Sara Piirainen
Oikeudellinen erityisasiantuntija
Ulkoministeriö
20.10.2026

Asiantuntijalausunto HE 203/2026 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi

Ehdotetut muutokset ja esityksen tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä. Samalla nykyinen Teollisen yhteistyön rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annettu laki ehdotetaan kumottavaksi.

Esityksen mukaan Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n toiminimi muutettaisiin Finnfund Oy:ksi. Nykyisin Finnfund on Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n aputoiminimi. Samalla tehtäisiin nimenmuutoksesta johtuvat tekniset muutokset tuloverolakiin, kirjanpitolakiin ja maksulaitoslakiin.

Esityksen mukaan Finnfund Oy muodostaisi konsernin, jäljempänä Finnfund-konserni, ja laissa säädettäisiin konsernin tarkoituksesta ja rakenteesta. Konsernilla olisi liiketaloudellista toimintaa harjoittava emoyhtiö Finnfund Oy sekä julkisia hallintotehtäviä hoitava tytäryhtiö. Tiettyjen yksityissektorin valtionavustusten myöntäminen ja hallinnointi siirrettäisiin lailla ulkoministeriöstä Finnfund Oy:n tytäryhtiölle.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin myös emoyhtiön tehtävistä, valtion rahoituksesta emoyhtiölle, valtion tappiotakuusitoumuksesta, tietojenvaihdosta, emoyhtiötä koskevista taloudellisista periaatteista sekä muusta emoyhtiöön sovellettavasta lainsäädännöstä. Lisäksi laissa säädettäisiin ristisubvention kiellosta, jolla tarkoitetaan kieltoa käyttää yhden toiminnan varoja, etuja tai taloudellisesti merkityksellistä tietoa toisen toiminnan tukemiseen. Esitetyn lain myötä Finnfund-konsernilla olisi paremmat mahdollisuudet toimia tehokkaasti kehittyvien maiden yksityissektoria rahoittavana valtion kehitysrahoittajana. Esityksen tavoitteena on uudistaa Finnfund-lainsäädäntö perustuslain vaatimusten mukaiseksi, parantaa toiminnan vaikuttavuutta, vahvistaa yksityisen sektorin roolia Suomen kehitysyhteistyössä, vahvistaa yritysrahoituspalveluita sekä edesauttaa kehitysvaikutusten saavuttamista kehittyvissä maissa.

Ehdotetun sääntelyn kytkennät perustuslakiin

Ehdotus on merkityksellinen erityisesti perustuslain 124 §:n, 10 ja 12 §:n, 82 §:n 2 momentin sekä 80 §:n kannalta. Tässä lausunnossa käsitellään näistä erityisesti 124 §:ää, 10 §:ää sekä 80 §:ää.

Julkisen hallintotehtävän siirto perustuslain 124 §:n kannalta

Finnfundin tytäryhtiöön esitetään lailla siirrettäväksi kehittyvien maiden yksityisen sektorin kehitystä edistävien valtionavustusten myöntäminen ja hallinnointi.

Sitä, onko näissä tytäryhtiölle lailla siirrettäväksi ehdotettuja (lakiehdotus 1) tehtävissä julkisia hallintotehtäviä on arvioitava perustuslain 124 §:n perusteella.

Hallintopäätöksiä, joilla päätetään yksityisen tahon oikeudesta, edusta tai velvollisuudesta, on pidetty julkisten hallintotehtävien ydinryhmänä oikeuskirjallisuudessa. Tähän julkisten hallintotehtävien ydinryhmään sisältyvät myös hallintopäätösten muodossa olevat luvat, avustukset ja etuisuuksien myöntäminen, jollainen esimerkiksi valtionavustuspäätös on (Keravuori-Rusanen, 2008, s. 176).

Myös valtionavustuksesta päättämisen sekä avustuksen myöntämistä ja päätöksen tekemistä suoraan avustavien tai valmistelevien tehtävien voidaan katsoa olevan julkisia hallintotehtäviä. Hallintotehtävien ydinryhmään liittyvien tehtävien lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut ratkaisukäytännössään, että julkiset hallintotehtävät voivat olla luonteeltaan myös teknisluonteisempia toimia tai operatiivista toimintaa, jotka eivät sisällä itsenäiseen harkintaan perustuvaa julkisen vallan käyttöä tai pohjaudu suoraan hallintopäätöksiin (PeVL 16/2002 vp, PeVL 47/2005 vp). Perustuslain 124 §:n esitöissä ei myöskään edellytetä julkiselta hallintotehtävältä lain toimeenpanoa tai yksityisten oikeusasemaan välittömästi kohdistuvaa päätöksentekoa, vaan määrittelyn kannalta on riittävää, että tehtävällä voidaan katsoa olevan tähän jonkinlainen kytkentä eli sen tulee kuulua laissa säännellyn toiminnan alaan. Lisäksi julkisina hallintotehtävinä on tarkasteltu myös tehtäviä, jotka täydentävät viranomaistoimintaa (PeVL 53/2001 vp) ja toteuttavat hallinnonalakohtaisia tavoitteita tai joihin muutoin sisältyy erityistä julkista intressiä. Ensin mainituissa voi olla kyse viranomaisen päätöksentekoa palvelevien lausuntojen ja ehdotusten antamisesta, rekistereiden ylläpitotehtävistä sekä erilaisista viranomaisvalvontaa täydentävistä tehtävistä, kuten selvitysten ja tietojen hankkimisesta valvonnan suorittamiseksi (PeVL 23/2000 vp).

Tytäryhtiölle säädettäisiin ehdotetun lain 15 §:n 1 momentissa ja 19 §:n 1 momentissa tehtäväksi myöntää ja hallinnoida kehittyvien maiden yksityisen sektorin kehitystä edistäviä valtionavustuksia ulkoministeriön kanssa sovitun palvelusopimuksen mukaisesti. Tämä tarkoittaisi yksityissektorin kehitysyhteistyön valtionavustuksia koskevien hallintopäätösten tekemistä (avustusten myöntö-, maksatus- ja muutospäätökset sekä niihin liittyvät oikaisupäätökset).

Valtionavustusten hallinnoinnilla tarkoitettaisiin valtionavustusohjelmien, tukijärjestelmien tai muiden vastaavien valtionavustuskokonaisuuksien valmistelemista ja myöntämistä koskevaa suunnittelua, valtionavustushakujen toteutusta sekä muuta hallintomenettelyn alkuvaiheisiin liittyvää toimintaa. Hallinnointiin kuuluisi lisäksi muun muassa valtionavustusten toimeenpanoa eli valtionavustusten myöntämistä, maksamista ja käytön valvontaa ja seurantaa sekä näihin liittyviä menettelyjä. Lisäksi hallinnointiin kuuluisi avustusten maksamisesta huolehtiminen myöntämispäätöksen mukaisesti,

avustuksen käytön selvittäminen, seuranta ja valvonta sekä riittävän raportoinnin edellyttäminen. Hallinnointiin kuuluisi myös oikaisuvaatimuksia koskeva käsittely ja päätöksenteko. Hallinnointiin katsottaisiin kuuluvaksi myös valtionavustusten hakemista koskevat neuvontapalvelut, joita annettaisiin tasapuolisesti kaikille halukkaille, mutta jotka eivät tähtäisi tiettyjen ennakolta valikoitujen hakemusten menestymiseen.

Lain 15 §:ssä ja 19 §:ssä tytäryhtiölle säädetty avustusten myöntäminen ja hallinnointi ovat siten tulkittavissa julkisiksi hallintotehtäviksi, joiden hoitamisesta tytäryhtiössä tulee säätää lailla.

Myös valtionavustusten valvonta on katsottavissa oikeuskirjallisuuden perusteella julkiseksi hallintotehtäväksi (Keravuori-Rusanen 2008, s 221–222). Näin ollen myös lain 28 §:ssä säädettävässä tytäryhtiön velvollisuudessa valvoa valtionavustuksia olisi kyse julkisen hallintotehtävän siirtämisestä tytäryhtiölle.

Subdelegoinnin kielto

Kyse ei olisi subdelegoinnista, johon perustuslakivaliokunta on suhtautunut pääsääntöisesti kielteisesti (ks. esim. epäsuorasti PeVL 6/2013 vp todettu pääsääntö), sillä ulkoministeriö siirtäisi tehtävät suoraan tytäryhtiölle siirtämättä niitä ensin emoyhtiölle. Ehdotetussa laissa ei myöskään säädettäisi eikä ulkoministeriön omistajaohjauksella annettaisi emoyhtiölle sellaista ohjaus- ja valvontavaltaa, jota olisi katsottava julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi.

Julkisten hallintotehtävien siirron tarkoituksenmukaisuus

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II; HE 1/1998 vp, s. 178/II). Perustuslain 124 §:n tarkoituksena ei kuitenkaan ole estää julkisten hallintotehtävien antamista yksityisille niissä tilanteissa, joissa tehtävien siirto arvioidaan tarkoituksenmukaiseksi, vaan turvata hallinnon oikeusperiaatteiden ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen sekä huolehtia yksityisten oikeusturvasta ja perusoikeuksien toteutumisesta säännösperustaisesti. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen arvioidaan tapauskohtaisesti (PeVL 26/2017 vp, s. 49 ja siinä viitatut lausunnot; ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179/II).

Hallintotehtävän luonne on otettava huomioon tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa (HE 1/1998 vp, s. 179/II; ks. esim. PeVL 6/2013 vp, PeVL 65/2010 vp, PeVL 57/2010 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien osalta tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi täyttyä helpommin kuin tilanteissa, joissa on kyse yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevasta päätöksenteosta (HE 1/1998 vp, s. 179/II; ks. myös PeVL 8/2014 vp; PeVL 33/2021 vp).

Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä koskevassa arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon, että perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa toiminnan joustavuuteen (PeVL 6/2013 vp), toiminnan tehokkuuteen (PeVL 3/2009 vp, s. 4/II), yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II; PeVL 8/2014 vp; PeVL 16/2016 vp), erityisosaamiseen tai resursseihin (PeVL 29/2013 vp; PeVL 37/2010 vp) sekä palvelutarpeen lisääntymiseen (PeVL 6/2013 vp; PeVL 16/2016 vp).

Tehtävien siirron tarkoituksenmukaisuutta perustelevat ulkoministeriön näkökulmasta seuraavat seikat:

1. Yksityisen sektorin kehitysrahoituksen osaamiskeskuksen rakentaminen

Tehtävien siirtämisen keskeisenä perusteena on yksityisen sektorin kehitysrahoituksessa tarvittavan erityisosaamisen kokoaminen ja pitkäjänteinen kehittäminen Finnfundin tytäryhtiössä. Perustuslakivaliokunta on tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä arvioidessaan antanut merkitystä tehtävien edellyttämälle syvälliselle erikoistumiselle sekä sellaiselle osaamiselle tai resursseille, joita viranomaisella ei ole riittävästi (PeVL 37/2010 vp, s. 5; PeVL 29/2013 vp, s. 2).

Kehittyviin maihin kohdistuvien yritys- ja investointihankkeiden arviointi edellyttää yritysrahoituksen, kohdemarkkinoiden ja hankkeiden kehitysvaikutusten tuntemusta. Valtionavustuksia koskevan päätöksenteon asianmukaisuus edellyttää, että tämä asiantuntemus on käytettävissä avustuksen myöntämisedellytyksiä ja hankkeen toteuttamiskelpoisuutta arvioitaessa. Kyse on siten suoraan siirrettävien tehtävien sisällöstä johtuvasta erityisosaamisen tarpeesta.

Finnfundiin on kertynyt vuodesta 2006 lähtien Finnpartnership-ohjelman toimeenpanossa yksityisen sektorin kehitysyhteistyön ja valtionavustuspäätösten valmistelun osaamista. Valmistelussa laaditussa selvityksessä Finnfundin erityisasiantuntemus kehittyvissä maissa tapahtuvasta liiketoiminnasta arvioitiin määrällisesti ulkoministeriön asiantuntemusta vahvemmaksi. Tytäryhtiömalli mahdollistaisi tämän osaamisen hyödyntämisen ja sen pohjalta rakentuvan osaamiskeskuksen kehittämisen konsernin sisällä.

Ulkoministeriössä yritysrahoitusta koskevien valtionavustustehtävien hoitaminen on ollut hyvin pienen henkilömäärän varassa ja tukeutunut osin ulkopuoliseen asiantuntemukseen henkilöstön määrällisen vähyyden vuoksi. Finnpartnership-valtionavustuspäätökset ulkoministeriössä ovat pohjautuneet pitkälti Finnfundin antamaan lausuntoon avustuksensaajasta ja avustushankkeesta. Näiden tukien osalta ulkoministeriön päätöksenteko on siten jo nykyisellään pohjautunut pitkälti Finnfundin osaamiseen. Ministeriön virkakiertoon perustuva henkilöstöjärjestelmä vaikeuttaa lisäksi tehtäväkohtaisen erityisosaamisen jatkuvuuden turvaamista. Tytäryhtiössä osaamista voitaisiin kerryttää pitkäjänteisesti juuri tähän tehtäväkokonaisuuteen.

Finnfundin nykyinen osaaminen painottuu kuitenkin hankkeiden arviointiin ja päätösten valmisteluun, kun taas hallintopäätökset on tehty ulkoministeriössä. Tytäryhtiössä on tämän vuoksi varmistettava myös päätöksenteon edellyttämä hallinto-oikeudellinen ja valtionavustusoikeudellinen osaaminen. Tavoitteena on yhdistää yritysrahoituksen erityisasiantuntemus ja julkisen hallintotehtävän hoitamisessa tarvittava oikeudellinen osaaminen samaan organisaatioon.

Osaamisen keskittäminen tukisi hakemusten asiantuntevaa ja johdonmukaista käsittelyä. Järjestelyä puoltavat siten erityisosaamisen turvaamisen ohella hakijoiden tarpeet saada laadukasta ja asiantuntevaa palvelua, joihin tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa on kiinnitettävä erityistä huomiota (PeVL 8/2014 vp; PeVL 16/2016 vp).

2. Kasvavaan yritysrahoituksen kysyntään vastaaminen

Perustuslakivaliokunta on tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa antanut merkitystä palvelutarpeen lisääntymiselle (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II; PeVL 16/2016 vp, s. 3) sekä viranomaisen henkilöstöresurssien riittävyydelle (PeVL 23/2013 vp, s. 3/II; PeVL 6/2013 vp, s. 2/II). Nämä näkökohdat ovat merkityksellisiä myös ehdotetussa järjestelyssä.

Kehityspoliittisen yritysrahoituksen kysyntä, rahoitusvolyymi ja hakemusten määrä ovat viime vuosina lisääntyneet. Kasvavaan palvelutarpeeseen vastaaminen edellyttää riittävää henkilöstöä ja sellaista asiantuntemusta, jolla voidaan turvata hankkeiden arvioinnin laatu ja hakemusten käsittelyn sujuvuus myös toiminnan laajentuessa.

Ulkoministeriön nykyiset henkilöstöresurssit eivät mahdollista koko tehtäväkokonaisuuden ottamista ministeriön hoidettavaksi. Valmistelussa arvioidun ministeriövaihtoehdon toteuttaminen edellyttäisi yhteensä 16,5 henkilötyövuoden lisäystä ministeriön henkilöstöön. Ministeriön nykyiset henkilötyövuosikehykset sekä toimintamenomäärärahoihin kohdistuvat vähennykset rajoittavat tämän vaihtoehdon tosiasiallisia toteuttamisedellytyksiä.

Ulkoministeriö tarkasteli valmistelussa myös henkilöstömenojen kattamista määrärahamomenttien välisillä siirroilla. Vaikka siirrot voisivat olla budjettiteknisesti

mahdollisia, ne eivät sellaisinaan poistaisi ulkoministeriön nykyisen henkilöstökehyksen asettamia rajoitteita. Ministeriön henkilöstökehykset ovat jo pitkään supistuneet, eikä niiden puitteissa ole mahdollista rakentaa ja ylläpitää pitkäjänteisesti tehtävien edellyttämää laaja-alaista toimeenpanoon keskittyvää osaamiskeskusta. Määrärahojen siirtäminen ei siten yksin turvaisi tehtävien hoidon käytännön edellytyksiä. Arvioinnissa on näin ollen otettava huomioon rahoituksen järjestämisen lisäksi tehtävien hoidon käytännön edellytykset.

Tytäryhtiömallissa kasvavaan palvelutarpeeseen voitaisiin vastata rakentamalla toimintaa olemassa olevan asiantuntemuksen varaan ja kohdentamalla henkilöstöä nimenomaan näiden tehtävien hoitamiseen. Tarkoituksenmukaisuutta puoltaa mahdollisuus turvata hakijoille riittävä, asiantunteva ja sujuva palvelu myös hakemusmäärien kasvaessa. Tämä yhdistää palvelutarpeen lisääntymistä ja henkilöstöresurssien riittävyyttä koskevat perusteet hakijoiden tarpeisiin (PeVL 6/2013 vp; PeVL 16/2016 vp). Järjestelyn toteuttaminen edellyttää, että tytäryhtiölle osoitetaan sen tehtäviä vastaavat resurssit.

3. Toiminnan tehostaminen ja päällekkäisen työn vähentäminen

Perustuslakivaliokunta on tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa antanut merkitystä myös toiminnan tehokkuudelle (PeVL 3/2009 vp, s. 4/II) sekä palvelun saamisen joustavuudelle (PeVL 6/2013 vp). Ehdotetussa järjestelyssä nämä perusteet liittyvät erityisesti valmistelun ja päätöksenteon kokoamiseen sekä hakijoiden asioinnin sujuvoittamiseen.

Nykyisessä toimintamallissa Finnfund osallistuu valtionavustuspäätösten valmisteluun, mutta päätökset tehdään ulkoministeriössä. Ulkoministeriön tilaama, vuonna 2026 valmistunut Finnpartnership-ohjelman ulkoinen arviointi tukee tarvetta uudistaa nykyistä toimintamallia. Arvioinnin mukaan Finnpartnership-valtionavustusprosessi on hidas ja monimutkainen, ja valmistelun ja päätöksenteon jakautumiseen Finnfundin ja ulkoministeriön välillä liittyy päällekkäistä työtä. Arvioinnissa keskeiseksi pullonkaulaksi tunnistettiin hakemusten käsittely ulkoministeriössä, jossa ohjelman tehtäviin oli osoitettu yksi henkilötyövuosi. Arvioinnissa myös ministeriön henkilöstöresurssien lisääminen tunnistettiin ilmeiseksi keinoksi helpottaa tilannetta, mutta siinä paremmaksi ratkaisuksi avustusprosessin kokonaisvaltaista uudistamista. Keskeisenä asiaa edesauttavana asiana tässä nähtäisiin ohjelman keskittäminen Finnpartnershipiin, jolloin sen kokonaisvaltainen kehittäminen helpottuisi ja hakemusten siirtely Finnpartnershipin ja ulkoministeriön välillä loppuisi (Cowater International Finland, 2026, s. 36–38).

Ulkoministeriön arvion mukaan valmistelun ja päätöksenteon jakautuminen kahteen organisaatioon edellyttää asian käsittelyä ja siihen perehtymistä molemmissa organisaatioissa sekä niiden välistä tiedonkulkua ja yhteensovittamista. Tehtävien kokoaminen tytäryhtiöön vähentäisi tästä työnjaosta aiheutuvaa päällekkäistä käsittelyä ja selkeyttäisi vastuuta operatiivisen tehtäväkokonaisuuden hoitamisesta.

Hankkeiden arvioinnissa ja päätösten valmistelussa kertynyt asiantuntemus olisi tällöin välittömästi käytettävissä myös päätöksenteossa. Organisaatioiden välisten käsittelyvaiheiden vähentäminen loisi edellytyksiä sujuvammalle hakemusprosessille. Tältä osin tehokkuushyöty liittyisi myös hakijoiden saamaan palveluun ja asioinnin selkeyteen, eikä yksinomaan hallinnon sisäiseen työnjakoon (PeVL 3/2009 vp, s. 4/II; PeVL 8/2014 vp; PeVL 16/2016 vp).

Vastaava tehtävien keskittäminen ulkoministeriöön edellyttäisi nykyisin Finnfundissa hoidettavien tehtävien ja vastaavien henkilöstöresurssien siirtämistä tai rakentamista ministeriöön. Edellä kuvatuista erityisosaamiseen, henkilöstökehyksiin ja toimintamenomäärärahoihin liittyvistä syistä tätä vaihtoehtoa ei ole valmistelussa pidetty nykyolosuhteissa toteuttamiskelpoisena.

Operatiivisten tehtävien kokoaminen tytäryhtiöön mahdollistaisi samalla ulkoministeriön voimavarojen kohdentamisen kehityspolitiikan strategiseen ohjaukseen, sääntelyyn ja valvontaan. Päällekkäisen työn vähentäminen koskisi hakemuskohtaista operatiivista käsittelyä. Ministeriön tehtäväksi jäävä ohjaus ja valvonta olisi edelleen turvattava riittävin resurssein.

Ulkoministeriö katsoo, että tehtävien siirtäminen Finnfundin tytäryhtiölle on edellä kuvattujen perusteiden vuoksi tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Arvio perustuu siirrettävien tehtävien edellyttämän erityisosaamisen turvaamiseen, kasvavaan palvelutarpeeseen vastaamiseen ja päällekkäisen käsittelyn vähentämiseen sekä näistä hakijoille aiheutuviin hyötyihin.

On huomioitava, että valtionavustustoiminnan järjestäminen yhtiö- tai muussa yhteisömuodossa ei ole nykyisinkään poikkeuksellista. Vastaavia järjestelyjä on käytössä esimerkiksi Business Finlandin toiminnassa (laki Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä (1146/2017)) sekä Suomen elokuvasäätiössä (laki valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen (1174/2018)).

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaaminen

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että siirrettäessä julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II). Tämä edellyttää sitä, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla silloinkin, kun julkisia hallintotehtäviä on siirretty yksityiselle tai valtion erityistehtäväyhtiölle (PeVL 11/2006 vp, PeVL 33/2004 vp, PeVL 46/2002 vp, PeVL 3/2009

vp, s. 4/II, PeVL 20/2006 vp, s. 2, PeVL 46/2002 vp, s. 9–10, PeVL 33/2004 vp, s. 7, PeVL 11/2006 vp. Ks. myös PeVL 3/2009 vp. s. 4–5.). (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 49).

Tytäryhtiöön sovelletaan kaikkia hallinnon yleislakeja. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (PeVL 8/2014 vp, s. 5/I, PeVL 13/2010 vp.) yleislakeihin viittaamisen tarpeettomuus on todettu nimenomaisesti hallinnon yleislakien osalta. Viittaus julkisuuslakiin on ulkoministeriön näkemyksen mukaan kuitenkin tarpeellinen tytäryhtiön osalta, sillä julkisuuslakia sovelletaan siihen julkisuuslain soveltamisalaa laajemmin. Julkisuuslain (621/1999) 4 §:n mukaan julkisuuslain säännökset tulevat sovellettaviksi siltä osin kuin julkista tehtävää hoitava käyttää julkista valtaa. Kaikessa Finnfundin tytäryhtiön toiminnassa ei olisi kyse julkisen vallan käytöstä. Selvyyden vuoksi julkisuuslain soveltuminen voidaan säätää nykyistä sääntelyä laajemmaksi. Tämä parantaisi hallinnon läpinäkyvyyttä ja tukisi julkisen toiminnan avoimuutta. Lisäksi epäselvien soveltamistilanteiden välttämiseksi Finnfundin tytäryhtiön koko toimintaan ehdotetaan sovellettavan julkisuuslakia.

Rikosoikeudellisen virkavastuun soveltuminen edellyttää nimenomaista laintasoista säännöstä (PeVL 15/2019 vp, s. 4). Uudessa Finnfund-laissa rikosoikeudellinen virkavastuu ulotettaisiin tytäryhtiön koko julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Toisin sanoen, julkisia hallintotehtäviä hoitavat luonnolliset henkilöt toimisivat tehtävässään virkavastuulla. Tämä poistaisi myös epäselvyydet rikosoikeudellisen virkavastuun soveltumisesta tytäryhtiön työntekijöihin. Myös tytäryhtiön hallituksen jäseneen tai varajäseneen sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan julkisia hallintotehtäviä. Samoin virkavastuuta koskevia säännöksiä sovellettaisiin hallituksen jäsenten ja varajäsenten osallistumiseen lain 20 §:ssä tarkoitettuun hallintopäätöksentekovallan delegointia koskevaan päätöksentekoon.

Koska ulkoistettu tehtäväkokonaisuus sisältää valvontatyyppisiä tehtäviä, joilla avustetaan ulkoministeriön päättämiä tarkastuksia, on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan syytä viitata hallintolain 39 §:n säännöksiin hallintoasian käsittelyyn liittyvässä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä (ks. esim. PeVL 3/2014 vp ja PeVL 15/2014 vp). Viittaus löytyy esityksen 29 §:stä. Ulkoministeriö tekisi valtionavustuksen saajia koskevat tarkastuspäätökset, kuten alla kuvataan.

Perustuslain 124 §:n säännöksellä korostetaan myös julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tosiasiallisessa hallintotoiminnassa perusoikeuksien toteutumisesta on katsottu voitavan huolehtia lähinnä sääntelyn yleisen asianmukaisuuden sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden sopivuuden ja

pätevyyden nojalla (PeVL 24/2001 vp). Finnfundin tytäryhtiön toimitusjohtajan ja julkisia hallintotehtäviä hoitavien työntekijöiden kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin uuden lain 23 §:ssä.

Pykälässä säädettäisiin, että julkisia hallintotehtäviä hoitavalla henkilöstöllä on oltava julkisten hallintotehtävien menestyksellisen hoitamisen edellyttämä kelpoisuus. Kelpoisuusvaatimuksiksi esitetään julkisten hallintotehtävien menestyksellisen hoitamisen edellyttämää koulutusta, kokemusta tai muuta perehtyneisyyttä. Säännöskohtaisissa perusteluissa täsmennettäisiin, että kelpoisuusvaatimuksina olisivat kokemus julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ja valtioavustusten myöntämisestä, ulko- ja kehityspoliittinen osaaminen sekä rahoitus- ja liiketoimintaosaaminen. Näitä kelpoisuusvaatimuksia voitaisiin pykälän toisen momentin mukaisesti täsmentää valtioneuvoston asetuksella.

Lisäksi lain 17 §:ssä edellytettäisiin julkisten hallintotehtävien puolueetonta ja riippumatonta hoitamista. Yhtiön muu toiminta ei saisi vaarantaa julkisten hallintotehtävien asianmukaista suorittamista. Erityisesti säädettäisiin, että tytäryhtiön varoja ei saa käyttää emoyhtiön liiketoimintaan eikä muulla tavalla, joka vaarantaisi julkisten hallintotehtävien riippumattomuuden tai puolueettomuuden. Oikeusturvan toteutuminen turvattaisiin oikeusturvakeinoista, kuten oikaisumenettelystä ja muusta muutoksenhausta säätämällä.

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisen kannalta merkityksellistä on julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvonta (PeVL 62/2014 vp, s. 3/I). Ehdotetun lain 24 §:n 1 momentin nojalla ulkoministeriö ohjaisi ja valvoisi tytäryhtiön julkisen hallintotehtävän hoitamista ja siihen osoitettujen varojen käyttöä.

Ulkoministeriö vastaisi tytäryhtiön julkisten hallintotehtävien strategisesta ohjauksesta ja niiden hoitamisen lainmukaisuuden sekä varojen käytön valvonnasta. Ulkoministeriön ja tytäryhtiön välisessä palvelusopimuksessa täsmennettäisiin laissa säädettyjen tehtävien toteuttamista, toiminnan tavoitteita, seurantaa, riskienhallintaa ja raportointia koskevia käytännön järjestelyjä sovellettavan lainsäädännön rajoissa. Sopimuksella ei muutettaisi laissa säädettyjä toimivaltuuksia eikä poikettaisi valtionavustusten myöntämistä koskevasta sääntelystä. Ohjauksen tarkempi sisältö perustuisi palvelusopimuksessa sovittuun. Sopimus toimisi keskeisenä välineenä hyvän hallinnon ja julkisten varojen tarkoituksenmukaisen käytön varmistamisessa.

Ohjausta ja valvontaa toteutettaisiin palvelusopimuksen lisäksi ulkoministeriön nimittämän ohjausryhmän kautta. Ohjausryhmän käytännön toimintatavoista sovittaisiin tarkemmin palvelusopimuksessa. Ohjausryhmä voisi antaa strategisia linjauksia julkisten hallintotehtävien toteuttamisesta ja varojen käytöstä, erityisesti ulko- ja kehityspoliittisten

tavoitteiden osalta, mutta se ei osallistuisi yhtiön operatiiviseen hallintoon. Ulkoministeriön valvonta voisi kuitenkin kohdistua myös yksittäisten menettelyjen lainmukaisuuteen. Tämä rakenne turvaisi ministeriön mahdollisuuden vaikuttaa tehtävien sisältöön ja toteutukseen ilman puuttumista yhtiön päivittäiseen operatiiviseen toimintaan.

Tytäryhtiön hallitus ohjaisi ja valvoisi yhtiön operatiivista toimintaa osakeyhtiölain mukaisesti. Tytäryhtiön hallitus huolehtisi siitä, että toiminta on taloudellisesti kestävää, lainmukaista ja asianmukaisesti järjestetty. Emoyhtiön toiminnallinen johto ei osallistuisi julkisten hallintotehtävien ohjaukseen, eikä sillä olisi määräysvaltaa tehtävien sisältöön, jotka määräytyisivät lain perusteella ja teknisemmin palvelusopimuksessa sovitusti. Valtion enemmistöomistus emoyhtiössä mahdollistaisi kuitenkin tarvittaessa epäsuoran vaikuttamisen omistajaohjauksen kautta.

Ulkoministeriön valvontaa tukisi ehdotetun lain 24 §:n 4 momentissa säädettävä tytäryhtiön hallituksen vuosittainen raportointivelvollisuus. Raportointi kattaisi julkisten hallintotehtävien hoitamisen lainmukaisuuden, tehtävien hoitamiseen osoitettujen varojen käytön, talouden ja kirjanpidon järjestämisen sekä riskienhallinnan ja sisäisen valvonnan toteutumisen. Lisäksi lain 25 § velvoittaisi tytäryhtiön luovuttamaan ulkoministeriölle salassapitosäännösten estämättä sekä oma-aloitteisesti että pyynnöstä säännöksessä tarkoitetut väärinkäytöksiä tai niiden epäilyjä koskevat välttämättömät tiedot ilman aiheetonta viivytystä. Näin ministeriön tiedonsaanti ei perustuisi yksinomaan vuosittaiseen raportointiin tai palvelusopimuksessa sovittuihin menettelyihin.

Ulkoministeriöllä olisi lisäksi oikeus ehdotetun lain 24 §:n 2 momentin nojalla tarkastaa tytäryhtiön julkisten hallintotehtävien hoitamista ja niiden hoitamiseen osoitettujen varojen käyttöä. Tarkastuksessa noudatettaisiin hallintolain 39 §:ssä säädettyä menettelyä ja se olisi perusteltua perustuslain 124 §:n edellyttämän hyvän hallinnon turvaamisen varmistamiseksi. Tarkastusoikeus mahdollistaisi toiminnan lainmukaisuuden, tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden varmistamisen sekä puuttumisen mahdollisiin väärinkäytöksiin. Tytäryhtiön tulisi toiminnallaan edistää sen hoitamien julkisten hallintotehtävien tarkastamista.

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät jäävät ulkoministeriöön

Perustuslain 124 §:n viimeisen virkkeen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävän julkisen vallan käyttämisenä

on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/II, PeVL 19/2005 vp, s. 8/II). Perustelu on kuitenkin vain esimerkinomainen. Perustuslakivaliokunta on niin ikään katsonut, että hallinnollisen seuraamuksen määrääminen sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä (Ks. esim., PeVL 45/2006 vp, PeVL 32/2005 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 45/2006 vp, PeVL 18/2007 vp, PeVL 57/2010 vp). Valtionavustusten takaisinperinnästä, maksatuksen keskeytyksestä, maksatuksen lopettamisesta sekä tuen saajiin kohdistuvista tarkastuksista päättäminen voidaan katsoa hallinnollisesta seuraamuksesta päättämiseksi.

Perustuslain 124 §:n tulkintakäytännön mukaan itsenäiseen harkintavaltaan perustuva tarkastuksista päättäminen on merkittävää julkisen vallan käyttöä (esim. PeVL 28/2001 vp ja PeVL 62/2010 vp). Tämän vuoksi ulkoministeriö tekisi jatkossakin mahdolliset valtionavustusten ja valtiontuen maksatuksenkeskeytys- ja takaisinperintäpäätökset. Laissa säädettäisiin myös, että ulkoministeriö tekisi valtionavustuksen saajia koskevat tarkastuspäätökset. Valtionavustuslain 16 §:n mukaisessa tarkastuksen suorittamisoikeudessa tai muun julkisen hallintotehtävän tarkastamisen suorittamisoikeudessa ei kuitenkaan olisi kyse sellaisesta merkittävästä julkisen vallan käytöstä, jota ei voisi siirtää yksityiselle lailla. Tämän johdosta ulkoministeriö tai sen valtuuttama voisivat tarkastaa tytäryhtiön valtionavustustoimintaa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeudesta säädetään Valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevassa lainsäädännössä.

Esityksen valmistelussa on tarkasteltu lisäksi sitä, muodostavatko tytäryhtiölle siirrettävät julkiset hallintotehtävät kumuloituessaan niin merkittävän kokonaisuuden, että sitä olisi pidettävä merkittävän julkisen vallan käyttönä. Kokonaisuuden ei kuitenkaan katsota edes kumuloituessaan muodostavan merkittävää julkisen vallan käyttöä. Kokonaisuus on rajattu koskemaan tiettyjen rajattujen valtionavustusten myöntämistä sekä siihen liittyviä hallintopäätöksiä. On lisäksi huomionarvoista, että myös Business Finland Oy, jota perustuslakivaliokunta on käsitellyt ratkaisussaan PeVL 93/2022 vp, tekee vastaavasti rajattuja valtionavustusmyöntöjä. Perusoikeuksien suojeleminen on perustuslain esitöiden mukaan keskeinen lähtökohta merkittävän julkisen vallan määrittelyssä ja sen delegointikiellossa. Valtionavustustoiminnan osittaisen delegoinnin yhteydessä on vaikea nähdä, mikä perusoikeus tai muu oikeushyvä vaarantuisi, kun tehtävät siirretään valtion enemmistöomisteisen yhtiön omistamalle yhtiölle, joka toimii virkavastuulla, noudattaa hallinnon yleislakeja ja on valtion kontrollissa.

Myöskään taloudellisten intressien osalta siirrettävät tehtävät eivät muodosta sellaista merkittävää kokonaisuutta, joka rajoittaisi merkittävästi eduskunnan budjettivaltaa. Finnvera Oyj:tä koskevassa lausunnossaan (PeVL 47/2025) perustuslakivaliokunta totesi

valtiolle koituvien vastuiden merkittävyyden johtavan siihen, että säädöstä tulisi tarkastella perustuslain 124 §:n valossa. Finnfundin tytäryhtiölle siirrettävässä kokonaisuudessa ei kuitenkaan ole kyse vastaavalla tavalla taloudellisesti niin merkittävästä kokonaisuudesta, että se muodostaisi tehtävistä merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Tietojenvaihto

Esityksen tietojenvaihtosäännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan sekä 12 §:n 2 momentissa säädetyn julkisuusperiaatteen kannalta. Emoyhtiön toimintaan ehdotetaan sen rahoitustoiminnan luonteen mukaista salassapitovelvollisuutta, kun taas julkista hallintotehtävää hoitavaan tytäryhtiöön sovellettaisiin julkisuuslakia. Salassapidosta poikkeava tietojenvaihto sidottaisiin laissa määriteltyihin käyttötarkoituksiin ja välttämättömyyteen perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla (PeVL 17/2016 vp; PeVL 15/2018 vp). Sääntelyllä turvattaisiin erityisesti ulkoministeriön omistajaohjaus- ja valvontatehtävät, julkisten varojen käytön valvonta, väärinkäytösten selvittäminen sekä tytäryhtiön hallintoasioiden asianmukainen käsittely. Tiedonsaantioikeudet eivät saisi muodostua yleisluonteisiksi edes välttämättömyysvaatimukseen sidottuina (PeVL 71/2014 vp; PeVL 62/2010 vp). Emoyhtiölle luovutettavia tietoja rajattaisiin lisäksi kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi. Henkilötietojen käsittelyssä noudatettaisiin yleistä tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia, ja arkaluonteisten tietojen käsittelyssä korostuisivat välttämättömyys, käyttötarkoitussidonnaisuus ja asianmukaiset suojatoimet (PeVL 14/2018 vp; PeVL 15/2018 vp). Ulkoministeriön ja tytäryhtiön rekisterinpitäjän vastuut määriteltäisiin laissa. Palveluntarjoajille luovutettavien salassa pidettävien tietojen luovutusedellytykset määräytyisivät julkisuuslain perusteella, ja tytäryhtiön olisi huolehdittava tietojen asianmukaisesta suojaamisesta.

Asetuksenantovaltuudet

Lakiehdotuksen 20 §:n ja 23 §:n asetuksenantovaltuuksia on arvioitava perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan valtuuksien tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, ja yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla (PeVL 16/2002 vp; PeVL 19/2002 vp; PeVL 1/2004 vp; PeVL 17/2010 vp). Ehdotetussa laissa säädettäisiin tytäryhtiön päätöksentekijöistä, esittelijöistä ja heidän kelpoisuusvaatimustensa perusteista. Lain 20 §:n valtuus mahdollistaisi tarkempien säännösten antamisen ratkaisu- ja esittelyvallan kohdentamisesta tytäryhtiön sisällä, ja 23 §:n valtuus koskisi laissa säädettyjen kelpoisuusvaatimusten täsmentämistä. Valtuudet rajoittuisivat lain perussäännöksiä täydentäviin säännöksiin eivätkä oikeuttaisi poikkeamaan niistä tai säätämään yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Näin

rajattuina asetuksenantovaltuuksien arvioidaan täyttävän perustuslain 80 §:n vaatimukset.

Emoyhtiön tehtävät perustuslain 124 §:n mukaisesti

Ulkoministeriö ei arvioi Finnfundin liiketaloudellisen sijoitustoiminnan muodostavan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää. Arvio perustuu professori Olli Mäenpään 11.6.2024 antamaan asiantuntijalausuntoon sekä perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 57/2024 vp esittämiin arviointiperusteisiin. Ratkaisevaa on rahoitustoiminnan muoto ja sisältö: Finnfundin sijoitustoiminta perustuu yksityisoikeudellisiin sopimuksiin sekä rahoitusliiketoiminnalle ominaiseen arviointiin ja päätöksentekoon. Pelkkä toimintaan liittyvä julkinen intressi tai EU-oikeudellinen valtiontuki ei tee siitä julkista hallintotehtävää. Sijoitustoimintaan ei siten tällä perusteella ole tarpeen soveltaa hallinnon yleislakeja tai virkavastuuta koskevaa sääntelyä. Ulkoministeriöltä siirrettävät julkiset hallintotehtävät ehdotetaan osoitettaviksi perustettavalle tytäryhtiölle, jotta ne voidaan erottaa toiminnallisesti, henkilöllisesti ja taloudellisesti emoyhtiöön jäävästä liiketaloudellisesta sijoitustoiminnasta.

Yhteenveto

Ulkoministeriö katsoo, että valtionavustusten myöntämistä ja hallinnointia koskevien tehtävien siirtäminen Finnfundin tytäryhtiölle on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Siirtoa puoltavat kehitysrahoituksen erityisosaamisen kokoaminen ja pitkäjänteinen kehittäminen, kasvavaan palvelutarpeeseen vastaaminen sekä päällekkäisen työn vähentäminen. Järjestelyllä edistettäisiin myös avustuksia hakevien yhteisöjen mahdollisuuksia saada asiantuntevaa ja sujuvaa palvelua.

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen turvattaisiin hallinnon yleislakien soveltamisella, virkavastuulla, henkilöstön kelpoisuusvaatimuksilla, muutoksenhakukeinoilla sekä ulkoministeriön ohjauksella ja valvonnalla. Julkiset hallintotehtävät osoitettaisiin lailla suoraan tytäryhtiölle, ja merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät säilyisivät ulkoministeriöllä. Tytäryhtiön tehtävät erotettaisiin toiminnallisesti, henkilöllisesti ja taloudellisesti emoyhtiön liiketaloudellisesta sijoitustoiminnasta, jonka ei arvioida muodostavan julkista hallintotehtävää. Tehtävien riippumatonta ja puolueetonta hoitamista turvattaisiin lisäksi ristisubvention kiellolla.

Tietojenvaihtosäännöksillä sovitettaisiin yhteen yksityiselämän ja henkilötietojen suoja, julkisuusperiaate sekä lakisääteisten tehtävien edellyttämä tiedonsaanti. Salassapidosta poikkeava tietojenvaihto rajattaisiin määriteltyihin käyttötarkoituksiin ja välttämättömiin tietoihin, ja henkilötietojen suojaamisesta huolehdittaisiin asianmukaisin suojatoimin.

Sara Piirainen
Oikeudellinen erityisasiantuntija
Ulkoministeriö
20.10.2026

Asetuksenantovaltuudet puolestaan rajoittuisivat laissa säädettyjen päätöksentekoa ja kelpoisuusvaatimuksia koskevien perusteiden täsmentämiseen.

Ulkoministeriö katsoo edellä esitetyin perustein, että ehdotettu sääntely täyttää perustuslain vaatimukset ja lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.