Olli Mäenpää
25.3.2021

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys riskirahoitusta alkuvaiheen pääomarahastoihin sijoittavasta valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta (HE 239/2020 vp)

Takaisinperintää koskeva toimivalta

Päätösvallan lainalaisuus

Ehdotetun uuden 4 a §:n 1 momentin mukaan takaisinperintää koskeva päätösvalta kuuluisi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandille, kun kysymyksessä on Business Finland Venture Capital Oy:n kohderahaston sijoitukseen liittyvän valtiontuen keskeyttämisestä ja takaisinperinnästä. Innovaatiorahoituskeskukselle sitä koskevan lain 14 §:n mukaan kuuluva takaisinperintätoimivalta ei koske kyseisen yhtiön sijoituksiin liittyvän valtiontuen keskeyttämistä tai takaisinperintää.

Takaisinperintää koskeva päätösvalta sisältää julkisen vallan käyttöä. Sitä koskevan päätösvallan määrittelyä koskeva erityinen laintasoinen säännös on siten välttämätön, kun otetaan huomioon, että julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan perustua lakiin, ja vaatimus, jonka mukaan toimivaltaisen päätöksentekijän tulee käydä ilmi laista yksiselitteisesti (PeVL 50/2017 vp, s. 3).

Merkittävä julkisen vallan käyttö

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Takaisinperintää on vakiintuneesti pidetty perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävänä julkisen vallan käyttönä (PeVL 45/2006 vp, s. 2; ks. myös PeVL 50/2017 vp, s. 3-4), joka voi kuulua vain viranomaiselle. Takaisinperintää koskevaa toimivaltaa ei siten voi käyttää osakeyhtiömuotoinen toimija.

Takaisinperintää koskevan toimivallan määrittely lailla Innovaatiorahoituskeskukselle on ehdotetulla tavalla perusteltua, kun otetaan huomioon, että Innovaatiorahoituskeskus on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan virasto ja siten perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu viranomainen.

Takaisinperinnän oikeudelliset perusteet

EU:n perussopimukset, erityisesti valtiontukia määrittelevä sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT), eivät sisällä nimenomaista säännöstä kielletyn valtiontuen takaisinperinnästä. Unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, että takaisinperintä on välttämätön seuraus SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa

säädetystä yleisestä periaatteesta, jonka mukaan valtiontuet ovat kiellettyjä. Lisäksi takaisinperinnällä turvataan SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdassa määritellyn kiellettyyn valtiontukeen kohdistuvan täytäntöönpanokiellon vaikuttavuus. Takaisinperintävelvollisuuden voidaan siten katsoa perustuvan suoraan perussopimukseen, joskin takaisinperintämenettelyn määrittely kuuluu lähtökohtaisesti jäsenvaltion toimivaltaan.

Perussopimuksen valtiontukea koskeva sääntely merkitsee, että jäsenvaltiolla on EU:n perussopimukseen perustuva velvollisuus periä takaisin kielletty valtiontuki. Toimivalta takaisinperinnän toteuttamiseen määräytyy kuitenkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaan. Jäsenvaltio voi myös valita keinot, joilla se täyttää takaisinperintävelvollisuutensa, kunhan niissä noudatetaan tehokkuusperiaatetta ja vastaavuusperiaatetta.

Kun otetaan huomioon, että julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan perustua lakiin, kielletyn valtiontuen keskeyttämiseen ja takaisinperintään on oltava laissa erikseen määritelty nimenomainen oikeusperusta. Tähän viittaa myös lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin säännös, jossa yhtiö velvoitetaan ilmoittamaan rahoituskeskukselle takaisinperinnälle olevasta perusteesta, jotka määräytyisivät lakiehdotuksen 4 §:n 3 ja 4 momentissa mainitun lainsäädännön mukaisesti.

Tällainen takaisinperinnän peruste määriteltäisiin ehdotetun 4 a §:n 3 ja 4 momentissa. Näiden säännösten mukaan Innovaatiorahoituskeskuksella olisi velvollisuus tehdä valtiontuen keskeyttämis- tai takaisinperintäpäätös, jos valtiontuki on EU:n yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen vastainen tai jos valtiontuen saaja on menetellyt valtionavustuslain 21 tai 22 §:ssä kuvatulla tavalla. Sääntelyä voidaan takaisinperinnän oikeudellisten perusteiden määrittelyn osalta pitää varsin väljänä.

Myös oikeusministeriö on lausuntovaiheessa todennut, että valtiontuen keskeyttämisen ja takaisinperinnän edellytykset jäävät esityksessä auki ja jatkovalmistelussa asia tulee selkeyttää. Toisaalta voidaan todeta, että perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista vastaavanlaisesta takaisinperintää koskevasta toimivaltasäännöksestä Innovaatiorahoituskeskusta koskevan lain säätämisen yhteydessä (PeVL 50/2017 vp).

Koska takaisinperintä on hallintomenettelyä, ennen takaisinperintää koskevan päätöksen tekemistä Innovaatiorahoituskeskuksen tulee joka tapauksessa hallintolain 31 §:n mukaisesti huolehtia takaisinperinnän perusteiden riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Keskuksen on siten esitettävä selvitys siitä, että myönnetty valtiontuki on kiellettyä ja sen takaisinperinnälle on riittävät perusteet. Takaisinperinnän kohdetta on hallintolain 34 §:n mukaisesti myös kuultava takaisinperintävaatimuksesta ja siihen liittyvistä selvityksistä. Päätös on lisäksi perusteltava hallintolain 45 §:n mukaisesti. Takaisinperintäpäätöksen lainmukaisuus on saatettavissa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi.

Hallintolakiin sisältyvän menettelysääntelyn voidaan katsoa vahvistavan takaisinperinnän kohteen oikeusturvaa suhteessa väljään takaisinperintätoimivallan määrittelyyn. Lakiehdotuksessa määriteltyjen takaisinperinnän perusteiden väljyydestä huolimatta takaisinperinnän perusteita koskevaa sääntelyä voidaan siten pitää toteuttamiskelpoisena.

Takaisinperintävaltuuksien voimaantulo

Voimaantulosäännöksen mukaan takaisinperintä voitaisiin kohdistaa Business Finland Venture Capital Oy:n kohderahaston jo ennen lain voimaantuloa tekemään sijoitukseen mahdollisesti liittyvään kiellettyyn valtiontukeen. Tämä mahdollistaisi takaisinperintätoimivallan sellaisen soveltamisen, jonka kohteena olisi kohderahaston ennen lain voimaantuloa tekemään sijoitukseen mahdollisesti liittyvä lainvastainen valtiontuki.

Valtiontuen takaisinperintä ei ole perustuslain 8 §:n tarkoittama rangaistus. Lakiehdotuksen mukainen valtiontuen takaisinperintä ei myöskään merkitse hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määräämistä, koska säädettävä laki ei mahdollista rangaistusluonteista seuraamusta, jollainen olisi esimerkiksi rangaistusluonteinen viivästyskorko. Ehdotettu takaisinperintäsääntelyn soveltaminen ei siten merkitse perustuslain 8 §:ssä kiellettyä taannehtivaa rangaistusta, eikä ehdotettu voimaantulosäännös siten muodostu ongelmalliseksi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta.

Takaisinperintätoimivallan soveltamisen kannalta voidaan lisäksi todeta, että kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (ks. esim. PeVL 24/2020 vp). Säädettävän lain taannehtivaa soveltamista muutenkaan ole ehdottomasti kielletty.

Takaisinperinnän ajallisen soveltamisalan arvioinnissa on kuitenkin erityistä merkitystä sillä, että EU:n perussopimuksen (SEUT) valtiontukisäännösten sisältämä velvollisuus kielletyn tuen takaisinperintään on ollut voimassa jo sijoituksia tehtäessä. Samoin valtiontuen sallitut puitteet määrittelevä yleinen ryhmäpoikkeusasetus ja takaisinperinnän perusteet määrittelevä valtionavustuslain 21 ja 22 § ovat olleet voimassa ja velvoittavaa oikeutta jo silloin, kun kohderahasto on ennen lain voimaantuloa tehnyt sijoituksen. Sama koskee sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintäkoron laskemista koskevia säännöksiä asetuksessa 79/2004/EY.

Sikäli kuin ennen lakiehdotuksen voimaantuloa tehtyihin sijoituksiin on sisältynyt lainvastaista valtiontukea, valtiontuki on siten ollut lainvastaista jo sijoitusta tehtäessä. Tällaiseen lainvastaiseen valtiontukeen on myös kohdistunut EU:n perussopimuksiin ja siten jäsenvaltiossa voimassa olevaan oikeuteen perustuva takaisinperintävelvollisuus tuollaisen valtiontuen myöntämisestä alkaen. Takaisinperinnän ja takaisinperintäkoron kohdistamista tällaiseen jo ennen lakiehdotuksen voi-

maantuloa lainvastaiseen valtiontukeen, johon on kohdistunut takaisinperintävelvollisuus, ei nämä seikat huomioon ottaen voida pitää ongelmallisena taannehtivaa lainsäädäntöä koskevien yleisten lähtökohtien mukaan.