Valiokunnan lausunto PeVL 50/2017 vp– HE 158/2017 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (HE 158/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Mikko Huuskonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Heini Färkkilä, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä. Samalla Innovaatiorahoituskeskus Tekesistä annettu laki ja Finpro -nimisestä osakeyhtiöstä annettu laki ehdotetaan kumottaviksi. Esityksen mukaan Innovaatiorahoituskeskus Tekes muuttuisi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandiksi ja Finpro Oy Business Finland Oy:ksi.

Esitys liittyy valtion vuoden 2018 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 124 §:n kannalta. Laki voidaan hallituksen käsityksen mukaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Lakiehdotukseen sisältyvän julkisen hallintotehtävän osakeyhtiöön tapahtuvan siirron vuoksi esitetään kuitenkin pyydettäväksi perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Toiminnan organisointi

Laissa ehdotetaan säädettäväksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista (jäljempänä myös rahoituskeskus) ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (jäljempänä myös yhtiö). Nykyinen Innovaatiorahoituskeskus Tekes muuttuu lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentin mukaan Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandiksi ja Finpro Oy Business Finland Oy:ksi.

Rahoituskeskuksen ja yhtiön tehtävät koskevat muun muassa liiketoiminnan kehittämisen ja kansainvälistymisen edistämistä. Rahoituskeskukselle ja rajoitetusti myös yhtiölle ehdotetaan lisäksi osoitettavaksi valtiontukien myöntämiseen liittyviä tehtäviä.

Rahoituskeskus olisi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan virasto. Yhtiö olisi valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Lakiehdotuksen perusteluissa korostetaan ajatusta rahoituskeskuksen ja yhtiön muodostamasta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Valtiosääntöoikeudellisesti rahoituskeskuksessa on kuitenkin kyse valtion viranomaisesta ja yhtiössä sellaisesta perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta muusta kuin viranomaisesta, jolle ehdotetaan annettavaksi julkisia hallintotehtäviä.

Lain 1 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rahoituskeskuksen kuulumisesta työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan ja ministeriön ohjaustoimivallasta. Ministeriölle kuuluva vastuu hallinnon asianmukaisesta toiminnasta toimialallaan kattaa ministeriön alaista hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan (HE 1/1998 vp, s. 119/I). Ministeriön valvontatehtävä olisi syytä selvyyden vuoksi mainita lain 1 §:ssä ohjauksen lisäksi.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Yhtiön toimivallasta tehdä valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä ehdotetaan säädettäväksi lain 14 §:n 2 momentissa. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta. Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan 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.

Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (PeVL 26/2017 vp, s. 48, PeVL 11/2004 vp, s. 2/I, PeVL 11/2002 vp, s. 5/I).

Valiokunnan lausunto PeVL 50/2017 vp

Rahoituskeskus tekee lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin mukaan muun muassa valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä sekä valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakuusta annetussa laissa tarkoitettuja lainapäätöksiä. Saman pykälän 2 momentin mukaan yhtiö voi tehdä tiettyjä sellaisia valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä, joiden arvo ei ylitä 100 000 euroa. Säännöksen perusteella jää epäselväksi, onko tarkoitus, että vain yhtiö tekee 2 momentin mukaisia valtiontukipäätöksiä, vai onko toimivallan tällaisten päätösten tekemiseen tarkoitus olla sekä rahoituskeskuksella että yhtiöllä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää sääntelyn yleisen täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta huomiota siihen, että toimivaltainen päätöksentekijä käy ilmi laista yksiselitteisesti. Sääntelyä tulee perustuslain 124 §:n takia täsmentää niin, että laista selviää, milloin päätösvalta kuuluu yhtiölle (ks. myös PeVL 18/2001 vp, s. 6/I).

Lakiehdotuksen perustelujen (s. 37) mukaan rahoituskeskus tekee aluksi kaikki rahoituspäätökset ja 2 momentissa tarkoitettujen päätösten tekemisestä säädettäisiin myöhemmin annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun sääntelyn mukaan yhtiön toimivalta tehdä 2 momentissa tarkoitettuja päätöksiä alkaa lain tullessa voimaan. Jos rahoituspäätösten tekeminen on syytä osoittaa yhtiön tehtäväksi vasta myöhemmin, tulee tästä säätää erikseen, esimerkiksi niin, että 14 §:n 2 momentti tulee voimaan erikseen lailla säädettävänä ajankohtana. Valiokunta muistuttaa lisäksi tässä yhteydessä siitä, että perustuslain säännökset rajoittavat valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuden nojalla annettavien säännösten sisältöä, eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (PeVL 26/2017 vp, s. 26, PeVL 10/2014 vp, s. 3/I, PeVL 58/2010 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10). Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotukseen on perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä tarpeen lisätä säännös siitä, että yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan yhtiölle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä (PeVL 26/2017 vp, s. 49—50, PeVL 16/2016 vp, s. 2—3, PeVL 8/2014 vp, s. 5/I).

Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Jos sellaista sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisena, on viittauksen oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava (PeVL 11/2006 vp, s. 3/II, PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että nyt käsillä olevan lakiehdotuksen perusteluista (s. 41) voi saada sen virheellisen kuvan, että vain jotkut hallinnon yleislaeista tulisivat sovellettaviksi yhtiön hoitaessa julkista hallintotehtävää.

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaisille. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 62/2010 vp, s. 6/I ja PeVL 28/2001 vp, s. 5/II).

Rahoituskeskus päättää lakiehdotuksen 14 §:n 4 momentin mukaan valtiontuen takaisinperinnästä, maksatuksen keskeytyksestä, maksatuksen lopettamisesta sekä tuen saajiin kohdistuvista tarkastuksista. Sääntelystä ei tältä osin ole huomauttamista. 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).

Muita seikkoja

Yhtiö voi 14 §:n 2 momentin mukaan toimia valtionapuviranomaisena. Säännösehdotuksen perustelujen valossa vaikuttaa siltä, ettei yhtiölle ole tarkoitus osoittaa muita valtiontukipäätöksiin liittyviä tehtäviä kuin ne, joista erikseen säädetään 14 §:ssä. Perustuslakivaliokunta ei pidä asianmukaisena, että yhtiö lain sanamuodon mukaan toimisi viranomaisena (ks. PeVL 45/2006 vp, s. 2/II). Maininta valtionapuviranomaisena toimimisesta on syytä poistaa lakiehdotuksesta ja tarvittaessa säätää erikseen sellaisista yhtiön hoidettaviksi kuuluvista valtiontukiin liittyvistä tehtävistä, joita perustuslain 124 §:n mukaan voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettaviksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 23.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala