Sara Piirainen
Oikeudellinen erityisasiantuntija
ulkoministeriö
2.10.2024

Ulkoministeriön oikeudellisen erityisasiantuntija Sara Piiraisen lausunto

Kiitän mahdollisuudesta tiedottaa perustuslakivaliokuntaa ulkoministeriön nykyisestä tulkintakäytännöstä koskien perustuslain 124 §:n ja EU-oikeudellisen valtiontuen käsitteen (SEUT 107 artiklan 1 kohta) välistä suhdetta.

Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä (HE 86/2024) eduskunnalle laeiksi Teollisuustuki Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä sekä Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtionyhtiöstä annetun lain muuttamisesta todetaan (s. 39), että *"Teollisuustuki Oy:n valtiontukitoimintojen toteuttamisessa on kyse Suomen perustuslain 124 §:n tarkoittamasta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta."* Teollisuustuki Oy keskittyy esityksen (s. 40) mukaan pelkästään valtiontukiehtoiseen sijoitus- ja rahoitustoimintaan, eli yhtiön tuen muotona on sijoitus- ja rahoitustoiminta, eikä esityksen perusteella esimerkiksi lahjamuotoinen harkinnanvarainen valtionavustus (s. 41).

Ulkoministeriön hallinnon alalla on valmisteilla hallituksen esitys Finnfund-lakia koskien, joka tullaan antamaan eduskunnalle syksyllä 2025 sekä kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskien, joka tullaan antamaan eduskunnalle keväällä 2026. Näitä hallituksen esityksiä on valmisteltu ulkoministeriön tähän asti soveltaman tulkintakäytännön pohjalta, jonka mukaan valtion tekemän toimenpiteen eurooppaoikeudellisen valtiontuen mukaisuuden sekä kansallisen perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän mukaisuuden arviointi tulee erottaa ja niitä on arvioitava erikseen niitä määrittelevien oikeudellisten edellytysten perusteella. Ulkoministeriö on katsonut edelleen, että jos valtion määräysvallassa olevan toimijan (kuten Finnfund Oy:n) tekemän rahoituspäätöksen tekeminen perustuu enemmän rahoitusliiketoiminnassa tyypilliseen päätöksentekoon ja arviointiin kuin hallintopäätökselle luonteenomaiseen päätöksentekoon, ei tällöin voi olla kyse perustuslain 124 §:n julkisesta hallintotehtävästä. Tämä siitäkin huolimatta, että tällaisen toimijan sijoitus- ja rahoituspäätöksen toteuttaminen voi sinänsä saada aikaan toimenpiteen, jota EU-oikeudellisen valtiontukea koskevan sääntelyn perusteella on perusteltua pitää valtiontukena. Ulkoministeriö on katsonut siis, että valtiontuen muodostuminen valtion määräysvallassa olevan yhtiön sijoitustoimintaa koskettavan päätöksenteon johdosta, esimerkiksi markkinaehdoista poikkeavan riski- tai tuottotason vuoksi, ei sellaisenaan merkitse, että

tällaista toimenpidettä olisi perusteltua pitää Suomen perustuslain tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä, vaan julkista hallintotehtävää koskettava arvio on tehtävä erikseen perustuslain pohjalta ja siinä on painotettava päätöksenteon luonnetta.

Hallintopäätöksen ratkaisemista, josta säädetään muun muassa hallintolain (434/2003) 7 luvussa ja muussa erityislainsäädännössä, tulee huomioida hallintopäätöksen muodolle, sisällölle ja perusteluille asetettavia perusvaatimukset, voidaan pitää eriluonteisena kuin liiketaloudelliselle päätöksenteolle luonteenomaista päätöksentekoa, joka puolestaan ei pohjaudu yleensä hakemusmenettelyyn tai muuhun harkinnanvaraiselle hallintopäätökselle tunnusomaiseen ratkaisumenettelyyn. Liiketaloudellisessa päätöksenteossa on siten kyse ennemmin sopimus- tai muusta yksityisoikeudellisesta päätöksenteosta, jota ei voida nähdäksemme luonteensa puolesta myöskään pitää tosiasiallisena hallintotoimintana tai muunakaan julkiselle hallintotehtävälle tyypillisenä toimintana. Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden sijoitustoiminnassa ei ole välttämättä kyse myöskään viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä.

Ulkoministeriössä on huomioitu, että sinällään yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin sitoutumista on voitu perustuslakivaliokunnan aikaisemman ratkaisukäytännön valossa pitää julkisena hallintotehtävänä. Lisäedellytyksenä tällaisen toimen pitämisenä julkisena hallintotehtävänä on kuitenkin ulkoministeriön tulkinnan mukaan voitu pitää ainakin sitä, että toimenpiteet rinnastuvat ainakin jossain määrin hallintopäätöksen tekemiseen tai niissä on muita julkisen hallintotehtävän piirteitä (PeVL 2/2001 ja PeVL 15/2019).

Ulkoministeriön esitysten tulkinta nojautuu ulkoministeriön tähän saakka soveltamaan laintulkintaan, joka on perustunut muun muassa professori Olli Mäenpään kahdesti (v. 2014 ja v. 2024) antamiin lausuntoihin (saatavissa pyydettäessä). Ulkoministeriön tulkinta on todettu Finnfundia koskevassa arviomuistiossa (https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM001:00/2024) ja ulkoministeriön lausunnossa Tesi-konsernin hallituksen esitykseen keväällä 2024. Tesi-konsernia koskevaan hallituksen esitykseen on kirjattu lyhyesti ulkoministeriön kanta sivuille s. 31 ja s. 50.

Ulkoministeriön näkemyksen mukaan tilannetta olisi arvioitava eri tavalla, jos valtiontukea mahdollisesti sisältävät sijoituspäätökset tehtäisiin viranomaistoiminnalle tyypillisessä päätöksentekomenettelyssä, joka

perustuisi tuen sisältöä ja määrää määrittelevässä laissa säädettyihin tarkempiin oikeudellisiin edellytyksiin, mahdolliseen hakemusmenettelyyn ja lain yksittäistapaukselliseen soveltamiseen päätöksenteon perusteella. Näin olisi tilanne esimerkiksi harkinnanvaraisten etuuksien kuten valtionavustusten myöntämisen osalta (Keravuori-Rusanen 2008, s. 173). Hallinnon yleislakien soveltuminen tällaisiin tilanteeseen on tällöin myös tarkoituksenmukaisempaa mahdollisine muutoksenhakumenettelyineen kuin se olisi liiketaloudelliseen päätöksentekoon. Pelkästään myöskään se, että liiketoiminnallisten kriteerien puitteissa annettavan rahoituksen kohdentamiselle on määritelty lainsäädännössä yleisiä tavoitteita, ei tee siitä ulkoministeriön käsityksen mukaan itsessään julkista hallintotehtävää.