Olli Mäenpää
24.1.2023

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys 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)

Yhtiön julkiset hallintotehtävät

Lakiehdotuksen tavoitteena on erityisesti Business Finland Oy:n (Yhtiö) hoitamista julkisista hallintotehtävistä säätäminen lain tasolla sen varmistamiseksi, että sääntely täyttää perustuslaissa säädetyt vaatimukset. Keskeisenä arvioinnin perusteena on siten perustuslain 124 §:n säännös, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan 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 perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu muu kuin viranomainen. Tähän ei vaikuta se, että lakiehdotuksen kohteena oleva Yhtiö on yhtiölain 1 §:n 2 momentin mukaan valtion kokonaan omistama. Yhtiölle annettavien ja sille kuuluvien julkisten hallintotehtävien sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 124 §:ssä säädettyjen kriteerien kannalta.

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla. Lakiehdotuksen mukaan Yhtiön julkiset hallintotehtävät perustuvat suoraan lakiin, ja myös osittain uudet hallintotehtävät määriteltäisiin lain 11 §:n 3 momentissa ja 14 §:n 2 ja 3 momentissa. Yhtiön julkiset hallintotehtävät on määritelty riittävän täsmällisesti lakiehdotuksessa. Perustuslain tältä osin määrittelemiä edellytyksiä Yhtiötä koskevan lain sisältämän sääntelyn kannalta on arvioitu kahdessa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 50/2017 vp, PeVL 18/2021).

Lakiehdotuksen perusteluissa esitettyjen tietojen ja arvioiden perusteella arvioituna kyseisten tehtävien antaminen Yhtiölle on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Ehdotetulle sääntelylle ei siten ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun tarpeellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusedellytykseen liittyvää estettä.

Kun osakeyhtiölle annetaan julkinen hallintotehtävä, yhtiön toiminnassa on perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten varmistamiseksi noudatettava hallinnon yleislakeja kyseistä tehtävää hoidettaessa. Hallinnon yleislakeja

sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3). Näiden yleislakien noudattamisvelvollisuutta koskeva erillinen viittaussäännös ei siksi ole välttämätön. Estettä ei kuitenkaan ole tältä osin nimenomaiselle sääntelylle, ja sitä voidaan perustella informatiivisilla perusteilla. Lakiehdotukseen ei sisälly viittaussäännöstä hallinnon yleislakien noudattamiseen Yhtiön toteuttaessa julkisia hallintotehtäviä. Tämä on perustuslain 124 §:n puitteissa sinänsä mahdollinen sääntelyratkaisu.

Oikeusturva

Hallinnon yleislakeihin kuuluu myös oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki (hallintoprosessilaki), jonka 4 §:n 1 kohdan sisältämän määritelmäsäännöksen mukaan viranomaisella tarkoitetaan myös julkista hallintotehtävää hoitavaa. Tämä määritelmäsäännös ja hallintoprosessilain 6 §:n 1 momentti huomioon ottaen päätökseen, jolla Yhtiö on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta, saa hakea muutosta valittamalla.

Tältä kannalta on asianmukaista ja riittävää, että lain 15 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään hallintoprosessilaissa. Tällä perusteella oikeus valittaa kohdistuu Yhtiön hallintoasiassa tekemiin päätöksiin. Sillä seikalla, että oikeus tehdä oikaisuvaatimus on yhtiölain 15 §:ssä kohdistettu vain Yhtiön 14 §:n 2 momentissa tarkoitetussa asiassa tekemään päätökseen, ei ole rajoittavaa vaikutusta hallintoprosessilain mukaan määräytyvän valitusoikeuden laajuuteen.

Rikosoikeudellinen virkavastuu

Perustuslain 124 § edellyttää, että julkista hallintotehtävää muussa kuin viranomaisessa hoitavaan kohdistuu rikosoikeudellinen virkavastuu. Rikosoikeudellisen virkavastuun soveltaminen edellyttää nimenomaista laintasoista säännöstä (esim. PeVL 15/2019 vp, s. 4). Säännös voidaan muotoilla esimerkiksi niin, että rikosoikeudellinen virkavastuu kohdistuu julkista hallintotehtävä hoitavaan henkilöön. Tämä vaatimus on asianmukaisesti otettu huomioon lakiin lisättäväksi ehdotetussa 14 a §:ssä, jonka mukaan Yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan 11 §:n 3 momentissa ja 14 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja tehtäviä.

Rikosoikeudellinen virkavastuu on lakiehdotuksessa kuitenkin kohdistettu vain Yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön. Sen kohteena eivät siten olisi Yhtiön hallituksen jäsenet ja sen toimitusjohtaja, joille osakeyhtiölain mukaan kuuluu myös yhtiön päätösvaltaa. Hallituksella on osakeyhtiölain 6 luvun 2 §:n mukaan yleistoimivalta huolehtia yhtiön hallinnosta (OYL 6:2). Toimitusjohtajalla puolestaan on yleistoimivalta hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti (OYL 6:17). Osakeyhtiön hallituksen jäsenet ja toimitusjohtaja eivät oikeudellisesti arvioiden ole yhtiön palveluksessa olevia henkilöitä.

Tältä osin on merkitystä myös sillä, että yhtiölain 14 §:n muutettavaksi ehdotetun 2 momentin mukaan valtionavustuspäätöksiä tehtäessä noudatettavasta menettelystä sekä päätöksentekoon osallistuvien yhtiön palveluksessa olevien henkilöiden ja esittelijän määräämisestä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Yhtiön rahoituspäätöksiä koskevan valtioneuvoston asetuksen 8 a §:n (1374/2018) mukaan tällaiset päätökset tehdään esittelystä, ja päätösten tekemiseen osallistuvat toimihenkilöt ja esittelijät määrää yhtiön hallitus. Tämän sääntelyn perusteella jää avoimeksi, voivatko myös Yhtiön hallitus ja/tai toimitusjohtaja osallistua yhtiön rahoituspäätösten tekemiseen, lähinnä yhtiön toimihenkilöiden esittelyn perusteella. Myöskään perusteluissa ei selvitetä Yhtiön päätöksentekojärjestelmän perusteita tältä osin.

Osakeyhtiölain mukaisena lähtökohtana on joka tapauksessa se, että yhtiön hallituksella ja toimitusjohtajalla on suoraan osakeyhtiölakiin perustuva ja sen mukaan määräytyvä yleistoimivaltaa yhtiön päätösvaltaan kuuluvissa asioissa. Tämän yhtiöoikeudellisesti määräytyvän toimivallan käyttäminen mahdollistaa hallituksen ja toimitusjohtajan päätösvallan myös Yhtiön toimivaltaan kuuluvissa hallintoasioissa. Vastaavasti olisi perustuslain 124 §:st johtuvista syistä välttämätöntä kohdentaa rikosoikeudellinen virkavastuu myös Yhtiön hallituksen jäseniin ja toimitusjohtajaan heidän hoitaessaan julkista hallintotehtävää.

Mikäli tarkoituksena kuitenkin olisi sulkea pois hallituksen ja toimitusjohtajan päätösvalta Yhtiön rahoituspäätösten teossa, Yhtiön päätöksentekoa koskevaa sääntelyä olisi välttämätöntä laissa erikseen täsmentää siltä osin kuin siinä poikettaisiin osakeyhtiölain mukaisesta perussääntelystä. Pelkästään asetuksentasoista sääntelyä ei tältä osin voida pitää riittävänä osakeyhtiölaista poikkeamiseksi, kun myös otetaan huomioon, että osakeyhtiölakia sovelletaan kaikkiin Suomen lain mukaan rekisteröityihin osakeyhtiöihin, jollei tässä laissa tai muussa laissa säädetä toisin (OYL 1:1).

Merkittävä julkisen vallan käyttö

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaiselle. Muun muassa takaisinperintään liittyviin tehtäviin on vakiintuneesti katsottu sisältyvän perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttöä (esim. PeVL 18/2021 vp, kohta 4). Toimivalta tällaisten tehtävien hoitamiseen voi siten kuulua vain viranomaiselle.

Tältä kannalta voidaan todeta, että toimivalta päättää valtionavustusten maksatuksen keskeyttämisestä ja lopettamisesta, avustusten takaisinperinnästä sekä valtionavustuksen saajiin kohdistuvista tarkastuksista kuuluisi 14 §:n 4 momentin mukaan viranomaiselle, Rahoituskeskukselle. Yhtiön tehtäviin ei muutenkaan sisältyisi merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tätä voidaan pitää perustuslain 124 §:n mukaisena sääntelyratkaisuna.