

Asia: VN/179/2024-UM

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään:

Ulkoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä. Samalla nykyinen Teollisen yhteistyön rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annettu laki ehdotetaan kumottavaksi.

Esitysluonnoksen mukaan Finnfund Oy muodostettaisiin konserniksi, jolla olisi liiketaloudellista toimintaa harjoittava emoyhtiö sekä perustuslain 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä hoitava tytäryhtiö. Eräiden valtionavustusten myöntäminen ja hallinnointi siirrettäisiin lailla ulkoministeriöstä Finnfundin tytäryhtiölle. Tämän lisäksi tytäryhtiölle siirrettäisiin muita julkisia hallintotehtäviä, jotka liittyvät yksityisen sektorin kehitysyhteistyöhön, kuten tuettuihin investointiluottoihin. Laissa säädettäisiin myös julkisten hallintotehtävien hoitamista koskevasta päätöksenteosta, menettelyistä sekä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamisesta.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n virallisen nimen muuttamista Finnfund Oy:ksi. Samalla tehtäisiin nimenmuutoksesta johtuvat muutokset eräisiin muihin lakeihin.

Esityksen tavoitteena on uudistaa Finnfund-lainsäädäntö perustuslain vaatimusten mukaiseksi, parantaa Finnfundin toiminnan vaikuttavuutta, vahvistaa yksityisen sektorin roolia Suomen kehitysyhteistyössä sekä edesauttaa kehitysvaikutusten saavuttamista kehittyvissä maissa, huomioiden ulkoministeriön käytössä olevat voimavarat.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan. Oikeusministeriö lausuu esitysluonnoksesta vain lausunnossa todetuilta osin. Oikeusministeriö on aiemmin lausunut hanketta koskevasta arviomuistiosta (VN/179/2024-OM-28, 5.3.2024).

1. Julkisen hallintotehtävän siirtäminen ja tarkoituksenmukaisuusvaatimus (PL 124 §)

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).

Oikeusministeriö on aiemmin arviomuistiosta antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota tarkoituksenmukaisuusvaatimukseen julkisen hallintotehtävän siirtämisen oikeudellisena edellytyksenä. Oikeusministeriö toteaa asiasta aiemmin antamaansa lausuntoonsa viitaten, että ehdotetusta järjestelystä on mahdollista päätyä käsitykseen, että tytäryhtiö olisi tarkoitus organisoida eräänlaiseksi kvasiviranomaiseksi perustamalla se yksinomaan julkisten hallintotehtävien hoitamista varten (vs. tiettyjä tehtäviä annetaan yhtiölle). Tällaista organisointitapaa ei voida pitää julkisen hallinnon kehittämisen näkökulmasta asianmukaisena. Mikäli julkiset hallintotehtävät halutaan poistaa Finnfundin tehtävistä, lähtökohdaksi tulisi pikemminkin asettaa tehtävien siirtäminen takaisin viranomaiselle (peruuttaa tehtävien siirto muulle kuin viranomaiselle). Esitysluonnoksen vaikutusarviointien (s. 31) perusteella julkisten hallintotehtävän siirtäminen tytäryhtiölle aiheuttaa myös noin puolen miljoonan euron vuosittaiset kustannukset verrattuna siihen, että tehtäviä hoidettaisiin ulkoministeriössä.

Esitysluonnoksessa tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä on perusteltu viitaten sääätämisjärjestysperusteluissa (s. 81) erityisesti erityisosaamiseen ja asiantuntemukseen, joka kuitenkin tällä hetkellä on emoyhtiössä. Lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä on pyritty perustelemaan. Esitysluonnoksessa ei ole esitetty varsinaisia perusteluja sille, miksi kyseisiä julkisia hallintotehtäviä tulisi hoitaa nimenomaan yhtiömuodossa. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että tarkoituksenmukaisuutta perustellaan jatkovalmistelussa tarkemmin myös näistä näkökulmista. Lisäksi oikeusministeriön näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täytyminen tulisi jokaisen siirrettävän julkisen hallintotehtävän osalta tulisi kyetä perustelemaan nykyistä kattavammin.

Esitysluonnoksessa on pyritty turvaamaan tytäryhtiön itsenäistä julkisten hallintotehtävien hoitamista muun ohella 1. lakiehdotuksen 16 §:ssä ristisubvention kiellosta. Säännöksen perusteella muun ohella tytäryhtiön varoja ei saa käyttää emoyhtiön toimintaan eikä emoyhtiön muu toiminta saa vaarantaa julkisen hallintotehtävän hoitamista. Samaan aikaan emoyhtiö kuitenkin omistaa 12 §:n 2 momentin mukaan yhtiön kokonaan ja säätämisyjärjestysperustelujen (s. 87) mukaan emoyhtiöllä olisi oikeus päättää tytäryhtiön hallituksen kokoonpanosta. Emoyhtiö taas on 7 §:n mukaan vähintään 51 % valtion omistama ulkoministeriön toimiessa emoyhtiön omistajaohjaajana. Lakiehdotuksen 14 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan tytäryhtiö toimisi lähtökohtaisesti ainoastaan ulkoministeriön toimeksiannosta, jolloin se asema olisi lähempänä ulkoministeriön in-house-yhtiötä eli sidosyksikköä.

Kokonaisuudessaan esitysluonnoksessa ehdotetut säännökset ulkoministeriön, emoyhtiön ja tytäryhtiön suhteesta toisiinsa muodostavat hyvin vaikeasti hahmottuvan kokonaisuuden, johon liittyy myös perustuslain 124 §:n kannalta useita periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä, joita myöskään tässä lausunnossa ei ole mahdollista täysin kattavasti arvioida.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettuun järjestelyyn vaikuttaisi liittyvän hieman vastaavanlaisia haasteita kuin perustuslakivaliokunta totesi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin ja Business Finland Oy:n välillä olevan. Perustuslakivaliokunta korosti tuolloin tehtäväkokonaisuuksien organisointi- ja sääntelytavan poikkeuksellisuutta ja totesi, että vastaisuudessa tulisi pidättäytyä tehtävien organisoinnista vastaavalla tavalla. (PeVL 93/2022 vp, s. 3) Oikeusministeriön näkemyksen mukaan säätämisyjärjestysperusteluihin olisi jatkovalmistelussa syytä lisätä toteamus perustuslakivaliokunnan arvion tarpeesta.

Säännöskohtaisia huomioita PL 124 §:n näkökulmasta

Finnfund-lakiehdotuksen 12 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että Finnfund Oy voi tarkoituksensa toteuttamiseksi omistaa tytäryhtiön, joka hoitaa julkisia hallintotehtäviä. Oikeusministeriö toteaa, että lähtökohtaisesti perustuslain 124 §:n soveltamistilanteissa laissa tarkemmin säädettävin edellytyksin mahdollistetaan julkisten hallintotehtävien antaminen yksityiselle taholle. Jos kuitenkin nimenomaisena tarkoituksena on esitysluonnoksen viittaamalla tavalla osoittaa tällaiset tehtävät tietyn valtio-omisteisen yhtiön hoidettavaksi, tällainen yhtiö tulisi perustaa lailla. Ehdotettu sääntelytapa, jossa tytäryhtiön perustaminen näyttäisi jäävän Finnfundin harkintaan, on liian epämääräinen. Sääntelytavan epämääräisyyttä korostaa edelleen lakiehdotuksen jäljemmissä pykälissä olevat muotoilut, joiden perusteella tytäryhtiö ”voi hoitaa” julkista hallintotehtävää (ks. tältä osin myös alla 18 ja 20 §:ien osalta todettu).

Oikeusministeriö on arviomuistiosta antamassaan lausunnossa huomauttanut, että jää jossain määrin epäselväksi, onko tarkoituksena siirtää julkiset hallintotehtävät Finnfundiin, josta ne edelleen siirrettäisiin (subdelegoitaisiin) perustettavaan tytäryhtiöön, vai olisiko kyse julkisten hallintotehtävien siirtämisestä lailla ulkoministeriöstä suoraan tytäryhtiölle. Pykälän muotoilu

tytäryhtiön omistamisesta Finnfund Oy:n ”tarkoituksen toteuttamiseksi” johtaa ajatukseen subdelegoinnista, jolloin myös oikeudellinen kysymyksenasettelu on toinen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä tällaiseen julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen on suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti (esim. PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp).

Finnfund-lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin mukaan tytäryhtiön tehtävänä on myöntää valtionavustuksia ja hoitaa muita tässä laissa säädettyjä julkisia hallintotehtäviä ulkoministeriön kanssa sovitun toimeksiantosopimuksen mukaisesti. Perustuslain 124 §:n näkökulmasta sääntämistapa jättää epäselväksi sen, että onko kyse lailla vai lain nojalla siirrettävistä julkisista hallintotehtävistä. Toisin sanoen, perustuuko tytäryhtiön toimivalta hoitaa julkista hallintotehtävää suoraan lakiin, vai siirtääkö ulkoministeriö tehtävät tytäryhtiölle erikseen sopimuksen perusteella. Oikeudellinen kysymyksenasettelu on myös tällöin erilainen. Perustuslakivaliokunta on katsonut käytännössään, että viranomaisia avustavia tehtäviä voidaan sopimuksella siirtää muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi, kun se perustuu lakiin (esim. PeVL 11/2006 vp, s. 2).

Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, että lakiehdotuksen sääntelytapa kauttaaltaan vaikuttaisi hieman epämääräiseltä sen suhteen, että mistä säännöksestä tytäryhtiölle todellisuudessa seuraa perustuslain 124 §:n edellyttämä toimivalta hoitaa julkista hallintotehtävää. Lakiehdotuksen sääntelytapa 18 §:ssä ja myös 20 §:ssä on lähinnä eri julkisia hallintotehtäviä kuvaileva sen sijaan, että tietyn julkisen hallintotehtävän hoitaminen selkeästi säädettäisiin tytäryhtiön tehtäväksi. Tässäkin mielessä esimerkiksi lakiehdotuksen sisältämät ”tytäryhtiö voi myöntää” ja vastaavat ilmaisut vaikuttavat haasteellisilta.

Finnfund-lakiehdotuksen 20 §:ssä säädettäisiin muista tytäryhtiön hoidettavaksi tulevista julkisista hallintotehtävistä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös tältä osin sääntämistapaan, joka jättää perustelujenkin valossa epäselväksi sen, mistä julkisesta hallintotehtävästä tosiasiasa on kysymys. Esimerkiksi a-kohdan osalta jää epäselväksi, onko kyse minkä viranomaisen päätökseen annettavasta lausunnosta, ja minkä lain mukaan kyseinen päätös tai lausunto annetaan. Mikäli kyse on ulkoministeriön päätöksestä, oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että ehdotetun 24 §:n 1 momentin mukaan ulkoministeriö ohjaa ja valvoo tytäryhtiön toimintaa. Vastaavaa epätasällisyyden haastetta vaikuttaisi sisältyvän myös muihin kohtaan. Oikeusministeriö huomauttaa myös e-kohdan osalta (muut yritysten kestävään liiketoimintaan kehittyvissä maissa liittyvät julkiset hallintotehtävät), ettei se täytä perustuslain 124 §:n näkökulmasta riittävää täsmällisyyden vaatimusta siltä osin, mikä julkinen hallintotehtävä tytäryhtiölle tosiasiasa ollaan siirtämässä. Säännöstä kokonaisuudessaan ei voida myöskään arvioida perustuslain 124 §:n edellyttämän tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen näkökulmasta riittävällä tavalla säännöksen ja perustelujen jäädessä täsmentymättömiksi.

2. Omaisuudensuoja (PL 15 §)

Esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 87) on arvioitu ehdotettujen säännösten suhdetta perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan. Tässä yhteydessä on katsottu sääntelyn rajoittavan emoyhtiön omaisuuden suojaa. Oikeusministeriö toteaa, että perusoikeudet kiinnittyvät ensi kädessä ihmisten oikeuksiin, eivät muiden oikeussubjektien, kuten osakeyhtiöiden. Emoyhtiöllä ei siten voi olla itsenäistä oikeutta myöskään perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan. Säätämisjärjestysperusteluissa tulisi kuvata myös relevantti perustuslakivaliokunnan käytäntö, mitä tältä osin ei ole nyt tehty.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on muun ohella katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 13/2020 vp, s. 3 ja siinä viitatus).

3. Asetuksen antaminen (PL 80 §)

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Finnfund-lakiehdotuksen 18 § 7 momentti, 19 §:n 4 momentti ja 20 §:n 3 momentti sisältäisivät asetuksenantovaltuuksia. Asetuksenantovaltuuksia ei ole tarkasteltu esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa perustuslain 80 §:n näkökulmasta, ja esitysluonnosta tulisi jatkovalmistelussa tältä osin täydentää tehden selkoa myös perustuslakivaliokunnan relevantista käytännöstä.

4. Tiedonvaihtosäätely

Oikeusministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota esitysluonnoksessa ehdotettavien tiedonvaihtosäännösten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. 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 (PeVL 17/2016 vp, s. 5–6). Perustuslakivaliokunnan mukaan edellä mainittuja 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).

Esitysluonnoksen 10 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi velvollisuudesta luovuttaa pyynnöstä tarpeellisia tietoja ulkoministeriölle. Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan varmistuakseen Finnfundin toiminnan asianmukaisesta hoitamisesta sekä saadakseen riittäviä tietoja omistajaohjausta varten, ulkoministeriölle säädettäisiin oikeus saada valvontaa ja ohjausta varten välttämättömät tiedot salassapitosäännösten estämättä. Jatkovalmistelussa tulisi vielä tarkentaa, onko kyse tarpeellisista vai välttämättömistä tiedoista ja tarvittaessa täydentää ehdotettavaa sääntelyä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaiseksi. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että pykälän 3 momentin sanamuodossa tulisi viitata salassapitosäännöksiin, ei määräyksiin. Vastaava tarkistus tulee tehdä myös ehdotettavan 25 §:n säännöksiin. Ehdotettavan 10 §:n 3 momentin sanamuodon ja säännöskohtaisten perusteluiden nojalla jää epäselväksi, onko tarkoitus, että tiedot luovutettaisiin pyynnöstä. Tarvittaessa ehdotettua sääntelyä tulisi tarkentaa tältä osin.

Esitysluonnoksessa ehdotettavan 10 §:n 4 momentin mukaan emoyhtiöllä on oikeus luovuttaa ja saada yrityspalvelujen toteuttamista varten asiakastietojärjestelmistä tietoja. Lisäksi säännöksessä on informatiivinen viittaus yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annettuun lakiin (293/2017). Esitysluonnoksen 25 §:n 2 momentissa ehdotetaan vastaavan sisältöistä sääntelyä tytäryhtiön osalta. Ehdotettavan sääntelyn ja säännöskohtaisten perustelujen mukaan jää epäselväksi, onko tarkoitus, että yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annettua lakia sovellettaisiin Finnfundin ja sen tytäryhtiön asiakastietojärjestelmään tallentamiin tietoihin, jolloin Finnfund ja sen tytäryhtiö olisivat esimerkiksi yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain 6 §:n mukaisia asiakastietojärjestelmän rekisterinpitäjiä. Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida, onko tarpeen tehdä tätä koskevat muutokset suoraan yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annettuun lakiin, jolloin nyt lausuttavana olevaan sääntelyyn voidaan tarvittaessa sisällyttää informatiivinen viittaus yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annettuun lakiin.

Esitysluonnoksen 11 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi ulkoministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin, Business Finland Oy:n tai Finnvera Oyj:n oikeudesta luovuttaa emoyhtiölle tietoja liikesalaisuudesta. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen salassapidon murtamista koskevan rajauksen sisällyttämiseen säännökseen (PeVL 15/2018 vp, s. 40). Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida, käykö salassapidon murtaminen riittävän yksiselitteisesti ilmi ehdotettavan säännöksen sanamuodosta (ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.4.6). Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esitysluonnoksen perustelujen mukaan emoyhtiön ei sovellettaisi julkisuuslakia, mutta ehdotettavan 11 §:n 1 momentin mukaan emoyhtiön olisi noudatettava luovutetun tiedon osalta julkisuuslain mukaisia salassapitoa koskevia säännöksiä ja huolehdittava riittävästä turvatoimista salassa pidettävän tiedon turvaamiseksi.

Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida sääntelyn täsmentämistä. Jatkovalmistelussa olisi hyvä myös vielä arvioida, ovatko esitysluonnoksessa ehdotetut erinäiset tiedonvaihtoa koskevat säännökset osin päällekkäisiä edellä mainitun yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain sääntelyn kanssa.

Esitysluonnoksessa ehdotettavan 21 §:n 2 momentin mukaan tytäryhtiön toimintaan sovellettaisiin kaikilta osin viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999). Säännöskohtaisten perustelujen mukaan julkisuuslain soveltaminen ehdotetaan ulotettavaksi kaikkeen tytäryhtiön toimintaan tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi ja koska se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi toiminnan tehokkuuden kannalta, vaikka tytäryhtiö voisi hoitaa myös tehtäviä, jotka eivät sisältäisi julkisen vallan käyttöä tai joita ei voitaisi pitää julkisina hallintotehtävinä. Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida, olisiko säännöstä tarpeen täsmentää ja vaikuttaisiko se tarpeeseen säätää esitysluonnoksen 26 §:ssä ehdotetulla tavalla vaitiolovelvollisuudesta (ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.4.4).

Esitysluonnoksessa ehdotettavassa 24 §:n 3 momentin sanamuodossa on käytetty ilmaisua ”ilmoittajasuojelusääntelyn rajoissa”, jolla on säännöskohtaisten perustelujen mukaan tarkoitus viitata Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetussa laissa (1171/2022) säädettyyn. Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida sääntelyn tarpeellisuutta tältä osin ja tarvittaessa täsmentää ehdotettua säännöstä.

Esitysluonnoksessa ehdotettavassa 25 §:ssä säädettäisiin tytäryhtiön tiedonvaihdoista. Ehdotettua sääntelyä tulisi vielä jatkovalmistelussa täsmentää vastaamaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä yksilöimällä tarpeellinen tietosisältö säännöksissä. Lisäksi esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluihin tulisi täydentää arvio esitysluonnoksessa ehdotettavien tiedonvaihtosäännösten hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi pykälän 5 momentin osalta huomiota siihen, että säännöksessä viitatussa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 kohdassa ei säädetä liikesalaisuuksia koskevien asiakirjojen salassapidosta.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan emoyhtiön ulkoministeriölle luovuttamat tiedot voisivat sisältää myös tietosuoja-asetuksen ja muun tietosuojaa koskevan lainsäädännön mukaisia henkilötietoja. Myös tytäryhtiön käsittelemät tiedot voisivat sisältää henkilötietoja, mutta niitä käsiteltäisiin tietosuoja-asetuksen ja muun lainsäädännön asettamat velvoitteet huomioiden. Säätämisyjärjestysperusteluissa on lisäksi todettu, että tietosuojalaki (1050/2018) sekä EU:n tietosuoja-asetus (EU) 2016/679 soveltuvat Finnfundin kaikkeen toimintaan. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4 ja PeVL 14/2018 vp, s. 7). Säännöskohtaisista perusteluista tulisi käydä selkeästi ilmi, miltä osin kansallista liikkumavaraa käytetään ja mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan liikkumavaran käyttö perustuu, ja miksi ehdotettu sääntely olisi oikeasuhteista, yleisen edun mukaista ja välttämätöntä. Esitysluonnoksen perusteluista tulisi vielä jatkovalmistelussa täydentää perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

5. Eräitä yhtiöoikeudellisia huomioita

Tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen julkistaminen

Esitysluonnoksen perusteluiden (s. 21) mukaan Finnfund julkaisee verkkosivuillaan osakeyhtiölain mukaisesti vuosittain tilinpäätöksensä ja vuosikertomuksensa sisältäen talousluvut sekä vastuullisuusraportoinnin.

Oikeusministeriö toteaa, että tältä osin yleisperusteluista voi saada kuvan, että osakeyhtiölaissa (624/2006, OYL) edellytetään tilinpäätöksen julkistamista yhtiön internetsivustolla. Tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen julkistamisesta säädetään kirjanpitolain (1336/1997) 3 luvun 10 §:ssä. Pakottavaa internetsivustoa koskevaa julkistamis- tai nähtävilläpitovaatimusta ei osakeyhtiölaissa ole säädetty yksityisten osakeyhtiöiden osalta, vaan OYL 8 luvun 10 §:n 1 momentissa edellytetään, että yhtiön on ilmoitettava tilinpäätös ja toimintakertomus rekisteröitäviksi kahden kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta. Mainittua perusteluiden tekstikohtaa on tarkennettava.

Finnfund-lakiehdotus 4 §

Säännöskohtaisten perusteluiden (s. 52) mukaan pykälän 2 momentissa säädettäisiin emoyhtiön julkisesta rahoituksesta. Olemassa olevaa sääntelyä vastaavasti valtio voisi jatkossakin pääomittaa emoyhtiötä eli merkitä emoyhtiön osakkeita.

Oikeusministeriö toteaa, että yhtiöoikeudellisesti pääomittaminen voidaan tehdä OYL:n nojalla muutoinkin kuin osakeannin kautta. OYL 8 luvun 2 §:ssä sallitaan esimerkiksi sijoitetun vapaan oman pääoman rahastoon merkittäväksi mm. sellainen muu oman pääoman sijoitus, jota ei merkitä muuhun rahastoon. Kyse voi olla vastikkeettomasta pääomasijoituksesta, jolloin sijoittaja ei saa vastikkeeksi yhtiön osakkeita tai muuta vastiketta. Mainittua perusteluiden tekstikohtaa voidaan täydentää.

Finnfund-lakiehdotus 5 §

Säännöskohtaisten perusteluiden (s. 53) mukaan pykälän 1 momentissa säädettäisiin nykyistä sääntelyä vastaavasti siitä, että emoyhtiön toiminnan tulisi olla liiketaloudellisesti kannattavaa pitkällä aikavälillä. Pykälän 2 momentin mukaan emoyhtiö voisi tehdä sijoituksia tai myöntää rahoitusta ainoastaan yrityksiin, joilla arvioidaan olevan edellytykset kannattavaan liiketoimintaan.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan näiden tavoitteiden tulisi olla itsestään selviä lähtökohtia missä tahansa yhtiömuotoisesti järjestetyssä liiketoimintamallissa, vaikka kyse olisikin erityistehtäväyhtiöstä. Siksi tulisi vielä arvioida, onko ylipäättään tarpeellista jättää säännökset lakiin. Jos on, pykälissä säädetyn tavoitteen toteutumisen edellytyksiä on parannettava nykyisestä ja tavoitteen valvonnan merkitystä on korostettava (vrt. myös OYL 6 luvun 2 §:n 1 momentissa säädetty hallitukselle osoitettu varainhoidon valvonnan järjestämistä koskeva tehtävä). Oikeusministeriö toteaa, että kannattavuustavoitteen saavuttamisessa ei vaikuteta onnistuneen viime aikoina erityisen hyvin, mistä kertovat nykytilan kuvauksessa (s. 7) esitetyt tiedot siitä, että viimeisen viiden vuoden aikana valtio on pääomittanut Finnfundia 125 miljoonalla eurolla.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että laissa säädetyn tehtävän toteuttaminen sitoo ja ohjaa yhtiön johdon toimintaa, ja tällä voi olla myös aitoa oikeudellista merkitystä. Lain mukaan yhtiön johdon olisi nimittäin korvattava tehtävässään tahallisuudesta tai huolimattomuudesta aiheuttama vahinko yhtiölle, osakkeenomistajalle tai kolmannelle OYL 22 luvun 1 §:n 2 ja 3 momentin mukaisesti, jollei hallituksen jäsen, hallintoneuvoston jäsen tai toimitusjohtaja osoita menetelleensä huolellisesti.

Kun Finnfundilla ja sen tytäryhtiöllä on muu kuin OYL 1 luvun 5 §:n mukainen voitontuottamistarkoitus (Finnfund-laki 4 §:n 1 momentti ja 13 §:n 3 momentti), niin jatkovalmistelussa on syytä käydä läpi myös muut varojenjakoa tai oman pääoman käyttämistä koskevat tilanteet OYL 13 luvun 9 §:n mukaisesti. OYL:n säännöksen nojalla asiasta olisi määrättävä yhtiöjärjestyksessä. Poikkeuksena yhtiöjärjestyksestä koskevasta vaatimuksesta voitaneen pitää tilannetta, jossa Finnfund-lain erityissäännöksiä (esim. 4, 13 ja 16 §) pidetään täysin tyhjentyvinä.

Finnfund-lakiehdotus 8 §

Oikeusministeriön käsityksen mukaan hallitus-toimielimen olemassaolosta ei ole asiallista tarvetta säätää nimenomaisesti, sillä tämä seuraa suoraan siitä, että yhtiöön sovelletaan OYL:n 6 luvun 1 §:n 1 momenttia ("Yhtiöllä on oltava hallitus. Sillä voi olla myös toimitusjohtaja ja hallintoneuvosto.") eikä Finnfund-laissa olisi tästä poikkeavaa säännöstä. Nimenomainen hallitusta koskeva pykälä on päällekkäinen OYL 6 luvun 1 §:n 1 momentin kanssa, ja kyseinen pykälä voidaan poistaa Finnfund-laista.

Keskeisiä ehdotuksia koskevien perusteluiden (s. 28) mukaan Finnfund-laissa säädettäisiin jatkossa, että yhtiöllä olisi johtokunnan sijaan hallitus, joka on osakeyhtiölaissa vakiintunut käsite. Oikeusministeriön käsityksen mukaan termin yleiskielisyys tai sinänsä se, että OYL:ssä käytetään samaa nimitystä, on toissijaista. Hallituksen huomioon ottaminen (perusteluissa) on kannatettavaa ennen kaikkea siksi, että OYL 6 luvussa on säännökset hallituksen toiminnan oikeudellisista perusteista, mm. hallituksen tehtävistä ja päätöksenteosta, hallituksen jäsenistä, sekä OYL 25 luvussa hallituksen jäsenten vahingonkorvausvastuusta.

Säännöskohtaisten perusteluiden (s. 61–62) mukaan ulkoministeriön ohjauksesta huolimatta olisi tärkeää, että Finnfundin tytäryhtiön hallituksessakin on riittävä julkisen hallintotehtävän ja valtionavustusten myöntämistä koskeva osaaminen ja ymmärrys. Hallituksessa tulisi olla myös riittävä osaaminen liiketoiminnasta kehittyvissä maissa sekä yritystaloudesta- ja rahoituksesta.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan minkä tahansa yhtiön hallituksen tärkeimpien tehtävien joukossa ovat toimivan liiketoimintastrategian laatiminen ja sen toimeenpanon valvonta sekä ammattitaitoisen toimivan johdon valinta (ks. myös Valtioneuvoston kanslia 2024, s. 12: Kestävää kasvua valtion omistuksella - Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös 2024. Valtioneuvoston julkaisuja 2024:28). Näiden liiketaloudellisten kyvykkyyksien tulisi olla sääntelyn keskiössä, ja ne tulisi ottaa huomioon perusteluissa. Ilman niitä HE-luonnoksen perusteluista voi saada jokseenkin erikoisen kuvan Finnfundin ja sen tytäryhtiön hallituksen jäsenten ammattipätevyyttä koskevista vaatimuksista.

Finnfund-lakiehdotus 24 §

Säännöskohtaisten perusteluiden (s. 71) mukaan pykälässä ehdotetaan säädettäväksi ulkoministeriön tytäryhtiöön kohdistamasta julkisen hallintotehtävän ohjaus- ja valvontavelvoitteesta sekä tytäryhtiön velvoitteesta ilmoittaa ulkoministeriölle toimintansa kehitysvaikutuksista sekä väärinkäytöksistä ja niiden epäilyistä ulkoministeriön ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä tarkkuudella. Pykälän 1 momentin säännöskohtaisten perusteluiden mukaan ulkoministeriön alaisuudessa oleva ohjausryhmä ei tekisi päätöksiä yhtiön päivittäisestä toiminnasta tai hallinnosta. Kuitenkin 2 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ulkoministeriöllä olisi täten myös velvollisuus puuttua mahdollisiin väärinkäytöksiin ja varmistaa, että tytäryhtiö toimii julkisen edun mukaisesti. Oikeusministeriön käsityksen mukaan epäselväksi jää, miten tämä puuttuminen tapahtuisi. Perusteluiden avoimuus voisi periaatteessa johtaa siihen, että ulkoministeriön alainen ohjausryhmä yrittäisi puuttua tytäryhtiön strategiseen päätöksentekoon (muissa kuin päivittäisissä asioissa tai hallinnossa).

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotettu pykälä saattaa johtaa tytäryhtiön osalta jokseenkin sekavaan toiminnan ohjauksen malliin. Yhtäältä tytäryhtiön johto saa yhtiökokoukseltaan (valtio omistaa vähintään 51 %:a Finnfund oy:n osakkeista, joita koskevia hallinnointioikeuksia ulkoministeriö käyttää, ja Finnfund oy omistaa ilmeisesti 100 %:a tytäryhtiön osakkeista) mandaatin ja puitteet toiminnalleen. Siltikin tytäryhtiön johto vastaa itsenäisesti tehtäviensä hoitamisesta, tekemistään päätöksistä ja niiden lain- ja yhtiöjärjestyksen mukaisuudesta. Huomiota on syytä kiinnittää myös siihen, että OYL 6 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan hallitus tai hallituksen jäsen ei saa noudattaa yhtiökokouksen, hallintoneuvoston tai hallituksen tekemää päätöstä, joka on tämän lain tai yhtiöjärjestyksen vastaisena pätemätön. Sama koskee toimitusjohtajaa, tämän sijaista ja

hallintoneuvostoa (OYL 6 luvun 19 ja 24 §). Yhteisölakien lähtökohtana on, ettei muilta tahoilta yhtiölle tulleita päätöksiä, määräyksiä tai ohjeita oteta edes huomioon.

Toisaalta Finnfund-lain 18 §:n 7 momentin asetuksenantovaltuuksien, asetusluonnoksen sekä Finnfund-lain 24 §:ssä ehdotetun nojalla näyttää ilmeiseltä, että ulkoministeriön asetuksella tai määräyksellä tytäryhtiön johdon päätöksentekomenettelyyn tai päätöksiin voitaisiin tietyiltä osin puuttua suoraan konsernin tai tytäryhtiön itsensä hallintorakenteen ulkopuolelta.

Tällainen ohjaus tytäryhtiön johdolle kuuluvissa strategisissa asioissa on perusteltua tuoda jatkovalmistelussa selkeästi osaksi konsernin ja tytäryhtiön hallintorakennetta tai toimeksiantosopimusrakennetta sen sijaan, että näin tehtäisiin mahdollisesti sellaisen suoran ulkoisen puuttumisen kautta, joka sopii paremmin valtionhallinnon määräysvaltaa käyttävän viranomaisen asemaan.

6. Rikosoikeudellinen virkavastuu

Finnfund-lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentissa säädettäisiin tytäryhtiön palveluksessa olevaan henkilöön, tytäryhtiön hallituksen jäseneseen, tytäryhtiön hallituksen varajäseneseen, tytäryhtiön toimitusjohtajaan tai tämän sijaiseen sovellettavasta rikosoikeudellisesta virkavastuusta.

Ehdotetun 19 §:n 2 momentin mukaan tytäryhtiön hallitus voi kuultuaan ulkoministeriötä päättää siirtää toimitusjohtajalle ja tämän sijaiselle kuuluvaa ratkaisovaltaa muulle yhtiön elimelle tai yhtiön palveluksessa olevalle työntekijälle. Ehdotetun 3 momentin mukaan toimitusjohtaja, tämän sijainen, tytäryhtiön hallituksen valtuuttama elin tai yhtiön palveluksessa oleva työntekijä tekevät päätöksensä asian valmistelusta vastaavan henkilön esityksestä.

Oikeusministeriö korostaa, että julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää aina rikosoikeudellisesta virkavastuusta säättämistä. Voidaan kysyä, ilmeneekö ehdotetun 22 §:n 1 momentin sanamuodosta riittävän selvästi rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuminen myös ehdotetun 19 §:n 2 momentissa viitatus tytäryhtiön hallituksen valtuuttaman muun elimen jäseniin tai 19 §:n 3 momentissa tarkoitettuun esittelijään. Lisäksi voidaan kysyä, olisiko 22 §:n 1 momentin ehdotetussa 5 kohdassa kielellisesti parempi vaihtoehto käyttää ilmaisua ”rikkoessaan 26 §:ssä tarkoitettua vaitiolovelvollisuutta”.

7. Muita säännöskohtaisia Finnfund-lakiehdotusta koskevia huomioita

Finnfund-lakiehdotuksen 15 §:n mukaan tytäryhtiö perii ulkoministeriölle tuottamistaan julkisia hallintotehtävistä ja julkisten hallintotehtävien tukipalveluista ulkoministeriön markkinaehtoiseksi katsoman hinnan. Ulkoministeriö kuulee Tytäryhtiötä määrittäessään markkinaehtoista hintaa. Hinnasta ja muista ehdoista sovitaan toimeksiantosopimuksessa. Oikeusministeriö toteaa, että julkisen hallintotehtävän hoitaminen ei ole elinkeinovapauden piiriin kuuluvaa markkinaehtoista toimintaa, eikä sen tulisi lähtökohtaisesti myöskään perustua markkinaehtoiseen hinnoitteluun. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan valtion rahoittaessa julkisen hallintotehtävän hoitamista, tulisi valtion rahoittajana määritellä tehtävästä maksettava korvaus.

Finnfund-lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentissa säädettäisiin siitä, että tytäryhtiö saa luovuttaa tämän lain mukaisten julkisten tehtävien hoitamisessa saatuja tietoja sen emoyhtiölle vain, jos tietojen luovutus perustuu lakiin tai viranomaisen määräykseen, tai tietojen luovutus on välttämätöntä konsernin operatiivisen tai hallinnollisen toiminnan kannalta, eikä tietojen käyttö vaaranna kilpailuneutraliteettia. Oikeusministeriö huomauttaa, että myös viranomaisen määräyksen on perustuttava lakiin. Virkkeen loppuosan (välttämätöntä konsernin operatiivisen tai hallinnollisen toiminnan kannalta) merkitys jää perustelujenkin valossa täsmentymättömäksi, minkä vuoksi säännöstä on vaikea arvioida. Epäselväksi jää myös, mitä olisivat julkisten tehtävien hoitamisessa saadut tiedot.

Finnfund-lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että tytäryhtiö voi päätöksellään myöntää valtionavustusta. Oikeusministeriö toteaa, että säännös vaikuttaisi antavan tytäryhtiölle jonkinlaisen yleistoimivaltuuden myöntää valtionavustuksia, mitä säännökselle ei liene haetun. Säännöstä tulisi täsmentää siten, että mitä valtionavustuksia tytäryhtiö myöntäisi. Toisaalta tässä mielessä samaa asiaa vaikuttaisi sääntelevän täsmällisemmin myös pykälän 3 momentti, minkä vuoksi 1 momentin säännös ei vaikuttaisi myöskään tarpeelliselta.

Finnfund-lakiehdotuksen 21 §:n 1 momentti sisältäisi luettelon sovellettavista hallinnon yleislaeista. Perustelujen (s. 70) mukaan tytäryhtiöön sovellettaisiin kaikkia hallinnon yleislakeja ja säännöksessä lueteltaisiin esimerkinomaisesti kaikki hallinnon yleislait. Oikeusministeriö toteaa, että hallinnon yleislait tulevat sovellettavaksi julkista hallintotehtävää hoidettaessa ilman eri viittaustakin. Perusteluista saa lisäksi sen virheellisen käsityksen, että luettelo olisi tyhjentävä. Säännös on siten paitsi tarpeeton, myös harhaanjohtava.

8. Huomioita muista lakiehdotuksista

Esitysluonnoksessa ehdotetaan tehtävän kirjanpitolakiin (1336/1997), tuloverolakiin (1535/1992) ja maksulaitoslakiin (297/1997) Finnfundin nimen muutoksesta johtuvat tekniset muutokset. Oikeusministeriö toteaa, että nykyisin esitysluonnoksen mukainen emoyhtiö on hoitanut perustettavalle tytäryhtiölle jatkossa kuuluvia julkisia hallintotehtäviä. Edellä mainittuihin lakeihin tehdään muutokset emoyhtiön, mutta ei tytäryhtiön osalta, ja siten ilmeisesti mainitut lait tulisivat

kuitenkin tytäryhtiöön sovellettavaksi. Tästä muutoksesta nykytilaan tulisi tehdä selkoa esitysluonnoksessa.

9. Asetusehdotusta koskevia huomioita

Esitysluonnoksessa ehdotettaisiin säädettäväksi myös valtionavustusta (liikekumppanuustuki) koskeva asetus. Oikeusministeriö toteaa, että asetusehdotuksen sääntely vaikuttaisi ainakin osittain päällekkäiseltä Finnfund-lakiehdotuksen kanssa, ja jatkovalmistelussa tulisi asetuksen säännöksiä tulisi tarkastella tästä näkökulmasta. Laissa säädettäisiin muun ohella valtionavustuksen myöntäjästä, josta myös asetusehdotuksen 3 §:ssä ehdotettaisiin säädettävän. Lisäksi asetusehdotuksen 6 § vaikuttaisi sisältävän päällekkäistä sääntelyä lain kanssa.

Lisäksi asetusehdotus tulisi vielä käydä läpi siitä näkökulmasta, että sisältääkö se asioita, joiden tulisi kuulua lain alaan. Muun muassa asetusehdotuksen 6 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että avustuksen hakijan tulee toimittaa hakemus sähköisesti. Perustusvaliokunta on tällaisen sääntelyn yhteydessä kiinnittänyt huomiota perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta ja perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskeviin perusoikeuksiin, ja suhtautunut erityisesti luonnollisten henkilöiden osalta varauksellisemmin sähköiseen asiointiin velvoittavaan sääntelyyn (PeVL 35/2010 vp, PeVL 5/2016 vp, PeVL 32/2018 vp).

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

10. Muita lakiteknisempiä huomioita

- 1. lakiesityksen 2 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan säännös sisältäisi informatiivisia viittauksia, vaikka tosiasiaa kyseessä ovat aineelliset viittaukset, jotka määrittävät sovellettavaa lakia (ks. lainkirjoittajan opas, jaksot 12.2.2 Aineelliset viittaukset ja 12.2.4 Informatiiviset viittaukset).
- 1. lakiesityksen 3 §:n 2 momentin 7 kohtaa ei ole käsitelty säännöskohtaisissa perusteluissa.
- 1. lakiesityksen siirtymäsäännöksessä / 32 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että tytäryhtiön perustamista koskevia täytäntöönpanotoimia voidaan ryhtyä suorittamaan tämän lain

voimaantulosta. Tavallisesti täytäntöönpanotoimiin ryhtymisestä säädetään ennen lain voimaantuloa, minkä lisäksi lähtökohtaisesti tällainen säännös on tarpeeton (ks. lainkirjoittajan opas, jakso 21.3 Tarpeeton säännös oikeudesta ryhtyä täytäntöönpanotoimiin ennen säädöksen voimaantuloa).

Wilhelmsson Niklas
Oikeusministeriö

Hämäläinen Kari
Oikeusministeriö