

Asia: VN/179/2024

## Lausuntopyyntö Finnfund-lain muutostarpeita koskevasta arviomuistiosta

### Lausunnonantajan lausunto

#### 1. Yleiset huomionne arviomuistiosta ja Finnfund-lain uudistamistarpeista?

Yleistä

Arviomuistiossa on ansiokkaasti ja kattavasti tunnistettu tarkastelun kohteena olevaan asiakokonaisuuteen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. Ehdotus Teollisen yhteistyön rahasto Oy – nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain (291/1979, ns. ”Finnfund-laki”) kokonaisuudistuksesta vaikuttaa arviomuistiossa esitettyjen seikkojen valossa perustellulta.

Nykytilasta

Arviomuistion mukaan (s. 18) ulkoministeriö on ulkoistanut vuodesta 2006 lähtien nk. Finnpartnership-avustusten myöntämiseen liittyviä tukitoimia ostopalvelusopimuksella Finnfundille. Muistiossa viitataan ulkoministeriön hankkimaan esiselvitykseen, jonka mukaan mainitut Finnfundille ulkoistetut tukitoiminnot ovat osittain julkisia hallintotehtäviä. Arviomuistiota valmistelleen työryhmän arvion (s. 20) mukaan Finnfundin ostopalvelusopimuksen nojalla nykyisin suorittamista tehtävistä julkisia hallintotehtäviä saattaa liittyä seuraaviin asiakokonaisuuksiin: yritysten neuvonta, ”sparraus ja tuki”, hakemustyöpajat, ”matchmaking” -palvelut, lausuntojen ja selvitysten antaminen ministeriölle päätöksenteon tueksi, valtionavustuslain mukainen valtionavustuksen käytön seuranta, raportointi, monitorointi sekä mahdollisesti viestintä ja markkinointi, jos sillä pyritään hallinnonalaa koskevien merkittävien tavoitteiden viestimiseen.

Ottaen huomioon, että julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen (HE 1/1998 vp) ja, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan jo pelkästään viranomaista avustavia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVM 8/2002 vp sekä Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen

vallan käyttäjänä, Edita 2008, s. 170-173), vaikuttaa ilmeiseltä, että ulkoministeriön Finnfundille ostopalvelusopimuksella ulkoistamissa edellä mainituissa tehtävissä on suurelta osin ellei jopa kokonaisuudessaan kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuista julkisista hallintotehtävistä. Arviomuistiosta on pääteltävissä, että mainittujen tehtävien siirto ei ole perustunut perustuslain 124 §:ssä edellytetyllä tavalla lakiin tai laissa säädettyyn valtuuteen. Pidän välttämättömänä, että ulkoministeriö ryhtyy pikaisesti toimenpiteisiin varmistukseksi, ettei Finnfundille jatkossa siirry julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n vastaisesti.

**2. Mitä mieltä olette ehdotuksesta, että Finnfundin nykyistä toimialaa laajennettaisiin siten, että Finnfund voisi jatkossa rahoittaa myös muualle kuin kehittyvään maahan perustettua yritystä, siinä tapauksessa, että rahoitus käytetään kehittyvässä maassa toteutettavaan investointiin? Millaisia vaikutuksia arvioitte tällä olevan?**

-

**3. Pidätekö tarkoituksenmukaisena ehdotusta Finnfundin uudesta rakenteesta eli emo-tytäryhtiö – mallista, jossa julkiset hallintotehtävät keskitettäisiin tytäryhtiöön ja liiketoiminta emoyhtiöön? Muut huomionne emo-tytäryhtiö –malliin? Muut huomionne ”yhden yhtiön malliin” tai ”virasto-yhtiö” –malliin?**

Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksesta ja tehtävien eriyttämisestä

Perustuslain 124 §:n mukaan yhtenä edellytyksenä julkisen hallintotehtävän siirtämiselle muulle kuin viranomaiselle on, että siirto on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida kunkin tehtävän osalta tapauskohtaisesti (ks. esim. PeVL 48/2010 vp). Huomioni kiinnittyy siihen, että arviomuistiossa mainittujen tehtävien siirtämisen taustalla vaikuttaa vahvasti olevan ulkoministeriön henkilöstöressurssien niukkuus. Tähän viitataan arviomuistiossa useassa kohdin (ainakin ss. 7, 24, 35-36, 42, 47 ja 55).

Vaikka viranomaisen henkilöressurssien riittävyydelle voidaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön (PeVL 23/2016 vp ja PeVL 6/2013 vp) mukaan antaa tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa merkitystä, korostan tarvetta arvioida tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä monipuolisesti eri seikkojen näkökulmasta. Arvioinnissa on punnittava keskenään yhtäältä yksityiselle ulkoistamista puoltavia seikkoja ja toisaalta niitä valtiosääntöisesti merkittäviä seikkoja, jotka puoltavat tehtävien organisointia viranomaiskoneiston sisälle.

Mikäli asian jatkovalmistelussa päädytään siihen, että tehtävien ulkoistaminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle on perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla tarkoituksenmukaista, lienee arviomuistiossa esitetyistä kahdesta vaihtoehdosta emo-tytäryhtiömalli oikeudellisesti perustelluin. Arviomuistiossa on asianmukaisesti korostettu tarvetta huolehtia siitä, että ulkoistettavien julkisten hallintotehtävien hoitaminen on selkeästi eriytetty markkinaehtoisen rahoitusliiketoiminnan hoitamisesta. Tästä huolehtiminen lienee käytännössä helpompaa emo-tytäryhtiömallissa kuin ns.

yhden yhtiön mallissa. Voin yhtyä arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen (s. 12), että eriyttämisen tulisi tapahtua taloudellisesti, henkilötasolla ja toiminnallisesti.

**4. Huomionne ehdotukseen siitä, että Finnfundin tytäryhtiölle säädettäisiin oikeus myöntää valtionavustuksia? Huomionne siihen, että Finnfundin tytäryhtiöllä olisi oikeus myöntää avustuksia myös yli ns. de minimis –rajan (300 000 e, ks. komission asetus (EU) N:o 1407/2013) ja oikeus käsitellä myöntö-, maksatus- ja muutospäätöksiä koskevat oikaisuvaatimukset?**

-

**5. Mitkä arviomuistiossa mainituista Finnpartnership- ja PIF-tehtävistä (arviomuistion jaksot 2.2 ja 2.5) ovat mielestänne julkisia hallintotehtäviä?**

-

**6. Miten laissa tulisi säätää julkisten hallintotehtävien siirrosta Finnfundin tytäryhtiölle ostopalvelusopimuksella siten että tehtävät määritellään laissa riittävällä tarkkuudella, mutta samalla huomioiden se, että tehtävien kaikkia yksityiskohtia ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista säätää lakiin sekä huomioiden, että tulevaisuudessa julkiset hallintotehtävät voivat muuttua rahoitusmuotojen muuttuessa nopeasti?**

-

**7. PeVL 35/2008 vp lausunnon valossa, onko tarpeen säätää tarkemmin siitä, että Business Finlandin rahoituskeskus (virasto) hoitaa ulkoministeriön puolesta vain sopimuksen nojalla julkista hallintotehtävää DevPlat-alustan osalta (jakso 2.4.)?**

-

**8. Voidaanko tulkita jatkossakin, että (emo)Finnfund ei hoida julkista hallintotehtävää rahoitusliiketoimintaansa harjoittaessa, koska rahoitusta ei myönnetä hallintopäätökseen rinnastuvassa (haku)menettelyssä (ks. prof. Mäenpään lausunnosta jakso 2.8.1)?**

-

**9. Voisiko Finnfundin tytäryhtiö myöntää valtionavustusta samalle yritykselle, joka on Finnfundin emoyhtiön sijoitusportfoliossa tai johon Finnfund suunnittelee mahdollista sijoitusta, eli on osa Finnfundin emoyhtiön rahoitusliiketoimintaa (markkina-/kilpailuneutraliteetti, ks. jakso 2.3.3.)? Muut huomionne markkina-/kilpailuneutraliteettiin liittyen?**

-

**10. Huomionne julkisuuslain soveltumisesta, tietojenvaihdosta ja salassa pidettävien tietojen luovutuksesta Finnfundin toimintaan liittyen (huomioiden eri yksityisten ja julkisten tahojen kanssa tehtävä yhteistyö)? Onko arviomuistiossa tunnistettu riittävällä tavalla tahot joille voi olla tarvetta siirtää tietoja? Muita huomioitanne?**

-

**11. Mikä on julkisen hallintotehtävän korvausmekanismi tilanteessa, jossa kilpailua ei ole (ks. jakso 2.7.1.3)?**

-

**12. Huomionne liittyen Finnfundin hallintoneuvoston rooliin tulevaisuudessa? Millaiseksi arvioitte sen merkitykseen sidosryhmien ja eduskunnan tiedonsaantiin?**

-

**13. Lakimuutosten myötä Finnfundin tytäryhtiö voisi tukea yrityksiä joustavammin teknisellä tuella yritysten hankkeiden saattamisessa investointirahoituskelpoiseksi. Lisäksi Finnfundin investointien minimikokoa olisi mahdollista alentaa. Miten arvioitte näiden seikkojen vaikuttavan yritysten mahdollisuuksiin kehittää liiketoimintaa kehittyvissä maissa?**

-

**14. Miten arvioitte muutosten vaikutuksia? Tulisiko vielä jokin näkökulma erityisesti ottaa huomioon vaikutusten arvioinnissa?**

-

**15. Muut mahdolliset huomionne?**

Lopuksi

Ministeriön toimialaan kuuluvissa säädösvalmisteluasioissa valmisteluvastuu on ministeriöllä. Oikeuskansleri valvoo valmistelun laillisuutta, mutta ei osallistu tähän valmisteluun. Oikeuskansleri arvioi säädösehdotuksia tavallisimmin hallituksen esitysten yleisten lausuntokierrosten yhteydessä ja antaa niistä silloin laillisuusvalvonnallisia lausuntoja. Tästä syystä en valmistelun tässä vaiheessa ota kantaa lausuntopyynnössä esitettyihin muihin oikeudellisiin kysymyksiin.

Kuosmanen Taru

Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti