Veli-Pekka Viljanen

HE 203/2026 vp laiksi Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 20.10.2026

Esityksen mukaan Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n toiminimi muutettaisiin Finnfund Oy:ksi. Finnfund Oy muodostaisi konsernin, jossa olisi liiketoimintaa harjoittava emoyhtiö Finnfund Oy sekä julkisia hallintotehtäviä hoitava tytäryhtiö. Lailla siirrettäisiin ulkoministeriöltä tytäryhtiön hoidettavaksi tiettyjen valtionavustusten myöntäminen ja hallinnointi.

Hallitukseen esitykseen sisältyy varsin laaja esityksen suhdetta perustuslakiin koskeva perustelujakso (s. 103-137), jossa hyvin seikkaperäisesti käsitellään erityisesti lakiehdotusten suhdetta perustuslain 124 §:ään. Keskityn myös omassa lausunnossani arvioimaan lakiehdotuksia perustuslain 124 §:n kannalta.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Pykälän esitöiden mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin tarkastellut perustuslain 124 §:n kannalta muun muassa valtion erityisrahoitusyhtiölle osoitettua tehtävää myöntää ja hallinnoida vientitakuita. Valtion vientitakuiden myöntäminen oli valiokunnan mukaan vahvoista yksityisoikeudellisista piirteistään huolimatta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä (PeVL 2/2001 vp, s. 1—2). Samoin arvioitiin valtionyhtiölle (Business Finland) säädettäväksi ehdotettuja valtionapuviranomaisen tehtäviä, jotka sisälsivät valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä (PeVL 50/2017 vp, s. 2). Toisaalta perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei Teollisuustuki Oy:lle säädettäväksi ehdotetussa

rahoitustoiminnassa ollut kysymys lain toimeenpanotehtävästä tai viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä. Kyseiseen rahoitustoimintaan sisältyvät tehtävät rinnastuivat muodoltaan ja sisällöltään sellaiseen yksityisoikeudelliseen ja sopimusperustaiseen rahoitustoimintaan, jota ei harjoiteta julkisena hallintotehtävänä tai jossa ei ole tosiasiallisen hallintotoiminnan piirteitä. Siinä eivät muutenkaan painottuneet julkisen hallintotehtävän piirteet. Lisäksi lakiehdotuksen mukaisen rahoitustehtävän hoitaminen perustui keskeisesti rahoitusliiketoiminnalle luonteenomaiseen arviointiin ja päätöksentekoon. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että valtiontuen myöntämiseen liittyi julkinen intressi, mutta että tämän kaltainen julkinen intressi ei kuitenkaan vielä sinänsä tee yhtiöiden toiminnasta julkisen hallintotehtävän hoitamista. Teollisuustuki Oy:lle ei siten ehdotettu sellaisia tehtäviä, joiden vuoksi sitä koskevaa lakiehdotusta olisi tullut arvioida perustuslain 124 §:n kannalta (PeVL 57/2024 vp, kappaleet 7-8).

Hallituksen esityksen perusteluissa on katsottu – viitaten perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 57/2024 vp omaksuttuun kantaan ja ottaen huomioon, että Finnfund-konsernin emoyhtiön rajoitusluonne rinnastuu sisällöltään kyseisessä lausunnossa käsitellyn Suomen Teollisuussijoitus Oy:n toimintaan – , ettei emoyhtiön rahoitustoiminnassa ole kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta (HE, s. 104). Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 57/2024 vp huomioon ottaen tämä hallituksen esityksen kannanotto on nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti perusteltu.

Finnfund-konserniin kuuluvalle tytäryhtiölle sen sijaan annettaisiin lakiehdotuksessa selvästi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Tällaisia olisivat 1. lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentissa ja 19 §:n 1 momentissa säädetyt valtionavustusten hallinnointi- ja myöntämistehtävät sekä 28 §:ssä säädetty valtionavustusten valvontatehtävä. Kyse ei kuitenkaan ole perustuslain 124 §:n tarkoittamasta merkittävä julkisen vallan käyttöä sisältävistä tehtävistä. Tältä osin voidaan viitata esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 50/2017 vp ja PeVL 93/2022 vp, jossa oli kyse Business Finland Oy:lle osoitetuista vastaavan kaltaisista valtionavustustehtävistä.

Esityksen perusteluissa on arvioitu poikkeuksellisen seikkaperäisesti näiden tehtävien osalta perustuslain 124 §:ssä säädetyn tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä (HE, s. 108-112). Perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa käytännössä on kiinnitetty tältä osin 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). Lisäksi 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).

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan muun muassa, että Finnfundissa on sellaista merkittävää erityisasiantuntemusta yritysrahoitusalan kehitysyhteistyöstä, jota ulkoministeriössä ei ole riittävästi olemassa. Usean vuosikymmenen kokemus ohjelman toteuttamisesta on tuottanut Finnfundille syvällistä osaamista kehitysyhteistyön yritysrahoitusinstrumenteista, markkina-analyysistä, kehittyvien maiden liiketoimintaympäristöistä sekä yritysten taloudellisen kestävyyden arvioimisesta ja pk-yritysten rahoitusmarkkinoista. Lisäksi tehtävien siirtämistä perustellaan palvelutarpeen lisääntymisellä. Kokonaisuutena arvioiden ehdotettujen julkisten hallintotehtävien keskittäminen tytäryhtiöön tukee esityksen mukaan hallinnon selkeyttä, parantaa resurssien riittävyyttä ja mahdollistaa kasvavaan palvelutarpeeseen vastaamisen. Esityksen perusteluissa päädytään lukuisiin perustuslakivaliokunnan aikaisempiin lausuntoihin viitaten siihen, että järjestelyä voidaan pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla kokonaisuutena tarkoituksenmukaisena erityisesti tehtävien edellyttämän erityisosaamisen ja resurssien riittävyyden, palvelutarpeen lisääntymiseen, yhteisöjen tarpeiden, joustavuuden ja toiminnan tehokkuuden näkökulmasta (HE, s. 109-112).

Arvioni mukaan hallituksen esityksen perusteluissa on riittävällä tavalla pystytty perustelemaan julkisten hallintotehtävien siirron tytäryhtiölle täyttävän perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen.

Esityksen perusteluissa on asianmukaisesti arvioitu myös julkisten hallintotehtävien siirron suhdetta perustuslain 124 §:n vaatimukseen, jonka mukaan tehtävien siirto ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia (HE, s. 112-116). Tältä osin on syytä todeta erityisesti, että 1. lakiehdotuksen 22 §:ssä rikosoikeudellinen virkavastuu on – perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetyllä tavalla (ks.

PeVL 93/2022 vp, kappaleet 15-16) – ulotettu asianmukaisesti tytäryhtiön toimitusjohtajaan, tämän sijaiseen, muuhun tytäryhtiön palveluksessa olevaan henkilöön ja tytäryhtiön hallituksen jäseneen tai varajäseneen. Tältä osin tärkeä on myös 1. lakiehdotuksen 23 §:n säännös kelpoisuusvaatimuksista, joiden mukaan tytäryhtiön toimitusjohtajalla, tämän sijaisella sekä muilla tytäryhtiön palveluksessa olevilla henkilöillä, jotka tekevät tai esittelevät tässä laissa tarkoitettuja valtionavustus- tai muita hallintopäätöksiä tai muutoin hallinnoivat valtionavustuksia, tulee olla julkisten hallintotehtävien menestyksellisen hoitamisen edellyttämä koulutus, kokemus tai muu perehtyneisyys. Edelleen voidaan mainita oikeusturvaa toteuttava 30 §:n sääntely oikaisuvaatimuksesta sekä mahdollisuus saada asia myös hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi.

Edellä olevin perustein katson, että hallituksen esityksen sisältämät lakiehdotukset eivät ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia, vaan ne voidaan käsitellä eduskunnassa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.