

Ulkoministeriö

Oikeusministeriön lausunto Finnfund-lain muutostarpeet -arviomuistiosta

Ulkoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Työryhmän valmistele-massa arviomuistiossa arvioidaan Finnfund-lain muutostarpeita ja päädytään ehdottamaan lain ko-konaisuudistusta. Arviomuistiossa on kaiken kaikkiaan tunnistettu asianmukaisesti ja kattavasti ny-kytilan ongelmat, selvitettävät kysymykset ja sääntelyn muuttamisen tarpeet (lain vanhentuneisuus sekä se, että tehtäviä on siirretty ilman lakiperustaa) sekä relevanttia perustuslakivaliokunnan lau-suntokäytäntöä. Arviomuistiossa on lisäksi tunnistettu asianmukaisesti perustuslain 124 §, säännök-sen sisältö sekä julkisen hallintotehtävän siirtämistä koskevat reunaehdot ja säännökseen liittyvää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä sekä oikeuskirjallisuutta. Tarve voimassa olevan säänte-lyn uudistamiselle sen ja erityisesti nykyisen käytäntöjen saattamiseksi perustuslain mukaiseksi on arviomuistiossakin selostetulla tavalla ilmeinen. Ehdotuksia on mahdollista tarkemmin arvioida vasta sääntelyn täsmentyessä, minkä vuoksi tässä lausunnossa keskitytään tarkastelemaan eräitä ylei-sempiä ja periaatteellisempia lähtökohtia.

Lausuntopyynnöstä

Oikeusministeriö painottaa asianmukaisen, kuulemisohjeen mukaisen lausuntokierroksen (lausun-toaika vähintään 6 viikkoa) järjestämisestä arviomuistion jälkeen valmisteltavasta luonnoksesta halli-tuksen esitykseksi. Arviomuistiolle varattu lausuntoaika on ollut alla neljä viikkoa, minkä vuoksi arvio-muistiota on tarkasteltu vain tietyiltä, tässä lausunnossa käsitellyin osin.

Lausuntopyynnössä pyydetään vastamaan useisiin kysymyksiin. Näitä ovat esimerkiksi, miten laissa tulisi säätää julkisten hallintotehtävien siirrosta tytäryhtiölle, mitkä arviomuistiossa mainituista tehtä-vistä ovat mielestänne julkisia hallintotehtäviä ja onko PeVL 35/2008 vp lausunnon valossa tarpeen säätää tarkemmin mahdollisuudesta siirtää tehtäviä sopimusperusteisesti. Kysymykset ovat keskei-sesti vastuuministeriön lainvalmistelussa selvitettäviä kysymyksiä, minkä vuoksi tässä lausunnossa tarkastellaan asetettuja kysymyksiä keskeisesti lausunnonantajan näkökulmasta, jättäen varsinaisen lainvalmistelutyön vastuuministeriölle.

Yleisistä lähtökohdista

Julkisen hallintotehtävän siirtämisen edellytyksistä

Arviomuistion johtopäätöksissä todetaan ehdotuksista tiivistetysti: ”Uudessa laissa Finnfundille siir-rettäisiin hoidettavaksi julkisia hallintotehtäviä. Finnfundille perustettaisiin tytäryhtiö hoitamaan näitä julkisia hallintotehtäviä.”

Arviomuistion perusteella jää jossain määrin epäselväksi, onko tarkoituksena siirtää julkiset hallinto-tehtävät Finnfundiin, josta ne edelleen siirrettäisiin (subdelegoitaisiin) perustettavaan tytäryhtiöön, vai olisiko kyse julkisten hallintotehtävien siirtämisestä lailla ulkoministeriöstä suoraan tytäryhtiölle.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

Suunniteltua ratkaisua olisi syytä pyrkiä selkeyttämään, sillä oikeudellisesti arvioitava kysymys on hyvin toisenlainen, mikäli kyseessä on julkisten hallintotehtävien subdelegointi (mm. valtiosääntöinen hyväksyttävyyden, virkavastuu ja hallinnon yleislakien soveltaminen, kysymykset tavoitellusta täydellisestä eriyttämisestä). Perustuslakivaliokunnan käytännössä tällaiseen julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen on suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti (esim. PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp). Tässä lausunnossa ei ole erikseen käsitelty kysymystä subdelegoinnista, sillä arviomuistion perusteella vaikuttaa – ainakin useassa kohdin – että tarkoituksena on siirtää lailla tietyt nykyisin Finnfundin hoitamat julkiset hallintotehtävät sen tytäryhtiöön ja toisaalta siirtää ulkoministeriöstä julkisia hallintotehtäviä suoraan tytäryhtiöön (ei emoyhtiön kautta). Mikäli tarkoituksena on siirtää tehtäviä Finnfund emoyhtiön kautta tai että emoyhtiö siirtää tehtäviä tytäryhtiöön, tulee siirron kohdalla tarkastella toisentyypisiä oikeudellisia kysymyksiä.

Eri malleiksi organisoida eräitä Finnfundin ja ulkoministeriön tehtäviä on arviomuistiossa tunnistettu emoyhtiö-tytäryhtiö-malli, yhden yhtiön malli ja malli, jossa olisi erillinen Finnfund-virasto ja Finnfund-yhtiö. Arviomuistiossa katsotaan, että uudessa rakenteessa tulee varmistaa, ettei rahoitusliiketoiminta vaaranna lakisääteisten tehtävien hoitamista eikä julkisen hallintotehtävän hoitamisen puolueettomuutta. Arviomuistiossa painotetaan rahoitusliiketoiminnan ja julkisten hallintotehtävien täydellistä eriyttämistä toisistaan. Arviomuistiossa päädytään siihen, että olisi tarpeen varmistaa näiden toimintojen täydellinen eriyttäminen toisistaan. Ratkaisuksi ehdotetaan nykyiselle Finnfund yhtiölle tytäryhtiötä. Mallin tavoitteena on lisäksi se, että emoyhtiöllä ei olisi lainkaan julkisia hallintotehtäviä, minkä vuoksi siihen ei sovellettaisi hallinnon yleislakeja (eikä virkavastuusäytäelyä). Tytäryhtiö perustettaisiin hoitamaan julkisia hallintotehtäviä.

Arviomuistion perusteella jää jossain määrin epäselväksi, millä perusteella arvioidaan, että emoyhtiö-tytäryhtiö-malli täyttää muistiossa asetetun tavoitteen toimintojen ”täydellisestä eriyttämisestä” ja sitä kautta hallinnon yleislakien soveltamisen välttämiseksi, kun huomioidaan, että emoyhtiöllä on oikeus käyttää määräysvaltaa omistamassaan tytäryhtiössä. Lisäksi epäselväksi jää, olisiko tytäryhtiö täysin riippuvainen emoyhtiön kautta tulevasta rahoituksesta ja jakaisiko tytäryhtiö osinkoa emoyhtiölle. Myös kysymykset esimerkiksi varojen siirtymisestä emoyhtiöstä tytäryhtiöön ovat merkityksellisiä, mutta toissijaisia seuraavassa tarkastelluille periaatteellisille lähtökohdille.

Siirron tarkoituksenmukaisuus ja PL 124 §:n lähtökohdat

Perustuslain 124 §:n yhtenä edellytyksenä sille, että julkinen hallintotehtävä voidaan siirtää muulle kuin viranomaiselle, on se, että siirtäminen tulee olla tarkoituksenmukaista. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (PeVL 26/2017 vp, s. 49 ja siinä viitatu lausunnot, ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179/II). Tarkoituksenmukaisuusarviointissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 8/2014 vp, s. 3/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3). Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I). Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. myös PeVL 8/2014 vp, s. 4/I). (PeVL 33/2021 vp, kohta 4).

Tarkoituksenmukaisuusvaatimus oikeudellisena edellytyksenä merkitsee sitä, että ehdotuksessa on esitettävä perusteet sille, minkä vuoksi on tarkoituksenmukaisempaa hoitaa ko. julkinen hallintotehtävä muun kuin viranomaisen toimesta ja muussa muodossa, esimerkiksi yhtiömuodossa.

Arviomuistiossa perustellaan julkisten hallintotehtävien siirtämistä tytäryhtiölle keskeisesti eriyttämisen kautta. Tehtävien eriyttäminen voi perustuslain 124 §:n kontekstissa olla sinänsä relevanttia oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumista arvioitaessa. Kuitenkaan eriyttämistä koskeva perustelu ei ole riittävä perustuslain 124 §:n näkökulmasta, vaan säännös edellyttää, että on esitettävissä keskeiset perusteet sille, minkä vuoksi ko. julkiset hallintotehtävät tulisi hoitaa nimenomaan yhtiömuodossa eli minkä vuoksi kyseisten tehtävien hoitaminen viranomaisen sijaan yhtiömuodossa on tarkoituksenmukaisinta. Perustuslain 124 §:n ilmentämänä peruslähtökohtana on, että pelkästään julkisten hallintotehtävien hoitamiseksi ei tule perustaa yhtiötä, vaan julkiset hallintotehtävät hoidetaan lähtökohtaisesti viranomaismuodossa. Arviomuistiosta on mahdollista päätyä käsitykseen, että tytäryhtiö olisi tarkoitus organisoida eräänlaiseksi kvasiviranomaiseksi perustamalla se yksinomaan julkisten hallintotehtävien hoitamista varten (vs. tiettyjä tehtäviä annetaan yhtiölle).

Perustuslain 124 §:n edellyttämä tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen arviointi vaikuttaa siten puuttuvan ja omaksuttu ajatus yhtiön perustamisesta vain hoitamaan julkista hallintotehtävää julkisen hallinnon organisoinnin lähtökohtien kanssa ristiriitainen.

Pohdittaessa nyt käsillä olevien julkisten hallintotehtävien organisointia tulisi tarkastella myös sitä, millä perusteella julkisia hallintotehtäviä on alun perin siirretty Finnfundille ja minkä vuoksi ko. yhtiölle ei ole enää tarkoituksenmukaista antaa / säilyttää annettuja julkisia hallintotehtäviä. Vaikuttaa siltä, että mikäli julkiset hallintotehtävät halutaan poistaa Finnfundin tehtävistä, tulisi nämä pikemminkin siirtää takaisin viranomaiselle (peruuttaa tehtävien siirto muulle kuin viranomaiselle).

Arviomuistiossa julkisten hallintotehtävien siirtämisen tarkoituksenmukaisuutta perustellaan useissa kohdin sillä, että Finnfundilla on ko. asian kannalta relevanttia vahvaa osaamista ja resursseja. Arviomuistiossa kuitenkin ehdotetaan, että julkiset hallintotehtävät siirrettäisiin uuteen tytäryhtiöön (ks. edellä ehdotetun ratkaisun selkeyttämisestä todettu). Ajatus tällaisen perustelun taustalla lienee sellainen, että nykyisin Finnfundilla oleva julkisten hallintotehtävien kannalta relevantti osaaminen siirrettäisiin perustettavaan tytäryhtiöön, vaikkei tätä selkeästi arviomuistiossa käsitellä.

Edellä on todettu, että julkisten hallintotehtävien siirtämistä perustettavaan tytäryhtiöön perustellaan eriyttämällä. Tarkoituksenmukaisuutta eli sitä, minkä vuoksi on tarkoituksenmukaisempaa, että tehtävä hoidetaan yhtiössä kuin viranomaisessa (ilmeisesti siirto tytäryhtiöön, ei emoyhtiöön – tämä jää osin epäselväksi) perustellaan keskeisesti resurssipulalla. Vaikka resurssipulalle tai viranomaisten henkilöresurssien riittävyydelle voidaan antaa tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa merkitystä, tarkoituksenmukaisuusvaatimus ei kuitenkaan voi tyhjentyä vain resurssikysymykseen, millaisena perustelut useassa kohdin näyttävät¹. Jää myös jossain määrin epäselväksi, miten valmistelussa on arvioitu tehtävien siirron tytäryhtiöön vaikuttavan resurssipulaan, esimerkiksi kustannusvaikutusten arviointi. Arviomuistiossa kuitenkin todetaan esimerkiksi: ”Finnfund itse katsoo, ettei sillä vielä tällä hetkellä ole riittävää julkisoikeudellista osaamista, joten tällaista työvoimaa tulisi hankkia ulkoapäin, mikä tulee huomioida myös kustannuslaskelmissa.” – ”Yksityisellä sektorilla henkilökunnan palkkataso on tällä hetkellä huomattavasti ulkoministeriön palkkatasoa korkeampi.” (s. 75). Mainittuun liittyvät myös kysymykset kelpoisuudesta sekä siitä, ettei siirto saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Eräitä yksityiskohtaisempia huomioita

Päätöksentekoa koskevia huomioita

Arviomuistiossa (s. 29) todetaan, että ”Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että hallintolain mukainen yleinen päätöksenteon edellytys on, että asia on hallintolain 31 §:n mukaisesti selvitetty riittävästi ja asianmukaisesti. On siten mahdollista, että valtionavustusasian valmistelusta ja ratkaisemisesta säädetään siten, että toinen viranomainen valmistele ja toinen ratkaisee asian.” Kyseisen toteamuksen osalta oikeusministeriö painottaa, että viranomainen ei voi ulkoistaa sen vastuulla olevan päätöksenteon selvittämisvelvollisuutta. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asian valmistelua ei ole mahdollista ulkoistaa kokonaisuudessaan, sillä se on olennainen ja keskeinen osa hallintoasian käsittelyä.

Edelleen todetaan (s. 29), että Finnfundin kohdalla voitaisiin toimia siten, että valtionavustusasiat ratkaistaisiin esittelymenettelyllä. Oikeusministeriö toteaa, että esittelymenettely on keskeisesti viranomaisen päätöksentekomenettelyyn ja -järjestelmään kuuluva käsittelytapa. Muussa kuin viranomaisessa, esimerkiksi osakeyhtiölainsäädännössä, tällaista menettelyä ei kuitenkaan lähtökohtaisesti tunneta. Siten esittelymenettelyn laajentamista osakeyhtiöiden toimintaan voidaan pitää lähtökohtaisesti keinotekoisena järjestelynä. Tällaisen sääntelyn yhteydessä nousee esille lisäksi esimerkiksi kysymykset osakeyhtiön esittelymenettelyn suhteesta esittelijänvastuuseen (mm. PL 118 §:n 2 mom.). Hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevasta esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että se pitää ”verraten poikkeuksellisenä lakiehdotuksen 28 d §:ssä säädetyn esittelymenettelyn ulottamista myös yksityiseen.” (PeVL 81/2022 vp, kohta 38). Hallintovaliokunta päätyi mietinnössään poistamaan lakiehdotuksesta esittelymenettelyä koskevan säännöksen (HaVM 39/2022 vp, s. 18). Valiokunnat eivät avanneet kysymystä esittelymenettelystä muussa kuin viranomaisessa tämän enempää, mutta viitatut kannanotot osoittavat kielteistä suhtautumista tällaiseen yksityistä toimijaa koskevaan sääntelyyn esittelymenettelystä. Mikäli tämän tyyppisestä päätöksentekoa edeltävästä valmistelumenettelystä halutaan edelleen osakeyhtiön osalta säätää, asianmukaisempana – huomioiden edellä todettu – olisi pikemminkin säätää esimerkiksi päätöksen

¹ s. 42 todetaan, että vaihtoehto, jossa UM myöntäisi teknistä tukea ”ei ole linjassa työryhmän tavoitteen kanssa hakea synergiaa ja helpotusta ulkoministeriön resurssipulaan yksityisen sektorin valtionavustusten myöntämisen osalta, minkä vuoksi sitä ei suositella.”

s. 55 ”Työryhmä katsoo, että PIF-rahoituksen tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi jaksossa 2.5.3 mainittujen tehtävien siirto (PIF) Finnfundille olisi tarkoituksenmukaista huomioiden Finnfundin paremmat henkilöresurssit hoitaa kyseisiä julkisia hallintotehtäviä.

valmistelusta ja valmistelusta vastaavan henkilön esityksestä, ja välttää käsitteitä esittelijästä, esittelymenettelystä ja esittelijän vastuusta.

Yhtiön valvonta ja yhtiön sekä viranomaisen erillisuus

Arviomuistiossa kuvataan Business Finland -kokonaisuuteen liittyviä ongelmia ja päädytään siihen, että ”Edellä mainittujen haasteiden vuoksi työryhmä ei lähtökohtaisesti suosita Finnfundin jakamista virastoon ja yhtiöön.” Arviomuistiossa katsotaan, että virastomalliin liittyy huomattavia haasteita, koska Business Finland -malli on saanut perustuslakivaliokunnalta kritiikkiä epäselvästä vastuun- ja tehtävänjaosta viranomaisen ja yhtiön välillä. Kuten arviomuistiossa todetaan, kritiikki koski keskeisesti sitä, että viranomainen ja yhtiö oli organisoitu yhteiseksi kokonaisuudeksi, ei niinkään siitä, että jonkin tehtäväkokonaisuuden osalta ongelmallista on, että se on jaettu viranomaisen ja muun kuin viranomaisen kesken, jollaista arviomuistiossakin päädytään itseasiassa ehdottamaan (”Merkittävät julkiset hallintotehtävät jäisivät hoidettavaksi ulkoministeriöön.”).

Oikeusministeriö on mainitusta esityksestä (HE 267/2022 vp) perustuslakivaliokunnalle antamassa lausunnossaan todennut: ”Valtiosääntöoikeudellisesti on ongelmallista organisoida julkisen hallintotehtävän hoitaminen yhteiseksi viranomaisen ja yhtiön muodostamaksi kokonaisuudeksi siten, että ratkaisussa sekoitetaan viranomaistoiminnan institutionaalaisia rakenteita ja yhtiötoimintaa sekä säädetään toimijoille runsaasti päällekkäisiä toimivaltuuksia, joiden osalta asiakkaalle ei laista esimerkiksi selviä, miten yksittäistapauksissa määrittyy, kumpi toimivaltaisista toimijoista tekee päätöksen. Yhtiö on julkisomisteisuudestaan huolimatta muodollisesti viranomaisesta erillinen yhteisö (kuten esim. PeVL 17/2021 vp, kohta 89), jolla on itsenäinen oikeudellinen asema ja joka toimii yhtiöoikeudellisten periaatteiden ja yhteisölainsäädännön mukaan. Julkisia hallintotehtäviä koskevan delegoimisäätönsä PL 124 §:n lähtökohtana on, että lailla tai lain nojalla julkinen hallintotehtävä siirretään viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Oikeusministeriö on edellä sanottua perustaa vasten pitänyt aiheellisena korostaa, että yhtiön ja rahoituskeskuksen tehtävät tai roolit eivät saa sekoittua, eikä tässä yhtenäisesti johdetussa asiakaspalvelukokonaisuudessa yhtiön asianmukainen valvonta ja toimijoiden erillisuus saa häiriintyä.” Perustuslakivaliokunta korosti Business Finland-tehtäväkokonaisuuksien organisointi- ja sääntelytavan poikkeuksellisuutta ja valiokunnan mielestä edellä sanotun vuoksi on vastaisuudessa syytä pidättäytyä tehtävien organisoinnista nyt käsillä olevan kaltaisesti. (PeVL 93/2022 vp).

Arviomuistion perusteella jää jossain määrin epäselväksi, millä perusteella alun perin on katsottu jo siirrettyjen hallintotehtävien siirron täyttävän tarkoituksenmukaisuusedellytyksen ja minkä vuoksi ns. virastomalliin sijaan ei ole tarkasteltu sitä, että ne tehtävät, joiden osalta PL 124 §:n edellytykset eivät täyty, jätettäisiin tai siirrettäisiin ulkoministeriölle tai muulle jo olemassa olevalle viranomaiselle.

Arviomuistiossa pohditaan, että toimivalta tehdä valtionavustuspäätöksiä osoitettaisiin tytäryhtiön hallitukselle, jonka ”olisi hyvä koostua ainakin osin virkahenkilötaustaisista henkilöistä, jolloin virkavastuukysymykset ja kelpoisuus on jo täytetty.” Se, mitä tällä toteamuksella on tarkoitettu, jää jossain määrin epäselväksi huomioiden kysymykset virkavastuusta ja kelpoisuudesta hoidettaessa julkista hallintotehtävää viranomaiskoneiston ulkopuolella sekä yhtiön ja viranomaisen erillisuus. Huomionarvoista on myös se, että viitattu erillisverkkoja koskeva toiminta on hyvin eri luonteista kuin nyt tytäryhtiölle kaavailut hyvin tavanomaiset valtionavustuspäätökset.

Julkisuus ja tietojenvaihto

Arviomuistiossa ehdotetaan siirrettäväksi eräitä julkisia hallintotehtäviä ulkoministeriöltä mahdollisen tytäryhtiön hoidettavaksi. Kuten arviomuistiossa todetaan, voimassa olevaa julkisuuslakia sovelletaan muun kuin viranomaisen (tässä tytäryhtiön) osalta vain siihen osaan sille annettua julkista hallintotehtävää, jossa on kyse julkisen vallan käytöstä, toisin kuin viranomaisten (tässä ulkoministeriö) kohdalla. Näin ollen tehtävien siirrosta seuraisi voimassa olevan julkisuuslain perusteella julkisuuslain soveltamisen kaventuminen kyseisten tehtävien osalta. Muistiossa mainitussa julkisuuslain ajantasaistamista koskevassa työryhmämietinnössä julkisuuslain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön valossa salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta tulee säätää riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti (ks. PeVL 17/2016 vp). Oikeusministeriö muistuttaa, että jatkovalmistelussa kyseisiä säännöksiä muotoiltaessa tulee huomioida edellä mainittu perustuslakivaliokunnan vakiintunut käytäntö.

Eräitä julkisia hallintotehtäviä koskevia huomioita

Sivulla 57 on todettu, että perusvalmistelussa tulee varmistua, ovatko edellä mainitut Finnfundille säädettävät julkiset hallintotehtävät tunnistettu ja lueteltu riittävällä tarkkuudella ja että muut mahdollisesti jo nykyisin sopimuksella Finnfundille siirretyt julkiset hallintotehtävät tulee huomioida

jatkovalmistelussa. Myös oikeusministeriö painottaa edellä todettua. Tässä lausunnossa ei ole tarkasteltu sitä, miltä osin Finnfundin nykyisissä tai sille tai sen tytäryhtiölle siirretyissä tehtävissä on kyse julkisista hallintotehtävistä.

DevPlat-alusta ja tehtävien siirto toiselle viranomaiselle

Arviomuistiossa todetaan, että Business Finland rahoituskeskus myöntää ulkoministeriön puolesta eräitä kehitys yhteistyöhön liittyviä valtionavustuksia ja hoitaa siten osittain ulkoministeriölle kuuluvia tehtäviä (s. 48–49). Järjestely perustuu ilmeisesti ulkoministeriön ja Business Finland rahoituskeskuksen väliseen sopimukseen.

DevPlatia koskeva osio arviomuistiossa näyttäytyy jossain määrin epäselvänä, mikä vaikeuttaa sen hahmottamista, mitä toteuttamisvaihtoehtoa ja millä perusteella päädytään pitämään asianmukaisena. Työryhmän kannaksi on kirjattu (2.4.8.), että Finnfundille (ilmeisesti tytäryhtiö) siirrettäisiin DevPlatiin liittyvät julkiset hallintotehtävät kuitenkin niin, että Business Finland rahoituskeskus tekisi nykyisin ulkoministeriön toimivaltaan kuuluvat valtionavustuspäätökset. Oikeusministeriö pitää jatkovalmistelussa välttämättömänä varmistua siitä, että toimivalta julkisen vallan käyttöön perustuu asianmukaisesti lakiin ja toimivaltasääntely on selkeää. Se, miten tästä jatkossa varmistuttaisiin, ei ilmene työryhmän kannasta. Ehdotuksen perusteella jää epäselväksi, minkä vuoksi valtionavustuksen myöntäminen, jonka on arvioitu kuuluvan ulkoministeriön tehtäviin, tulisi siirtää Business Finland rahoituskeskuksen tehtäväksi ja miten tämä jatkossa tehtäisiin. Mikäli halutaan turvata Business Finland rahoituskeskuksen asiantuntemus valtionavustuspäätöksen valmistelussa, on tämä mahdollista turvata muullakin tavoin kuin siirtämällä koko tehtävä toisen hallinnonalan viranomaiselle. Osiossa ei ole myöskään tehty selkoa, mikä taho olisi toimivaltainen esim. valtionavustusten valvonnassa, tarkastuksista ja takaisinperinnästä.

Osiossa todetaan, että perusvalmistelussa tulee selvittää, onko tarpeen säätää tarkemmin siitä, että Business Finlandin rahoituskeskus hoitaa ulkoministeriön puolesta julkista hallintotehtävää (ja käyttää julkista valtaa). Hallinnon lainalaisuusperiaate edellyttää julkisen vallan käytön perustuvan eduskunnan säätämään lakiin (PL 2.3 §). Lisäksi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla (PL 80.1 §). Viranomaisen toimivallan perusteet on siten määriteltävä lailla. Myös toimivaltainen viranomainen on määriteltävä lailla yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti. Viranomaiset eivät voi siirtää toimivaltaa toisilleen ilman lailla säädettyä perustetta (PeVL 24/2006 vp). (ks. myös Lainkirjoittajan opas, osio 2.4 ja siinä viitatu)

Nykytilan kuvauksesta

Arviomuistion sivulla 11 todetaan, että muutoksenhausta viranomaiskoneiston ulkopuolisen tekemään hallintopäätökseen tulee aina säätää erikseen. Tämä kannanotto on vanhentunut. Hallintolain 49 d §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti sille viranomaiselle tai muulle julkista hallintotehtävää hoitavalle, joka on tehnyt päätökseen. Puolestaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 4 §:n mukaan viranomaisella tarkoitetaan tässä laissa myös julkista hallintotehtävää hoitavaa eli tämän tekemään päätökseen voi hakea muutosta valittamalla (6 §). Erillistä sääntelyä ei siten tarvita, toisin kuin arviomuistiossa todetaan. Nykytilan kuvausta on syytä päivittää. Vastaavia epäselvyyksiä on esim. sivuilla 28–29, kun taas toisissa kohdin arviomuistiot vaikuttaa, että kysymys on hahmotettu oikein.

Samassa kappaleessa sivulla 11 rikosoikeudellista virkavastuuta koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon voisi päivittää uudempaan, kun huomioidaan se, että perustuslakivaliokunta on erityisesti viime vuosina painottanut virkavastuusääntelyn ulottamista koko julkiseen hallintotehtävään, ei vain julkisen vallan käyttöä koskevaan osaan (esim. PeVL 47/2021 vp). Lisäksi maininta HL 39 §:n korostumisesta ”viimeaikaisessa lausuntokäytännössä” on harhaanjohtava ensimmäisten kannanottojen ollessa jo vuodelta 2010.

Edelleen samalla sivulla takaisinperinnän luonnetta merkittävänä julkisen vallan käyttönä on selostettu epämääräisesti ja viittaamalla melko vanhoihin perustuslakivaliokunnan kannanottoihin. Valiokunta on toistuvasti ja nimenomaisesti todennut takaisinperinnän sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota ei ole mahdollista siirtää muulle kuin viranomaiselle. Myös samalla sivulla olevat tarkastuksia koskevat kirjaukset ovat osin epätarkkoja sekä vastaavasti voisivat hyötyä tuoreemman valiokunnan lausuntokäytännön huomioimisesta. Itsenäinen oikeus tehdä tarkastuksia pysyväisluonteeseen asumiseen tarkoitettuihin tiloihin voi kuulua vain viranomaiselle, mutta viranomainen voi käyttää muuta kuin viranomaista apuna tällaisessa tehtävässä tietyin edellytyksin. Osiota 2 olisi syytä jatkovalmistelussa päivittää ja täsmentää.

osastopäällikkö

Johanna Suurpää

lainsäädäntöneuvos

Heini Färkkilä

Jakelu

UM Ulkoministeriö

VN/179/2024-OM-28

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: