

Talousvaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- teollisuusneuvos Mikko Huuskonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- sijoitusjohtaja Petri Serenius, Business Finland Venture Capital Oy
- Managing Director Amel Gaily, Finnish Business Angels Network ry
- toimitusjohtaja Pia Santavirta, Pääomasijoittajat ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Business Finland Oy
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Finanssivalvonta
- Finanssiala ry

Saadut lausunnot

- perustuslakivaliokunta: PeVL 18/2021 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi riskirahoitusta alkuvaiheen pääomarahastoihin sijoittavasta valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annettua lakia. Muutoksella lakiin lisättäisiin Business Finland Venture Capital Oy:n sijoitustoimintaan liittyvien valtiontukien takaisinperintäsäännökset. Takaisinperintä annettaisiin Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin tehtäväk-

Valiokunnan mietintö TaVM 20/2021 vp

si. Tällä hetkellä takaisinperintäsäännöksiä koskien Business Finland Venture Capital Oy:n sijoitustoimintaan liittyviä valtiontukia ei ole lainsäädännössä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö ja tavoitteet. Esityksessä ehdotetaan säädettävän Business Finland Venture Capital Oy:n sijoitustoimintaan liittyvien väärin maksettujen valtiontukien keskeyttämisestä ja takaisinperinnästä. Takaisinperintä säädetään Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin tehtäväksi.

Business Finland Venture Capital Oy:n sijoitusten valtiontukea sisältävät sijoitukset perustuvat yhtiön sijoituspolitiikkaan ja riskirahoitusohjelmaan, joka puolestaan perustuu Euroopan komission antamaan yleisen ryhmäpoikkeusasetukseen ja sen 21 artiklaan. Business Finland Venture Capital Oy:tä koskevassa laissa (967/2013) ei tällä hetkellä säädetä, mikä taho voi tehdä takaisinperintäpäätöksen sellaisesta sijoituksesta, jonka ei katsota täyttävän yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen vaatimuksia.

Takaisinperintä voisi tapahtua tilanteissa, joissa sijoitushetkellä kohdeyrityksen taloudellinen toimintahistoria on ollut liian pitkä tai kohdeyritys on ollut ns. vaikeuksissa oleva yritys. Sijoituksen toteutustapa voi olla ollut yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen vastainen, vaikka sen kohteena oleva yritys täyttäisikin yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen ja sen 21 artiklan vaatimukset.

Talousvaliokunta pitää ehdotettua lainsäädäntöä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa sen hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 18/2021 vp — HE 239/2020 vp). 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. 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.

Taannehtivuus. Esityksessä mahdollistetaan takaisinperintämenettely, myös taannehtivasti. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa taannehtivaa soveltamista on arvioitu perustuslain 8 §:ssä säädetyn taannehtivan rikoslain kiellon ja 15 §:ssä turvatus omaisuuden suojan kannalta. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 18/2021 vp) todennut, 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.

Valiokunnan mietintö TaVM 20/2021 vp

Omaisuuuden suoja. Esityksen säätämisperusteluissa 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. Oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus perusteltujen odotusten suojaamisesta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että ehdotettu sääntely ei ole ongelmallista myöskään sopimussuhteiden pysyvyyden kannalta.

Takaisinperinnän ajallisen soveltamisalan arvioinnissa on erityistä merkitystä annettava sille, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) valtioneuvoston sisällyttämä velvollisuus kielletyn tuen takaisinperintään on ollut voimassa jo sijoituksia tehtäessä. Samoin valtiontuen sallitut puitteet määrittävä yleinen ryhmäpoikkeusasetus ja takaisinperinnän perusteet määrittävä 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.

Sikäli kuin ennen nyt käsitellyssä olevan hallituksen esityksen mukaisen sääntelyn voimaantuloa tehtyihin sijoituksiin on sisällynyt lainvastaista valtiontukea, on kyseinen tuki ollut lainvastaista jo sijoitusta tehtäessä. Tällaiseen lainvastaiseen tukeen on myös sen myöntämisestä alkaen kohdistunut EU:n perussopimukseen ja siten jäsenvaltiossa voimassa olevaan oikeuteen perustuva takaisinperintävelvollisuus.

Talousvaliokunnan päätelmät. Jäsenvaltio voi valita keinot, joilla se täyttää takaisinperintävelvollisuutensa, kunhan niissä noudatetaan tehokkuusperiaatetta ja vastaavuusperiaatetta. Kun otetaan huomioon, että julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan perustua lakiin, kielletyn valtiontuen keskeyttämiseen ja takaisinperintään on oltava laissa erikseen määriteltä nimenomainen oikeusperusta. Tähän viittaa myös ehdotetun lain 4 §:n 2 momentin säännös, jossa yhtiö velvoitetaan ilmoittamaan rahoituskeskukselle takaisinperinnälle olevista perusteista, jotka määräytyvät 4 §:n 3 ja 4 momentissa mainitun lainsäädännön mukaisesti. Tällainen takaisinperinnän peruste määriteltäisiin ehdotetun 4 a §:n 3 ja 4 momentissa. Näiden säännösten mukaan Innovaatiorahoituskeskuksella olisi 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.

Sääntelyä voidaan takaisinperinnän oikeudellisten perusteiden määrittelyn osalta pitää kaiken kaikkiaan varsin väljänä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut sääntelyn täsmentämisen olevan tarpeen.

Talousvaliokunta toteaa, että perustuslakivaliokunnan osoittamat säännöksen ongelmalliset osuudet (4 a §) ovat luonteeltaan viittaussäännöksiä: takaisinperinnän perusteet ovat johdettavissa joko ryhmäpoikkeusasetuksen (EU) N:o 651/2014 tai valtionavustuslain (688/2001) sääntelystä.

Ryhmäpoikkeusasetukseen viittaaminen ei ole täysin ongelmaton tapa kuvata tilanteita, jossa takaisinperintään ryhdytään. Talousvaliokunta yhtyy tähän kantaan, mutta huomauttaa, että EU-sääntely nimenomaisesti edellyttää kyseisen säännöksen väljyyttä. Tässä katsannossa 4 a §:n 3

Valiokunnan mietintö TaVM 20/2021 vp

momentin osittainen epätäsmällisyys ei ole poistettavissa kansalliseen lakiin tehtävillä tarkennuksilla, koska näin toimien tulisi takaisinperintää säännelleeksi kyseisen normin lähtökohdana olevasta EU-sääntelystä erkaantuvasti.

Myös 4 a §:n 4 momentti, jonka mukaan takaisinperintä tulee tehdä, jos tuen saaja on menetellyt valtionapulain vastaisesti, on täsmentämisen tarpeessa: säännös ei ota kantaa siihen, mihin täsmälliseen viitatus lain kohtaan voidaan takaisinperinnän perusteena vedota. Talousvaliokunta pitää tätä perustuslakivaliokunnan tavoin epätydyttävänä sääntelyratkaisuna katsoen kuitenkin, että yksinomaan nyt käsillä olevan lain säännöstä muuttamalla ei ole mahdollista selkeyttää valtionapulainsäädäntöön liittyviä, tätä kysymystä laajempia, valtionapunormiston systematiikkaan liittyviä epätarkkuuksia ja epäajanmukaisuuksia. Talousvaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomion välttämättömyyteen arvioida valtionapulainsäädännön ajanmukaistamistarpeet kokonaisuutena.

Koska takaisinperintä on hallintomenettelyä, ennen takaisinperintää koskevan päätöksen tekemistä Innovaatorahoituskeskuksen tulee hallintolain 31 §:n mukaisesti huolehtia takaisinperinnän perusteiden riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Keskuksen on siten esitettävä selvitys siitä, että myönnetty valtiontuki on kiellettyä ja että sen takaisinperinnälle on riittävät perusteet. Takaisinperinnän kohdetta on hallintolain 34 §:n mukaisesti myös kuultava takaisinperintävaatimuksesta ja siihen liittyvistä selvityksistä. Päätös on lisäksi perusteltava hallintolain 45 §:n mukaisesti.

Takaisinperintäpäätöksen lainmukaisuus on saatettavissa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Menettelysääntelyn voidaan katsoa vahvistavan takaisinperinnän kohteen oikeusturvaa suhteessa väljään takaisinperintätoimivallan määrittelyyn.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 239/2020 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö TaVM 20/2021 vp

Helsingissä 10.9.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Mari Holopainen vihr

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Eeva Kalli kesk

jäsen Pia Kauma kok

jäsen Riitta Mäkinen sd

jäsen Matias Mäkynen sd

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Janne Sankelo kok

jäsen Joakim Strand r

jäsen Veikko Vallin ps

jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller