Perustuslakivaliokunnalle

Lausunto asiassa 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)

Aluksi

Hallituksen esityksessä on kyse ennen kaikkea Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandille (myöhemmin ”rahoituskeskus”) ja Business Finland -osakeyhtiölle (myöhemmin lausunnossa ”yhtiö”) annettujen tehtävänkuvien selkeyttämisestä. Yhtiö on jo käytännössä osin hoitanut niitä tehtäviä, joista nyt säädettäisiin lailla. Lisäksi yhtiölle annettaisiin joitakin uusia tehtäviä (ns. osaajien maahanmuuton edistäminen Suomeen). Yhtiölle annettaviin tehtäviin liittyy myös neuvontaan ja tietojen keräämiseen liittyviä oikeudellisia kysymyksenasetteluja.

Taustalla on eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kanteluratkaisu (EOAK 883/2018), jossa hän toteaa, ettei voimassa olevan lainsäädännön perusteella ole selvää, missä määrin yhtiö hoitaa julkisia hallintotehtäviä. Hän kehottaa työ- ja elinkeinoministeriötä harkitsemaan lainsäädäntö- tai muihin täsmentämistoimiin ryhtymistä. Valtionhallinnon tarkastusvirasto (”Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erillismenettelyt”, 11/2019) on kiinnittänyt puolestaan kriittistä huomiota julkisten hallintotehtävien jäsentymättömyyden ohella yhtiön asiakkaiden yhdenvertaisuuteen. Business Finlandin arvioinnissa (työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:46) on myös yksilöity nykytilaa koskevia ongelmia.

Pidän hallituksen esitystä lähtökohdiltaan perusteltuna. On kannatettavaa, että niistä julkisista hallintotehtävistä, joita hoitaa muu kuin viranomainen, säädetään riittävän täsmällisesti laissa. Tämä huomio koskee sekä nykyisiä että uusia tehtäviä. Tässä lausunnossa tarkastelen joitakin hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen ehdotettuja säännöksiä lähinnä perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa asiaa arvioidaan myös mm. yhdenvertaisuuden, tiedonsaantioikeuksien, virkavastuun, muutoksenhaun ja henkilötietojen suojan näkökulmista. En ota lausunnossa kantaa näihin seikkoihin.

Julkisten hallintotehtävien käsite

Hallituksen esityksen perustuslaillisuuden tarkastelussa keskeinen käsite on julkinen hallintotehtävä. Se voidaan antaa perustuslain 124 §:n mukaan muulle kuin viranomaiselle kolmen ehdon täyttyessä. Se voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle 1) lailla tai lain nojalla, 2) jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä 3) vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain esitöissä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä taas pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, ks. esim. PeVL 62/2010 vp ja PeVL 28/2001 vp).

Taustalla on ajatus ns. virkamieshallintoperiaatteesta, jonka mukaan sen, että muut kuin viranomaiset hoitaisivat julkisia hallintotehtäviä, tulisi olla ennemmin poikkeus kuin pääsääntö. Julkisia hallintotehtäviä voitaisiin antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti (HE 1/1998 vp, PeVM 10/1998 vp).

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään täsmentänyt niiden tehtävien luonnetta, joihin julkisen hallintotehtävän jokseenkin epämääräisellä käsitteellä viitataan. Erityisen laajasti valiokunta ottaa kantaa käsitteen sisältöön Sipilän hallituksen sote-ehdotusta koskevassa lausunnossaan PeVL 26/2017 vp.

Yhtiön julkisista hallintotehtävistä säätäminen

Nyt arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä julkisten hallintotehtävien kysymyksenasettelu on tarkastelun keskiössä. Asetelma on kuitenkin tavallisesta poikkeava, sillä Business Finland koostuu kahdesta osasta, joista toinen on viranomainen ja toinen yhtiö. Näin ne muodostavat yhden kokonaisuuden, vaikka näiden kahden osan toiminnalliset periaatteet ovat erilaiset (viranomainen; yhtiö). Tämä kahtalaisuus on omiaan luomaan erikoisia tulkintatilanteita ja oikeudellisia pulmia, kuten pian esitän.

Kuten mainittua, hallituksen esityksen taustalla on pyrkimys täsmentää niiden julkisten hallintotehtävien määrittelyä, joita yhtiö voisi hoitaa ja joita se on käytännössä jo nyt hoitanut ilman lainsäädännön tukea. Voimassa olevassa laissa rahoituskeskukselle ja yhtiölle on säädetty osin päällekkäistä toimivaltaa, johon perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt kriittistä huomiota jo lausunnossaan PeVL 50/2017 vp. Talousvaliokunta ei kuitenkaan mietinnössään (TaVM 21/2017 vp) ottanut tätä huomiota täysimääräisesti huomioon. Nyt arvioitavana olevassakaan hallituksen esityksessä tästä päällekkäisyydestä ei oltaisi luopumassa, vaan vain täsmennettäisiin sen sisältöä.

Yleisenä huomiona todettakoon, että sillä, että joitain julkisiksi hallintotehtäviksi luokiteltavia tehtäviä hoidetaan jo yhtiössä, ei sinänsä oikeuta tällaista käytäntöä ilman lainsäädännön tukea; toisin sanoen olemisesta ei voi johtaa pitämistä. Näin ollen eri julkisten hallintotehtävien hoitamisen oikeutettavuudessa ei nykykäytännöllä tulisi olla merkitystä, vaan sen perustuslainmukaisuutta tulee tarkastella itsenäisenä kysymyksenä. Ennen kaikkea kyse on kahdesta ongelmallisesta tulkintavaihtoehdosta: 1) yhtiölle annettavat tehtävät saattaisivat kaventaa rahoituskeskuksen toimivaltaa toimia täysivaltaisena viranomaisena; tai 2) yhtiöllä ja rahoituskeskuksella olisi rajoiltaan epämääräistä rinnakkaista toimivaltaa. Pidän tätä ratkaisua erikoisena.

On kuitenkin huomattava, että perustuslakivaliokunta on jo hyväksynyt lausunnossaan PeVL 50/2017 vp Business Finlandin nykyisen rakenteen ja sen, että yhtiö tekee rahoituspäätöksiä, missä mielessä julkisen hallintotehtävän siirtämistä koskevan tarkoituksenmukaisuus- ja perusoikeuksien vaarantumattomuus-kriteerien voi katsoa täyttyvän. Sen sijaan kehotan perustuslakivaliokuntaa arvioimaan sitä, onko uusien tehtävien siirtämisen tarkoituksenmukaisuus ja perusoikeuksien vaarantumattomuus perusteltu säätämisjärjestysperusteluissa riittävän vakuuttavalla tavalla (vrt. esim. PeVL 16/2016 vp, PeVL 5/2014 vp), kun otetaan huomioon esittämäni kriittiset huomiot.

On painotettava, että julkinen hallintotehtävä on valtiosääntöoikeudellinen, edellä esitetysti perustuslain 124 §:ään kiinnittyvä käsite, joka on tarkoituksella jätetty muotoilultaan avoimeksi. Tämä tarkoittaa, että vaikka tavallisella lailla voidaan antaa sille tapauskohtaista sisältöä, sitä ei voida rajata siten, että perustuslakivaliokunnan liikkumavara tulkita sen alaa voisi kaventua. Vaikka on tarkoituksenmukaista luetteloida laissa julkisiksi hallintotehtäviksi ymmärretyt tehtävät, jotta niihin liittyvät oikeudelliset vaikutukset, kuten virkavastuun ulottuvuus ja hallinnon yleislakien soveltuminen, voidaan määritellä. Tästä huolimatta julkisten hallintotehtävien ulottuvuus ei riipu välttämättä tuosta tavallisen lain määritelmästä; muutoinhan nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen kaltaista lainsäädäntöhanketta ei edes tarvittaisi.

Toimivaltakysymyksiä

Yhtiölle osoitettavista tehtävistä säädettäisiin ehdotetuista 11 ja 14.2-3 §:ssä, joista jäljempänä mainitut säännökset säilyvät (melkein) muuttumattomina suhteessa voimassa olevaan lakiin. Nyt voimassa olevassa 14 §:ssä on jo säädetty siitä, että yhtiö voi tehdä tiettyjä rahoituspäätöksiä. Tähän seikkaan ei

lakiehdotuksella puututtaisi. Ehdotettuja säännöksiä on syytä tarkastella julkista hallintotehtävää ja sen siirtämistä viranomaiskoneiston ulkopuolelle koskevan doktriinin valossa. Lakiehdotus sisältää useita säännöksiä, jotka ovat omiaan hämärtämään yhtiön ja rahoituskeskuksen välistä toimivaltajakoa, eivätkä siis aiotusti selkiytä sitä. Toisin sanoen ongelmallisiin säännöksiin ehdotetaan osin vain teknisiksi luonnehdittavia muutoksia.

Ensinnäkin näyttää siltä, että rahoituskeskukselle ja yhtiölle on säädetty päällekkäistä toimivaltaa (ehdotettu 14.2 §), eikä tätä lähtökohtaa ehdoteta muutettavaksi. Ehdotetusta laista ei käy ilmi, miten toimivalta käytännössä jakautuu. Nähdäkseni tämä voi olla ongelmallista PL 124 §:n näkökulmasta, joka lähtee toimivallan siirtämisen ajatuksesta: kun julkisia hallintotehtäviä siirretään pois viranomaiselta, niitä ei enää viranomaisella ole. Kyse ei ole toisin sanoen tietyn julkisen hallintotehtävän hoitajien joukon laajennuksesta tai rinnakkaisen toimivallan perustamisesta.

Nyt kuitenkin säädettäisiin nykyistä lakia vastaavasti siten, että osin samoja tehtäviä ja toimivaltaa – oikeus tehdä tiettyjä euromääräisesti rajattuja rahoituspäätöksiä – olisi sekä yhtiöllä että rahoituskeskuksella (ehdotetun 14.2 §:n ensimmäinen virke: ”Rahoituskeskuksen lisäksi myös yhtiö *voi* tehdä valtionavustuslaissa tarkoitettuja, de minimis -ehtoisia valtionavustuksen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä, joiden arvo ei yksittäisen päätöksen osalta ylitä 100 000 euroa yhtä yritystä kohden.”) (Kursiivi minun.)

Hallituksen esityksessä (s. 16) asiasta todetaan seuraavaa:

> ”Esityksessä ei muutettaisi voimassa olevan Business Finland -lain säännöksiä yhtiön toimivallasta tehdä de minimis -ehtoisia rahoituspäätöksiä. Kuitenkin tulevaisuudessa tarkoituksena on, että yhtiön tekemiä de minimis -rahoituspäätöksiä vähennettäisiin ja lisättäisiin rahoituskeskuksessa työ- ja elinkeinoministeriön toteuttamalla Business Finlandin ohjauksella.”

Pidän ratkaisua erikoisena ja toimivaltakysymystä edelleen hämärtävänä.

Säännöksen sanamuoto viittaa suoraan päällekkäiseen toimivaltaan. Toisin sanoen kysymys kuuluu, mitä tehtäviä oikeastaan on siirretty vai onko siirretty mitään. ”Voiminen” viittaa harkintavaltaan, mikä jo määritelmällisesti tarkoittaa mahdollisuutta päätyä moniin yhtä oikeutettaviin ratkaisuihin. Yhtiö täten voisi tehdä rahoituspäätöksiä mutta voisi olla tekemättäkin. Niinpä on arvioitava, mitä tämä harkintavalta tarkoittaa ei ainoastaan yhtiön vaan myös rahoituskeskuksen toimivallan kannalta.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt asiaan kriittistä huomiota jo voimassa olevaa Business Finland -lakia (laki Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä 1146/2017) koskevassa lausunnossaan PeVL 50/2017 vp. Siinä valiokunta toteaa, että:

> ”Säännöksen perusteella jää epäselväksi, onko tarkoitus, että vain yhtiö tekee 2 momentin mukaisia valtiontukipäätöksiä, vai onko toimivallan tällaisten päätösten tekemiseen tarkoitus olla sekä rahoituskeskuksella että yhtiöllä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää sääntelyn yleisen täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta huomiota siihen, että toimivaltainen päätöksentekijä käy ilmi laista yksiselitteisesti. Sääntelyä tulee perustuslain 124 §:n takia täsmentää niin, että laista selviää, milloin päätösvalta kuuluu yhtiölle (ks. myös PeVL 18/2001 vp, s. 6/I).”

Sääntely on kuitenkin jäänyt aikanaan tältä osin täsmentämättä mietintövaliokunnassa eikä täsmennystä ehdoteta nytkään. Oudoksun ratkaisua ja pidän sitä epäkohtana, johon tulee puuttua.

Toiseksi osa yhtiön tehtävistä olisi rahoituskeskuksen toimintaa tukevia tehtäviä, mikä ratkaisu saattaa olla ongelmallinen rahoituskeskuksen toimivallan näkökulmasta. Ehdotetun 11.2 §:n mukaan:

> ”Yhtiön tehtäviin kuuluvat seuraavat rahoituskeskuksen toimintaa tukevat tehtävät:

1) 14 §:ssä tarkoitettujen rahoituskeskuksen rahoituspäätösten valmisteluun liittyvä, markkinoita sekä asiakkaita ja näiden hankkeita koskevien tietojen kerääminen ja tuottaminen sekä näihin tietoihin liittyvien selvitysten tekeminen;

2) asiakkaiden palvelutarpeiden kartoittaminen ja tätä koskeva neuvonta;

3) ulkomaalaislain (301/2004) 47 h §:n 1 momentissa ja 54 a §:n 2 momentissa tarkoitettuihin lausuntoihin liittyvien tietojen arviointi ja analysointi sekä näihin tietoihin liittyvien selvitysten tekeminen;

4) rahoituskeskuksen digitaalisten palveluiden käyttämiseen liittyvä neuvonta."

Mikään yksittäinen tehtävä ei sinänsä välttämättä ole ongelmallinen julkisen vallan tai julkisen hallintotehtävän hoitamisen näkökulmasta, joskin jokainen näistä tehtävistä tulisi arvioida kriittisesti. On esimerkiksi mahdollista, että esim. 2-kohdan palvelutarpeen kartoittaminen ja neuvonta (vrt. PeVL 11/2006 vp, PeVL 20/2006 vp) saattaa rinnastua asiakkaiden esikarsintaan. Tämä taas voi olla ongelmallista asiakkaiden tasapuolisen kohtelun näkökulmasta, kuten VTV:n selvityksessä on esitetty. Säätämisjärjestysperusteluissa erilainen kohtelu katsotaan perustelluksi.

Ongelmalliseksi saattaa myös muuttua se, missä määrin rahoituskeskus olisi riippuvainen yhtiön sille tuottamista palveluista, kuten tietojen keräämisestä, arvioimisesta ja analysoimisesta (1- ja 3-kohdat). Kuten hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitetään, tiedonkeruussa voi olla julkisesta hallintotehtävästä (vrt. PeVL 55/2010 vp, PeVL 44/2016 vp). Lähtökohdan kun kai pitäisi olla, että viranomaisella on tarvittavat resurssit ja osaaminen lakisääteisten tehtäviensä toteuttamiseksi. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisella on selvitysvelvollisuus, josta se ei voi sopimuksin luopua. Säännöksen (11.2 §) yksityiskohtaisen perustelujen mukaan kuitenkin:

"Kyseisen momentin perusteella yhtiölle esitettävistä tiedon keräämiseen ja tuottamiseen liittyvistä tehtävistä huolimatta rahoituskeskuksen tulisi tarvittaessa pystyä toteuttamaan asian selvittämisvelvollisuutta hallintolain 31 § perusteella. Näin ollen rahoituskeskuksella täytyy säilyä riittävä itsenäinen kyvykkyys asian selvittämiseen yhtiön tukevista tiedon keräämiseen ja tuottamiseen liittyvistä tehtävistä huolimatta."

Tämä vaatimus itsenäisestä kyvykkyydestä ei käy ilmi säännöksen sanamuodosta. Sitä vastoin se on omiaan luomaan vaikutelman siitä, että yhtiölle säädetyt tehtävät olisivat välttämätön osa rahoituksen päätöksentekoa tukevaa asian selvittämistä. Lisäksi se luo lisää päällekkäistä toimivaltaa rahoituskeskuksen ja yhtiön välille ja jättää epäselväksi sen, millainen tilanne tuo "tarvittaessa" voisi olla. Vaarana on ns. konsulttidemokratia (Kuusela – Ylönen 2013), jossa julkinen valta tulee yhä riippuvaisemmaksi yksityisen sektorin tarjoamista palveluista. Tämä on omiaan luomaan ongelmallisia valtarakenteita.

Ehkä laajempi kysymys liittyykin siihen, mikseivät ehdotetuissa 11 §:ssä ja 14.2-3 §:ssä säädetyt tehtävät ole kokonaisuudessaan rahoituskeskuksen tehtäviä. Jos samaan toiminnalliseen kokonaisuuteen liittyy kiistatta viranomaiseksi luonnehdittava toimija, miksi siirtää yhtiöön tehtäviä, jotka mahdollisesti vaikeuttavat rahoituskeskuksen kykyä käyttää täysimääräisesti sille säädettyä toimivaltaa ja hämärtävät yhtiön ja rahoituskeskuksen välistä toimivaltajakoa? Tätä vaihtoehtoa pohditaan HE:ssa (s. 20-22). Siinä esitetään monta perustetta sille, miksi näin voitaisiin edetä, mutta kuitenkin päädytään ehdotettuun ratkaisuun. Sitä perustellaan mm. asiakaspalvelulla, ketteryydellä ja seuraavalla näkökohdalla:

"Toteuttamisvaihtoehdon voidaan katsoa aiheuttavan tässä hallituksen esityksessä esitettyä toteuttamisratkaisua merkittävämmän muutostilan Business Finlandin organisaatiossa ja siten se hidastaisi Business Finlandin nykyisen toiminnan vakiinnuttamista sekä henkilöstön sopeutumista nykyiseen organisaatiomalliin."

Perustelut eivät ole valtiosääntöoikeudellisesti vakuuttavat. Toisaalta tämän toteuttamisvaihtoehdon arviointi ei nyt ole tarkastelun keskiössä, kun hallituksen esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa rahoituskeskus-yhtiö-rakennetta ja tähän asetelmaan liittyviä perusratkaisuja julkisten hallintotehtävien hoitamisesta. Tämän valinnan seuraukset kuitenkin heijastuvat nyt arvioitavien säännösten oikeutettavuuteen.

Kolmanneksi avoimeksi jää se, millä taholla on toimivalta toimittaa tarkastukset. Ehdotetun 14.4 §:n mukaan:

> ”Rahoituskeskus päättää rahoituskeskuksen ja yhtiön myöntämän valtionavustuksen takaisinperinnästä, maksatuksen keskeytyksestä, maksatuksen lopettamisesta sekä valtionavustuksen saajiin kohdistuvista tarkastuksista. Rahoituskeskus päättää myöntämänsä lainan maksatuksen keskeytyksestä ja lainan määräämisestä takaisinmaksettavaksi.”

Säännöksessä ei kuitenkaan täsmennetä sitä, mikä taho toteuttaisi esimerkiksi mainitut tarkastukset. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt tähän seikkaan kriittistä huomiota jo lausunnossaan PeVL 50/2017 vp, (”myös tarkastuksen toimittamisessa saattaa olla kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä, ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot”). Tähän ei nytkään ehdoteta muutosta, ja avoimeksi jää, onko tarkoitettu, että yhtiö voisi tehdä tarkastuksia. Sääntelyä on tältä osin täsmennettävä.

Lisäksi perustuslakivaliokunta on korostanut, että valvontatyyppisten tarkastusten sääntelyssä on syytä viitata hallintolain 39 §:n säännöksiin hallintoasian käsittelyyn liittyvässä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, PeVL 35/2014 vp). Tämän vuoksi on harkittava, onko tässäkin tapauksessa syytä lisätä viittaus hallintolain 39 §:ään.

Palvelusopimus 13 § ja sen merkitys

Ehdotetun 13 §:n mukaan rahoituskeskuksen ja yhtiön tulee tehdä palvelusopimus:

> **”** 13 § Rahoituskeskuksen ja yhtiön välinen palvelusopimus
>
> Rahoituskeskus ja yhtiö tekevät vuosittain palvelusopimuksen, jossa määritellään yhtiön 11 §:ssä ja 14 §:n 2 ja 3 momentissa säädettyihin tehtäviin perustuvat toimenpiteet ja niistä sille vuosittain maksettava korvaus. Palvelusopimukseen liitetään suunnitelma rahoituskeskuksen ja yhtiön tulevan nelivuotiskauden toiminnasta.”

On sinänsä mahdollista antaa julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (ks. esim. PeVL 11/2004 vp, PeVL 11/2002 vp). Ehdotetun 13 §:n perusteella on kuitenkin jossain määrin epäselvää, miten 11 ja 14.2-3 §:ssä määritellyt tehtävät ja niihin ”perustuvat toimenpiteet” suhtautuvat toisiinsa. Toisin sanoen palvelusopimuksen merkitys jää epämääräiseksi. Tarkoittaisiko se sopimista lakisääteisten tehtävien käytännön toteuttamisesta? Vai onko sellainen tulkinta mahdollinen, että lakiin kirjattava hallintotehtävien siirto olisi jonkinlainen avoin valtuutus, ja toimivallan ja tehtävien jaosta itse asiassa sovittaisiin palvelusopimuksessa? Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan:

> ”Kyseisten muutosten tarkoituksena ei ole muuttaa palvelusopimuksen tarkoitusta eikä jatkossakaan palvelusopimuksella voitaisi siirtää julkisia hallintotehtäviä yhtiölle laissa säädettyä enempää.”

Vaikka tämä perustelu on asianmukainen ja asiaa selventävä, palvelusopimuksen merkitys julkisten hallintotehtävien siirron näkökulmasta jää säännöksen sanamuodon tasolla epämääräiseksi. Sopiminen viittaisi siihen, että olisi edelleen jossain määrin epäselvää, millä taholla on hoidettavanaan ne tehtävät, joihin liittyvistä toimenpiteistä olisi ylipäätään toimivaltaa sopia. On arvioitava tällaisen menettelyn oikeutettavuutta.

Valvonta 14.3 ja 16 §

Rahoituskeskuksen on määrä valvoa yhtiötä, mikä viittaa organisaation osien – rahoituskeskuksen ja yhtiön – selvään erillisyyteen. Toisaalta kuitenkin vaikuttaa siltä, että yhtiö olisi ymmärretty osaksi samaa kokonaisuutta rahoituskeskuksen kanssa. Tähän viittaa myös lain 1 §. Ratkaisua on pidettävä epämääräisenä ja mahdollisesti myös laillisuusperiaatteen perusteella ongelmallisena, kun valvoja ja valvottava ovat käytännössä osa samaa, yhteisellä strategialla johdettavaa kokonaisuutta, ja jossa rahoituskeskuksen toimivalta olisi osin alisteista yhtiön toimivallan käytölle. Pidän tätä kyseenalaisena perustuslain 124 §:n näkökulmista.

Lopuksi

Pidän ehdotettua lainsäädäntöä kannatettavista lähtökohdistaan huolimatta perusteiltaan ongelmallisena ja käytännön toteutukselta epämääräisenä. Etenkin oudoksun sitä, ettei 1. lakiehdotuksella täsmennetä niitä säännöksiä, jotka perustuslakivaliokunta on todennut täsmentämistä vaativiksi jo lausunnossaan PeVL 50/2017 vp, mutta joita talousvaliokunta ei täysimääräisesti ottanut huomioon mietinnössään TaVM 21/2017 vp.

Helsingissä 23.1.23

Ida Koivisto

julkisoikeuden apulaisprofessori