

Lausunto

26.06.2025

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:

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Ulkoministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan kumottavaksi Teollisen yhteistyön rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annettu laki ja säädettäväksi uusi Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annettu laki.

Seuraavassa esitetyt huomiot esitysluonnoksesta koskevat 1. lakiehdotusta, ellei toisin ole erikseen todettu. Lausunnossa on tarkasteltu ehdotettua sääntelyä eräiltä, lausunnossa todetuin osin.

2 LAUSUNTO

2.1 Yleisiä huomioita

Esitysluonnoksessa kuvataan, kuinka ulkoministeriö on vuosien aikana siirtänyt muulle kuin viranomaiselle kehitysyhteistyöhön liittyviä tehtäviä, joita sen ei ole ollut tarkoituksenmukaista hoitaa itse. Vuodesta 2006 ulkoministeriö on siirtänyt Finnfund Oy:lle julkisia hallintotehtäviä ilman lainsäädännön tukea. Nyt ehdotettavalla lailla pyritään saattamaan käytäntö Finnfund Oy:n osalta vastaamaan perustuslain 124 §:n asettamia reunaehtoja. Ehdotettavalle sääntelylle on siten selkeä tarve, vaikkakin pidän varsin ongelmallisena, että perustuslain kanssa yhteensopimaton oikeustila on voinut jatkua ulkoministeriön toiminnassa lähemmäs 20 vuotta.

Samanaikaisesti lakihanke on omiaan osoittamaan sen, kuinka oikeussuojakeinot tapauksissa, joissa viranomainen ilman perustuslain 124 §:n edellyttämää lainsäädännön tukea hankkii julkisia hallintotehtäviä muulta kuin viranomaisilta, eivät ole kovin kattavat. Ylimmillä laillisuusvalvojiilla onkin keskeinen rooli siinä, että muut kuin viranomaiset hoitavat julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n asettamissa reunaehdoissa. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on usein tarkasteltu esimerkiksi sitä, miltä osin valtionyhtiön tai julkisomisteisen yhtiön toiminnassa on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Esimerkiksi Posti Oy:tä ja Business Finland Oy:tä koskevissa ratkaisuissa on tarkasteltu sitä, onko yhtiöille annetuista julkisista hallintotehtävistä säädetty perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla (ks. esim. EOAK/1069/2019, EOAK/5474/2021).

Pidän lisäksi positiivisena, että lausuttavana olevaa esitysluonnosta on sinänsä pyritty valmistelevaan huolellisesti kattavan taustaselvittelyn jälkeen. Huomioni näiltä osin kiinnittyy kuitenkin siihen, että lakiehdotuksen vaikutustenarviointi on teetetty ulkopuolisella toimijalla ja vaikutustenarviointi nojautuu pitkälti tähän konsulttiyhtiön tekemään selvitykseen. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että lainvalmistelu on yksi keskeisimmistä ministeriöiden tehtävistä. Valiokunta on pitänyt selvänä, että sitä ei voi ulkoistaa. Käytännössä on kuitenkin katsottu, että tämä ei estä ulkopuolisten selvitysten tai asiantuntija-avun hankkimista (ks. PeVL 58/2022 vp, kohdat 27–29 ja näissä viitatu), mutta riittävästä osaamisesta on syytä varmistua.

2.2 Finnfund-emoyhtiön ja tytäryhtiön muodostama konserni

Luonnoksen mukaan Finnfund Oy muodostettaisiin konserniksi, jolla olisi liiketaloudellista toimintaa harjoittava emoyhtiö sekä perustuslain 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä hoitava tytäryhtiö. En lausunnossani ota kantaa omaksutun organisointiratkaisun – Finnfund-emoyhtiö ja julkisia hallintotehtäviä hoitava tytäryhtiö – perusteltavuuteen tai tarkoituksenmukaisuuteen.

Kiinnitän ensimmäisenä huomiota luonnoksessa omaksuttuun terminologiaan: lakiehdotuksessa säännöksissä käytetään ainakin käsitteitä Finnfund Oy, emoyhtiö, yhtiö, yhtiön tytäryhtiöt, emoyhtiön perustama yhtiö, tytäryhtiö, Finnfund Oy:n tytäryhtiö ja konserni. Pidän välttämättömänä, että jatkovalmistelussa huolellisesti yhdenmukaistetaan ja selkeytetään käytettyä käsitteistöä, jotta on selvää, mistä toimijasta kulloinkin on kyse. Epäselvyys ja sen aiheuttamat tulkintavaikkeudet ilmenevät muun muassa omaksutusta sääntelytavasta, jossa käsitellään Finnfundin tytäryhtiötä ja sille annettavaksi ehdotettuja tehtäviä, ja samalla säädetään, että Finnfund voisi perustaa muitakin tytäryhtiöitä, joita ehdotetun sääntelyn (2 luku) ei kuitenkaan ole tarkoitus koskea.

Lakiehdotuksessa pyritään säätämään tytäryhtiölle emoyhtiöstä riippumaton ja itsenäinen asema (erit. 16 §). Hallinnon yleislakien soveltaminen ja virkavastuu ulottuisivat luonnoksen mukaan ”tytäryhtiön toimintaan ja sen henkilöstöön, mutta eivät emoyhtiöön tai mahdollisiin muihin liiketaloudellista toimintaa harjoittaviin konsernin yhtiöihin.” (s. 26) Kuitenkin perusteluissa todetaan, että ”Finnfundin emoyhtiö omistaa täysin tytäryhtiön ja siten luonnollisesti harjoittaa määräysvaltaa siinä.” (s. 27) Ehdotuksen perusteella herää kysymys, onko emoyhtiön tehtävistä mahdollista emoyhtiö-tytäryhtiö-suhteen vuoksi erottaa julkisten hallintotehtävien hoitamisen ohjaus niin selkeästi, ettei emoyhtiöllä olisi suhteessa tytäryhtiöön käyttämässään määräysvallassa lainkaan julkisiin hallintotehtäviin liittyviä tehtäviä. Pidän perusteltuna, että kysymystä tarkasteltaisiin perusteluissa kattavammin.

Lisäksi ehdotetussa organisointiratkaisussa, jossa emoyhtiön tytäryhtiölle annetaan julkisia hallintotehtäviä, korostuu tehokkaan ja asianmukaisen julkisten hallintotehtävien hoitamisen valvonta. Laissa ehdotetaankin säädettäväksi, että ulkoministeriö valvoo ja ohjaa suoraan tytäryhtiötä.

2.3 Julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle

2.3.1 Virkamieshallintoperiaatteesta poikkeaminen

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla. ‘Lain nojalla’ merkitsee esimerkiksi hallintosopimusta, päätöstä tai asetusta. Vaikuttaa siltä, että lakiehdotuksessa on vielä säännösten jossain määrin epätasallisuutta siitä, mitä perustuslain 124 §:n edellyttämä lailla tai lain nojalla merkitsee, ja miten tehtävien antamisesta

pyritään säätämään. Ilmeisesti tarkoituksena on lailla siirtää tytäryhtiölle valtionavustustehtäviä sekä lain nojalla toimeksiantosopimuksella mahdollistaa muiden julkisen hallintotehtävien siirtäminen.

Perustuslain 124 §:ää voidaan luonnehtia poikkeussäännöksi virkamieshallintoperiaatteesta. Sääntämisjärjestysperusteluissa todetaan, että ”Laissa säädettäisiin myös riittävästä tytäryhtiön hallituksen virkahenkilöedustuksesta, mikä osaltaan takaisi virkamieshallintoperiaatteen toteutumisen.” (s. 84) Tytäryhtiön hallituksessa tulisi 17 §:n 3 momentin mukaan olla riittävä virkahenkilöedustus siten, että yhtiön hallinto ja tehtävien hoito on kokonaisuudessaan asianmukaisesti järjestetty tämän lain mukaisten tehtävien hoitamiseksi.

Kun kyse on nimenomaan sääntelystä, jolla halutaan poiketa virkamieshallintoperiaatteesta, on jossain määrin ristiriitaista, että sääntelyssä pyritään takaamaan virkamieshallintoperiaatteen toteutuminen. Virkamieshallintoperiaate viittaa siihen, että julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet. Sitä voidaan katsoa ilmentävän erityisesti perustuslain 2 §:n ja 118 §:n säännökset. Perustuslain 124 §:n perusteluista ilmenee ajatus virkamieshallintoperiaatteesta ja oikeusvaltioperiaatteen suojaamisesta: julkinen valta kuuluu pääsääntöisesti viranomaisille, ei yksityisille oikeushenkilöille. Perustuslain 124 §:n soveltamistilanteissa on nimenomaan kyse virkamieshallintoperiaatteesta poikkeamisesta.

On syytä lisäksi painottaa, että 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 delegointisäännöksen perustuslain 124 §:n lähtökohtana on, että lailla tai lain nojalla julkinen hallintotehtävä siirretään viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

2.3.2 Tehtävien antaminen lailla tai lain nojalla sekä täsmällisyys

Julkisten hallintotehtävien antamisesta tytäryhtiölle ehdotetaan säädettäväksi useammalla eri tavalla, eikä ole aivan selvää, ovatko eri sääntelyratkaisut tarkoituksellisia: Esitysluonnoksen 12 §:n mukaan Finnfund Oy voisi tarkoituksensa toteuttamiseksi omistaa tytäryhtiön, joka hoitaa julkisia hallintotehtäviä. Puolestaan 13 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että ”Finnfundin Tytäryhtiö Oy on valtionavustustoimintaa ja muita Suomen kehityspolitiikan mukaisia tehtäviä harjoittava osakeyhtiö” ja 14 §:ssä säädettäisiin tarkemmin sen tehtäviin kuuluvan mm. valtionavustusten myöntäminen. Ehdotettu 12 §:n 1 momentti asettuu siten erikoiseen valoon, kun muissa ehdotetuissa säännöksissä tytäryhtiö perustettaisiin lailla ja sen tehtävistä säädettäisiin lailla. Emoyhtiöllä ei siten käytännössä olisi 12 §:n 1 momentissa todettua harkintavaltaa tytäryhtiön perustamiseen julkisia hallintotehtäviä varten.

Tytäryhtiön tehtävänä olisi myöntää valtionavustuksia (14 §), ja se voisi päätöksellään myöntää valtionavustuksia (18 §). Julkisten hallintotehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle tulee säätää riittävällä täsmällisyydellä niin perustuslain 124 §:n kuin myös 2 §:n 3 momentin vuoksi. Luonnoksessa on asianmukaisesti arvioitu valtionavustustoiminnan luonnetta julkisena hallintotehtävänä huomioiden myös tuore perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Se, mitä valtionavustustoimintaa yhtiö hoitaisi, jää kuitenkin säännösten muotoilujen vuoksi jossain määrin epätasälliseksi. Tämä heijastuu myös kysymykseen tytäryhtiön toimialasta. Mikäli lailla säädetään tietty julkinen hallintotehtävä muun kuin viranomaisen hoidettavaksi, ei tällä ole harkintavaltaa siinä, hoitaako se tätä tehtävää vai ei. Lakiehdotuksessa omaksuttu muotoilu ”voi myöntää” tai ”voi hoitaa” ei siten ole täsmällinen.

Ehdotetun 14 §:n 1 momentin mukaan tytäryhtiön tehtävänä olisi myös ”hoitaa muita tässä laissa säädettyjä julkisia hallintotehtäviä”. Julkisten hallintotehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle tulee säätää tarpeeksi täsmällisesti. Lisäksi lakiehdotuksesta tulee käydä ilmi, mitä julkisia hallintotehtäviä ehdotetaan annettavaksi muulle kuin viranomaiselle, jotta mm. perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusedellytyksen täyttymisestä voidaan varmistua.

Tytäryhtiö voisi 14 §:n 2 momentin mukaan hoitaa ulkoministeriön toimeksiannosta myös muita sen toimialaan kuuluvia tehtäviä. Ensinnäkin tytäryhtiön toimiala ja tarkemmin tehtävä valtionavustustoiminnan alalla määrittyy jossain määrin epäsuorasti 13 §:n 1 momentista: ”ja muita Suomen kehityspolitiikan mukaisia tehtäviä”. Toimialan ja tehtävien määrittelyä olisi asianmukaista täsmentää (vrt. esim. laki Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta). Nyt sääntelystä ei ilmene, mitä valtionapuviranomaiselle kuuluvia tehtäviä yhtiölle siirrettäisiin suoraan lain nojalla.

Perusteluissa todetaan, että ”Avustusten myöntäminen on julkisen hallintotehtävä, josta tulee säätää lailla.” (s. 26) ja että ”Valtionavustus myönnettäisiin valtionavustuslain ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti.” (s. 27). Pidän tärkeänä, että jatkovalmistelussa perustelut käytäisiin huolella läpi, jotta ne eivät sisältäisi epätasällisia toteamuksia. Täsmällisillä ja oikeudellisesti oikeilla perusteluilla on merkitystä myös yhtiön käytännön toiminnan kannalta.

Edellä viitatuissa 14 ja 18 §:ssä ilmenevä epäselvyys tehtävistä tulee ilmi myös toisaalla: perustuslain 124 §:n ja 2 §:n 3 momentin peruslähdekohdista tarkastellen esimerkiksi 20 § on vielä luonnoksessa epätasällisessä muodossa ”tytäryhtiö voi hoitaa myös seuraavia julkisia hallintotehtäviä”. Koska kyse on viranomaiselle lähtökohtaisesti kuuluvien tehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle, tulisi laissa säätää, että ulkoministeriö voi siirtää eräitä tehtäviä yhtiölle, ei yhtiön mahdollisuudesta hoitaa julkisia hallintotehtäviä tai käyttää julkista valtaa.

Nyt tarkasteltavana olevasta 2 luvusta ei selvästi käy ilmi, mitkä ovat niitä ”tässä laissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä”, jotka säädetään yhtiölle tai joita ulkoministeriö voi yhtiöltä hankkia. Sääntelyn täsmällisyys on niin perustuslain 2 §:n 3 momentin kuin myös 124 §:n mutta myös 8 §:n kannalta keskeistä. Esimerkiksi Business Finland Oy:n kohdalla eduskunnan apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen on ratkaisussaan EOAK/883/2018 kiinnittänyt huomiota siihen, että lainsäädännön nojalla ei ollut selvää, mihin julkisiin hallintotehtäviin yhtiöllä oli perustuslain 124 §:n edellyttämä valtuutus eli oliko toimivallasta siirtää ja hoitaa näitä tehtäviä säädetty tarpeeksi täsmällisesti (ks. myöh. HE 267/2022 vp, jossa yhtiötä koskevaa lainsäädäntöä ehdotettiin täsmennettäväksi siten, että siitä ilmenisivät selkeämmin ne julkiset hallintotehtävät, joita yhtiölle annetaan lailla tai lain nojalla).

Jossain määrin epätasällisyys suhteessa perustuslain 124 §:ään ilmenee myös yhtiön rahoitusta koskevasta säännöksestä: Ehdotetun 15 §:n mukaan ulkoministeriö kuulee tytäryhtiötä määrittäessään markkinaehtoista hintaa, jonka tytäryhtiö perii ulkoministeriölle tuottamistaan julkisista hallintotehtävistä ja julkisten hallintotehtävien tukipalveluista. Mikäli kyse on julkista hallintotehtävää koskevasta sopimuksesta eli hallintosopimuksesta, sovelletaan hallintolakia (ks. HL 3 §). Säännös kuulemisesta näyttäytyy näiltä osin päällekkäiseltä ja tarpeettomalta. Tämän lisäksi säännöksen muotoilu ”ulkoministeriölle tuottamistaan julkisista hallintotehtävistä ja julkisten hallintotehtävien tukipalveluista” on epäselvä: Ensinnäkin vaikuttaa siltä, että tarkoituksena on suoraan lailla säätää tietyt valtionavustustehtävät yhtiölle, jolloin kyse ei ole ulkoministeriölle tuotetuista palveluista. Toiseksi, kuten edellä olen todennut, säännös muiden tässä laissa tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien hoitamisesta on epätasällinen. Sääntelyssä on keskeistä

hahmottaa, mitkä tehtävät annetaan suoraan lailla yhtiölle ja mitkä lain nojalla toimeksiantosopimuksella.

2.3.3 Muut kuin julkiset hallintotehtävät

Perusteluiden mukaan tytäryhtiö voisi hoitaa myös muita julkisia hallintotehtäviä tukevia tehtäviä, joita ei niiden julkisesta intressistä huolimatta voitaisi pitää julkisina hallintotehtävinä.” (s, 29). Näistä muista tehtävistä säädettäisiin ilmeisesti niin 14 §:n 2 ja 3 momentissa kuin myös esimerkiksi 20 §:ssä. Tytäryhtiö voisi 14 §:n 3 momentin mukaan hoitaa ulkoministeriön toimeksiannosta tässä laissa säädettyjen julkisen hallintotehtävien hoitamista tukevia tehtäviä. Säännöstä ei ole varsinaisesti perusteltu. Perustuslain 124 §:n edellytys ”lailla tai lain nojalla” koskee julkisia hallintotehtäviä. Luonnoksessa on arvioitu, että nämä julkisten hallintotehtävien hoitamista tukevat tehtävät eivät olisi luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä. Tällöin niistä ei ole tarpeen säätää. Jos puolestaan valmistelussa arvioidaan, että säännöksellä on tarkoitus mahdollistaa julkisten hallintotehtävien antaminen tytäryhtiölle, säännös näyttäytyy tarpeettomalta: ”tässä laissa säädetyt” julkiset hallintotehtävät kun lienevät viittaavan tytäryhtiön omiin tehtäviin. Jos taas kyse on jostakin muista julkisista hallintotehtävistä, tulisi säännöstä täsmentää.

2.3.4 Merkittävä julkisen vallan käyttö

Valtionavustusten osalta ulkoministeriölle jätettäisiin toimivalta tytäryhtiön myöntämän valtionavustuksen maksatuksen keskeytyksestä, takaisinperinnästä, maksatuksen lopettamisesta sekä valtionavustusten saajiin kohdistuvista tarkastuksista.

Perusteluissa todetaan, että PL 124 §:n tulkintakäytännön mukaan itsenäiseen harkintavaltaan perustuva tarkastuksista päättäminen on merkittävää julkisen vallan käyttöä (s. 84), minkä vuoksi ulkoministeriö tekisi valtionavustuksen saajia koskevat tarkastuspäätökset. Perusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 28/2001 vp ja PeVL 62/2010 vp.

Totean, että ensimmäisessä viitatussa lausunnossa on arvioitu vartijoiden toimivaltuuksien ja voimankäyttöoikeuden suhdetta PL 124 §:n merkittävään julkisen vallan käytön delegointikieltoon. Toisessa viitatussa lausunnossa puolestaan oli kyse pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettuihin tiloihin ulotettavista tarkastustoimivaltuuksista. Kumpikaan lausunto ei siten vaikuta olevan relevantti nyt ehdotettujen rajausten osalta. Sinänsä ehdotettuun sääntelyratkaisuun minulla ei ole huomauttamista.

2.4 Suhde hallinnon yleislakeihin sekä kelpoisuus

Lain 21 §:n 1 momentiksi ehdotetaan perusteluiden mukaan esimerkinomaista listaa tytäryhtiön sovellettavista hallinnon yleislajeista. Koska lista ei ole täydellinen eikä säännöksestä ilmene sen luonne esimerkinomaisena listana, olisi perustellumpaa jättää hallinnon yleislakien selostaminen perustelumainintojen varaan niiltä osin kuin niitä sovelletaan soveltamisalojensa mukaisesti, jotta erehdyksessä yhtiön toiminnasta ei poissuljettaisi osaa yleislajeista.

Myös viittaus (18 ja 20 §) yhtiön hoitamiin julkisiin hallintotehtäviin poikkeaa myöhemmin virkavastuuta ja kelpoisuusvaatimuksia koskevissa säännöksissä omaksutusta tulkinnasta julkisista hallintotehtävistä. Näiltä osin huomio kiinnittyy myös siihen, että julkisina hallintotehtävinä pidetään kelpoisuusvaatimuksia koskevan 23 §:n ja virkavastuuta koskevan 22 §:n kohdalla eri tehtäviä (18, 19, 20, 26 ja 27 § vai vain osa näistä). Perustuslain 124 §:n sekä muun muassa laillisuusperiaatteen ja

hyvän hallinnon kannalta on ongelmallista, mikäli virkavastuu, hallinnon yleislainsäädännön soveltaminen ja kelpoisuusvaatimukset koskevat keskenään eri joukkoa yhtiön hoitamista julkisista hallintotehtävistä. Sinänsä luonnoksessa on asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti ehdotettu ulotettavaksi virkavastuu koko julkiseen hallintotehtävään, ei ainoastaan sen julkisen vallan käyttöä koskevaan osuuteen.

Ehdotetun 21 §:n 2 momentin mukaan julkisuuslakia sovellettaisiin tytäryhtiön toimintaan kokonaisuudessaan. Esimerkiksi ehdotettu 26 § vaitiolovelvollisuudesta vaikuttaa kuitenkin olevan päällekkäinen julkisuuslain 23 §:n vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto -säännöksen kanssa. Jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä varmistumaan siitä, ettei laissa ehdoteta yleislain kanssa päällekkäistä sääntelyä.

Lakiehdotuksessa on lisäksi useita salassapitoa, tietojen antamista ja luovuttamista koskevia säännöksiä. Säättämisyjärjestysperusteluista olisi syytä täydentää näiltä osin ja huomioiden perustuslakivaliokunnan vakiintunut tietojen luovutusta koskeva lausuntokäytäntö (mm. tietojen välttämättömyys jonkin tarkoituksen kannalta). Tämän valossa esimerkiksi ehdotetut 25 §:n 3 ja 4 momentit ("täydentäviä tietoja salassapitoa koskevien määräysten estämättä – mikäli tietojenluovuttaminen on tarpeen julkisten hallintotehtävien hoitamiseksi") sekä 24 §:n 3 momentti näyttäytyvät varsin väljiltä ja epätäsmällisiltä

Huomio kiinnittyy lisäksi esimerkiksi ehdotettuun emoyhtiötä koskevaan 11 §:ään sekä 24 §:n 3 momenttiin ("salassapitosäännösten estämättä ja ilmoittajansuojelusääntelyn rajoissa"). Esimerkiksi 11 §:n mukainen luovutettujen tietojen salassapito ei koskisi tytäryhtiöltä saatuja tietoja, eikä emoyhtiön osalta olisi säädetty vaitiolovelvollisuuden ja hyödyntämiskiellon rikkomisen seuraamuksista.

Kuten luonnoksessa on tunnistettu, perustuslain 124 §:ssä korostetaan myös julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä. Luonnoksessa ehdotetaan säädettavaksi tytäryhtiön hallituksen, päätöksentekoon osallistuvien henkilöiden, toimitusjohtajan sekä lain mukaisia valtionavustus- ja hallintopäätöksiä tekevien ja julkista hallintotehtävää hoitavien työntekijöiden kelpoisuudesta kahden eri asetuksenantovaltuuden nojalla sekä 23 §:ssä. Kelpoisuusvaatimuksia koskevaa sääntelyä olisi syytä yhdenmukaistaa ja tiivistää. Asetuksenantovaltuus tarkemmista säännöksistä (20 §:n 3 mom.) tulisi sijoittaa perussäännöksen yhteyteen. Kelpoisuusvaatimusten osalta on syytä lisäksi huomioida, että hallintoasian käsittely muodostaa perustuslain 124 §:n näkökulmasta yhtenäisen tehtäväkokonaisuuden, johon välittömästi liittyviä käsittelytoimia ei ole perusteltua arvioida varsinaisesta päätöksenteosta irrallisina tehtävinä, eikä niitä voida eriyttää muodollisesta päätöksenteosta.

Ottaen huomioon, että emoyhtiö käyttäisi määräysvaltaansa tytäryhtiöön, tulisi esityksessä perustella selkeästi, minkä vuoksi emoyhtiön osalta kelpoisuusvaatimuksista ei ehdoteta säädettavaksi lainkaan (ks. lisäksi jäljempänä julkisen tehtävän osalta todettu).

Luonnoksen säättämisyjärjestysperusteluissa on tarkasteltu tytäryhtiön hallituksen nimittämistä ja kokoonpanoa koskevia säännöksiä suhteessa perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan siten, että ehdotetut säännökset rajoittaisivat emoyhtiön omaisuuden suoja. Arviointi ja ehdotetun sääntelyn suhde perustuslain 15 §:ään jää jossain määrin etäiseksi. Kyse on valtion omistamasta yhtiöstä ja sääntelyssä on kyse julkisten hallintotehtävien järjestämisen edellyttämistä säännöksistä.

2.5 Muita huomioita

2.5.1 Ulkoministeriön toimivalta ja konsernin määritelmä

Ehdotetun 6 §:n 1 momentin mukaan ”ulkoministeriö tekee päätöksen valtiontuen keskeyttämisestä ja takaisinperinnästä, jos konsernin rahoitus on annettu tai sen tekemä sijoitus on tehty Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisesti. Lain 1 §:ssä säädettäisiin Finnfund Oy -konsernin tehtävistä. Sääntelyä selkeyttäisi, mikäli laissa määriteltäisiin, mitä konserniin kuuluu. Sama koskee myös ulkoministeriön edellä viitattua toimivaltasääntelyä. Olen edellä lausunnossa käsitellyt kysymystä tytäryhtiön toimialan tarkemmasta sääntelystä.

2.5.2 Valtionavustuksia koskeva tarkastusoikeus

Luonnoksen 28 §:n 2 momentin mukaan ulkoministeriön valtuuttamalla on valtionavustuksia koskeva tarkastusoikeus valtionavustuslain 16 §:n mukaan. Sanamuoto viittaa siihen, että ulkoministeriö voisi valtuuttaa muunkin kuin valtionavustuslaissa tarkoitetun toimijan tekemään tarkastuksia. Jatkovalmistelussa säännöstä olisi syytä muotoilla pikemminkin informatiiviseksi viittaukseksi valtionavustuslain 16 §:ään, jottei synny kuvaa siitä, että kyse olisi uudesta perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellisestä säännöksestä.

2.5.3 Oikaisuvaatimuksen kohde

Ehdotetun 29 §:n mukaan tässä luvussa tarkoitettuun ulkoministeriön päätökseen saa vaatia oikaisua ulkoministeriöltä. Perusteluista ei ilmene, mitä ulkoministeriön päätöksiä säännöksessä tarkoitetaan. Onko tarkoitus säätää esimerkiksi, että ulkoministeriön päätökseen antaa yhtiölle muita kehityspoliittisia toimeksiantoja 20 §:n 3 momentin mukaisesti voisi hakea oikaisua?

2.5.4 Asetuksenantovaltuus

Luonnoksen 18 §:n 7 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä muun muassa avustuksen myöntämisen edellytyksistä sekä avustuksen hakemisesta. Asetuksenantovaltuuden tarve ja sen suhde valtionavustuslain sääntelyyn sekä sen asetuksenantovaltuutta koskevaan 8 §:ään jää ehdotuksen valossa epäselväksi.

2.5.5 Osakeyhtiön nimi

Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi yhtiön virallinen toiminimi Teollisen yhteistyön rahasto Oy käytännössä vakiintuneeksi Finnfund Oy:ksi.

Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisukäytännössään kiinnittänyt huomiota viranomaisten sekä julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi perustettavien valtionyhtiöiden nimiin (ks. esim. ratkaisut 6513/2018, 6575/2018, 6593/2018, 197/2019, 215/2019 ja 1622/2019). Kun alun alkujaan perustetaan täysin uusi valtionyhtiö lähinnä tai yksinomaan julkisten hallintotehtävien hoitamiseksi, yhtiön nimen ymmärrettävyys korostuu myös lainsäädännön selkeyden näkökulmasta. Nimen ymmärrettävyyteen kuuluu yleisesti muun muassa se, että nimi kuvaa toimintaa, jota asianomainen taho harjoittaa, ja se on esitettävissä kummallakin kansalliskielellä.

Yhtiön virallinen toiminimi on tällä hetkellä Teollisen yhteistyön rahasto Oy. Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että Finnfund Oy on ollut rekisteröitynä aputoiminimenä sekä vakiintuneena nimenä toiminnan alkuvuosista alkaen. Julkisia hallintotehtäviä hoitamaan perustettavan yhtiön nimi olisi puolestaan ”Finnfundin Tytäryhtiö Oy”.

En ole aivan vakuuttunut siitä, että viimeksi mainittu nimi kuvaisi ainakaan onnistuneesti yhtiön hoitamia julkisia hallintotehtäviä (ks. lisäksi edellä lakiehdotuksen terminologiasta toteamani).

Mielestäni nimeen liittyviä hyvän hallinnon ja kielellisten oikeuksien ulottuvuuksia ei ole riittävällä tavalla tuotu luonnoksessa esiin (ks. etenkin oikeusasiamiehen verkkosivuilla julkaistu päätös 6513/2018).

2.5.6 Eduskunnan oikeusasiamiehen toimivalta ja julkinen tehtävä

Säättämisjärjestysperusteluihin sisältyy jossain määrin irrallinen kappale ylimpien laillisuusvalvojen tehtävistä: ”Ylimpien laillisuusvalvojen laillisuusvalvonta ulottuu viranomaisten toiminnan valvonnan lisäksi myös niihin yksityisiin, jotka hoitavat julkisia tehtäviä. Laillisuusvalvojen toimivalta ulottuu laajasti yksityiseen toimintaan, vaikka kyseessä ei olisi virkavastuulla harjoitettavasta toiminnasta eikä edes julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.” (s. 86)

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Julkinen tehtävä määrittää perustuslain 109 §:n 1 momentin kautta eduskunnan oikeusasiamiehen (sekä 108 §:n kautta valtioneuvoston oikeuskanslerin) toimivallan piirin. Julkinen tehtävä on suhteessa julkiseen hallintotehtävään yläkäsite: julkinen tehtävä ei ole aina välttämättä julkinen hallintotehtävä. Jokin toiminta voi tulla arvioitavaksi julkisena tehtävänä ilman julkisen hallintotehtävän luonnetta. Tällaisia voivat olla esimerkiksi eräät yleispalvelut tai julkisen palvelun tehtävät. Nämä ovat paitsi kansalaisille myös yhteiskunnan toimivuudelle yleisemminkin tärkeitä palveluita, joita markkinat eivät välttämättä aina tyydyttävästi tuota (ks. tarkemmin julkisesta tehtävästä esimerkiksi puheenvuoroni eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2023: Mikä on oikeusasiamiehen valvoma julkinen tehtävä?).

Luonnoksessa ei varsinaisesti arvioida, hoitaako emoyhtiö julkista tehtävää tai onko tytäryhtiön tehtävissä muilta kuin julkista hallintotehtävää koskevilta osin kyse julkisesta tehtävästä. Vaikka pelkkä julkinen intressi ei tee tehtävästä julkisen hallintotehtävän hoitamista, on selvää, että valtion kehitysrahoitustoiminnalla, jonka tarkoituksena on edistää kehittyvien maiden kestävä kehitystä, on julkinen intressi.

Korostan kuitenkin sitä, ettei kysymys Finnfund Oy:n kuulumisesta oikeusasiamiehen toimivaltaan tietääkseni ole ollut vielä oikeusasiamiehen arvioitavana.

Färkkilä Heini

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja