OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

23.1.2023

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annettua lakia siten, että yhtiön hoitamista julkisista hallintotehtävistä säädettäisiin laissa perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla. Lakiin tehtäisiin myös eräitä muita muutoksia.

Oikeusministeriö on antanut esitysluonnoksesta sen valmisteluvaiheessa (v. 2020-2022) yhteensä kolme lausuntoa, jotka noudattelevat pitkälti aikanaan perustuslakivaliokunnalle (PeVL 50/2017 vp, OM lausunto 15.11.2017) sekä alkuperäisen esityksen valmisteluvaiheessa annettuja lausuntoja (OM 16.8.2017). Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan. Huomiot koskevat 1. lakiehdotusta.

Esityksen lähtökohdista

Perustuslain 124 §:n 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. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Viranomaisesta ja yhtiöstä muodostuvaa Business Finland -kokonaisuutta koskeva laki tuli voimaan vuoden 2017 lopussa, ja se säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 50/2017 vp). Laissa siirrettiin eräitä keskeisesti rahoituspäätöksiin ja niiden valmisteluun liittyviä julkisia hallintotehtäviä viranomaiselta yhtiölle.

Lain voimaantulon jälkeen eduskunnan apulaisoikeusasiamies ja valtiontalouden tarkastusvirasto ovat kiinnittäneet huomiota Business Finland Oy:tä koskevan sääntelyn asianmukaisuuteen perustuslain 124 §:n kannalta: apulaisoikeusasiamies katsoi (EOAK/883/2018), että työ- ja elinkeinoministeriön tulee harkita, mihin lainvalmistelun tai muihin toimenpiteisiin asiassa on ryhdyttävä Business Finland Oy:n hoitamien julkisten hallintotehtävien selkeyttämiseksi sen

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

varmistamiseksi, että yhtiön tehtävät perustuvat perustuslain 124 §:n mukaiseen valtuutukseen. Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) puolestaan totesi laillisuustarkastuskertomuksessaan (11/2019), että yhtiölle annetut julkiset hallintotehtävät ovat perustuslain 124 §:n näkökulmasta ongelmallisia ja että yhtiöön oli siirretty myös muita kuin sääntelyn mahdollistamia teknisluonteisia ja avustavia tehtäviä.

Julkisten hallintotehtävien täsmentämiselle voidaan katsoa olevan tässä yhteydessä erityinen tarve poikkeuksellisen sääntelyratkaisun vuoksi: viranomaiskoneiston ulkopuoliselle osakeyhtiömuotoiselle toimijalle sekä viranomaiselle on säädetty monilta osin päällekkäistä ja limittyvää toimivaltaa, ja yhtiö sekä viranomainen on rakennettu yhdeksi toiminnalliseksi kokonaisuudeksi. Asian tausta ja voimassa oleva sääntely huomioiden esitystä ja sen tavoitteita voidaan pitää välttämättöminä niin käytännön toiminnan kuin sen valtiosääntöoikeudellisen asianmukaisuuden (erit. PL 124, 21 ja 118 §) kannalta.

Julkisia hallintotehtäviä koskevan sääntelyn täsmentäminen

Esityksessä tehtyyn arvioon yhtiön julkisista hallintotehtävistä, 11 ja 14 §:ään ehdotettujen muutosten suhteesta perustuslain 124 §:ään ja arvioon säätämisjärjestyksestä voidaan perspiirteissään yhtyä. Sääntelyssä on lähtökohtaisesti huomioitu perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti mm. hallinnon yleislainsäädäntö sekä virkavastuusääntely (14 a §). Tiedonsaantioikeuksia ja henkilötietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin oikeusministeriöllä ei ole valtiosääntöisestä näkökulmasta huomautettavaa.

Oikeusministeriö esittää lisäksi seuraavat sääntelyä koskevat huomiot:

Yhtiön tehtävät

Yhtiön julkisia hallintotehtäviä olisivat rahoituspäätökset ja yhtiön myöntämän avustuksen käytön valvonta (14 §:n 2 ja 3 mom.) sekä 11 §:n 3 momentissa listatut rahoituskeskuksen toimintaa tukevat tehtävät, joita olisivat esimerkiksi asiakkaiden neuvonta ja rahoituskeskuksen rahoituspäätösten valmisteluun liittyvä tietojen kerääminen, tuottaminen ja selvitysten tekeminen.

Esityksessä katsotaan, että kyseiset tehtävät on jo voimassaolevalla lailla siirretty yhtiölle. Voidaan katsoa, että tällöin tehtävien siirron tarkoituksenmukaisuus on tullut arvioiduksi ja hyväksytyksi voimassaolevan lain eduskuntakäsittelyssä (mm. PeVL 50/2017 vp). Esityksessä on myös tehty kattava arvio tehtävien siirron tarkoituksenmukaisuudesta. Oikeusministeriö kuitenkin korostaa, että 11 §:n 3 momentissa mainittujen tehtävien on säilyttävä luonteeltaan nimenomaan rahoituskeskuksen toimintaa tukevina ja avustavina tehtävinä siten, että rahoituskeskuksella on tosiasiallinen mahdollisuus ja kyky hoitaa itse ja itsenäisesti sille laissa säädetty perustehtävä (mm. valtionavustusten myöntäminen). Kuten esityksen perusteluissa onkin selostettu, rahoituskeskus vastaa rahoitusasian käsittelystä kokonaisuudessaan (mm. selvitysvelvollisuus ja päätöksenteko). Selvää on myös se, että viranomainen ei myöskään voi kokonaisuudessaan siirtää sille kuuluvaa neuvontatehtävää, jonka on katsottava kiinnittyvän olennaisena osana hallintoasian käsittelyyn. Avustavan luonteen korostamiseksi säännökseen voisi olla perusteltua vielä lisätä käsite avustava.

Rahoituskeskuksen ja yhtiön välinen palvelusopimus

Rahoituskeskus ja yhtiö tekevät 13 §:n mukaan vuosittain palvelusopimuksen, jossa määritellään yhtiön 11 §:ssä ja 14 §:n 2 ja 3 momentissa säädettyihin tehtäviin perustuvat toimenpiteet

ja niistä sille vuosittain maksettava korvaus. Säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi lisäämällä viittaukset yhtiön lakisääteisiin tehtäviin.

Esityksessä mainituin tavoin oikeusministeriö korostaa, että on selvää, että palvelusopimuksella ei voida poiketa laissa säädetystä niin tehtävien kuin menettelyiden osalta, eikä siirtää julkisia hallintotehtäviä yhtiölle. Siirrettävät julkiset hallintotehtävät määriteltäisiin selkeästi laissa, jossa näihin kiinnitettäisiin myös yksiselitteisesti virkavastuusääntely.

Tarkastukset

Perustuslakivaliokunta on todennut voimassaolevasta laista antamassaan lausunnossa: ” Laissa säänneltäisiin kuitenkin vain tarkastuksista päättämistä, ei tarkastusten toimittamista. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että myös tarkastuksen toimittamisessa saattaa olla kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot).” (PeVL 50/2017 vp).

Tarkastuksen toimittamista koskevaa säännöstä ei esityksessä ehdoteta lisättäväksi 14 §:ään. Oikeusministeriö on kehottanut täsmentämään sääntelyä näiltä osin yksiselitteisemmäksi (ks. esim. kirjaus 14 §:n 3 momentissa, joka voi viitata yhtiön tekemiin tarkastuksiin) – etenkin huomioiden esityksen tavoite julkisten hallintotehtävien täsmentämiseksi laissa.

Suomen edustaminen kansainvälisissä järjestöissä

Esityksen valmisteluvaiheessa lakiin ehdotettiin lisättäväksi säännös siitä, että yhtiön työntekijät voisivat edustaa Suomea kansainvälisissä organisaatioissa tai vastaavissa kansainvälisissä tehtävissä yhtiön toimialaan soveltuvissa asioissa. Lopulliseen esitykseen tällaista säännöstä ei sisälly. Perusteluiden mukaan yhtiö on kuitenkin suorittanut tällaisia kansainvälisiä edustamistehtäviä nykyisen sääntelyn nojalla (esim. s. 15, 26, 41). Oikeusministeriöllä ei ole toimivaltaa ottaa kantaa käytännön lainmukaisuuteen. Yleisesti voidaan todeta, että muu kuin viranomainen ei ilman asianmukaista säädöspohjaa voi hoitaa esityksessä viitattuja viranomaistehtäviä, joissa kyse on Suomen edustamisesta kansainvälisissä organisaatioissa tai vastaavissa kansainvälisissä tehtävissä. Viranomaisen on sinänsä mahdollista hankkia asiantuntijalausuntoja tehtäviensä tueksi.

Oikeusministeriö piti valmisteluvaiheen lausunnoissaan Suomen kansainvälistä edustamista koskevaa säännöstä monilta osin ongelmallisena: Niiltä osin kuin kyse on julkisesta hallintotehtävästä, tulisi tällaisen sääntelyn täyttää PL 124 §:n asettamat reunaehdot, jotka edellyttävät mm. sitä, että tehtävästä on säädetty täsmällisesti ja että kyse ei ole merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Puolestaan, kun kyse on muusta kuin julkisesta hallintotehtävästä, esimerkiksi lainvalmisteluun osallistumisesta EU:n toimielimissä, ei perustuslaki sisällä vastaavaa delegoinnin mahdollistamaa säännöstä. Suomen edustaminen Euroopan unionin neuvoston työryhmässä, jossa valmistellaan EU:n lainsäädäntöä tai tähän rinnastuva tehtävä on vaikea luonnehtia julkiseksi hallintotehtäväksi, jolloin sitä koskeva ehdotus ei tulisi arvioitavaksi PL 124 §:n kannalta. On selvää, että muun kuin puhtaasti avustavan tehtävän antaminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle ei ole perustuslain kannalta ongelmatonta erityisesti ottaen huomioon perustuslain 3 §:ssä säädetty valtiollisten tehtävien jakoa koskeva säännös ja perustuslain 8 luvussa säädetty toimivallanjakoa kansainvälisissä asioissa koskeva sääntely, joka ei tunnista menettelyä, jossa voitaisiin valtuuttaa yksityinen taho edustamaan Suomen valtiota kansainvälisissä järjestöissä tai tehtävissä. Edustamiseen liittyy vahva Suomen julkinen intressi, minkä vuoksi tällaisen tehtävän siirtämistä yksityisille toimijoille on vaikea perustella tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen kannalta.

Työntekijöiden siirtyminen takaisin yhtiöstä viranomaiseen

Esityksen tavoitteena on ”erityisesti Business Finland Oy:n hoitamien julkisten hallintotehtävien määrittely lain tasolla sen varmistamiseksi, että yhtiön hoitamat julkiset hallintotehtävät perustuvat perustuslain 124 §:n mukaiseen valtuutukseen. Business Finland Oy on hoitanut kyseisiä tehtäviä jo aikaisemman sääntelyn perusteella.”

Tästä ehdotettavasta tarkentavasta sääntelystä johtuen osa yhtiön työntekijöistä ja tällä hetkellä yhtiössä hoidetuista tehtävistä siirtyisi takaisin Rahoituskeskukseen. Vastaavaa sääntelytilannetta, jossa PL 124 §:n nojalla siirretyt tehtävät siirrettäisiin takaisin viranomaiseen, ei perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tai muutoin tiettävästi ole ollut. Kyse on siten poikkeuksellisesta sääntelystä.

Kun yhtiöllä ei ole enää laissa säädettyä toimivaltaa hoitaa eräitä julkisia hallintotehtäviä, kuuluvat nämä tehtävät viranomaiselle (PL 124 §, PL 119 §). Tällöin keskeistä on, että viranomaista koskee näiltä osin asianmukainen toimivaltasääntely (PL 2.3 §).

Yhtiön henkilöstö siirtyisi voimaantulosäännöksen 2 momentin mukaan työsopimuslain 1 luvun 10 §:ssä tarkoitetulla liikkeenluovutuksena, mikä merkitsisi esityksen mukaan sitä, että työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työsuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät työsuhde-etuudet siirtyvät liikkeen uudelle omistajalle tai haltijalle. Voimaantulosäännöksessä viitattaneen työsopimuslain työsopimussuhteesta johtuviin oikeuksiin kuten vuosilomaoikeus.

Julkishallinnon toiminnassa virkamieshallintoperiaate huomioiden palvelussuhdejärjestelyissä voidaan puoltaa sitä, että julkisen vallan käyttäjän tulisi olla virkasuhteessa. Perusteluissa (s. 17) on tunnistettu, ainakin osa yhtiöltä rahoituskeskukseen siirtyvistä tehtävistä edellyttää virkasuhdetta rahoituskeskuksessa, mikä merkitsee voimaantulosäännöksessä olevasta liikkeenluovutuslähtökohdasta poikkeamista. On selvää liikkeenluovutuksesta huolimatta, että siirryttäessä yhtiön työsopimussuhteesta virkasuhteeseen, perustuslaista (PL 125 §) johtuvat virkojen yleiset nimitysperusteet ja kelpoisuusvaatimukset on täytettävä. Sääntelyn kannalta on lisäksi huomionarvoista, että lakiehdotuksessa tarkoitetussa tapauksessa työsopimussuhteen jatkuessa viranomaisessa on siirrolla vaikutusta esimerkiksi rikosoikeudellisen virkavastuun sisältöön. Ehdotettua sääntelyä, jossa liikkeenluovutuksella siirretään tehtäviä ja tehtäviä hoitavaa henkilöstöä yhtiöltä viranomaiselle, voidaan lähtökohtaisesti pitää varsin harvinaisena.

Business Finland -kokonaisuudesta ja perustuslain 124 §:n lähtökohdista

Julkisten hallintotehtävien selkeyttämisestä huolimatta ”Esityksessä ei puututtaisi voimassa olevan Business Finland -lain 1 §:n 3 momentin mukaiseen tavoitteeseen, jonka mukaan rahoituskeskus ja yhtiö muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden, jota johdetaan yhdellä strategialla.” (s. 15). Yhtiöllä ja rahoituskeskuksella olisi lisäksi edelleen päällekkäinen toimivalta mm. de minimis -ehtoisten alle 100 000 euron suuruisten valtionavustuksen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätösten osalta, ja yhtiö tukisi rahoituskeskuksen toimintaa antamalla neuvontaa asiakkaille ja keräämällä tietoa sekä tuottamalla rahoituskeskukselle rahoituspäätösten valmisteluun liittyviä selvityksiä.

Oikeusministeriö on pitänyt ehdotettua yhtiön ja viranomaisen muodostamaa kokonaisuutta erityisesti perustuslaissa tarkoitetun julkisen hallinnon institutionaalisten perusteiden kannalta

monin paikoin periaatteellisesti ongelmallisena sekä yhtiön ja viranomaisen keskinäisten vastuusuhteiden kannalta monilta osin vaikeasti ymmärrettävänä (ks. jo OM 16.8.2017 ja OM 15.11.2017).

> Valtiosääntöoikeudellisesti on ongelmallista organisoida julkisen hallintotehtävän hoitaminen yhteiseksi viranomaisen ja yhtiön muodostamaksi kokonaisuudeksi siten, että ratkaisussa sekoitetaan viranomaistoiminnan institutionaalisia rakenteita ja yhtiötoimintaa sekä säädetään toimijoille runsaasti päällekkäisiä toimivaltuuksia, joiden osalta asiakkaalle ei laista esimerkiksi selviä, miten yksittäistapauksissa määrittyy, kumpi toimivaltaisista toimijoista tekee päätöksen. Yhtiö on julkisomisteisuudestaan huolimatta muodollisesti viranomaisesta erillinen yhteisö (kuten esim. PeVL 17/2021 vp, kohta 89), jolla on itsenäinen oikeudellinen asema ja joka toimii yhtiöoikeudellisten periaatteiden ja yhteisölainsäädännön mukaan. Julkisia hallintotehtäviä koskevan delegointisäännöksen PL 124 §:n lähtökohtana on, että lailla tai lain nojalla julkinen hallintotehtävä siirretään viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Oikeusministeriö on edellä sanottua perustaa vasten pitänyt aiheellisena korostaa, että yhtiön ja rahoituskeskuksen tehtävät tai roolit eivät saa sekoittua, eikä tässä yhtenäisesti johdetussa asiakaspalvelukokonaisuudessa yhtiön asianmukainen valvonta ja toimijoiden erillisyys saa häiriintyä.

Tässä yhteydessä voidaan lisähuomiona todeta, että apulaisoikeusasiamies ja VTV päätyivät myöhemmissä kannanotoissaan katsomaan yhtiön ja viranomaisen välisen suhteen ongelmalliseksi.

Edellä viitatusti nykyisten toimivaltuuksien epäselvyydet sekä näistä johtuva haastava tehtävä sääntelyn täsmentämiseksi sekä henkilöstön ja tehtävien edestakaiset siirrot osoittavat, ettei viranomaisesta ja yhtiöstä muodostuvaa hallinnollista rakennetta voida pitää perusteiltaan toimivana. Tällaista PL 124 §:n lähtökohdista perusteiltaan poikkeavaa organisointitapaa, jossa viranomainen ja yhtiö muodostavat poikkeuksellisen vaikeasti hahmotettavan toiminnallisen rakenteen, on hankalaa korjata jälkikäteen.

Perustuslakivaliokunnan olisikin suotavaa harkita, että se korostaisi lausunnossaan tällaisen organisointi- ja sääntelytavan poikkeuksellisuutta ja sen kiinnittymistä vain käsillä olevaan erityiseen sääntely-yhteyteen, jotta sitä ei omaksuttaisi vastaisuudessa esimerkiksi muissa perustuslain 124 §:n piiriin kuuluvissa lainsäädäntöhankkeissa.