Johtava asiantuntija Maria Hauptmann

Lausunto
23.1.2023

VN/34446/2022
VN/34446/2022-TEM-19

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 a luvun 2 ja 3 §:n muuttamisesta (HE 267/2022 vp)

Työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijalausunto

Tausta ja tavoitteet

Hallitus antoi eduskunnalle hallituksen esityksen HE 267/2022 vp, jossa täsmennetään Business Finland -osakeyhtiön (jäljempänä *yhtiö*) julkisia hallintotehtäviä ja niiden hoitamisen edellytyksiä perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla. Lisäksi Business Finland -lakiin tehtäisiin eräitä muita tarvittavia muutoksia.

Nykyinen Business Finland -laki (1146/2017) tuli voimaan 1.1.2018, jolloin Business Finland -organisaatio aloitti toimintansa. Lain nojalla Innovaatiorahoituskeskus Business Finland (jäljempänä *rahoituskeskus*) ja yhtiö muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden ja niitä johdetaan yhteisellä strategialla (1 § 3 mom.). Rahoituskeskus toimii viranomaisen asemassa. Business Finlandin edeltäjäorganisaatiot ovat Innovaatiorahoituskeskus Tekes ja Finpro Oy.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies antoi saamansa kantelun johdosta päätöksen 19.3.2019 (EOAK/883/2018), jossa havaittiin tarve selkeyttää yhtiön hoitamia julkisia hallintotehtäviä sen varmistamiseksi, että yhtiön tehtävät perustuvat perustuslain 124 §:n mukaiseen valtuutuksen julkisten hallintotehtävien siirrosta muulle kuin viranomaiselle. Myös VTV kiinnitti vuonna 2019 laillisuustarkastuskertomuksessaan (11/2019) huomioita siihen, että yhtiölle annettuja julkisia hallintotehtäviä ei ole määritelty ja yksilöity riittävän täsmällisesti lain tasolla. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön (jäljempänä *TEM*) teettämässä Business Finlandin ulkoisessa arvioinnissa vuonna 2021 havaittiin Business Finlandin organisaatiorakenteeseen liittyvät oikeudelliset haasteet ja suositeltiin täsmentämään organisaatiorakennetta, toimintaa ja/tai Business Finlandia koskevaa lainsäädäntöä.

Hallituksen esityksessä esitetään muutoksia myös julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin (916/2012). Lain muutoksen tavoitteena on parantaa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen asiakkaiden yhdenvertaisuutta siten, että työnhakuprofiilin laatiminen olisi mahdollista nykyistä laajemmalle asiakaskunnalle.

Keskeinen sisältö

Yhtiön julkiset hallintotehtävät

Yhtiön julkisiin hallintotehtäviin kuuluisivat seuraavat ***rahoituskeskuksen toimintaa tukevat tehtävät***, jotka määriteltäisiin Business Finland -lain 11 §:n 3 momentissa.

Yhtiö hoitaa kyseisiä tehtäviä jo nykytilassa, joten kyseessä olisi yhtiön tehtävien nykyistä tarkempi määrittely lain tasolla:

1. rahoituskeskuksen rahoituspäätösten valmisteluun liittyvä markkina- ja asiakastiedon kerääminen ja tuottaminen sekä näihin tietoihin liittyvät selvitykset;
2. asiakkaiden palvelutarpeiden kartoittaminen ja tätä koskeva neuvonta;
3. rahoituskeskuksen kasvuyrittäjien oleskelulupa-asioissa annettaviin lausuntoihin liittyvien tietojen arviointi ja analysointi sekä näihin tietoihin liittyvät selvitykset (ns. lausuntojen esivalmisteluun liittyvät tehtävät);
4. rahoituskeskuksen digitaalisten palveluiden käyttämiseen liittyvä neuvonta.

Rahoituskeskuksen vastuulle kuuluvassa rahoitustoiminnassa hankkeen rahoitettavuuden arvioinnista sekä hanketta koskevasta sisällöllisestä ja yksityiskohtaisesta neuvonnasta vastaisi aina rahoituskeskus. Rahoituskeskus voisi kuitenkin hyödyntää yhtiön tuottamaa tietoa rahoituspäätöstensä pohjana. Yhtiö voisi tarjota asiakkaille neuvontaa rahoituskeskuksen ja muiden Team Finland -toimijoiden palveluista ja luokitella asiakkaita Business Finlandin sisäisen työkalun avulla. Yhtiö voisi myös tarjota asiakkaille yleistä yrityksen kasvuun ja kansainvälistymiseen liittyvää neuvontaa. Ilman ennakkoyhteydenottoa jätetty rahoitushakemus käsitellään samalla tavalla kuin sellaisen yrityksen hakemus, joka on ennakkoon ollut yhteydessä yhtiöön. Yrityksiä kohdellaan rahoituspäätösten osalta yhdenvertaisin kriteerein, jotka perustuvat voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Rahoituskeskuksella tulisi olla itsenäinen kyvykkyys hoitaa eräitä viranomaiselle kuuluvia tehtäviä yhtiölle esitetyistä tukevista tehtävistä huolimatta. Rahoituskeskuksella tulisi olla itsenäinen kyvykkyys antaa neuvontaa hallintolain (434/2003) 8 §:n nojalla ja selvittää asiaa hallintolain 31 §:n nojalla siitä huolimatta, että yhtiön tehtäviksi ehdotetaan rahoituspäätösten valmisteluun liittyvää tiedonkeruuta ja asiakkaiden neuvontaa. Vastaavasti rahoituskeskuksella tulisi olla itsenäinen kyvykkyys arvioida lausunnon antamisen kriteerejä kasvuyrittäjien oleskelulupa-asioissa yhtiön tukevista tehtävistä huolimatta.

Yhtiön julkisiin hallintotehtäviin kuuluisivat myös de minimis -ehtoisen rahoituksen myöntämiseen ja yhtiön myöntämän rahoituksen käytön valvontaan liittyvät tehtävät, joista säädetään jo voimassa olevan Business Finland -lain 14 §:n 2 ja 3 momentissa.

Esityksessä laajennettaisiin yhtiön palveluksessa olevan henkilön rikosoikeudellista virkavastuuta tämän toteuttaessa julkisia hallintotehtäviä. Voimassa olevassa laissa virkavastuusääntelyn on tulkittu liittyvän vain yhtiön de minimis -rahoituspäätöksiä koskeviin julkisiin hallintotehtäviin (14 § 5 mom.). Lisäksi lakiin lisättäisiin vakiomuotoinen viittaus vahingonkorvauslain (412/1974) soveltumiseen tapauksissa, joissa julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä perustuslain 124 §:n mukaisesti annetaan lailla muulle kuin viranomaiselle.

Tiedonsaantioikeudet ja tiedonantovelvollisuudet

Esityksessä säädettäisiin uusista tiedonsaantioikeuksista ja tiedonantovelvollisuuksista. Yhtiölle säädettäisiin tiedonantovelvollisuus rahoituskeskukselle tiedoista, jotka ovat välttämättömiä rahoituskeskuksen lausunnon antamiseksi kasvuyrittäjän oleskelulupa- ja jatkolupa-asioissa. Yhtiön on ollut mahdollista jo nykytilassa luovuttaa tietoja rahoituskeskukselle kasvuyrittäjän lupia koskevissa lausuntoasioissa. Rahoituskeskus ja yhtiö ovat kuitenkin toisistaan erillisiä oikeushenkilöitä, minkä vuoksi on kuitenkin tarpeen selvyyden vuoksi säätää yhtiön tiedonantovelvollisuudesta salassapitosäännösten estämättä. Yhtiö toteuttaisi rahoituskeskuksen lausuntoihin liittyviä esivalmistelutehtäviä esityksen 11 §:n 3 momentin 3 kohdan nojalla. Esivalmistelutehtäviensä yhteydessä yhtiö voisi tuottaa salassa pidettäviä tietoja liikesalaisuuksista tai yksityisen elinkeinotoimintaa koskevista seikoista.

Esityksessä säädettäisiin rahoituskeskuksen oikeudesta saada Maahanmuuttovirastolta tietoja, jotka ovat välttämättömiä rahoituskeskuksen lausunnon antamiseksi kasvuyrittäjien jatkolupia koskevissa asioissa. Tiedonsaantioikeudesta säätäminen on tarpeen, jotta viranomaisten välistä tiedonvaihtoa voitaisiin sujuvoittaa, ja rahoituskeskus ei joutuisi jatkossa pyytämään tietoja suoraan luvan hakijalta.

Esityksessä säädettäisiin yhtiön palveluksessa olevan henkilön salassapitovelvollisuudesta silloin, kun yhtiö on saanut tietoja ministeriöltä tai rahoituskeskukselta Business Finland -laissa säädettyjen tehtävien hoitoa varten. Säännös vahvistaisi tietojen salassapitoa lain tasolla yhtiön toiminnassa siltä osin kuin yhtiön toimintaan ei tule sovellettavaksi salassapitosäännökset viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, *julkisuuslaki*) nojalla.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttaminen

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin esitettyjen muutosten myötä ei luovuttaisi palvelualustan käyttäjän tunnistamisesta, vaan ainoastaan käyttäjän tunnistamistapaa eli vahvaa tunnistamista koskevasta erityissäänteistä. Käyttäjä tunnistettaisiin myös jatkossa tietoturvallisella tavalla noudattaen digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annetun lain (306/2019, *digipalvelulaki*) tunnistamista koskevia säännöksiä. Muutosten myötä työnhakuprofiilin laatiminen olisi mahdollista nykyistä laajemmalle asiakaskunnalle, kuten sellaisille ulkomaalaisille työnhakijoille, joilla ei ole käytössä vahvan tunnistamisen välinettä. Muutoksilla olisi myönteisiä vaikutuksia muun muassa ulkomaisten työntekijöiden mahdollisuuksiin löytää työtä Suomesta ja siten sillä olisi yhteys yhtiölle esitettyyn yleiseen tehtävään edistää osaajien maahanmuuttoa Suomeen.

Vaikutukset perusoikeuksiin

Esityksen vaikutuksia perussoikeuksiin on arvioitu osana yhteiskunnallisia vaikutuksia (s. 18).

Yhtiön julkisten hallintotehtävien täsmentäminen lain tasolla aiheuttaa tarpeen siirtää eräät julkiset hallintotehtävät yhtiöstä rahoituskeskukseen. Näitä tehtäviä olisivat erityisesti rahoituskeskuksen vastuulla olevaan rahoitustoimintaan liittyvien hankkeiden rahoitettavuuden arviointi sekä hankkeita koskeva sisällöllinen ja yksityiskohtainen neuvonta. Lisäksi eräät Suomen kansainväliset edustamistehtävät, joita yhtiö on nykytilassa hoitanut, siirrettäisiin yhtiöstä rahoituskeskukseen. Yhtiöstä rahoituskeskukseen siirrettäviin julkisiin hallintotehtäviin liittyy myös julkisen vallan käytön piirteitä. Näin ollen tehtävien siirtäminen rahoituskeskukseen vahvistaisi virkamieshallintoperiaatetta. Lain muutoksilla laajennettaisiin myös virkavastuuta koskevaa sääntelyä yhtiön palveluksessa olevan henkilön toteuttaessa julkisia hallintotehtäviä. Yksittäisen kansalaisen näkökulmasta esitys parantaisi välillisesti perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta hyvään hallintoon ja oikeusturvaan.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muutoksen myötä työnhakuprofiilin laatiminen olisi mahdollista nykyistä laajemmalle asiakaskunnalle. Näin ollen ehdotetulla muutoksella olisi myönteisiä vaikutuksia julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen asiakkaiden osalta perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden sekä hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan palveluperiaatteen toteutumiseen.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Julkisen hallintotehtävän siirto muulle kuin viranomaiselle

Hallituksen esityksen perusteluissa on arvioitu julkisten hallintotehtävien siirron edellytyksiä yhtiölle perustuslain 124 §:n mukaisesti siltä osin kuin tätä ei ole arvioitu voimassa olevan Business Finland -lain säätämisen yhteydessä.

Hallituksen esityksessä yhtiön uusiksi julkisiksi hallintotehtäviksi on määritelty rahoituskeskuksen toimintaa tukevat tehtävät (11 §:n 3 mom.). Esityksen perusteluissa on arvioitu, ettei näihin tehtäviin sisältyisi julkisen vallan käyttöä. Rahoituskeskus vastaisi aina vastuulleen kuuluvan rahoitusasian käsittelystä kokonaisuudessaan, mukaan lukien hankkeen rahoitettavuuden arvioinnista, rahoitusasian esittelystä ja siihen liittyvästä päätöksenteosta. Yhtiön toteuttamien asiakkaiden palvelutarpeiden kartoitus- ja neuvontatehtävissä ei tehtäisi rahoituksen myöntämistä koskevia päätöksiä tai valikoitaisi asiakkaita rahoituskeskuksen palveluihin. Lisäksi kasvuyrittäjien oleskelulupia koskevissa lausunnoissa rahoituskeskuksen vastuulla olisi tehdä johtopäätökset yhtiön tuottaman tiedon pohjalta ja päättää lausunnon antamisesta.

Eräät yhtiön nykyiset tehtävät, jotka sisältävät julkisen hallintotehtävän piirteitä, siirrettäisiin yhtiöstä rahoituskeskukseen Business Finlandin toiminnan uudelleen organisoinnin keinoin. Siirrettäviin tehtäviin kuuluisivat esimerkiksi rahoituskeskuksen vastuulle kuuluvaan rahoitustoimintaan liittyvien hankkeiden rahoitettavuuden arviointi ja hankkeita koskevan yksityiskohtaisen ja sisällöllisen neuvonnan antaminen. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoi hallituksen esitysluonnosta koskevassa lausunnossaan (EOAK/3003/2022, 30.5.2022), että tämän antama ratkaisu yhtiön julkisten hallintotehtävien määrittelystä on otettu asianmukaisesti huomioon, kun rahoituskeskuksen vastuulle kuuluvan rahoitushakemuksen yksityiskohtaiseen ja sisällölliseen neuvontaan sekä hankkeiden rahoitettavuuden arviointiin liittyviä tehtäviä voisi jatkossa hoitaa vain rahoituskeskuksen työntekijä.

Yhtiön asiakas- ja markkinatiedon keräämiseen ja tuottamiseen sekä asiakkaiden palvelutarpeiden kartoittamiseen ja neuvontaan liittyviä tehtäviä on tarkoituksenmukaista hoitaa yhtiössä muun muassa siksi, että yhtiö toimii jo nykytilassa lähellä Business Finlandin asiakasrajapintaa. Yhtiö kerää oman toimintansa tarpeisiin laajasti asiakastietoa kansainvälisen verkostonsa ja muun asiakasrajapinnan avulla. Rahoituskeskuksella ei ole vastaavaa verkostoa, eikä rahoituskeskuksen tulisi harjoittaa yhtiön toiminnan kanssa päällekkäistä toimintaa. Yhtiön olisi tarkoituksenmukaista hoitaa kasvuyrittäjien oleskelulupa-asioissa annettaviin rahoituskeskuksen lausuntoihin liittyviä esivalmistelutehtäviä, koska tehtävällä on yhteys yhtiölle esitettävään yleiseen tehtävään edistää osaajien maahanmuuttoa Suomeen. Lisäksi yhtiö vastaa nykyisin ns. Tempo-rahoituksen myöntämisestä, ja oleskelulupaa hakevaa kasvuyrittäjää arvioidaan samoilla kriteereillä kuin Tempo-rahoituksen myöntämistä. Yhtiön olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa rahoituskeskuksen digitaalisten palveluiden käyttöä koskevaa neuvontaa, koska yhtiö vastaa myös muista Business Finlandin tietoteknisistä tehtävistä sekä hoitaa asiakasrajapintaan liittyviä tehtäviä.

Yhtiön palveluksessa olevien henkilöiden toteuttamiin julkisiin hallintotehtäviin liittyisi rikosoikeudellinen virkavastuu. Laissa viitattaisiin myös vahingonkorvauslain soveltumiseen yhtiön palveluksessa olevan toteuttaessa julkisia hallintotehtäviä. Laissa ei viitattaisi hallinnon yleislakien soveltumiseen yhtiön hoitamien julkisten hallintotehtävien osalta, koska lakeja sovelletaan yksityisiin muun muassa niiden sisältämien soveltamisalaa tai viranomaisten määritelmää koskevien säännösten nojalla. Yhtiön hoitamien julkisten hallintotehtävien osalta oikeusturvan toteutuminen on varmistettu jo voimassa olevassa Business Finland -laissa siten, että yhtiön tekemiin de minimis -rahoituspäätöksiin liittyvästä muutoksenhausta säädetään lain 15 §:ssä. Yhtiölle säädettäviin uusiin julkisiin hallintotehtäviin ei sisälly hallintopäätösten tekoa, joihin voisi hakea muutosta.

TEM korostaa, että yhtiö on täysin valtion omistama erityistehtäväyhtiö, eikä yhtiö tuota palveluita muille tahoille kuin rahoituskeskukselle. Rahoituskeskus vastaa yhtiön omistajaohjauksesta sekä yhtiön valvonnasta. Näin ollen rahoituskeskuksella on mahdollisuus valvoa yhtiön julkisten hallintotehtävien hoitoa paremmin kuin tilanteessa, jossa julkisia hallintotehtäviä olisi annettu kokonaan yksityisen organisaation hoidettavaksi.

Yhdenvertaisuus

Esitys on merkityksellinen perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta. Yhtiö voisi osana rahoituskeskuksen asiakkaiden palvelutarpeiden kartoitusta ja tätä koskevaa neuvontaa luokitella asiakkaita Business Finlandin sisäisessä järjestelmässä. Luokitus vaikuttaa siihen, mikä on kyseisen asiakkaan asiakkuudenhoitomalli ja kuinka paljon Business Finlandin resursseja kohdennetaan tiettyyn asiakkaaseen. Yhtiön tekemä luokittelu voi tosiasiallisesti johtaa asiakkaiden erilaiseen kohteluun. Hallituksen esityksen mukaan asiakkaiden luokittelua olisi pidettävä perusteltuna asiakkaiden ominaisuuksissa ja kyvykkyyksissä olevien erojen vuoksi. Asiakkaiden erilainen kohtelu on myös perusteltua Business Finlandin resurssien tehokkaan käytön, toiminnan vaikuttavuuden ja palveluiden tarkoituksenmukaisen suuntaamisen vuoksi. Päätös asiakkaan luokituksesta ei vaikuttaisi asiakkaan oikeuteen hakea rahoitusta rahoituskeskukselta tai määrittäisi asiakkaan pääsyä rahoituskeskuksen palveluihin. Rahoituksen myöntäminen asiakkaalle perustuu voimassa olevaan lainsäädäntöön sekä tätä täydentäviin Business Finlandin vahvistamiin rahoituskriteereihin. Näin ollen esitystä ei olisi pidettävä kohtuuttomaan tai mielivaltaisena perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen kannalta.

Yksityiselämän suoja

Esitys on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan kannalta, koska esityksessä säädetään muun muassa tiedonsaantioikeuksista ja tiedonantovelvollisuuksista. Rahoituskeskus toimisi rekisterinpitäjänä saadessaan tietoja Maahanmuuttovirastolta kasvuyrittäjien jatkolupa-asioissa. Henkilötietojen käsittelyperuste ja yleisen tietosuoja-asetuksen ((EU) 2016/679), salliman kansallisen liikkumavaran käyttö sekä käsittelyn yleisen edun mukaisuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten täyttyminen on kuvattu hallituksen esityksen perusteluissa (s. 51). Tiedonsaantioikeutta ja tietojenantovelvollisuutta koskevat säännökset olisivat sidottuja välttämättömyyskriteereihin rahoituskeskuksen ulkomaalaislakiin perustuvien lausunnon antamista koskevien tehtävien hoitamiseksi.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muutoksen tarkoituksena ei ole luopua työnhakuprofiilin laatijoiden ja profiileja tarkastelevien työnantajien tunnistamisesta, eikä se heikentäisi profiilien sisältämien henkilötietojen suojaa tai palvelun tietoturvaa. Lähtökohtaisesti käyttäjät tunnistettaisiin jatkossakin digipalvelulain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla eli vahvaa sähköistä tunnistamista tai muuta vastaavaa tietoturvallista tunnistuspalvelua käyttäen. Digipalvelulain yleissäännökset palvelun käyttäjän sähköisestä tunnistamisesta sääntelevät henkilötietojen suojan kannalta täsmällisellä tavalla myös työnhakuprofiilin laatijoiden sekä profiileja tarkastelevien työnantajien tunnistamista. Voimassa olevaan lakiin sisältyvää erityissäännöstä käyttäjän tunnistamistavasta (vahva tunnistaminen) ei tämän vuoksi pidetä henkilötietojen suojan kannalta välttämättömänä ja on katsottu, että siitä voidaan luopua heikentämättä työnhakuprofiilin laatijoiden henkilötietojen suojaa.