

Työ- ja elinkeinoministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiasta. Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtion erityisrahoitusyhtiöstä (Finnvera Oyj) ja erityisrahoitusyhtiötoiminnasta. Samalla ehdotetaan kumottavaksi useita Finnveran (jäljempänä myös *yhtiö*) tai sen tytäryhtiö Suomen Vientiluotto Oy:n (jäljempänä myös *SVL*) toimintaan liittyviä lakeja sekä valtion takuurahastoa koskeva laki. Esitysluonnoksen mukaan yhtiöllä olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet toimia tehokkaasti valtion erityisrahoitusyhtiönä ja hoitaa yhtiön elinkeino- ja teollisuuspoliittista tehtävää. Lailla on tarkoitus säätää yhtiön tavoitteista, tehtävistä, rakenteesta sekä pääpiirteissään yhtiön käytettävissä olevista rahoitusraameista huomioiden valtion riskinkantokyky.

Oikeusministeriö pitää esitysluonnosta kokonaisuudessaan vielä hyvin keskeneräisenä ja katsoo, että jatkovalmistelussa useita kohtia tulisi arvioida perusteellisemmin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että lausunnon antamiseen on varattu kuusi viikkoa ja lausuntoaika on ajoitettu osin yleiselle lomakaudelle. Säädosvalmistelun kuulemisohjeen mukaan näissä tapauksissa lausuntoaika olisi aihetta pidentää.

Oikeusministeriö on näin ollen voinut arvioida esitysluonnosta vain tietyin, jäljempänä esitetyin osin ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Erityisrahoitusyhtiön ja sen tytäryhtiön välinen suhde julkisoikeudelliselta kannalta

Esitysluonnoksessa on tarkoitus yhdistää eri yhtiöitä koskevaa sääntelyä. Erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oyj:n tehtävät määritettäisiin lakiehdotuksen 4 §:ssä. Ehdotetun 2 §:n mukaan Finnvera omistaisi tytäryhtiönsä Suomen vientiluotto Oy:n, johon ehdotetaan sovellettavan koko lakia, pois lukien 4 §:n 1 momentin 2 kohta, jossa mainittu vienninrahoituslaitos-tehtävä varattaisiin vain Finnveralle. Tätä sääntelyratkaisua on perusteltu säännöskohtaisissa perusteluissa mm. sillä, että yhtiön tehtävät olisi päivitetty joustavammin vastaamaan yhtiön tarpeita yhdistämällä yhtiön sekä tytäryhtiön tehtävät samaan säädökseen (s. 39). Edellä kuvattu sääntely on kuitenkin omiaan herättämään muun muassa kysymyksen siitä, miksi kahdelle yhtiölle on ylipäättään tarve säätää samoja tehtäviä?

Esitysluonnoksen sivulla 37 todetaan, että yhtiön tehtävät voisivat jatkossakin jakautua emoyhtiön ja nykyisen tai tulevien tytäryhtiöiden välillä. Emo- ja tytäryhtiön työnjaosta on nykyisellään määrätty tarkemmin yhtiöjärjestyksissä. Esitysluonnoksessa todetaan, että erityisesti vienninrahoituksen kilpailukyvyyn turvaamiseksi olisi perusteltua säilyttää

Postiosoite

Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite

Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin

Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi

Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet

E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

mahdollisuus hoitaa rahoitustoimintaa myös tytäryhtiön kautta. Tarkoituksena on, että yhtiö voisi jatkossa joustavammin organisoida toimintaansa ja konsernin sisäistä työnjakoa, minkä vuoksi laissa säädettäisiin tarkemmin vain emoyhtiön tehtävistä. Edellä selostettuun ja varsinaiseen lakiehdotusluonnokseen liittyy ristiriitaisuutta, koska tehtävät olisi ulotettu myös SVL:oon erillisellä, vaikkakin sääntelyteknisesti epäonnistuneella, lain soveltamista koskevalla säännöksellä. Jos laissa on tarkoitus säätää useamman yhtiön toiminnasta ja tehtävistä, on sääntelyä tältä osin syytä olennaisesti täsmentää ja selkeyttää. Jatkovalmistelussa tulisi selkeyttää myös säännösperusteisesti ehdotuksessa omaksuttua organisointiratkaisua.

Esitysluonnoksen sivulla 37 todetaan myös, että SVL:lla ei olisi omaa organisaatiota ja että sen rahoituspäätökset valmistellaan emoyhtiössä. Se mitä tarkoitetaan sillä, ettei tytäryhtiöllä ole omaa organisaatiota, jää tässä yhteydessä epäselväksi. Ilmeisesti kuitenkin osa rahoitustoimintaan liittyvistä tehtävistä olisi tarkoitus hoitaa tytäryhtiössä. Jos tietyt tehtävät säädetään tytäryhtiölle, tulee tällä olla myös kyky hoitaa niitä. Lainsäädännön perusteella tulisi joka tapauksessa olla selvästi osoitettuna se, mikä yhtiön ja tytäryhtiön välinen tehtävänjako ja vastuut ovat. Toisaalta edellä mainittu järjestely herättää kysymyksen siitä, miksi kyseisiä rahoituspäätöksiä ei hoideta suoraan yhtiössä, jos sen tytäryhtiön on tarkoitus toimia päätöksen osalta vain ns. kumileimasimena.

Ehdotettu sääntelyratkaisu, jossa sekä Finnveraan että sen tytäryhtiöön sovellettaisiin koko lakia (edellä mainittua yhtä kohtaa lukuun ottamatta), näyttäytyy julkisoikeudelliselta kannalta monella tavoin oikeudellisesti ongelmalliselta ja sekaannusta luovalta. Sekava sääntelyratkaisu näkyy myös pykäläluonnoksista, joissa käytetään vaihtelevasti ilmaisuja ”yhtiö”, ”yhtiö ja sen tytäryhtiö” sekä ”yhtiö ja sen tytäryhtiöt”, vaikka ehdotetun 2 §:n mukaan koko lakia on tarkoitus sellaisenaan soveltaa Finnveran lisäksi myös sen tytäryhtiöön.

Erityisrahoitustoiminnan kehittymisestä ja esitysluonnoksen suhteesta eduskunnan budjetti- valtaan

Finnveran rahoitustoimintaa säännellään tällä hetkellä seitsemässä eri laissa ja Finnveran tytäryhtiön SVL:n toiminnasta kahdessa eri laissa. Valtiontakuurahastoista ja toiminnasta säädetään myös omassa laissaan. Esitysluonnoksen mukaan kokonaislainsäädäntöuudistuksella tähdätään lainsäädännön tiivistämiseen ja selkeyttämiseen, mikä edesauttaa yhtiön toimintaa viennin edistämisessä ja tärkeänä osana suomalaista kasvupolitiikkaa.

Oikeusministeriö korostaa, että nyt kyseessä olevassa esitysluonnoksessa on tarkoitus yhdistää edellä mainittu kokonaisuus vain 25 pykälään, mikä herättää jo itsessään perustavanlaatuisia kysymyksiä sääntelyn selkeydestä ja kattavuudesta. Vaikka lainsäädännön uudistamiselle voidaan löytää perusteita, vaikuttaa lainsäädäntökehikon kaventaminen ristiriitaiselta suhteessa erityisrahoitustoiminnan kehittymiseen ja näin ollen sen ohella kannettavien riskien merkittävään kasvamiseen aina 1990-luvulta, jolloin Finnveraa koskeva lainsäädäntö alun perin luotiin. Käytännössä sääntelyn ”tiivistäminen” tässä tarkoituksessa johtaa myös erityisrahoitustoiminnan lainsäädännöllisen kontrollin huomattavaan kaventumiseen.

Esitysluonnoksen mukaan Finnveran kotimaan luotto- ja takaustoiminnan peruslinjat ja volyymit ovat säilyneet 2000-luvun ajan pitkälti saman suuntaisina. Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että esityksessä tehdään kuitenkin selkoa myös siitä, että

Finnveran takaustoiminta on noin kymmenessä vuodessa lähes kolminkertaistunut.¹ Samalla esitysluonnoksella on ilmeisesti myös tarkoitus lieventää mm. yhtiön tappioiden rajoittamista koskevia järjestelyjä (lakiehdotuksen 16 §). Esitysluonnoksessa kuvattujen vaikutusarviointien mukaisesti ”yhtiön harjoittaman rahoitustoiminnan vaikutukset julkiseen talouteen voivat olla hyvin merkittävät, jos yhtiön rahoitusriskit realisoituvat odotettua suurempina. Tämä voi johtaa yhtiön huomattavaan pääomitustarpeeseen valtiontalousarvioon otettavista määrärahoista.” Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin mukaan yhtiön varainhankintaa varten ottamien valtion vastuulla olevien velkojen määrä voi olla enintään 20 miljardia euroa. Ottaen huomioon, että valtion budjetti vuonna 2024 oli noin 87 miljardia, voidaan esitysluonnoksella katsoa olevan huomattavaa merkitystä myös eduskunnan budjettivaltaan.

Oikeusministeriö kiinnittääkin huomiota siihen, että lakiehdotuksen 18 §:n mukaisesti valtio vastaa yhtiön *ohella* takuista, takauksista ja muista vastuusitoumuksista, varainhankintaan ja -hallintaan liittyvistä sopimuksista sekä edellisiin liittyvien riskien suojaussopimusten mukaisesta sitoumuksien täyttämisestä. Vaikka em. säännöksen perusteluissa kuvataan, että valtion vastuu tässä on toissijainen yhtiöön nähden - säännöksen sanamuoto viittaa toiseen merkitykseen. Säännöksen perusteella vaatimukset voitaisiin osoittaa myös suoraan valtiolle.

Sivuhuomiona oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentin mukaan valtion talousarviossa voidaan päättää yhtiön ja sen tytäryhtiöiden 1 momentin mukaisten sitoumusten enimmäismäärien tarkemmasta jaottelusta eduskunnan antamalla suostumuksella. Oikeusministeriölle jää kuitenkin epäselväksi miksi eduskunnan suostumus tarvitaan tässä yhteydessä, kun valtion talousarviosta päättäminen kuuluu joka tapauksessa eduskunnan toimivaltaan perustuslain (731/1999) 83 §:n mukaan.

Julkisen hallintotehtävän antamisen edellytyksistä

Yhtiön ja tytäryhtiön tehtävät

Valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain (443/1998) 2 §:n mukaan yhtiö (Finnvera) harjoittaa rahoitustoimintaa antamalla ja hallinnoimalla luottoja, takuita, takauksia ja muita vastuusitoumuksia sekä hankkimalla varoja viennin rahoittamiseksi ja tekemällä pääomasijoituksia. Yhtiö tekee myös yritysten rahoitukseen liittyviä tutkimuksia ja selvityksiä sekä harjoittaa yritysten kehittämis- ja palvelutoimintaa ja neuvontaa. Vientiluotto ja korontasaustoiminta on puolestaan organisoitu tytäryhtiö SVL:n kautta (s. 5). SVL:n tehtävänä on hallinnoida julkisesti tuettuihin vientiluottoihin liittyvää korontasausjärjestelmää ja myöntää OECD:n vientiluottosopimuksen mukaisin ehdoin julkisesti tuettuja vienti- ja alusluottoja. (s. 8)

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtion vientitakuiden myöntäminen on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä (PeVL 2/2001 vp, s.2). Esitysluonnoksessa todetaankin, että Finnvera Oyj:n rahoitustoiminta on oikeudelliselta luonteeltaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, johon sovelletaan hallinnon yleislakeja, kuten hallinto- ja kielilakia (s. 5).

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestys tä koskevien perusteluiden (s. 66) mukaan lakiesitys *täydentäisi* mutta ei olennaisesti laajentaisi yhtiön tai SVL:n tähänastisia tehtäviä – näiden yhtiöiden nykyisiin julkisiin hallintotehtäviin ei esitetä muutoksia. Julkiset

¹ Pantzar, M. 2022, Suomen valtio takaa lainoja enemmän kuin koskaan aiemmin – syrjäseutujen asunnot voivat olla riski. <https://yle.fi/a/3-12359004>.

hallintotehtävät liittyisivät myös jatkossa yritysrahoituksen valmisteluun, myöntämiseen ja perintään.

Esitysluonnoksen perusteella ei kuitenkaan ole täysin selvää, mitkä kaikki yhtiön ja tytäryhtiönjo nykyisin hoitamat tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä eikä myöskään se, mitkä tehtävät arvioidaan julkiseksi hallintotehtäväksi, kun kyse on kokonaisuudistuksesta ja jossain määrin uusista tehtävistä (ks. myös valtioneuvoston ohjeita koskeva osuus).

Ehdotuksen mukainen tehtävänjako ja sen suhde PL 124 §:n sääntelyyn

Esitysluonnoksen mukaan sen tavoitteena on mm. selkeyttää rajapintaa julkisen hallintotehtävän ja markkinatoimijuuden välillä (s. 24). Esitysluonnoksen perusteella ei kuitenkaan ole täysin selvää, miltä osin yhtiö(i)lle säädettävät tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä sekä miltä osin on kyse yhtiön muista tehtävistä. Toimijan tulisi kyetä lainsäädännön perusteella arvioimaan miltä osin se hoitaa julkista hallintotehtävää. Koska julkista hallintotehtävää hoidetaan rikosoikeudellisella virkavastuulla, sääntelyn selkeys ja täsmällisyys liittyy myös perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun legaliteettiperiaatteen toteutumiseen.

Julkisen hallintotehtävä voidaan antaa perustuslain 124 §:n mukaan muulle kuin viranomaiselle vain 1) lailla tai lain nojalla, 2) jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, 3) jos siirto ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia ja 4) jos tehtävät eivät sisällä merkittävää julkista valtaa. Hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. (HE 1/1998 vp, s. 179/l).

Oikeusministeriö korostaa, että vaikka emoyhtiöllä olisi täydellinen määräysvalta omaan tytäryhtiönsä, yhtiöt ovat toisistaan erillisiä oikeushenkilöitä.² Julkisen hallintotehtävän antamista lailla samanaikaisesti kahden erillisen oikeushenkilön keskinäisellä sopimuksella ratkaistavaksi ei voida pitää asianmukaisena perustuslain 124 §:n sääntelyn asettamien vaatimusten kannalta. Tämä aiheuttaa ongelmia muun muassa toiminnan viimekätisen vastuun, ml. virkavastuun todentamisessa.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestys tä koskevien perustelujen (s. 66) mukaan ”valmistelu on lähtenyt siitä, että edellä mainittujen perustuslakivaliokunnan lausuntojen valossa yhtiön rahoitustehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä, ja lakiesitys, mukaan lukien päätöksentekoa koskevat erityissäännöt sekä eräitä tilanteita koskevien päätösten ohjaus, on valmisteltu tästä lähtökohdasta”. Säätämisyjärjestysperusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, miten perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on nimenomaisesti tässä esitysluonnoksessa otettu huomioon.

Edellä mainittujen perustelujen mukaan kysymys (suhde PL 124 §) ei käsillä olevan lakiesitysluonnoksen osalta ole erityisen ongelmallinen. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksen perusteella perustuslain 124 §:n sääntelyn kannalta keskeiset kysymykset jäävät luonnoksen perusteella kuitenkin huomattavan epäselviksi (mm. kenelle julkiset hallintotehtävät annetaan, mitkä kaikki yhtiön tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä, mitkä tehtävät ovat uusia julkisia hallintotehtäviä, onko tytäryhtiön/tytäryhtiöiden osalta kyse tehtävien edelleen siirtämisestä). Esitysluonnosta voidaan pitää

² Perustuslakivaliokunta on käsitellyt julkisten hallintotehtävien hoitamista emoyhtiön ja tytäryhtiön välillä ns. subdelegointiin liittyvien kysymysten kautta. Tehtävien subdelegointiin, eli julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen on perustuslakivaliokunnan käytännössä suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti, joskaan ei ehdottoman torjuvasti. (ks. PeVL 33/2021 vp, s. 3).

oikeudellisesti puutteellisena ja sitä on näin ollen vaikea arvioida kokonaisuudessaan perustuslain 124 §:n edellytysten täyttymisen osalta.

Oikeusministeriö pitää jatkovalmistelun kannalta välttämättömänä täsmentää esitystä edellä mainittujen kysymysten osalta sekä varmistua myös nykyisten tehtävien osalta muun muassa perustuslain 124 §:n edellyttämien virkavastuuseen ja valvontaan liittyvien vaatimusten toteutumisesta jäljempänä todetun mukaisesti. Myös esitysluonnoksen säätämisyjärjestys tä koskevat perustelut tulee päivittää, kun julkisia hallintotehtäviä koskevaa sääntelyä jatkovalmistellaan sekä kiinnittää huomiota yleisesti perusteluiden johdonmukaisuuteen. Perustelujen osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että tehtävien siirron tarkoituksenmukaisuusarviointi nojautuu esitysluonnoksessa ennen kaikkea yhtiölle jo siirrettyjen tehtävien tarkoituksenmukaisuusarviointiin sen sijasta, että esityksessä käsiteltäisiin yhtiölle tai sen tytäryhtiölle mahdollisesti annettavien uusien hallintotehtävien siirtämisen ja niiden organisoimisen tarkoituksenmukaisuutta.

Lisäksi jatkovalmistelussa on varmistettava, että julkisen vallan käyttö perustuu asianmukaisesti lakiin. Tässä yhteydessä on syytä tarkastella myös lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaista säännöstä, jonka mukaan yhtiö voi myöntää rahoitusta elinkeinotoimintaan ja viennin edistämiseen tämän *lain* tarkoituksen mukaisesti. Lakiin ei ole kuitenkaan ehdotettu lain tarkoitusta määrittävää pykälää. Onko tässä tarkoitusta viitata ehdotetussa 1 §:ssä säädettyyn yhtiön toiminnan tarkoitukseen?

Hallintotehtävien subdelegointi muille toimijoille

Lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin mukaan yhtiö voi perustaa ja omistaa muita yhtiöitä tehtäviensä toteuttamiseksi. Koska yhtiön tehtävät sisältävät julkisia hallintotehtäviä, voi yhtiön tehtävien ulkoistaminen muille yhtiöilleolla merkityksellistä myös perustuslain 124 §:n ja julkisten hallintotehtävien ns. subdelegoinnin eli edelleen siirtämisen näkökulmasta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tehtävien ulkoistamisen edellytyksestä ehdotetaan säädettävän esitysluonnoksen liitteenä olevassa asetusluonnoksessa. Asetusluonnoksen 2 §:n mukaan yhtiö voisi ulkoistaa liiketoimintansa kannalta merkittäviä toimintojaan, jos se ei haittaa yhtiön riskien hallintaa, sisäistä valvontaa eikä muuten merkittävästi yhtiön liiketoiminnan hoitamista. Julkisen vallan siirto edellyttäisi kuitenkin ”lain määräystä”.³

Julkisten hallintotehtävien siirtämisen edellytykset muulle kuin viranomaiselle seuraavat suoraan perustuslain 124 §:stä. Perustuslain 124 §:n yhtenä edellytyksenä julkisen hallintotehtävän siirtämiselle muulle kuin viranomaiselle on se, että siirtäminen on mahdollista vain lailla tai lain nojalla. Oikeusministeriö pitää siten tehtävien ulkoistamisen rajamista lakiehdotuksen 22 §:n nojalla annettavalla asetuksella oikeudellisesti hyvin kyseenalaisena ratkaisuna. Säännös on omiaan herättämään kysymyksen myös siitä, onko esityksen tavoitteena sallia kuitenkin julkisten hallintotehtävien edelleen siirtäminen. Asetusluonnoksen suhdetta perustuslain 80 §:ään käsitellään erikseen jäljempänä.

Julkisten hallintotehtävien subdelegointiin liittyvää arviointia on tehtävä myös luonnoksen 4 §:n 2 momentin säännöskohtaisen perusteluiden yhteydessä kuvatun tilanteen osalta. Sivulla 41 todetaan että ”yhtiö voisi lisäksi antaa toimeksiantona yhtiön ulkopuolisen hoidettavaksi teknisiä avustavia tehtäviä. Ydintehtävää tukeviksi tehtäviksi on tunnistettu tehtäväkokonaisuuksia, jotka eivät ole ydintoimintaa, mutta tukevat sitä tai johtuvat siitä. Näitä tukevia tehtäviä ovat esimerkiksi perinnän avustavat tehtävät. Saatavien perintä on osa yhtiön toimintaan. [...] Perintään liittyy kuitenkin myös sellaisia yhtiön kannanottoa vaativia yksittäisiä tehtäviä, jotka sisältävät julkisen hallintotehtävän

³ Teknisenä huomiona todettakoon, että laissa ”säädetään”, ei ”määrätä”.

hoitamista PL 124 §:n mukaisesti. Näitä tehtäviä ovat esimerkiksi päätös konkurssiin hakemisesta tai päätös saatavasta luopumisesta. Yhtiö voisi käyttää edelleen perinnän tai muun toiminnan avustavissa tehtävissä ulkopuolisia palveluntuottajia. Kyseessä olisi tukipalvelu, kuten yksityisen palveluntuottajan kirjanpito, palkanmaksu tai muu hallinnollinen tukipalvelu. Yksityinen palveluntuottaja voisi hankkia näitä tukipalveluja alihankkijoilta ilman lakisääteisiä rajoituksia tai edellytyksiä. ”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että em. tehtävien siirtämistä koskeva tarkoitus on kuvattu eräitä yhtiön tehtäviä (4.2.2 §: ”ostaa, myydä omistaa ja hallita osakeita, yhtiöosuuksia ja niitä vastaavia osuuksia sekä arvopapereita ja kiinteää omaisuutta”) koskevien säännösten perusteluiden yhteydessä ja painottaa jälleen perustuslain 124 §:n asettamia vaatimuksia julkisen hallintotehtävän siirtämisestä ja erityisesti sitä, että julkisia hallintotehtäviä voidaan siirtää vain lailla tai lain nojalla. Koska kyseessä on mahdollisesti julkisen hallintotehtävien siirtämisestä edelleen, tulee asetella arvioida myös subdelegoinnin näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut julkisten hallintotehtävien subdelegointiin lähtökohtaisesti kielteisesti Ehdotonta kieltä 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 (PeVL15/2018 vp , PeVL 26/2017 vp, PeVL 6/2013 vp, s. 4) . Ottamatta kantaa siihen, voisiko tässä yhteydessä olla kyse sellaisten julkisten hallintotehtävien siirrosta, jotka voitaisiin katsoa subdelegoinnin näkökulmasta hyväksyttäväksi, tulee sellaisen tehtävän siirtämiseen oikeuttavan toimivallan perustua lakiin ja muutoinkin täyttää PL 124 §:ssä säädetyt edellytykset. E sityksessä tulee tehdä selkoa siitä, miltä osin tarkoituksena on ehdottaa julkisten hallintotehtävien subdelegointia.

Virkavastuu

Esitysluonnoksen säätämjärjestys tä koskevilla perusteluissa on tuotu esiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä myös virkavastuun ulottamisesta yksityiseen. Perustuslakivaliokunta on luonnokseen nostettuja lausuntoja uudemmassa lausunnossaan korostanut virkavastuusääntösten ulottamista julkisen hallintotehtävän hoitamiseen muutoinkin kuin vain julkisen vallankäytön osalta (ks. esim. PeVL 5/2021 vp, s. 7).

Esitysluonnoksessa on sinällään asianmukaisesti huomioitu edellä esiin nostettu näkökulma. Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan yhtiön palveluksessa olevaan henkilöstöön ja yhtiön toimielinten jäseniin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessaan tämän lain mukaisten rahoitusasioiden käsittelyyn liittyviä julkisia hallintotehtäviä. Esitysluonnoksen perusteella ei kuitenkaan ole täysin selvää, hoitaako yhtiö muilta osin julkisia hallintotehtäviä ja toisaalta mitä tarkoitetaan rahoitusasioiden *käsittelyyn liittyvillä* julkisilla hallintotehtävillä. Perustuslain 8 §:stä seuraavan legaliteettiperiaatteen näkökulmasta virkavastuun määräytyminen jää siten epäselväksi . Virkavastuu tulisi kohdistaa nimenomaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen eikä yhtiön muuhun toimintaan esim. viittaamalla tehtäviä koskeviin säännöksiin .

Esitysluonnoksen säätämjärjestystä koskevilla perusteluissa (s. 66) on kuvattu, että *yhtiöiden* hallituksen jäseniin, toimitusjohtajaan ja henkilöstöön sovelletaan hallinnon yleislakeja ja heihin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta heidän hoitaessaan julkisia hallintotehtäviä. Oikeusministeriö ei pidä sääntelyteknisesti onnistuneena ratkaisuna sitä, että lain soveltaminen SVL:oon mainitaan yhtiön (Finnvera) hallintoa koskevassa säännöksessä siten, että ”SVL:oon sovelletaan tätä lakia pois lukien lain 4 pykälän 1 momentin 2 kohta”.

Suoraan ehdotetun säännöksen perusteella ei siten ole selvää, olisiko virkavastuusääntely tarkoitettu ulottumaan myöstyryhtiön palveluksessa oleviin. Nyt tämä lähtökohta käy ilmi vain perusteluista. Virkavastuun määräytymisen osalta olennaista on myös se, mikä taho julkista hallintotehtävää tulee hoitamaan (tehtävänjako). Oikeusministeriö painottaa, että jos tarkoituksena on, että myös SVL :lle annetaan julkisia hallintotehtäviä, tulee virkavastuusääntelyn soveltuminen myös SVL:oon olla selkeää ja se mihin tehtäviin kunkin osalta virkavastuuta sovelletaan. Selvää on myös se, että mikäli yhtiölle säädetään mahdollisuus subdelegoida julkisia hallintotehtäviään eteenpäin muille perustamilleen ja omistamilleen yhtiöille (2 §:n 3 mom.), tulee virkavastuu ulottaa asianmukaisesti myös näihin.

Tehtävien valvonta ja laatuvaatimukset

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelut ovat puutteelliset julkisten hallintotehtävien hoitamisen valvonnan ja laatuvaatimusten osalta. Valvonnan osalta todetaan, että yhtiö pyrkisi itsekannattavuuteen lakiesityksen 17 §:n mukaan, minkä vuoksi yhtiön valvonnan toteuttaminen olisi helpompaa perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole kuvattu ehdotettuja valvontamekanismeja suhteessa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön.

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 perustuslain esitöiden 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). Epäselväksi esitysluonnoksen perusteella jää muun muassa se, miten julkisten hallintotehtävien hoitamista aiotaan valvoa (ml. mikä taho ja millaisin, tehokkaiksi katsottavin keinoin) ja mitä laatuvaatimuksia (esim. tarpeellinen koulutus) julkisten hallintotehtävien hoitamisen osalta sovelletaan. Näistä tulee säätää lailla. Laatuvaatimukset ja tarkoituksenmukaisuus tulee arvioida myös siltä osin, jos esityksellä on tarkoitus antaa yhtiölle uusi julkisia hallintotehtäviä.

Valtiontakuurahastosta

Esitysluonnoksen mukaisesti sillä kumottaisiin myös valtiontakuurahastosta annettu laki (444/1998) ja säädettäisiin valtiontakuurahastosta ehdotetun lain yhteydessä (ehdotuksen 19-21 §). Oikeusministeriö pitää kyseistä ratkaisua kuitenkin ongelmallisena suhteessa perustuslain 87 §:ään, jonka mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Edellytyksiä tulisi tulkita tiukan pidättyvästi (PeVM 10/1998 vp, s. 24).

Oikeusministeriö katsoo, ettei ehdotettusääntely tällaisenaan täytä perustuslaista johtuvaa lailla säätämisen vaatimusta. Esitysluonnoksessa ehdotettua sääntelyä ei voida pitää riittävänä myöskään rahaston tehtävien määrittämisen tai rahaston hallinnoinnin ja sen varoihin liittyvän päätöksenteon kannalta (vrt. esim. Laki ympäristövahinkorahastosta 1262/2022). Säännöskohtaisten perustelujen mukaan ministeriö päättäisi maksun suorittamisesta rahastosta yhtiölle, esittäisi yhtiökokoukselle yhtiön voittovarojen tulouttamista rahastoon, tekisi rahastoa koskevat valtion talousarvioesitykset ja tekisi rahaston hallintoa koskevat päätökset.

Lakiehdotuksen 19 §:n 2 momentin mukaan rahaston hallinnosta ja hallinnoinnin järjestämisestä vasta isi työ- ja elinkeinoministeriö. Säännösperusteisesti jää siten epäselväksi, mikä taho vastaa rahaston hallinnosta *ja päätöksenteosta*. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että rahastot eivät sellaisenaan muodosta esimerkiksi julkisuuslain tarkoittamaa viranomaista, mutta sellainen voi olla rahaston hallinnosta ja päätöksenteosta vastaava toimielin (ks. myös PeVL 65/2022) . Tämä tarkoittaa sitä, että jos rahaston hallinnosta vastaava toimielin tulkittaisiin viranomaiseksi ja hallintoitiin liittyisi julkisen valan käyttöä, toimielimen toiminnasta tarvittaisiin perussäännökset myös perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaisesti.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan (s. 66) esitykseen sisältyvä valtiontakuurahaston vastuiden laajennus ei ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön (PeVL 24/2009, PeVL 14/2012, PeVL 26/2012) kannalta merkittävä. Laajentamista on pidetty merkittävänä, kun kyseessä on ollut rahaston moninkertainen (viisinkertainen) laajentaminen. Lakiehdotuksen 18 §:n 2 momentin sääntely lähtee siitä, että jos yhtiön vienninrahoitukseen rahastoidut varat tai valtiontakuurahaston varat eivät riitä ehdotuksen 20 §:n 2 momentin mukaisten vastuiden kattamiseen tai toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen, valtion talousarviosta siirretään määrärahoja valtiontakuurahastoon tätä tarkoitusta varten. Oikeusministeriö ei pidä edellä selostettua näkemystä säännöksen perusteella täysin ongelmattomana. Koska luonnoksessa ei ole arvioitu näitä (potentiaalisia) määriä, ei kaiketi ole mahdollista todeta, etteikö säännös mahdollistaisi myös rahaston merkittävää laajentamista.

Edelleen 19 §:n 2 momentin mukaan ministeriö voisi tehdä yhtiön kanssa sopimuksen valtiontakuurahaston hallinnoimisen järjestämisestä yhtiössä. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan tehdä selkoa rahaston hallintoon ja hallinnoinnin järjestämiseen liittyvien tehtävien kokonaisuudesta. Epäselväksi jää siten myös se, olisiko edellä mainitussa sopimisessa kyse mahdollisesti perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien siirtämisestä yhtiöön myös tältä osin. Ottaen huomioon esitysluonnoksessa selostettu lähtökohta siitä, että valtiontakuurahasto kattaa mm. tappiolliset tulokset siinä tapauksessa, että vientitakuu - ja erityistakaustoiminnasta Finnveran taseeseen kertyneet varat on käytetty, voi olla erityisesti tarpeen arvioida näiden tehtävien siirron tarkoituksenmukaisuutta suhteessa yhtiön omaan toimintaan, vaikka lakiehdotuksen 20 §:n 3 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö tekisikin varsinaisen päätöksen rahaston varoista yhtiölle tehtävistä maksuista.

Valvontaa koskeva asetuksenantovaltuus

Lakiehdotuksen 22 §:ssä säädettäisiin yhtiön rahoitusvalvonnan säännöstöstä. Pykälän 4 momentin mukaan tarkempia määräyksiä *valvonnasta ja valvonnan kohteena olevasta säännöstöstä* annetaan valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksen valmistelussa työ- ja elinkeinoministeriön tulee kuulla asiasta valtiovarainministeriötä ja Finanssivalvontaa.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Pykälän 2 momentin mukaan myös muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota asetusluonnoksen osalta ensinnäkin asetuksenantovaltuuden muotoiluun. Asetuksenantovaltuuden muotoilu viittaa siihen, että asetuksella voitaisiin ja ilmeisesti olisi tarkoituskin säätää valvonnan kohteena olevan yhtiön velvollisuuksista ("valvonnan kohteena oleva säännöstö"). Oikeusministeriö korostaa, että asetuksella ei voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 10/2014 vp, s. 3/l). Asetusluonnos sisältää mm. valvonnan kohteelle olennaisia velvollisuuksia (esim. asiakkaan tuntemisvelvollisuus, ilmoittamisvelvollisuus Fivalle, riskienhallintajärjestelmälle asetettavat yleiset vaatimukset jne.) eikä asetukseen näin ollen selvästikään sisälly yksinomaan perustuslain 80 §:n sallimaa sääntelyä. Epäselväksi myös jää mikä näiden säännösten suhde on jo lakiehdotuksessa säädettyyn. Esimerkiksi asiakkaan tunnistamisesta säädetään jo ehdotetussa 10 §:n 2 momentissa, joten kyse olisi päällekkäisestä sääntelystä. Perustuslain 80 §:n takia on myös olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa (PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 49/2014 vp, s. 6).

Asetusluonnos sisältää myös määräyksenantovaltuuden Finanssivalvonnalle (2 §). Oikeusministeriö painottaa, ettei asetuksella voida antaa muulle viranomaiselle määräyksenantovaltuutta vaan valtuus tulee perustua lakiin perustuslain 80 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla.

Säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaan lausuntomenettely on pakollinen osa jokaista lainvalmisteluprosessia ja kirjallisia lausuntoja pyydetään myös perusvalmistelun lopputuloksena syntyneestä asetusluonnoksesta. Oikeusministeriö pitää siten 22 §:n 4 momentissa mainittua erillistä kuulemisvelvoitetta, erityisesti kun se linkittyy asetuksen valmisteluun, tarpeettomana.

Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että kyseessä olevaa asetusluonnosta ja muitakin lakiehdotukseen sisältyviä asetuksenantovaltuuksia tarkastellaan jatkovalmistelussa perustuslain 80 §:n kannalta. Edellä käsitelty asetusluonnos sisältää myös perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallista sääntelyä. Oikeusministeriö katsoo, että esityksen suhdetta perustuslain 80 §:ään voi näin ollen olla tarpeen käsitellä jatkovalmistelussa myös esityksen säätämisyjärjestystä koskevilla perusteluilla.

Eräitä yhtiöoikeudellisia huomioita

Yhtiö-käsitteen käyttäminen

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annettavaa lakiehdotusta koskevilla pykälillä on käytetty (tytär)yhtiö -käsitettä, jolla tavanomaisesti tarkoitetaan vain osakeyhtiöitä. Valittu käsite jättää avoimeksi kysymyksen, voisiko Finnvera (tai sen tytäryhtiö/ -yhteisö) omistaa esimerkiksi osuuskunnan osuudet tai muussa yritysmuodossa toimivan oikeushenkilön vastaavat arvopaperit. Lakiehdotuksen säännösten sanamuodon perusteella tämä ei vaikuta mahdolliselta. Jos on kuitenkin tarkoitettu, että esim. osuuskuntien osuudet voisivat olla Finnveran (tai sen tytäryhtiön/-yhteisön) omistuksen kohteina, laissa on käytettävä laajempaa (tytär)yhteisö-käsitettä.

Yhtiön tai konsernin toiminnan erityinen tarkoitus (1 §)

Nykytilan arvioinnissa (s. 18 –19) kuvatulla tavalla on ongelmallista, jos Finnveran (ml. konserniyhtiöt) toiminnan erityisistä tarkoituksista säädetään monissa eri pykälissä.

Oikeusministeriö kannattaa tältä osin sitä, että erityistä tarkoitusta koskevat säännökset kootaan yhteen (s. 24). Ratkaisu parantaa sääntelyn selkeyttä ja johdonmukaisuutta.

Oikeusministeriö toteaa kuitenkin valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annettavaa lakiehdotusta (1 §) koskien, että lisäksi vähintäänkin säännöskohtaisissa perusteluissa on selvästi tuotava esiin, mikä on pykälässä säädettyjen erityisten tarkoitusten suhde osakeyhtiölain (624/2006, OYL) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettuun yhtiön toiminnan tarkoitukseen, jossa lähtökohtana on voitontuottamistarkoitus. Toisin sanoen kysymys on siitä, sovelletaanko erityislain tarkoitussäännöksiä OYL:n pykälän lisäksi vai sen sijaan.

Lisäksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annettavan lakiehdotuksen 1 §:ään ehdotetun toisen virkkeen osalta ("yhtiö toteuttaa --") ei ole säännöksen sanamuodon perusteella täysin selvää, onko kyse em. tarkoitussäännöksestä, vai onko kyse jonkinlaisesta muusta yleistä toimeenpanoa koskevasta ohjaavasta säännöksestä, jonka rikkomisesta ei kenties seuraisi yhtiön johdolle vahingonkorvausvastuuta samoin perustein kuin OYL 1 luvun mukaisia periaatteita rikkomalla (vrt. OYL 22 luvun 1 §).

Lisäksi yhtiölainsäädännön logiikan mukaista on, että näistä erityisistä tarkoituksista on myös käytännössä asianmukaiset yhtiöjärjestysmääräykset.

Tytäryhtiön/-yhteisön omistajaohjaus (2 §)

Valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annettavan lakiehdotuksen 2 §:n 1 ja 3 momentissa jää avoimeksi, vastaako TEM myös muun mahdollisen tytäryhtiön/-yhteisön kuin Suomen Vientiluotto Oy:n omistajaohjauksesta (vrt. 1 mom.: "Yhtiö tytäryhtiöineen kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan ja työ- ja elinkeinoministeriö vastaa yhtiön omistajaohjauksesta. (kursivoinnit tässä)).

Pykälän 2 momentin säännöskohtaisten perusteluiden osalta (s. 37) oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota seuraaviin toteamuksiin: "[--] Hallintoneuvoston poistamisella on tarkoitus keventää yhtiön hallintorakennetta. Jatkossa yhtiökokous voisi määrätä yhtiöjärjestyksen muutoksella esimerkiksi neuvottelukunnasta, joka voisi korvata hallintoneuvoston. [--]". Oikeusministeriön käsityksen mukaan yhtiön hallinnon rakenteiden keventäminen saattaa olla kannatettavaa. Samalla kuitenkin on huomattava, ettei mahdollinen korvaava neuvottelukunta ole laissa säädetty toimielin. Tällöin siihen tai sen jäseniin ei myöskään enää lain nojalla sovelleta säännöksiä, joita OYL:n ja erityislakien nojalla sovelletaan hallintoneuvostoon tai sen jäseniin, esim. yhtiön huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitteen (eli käytännössä yhtiön edun edistämisen velvollisuuden, OYL 1 luvun 8 §) tai vahingonkorvausvastuun osalta (OYL 22 luku).

Merkittävän rahoituspäätöksen saattaminen yhtiökokouksen päätettäväksi (14 §)

Oikeusministeriö pitää valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annettavan lakiehdotuksen 14 §:ää ehdotetussa muodossa ("---voidaan saattaa ---") tarpeettomana. Tämä mahdollisuus on jo nykyisinkin selvästi olemassa (OYL 6 luvun 7 §:n 2 mom.).

Jos jatkovalmistelussa pykälä kuitenkin välttämättä halutaan säilyttää, oikeusministeriö ehdottaa, että se otsikoidaan tarkemmin, esim. "Merkittävän rahoituksesta päättämistä koskevan asian saattaminen yhtiökokouksen päätettäväksi".

Menettely siirrettäessä yhtiön vapaata omaa pääomaa valtiontakuurahastoon (20 §)

Oikeusministeriö mainitsee tyylillisinä asiana, että tavanomaisesti omasta pääomasta puhutaan yhtiöoikeudellisissa teksteissä yksikkömuodossa. Monikkomuodossa saataan tosin puhua esim. oman pääoman eristä.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annettavan lakiehdotuksen 20 §:n 3 momenttiin, jonka nojalla työ- ja elinkeinoministeriö tekee esityksen yhtiökokoukselle. Oikeusministeriö toteaa, että tavanomaisesti yhtiön hallitus valmistelee ja esittelee asiat yhtiökokouksen päätettäväksi. Toisaalta on kuitenkin niin, että osakkeenomistajalla (tässä tapauksessa yhtiön täysin omistavalla valtiolla, jota työ- ja elinkeinoministeriö edustaa) on oikeus saada yhtiökokoukselle tämän lain nojalla kuuluva asia yhtiökokouksen käsiteltäväksi, jos hän vaatii sitä kirjallisesti hallitukselta niin hyvissä ajoin, että asia voidaan sisällyttää kokouksut-suun (OYL 5 luvun 5 §:n 1 momentti). Yksimieliset osakkeenomistajat voivat päättää yhtiökokoukselle kuuluvan asian myös ilman yhtiökokousta (OYL 5 luvun 1 §:n 2 momentin ensimmäinen virke).

Henkilötietojen suoja ja julkisuuslain soveltaminen yhtiön toiminnassa

Lakiehdotuksen 6–8 §:ssä olisi kyse EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä yleinen tietosuoja-asetus) soveltamisalaan kuuluvista henkilötietojen käsittelystä koskevista säännöksistä.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu esitystä suhteessa yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Perustuslain 10 §:n mukaista suojaa täydentävät ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja sekä EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että EU:n henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa on otettava huomioon mainitut perusoikeuskirjan artiklat kiinnittäen huomiota siihen, että EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä. Oikeusministeriö katsoo, että esityksen perusteluja olisi jatkovalmistelussa vielä tarpeen tarkentaa ja tämentää edellä mainittujen säännösten osalta.

Säätämisyjärjestystä koskevista perusteluissa on kuvattu perustuslakivaliokunnan käytäntöä koskien henkilötietojen suojaa. Perusteluissa tulisi kiinnittää huomiota siihen, koskeeko lausuntokäytäntö aikaa ennen tietosuojalainsäädännön uudistamista. Esityksessä on ensin viitattu valiokunnan vakiintuneeseen käytäntöön. Sen jälkeen todetaan, että perustuslakivaliokunta on uudemmassa käytännössään katsonut, ettei estettä ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislalla. (ks. myös PeVL 2/2018 vp, s. 4–8, PeVL 31/2017 vp, s. 3–4, PeVL 5/2017 vp, s. 9 ja PeVL 38/2016 vp, s. 4). (s. 68–69)

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin EU:n tietosuojuudistuksen voimaantulon myötä tarkistanut kantaansa henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn vaatimuksista. Enää henkilötietojen käsittelystä kansallisesti säädettäessä ei yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla yleensä edellytetä edellä kuvatun kaltaista kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä. Valiokunta on katsonut, että yleisen tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee näin ollen turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Perusteluja tulisi selkeyttää tältä osin.

Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata se vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa, mikä puolestaan on tuotu esiin asianmukaisesti esityksessä.

Säätämisyjärjestystä koskevista perusteluissa on kuvattu henkilötietojen käsittelyä yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella. (s. 69) Esitystä tulisi tarkentaa koskien henkilötietojen käsittelyperustetta ja yleisen tietosuoja-asetuksen kansallista liikkumavaraa. Kansallista liikkumavaraa käytettäessä liikkumavaran ala tulisi kuvata säännöskohtaisesti ja keskittyä perustuslakivaliokunnan lausuntoikäntännön mukaisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkitykselliseen säätelyyn (ks. esim. PeVL 2/2018 vp, s. 4–5). Jatkovalmistelussa esityksen perusteluita olisi täsmennettävä osoittamalla mihin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan kohtaan henkilötietojen käsittelyä koskevat säännöksen perustuvat (6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohta). Lisäksi perusteluita tulisi täydentää säätämisyjärjestystä koskevista perusteluissa mainituilla oikeasuhtaisuusarviolla sekä säätelyn välttämättömyyttä koskevalla arviolla. Esityksessä on myös hyvä kuvata ehdotettavan erityissäätelyn suhdetta yleisen tietosuoja-asetuksen periaatteisiin.

Säätämisyjärjestystä koskevia perusteluita selkeyttäisi, jos niissä käsiteltäisiin henkilötietojen käsittelyyn liittyvää perustuslakivaliokunnan käytäntöä ja sen jälkeen erikseen perustuslakivaliokunnan vakiintunutta käytäntöä salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen liittyen.

Säätämisyjärjestystä koskevista perusteluissa on viitattu lakiesityksen 6 –8 §:ään ja selvitetty, että perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, säätelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 5 ja siinä viitatuilla lausunnot). Seuraavassa kappaleessa on edelleen kuvattu yleisellä tasolla perustuslakivaliokunnan käytäntöä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 7/2019 vp, s. 7, PeVL 48/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatuilla lausunnot). Toisen kappaleen lopussa todetaan, että lakiesitys ei näiltä osin merkittäisi muutosta nykyiseen oikeustilaan. (s. 68 –69) Oikeusministeriö katsoo, että säätämisyjärjestystä koskevia perusteluita tulisi jatkokehittää siten, että niissä arvioitaisiin tietojen tarpeellisuus- ja välttämättömyysvaatimusta nyt ehdotettujen säännösten kannalta. Perusteluita tulisi myös selvittää nykyiseen oikeustilaan viittaamiseen osalta ja tarkentaa, mihin säännöksiin ja lainvalmisteluaineistoon viitataan siltä osin kuin perusteluita ei esitetä erikseen tässä esityksessä. Perusteluissa tulisi myös tuoda esiin, miltä osin kyse on yksityisen tiedonsaantioikeudesta ja miltä osin ehdotetaan säätelyä, joka koskee viranomaisen tiedonsaantioikeutta.

Ehdotetun 6 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa avataan julkisuusperiaatteen soveltumista yhtiön toimintaan ja asiakirjoihin. Perusteluissa todetaan, että yhtiön julkisen hallintotehtävän hoitamisessa syntyvän tiedon osalta jää julkisuuslain osalta sovellettavaksi lähinnä asianosaisjulkisuus (s. 43). Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että yhtiöiden hallituksen jäseniin, toimitusjohtajaan ja henkilöstöön sovelletaan hallinnon yleislakeja ja heihin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta heidän hoitaessaan julkisia hallintotehtäviä (s. 66). Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon noudattaminen turvataan säännösperusteisesti ottamalla lakiin viittaukset yleishallintolakien soveltamisesta (s. 67). Toisaalla säätämisyjärjestysperusteluissa taas todetaan, että esityksessä ei ole viitattu hallinnon yleislakien noudattamiseen yhtiön toteuttaessa julkisia hallintotehtäviä (s. 68). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että yleislakien noudattamiseen liittyen esitysluonnoksessa on ristiriitaisia toteamuksia. Tällä on erityisesti merkitystä siltä kannalta, missä laajuudessa ja miltä osin julkisuuslaki tulee sovellettavaksi yhtiön toiminnassa.

Lakiehdotuksen säännösten perusteella vaikuttaa siltä, että julkisuuslakia sovellettaisiin yhtiön toimintaan julkisuuslain soveltamisalan mukaisesti, mikä tarkoittaa sitä, että julkisuuslakia sovellettaisiin ainoastaan siltä osin kuin yhtiön toiminnassa käydetään julkista valtaa (JulKL 4 §:n 2 mom.).

Lakiehdotuksen mukaiset säännösehdotukset ovat ristiriidassa sen kanssa, mitä perusteluissa todetaan. Lakiehdotuksen perusteella yhtiön toiminnassa noudatettaisiin julkisuuslakia siltä osin kuin yhtiön julkisen hallintotehtävän hoitamisessa käytetään julkista valtaa. Tältä osin yhtiöön sovellettaisiin julkisuuslakia kokonaisuudessaan, ei vain asianosaisjulkisuuden osalta, koska tällainen rajaus ei ilmene säännösperusteisesti mistään lakiehdotuksen pykälästä. Yhtiön julkisen vallan käytössä sovellettavaksi tulevat esimerkiksi julkisuuslain 22 ja 23 §:t, joissa varsinaisesti säädetään asiakirjasalaisuudesta, vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta. Perusteluissa todetusta huolimatta lienee kuitenkin tarkoitettu, että kyseisiä säännöksiä sovellettaisiin yhtiön julkisen vallan käyttöön liittyvien tehtävien osalta, koska muutoin julkisuuslain salassapitoperusteiden soveltaminen jäisi merkityksettömäksi. Näin ollen perustelut tulisi muokata vastaamaan lakiehdotuksessa ehdotettua.

Oikeusministeriö kuitenkin katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi vielä tehdä perusteellinen arvio siitä, kuinka laajasti julkisuusperiaatetta olisi perustuslain 12 §:n 2 momentin näkökulmasta perusteltua noudattaa yhtiön toiminnassa ottaen erityisesti huomioon yhtiön toiminnan erityispiirteet ja yhtiön toiminnan liittyminen julkisten varojen käyttöön. Perusteluissa tulisi ottaa kantaa siihen, millä perusteella julkisuuslain soveltaminen vain yhtiön julkisen vallan käyttöön katsotaan perustelluksi huolimatta siitä, että yhtiön toimintaan voi liittyä merkittävä julkisten varojen käyttöä koskeva elementti.

Jatkovalmistelussa esitykseen tulisi joka tapauksessa sisällyttää perusteellisempi kuvaus julkisuuslain soveltamisesta yhtiön ja sen tytäryhtiöiden toimintaan. Tältä osin tulisi ottaa huomioon ja kuvata myös julkisuuslain soveltumista valtioneuvoston rahastoon ja sen hallintoon. Koska lakiehdotuksesta ei käy selvästi ilmi, *mikä taho vastaa rahaston hallinnosta ja päätöksenteosta* tulisi jatkovalmistelussa arvioida myös tämän sääntelyn vaikutuksia julkisuuslain soveltamiseen. Tulisi arvioida ja kuvata, muuttuisiko julkisuuslain soveltaminen rahaston toimintaan riippuen siitä, miten rahaston hallinnointi järjestettäisiin.

Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että yllä mainitusta julkisuuslain soveltumisen epäselvyydestä johtuen 6 §:n sääntelyssä jää epäselväksi ehdotetun salassapitosäännöksen suhde julkisuuslaissa säädettyyn. Pykälässä olisi perusteltua säätää nimenomaisesti siitä, että ehdotetun 1 momentin salassapitosäännöstä sovelletaan ”sen lisäksi mitä julkisuuslaissa säädetään”. Pykälän 2 momentti sen sijaan ei vaikuta tarpeelliselta, koska momentissa mainittujen viranomaisien tiedonsaantioikeuksista säädetään muussa lainsäädännössä (poliisilain 4 luvun 3 §, syyttäjälaitoksesta annetun lain 22 §). Perusteluista ei myöskään ilmene, että kyseisellä säännöksellä olisi tarkoitus säätää sellaisesta tiedonsaantioikeudesta, joka ei johtuisi suoraan jostakin muusta lainsäädännöstä. Sääntelyn selkeyden vuoksi ei tulisi säätää päällekkäisistä tiedonsaantioikeuksista, koska niistä voi seurata tulkintavaikkeuksia.

Lisäksi ehdotetun 6 §:n sanamuotoa (s. 71) tai säännöskohtaisia perusteluja tulisi tarkistaa (s. 42). Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lainkohdan sisältö vastaa sanamuodoltaan yhtiölain 5 §:n 1 ja 2 momentin sisältöä muuttumattomana. Ehdotetussa 1 momentissa säädettäisiin, että joka yhtiön ja sen tytäryhtiön toimielimen jäsenenä tai varajäsenenä tai niiden palveluksessa taikka niiden toimeksiannosta tehtävää suorittaessaan on saanut tietää yhtiön tai sen tytäryhtiön asiakkaan tai muun henkilön taloudellista asemaa tai yksityisen henkilökohtaisia oloja koskevan seikan taikka liikesalaisuuden, olisi velvollinen pitämään sen salassa, jollei se, jonka hyväksi salassapitovelvollisuus on säädetty, anna suostumustaan sen ilmaisemiseen. Salassa pidettävä

tietoja ei myöskään saa antaa yhtiön yhtiökokoukselle. Lakiehdotuksen 1 momentista puuttuu kuitenkin viimeinen lause, joka poissulkee myös salassapidettävien tietojen antamisen yhtiökokoukselle, mikä on voimassa olevan yhtiölain 5 §:n 1 momentissa.

Lakiehdotuksen 7 §:n osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kyseinen pykälä sen sanamuotonsa mukaan mahdollistaa salassapidosta poikkeamisen ainoastaan 6 §:ssä säädettyä ehdotetusta ns. pankkialaisuudesta. Kyseisen pykälän perusteella ei näin ollen olisi mahdollista luovuttaa julkisuuslain salassapitosäännösten perusteella salassa pidettäviä tietoja. Koska julkisuuslain soveltamista on kuvattu luonnoksessa ristiriitaisesti ja lain soveltamisen laajuus yhtiön ja tytäryhtiöiden osalta jää epäselväksi, tulisi jatkovalmistelussa arvioida, onko yhtiöiden välisistä tiedonluovutuksista säädetty riittävästi. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, onko tämä tarkoituksenmukainen ratkaisu. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota kyseisen pykälän 1 momentin 3 kohtaan, joka näyttäisi sisältävän finanssivalvonnasta annetun lain kanssa päällekkäisen säännöksen. Jos yhtiö on finanssivalvonnasta annetun lain mukainen valvottava, vaikuttaisi finanssivalvonnan tiedonsaantioikeus seuraavan suoraan jo kyseisestä laista, ja erillinen säännös yhtiötä koskevassa laissa olisi tarpeeton.

Myös ehdotetun 7 §:n sanamuotoa tulisi arvioida uudelleen. (s. 71). Pykälän 1 momentissa viitataan yleiseen tietosuojasetukseen. Säännöskohtaisista perusteluista ei selviä, miksi tietosuojasetukseen viittaaminen olisi tarpeellista. Jatkovalmistelussa säännöskohtaisia perusteluja tulisi selvittää tai tarkistaa säännöksen sanamuotoa.

Ehdotetun henkilötietojen käsittelyä koskevan 8 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että yhtiön olisi tarkoituksenmukaista noudattaa luottolaitoslain 15 luvun 18 a §:ää, koska EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 10 artiklan mukaan riikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittely tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan perusteella suoritetaan vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Kyseisistä suojatoimista on säädetty luottolaitoslain 15 luvun 18 a §:n 4 -6 momentissa.

Säädetäessä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen sekä rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien tietojen käsittelystä, käsittely on mahdollista sitoa suoraan tietosuojalain 6 §:n 2 momentin suojatoimilistaukseen. Suojatoimilistauksen hyödyntäminen tulee kuitenkin arvioida tapauskohtaisesti, huomioiden käsittelystä aiheutuvat riskit ja uhat. Arvioinnissa on olennaista huomioida, voidaanko toteutettavat asianmukaiset ja riittävät suojatoimet jättää rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän harkittavaksi, vai pitääkö suojatoimista säätää erikseen. Tämä tulisi ottaa huomioon myös esityksen jatkovalmistelussa. On myös mahdollista, että suojatoimet perustetaan tietosuojalain suojatoimilistaukseen, jonka lisäksi kansallisessa erityislainsäädännössä säädetään erikseen eräistä käsittelyä koskevista suojatoimista. Tietosuojasetuksen edellyttämistä suojatoimista tulee aina sisällyttää selkeä arviointi ja kuvaus hallituksen esityksen perusteluihin, jotta käsittelyyn sovellettavista suojatoimista ei jäisi epäselvyyttä.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota henkilötietojen käsittelyä koskevan 8 §:n sanamuotoon. Pykälässä viitataan vain henkilötietojen käsittelyn osalta luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 18 a §:ään. Pykälän tekstiä tulisi tarkentaa ja tämentää siltä osin, minkä toimijan osalta ja mihin tietoihin tarkalleen sovelletaan kyseistä luottolaitostoiminnasta annetun lain säännöstä. Oikeusministeriö huomauttaa, että lakiehdotuksen säännös jää hyvin epämääräiseksi eivätkä perustelut auta selkeyttämään ehdotetulla säännöksellä tavoiteltua oikeustilaa.

Lisäksi oikeusministeriö katsoo, että ehdotetun 10 §:n 2 momentin sanamuotoa tulisi tarkistaa. Säännöksen mukaan asiakkaan tuntemisessa on lisäksi voimassa, mitä

rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017). säädetään. Lainkirjoittajan oppaan luvun 12.2.5 mukaan on suositeltavaa kirjoittaa viittaus niin, että jo sen sanamuodosta ilmenee, onko se aineellinen vai informatiivinen. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 47) todetaan, että lainkohta perustuu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 3 luvun asiakkaan tuntemisvelvoitteeseen. Kyseisen 3 luvun säännökset pitävät sisällään henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä, mikä tulisi ottaa huomioon perusteluissa riippuen siitä, onko kyseessä aineellinen vai informatiivinen viittaus.

Muita huomioita

Perustuslakivaliokunnan käsittelyn tarve

Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että säätämisyjärjestys perusteluihin lisättäisiin lausuma, jonka mukaan on suotavaa, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi erityisesti sen suhteesta PL 80, 87 ja 124 §:ään.

Hallinnonalaan kuuluminen

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan yhtiö tytäryhtiöineen kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan ja työ- ja elinkeinoministeriö vastaa yhtiön omistajaohjauksesta. Vaikka edellä todetun virkkeen ensimmäistä lausetta vastaavaa säännös muotoilua on käytetty useammankin valtionyhtiötä koskevan lainsäädännön yhteydessä, säännöksen oikeudellinen merkitys jää epäselväksi, kun momentin toisessa lauseessa todetaan ministeriön roolinimenomaisesti omistajaohjaajana.

Teknisempiä huomioita

Teknisempänä huomiona oikeusministeriö toteaa, että 8 §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 43 on kirjoitusvirhe (suluissa): Aineellinen viittaus kyseeseen luottolaitoslain kohtaan olisi tarpeellinen, koska kyseinen laki ei muutoin sovellu yhtiöön, ja yhtiön on tarpeen tallentaa kyseisessä lainkohdassa listattuja henkilötietoja (henkilötietotietoja) väärinkäyttöksiin liittyen, kuten maksujen.

Lisäksi 10 §:n 2 momenttia koskevista säännöskohtaisista perusteluissa sivulla 47 viittauksesta puuttuu lain luku. ”Momentti olisi uusi ja otettaisiin lakiin, koska samassa yhteydessä yhtiö lisättäisiin lain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 2 §:n mukaiseksi ilmoitusvelvolliseksi.” Viittaukseen tulisi lisätä lain 1 luku, jonka 2 pykälään viitataan.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Heidi Mäntylä

Jakelu TEM työ- ja elinkeinoministeriö

VN/23506/2023-OM-34

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: