

Lausunto

2.11.2020

VN/1868/2020
VN/1868/2020-OM-12

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Oikeusministeriön lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta

Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annettua lakia (1146/2017) määrittelemällä yhtiön hoitamat julkiset hallintotehtävät lain tasolla sen varmistamiseksi, että niillä on asianmukainen perustuslain 124 §:n edellyttämä lakitasoinen valtuutus. Julkista hallintotehtävää hoitavan yhtiön palveluksessa olevan henkilön virkavastuuta koskevaa sääntelyä tarkennettaisiin. Lisäksi lakiin ehdotetaan tehtäväksi eräitä muita muutoksia, jotka ovat osoittautuneet tarpeellisiksi käytännön toiminnassa.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

ASIAN TAUSTASTA

Viranomaisesta ja yhtiöstä muodostuvaa Business Finland -kokonaisuutta koskeva laki tuli voimaan vuoden 2017 lopussa, ja se säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 50/2017 vp). Kuten esitysluonnoksen perusteluissa on todettu, sekä eduskunnan apulaisoikeusasiamies että valtiontalouden tarkastusvirasto ovat tämän jälkeen kiinnittäneet huomiota Business Finland Oy:tä koskevan sääntelyn asianmukaisuuteen perustuslain 124 §:n kannalta.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on julkisten hallintotehtävien siirtämistä yritykselle koskevassa, kantelun johdosta 19.3.2019 antamassaan päätöksessä (EOAK/883/2018) katsonut, että työ- ja elinkeinoministeriön tulee Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin menettelyä ohjaavana ja valvovana viranomaisena harkita, mihin lainvalmistelun tai muihin toimenpiteisiin asiassa on ryhdyttävä Business Finland Oy:n hoitamien julkisten hallintotehtävien selkeyttämiseksi sen varmistamiseksi, että yhtiön tehtävät perustuvat perustuslain 124 §:n mukaiseen valtuutukseen. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että rahoituskeskuksen ja yhtiön työnjaossa ja toiminnan organisoinnissa olevat yhteydet ovat hyvin poikkeuksellisia perustuslain 124 §:n näkökulmasta tarkasteltuna. Rahoituskeskuksen ja yhtiön työnjako, sellaisena kuin se selvityksen mukaan on otettu käyttöön lain hyväksymisen jälkeen vuonna 2018, ei kaikin osin ilmene lainvalmisteluasiakirjoista.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on puolestaan laillisuustarkastuskertomuksessaan (11/2019) todennut, että yhtiölle annetut julkiset hallintotehtävät ovat perustuslain 124 §:n näkökulmasta ongelmallisia. Valtiontalouden tarkastusvirasto on katsonut, että avustustoiminnan asiakkaiden sparraukseen tai ohjaukseen ennen tukihakemuksen jättämistä sisältyy riski, että asiakkaita ei kohdella tasapuolisesti hallintolain 6 §:ssä edellytetyllä tavalla. Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan voidaan pitää ilmeisenä, että Business Finland -yhtiöön siirrettyissä, muissa kuin rahoituspäätösten tekemisestä koskevissa tehtävissä ei ole kyse pelkästään teknisuonteisista tai viranomaistoimintaa avustavista tehtävistä vaan itsenäistä harkintavaltaa sisältävistä tehtävistä, vaikka tehtävä suoritettaisiin valtionavustusviranomaisen ohjauksessa ja viranomaisella olisi

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

oikeusministerio@om.fi
oikeusministerio.fi

toimivalta tehdä lopullinen päätös asiassa. Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessaan katsonut, että työ- ja elinkeinoministeriön olisi suositeltavaa arvioida Business Finlandin julkisten hallintotehtävien jakamista rahoituskeskuksen ja yhtiön kesken kokonaisuutena uudelleen.

Oikeusministeriö antoi Business Finlandia koskevasta esitysluonnoksesta lausuntokierroksella sekä esityksestä eduskunnan perustuslakivaliokunnalle kriittiset lausunnot, joissa se kiinnitti huomiota sääntelyn ongelmallisuuteen perustuslain 124 §:n kannalta. Apulaisoikeusasiamies ja Valtiontalouden tarkastusvirasto ovat kannanotoissaan viitanneet oikeusministeriön lausuntoihin.

Asian tausta ja voimassaoleva sääntely huomioiden oikeusministeriö pitää välttämättömänä Business Finlandia koskevan lainsäädännön uudistamista vastaamaan paremmin perustuslain 124 §:n vaatimuksia.

Esityksen perusteluissa olisi syytä tehdä vielä selkoa siitä, minkä vuoksi juuri ehdotetut muutokset on katsottu riittäviksi lain saattamiseksi paremmin sopusointuun perustuslain 124 §:n kanssa. Oikeusministeriö on lausunnossaan tarkastellut voimassaolevan ja lakiehdotuksen muodostamaa kokonaisuutta perustuslain 124 §:n kannalta, sillä kokonaisuus ei hahmotu pelkästään muutettavia säännöksiä tarkastelemalla.

PERUSTUSLAIN 124 §:N ASETTAMAT LÄHTÖKOHDAT

Koska Business Finland -kokonaisuutta on huolellisesti arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta ja koska voimassaoleva laki ja sen esityöt ilmentävät julkisen hallintotehtävän käsitteen hahmottumattomuutta, lausunnossa käsitellään perustuslain asettamia reunaehtoja hieman laajemmin julkisen hallintotehtävän käsitteen, lailla tai lain nojalla siirtämisen, tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen ja hyvän hallinnon sekä oikeusturvan toteutumisen kautta.

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain 1) lailla tai lain nojalla, 2) jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä 3) vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain 124 §:n 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 vp, s. 179/I). Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (PeVM 10/1998 vp, s. 35/ II, HE 1/1998 vp, s. 178/II).

Nyt lausunnolla olevan lakiehdotuksen arviointi on poikkeuksellista, kun yhtiöön on ilmeisesti käytännössä jo siirretty tietyt viranomaistehtävät, ja esityksellä pyritään varmistamaan toiminnan perustuslainmukaisuus. Esitysluonnoksessa määriteltäisiin ne Business Finland Oy:n lain nojalla hoitamat tehtävät, jotka ovat luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä. Oikeusministeriö korostaa, että nykyiselle soveltamiskäytännölle ei voida sinänsä antaa merkitystä arvioitaessa ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuutta.

