Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Johtava asiantuntija Maria Hauptmann

Vastine
7.2.2023

VN/34446/2022
VN/34446/2022-TEM-34

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Viite: Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 93/2023 vp) - 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)

VASTINE EDUSKUNNAN TALOUSVALIOKUNNALLE

Talousvaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä (jäljempänä TEM) vastinetta perustuslakivaliokunnan lausunnon 93/2023 vp johdosta. TEM esittää vastineensa lausunnosta seuraavasti. TEM:n vastine koskee hallituksen esityksen 1. lakiehdotusta laiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta (jäljempänä Business Finland -laki).

Virkavastuu

Perustuslakivaliokunnan mielestä rikosoikeudellisen virkavastuun on kohdistuttava myös yhtiön hallituksen jäseniin ja toimitusjohtajaan heidän hoitaessaan julkista hallintotehtävää. Sääntelyn tällainen täydentäminen on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan mukaan, mikäli tarkoituksena on ollut, että hallituksella ja toimitusjohtajalla ei ole päätösvaltaa yhtiön rahoituspäätösten osalta, voidaan sääntelyä vaihtoehtoisesti rajata laintasoisesti siten, että siitä käy selkeästi ilmi hallitukselta ja toimitusjohtajalta puuttuva päätösvalta yhtiön rahoituspäätösten teossa.

TEM toteaa, että voimassa oleva Business Finland -laki ei sisällä säännöksiä yhtiön hallituksen jäsenten tai toimitusjohtajan rikosoikeudellisesta virkavastuusta, eikä voimassa olevan lain virkavastuusäännöksen laajentaminen kyseisiin henkilöihin ole ollut harkittavana valmisteltaessa muutoksia lakiin. TEM:n käsityksen mukaan yhtiön hallitus ei käytännössä ole osallistunut suoraan asiakkaita koskevien de minimis -rahoituspäätösten tekoon.

TEM ei näe estettä sille, että ehdotettua virka- ja vahingonkorvausvastuuta (14 a §) koskeva säännös julkisten hallintotehtävien toteuttamisen osalta ulotettaisiin koskemaan myös yhtiön hallituksen jäseniä sekä toimitusjohtajaa. Kuitenkin TEM huomauttaa, että on epätodennäköistä, että yhtiön hallituksen jäsenet osallistuisivat suoraan hallituksen esityksessä määriteltyjen yhtiön julkisten hallintotehtävien (11 §:n 3 mom., 14 §:n 2 ja 3 mom.) suorittamiseen. Näin ollen virka- ja vahingonkorvausvastuusääntely tulisi sovellettavaksi todennäköisesti hyvin harvoin yhtiön

hallituksen jäseniin. Ei voida kuitenkaan täysin poissulkea sitä, ettei yhtiön hallituksen jäsenillä voisi olla joitakin luonteeltaan julkisiksi hallintotehtäviksi katsottavia tehtäviä. TEM toteaa lisäksi, ettei yhtiölle ole nykyisin nimitetty toimitusjohtajaa, mutta yhtiöön olisi kuitenkin tulevaisuudessa mahdollista nimittää toimitusjohtaja osakeyhtiölain (624/2006) perusteella.

Yhtiön rahoituskeskuksen toimintaa tukevat tehtävät

Lakiesityksen 11 §:n 3 momentissa säädettäisiin yhtiön rahoituskeskuksen toimintaa tukevista tehtävistä. Perustuslakivaliokunta toteaa, että lain 11 §:n 3 momentissa mainittujen tehtävien on kuitenkin syytä säilyä luonteeltaan rahoituskeskuksen toimintaa tukevina ja avustavina tehtävinä (ks. esim. PeVL 57/2010 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyä on syytä täsmentää maininnalla tehtävien avustavasta luonteesta.

TEM katsoo, että lain 11 §:n 3 momenttiin on mahdollista lisätä maininta tehtävien avustavasta luonteesta selvyyden vuoksi**.**

Rahoituspäätökset

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota Business Finland -lain 14 §:n 2 momentin epätäsmällisyyteen, joka koskee rahoituskeskuksen ja yhtiön toimivaltaa tehdä de minimis -ehtoisia rahoituspäätöksiä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt nyt muutettavaan sääntelyyn huomiota myös aiemmassa lausunnossaan. Valiokunnan mukaan tuolloin ehdotetun sääntelyn perusteella jäi epäselväksi, onko tarkoitus, että vain yhtiö tekee 14 §:n 2 momentin mukaisia valtiontukipäätöksiä, vai onko toimivallan tällaisten päätösten tekemiseen tarkoitus olla sekä rahoituskeskuksella että yhtiöllä (ks. myös PeVL 18/2001 vp, s. 6/I). Valiokunnan mukaan sääntelyn yleinen täsmällisyysvaatimus edellytti, että toimivaltainen päätöksentekijä käy ilmi laista yksiselitteisesti. Sääntelyä tuli perustuslain 124 §:n takia täsmentää niin, että laista selviää, milloin päätösvalta kuuluu yhtiölle (ks. PeVL 50/2017 vp, s. 3, ks. myös PeVL 18/2001 vp, s. 6/I). Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely on edelleen epäselvää.

Talousvaliokunta totesi voimassa olevan Business Finland –lain säätämisen yhteydessä (TaVM 21/2017 vp, s. 5), että lain 14 § tulee jäsentää siten, että sen 1 momentti luo rahoituskeskukselle yleistoimivallan rahoituspäätösten alalla ja 2 momentti luo tähän pääsääntöön poikkeuksen luomalla yhtiölle toimivallan euromääräisesti rajatuissa tapauksissa.

TEM toteaa, että lain 14 §:n 2 momentin perusteella on ollut tarkoitus, että toimivalta de minimis -ehtoisten rahoituspäätösten tekemiseen on sekä rahoituskeskuksella että yhtiöllä. Rahoituskeskuksen toteuttaman yhtiön omistajaohjauksen perusteella määräytyy, mistä rahoituspäätöksistä yhtiö vastaa. Rahoituskeskus hankkii tarvittavat rahoituspalvelut yhtiöltä palvelusopimuksen perusteella, josta säädetään lain 13 §:ssä.

Neuvonnan ja rahoituspäätösten teon erottaminen yhtiössä

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelystä ei vieläkään täysin selviä, miten ns. de minimis -ehtoisiin valtiontukiin liittyvä päätöksenteko ja esimerkiksi yhtiön anta-

man neuvonnan ja toisaalta rahoituspäätösten tekemiseen liittyvien tehtävien erottaminen yhtiössä on järjestetty. Ongelmallista on myös, että keskeinen osa sääntelyä jätetään asetuksen tasolle.

Nykytilassa yhtiössä on yksikkö, joka vastaa rahoituspäätösten teosta. TEM toteaa, että hallinnon yleislait, mukaan lukien hallintolaki (434/2003), soveltuvat yhtiön toimintaan tämän toteuttaessa julkisia hallintotehtäviä. Hallintolain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista, mukaan lukien hallinnossa asioivien tasapuolisesta kohtelusta ja viranomaisen toimien puolueettomuudesta. Voimassa olevassa Business Finland -laissa yhtiön julkisiksi hallintotehtäviksi on katsottu rahoituspäätöksiin liittyvät tehtävät, minkä vuoksi hallintolain mukaiset hallinnon oikeusperiaatteet ovat tulleet sovellettaviksi kyseisiin yhtiön tehtäviin. Esitettyjen lain muutosten myötä muun muassa yhtiön asiakkaiden palvelutarpeiden kartoitukseen ja tätä koskevaan neuvontaan liittyvät tehtävät tulisivat nykyistä selvemmin hallintolain sääntelyn piiriin.

Voimassa olevan Business Finland -lain 14 §:n 2 momenttiin on sisältynyt asetuksenantovaltuus, jonka mukaan ”menettelystä sekä päätöksentekoon osallistuvien yhtiön toimihenkilöiden ja esittelijän määräämisestä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella”. Kyseisen asetuksenantovaltuuden perusteella on muutettu Business Finland -asetusta (asetuksen muutos 1374/2018). Business Finland -asetuksen 8 a §:n mukaan ”Business Finland Oy tekee Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain 14 §:n 2 momentissa tarkoitetut valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätökset esittelystä. Päätösten tekemiseen osallistuvat toimihenkilöt ja esittelijät määrää yhtiön hallitus.” Kyseinen menettely osaltaan rajaa yhtiön palveluksessa olevia henkilöitä, jotka voivat osallistua rahoituspäätösten esittelyyn ja niitä koskevaan päätöksentekoon.

Yhtiön toteuttama ”sparraus” yhdenvertaisuuden näkökulmasta

Lakiehdotuksen 11 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan yhtiön rahoituskeskuksen toimintaa tukeviin tehtäviin kuuluu asiakkaiden palvelutarpeiden kartoittaminen ja tätä koskeva neuvonta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan hallituksen esityksessä (s. 4) viitataan Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) todenneen laillisuustarkastuskertomuksessaan erityisesti, että avustustoiminnan asiakkaiden ns. "sparraukseen" tai ohjaukseen ennen tukihakemuksen jättämistä sisältyy riski, että asiakkaita ei kohdella tasapuolisesti hallintolain 6 §:ssä edellytetyllä tavalla. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaiseen ns. "sparraukseen" voi selostetun mukaisilla sisällöillä sisältyä myös perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuuden kannalta merkityksellisiä käytänteitä, mikä puoltaa tällaisen toiminnan täsmällistä sääntelyä. Perustuslakivaliokunnan mukaan talousvaliokunnan on syytä täydentää ja täsmentää sääntelyä edelleen.

Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, VTV:n laillisuustarkastuskertomukseen (11/2019) sisältyy huomio riskeistä asiakkaiden tasapuolisen kohtelun kannalta hallintolain 6 §:n perusteella eli että Business Finlandin asiakkuusprosessissa ”on riskinä, että viranomainen ei kohtele hallinnossa asioivia tasapuolisesti hallintolain 6 §:ssä edellytetyllä tavalla, jos sparraukseen ja ylipäänsä asiakasohjaukseen liittyviä menettelytapoja ei ole asianmukaisesti säännelty ja ohjeistettu. Mikäli kyseisiä tehtäviä hoidetaan pelkästään yhtiössä eikä niitä Business Finlandin tulkinnan mukaan katsota julkisiksi hallintotehtäviksi, jäävät menettelyt kokonaan hallinto-oikeudellisen sääntelyn ulkopuolelle” (s. 38). TEM:n näkemyksen mukaan yhtiön rahoituskeskuksen toimintaa tukevat sparraus- ja asiakasohjaukseen liittyvät tehtävät tulisivat säädetyiksi julkisina hallintotehtävinä lain tasolla

lakiesityksen myötä. Näin ollen lakiesitys poistaisi VTV:n laillisuustarkastuksessa havaitun riskin asiakkaiden tasapuolisen kohtelun vaarantumisesta TEM:n käsityksen mukaan.

Hallituksen esityksen perusteluiden (s. 32 - 34, 49 - 50) mukaisesti yhtiön asiakkaiden palvelutarpeiden kartoittamisen ja tätä koskevan neuvonnan yhteydessä ei valikoitaisi asiakkaita rahoituskeskuksen rahoituspalveluihin tai määritettäisi asiakkaan pääsyä rahoituspalveluihin. Kyseisessä tehtävässä yhtiö voisi kuitenkin analysoida asiakasta ja määrittää asiakkaalle luokituksen Business Finlandin sisäisellä luokitustyökalulla. Luokituksen tavoitteena suunnata asiakkaalle tämän tarpeita vastaavia palveluita sekä kohdentaa Business Finlandin resursseja asiakkaisiin, joilla on todellinen tarve sen palveluihin. Luokittelu mahdollistaa Business Finlandin resurssien käytön mahdollisimman tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla sekä pyrkii edistämään asiakastyytyväisyyttä. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaisesti (s. 33) ilman ennakkoyhteydenottoa tai -neuvontaa jätetty yrityksen hakemus käsitellään samalla tavalla kuin sellaisen yrityksen hakemus, joka on ennakkoon ollut yhteydessä yhtiöön ja saanut yhtiön tarjoamaa neuvontaa.

Tarkastukset

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan (PeVL 50/2017 vp, s. 3—4) voimassaolevaa sääntelyä kiinnittänyt huomiota siihen, että laissa säännellään vain tarkastuksista päättämistä, ei tarkastusten toimittamista. Valiokunta muistutti, että myös tarkastuksen toimittamisessa saattaa olla kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä (ks. myös esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot). Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Talousvaliokunta ei tuolloin täydentänyt sääntelyä (TaVM 21/2017 vp). Tarkastuksen toimittamista koskevaa säännöstä ei esityksessä ehdoteta nytkään lisättäväksi 14 §:ään.

Valtionavustuslain (688/2001) 16 §:ssä säädetään tarkastusoikeudesta. Kyseisen lain 16 §:n 2 momentin mukaan valtionapuviranomainen voi päätöksellään valtuuttaa toisen viranomaisen tai ulkopuolisen tilintarkastajan suorittamaan 1 momentissa tarkoitettuja tarkastuksia. Lain 16 §:n 3 momentin nojalla ulkopuolinen asiantuntija voi valtionapuviranomaisen pyynnöstä avustaa tarkastuksessa. Lain 16 §:n 4 momentin perusteella tilintarkastajaan ja ulkopuoliseen asiantuntijaan sovelletaan hallinnon yleislakeja ja lain 16 §:n 5 momentin perusteella heihin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

TEM:n käsityksen mukaan yhtiö ei nykytilassa toteuta tarkastustoimintaa Business Finlandissa. TEM toteaa, että Business Finland -lakiin on kuitenkin mahdollista lisätä selvyyden vuoksi maininta siitä, että rahoituskeskuksella tai sen päätöksellään valtuuttamalla taholla on tarkastusoikeus valtionavustuslain 16 §:n perusteella, jolloin yhtiöllä ei olisi tarkastusoikeutta. TEM pitää tärkeänä, että rahoituskeskuksen lisäksi tarkastusoikeus voisi olla rahoituskeskuksen valtuuttamalla toisella viranomaisella tai tilintarkastajalla valtionavustuslain mukaan. Rahoituskeskuksella tulisi olla myös mahdollisuus käyttää ulkopuolista asiantuntijaa tarkastuksessa avustamisessa valtionavustuslain 16 §:n 3 momentin mukaisesti.

Oikeusturva

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota lakiesityksen perusteluissa ilmaistuun käsitykseen, jonka mukaan oikaisuvaatimusta koskeva säännös täsmentää muutoksenhaun kohteena olevia päätöksiä yhtiön osalta. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että oikaisuvaatimusoikeuden kohdistaminen vain yhtiön 14 §:n 2

momentissa tarkoitetussa asiassa tekemään päätökseen ei muodosta rajoittavaa vaikutusta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) mukaan määräytyvän valitusoikeuden laajuuteen.

TEM toteaa, että Business Finland -lain 15 §:ään esitettävät muutokset ovat luonteeltaan selventäviä ja teknisiä hallituksen esityksen perusteluiden mukaisesti (HE 267/2022 vp, s. 36). Säännökseen ehdotettavilla muutoksilla ei ole tarkoitus olla rajoittavaa vaikutusta valitusoikeuden laajuuteen, joka määräytyy oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain perusteella.

Rahoituskeskuksen ja yhtiön tehtävien jako rahoituspäätösten osalta

TEM toteaa, että yksi vaihtoehto vastata perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyihin huomioihin esimerkiksi rahoituskeskuksen ja yhtiön päällekkäisestä toimivallasta rahoituspäätöksissä, tarkastusten toimittamisesta sekä yhtiön neuvonnan ja päätöksenteon erottamisesta rahoitustoiminnasta olisi siirtää yhtiön rahoituspäätösten tekoon liittyvät tehtävät kokonaisuudessaan yhtiöstä rahoituskeskukseen. TEM toteaa, että jos yhtiön rahoituspäätöksiin ja rahoituksen käytön valvontaan liittyvät tehtävät säilytetään Business Finland -laissa, tämä voi vaatia useiden säännösten täsmentämistä perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti. Jos yhtiön toimivalta rahoituspäätösten osalta poistetaan laista, menetetään kuitenkin yhtiömuotoisen toiminnan etuja, jotka on kuvattu hallituksen esityksessä (s. 20-22). Yhtiömuotoisen toiminnan on yleisesti katsottu mahdollistavan muun muassa toiminnan nopea muutettavuus ja uudelleen suunnattavuus tarvittaessa. Yhtiön rahoitustoiminnan etuna on ollut se, että yhtiössä on voitu nopeasti ja ketterästi organisoida poikkeusrahoituksen myöntäminen esimerkiksi covid-19-tilanteessa yhtiön joustavasta rekrytointitoiminnasta johtuen.

Hallituksen esityksessä (s. 16) todetaan, että tulevaisuudessa tarkoituksena on, että yhtiön tekemiä de minimis -rahoituspäätöksiä vähennettäisiin ja lisättäisiin rahoituskeskuksessa työ- ja elinkeinoministeriön toteuttamalla Business Finlandin ohjauksella. Hallituksen esityksen antamisen jälkeen eduskunnalle työ- ja elinkeinoministeriö on osana Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin ohjaustehtäväänsä alustavasti todennut, että yhtiöstä rahoituskeskukseen siirrettäisiin ainakin ne yhtiössä nykyisin hoidettavat rahoituspalvelut, joista säädetään valtioneuvoston asetuksessa tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta (1444/2014).

TEM ehdottaa muokattavan lain säännöksiä seuraavasti perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta.

11 §

Yhtiön tehtävät

Yhtiön tehtävänä on edistää:

— —

6) ulkomailta Suomeen suuntautuvan matkailun kasvua ja kehittämistä;
7) osaajien maahanmuuttoa Suomeen.

Yhtiön tehtäviin kuuluvat rahoituspäätöksiä koskevat 14 §:n 2 ja 3 momentin mukaiset tehtävät.

Yhtiön tehtäviin kuuluvat seuraavat rahoituskeskuksen toimintaa tukevat tehtävät, jotka ovat luonteeltaan avustavia:
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.

— —

14 §

Rahoituspäätökset

Rahoituskeskus toimii valtionapuviranomaisena ja tekee valtionavustuslaissa tarkoitettuja valtionavustuksen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä sekä valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakuusta annetussa laissa (449/1988) tarkoitettuja lainapäätöksiä. Päätöksistä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

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. Menettelystä sekä päätöksentekoon osallistuvien yhtiön palveluksessa olevien henkilöiden ja esittelijän määräämisestä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Rahoituskeskus ohjaa ja valvoo yhtiön rahoitustoimintaa. Yhtiö valvoo myöntämänsä valtionavustuksen käyttöä.

Rahoituskeskus päättää rahoituskeskuksen ja yhtiön myöntämän valtionavustuksen takaisinperinnästä, maksatuksen keskeytyksestä, maksatuksen lopettamisesta sekä valtionavustuksen saajiin kohdistuvista tarkastuksista. Rahoituskeskuksella tai sen päätöksellään valtuuttamalla on tarkastusoikeus valtionavustuslain 16 §:n mukaan. Rahoituskeskus päättää myöntämänsä lainan maksatuksen keskeytyksestä ja lainan määräämisestä takaisinmaksettavaksi.

14 a §

~~Yhtiön palveluksessa olevan~~ ~~v~~Virkavastuu ja vahingonkorvausvastuu

Yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön, yhtiön hallituksen jäseneen ja toimitusjohtajaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan 11 §:n 3 momentissa ja 14 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).