

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle riskirahoitusta alkuvaiheen pääomarahastoihin sijoittavasta valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle riskirahoitusta alkuvaiheen pääomarahastoihin sijoittavasta valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta (HE 239/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- teollisuusneuvos Mikko Huuskonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi riskirahoitusta alkuvaiheen pääomarahastoihin sijoittavasta valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annettua lakia.

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin on tarkasteltu erityisesti suhteessa perustuslain 8 §:ssä säädetyn taannehtivan rikoslain kiellon, 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan, 80 §:ssä säädetyn lailla säätämisen vaatimuksen, 119 §:n 2 momentista johtuvien valtionhallinnon toimielimen yleisistä perusteista säätämisen sekä 124 §:stä johtuvien julkisen hallintotehtävän antamista koskevien vaatimusten näkökulmasta.

Hallituksen käsityksen mukaan laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Lakiehdotukseen sisältyvän taannehtivan soveltamisen vuoksi esitetään kuitenkin pyydettyä perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

Valiokunnan lausunto PeVL 18/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan säädettävän Business Finland Venture Capital Oy:n sijoitustoimintaan liittyvien väärin maksettujen valtiontukien keskeyttämisestä ja takaisinperinnästä. Takaisinperintä säädetään Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin tehtäväksi.

(2) Takaisinperintää koskeva päätösvalta sisältää julkisen vallan käyttöä. Takaisinperintää koskevan päätösvalan määrittelyä koskeva erityinen laintasoinen säännös on siten välttämätön, kun otetaan huomioon, että julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan perustua lakiin, ja vaatimus, jonka mukaan toimivaltaisen päätöksentekijän tulee käydä ilmi laista yksiselitteisesti (PeVL 50/2017 vp, s. 3).

(3) Esityksessä säädettäväksi ehdotetun 4 a §:n 3 ja 4 momentin mukaan Innovaatorahoituskeskuksella on velvollisuus tehdä valtiontuen keskeyttämis- tai takaisinperintäpäätös, jos valtiontuki on EU:n yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen vastainen tai jos valtiontuen saaja on menetellyt valtionavustuslain 21 tai 22 §:ssä kuvatulla tavalla. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä voidaan takaisinperinnän oikeudellisten perusteiden määrittelyn osalta pitää varsin väljänä. Talousvaliokunnan on syytä täsmentää sääntelyä.

(4) Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Takaisinperintää on vakiintuneesti pidetty perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävänä julkisen vallan käyttönä (PeVL 45/2006 vp, s. 2; ks. myös PeVL 50/2017 vp, s. 3—4). Takaisinperintää koskeva toimivalta on nyt ehdotetussa sääntelyssä asianmukaisesti osoitettu Innovaatorahoituskeskukselle, joka on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluva virasto ja siten perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu viranomainen.

(5) Esityksessä mahdollistetaan takaisinperintämenettely taannehtivasti ja näin ollen luodaan mahdollisuus periä taannehtivasti kohderahaston sijoitukseen mahdollisesti liittyvää valtiontukea ja takaisinperintäkorkoa. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa taannehtivaa soveltamista on arvioitu perustuslain 8 §:ssä säädetyn taannehtivan rikoslain kiellon ja 15 §:ssä turvatuksi omaisuuden suojan kannalta.

(6) Perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekoheillä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Perustuslakivaliokunta toteaa, että valtiontuen takaisinperintä ei ole perustuslain 8 §:n tarkoittama rangaistus eikä se myöskään merkitse hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määräämistä. Ehdotettu takaisinperintäsääntelyn soveltaminen ei siten merkitse perustuslain 8 §:ssä kiellettyä taannehtivaa rangaistusta, eikä ehdotettu voimaantulosäännös ole ongelmallinen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta.

(7) Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotusta on tarkasteltu myös omaisuuden suojaan koskevan perustuslain 15 §:n kannalta. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (ks. esim. PeVL 2/2014 vp, s. 2/I, PeVL 36/2010 vp, s. 2/II, PeVL 42/2006 vp, s. 4/I). Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suo-

Valiokunnan lausunto PeVL 18/2021 vp

jaamisesta taloudellisissa asioissa (ks. esim. PeVL 2/2014 vp, s. 2/I, PeVL 36/2010 vp, s. 2/II, PeVL 42/2006 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotettu sääntely ei ole ongelmallista sopimussuhteiden pysyvyyden kannalta.

(8) Perustuslakivaliokunnan mielestä takaisinperinnän ajallisen soveltamisalan arvioinnissa on erityistä merkitystä annettava sille, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) valtiontukisäännösten sisältämä velvollisuus kielletyn tuen takaisinperintään on ollut voimassa jo sijoituksia tehtäessä. Samoin valtiontuen sallitut puitteet määrittelevä yleinen ryhmäpoikkeusasetus ja takaisinperinnän perusteet määrittelevä valtionavustuslain 21 ja 22 § ovat olleet voimassa ja velvoittavaa oikeutta jo silloin, kun kohderahasto on ennen lain voimaantuloa tehnyt sijoituksen. Sama koskee sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintäkoron laskemista koskevia säännöksiä asetuksessa 79/2004/EY.

(9) Sikäli kuin ennen lakiehdotuksen voimaantuloa tehtiin sijoituksiin on sisältynyt lainvastaista valtiontukea, on kyseinen valtiontuki ollut lainvastaista jo sijoitusta tehtäessä. Tällaiseen lainvastaiseen valtiontukeen on myös sen myöntämisestä alkaen kohdistunut EU:n perussopimuksiin ja siten jäsenvaltiossa voimassa olevaan oikeuteen perustuva takaisinperintävelvollisuus. Perustuslakivaliokunnan mielestä takaisinperinnän ja takaisinperintäkoron kohdistaminen tällaiseen jo ennen lakiehdotuksen voimaantuloa lainvastaiseen valtiontukeen, johon on kohdistunut myös takaisinperintävelvollisuus, ei ole perustuslain kannalta ongelmallista.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 18/2021 vp

Helsingissä 25.5.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Rinne sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen