

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 267/2022 vp eduskunnalle laeiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 a luvun 2 ja 3 §:n muuttamisesta. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1. Arvioinnin lähtökohdat

Hallituksen esityksessä esitetään eräitä muutoksia voimassa olevaan ja perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 50/2017 vp) säädettyyn lakiin Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä. Hallituksen esityksen tarkoituksena on varmistaa, että erityisesti yksityisoikeudellisen yhtiön muodossa toimivan Business Finland Oy:n julkisia hallintotehtäviä koskeva sääntely täyttää perustuslaissa säädetyt vaatimukset.

Kiinnitän tältä osin perustuslakivaliokunnan huomiota jo nyt siihen, että Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja rahoituskeskuksen hallinnoimasta valtion kokonaan omistamasta Business Finland OY:stä muodostuva toiminnallinen kokonaisuus on valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta jossain määrin hankala. Vaikka rahoituskeskuksessa onkin valtiosääntöoikeudellisesti kyse valtion viranomaisesta ja yhtiössä 124 §:ssä tarkoitettua muusta kuin viranomaisesta, jolle annetaan lailla julkisia hallintotehtäviä, sekä yhtiön hallinto että sen tehtävät näyttäisivät olevan osin päällekkäisiä rahoituskeskuksen kanssa. Osin tästäkin on jo nykyisen lain voimassaollessa seurannut, että yhtiötä koskeva julkisia hallintotehtäviä koskeva sääntely ole eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen (ks. EOAK/883/2018) ja valtiontalouden tarkastusviraston (ks. VTV:n laillisuustarkastuskertomus ”Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukeminen ja eräät erillismenettelyt” (11/2019)) mukaan täyttänyt perustuslain vaatimuksia.

Tarkastelen seuraavaksi hallituksen esitystä erityisesti silmälläpitäen Business Finlandissa jo nykyisin havaittuja ongelmakohtia. Nähdäkseni esitykseen sisältyy valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, jotka vaikuttavat esityksen käsittelyjärjestykseen. Kiinnitän samalla perustuslakivaliokunnan huomiota hallituksen esitykseen sisältyvään jaksoon 5 ”Muut toteuttamisvaihtoehdot”, joissa kuvattu rahoituspäätösten valmisteluvastuun siirtäminen kokonaisuudessaan yhtiöstä rahoituskeskukseen vaikuttaisi olevan sekä perustuslain kannalta huomattavasti ongelmattomampi että muutenkin yhteensopiva perustuslakivaliokunnan aiemmassa Business Finland -lausunnossa (PeVL 50/2017 vp) esittämien vaatimusten kanssa.

2. Rahoituspäätökset (14 §)

Voimassa olevan 14 §:n 2 momentin mukaan rahoituskeskuksen lisäksi myös yhtiö voi tehdä valtion avustuslaissa tarkoitettuja, de minimis -ehtoisia valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspää-töksiä joiden arvo ei ylitä 100 000 euroa. Esityksessä täsmennettäisiin säännöksen mukaisen valtionavustuksen euromääräisen 100 000 euron enimmäismäärän määritelmää siten, että yhtiö voisi tehdä päätöksiä, joiden arvo ei yksittäisen päätöksen osalta ylitä 100 000 euroa yhtä yritystä kohden. Kysymys on siten yhtiön päätöksentekovaltaa koskevasta täsmennyksestä, ei niinkään täsmennyksestä, joka kohdistuisi suoraan esimerkiksi rahoituskeskuksen ja yhtiön väliseen tehtävienjakoon.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti nyt muutettavaan sääntelyyn huomiota aiemmassa Business Finland -lausunnossaan. Valiokunnan mukaan sääntelyn yleisen täsmällisyysvaatimus edellytti, että toimivaltainen päätöksentekijä käy ilmi laista yksiselitteisesti. Sääntelyä tuli perustuslain 124 §:n takia täsmentää niin, että laista selviää, milloin päätösvalta kuuluu yhtiölle (ks. PeVL 50/2017 vp, s. 3, ks. myös PeVL 18/2001 vp, s. 6/I).

Nähdäkseni lakiehdotuksesta ei vielä kukaan täysin selviä, miten ns. de minimis -ehtoihin valtion tukiin liittyvä päätöksenteko ja esimerkiksi yhtiön antaman neuvonnan ja toisaalta rahoituspäätösten tekemiseen liittyvien tehtävien erottaminen yhtiössä on järjestetty.

Keskeinen osa sääntelyä jätettäisiin asetuksen tasolle. Ehdotetun 14 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan de minimis -ehtoisen valtionavustukseen liittyvästä menettelystä sekä päätöksentekoon osallistuvien yhtiön palveluksessa olevien henkilöiden ja esittelijän määräämisestä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Järjestelystä nähdäkseni seuraa, että 14 §:n 2 momentissa tarkoitettu rahoituksesta päättäminen kuuluisi sekä rahoituskeskuksen että yhtiön toimivaltaan, mutta kuitenkin siten, että yhtiö vastaisi keskeisestä osasta valtionavustuspäätöksen valmisteluun ja neuvontaan liittyvistä tehtävistä myös de minimis -ehtoisen rahoituksen osalta. Kiinnitän valiokunnan huomiota edelleen siihen, että valtiontalouden tarkastusvirasto on laillisuustarkastuskertomuksessaan katsonut, että yhtiön harjoittamaan avustustoiminnan asiakkaiden ns. sparraukseen tai ohjaukseen ennen tukihakemuksen jättämistä sisältyy riski, että asiakkaita ei kohdella tasapuolisesti hallintolain 6 §:ssä edellytetyllä tavalla.

Rahoituspäätösten tekemisessä on kysymys julkisen vallan käytöstä – ei kuitenkaan merkittävän julkisen vallan käytöstä. Tässä suhteessa ei ole valtiosääntöoikeudellista estettä sille, että yhtiö tekee myös rahoituspäätöksiä. Sekä perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteesta että Perustuslain 124 §:stä kuitenkin seuraa, että kulloinkin toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti. Asialla on merkitystä senkin vuoksi, että yhtiön tehtäviin kuuluva neuvonta ja asiakkaiden palvelutarpeen määrittäminen näyttäisivät laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella tosiasiallisesti johtavan rahoitettavien asiakkaiden jonkinlaiseen valikoitumiseen jo hyvin aikaisessa vaiheessa valmisteluprosessia eikä hallituksen esityksessä esitetä nähdäkseni sellaisia täsmällisiä säännöksiä, jotka selvästi rajoittaisivat tällaista valikoitumista.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti myös katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10).

Ottaen huomioon, että lain 14 a §:ssä säädetään yhtiön palveluksessa olevien virkavastuusta, esitys ei tältä osin muodostu ongelmalliseksi. Lakiin ei myöskään ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Jos sellaista sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisenä, on viittauksen oltava vastakohtaispäättelmän vuoksi kattava (PeVL 11/2006 vp, s. 3/II, PeVL 42/2005 vp, s. 3/II).

Nähdäkseni tässä tapauksessa sääntelyn selkeyden vuoksi olisi nähdäkseni tarpeen, että 1. lakiehdotusta täydennetään säännöksellä, johon sisältyy kattava viittaus hallinnon yleislakeihin. Tarve täsmällisempään sääntelyyn liittyy mielestäni rahoituskeskuksen ja yhtiön tehtävien osittaiseen päällekkäisyyteen samoin kuin esityksestäkin ilmeneviin riskeihin, joiden vuoksi rahoitusta koskevan päätöksentekomenettelyn ja rahoitukseen liittyvän neuvonnon yhteenkietoutuminen saattaa vaarantaa tosiasiallinen yhdenvertaisuuden toteutumisen (ks. tältä osin erityisesti alla kohdassa 3 todettu). Samalla on tarpeen säätää lain tasolla rahoitushakemusten käsittelyä koskevasta päätöksentekomenettelystä.

3. Yhdenvertaisuus ja palvelutarpeiden kartoittaminen ja neuvonta (11 §:n 3 mom)

Business Finland –lain muuttamista koskevan esityksen 11 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan yhtiön rahoituskeskuksen toimintaa tukeviin tehtäviin kuuluisi asiakkaiden palvelutarpeiden kartoittaminen ja tätä koskeva neuvonta. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan osana näitä tehtäviä yhtiön olisi mahdollista luokitella asiakkaita Business Finlandin sisäisessä järjestelmässä. Tämä luokitus vaikuttaa siihen, mikä on kyseisen asiakkaan asiakkuuden hoitomalli ja kuinka paljon Business Finlandin resursseja kohdennetaan tiettyyn asiakkaaseen. Vaikka yhtiön tekemällä asiakkaiden luokittelussa ei olisi kyse valinnasta Business Finlandin asiakkaiksi eikä luokittelulla olisi vaikutusta asiakkaan oikeuksiin hakea rahoitusta Business Finlandilta, yhtiön tekemä luokittelu voi kuitenkin esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan tosiasiallisesti johtaa asiakkaiden erilaiseen kohteluun.

Tosiasiallisesti erilaiseen kohteluun johtavaa sääntelyä on lähtökohtaisestikin arvioitava perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta. Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen merkityksen kannalta merkitystä on tässä suhteessa myös sillä, että jo asiakkaiden palvelutarpeiden kartoittaminen ja tätä koskevassa neuvonnassa on kyse myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisesta hallintotehtävästä (PeVL 11/2006 vp). Yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta on nähdäkseni myös syytä pitää osana perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyvän hallinnon takeita.

Perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä täsmällisesti, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. (PeVL 65/2018 vp, PeVL 6/2022 vp, erit. k. 15). Ottaen huomioon, että asiakkaiden luokittelu voi tosiasiallisesti johtaa asiakkaiden erilaiseen kohteluun muun muassa siten, että asiakkaaseen kohdennetaan enemmän tai vähemmän yhtiön resursseja kuin muihin yhtiön asiakkaisiin, tulisi tästä luokittelusta säätää täsmällisesti laissa. Laissa tulisi säätää paitsi luokittelussa noudatettavista kriteereistä myös niiden soveltamisen vaikutuksista. Sääntelyn on myös oltava sisällöltään sellainen, ettei se muodostu syrjiväksi. Tämä on nähdäkseni edellytys lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

4. Ulkomaalaisia koskevat tehtävät

Business Finland -lakiehdotuksen 11 §:n perusteella yhtiön tehtävänä olisi ulkomaalaislain (301/2004) 47 h §:n 1 momentissa ja 54 a §:n 2 momentissa tarkoitettuihin lausuntoihin liittyvien tietojen arviointi ja analysointi sekä näihin tietoihin liittyvien selvitysten tekeminen. Päätöksentekovalta lausunnon antamisesta kuuluisi kuitenkin rahoituskeskukselle. Kysymys olisi rajatusta, ulkomaalaislainkin mukaan Innovaatorahoituskeskus Business Finlandille kuuluvan lausuntotehtävän valmisteluvaiheeseen liittyvästä tehtävästä eikä se nähdäkseni sellaisenaan muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Helsingissä 23.1.2023

Juha Lavapuro

professori, oikeusneuvos, OTT