



Julkisalan koulutettujen
neuvottelujärjestö

Työ- ja elinkeinoministeriö
kirjaamo@tem.fi

Lausuntopyyntönne VN/1868/2020
VN/1868/2020-TEM-9

JUKOn lausunto Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland –nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta

JUKO kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta.

Esityksen tavoitteena on ollut erityisesti Business Finland Oy:n hoitamien julkisten hallintotehtävien määrittely lain tasolla siten, että sen hoitamien julkisten hallintotehtävät perustuvat perustuslain 124 §:n mukaiseen valtuutukseen.

Huomioita tästä:

1) Lakiluonnoksessa määritellään edelleenkin vain osa yhtiölle annetuista julkisista hallintotehtävistä.

Lakiluonnoksen mukaan ”*Esityksessä täsmennetään yhtiön hoitamien julkisten hallintotehtävien määrittelyä lukuun ottamatta sellaisia luonteeltaan avustavia tai teknisluonteisia tehtäviä, joiden tarkempi määrittely voisi edelleen perustua yksinomaan Business Finland -lain 13 §:n nojalla laadittavaan rahoituskeskuksen ja yhtiön väliseen palvelusopimukseen. Esitykseen sisältyy nimenomainen säännös, joka oikeuttaisi luonteeltaan avustavien ja teknisten julkisten hallintotehtävien siirron yhtiöön sopimukseen perustuen eli perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla lain nojalla.*”

- **Palvelusopimuksella** yhtiöön annettuja/annettavia **tehtäviä ei ole miltään osin avattu** lakiluonnoksessa, joten ei myöskään ole mahdollista ottaa kantaa siihen, onko kyse julkisista hallintotehtävistä ja jos on, miltä osin ja miten (lailla tai lain nojalla) tällaisia tehtäviä voidaan antaa viranomaisen ulkopuolelle.
 - Lakiluonnoksessa on kuitenkin todettu, että palvelusopimuksen perusteella yhtiöön annetut tehtävät olisivat luonteeltaan avustavia tai teknisluonteisia. Väite kuitenkin on ristiriidassa Business Finlandin oikeusasiamiehelle antaman selvityksen (23.7.2019) kanssa. Selvityksen perusteella kyse ei sittenkään olisi avustavista ja teknisluonteisista tehtävistä, vaan tehtävistä, jotka vaativat erityistä asiantuntemusta.

- Business Finlandin *liikkeenluovutuksia koskevasta selvityksestä* käy ilmi, että luovutettuihin tehtäviin on kuulunut ainakin strategiaan¹ ja vaikuttavuuteen liittyviä tehtäviä, hallintoon liittyviä tehtäviä (mm. hankintatoimi) sekä IT-tehtäviä ja asiakaskokemuksen asiantuntija- ja tukipalvelutehtäviä. Yhtiön tehtäväksi on annettu mm. digitaalisten asiakaspalveluratkaisujen ja toimintamallien kehittäminen, viraston digitaaliset palvelut kokonaisuudessaan (mm. arkkitehtuuri, ratkaisujen kehittämien ja järjestelmien käytön tuki) sekä Business Finlandin kehittäminen ja sen koordinaatio kokonaisuutena. Nämä tehtävät eivät selvästikään ole avustavia ja teknisluontoisia tehtäviä.
- Koska palvelusopimuksella yhtiölle annettavia tehtäviä ei ole yksilöity, kunkin annetun tehtävän osalta ei myöskään ole tehty tarkastelua siitä, onko tehtävien antaminen yhtiölle tarkoituksenmukaista.
 - Kuten lakiluonnoksessakin todetaan: ” Perustuslakivaliokunta on painottanut vakiintuneessa lausuntokäytännössä, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (PeVL 44/2016 vp, 15 PeVL 16/2016 vp, PeVL 12/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin PeVL 29/2013 vp, PeVL 37/2010 vp).”
 - Niin ikään lainkirjoittajan oppaassa todetaan: *Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen.*²

Johtopäätös: Lakiluonnokseen lisätty säännös palvelusopimuksella yhtiöön siirrettävistä tehtävistä ei edelleenkään täytä perustuslain 124 §:n mukaisia tehtävien antamiselle asetettuja edellytyksiä. Perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella lain nojalla on toki hyväksytty siirrettäväksi muulle kuin viranomaiselle etenkin luonteeltaan teknisiä, rutiininomaisia ja avustavia tehtäviä, mutta tällöinkin **lain nojalla siirrettävät tehtävät on yksilöitävä täsmällisesti laissa ja siirtämisen tarkoituksenmukaisuutta on tarkasteltava tehtävä tehtävältä erikseen.**

2) Laissa Yhtiölle säädetyt julkiset hallintotehtävät 11 §

Lakiluonnoksessa on täsmennetty yhtiölle annettujen tehtävien sisältöä. Tähän liittyen muutama huomio:

- Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla ja lain nojalla ja vain säännöksessä tarkoitettujen edellytysten valli-

¹ Huomattakoon, että lakiluonnoksen kohdassa 2 Nykytila ja sen arviointi (kpl 2) on todettu, että johtoon, strategiaan ja viranomais tehtäviin keskittyvät tehtävät hoitaa rahoituskeskus.

² Lainkirjoittajan opas, luku 10.3. Oikeusministeriö <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>

nessa. Säännöksen sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille *vain rajoitetusti*. (HE 1/1998) BF-lakiluonnoksen perusteella viraston julkisia hallintotehtäviä / julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä on jo annettu ja on tarkoitus antaa hyvin laajasti yhtiöön, mikä poikkeaa perustuslain 124 §:n mukaisesta tarkoituksesta eli *vain rajoitetusti*. Erityisesti ja kun kyseessä on poikkeuksellisen laaja julkisten hallintotehtävien siirtäminen viranomaisen ulkopuolelle, tämä seikka olisi tarkoituksenmukaista tuoda lakiehdotuksessa selkeämmin esiin suhteessa perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen, jotta myös perustuslakivaliokunta aikanaan saa oikean kuvan viranomaiselle siirrettävien tehtävien laajamittaisuudesta.

- Yhtiölle annettujen julkisten hallintotehtävien tarkoituksenmukaisuuden arviointi ei ole tälläkään osin riittävä. Lakiluonnoksessa on mm. todettu, että yhtiöllä on sellaista erityisosaamista asiakasrajanpinnasta jota virastolla ei ole. Tässä yhteydessä ei tuoda kuitenkaan esiin sitä seikkaa, että viraston asiakasrajanpinnassa työskennelleet henkilöt (94 hlöä liikkeenluovutusta koskevan selvityksen mukaan 23.7.2019) on siirretty vuoden 2019 alusta lukien yhtiöön, mistä syystä myös erityisosaaminen on siirretty yhtiöön. Näin ollen lakiluonnoksessa esitetyt tarkoituksenmukaisuusperustelut ei voida pitää kestävinä. Jos ja kun viraston asiakaskuntaa koskeva osaaminen henkilöineen on jo siirretty yhtiöön vuoden 2019 alusta, ei tätä osaamista ja resurssien määrää voida käyttää perusteluna sille, että tehtävät on nyt tarkoituksenmukaista antaa/jättää yhtiöön.
- Yhtiön rooli viraston rahoitusprosessissa on esitetty epämääräisesti.
 - *”Lisäksi yhtiö voi lausua näkemyksensä yritysten rahoitussuunnitelmien realistisuudesta suhteessa kasvu-, kansainvälistymis- ja kehittämissuunnitelmiin sekä arvioida yritysten markkinoille tarjoamien tai kehitettävien ratkaisujen kilpailuetua tavoitelluilla markkina-alueilla ja suhteessa muihin rahoitettaviksi esitettyihin hankkeisiin.”*

ja toisaalta viraston osalta on todettu, että

- *”Rahoituskeskuksen esittelijät ja päätöksentekijät voivat hyödyntää valmistelussa, esittelyssä ja päätöksenteossa yhtiön tuottamaa tietoa ja arvioita, mutta rahoituskeskuksella on yksimainen vastuu valmistella vastuulleen kuuluva rahoitusesitys ja päättää myönnettävästä rahoituksesta”*
- *”yhtiön palveluksessa olevat henkilöt voivat myös esittää arvionsa ja näkemyksensä esitetyn hankkeen rahoituskelpoisuudesta osana toisen momentin ensimmäisen kohdan mukaisia tehtäviä. Yhtiön palveluksessa olevien henkilöiden esittämät arviot ja näkemykset perustuvat virkavastuulla hankittuun ja tuotettuun markkina-, asiakas- ja hanketietoon. Rahoituskeskuksen rahoituspäätöksen esittelystä vastaava rahoitusasiantuntija voi ottaa nämä yhtiön asiantuntijanäkemykset huomioon”*
- Jos ja kun virasto joka tapauksessa rahoitusprosessissaan tarvitsee nyt yhtiön sille tuottamat tiedot päätöksentekonsa tueksi, herää kysymys, mistä virasto saa tarvitsemansa tiedon, jos se jostakin syystä ei käyttäisikään yhtiön tuottamaa tietoa (*voi käyttää*). Onko valitulla sa-

namuodolla tarkoitus häivyttää yhtiön tosiasiallista ja merkittävää roolia viraston rahoituspäätösten valmistelua koskeissa asioissa. Jos tosiasiallisena tarkoituksena ei olekaan teettää ko. tehtäviä aina yhtiössä, ei myöskään voida katsoa, että näiden tehtävien (julkinen hallintotehtävä) ja osaamisen siirtäminen yhtiöön olisi ollut perustuslain 124 §:n mukaisesti perusteltua ja tarkoituksenmukaista.

- 14 § Rahoituspäätökset: ”Esityksessä täsmennettäisiin säännöksen mukaisen valtionavustuksen euromääräisen 100 000 euron enimmäismäärän määritelmää siten, että yhtiö voisi tehdä päätöksiä, joiden arvo ei yksittäisen päätöksen osalta ylitä 100 000 euroa yhtä yritystä kohden.” Nämä päätökset ovat perinteisesti olleet virkатыötä ja virastolle kuuluvia tehtäviä.

Johtopäätös: Yhtiön rooli viraston rahoituspäätösten valmistelussa jää edelleen epäämääräiseksi. Yhtiölle on annettu perustuslain 124 §:n mukaiseen tarkoitukseen nähden huomattavan laajasti viraston julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä. Tämä seikka tulisi tuoda perustellusti esiin lakiesityksessä. Lisäksi tehtävien antamisen tarkoituksenmukaisuutta ei ole perusteltu kestäväällä tavalla.

3) Yhtiön ydintehtävät ja ohjaus

Business Finland Oy:n ydintehtävä on paljon laajempi kuin vain rahoitus. Hallituksen esitys ja laki kuitenkin lähtevät siitä, että virasto (rahoitusorganisaatio) ohjaa laajempaa kokonaistyötä tekevää yhtiötä.

- Monet fuusiossa (Finpro&Tekes) yhdistetyt toiminnot, kuten Invest in / viennin edistämisen palvelut / Visit Finlandin tehtävät ovat täysin eri pohjalta toimivia (esimerkiksi viikemiespäätöksiä ei tarvita). Lain henkenä ja lähtökohtana ei tulisi olla, että virasto ohjaa näitäkin toimintoja. Tätä tulisi selkeyttää eli mitä virasto tosiasiallisesti ohjaa yhtiön ydintehtävien osalta.

4) Hallinnon yleislakien noudattaminen

Hallinnon yleislakien noudattaminen yhtiön hoitaessa julkisia hallintotehtäviä jää jossakin määrin epäselväksi. Kun kaikkia Yhtiölle annettuja julkisia hallintotehtäviä ei lakiehdotuksessa avata, jää epäselväksi, mihin kaikkiin Yhtiölle annettuihin tehtäviin hallinnon yleislakeja sovelletaan.

Business Finland esittää asioita englannin kielellä. Lähtökohtana tässäkin tulisi olla Suomen kielen käyttö. Se tulisi myös sisällyttää lakiin. Myönnöt, käsittelyt, perustelut, pöytäkirjat, ym. tukiin liitetyt tulee laatia ja käsitellä suomen kielellä.

Helsingissä 29.10.2020

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:n puolesta



Markku Nieminen
neuvottelupäällikkö