintaa ja kilpailukykyä sekä kehittää liiketoimintaa kulloisenkin tarpeen mukaisesti” (s. 5). Lakiehdotuksen mukainen yhtiön tehtävämäärittely ei kuitenkaan sisällä tällaisia tehtäviä. Tämä saattaa aiheuttaa yhtiö-, sopimus- ja kilpailuoikeudellisia ongelmia sekä yhtiön vastuuseen liittyviä kysymyksiä etenkin, jos yhtiön liiketoiminta merkittävästi laajenee. Laintasoista sääntelyä olisi tämän vuoksi aiheellista täsmentää. Kysymys on myös tältä osin siitä, että yhtiöittämismallin tulisi vastata yhtiön tehtäviä.

Hallintotehtävän antaminen perustettavalle yhtiölle

GTK:n tehtävänä on sitä koskevan lain mukaan tehdä tutkimusta ja tuottaa asiantuntijapalveluita toimialallaan. Näiden lakisääteisten asiantuntijapalvelujen hallinnointi ehdotetaan 3 a §:n 1 momentissa annettavaksi perustettavalle osakeyhtiölle siltä osin, kuin kysymys on GTK:n kahdenvälisistä kansainvälisistä asiantuntijapalveluista.

Lakiin perustuvaa asiantuntijapalvelujen hallinnointia valtion viranomaisessa on perusteltua pitää julkisena hallintotehtävänä. Tällaisen tehtävän antaminen esimerkiksi osakeyhtiön tehtäväksi on siksi mahdollista vain perustuslain 124 §:ssä säädetyissä puitteissa. Tämän periaatteellisesti tärkeän sääntelyn merkitystä ja soveltamisen edellytyksiä ei kuitenkaan sanottavasti erikseen käsitellä esityksen perusteluissa.

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan 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. Lakiehdotuksessa määriteltyjen tehtävien antamiselle yhtiön tehtäväksi esitetään perusteluissa useita relevantteja ja aiheellisia perusteluja. Näiden tehtävien antamiselle perustettavalle yhtiölle ei niiden perusteella arvioituna ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun tarkoituksenmukaisuusedellytykseen liittyvää estettä.

Perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun tarpeellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kannalta asiantuntijapalvelujen hallinnointi voisi toisaalta olla paremmin organisoitavissa voittoa tavoittelemattomaksi erityistehtäväyhtiöksi. Esityksen perusteluissa ei kuitenkaan vertailla eri yhtiöittämismalleja ja niiden soveltuvuutta.

Tarpeellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kannalta on lisäksi aiheellista kiinnittää huomiota ulkoministeriön lausuntoon, jonka mukaan kansainvälistä tutkimustoimintaa yhtiöitettäessä on huomioitava myös muuttunut kansainvälinen tilanne ja sen vaikutus Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä kansalliset intressit. Perustettavan yhtiön toiminnassa tulee siksi varmistaa, että sen kansainvälisissä tutkimushankkeissa, innovaatiotoiminnassa ja asiantuntijapalveluissa on huomioitu Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjaukset ja kansalliset intressit. Näiden näkökohtien huomioon ottamista voidaan pitää varsin tärkeinä yhtiön hallinnoidessa GTK:n kansainvälisiä asiantuntijapalveluja. Suomen turvallisuusintressien vastaista asiantuntijapalvelujen hallinnointia yhtiössä ei myöskään voitaisi pitää perustuslain 124 §:n mukaisena.

GTK:n kansainvälisten asiantuntijapalvelujen hallinnointiin ei sisälly varsinaista julkisen vallan käyttöä. Osakeyhtiön henkilöstön hoitaessa julkista hallintotehtävää sen on lisäksi noudatettava hallinnon yleislakeja ja siihen kohdistuu rikosoikeudellinen virkavastuu. Asiantuntijapalvelujen yhtiöittämisen ei nämä näkökohdat huomioon ottaen ja niitä noudattaen voida katsoa vaarantavan perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Hallinnon yleislakien noudattamisvelvollisuus perustuu näiden lakien soveltamisalaa koskeviin säännöksiin, joten erillinen viittaus niihin ei ole välttämätön. Rikosoikeudellisen virkavastuun soveltaminen edellyttää sen sijaan lakiin lisättävää nimenomaista säännöstä, jonka mukaan yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta hänen hoitaessaan yhtiölle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä (vrt. esim. PeVL 15/2019 vp, s. 4).

Kansainväliset konsortiot

Yhtiö osallistuisi perustelujen mukaan myös erilaisiin kansainvälisiin konsortioihin, jotka määritelmänmukaisesti aina perustuvat useamman osapuolen välillä tehtyyn sopimukseen. Perusteluissa mainitaan myös tarve laajentaa yhteistyöverkostoja, jotka nekin ovat luonteeltaan monenkeskisiä järjestelyjä. Tältä kannalta voidaan pitää ongelmallisena 3 a §:n 1 momentin säännöstä, jonka mukaan yhtiö hallinnoisi vain tutkimuskeskuksen *kahdenvälisiä* kansainvälisiä asiantuntijapalveluita. Säännös ei näyttäisi mahdollistavan yhtiön osallistumista kansainvälisiin konsortioihin tai yhteistyöverkostoihin.

Säännös ilmeisesti edellyttäisi, että erilaisia konsortioita ja verkostoja koskevien sopimusten hallinnointi hoidetaan edelleen tutkimuskeskuksessa, mikä ei todennäköisesti ole tarkoituksena. Rajoittavan säännöksen tarvetta olisi vielä paikallaan arvioida suhteessa yhtiön mahdollisuuteen osallistua myös erilaisiin konsortioihin ja verkostoihin.

Lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentti

Ehdotetun uuden 3 §:n 3 momentin mukaan GTK voisi huolehtia osasta sille määrättyjä kansainvälisiä tehtäviä tutkimuskeskuksen yhteyteen perustettavassa osakeyhtiössä. Säännöksen soveltamiskohde on ongelmallisella tavalla tulkinnanvarainen, sillä voimassa olevan lainsäädännön mukaan GTK:lle ei voida määrätä kansainvälisiä tehtäviä. Tällainen määräysvalta voisi myös olla ongelmallinen lain 1 §:ssä säädetyn tutkimuskeskuksen riippumattoman aseman kannalta. Säännösehdotuksen ei myöskään voida katsoa perustavan tällaista määräysvaltaa millekään taholle.

Toisaalta 3 §:n 3 momentin säännöksen suhde myös lakiehdotuksen 3 a §:n 1 momenttiin on epäselvä ja tulkinnanvarainen, sillä perustettavan yhtiön tehtävänä olisi jälkimmäisen säännöksen mukaan hallinnoida tutkimuskeskuksen kahdenvälisiä kansainvälisiä asiantuntijapalveluita. Tarkoituksena lienee, että tämä 3 a §:n 1 momentti myös määrittelisi kattavasti yhtiön tehtävät. Tutkimuskeskuksen perustehtäviä ei myöskään ole perusteltua hoitaa yhtiössä. Nämä seikat huomioon ottaen ehdotettu 3 §:n 3 momentin vaikuttaa tarpeettomalta ja epäselvyyttä aiheuttavalta.