Olli Mäenpää
10.11.2022

Talousvaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi Ilmastorahasto Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä (HE 116/2022 vp)

Yhtiötä koskevan sääntelyn perusteet

Lakiehdotuksen tarkoituksena on säännellä aikaisemmin perustetun Ilmastorahoitus Oy:n tehtävää, toiminnan perusteita ja organisaatiota sekä valtiontuen käyttämistä yhtiön sijoitus- ja rahoitustoiminnassa. Laintasoisen sääntelyn keskeisenä tarkoituksena on mahdollistaa valtiontukien käyttäminen yhtiön toiminnassa siten, että yhtiö voi myöntää myös muuta kuin markkinaehtoista rahoitusta.

Yhtiön toiminnan tarkoituksena olisi 1 §:n mukaan edistää ilmastonmuutoksen torjumista, teollisuuden vähähiilisyyden vauhdittamista ja digitalisaatiota Suomessa. Tämän tarkoituksen toteuttamiseksi yhtiön käytettävissä olevat toimintamuodot on määritelty lakiehdotuksen 2 §:ssä. Yhtiön valtiontukien myöntämiseen liittyvät tehtävät käyvät ilmi 7 §:stä. Sääntelyä voidaan näiltä osin pitää lähtökohtaisesti asianmukaisena ja riittävänä.

Ehdotetusta lakitekstistä käy kuitenkin ainoastaan epäsuorasti ilmi yhtiön toiminnan kannalta varsin keskeisenä pidettävä tehtävä ja toimivalta, johon viitataan vain ehdotuksen perusteluissa. Yhtiön itsenäiseen toimivaltaan kuuluisi perustelujen mukaan myös valtiontukiohjelmasta päättäminen. Pelkkää perustelulausumaa ei voida pitää riittävänä, vaan myös valtiontukiohjelman hyväksymistä koskeva tehtävä ja sen perustana oleva toimivalta tulisi laissa määritellä erikseen. Tämä on välttämätöntä paitsi selkeyden vuoksi myös siksi, että tällaisesta ohjelmasta päättäminen on julkinen hallintotehtävä, josta on säädettävä lailla. Tällainen säädännäinen tehtävämääritys on mahdollista lisätä erikseen lähinnä lakiehdotuksen 2 tai 7 §:ään.

Julkisen hallintotehtävän antaminen yhtiölle

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. Osakeyhtiö on säännöksessä tarkoitettu muu kuin vi-

ranomainen, vaikka yhtiön koko osakekannan on lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan oltava valtion välittömässä omistuksessa ja hallinnassa. Sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 124 §:ssä säädettyjen kriteerien kannalta.

Lakiehdotuksessa määriteltyjen julkisten hallintotehtävien antamiselle Ilmastorahasto Oy:n esitetään perusteluissa useita relevantteja ja aiheellisia perusteluja. Niiden perusteella arvioituna tehtävien antaminen yhtiölle lailla on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Ehdotetulle sääntelylle ei siten ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun tarpeellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusedellytykseen liittyvää estettä.

Yhtiölle annettavaksi ehdotettuihin julkisiin hallintotehtäviin ei sisältyisi merkittävää julkisen vallan käyttöä, jollainen tehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaiselle. Tällaisia tehtäviä ovat lähinnä takaisinperintään liittyvät tehtävät ja merkittävää julkisen vallan käyttöä voi sisältyä myös tarkastustehtäviin. Toimivalta näiden tehtävien hoitamiseen kuuluisi lakiehdotuksen 9 §:n mukaan viranomaiselle, työ- ja elinkeinoministeriölle, mitä voidaan pitää perustuslain 124 §:n mukaisena sääntelyratkaisuna.

Osakeyhtiön hoitaessa julkista hallintotehtävää yhtiön toiminnassa on perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten varmistamiseksi noudatettava hallinnon yleislakeja, ja julkista hallintotehtävää osakeyhtiössä hoitavaan kohdistuu rikosoikeudellinen virkavastuu. Hallinnon yleislakien noudattamisvelvollisuus perustuu näiden lakien soveltamisalaa koskeviin säännöksiin, joten erillinen viittaus niihin ei ole välttämätön. Estettä ei kuitenkaan ole tältä osin nimenomaiselle sääntelylle, joka on luonteeltaan informatiivista. Rikosoikeudellisen virkavastuun soveltaminen edellyttää sen sijaan nimenomaista laintasoista säännöstä, jonka mukaan rikosoikeudellinen virkavastuu kohdistuu julkista hallintotehtävä hoitavaa (vrt. esim. PeVL 15/2019 vp, s. 4).

Näiltä osin ehdotettua sääntelyä 12 §:ssä voidaan pitää asianmukaisena. Jos lakiin lisätään valtiontukiohjelman laatimista ja hyväksymistä koskeva tehtävä, tämä tulisi kuitenkin lisäksi ottaa huomioon sekä 12 että 13 §:n soveltamisalaa koskevassa sääntelyssä.

Asetuksenantovaltuus

Valtiontukiohjelman sisällöstä, käyttöehdoista ja menettelytavoista voitaisiin lakiehdotuksen 14 §:n mukaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Asetuksenantovaltuus on näin muotoiltuna ongelmallisen laaja, koska lakiin ei ehdotuksen mukaan sisältyisi mitään valtiontukiohjelmaa koskevaa perussäännöstä, johon tarkentavat säännökset voitaisiin kohdentaa. Myös tältä kannalta on välttämätöntä, että lakiin lisätään perussäännös valtiontukiohjelmasta.