Anu Mutanen, OTT, dosentti, tenure track -professori 3.4.2021

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE RISKIRAHOITUSTA ALKUVAIHEEN PÄÄOMARAHASTOIHIN SIJOITTAVASTA VALTION KOKONAAN OMISTAMASTA OSAKEYHTIÖSTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 239/2020 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Arvion lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi riskirahoitusta alkuvaiheen pääomarahastoihin sijoittavasta valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annettua lakia. Lain uudeksi nimikkeeksi tulisi laki Business Finland Venture Capital Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä. Lakiin lisättäisiin uusi 4 a § Business Finland Venture Capital Oy:n sijoitustoimintaan liittyvien väärin maksettujen valtiontukien keskeyttämistä ja takaisinperintää koskevasta päätöksestä, 4 b § muutoksenhausta keskeyttämis- ja takaisinperintäpäätökseen sekä 4 c § takaisinperintäkorosta ja viivästyskorosta. Valtiontuen keskeyttäminen ja takaisinperintä säädettäisiin Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin tehtäväksi. Business Finland Venture Capital Oy:llä olisi velvollisuus tehdä ilmoitus Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandille, jos sen tietoon tulee peruste tuen keskeyttämiselle tai takaisinperinnälle. Innovaatiorahoituskeskus Business Finland voisi tehdä keskeyttämistä tai takaisinperintää koskevan päätöksen myös omasta aloitteestaan. Takaisinperintä kohdistuisi Business Finland Venture Capital Oy:n sijoituskohteena olevan rahaston kohdeyritykseen. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Business Finland Venture Capital Oy on vuonna 2013 perustettu valtion kokonaan omistama erityistehtäväyhtiö. Yhtiö kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan ja sen omistajaohjauksesta vastaa Innovaatiorahoituskeskus Business Finland. Yhtiöstä säädetään riskirahoitusta alkuvaiheen pääomarahastoihin sijoittavasta valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annetussa laissa (967/2013). Mainitussa laissa ei ole tällä hetkellä säännöksiä, joiden perusteella Business Finland Venture Capital Oy:n sijoitustoimintaan liittyvää valtiontukea voitaisiin periä takaisin tai tuensaaja voitaisiin velvoittaa maksamaan takaisinperintäkorkoa takaisinperitylle valtiontuelle.

Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä säädetään puolestaan Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetussa laissa (1146/2017). Laki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 50/2017 vp). Innovaatiorahoituskeskus on valtion viranomainen. Lain 14 §:n 4 momentin mukaan Innovaatiorahoituskeskus Business Finland päättää Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin ja Business Finland -nimisen osakeyhtiön myöntämän valtiontuen takaisinperinnästä, maksatuksen keskeytyksestä, maksatuksen lopettamisesta sekä tuensaajiin kohdistuvista tarkastuksista. Mainittu säännös on rajattu Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin ja Business Finland Oy:n myöntämien valtiontukien keskeyttämiseen ja takaisinperintään. Näin ollen säännös ei sovellu Business Finland Venture Capital

Oy:öön. Muuallakaan lainsäädännössämme ei ole tällä hetkellä säännöksiä, jotka mahdollistaisivat nyt esitetyn Business Finland Venture Capital Oy:n myöntämien valtiontukien keskeyttämisen tai takaisinperinnän.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa on käyty läpi lakiehdotusten suhdetta perustuslain 8 §:n mukaiseen rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen ja taannehtivan rikoslain kieltoon sekä 15 §:n 1 momentissa säädettyyn omaisuuden suojaan. Lisäksi säätämisjärjestysperusteluissa viitataan velvoitteeseen säätää lailla perustuslain 80 §:n mukaisesti yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä 119 §:n 2 momentin mukaisesti valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Lisäksi viitataan perustuslain 124 §:ään siitä, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Säätämisjärjestysperusteluissa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.

Esityksessä on tehty varsin asianmukaista perustuslainmukaisuuden arviointia. Kuitenkaan perustuslain 15 §:ään kytkeytyvää arviointia ei ole tehty perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Lisäksi säätämisjärjestysperusteluissa mainittujen seikkojen ohella asiassa on merkityksellinen myös perustuslain 2 §:n 3 momentin mukainen julkisen vallan perustumisen lakiin. Merkille pantavaa on lisäksi se, että esityksessä lakiehdotusta kuvataan teknisluonteiseksi. En pidä mainittua luonnehdintaa asianmukaisena etenkään siksi, että ehdotettuun sääntelyyn liittyy valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen kysymys lainsoveltamisen taannehtivuudesta. Tarkastelen lakiehdotusta taannehtivan soveltamisen ohella lailla säätämisen vaatimuksen ja merkittävän julkisen vallan käytön näkökulmasta.

Lailla säätämisen vaatimus ja merkittävä julkisen vallan käyttö

Lakiehdotuksen 4 a §:n 1 momentin mukaan Innovaatiorahoituskeskus Business Finland päättäisi Business Finland Venture Capital Oy:n kohderahaston sijoitukseen liittyvän valtiontuen keskeyttämisestä ja takaisinperinnästä. 2 momentin mukaan Business Finland Venture Capital Oy:n tulisi tehdä Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandille ilmoitus tuen keskeyttämiseksi ja takaisinperimiseksi, jos sen tietoon tulee peruste keskeyttämiselle tai takaisinperinnälle. Lisäksi Business Finland Venture Capital Oy:n ja sen kohderahaston hallinnointiyhtiön tulisi toiminnallaan edistää tuen keskeyttämispäätöksen ja takaisinperintäpäätöksen toimeenpanoa. Keskeyttämis- tai takaisinperintäpäätös tulisi 3 momentin mukaan tehdä, jos valtiontuki olisi tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun komission asetuksen (EU) N:o 651/2014 (yleinen ryhmäpoikkeusasetus) vastainen. Muiden kuin yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen liittyvien valtiontukien osalta keskeyttämis- tai takaisinperintäpäätös tulisi 4 momentin mukaan tehdä, jos valtiontuen saaja on menetellyt valtionavustuslain (688/2001) 21 tai 22 §:ssä kuvatulla tavalla.

Asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkityksellinen perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetty julkisen vallan käytön perustuminen lakiin sekä perustuslain 119 §:n 2 momentin mukainen velvoite säätää lailla valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Perustuslain 119 §:n mukaisilla yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Ilmaisua ”julkinen valta” on tässä yhteydessä käytetty samassa merkityksessä kuin perustuslain 2 §:n 3 momentissa. Julkisen vallan käyttämisestä on kysymys esimerkiksi silloin, kun

yksikkö voi antaa perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuja oikeussääntöjä tai tehdä päätöksiä yksilön oikeuksista, velvollisuuksista tai etuuksista taikka käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten yksilön perusoikeuksiin. (HE 1/1998 vp, s. 174, PeVM 10/1998 vp, s. 34.)

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava myös perustuslain 124 §:n kannalta, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179, ks. esim. PeVL 62/2010 vp, s. 6, PeVL 28/2001 vp, s. 5).

Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annettua lakia koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta arvioi perustuslain 124 §:n kannalta sääntelyä, jossa Innovaatiorahoituskeskus Business Finland päättää Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin ja Business Finland -nimisen osakeyhtiön myöntämän valtiontuen takaisinperinnästä, maksatuksen keskeytyksestä, maksatuksen lopettamisesta sekä tuensaajiin kohdistuvista tarkastuksista. Valiokunnan mukaan sääntelyssä ei ollut tältä osin huomauttamista. Se kuitenkin kiinnitti huomiota siihen, että laissa ehdotettiin säädettäväksi vain tarkastuksista päättämistä, ei tarkastusten toimittamista. Valiokunnan mukaan myös tarkastuksen toimittamisessa saattaa olla kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. (PeVL 50/2017 vp, s. 4.)

Esityksessä Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin tehtäväksi ehdotetuissa valtiontuen keskeyttämis- ja takaisinperintätehtävissä on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Kyseisistä tehtävistä on tämän vuoksi säädettävä lain tasoisesti ja tehtävät on annettava viranomaiselle. Esityksessä ehdotettaisiin lailla annettavaksi merkittävän julkisen vallan käytön tehtäviä viranomaiselle, Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandille. Ehdotusta sääntelystä ilmenisi toimivaltainen päätöksentekijä yksiselitteisesti. Myös päätöksenteon edellytyksistä säädettäisiin nähdäkseni riittävän selkeästi. Lakiehdotus on siten näiltä osin valtiosääntöoikeudellisesti asianmukainen.

Lain takautuva soveltaminen

Lakiehdotukseen sisältyvän siirtymäsäännöksen mukaan 4 a §:n 1–3 momenttia, 4 b §:ää ja 4 c §:n 1 ja 3 momenttia sovelletaan myös Business Finland Venture Capital Oy:n kohderahaston ennen lain voimaantuloa tekemään sijoitukseen liittyvän valtiontuen keskeyttämiseen ja takaisinperintään.

Voimaantuloa koskevan esityksen jakson mukaan siirtymäsäännös tarkoittaisi, että ehdotettuja lisäyksiä voidaan soveltaa Business Finland Venture Capital Oy:n kohderahaston ennen lain voimaantuloa tekemään sijoitukseen mahdollisesti liittyvään valtiontukeen. Takautuvan soveltamisen tarkoituksena olisi, että takaisinperintä voitaisiin kohdistaa Business Finland Venture Capital Oy:n kohderahaston aikaisemmin tekemään sijoitukseen mahdollisesti liittyvään valtiontukeen, joka on yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 21 artiklan mukaisen tukiohjelman vastaisesti maksettua valtiontukea. Takautuvuus koskisi takaisinperintämenettelyä.

Esityksen mukaan Business Finland Venture Capital Oy:ssä on käytännössä ilmennyt tarve periä yhtiön sijoitustoimintaan liittyvää takaisinperintäkorkoa tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun komission asetuksen (EU) N:o 651/2014 (yleinen ryhmäpoikkeusasetus) 21 artiklan mukaisen tukiohjelman vastaisesti maksetun valtiontuen vuoksi. Lisäksi esityksessä viitataan komission asetuksen (EY) N:o 794/2004 säännöksiin takaisinperintäkorosta. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa todetaan, että komission asetukset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta mutta että ne kuitenkin usein käytännössä edellyttävät joitakin kansallisia lainsäädäntötoimia. Lisäksi säätämisjärjestysperusteluissa tuodaan esille, että lakiehdotuksessa säädettäisiin ”ainoastaan toimivaltaisesta viranomaisesta ja muutoksenhausta ja viitataan sovellettaviin komission asetuksiin, että komission asetuksien soveltaminen on käytännössä mahdollista” (HE 239/2020 vp, s 10).

Lakiehdotus sisältää siten kysymyksen mahdollisuudesta soveltaa sääntelyä taannehtivasti. Esityksessä takaisinperintää on pidetty hallinnollisena sanktiona. Säätämisjärjestysperusteluissa lain takautuvan soveltamisen arviointi on kytketty perustuslain 8 §:n mukaiseen rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen ja taannehtivan rikoslain kieltoon. Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Lisäksi asiaa arvioidaan perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan näkökulmasta. Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti tuotu esille se lähtökohta, että lakia aletaan soveltaa sen voimaantulopäivänä. Voimaantulopäivän lisäksi muusta säädetään vain, jos lain vaikutuksia halutaan ulottaa sen edeltävään aikaan tai jos halutaan siirtää lain joidenkin vaikutusten alkamista voimaantulopäivää myöhemmäksi. Lainsäädännössämme ei ole nimenomaista taannehtivan lainsäädännön kieltoa perusoikeussäännöksiin sisältyvää taannehtivien kriminalisointien kieltoa lukuun ottamatta. Muista perustuslain säännöksistä, kuten omaisuudensuojaa koskevista säännöksistä, saattaa kuitenkin johtua, että vaikutukseltaan taannehtivat säännökset voidaan antaa vain perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Lisäksi esityksessä viitataan siihen asiassa olennaiseen lähtökohtaan, että oikeusvaltioperiaatteeseen kuuluu olettamus siitä, ettei laeille tule antaa taannehtivaa vaikutusta. Esityksessä ei katsota perustuslain 15 §:n kannalta olevan estettä lain taannehtivalle soveltamiselle, koska valtiontuensaajat eivät ole yksityishenkilöitä vaan yrityksiä ja EU:n komission asetukset takaisinperinnästä sekä takaisinperintäkorosta ovat suoraan sovellettavaa oikeutta.

Esityksessä mainittujen seikkojen ohella on syytä ottaa huomioon, että kyse on myös oikeusvarmuuden periaatteesta, jonka keskeisenä sisältönä on oikeusjärjestyksen ja siihen perustuvan päätöksenteon ennakoitavuuden vaatimus. Periaatteeseen kuuluu muun muassa saavutettujen oikeuksien suoja ja taannehtivien oikeusvaikutusten kielto.

Lisäksi asiassa on tarpeen panna merkille, että myönnetyn edun tai tuen takaisinperintää tai sille perittävää vuotuista korkoa ei ole pidetty rangaistusluonteisena hallinnollisena seuraamuksena, vaan lähinnä perusteettomasti saadun edun palautuksena. Takaisinperinnässä on lähtökohtaisesti kyse siitä, että maksetut tuet tarkistetaan jälkikäteen vastaamaan sitä, millä tavalla tuen saaja on toiminnassaan täyttänyt myönnettyjen tukien maksamiselle asetetut ehdot. (Ks. esim. KHO:2015:67.)

Perustuslain 15 §:n 1 momentissa on omaisuudensuojan yleislauseke, jonka perusteella arvioidaan lähinnä omistajan käyttöoikeuksien ja omistajan määräämisvallan erilaisia rajoituksia. Tällaisiin omaisuudensuojan rajoituksiin sovelletaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. (PeVL 32/2010 vp, s. 4, PeVL 20/2010 vp, s. 2, PeVL 6/2010 vp, s. 2, PeVL 21/1996 vp.) Omaisuuden perustuslainturvalla suojataan vakiintuneesti varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja. Omistusoikeus taas käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekulle muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut. Omaisuudensuoja sisältää paitsi omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla myös vallan määrätä siitä (PeVL 41/2006 vp, s. 2, PeVL 49/2005 vp, s. 2, PeVL 15/2005 vp, s. 2).

Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 42/2006 vp, s. 4, PeVL 63/2002 vp, s. 2, PeVL 37/1998 vp, s. 2, PeVL 34/1998 vp, s. 2, PeVL 33/1998 vp, s. 2). Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (PeVL 42/2006 vp, s. 4, PeVL 21/2004 vp, s. 3, PeVL 33/2002 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on korostanut, etteivät lain tai hyvän tavan vastaiset taikka kohtuuttomat oikeustoimet nauti perustuslain suojaa (PeVL 65/2010 vp, s. 3, PeVL 53/2006 vp, s. 4, PeVL 33/2000 vp, s. 3, PeVL 47/1998 vp, s. 2, PeVL 13/1986 vp, PeVL 3/1982 vp). Valiokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle. (PeVL 21/2010 vp, s. 2–3, PeVL 9/2008 vp, s. 4, PeVL 10/2007 vp, s. 2, PeVL 54/2005 vp, s. 3, PeVL 32/2004 vp, s. 2, PeVL 61/2002 vp, s. 3–4, PeVL 34/2000 vp, s. 2.) Valiokunta on niin ikään katsonut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan kanssa. (PeVL 17/1997 vp, s. 3, PeVL 45/1996 vp, s. 2.)

Ehdotetulla siirtymäsäännöksellä luotaisiin mahdollisuus periä taannehtivasti kohderahaston sijoitukseen liittyvää valtiontukea ja takaisinperintäkorkoa. Kyse olisi lain taannehtivasta soveltamisesta. Takaisinperinnässä ja perittävässä korossa olisi kysymys lähinnä perusteettoman edun palautuksesta. Takaisinperintä- ja viivästyskorko eivät muodostuisi nähdäkseni sanktionluonteisiksi. Näin ollen kysymys ei ole hallinnollisesta sanktiosta, eikä kyseessä olevan hallinnollisen seuraamuksen arviointia ei ole sinänsä tarpeellista kytkeä perustuslain 8 §:ään ja hallinnollisten sanktioiden sääntelyltä edellytettäviin vaatimuksiin.

Perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan näkökulmasta on puolestaan merkitystä annettava erityisesti sille, että kyse olisi EU-asetuksen vastaisesti myönnetyn valtiontuen takaisinperinnästä elinkeinonharjoittajalta. Sääntelyn vaikutuksia yksilöihin voidaan pitää välillisinä, ja joka tapauksessa katson lakiehdotuksen täyttävän perusoikeuksien yleiset rajoitus-

edellytykset: taustalla on hyväksyttävät perusteet, sääntely on riittävän yksilöityä ja oikeasuhtaista, minkä lisäksi oikeusturvasta on huolehdittu muutoksenhakua koskevalla säännöksellä. Näin ollen ehdotetulle lain taannehtivalle soveltamiselle ei ole nähdäkseni valtiosääntöoikeudellista estettä.

Joensuussa 3.4.2021

Anu Mutanen, OTT, dosentti, tenure track -professori