



Ulkoministeriö

Viite:

Ulkoministeriön lausuntopyyntö 5.2.2024, VN/179/2024

Asia:

Finnfund-lain muutostarpeita koskeva arviomuistio

Ilmoitan vastauksenani Lausuntopalvelu.fi –verkkosivuilla julkaistussa lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin seuraavaa:

Kysymys 1: Yleiset huomionne arviomuistiosta ja Finnfund-lain uudistamistarpeista?

Yleistä

Arviomuistiossa on ansiokkaasti ja kattavasti tunnistettu tarkastelun kohteena olevaan asiakokonaisuuteen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. Ehdotus Teollisen yhteistyön rahasto Oy –nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain (291/1979, ns. ”Finnfund-laki”) kokonaisuudistuksesta vaikuttaa arviomuistiossa esitettyjen seikkojen valossa perustellulta.

Nykytilasta

Arviomuistion mukaan (s. 18) ulkoministeriö on ulkoistanut vuodesta 2006 lähtien nk. Finnpartnership-avustusten myöntämiseen liittyviä tukitoimia ostopalvelusopimuksella Finnfundille. Muistiossa viitataan ulkoministeriön hankkimaan esiselvitykseen, jonka mukaan mainitut Finnfundille ulkoistetut tukitoiminnot ovat osittain julkisia hallintotehtäviä. Arviomuistiota valmistelleen työryhmän arvion (s. 20) mukaan Finnfundin ostopalvelusopimuksen nojalla nykyisin suorittamista tehtävistä julkisia hallintotehtäviä saattaa liittyä seuraaviin

asiakokonaisuuksiin: yritysten neuvonta, ”sparraus ja tuki”, hakemustyöpajat, ”matchmaking” -palvelut, lausuntojen ja selvitysten antaminen ministeriölle päätöksenteon tueksi, valtionavustuslain mukainen valtionavustuksen käytön seuranta, raportointi, monitorointi sekä mahdollisesti viestintä ja markkinointi, jos sillä pyritään hallinnonalaa koskevien merkittävien tavoitteiden viestimiseen.

Ottaen huomioon, että julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen (HE 1/1998 vp) ja, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan jo pelkästään viranomaista avustavia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVM 8/2002 vp sekä Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, Edita 2008, s. 170-173), vaikuttaa ilmeiseltä, että ulkoministeriön Finnfundille ostopalvelusopimuksella ulkoistamissa edellä mainituissa tehtävissä on suurelta osin ellei jopa kokonaisuudessaan kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuista julkisista hallintotehtävistä. Arviomuistiosta on pääteltävissä, että mainittujen tehtävien siirto ei ole perustunut perustuslain 124 §:ssä edellytetyllä tavalla lakiin tai laissa säädettyyn valtuuteen. Pidän välttämättömänä, että ulkoministeriö ryhtyy pikaisesti toimenpiteisiin varmistaakseen, ettei Finnfundille jatkossa siirry julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n vastaisesti.

Kysymys 3: Pidätkö tarkoituksenmukaisena ehdotusta Finnfundin uudesta rakenteesta eli emo-tytäryhtiö –mallista, jossa julkiset hallintotehtävät keskitettäisiin tytäryhtiöön ja liiketoiminta emoyhtiöön? Muut huomionne emo-tytäryhtiö –malliin? Muut huomionne ”yhden yhtiön malliin” tai ”virasto-yhtiö” –malliin?

Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksesta ja tehtävien eriyttämisestä

Perustuslain 124 §:n mukaan yhtenä edellytyksenä julkisen hallintotehtävän siirtämiselle muulle kuin viranomaiselle on, että siirto on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida kunkin tehtävän osalta tapauskohtaisesti (ks. esim. PeV 48/2010 vp). Huomioni kiinnittyy siihen, että arviomuistiossa mainittujen tehtävien siirtämisen taustalla vaikuttaa vahvasti olevan ulkoministeriön henkilöstöressurssien niukkuus. Tähän viitataan arviomuistiossa useassa kohdin (ainakin ss. 7, 24, 35-36, 42, 47 ja 55).

Vaikka viranomaisen henkilöressurssien riittävyydelle voidaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön (PeVL 23/2016 vp ja PeVL 6/2013 vp) mukaan antaa tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa merkitystä, korostan tarvetta arvioida tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä monipuolisesti eri seikkojen näkökulmasta. Arvioinnissa on punnittava keskenään yhtäältä yksityiselle ulkoistamista puoltavia seikkoja ja

toisaalta niitä valtiosääntöisesti merkittäviä seikkoja, jotka puoltavat tehtävien organisointia viranomaiskoneiston sisälle.

Mikäli asian jatkovalmistelussa päädytään siihen, että tehtävien ulkoistaminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle on perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla tarkoituksenmukaista, lienee arviomuistiossa esitetyistä kahdesta vaihtoehdosta emo-tytäryhtiömalli oikeudellisesti perustelluin. Arviomuistiossa on asianmukaisesti korostettu tarvetta huolehtia siitä, että ulkoistettavien julkisten hallintotehtävien hoitaminen on selkeästi eriytetty markkinaehtoisen rahoitusliiketoiminnan hoitamisesta. Tästä huolehtiminen lienee käytännössä helpompaa emo-tytäryhtiömallissa kuin ns. yhden yhtiön mallissa. Voin yhtyä arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen (s. 12), että eriyttämisen tulisi tapahtua taloudellisesti, henkilötasolla ja toiminnallisesti.

Kysymys 15: Muut mahdolliset huomionne?

Lopuksi

Ministeriön toimialaan kuuluvissa säädösvalmisteluasioissa valmisteluvastuu on ministeriöllä. Oikeuskansleri valvoo valmistelun laillisuutta, mutta ei osallistu tähän valmisteluun. Oikeuskansleri arvioi säädösehdotuksia tavallisimmin hallituksen esitysten yleisten lausuntokierrosten yhteydessä ja antaa niistä silloin laillisuusvalvonnallisia lausuntoja. Tästä syystä en valmistelun tässä vaiheessa ota kantaa lausuntopyynnössä esitettyihin muihin oikeudellisiin kysymyksiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Taru Kuosmanen