OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
Lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Hautamäki

LAUSUNTO

12.2.2025

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvityksestä sekä laiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain 3 §:n muuttamisesta (HE 207/2024 vp)

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Oikeusministeriö on nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen osalta antanut esityksen valmisteluvaiheessa 4.10.2024 päivätyn lausunnon valtiovarainministeriölle (VN/12919/2024-OM-7), jossa kiinnitetään huomiota viranomaisen määräyksenantovaltuuteen, lain voimaantuloon, sekä yleislakiin viittaamiseen.

Lakien voimaantulo

Hallituksen esityksessä olevan tiedon mukaan Euroopan komissio ei ole vielä hyväksynyt ehdotetun valtiontuen sopivuutta yhteismarkkinoille. Oikeusministeriö on pitänyt em. lausunnossaan epäselvänä, miksi esitys lakien säätämisestä tulisi antaa eduskunnalle, ellei ole varmuutta siitä, että lailla säänneltävä (1. lakiehdotus) valtiontuki on ristiriidaton suhteessa EU-oikeuteen. Oikeusministeriö katsoo aiheelliseksi tuoda tämän jo aiemmin lausumansa valiokunnan tietoon. Tämä vaikuttaa myös sen perusteltavuuteen, että ehdotettujen lakien voimaantulosta säädettäisiin perustuslain 79 §:n mukaisesti valtioneuvoston asetuksella, jos edellytykset asetuksella säätämiseen katsotaan olevan olemassa.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 62) viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoihin 36/2010 vp ja 21/2007 vp perusteltaessa lakien voimaantulosta säätämisestä asetuksella. Ensin mainitun perustuslakivaliokunnan lausunnon osalta voi todeta, että kyse oli valtiontukilainsäädännöstä, jonka Euroopan komissio oli valtiontuen osalta jo aiemmin hyväksynyt (HE 73/2010 vp, s. 12), ja kyseessä oli valtiontukilain muuttaminen. Myös jälkimmäisen osalta oli kyse siitä, että komissio oli jo aiemmin hyväksynyt ao. valtiontuen (HE 112/2007 vp), ja kyseessä oli niin ikään valtiontukilain muuttaminen. Nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen osalta

lähtötilanne vaikuttaa siis olevan edellä viitattujen lainvalmisteluasiakirjojen valossa erilainen, kun komissio ei vielä ole alun perinkään missään muodossa hyväksynyt kyseessä olevaa valtiontukea.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että annetussa esityksessä on lausuntokierroksen jälkeisessä jatkovalmistelussa 1. lakiehdotukseen lisätty säännöksiä, jotka koskevat mm. tiedonsaantioikeutta, tietojen luovuttamista, ja muutoksenhakua.

Tiedonsaamista ja -luovuttamista koskeva sääntely

Esitystä on jatkovalmistelussa täydennetty säännöksillä investointihyvitykseen oikeutetun yhtiön tiedonantovelvollisuudesta, tietojen luovuttamisesta Verohallinnolle sekä Rahoituskeskuksen oikeudesta saada tietoja viranomaisilta.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut usein tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 89/2022 vp, kappale 12). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 8/2021 vp, kappale 24 ja siinä viitatut lausunnot). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että näitä lähtökohtia voidaan soveltaa myös tietojen saamiseen ja luovuttamiseen yksityiseltä (PeVL 48/2018 vp, s. 5, PeVL 12/2019 vp, s. 4 ja PeVL 13/2023 vp, kappale 15).

Investointihyvitykseen oikeutetun yhtiön tiedonantovelvollisuudesta ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 25 §:ssä. Ehdotettava säännös vastaisi sisällöllisesti valtionavustuslain (688/20010) 14 §:ää, joten luovuttaminen on sidottu valvonnan kannalta oikeisiin ja riittäviin tietoihin. Toisin kuin valtionavustuslain esitöissä (HE 63/2001 vp), säännöksen perusteluissa ei ole avattu, mitä oikeilla ja riittävillä tiedoilla tarkoitettaisiin tässä yhteydessä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännös ei sanamuotonsa perusteella velvoittaisi salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 27 §:ssä ehdotetaan säädettävän Rahoituskeskuksen velvollisuudesta luovuttaa tietyt tiedot Verohallinnolle investointihyvityksen vähentämisen valvontaa ja sen mahdollista myöhempää oikaisemista varten. Luovutettavat tiedot on asianmukaisesti luetteloitu säännöksessä, mutta esityksestä ei käy ilmi, voisivatko tiedot sisältää myös salassa pidettäviä tietoja. Säännös ei sanamuotonsa perusteella mahdollistaisi salassa pidettävien tietojen luovuttamista Verohallinnolle.

Rahoituskeskuksen oikeudesta saada tietoja viranomaisilta ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 28 §:ssä. Säännös vastaa sisällöllisesti valtionavustuslain 31 §:ää. Säännös on sidottu perustuslakivaliokunnan salassa pidettävien tietojen saamista ja luovuttamista koskevan lausuntokäytännön mukaisesti Rahoituskeskuksen tehtävien kannalta välttämättömiin tietoihin. Tämän lisäksi säännöksessä on asianmukaisesti luetteloitu salassa pidettävät tiedot.

Esityksen perusteluissa ei ole arvioitu, sisältäisivätkö käsiteltävät tiedot henkilötietoja, mikä olisi tällöin käsittelyn oikeusperusta ja onko ehdotettavissa säännöksissä

kyse tietosuoja-asetuksen liikkumavaran puitteissa annetusta täydentävästä sääntelystä. Joiltain osin jää myös epäselväksi, onko tarkoitus ollut säätää salassapitosääntelyn murtamisesta. Esityksessä ei ole arvioitu ehdotettavaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Muutoksenhakusääntely

Muutoksenhakua koskevien säännösten osalta voi todeta, että ehdotetun 30 §:n 3 ja 4 momenteissa säädettäisiin siitä, milloin investointihyvitys katsotaan myönnetyksi oikaisuvaatimukseen ja muutoksenhakuun liittyvissä tilanteissa. Säännöskohtaisten perustelujen perusteella olettamana on, että oikaisuvaatimuksen tai muutoksenhaun seurauksena yhtiön eduksi muuttunut päätös tarkoittaisi, että yhtiöllä olisi ollut laillinen oikeus investointihyvitykseen jo oikaisuvaatimuksen tai muutoksenhaun kohteena olleen Rahoituskeskuksen päätöksen tekohetkellä. Muutoksenhakuun liittyen on kuitenkin yleisellä tasolla todettavissa, että muutoksenhakuprosessin keston aikana asiassa voi esimerkiksi tapahtua olosuhdemuutoksia tai ilmetä muuta uutta selvitystä. Päätöksen kumoaminen ja asian palauttaminen uudelleen käsiteltäväksi voi johtua esimerkiksi viranomaisen menettelyvirheestä, eikä asian uudelleen käsittely välttämättä johda hakijan kannalta myönteiseen päätökseen.

Kun kysymys on huomattavasta taloudellisesta etuudesta, korostuu sääntelyn riittävän selkeyden ja täsmällisyyden merkitys. Ehdotettu 30 §:n 3 ja 4 momentin muotoilu näyttäisi kattavan yhtiön eduksi myös tilanteita, joissa ei voitane pitää täysin selvänä, että yhtiöllä olisi välttämättä ollut laillinen oikeus investointihyvitykseen jo Rahoituskeskuksen päätöksen tekohetkellä. Erityisesti 4 momentin muotoilun perusteella jää epäselväksi, onko sillä tarkoitus kattaa kaikki päätöksen kumoamiseen ja asian uudelleen käsiteltäväksi palauttamiseen liittyvät tilanteet vai ainoastaan ne, jotka lopulta johtavat yhtiön kannalta edulliseen lopputulokseen, vaikka vain jälkimmäinen lienee tarkoituksena.

Valiokuntakäsittelyssä olisi aiheellista varmistua siitä, että ehdotettu 30 § ja sen perustelut ovat selkeitä ja yksiselitteisiä edellä mainitut näkökohdat huomioon ottaen.