Utlåtande GrUU 50/2017 rd– RP 158/2017 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Innovationsfinansieringsverket Business Finland och aktiebolaget Business Finland

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Innovationsfinansieringsverket Business Finland och aktiebolaget Business Finland (RP 158/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- konsultativ tjänsteman Mikko Huuskonen, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Heini Färkkilä, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att det stiftas en lag om Innovationsfinansieringsverket Business Finland och aktiebolaget Business Finland. Samtidigt föreslås det att lagen om Innovationsfinansieringsverket Tekes och lagen om aktiebolaget Finpro Oy upphävs. Enligt förslaget ändras Innovationsfinansieringsverket Tekes till Innovationsfinansieringsverket Business Finland och Finpro Oy till Business Finland Ab.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2018 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2018.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas lagförslaget med avseende på 124 § i grundlagen. Regeringen bedömer att den föreslagna lagen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom lagförslaget innebär att uppgifter som innefattar utövning av offentlig makt överförs till ett aktiebolag föreslås det dock att ett utlåtande ska begäras av grundlagsutskottet.

Klart
5.3

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Organiseringen av verksamheten

I lagen föreslås bestämmelser om Innovationsfinansieringsverket Business Finland (nedan även finansieringsverket) och aktiebolaget Business Finland Ab (nedan även bolaget). Enligt 17 § 3 mom. i lagförslaget ändras Innovationsfinansieringsverket Tekes till Innovationsfinansieringsverket Business Finland och Finpro Oy till Business Finland Ab.

Finansieringsverket och bolaget har uppgifter som anknyter bland annat till främjande av utvecklingen av affärsverksamhet och internationalisering. Det föreslås också att finansieringsverket och i begränsad mån även bolaget ska få uppgifter som anknyter till beviljande av statsunderstöd.

Finansieringsverket föreslås höra till arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde. Aktiebolaget ska i sin helhet ägas av staten. I motiven till lagförslaget framhålls att finansieringsverket och bolaget bildar en funktionell helhet. Med avseende på 124 § i grundlagen är det dock av betydelse att finansieringsverket är en statlig myndighet, medan bolaget inte är en myndighet men föreslås få offentliga förvaltningsuppgifter.

I 1 § i lagförslaget föreslås det att finansieringsverket ska höra till arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde och styras av ministeriet. Ministeriernas skyldighet att se till att förvaltningen fungerar täcker även styrningen och övervakningen av den underordnade förvaltningen (RP 1/1998 rd, s. 119/I). Det är motiverat att utöver styrningen även nämna ministeriernas övervakande uppgift i 1 § i lagförslaget.

Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

I 14 § 2 mom. i lagförslaget föreslås bestämmelser om bolagets befogenhet att fatta beslut om att bevilja, ändra och betala ut statsunderstöd. Bestämmelsen är relevant med avseende på 124 § i grundlagen. Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och om det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock bara anförtros myndigheter.

Enligt förarbetena till 124 § i grundlagen är utgångspunkten att offentliga förvaltningsuppgifter endast genom lag kan anförtros andra än myndigheter. Eftersom framför allt skötseln av offentliga tjänster bör kunna ordnas smidigt och det inte i fråga om sådana uppgifter med hänsyn till syftena med regleringen finns behov av detaljreglering i lag, ska det också vara möjligt att med stöd av lag genom föreskrifter eller beslut bestämma om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Också befogenheten att överföra uppgiften ska härvid grunda sig på lag (RP 1/1998 rd, s. 179/II). Grundlagsutskottet har konstaterat att offentliga förvaltningsuppgifter enligt grundlagen får anförtros andra än myndigheter också genom ett avtal som ingås med stöd av lag (GrUU 26/2017 rd, s. 49, GrUU 11/2004 rd, s. 2/II, GrUU 11/2002 rd, s 5/I).

Finansieringsverket fattar enligt 14 § 1 mom. i lagförslaget beslut bland annat om att bevilja, ändra eller betala ut statsunderstöd samt lånebeslut enligt lagen om statens långivning samt statsborgen och statsgaranti. Enligt 2 mom. i samma paragraf kan bolaget fatta beslut om att bevilja, ändra eller betala ut statsunderstöd vars värde inte överskrider 100 000 euro. Utifrån bestämmelsen är det oklart om avsikten är att enbart bolaget ska fatta sådana beslut om statsunderstöd som avses i 2 mom. eller om såväl finansieringsverket som bolaget ska ha befogenhet att fatta dessa beslut. Med hänsyn till det allmänna exakthetskravet vill grundlagsutskottet påpeka att det entydigt ska framgå av lagen vem som har befogenhet att fatta beslut. På grund av 124 § i grundlagen måste bestämmelsen preciseras så att det av lagen framgår när beslutsrätten tillhör bolaget (se även GrUU 18/2001 rd, s. 6/I).

Enligt motiven (s. 136) till lagförslaget ska finansieringsverket till en början fatta alla finansieringsbeslut, och senare kan man genom förordning av statsrådet utfärda bestämmelser om de beslut som avses i 2 mom. Grundlagsutskottet noterar att bolagets befogenhet att fatta de beslut som avses i 2 mom. börjar när lagen träder i kraft. Om det först senare finns anledning att anvisa bolaget rätt att fatta finansieringsbeslut, måste det föreskrivas särskilt om detta, exempelvis på så sätt att 14 § 2 mom. träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms särskilt genom lag. Grundlagsutskottet vill i detta sammanhang dessutom påpeka att bestämmelserna i grundlagen begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelser och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena. Därmed går det inte att genom förordning utfärda allmänna rättsregler om frågor som hör till området för lag (GrUU 26/2017 rd, s. 27, GrUU 10/2014 rd, s. 3/I, GrUU 58/2010 rd, s. 3/I—II).

I sin tolkningspraxis har grundlagsutskottet ansett att det för att kraven på rättssäkerhet och god förvaltning ska anses vara uppfyllda i den bemärkelse som avses i 124 § i grundlagen krävs att ärendena behandlas i enlighet med de allmänna förvaltningslagarna och att de som behandlar ärendena handlar under tjänsteansvar (GrUU 33/2004 rd, s. 7/II, GrUU 46/2002 rd, s. 9/II). Av skäl som följer av 124 § i grundlagen anser grundlagsutskottet att det till lagförslaget bör fogas en bestämmelse enligt vilken straffrättsligt tjänsteansvar ska tillämpas på anställda hos bolaget när de utför sådana offentliga förvaltningsuppgifter som hör till bolaget (GrUU 26/2017 rd, s. 49—50, GrUU 16/2016 rd, s. 2—3, GrUU 8/2014 rd, s. 5/I).

Enligt grundlagsutskottets uppfattning kräver grundlagens 124 § inte att det i lag alltid hänvisas till allmänna förvaltningslagar, eftersom de allmänna förvaltningslagarna tillämpas med stöd av de i dem ingående bestämmelserna om tillämpningsområde, definition på myndighet eller enskildas skyldighet att ge språklig service också på enskilda när de utför ett offentligt förvaltningsuppdrag (GrUU 42/2005 rd, s. 3/I—II). Om en hänvisning av tydlighetsskäl ändå anses vara behövlig måste den vara uttömmande för att e contrario-tolkning ska kunna undvikas (GrUU 11/2006 rd, s. 3/II, GrUU 42/2005 rd, s. 3/II). Grundlagsutskottet påpekar att man av motiven till lagförslaget (s. 40) kan få den felaktiga uppfattningen att endast vissa av de allmänna förvaltningslagarna ska tillämpas på bolaget när det sköter offentliga förvaltningsuppgifter.

I 124 § i grundlagen föreskrivs det att uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt bara kan ges myndigheter. Som betydande utövning av offentlig makt ska anses t.ex. på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel eller att på något annat konkret sätt in-

gripa i en enskild persons grundläggande fri- och rättigheter (RP 1/1998 rd, s. 180, se t.ex. GrUU 62/2010 rd, s. 6/I och GrUU 28/2001 rd, s. 5—6).

Finansieringsverket beslutar enligt 14 § 4 mom. i lagförslaget om återkrav, inställning av utbetalning, avslutande av utbetalning och granskning av stödtagarna när det gäller statsunderstöd. Till denna del finns inget att anmärka på de föreslagna bestämmelserna. I lagen föreskrivs dock enbart om beslut gällande granskningar, inte om verkställandet av granskningarna. Grundlagsutskottet påpekar att också verkställandet av granskningar kan vara förknippat med betydande utövning av offentlig makt (se t.ex. GrUU 44/2016 rd, s. 5 och de utlåtanden som nämns där).

Övrigt

Bolaget kan enligt 14 § 2 mom. fungera som statsbidragsmyndighet. I ljuset av motiven till den föreslagna bestämmelsen ser det ut som om avsikten är att inte anvisa bolaget andra uppgifter som anknyter till beslut om statsunderstöd än de om vilka det föreskrivs särskilt i 14 §. Det är enligt grundlagsutskottet inte lämpligt att bolaget enligt ordalydelsen i lagen fungerar som myndighet (se GrUU 45/2006 rd, s. 2/II). Det är motiverat att i lagförslaget stryka att bolaget kan fungera som stadsbidragsmyndighet och i stället vid behov särskilt föreskriva om sådana till bolaget hörande uppgifter som anknyter till statsunderstöd och som enligt 124 § i grundlagen kan överföras på andra än myndigheter.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 23.11.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.