JULKISEN HALLINTOTEHTÄVÄN KÄSITE

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain esitöissä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp (s. 48) on tehty selkoa tehtävistä, joita valiokunta on pitänyt julkisina hallintotehtävinä.

Julkinen hallintotehtävä on oikeudellisesti osin täsmentymätön käsite, jonka suhteuttaminen muihin julkisiin tehtäviin ja julkiseen vallankäyttöön on jäänyt suurelta osin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön varaan. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) lausuma viittaa siihen, että julkisen hallintotehtävän käsite on tarkoitettu tulkittavaksi laajasti. Perustuslakivaliokunnalle on osoitettu aktiivisen tulkitsijan rooli tämän laajan joukon hallinnollisiksi luonnehdittavien tehtävien sisällöllisessä täsmentämisessä. Julkinen hallintotehtävä käsittää merkittävästi laajemman kokonaisuuden kuin vain merkittävän julkisen vallan käytön ja hallintopäätösten tekemisen. Haasteena asian aikaisemmassa käsittelyssä on ollut julkisen hallintotehtävän käsittäminen suppeasti niin, että käsite koskisi ainoastaan päätöksentekoa.

Julkinen hallintotehtävä on tietyn abstraktiotason sisältävä perustuslaillinen käsite, jolle ei tule antaa sisältöä tavallisen lain säännösten kautta. Esimerkiksi hallintolain ja kielilain soveltamisalaa määrittää julkisen hallintotehtävän käsite, joka palautuu perustuslain 124 §:ään. Eriyislainsäädännössä esimerkiksi metsähallituksesta annetun lain 5 §:ssä määritellään

Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät. Metsähallitus on kuitenkin hyvin poikkeuksellinen esimerkki tarkasteltaessa julkisista hallintotehtävistä säättämistä, sillä sen kohdalla oli välttämätöntä asianmukaisesti erottaa julkiset hallintotehtävät liikelaitoksen muista tehtävistä (ks. esim. PeVL 38/2004 vp).

Keskeistä on hahmottaa, että julkisen hallintotehtävän sisältö kiinnittyy perustuslain 124 §:n käsitteistöön ja tulkintaan, ei muuhun lainsäädäntöön. Perustuslain 124 §:n tarkoittamaa julkisen hallintotehtävän käsitettä ei siten tulisi määritellä tavallisen lain kautta.

Yhtiön julkiset hallintotehtävät

Luonnoksessa ehdotetaan määriteltäväksi yhtiön julkiset hallintotehtävät laissa. Ehdotetun 11 §:n 2 momentin mukaan yhtiön julkisia hallintotehtäviä olisivat 1) 14 §:ssä tarkoitettujen rahoituskeskuksen ja yhtiön päätösten valmisteluun liittyvä, markkinoita sekä rahoituskeskuksen ja yhtiön asiakkaita ja näiden hankkeita koskevien tietojen kerääminen, arviointi ja analysointi sekä edellä tarkoitettuihin tietoihin liittyvien selvitysten tekeminen; 2) 14 §:ssä tarkoitettujen rahoituskeskuksen ja yhtiön päätösten valmisteluun liittyvä rahoituskeskuksen ja yhtiön asiakkaiden palvelutarpeiden kartoittaminen sekä rahoituskeskuksen ja yhtiön palveluita koskevan neuvonnan antaminen; 3) Suomen edustaminen kansainvälisissä organisaatioissa ja vastaavissa kansainvälisissä tehtävissä.

Kuten edellä on kuvattu, tällainen sääntelytapa, jossa julkiset hallintotehtävät määritellään laissa, ei ole tavanomainen. Epäselväksi jää, onko kyse deskriptiivisestä vai normatiivisesta säännöksestä. Selvää on, että tällainen määrittely ei voi supistaa perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän käsitteelle antamaa sisältöä.

Lakiehdotuksen tausta ei kuitenkaan ole tavanomaisin. Apulaisoikeusasiamies on edellyttänyt työ- ja elinkeinoministeriötä harkitsemaan, mihin lainvalmistelun tai muihin toimenpiteisiin on ryhdyttävä yhtiön hoitamien julkisten hallintotehtävien selkeyttämiseksi. Valtiontalouden tarkastusvirasto puolestaan totesi tarkastuskertomuksessaan, että työ- ja elinkeinoministeriön olisi suositeltavaa arvioida Business Finlandin julkisten hallintotehtävien jakamista rahoituskeskuksen ja yhtiön kesken kokonaisuutena uudelleen.

Tämä tausta huomioiden on ymmärrettävää, että pykäliin on otettu listaus julkisista hallintotehtävistä. Listausta ei kuitenkaan vaikuta kattavan kaikkia yhtiön julkisia hallintotehtäviä, minkä vuoksi omaksuttu sääntelytapa näyttää ongelmallisena ja aiheuttaa pikemminkin enemmän epäselvyyttä. Yhtiö voisi ilmeisesti ehdotetun 13 §:n nojalla lisäksi hoitaa palvelusopimukseen perustuen myös avustaviksi tai tekniseksi katsottavia julkisia hallintotehtäviä (tästä enemmän palvelusopimuksen kohdalla). Lisäksi 14 §:ssä säädettyjen rahoituspäätösten tekemistä ei ole listattu julkiseksi hallintotehtäväksi. Ehdotetun 11 §:n 2 momentin taustalla vaikuttaa olevan tietynlainen, hieman hahmottomaton käsitys julkisen hallintotehtävän käsitteestä (ks. edellä käsitteen määrittelystä todettu).

Edellä todettu huomioon ottaen maininta julkisista hallintotehtävistä olisi syytä siirtää pykälästä perusteluihin. Selvää on, että lakia säädettäessä on perusteluissa kyettävä yksilöimään siirrettävät julkiset hallintotehtävät ja arvioimaan kunkin tehtävän osalta siirron tarkoituksenmukaisuutta sekä tekemään selkoa tehtävistä, joihin virkavastuu ulottuu.

Perustuslakivaliokunta on muun muassa todennut eräissä lausunnossaan, että ”Hallituksen esityksen säätämisperusteluissa on tehty varsin perusteellisesti ja pääosin onnistuneesti selkoa erilaisten ehdotukseen sisältyvien muulle kuin viranomaiselle annettavien julkisten hallintotehtävien luonteesta sekä siitä, miten perustuslain 124 §:ssä mainitut perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset turvataan näitä tehtäviä suoritettaessa. Perusteluissa on selkeästi osoitettu, milloin jokin toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin siihen liittyy julkisen vallan käyttöä. Lisäksi perusteluissa on tehtäväkohtaisesti eritelty ne tapaukset, joissa kysymys on lähinnä niin sanotusta tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Perustuslakivaliokunta pitää tällaista esitystapaa sekä valtiosääntöoikeudellisesti että laajemminkin lainsäädännön toimivuuden kannalta erittäin perusteltuna (ks. myös HE 72/2002 vp, s. 49).” (PeVL 27/2014 vp)

Voimassaolevassa 11 §:n 1 momentissa säädetään yhtiön tehtävistä. Ehdotetussa 2 momentissa listattaisiin yhtiön julkiset hallintotehtävät. Momenttien välinen suhde jää hyvin epäselväksi. Onko ajatus, että 2 momentti täydentää 1 momenttia vai onko arvioitu, että 1 momentissa mainitut tehtävät eivät sisällä julkisia hallintotehtäviä?

Neuvonta

Yhtiön tehtävänä olisi ehdotetun 11 §:n 2 momentin mukaan muun muassa 14 §:ssä tarkoitettujen rahoituskeskuksen ja yhtiön päätösten valmisteluun liittyvä rahoituskeskuksen ja yhtiön asiakkaiden palvelutarpeiden kartoittaminen sekä rahoituskeskuksen ja yhtiön palveluita koskevan neuvonnan antaminen.

Hallintolain mukaisesti, jos yhtiölle osoitettu asia kuuluu viraston toimivaltaan, on se ohjattava virastoon. Se, että yhtiö antaisi viranomaiselle kuuluvaa neuvontaa, olisi poikkeus hallintolaista. Hallintolaista poikkeamiselle tulee olla erityiset, painavat perusteet, ja lisäksi on kyettävä perustelemaan ehdotuksen tarkoituksenmukaisuus sekä se, että ehdotus ei vaaranna hyvän hallinnon takeita.

Selvää on, että viranomaisen tehtävistä ei voida tarkoituksenmukaisella tavalla ja rajoissa erottaa operatiivista asiakaspalvelua tai neuvontaa niiltä osin kuin on kyse julkiseen hallintotehtävään liittyvästä neuvonnasta ja asiakaspalvelusta. Viranomaisen on joka tapauksessa annettava neuvontaa ja asiakaspalvelua, eikä se voi siirtää kokonaisvastuuta toimivaltaansa kuuluviin tehtäviin liittyvän neuvonnan antamisesta.

Rahoituspäätökset

Yhtiö tekisi 14 §:ssä tarkemmin kuvattuja rahoituspäätöksiä. Rahoituskeskuksen lisäksi myös yhtiö voi tehdä valtionavustuslaissa tarkoitettuja de minimis -ehtoisia valtionavustuksen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä, joiden arvo ei yksittäisen päätöksen osalta ylitä 100 000 euroa yhtä yritystä kohden, myös elinkeino- ja ympäristöpoliittisiin tukiin liittyen.

Edelleen 11 §:n 2 momentin mukaan yhtiön tehtäviin kuuluisi rahoituskeskuksen ja yhtiön rahoituspäätösten valmisteluun liittyvä, markkinoita sekä rahoituskeskuksen ja yhtiön asiakkaita ja näiden hankkeita koskevien tietojen kerääminen, arviointi ja analysointi sekä edellä tarkoitettuihin tietoihin liittyvien selvitysten tekeminen.

Luonnoksen säätämisperusteluissa on todettu: ”Valmistellessaan ja tehdessään rahoituspäätöksiä rahoituskeskuksen olisi siten tarpeen voida hyödyntää yhtiön tekemiä analyyssejä, arviointeja ja selvityksiä asiakkaista, markkinoista ja hankkeista päätösharkinnan apuna. Rahoituskeskuksen esittelijän on huolehdittava käsiteltävänä olevan asian valmistelusta, ja yhtiön tuottamat edellä todetut tiedot ovat sellaista tietoa, joita esittelijä tarvitsee päätösvalmistelussa. Yhtiön työntekijä voisi osana edellä todettuja tehtäviä myös esittää johtopäätöksensä ja näkemyksensä siitä, onko asiakasyrityksen hankesuunnitelma uskottava ottaen huomioon markkinatilanne, yrityksen kansainvälistymisvalmiudet ja ekosysteemin tarpeet. Päätösvalta säilyisi kuitenkin itsenäisesti rahoituskeskuksella.”

Kuvattu menettely koskisi sekä pienempiä yhtiön toimivaltaan kuuluvia rahoituspäätöksiä, että myös suurempia vain rahoituskeskukselle kuuluvia päätöksiä. Rahoituskeskuksen rahoituspäätöksissään käyttämä toimivalta ei kuvauksen perusteella näyttäyty mitenkään itsenäiseltä päätösvallalta. Edelleen perusteluissa on todettu: ”yhtiöllä voidaan katsoa olevan sellaista erityisosaamista markkinoista ja asiakkaista, jota rahoituskeskuksella ei ole mutta jota rahoituskeskus tarvitsee rahoitustoimintaansa ja -päätöksiään varten”.

Hallintolain 31 §:n 1 momentissa on säädetty viranomaiselle selvittämisvelvollisuus. Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Perusteluiden valossa vaikuttaa siltä, että rahoituskeskuksen päätös perustuisi yhtiössä tehtyyn selvitykseen eli kyse olisi rahoituspäätösten valmisteluun liittyvästä selvittämisvelvollisuuden täyttämisestä (osa hallintoasian käsittelyä). Tällaisen tehtävän siirron tarkoituksenmukaisuus voidaan perustellusti kyseenalaistaa, jos siirto johtaa siihen, että viranomaisen ei kykene asianmukaisesti itse hoitamaan sille laissa säädettyä tehtävää (tästä tarkemmin lausunnossa myöhemmin).

Rahoituskeskuksen tehtäviin kuuluvat myös takaisinperintäpäätökset sekä merkittävät, yli 100 000 euron valtionavustuspäätökset. Lakiehdotuksessa ei ole rajattu yhtiön hallintopäätösten valmisteluun liittyvää tehtävää lainkaan. Perusteluissa on todettu, että rahoituskeskuksen rahoituspäätöksen esittelystä vastaava asiantuntija voi ottaa nämä yhtiön asiantuntijanäkemykset huomioon. Perusteluista ei käy selvästi ilmi, tuottaako rahoituskeskus myös itse tällaista tietoa. Järjestely saattaa johtaa ehdotetussa muodossaan käsitykseen yhtiölle kuuluvasta merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä, jos rahoituskeskuksen päätös perustuisi yksinomaan tai olennaisilta osin yhtiön selvitykseen. Kumpi taho (rahoituskeskus vai yhtiö) tosiasiallisesti tulee ratkaisseeksi, mitä yrityksiä rahoituskeskuksen ylipäätään on perusteltua rahoittaa? Esitysluonnosta on välttämätöntä täsmentää perustuslain 124 § huomioiden näiltä osin.

Ehdotetun uuden 14 §:n 3 momentin mukaan rahoituskeskuksen lisäksi myös yhtiö voisi tehdä elinkeino- ja ympäristöpoliittisiin tukiin liittyviä 2 momentin mukaisia päätöksiä. Säännös lisäisi entisestään toimivaltuuksien päällekkäisyyttä. Näiltä osin perusteluissa esitetyt tarkoituksenmukaisuusperustelut eivät vaikuta täsmäämään ehdotettuun säännökseen. Uutta toimivaltaa perustellaan sillä, että materiaalikatselmusten osalta kyseessä ovat arvoltaan vähäiset tuet, joiden myöntäminen olisi tarkoituksenmukaista mahdollistaa tehtäväksi yhtiössä. Säännöstä ei kuitenkaan ole rajattu materiaalikatselmuksiin.

Edelleen ehdotettu ja voimassa oleva sääntely mahdollistaisivat sen, että sama henkilö voi ensin tehdä edistämistehtäviä ja tämän jälkeen tehdä päätöksen tuen myöntämisestä. Tällaista organisoimista ei voida pitää täysin ongelmattomana riippumattomuuden ja objektiivisuuden kannalta. Toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi olisi syytä pohtia esimerkiksi rahoituspäätöksen ja hallintopäätösten valmistelun tekemisen eriyttämistä yhtiössä sen muista tehtävistä.

Kansainvälisissä organisaatioissa edustaminen

Ehdotetun 11 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan yhtiön julkisia hallintotehtäviä ovat Suomen edustaminen kansainvälisissä organisaatioissa ja vastaavissa kansainvälisissä tehtävissä. Toimivalta olisi uusi. Säännös on muotoiltu ongelmallisen avoimesti, eikä säännöksessä ole rajattu edustamistehtäviä lainkaan organisaation, toiminnan, niiden luonteen tai niihin liittyvän päätöksentekovallan perusteella. Säännöksessä ei myöskään ole kyetty yksilöimään, mistä tai millaisista kansainvälisistä organisaatioista on kyse tai millaisesta tehtävistä on kyse. Suomen edustamista koskeva tehtävä ei ole tyyppillinen julkinen hallintotehtävä, eikä se ole kaikilta osin edes ymmärrettävissä julkiseksi hallintotehtäväksi.

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että rahoituskeskus vastaisi Business Finlandin tehtäväalueelle kuuluvasta Suomen edustamisesta, mutta myös yhtiön palveluksessa oleva henkilö voisi toimia Suomen edustajana kansainvälisten organisaatioiden hallintoelimissä silloin, kun kyseisellä henkilöllä olisi tehtävässä tarvittavaa nimenomaista asiantuntemusta. Perustelujen mukaan Suomen edustajat nimittäisi tehtäviinsä kuitenkin pääsääntöisesti vastuuministeriö. Vastuu ja valvontasuhteet vaikuttavat tämän perusteella epäselviltä, mutta ilmeisesti tarkoitus on mahdollistaa yhtiön palveluksessa olevan henkilön toimiminen myös itsenäisesti Suomen edustajana, vaikkakin ministeriön nimittämänä ja rahoituskeskuksen valvomana.

Ehdotettua säännöstä vaivaa sama ongelma kuin esimerkiksi rahoituspäätöksiä koskevaa toimintaa: yhtiölle ei perustuslain 124 §:n mukaisesti siirretä tiettyjä julkisia hallintotehtäviä, vaan yhtiöllä ja rahoituskeskuksella olisi päällekkäinen toimivalta.

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että Suomen edustajana toimivan yhtiön henkilöstöön kuuluvan tehtäviin kuuluisi Suomen kantojen valmistelu ja niiden esittäminen kansainvälisissä hallintoelimissä. Suomen kannan muodostamiseksi yhtiön palveluksessa olevan henkilön olisi kansallisesti konsultoitava riittävällä laajuudella rahoituskeskusta ja muita asiankuuluvia tahoja. Tässä yhteydessä perusteluissa viitataan siihen, että tyyppillisesti Suomen valtion edustaminen kansainvälisessä organisaatiossa perustuu poikkihallinnollisessa yhteistyössä, kuten valtioneuvoston EU-jaostoissa, määritelyihin tavoitteisiin ja linjauksiin, joita Suomen kannan muodostuksessa tulee soveltaen noudattaa.

Perusteluissa yhtiön tehtäväksi määritelty Suomen kantojen valmistelu sopii huonosti tehtäväksi viranomaistoiminnan ulkopuolella. Kuten perusteluissa todetaan, EU-yhteistyössä Suomen kannat yhteensovitetään valtioneuvoston EU-jaostoissa, minkä lisäksi eduskunta osallistuu erityisesti perustuslain 96 §:n mukaisesti Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun. Ei ole poissuljettua, että eduskunta osallistuisi myös sellaiseen EU-valmisteluun, joka koskee EU-lainsäädännön täytäntöönpanoa ja ettei tällaisia asioita olisi velvoitetta saattaa joissain tilanteissa myös eduskunnan käsiteltäväksi. Mahdollisuus tällaisten kantojen valmisteluvastuun siirtämisestä valtioneuvoston ulkopuolelle sopii huonosti viime kädessä perustuslakiin (93.2, 96 ja 97 §:t) palautuvaan valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistoiminnan järjestelmään (eduskunnan roolin osalta ks. myös PeVL 7/2006 vp).

Vaikka ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa mainittujen täytäntöönpanoa valvovien komiteoiden (EU:n tutkimuksen ja innovaatioiden puiteohjelman komiteat) päätöksillä ei olisi suoraa vaikutusta yksilöiden ja yhteisöjen velvoitteisiin tai etuihin, ei pykälän sanamuoto sulje pois yksityisen mahdollisuutta edustaa Suomea myös sellaisissa tilanteissa, joissa edellä mainittuja päätöksiä tehdään. Rajaukset yhtiön mahdollisuudelle edustaa Suomea tilanteissa, joissa käytetään julkista valtaa, on esitetty ainoastaan perusteluissa, ja ilmeisesti tarkempia säännöksiä tehtävistä on tarkoitus antaa asetuksella. Yleisellä tasolla komitologiamenettelyssä voidaan päättää kansallisesti herkistä kysymyksistä, kuten GMO-tuotteiden hyväksymisprosesseista (ks. myös SuVL 4/2010 vp). Eduskunnan suuri valiokunta on lausunnossaan valtioneuvoston selvityksestä komission

ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntönnönpanovallan käyttöä todennut, että se ”pitää tärkeänä, että myös komitologiaan liittyvä kansallinen päätöksenteko on läpinäkyvää; komiteoissa Suomea edustavien tahojen toiminnan on oltava riittävässä koordinaatiossa ja poliittisessa ohjauksessa”. Valiokunta totesi myös, että ”komitologiatyön läpinäkyvyyteen kuuluu lisäksi se, että luettelo komitologiakomiteoista ja Suomen edustajista niissä pidetään julkisesti saatavana, sekä se, että komitologiaedustajien ohjeistusta ja vastuusuhteita koskevia määräyksiä kootaan ja julkistetaan” (SuVL 4/2010 vp).

Oikeusministeriön käsityksen mukaan EU-oikeudesta (esimerkiksi komiteoiden hyväksymistä työjärjestyksistä tai mallityöjärjestyksestä) ei seuraa suoranaista estettä sille, että kansallinen edustaja ei ole kansallisen lainsäädännön näkökulmasta viranomainen, mutta järjestely on epätyypillinen niin EU-oikeuden kuin kansallisen EU-asioiden yhteensovitusjärjestelmän näkökulmasta. Sääntely voi muodostaa ennakkotapauksen, joka erityisesti laajemmalle levitessään olisi ongelmallinen edellä mainittujen seikkojen valossa. Erityisen ongelmallista on, että säännöksen ehdotettu muotoilu ei rajaa yhtiön mahdollisuutta edustaa Suomea mitenkään, vaan rajaukset tulisivat mahdollisesti asetuksesta ja ovat nykyisellään kirjattuna ainoastaan säännöskohtaisiin perusteluihin. Esitysluonnoksessa ei ole asianmukaisesti arvioitu sitä, olisiko tehtävissä kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä.

Edustamistehtävien siirron tarkoituksenmukaisuutta perustellaan erityisesti siitä näkökulmasta, että yhtiön palveluksessa olevilla henkilöillä olisi tarvittava laaja asiantuntemus. Erityisesti EU:n komitologiakomiteoissa on tyypillisesti mahdollisuus siihen, että jäsenvaltion delegaatiossa on edustettuna jäsenvaltion varsinaisen edustajan ohella asiantuntijoita.

Edellä mainittujen seikkojen valossa oikeusministeriö pitää asianmukaisempana ainakin EU-edustamisen näkökulmasta jättää varsinainen edustamistehtävä viranomaisille ja mahdollisesti täydentää delegaatiota tarvittavilla asiantuntijoilla sen mukaan kuin kunkin komitologiakomitean työjärjestys sen sallii. Säännöksessä tarkoitettujen muiden kansainvälisten organisaatioiden kohdalla säännös on yhtä lailla avoin, eikä rajaa sitä millaisista edustamistehtävistä on kyse. Siirron tarkoituksenmukaisuutta ei ole pystytty perustelemaan.

Edustamiseen liittyy vahva Suomen julkinen intressi, minkä vuoksi tällaisen tehtävän siirtämistä yksityisille toimijoille on vaikea perustella tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen kannalta. Tehtävä on luonteeltaan hyvin erilainen kuin esimerkiksi pienien etuuspäätöksien tekeminen. Edelleen ehdotuksen perusteluista ilmenee Business Finland –kokonaisuutta leimaava poikkeuksellinen, ja perustuslain 124 §:n kanssa ristiriitainen lähtökohta, jossa asiantunteva henkilöstö on jo siirretty yhtiöön, minkä vuoksi jälkikäteen on tarpeen löytää perustelut tehtävien siirron tarkoituksenmukaisuudelle.

Luonnoksen 14 a §:n 1 momentissa säädetään hallinnon yleislakien soveltamisesta yhtiön hoitaessa myös edellä mainittua Suomen edustamistehtävää. EU:n komitologiatyö on luonteeltaan erityislaatuista ja komitologiamenettelyä sääntelee EU:n komitologia-asetuksen lisäksi komiteoiden hyväksymät työjärjestykset. Näin ollen esim. kielilain tai julkisuuslain soveltamiseen komitologiatyössä vaikuttavat myös EU-tason normit, jotka voivat johtaa sisällöltään erilaisiin tulkintoihin esimerkiksi tietyn asiakirjan julkisuuden osalta (vrt. esim. komitologiakomiteoiden työjärjestyksissä usein sovellettavana viitattu ammattisalaisuutta koskeva SEUT 339 artikla ja toimielinten asiakirjajulkisuutta koskeva avoimuusasetus 1049/2001). Käytännössä lienee siis haastavaa soveltaa täysimääräisesti kaikkia hallinnon yleislakeja koko edustamistehtävään ja niiden soveltaminen painottuisi erityisesti siinä vaiheessa, kun Suomen edustaja tekisi kansallista Suomen kannan koordinaatiota.

Luonnoksen 14 a §:ssä säädettäisiin rikosoikeudellisen ja vahingonkorvausoikeudellisen virkavastuun soveltamisesta yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön. Perustuslakivaliokunta on käytännössään arvioinut EU-sääntelyn nojalla perustettujen, täytäntönnönpanoon liittyviä hallinnollisia tehtäviä hoitavien, erityislaatuisten toimielinten osalta virkavastuun ulottamista tällaisten elinten suomalaisjäseniin. (ks. esim. PeVL 14/2008 vp, s. 2.). Virkavastuun soveltuminen yrityksen työntekijöihin näiden toimiessa ehdotetun mukaisesti komitologiakomiteoiden suomalaisedustajina ei kuitenkaan vaikuta yhtä selkeältä erityisesti tehtävien luonteen vuoksi. On huomioitava, että virkavastuun soveltaminen tilanteissa, joissa yhtiön palveluksessa toimiva edustaja esimerkiksi ei noudata ja edusta Suomen koordinoitua kantaa lienee tulkinnanvarainen. Miten varmistetaan siitä, että yhtiön palveluksessa oleva edustaja edustaa poliittisesti linjattua Suomen kantaa?

Tarkastukset

Voimassaolevan lain 14 §:n 3 momentin mukaan yhtiö valvoo myöntämänsä valtionavustuksen käyttöä ja 4 momentin mukaan rahoituskeskus päättää tarkastuksista. Laissa ei kuitenkaan säädetä,

mikä taho toteuttaa tarkastukset. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota samaan seikkaan ja todennut, että myös tarkastuksen toimittamisessa saattaa olla kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Jatkovalmistelussa on harkittava sääntelyn täsmentämistä.

Yhtiön ja rahoituskeskuksen erillisuus sekä päällekkäiset toimivaltuudet

Sekä esitysluonnoksessa että voimassaolevassa laissa on säädetty yhtiölle ja rahoituskeskukselle päällekkäisiä toimivaltuuksia (ainakin 3, 11 ja 14 §). Ehdotuksessa päällekkäiset tehtävät lisääntyisivät entisestään. Tiettyjä julkisia hallintotehtäviä hoitaisivat sekä yhtiö että rahoituskeskus.

Perustuslain 124 §:n lähtökohtana on, että lailla tai lain nojalla julkinen hallintotehtävä siirretään viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Kun tehtävät siirretään viranomaiskoneiston ulkopuolelle, ei viranomainen enää hoida näitä. Oikeusministeriö huomauttaa, että niiltä osin kuin yhtiöllä ja rahoituskeskuksella on päällekkäinen toimivalta, ei siirtoa tapahdu. Luonnoksen perusteluissakin on todettu, että ”tehtävän (14 §:n 3 mom.) siirtäminen yhtiöön tältä osin olisi tarkoituksenmukaista, koska ratkaisu parantaisi yrityksille tarjottavaa pienimuotoisempaa palvelua ja nopeuttaisi erityisesti pieniä hankkeita koskevaa päätöksentekomenettelyä.” Perustelut eivät vastaa ehdotettua tai perustuslain 124 §:ää.

Ehdotuksen ja voimassaolevan lain muodostamaa kokonaisuutta rasittaa edelleen vahvasti se, että yhtiötä ei ole hahmotettu rahoituskeskuksesta erilliseksi toimijaksi. Voimassaolevassa laissa yhtiö ja rahoituskeskus nähdään kokonaisuutena: Rahoituskeskus ja yhtiö muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden ja niitä johdetaan yhteisellä strategialla (1 §:n 2 ja 3 mom.). Edelleen rahoituskeskuksen ja yhtiön muodostaman kokonaisuuden tavoitteista säädetään 2 §:ssä. Samaan aikaan rahoituskeskuksen tulisi valvoa yhtiön toimintaa (16 §). Oikeusministeriö korostaa, että yhtiö on muodollisesti viranomaisesta erillinen, itsenäinen toimija, jonka oikeudellinen asema on eri kuin viranomaisen ja joka toimii yhtiöoikeudellisten periaatteiden mukaan. Yhtiön ja rahoituskeskuksen tehtävät tai roolit eivät saa sekoittua, eikä tässä yhtenäisesti johdetussa asiakaspalvelukokonaisuudessa yhtiön asianmukainen valvonta ja toimijoiden erillisuus saa häiriintyä.

Omaksuttua ja epätavallista ratkaisua, jossa yhtiöllä ja viranomaisella on useissa kohdin päällekkäinen toimivalta ja tehtävät, on pidettävä ongelmallisena. Kun erityisesti otetaan huomioon, että kysymys on rahoitustoiminnasta, olisi perusteltua varmistaa menettelyn asianmukaisuuden turvaamiseksi rahoitustoiminnan ja edistämistoiminnan riippumattomuus toisistaan. Myös ratkaisun tarkoituksenmukaisuus jää hahmottumatta.

Täysin epäselvää on myös se, miten yksittäistapauksissa määrittyy, kumpi toimivaltaisista toimijoista tekee rahoituspäätöksen. Myös itse säännöstekstissä todetaan, että yhtiö *voi* tehdä tiettyjä valtionavustuspäätöksiä. Onko se, tekeekö yhtiö rahoituspäätöksiä vai ei, jätetty täysin sen harkintavaltaan? Tällaiseen päällekkäiseen toimivaltaan on suhtauduttava hyvin varauksella perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 124 §:n näkökulmasta, eikä omaksuttua sääntelyratkaisua voida pitää suositeltavana eikä sitä ole myöskään kyetty luonnoksessa perustelemaan. Myös perustuslakivaliokunta totesi 14 §:n päätöksentekoa koskevasta sääntelystä, että sitä tulee perustuslain 124 §:n takia täsmentää niin, että laista selviää, milloin päätösvalta kuuluu yhtiölle.

LAILLA TAI LAIN NOJALLA

Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I, PeVL 11/2002 vp, s. 5/I).

Palvelusopimus

Luonnoksessa palvelusopimusta koskevaa 13 §:ää täsmennettäisiin. Palvelusopimuksessa määriteltäisiin 11 §:ssä sekä 14 §:n 2-4 momentissa säädettyihin yhtiön tehtäviin liittyvät toimenpiteet eli yhtiölle siirrettyihin julkisiin hallintotehtäviin liittyvät toimenpiteet. Perusteluiden mukaan muutosten tarkoituksena ei ole muuttaa palvelusopimuksen tarkoitusta tai kattavuutta. Säännöksen ja sen perusteluiden valossa ei ole edelleenkään selvää, mitä yhtiön tehtäviin liittyvien toimenpiteiden sopimisella tarkoitetaan. Kuten edellä on todettu, kun tehtävä siirretään viranomaiskoneiston ulkopuolelle, se todella siirtyy kokonaisuudessaan. Jos tehtävä on lailla siirretty, ei sopimuksella ole mahdollista määritellä yhtiön lakisääteisiin tehtäviin perustuvia

toimenpiteitä. Yhtiön ja rahoituskeskuksen erillisyys vaikuttavat sekoittuvan myös palvelusopimuksen kohdalla. Myös laillisuusvalvonta kiinnitti huomiota palvelusopimuksen ongelmallisuuteen, minkä vuoksi on erikoista, että perusteluissa todetaan, että palvelusopimuksen kattavuutta tai tarkoitusta ei ole tarkoitus muuttaa.

Avustavien ja teknisten julkisten hallintotehtävien siirto

Palvelusopimusta koskevaan 13 §:n 1 momenttiin lisättäisiin myös nimenomainen, luonteeltaan informatiivinen säännös, jonka perusteella luonteeltaan avustavien ja teknisten julkisten hallintotehtävien siirto yhtiöön olisi mahdollista sopimukseen perustuen eli perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla lain nojalla.

Oikeusministeriö korostaa, että tulkinta on virheellinen eikä perustuslain 124 § itsessään sisällä valtuutusta siirtää lain nojalla luonteeltaan avustavia ja teknisiä julkisia hallintotehtäviä. Kyse ei voi olla informatiivisesta säännöksestä. Voimassa oleva ja laki eivät sisältäisi säännöstä, joka mahdollistaa tällaisten teknisten ja avustavien tehtävien siirron. Luonnoksessa ei ole myöskään tehty selkoa siitä, mitä näillä tehtävillä tarkoitettaisiin eikä siirron tarkoituksenmukaisuutta ole arvioitu.

Jotta tällaiset tehtävät olisi siirrettävissä sopimuksella, on välttämätöntä säätää tästä asianmukaisesti laissa, arvioitava siirron tarkoituksenmukaisuutta sekä varmistaa, että hyvä hallinto ei vaarannu. Avustavat ja tekniset julkiset hallintotehtävät on esityksessä yksilöitävä, jotta on mahdollista arvioida niiden siirron tarkoituksenmukaisuutta sekä tehtävien luonnetta.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen mukaan esimerkiksi virkavastuusaäntely ja hallinnon yleislakien soveltuminen eivät muodollisesti koskisi näitä julkisia hallintotehtäviä. Näiden tehtävien suhde 11 §:n 2 momenttiin jää myös epäselväksi. Säätelyä on välttämätöntä näiltä osin jatkovalmistelussa tarkentaa.

TARKOITUKSEN MUKAISUUSVAATIMUS

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa 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 16/2016 vp, s. 3 ja PeVL 8/2014 vp, s. 3/II). Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I). Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. myös PeVL 8/2014 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunta on painottanut tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen olevan oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (ks. PeVL 26/2017 vp ja siinä viitatu lausunnot sekä HE 1/1998 vp, s. 179/II).

Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5). Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on perustuslain 124 §:n mukaan lisäksi se, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistamisen kannalta on perustuslakivaliokunnan käytännössä tarkasteltu kysymyksiä hallinnon yleislakien soveltamisesta, virkavastuusta, säätelyn yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta, hallintotehtävää hoitavien henkilöiden sopivuudesta ja pätevytydestä sekä toiminnan valvonnasta (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 49—50 ja siinä mainitut lausunnot). Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaisille. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 62/2010 vp, s. 6/I ja PeVL 28/2001 vp, s. 5/II). Yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointiin) on perustuslakivaliokunnan käytännössä suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti. Ehdotonta kieltoa tällaiselle siirtämiselle ei kuitenkaan ole ollut osoitettavissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (PeVL 6/2013 vp, s. 4).

Oikeusministeriö toteaa, että niiltä osin kuin voidaan katsoa, että julkisten hallintotehtävien siirto on hyväksytty voimassaolevan lain eduskuntakäsittelyssä, ei perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusarviointia ole esitysluonnoksessa syytä tehdä. Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan ole nimenomaisesti käsitellyt tarkoituksenmukaisuusvaatimusta. Niiltä osin kuin tehtävien siirtoa ei voida katsoa käsitellyn edellisen esityksen yhteydessä, on tehtävien siirron täytettävä tarkoituksenmukaisuusvaatimus ja tämä on perusteluissa arvioitava. Tämän linjanvedon tekeminen on kuitenkin haastavaa, koska kuten apulaisoikeusasiamiehen ja VTV:n kannanotoista sekä esitysluonnoksen perusteluista ilmenee, voimassaolevasta Business Finlandia koskevasta laista ei selkeästi ilmene lailla siirretyt julkiset hallintotehtävät. Business Finland -kokonaisuuden selkeästi merkittävä osa julkisista hallintotehtävistä on siirtynyt yhtiöön.

Uusien siirrettävien tehtävien siirron tarkoituksenmukaisuus on arvioitava asianmukaisesti. Perusteluissa on todettu, että tehtävän antaminen viranomaisen ulkopuolelle katsotaan tarkoituksenmukaiseksi, koska yksityisellä on sellaista erityisosaamista, jota viranomaisella ei riittävässä määrin ole. Kriittisesti arvioiden vaikuttaa siltä, että tehtävien edellyttämä asiantuntemus on jo siirtynyt yhtiöön, ja siirron tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan jälkikäteen. Tällainen menettelytapa ei ole perustuslain 124 §:n hengen mukaista.

Voidaan katsoa, että perustuslakivaliokunnan arvioiman tehtävien siirron jälkeen tilanne yhtiön ja rahoituskeskuksen tehtävienjaon osalta on kehittynyt entistä ongelmallisempaan suuntaan. Kuten edellä rahoituspäätöksiä koskevan kappaleen yhteydessä on selostettu, yhtiön tehtäviin kuuluisi myös rahoituskeskuksen rahoituspäätösten valmisteluun liittyvä, markkinoita sekä rahoituskeskuksen asiakkaita ja näiden hankkeita koskevien tietojen kerääminen, arviointi ja analysointi sekä edellä tarkoitettuihin tietoihin liittyvien selvitysten tekeminen. Perusteluiden mukaan rahoituskeskuksen esittelijän on huolehdittava käsiteltävänä olevan asian valmistelusta, ja yhtiön tuottamat edellä todetut tiedot ovat sellaista tietoa, joita esittelijä tarvitsee päätösvalmistelussa. Oikeusministeriö huomauttaa, että kuvattu tehtävien siirto asettaa rahoituskeskuksen periaatteellisesti hankalaan asemaan, mikäli tämä ei pysty itse ja itsenäisesti hoitamaan sille laissa säädettyä perustehtäväänsä (mm. valtionavustusten myöntäminen). Tehtävien siirron tarkoituksenmukaisuus vaikuttaa kyseenalaiselta.

HYVÄ HALLINTO JA OIKEUSTURVA

Hallinnon yleislait

Lain 14 a §:n 1 momentissa säädettäisiin hallinnon yleislakien noudattamisesta. Kuten perusteluissa on todettu, viittausta yleislakeihin ei tarvitse. Ainoa, mihin on mahdollisesti tarpeen viitata, on julkisuuslaki, jos katsotaan, että sitä tulisi soveltaa laajemmin julkisten hallintotehtävien hoitoon kuin vain julkisen vallan käyttöön. Viittaus tietosuojalakiin voi olla jopa harhaanjohtava, koska se tulee sovellettavaksi yhtiön toiminnassa soveltamisalansa perusteella ja muihinkin kuin julkisiin hallintotehtäviin, ja sen olennainen sisältö tulee asetuksesta. Lisäksi momentissa mainitaan myös esimerkiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettu laki, joka sisältää julkisia hallintotehtäviä hoitavia toimijoita velvoittavaa yleishallinnollista lainsäädäntöä. Kun otetaan vielä huomioon kansainvälisissä organisaatioissa edustamisesta todettu, oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi yleislakiviittausten poistamista huomioiden kuitenkin julkisuuslain osalta todettu.

Virkavastuu

Virkavastuusäännös on kirjoitettu viittaamaan 11 §:n 2 momentissa ja 14 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuihin tehtäviin. Koska julkisia hallintotehtäviä voitaisiin ilmeisesti siirtää myös palvelusopimuksella, virkavastuusääntely vaikuttaa liian suppealta. Tämä ja edellä 11 §:n 2 momentista ja julkisten hallintotehtävien määrittelystä lain tasolla todettu huomioiden on virkavastuusäännös kirjoitettava kattavammin.

Virkavastuuta tarkasteltaessa huomio kiinnittyy lisäksi voimassaolevaan 5 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan ”työjärjestyksellä voidaan siirtää pääjohtajan ratkaisuvalltaa rahoituskeskukseen palvelussuhteessa olevalle henkilölle.” Mikäli mahdollisuutta siirtää pääjohtajan ratkaisuvalltaa ei rajoiteta mitenkään, on pidettävä perusteltuna, että tehtävät voitaisiin tällaisessa tilanteessa siirtää vain virkasuhteiselle henkilölle.

Kelpoisuus

Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on perustuslain 124 §:n mukaan, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa sen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179/II).

Yhtiön tehtäviin kuuluvat muun muassa valtionavustuksen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätökset, joiden arvo ei yksittäisen päätöksen osalta ylitä 100 000 euroa. Lisäksi yhtiön tehtäviin kuuluisi rahoituskeskuksen tätä merkittävimpien valtionavustuspäätösten valmistelu.

Voimassaolevassa laissa ja lakiehdotuksessa ei ole lainkaan säännöksiä yhtiön julkisia hallintotehtäviä hoitavien pätevyydestä. Perustuslain 124 §:n vaatimusten täyttymiseksi oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että lakiin lisätään säännökset yhtiön julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden asiantuntemuksesta.

Muutoksenhaku

Luonnoksen 15 §:ssä säädettäisiin, että rahoituskeskuksen päätökseen ja yhtiön 14 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettussa asiassa tekemään päätökseen saa siihen tyytymätön asianosainen hakea oikaisua rahoituskeskukselta. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

Hallintolain 49 d §:n 1 momentin mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti sille viranomaiselle tai muulle julkista hallintotehtävää hoitavalle, joka on tehnyt päätöksen. Esitysluonnoksessa ei ole perusteltu, minkä vuoksi yhtiön tekemistä päätöksistä oikaisuvaatimus tehtäisiin poikkeuksellisesti rahoituskeskukselle. Lisäksi muotoilu on mahdollista ymmärtää siten, että yhtiön kaikkiin päätöksiin haetaan oikaisua, mutta rahoituskeskuksen päätöksistä ainoastaan 14 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuihin.

Oikeusministeriö ehdottaa pykälän muotoilua, myös valtionavustuslakia vastaavasti, seuraavasti (ks. Lainkirjoittajan opas, 12.13.2):

Tässä laissa tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003). Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Tietojen kerääminen ja siirtäminen:

Myös tietojen keräämistä ja siirtämistä yhtiöstä rahoituskeskukseen leimaa ongelmallinen tausta-ajatus siitä, että yhtiö ja rahoituskeskus muodostaisivat yhteisen kokonaisuuden, eikä niitä haahmoteta toisistaan erillisiksi toimijoiksi.

Ehdotetun 11 §:n 2 momentin mukaan yhtiön tehtävänä on päätösten valmisteluun liittyvät tietojen kerääminen, arviointi ja analysointi ja näihin liittyvien selvitysten tekeminen sekä yhtiön päätösten valmisteluun liittyvä palvelutarpeiden kartoittaminen ja neuvonta. Yhtiö kerää oman toimintansa tarpeisiin laajasti asiakastietoa. Perusteluissa on todettu, että on tarkoituksenmukaista, että rahoituskeskus ei harjoita tämän kanssa päällekkäistä toimintaa, vaan rahoituskeskus saa tarvitsemansa asiakastiedon yhtiön tuottamana erityisesti, kun rahoituskeskuksen rahoitusasiakkaista suuri osa on myös yhtiön asiakkaana. Yhtiön julkisten hallintotehtävien hoitamiseen sovellettaisiin 14 a §:n 1 momentin perusteella julkisuuslakia, joten esimerkiksi yritysalaisuuksia koskevat salassapitosäännökset tulisivat yhtiön asiakirjoihin toimintaa sovellettaviksi.

Koska yhtiö ja rahoituskeskus ovat erillisiä toimijoita, ei rahoituskeskuksella ole oikeutta ilman nimenomaista tiedonsaantioikeutta koskevaa säännöstä saada päätösten valmisteluun liittyviä tietoja niiltä osin kuin ne ovat salassapidettäviä. Tiedonsaannista on säädetty ainoastaan yhtiön valvonnan ja ohjaamisen osalta.

osastopäällikkö

Johanna Suurpää

lainsäädäntöneuvos

Heini Färkkilä

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö