

Lausunto

2.2.2022

VN/27347/2021
VN/27347/2021-OM-21

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Ilmastorahasto Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä**1. Yleistä**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki Ilmastorahasto Oy –nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä. Lakiehdotus sisältää 13 pykäläehdotusta, joista pykäläehdotukset 1-6 koskevat varsinaisesti osakeyhtiötä ja pykäläehdotukset 7-13 vaikuttavat koskevat varsinaisesti muita kysymyksiä kuin itse osakeyhtiötä koskevia asioita. Lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan yhtiön tarkoituksena olisi edistää ilmastonmuutoksen torjumista, teollisuuden vähähiilisyuden vauhdittamista ja digitalisaatiota Suomessa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota, että perusteluissa voisi avata tarkemmin, onko digitalisaation edistäminen ilmastotoimenpiteistä erillinen tavoite vai ilmastonmuutoksen torjuntaan ja tehollisuuden vähähiilisyuden vauhdittamiseen linkittyvä tavoite.

Ottaen huomioon se, että alle puolet ehdotuksen pykälistä olisi varsinaisia osakeyhtiötä koskevia pykäläitä, on lain nimikettä vielä perusteltua harkita.

Oikeusministeriö pitää hyvänä, että säännöksissä ei ole osakeyhtiölain (OYL, 624/2006) kanssa täysin päällekkäisiä yhtiöoikeudellisia säännöksiä. Sen sijaan ehdotukseen sisältyy joitakin OYL:sta poikkeavia säännöksiä, mikä on sinänsä hyväksyttävää.

2. Yhtiön toiminnan tarkoitus

Esitysluonnoksen 1 §:n otsikosta ei ilmene, onko säännöksessä kyse lain tarkoituksesta vai Ilmastorahasto Oy:n toiminnan tarkoituksesta. Ilmeisesti kyse on Ilmastorahasto Oy:n toiminnan tarkoituksesta.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

Jos kyse on lain tarkoituksesta, tällaisia säännöksiä pidetään yleensä tarpeettomina, koska niistä voidaan kertoa lain perusteluissa. Laintasoinen säännös ei ole välttämätön. Tarvittaessa toimialaa koskeva, ehdotettu 1 §:n 1 momentti on mahdollista yhdistää tehtäviä koskevaan ehdotettuun 2 §:n 1 momenttiin (vrt. HE 198/2021 vp, 2 § Työkanava Oy:n tehtävät ja toimiala). Valtion erityistehtäväyhtiön luonne käy ilmi siitä, että Ilmastorahasto Oy koko osakekanta on valtion omistuksessa ja hallinnassa, sekä siitä, että yhtiöllä on joko laissa säädetty tai yhtiöjärjestyksessä määrätty osakeyhtiölaista poikkeava tarkoitus.

Osakeyhtiölain 1 luvun 5 §:n mukaan yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Näin ollen jo OYL:n nojalla muusta tarkoituksesta, mistä tässä ehdotetussa 1 §:n 2 momentissa ilmeisesti on kyse, voidaan määrätä yhtiöjärjestyksessä. Yhtiöjärjestyksen määräys on kolmansia osapuolia kohtaan sitova. Lain tasoinen säännös ei ole välttämätön.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu pykälä ei ole kokonaisuutena välttämätön.

3. Yhtiön tehtävät (2 §)

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetussa pykälässä mainitut sijoittamisen tavat eivät ole OYL:n nojalla kiellettyjä. Toisin kuin säännöskohtaisten perusteluiden tekstiluonnoksissa, ministeriön käsityksen mukaan ehdotettu tarkoituksensa toteuttamiseksi -lauseke (2 §:n 1 mom.) on luonteeltaan hyvin rajoittava. Tiukasti tulkiten muunlaiset sijoitukset eivät ole sallittuja. On kysyttävä, miksi esimerkiksi osakkeiden tai osuuksien omistaminen olisi kokonaan kiellettyä, jos sillä ei edistetä ilmastonmuutoksen torjumista, teollisuuden vähähiilisyiden vauhdittamista tai digitalisaatiota. Jatkovalmistelussa olisi vielä kertaalleen arvioitava, onko tarkoituksensa mukaista sallia vähäiset sijoitukset, jotka Ilmastorahasto oy tekisi oman rahoitusaseman turvaamiseksi esimerkiksi hyvin osinkoa maksavaan pörssiyhtiöön mutta jotka eivät (täysin) täyttäisi mitään säädettyistä tarkoituksista. Ministeriö pitää mahdollisena, että sijoitussalkun painottamisella laissa säädettyjen päätavoitteiden suuntaisesti voitaisiin turvata riittävällä tavalla erilaisten sijoitusten tekeminen ilman, että on tarvetta säätää kokonaan kielletyistä tarkoituksista.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perusteluiden mukaan Ilmastorahasto Oy:n sijoitustoimintaa kohdennetaan ennen kaikkea sellaisiin ei-markkinaehtoihin korkean riskin hankkeisiin, joissa tuottoa ei välttämättä tule tai sitten se tulee vasta huomattavalla viiveellä. Ilmastorahasto Oy:n oma rahoitustarve on siten huomattava. Tällaisen rahoitusaseman tasapainottamiseksi voidaan jatkovalmistelussa vielä harkita sallittavaksi sitä, että vähäinen osa Ilmastorahasto Oy:n sijoituksista voitaisiin tehdä kassavirtaa tuottaviin kohteisiin, vaikka ne eivät (täysin) täyttäisi mitään säädettyistä tarkoituksista.

Oikeusministeriö toteaa vielä, että tarkoituksensa toteuttamiseksi -mainintojen toistaminen ei ole ehdotetussa säännöksessä (2 §:n 1 mom.) välttämätöntä. Jatkovalmistelussa voidaan vielä harkita säännöksessä mainittujen asioiden luettelointia.

4. Organisointi (3 §)

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun pykälän 1 momentti koskee yhtiömuotoa ja omistustapaa. Ehdotetun pykälän 2 momentti koskee omistajaohjausta. Sen sijaan ehdotetun pykälän 3 momentti koskee yhtiön sisäistä hallintoa. Nämä on mahdollista erottaa ehdotettua selkeämmin toisistaan (vrt. HE 198/2021 vp, 1, 5 ja 6 §).

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa voisi harkita muutosta siten, että esimerkiksi ehdotetun 3 §:n 1 ja 2 momentti voitaisiin nostaa ehdotetun lain alkuun. Vastaavasti ehdotetun 1 §:n 1 momentti voitaisiin yhdistää 2 §:n 1 momenttiin.

5. Yhtiön toimiohjetta koskeva säännösehdotus

Yleisesti esitysluonnoksen 4 §:ää koskien voidaan todeta, että oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotetussa pykälässä säädetty liittyy edellä 3 §:n 1 ja 2 momentissa ehdotettuun omistamiseen ja omistajaohjaukseen. Jatkovalmistelussa voidaan vielä arvioida, onko säännösten sisältöjä tai perusteluita mahdollista yhdistää siten, että kokonaisuus olisi johdonmukainen ja käsitelty yhdessä lainkohdassa.

Yksityiskohtaisemmin pykäläehdotuksesta voidaan todeta, että esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi, että yhtiöllä on sen toimintaa ohjaava toimiohje. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että

”Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa yhtiön omistajaohjauksesta valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) 5 §:n nojalla. Omistajaohjaus toteutetaan osin antamalla yhtiölle toimiohje. Toimiohjeessa määrätään yhtiön toiminnassa noudatettavista yleisistä periaatteista ja yksityiskohtaisista määräyksistä liittyen muun muassa yhtiön velanottoon, raportointiin, sijoitusten jakautumiseen eri tarkoitusten välillä sekä hallinnon kokoonpanoon. Työ- ja elinkeinoministeriön yhtiölle päätöksellään 21.12.2020 antama toimiohje käsiteltiin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, joka puolsi ohjetta ennen sen antamista 23.10.2020. Toimiohjeessa asetetaan työ- ja elinkeinoministeriölle velvollisuus hakea talouspoliittiselta ministerivaliokunnalta puolto esimerkiksi 20 miljoonaa euroa ylittävien sijoitusten, yhtiön velanoton ja rahoituksen kohdistumisen muutosten suhteen. Siten toimiohjeeseen tehtävät muutokset tai uuden toimiohjeen antaminen edellyttäisivät lähtökohtaisesti talouspoliittisen ministerivaliokunnan puoltoa. Toimiohjeen muutokset valmisteltaisiin työ- ja elinkeinoministeriön johdolla yhteistyössä valtioneuvoston kanslian, valtiovarainministeriön, ympäristöministeriön ja liikenne- ja viestintäministeriön kanssa.”

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, onko säännöstä yhtiön toimintaa ohjaavasta toimiohjeesta tarpeen ottaa lakiin. Perustuslain mukaisesti säädösten osat ovat lait, asetukset ja ministeriöitä alempien viranomaisten antamat oikeussäännöt. Esitys on ymmärrettävissä siten, että toimiohje olisi yhtiön omistajaohjauksen asiakirja, joka sisältää omistajan yhtiölle antamia omistajaohjausta koskevia ohjeita. Esitysluonnoksesta jää tällä hetkellä epäselväksi, mikä on syy, minkä vuoksi toimiohjeen antamisesta tulee säätää lailla. Oikeusministeriö katsoo, että asiasta säätäminen lailla tulee perustella tai jättää asiaa koskeva säännös pois.

Mikäli säännös jätetään lakiin, on perusteluissa välttämätöntä kuvata tarkemmin, mikä olisi lakiehdotuksen 4 §:n mukaisen toimiohjeen suhde muuhun sääntelyyn kuten esimerkiksi valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettuun lakiin.

Mikäli säännös jätetään lakiin, perusteluja on tarpeen tarkastella siitä näkökulmasta, että säännöskohtaisissa perusteluissa kuvataan ehdotetun pykälän perustelut ja nykytilan kuvaus esitettäisiin yleisperusteluissa. Esitysluonnoksessa olevat säännöskohtaiset perustelut

vaikuttaisivat tällä hetkellä sisältävän sekä säännöksen perusteluita, että nykytilaa 21.12.2020 annetun toimiohjeen osalta. Joka tapauksessa oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perusteluissa olevalla maininnalla ei voida määrätä aiemman toimiohjeen voimassaolon jatkumisesta, vaan mikäli tarkoituksena on kuvata, että esitysluonnoksella ei puututtaisi toimiohjeeseen, olisi se tarpeen lausua erikseen. Perusteluja on syytä arvioida siitä näkökulmasta, että perustelut sisältäisivät kuvauksen siitä, mitä toimiohjeen antamista koskevalla säännöksellä tarkoitetaan siten, että toimiohjeen antamisessa on selkeästi luettavissa pykälän ehdotettu tarkoitus ja lainsäätämishetken nykytilaa koskeva kuvaus on esitetty selkeästi erikseen.

Mikäli toimiohjetta koskevan säännöksen tarkoitus on mahdollistaa yhtiön tekemien valtioneuvoston päätösten tekemisen ohjaamista, on jatkovalmistelussa syytä arvioida, olisiko oikeudellisesti perustellumpi paikka tällaiselle julkisen hallintotehtävän hoitamisen sisältöä ohjaavalle säännökselle lakiehdotuksen 6 §.

6. Yhtiön tiedonantovelvollisuus (5 §)

Pykälän ensimmäisessä virkkeessä säädettäisiin yhtiölle velvollisuus antaa yhtiön toiminnan ohjaamisen ja valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja työ- ja elinkeinoministeriölle sen pyynnöstä. Perusteluista ja pykälästä ei ilmene, voivatko luovutettavat tiedot sisältää henkilötietoja. Luovutettavista tietosisällöistä olisi syytä tehdä selkoa esimerkkien avulla perusteluissa. Jatkovalmistelussa tulee huomioida perustuslakivaliokunnan vakiintunut käytäntö salassa pidettävien tietojen luovutuksista säädettäessä (ks. esim. PeVL 17/2016 vp). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta. Nyt ehdotettu tiedonantovelvollisuus on sidottu tarpeellisiin tietoihin, mutta tietosisältöjä ei ole varsinaisesti määritelty tai täsmennetty. Tämä ei vastaa perustuslakivaliokunnan vakiintunutta käytäntöä ja jättää ministeriön tiedonsaantioikeuden hyvin laajaksi. Mikäli jatkovalmistelussa arvioidaan, että tiedonluovutuksesta tulee säätää salassapitovelvollisuuden murtavin vaikutuksin, tulisi perustuslakivaliokunnan käytännöstä tehdä selkoa myös säätämisympäristöperusteluissa. Jatkovalmistelussa tulee myös arvioida, miltä osin luovutettaviin tietoihin sisältyy julkisuuslain tai jonkin muun lain perusteella salassa pidettäviä tietoja, eli onko tarve luovuttaa yhtiön julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyviä tietoja, joihin sovellettaisiin ehdotetun sääntelyn mukaan julkisuuslakia ja miltä osin kyse olisi muiden tietojen luovuttamisesta, joihin ei sovelleta yhtiön toiminnassa julkisuuslakia. Perusteluissa olisi hyvä tehdä selkoa myös siitä, millä säädösperustalla jälkimmäiset tiedot olisivat salassa pidettäviä yhtiön toiminnassa, vai olisivatko ne ylipäänsä salassa pidettäviä tietoja yhtiön osalta.

Lisäksi perusteluissa tuodaan esiin, että tietojen luovutus voisi perustua yhtiön kanssa sovittavaan raportointikäytäntöön tai ministeriön erilliseen pyyntöön. Pykälän sanamuodon perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että tiedonluovutuksen perusteena olisi aina ministeriön pyyntö. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida mahdollisuutta täsmentää sääntelyä tältä osin.

Pykälän toisessa virkkeessä säädettäisiin siitä, että yhtiön työ- ja elinkeinoministeriölle antamiin tietoihin sovelletaan mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään asiakirjasalaisuudesta, vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta.

Säännöksen tarve ei ole ilmeinen. Koska työ- ja elinkeinoministeriöön ja säännöksessä tarkoitettuihin ministeriön hallussa oleviin asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslakia suoraan julkisuuslain soveltamisalan perusteella, jää epäselväksi, miksi ehdotetussa säännöksessä katsotaan tarpeelliseksi säätää asiasta erikseen. Mikäli tarkoitus on säätää poikkeuksesta, (eli pelkkien salassapitoperusteiden soveltamisesta) julkisuuslain soveltamiseen tiettyihin ministeriön hallussa oleviin asiakirjoihin, olisi kyseessä uusi rajoitus perustuslaissa turvattuun julkisuusperiaatteeseen, jolloin säännöstä tulee arvioida perustuslain yleisten rajoitusedellytysten valossa. Erityisesti tulisi PL 12 §:n nojalla perustella uuden rajoituksen välttämättömyyttä. Julkisuuslain nojalla säännöksessä tarkoitettuihin asiakirjoihin sovelletaan julkisuuslain muun sääntelyn ohella salassapitoperusteita, jotka turvaavat mm. yksityisen liikesalaisuutta. Ehdotettu säännös on epätyypillinen ja omiaan aiheuttamaan sekaannusta julkisuuslain soveltamisen laajuudesta säännöksessä tarkoitettuihin asiakirjoihin. Mikäli säännöksellä on tarkoitettu poikettavan julkisuuslain soveltamisesta joiltain osin, tulisi sääntelyn tarvetta perustella merkittävästi yksityiskohtaisemmin ja erityisesti perustuslain välttämättömyysvaatimus huomioiden. Ehdotettu sääntely ei ole ongelmaton perustuslain kannalta.

7. Päätöksenteon harkintavallan määrittelystä (6 § 2 mom)

Esitysluonnoksen pykäläehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan

”Yhtiö voi myöntää rahoitusta, jos yhtiön rahoitus on edellytyksenä hankkeen toteutumiselle ylipäätään, sen toteutumiselle aikaisempaan ajankohtana tai suuremmassa mittakaavassa kuin ilman yhtiön rahoitusta. Yhtiön investoinnit eivät saa aiheuttaa merkittävää haittaa ympäristölle tai luonnon monimuotoisuudelle. Yhtiö asettaa rahoitusta myöntäessään etusijalle rahoituskohteet, joiden toteutumisella on suurin vaikutus 1 §:n 2 momentissa säädetyn tarkoituksen edistämiseksi.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että momentin mukainen rahoituksen myöntämisperuste jää kohtalaisen avoimeksi. Esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa sivulla 12 avataan tämän momentin tarkoitusta mm. todeten, että

- ”Tehdessään rahoituspäätöksiä sellaisten rahoituskohteiden joukosta, jotka ovat läpäisseet lainsäädännön, viranomaisten ja yhtiön asettamat taloudelliset ja muut kynnysehdot, yhtiön on asetettava etusijalle ne rahoituskohteet, joiden toteutumisella on suurin vaikutus yhtiön tarkoituksen edistämiseksi. **Näin ollen yhtiö ei aseta rahoituskohteita etusijajärjestykseen pelkästään niiden tuottopotentialin perusteella vaan ensi sijassa perustuen siihen, kuinka suuri myönteinen vaikutus hankkeen toteutumisella on ilmastonmuutoksen torjuntaan, teollisuuden vähähiilisyden vauhdittamiseen ja digitalisaation edistämiseen Suomessa.**”

Esitysluonnos on tulkittavissa siten, että 6 §:n 2 momentin perusteella rahoitettavan hankkeen rahoitusperustana olisi myönteinen vaikutus ”ilmastonmuutoksen torjuntaan, teollisuuden vähähiilisyden vauhdittamiseen ja digitalisaation edistämiseen Suomessa.” Koska pykäläehdotus on tältä osin jätetty avoimeksi, ovat perustelut luettavissa siten, että tämä luettelo olisi tyhjentävä listaus siitä, mitkä kriteerit ovat vertailuperusteita siinä, myönnetäänkö rahoitusta 6 § 2 momentin mukaisesti. Esitysluonnos on tulkittavissa siten, että näitä kolmea kriteeriä arvioitaisiin jokaisessa hankkeessa rinnakkaisina kriteereinä.

Joka tapauksessa ehdotettu pykälä ja sen perustelujen avoimuus ovat haastavia sen kannalta, miten kysymystä päätösten oikeellisuudesta ja kysymystä valtionavustuksen käytöstä

arvioidaan oikeudellisesti. Kun ehdotus jättää kriteerit hyvin avoimeksi, on valtionavustuksen käytön asianmukaisuuden arvioinnin ja virkavastuukysymysten arvioinnin suorittaminen haasteellista. Oikeusturvasyistä on syytä harkita, että pykäläehdotuksen ja perustelujen kokonaisuutta kehitettäisiin eteenpäin sellaiseen suuntaan, joka kuvaisi myöntämisharkintavallan kriteerit selkeämmin, jotta myös harkintavallan ja avustuksen käytön asianmukaisuuden arviointi olisi tehtävissä selkeämmin.

8. Päätösten kohde

Esitysluonnoksen 8 § 1 momentin mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriö päättäisi yhtiön myöntämän valtiontuen maksatuksen keskeyttämisestä ja takaisinperimisestä.

Esitysluonnoksen 9 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriön 8 §:n nojalla tekemään päätökseen saisi vaatia oikaisua. Tarkoituksena ilmeisesti on mahdollistaa oikaisun hakeminen vain takaisinperintää ja maksatuksen keskeytystä koskevaan päätökseen. Oikeusministeriö kuitenkin toteaa, että oikaisuvaatimuksen on tarkoitus olla muutoksenhaun ensi vaiheena käytössä mahdollisimman laajasti ja siksi oikaisuvaatimuksen käyttöalaa tulisi jatkovalmistelussa arvioida huolellisesti mm. perustuslakivaliokunnan käytännön valossa (mm PeVL 55/2014 vp, s. 2-3).

9. Valtionavustuksen takaisinperintä

Esitysluonnoksen 8 §:ssä säädettäisiin valtionavustuksen takaisinperinnästä. Pykäläehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan,

”--nyt säädettäväksi ehdotetussa laissa ehdotetaan säädettäväksi valtiontukien maksatuksen keskeyttämisestä ja takaisinperimisestä Business Finland Venture Capital Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annetussa laissa (967/2013) säädetyn mukaisesti.

Kyseistä lakia koskevassa lausunnossaan PeVL 18/2021 vp kappale 3 perustuslakivaliokunta kritisoi ehdotettua sääntelymallia

- ”Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä voidaan takaisinperinnän oikeudellisten perusteiden määrittelyn osalta pitää varsin väljänä. Talousvaliokunnan on syytä täsmentää sääntelyä.”

Talousvaliokunta on todennut, että osittain takaisinperintäsääntelyn väljyys johtuu EU-sääntelystä ja osin voimassaolevasta valtionavustuslaista. (TaVM 20/2021 vp s. 3-4)

Talousvaliokunta totesi samassa yhteydessä, että ”Takaisinperintäpäätöksen lainmukaisuus on saatettavissa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Menettelysääntelyn voidaan katsoa vahvistavan takaisinperinnän kohteen oikeusturvaa suhteessa väljään takaisinperintätoimivallan määrittelyyn.” (TaVM 20/2021 vp s. 4)

Vaikka talousvaliokunta on pitänyt sääntelymallia kokonaisharkintana mahdollisena, pitää oikeusministeriö jossain määrin ongelmallisena takaisinperintää koskevan sääntelyn avoimuutta. Tämän vuoksi oikeusministeriö pitää perusteltuna arvioida, voisiko sääntelyä tarkentaa joko pykäläehdotukseen tai esimerkiksi ottamalla perusteluihin kuvausta sääntelyn tarkoituksesta tulkinnasta esimerkkitalanteiden avulla.

10. Valtionavustusten valvonta

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnos jättää kaikkiaan jossain määrin epäselväksi sen, onko tarkoitus että muutoksenhaku- ja valitusoikeus kohdistuisi vain työ- ja elinkeinoministeriön tekemiin valtionavustuksen maksamisen keskeytystä ja takaisinperintää koskeviin päätöksiin. Oletettavasti tarkoituksena on ollut, että myös yhtiön tekemiin hallintopäätöksiin voi hakea muutosta. Muutoksenhakusääntely, ml. oikaisuvaatimusta koskevat

säännökset tulisi muotoilla tavanomaiseen tapaan (kts tarkemmin lainkirjoittajan opas, jakso 12.13)

Esitysluonnoksesta jää avoimeksi, olisiko yhtiön myöntämien 7 §:n mukaisten valtiontukien valvonta lähtökohtaisesti yhtiön vai työ- ja elinkeinoministeriön vai molempien tehtävänä. Valvontavastuun selkeyden vuoksi oikeusministeriö pitää perusteltuna, että esitykseen lisättäisiin nimenomaisesti valtiontuen valvontavastuuta koskeva säännös. Kaiken kaikkiaan ehdotetun sääntelyn suhdetta valtionavustuslain sääntelyyn ja siinä määriteltyihin tehtäviin sekä kyseisten tehtävien suhdetta perustuslain 12 §:ään tulee selkeyttää.

11. Yleislaki-viittausten tarpeellisuudesta

Esitysluonnoksen 11 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi lain suhteesta hallinnon yleislakeihin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että nykyisen tulkintakäytännön mukaan yleislakeihin ei tarvitse viitata perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hoitavan yksityisen tehtävien yhteydessä. Esimerkiksi lainkirjoittajan oppaan luvussa 12.2.1 on todettu asiasta näin:

- ”Myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä 1 yleislakeihin viittaamisen tarpeettomuus on todettu nimenomaisesti hallinnon yleislakien osalta: Viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Jos viittausta hallinnon yleislakeihin esimerkiksi sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisena, viittauksen on syytä olla vastakohtaispäätelmän välttämiseksi kattava.”

Oikeusministeriö pitää perusteltuna arvioida huolellisesti jatkovalmistelussa yleislakiviittausten poistamista laista.

12. Perustuslain 124 §:n huomioimisesta

Esityksessä tulisi kattavasti arvioida sitä, miltä osin yhtiölle ehdotetuissa tehtävissä on kyse julkisesta hallintotehtävästä ja miltä osin esityksessä on kyse sellaisesta merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä, jota ei perustuslain 124 §:ssä säädetyn mukaisesti voida yksityiselle siirtää.

Perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän käsitteen sisältöä ei ole perustuslain esitöissä kuvattu tyhjentävästi. Perustuslain esitöissä on todettu, että ”julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.” (HE 1/1998 vp s. 179) Perustuslain 124 §:ssä rajoitetaan julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle muun muassa siten, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Oikeusministeriö pitää myönteisenä, että esimerkiksi ehdotetun 12 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on selkeästi tuotu esiin, että julkisia hallintotehtäviä olisivat valtiontukea sisältävään sijoitustoimintaan ja muun valtiontukea sisältävään rahoitustoimintaan liittyvät päätökset ja niiden valmistelu.

Oikeusministeriö kiinnittää toisaalta huomiota siihen, että perusteluissa valtioneuvoston myöntämiseen viitataan julkisen hallintotehtävän lisäksi julkisen vallan käyttönä (esim. s. 4, 13). Tältä osin on selvyyden vuoksi todettava, että julkisen vallan käyttö ja julkinen hallintotehtävä eivät ole synonyymejä, vaan julkinen hallintotehtävä on huomattavasti julkisen vallan käyttöä laajempi käsite (kts. esim. LaVL 10/2021 vp s. 12-13). Luonnoksen perusteluissa käsitteet on kuitenkin joissain yhteyksissä harhaanjohtavasti rinnastettu toisiinsa. Esimerkkinä voidaan mainita 11 §:n yksityiskohtaisten perustelujen toisen kappaleen viimeinen virke (s. 17): ”*Yhtiön sijoitus- ja rahoituspäätökset eivät pidä sisällään julkisen vallan käyttöä eivätkä näin ollen myöskään rinnastu julkiseen hallintotehtävään siltä osin, kuin on kyse markkinaehtoisesta toiminnasta.*” Se, että tehtävään ei sisälly julkisen vallan käyttöä, ei edellä mainituista syistä itsessään tarkoita, että kyse ei voisi olla julkisesta hallintotehtävästä, koska julkiseen hallintotehtävään voi sisältyä myös muuta kuin julkisen vallan käyttöä.

Myös säätämisperustelujen ensimmäisessä kappaleessa (s. 18) on samalla tavalla harhaanjohtavat virkkeet: ”*Markkinaehtoisen toiminnan osalta Ilmastorahasto toimii kuten mikä tahansa vastaavanlaisen sijoittajaprofiilin omaavan yksityinen yritys, eikä tältä osin kyse siten ole julkiseen hallintotehtävään rinnastuvasta julkisen vallan käytöstä. Ilmastorahaston tekemien sijoitusten ja muun rahoituksen myöntämisen on katsottava pitävän sisällään julkisen vallan käyttöä ja siten muodostavan julkisen hallintotehtävän siltä osin, kuin sijoitukset tai muu rahoitus sisältävät Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan tarkoittamaa valtioneuvoston tukea.*” Viimeksi mainittu virke pitää toisaalta harhaanjohtavuudesta huolimatta paikkansa, koska julkisen vallan käyttö on aina osa julkista hallintotehtävää (kun taas julkinen hallintotehtävä ei edellä lausutusti välttämättä sisällä julkisen vallan käyttöä).

Julkisen hallintotehtävän ja julkisen vallan käytön käsitteet eivät oikeusministeriön käsityksen mukaan ole täysin yksiselitteisiä eikä niitä siksi ole pystytty tyhjentävästi määrittelemään, minkä vuoksi tuomioistuimet ja muut lainsoveltajat joutuvat arvioimaan käsitteitä tapauskohtaisesti (esim. HE 241/2020 s. 682, LaVL 10/2021 vp s. 14).

Julkisen hallintotehtävän käsitettä on käsitelty edellä mainittujen perustuslain esitöiden lisäksi muun muassa hallintolain esitöissä, joiden mukaan julkinen hallintotehtävä viittaa toimintaan, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiselle luonteeltaan ominaisia piirteitä. Keskeistä on myös, että tehtävä perustuu lailla tai lain nojalla annettuun julkiseen toimeksiantoon. Julkisiin hallintotehtäviin liittyy usein oikeus käyttää julkista valtaa eli hallintopäätösten tekemistä sekä asian ratkaisemista välittömästi palvelevia valmistelu- ja täytäntöönpanotoimia. Julkisen vallan käyttämistä on myös yksityisiin kohdistuvien käskyjen taikka kieltojen antaminen (HE 72/2002 s. 52-53).

Tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista lähteä pidemmälle arvioimaan julkisen hallintotehtävän ja julkisen vallan käytön käsitteiden sisältöä. Oikeusministeriö pitää edellä lausutun perusteella kuitenkin mahdollisena, että esimerkiksi ehdotetun 12 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitut julkiset hallintotehtävät eli valtioneuvoston tukea sisältävään sijoitustoimintaan ja muun valtioneuvoston tukea sisältävään rahoitustoimintaan liittyvät päätökset ja niiden valmistelu voivat todellisuudessa olla kokonaisuudessaan julkisen vallan käyttöä katsottavaa toimintaa. Olennaista on kuitenkin nimenomaisesti sen selkeä erottelu, missä tehtävissä on yleisesti kyse julkisista hallintotoimista ja missä puolestaan merkittävän julkisen vallan käyttämisestä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Jatkovalmistelussa on välttämätöntä arvioida tarkemmin, mitkä yhtiön tehtävät olisivat julkisia hallintotehtäviä ja mitkä laissa tarkoitetut tehtävät perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävän julkisen vallan käyttöä. Lisäksi jatkovalmistelussa on välttämätöntä varmistua, että kaikki perustuslain 124 §:n mukaiset kriteerit julkisen hallintotehtävän antamiseksi muulle kuin viranomaiselle täyttyvät. Erityisesti oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 124 §:n mukainen tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Lisäksi edellytystä siitä, että julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia tulisi arvioida jatkovalmistelussa vielä tarkemmin. Myös se, että julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvät päätökset ovat asianmukaisten oikeussuojakeinojen piirissä, on syytä varmistaa vielä jatkovalmistelussa.

Oikeusministeriö viittaa vielä julkisen hallintotehtävän antamisen osalta siihen, mitä lainkirjoittajan oppaan luvussa 10 on asiasta lausuttu.

13. Vastuukysymykset (12 §)

Ehdotetun 12 §:n ensimmäinen virke sisältää ns. erityisen virkavastuusäännöksen, jollaisiin viitataan myös rikoslain virkarikoksia koskevan 40 luvun 12 §:n 6 momentissa. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää rikosoikeudellisesta virkavastuusta säätämistä. Tällainen säännös on muotoiltava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämien tavoin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Tämä koskee sekä virkavastuun henkilöpiiriä, että virkavastuun kattamia tehtäviä.

Virkavastuun henkilöpiirin osalta oikeusministeriö toteaa, että virkavastuuta ei voida kohdistaa ehdotetulla tavalla yhtiön toimielimiin. Ehdotetun 12 §:n sanamuoto on tältä osin välttämätöntä muuttaa koskemaan luonnollisia henkilöitä. Yksi vaihtoehto olisi viitata yhtiön toimitusjohtajaan ja hallituksen jäseniin, joita toimielimillä on yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tarkoitettu.

Virkavastuun kattamien tehtävien osalta oikeusministeriö pitää tärkeänä, että rikosoikeudellinen virkavastuu kattaa yksityiskohtaisissa perusteluissakin mainitusti ainoastaan ne tehtävät, jotka katsotaan julkiseksi hallintotehtäväksi. Tämä tulisi selventää mainitsemalla asiasta nimenomaisesti 12 §:n sanamuodossa (vrt. esim. LaVL 10/2021 vp s. 12).

Lisäksi on varmistettava, että virkavastuun piiriin kuuluvien tehtävien sisältö käy täsmällisesti ilmi 12 §:ssä viitatuista säännöksistä eli 7, 8, 10 ja 11 §:stä. Tältä osin oikeusministeriö toteaa, että valtiontukien myöntämistä koskevan 7 §:n sanamuoto on varsin yleinen. Ehdotetussa 8 §:ssä taas yhtiötä näyttää koskevan ainoastaan 2 momentti, joten 12 §:n viittausta tulisi tältä osin tarkentaa koskemaan 8 §:n 2 momenttia. Takaisinperintäkorkoa ja viivästyskorkoa koskevasta 10 §:stä tai sen perusteluista ei ilmene, missä määrin säännökseen voisi liittyä sellaisia yhtiön henkilöstön, hallituksen jäsenen tai toimitusjohtajan toimia, jotka voisivat olla rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä. Myös 11 §:ään viittaaminen vaikuttaa 12 §:ssä tarpeettomalta, koska ehdotettu 11 § on hallinnon yleislakien soveltamista koskeva viittaussäännös, jolla ei oikeusministeriön käsityksen mukaan ole itsenäistä merkitystä rikosoikeudellisen virkavastuun kannalta. Oikeusministeriö viittaa tältä osin myös edellä yleislakiviittausten tarpeellisuudesta lausuttuun.

Oikeusministeriö pitää edelleen tärkeänä, että 12 §:ssä viitatuissa säännöksissä mainitut julkiset hallintotehtävät käydään selkeyssyistä läpi myös 12 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Kysymyksiä herättää tältä osin ainakin se, pitääkö yksityiskohtaisten perustelujen nykyinen maininta valtiontukea sisältävään sijoitustoimintaan ja muun valtiontukea sisältävään rahoitustoimintaan liittyvistä päätöksistä ja niiden valmistelusta sisällään myös 8 §:n 2 momentissa mainitun keskeyttämispäätöksen ja takaisinperintäpäätöksen *toimeenpanon* edistämisen.

Virkavastuun laajuuden osalta oikeusministeriö toteaa, että rikoslain 40 luvussa säädetty virkavastuu voi olla laajaa tai suppeaa. Laaja virkavastuu koskee virkamiehiä sekä 40 luvun 12 §:n 1 momentin nojalla julkista luottamustehtävää hoitavia henkilöitä ja julkista valtaa käyttäviä henkilöitä, joihin sovelletaan kaikkia 40 luvun rikostunnusmerkistöjä kansanedustajia koskevia rikoksia lukuun ottamatta. Suppea virkavastuu koskee luvun 12 §:n 2 momentin nojalla julkisyhteisön työntekijöitä, joihin sovelletaan ainoastaan 40 luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää. Julkisyhteisön työntekijöihin ei siten sovelleta esimerkiksi virka-aseman väärinkäyttämistä (40 luvun 7–8 §) ja virkavelvollisuuden rikkomista (9–10 §) koskevia säännöksiä.

Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvissä erityisissä virkavastuusäännöksissä ei tavallisesti ole otettu kantaa siihen, onko niissä tarkoitettu rikosoikeudellinen virkavastuu laajaa vai suppeaa. Tällaista kannanottoa ei ole myöskään esitysluonnoksessa. Myöskään perustuslakivaliokunnan virkavastuuta koskevissa lausumissa ei oikeusministeriön käsityksen mukaan ole otettu kantaa julkista hallintotehtävää hoitavan virkavastuun laajuuteen. Lakivaliokunta sen sijaan katsoi sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan 10/2021 vp, että tuolloin ehdotetun (HE 241/2020 vp) sosiaali- ja terveydenhuollosta annettavan lain 20 §:n mukainen virkavastuu oli laajaa, mikä ei kuitenkaan ollut säännöksen sanamuodon perusteella täysin yksiselitteistä. Ehdotettua 20 §:ää oli lakivaliokunnan mielestä selkeyssyistä perusteltua tarkentaa, jotta siitä ilmenisi selvästi, että pykälässä mainittuihin henkilöihin sovelletaan kaikkia rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksiä, jotka koskevat virkamiehiä. Tämä toteutettiin ottamalla pykälään erillinen viittaus kaikkiin tällaisiin säännöksiin (LaVL 10/2021 vp s. 11-12):

Edellä 12 §:ssä tarkoitetulla tavalla hyvinvointialueelle sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavan yksityisen palveluntuottajan ja tämän alihankkijan palveluksessa oleviin sekä 13 §:ssä tarkoitettuun hankittuun tai vuokrattuun työntekijään sovelletaan rikoslain (39/1889) 40 luvun 1–3, 5, 7, 8, 9 ja 10 §:n rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, heidän hoitaessaan 12 §:ssä tarkoitettuihin palveluihin sisältyviä julkisia hallintotehtäviä.

Oikeusministeriö ei ota kantaa siihen, tulisiko luonnoksessa ehdotetun virkavastuun olla laajaa vai suppeaa, mutta saattaa edellä mainitut seikat työ- ja elinkeinoministeriön tietoon jatkovalmistelua varten.

Muilta osin oikeusministeriö ehdottaa vielä, että pykälän otsikko muutetaan sen sisältöä paremmin kuvaavaan muotoon ”Rikosoikeudellinen virkavastuu ja vahingonkorvausvastuu”. Tähän viitaten oikeusministeriö ehdottaa myös, että pykälän toisen virkkeen sanamuoto muutetaan vahingonkorvauksen sijaan koskemaan vahingonkorvausvastuuta.

14. Yhtiön henkilöstö

Kuten edellä on todettu, 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 (PeVL 26/2017 vp, s. 47 ja HE 1/1998 vp, s. 179). Säännös korostaa lisäksi julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179 ja PeVL 26/2017 vp, s. 49).

Esitys ei sisällä säännöksiä yhtiön henkilöstöstä tai johtamisesta tai julkisia hallintotehtäviä hoitavien pätevydestä. Yhtiön tekemät valtiontukipäätökset vaikuttavat olevan merkityksellisiä EU-oikeuden kannalta, eivätkä ne perustuisi pelkän valtiovastuulain soveltamiseen. Oikeusministeriö pitää tarpeellisena ottaa lakiin erillinen säännös päätöksentekoon osallistuvien toimihenkilöiden kelpoisuusvaatimuksista tai ainakin valtuutta niistä määrittämiseen.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Lauri Koskentausta

Jakelu Työ- ja elinkeinoministeriö

VN/27347/2021-OM-21

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: