

15.5.2024

VN/23161/2023
VN/23161/2023-OM-26

Työ- ja elinkeinoministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi Suomen Teollisuussijoitus Oy –nimisestä valtionyhtiöstä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä Business Finland Venture Capital Oy –nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annetun lain kumoamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi Ilmastorahasto Oy:tä, Suomen Teollisuussijoitus Oy:tä ja Business Finland Venture Capital Oy:tä koskevaa lainsäädäntöä siten, että jatkossa näiden yhtiöiden tehtäviä hoitaisivat Suomen Teollisuussijoitus Oy ja tämän tytäryhtiö Teollisuustuki Oy. Emoyhtiö toimisi markkinaehtoisesti, kun taas sen tytäryhtiöön keskitettäisiin valtiontukitoiminta,

Koska oikeusministeriö ei ollut lausuntopyynnön alkuperäisessä jakelussa, lausuntoaikaa jäi vain kaksi viikkoa. Myös alkuperäinen lausuntoaika on ollut ohjeistettua lyhyempi (4 viikkoa). Lyhyen lausuntoajan vuoksi tässä lausunnossa on tarkasteltu esitysluonnossa vain lausunnossa todetuina osin ja tavanomaista suppeammin.

Julkisen hallintotehtävän käsite, suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Luonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa on selostettu perustuslain 80 §:n ja 119 §:n 2 momentin sisältöä. Perustuslain 119 §:n 2 mom. koskee lakivaraus valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista. Säännös ei ole merkityksellinen nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen kannalta, sillä valtionyhtiöt eivät ole PL 119 §:n 2 mom. tarkoitettuja toimielimiä. Ehdotus on, kuten luonnoksessa todetaan, merkityksellinen erityisesti suhteessa PL 124 §:ään.

Luonnoksessa ehdotetaan organisoitavaksi yhtiöiden toiminta siten, että tytäryhtiöön keskitettäisiin valtiontukitoiminta sekä valtiontukiehtoiset rahastosijoitukset. Tarkoituksena on eriyttää valtiontukitoiminnot omaan yhtiöönsä (tytäryhtiö), kun taas emoyhtiö toimisi markkinaehtoisesti. Luonnoksessa organisoinnin määräävänä lähtökohtana on ilmeisesti omaksuttu se, että valtiontukitoiminta ja valtiontukiehtoinen sijoitustoiminta on katsottu PL 124 §:ssä tarkoitetuksi julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi.

Luonnoksessa on hahmotettu asianmukaisesti perustuslain 124 §:ään liittyviä elementtejä, mutta arvio siitä mikä on julkista hallintotehtävää ja mikä ei, ei ole varsinaisesti tehty. Esityksen säätämisjärjestysperusteluja olisi syytä täydentää ja selkeyttää arvioinnilla tehtävien luonteesta: mitkä tehtävistä katsotaan olevan julkisia hallintotehtäviä, mitkä eivät ja millä perusteella.

Luonnoksen lähtökohtana on, että julkiseksi hallintotehtäväksi katsotaan sijoitustoiminta, jos se sisältää EU-oikeuden mukaisen valtiontukielementin. On todettava, että EU-oikeuden mukainen valtiontukisääntely ja tätä koskeva oikeuskäytäntö ovat sinänsä erillisiä suhteessa perustuslain 124 §:n sisältöön ja tulkintaan. Perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän käsite on kansallinen ja sen on tarkoitettu viittaavan laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, ja käsite saakin tarkemman sisälltönsä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Lisäksi on huomioitava, että perustuslain

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

käsitteet ovat autonomisia. Kun arvioidaan sitä, onko kyse julkisesta hallintotehtävästä vai ei, arvioinnissa on pantu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä painoarvoa itse tehtävän luonteelle. On siten mahdollista argumentoida myös, että sijoitustoiminta on luonteeltaan sen verran erään-
tynyt julkisen hallintotehtävän luonteesta, että siinä – vaikkakin kyse on julkisessa intressistä tehtävästä toiminnasta – ei olisi enää kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Selvää kuitenkin on, että niin emoyhtiön kuin tytäryhtiön toimintaan liittyy julkinen intressi, minkä vuoksi keskeisenä lähtökohtana voidaan pitää vaatimusta yhtiöiden toiminnan asianmukaisesta sääntelystä.

Ulkoministeriö on esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa viitannut vuodelta 2014 peräisin olevaan professori Mäenpään lausuntoon Finnfund Oy:n tehtävien arvioinnista PL 124 §:n kannalta. Finnfundin rahoitustehtävä on arvioitu lausunnon perusteella jossain määrin toisella tavalla kuin nyt käsiteltävänä olevassa esitysluonnoksessa. On selvää, että arvio tietyn toiminnan luonteesta julkisena hallintotehtävänä ei tule vaihdella hallinnonaloittain. Tämän lisäksi on huomionarvoista, että perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut juuri näiden käsiteltävänä olevien tehtävien luonnetta PL 124 §:n kannalta. Näillä perusteilla ja kun julkisen hallintotehtävän hoitaminen on otettu määrääväksi elementiksi organisointimallissa, oikeusministeriö pitää perusteltuna, että esitykseen kirjataan lausuma perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuudesta.

Luonnoksessa on selostettu eri toteuttamisvaihtoehtoja hallitusohjelmakirjauksen toteuttamiseksi, kuten yhtiöiden sulauttaminen Suomen Teollisuussijoitukseen ja malli, jossa valtion suoraan omistukseen olisi jäänyt kaksi erillistä yhtiötä. Luonnoksessa on päädytty malliin, jossa valtio omistaa Suomen Teollisuussijoitus Oy:n, joka puolestaan omistaa Teollisuustuki Oy:n. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi tytäryhtiön ohjauksesta ”koskien 7 ja 8 §:ssä, 9 §:n 2 momentissa sekä 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuja valtiontukien myöntämiseen ja valvontaan liittyviä julkisia hallintotehtäviä”. Emoyhtiö vastaisi omistajaohjauksesta muilta osin. Omaksuttu malli vaikuttaa hallinnollisesti jossain määrin monimutkaiselta ja ministeriön ohjaustoimivallan ulottuvuus tulkinnanvaraiselta. Tämä liittyy myös edellä julkisen hallintotehtävän käsitteeseen todettuun. Lisäksi tytäryhtiön tehtäviin mitä ilmeisimmin kuuluisi myös muita kuin julkisiksi hallintotehtäviksi luonnehdittavia tehtäviä. Luonnoksessa (s. 42) todettua ”Teollisuustuki Oy:lle on siten perustuslaillisista näkökohdista johtuen muodostettava riittävän itsenäinen rooli suhteessa emoyhtiönsä siltä osin kuin kyse on julkisten hallintotehtävien hoitamisesta.” olisi hyvä perustella hieman laajemmin.

Eräitä yksityiskohtaisempia huomioita (1 ja 2. lakiehdotus)

1. LE, 1 §

- Luonnoksessa tarkoituksena on säätää, että työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi tytäryhtiön julkisen hallintotehtävien ohjauksesta. ”Yhtiö vastaa näiden yhtiöiden omistajaohjauksesta poislukien niiden valtiontukea sisältävät sijoitukset, joita koskevien julkisten hallintotehtävien ohjauksesta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö.” Vaikuttaa siltä, että 1 §:n 3 mom. osalta on näiltä osin jossain määrin epäselvyyttä tai epätasällisyyttä, kun säännöstä peilataan esim. 2. LE 3 §:ään (tukien myöntämiseen ja valvontaan liittyvät julkiset hallintotehtävät).

2. LE, 3 §

- Ehdotetun 3 §:n 3 mom. mukaan ”Työ- ja elinkeinoministeriö voi antaa yhtiölle määräyksiä. Määräykset voivat koskea 7 ja 8 §:ssä, 9 §:n 2 momentissa sekä 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuja valtiontukien myöntämiseen ja valvontaan liittyviä tehtäviä.” Määräyksenantovaltuus kiinnitetään samoihin säännöksiin kuin työ- ja elinkeinoministeriön vastuu yhtiön ohjauksesta 2 momentissa. Luonnoksen perusteella 3 momentin määräyksenantovaltuuden tarkoitus ja sisältö jäävät jossain määrin epäselviksi. Selvyyden vuoksi sanaparia määrätä/määräys tulee käyttää vain, kun kyse on oikeussääntöjen antamisesta (=normipäätöksestä). Lainkirjoittajan oppaassa edelleen korostetaan, että ministeriöt eivät enää anna oikeussääntöjä sisältäviä ministeriön päätöksiä tai määräyksiä. Ehdotettua säännöstä olisi syytä vielä jatkovalmistelussa tarkastella erityisesti siitä näkökulmasta, onko tosiaan kyse määräyksenantovaltuudesta, ja arvioida säännöksen suhdetta PL 80 §:n 2 momenttiin.

2. LE, 12 §

- Voimassa oleva 12 §, joka koskee suhdetta hallinnon yleislakeihin, ehdotetaan kumottavaksi. Perusteluksi tälle todetaan, että jatkossa kaikki yhtiön sijoitus- ja rahoitustoiminta on valtiontukiehtoista, joten selkeyden vuoksi säännös hallinnon yleislakien soveltumisesta vain valtiontukitoimintaan ehdotetaan kumottavaksi. Ehdotuksen taustalla on ilmeisesti ajatus siitä, että hallinnon yleislait tulevat sovellettavaksi yhtiön toimintaan suoraan yleislakien soveltamisalojen mukaisesti. On kuitenkin huomattava, että voimassa oleva 12 § laajentaa julkisuuslain soveltamisen yhtiön julkisiin hallintotehtäviin, kun julkisuuslain soveltamisalasäännöksen mukaan julkisuuslakia sovelletaan vain julkisen valtion käyttöön. Ehdotettu säännös siten supistaisi julkisuuslain soveltamisalaa yhtiössä nykyisestä. Ratkaisua ei ole luonnoksessa perusteltu.

- Lisäksi tytäryhtiön tehtäviin vaikuttaa ehdotuksen perusteella kuuluvan myös muita kuin julkisen hallintotehtävän hoitamista koskevia tehtäviä.

Oikeusministeriö muistuttaa lopuksi esityksen teknisestä viimeistelystä ja sen toimittamisesta hyvissä ajoin laintarkastukseen (mm. johtolauseet, pykälämuotoilut).

osastopäällikkö

Johanna Suurpää

lainsäädäntöneuvos

Heini Färkkilä

Jakelu

TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

VN/23161/2023-OM-26

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: