

19.3.2019

EOAK/883/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

JULKISTEN HALLINTOTEHTÄVIEN SIIRTÄMINEN YRITYKSELLE

1 KANTELU

Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry (jäljempänä kantelija) pyysi tutkimaan Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin menettelyä.

Lailla Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (28.12.2017/1146) muutettiin Innovaatorahoituskeskus Tekes Innovaatorahoituskeskus Business Finlandiksi (jäljempänä rahoituskeskus) ja Finpro Oy Business Finland Oy:ksi (jäljempänä yhtiö). Rahoituskeskus hallinnoi valtion kokonaan omistamaa yhtiötä ja yhtiö on sen omistajaohjauksessa.

Lain 1 §:n 3 momentin mukaan rahoituskeskus ja yhtiö muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden ja niitä johdetaan yhteisellä strategialla. Lain 13 §:n mukaan rahoituskeskus ja yhtiö tekevät vuosittain palvelusopimuksen, jossa määritellään yhtiön lakisääteisiin tehtäviin perustuvat toimenpiteet ja niistä sille vuosittain maksettava korvaus. Hallituksen esitys liittyi valtion 2018 talousarvioesitykseen ja tuli voimaan 1.1.2018.

Samalla tuli voimaan valtioneuvoston samanniminen asetus, jossa säädetään muun muassa tarkemmin yhtiön tehtävistä (1147/2017). Asetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan ”Yhtiö voi tuottaa [...] lain 3 §:n mukaisiin tehtäviin liittyviä palveluita rahoituskeskuksen ohjauksessa rahoituskeskuksen kanssa laadittavan palvelusopimuksen mukaisesti.” Lain 11§:n 2 momenttiin sisältyy tätä koskeva delegaatiosäännös. ”Yhtiön tehtävistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.”

Kantelija totesi, että rahoituskeskus on siirtänyt julkisia hallintotehtäviä yhtiöön perustuslain 124 §:n vastaisesti eli ilman, että vuoden 2018 alusta siirrettävistä julkisista hallintotehtävistä olisi säädetty lailla tai lain nojalla. Näitä tehtäviä olivat muun muassa:

- rahoituskeskuksen rahoitustoimintaan liittyvät asiakasneuvontatehtävät
- rahoituskeskuksen viestintä
- tietopalvelut muun muassa rahoituspäätösten tekemiseksi
- ennakointi ja toiminnan kehittäminen sekä
- asetuksen 2 §:n 1 momentin nojalla yhtiön ohjelmatoimintaan ja EU-asioiden tukeen ja neuvontaan liittyviä tehtäviä

Kantelun mukaan mainittujen tehtävien sisältöä ja luonnetta ei ole tarkasteltu tehtävä tehtävältä lakia säädettyä. Näin ollen ei myöskään ole voitu tarkastella sitä, onko kyseessä julkinen hallintotehtävä vai ei. Siltä osin kuin kyseessä on julkinen hallintotehtävä, ei myöskään ole tehty selkoa siitä, onko se tarkoituksenmukaista antaa yhtiön tehtäväksi. Kantelija viittasi oikeusministeriön kannanottoihin lain valmistelun ja eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Oikeusministeriö näki julkisten hallintotehtävien antamisen viranomaisen ulkopuolelle näin laajassa mittakaavassa hyvin ongelmallisena.

Kantelun mukaan vuoden 2018 alusta yhtiöön oli siirretty 42 henkilöä tehtävineen ja 1.6.2018 suunnitellun aikataulun mukaan suurin osa ylimmän johdon ja keskijohdon sekä suuri joukko erityisasiantuntijan tehtäviä tulisi siirtymään yhtiöön. Yhtiöön sijoitetut johtajat johtavat Rahoituskeskuksessa tehtävää työtä. Siirrot jatkuisivat syksyllä 2018.

Kantelija pyytää oikeusasiamiestä arvioimaan, ovatko henkilöstön ja tehtävien siirrot yhtiöön tehty kokonaan tai osittain perustuslain 124 §:n vastaisesti sekä onko rahoituskeskuksen toimintatapa, jossa rahoituskeskus itsenäisesti määrittelee yhtiöön siirrettävät tehtävät, ilman että tällaisesta oikeudesta on lailla säädetty, perustuslain mukainen.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin rahoituskeskuksen selvitys ja sen toimintaa ohjaavan ja valvovan työ- ja elinkeinoministeriön lausunto.

Rahoituskeskuksen oikeusasiamiehelle antaman selvityksen mukaan yhtiö ei saa rahoitusta suoraan valtion budjetista, vaan kokonaisuuden rahoitus kulkee rahoituskeskuksen kautta. Järjestely toteutetaan siten, että rahoituskeskus ostaa tarvitsemiaan palveluita yhtiöltä palvelusopimuksella. Näin ollen palvelusopimus on yhtiön rahoitusmuoto. Palvelusopimus tehdään vuosittain. Selvityksessä viitattiin asetuksen 2 §:n 2 momenttiin ja todettiin, että perustuslakivaliokunta ei pitänyt palvelusopimusta perustuslain kannalta ongelmallisena julkisen hallintotehtävän osalta. Palvelusopimuksessa ei sovittu palveluiden ostamisesta laajemmin kuin mihin laki ja asetus antavat mahdollisuuden. Tehtävien ja henkilöiden siirtoja ei tehdä laajemmin kuin mihin laki ja asetus antavat mahdollisuuden. Kokonaisuuden johtoon, strategiaan ja viranomaistehtäviin keskittyvät tehtävät hoitaa rahoituskeskus ja operatiiviseen asiakaspalvelutoimintaan liittyviä tehtäviä hoitaa yhtiö. Hallituksen esityksessä on todettu yhtiön vastaavan pääsääntöisesti asiakasrajapinnan hoidosta ja asiakassuhteiden hoidosta. Asiakastieto kerätään yhtiöön ja sen asiantuntijoille. Hallituksen esityksessä on myös todettu, että yhtiön tehtävät johtuvat rahoituskeskuksen tehtävistä ja ovat luonteeltaan rahoituskeskuksen muiden kuin rahoituspäätöksiin liittyvien tehtävien käytännön toteuttamista ja täytäntöönpanoa. Hallituksen esityksen mukaan yhtiö vastaa Business Finland -asiakkuusprosessin ensi vaiheen asiakaspalvelusta ja potentiaalisten asiakkaiden palvelutarpeen arvioinnista yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Yhtiö vastasi Business Finlandin asiakasvalinnasta, asiakastietojen keräämisestä ja analysoinnista, asiakaskentän aktivoimisesta sekä Business Finland palveluvalikoiman ja rahoitusmahdollisuuksien markkinoinnista. Yhtiö tuottaisi palvelusopimuksen mukaisia asiantuntija- ja neuvontapalveluita muihin asiakkuusprosessin vaiheisiin sekä vastaisi tieto- ja neuvontapalveluiden tuottamisesta rahoituskeskukselle rahoituspäätösten tekemistä varten.

Yksittäisistä tehtävistä selvityksessä todetaan muun muassa seuraavaa:

- asioinnin neuvontatiimi vastasi asianhallintajärjestelmän teknisestä neuvonnasta; tiimin tehtäviin ei kuulu rahoituksen hakemiseen, raportointiin tai kustannustilityksiin liittyvää sisällöllistä neuvontaa, joka kuuluu rahoituskeskuksen asiantuntijoille
- Qualify-tiimin (tunnustelupalvelu) tehtävänä on hoitaa Team Finland -toimijoiden (tässä yhteydessä rahoituskeskuksen ja yhtiön lisäksi Finnvera Oy, ELY-keskukset ja ulkoministeriö) yhteistä ensi vaiheen asiakasneuvontaa palveluista ja ohjata asiakas tarpeita vastaavan organisaation asiakkaaksi
- EU-asioiden tuki- ja neuvontatehtävät sisältyvät yhtiölle kuuluviin laissa säädettyihin tehtäviin ja ovat luonteeltaan tiedon tuottamista, neuvontaa ja tiedottamista

- Business Intelligence -toimintayksikön (BI-yksikkö) tehtävänä on hankkia ja ylläpitää rahoitustustyössä tarvittavaa markkinatietoa ja asiakastietoa, analysoida sitä ja laatia katsauksia. Yksikkö ei osallistu rahoitusesitysten tekemiseen. Rahoitusesityksen tekee rahoituskeskuksessä ns. hankevastaava, jota tukee tehtävään nimetty hankeryhmä. Hankeryhmä käyttää BI-yksikön keräämää tietoa sekä myös muualta saamaansa tietoa
- Kokonaisuuden viestintä on keskitetty yhtiöön. Rahoituskeskuksen velvollisuus tiedottaa palveluistaan ja kertoa toiminnastaan ei ole siirtynyt yhtiöön

Selvityksen mukaan BF-kokonaisuuden ylimpiä johtotehtäviä on sijoitettu sekä rahoituskeskukseseen että yhtiöön. Rahoituskeskukseseen on sijoitettu myös kaksi Chief of Staff -johtajan tehtävää, jotka toimivat rahoituskeskuksessa hallinnollisina esimiehinä niille henkilöille, jotka on sijoitettu yhtiön puolen palvelualueille, mutta ovat rahoituskeskuksen henkilöstöä.

Työ- ja elinkeinoministeriö totesi lausunnossaan, että yhtiö hoitaa pääasiassa epäitsenäisiä ja avustavia asiakaspalvelutehtäviä ja niihin liittyviä toimintoja, joihin ei liity itsenäistä päätöksentekoa. Tästä on poikkeuksena ns. de minimis -päätöksiä koskeva menettely, joka on säädetty laissa ja josta tässä kantelussa ei ole kysymys. Ministeriö totesi, että yrityspalvelujen oikeudellinen luonne ei ole samalla tavalla perusoikeusintensiivinen kuin esimerkiksi henkeen ja terveyteen liittyvät palvelut. Kyse on harkinnanvaraisista palveluista. Yrityspalveluissa kuten viennin edistämiseen liittyvissä asiakaspalvelutehtävissä ei ole kyse julkisen hallintotehtävän tunnusmerkkinä olevasta julkisen vallan käytöstä tai päätöksistä vaan lähinnä epäitsenäisestä suorittavasta tai avustavasta asiakaspalvelu- ja neuvontatoiminnasta. Lain tehtävämäärittely on tarkoitettu mahdollistamaan toimintojen ja työnjaon organisoiminen niin, että näihin tehtäviin liittyvät viranomaistehtävät voidaan tehdä virastossa ja asiakaspalvelutehtävät ("asiakasrajapinta") yhtiössä.

Ministeriö totesi, että asetuksen 2 §:n 2 momentti tähtää siihen, että viraston tehtävien palvelukomponentti voidaan tarvittaessa tuottaa yhtiössä alihankintana. Asetuksen sanamuodonkin mukaan tehtävä on edelleen viraston tehtävä, mutta sen toteuttamisessa voidaan käyttää yhtiöstä hankittavaa epäitsenäistä ja avustavaa palvelua palvelusopimuksessa sovittavalla tavalla ja viraston ohjauksessa. Ministeriö katsoo, että asetuksella ei ole siirretty lakisäätteisiä tehtäviä eikä ole tarkoituskaan siirtää viraston ja yhtiön edistämistehtävien ollessa keskeisiltä osiltaan päällekkäisiä. Siltä osin kuin on kysymys viraston tehtäviin liittyvien palveluiden tuottamisesta (2 §:n 2 momentti), kyse on epäitsenäisen ja avustavan asiakaspalvelutyön alihankkimisesta viraston valvonnan alaisena viraston lukuun ilman yhtiössä tapahtuvaa julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoelementtiä.

Ministeriön mukaan, mikäli julkinen hallintotehtävä tulkitaan laajasti myös sellaiseksi tehtäväksi, jonka ei tarvitse sisältää julkisen vallan käyttöä, johtaa tämä palvelutehtävien organisoimisen merkittävään vaikeutumiseen valtionhallinnossa. Kaiken valtion toiminnan tulkitseminen julkiseksi hallintotehtäväksi tekisi mahdottomaksi esimerkiksi tavanomaisten tukipalveluiden kuten IT-, kirjanpito- tai muiden palveluiden tuottamisen viraston ulkopuolella ilman nimenomaista delegoivaa lainsäädäntöä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 50/2017 kiinnittänyt huomiota siihen, että palvelutoimintaan liittyy joustavuuden elementti. Ministeriön mukaan julkiseen hallintotehtävään liittyy julkisen vallankäytön ja päätöksenteon elementti. Ministeriö katsoi, että valtion harjoittama palvelutoiminta erilaisten yritys- ja edistämispalveluiden osalta ei sisällä julkiseen hallintotehtävään liitettäviä päätöksentekokomponentteja.

Kantelija antoi edellä esitetyn selvityksen johdosta vastineensa. Vastineessa todetaan muun muassa, että se, että yhtiö hoitaisi epäitsenäisiä ja avustavia asiakaspalvelutehtäviä, ei vastaa todellista tilannetta. Valtaosa yhtiöön annetuista ja annettaviksi suunnitelluista tehtävistä on erityisosaamista vaativia asiantuntijatehtäviä. Yhtiöön on siirretty muun muassa asiakkuuksien

johtaminen, asiakkuusprosessin ja asiakkuuksien kehittäminen, asiakkuustarjoaman kehittäminen, IT-johtaminen ja sisäinen kehittäminen.

Vastineessa ministeriön tulkintaa julkisesta hallintotehtävästä pidettiin liian kapeana. Sen mukaan julkisia palvelutehtäviä ei näytetä pidettävän perustuslain 124 §:n tarkoittamina julkisina hallintotehtävinä. Vastineessa viitataan perustuslain esitöihin (HE 1/1998 vp s. 179), perustuslakivaliokunnan kannanottoihin ja oikeuskirjallisuuteen ja tuodaan esille, että muun muassa hakemusten ja ilmoitusten vastaanottaminen ja jättäjän henkilöllisyyden tarkastaminen on arvioitu julkisiksi hallintotehtäviksi. Julkisen vallan käytön elementin puuttuminen ei poista sitä edellytystä, että julkisesta hallintotehtävästä tulee säätää laissa, jos tehtäviä annetaan yksityisten hoidettavaksi.

Vastineen mukaan entisen Tekesin, nykyisen Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin tehtävät ovat julkisen rahoituksen jakamiseen (valtionavustukset ja lainat), rahoituksen saajan oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyviä julkista valtaa sisältäviä tehtäviä. Näiden tehtävien hoitoon liittyy lukuisa joukko päätöksentekoa tukevia tehtäviä, jotka osana hallintoasian käsittelyä luetaan julkisiksi hallintotehtäviksi. Kun otetaan huomioon Rahoituskeskuksen ydintehtävien luonne, on syytä jokaisen yhtiöön annettavan tehtävän osalta erikseen arvioida siirrettävä tehtävä perustuslain 124 §:n kannalta.

Vastineen mukaan kesästä 2018 yhtiöön sijoitettu johto on johtanut myös rahoituskeskuksessa tehtävää viranomaistyötä. Esimerkiksi valtionavustuspäätösten esittelijät sijoittuvat yhtiön johdon alle, päätöksentekijöiden johto sen sijaan on rahoituskeskuksessa. Yhtiössä oleva johtaja (Head of Unit) toimii työnjohtajana päättäessään, kuka viraston henkilöistä käsittelee sisään tulleet avustus- ja lainahakemukset ja esittelee ne virastossa toimivalle päätöksentekijälle. Johdon tehtävissä ei vastineen mukaan ole kyse ministeriön mainitsemista epäitsenäisistä ja avustavista tehtävistä.

Vastineessa Rahoituskeskukseen perustettuja Chief of Staff -esimiehiä pidettiin keinotekoisena järjestelynä ("kumileimasin-esimies"), jonka taustalla on se, että yhtiössä oleva johtohenkilö ei voi juridisesti olla esimiehenä viraston henkilöille, jotka kuitenkin ovat yhtiön tosiasiallisen työnjohdon alla.

Asiakkaiden hoitoprosessi, ns. QDA-mallin pilotointi on alkanut 1.9.2018 ja lopullinen käyttöönotto on 1.1.2019. Vastineessa kuvataan rahoituskeskuksen YT-neuvotteluesitykseen 1.5.2018 sisältyneitä suunnitelmia. Niiden mukaan asiakkuuden ensimmäisessä vaiheessa (Qualify) tavoitteena on valikoida potentiaaliset asiakkaat. Tämän vaiheen toteutuksesta vastaisi yhtiö. Develop-vaiheessa tehtävä asiakastyö keskittyisi niiden asiakkaiden neuvontaan ja "sparraukseen", joilla oli jo tunnistettu riittävä halu kasvaa, uudistua ja kansainvälistyä, mutta kyvyissä oli vielä kehitettävää. Develop-vaiheessa tehtävästä asiakastyöstä vastasivat alun perin sekä yhtiö että rahoituskeskus, mutta tavoitetilassa kaikki tämän vaiheen työ tehdään yhtiössä. Account-vaiheessa keskityttiin niihin yhtiöihin, joilla oli kasvuhaluun lisäksi myös riittävästi kyvykkyyttä. Tavoitteena oli tämän valikoituun joukkoon kohdistetun palvelun jakaminen rahoituskeskuksen ja yhtiön kesken, kun nyt se oli rahoituskeskuksen hoidossa.

Saadun tiedon mukaan QDA-malli on tullut voimaan 26.11.2018.

Vastineen mukaan kaikki edellä mainitut tehtävien siirrot kohdistuvat korkeasti koulutettuihin asiantuntijoihin. Esimerkiksi Develop-vaiheessa yrityksestä kerättävät tiedot kasvusuunnitelmista ja yrityksen taloudesta muodostavat keskeisen tietojoukon Rahoituskeskuksen päätösprosessille (hallintoprosessille). Tarkoituksena on, että yhtiö tekee selvitykset yrityksen nykytilasta, tavoitetilasta ja taloudesta myös niissä tapauksissa, joissa avustus- tai lainapäätökset

tehdään virastossa. Kyse ei näin ollen ole vain teknisistä tukitehtävistä, vaan aikaisemmin viranomaiselle (Rahoituskeskukselle) kuuluneista ydintehtävistä. Kyse on selkeästi myös valtiontukien myöntämiseen liittyvistä julkisista hallintotehtävistä, joiden antamisesta yhtiöön ei ole säädetty lailla eikä lain nojalla. Myös perustuslakivaliokunta on lausunnossaan edellyttänyt, että tällaisten tehtävien antamisesta yhtiöön olisi säädettävä laissa (PeVL 50/2017 vp). Esityksessä todettiin vielä, että rahoituskeskuksessa tehtävä asiakastyö keskittyy Rahoituskeskuksen vastuulla olevien rahoituspalvelujen tuotantoon. Yhtiö puolestaan vastaa asiakasvalinnasta ja asiakkuuksien johtamisesta asiakkaan elinkaaren aikana.

Vastineen mukaan pitää paikkansa, että Rahoituskeskuksen keskijohdon tehtävät ovat sellaisia, joiden vastuualueella on julkisten hallintotehtävien ja julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä. Ministeriön lausunnosta on kantelijan mukaan kuitenkin jätetty kertomatta, että myös yhtiössä toimivan johdon alla on Rahoituskeskukselle kuuluvia tehtäviä, jotka ovat julkisia hallintotehtäviä ja joista osa sisältää myös julkisen vallan käyttöä. Esimerkkinä seuraavat:

- Kaikki innovaatorahoituspäätösten valmistelijat ja esittelijät sijoittuvat yhtiön johdon alla oleviin yksiköihin
- Rahoituskeskuksen tietojärjestelmäjohtajan virka on lakkautettu ja tehtävä on annettu yhtiöön. Tietojärjestelmäjohtajan tehtävä kuuluu tietohallintolaissa viranomaiselle säädettyihin tehtäviin, jonka antamista viranomaisen ulkopuolelle rajoittaa perustuslain 124 §. Viraston digitaalisten palvelujen henkilöstö toimii yhtiöön sijoitetun johtajan alaisuudessa. Digitaaliset palvelut tekevät tehtäviä, jotka tietohallintolaissa on säädetty viranomaisen velvollisuuksiksi ja jotka ovat julkisia hallintotehtäviä

Vastineessa katsottiin, että käytännössä perustuslain 124 §:n edellyttämä lakisääteisyys vaatimus voidaan toteuttaa kolmella tavalla.

- Julkinen hallintotehtävä annetaan suoraan lailla muulle kuin viranomaiselle
- Lakiin sisällytetyn säännöksen mukaan toimivaltainen viranomainen voi päättää tai sopia hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle
- Lakiin sisällytetyn asetuksenantovaltuuden nojalla hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään asetuksella

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä mahdollisuus siirtää julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle lain nojalla on rajoittunut avustaviin, rutiini- ja teknisluonteisiin tehtäviin. Tällöinkin lain nojalla siirrettävät tehtävät on yksilöitävä täsmällisesti laissa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että muun muassa neuvontaluonteinen veronkanton liittyvä puhelinpalvelu, johon ei sisälly verotusta koskevan päätöksentekovallan käyttöä, voidaan sopimuksella siirtää muun kuin viranomaisen hoidettavaksi, mutta tällaisesta siirtämisestä on kuitenkin oltava nimenomainen säännös laissa (PeVL 11/2006 vp).

Vastineessa katsottiin, että julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaisen ulkopuolelle on säädetty ainoastaan BF-lain 14 §:n 2 momentissa. Kaikki muut Rahoituskeskuksesta yhtiöön annetut julkiset hallintotehtävät on kantelijan mukaan annettu yhtiöön perustuslain 124 §:n vastaisesti. BF-lain 11 §:ssä ei ole säädetty julkisten hallintotehtävien antamisesta yhtiöön siten kuin perustuslain 124 § edellyttää. Myöskään perustuslakivaliokunta ei ole lausunnossaan käsitellyt BF-lain 11 §:ää perustuslain kannalta. Näin ollen ei ole syytä olettaa, että perustuslakivaliokunnan mukaan lain 11 §:ssä perusteluineen olisi säädetty julkisten hallintotehtävien antamisesta yhtiölle. Päinvastoin, perustuslakivaliokunta on lausunut lain 14 §:n 2 momentin osalta seuraavasti: ”Maininta valtionapuviranomaisena toimimisesta on syytä poistaa lakiehdotuksesta ja tarvittaessa säätää erikseen sellaisista yhtiön hoidettaviksi kuuluvista valtiontukiin liittyvistä tehtävistä, joita perustuslain 124 §:n mukaan voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettaviksi.”

Edelleen vastineessa katsottiin, että BF-asetuksen 2 §:n 2 momentti ei mahdollista Rahoituskeskukselle kuuluvien tehtävien teettämistä yhtiössä. Yhtiön tehtäviä koskeva asetuksenantovaltuus sisältyy BF-lain 11 §:n 2 momenttiin. Kyseinen lain säännös ei sisällä säännöstä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen tehtävien siirtämisestä yhtiölle. Koska asiasta pitää perustuslain mukaan säätää lailla tai lain nojalla, ei siitä saa säätää ilman täsmällistä valtuutusta asetuksella. Perustuslakivaliokunta viittasi samaan seikkaan Business Finland-asiassa antamassaan lausunnossa, jossa se toteaa seuraavasti: ”Valiokunta muistuttaa lisäksi tässä yhteydessä siitä, että perustuslain säännökset rajoittavat valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuden nojalla annettavien säännösten sisältöä, eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (PeVL 26/2017 vp, s. 26, PeVL 10/2014 vp, s. 3/l, PeVL 58/2010 vp, s. 3/l).”

Edellä esitetyn vuoksi asetuksentasoinen säännös, jolla yhtiölle annetaan julkinen hallintotehtävä, on perustuslain kanssa ristiriidassa. Sitä ei saa perustuslain 107 §:stä johtuvista syistä soveltaa. Asetuksen määräystä, esimerkiksi BF-asetuksen 2 §:n 2 momenttia ei myöskään saa soveltaa tavalla, jonka perusteella yhtiölle siirrettäisiin sopimuksella julkisia hallintotehtäviä. Tällaisesta tehtävän siirrosta olisi nimittäin säädetty ainoastaan asetuksella, vaikka perustuslain 124 §:n mukaan siitä saa säätää vain lailla tai lain nojalla.

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella. Tämä on yleinen toteamus asiasta, jota koskeva säännös sisältyy perustuslakiin. Kyseessä ei ole perustuslakivaliokunnan kannanotto siitä, että BF-lakiin tällainen mahdollisuus olisi säädetty. Päinvastoin, perustuslakivaliokunta antaa lausunnossaan esimerkkejä ratkaisuista, joista käy ilmi, miten tehtävän antamisesta yhtiölle sopimukseen perustuen olisi pitänyt säätää.

Käytettävissäni on ollut myös Valtiontalouden tarkastusviraston selvityspyyntö 29.11.2018 Business Finlandille liikkeenluovutuksista rahoituskeskuksesta yhtiöön ja siihen yhtiöstä saatu selvitys.

3 RATKAISU

3.1 Tutkinnan kohde

Kantelussa on kysymys siitä, miten on perustuslain 124 §:n valossa arvioitava rahoituskeskuksen menettelyä sen järjestellessä palvelusopimuksella lain 1146/2017 mukaisia tehtäviä yhtiön suoritettavaksi. Tässä yhteydessä on myös arvioitava valtioneuvoston asetuksen (1147/2017) yhtiön tehtäviä koskevaa sääntelyä ja sen merkitystä rahoituskeskuksen palvelusopimusten sisältöön.

Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu arvioida eduskunnan menettelyä sen säätäessä lakeja. Käsillä oleva laki on säädetty niin sanottuna budjettilakina ja hallituksen esityksestä on hankittu perustuslakivaliokunnan lausunto (HE 158/2017 vp, PeVL 50/2017 vp).

Katson kuitenkin perustelluksi ottaa esiin perustuslakivaliokunnan aikaisempia käsityksiä sekä oikeuskirjallisuudessa esitettyjä käsityksiä siitä, mitä julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan ja millä edellytyksillä julkinen hallintotehtävä voidaan uskoa yksityiselle yritykselle.

Ensiksi arvioin sitä, miten rahoituskeskuksen ja yhtiön tehtävänjako ilmenee lainvalmisteluasiakirjoista eli erityisesti hallituksen esityksestä ja perustuslakivaliokunnan lausunnosta talousvaliokunnalle, sekä miten käsitys yhtiön tehtävien luonteesta lain voimaantulon jälkeen tapahtuneen kehityksen myötä vastaa sitä käsitystä tehtävien luonteesta, mikä nähdäkseni on ollut lainsäätäjän perustuslain 124 §:ää koskevan arvioinnin perustana.

Sen jälkeen arvioin saamani selvityksen perusteella sitä, onko Business Finlandin tapauksessa uskottu julkisia hallintotehtäviä yksityiselle yritykselle, ja jos on, perustuuko menettely lakiin perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla ja onko menettelyn tarkoituksenmukaisuutta arvioitu riittävästi.

3.2 Julkisen hallintotehtävän luonteesta

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan 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. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 179/I) mukaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoosteen ulkopuolelle (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II, HE 1/1998 vp, s. 178/II).

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntöä tai tuomiovallan käyttöä sen sijaan ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. Perustuslain 124 §:n säännös kattaa sekä viranomaisille entuudestaan kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179/I).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi kokonaisuutena tarkastellen meripelastustoimea (PeVL 24/2001 vp, s. 4/I) ja operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta (PeVL 58/2010 vp, s. 4/II) julkisina hallintotehtävinä. Oikeusapu- ja edunvalvontatehtävissä on perustuslakivaliokunnan mielestä niiden järjestämistapa huomioiden kyse julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavasta tehtäväkokonaisuudesta, vaikka niissä painottuvat myös yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät näkökohdat. Valiokunta on tällöin antanut merkitystä sille, että kyse on viranomaisen järjestämistä vastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista voitiin valiokunnan mielestä luonnehtia myös tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi (PeVL 16/2016 vp, s. 2). Myös viranomaista avustavia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVL 55/2010 vp, s. 2/I).

Julkisesta hallintotehtävästä ei sen sijaan ole ollut kyse sellaisessa puolueettomassa, tekniseen asiantuntemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifiointissa, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä (PeVL 4/2012 vp, s. 2/II), eikä varmennetoiminnassa, jonka luonne oli tosiasiaassa etäännyntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä (PeVL 16/2009 vp, s. 2–3).

Toiminnan luonteen vuoksi merkille on pantava perustuslakivaliokunnan kannanotto vientitaikutoiminnan luonteesta julkisena hallintotehtävänä (PeVL 2/2001 vp, s. 1–2). Valiokunta katsoi, vastakkaisista asiantuntijakannanotoista huolimatta, että vaikka takaussopimukset ovat yksityisoikeudellisia sopimuksia eivätkä yksipuolisesti annettuja yksityisen oikeusasemaan vaikuttavia hallintopäätöksiä, yhtiö päättää tosiasiallisesti etuuden myöntämisestä rahaston varojen turvin valtion puolesta. Valiokunta päätyi pitämään valtion vientitakuiden myöntämistä vahvoista yksityisoikeudellisista piirteistään huolimatta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä.

Oikeuskirjallisuudessa (ks Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008, s. 170–) on todettu, että perustuslain 124 §:n esitöissä ei sinällään edellytetä julkiselta hallintotehtävältä lain toimeenpanoa tai yksityisten oikeusasemaan välittömästi kohdistuvaa päätöksentekoa, vaan määrittelyn kannalta on riittävää, että tehtävällä voidaan katsoa olevan tähän jonkinlainen kytkentä. Oikeudellisesti merkityksellistä on sen arvioiminen, miten kiinteäksi yhteys lainsäädännön toimeenpanoon käytännössä muodostuu. Lainsäädäntökäytännössä julkisina hallintotehtävinä on tarkasteltu myös tehtäviä, jotka täydentävät viranomais toimintaa ja toteuttavat hallinnonalakohtaisia tavoitteita. Julkisesta hallintotehtävästä voi olla kysymys esimerkiksi viranomaisen päätöksentekoa palvelevien lausuntojen ja ehdotusten antamisessa. Julkisen hallintotehtävän on katsottava pitävän sisällään myös hallinnollisen päätösvallan käyttämiseen asiallisesti kytkeytyvät teknis-hallinnolliset käsittely- ja valmistelutehtävät, joilla on päätöksentekoa avustava tai julkisen vallan käyttämistä myötäilevä luonne. Keravuori-Rusanen toteaa, että perustuslakivaliokunnan käytännössä julkisen hallintotehtävän luonne on konstruoitu varsin laajaksi. Hallintoasian käsittelyn on katsottu muodostavan yhtenäisen tehtäväkokonaisuuden. Keravuori-Rusanen katsoi perustuslakivaliokunnan siihenastisen käytännön osoittavan, että painoarvoa on yhä useammin annettava tehtävän oikeudellisen luonteen sijasta tehtävän tai toimenpiteisen suorittamisesta aiheutuville oikeudellisille vaikutuksille eli kysymykselle yksityisten asemasta ja oikeussuojan tarpeesta.

Julkiset hallintotehtävät voivat perustuslain 124 §:n perustelujen mukaan olla ”julkisia palvelutehtäviä” (HE 1/1998 vp, s. 179). Esitöissä viitataan siihen, että mainituissa tehtävissä kyse on pääasiallisesti luonteeltaan tosiasiallisesta ja suorittavasta hallintotoiminnasta. Keravuori-Rusanen luokittelee näin ollen nämä tehtävät julkisen hallintotehtävän alaryhmäksi.

3.3 Julkisen hallintotehtävän uskominen yksityiselle

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

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että sopimuksella voidaan antaa lähinnä teknis-hallinnolliset, rutiiniluontoiset ja välitöntä perusoikeuskytkentää vailla olevat viranomais-toimintaa avustavat ja täydentävät hallintotehtävät. Sopimuksen tekemiseen oikeuttavassa valtuutuksessa tulee riittävän täsmällisesti yksilöidä, missä asioissa ja missä laajuudessa viranomaisen toimivaltaa tai tehtäviä voidaan siirtää (Keravuori-Rusanen emt, s. 310).

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuus-arvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 8/2014 vp, s. 3/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3). Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I). Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. myös PeVL 8/2014 vp, s. 4/I).

Perustuslakivaliokunta on painottanut vakiintuneessa lausuntokäytännössä, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (PeVL 44/2016 vp, s. 5, PeVL 16/2016 vp, s. 3, PeVL 12/2014 vp, s. 2/II, PeVL 8/2014 vp, s. 3/II, PeVL 5/2014 vp, s. 3/I, PeVL 23/2013 vp, s. 3/I, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I, PeVL 48/2010 vp, s. 4/I ja niissä viitattut lausunnot; ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179/II). Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin (PeVL 29/2013 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 5/I), palvelutarpeen lisääntymiseen (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3), palveluiden alueelliseen saatavuuteen (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I) ja joustavuuteen (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II) sekä toiminnan tehokkuuteen (PeVL 3/2009 vp, s. 4/II). Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksessa ei ole kysymys vain taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta, vaikka järjestelyn taloudellisiin vaikutuksiin onkin asianmukaisesti kiinnitettävä riittävästi huomiota (PeVL 11/2006 vp, s. 2–3). Merkitystä on myös viranomaisen henkilöstöresursien riittävyydellä (PeVL 23/2013 vp, s. 3/II ja PeVL 6/2013 vp, s. 2/II).

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

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat perustuslain 124 §:n perustelujen mukaan ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tällöin on kiinnitettävä huomiota muun muassa yhdenvertaisuuteen (6 §), yksilön kielellisiin perusoikeuksiin (17 §), oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perustelemisesta ja oikeuteen hakea muutosta (21 §). Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia on yleisesti tulkittava yhteydessä perustuslain 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II). Siltä osin kuin julkinen hallintotehtävä saattaa merkitä julkisen vallan käyttämistä on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on 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). Lakiin ei 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 hoidossa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Jos sellaista sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisena, on viittauksen oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava (PeVL 11/2006 vp, s. 3/II, PeVL 42/2005 vp, s. 3/II).

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tosiasiallisessa toiminnassa huolehtia sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 24/2001 vp, s. 4/II). Asianmukaisen ja riittävän koulutuksen vaatimus korostuu erityisesti silloin, kun tosiasiallisella hallintotoiminnalla on vaikutusta perusoikeuksien toteutumiseen tai kun kyseisessä toiminnassa käytetään julkista valtaa (esim. PeVL 27/2014 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että hallinnon yleislait voivat tulla sovellettaviksi myös yksityisen toteuttamassa tosiasiallisessakin hallintotoiminnassa yleislakien sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai liikelaitosten kielellisiä palveluja ja yksityisen kielellistä palveluvolvollisuutta koskevien säännösten mukaisesti, jollei niiden soveltamista ole perustellusta syystä nimenomaisesti suljettu pois (PeVL 16/2016 vp, s. 2, PeVL 27/2014 vp, s. 3/I).

Joissakin erityislaatuissa sääntely-yhteyksissä perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, ettei yksityisiin sovelleta hallinnon yleislakeja niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Tällöin on ollut välttämätöntä muilla tavoin varmistua siitä, ettei tehtävän siirtäminen yksityiselle vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Kyse on ollut toiminnasta, joka on ollut muulla lainsäädännöllä yksityiskohtaisesti säänneltyä (PeVL 17/2012 vp, PeVL 55/2010 vp). Merkitystä on ollut myös toiminnan kohdistumisella ammattimaisiin oikeushenkilöihin, jotka toimivat rajatulla erityisalalla (PeVL 17/2012 vp, s. 4–5; kyse oli pörssin ja arvopaperikeskuksen toiminnasta).

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisen kannalta merkityksellistä on myös yksityiselle annetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvonta (ks. esim. PeVL 62/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ei lähtökohtaisesti ole mahdollista kohdistaa saman tasoista hallinnollista ohjausta ja yhtä tehokasta valvontaa kuin viranomaistoimintaan ja että toiminnan ohjaus ja valvonta olisi todennäköisesti hoidettavissa yksinkertaisemmin ja välittömämmin, jos tehtävistä huolehtisi viranomainen (PeVL 8/2014 vp, s. 4/II).

3.4 Rahoituskeskuksen ja yhtiön tehtävät laissa ja lainvalmisteluasiakirjoissa

Rahoituskeskusta ja yhtiötä koskevan lain 1146/2017 mukaan:

2 § Toiminnan tavoite

Rahoituskeskuksen ja yhtiön muodostaman kokonaisuuden toiminnan yleisenä tavoitteena on auttaa elinkeinoja uudistumaan ja kehittymään teknologian ja innovaatioiden keinoin, edistää kansainvälistä verkottumista sekä parantamaan työelämän laatua. Lisäksi toiminnan tavoitteena on kasvattaa arvonlisää, vahvistaa elinkeinoelämän kasvua ja kansainvälistä kilpailukykyä, lisätä vientiä ja Suomeen suuntautuvia ulkomaisia investointeja ja pääomasijoituksia sekä Suomeen suuntautuvaa matkailua sekä pitkällä aikavälillä parantaa tuottavuutta sekä luoda työllisyyttä ja hyvinvointia.

3 § Rahoituskeskuksen tehtävät

Rahoituskeskuksen tehtävänä on edistää:

- 1) innovaatioiden, uuden teknologian sekä liiketoiminnan kehittämistä;
- 2) tuloksellisia innovaatio- ja kokeilu ympäristöjä sekä innovaatiokyvykkyyttä;
- 3) tutkimus-, kehitys-, ja innovaatiotoimintaa sekä sen tulosten laaja-alaista hyödyntämistä elinkeinotoiminnassa, työelämässä ja muualla yhteiskunnassa;
- 4) suomalaisten yritysten ja tutkimuksen kansainvälistymistä ja viennin kasvua sekä yritysten kansainväliseen liiketoimintaan liittyvää osaamista;
- 5) ulkomaisten investointien ja pääomasijoitusten kohdistamista Suomeen;
- 6) ulkomailta Suomeen suuntautuvan matkailun kasvua ja kehittämistä;
- 7) aikaisen vaiheen pääomasijoitusmarkkinan kehittämistä.

Rahoituskeskus hoitaa myös elinkeino-, energia- ja ympäristöpoliittisiin tukiin liittyviä valtionapuviranomaisen tehtäviä.

Rahoituskeskus suorittaa lisäksi ne elinkeino- ja innovaatiopolitiikan suunnitteluun, selvityksiin, kokeiluun ja seurantaan liittyvät tehtävät, jotka työ- ja elinkeinoministeriö sille tulosohjauksessaan antaa tai jotka sille erikseen valtioneuvoston asetuksella säädetään.

Rahoituskeskuksen tässä pykälässä mainituista tehtävistä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

11 § Yhtiön tehtävät

Yhtiön tehtävänä on edistää:

- 1) yritysten kykyä kehittää ja kaupallisesti hyödyntää innovaatioita ja uutta teknologiaa sekä uusien innovatiivisten yritysten ja liiketoimintojen syntymistä;
- 2) elinkeinoelämän uudistumista tukevaa tutkimus- ja kehitystoimintaa;
- 3) yritysten keskinäistä sekä niiden ja julkisyhteisöjen ja tutkimusorganisaatioiden välistä yhteistyötä;
- 4) suomalaisten yritysten ja tutkimuksen kansainvälistymistä ja viennin kasvua ja yritysten kansainväliseen liiketoimintaan liittyvää osaamista;
- 5) ulkomaisten investointien ja pääomasijoitusten kohdistamista Suomeen;
- 6) ulkomailta Suomeen suuntautuvan matkailun kasvua ja kehittämistä.

Yhtiön tehtävistä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 158/2017 vp) on arvioitu järjestelyn tarkoituksenmukaisuutta ja yhtiölle uskottavien tehtävien oikeudellista luonnetta perustuslain 124 §:n mukaisen arvioinnin kanalta merkityksellisesti seuraavasti:

”Tehtäväjako rahoituskeskuksen ja operatiiviseen toimintaan keskittyvän yhtiön kesken sekä yhtiön organisoituminen tarkentuisivat uudistuksen toimeenpanon edetessä. Pääasiallinen tehtävämäärittely tapahtuisi kuitenkin laissa. Yhtiön vastuulla olisi myös ulkomaisten toimipisteiden ohjaus ja koordinaatio ulkomaan edustustoverkoston kanssa yhteistyössä UM:n kanssa ja UM:n kanssa tarkemmin sovittavalla tavalla.” (HE 158/2017 vp, s. 5).

”Esityksen tavoitteena on yhdistää muodostuvaan rahoituskeskukseen ja sen omistajaohjauksessa toimivaan yhtiöön innovaatorahoitukseen, kansainvälistymiseen ja viennin edistämiseen, Suomeen suuntautuvien ulkomaisten investointien sekä matkailun edistämiseen liittyvät palvelut, strateginen ohjaus ja eräät julkisen vallan tehtävät. Lailla määritellään kokonaisuuden tavoitteet ja rahoituskeskuksen ja yhtiön tehtävät. Toiminnan organisointi tapahtuu lain tultua voimaan ja jatkuu liikkeenluovutusten ja muun suunnittelun vaatiman tarpeellisen ajan puitteissa.

Johtoon, strategiaan ja viranomaistehtäviin keskittyvät tehtävät hoitaa rahoituskeskus ja operatiiviseen asiakaspalvelutoimintaan liittyviä tehtäviä hoitaa yhtiö. Rahoituskeskuksen ja yhtiön muodostama Business Finland -kokonaisuus toimisi sekä kotimaassa että kansainvälisesti palvelen kansainvälistymällä kasvua hakevia suomalaisia yrityksiä, elinkeinoelämän uudistumista tukevia suomalaisia korkeakouluja ja tutkimusorganisaatioita sekä julkisia ja kolmannen sektorin organisaatioita, Suomeen suuntautuvia investointihankkeita valmistelevia ulkomaisia toimijoita sekä matkailualaa.

Yhdistämällä Finpron ja Tekesin asiantuntijat samaan johtamisjärjestelmään uudesta Business Finland -toimijasta muodostettaisiin yhtenäisesti johdettu asiakaspalvelukokonaisuus, jossa yhdistyisi kansainvälinen liiketoimintaosaaminen tutkimus, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tuntemukseen.” (HE 158/2017 vp, s. 19).

”Tekesin ja Finpron toimintojen uudistamisella pyritään vähentämään yrityspalvelujärjestelmän rakenteen sirpaleisuutta ja lisäämään kustannustehokkuutta sekä varmistamaan palveluiden korkea laatu ja lisäarvo uudistumista ja kansainvälisen liiketoiminnan kasvua tavoitteleville asiakkaille. Uudistamisella parannetaan asiakaspalvelua siten, että sekä innovaatiotoiminnan että viennin edistämisen palvelut saadaan yhdestä pisteestä – yhtiö vastaa operatiivisesta asiakaspalvelusta. Innovaatiotoiminnan ja kansainvälistymisen palveluista muodostetaan yhtenäinen palvelupolku yritysten kasvun ja kansainvälistymisen eri vaiheisiin. Uudella toimintatavalla on paremmat edellytykset vastata asiakastarpeiden ja toimintaympäristön muutoksiin.” (HE 158/2017 vp, s. 20).

”Yhtiön toiminta vastaisi käynnistysvaiheessa pääpiirteissään Finpro Oy:n tämän hetkistä toimintaa sekä uusia laissa säädettäviä tehtäviä. Finpro Oy:n henkilöstön on suunniteltu jäävän kokonaisuudessaan BF-yhtiöön. Yhtiöön sijoitettaisiin lisäksi Innovaatorahoituskeskus Tekesin edistämistoimintoja sekä eräät suppeammat rahoituspäätökset. Yhtiöön jäivät Finpron nykyiset toiminnot kuten viennin ja kansainvälistymisen edistäminen, Suomeen suuntautuvien ulkomaisten investointien ja matkailunedistäminen”. (HE 158/2017 vp, s. 21).

”Yhtiö tuottaisi rahoituskeskuksen tehtäviin liittyviä palveluita rahoituskeskuksen kanssa laadittavan palvelusopimuksen mukaisesti. Yhtiö vastaisi Business Finlandin asiakkuusprosessin ensivaiheen asiakaspalvelusta ja potentiaalisten asiakkaiden palvelutarpeen arvioinnista yhteistyössä muiden TF-toimijoiden kanssa. Yhtiö vastaisi Business Finlandin asiakashankinnasta, asiakastietojen keräämisestä ja analysoimisesta, asiakaskentän aktivoimisesta sekä Business Finlandin palveluvalikoiman ja rahoitusmahdollisuuksien markkinoimisesta. Yhtiö tuottaisi palvelusopimuksen mukaisia asiantuntija- ja neuvontapalveluja muihin asiakkuusprosessin vaiheisiin sekä vastaisi tarvittavien tieto- ja neuvontapalvelujen tuottamisesta Rahoituskeskukselle rahoituspäätösten tekemistä varten.

Edistämistoiminnot (kuten verkottamis-, aktivointi- ja neuvontatoiminnot) toteutettaisiin pääosin yhtiössä, mikä helpottaisi toiminnan nopeaa kehittämistä ja markkinapuutteen arviointia. Yhtiössä toteutettaisiin rahoituskeskuksen ohjauksessa Business Finland -strategiaa. Innovaatioiden ja viennin edistäminen olisi sellainen julkinen tehtävä jota yhtiö toteuttaisi operatiivisella tasolla rahoituskeskuksen johdolla ja yhteistyössä muiden Team Finland -toimijoiden kanssa. Business Finland -kokonaisuus toimisi edistämistehtävissä kilpailutilanteessa muiden valtioiden ja erityisesti Suomen keskeisten kilpailijamaiden kanssa.

Rahoituspäätökset

Rahoituspäätösten valmistelussa ja rahoitukseen liittyvissä muissa päätöksissä Rahoituskeskus hyödyntäisi Yhtiön hankkimia tietoja asiakkaista ja hankkeista sekä markkina-analyysyjä. Rahoituspäätösten teko määriteltäisiin yksityiskohtaisemmin työjärjestyksessä. Rahoituskeskus sopisi yhtiön kanssa palvelusopimuksella tarvitsemistaan tietopalveluista.” (HE 158/2017 vp, s. 21).

”Merkittävänä julkisen vallan käyttönä on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa pidettävä maksetun tuen takaisinperintää, maksatuksen keskeytystä, maksatuksen lopettamisesta ja tuensaajiin kohdistuvia tarkastuksia. Siten rahoituskeskus tekisi sekä rahoituskeskuksen että yhtiön myöntämää valtiontukea koskevat takaisinperintä- ja maksatuksen keskeyttämis- ja lopettamispäätökset sekä päättäisi tuensaajiin kohdistuvista tarkastuksista valtionavustuslain (688/2001) ja valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakauusta annetun lain (449/1988) mukaisesti.” (HE 158/2017 vp, s. 22).

”Vaihtoehtona olisi koko Business Finland -kokonaisuuden yhtiöittäminen. Rahoitustoiminnan siirtoa osakeyhtiöön ei kuitenkaan voida kokonaisuudessaan toteuttaa perustuslaista johtuvien rajoitusten vuoksi. Yhtiöittämisellä olisi saavutettavissa monia niistä eduista, joita nyt valittu toteuttamismalli tarjoaa kuten nopeampi reagointi markkinoiden muutoksiin ja asiakkaiden tarpeisiin nähden sekä rekrytointitoiminta, mutta koko toiminnan muuttaminen yhtiömuotoiseksi ei kuitenkaan edellä mainituista syistä ole tarkoituksenmukaista operatiivista toimintaa laajemmin.

Toisena vaihtoehtona olisi kaiken toiminnan muuttaminen virastomuotoiseksi. Tällä ratkaisulla kuitenkin menetettäisiin monia niistä alla kuvatuista eduista, joita yhtiömuotoinen toimintamalli tarjoaa. Yrityksille tarjottavat palvelut on syytä järjestää operatiivisella tasolla yhtiömuotoisena kevyesti säädeltyinä ja tarvittaessa nopeasti muutettavana ja uudelleen suunnattavana toimintana. On tarkoituksemukaista järjestää toiminnot jotka eivät sisällä julkisen vallan käyttöä hoidettavaksi yhtiömuotoisesti. Yhtiömuoto mahdollistaa myös nopeuden ja joustavuuden mahdollisissa tulevilla yritysjärjestelyissä.

Erityisesti Finpron nykyisen toiminnan muuttaminen virastomuotoon ei tarjoaisi niitä edellä mainittuja etuja joita yhtiömuotoisesta toiminnasta voidaan saada esimerkiksi palvelutoiminnan ja toiminnan strategisten muutosten osalta.” (HE 158/2017 vp, s. 22–23).

“Valitun mallin hyödyt

Nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä yhtiömuotoinen erityisesti asiakaspalveluun keskittynyt toimija voi vastata vaikeasti ennakoitaviin asiakkaiden palvelutarpeiden muutoksiin ketterämmin kuin virastomuotoinen toimija. Mahdollinen merkittävän julkisen vallan käyttö (perustuslaki 124 §) säilyisi kuitenkin rahoituskeskuksessa. Tämä on yksi tärkeä syy siihen, miksi uuden toimijan rakenteeksi ja johtamismalliksi ehdotetaan viraston (rahoituskeskus) ja yhtiön muodostamaa kokonaisuutta.

Viraston ja yhtiön yhteistyömallin suurimpana etuna voidaan kuitenkin pitää sitä, että Business Finland -kokonaisuuden käytännön toiminnassa voidaan toteuttaa julkisen vallan käyttöä perustuslain sallimalla tavalla silloin kun se on tarpeellista tavoitteiden saavuttamiseksi.

Yhtiömuodossa on helpompi toimia operatiivisissa asiakaspalvelukysymyksissä kuten esimerkiksi kansainvälisen liiketoiminnan asiantuntijoiden rekrytoinnissa, toiminnan painopistealueiden nopeassa muuttamisessa laissa säädetyn tehtäväkentän puitteissa ja resurssien uudelleenkohdentamisessa. Yhtiössä tehtävä työ poikkeaa merkittävästi tavanomaisesta virastotyöskentelystä, koska yhtiöllä ei lähtökohtaisesti olisi julkisen vallan tehtäviä lukuun ottamatta eräitä kokonaisuuden kannalta pienempiä rahoitus-, muutos- ja maksatuspäätöksiä. Yhtiö toimisi elinkeino- ja innovaatiopolitiikan suunnittelussa luotettuna tiedon ja näkemyksen välittäjänä elinkeinoelämän ja viranomaisten välillä. Yritysmäisellä palveluasenteella ja tiiviissä vuorovaikutuksessa elinkeinoelämän kanssa toimiva yhtiö olisi myös vahva operatiivinen väline valtion elinkeino- ja innovaatiopolitiikan toimeenpanossa ja myös mahdollinen väline toteutettaessa tulevia yrityspalveluiden järjestelyjä valtiokonsernissa.

Yhtiötä voitaisiin hyödyntää myös puitteena Business Finland -kokonaisuuden sisäisten palvelujen tehokkaalle organisoinnille.” (HE 158/2017 vp, s. 23–24).

”Business Finland -kokonaisuuden käytännön toiminta

Julkisen vallan tehtävät (rahoitukseen liittyvät päätökset) eriytetään pääsääntöisesti rahoituskeskukseen ja toimeenpanevat palvelutehtävät kuten asiakaspalvelu, neuvonta, aktivointi ja verkottumispalvelut toteutetaan yhtiössä. Arvio kokonaisuuden htv-jakaumasta on, että virastossa työskentelisi muutosten toteuttamisen jälkeen noin 200 ja yhtiössä noin 400 henkilöä.

Yhtiölle siirtyisi organisoitumisen edetessä kokonaisvastuu Business Finlandin ensivaiheen asiakaspalvelusta, millä tarkoitetaan asiakkaiden tunnistamista, palvelutarpeen arviointia, neuvontaa sekä asiakkaan ohjaamista tämän tarvitsemiin palveluihin. Asiakastieto (asiakastietokanta, yrityksen profiili, tapahtumatiedot, kontaktitiedot) kerättäisiin rahoituskeskuksen kanssa operoitavaan asiakastietokantaan.

Yhtiö vastaisi Business Finlandin asiakashankinnasta, keräisi tietoja yrityksistä, aktivoisi asiakaskenttää ja myös markkinoisi Business Finland palveluvalikoimaa ja rahoituspalveluja. Näistä tiedoista kertyisi asiakastietokanta joka olisi myös muiden Team Finland-toimijoiden kuten UM:n ja Finnveran käytettävissä asiaa koskevan lainsäädännön mukaisesti (laki yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä 293/2017).

Rahoituskeskus vastaa hakemuksesta tehtävän päätöksen valmistelusta ja tekemisestä. Yhtiössä tutkittaisiin tietokannoista asiakastieto sekä relevantti markkinatieto ja laaditaan toimintaympäristö-analyysi. Tietokooste toimitetaan virastoon jossa vireille tulleeeseen hakemukseen laaditaan päätösesitys, tehdään esittely ja rahoituspäätös.

Yhtiö toimisi tiiviissä yhteistyössä maakunnallisten yrityspalvelutoimijoiden kanssa jotta viennin edistämisen palvelut olisivat kattavasti ja saumattomasti kansainvälistymällä kasvua hakevien yritysten saatavilla ja yhteistyö ulkomaisten investointien ja matkailun edistämisessä sujuvaa.

Edistämistoiminnot olisivat pääosin yhtiössä, mikä helpottaisi toiminnan nopeaa kehittämistä ja markkinapuutteen arviointia. Yhtiössä tapahtuisi myös Business Finlandin asiakaspalvelustrategian toimeenpano. Innovaatiotoiminnan kansainvälistymisen, viennin, investointien ja matkailun edistäminen on julkinen tehtävä jota yhtiö toteuttaisi operatiivisella tasolla yhteistyössä muiden Team Finland -toimijoiden kanssa. Business Finland -kokonaisuus toimisi edistämistehtävissä kilpailutilanteessa muiden valtioiden ja erityisesti Suomen keskeisten kilpailijamaiden kanssa.” (HE 158/2017 vp, s. 25).

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan talousvaliokunnalle (PeVL 50/2017 vp, s. 3 ja 4) muun muassa:

”Perustuslakivaliokunta kiinnittää sääntelyn yleisen täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta huomiota siihen, että toimivaltainen päätöksentekijä käy ilmi laista yksiselitteisesti. Sääntelyä tulee perustuslain 124 §:n takia täsmentää niin, että laista selviää, milloin päätösvalta kuuluu yhtiölle (ks. myös PeVL 18/2001 vp, s. 6/I).”

”Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaisille. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harjontaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 62/2010 vp, s. 6/I ja PeVL 28/2001 vp, s. 5/II).

Rahoituskeskus päättää lakiehdotuksen 14 §:n 4 momentin mukaan valtiontuen takaisinperinnästä, maksatuksen keskeytyksestä, maksatuksen lopettamisesta sekä tuen saajiin kohdistuvista tarkastuksista. Sääntelystä ei tältä osin ole huomauttamista. Laissa säänneltäisiin kuitenkin vain tarkastuksista päättämistä, ei tarkastusten toimittamista. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että myös tarkastuksen toimittamisessa saattaa olla kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot).”

”Yhtiö voi 14 §:n 2 momentin mukaan toimia valtionapuviranomaisena. Säännösehdotuksen perustelujen valossa vaikuttaa siltä, ettei yhtiölle ole tarkoitus osoittaa muita valtiontukipäätöksiin liittyviä tehtäviä kuin ne, joista erikseen säädetään 14 §:ssä. Perustuslakivaliokunta ei pidä asianmukaisena, että yhtiö lain sanamuodon mukaan toimisi viranomaisena (ks. PeVL 45/2006 vp, s. 2/II). Maininta valtionapuviranomaisena toimimisesta on syytä poistaa lakiehdotuksesta ja tarvittaessa säätää erikseen sellaisista yhtiön hoidettaviksi kuuluvista valtiontukiin liittyvistä tehtävistä, joita perustuslain 124 §:n mukaan voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettaviksi.”

3.5 Yhtiön sopimukseen perustuvat tehtävät

Yhtiön tehtävien luonnetta kuvataan hallituksen esityksessä ensinnäkin ”operatiiviseen asiakaspalvelutoimintaan” liittyviksi sekä edistämistoiminnoiksi (kuten verkottumis-, aktivointi- ja neuvontatoiminnot). Esityksessä myös korostetaan, että ”innovaatioiden ja viennin edistäminen olisi sellainen julkinen tehtävä, jota yhtiö toteuttaisi operatiivisella tasolla rahoituskeskuksen johdolla ja yhteistyössä muiden Team Finland -toimijoiden kanssa.” Esityksessä kuvataan, että edistämistoiminnot olisivat jatkossa pääosin yhtiössä.

Rahoituskeskus ja ministeriö ovat selvityksessään ja lausunnossaan korostaneet, että edistämistehtävät ovat yhtiön lakisääteisiä tehtäviä. Tällaisia edistämistehtäviä onkin lain 11 §:ssä uskottu yhtiölle. Totean, että hallituksen esityksessä käytetty muotoilu ”julkinen tehtävä” on kuitenkin omiaan hämärtämään käsitystä siitä, miten esityksessä näitä tehtäviä on arvioitu suhteessa perustuslain 124 §:n ilmaisuun ”julkinen hallintotehtävä”. Epäselvyyttä termin julkinen tehtävä käyttäminen aiheuttaa siksi, että sitä ei mainita virkamieshallintoperiaatetta kuvaavassa perustuslain 124 §:ssä, vaan ylimpien laillisuusvalvojen tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevassa perustuslain 108, 109 ja 111 §:ssä sekä virkavastuuta koskevassa perustuslain 118 §:ssä.

Ministeriö on joka tapauksessa kuvannut viraston tehtäviin liittyvien palvelujen tuottamiseksi yhtiöltä hankittavia palveluja epäitsenäisen ja avustavan asiakaspalvelutyön alihankinnaksi. Nähdäkseni vastausta kysymykseen on haettava tarkastelemalla sitä, kuinka rahoituskeskuksen ja yhtiön keskinäissuhteita on kuvattu lain esitöissä.

QDA-malli

Business Finland kokonaisuutta koskevassa hallituksen esityksessä on kuvattu QDA-toimintamallia, joka vuonna 2018 voimassa olleen palvelusopimuksen mukaan oli käytännössä siirtynyt lainvalmisteluasiakirjoissa esitetyllä tavalla noudatettavaksi. Hallituksen esityksessä kuvataan tuolloin Tekesissä käytössä ollutta mallia seuraavasti:

”Tekesissä on käytössä kolmivaiheinen asiakkuusprosessi, jota kutsutaan QDA-malliksi. Asiakastyön lähtökohtana on asiakkaan tilanteen tarkasteleminen kokonaisuutena, ei yksittäisten palvelujen käyttämisen kautta. Olennaista on tunnistaa ne asiakkaat, joilla on riittävät kasvun edellytykset ja keskittää palvelut tähän kohderyhmään. Asiakkuusprosessia ohjaa asiakkaan kasvun vaihe. Neuvonnan ja sparrauksen avulla haetaan asiakkaan tilanteeseen sopivia palveluratkaisuja kasvun pullonkauloihin ja uudistumistarpeisiin. Tekes on siirtänyt asiakastyön painopisteen hakemusten käsittelystä potentiaalisten asiakkaiden sparraukseen ennen hakemusten vastaanottamista. Näin varmistetaan se, että rahoitukseen valikoituvat lupaavimmat ja potentiaaliselta vaikuttavuudeltaan merkittävimmät asiakkaat.”

Edelleen hallituksen esityksen mukaan ”Asiakkuusprosessin ensimmäisessä vaiheessa (Qualify) valikoidaan potentiaaliset Tekes-asiakkaat sekä tehdään asiakkuuden alkuselvytys ja alustava palvelu-tarpeen kartoitus. Tämä asiakastyön vaihe sisältää potentiaalisilta asiakkailta tulevien yhteydenottojen käsittelyn, potentiaalisten asiakkaiden tunnistamisen, asiakkaan kasvuhallun ja peruskävykkyyden selvittämisen, kvalifioinnin ja asiakkaan eteenpäin ohjaamisen alustavan palvelutarpeen arvion perusteella. Kysymyksessä on innovaatiotoiminnan, kasvun ja kansainvälistymisen edellytyksiä koskeva perusneuvonta, jonka perusteella asiakas ohjataan oikealle palvelupolulle mahdollisimman nopeasti. Asiakastyö tehdään yhteistyössä Team Finland -toimijoiden kanssa ja sitä varten on olemassa erillinen palveluasiantuntijoiden tiimi. Osa asiakkaista päättyy vaiheen jälkeen Tekesin palvelujen piiriin, osa käyttämään muita TF-palveluja ja merkittävä osa kokonaan muiden palvelujen käyttäjäksi.”

”Asiakkuusprosessin toisessa vaiheessa (Develop) asiakastyö keskittyy niiden asiakkaiden neuvontaan ja sparraukseen, joilla on riittävä halu kasvaa, uudistua ja kansainvälistyä, mutta kyvyissä on vielä puutteita. Kyseessä on kyvykkyyden kasvattamisen vaihe, jossa konkretisoidaan ja täsmennetään potentiaalisen asiakkaan palvelutarpeita, sparrataan kasvusuunnitelmaa ja tehdään laajempi palveluehdotus tarjottavista palveluista. Tässä asiakastyön vaiheessa asiakkaalle voidaan tarjota Tekesin kyvykkyyssrahoituspalveluja, joita ovat esimerkiksi Tempo ja Kiito. Asiakastyö pitää sisällään asiakkaan kanssa käytävät sparrauskeskustelut, kyvykkyyssrahoitusta koskevan neuvonnan, muiden palvelutarpeiden kartoittamisen sekä mahdollisen kyvykkyyssrahoitushakemuksen käsittelemisen (esitysvalmistelu), projektin seurannan ja projektia seuraavat jatkokeskustelut. Tavoitteena on mahdollisimman sujuva prosessi asiakkaalle ja siksi

on usein tarkoituksenmukaista, että sama tiimi hoitaa asiakastyön sparrauksesta projektin päätymiseen asti. Osa asiakkuuksista päättyy Develop-vaiheeseen ja osa etenee pitkäjänteisemmän asiakkuudenhoidon piiriin.”

”Asiakkuusprosessin kolmas vaihe (Account) keskittyy niihin asiakkaisiin, joilla on kasvuhaluun lisäksi myös riittävästi todennettu kyvykkyys kansainväliseen kasvuun. Tässä vaiheessa palvelaan jo valikoitua asiakasjoukkoa, johon on tarkoituksenmukaista panostaa eniten resursseja. Tämä asiakastyön vaihe alkaa yleensä silloin, kun asiakas hakee Tekesin T&K- tai Nuoret Innovatiiviset kasvuyritykset (NIY) -rahoitusta. Asiakastyö keskittyy aluksi rahoitushakemuksen käsittelemiseen (hakemuksen vastaanotto, asiakkaan kuuleminen, esitysvalmistelu, päätöksenteko, päätöksestä ilmoittaminen). Hakemusvaiheen jälkeen asiakastyötä tehdään palvelupisteissä, joissa seurataan yrityksen kasvupolun ja rahoitetun projektin etenemistä sekä tarjotaan tarvittaessa erilaisia lisäpalveluja asiakkaan tilanteen mukaisesti. Asiakastyöstä vastaa asiakasvastaava, joka kokoaa tuekseen asiakkaan tarpeiden mukaisen tiimin tuottamaan asiakkaan tarvitsemia palveluja.”

Hallituksen esityksessä todetaan, että yhtiölle siirtyisi organisoitumisen edetessä kokonaisvastuu Business Finlandin ensivaiheen asiakaspalvelusta, millä tarkoitetaan asiakkaiden tunnistamista, palvelutarpeen arviointia, neuvontaa sekä asiakkaan ohjaamista tämän tarvitsemiin palveluihin. Yhtiössä tutkittaisiin tietokannoista asiakastieto sekä relevantti markkinatieto ja laadittaisiin toimintaympäristöanalyysi, mitä esityksen mukaan käytetään hyväksi viranomaisessa hakemuksesta tehtävän päätöksen valmistelussa. Edellä mainitussa mallissa kysymys on kahteen ensimmäiseen vaiheeseen liittyvistä tehtävistä.

Rahoituspäätösten esitysvalmisteluun liittyvät ohjeet

Yhtiön ja rahoituskeskuksen toimintajärjestelmäohjeessa 26.11.2018 (10/323/2010) käsitellään ”ns. normaalia esitysvalmistelua tekevän rahoitusryhmän” työtä. Siitä ilmenee, että yksikönjohtajat nimeävät jokaiselle uudelle hankkeelle rahoitusryhmän. Yksittäisen organisaation hankkeissa rahoitusryhmään nimitään aina rahoitusasiantuntija, asiakasvastaava, yritystalousasiantuntija, rahoitustarkastaja ja rahoituskoordinaattori ja mahdollisia muita asiantuntijoita. Asiakasvastaavana on ensisijainen yhteyshenkilö asiakasyrityksen ja Business Finlandin välillä. Asiakasvastaavan todetaan muun muassa osallistuvan esitysvalmistelutyöhön. Ohjeessa todetaan: ”Jokaisen projektin vastuuhenkilönä on rahoitusasiantuntija, jolla on projektissa juridinen esittelijän vastuu. Rahoitusryhmän muilla jäsenillä on valmistelijan vastuu tuottamansa tiedon oikeellisuudesta. Rahoitusasiantuntijan nimeää se yksikönjohtaja, jonka käsittelyvastuulle hakemus on osoitettu [...] Rahoituskeskuksen vastuulla olevissa rahoituspäätöksissä esittelijänä voi toimia ainoastaan Rahoituskeskuksen palveluksessa oleva henkilö”. Rahoitusvastaavan tehtävänä on ohjeen mukaan arvioida hakemus asiakkaan ja yhtiön tuottaman tiedon perusteella.

Saadun selvityksen perusteella on mielestäni ilmeistä, että rahoituspäätösten valmistelu tapahtuu kiinteästi yhtiön palveluksessa olevien yksikönjohtajien alaisuudessa toimivien rahoituskeskuksen virkamiesten ja yhtiön asiantuntijoiden ryhmätyönä, vaikka esittelyvastuu on selkeästi eriytetty virkamiehille. Pidän selvänä, että yhtiön tehtäviä ei voi kuvata epäitsenäiseksi ja avustavaksi asiakaspalvelutehtäväksi.

3.6 Onko yhtiölle siirretty lain säätämisen jälkeen julkisia hallintotehtäviä?

Lainvalmisteluasiakirjojen perusteella siirrettävien tehtävien luonne erityisesti suhteessa rahoitusta koskevien hallintopäätösten valmisteluun ei ole eduskuntakäsittelyn vaiheessa kovinkaan täsmällisesti hahmottunut. Hallituksen esitykseen on suoraan kirjattu, että tehtäväjako rahoituskeskuksen ja operatiiviseen toimintaan keskittyvän yhtiön kesken sekä yhtiön organisoituminen

tarkentuisivat uudistuksen toimeenpanon edetessä, ja että kokonaisvastuu ensi vaiheen asiakaspalveluista siirtyisi yhtiölle organisoitumisen edetessä.

Nähdäkseni vasta vuoden 2018 aikana toteutetut järjestelyt ja DQA-mallin mukaiset toiminnot ovat täsmentäneet työnjakoa viranomaisen ja yhtiön välillä. Saatu selvitys toisaalta osoittaa, että toimintamalli on edelleen merkittäviltä osin kehittymässä ja toisaalta, että käytetyt kuvaukset eivät välttämättä yksilöi tehtäviä perustuslaillisen arvioinnin kannalta relevantilla tavalla. Keskeistä mielestäni on, onko rahoituspäätösten valmistelu siirtynyt tehtäväksi yhtiössä jo siinä määrin, ettei rahoituspäätösten esittelyssä ja päätöksenteossa voida enää käyttää viranomaiselle kuuluvaa harkintavaltaa itsenäisesti.

Katson, ottaen erityisesti huomioon, että eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunta ei katsonut tarpeelliseksi puuttua operatiiviseksi asiakaspalvelutoiminnaksi hallituksen esityksessä nimettyihin tehtäviin, ettei minulla laillisuusvalvojana ole mahdollisuuksia lausua ministeriön ja rahoituskeskuksen menettelystä toiminnan organisoinnin suhteen. Seuraavassa katson kuitenkin perustelluksi arvioida tilannetta siltä osin kuin se ei nähdäkseni ole ollut lakia säädettäessä eduskunnan harkittavana.

Tilanteessa tulee arvioida, onko lain säätämisen jälkeen yhtiön ja Rahoituskeskuksen työnjako muodostunut sellaiseksi, että yhtiölle on siirtynyt, tai, kuten ministeriö on selvityksessään todennut, ostopalvelusopimuksella yhtiöltä ostettu, julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n vastaisesti.

Perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena ehdotetun pykälän sanamuotoa, jonka mukaan yhtiö toimisi viranomaisena. Tämän vuoksi toteamus viranomaisena toimimisesta oli perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan syytä poistaa lakiehdotuksesta *ja tarvittaessa säätää erikseen sellaisista yhtiön hoidettaviksi kuuluvista valtioneuvoston liittyvistä tehtävistä, joita perustuslain 124 §:n mukaan voidaan antaa muun kuin viranomaisen hoidettaviksi* (korostus tässä). Talusvaliokunnan mietinnön mukaisesti laista ainoastaan poistettiin viittaus yhtiön toimimisesta viranomaisena. Asian jatkovalmistelussa ei otettu kantaa siihen, onko yhtiöllä sellaisia perustuslakivaliokunnan viittaamia valtioneuvoston liittyviä tehtäviä, joista tulisi säätää nimenomaisesti lakitasolla. Juuri näistä kysymyksistä tässä kantelussa on pitkälti kyse.

Tässä yhteydessä huomio kiinnittyy myös asetuksen 1147/2017 yhtiön tehtäviä koskevan 2 §:n 2 momentin säännökseen ja sen suhteeseen lain 13 §:n säännökseen Rahoituskeskuksen ja yhtiön välisen palvelusopimuksen sisällöstä. Lain mukaan palvelusopimuksessa määritellään ”yhtiön lakisääteisiin tehtäviin perustuvat toimenpiteet”. Asetuksessa todetaan: ”Yhtiö voi tuottaa [...] lain 3 §:n mukaisiin tehtäviin liittyviä palveluita rahoituskeskuksen ohjauksessa rahoituskeskuksen kanssa laadittavan palvelusopimuksen mukaisesti.”

Sääntelyä voidaan mielestäni pitää tulkinnanvaraisena. Tulkinnanvaraisuutta on omiaan lisäämään se, että laissa rahoituskeskuksen ja yhtiön tehtävät on – itse muodollisten hallintopäätösten tekemistä lukuun ottamatta – määritelty saman sisältöisiksi, ja lisäksi varsin yleisluontoisella tasolla. Ministeriön selvityksen perusteella näyttäisi siltä, että ministeriö tulkitsee lain sopimuksen sisältöä koskevan säännöksen liittyvän niihin pitkälti rahoituskeskuksen ja yhtiön saman sisältöisesti määriteltyihin edistämistehtäviin, ja asetuksen säännösten niihin ”operatiivisiin asiakaspalvelutehtäviin”, joita hallituksen esityksessä kuvataan.

Palvelusopimuksessa yhtiölle uskottavien tehtävien sääntelyn jäädessä varsin ylimalkaiseksi on mielestäni ongelmallista, jos viranomaistoiminnan ohjauksessa ja valvonnassa ei kiinnitetä riittävää huomiota siihen, että tosiasiallinen päätöksiin liittyvä valmistelu ja täytäntöönpano nyt näyttää tapahtuvan palvelusopimusten nojalla virkatoiminnan ja -vastuun ulkopuolella.

Perustuslain 124 §:n sääntelyn tarkoituksena on turvata hallinnon yleisten oikeusperiaatteiden ja hallintomenettelyä sääntelevien lakien noudattaminen yksilöiden ja yhteisöjen oikeusturvan takaamiseksi. Tässä mielessä keskiöön nousee hallinnon objektiviteettiperiaate. Periaatteen mukaan hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin perusteisiin. Viranomaisen päätöksenteon ja toiminnan yleensäkin on oltava puolueetonta ja objektiivisesti perusteltavissa. Objektiviteettiperiaatteen tarkoituksena on myös turvata yleistä luottamusta hallintotoiminnan asianmukaisuuteen. Julkisen hallintotehtävän hoidossa on noudatettava hallinnon yleislakeja, kuten hallintolakia ja kielilakia. Hallintolain esteellisyyttä koskevalla sääntelyllä on mielestäni keskeinen merkitys tässä tarkoitettussa yritysrahoituksen myöntämistä valtion varoista koskevassa menettelyssä. Myös julkisia hallintotehtäviä hoitavien oikeusturvan kannalta on keskeistä, että he tietävät asemansa ja velvollisuutensa sekä sen, voiko heidän toimintansa olla rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä.

Ohjeesta ja QDA-mallin käyttöönotosta saadun selvityksen perusteella kysymys näyttäisi olevan asiakkaiden ”esikarsinnasta” hallintopäätöksen valmisteluun osallistumisen lisäksi. Sikäli kuin tilanne on tämä, eivät hallituksen esityksen kuvaukset ”edistämistehtävän toteuttamisesta operatiivisella tasolla” tai toimintaympäristöanalyysin laatimisesta ole välttämättä antaneet lainsäätäjälle täsmällistä kuvaa toiminnan tosiasiallisesta luonteesta, tai mahdollisesti toiminnan luonne on lain hyväksymisen jälkeen kehittynyt suuntaan, jossa asiakkaiden karsintaa ja siten tosiasiallisesta päätösvaltaa on siirretty enemmän yhtiön suuntaan. Tässä yhteydessä viitataan muun muassa perustuslakivaliokunnan vientitakuista koskevaan lausuntoon, jonka mukaan tilanteessa, jossa yhtiö tekee tosiasiallisesti päätöksen valtion puolesta, on kyse julkisesta hallintotehtävästä (PeVL 2/2001 vp).

Kantelija on kantelussaan ja vastineessaan kiinnittänyt huomiota esimerkiksi toiminnan johdon organisoimiseen merkittävältä osin yhtiössä tapahtuvaksi. Myös kokonaisuuden tiedotus on siirretty yhtiössä tapahtuvaksi.

Kuten edellä mainitusta ohjeesta ilmenee, Rahoituskeskuksen virkamiesten välittömänä esimiehenä on yhtiössä toimiva henkilö, jonka työnjohtomääräyksiä virkamies toteuttaa, vaikka hänellä on muodollinen henkilöstöhallinnollinen esimies rahoituskeskuksessa. Tällöin julkisen hallintotehtävän johto ja ohjaus on henkilöllä, jonka tehtävää ei ole määritely selkeästi esimerkiksi virkavastuun piiriin kuuluvaksi. Tätä on mielestäni pidettävä perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisena.

Käsitykseni mukaan Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista annetun lain 14 §:n 5 momentti, jonka mukaan yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa säädettyjä julkisia hallintotehtäviä, on lakia säädettäessä tarkoitettu soveltumaan vain de minimis -päätöksiin.

Huomioni on kiinnittynyt myös yhtiön ja viraston väliseen 20.12.2017 sopimukseen (Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin ostamat palvelut Business Finland Oy:ltä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi; 2/27/2017; DM 1946340), jonka mukaan yhtiö voi käyttää alihankkijoilta. Sopimuksen 9 kohdan mukaan ”Yhtiö voi teettää sopimukseen kuuluvia tehtäviään alihankkijalla. Yhtiö vastaa käyttämänsä alihankkijan osuudesta kuten omastaan. Yhtiö vastaa myös siitä, että alihankkija noudattaa omalta osaltaan palveluntuottajalle asetettuja velvoitteita.” Lain esitöissä termi alihankinta on mainittu asiayhteydessä, jossa rahoituskeskus hankkii palveluita yhtiöltä. Palvelusopimus näyttää kuitenkin menevän tätä pidemmälle mahdollistaen palveluiden hankinnan edelleen joltain toiselta yhtiöltä. Sisällöllisesti alihankinnan piiriin kuuluvia tehtäviä ei myöskään ole määritely tai rajattu millään lailla yhtiölle itsellensä kuuluvista tehtävistä.

Tällainen yhtiön alihankinnan mahdollistava sopimusjärjestely on oikeudellisesti nähdäkseni varsin ongelmallinen. Vallitseva tulkinta on, että jos jokin julkinen hallintotehtävä on sopimuksella siirretty yksityisen hoidettavaksi, ei tämä yksityinen taho voi siirtää näitä sille nimenomaisesti lailla osoitettuja julkisia hallintotehtäviä edelleen toiselle yksityiselle taholle (*subdelegoinnin kieltö*, ks. Keravuori-Rusanen emt., s. 264–266: ”Muussa tapauksessa perustuslain 124 §:n konstruktio menettäisi merkityksensä. Julkisten hallintotehtävien edelleen siirtämiseen olisi kaiken kaikkiaan suhtauduttava perustuslain 124 §:n kokonaisuus huomioon ottaen pidättyvästi”); Perustuslaki 2008 -työryhmän muistiossa (OMTRM 2008:8) s. 73 viitattiin Keravuori-Rusasen tutkimukseen ja katsottiin, että perustuslain 124 §:n uudelleentarkastelulle ei ollut aihetta). Perustuslakivaliokunta on ottanut subdelegointiin äskettäin kantaa lausunnossaan hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, ks. PeVL 15/2018 vp s. 8:

”Yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointiin) on perustuslakivaliokunnan käytännössä suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti. Ehdotonta kieltöä tällaiselle siirtämiselle ei kuitenkaan ole ollut osoitettavissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (PeVL 6/2013 vp, s. 4).”

Mitä tulee tiedotuksen siirtämiseen kokonaisuudessaan yhtiölle, totean olevan selvää, että viranomaisen on huolehdittava viranomaisten tehtävien julkisuudesta annetun lain ja hallintolain mukaisesta neuvonta- ja tiedotusvelvollisuudesta, kuten selvityksessä onkin todettu.

Se, miten tiedotus käytännössä viranomaistehtävien osalta hoidetaan, jää selvityksen perusteella epäselväksi. Jos tiedotus perustuu rahoituskeskuksen ja yhtiön väliseen palvelusopimukseen, on mielestäni varsin kyseenalaista, voidaanko tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan katsoa perustuvan lakiin tai lain nojalla tehtävään sopimukseen siten kuin perustuslain 124 §:n osalta on edellytetty.

Rahoituskeskuksen ja yhtiön työnjaossa ja toiminnan organisoinnissa olevat yhteydet ovat nähdäkseni hyvin poikkeuksellisia perustuslain 124 §:n näkökulmasta tarkasteltuina. Nähdäkseni rahoituskeskuksen ja yhtiön työnjako, sellaisena kuin se selvityksen mukaan on otettu käyttöön lain hyväksymisen jälkeen vuonna 2018, ei kaikin osin ilmene lainvalmisteluasiakirjoista. Edellä toimintaohjeista ja QDA-mallin käyttöön otosta saadun selvityksen perusteella katson, että ne hallintopäätösten valmisteluun eli tuensaajien karsintaan, sparraukseen tai valintaan liittyvät tehtävät, joiden suorittaminen tapahtuu yhtiössä sen työntekijöiden suorittamana tai rahoituskeskuksen virkamiesten suorittamana mutta kuitenkin yhtiön johtoon kuuluvien henkilöiden ohjauksessa ja valvonnassa, ovat sellaista julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle, että siitä tulisi täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säätää laissa.

3.7 Perustuslain 124 §:n mukaisen tarkoituksenmukaisuusarvioinnin tekeminen

Kantelussa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että valittu toimintamalli olisi perustuslain 124 §:ään sisältyvän tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen vastainen. Tältä osin totean seuraavan.

Hallituksen esityksessä todetaan valitun yhtiöittämissämallin takaavan ”nopeamman reagoinnin markkinoiden muutokseen ja asiakkaiden tarpeisiin”. Yrityksille tarjottavat palvelut on esityksen mukaan syytä järjestää ”operatiivisella tasolla yhtiömuotoisena kevyesti säädeltynä ja tarvittaessa nopeasti muutettavana ja uudelleen suunnattavana toimintana”. Yhtiömuodon on esityksessä katsottu vastaavan asiakkaiden tarpeisiin ”ketterämmin” kuin virastomuotoinen toimija. Yhtiömuodolla on katsottu olevan etuja kansainvälisen liiketoiminnan asiantuntijoiden rekrytoinnissa, toiminnan painopistealueiden nopeassa muuttamisessa laissa säädetyin tehtäväkentän puitteissa ja resurssien uudelleenkohdentamisessa.

Käytettävissäni olevan selvityksen valossa minulla ei ole aihetta epäillä, etteikö ylipäätään toiminnan ulkoistamisen perustuslain 124 §:n edellyttämän tarkoituksenmukaisuusharkinnan kanalta merkityksellisiä seikkoja olisi saatettu eduskunnan harkittavaksi. Eduskunta on lainsäädäntövaltansa puitteissa arvioinut yhtiön perustamisen tarkoituksenmukaisuutta.

3.8 Johtopäätökset

Katson, että työ- ja elinkeinoministeriön tulee rahoituskeskuksen menettelyä ohjaavana ja valvovana viranomaisena harkita, mihin lainvalmistelun tai muihin toimenpiteisiin asiassa on ryhdyttävä Business Finland Oy:n hoitamien julkisten hallintotehtävien selkeyttämiseksi sen varmistamiseksi, että yhtiön tehtävät perustuvat perustuslain 124 §:n mukaiseen valtuutukseen.

4 TOIMENPITEET

Valtiontalouden tarkastusvirastossa on käynnissä laillisuusvalvontatarkastus, jossa arvioidaan muun muassa Business Finlandia koskevan järjestelyn lainmukaisuutta perustuslain 124 §:stä ja hallintolain 2 luvun säännöksistä johdetuin tarkastuskriteerein.

Saatan edellä esittämäni käsitykset Business Finlandiin liittyvissä järjestelyissä työ- ja elinkeinoministeriön ja rahoituskeskuksen tietoon. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan minulle 30.8.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin ministeriö on katsonut aiheelliseksi ryhtyä.