



Hallitusneuvos Inkalotta Nuotio-Osazee
Lausunto
22.9.2025
VN/16/2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI VALTION ERITYISRAHOITUSTOIMINNASTA JA SEN JÄRJESTÄMISESTÄ SEKÄ SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 64/2024 VP).

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi. Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää lausuntopyynnöstä ja esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan.

Esityksen tausta ja valmistelu

Esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteisiin, joiden mukaan viennin edistämisen rakenteita ja Finnveran vientiä tukevaa roolia tulee vahvistaa muun muassa toteuttamalla yhtiötä koskeva kokonaislainsäädäntöuudistus.

Virkavalmistelua on tukenut työryhmä, jossa on ollut edustettuina työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, valtiokonttori ja Finnvera Oyj (jäljempänä myös Finnvera tai yhtiö). Valmistelun yhteydessä on myös kuultu sidosryhmiä kolmessa laajemman työryhmäkokoonpanon sidosryhmätilaisuudessa vuonna 2024 ennen lausuntokierrosta. Osaa asioista, kuten valvontaa koskevaa 4 lukua on lisäksi valmisteltu tiiviisti yhteistyössä Finanssivalvonnan ja yhtiön kanssa. Valmistelussa on otettu mahdollisuuksien mukaan sidosryhmien ja toimijoiden huomiot.

Esityksestä pyydettiin lausuntoja marraskuusta 2024 alkaen kuuden viikon ajan. Oikeuskanslerin vi-rasto antoi kommenttinsa esitykseen ennakkotarkastuksensa yhteydessä toukokuussa 2025. Myös Ahvenanmaan maakuntahallitukselta on pyydetty lausunto esitettävästä lainsäädännöstä.

Esityksen tarkoitus ja tavoitteet

Kokonaisuudistuksen tavoitteena on vahvistaa Suomen julkisen rahoitusjärjestelmän vaikuttavuutta ja kilpailukykyä erityisesti Finnveran toiminnan kautta. Uudistuksella pyritään parantamaan Finnveran tarjoamien rahoituspalveluiden toimivuutta ja vaikuttavuutta sekä varmistamaan sen rooli markkinapalveluita paikkaavana ja vientiä tukevana toimijana. Samalla pyritään yksinkertaistamaan sääntelyä ja tehostamaan hallintoa.

Tavoitteiden saavuttamiseksi Finnveran tarkoitus, tehtävät ja toimintaperiaatteet on HE 64/2025:ssa on koottu yhteen lakiin ja päivitetty vastaamaan jatkuvasti murroksessa olevaa ja muuttuvaa toimintaympäristöä. Ehdotetun lain mukaan Finnvera Oyj:llä olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet toimia tehokkaasti valtion erityisrahoitusyhtiönä ja hoitaa yhtiön elinkeino- ja teollisuuspoliittista tehtävää. Laissa säädettäisiin yhtiön tavoitteista, tehtävistä, rakenteesta sekä pääpiirteissään yhtiön käytettävissä olevista rahoitusraameista ottaen huomioon valtion riskinkantokyky. Yhtiön ja Suomen Vienti-luoton toiminnasta säädetään nykyisin kymmenessä eri laissa ja yhdeksässä asetuksessa. Keskeisiä lakeja on muutettu useita kertoja niiden säätämisen jälkeen. Toimintaa ohjaava kokonaisuus on muodostunut hajanaiseksi. Lainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteena on selkeyttää sääntelyä ja

koota se yhteen lakiin siten, etteivät toiminnan pääperiaatteet merkittävästi muutu. Yhtiön rahoitusvalvonta säädetään Finanssivalvonnan tehtäväksi.

Taloudellisia ja toiminnallisia periaatteita on uudistettu siten, että laissa ei säädetä rajoituksia rahoitettaville toimialoille. Tämän vuoksi esimerkiksi maatalouden alkutuotantoa ja rakennusalan perustajaurakointia on uuden lain myötä mahdollisuus rahoittaa samojen edellytysten ja rahoituskriteerien vallitessa kuin muita rahoitettavia toimialoja. Taloudellisia periaatteita on uudistettu hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti mahdollistamaan yhtiön riskinottoa (9§) ja päätöksentekoa (10§ ja 11§), kuitenkin niin, että yhtiön itsekannattavuus (14§) on edelleen keskiössä ja lainvalmistelussa on kiinnitetty huomiota siihen, että Valtion vastuu (15§) on kuvattu selkeästi ja siten, että se mahdollistaa yhtiön riskinkantokyvyn.

Esityksellä pyritään siihen, että vienninrahoitusta ja Finnveran toimintaa koskevat ehdotukset muodostavat toimivan ja johdonmukaisen kokonaisuuden, joka vahvistaa Suomen vientikauppaa, varmistaa toiminnan osaavan ja huolellisen riskienhallinnan ja valvonnan sekä ohjaa julkista rahoitusta taloutta uudistavaan ja tuottavuuskasvua lisäävään toimintaan.

Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä. Samalla kumottaisiin valtion erityisrahoitusyhtiön perustamiseen liittyvistä järjestelyistä annettu laki, valtion erityisrahoitusyhtiöstä annettu laki, valtiontakuurahastosta annettu laki, valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annettu laki, valtion vientitakuista annettu laki, valtion alustakauksista annettu laki, valtion takuista perusraaka-ainehuollon turvaamiseksi annettu laki, ympäristönsuojelu- ja energiainvestointeihin myönnettävistä valtiontakauksista annettu laki, julkisesti tuetuista vienti- ja alusluotoista sekä korontasauksesta annettu laki sekä Suomen Vientiluotto Oy -nimisestä yhtiöstä annettu laki.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan lähinnä teknisiä muutoksia viiteen lakiin. Näitä lakeja ovat tuloverolaki, Finanssivalvonnasta annettu laki, Finanssivalvonnan valvontamaksuista annettu laki, Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettu laki ja yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annettu laki. Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2026 talousarvioksi.

Lait on tarkoitettu pääosin tulemaan voimaan 1.1.2026. Rahoitusvalvontaa koskeva luku tulisi kuitenkin voimaan vasta kahden vuoden kuluttua muun lain voimaantulosta. Siihen asti sovellettaisiin valvontaa koskevaa kumottavaa säännöstä. Kumottavassa valtiontakuurahastosta annetussa laissa oleva talousarvion ulkopuolisen valtiontakuurahaston sääntely siirretään uuteen valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annettavaan lakiin.

Esityksen suhde perustuslakiin

Esitys sisältää perustuslain kannalta merkityksellisiä ehdotuksia perustuslain 3 §:ssä tarkoitetun valtiollisten tehtävien jaon ja parlamentarismien, 10 §:ssä tarkoitetun yksityiselämän suojan, 80 § asetuksen antamisen ja lainsäädäntövallan siirtämisen, 87 §:ssä tarkoitetun talousarvion ulkopuolisten rahastojen sekä 124 § julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle kannalta.

Ehdotettavien säännösten arvioidaan vastaavan perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan esittämiä käytäntöjä, minkä vuoksi esityksen arvioidaan täyttävän perustuslain vaatimukset. Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Asian periaatteellisen merkittävyyden ja yhtiön toiminnassa käsiteltävien vastuiden suuruuden takia hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon, koska lausuntomenettelyn yhteydessä esiin nousi perustuslain 87 ja 124 §:n osalta eräitä tulkintakysymyksiä ja tämä lausunto keskittyy erityisesti näihin kysymyksiin. Lisäksi eduskunnassa on ollut käsitellyssä hallituksen esitys 86/2024 vp Teollisuustuki Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä sekä Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtionyhtiöstä annetun lain muuttamisesta, jonka

yhteydessä on käsitelty julkista hallintotehtävää (PL 124 §), joka on merkityksellinen myös tämän esityksen osalta.

Talousarvion ulkopuolinen valtiontakuurahasto

Perustuslain 87 §:ssä säädetään talousarvion ulkopuolisista rahastoista. Sen mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Valtiontakuurahasto on perustuslain 87 §:ssä tarkoitettu valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto.

Yhtiön vientitakuu- ja erityistakaustoimintaa on toteutettu pitkäaikaisesti ja vakiintuneesti sillä oletuksella, että valtiontakuurahastossa olevat varat osaltaan kattavat tästä takuu- ja takaustoiminnasta aiheutuvia tappioita yhtiölle. Tämän vuoksi valtiontakuurahasto on vienninrahoitukseen liittyvä välttämätön osa jo annettujen sitoumusten ja myös toiminnan jatkuvuuden kannalta. Kyse on tässä lakiesityksessä lähinnä sääntelyn uudesta systemaattisesta järjestämisestä, kun nyt on tarkoitus siirtää valtiontakuurahastoa koskeva sääntely säädettävänä olevaan lakiin. Tältä osin voidaan vielä viitata [HE 35/1998 vp](#), jossa on todettu, että valtiontakuurahastoa koskevan sääntelyn kumoaminen ja hallinnon siirtäminen kauppa- ja teollisuusministeriöön ei ole merkinnyt silloin rahaston uudelleen perustamista, vaikka alkuperäinen säännös rahastosta on kumottu. Perustuslakivaliokunta arvioi mainitua hallituksen esitystä [HE 35/1998 vp](#) lausunnossaan PeVL 11/1998 vp, ja päätyi katsomaan, että valtiontakuurahastoa koskevat muutokset voitiin toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, koska rahaston toimintaa ei ollut silloin esityksessä laajennettu. Perustuslakivaliokunta ei arvioinut asiaa rahaston uudelleen perustamisen kannalta. Tässäkään esityksessä asiaa ei arvioida perustuslain 87 §:n mukaisena rahaston uudelleen perustamisena.

Muutoksena nykytilaan valtiontakuurahasto kattaisi jatkossa vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan lisäksi myös muita vienninrahoitukseen liittyviä riskejä. Nämä riskit olisivat kuitenkin vain pieni osa valtiontakuurahaston piirissä jo olevaa kokonaisuutta, joten sen tehtävän laajentamisessa ei katsota olevan kyse perustuslain 87 §:n mukaisesta olennaisesta käyttötarkoituksen laajentamisesta.

Ehdotus laajentaisi valtiontakuurahaston kattamaan vienninrahoituksen luottoriskien lisäksi myös vientiluottotoiminnan, jota tällä hetkellä harjoitetaan tytäryhtiö SVL:n toimesta. Koska SVL:n rahoitustoiminnan luottoriskit on tähän asti katettu rahaston piiriin kuuluvilla vientitakuilla, laajentaisi ehdotettu muutos valtiontakuurahaston kattamaan SVL:n rahoitustoiminnan markkinariskit ja likviditeettisalkun luottoriskit. Finnveran laskemasta kokonaisriskiasemasta (sisäinen taloudellinen pääomavaade) on SVL:n osuus ollut noin kymmenyksen, kun vientitakuu- ja erityistakaustoiminnan osuus on vastannut noin kolmea neljänestä tai enemmän. Tämän vuoksi valtiontakuurahaston ehdotetun laajennuksen katsotaan olevan suhteellisen pieni. Koska SVL:n tappioita katetaan tällä hetkellä valtion antamalla alijäämsitoumuksella, ei muutoksella olisi myöskään vaikutusta valtion vastuuasemaan. Valtiontakuurahaston laajemman kattavuuden vastapainona olisi SVL:n kertyneet vapaat pääomat, jotka olisivat lähtötilanteessa yhtiön lisäpuskurina pienentämässä todennäköisyyttä tarpeelle suorittaa maksuja valtiontakuurahastosta yhtiölle tappioiden kattamiseksi.

Muutoksena nykytilaan myös valtiontakuurahaston hallintoa yksinkertaistettaisiin. Jatkossa työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi rahaston päätöksenteosta, hallinnosta ja talouden sekä toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä. Julkista valtaa käyttävä toimielin olisi siis työ- ja elinkeinoministeriö. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotettu sääntely valtiontakuurahastosta ei ole ongelmallinen perustuslain 87 §:ssä säädetyn kannalta ja tämän takia esitys ehdotetaan annettavaksi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus kuitenkin katsoo, että asiassa pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto koska aiemmat rahastoon liittyvät siirrot sekä lakien kumoamiset ovat tapahtuneet ennen nykyperustuslain voimaantuloa.

Julkisen hallintotehtävän antaminen osakeyhtiölle

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. Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä ([HE 1/98 vp](#), s. 179). Julkisen hallintotehtävän käsitettä on käsitelty perustuslain esitöiden lisäksi muun muassa hallintolain esitöissä, joiden mukaan julkinen hallintotehtävä viittaa toimintaan, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiselle luonteenomaisia piirteitä. Keskeistä on myös, että tehtävä perustuu lailla tai lain nojalla annettuun julkiseen toimeksiantoon. Julkisiin hallintotehtäviin liittyy usein oikeus käyttää julkista valtaa eli hallintopäätösten tekemistä sekä asian ratkaisemista välittömästi palvelevia valmistelu- ja täytäntöönpanotoimia.

Perustuslakivaliokunta on lausunut valtion vientitakuiden myöntämisestä seuraavaa (PeVL 2/2001): "Valtion vientitakuiden myöntäminen on valiokunnan käsityksen mukaan vahvoista yksityisoikeudellisista piirteistään huolimatta sellainen julkinen hallintotehtävä kuin perustuslain 124 §:ssä tarkoitetaan. Tässä perustuslainkohdassa tarkoitettua merkittävästä julkisen vallan käytöstä ei kuitenkaan ole kysymys, kun otetaan huomioon päätöksentekoon kytkeytyvä varsin laaja harkinnanvaraisuus ja sekin, että vientitakuut ovat yksityisoikeudellisia sopimuksia."

Lakiesitys täydentäisi mutta ei olennaisesti laajentaisi Finnveran tai Suomen Vientiluotto Oy:n tähänastisia viennin rahoitukseen liittyviä tehtäviä – yhtiöiden nykyisiin julkisiin hallintotehtäviin ei esitetä muutoksia.

Yhtiön ja Suomen vientiluoton tehtävät on lueteltu lakiesityksen 5 §:ssä, joista julkisia hallintotehtäviä on 5 § 1 ja 3 momentti. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti yhtiö myöntäisi ja hallinnoisi, itsenäisesti tai yhteistyössä muiden rahoitustoimijoiden kanssa luottoja, takuita, takausohjelmia, takauksia tai muita vastuusitoumuksia elinkeinotoimintaan sekä tehdä takauspäätöksiä, joiden puitteissa rahoittaja tai luottovakuuttaja voi myöntää useita yksittäisiä rahoituksia. Yhtiö toimisi vienninrahoituslaitoksena ja osallistuisi Euroopan unionin rahoitusvälineisiin ja tekee kansainvälistä yhteistyötä toimialallaan. SVL:n tehtävänä olisi, voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti, edistää Suomen taloudellista menestystä myöntämällä yhtiön ohella vienninrahoitusta. PL 124 §:n tulkintakäytännön valossa (PeVL 2/2001) vientitakuiden myöntäminen on katsottava julkiseksi hallintotehtäväksi samoin kuin yritysrahoituksen valmistelu, myöntäminen ja perintä (PeVL 50/2017). Yhtiössä on myös 5 § 2 momentin mukaisia muita tehtäviä.

Julkiset hallintotehtävät liittyisivät siis myös jatkossa yhtiön kaiken rahoituksenvalmisteluun, myöntämiseen ja perintään. Yhtiöiden hallituksen jäseniin, toimitusjohtajaan ja henkilöstöön sovelletaan hallinnon yleislakeja ja heihin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta heidän hoitaessaan julkisia hallintotehtäviä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 57/2024 (HE 86/2024) kiinnittänyt huomiota siihen, että Teollisuustuki Oy:lle lailla säädettäväksi ehdotettua rahoitustehtävää hoidettaisiin sijoitus ja rahoitustoiminnassa tyypillisesti käytetyillä yksityisoikeudellisilla instrumenteilla, jotka muodostuvat oman ja vieraan pääoman ehtoista rahoitustuotteista. Rahoitusinstrumenttien käyttäminen on sopimusperusteista. Rahoitukseen ei liity hakumenettelyä, lakisääteisiä myöntämiskriteereitä tai rahoitusehtoja taikka muita hallinnolliselle päätöksenteolle ja lain soveltamiselle tyypillisiä piirteitä. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntely eroaa perustuslakivaliokunnan aikaisemmin tarkastelemista vientitakuista (PeVL 2/2001 vp) ja valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä (PeVL 50/2017 vp) koskevista lakiehdotuksista. Tästä huolimatta lausunnolla on merkitystä arvioitaessa julkisen hallintotehtävän luonnetta yritysrahoitustoiminnassa, sillä lausunto viittaa siihen, että julkisen hallintotehtävän käsitteellä voi olla jossain määrin erilainen sisältö eri tilanteissa ja eri aikoina.

Yhtiön ja SVL:n myöntämiin rahoituksiin sitä vastoin liittyy lakisääteisiä myöntämiskriteereitä, rahoitusehtoja ja hallinnolliselle päätöksenteolle ja lain soveltamiselle tyypillisiä piirteitä. Yhtiöt toteuttavat erityistehtävää rahoittamalla elinkeinotoimintaa Suomessa ja ulkomailla, ylläpitämällä ja kehittämällä kilpailukykyistä vienninrahoitusjärjestelmää sekä korjaamalla kotimaassa yritysrahoitustarjonnan markkinapuutetta.

Yhtiön ja SVL:n toiminnan rahoitustehtävistä, joiden on tässä esityksessä tulkittu olevan edelleenkin julkista hallintotehtävää, säädettäisiin jatkossakin lain tasolla (5 §:n 1 ja 3 momentin mukaiset rahoitustehtävät). Asiaa on tarkemmin perusteltu 5 §:n ja 25 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa.

Julkisen hallintotehtävän siirron tarkoituksenmukaisuus

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 2/2001 vp todennut, että vientitakuutoiminnan hoitaminen yhtiömuodossa on valiokunnan mielestä ollut tarkoituksenmukainen järjestely ennen muuta toiminnan erityisluonteen vuoksi. Muiden edellytysten osalta perustuslakivaliokunta korosti perustuslain säätämisen yhteydessä, että uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II).

Yhtiö on 24 vuoden ajan vakiintuneesti hoitanut julkista hallintotehtävää osakeyhtiömuodossa eikä yhtiön rahoitustehtäviin tai rakenteisiin esitetä merkittäviä muutoksia kokonaislainsäädäntöuudistuksen yhteydessä.

Kyseessä olevassa lakiesityksessä perusasetelma on pitkälti yhtenevä edellä mainitun perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 2/2001 vp kanssa, kun lakiesitys nojaa nykyisen käytännön säilyttämiseen ja yhtiön toimintaa koskevan sääntelyn parempaan systematisointiin kokoamalla lainsäädäntö yhteen lakiin. Tässä oikeusturvan ja hyvän hallinnon noudattaminen on hyvin keskeisessä osassa. Tästä voidaan mainita esimerkkeinä yhtiöiden tarkoitusten ja tehtävien määrittely laissa sekä yhtiöiden hallintoa koskeva sääntely. Tämän lisäksi yhtiöiden rahoitustoiminta on hyvin säänneltyä, ja tähän liittyy merkittävällä tavalla myös toimintaan liittyvien valtiontaloudellisten rajoitteiden huomioon ottaminen. Julkisten hallintotehtävien antamista valtion erityisrahoitusyhtiölle voidaan pitää tehtävien erityisluonne huomioon ottaen edelleen tarkoituksenmukaisena.

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten turvaaminen

Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on perustuslain 124 §:n mukaan lisäksi se, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Kokoavasti voidaan todeta, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon noudattaminen turvataan säännösperusteisesti, koska yhtiön tulee julkista hallintotehtävää hoitaessa noudattaa myös hallinnon yleislakeja. Julkisuuslain soveltamisesta on myös säädetty tarkentavasti HE:n 23§:ssä. Hallinnon yleislakien soveltamista on avattu erityisesti 5 luvun erinäisissä säännöksissä, erityisesti HE:n 25§:n, virkavastuuta koskevassa osuudessa. Näin ollen hallituksen käsityksen mukaan ehdotus ei ole tältä osin perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallinen.