

Asia: VN/1868/2020

Lausuntopyyntö luonnoksista Business Finland -lainsäädäntöön esitettävistä muutoksista

Lausunnonantajan lausunto

Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä

[Rahoituskeskuksen henkilöstöyhdistys BF JUKO-TEK ry:n lausunto BF-lakiluonnoksesta 22062022.pdf](#)

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Viite: Lausuntopyyntö luonnoksista Business Finland -lainsäädäntöön esitettävistä muutoksista

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/1868/2020

Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin henkilöstön huomioita tästä luonnoksesta on koostanut Rahoituskeskuksen henkilöstöyhdistys BF JUKO-TEK ry.

Esitysluonnos ei ratkaise pysyvää rakenteellista ongelmaa, joka liittyy Business Finlandin ns. hybridi organisaatiomalliin, joka muodostuu valtion virastosta ja yhtiöstä. Muut toteuttamisvaihtoehdot kohdassa ei esityksen valmistelussa ole harkittu ollenkaan Business Finlandin toiminnan siirtämistä kokonaisuudessaan Rahoituskeskukseen, eikä liioin koko toiminnan siirtämistä luukuunottamatta Business Finlandin ulkomaanverkostoa Rahoituskeskukseen. Esityksen perustelut näille vaihtoehdoille ovat puutteelliset eivätkä perustu riittäviin / riippumattomiin selvityksiin nykyisen toiminnan tarkoituksenmukaisuudesta. Näin ollen perustelut yhtiön paremmasta muutosnopeudesta ja ketterydestä jäävät ilman perusteluja.

Selvyyden vuoksi luonnontekstissä tulisi selkeästi tuoda esille se, milloin ”Business Finland” tarkoittaa Rahoituskeskusta ja milloin yhtiötä.

1. Julkisen hallintotehtävän siirto muulle kuin viranomaiselle (12.1)

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että vaikka kyse ei ole tehtävistä, joihin kuuluu hallintopäätösten tekemistä, vaan lähinnä teknisluonteisesta ja operatiivisesta toiminnasta, kyse on silti toiminnasta, jota on pidettävänä julkisena hallintotehtävänä (Ks. esim. PeVL 16/2002 vp ja PeVL 47/2005 vp.). Sen sijaan toiminnassa, jossa oli kyse puolueettomasta, tekniseen asiantuntemukseen perustuvasta testauksesta ja sertifioinnista, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan, ei perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan ollut kyse julkisesta hallintotehtävästä (PeVL 4/2012 vp, sivu 2.).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että koska julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, julkisen hallintotehtävän hoitaminen ei siten kuulu sopimusvapauden piiriin. Muu kuin viranomainen ei voi ryhtyä omasta aloitteestaan hoitamaan tällaista tehtävää sopimuksen perusteella (PeVL 23/2013 vp, sivu 5.).

Valtionyhtiöt eivät kuulu hallintolain tarkoittamiin viranomaisiin eivätkä ne ole myöskään valtion liikelaitoksia (Mäenpää 2008, sivu 52.). Siten valtionyhtiöt kuuluvat viranomaiskoneiston ulkopuolelle, vaikka valtio omistaisikin kaikki yhtiön osakkeet tai vaikka yhtiön tehtävistä olisi säädetty laissa. Valtion mahdollisuus ohjata yhtiöitään on rajallinen. Kun tehtävä on siirretty valtionyhtiölle, se on siirretty viranomaiskoneiston ulkopuolelle, eikä tehtävää ole hoitamassa virkamieshallintoperiaatteen mukaisesti viranomaiset tai viranomaisten nimissä laillisesti virkoihinsa nimitetyt virka-miehet (Ks. lisää virkavastuun soveltuvuudesta julkista hallintotehtävää hoitavaan ja virkavastuun eri ulottuvuuksista Keravuori-Rusanen 2008, sivu 375–391).

Esityksen 11 §:n 3 momentin 1–2 kohdan mukaisia asiakas- ja markkinatietojen keräämiseen ja arviointiin sekä asiakkaiden palvelutarpeiden kartoitukseen ja neuvontaan liittyviä tehtäviä katsotaan tarkoituksenmukaisiksi toteuttaa yhtiössä.

Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa ei ole huomioitu Business Finlandin historiallista kehityskaarta, jossa nykyisin olemassa olevalla Business Finlandin toimintarakenteella perustellaan tehtävien siirtojen tarkoituksenmukaisuutta. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnin perusteluissa käytetty yhtiön erityisosaaminen, paremmat edellytykset asiakashankintaan ja asiakastiedon laaja kerääminen ovat suurelta osin seurausta aikaisemmin tehdyistä tehtävien siirroista Tekesistä Business Finland Oy:n sekä toimintavuosien aikana tehdyistä uusista rekrytoinneista ilman, että näiden tehtävien kohdalla olisi tehty riittävää tarkoituksenmukaisuusarviointia.

Yhtiömuotoisessa toiminnassa ja kun kyseessä on palveluiden tarjoaminen, tulee samalla kiinnittää huomiota kilpailuoikeudellisiin ja valtioneuvoston koskeviin kysymyksiin. Kun valtio tarjoaa tavaroita tai palveluita markkinoilla, tulee sen soveltaa toiminnassa markkinaperusteista hinnoittelua terveen ja toimivan kilpailun turvaamiseksi. Kilpailuneutraaliteetin kannalta ongelmallisia ovat myös tilanteet, joissa valtiolla tai sen määräysvaltaan kuuluvalla yksiköllä on mahdollisuus hyödyntää taloudellisessa toiminnassaan viranomaistoiminnassa saatuja tietovarantoja, infrastruktuuria tai ei-markkinahintaisia tukipalveluja.

2. Rahoituskeskuksen ja yhtiön välinen palvelusopimus

Luonnoksessa esitetään, että yhtiö tuottaa Rahoituskeskuksen tehtäviin liittyviä palveluita Rahoituskeskuksen kanssa laadittavan palvelusopimuksen mukaisesti ja saa rahoituksensa palvelusopimuksen perusteella valtion talousarviosta.

Rahoituskeskus ja yhtiö tekevät vuosittain palvelusopimuksen, jossa määritellään yhtiön 11 §:ssä ja 11 a §:ssä määriteltyihin tehtäviin perustuvat toimenpiteet ja niistä sille vuosittain maksettava korvaus. Palvelusopimukseen liitetään suunnitelma rahoituskeskuksen ja yhtiön tulevan nelivuotiskauden toiminnasta

13 §. Rahoituskeskuksen ja yhtiön välinen palvelusopimus. Rahoituskeskuksen ja yhtiön palvelusopimusta koskevaa pykälää täsmennettäisiin siten, että säännöksessä yksilöitäisiin yhtiön tehtäviä koskevat säännökset. Näihin 11 §:ssä ja 11 a §:ssä tarkoitettuihin yhtiön tehtäviin perustuvat toimenpiteet määritellään palvelusopimuksessa. Palvelusopimuksessa voitaisiin sopia myös yhtiön 14 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä, joihin viitataan esityksen 11 §:n 2 momentissa. Voimassa olevassa säännöksessä viitataan vain yleisesti yhtiön lakisääteisiin tehtäviin viittaamatta yksittäisiin yhtiön tehtäviä koskeviin säännöksiin. Muutosten tarkoituksena ei ole muuttaa palvelusopimuksen tarkoitusta tai kattavuutta. Palvelusopimus on Business Finlandin sisäinen asiakirja, jossa sovitaan vuosittain yhtiön hoitamien lakisääteisiin tehtäviin liittyvät toimenpiteet ja niistä rahoituskeskuksen yhtiölle maksama korvaus (sivu 20).

Koska palvelusopimuksella yhtiölle annettavia tehtäviä ei ole yksilöity, kunkin annetun tehtävän osalta ei myöskään ole tehty tarkastelua siitä, onko tehtävien antaminen yhtiölle tarkoituksenmukaista.

”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 (Lainkirjoittajan opas, luku 10.3. Oikeusministeriö <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>)

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.

Lisäksi huomiona esitetään, että palvelusopimukseen perustun Rahoituskeskuksen Business Finland -yhtiöltä hankkimat palvelut tulisi huomioida talousarvioesityksessä, jolloin Eduskunta päättäisi valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä myös Rahoituskeskuksen ulkopuolisille antamien resurssien enimmäismäärän. Yhtiön toiminta ja menot tulisivat selkeämmin budjettivalvonnan alaiseksi.

3. Julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle jäävät tehtävät

Esityksen 11 §:n 3 momentissa säädetään yhtiön rahoituskeskuksen toimintaa tukevista tehtävistä. Yhtiöllä on eräitä rahoituskeskuksen toimintaa tukevia tehtäviä, joita ei olisi kuitenkaan katsottava julkisiksi hallintotehtäviksi. Tällaisia tukitehtäviä ovat rahoituskeskuksen tukeminen julkisten hankintojen toteuttamisessa ja tietojärjestelmä- ja digitaalisten palveluiden järjestämisessä.

Rahoituskeskus ja yhtiö käyttävät rahoitustoiminnassaan Rahoituskeskuksen rahoitusjärjestelmää ja järjestelmän tietoturvaan liittyvät tehtävät toteutetaan yhtiössä. Tietoturva edellyttää erityisosaamista, minkä vuoksi on tarkoituksenmukaista, että Business Finland -kokonaisuudessa tietojärjestelmiin liittyvä tietoturvaosaaminen on keskitetty yhteen organisaatioon ja samaan kokonaisuuteen, jossa hoidetaan keskitetysti Business Finlandin tietoteknisiä ratkaisuja ja tietojärjestelmien ylläpi-topalveluita.

Business Finlandin liikkeenluovutuksia koskevasta selvityksestä käy ilmi, että luovutettuihin tehtäviin on kuulunut ainakin strategiaan 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.

14 § Rahoituspäätökset: Rahoituskeskus toimii valtionapuviranomaisena ja tekee valtionavustuslaissa tarkoitettuja valtionavustuksen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä sekä valtion lainanannosta sekä valtioneuvoston laissa (449/1988) tarkoitettuja lainapäätöksiä. Päätöksistä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Rahoitusprosessi, joka päättyy hallinnolliseen päätökseen, muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden neuvonnasta alkaen. Sen eri vaiheisiin liittyy julkisia hallintotehtäviä ja merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tietojärjestelmät ja digitaaliset palvelut ovat edellytys prosessin toiminnalle ja ovat olennainen ja erottamaton osa julkisia hallintotehtäviä.

Tietojärjestelmä- ja digitaalisten palveluiden järjestämisessä liittyvät tehtävät on yksilöitävä täsmällisesti laissa ja siirtämisen tarkoituksenmukaisuutta on tarkasteltava tehtävä tehtävältä erikseen, jotta perustuslakivaliokunta voi ottaa kantaa näiden tehtävien antamisen yhtiölle perustuslainmukaisuuteen.

4. Yhdenvertaisuus (12.2)

Hallintolain 6 luku Asian selvittäminen ja asianosaisen kuuleminen perusteella viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hyvän hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaisesti kaiken viranomaisen toiminnan tulee perustua lakiin. Perustuslain 2.3 §:n mukaan ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Viranomaisen selvittämisvelvollisuus kytkeytyy lisäksi myös osaksi muita hyvän hallinnon periaatteita. Hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti hallintolain 6 §:n mukaan. Viranomaisen on selvitettävä asioita yhdenvertaisesti riippumatta asian laadusta, asianosaisesta tai käsiteltävästä asiasta. Lisäksi yhdenvertaisuus hallinnossa asettaa myös syrjinnän kiellon.

Business Finlandin (Rahoituskeskus ja yhtiö) asiakkaiden erilainen kohtelu ei ole hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden mukaista, koska erilainen kohtelu tai luokittelu saattaa asiakkaat lähtökohtaisesti eriarvoiseen asemaan päästä ja saada julkisia palveluja. Asiakasvalintakriteerit eivät saa johtaa siihen, että mm. rahoituspalvelujen kohdentaminen Suomen kansantalouden kannalta

vaikuttavimpiin kohteisiin vaarantuu. Eli pystytäänkö tunnistamaan ns. uudet disruptiiviset teknologiat ja tulevaisuuden potentiaalisimmat kasvajat.

Luonnoksen perusteluissa todetaan: ”Koska päätös asiakkaan luokituksesta ei vaikuttaisi tämän oikeuksiin hakea Business Finlandin rahoitusta tai siihen, kuinka tämän rahoitushakemusta käsitellään, asiakkaiden erilaista kohtelua Business Finlandin palvelumallissa ei olisi katsottava kohtuuttomaksi.” Perustelua ei voida pitää riittävänä. Yhtiön tekemä neuvonta, luokittelut ja CAT-analyysit (CAT, Customer Analysis Tool) vaikuttavat olennaisesti asiakkaiden mahdollisuuksiin päästä Business Finlandin (Rahoituskeskus ja yhtiö) palvelujen piiriin.

5. Yksityiselämän suoja (12.3)

Nykytilassa rahoituskeskuksen ja yhtiön henkilöstöhallinto on yhteinen, mistä johtuen myös henkilöstörekisteri on yhdistetty.

Henkilöstön terveydentilaa koskevien henkilötietojen käsittelyperusteet ovat työnantajan osalta rajattu yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) 5 §:n mukaisesti käsittelyperusteisiin. Lisäksi työnantajan oikeutta terveydentilaa koskien tietojen luovuttamiseen rajoitetaan muussa lainsäädännössä.

Tietosuojavaltuutettu on antanut 6.7.2012 kannanoton, jossa todetaan mm. ”Työnantajalla ei ole yleistä oikeutta kertoa, muulla tavoin ilmaista tai luovuttaa työntekijää koskevaa sairauspoissaolotietoa tai sairauspoissaolon syytä muille työntekijöille tai talon ulkopuolelle, vaikka tieto saattaisi olla sellainen, että siitä olisi hyvä tietää organisaatiossa.”

Hybridirakenne ei turvaa riittävästi yksityiselämän suojaa ja henkilöstön terveyttä koskevia tietoja ja niiden käsittelyä. Nämä tiedot tulisi käsitellä ainoastaan työntekijän omassa organisaatiossa eli joko Rahoituskeskuksessa tai yhtiössä.

6. Muuta

Rahoituskeskuksen henkilöstöyhdistys BF JUKO-TEK ry yhtyy Business Finland henkilöstöyhdistys ry:n antamaan lausuntoon liittyen rahoituspalvelujen ml. de minimis keskittämiseen Rahoituskeskukseen ja tiedonvaihdon sujuvoittamiseen Business Finlandin sisällä.

Markku Lämsä, FT

JUKOn luottamusmies

Henkilöstöyhdistyksen BF JUKO-TEK ry:n puheenjohtaja

Lämsä Markku
BF JUKO-TEK ry