

Olli Mäenpää

23.9.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 64/2025 vp)

Talousarvion ulkopuolinen rahasto

Lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin mukaan vienninrahoituksesta aiheutuvien erityisrahoitusyhtiön ja Suomen vientiluoton sellaisten tappioiden, joihin niiden vienninrahoituksen omat varat eivät riitä, kattamista varten on valtiontakuurahasto valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona. Samalla kumottaisiin valtiontakuurahastosta annettu laki, joten kysymys ei ole uudesta rahastosta.

Valtiontakuurahastoa koskevaa sääntelyä lakiehdotuksen 16-18 §:ssä on aiheellista arvioida siltä kannalta, että perustuslain 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä edellyttää. Tällaisen rahaston perustamista taikka rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan kuitenkin kahden kolmasosan enemmistö.

Valtion tehtävän hoitamisen voidaan katsoa välttämättä edellyttävän rahaston perustamista silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat, soveltuisi hyvin tehtävän hoitamiseen. Rahastojen etuina ovat niiden toiminnan itsenäisyys, varainkäytön joustavuus sekä mahdollisuus sitoa tietyt tulot ja menot toisiinsa. Rahastot mahdollistavat myös varautumisen vuosittain voimakkaasti vaihteleviin menoihin tai menoihin, joiden toteutuminen ylipäänsä on epävarmaa (HE 1/1998 vp, s. 139, PeVL 65/2022 vp, kappale 2).

Perustelujen mukaan valtiontakuurahastolla varmistettaisiin erityisrahoitusyhtiön pääomien riittävyys mahdollisten tappioiden kattamisella ilman, että yhtiötä täytyisi lisäpääomittaa valtion varoista merkittävästi etukäteen tai että jouduttaisiin tekemään lisätalousarvioesityksiä, kun yhtiön vapaat omat pääomat eivät riitä. Ehdotetun sääntelyn voidaan siten edelleen katsoa täyttävän edellä esitettyt kriteerit.

Talousarvion ulkopuoliset rahastot merkitsevät poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteesta, ja niiden katsotaan kaventavan eduskunnan budjettivaltaa. Talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin kohdistuvan vaikeutetun säätämisyjärjestyksen avulla pyritään suojaamaan eduskunnan budjettivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 139). Pe-

rustuslain 87 §:n mukaisia edellytyksiä tulee siten perustuslakivaliokunnan mukaan tulkita tiukan pidätyvästi (PeVL 35/2014 vp, s. 4, PeVL 14/2012 vp, s. 5, PeVM 10/1998 vp, s. 24). Rahaston laajentamisen olennaisuutta ei siksi myöskään pidä arvioida ainoastaan rahastokohtaisesti, vaan ensisijaisesti eduskunnan budjettivallan kokonaisuuden kannalta (PeVL 1/1997 vp, s. 1).

Perustelujen mukaan ehdotus laajentaisi valtiontakuurahaston kattamaan vienninrahoituksen luottoriskien lisäksi myös vientiluottotoiminnan, jota tällä hetkellä harjoittaa tytäryhtiö Suomen vientiluotto. Ehdotus laajentaisi valtiontakuurahaston kattamaan Suomen vientiluoton rahoitustoiminnan markkinariskit ja likviditeettisalkun luottoriskit.

Valtiontakuurahaston ehdotetun laajennuksen arvioidaan perusteluissa olevan suhteellisen pieni, eikä muutoksella olisi myöskään vaikutusta valtion vastuuseen (s. 68). Ehdotettu valtiontakuurahaston laajennus ei nämä arviot huomioon ottaen muodostuisi eduskunnan budjettivallan kokonaisuuden näkökulmasta sillä tavoin olennaiseksi, että lakiehdotus olisi hyväksyttävä perustuslain 87 §:ssä vaaditulla määräenemmistöllä.

Julkisen hallintotehtävän antaminen osakeyhtiölle

Erityisrahoitusyhtiön tehtävät

1. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa säädetään perustettavaksi ehdotetun valtion erityisrahoitusyhtiön tehtäviksi seuraavat tehtävät:

1. itsenäisesti tai yhteistyössä muiden rahoitustoimijoiden kanssa myöntää ja hallinnoida luottoja, takuita, takauksia ja muita vastuusitoumuksia elinkeinotoimintaan sekä tehdä takauspäätöksiä, joiden puitteissa rahoittaja tai luottovakuuttaja voi myöntää useita yksittäisiä rahoituksia
2. toimia vienninrahoituslaitoksena
3. osallistua Euroopan unionin rahoitusvälineisiin sekä tehdä yhteistyötä julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden, Euroopan unionin instituutioiden ja kansainvälisten tahojen kanssa.

Esityksen perustelujen mukaan nämä yhtiön rahoitustehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä (s. 47 ja 93). Tätä arviota konkretisoi myös 1. lakiehdotuksen 23 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan erityisrahoitusyhtiön palveluksessa olevaan henkilöstöön ja toimielinten jäseniin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessa tämän lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä. Sama tausta on julkisuuslain soveltamista määrittelevällä lakiehdotuksen 25 §:n 1 momentilla.

Julkisen hallintotehtävän osoittaminen valtion omistaman osakeyhtiön tehtäväksi on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta (ks. esim. PeVL 1/2025 vp, kapale 4). Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen-

mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Lainsäätäjällä on tässä suhteessa melko laaja harkintavalta, koska julkisella hallintotehtävällä perustuslain 124 §:ssä viitataan 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 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).

Toisaalta arvioidessaan Teollisuustuki Oy:n rahoitustoimintaan liittyviä tehtäviä perustuslakivaliokunta totesi, että niissä ei ole kysymys lain toimeenpanotehtävästä tai viranomaisen järjestämismääräyksellä 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 perustui keskeisesti rahoitusliiketoiminnalle luonteenomaiseen arviointiin ja päätöksentekoon. Tällaiset rahoitustehtävät eivät siten olleet perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä (PeVL 57/2024 vp, kappale 7).

Vastaavasti perustuslakivaliokunta on arvioidessaan luottotietotoimintaa todennut, että sopimusvapauden piirissä voidaan vakiintuneesti tehdä esimerkiksi rahoitukseen, investointeihin ja vapaaehtoihin 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, kappaleet 17–18).

Arvioitaessa lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin säännöksiä, joissa ehdotetaan määriteltäväksi erityisrahoitusyhtiön tehtävät ja joita selostetaan sisällöllisesti tarkemmin esityksen perusteluissa (s. 47-49), voidaan todeta, että perustettavaksi ehdotetun erityisrahoitusyhtiön tehtävät oikeudelliselta luonteeltaan rinnastuvat ainakin pääasiallisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 57/2024 vp arvioimiin Teollisuustuki Oy:n rahoitustehtäviin. Tällaisia tehtäviä ei harjoiteta julkisena hallintotehtävänä eikä niissä ole myöskään tosiasiallisen hallintotoiminnan piirteitä, joten ne eivät ole luonteeltaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia

hallintotehtäviä. Erityisrahoitusyhtiölle ei myöskään kuuluisi julkisena hallintotehtävänä pidettäviä valtionapuviranomaisen tehtäviä, jotka sisältäisivät valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä.

Erityisrahoitusyhtiölle ei siten lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin tehtävämäärittelyssä tai muuallakaan laissa annettaisi julkisia hallintotehtäviä. Myöskään näihin tehtäviin kohdistuville säännöksille rikosoikeudellisesta virkavastuusta ei siten ole perustetta.

Sikäli kuin erityisrahoitusyhtiölle olisi tarkoitus antaa tehtäväksi valtion vientitakuiden myöntäminen, tätä tehtävää voidaan kuitenkin edelleen perustuslakivaliokunnan aikaisemman arvion (PeVL 2/2001 vp, s. 1-2) mukaisesti pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla. Tehtävän antaminen ja sen antamiseen oikeuttavan toimivallan on kyseisen säännöksen mukaan perustuttava lakiin (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179). Tämä merkitsee, että muu kuin viranomainen ei voi hoitaa julkista hallintotehtävää, jos sitä ei ole sille erikseen lailla tai lain nojalla annettu. Perustuslaissa säädetty julkisten hallintotehtävien määrittelyn lakiperustaisuuden vaatimus merkitsee, että tällaisia tehtäviä ei voida antaa muun muassa osakeyhtiölle esimerkiksi pelkästään hallituksen esityksen perusteluissa. Tällaisia tehtävämäärittelyjä tai niihin viittaavia näkökohtia kuitenkin esitetään yksinomaan esityksen perusteluissa.

Keskeisimpänä voidaan pitää erityistehtäväyhtiölle 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädettäväksi ehdotettua vienninrahoitustehtävää. Viennin rahoittamista ei edellä esitettyjen perustelujen mukaan voida pitää julkisena hallintotehtävänä. Säännös merkitsisi kuitenkin perustelujen mukaan lisäksi, että yhtiö toimisi myös Suomen vientitakuulaitoksena (s. 49). Kun vientitakuulaki samalla ehdotetaan kumottavaksi ei kuitenkaan ole aivan selvää, mihin laintasoiseen säännökseen Suomen vientitakuulaitoksen julkisina hallintotehtävinä pidettävät vientitakuutehtävät perustuisivat ja millä perusteilla niitä hoidettaisiin. Myöskään lakiehdotuksen 28 §:n 4 momentin viittaussäännös ei sisällä tarkempaa sääntelyä tältä osin.

Laintasoista sääntelyä olisi ainakin vientitakuutehtävien osalta välttämätöntä täsmentää perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä. Tarkempaa vientitakuutehtävän järjestämisen ja hoitamisen laintasoista sääntelyä nykyistä laintasoista sääntelyä vastaavasti perustelee myös se, että vientitakuut perustavat valtiolle rahoitusvastuita, joiden merkitys valtiontalouden kannalta on varsin merkittävä. Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan valtion rahoitusvastuiden määrä voisi olla 70 miljardia euroa, ja valtio olisi niistä vastuussa 15 §:n mukaisesti. Myös valtion tukeen liittyvät EU-oikeudelliset näkökohdat ja valtion vientirahoitusta koskevat kansainväliset sopimusvelvoitteet voivat perustella valtion vientitakuutehtävistä vastaavan elimen ja sen tehtävien yksiselitteistä lainsäädännöllistä määrittelyä.

Suomen Vientiluotto Oy:n tehtävät

1. lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentin mukaan Suomen Vientiluotto Oy:n tehtävänä on edistää Suomen taloudellista kehitystä myöntämällä erityisrahoitusyhtiön ohella vienninrahoitusta. Myöskään säännöksessä mainittua vienninrahoituksen myöntämistä ei voida pitää julkisena hallintotehtävänä.

Erityisrahoitusyhtiön ja sen tytäryhtiönä toimivan Suomen Vientiluoton tehtävien jako muodostuisi esityksen perustelujen mukaan rinnakkaiseksi. Erityisrahoitusyhtiön tehtävät voisivat perustelujen mukaan jatkossakin jakautua emoyhtiön ja nykyisen tai tulevien tytäryhtiöiden välillä, josta on määrätty tarkemmin yhtiöjärjestyksissä. Vaikka kokonaisvastuu rahoituspalveluiden tuottamisesta keskitetään erityisrahoitusyhtiölle, on perustelujen mukaan erityisesti vienninrahoituksen kilpailukyvyn turvaamiseksi perusteltua säilyttää jatkossakin mahdollisuus hoitaa rahoitustoimintaa myös Suomen Vientiluoton kautta (s. 50).

Päällekkäinen ja epäselvä tehtävien ja vastuun jako yhtiöiden välillä muodostuu ongelmaksi etenkin, jos erityisrahoitusyhtiölle annetaan julkisia hallintotehtäviä. Tällaisen tehtävän edelleen siirtäminen tytäryhtiölle olisi ongelmallista etenkin, jos sille ei ole laissa säädettyä perustetta. Jos tämä on yhtiöiden tehtävämäärittelyä koskevan sääntelyn tarkoitus, sitä olisi arvioitava myös julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämistä koskevien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien kannalta. Tällaiseen subdelegointiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti, joskaan ei ehdottoman torjuvasti (ks. esim. PeVL 33/2021 vp, kappaleet 8-10).