Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori 19.10.2026

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI FINNFUND OY -NIMISESTÄ OSAKEYHTIÖSTÄ JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 203/2026 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja kumottavaksi nykyinen Teollisen yhteistyön rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annettu laki. Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n toiminimi muutettaisiin Finnfund Oy:ksi ja tehtäisiin tästä johtuvat muutokset eräisiin lakeihin. Finnfund Oy muodostaisi konsernin, jossa 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.

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. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso (12). Perustuslakijaksossa on tehty arviointia perustuslain 10 §:n (yksityiselämän suoja), 12 §:n 2 momentin (julkisuusperiaate), 80 §:n 1 momentin (asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen), 82 §:n 2 momentin (valtiontakaus ja valtiontakuu) sekä 124 §:n (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle) kannalta. Esille on tuotu myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.

Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausuntoa suotavana, sillä esitys sisältää tulkinnanvaraisen valtiosääntöoikeudellisen kysymyksen perustuslain 124 §:ää koskien.

Yleisarvio

Teollisen yhteistyön rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annettu laki (291/1979) tuli voimaan vuonna 1979. Kyse on siten merkittävästi ennen nykyistä perustuslakia ja myös perusoikeusuudistusta voimaan tulleesta laista. Esitys koskee keskeisesti tarvetta saattaa lainsäädäntö perustuslainmukaiseksi. Esitystä on siten pidettävä tältä osin tavoitteeltaan valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisena.

Esityksessä on tunnistettu asiassa olennaiset perustuslakikysymykset ja arviointi on kytketty asiaan kuuluvasti perustuslain 10, 12, 80, 82 ja 124 §:ään. Asian keskeisenä tulkinnanvaraisena valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä on se, miten Finnfund Oy:n emoyhtiölle ja tytäryhtiölle lailla annettavia tehtäviä on arvioitava suhteessa perustuslain 124 §:ään. Esitän seuraavassa arvioni mainitusta kysymyksestä.

Suhde perustuslain 124 §:ään

Ehdotettu julkisten hallintotehtävien siirto

Esityksessä on tarkasteltu Finnfund-konsernin emoyhtiön rahoitusliiketoiminnan oikeudellista luonnetta perustuslain 124 §:n valossa sekä Finnfundin tytäryhtiöön siirrettävien julkisten hallintotehtävien sisältöä. Finnfund-konsernin emoyhtiöön on siirretty tehtäviä jo vuodesta 2006 alkaen. Perustuslakijakson ohella tehtävien sisältöä on kuvattu yksityiskohtaisesti nykytilaa koskevassa jaksossa (2).

Esityksen mukaan emoyhtiö käyttää toiminnassaan valtion varoja kehittyvien maiden yritystoiminnan tukemiseen. Vaikka emoyhtiön harjoittamasta sijoitustoiminnasta voisi aiheutua valtiontukea tai muuta kuin valtiontukena pidettävää etua yksityiselle yrityksille, rahoitusliiketoimintaa on pidettävä liiketaloudellisena toimintana, joka ei sisällä hallintotoiminnalle tyypillisiä piirteitä. Rahoitusliiketoiminnan hoitamisessa ei toiminnan sisältö, luonne ja toteuttamistapa huomioon ottaen näin ollen ole kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä. Finnfundin toiminnan katsotaan sijoittuvan luonteeltaan lähemmäs Teollisuussijoitus Oy:n kaltaista markkinaehtoista sijoitustoimintaa kuin Finnveran harjoittamaa julkisen hallintotehtävän piirteitä sisältävää rahoitustoimintaa. Esityksessä katsotaan, että emoyhtiön rahoitustoiminnassa ei ole kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Finnfundin tytäryhtiölle esitetään lailla siirrettäväksi julkiseksi hallintotehtäväksi katsottu kehittyvien maiden yksityisen sektorin kehitystä edistävien valtionavustusten myöntäminen ja hallinnointi sekä valvonta. Näistä säädettäisiin ehdotetun lain (1. lakiehdotus 1) 15 §:n 1 momentissa ja 19 §:n 1 momentissa (valtionavustusten hallinnointi ja myöntäminen) sekä 28 §:ssä (valtionavustusten valvontavastuu).

Kyse ei olisi kielletystä subdelegoinnista, sillä ulkoministeriö siirtäisi tehtävät itse suoraan tytäryhtiölle siirtämättä niitä ensin emoyhtiölle.

Esityksen mukaan liiketaloudellista toimintaa ja julkista hallintotehtävää ei ole tarkoituksenmukaista hoitaa samassa entiteetissä puolueettomuuden ja riippumattomuuden takaamiseksi sekä kilpailulain 4 a luvun eriyttämisvaatimusten täyttämiseksi. Tämän vuoksi tehtävät on katsottu tarkoituksenmukaiseksi eriyttää. Jo siirrettyjen tehtävien lisäksi Finnfundin tytäryhtiöön olisi tarkoituksenmukaista siirtää valtionavustusten myöntämiseen liittyviä tehtäviä, jotta mahdollistetaan olemassa olevien resurssien tehokas käyttö ja vältetään päällekkäisyydet työnjaossa.

Lisäksi esityksessä viitataan siihen, että Finnfundissa on tällä hetkellä sellaista merkittävää erityisasiantuntemusta yritysrahoitusalan kehitysyhteistyöstä, jota ulkoministeriössä ei ole riittävästi olemassa. Tehtävien hoitaminen edellyttäisi tulevaisuudessa yhteensä 16,5 henkilötyövuoden lisäystä ulkoministeriön henkilöstöön. Toisaalta tehtävien hoitaminen ministeriössä voisi erillisen yhtiörakenteen ylläpitämiseen liittyvien kustannusten näkökulmasta olla hallinnollisesti jossain määrin edullisempi vaihtoehto kuin tehtävien siirtäminen tytäryhtiölle.

Esityksen mukaan järjestelyä voidaan pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla kokonaisuutena tarkoituksenmukaisena erityisesti tehtävien edellyttämän erityisosaamisen ja resurssien riittävyyden, palvelutarpeen lisääntymiseen, yhteisöjen tarpeiden ja joustavuuden ja toiminnan tehokkuuden näkökulmasta.

Lisäksi esityksessä on tarkasteltu perustuslain 124 §:ään kuuluvaa edellytystä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta. Uudessa laissa rikosoikeudellinen virkavastuu ulotettaisiin tytäryhtiön koko julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Lisäksi säädettäisiin vahingonkorvausvastuusta. Tytäryhtiön toimitusjohtajan ja julkisia hallintotehtäviä hoitavien työntekijöiden kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin lain 23 §:ssä. Lain 24 §:n nojalla ulkoministeriö ohjaisi ja valvoisi tytäryhtiön julkisen hallintotehtävän hoitamista.

Esityksen mukaan merkittävät julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät jäävät ulkoministeriöön. Ulkoministeriö tekisi jatkossakin mahdolliset valtionavustusten ja valtiontuen maksatuksenkeskeytys- ja takaisinperintäpäätökset. Laissa säädettäisiin, että ulkoministeriö tekisi valtionavustuksen saajia koskevat tarkastuspäätökset.

Kokonaisuuden ei katsota esityksessä edes kumuloituessaan muodostavan merkittävää julkisen vallan käyttöä. Kokonaisuus on rajattu koskemaan tiettyjen rajattujen valtionavustusten myöntämistä sekä siihen liittyviä hallintopäätöksiä. Finnfundin tytäryhtiölle siirrettävässä kokonaisuudessa ei ole kyse myöskään taloudellisesti niin merkittävästä kokonaisuudesta, että se muodostaisi tehtävistä merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Arviointiperusta

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.

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain valmisteluasiakirjojen mukaan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Säännös kattaa sen perustelujen mukaan sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179, ks. myös PeVM 10/1998 vp, s. 35).

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida

tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisten näkökohtien lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava arvioinnissa huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekovaltaa siirrettäessä. (Ks. esim. PeVL 5/2014 vp, s. 3, PeVL 23/2013 vp, s. 3, PeVL 10/2013 vp, s. 2, PeVL 6/2013 vp, PeVL 53/2010 vp.)

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännöksellä korostetaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa (PeVM 10/1998 vp, s. 35, ks. esim. PeVL 5/2014 vp, s. 3–4). Tämä edellyttää pääsääntöisesti, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (ks. esim. PeVL 53/2014 vp, s. 4–5, PeVL 5/2014 vp, s. 4, PeVL 11/2006 vp, PeVL 33/2004 vp, PeVL 46/2002 vp).

Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön 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, ks. PeVL 55/2005 vp, s. 2, PeVL 19/2005 vp, s. 8).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin tarkastellut perustuslain 124 §:n kannalta muun muassa valtion erityisrahoitusyhtiölle osoitettua tehtävää myöntää ja hallinnoida vientitakuita. Valtion vientitakuiden myöntäminen on 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).

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan luottotietotoimintaa todennut, että sopimusvapauden piirissä voidaan vakiintuneesti tehdä esimerkiksi rahoitukseen, investointeihin ja vapaaehtoisiin vakuutuksiin liittyviä yksityisoikeudellisia oikeustoimia koskevia ratkaisuja, joilla on merkittäviä tosiasiallisia vaikutuksia luonnollisten henkilöiden ja yritysten oikeusasemaan. Tällaisia toiminnan tosiasiallisia vaikutuksia ei kuitenkaan valiokunnan mukaan voida pitää yksinomaan vain julkiselle hallintotehtävälle luonteenomaisina piirteinä, eikä luottotietotoiminnan harjoittamista tuolloin ehdotetussa muodossa ollut pidettävä julkisena hallintotehtävänä (PeVL 8/2022 vp, kappale 17–18).

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa rahoitustoiminnan ja perustuslain 124 §:n väliseen suhteeseen Teollisuustuki Oy:tä koskevan lainsäädännön käsittelyn yhteydessä (PeVL 57/2024 vp). Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että yhtäältä valtiontukia ja toisaalta julkisia hallintotehtäviä koskevan määrittelyn sekä sääntelyn perusteet ja tavoitteet poikkeavat

olennaisesti ja varsin merkittävällä tavalla toisistaan. Valtiontuen myöntäminen voi sinänsä toteutua myös julkisen hallintotehtävän hoitamisen yhteydessä, kun otetaan huomioon, että julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain 124 §:n 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/I). EU-oikeudellisen valtiontuen ja perustuslaissa tarkoitetun julkisen hallintotehtävän samaistamiselle ei kuitenkaan ole perusteita. Arvioitaessa sääntelyn mahdollista kuulumista perustuslain 124 §:n soveltamisalaan oli siten tarkasteltava lähemmin Teollisuustuki Oy:lle ehdotettuja tehtäviä. (PeVL 57/2024 vp, kappale 4.)

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että Teollisuustuki Oy:lle ehdotettua rahoitustehtävää hoidettaisiin sijoitus- ja rahoitustoiminnassa tyypillisesti käytetyillä yksityisoikeudellisilla instrumenteilla, jotka muodostuvat oman ja vieraan pääoman ehtoisista rahoitustuotteista. Rahoitusinstrumenttien käyttäminen on sopimusperusteista. Rahoitukseen ei liity hakumenettelyä, lakisääteisiä myöntämiskriteereitä tai rahoitusehtoja taikka muita hallinnolliselle päätöksenteolle ja lain soveltamiselle tyypillisiä piirteitä. Sääntelyn katsottiin eroavan perustuslakivaliokunnan aikaisemmin tarkastelemista vientitakuita (PeVL 2/2001 vp) ja valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä (PeVL 50/2017 vp) koskevista lakiehdotuksista. (PeVL 57/2024 vp, kappale 6.)

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

Perustuslakivaliokunta on pitänyt Finnvera Oyj:n rahoitusliiketoimintaa julkisena hallintotehtävänä (PeVL 47/2025). Valtion vientitakuiden myöntämistä tuli edelleen perustuslakivaliokunnan aikaisemman arvion (PeVL 2/2001 vp, s. 1–2) mukaisesti pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä (PeVL 47/2025 vp, kappale 47). Valiokunta katsoi, että sääntelyä oli vientitakuutehtävien osalta välttämätöntä täsmentää perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä. Tarkempaa sääntelyä perusteli myös se, että vientitakuut perustavat valtiolle rahoitusvastuita, joiden merkitys valtiontalouden kannalta on varsin merkittävä. (PeVL 47/2025 vp, kappale 48–49). Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen vakiintuneeseen kantaansa, että lakisääteisten tehtävien kokonaisuutta koskevasta sääntelystä tulee asianmukaisesti tunnistaa se osa, jota on pidettävä julkisena hallintotehtävänä (ks. PeVL 37/2025 vp, kappale 6). Vaikka jokin yhtiön lakisääteinen tehtävä olisi katsottava julkiseksi hallintotehtäväksi, tästä ei johdu, että yhtiön toiminta ja lakisääteiset tehtävät kokonaisuudessaan olisivat julkisia

hallintotehtäviä. Valiokunta korosti tarvetta arvioida asiaa eritellysti. (PeVL 47/2025 vp, kappale 50.)

Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että erityisrahoitusyhtiön ja sen tytäryhtiön tehtävien jako muodostui esityksen perustelujen mukaan rinnakkaiseksi. Epäselväksi jäi, oliko tytäryhtiöille ajateltu osoitettavan julkisia hallintotehtäviä. Perustuslakivaliokunta kiinnitti talousvaliokunnan huomiota siihen, että mikäli julkisia hallintotehtäviä on tarkoitus antaa myös muille yhtiöille kuin erityisrahoitusyhtiölle, tulee asiasta säätää asianmukaisesti huomioiden mainittu perustuslakivaliokunnan ns. subdelegointia koskeva lausuntokäytäntö (PeVL 47/2025 vp, kappale 52, ks. esim. PeVL 33/2021 vp, kappaleet 8–10).

Julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointiin) on perustuslakivaliokunnan käytännössä suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti, joskaan ei ehdottoman torjuvasti. Valiokunta on pitänyt tehtävän edelleen siirtämisen mahdollisuutta arvioidessaan merkityksellisenä siirrettävän tehtävän teknisluonteisuutta, viranomaisvalvonnan ulottuvuutta ja alihankkijaan kohdistuvia laatu- ja muita vaatimuksia (PeVL 33/2021 vp, kappale 8, ks. PeVL 26/2017 vp, s. 56–57, PeVL 6/2013 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muutosesityksen osalta arvioinut, että yhtiö on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu muu kuin viranomainen. Merkitystä perustuslain 124 §:n soveltuvuudelle ei ole sillä, että yhtiö on valtion kokonaan omistama. (Ks. PeVL 93/2022 vp, kappale 3, ks. myös esim. PeVL 17/2021 vp, kappale 89). Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain perusratkaisuna on, että työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluva viranomainen, Innovaatiorahoituskeskus Business Finland (jäljempänä rahoituskeskus) hallinnoi valtion kokonaan omistamaa Business Finland -nimistä osakeyhtiötä. Laissa on siirretty eräitä keskeisesti rahoituspäätöksiin ja niiden valmisteluun liittyviä julkisia hallintotehtäviä viranomaiselta yhtiölle. (Ks. PeVL 50/2017 vp). Valiokunta on arvioinut myös lakiehdotusta Business Finland Venture Capital Oy:n sijoitustoimintaan liittyvien väärin maksettujen valtiontukien keskeyttämistä ja takaisinperintää koskevien tehtävien osoittamisesta rahoituskeskuksen tehtäväksi (PeVL 18/2021 vp).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan Business Finland -yhtiön hallinto ja sen tehtävät vaikuttivat osin päällekkäisiltä rahoituskeskuksen kanssa. Valiokunta kiinnitti siihen, että hallituksen esityksessä oli kuvattu yhtenä toteuttamisvaihtoehtona rahoituspäätösten valmisteluvastuun siirtäminen kokonaisuudessaan yhtiöstä rahoituskeskukseen ja katsoi, että tämä selkeyttäisi oikeustilaa ehdotettua enemmän. Ehdotettu järjestelykin oli kuitenkin perustuslain estämättä mahdollinen. Tarkoitettujen tehtävien oli kuitenkin syytä säilyä luonteeltaan rahoituskeskuksen toimintaa tukevina ja avustavina tehtävinä (ks. esim. PeVL 57/2010 vp). Sääntelyä oli syytä täsmentää maininnalla tehtävien avustavasta luonteesta. (PeVL 93/2022 vp, kappale 6.)

Perustuslakivaliokunta korosti kyseisten tehtäväkokonaisuuksien organisointi- ja sääntelytavan poikkeuksellisuutta. Valiokunnan mielestä edellä sanotun vuoksi on vastaisuudessa syytä pidättäytyä tehtävien organisoinnista nyt käsillä olevan kaltaisesti (PeVL 93/2022 vp, kappale 7).

Arvio

Esityksessä on asianmukaisesti tunnistettu, että ehdotus on merkityksellinen perustuslain 124 §:n kannalta. Myös perustuslain 124 §:n arviointiperusta on selostettu oikeasuuntaisesti ja siihen liittyvien edellytysten täyttymistä on perustuslakijaksossa käsitelty varsin laajasti. Ehdotettujen tehtävänsiirtojen luonnetta suhteessa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun julkiseen hallintotehtävään on tarkasteltu seikkaperäisesti eri puolilla esitystä. Samalla on kuitenkin todettava, että tarkastelu on paikoin turhan hajanaista ja monipolvista, mikä vaikeuttaa arvioinnin kannalta keskeisten seikkojen huomioon ottamista.

Finnfund on ulkoministeriön hallinnonalaan kuuluva valtion omistajaohjauksessa oleva erityistehtäväyhtiö. Yhtiötä koskevan lain 1 §:n 2 momentin mukaan yhtiön osakkeista on aina vähintään viisikymmentäyksi prosenttia oltava valtion välittömässä omistuksessa ja hallinnassa. Osakeyhtiö on julkisomisteisuudestaan huolimatta muodollisesti viranomaisesta erillinen yhteisö (ks. esim. PeVL 17/2021 vp, kappale 89), jolla on itsenäinen oikeudellinen asema ja joka toimii yhtiöoikeudellisten periaatteiden ja yhteisölainsäädännön mukaan. Kyseessä oleva yhtiö on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu muu kuin viranomainen, eikä merkitystä perustuslain 124 §:n soveltuvuudelle ole sillä, että valtiolla on enemmistöomistus yhtiössä (ks. vastaavasti valtion kokonaan omistamista yhtiöistä PeVL 93/2022 vp, kappale 3, ks. myös PeVL 50/2017 vp ja esim. PeVL 17/2021 vp, kappale 89).

Esityksessä on omaksuttu poikkeuksellinen organisointiratkaisu, jossa viranomaistehtäviä siirrettäisiin osakeyhtiöön siten, että Finnfund-emoyhtiö hoitaa rahoitusliiketoimintaa ja tytäryhtiö julkisia hallintotehtäviä. On syytä panna merkille, että ehdotetussa järjestelyssä ulkoministeriön, emoyhtiön ja tytäryhtiön suhde toisiinsa muodostaa varsin vaikeasti hahmottuvan kokonaisuuden, mikä ei ole vailla merkitystä perustuslain 124 §:n kannalta.

Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana on syytä korostaa, että perustuslain 124 §:ää muodostaa poikkeussäännöksen virkamieshallintoperiaatteeseen. Julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsäännön mukaan kuulua siten viranomaisille ja tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Esityksessä on siten poikettu tästä lähtökohdasta ja on olennaista arvioida, miltä osin kyse on perustuslain 124 §:n tarkoittamista julkisista hallintotehtävistä ja täyttyvätkö mainitussa säännöksessä tällaisten tehtävien ulkoistamiselle asetetut edellytykset. Asiassa on arvioitava sekä Finnfund-konsernin emoyhtiön rahoitusliiketoiminnan että Finnfundin tytäryhtiöön siirrettäväksi ehdotettujen tehtävien sisältöä ja luonnetta perustuslain 124 §:n valossa.

Arvioni mukaan arviointiperusta voidaan emoyhtiön tehtävien osalta kytkeä esityksessä tehdyin tavoin perustuslakivaliokunnan kantaan Teollisuussijoitus Oy:tä koskevasta lainsäädännöstä (PeVL 57/2024 vp). Vaikka emoyhtiön harjoittamasta sijoitustoiminnasta voisi aiheutua valtiontukea tai muuta kuin valtiontukena pidettävää etua yksityiselle yrityksille, kyse on yksityisoikeudellisiin järjestelyihin ja liiketaloudelliseen päätöksentekoon pohjautuvasta päätöksenteosta, jossa ei ole hallintotoiminnalle tyypillisiä piirteitä. Tältä osin voi mielestäni yhtyä esityksen arvioon siitä, että kyse ei ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä.

Tytäryhtiölle siirrettäväksi ehdotetut valtionavustusten myöntämistä, hallinnointia ja valvontaa koskevat tehtävät ovat puolestaan arvioni mukaan selvästi luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä – ne koskevat yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja perustuslain esitöissä tarkoitetulla tavalla (HE 1/1998 vp, s. 179, ks. PeVM 10/1998 vp, s. 35).

Kiinnitän vakavaa huomiota siihen, että Finnfund-konsernin emoyhtiöön on siirretty tällaisia julkisina hallintotehtävinä pidettäviä tehtäviä jo vuodesta 2006 alkaen ilman asianmukaista lainsäädäntöperustaa. Tähänkin nähden tarve säätää asiasta lailla on ilmeinen.

Esityksessä on arvioitu tytäryhtiölle siirrettäväksi ehdotettuja tehtäviä valtiosääntöoikeudellisesti pääosin asianmukaisesti. Tarkastelu on tehty riittävän eritellysti. Arviossa on käsitelty perustuslain 124 §:ään sisältyvän tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä ja nojauduttu olennaiseen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Kokonaisarviossa tehtävien siirtämistä ja eriyttämistä tytäryhtiöön voi pitää esityksen mukaisesti perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla tarkoituksenmukaisena erityisesti tehtävien edellyttämän erityisosaamisen ja resurssien riittävyyden (ks. PeVL 29/2013 vp, PeVL 23/2013 vp, PeVL 6/2013 vp, PeVL 37/2010 vp), palvelutarpeen lisääntymiseen (ks. PeVL 16/2016 vp, PeVL 6/2013 vp), yhteisöjen tarpeiden (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. PeVL 16/2016 vp, PeVL 8/2014 vp), joustavuuden (ks. PeVL 6/2013 vp) ja toiminnan tehokkuuden näkökulmasta (ks. PeVL 3/2009 vp, s. 4/II). Myös vaatimus siitä, ettei tehtäviensiirto saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia, on otettu mielestäni riittävästi huomioon muun muassa rikosoikeudelliseen virkavastuuseen, vahingonkorvausvastuuseen, koulutusvaatimuksiin ja valvontaan liittyvin järjestelyin.

Arvioni mukaan siirrettäväksi ehdotetuissa tehtävissä ei ole kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta merkittävän julkisen vallan käytöstä. Kyse olisi suhteellisen rajatusta tehtäväkokonaisuudesta, joka koskee kehittyvien maiden yksityisen sektorin kehitystä edistäviä valtionavustuksia (ks. PeVL 93/2022 vp). Emoyhtiölle ja tytäryhtiölle siirrettävät tehtävät eivät myöskään taloudellisten intressien osalta muodostaisi käsitykseni mukaan sellaista merkittävää kokonaisuutta, joka merkitsisi merkittävän julkisen vallan käyttöä esimerkiksi rajoittamalla eduskunnan budjettivaltaa (vrt. PeVL 47/2025 vp). Nähdäkseni esityksessä ei olisi kyse myöskään tehtävien subdelegoinnista. Näin ollen muodollisesti perustuslain 124 §:ssä asetettujen edellytysten voi katsoa sinänsä täyttyvän.

On syytä panna merkille, että ehdotettu järjestely muistuttaa julkisten hallintotehtävien siirron sääntelyä Business Finland Oy:lle. Vastaavaan tapaan myös nyt voi nähdäkseni huomauttaa siitä, että toteuttamisvaihtoehtona kuvattu tehtävien palauttaminen tai jättäminen ulkoministeriöön selkeyttäisi oikeustilaa ehdotettua järjestelyä enemmän. Ehdotettua järjestelyäkin voi kuitenkin sinänsä pitää perustuslain estämättä mahdollisena. Pidän kuitenkin tilannetta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisempana verrattuna aiemmin perustuslakivaliokunnan arvioimaan tehtävien siirtoon Business Finland Oy:lle, sillä siirrettävät tehtävät eivät nähdäkseni ole samalla tavalla luonteeltaan ministeriön toimintaa tukevia ja avustavia tehtäviä (ks. PeVL 93/2022 vp, kappale 6, myös PeVL 57/2010 vp).

Kokonaisuutena arvioiden on mielestäni tärkeää korostaa siirrettäväksi tarkoitettujen tehtäväkokonaisuuksien organisointi- ja sääntelytavan poikkeuksellisuutta. Huomio kiinnittyy ongelmallisella tavalla siihen, että esityksessä on ylipäätään ehdotettu tehtävänsiirtoa vastaavaan tapaan kuin toisessa esityksessä aiemmin Business Finland Oy:lle, vaikka perustuslakivaliokunta nimenomaisesti totesi mainitussa yhteydessä, että vastaisuudessa on syytä pidättäytyä tehtävien organisoinnista tämänkaltaisesti (PeVL 93/2022 vp, kappale 7). Esityksessä on havaintojeni mukaan sivuutettu tämä valtiosääntöoikeudellinen kanta.

Helsingissä 19.10.2026

Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori