Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 2.10.2024 KELLO 9.30
HE 86/24 vp laeiksi Teollisuustuki Oy nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä sekä Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtionyhtiöstä annetun lain muuttamisesta

Esityksen alkulehden mukaan esitys perustuu hallitussohjelman tavoitteisiin, joilla tehostetaan ja keskitetään valtion pääomasijoitustoimintaa muun muassa tarvittavilla yritysjärjestelyillä. Keskeisten ehdotusten sisällöstä todetaan mm. (s.24), että järjestelyjen lopputuloksena valtion omistamien neljän pääomasijoitusyhtiön sijaan toimisi kaksi yhtiötä, Suomen Teollisuussijoitus Oy ja Teollisuustuki Oy,. ja tällä arvioidaan saavutettavan merkittäviä synergiaetuja ja tehokkuushyötyjä, kun eri toimijoiden päällekkäiset toiminnot yhdistetään.

Esitys on lähetekeskustelussa lähetetty valmisteltavaksi talousvaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan on annettava lausunto. Lakiehdotusten yleisen asianmukaisuuden ja toimivuuden arvointi kuuluu siten lähinnä talousvaliokunnalle ja perustuslakivaliokunnan tehtävänä on lausua lähinnä vain lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Esityksen perusteluihin sisältyy suppea (runsaat 2 sivua) suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa tarkastellaan PL 80 §:n ja erityisesti PL 124 §:n valossa tehtävän antamista osakeyhtiölle ja tehtävän siirron tarkoituksenmukaisuutta. Lähinnä juuri nämä kohdat ehdotuksissa näyttäisivätkin olevan sellaisia, joissa kysymys perustuslainmukaisuudesta voisi vielä ansaita huomiota. Jaksossa esitetty ei nähdäkseni anna tässä aihetta mihinkään erityisiin huomautuksiin.

- - - - - - -

Arvioitaessa tehtyjen lakiehdotusten ja erityisesti Teollisuustuki Oy nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä ehdotetun lain perustuslainmukaisuutta on perustuslain normeista keskeisessä asemassa PL 124 §, joka nimikkeensä mukaan koskee hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Säännös kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

> ”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.”

Uuden perustuslain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa todettiin säännöksestä mm. (HE 1/98 vp, s.178-179):

> ”Ehdotettu säännös olisi perustuslaissa uusi. Sen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei ehdotuksen mukaan saisi antaa muille kuin viranomaisille.”
> --------
> -----”Säännöksen sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti
> Julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä sen sijaan ei voitaisi pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Ehdotettu pykälä kattaisi sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon Iuettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille.”

Esityksen käsittelyssä perustuslakivaliokunta lausui PM 124 §:stä (pevm 10/98 vp, s. 35):

> ” *124 §. Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.* Ehdotuksen tarkoituksena on perustellusti rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Valiokunta korostaa sitä, että myös uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Siltä osin kuin tällainen hallintotehtävä saattaa pykälän rajoissa merkitä julkisen vallan käyttämistä on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä.”

- - - - - - -

Suomen Teollisuussijoitus Oy nimisestä yhtiöstä säädetyn lain mukaan yhtiön koko osakekannan on oltava valtion välittömässä omistuksessa ja hallinnassa. Tähän ei nyt esitetä muutoksia. Teollisuustuki Oy nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä nyt ehdotetun lain (1.lakiehdotus) 1 §:n mukaan Teollisuustuki Oy on valtiontukiehtoista pääomasijoitus- ja rahoitustoimintaa harjoittava ja valtion valtiontukea sisältävistä teollisuuspoliittisista sijoituksista vastaava yhtiö. Saman lain 3 §:n mukaan yhtiö on Suomen Teollisuussijoitus Oy:n kokonaan omistama ja se kuuluu työ- ja elinkeino-ministeriön hallinnonalaan. Säännöksessä myös säädetään, että Suomen Teollisuussijoitus Oy vastaa yhtön (siis Teollisuustuki Oy:n) omistajaohjauksesta ja voi antaa yhtiölle yhtiön tarkoitukseen soveltuvia toimeksiantoja.

Edellä juuri todettu ei kuitenkaan anna perustuslainmukaisuutta koskevien arvioiden kannalta ja muutenkaan oikeaa kuvaa Teollisuustuki Oy:n päätöksentekoon kohdistuvasta omistajaohjauksesta tai muusta merkittävästä ohjauksesta. Tässä suhteessa voidaan tähän hyvin lainata esityksen säätämisjärjestysperusteluista jakso, jossa tiiviissä muodossa ja nähdäkseni asiallisella tavalla tuodaan esille asiassa merkittäviä piirteitä. Perusteluissa lausutaan mm. (HE 86/24 vp, s. 49-50):

> ”Suomen Teollisuussijoitus Oy vastaisi Teollisuustuki Oy:n omistajaohjauksesta. Teollisuustuki Oy:n ohjauksesta vastaisi kuitenkin työ- ja elinkeinoministeriö koskien Teollisuustuki Oy:tä koskevan lain 4 § 2–4 momentissa ja 5–7 §:ssä tarkoitettuja valtiontukien myöntämiseen ja valvontaan liittyviä julkisia hallintotehtäviä. Lisäksi ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 §:n 3 momentti, jonka nojalla työ- ja elinkeinoministeriö voisi antaa yhtiölle toimeksiantoja, jotka voisivat koskea 2 §:ssä, 4 § 2–4 momentissa ja 5–7 §:ssä tarkoitettuja valtiontukien myöntämiseen ja valvontaan liittyviä tehtäviä. Näin ollen omistusjärjestelyn muutoksista huolimatta Teollisuustuki Oy:n valtiontukitoimintoihin liittyvät julkiset hallintotehtävät pysyisivät myös jatkossa viranomaisen, eli työ- ja elinkeinoministeriön suorassa ohjauksessa, eikä Suomen Teollisuussijoitus Oy:llä olisi toimivaltaa vaikuttaa kyseisten tehtävien hoitamiseen tai niiden sisältöön. Lisäksi lain 3 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka nojalla yhtiön hallituksessa olisi oltava riittävä virkamiesedustus siten, että yhtiön hallinto ja tehtävien hoito on kokonaisuudessaan asianmukaisesti järjestetty tämän lain mukaisten tehtävien hoitamiseksi. Säännöksellä osaltaan varmistettaisiin yhdessä 3 §:n 2 ja 3 momentin ehdotuksen kanssa, että yhtiön valtiontukia koskeva tehtävät ovat riittävän viranomaisosaamisen johdossa ja valvonnassa. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisällään pitävät tehtävät kuuluisivat myös jatkossa työ- ja elinkeinoministeriön tehtäviksi. ”

Palaan PL 124 §:n säännöksessä olevaan tarkoituksenmukaisuusvaatimukseen lyhyesti myöhempänä. Muutoin katson nyt ehdotettujen säännösten ja järjestelyjen edellä

viitatuista syistä olevan sopusoinnussa PL 124 §:n säännöksiin pohjaavien vaatimusten kanssa. Eräs yksityiskohta esityksessä voi kuitenkin antaaa vielä aihetta pieniin kommnetteihin.

Säätämisjärjestystä koskevan jakson lopulla (s.50-51)hallitus kiinnittää huomiota siihen, että hallintotehtävän määritelmä esityksessä on lausuntokierroksella herättänyt huomiota, että UM:n lausunnon mukaan ko. rahoituksen myöntäminen on kuitenkin finansssipoliittinen toimi eikä julkinen hallintotehtävä ja että tämän ”merkittävän oikeudellisen epävarmuuden poistamiseksi” TEM katsoo, että esityksestä olisi syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.(Tämä peruste valiokunnan lausunnon pyytämiselle on esillä myös s.37.) - Jos hallitus esityksessään pitää perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä aiheellisena, on lausunto yleensä syytä pyytää. (TEM:in kannan mainitsemisen haluttiin tässä ehkä palvelevan hallituksen ehdotuksena.) Kommenttia ei tässä kuitenkaan kaipaa lausunnon pyytäminen, vaan se, kuinka jäykästi voidaan tulkita PL 124 §:ssä mainittu julkinen hallintotehtävä, kun oleellista säännöksen soveltamisessa ei voi olla se, mitä pidetään tavallisena tai tyypillisenä hallintotehtävänä, vaan enemmänkin se, mitä on syytä pitää sisällöltään julkisena toimivallan käyttönä.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa käsitellään (s.50) erikseen lyhyesti myös tarkoituksenmukaisuusedellytyksen (PL 124 §:n säännöksessä: ”...jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi...” ) täyttymistä. Kohdassa selostetusta perustuslakivaliokunnan käytännöstä mainittakoon tässä vain se, että valiokunta on vakiintuneessa käytännössä painottanut, että tarkoituksenmukaisuuusvaatimus on tässä oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Kohdan lopuksi todetaan:

> ”Esityksessä hyödynnetään Teollisuustuki Oy:n asiantuntemusta ja resursseja uuden teollisuus- tai elinkeinopoliittisia valtiontukitoimeksiantoja koskevan tehtävän osalta, mutta päätös uuden tehtävän mukaisesta sijoituksesta tehtäisiin työ- ja elinkeinoministeriössä valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan puollon jälkeen. Sijoitus edellyttäisi myös Euroopan komission hyväksynnän.”

Nähdäkseni nyt ehdotetun järjestelyn voidaan katsoa täyttävän PL 124 §:n säännökseen sisältyvän tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen. Katson myös, että tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen pitämistä oikeudellisena edellytyksenä ei voida viedä niin pitkälle, että perustuslakivaliokunnan tulisi, jos lakiehdotus on tullut sen

käsiteltäväksi, konkreettisesti arvioida lakiehdouksessa ehdotetun järjestelyn tarkoituksenmukaisuutta suhteessa muihin mahdollisina pidettäviin järjestelyvaihtoehtoihin. Ehkä tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen voidaan oikeudellisena edellytyksenäkin ajatella enemmänkin tarkoittavan hyvän lainsäädäntötavan noudattamista - sitä, että eduskuntaan saatettu lakiesitys sisältää huolella laaditun lakiehdotuksen, jossa valittuja järjestelyvaihtoehtoja voidaan lakiehdotusten tavanomaisessa tarkastelussa pitää asianmukaisina keinoina saavuttaa lakiehdotuksen tavoitteet.

- - - - - - -

Esityksen kummassakin lakiehdotuksessa säädetään, että laki tulee voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Säännökset ovat lakien voimaantuloa koskevan perustuslain normin kannalta mielenkiintoisia Perustuslain 79 §:n 3 momentissa säädetään:

> ”Laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että sen voimantuloajankohdasta säädetään asetuksella....”

Pääsääntö on selvä ja ymmärrettävä: lain säätämisen aivan oleellinen osa on määrääminen siitä, milloin uudet laintasoiset säännökset ovat voimassa, siis milloin laki tulee voimaan ja onko se voimassa toistaiseksi vaan vain ilmoitetun määräajan. Määräämisvalta lain sisällöstä ja voimassaolosta on ja sen kuuluu olla eduskunnalla. Perustuslain säännöksen mukaan voidaan laissa kuitenkin ”erityisestä syystä” jättää lain voimaantuloajankohta säädettäväksi asetuksella. Perustuslain kohdassa asetettu edellytys ”erityisestä syystä” jättää tietysti tilaa tulkinnoille. Tässä voidaan tyytyä viittaamaan siihen, mitä asiasta lausuttiin uuden perustuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä. Esityksessä todettiin (HE 1/1998 vp, s. 130):

> ”Lain voimaantuloajankohdan tulisi siten ensisijaisesti käydä ilmi itse laista 3 momentin ensimmäisen virkkeen edellyttämällä tavalla, ja lain voimaantuloajankohtaa koskevasta asetuksenantovaltuudesta voitaisiin säätää asianomaisessa laissa vain erityisestä syystä. Tästä voisi olla kysymys esimerkiksi silloin, kun suuren lainsäädäntökokonaisuuden eri osien on tultava voimaan samana ajankohtana eikä tuota ajankohtaa ole lakia säädettäessä tarkoituksenmukaista tai mahdollista vielä vahvistaa.”

(Esityksestä annetussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (pevm 10/98 vp) ei PL 79 §:n säännöstä kosketeltu.)

Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ei voimaantulosta säätämisen tapaa ole käsitelty perustelujen säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa. Esityksen yksityskohtaisten

perustelujen lopulla tarkastellaan lakien voimaantulojärjestelyjä seuraavasti (s.48):

> ”Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Yritysjärjestelyn monimutkaisuudesta, noudatettavista määräajoista, mahdollisista viivästyksistä ja Euroopan komission käsittelystä johtuen lakia ei esitetä tulevan voimaan tiettynä ajankohtana. Kyseisen ajankohdan arvioiminen olisi asian luonne huomioiden haastavaa. Siten laki esitetään tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana, kun kyseinen ajankohta on varmuudella tiedossa. Tavoitteena on lain voimaan tuleminen mahdollisimman pian ilman aiheettomia viivytyksiä.....”

Minusta tässä on perusteita katsoa, että lakien voimaantulon jättämiseen asetuksella säädettäväksi on PL 79 §:n 3 momentissa tarkoitettu erityinen syy.. Asiaan vihkiytymätön voisi toisaalta kyllä kysyä, voitaisiinko tässä kuitenkin noudattaa PL 79,3 §.n pääsääntömenettelyä ja säätää laissa voimaantulolle jokin lähitulevaisuuden ajankohta, johon mennessä kaikki voimaantulon edellyttämät toimet ehdittäisiin suorittaa. Samalla voisi myös kysyä, missä määrin edellä olevassa lainauksessa viitattu Euroopan komission käsittelyn odottaminen ehkä koskisi näiden lakien voimassaolosta täysin erillisiä asioita.