

Olli Mäenpää

20.11.2024

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi Teollisuustuki Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä sekä Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtionyhtiöstä annetun lain muuttamisesta (HE 86/2024 vp)

Valtiontukiehtoisen rahoituksen myöntäminen Teollisuustuki Oy:n tehtävänä

Esityksen perustelujen mukaan lailla annettaisiin Teollisuustuki Oy:lle nykyinen Business Finland Venture Capital Oy:lle kuuluva teollisuus- tai elinkeinopoliittisiin valtiontukiehtoihin sijoituksiin liittyvä tehtävä. Tehtävä ehdotetaan annettavaksi Teollisuustuki Oy:lle yhtiötä koskevan lakiesityksen 4 §:n 2 momentilla. Säännösehdotus on seuraavansisältöinen:

”Yhtiö myöntää päätöksellään tässä laissa tarkoitettua valtiontukea sisältävää rahoitusta. Yhtiö saa valtiontukea koskevien säännösten ja määräysten puitteissa ottaa sijoitustoiminnassaan ja muussa rahoitustoiminnassaan suurempaa riskiä tai tyytyä pienempään tuottoon kuin mitä yksityiset sijoittajat ovat valmiita hyväksymään taikka olisivat valmiita hyväksymään vastaavassa tilanteessa. Yhtiö voi myöntää valtiontukea sekä yksittäisenä tukena että yhtiön päätöksellä käyttöön otettavan valtiontukiohjelman kautta.”

Perusteluissa tai erityisesti sääätämisperusteluissa ei nimenomaisesti oteta kantaa tämän säännösehdotuksessa määritellyn tehtävän luonteeseen perustuslain 124 §:n kannalta. Esityksen perusteluissa viitataan kuitenkin useassa yhteydessä siihen, että lakiesityksen 4 §:ään sisältyisi ”julkisen hallintotehtävän määritelmä” (esim. s. 37 ja 50). Lisäksi sääätämisperusteluissa yhtiön valtiontukiehtoista sijoitustoimintaa arvioidaan perustuslain 124 §:n kannalta. Lakiehdotuksen 8 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kohdistuvaa rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovellettaisiin 4 §:n 2–4 momentissa sekä 5–7 §:ssä tarkoitettujen toimien käsittelyyn.

Sääätämisperusteluissa (s. 50-51) tuodaan toisaalta esiin, että ulkoministeriön lausunnon mukaan kyseessä oleva rahoituksen myöntäminen on finanssipoliittinen toimi eikä julkinen hallintotehtävä, vaikka se sisältäisi valtiontukea. Oikeusministeriön lausunnossa pidettiin selvänä, että tehtävään liittyy julkinen intressi. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että tämän merkittävän oikeudellisen epävarmuuden poistamiseksi hallituksen esityksestä olisi syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Perustuslakivaliokunnan käsittelyn kannalta keskeinen kysymys viitatus epävarmuuden poistamiseksi on pelkistäen, onko lakiehdotuksessa säännellyn valtiontukiehtoisen rahoituksen myöntäminen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen

hallintotehtävä, joka voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain säännöksessä määritellyin edellytyksin. Arvioinnin lähtökohtana voidaan pitää yhtäältä valtiontuen määritelmää, joka perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohtaan ja jota täsmennetään komission valtiontuen käsitettä selventävässä tiedonannossa (C/2016/2946), sekä toisaalta perustuslain 124 §:n sisältämän julkisen hallintotehtävän määritelmää.¹

Valtiontuen ja julkisen hallintotehtävän määritelmä

SEUT 107(1) artiklan ja komission valtiontukitiedonannon määritelmissä tarkoitettua valtiontukea voi muodostua esimerkiksi siitä, että rahoitusta myöntävä valtionyhtiö ottaa sijoitustoiminnassaan tai rahoitustoiminnassaan suurempaa riskiä tai tyytyy pienempään tuottoon kuin mitä yksityiset sijoittajat olisivat valmiita hyväksymään vastaavassa tilanteessa. Edellytyksenä valtiontuen muodostumiselle on lisäksi, että muut valtiontuen arviointiperusteet, kuten vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, täyttyvät.

Valtiontuen määritelmä perustuu EU-oikeuteen, joten valtiontukea ei voida itsenäisesti määritellä jäsenvaltion lainsäädännöllä. EU-oikeudellisten kriteerien perusteella arvioituna lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentti ilmeisesti perustaisi Teollisuustuki Oy:lle valtiontukea sisältävän rahoitustehtävän, mikäli valtiontuen kaikki kriteerit täyttyvät. Viimekätinen toimivalta EU:n valtiontukisääntelyn tulkinnessa on kuitenkin EU-tuomioistuimella. Lähtökohtana seuraavassa arviossa on, että ehdotettu rahoitustehtävä mahdollistaa valtiontuen myöntämisen.

Valtiontukea koskevat rajoitukset ja valtiontukien myöntämiseen kohdistuva valvonta ovat ensisijaisesti EU:n kilpailupolitiikan toteuttamisen välineitä. Niiden avulla pyritään estämään sisämarkkinoiden toiminnan vääristyminen yritysten kilpailuvastaisen toiminnan vuoksi tai siksi, että jäsenvaltiot suosivat joitakin toimijoita toisten kustannuksella. Valtiontuen sallittavuutta ja rajoja arvioitaessa olennaista ei ole sen tarkoitus tai tavoite, vaan todellinen vaikutus markkinoiden kannalta. Lähtökohtana on, että kilpailua vääristävä valtiontuki ei sovellu sisämarkkinoille.

Julkisen hallintotehtävän käsite puolestaan perustuu perustuslain 124 §:ään, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslain 124 §:n tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien siirtämistä varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Säännöksen sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsää-

¹ Olen esittänyt oikeudellisen arvion pitkälti vastaavanlaisesta kysymyksestä ulkoministeriölle sen pyynnöstä antamassani lausunnossa 11.6.2024. Arvioni kohdistui Finnfund Oy:n sijoitustoimintaan. Siinä esitetyt näkökohdat ovat nähdäkseni sovellettavissa myös lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua Teollisuustuki Oy:n rahoitustehtävän oikeudellisen luonteen arviointiin.

töisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Säännöksen keskeisenä tarkoituksena on myös varmistaa, että keskeisiä oikeusvaltion hallintoon kuuluvia vaatimuksia noudatetaan myös silloin, kun julkista hallintotehtävää hoitaa muu kuin viranomainen.

Yhtäältä valtiontukia ja toisaalta julkisia hallintotehtäviä koskevan määrittelyn sekä sääntelyn perusteet ja tavoitteet poikkeavat esitetyt näkökohdat huomioon ottaen olennaisesti ja varsin merkittävällä tavalla toisistaan. Valtiontuen myöntäminen voi sinänsä toteutua myös julkisen hallintotehtävän hoitamisen yhteydessä, kun otetaan huomioon, että julkisia hallintotehtäviä ovat etenkin tehtävät, jotka liittyvät lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan hallinnolliseen päätöksentekoon.

EU-oikeudellisen valtiontuen ja perustuslaissa tarkoitetun julkisen hallintotehtävän samaistamiselle ei kuitenkaan ole esitettävissä oikeudellisesti pitäviä perusteita. Pelkästään se seikka, että tietyn toiminnan arvioidaan EU-oikeudellisten kriteerien perusteella sisältävän tai merkitsevän valtiontukea taikka olevan valtiontukiehtoista, ei näin ollen sellaisenaan merkitse, että tuo toiminta olisi myös Suomen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Valtiontukea ja julkista hallintotehtävää on sen sijaan arvioitava erikseen niitä määrittelevien oikeudellisten edellytysten perusteella. Valtiontukea arvioidaan EU-oikeudellisten kriteerien perusteella, julkisen hallintotehtävän arvion perusteena on perustuslain 124 §:n soveltamiseen.

Teollisuustuki Oy:lle ehdotettu rahoitustehtävä

Kun otetaan huomioon, että perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla, esimerkiksi osakeyhtiömuotoiselle toimijalle voidaan antaa tällainen tehtävä säätämällä siitä lailla, jos muut tehtävän antamisen perustuslailliset edellytykset täyttyvät. Sikäli kuin valtiontuen myöntäminen toteutetaan viranomaistoiminnalle tyypillisessä päätöksentekomenettelyssä, joka perustuu tuen sisältöä ja määrää määrittelevässä laissa säädettyihin tarkempiin oikeudellisiin edellytyksiin, mahdolliseen hakemusmenettelyyn ja lain yksittäistapaukselliseen soveltamiseen yksipuolisen päätöksenteon perusteella, tällaista valtiontukea koskevaa päätöksentekoa on mahdollista pitää perustuslain 124 §:n mukaisena julkisena hallintotehtävänä. Tällaista julkisen hallintotehtävän hoitamista sisältyy esimerkiksi valtionavustuslain soveltamiseen (PeVL 93/2022 vp, kappaleet 8-10).

Viime kädessä lainsäätäjällä on toimivalta päättää, minkälaisia julkisia hallintotehtäviä se antaa esimerkiksi yhtiömuotoiselle toimijalle. Lainsäätäjällä on tässä suhteessa melko laaja harkintavalta, koska julkisella hallintotehtävällä perustuslain 124 §:ssä viitataan 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).

Minkälaisen tahansa toiminnan tai tehtävän määrittely laissa muulle kuin viranomaiselle annettavaksi julkiseksi hallintotehtäväksi olisi kuitenkin ongelmallista perustuslain 124 §:n peruslähdekohtien kannalta. Tällaiselta hallintotehtävältä voidaan edellyttää liittymää lakien toimeenpanoon ja yksityisten oikeusasemaa koskevaan yksipuoliseen päätöksentekoon. Jos valtiontueksi EU-oikeudellisten kriteerien perusteella luokiteltavalla toiminnalla ei ole tällaista perustuslain 124 §:n edellyttämää liittymää, olisi keinotekoista ja valtiosääntöoikeudellista epäselvyyttä aiheuttavaa määritellä se lailla julkiseksi hallintotehtäväksi tai säätää siihen kohdistuvaksi rikosoikeudellinen virkavastuu.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain 124 §:n soveltamisalaa koskevassa käytännössään katsonut, että toimintaan liittyvät yksityisoikeudelliset ja elinkeinotoimintaan liittyvät piirteet, jotka ovat sinänsä tyypillisiä myös nyt arvioitavalle rahoitus-toiminnalle, eivät sellaisenaan sulje sitä pois julkisen hallintotehtävän piiristä. Tällainen arvio on kuitenkin perusteltu vain, jos toimintaan muuten kokonaisarvion perusteella liittyy merkittävässä määrin julkiselle hallintotehtävälle luonteenomaisia piirteitä ja/tai toiminta kiinnittyy julkisyhteisön lakisääteisten velvoitteiden toteuttamiseen. Se, että toimintaa harjoitetaan elinkeinovapauden piirissä, ei tällöin sellaisenaan estä sen katsomista julkiseksi hallintotehtäväksi.

Esimerkiksi lausunnossa PeVL 2/2001 vp, perustuslakivaliokunta katsoi, että valtion vientitakuiden myöntäminen oli vahvoista yksityisoikeudellisista piirteistään huolimatta sellainen julkinen hallintotehtävä kuin perustuslain 124 §:ssä tarkoitetaan. Vientitakuiden myöntämistä voidaan pitää lähinnä hallinnollisena toimeenpanona, koska niiden myöntäminen perustuu hakemukseen, myöntämisperusteet määritellään laissa ja vientitakuita hallinnoi valtion erityistehtäväyhtiö. Samoin arvioitiin lausunnossa PeVL 50/2017 vp valtionyhtiölle (Business Finland) säädettäväksi ehdotettuja valtionapuviranomaisen tehtäviä, jotka sisälsivät valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä sekä valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakuusta annetussa laissa tarkoitettuja lainapäätöksiä.

Toisaalta perustuslakivaliokunnan soveltamien arviointiperusteiden mukaan sopimusvapauden piirissä voidaan vakiintuneesti tehdä yksityisoikeudellisia sopimus-toimia koskevia ratkaisuja, joilla on merkittäviä tosiasiallisia vaikutuksia luonnollisen henkilön ja yrityksen oikeusasemaan. Tällaisia ovat tyypillisesti muun muassa rahoitukseen, investointeihin ja vapaaehtoiisiin vakuutuksiin liittyvät ratkaisut, joihin liittyvät sopimusriidat voidaan sinänsä saattaa myös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tällaista ratkaisutoimintaa ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan arvion mukaan voida pitää julkisen hallintotehtävän hoitamisena, vaikka sillä saattaa yksityiseen toimijaan kohdistuvien oikeusvaikutusten lisäksi olla myös huomattavia yhteiskunnallisia vaikutuksia (PeVL 8/2022 vp, kappale 17).

Teollisuustuki Oy:lle lailla säädettäväksi ehdotettua rahoitustehtävää hoidettaisiin sijoitus- ja rahoitustoiminnassa tyypillisesti käytetyillä yksityisoikeudellisilla instrumenteilla, jotka muodostuvat oman ja vieraan pääoman ehtoista rahoitustuotteista. Rahoitusinstrumenttien käyttäminen on sopimusperusteista. Rahoitukseen

ei liity hakumenettelyä, lakisääteisiä myöntämiskriteereitä tai rahoitusehtoja taikka muita hallinnolliselle päätöksenteolle ja lain soveltamiselle tyypillisiä piirteitä.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa tarkoitettussa Teollisuustuki Oy:n rahoitustoiminnassa ei myöskään ole kysymys lain toimeenpanotehtävästä tai viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä. Siinä tarkoitettuun rahoitustoimintaan sisältyvät tehtävät rinnastuvat muodoltaan ja sisällöltään sellaiseen yksityisoikeudelliseen ja sopimusperustaiseen rahoitustoimintaan, jota ei harjoiteta julkisena hallintotehtävänä tai jossa ei ole tosiasiallisen hallintotoiminnan piirteitä. Siinä eivät muutenkaan painotu julkisen hallintotehtävän piirteet.

Lisäksi lakiehdotuksen mukaisen rahoitustehtävän hoitaminen perustuisi keskeisesti rahoitusliiketoiminnalle luonteenomaiseen arviointiin ja päätöksentekoon. Sillä seikalla, että Teollisuustuki Oy saisi rahoitustoiminnassaan ottaa suurempaa riskiä tai tyytyä pienempään tuottoon kuin mitä yksityiset sijoittajat ovat valmiita hyväksymään, on merkitystä erityisesti valtiontuen erityispiirteenä. Tämä erityispiirre ei kuitenkaan tee rahoitustehtävästä julkista hallintotehtävää, etenkin kun yhtiö ei voisi yksittäisen sijoitus- ja rahoituspäätöksen kohdalla luopua kokonaan tuotosta eikä se voisi myöntää täysin vastikkeetonta avustusmuotoista rahoitusta (HE s. 41).

Erityisesti teollisuuspolitiikan toteuttamisedellytysten vahvistamiseen liittyvä julkinen intressi puoltaa valtiontukiehtoisen rahoitustehtävän antamista lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaisesti Teollisuustuki Oy:lle. Tehtävää ei esitetty näkökohdat huomioon ottaen kuitenkaan ole perusteltua pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä.

Lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentissa tarkoitettujen työ- ja elinkeinoministeriön antamien teollisuus- tai elinkeinopoliittisia toimeksiantojen suorittamiseen saattaisivat sisältää julkisia hallintotehtäviä riippuen toimeksiannon tarkemmasta sisällöstä. Jotta toimeksianto voisi sisältää julkisen hallintotehtävän antamisen, tehtävän sisällöstä ja perusteista olisi kuitenkin säädettävä erikseen laissa. Tällaista sääntelyä ei sisälly lakiehdotukseen. Lakiehdotuksen 4 §:n 4 momentissa ei säädetä yhtiölle tehtäviä ja lakiehdotuksen 5-7 § määrittelevät viranomaisen tehtäviä, joten ne eivät tule arvioitavaksi perustuslain 124 §:n kannalta.

Erikseen voidaan todeta, että valtiontuen keskeyttämistä ja takaisinperintää koskevat tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä, ja takaisinperintään sisältyy myös merkittävän julkisen vallan käyttämisestä (PeVL 18/2021 vp, PeVL 18/2021 vp, kappale 1). Nämä tehtävät kuuluisivat lakiehdotuksen 5 §:n mukaan ministeriön toimivaltaan, joten perustuslain 124 §:n soveltaminen ei aktualisoidu.

Julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kohdistuvasta rikosoikeudellisesta virkavastuusta on säädettävä lailla erikseen. Lakiehdotuksen 8 §:ssä määritellyn rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisalaa on paikallaan tarkastella esitetty näkökohdat huomioon ottaen.