



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

Julkisen hallintotehtävän antaminen valtion erityisrahoitusyhtiölle

Finnvera Oyj:n rahoitustoiminta perustuslain 124 §:n edellytysten ja perustuslakivaliokunnan
tulkintakäytännön näkökulmasta

Hallinto-oikeus
Maisteritutkielma

Laura Pursiainen

Kevät 2026
Lapin yliopisto



Lapin yliopisto

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Julkisen hallintotehtävän antaminen valtion erityisrahoitusyhtiölle – Finnvera Oyj:n rahoitustoiminta perustuslain 124 §:n edellytysten ja perustuslakivaliokunnan

tulkintakäytännön näkökulmasta

Tekijä: Laura Pursiainen

Koulutusohjelma: Oikeustiede

Ohjaaja: Professori Kirsi Kuusikko

Työn laji: Maisteritutkielma

Sivumäärä: XIV + 75 sivua

Vuosi: 2026

Tutkielmassa tarkastellaan Finnvera Oyj:n rahoitustoimintaa perustuslain 124 §:ssä säädettyjen oikeudellisten edellytysten ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön näkökulmasta.

Tutkimuksen kohteena on valtion kokonaan omistama erityisrahoitusyhtiö, jonka toimintaa koskeva lainsäädäntö uudistettiin kokonaisuudessaan 1.1.2026 voimaan tulleella valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annetulla lailla (1458/2025).

Tutkielmassa vastataan kahteen kysymykseen. Ensinnäkin tarkastellaan, miten perustuslain 124 §:ssä säädetty edellytykset toteutuvat Finnveran kaltaisessa erityisrahoitusyhtiössä ja mitä oikeudellisia haasteita arviointiin liittyy. Toiseksi arvioidaan, mikä on perustuslakivaliokunnan rooli julkisten hallintotehtävien arvioinnissa ja millaiseksi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on muodostunut Finnveran julkisten hallintotehtävien osalta.

Tutkielma on toteutettu lainopillisena tutkimuksena, ja se sijoittuu hallinto-oikeuden ja valtiosääntöoikeuden rajapintaan. Aineistona on hyödynnetty lainsäädäntöä, lainvalmisteluaineistoa, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä, asiantuntijalausuntoja sekä oikeuskirjallisuutta.

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. Tutkimustulosten perusteella PL 124 §:n mukaiset edellytykset näyttävät täyttyvän Finnveran osalta muodollisten ja menettelyllisten edellytysten näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt Finnveran vientitakuiden myöntämistä ja hoitamista julkisena hallintotehtävänä vuodesta 2001 lähtien. Kokonaislainsäädäntöuudistuksen hallituksen esityksessä Finnveran rahoitustoimintaa arvioitiin kuitenkin julkisen hallintotehtävän näkökulmasta perustuslakivaliokunnan lausuntoa laajemmin. Finnveran toiminnan oikeudellinen arviointi ei palaudu yksinomaan kysymykseen julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, vaan liittyy laajemmin myös valtiontaloudellisiin vastuisiin, valtiontakuurahaston asemaan sekä eduskunnan budjettivallan ja parlamentaarisen kontrollin toteutumiseen.

Avainsanat: perustuslaki, julkinen hallintotehtävä, julkinen valta, perustuslakivaliokunta, Finnvera, erityisrahoitusyhtiö, valtiosääntöoikeus, hallinto-oikeus

Sisällys

Lähteet	V
Lyhenteet	XIII
1 Johdanto	1
1.1 Aiheen tausta	1
1.2 Tutkimuskysymykset, aiheen rajausta ja tutkimusongelma	2
1.3 Tutkimusmenetelmä	4
1.4 Tutkielman lähteet ja oikeuslähdeoppi	5
1.5 Tutkielman rakenne	7
2 Finnveran toimintaa sääntelevä oikeudellinen viitekehys	9
2.1 Yhtiön toimintaa koskevien säännösten historia	9
2.2 Kansainvälinen sääntely	10
2.3 Kansallinen sääntely	11
3 Finnveran rooli ja asema	14
3.1 Finnveran toiminnan tarkoitus ja toimielimet	14
3.2 Finnveran tehtävät	17
3.3 Finnvera osana julkisen hallinnon järjestelmää	19
4 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle	22
4.1 Julkisen hallintotehtävän lähikäsitteet	22
4.2 Julkisen hallintotehtävän käsite	24
4.3 Muu kuin viranomainen	28
4.4 Oikeudelliset edellytykset	31
4.4.1 Lailla tai sen nojalla säätämisen vaatimus	33
4.4.2 Tarpeellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvaatimus	35
4.4.3 Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaaminen	37
4.5 Merkittävän julkisen vallan kielto	41
4.6 Julkisen hallintotehtävän hoitaminen yhtiömuodossa	44

5	Perustuslakivaliokunnan toiminta	48
5.1	Taustaa perustuslainmukaisuuden valvonnasta	48
5.2	Perustuslakivaliokunnan rooli	49
5.3	Perustuslakivaliokunnan jäsenet ja asiantuntijoiden kuuleminen	54
5.4	Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön sitovuus	56
6	Finnveran rahoitustoiminta julkisena hallintotehtävänä ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö	58
6.1	Lähtökohta: Vientitakuutoiminta yksityisoikeudellisena toimintana	58
6.2	Julkisen hallintotehtävän arviointi vientitakuulain säätämisen yhteydessä	59
6.3	Julkisen hallintotehtävän arviointi lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä	61
6.3.1	Hallituksen esityksen lähtökohdat Finnveran rahoitustoiminnan osalta	61
6.3.2	PL 124 §:n edellytysten toteutuminen Finnveran rahoitustoiminnassa	62
6.3.3	Perustuslakivaliokunnan arviointi ja sen painopisteet	65
6.4	Finnveran julkiset hallintotehtävät suhteessa muuhun yritystukitoimintaan	69
7	Johtopäätökset	72

Lähteet

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis, Mitä lainoppi on? KK Kirjapaino 1978.

Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria: yleisen oikeustieteen oppikirja. WSOY 1989.

Aarnio, Aulis, Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, Unigrafia Oy 2011.

Ervasti, Kaijus, Lakimies, oikeus, yhteiskunta – Oikeus yhteiskunnallisena käytäntönä. Edita Publishing Oy 2017.

Giordani, Tatu – Kava, Ronja, Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ja viranomaistoiminnon yhtiöittäminen. Edilex 2019.
[<https://www.edilex.fi/artikkelit/19839>] (3.4.2026).

Hautamäki, Veli-Pekka, Perustuslain auktoritatiivinen tulkinta: oikeusvertaileva tutkimus perustuslain tulkinnan auktoritatiivisista instituutioista ja niiden käyttämästä argumentaatiosta Suomessa ja Norjassa. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2002.

Hidén, Mikael, Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi valtion vientitakuista 9.2.2001.

Hidén, Mikael, Perustuslakivaliokunnan rooli Suomen valtiollisessa järjestelmässä, s. 1–10 teoksessa Aarto, Markus – Vartiainen, Markku (toim.), Oikeus kansainvälisessä maailmassa, Ilkka Saraviidan juhla- ja muistokirja. Edita 2008.

Hidén, Mikael, Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi 22.10.2025.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet, Johdatus julkisoikeuteen. 4. painos. Alma Talent 2014.

Huuskonen, Mikko, Johdon oikeudellisesta vastuusta valtion erityistehtäväyhtiössä. Lakimies 5/2023, s. 747–768.

Jyränki, Antero, Valta ja vapaus: kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä. Lakimiesliiton kustannus 1998.

Jyränki, Antero, Uusi perustuslakimme. Iura Nova 2000.

Jyränki, Antero, Valta ja vapaus: Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. 3. laitos. Talentum 2003.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko, Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton kustannus 2012.

Karhu, Juha, Kohti 2000-luvun oikeuslähdeoppia. Lakimies 7–8/2020, s. 1017–1034.

Keinänen, Anssi, Keitä kuullaan eduskunnan valiokunnissa – tosiasiallisesti? s. 137–149 teoksessa Pakarinen, Auri – Hyvärinen, Anna – Ervasti, Kaijus (toim.),

Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta, Jyrki Talan juhlaKirja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, A. juhlaJulkaissut N:o 23, 2011.

Keravuori-Rusanen, Marietta, Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Edita Publishing Oy 2008.

Kerttula, Kari, Vartijat ja järjestyksen valvojat julkisen vallan käyttäjinä. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut, Yliopistopaino 2010.

Koivisto, Ida, Julkisen vallan rajoilla. Lakimies 5/2014, s. 675–694.

Koivisto, Ida, Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi 19.9.2025.

Lavapuro, Juha, Perustuslakivaliokunnan arvovalta ja valtiosääntökulttuurin muutos, s. 223–237 teoksessa Letto-Vanamo, Pia – Mäenpää, Olli – Ojanen, Tuomas (toim.), JuhlaJulkaissut Mikael Hidén. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2009.

Lavapuro, Juha, Perustuslakivaliokunta perustuslain vartijana, s. 77–117 teoksessa Wiberg, Matti (toim.), Perustuslakihaasteet. Edita 2010. (Lavapuro 2010a).

Lavapuro, Juha, Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2010. (Lavapuro 2010b).

Lavapuro, Juha, Valtiosääntöinen managerialismi ja perusoikeudet. Oikeus 1/2010, s. 6–27. (Lavapuro 2010c).

Lavapuro, Juha, Asiantuntijalausunto liikenne- ja viestintäministeriölle koskien luonnosta hallituksen esitykseksi laiksi Liikeviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 24.11.2018.

Länsineva, Pekka, Konstitutionalismi, perusoikeudet ja yksityinen valta. Lakimies 7–8/2006, s. 1177–1190.

Merikoski, Veli, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 90. WSOY 1956.

Merikoski, Veli, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II. 3. painos. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 112. WSOY 1976.

Muukkonen, Matti, Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto. Edilex 2012. [<https://www.edilex.fi/artikkelit/8729>] (3.4.2026).

Mäenpää, Olli, Hallintosopimus. Lakimiesliiton kustannus 1989.

Mäenpää, Olli, Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä laiksi valtion vientitakuista 9.2.2001.

Mäenpää, Olli, Toimeenpanovallan käytöstä ongelmien hallintaan. Lakimies 7–8/2005, s. 1065–1085.

- Mäenpää, Olli, Julkinen valta ja oikeusvaltio, Oikeuden perusteet. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2020.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 4. painos. Alma Talent 2024. (Mäenpää 2024a).
- Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 7. painos. Edilex Kustannus 2024. (Mäenpää 2024b).
- Mäenpää, Olli, Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi 23.9.2025.
- Määttä, Kalle, Oikeuslähdeoppi lakien tulkinnassa – III lain esityöt oikeuslähteenä. Edilex 2024. [<https://www.edilex.fi/artikkelit/100013>] (3.4.2026).
- Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi, Hallintolaki. 2. uudistettu laitos. Talentum 2010.
- Nuotio, Kimmo, Oikeuslähteet ja yleiset opit. Lakimies 7–8/2004, s. 1267–1291.
- Ojanen, Tuomas, Suomen valtiosäännön perusteita. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2001.
- Ojanen, Tuomas, Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja tuomioistuimet – kohti valtiosääntöistä dialogia? s. 239–252 teoksessa Letto-Vanamo, Pia – Mäenpää, Olli – Ojanen, Tuomas (toim.), Juhlajulkaisu Mikael Hidén. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2009.
- Ojanen, Tuomas, Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi 22.10.2025.
- Pölönen, Pasi, Sopimuksellisuus julkishallinnon järjestämisessä. Lakimies 7–8/2012, s. 1149–1167.
- Rautiainen, Pauli – Kostiainen, Aura – Kurki, Visa – Soininen, Niko – Määttä, Tapio, Oikeus ja sen tutkiminen. Vastapaino 2023.
- Riekkinen, Pekka, Ihmis- ja perusoikeudet: onko skepsis mielekästä? Vastaus Aarniolle ja muille, jotka uskovat perusoikeuksien olevan vain ”muoti-ilmiö”, s. 171–200 teoksessa Tala, Jyrki – Wikström, Kauko (toim.), Oikeus – kulttuuria ja teoriaa, Juhlakirja Hannu Tolonen. Turun oikeustieteellinen tiedekunta 2005.
- Riepula, Esko, Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana: valtiosääntötutkimus eduskunnan perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä vv:n 1907–1972 valtiopäiviltä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1973.
- Saraviita, Ilkka, Havaintoja perustuslakivaliokunnan toimintatavoissa ilmenneistä muutoksista, s. 183–199 teoksessa Länsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Juhlajulkaisu Antero Jyränki: 1933–9/8.–1993. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja A:5 1993.
- Saraviita, Ilkka, Perustuslaki. 2. painos. Alma Talent Oy 2011.

Sasi, Kimmo, Asiantuntijat perustuslakivaliokunnan lausuntotyössä, s. 153–166 teoksessa Letto-Vanamo, Pia – Mäenpää, Olli – Ojanen, Tuomas (toim.), Juhlajulkaisu Mikael Hidén. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2009.

Siltala, Raimo, Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003.

Ståhlberg, Pauli – Karhu, Juha, Suomen vahingonkorvausoikeus. 7. painos. Alma Talent 2020.

Tolonen, Hannu, Oikeuslähdeoppi. WSOY 2003.

Tuori, Kaarlo, Julkisesta yksityiseen: rajoituksia ja edellytyksiä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Gummerus Kirjapaino 1998.

Tuori, Kaarlo, Perustuslakiuudistus ja hallinto-oikeus. Lakimies 4/1999.

Tuori, Kaarlo, Kriittinen oikeuspositivismi. WSOY 2000.

Tuori, Kaarlo, Oikeuden ratio ja voluntas. WSOY 2007.

Tuori, Kaarlo, Demokraattisen oikeusvaltion uhkakuvia. Lakimies 1/2014, s. 94–98.

Tuori, Kaarlo, Perustuslakivalvonta ja oikeuden kehittäminen – ylin lainkäyttö valtiovallan kolmijaon rajoilla. Lakimies 1/2018, s. 103–111.

Tuori, Kaarlo, Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi 21.9.2025.

Viljanen, Veli-Pekka, Perustuslain etusija ja ristiriidan ilmeisyyden vaatimus, s. 309–323 teoksessa Tala, Jyrki – Wikström, Kauko (toim.), Oikeus – kulttuuria ja teoriaa, Juhlakirja Hannu Tolonen. Turun oikeustieteellinen tiedekunta 2005.

Virallislähteet

Eduskunnan kanslia, Valiokuntaopas 2023, Valiokuntien yleisohjeet. Eduskunnan kanslian julkaisu 2 I 2023.

Hallituksen esitysten laatimisohteet, <https://helo.finlex.fi/ii-hallituksen-esitysten-laatimisohteet/hallituksen-esitysten-laatimisohteet/> (12.2.2026).

HE 232/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Valtiontakuukeskuksesta annetun lain muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 35/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitusyhtiöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 197/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 215/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion vientitakuista.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 267/2022 vp. Hallituksen esitys laeiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 a luvun 2 ja 3 §:n muuttamisesta.

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

Kauppa- ja teollisuusministeriö, Muistio perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi vientitakuista 8.2.2001. (KTM 2001).

KM 1997:13. Perustuslaki 2000 -komiteanmietintö. Oikeusministeriö 1997.

OECD, Arrangement on Officially Supported Export Credits. OECD/LEGAL/5005. 2026.

Oikeusministeriö, Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi valtion vientitakuista 9.2.2001. (OM 2001).

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 2/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta toiminnastaan vuonna 1996.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

PeVL 11/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi valtion erityisrahoitusyhtiöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

PeVL 23/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 2/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi valtion vientitakuista.

PeVL 22/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 28/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 36/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle vahvistamatta jääneinä palautuneet arpajaislaki, laki arpajaisverolain muuttamisesta, laki rahankeräyslain muuttamisesta ym.

PeVL 46/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Maaseutuviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi.

- PeVL 17/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi tapaturmavakuutuslain ja maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain muuttamisesta.
- PeVL 55/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kunnalliseksi eläkelaiksi ja kunnallisen eläkelain voimaanpanolaiksi.
- PeVL 55/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenalvoista annetun lain 1 §:n muuttamisesta.
- PeVL 48/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä riistahallintolaiksi sekä laiksi metsästyslain muuttamisesta, riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain muuttamisesta ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.
- PeVL 55/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.
- PeVL 57/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä pysäköinnin valvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.
- PeVL 23/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVL 8/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta ja viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta.
- PeVL 26/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi ym.
- PeVL 50/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä.
- PeVL 65/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.
- PeVL 93/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 a luvun 2 ja 3 §:n muuttamisesta.
- PeVL 57/2024 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Teollisuustuki Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä sekä Suomen Teollisuussijoitus Oy -nimisestä valtionyhtiöstä annetun lain muuttamisesta.

PeVL 47/2025 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi.

TaVM 23/2025 vp. Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö, Lisäselvitys Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi. VN/16/2025, 2.10.2025. (TEM 2025a).

Työ- ja elinkeinoministeriö, Vastine talousvaliokunnalle koskien luonnosta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi. VN/16/2025, 8.9.2025. (TEM 2025b).

Työ- ja elinkeinoministeriö, Vastine talousvaliokunnalle koskien luonnosta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi. VN/16/2025, 24.11.2025. (TEM 2025c).

Työ- ja elinkeinoministeriö, Vastine talousvaliokunnalle koskien luonnosta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi. VN/16/2025, 27.11.2025. (TEM 2025d).

Valtioneuvosto, Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. (VN 2023:58).

Valtioneuvosto, Kestävää kasvua valtion omistuksella: valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäättös 2024. Valtioneuvoston julkaisuja 2024:28. (VN 2024:28).

Valtioneuvoston kanslia, omistajaohjausosasto, Asiantuntijalausunto talousvaliokunnalle koskien luonnosta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi. 8.9.2025. (VNK 2025).

Valtiovarainministeriö, Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet harkittaessa toiminnan yhtiöittämistä. VM/1064/00.00.01/2018. (VM 2018a).

Valtiovarainministeriö, Yhtiöittämisen periaatteet valtiolla, esiselvitys 30.1.2018. Valtionhallinnon kehittämisosasto. (VM 2018b).

Valtiovarainministeriö, lausunto talousvaliokunnalle koskien luonnosta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi. 8.9.2025. (VM 2025).

Internetlähteet

Finnvera, Finnvera lyhyesti, itsekannattavuus ja varainhankinta.
<https://www.finnvera.fi/finnvera/tietoa-finnverasta> (25.4.2026).

Finnvera, Finnvera-konsernin toimintakertomus ja tilinpäätös 2025.

<https://www.finnvera.fi/tietoa-finnverasta/vuosikertomukset-ja-raportit>
(26.2.2026).

Finnvera, Finnveran liiketoimintaperiaatteet, Laatuja järjestelmä. <https://www.finnvera.fi/tietoa-finnverasta/finnveran-liiketoimintaperiaatteet> (17.1.2026).

Finnvera, Hallinnointi, Finnveran omistus ja omistajapolitiikka.

<https://www.finnvera.fi/finnvera/tietoa-finnverasta/hallinnointi> (25.4.2026).

Finnvera, Selvitys hallinto- ja ohjausjärjestelmästä sekä palkitsemisraportti 2025.

<https://www.finnvera.fi/tietoa-finnverasta/vuosikertomukset-ja-raportit>
(26.2.2026).

Schein, Martin, Profeetoista ja professoreista. Perustuslakiblogi, Suomen valtiosääntöoikeudellisen seuran ajankohtaispalsta. 13.4.2013.

<https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2013/04/13/martin-scheinin-profeetoista-ja-professoreista/> (25.4.2026).

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM), Lainat, takaukset ja takuut. <https://tem.fi/lainat-takaukset-ja-takuut> (25.4.2026).

Valtioneuvosto (VN), Valtion omistamat yhtiöt ja omistussuhteet 24.4.2026.

<https://valtioneuvosto.fi/omistajaohjaus/yhtiot> (26.4.2026).

Yle, Zyskowicz myöntää kärjistäneensä kritisoidessaan oikeustieteilijöitä – pysyy silti kannassaan. 23.4.2013. <https://yle.fi/a/3-6591552> (25.4.2026).

Oikeustapaukset

Eduskunnan oikeusasiamies EOAK/883/2018

EIT, Van der Musselle v. Belgia, tuomio 23.11.1983, 8919/80

KKO 2001:79

KKO 2010:23

Lyhenteet

EIT Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

EOA Eduskunnan oikeusasiamies

EU Euroopan unioni

EY Euroopan yhteisö

HE Hallituksen esitys

HL Hallintolaki (434/2003)

KKO Korkein oikeus

KM Komiteanmietintö

Kok. Kansallinen Kokoomus

KTM Kauppa- ja teollisuusministeriö

OECD Organisation for Economic Co-operation and Development (Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö)

OM Oikeusministeriö

OYL Osakeyhtiölaki (624/2006)

TESI Suomen Teollisuussijoitus Oy

PeVL Perustuslakivaliokunnan lausunto

PeVM Perustuslakivaliokunnan mietintö

PL Perustuslaki (731/1999)

RL Rikoslaki (39/1889)

SVL Suomen Vientiluotto Oy

TaVM Talousvaliokunnan mietintö

TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

VahL Vahingonkorvauslaki (412/1974)

VM Valtiovarainministeriö

VN Valtioneuvosto

VNK Valtioneuvoston kanslia

WTO World Trade Organization (Maailman kauppajärjestö)

1 Johdanto

1.1 Aiheen tausta

Tällä hetkellä valtiolla on 34 erityistehtävayhtiötä, joista 20 on kokonaan valtion omistamia. Näistä yhtiöistä yksi on Finnvera Oyj (jäljempänä yhtiö tai Finnvera).¹ Erityistehtävayhtiöllä tarkoitetaan yhtiötä, jolle on valtion määrittelemä esimerkiksi elinkeino- tai teollisuuspoliittinen tehtävä tai jokin muu erityisrooli.² Finnveran erityistehtävänä on myöntää ja hallinnoida luottoja, takuita, vientitakuita, takauksia ja muita vastuusitoumuksia, minkä vuoksi Finnveraa kutsutaan myös erityisrahoitusyhtiöksi tai erityistehtävayhtiöksi.

Ennen vuotta 2026 Finnveran toimintaa säänteli seitsemän eri lakia ja useat eri asetukset. Vuoden 2026 alusta saatettiin voimaan valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annettu laki (1458/2025), joka kumosi aiemmin voimassa olleen lainsäädännön ja kokosi Finnveran lainsäädännön yhden säädöksen alle. Tämän kokonaislainsäädäntöuudistuksen taustalla oli Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan kokonaislainsäädäntöuudistuksella on tarkoitus vahvistaa viennin edistämisen rakenteita ja Finnveran vientiä tukevaa roolia.³

Finnveran oikeudellinen viitekehys koostuu kansainvälisestä sääntelystä, osakeyhtiölainsäädännöstä, julkisoikeudellisesta sääntelystä sekä erityislainsäädännöstä. Finnveran rahoitustoiminta on kokonaislainsäädäntöuudistuksen hallituksen esityksessä katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi⁴, minkä vuoksi sitä sitovat perustuslain (731/1999, PL) 124 §:ssä säädetyt vaatimukset. Yhtiön hoitamiin julkisiin hallintotehtäviin sovelletaan hallinnon yleislakeja.

Tutkielmassa on sekä valtiosääntöoikeudellisia että hallinto-oikeudellisia elementtejä. Hallinto-oikeuden ja valtiosääntöoikeuden rajapinta näkyy tutkielmassa siten, että perustuslain 124 §:ssä säädetty mahdollisuus antaa julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle kiinnittyy perusoikeussäännöksiin ja oikeusvaltion vaatimuksiin. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että hallinto-oikeus on palannut juurilleen. Julkisen hallinnon uudet menettelytavat, kuten

¹ VN, Valtion omistamat yhtiöt ja omistusosuudet 24.4.2026.
<https://valtioneuvosto.fi/omistajaohjaus/yhtiot> (26.4.2026).

² VN 2024:28, s. 5.

³ VN 2023:58, s. 99.

⁴ HE 64/2025 vp, s. 6.

yksityistäminen, luovat uusia haasteita perusoikeuksien toteutumiselle.⁵ Perustuslain 124 §:n tulkintaa määrittelevät lukuisat eri käsitteet, kuten julkinen hallintotehtävä, julkinen valta, julkinen tehtävä, julkinen toiminta ja merkittävä julkinen valta. Näiden käsitteiden sekä perustuslain 124 §:n tulkinta rakentuu pitkälti oikeuskirjallisuuden ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön varaan. Tämän vuoksi tutkielmassa tarkastellaan muun ohella perustuslakivaliokunnan toimintaa ja avataan valiokunnan tulkintakäytäntöä.

1.2 Tutkimuskysymykset, aiheen rajausta ja tutkimusongelma

Perustuslain 124 §:n soveltaminen ei ole vaivatonta sen oikeudellisten edellytysten ja rajoitusten tulkinnanvaraisuuden vuoksi. Haasteita tuovat valtiosääntöoikeudessa ja hallinto-oikeudessa tyypillisesti käytettävien käsitteiden terminologiset erot. Lisäksi julkisen hallintotehtävän antaminen osakeyhtiölle on lähtökohtaisesti poikkeus pääsääntöön, jonka mukaan julkisten hallintotehtävien hoitaminen kuuluu viranomaisille. Keskeinen tutkimusongelma on se, miten perustuslain 124 §:n edellytykset toteutuvat Finnveran kaltaisessa valtion kokonaan omistamassa erityisrahoitusyhtiössä ja millaisia oikeudellisia haasteita arviointiin liittyy. Arvioinnista ajankohtaisen tekee Finnveran kokonaislainsäädäntöuudistus, jonka yhteydessä hallituksen esityksessä Finnveran rahoitustoimintaa tarkasteltiin julkisen hallintotehtävän näkökulmasta laajemmin kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Tutkimusongelmaan liittyy myös kysymys siitä, miten johdonmukaisena perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö näyttäytyy julkisen hallintotehtävän ja sen oikeudellisten edellytysten määrittelyssä.

Edellä mainitun tutkimusongelman vuoksi tutkielmassa vastataan kysymyksiin:

1. Miten perustuslain 124 §:ssä säädetyt edellytykset toteutuvat Finnveran kaltaisessa erityisrahoitusyhtiössä ja mitä oikeudellisia haasteita arviointiin liittyy?
2. Mikä on perustuslakivaliokunnan rooli julkisten hallintotehtävien arvioinnissa ja millaiseksi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on muodostunut Finnveran julkisten hallintotehtävien osalta?

Tutkielmassa on päädytty käsittelemään valtion erityistehtäväyhtiöiden osalta vain Finnveraa, koska yhtiöön sovellettava lainsäädäntö on vastikään kokenut kokonaislainsäädäntöuudistuksen. Uuden lainsäädännön myötä julkisen hallintotehtävän ja

⁵ Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 459.

markkinaehtoisen toiminnan välinen rajapinta on noussut erityisen ajankohtaiseksi kysymykseksi. Lisäksi Finnvera on valtion erityistehtäväyhtiöistä yksi merkittävimmistä sekä toimintansa laajuuden että julkiseen talouteen kohdistuvien vaikutustensa vuoksi. Alaluvussa 6.4 käytetään vertailukohtana kahta muuta valtion erityistehtäväyhtiötä, koska perustuslakivaliokunta on arvioinut niiden yritystukitoimintaan liittyviä tehtäviä julkisen hallintotehtävän näkökulmasta. Nämä arviot havainnollistavat valiokunnan tulkintakäytännön kehityslinjaa. Muita erityistehtäväyhtiöitä ei tutkielmassa käsitellä itsenäisinä tutkimuskohteina. Finnveran tytäryhtiön toiminta ja tehtävät on jätetty tarkastelun ulkopuolelle, mutta niitä sivutaan siltä osin kuin ne liittyvät Finnveran julkisten hallintotehtävien arviointiin ja tehtäväjakoon emoyhtiön ja tytäryhtiön välillä.

Oikeusvertailun näkökulmasta todettakoon, että perustuslain 124 §:lle ei ole suoraa vertailukohtaa muiden EU-jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Muiden maiden lainsäädännössä julkisten hallintotehtävien antaminen muille kuin viranomaisille pohjautuu yleisiin oppeihin tai on hallinto-oikeudellisen lainsäädännön varassa. Valtiosääntöoikeudellista vertailupohjaa julkisen hallintotehtävän antamisesta muille kuin viranomaisille ei löydy kovinkaan paljoa. Pohjoismaista Ruotsin lainsäädännössä on asetettu oikeudellisia kriteerejä julkisten hallintotehtävien yksityistämiseksi. Ruotsin hallitusmuodon 11 luvun 6 §:n mukaan julkisten hallintotehtävien antaminen muille kuin viranomaisille sisältää vain lakiperusteisuuden vaatimuksen sellaisissa tilanteissa, joissa julkinen hallintotehtävä sisältää julkisen vallan käyttöä. Tanskassa ja Norjassa edellytetään myös lakiperusteisuutta ja oikeusvaltiollisten periaatteiden huomioon ottamista, mutta näiden valtioiden perustuslaeissa ei ole tästä mainintaa. Muiden pohjoismaiden lainsäädännössä tällaisia lainsäädännöllisiä kriteerejä ei ole.⁶ Myös suomalainen merkittävän julkisen vallan käytön antamista koskeva rajoitus on melko ainutlaatuinen ulkomaisen lainsäädännön kontekstissa.⁷

Näin ollen tutkielman ulkopuolelle on rajattu syvälinen paneutuminen ulkomaiseen lainsäädäntöön ja oikeusvertailu. Kansainvälistä viitekehystä on käsitelty vain Finnveraa koskevan lainsäädännön yhteydessä, tekemällä muutamia huomioita käsitteiden määrittelyn yhteydessä sekä perustuslakivaliokunnan toimintaa käsittelevässä luvussa. Pohjoismaisiin oikeusjärjestelmiin on tehty lyhyitä viittauksia käsitteiden kontekstualisoinnin yhteydessä.

⁶ Keravuori-Rusanen 2008, s. 267–268.

⁷ Keravuori-Rusanen 2008, s. 413.

1.3 Tutkimusmenetelmä

Tutkielma on toteutettu lainopillisena tutkimuksena. Lainopin eli *oikeusdogmatiikan* tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus ja sen tehtävänä on vallitsevan oikeustilan tulkinta ja systematisointi.⁸ Tulkinna ja systematisoinnin keinoja ovat oikeuslähde-, tulkinta- ja argumentaatio-opit.⁹ Tulkinalla tarkoitetaan sitä, että lainopin tarkoituksena on esittää toteutuneita, toteutettavissa olevia tai mahdollisesti toteutettavia tulkintoja voimassa olevasta oikeudesta. Systematisoinnilla puolestaan tarkoitetaan voimassa olevien oikeussääntöjen, oikeusperiaatteiden ja muiden oikeudellisten ratkaisustandardien keskinäisten suhteiden määrittämistä ja oikeusjärjestyksen jäsentämistä johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi.¹⁰

Lainopillisessa tutkimuksessa tarkoituksena on selventää voimassa olevan oikeuden sisältöä oikeuslähteiden avulla.¹¹ Perinteisesti oikeusteoriassa on hahmoteltu eri tapoja, joilla tulkintatietoa on mahdollista tuottaa. Näistä tavoista on esitetty erilaisia tulkintateorioita (esimerkiksi systemaattinen tulkinta), joita Aarnio on kutsunut menetelmällisiksi ohjeiksi tai suosituksiksi. Aarnion mukaan ei kuitenkaan ole olemassa yhtä ja ainoa oikeaa metodologia tai teoriaa, joka takaisi kaikissa oloissa oikean lopputuloksen. Aarnio onkin esittänyt, että lainoppi koostuu monista, toisiinsa lomittuvista – peleiksikin kutsutuista – osatoiminnoista. Oikeudellista ongelmaa ratkaistaessa tutkija saattaa käyttää useampaa eri osatoimintoa ennen kuin löytää oikean ratkaisun, vaikkei Aarnion mukaan ”universaalia, kaikki tilanteet kattavaa totuutta näytä olevan olemassa”.¹²

Siltala on kuvannut lainoppia metodisesti suljetuksi, mutta argumentatiivisesti avoimeksi tutkimusalaksi. Siltalan mukaan lainoppi on suhteutettava tutkimuksellisten premissien ja tulkintatulosten osalta muun ohella yhteiskuntatieteisiin, oikeusteoriaan, oikeusfilosofiaan ja oikeushistoriaan.¹³ Ervastian mukaan oikeus on osa yhteiskuntaa, ja oikeus ja yhteiskunta ovat kietoutuneet toisiinsa erottamattomasti.¹⁴ Tässä tutkielmassa on hyödynnetty edellä mainittua Siltalan näkemystä. Oikeushistoriallinen tarkastelu toimii tutkielmassa lainopillista analyysia tukevana taustoituksena. Oikeushistoriallista lähestymistapaa tuodaan esiin käymällä läpi säädösten, käsitteiden ja toimielinten historiaa. Tarkastelun tarkoituksena on havainnollistaa

⁸ Aarnio 1989, s. 48.

⁹ Rautiainen ym. 2023, s. 136.

¹⁰ Siltala 2003, s. 137–138, 501.

¹¹ Rautiainen ym. 2023, s. 18, 136.

¹² Aarnio 1978, s. 104, 125.

¹³ Siltala 2003, s. 753.

¹⁴ Ervasti 2017, s. 11.

perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön kehitystä sekä voimassa olevan oikeustilan muodostumiseen vaikuttaneita julkisen hallintotehtävän arviointiin liittyviä lähtökohtia. Oikeusteoreettisia ja oikeusfilosofisia näkökulmia on tuotu esiin etenkin sen vuoksi, että oikeudellisten ilmiöiden taustalla on aina arvoulottuvuus. Koska tutkielmassa tarkastellaan perustuslain 124 §:ssä säädettyjä edellytyksiä sekä perusoikeus- ja vallankäyttökysymyksiä, perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä ja valtion kokonaan omistaman yhtiön toimintaa, on perusteltua tuoda esiin myös yhteiskunnallista kontekstia.

Tutkielma sijoittuu hallinto-oikeuden ja valtiosääntöoikeuden alan rajapintaan. Oikeudenalojen limittyneisyyden vuoksi tarkkaa rajanvetoa ei oikeudenalojen välillä ole mahdollista eikä tarpeellista tehdä. Tutkielmassa tarkastellaan perustuslain säännöksiä suhteessa Finnveran toimintaan sekä perustuslakivaliokunnan toimintaa molempien oikeudenalojen ominaispiirteiden kautta.

1.4 Tutkielman lähteet ja oikeuslähdeoppi

Oikeuslähteillä tarkoitetaan asiakirjoja ja yhteiskunnallisia käytäntöjä, jotka ovat sekä tulkinnan kohteena että tulkinnan apuvälineinä. Oikeuslähdeopilla puolestaan tarkoitetaan sitä, mistä oikeutta koskeva tieto löytyy, mitä lähteitä saa ja tulee käyttää ja mikä on eri oikeuslähteiden keskinäinen painoarvo.¹⁵ Oikeuslähdeopilla on katsottu olevan merkitystä ratkaisutoiminnan lisäksi myös tulkintoihin tähtäävässä lainopissa.¹⁶ Oikeuslähteistä ja oikeuslähdeopista on esitetty oikeuskirjallisuudessa erilaisia tulkintoja. Suomalaisen oikeuskulttuurin perustana on pidetty peczenikiläis-aarniolaista oikeuslähdeoppia, jossa vastataan siihen, mille asiakirjoille ja käytännöille oikeudellinen ratkaisu voi perustua.¹⁷ Aarnio on esittänyt oikeuslähteen käsitteelle laajan ja suppean määritelmän. Suppean määritelmän (*sensu stricto*) mukaan oikeuslähteillä tarkoitetaan vain virallislähteitä eli lakia, maantapaa, lainsäätäjän tarkoitusta ja tuomioistuinratkaisuja. Laajan määritelmän (*sensu largissimo*) mukaan edellä mainittu määritelmä laajentuu vielä koskemaan tulkintaperusteita eli esimerkiksi moraalisia näkökohtia. Aarnio jakaa oikeuslähteet niiden velvoittavuuden mukaan.¹⁸

Peczenikiläis-aarniolaisesta oikeuslähdeopista on esitetty kritiikkiä, vaihtoehtoisia määritelmiä ja teorioita, ja kuten Aarniokin on todennut: ”yhtenäisen oikeuslähdeopin aika on takanapäin”.¹⁹

¹⁵ Rautiainen ym. 2023, s. 136, 141.

¹⁶ Nuotio 2004, s. 1268.

¹⁷ Rautiainen ym. 2023, s. 141.

¹⁸ Aarnio 1989, s. 218–219.

¹⁹ Aarnio 2011, s. 115.

Esimerkiksi Karhu on artikkelissaan ”Kohti 2000-luvun oikeuslähdeoppia” esittänyt oikeuslähdeoppi 1.0-mallin. Karhun esityksessä on jaottelu vahvasti ja heikosti velvoittaviin sekä sallittuihin oikeuslähteisiin, mutta nämä oikeuslähteet jaotellaan vielä auktoriteetti-, asia- ja synkronointilähteisiin.²⁰ Tolonen puolestaan on pyrkinyt kehittämään Aarnion luokittelua sitovuuden näkökulmasta ja kehittänyt kolme oikeuslähdekäsitettä (formaalinen, sisällöllinen ja reaalinen oikeuslähdekäsite). Näissä oikeus nähdään prosessina ja oikeuslähteiden kerrostuneisuutena.²¹

Tutkielmassa käytetyt oikeuslähteet noudattavat oikeustieteessä yleisesti tunnettua ja edellä mainittua jaottelua vahvasti ja heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Tutkielman taustalla vaikuttaa etenkin OECD:n vientiluottosopimus, joka on saatettu EU:n jäsenmaita sitovaksi lainsäädännöksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 1233/2011 tiettyjen suuntaviivojen soveltamisesta julkisesti tuettuihin vientiluottoihin ja neuvoston päätösten 2001/76/EY ja 2001/77/EY kumoamisesta. Kansallisen lainsäädännön osalta määräävässä asemassa ovat julkisoikeudellinen sääntely sekä Finnveraa koskeva erityislainsäädäntö.

Tutkielmassa on hyödynnetty heikosti velvoittavista oikeuslähteistä etenkin lainvalmisteluaineistoa, erityisesti lukuisia perustuslakivaliokunnan lausuntoja sekä hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 64/2025 vp). Määrän mukaan hallituksen esitykset ja valiokuntien mietinnöt voivat ilmaista, mikä on lainsäätäjän, lain ja tietyn lainkohdan tarkoitus. Lisäksi useampien eri hallitusten esitysten hyödyntäminen on perusteltua sellaisissa tilanteissa, joissa lakia ei ole tosiasiallisesti muutettu.²² Hallituksen esitysten laatimisoheiden mukaan hallituksen esitys palvelee tulevaa lain tulkintaa ja soveltamista.²³ Finnveran osalta on toteutettu kokonaislainsäädäntöuudistus, joka on tullut voimaan vuoden 2026 alusta. Lainsäädännön ollessa tuoretta on perusteltua käyttää oikeuslähteenä lainvalmisteluaineistoa. Myös Määrän mukaan esitöiden merkitys oikeuslähteenä on suurimmillaan silloin, kun lainsäädäntö on uutta.²⁴ Tässä tutkielmassa perustuslakivaliokunnan lausuntojen merkitys on suuri, ja ne ovat Määrän mukaan heikosti velvoittavan oikeuslähteen asemassa.²⁵

²⁰ Karhu 2020, s. 1022–1023.

²¹ Tolonen 2003, s. 28; Rautiainen ym. 2023, s. 145.

²² Määttä 2024, s. 4–6.

²³ Hallituksen esitysten laatimisoheet, jakso II.

²⁴ Määttä 2024, s. 7.

²⁵ Määttä 2024, s. 11.

Sallittuja oikeuslähteitä on käytetty laajasti, etenkin kirjallisuuden osalta. Oikeuskäytäntö Finnveran osalta on vähäistä ja pääasiassa se koskee perintään liittyviä asioita. Tämän vuoksi tuomioistuinten oikeuskäytäntöä ei ole tutkielmassa otettu huomioon. Osittain tutkielmassa on tukeuduttu vanhempaan kirjallisuuteen, jotta on ymmärretty nykyisin voimassa olevan oikeuden kehityslinjat ja historia. Tutkielman yhtenä keskeisenä kirjallisuuslähteenä on käytetty Keravuori-Rusasen vuonna 2008 julkaistua väitöskirjaa, joka on aiheen kannalta yksi merkittävimmistä tutkimuksista. On kuitenkin syytä huomata, että väitöskirjan julkaisun jälkeen perustuslakivaliokunta on antanut useita lausuntoja, minkä vuoksi väitöskirjassa esitetyt näkemyksiä on arvioitu suhteessa sittemmin kehittyneeseen tulkintakäytäntöön.

1.5 Tutkielman rakenne

Tässä tutkielmassa oikeusdogmatiikkaan liittyvä systematiikka näkyy etenkin tutkielman rakenteessa, joka etenee yleisistä asioista erityisiin. Tutkielma on jaettu seitsemään päälukuun. Tutkimuskysymyksiin vastaaminen edellyttää aluksi yhtiön oikeudellisen viitekehyksen kartoittamista, joten johdannon jälkeen tutkielman toisessa luvussa käydään läpi Finnveran toimintaa sääntelevää oikeudellista viitekehystä esittelemällä kansallista ja kansainvälistä sääntelyä sekä yhtiön toimintaa koskevien säännösten historiaa.

Yhtiön oikeudellisen viitekehyksen esittely ei suoraan kerro, millaiseksi yhtiön rooli ja asema ovat muotoutuneet, joten tutkielman kolmannessa luvussa käsitellään Finnveran roolia ja asemaa yhtiön toiminnan tarkoituksen ja tehtävien kautta. Lisäksi luvussa taustoitetaan yhtiön asemaa julkisen hallinnon järjestelmässä.

Neljäs luku käsittelee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten ja merkittävän julkisen vallan käytön kiellon näkökulmasta. Lisäksi luvussa käsitellään julkisen hallintotehtävän hoitamista yhtiömuodossa ja julkisen hallintotehtävän lähikäsitteitä, joiden ymmärtäminen on tarpeellista julkisen hallintotehtävän käsitteen ymmärtämiseksi.

Viidennessä luvussa tarkastellaan perustuslakivaliokunnan toimintaa ja avataan lukijalle valiokunnan asemaa yhteiskunnallisessa kontekstissa, asiantuntijoiden kuulemiskäytäntöjä sekä valiokunnan lausuntokäytännön sitovuutta. Perustuslakivaliokunnan asema perustuslain tulkitsijana on tutkielman kannalta yhtä olennainen kuin sen lausuntokäytäntö. Valiokunnan lausuntokäytäntö on muodostunut oikeuslähdeopillisesti mielenkiintoiseksi kokonaisuudeksi. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunnan toimintaa käsitellään omassa luvussaan.

Kuudes luku käsittelee Finnveran rahoitustoimintaa julkisena hallintotehtävänä ja tarkastelee perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön kehityslinjaa Finnveran osalta yhtiön perustamisesta kokonaislainsäädäntöuudistukseen saakka. Lisäksi luvussa suhteutetaan Finnveran julkisia hallintotehtäviä muuhun yritystukitoimintaan. Viimeisessä luvussa esitellään tutkielman johtopäätökset.

2 Finnveran toimintaa sääntelevä oikeudellinen viitekehys

2.1 Yhtiön toimintaa koskevien säännösten historia

Vielä vuoden 2025 loppuun asti Finnveran toimintaa sääntelivät useat eri lait ja asetukset. Finnveraa koskevaa sääntelyä on vuosien mittaan, etenkin toimintaympäristön muutosten vuoksi, muutettu ja uudistettu useaan kertaan. Kuten edellä on jo mainittu, Finnveran kokonaislainsäädäntöuudistus toteutettiin Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti ja uusi lainsäädäntö tuli voimaan 1.1.2026. Aiemmin voimassa ollut velvoittava lainsäädäntö oli muodostunut rakenteiltaan ja sääntelytavoiltaan toisistaan poikkeavaksi, minkä vuoksi hallitusohjelman mukaan Finnveran lainsäädännön kokonaisuudistus oli toteutettava Orpon hallituskauden aikana.²⁶ Kokonaislainsäädäntöuudistuksen tavoitteina olivat lainsäädännön tiivistäminen ja selkeyttäminen sekä yhtiön roolin ja tehtävien selkeyttäminen. Näillä uudistuksilla on puolestaan tarkoitus edesauttaa Finnveran toimintaa viennin edistämisessä.²⁷ Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) talousvaliokunnalle antaman lausunnon mukaan lakiesityksellä on muun ohella pyritty selkeyttämään julkisen hallintotehtävän ja markkinaehtoisien toiminnan rajapintaa.²⁸

Finnveran perustamisesta säädettiin laissa valtion erityisrahoitusyhtiön perustamiseen liittyvistä järjestelyistä (442/1998) sekä asetuksessa valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetun lain ja siihen liittyvän lainsäädännön voimaantulosta (818/1998). Valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetussa laissa (443/1998, jäljempänä aiemmin voimassa ollut yhtiölaki) sekä asetuksessa valtion erityisrahoitusyhtiöstä (956/1998) sekä valtioneuvoston asetuksessa valtion erityisrahoitusyhtiölle myönnettävästä valtion lainasta (1539/2016) säädettiin yhtiön tehtävistä, hallinnosta ja toimintaperiaatteista.

Valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta annetussa laissa (445/1998, jäljempänä toimintalaki) sekä kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksessa Finnvera Oyj:n pääomatakuista (744/2001) säädettiin yhtiön kotimaassa tapahtuvasta luotto- ja takaustoiminnasta. Valtion vientitakuista annetussa laissa (422/2001, jäljempänä vientitakuulaki) ja valtioneuvoston asetuksessa vientitakuutoiminnassa noudatettavista periaatteista (558/2001) säädettiin vientitakuutoiminnasta. Lisäksi yhtiön antamista

²⁶ HE 64/2025 vp, s. 4.

²⁷ HE 64/2025 vp, s. 6.

²⁸ TEM 2025b, s. 1.

sitoumuksista säädettiin valtion alustakauksista annetussa laissa (573/1972, jäljempänä alustakauslaki), ympäristönsuojelua edistäviin investointeihin myönnettävistä valtiontakauksista ja vientitakuista annetussa laissa (609/1973, jäljempänä ympäristötakauslaki) sekä valtion perusraaka-ainehuollon turvaamiseksi annetussa laissa (651/1985, jäljempänä raaka-ainetakuulaki).

Finnveran tytäryhtiöstä, Suomen Vientiluotto Oy:stä (SVL) on ollut voimassa oma yhtiölaki, laki Suomen Vientiluotto Oy -nimisestä yhtiöstä (1136/1996) sekä SVL:n toimintaa koskeva laki, laki julkisesti tuetuista vienti- ja alusluotoista sekä korontasauksesta (1543/2011, jäljempänä vientiluottolaki). Lisäksi SVL:n toimintaa on ohjannut valtioneuvoston asetus julkisesti tuetuista vienti- ja alusluotoista sekä korontasauksesta (1546/2011) ja työ- ja elinkeinoministeriön asetus julkisesti tuetuista vienti- ja alusluotoista sekä korontasauksesta (1547/2011).

Kaikki edellä mainitut säädökset on kumottu ja 1.1.2026 alkaen on ollut voimassa laki valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä (1458/2025). Selvyyden vuoksi tässä tutkielmassa 1.1.2026 voimaan tulleesta laista voidaan käyttää myös termiä *yhtiölaki*.

2.2 Kansainvälinen sääntely

Yhtiön vientitakuutoimintaa sääntelevät lukuisat kansainväliset säädökset ja sopimukset. Keskeisiä ovat OECD:n (Organization for Economic Co-operation and Development) vientiluottosopimus ja Euroopan unionin (EU) lainsäädäntö, jotka määrittävät julkisen vienninrahoituksen yleiset puitteet ja reunaehdot. Vientitakuutoimintaa on saatu yhdenmukaiseksi EU:n alueella harmonisointidirektiivillä, jossa on esimerkiksi luvut vakuutusturvan osatekijöistä, takuumaksuista, maapolitiikasta ja ilmoitusmenettelyistä.²⁹ Myös lyhyen maksuajan luottovakuutuksia koskeva komission tiedonanto vaikuttaa yhtiön toimintaan.³⁰ Yhtiön on rahoitustoiminnassaan otettava huomioon myös EU:n valtiontukisääntely, erityisesti ns. De minimis -asetus³¹ ja yleinen ryhmäpoikkeusasetus.³²

²⁹ Neuvoston direktiivi keskipitkän ja pitkän ajan liiketoimien vientiluottovakuutusta koskevien keskeisten säännösten yhdenmukaistamisesta (98/29/EY).

³⁰ Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan mukainen komission tiedonanto jäsenvaltioille perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan soveltamisesta lyhytaikaisiin vientiluottovakuutuksiin (97/C 281/03).

³¹ Komission asetus Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen (EU 2023/2831).

³² Komission asetus tiettyjen tukimuotojen toteutamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (EU 651/2014).

OECD:n vientiluottosopimus on saatettu EU:n jäsenmaita sitovaksi lainsäädännöksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 1233/2011 tiettyjen suuntaviivojen soveltamisesta julkisesti tuettuihin vientiluottoihin ja neuvoston päätösten 2001/76/EY ja 2001/77/EY kumoamisesta. OECD:n vientiluottosopimus koskee muun muassa sallittuja enimmäisluottoaikoja, käteisosuuksia, vähimmäiskorkoja, kauppojen takaisinmaksuehtoja ja minimitakuumaksuja.³³

Lisäksi yhtiö on sitoutunut noudattamaan OECD:n lahjonnanvastaista suositusta (Recommendation of the Council on Bribery and Officially Supported Export Credits), OECD:n monikansallisia yhtiöitä koskevia toimintasuosituksia (OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct) ja OECD:n suositusta ympäristö- ja sosiaalisten asioiden huomioimisesta vientitakuu- ja vientiluottotoiminnassa, ns. Common Approaches -suositus (OECD Recommendation of the Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence). Lisäksi yhtiö on sitoutunut toimimaan ISO 9001 -sertifioidun toimintajärjestelmän ja WTO:n (Maailman kauppajärjestö) määräysten mukaisesti.³⁴

2.3 Kansallinen sääntely

Finnveran ja sen tytäryhtiön SVL:n toimintaa ohjaavat osakeyhtiölaki (624/2006, OYL), yhtiöitä koskevat erityislait ja kansainväliset sopimusvelvoitteet sekä valtion asettamat elinkeino- ja omistajapoliittiset tavoitteet.³⁵ Lisäksi yhtiöt noudattavat hyvää hallinnointitapaa ja hallitustensa hyväksymiä operatiivista toimintaa ohjaavia keskeisiä politiikkoja, linjauksia, periaatteita ja ohjeistuksia. Yhtiöiden toimintaa ohjaavat hallitusten vahvistamat liiketoimintaperiaatteet (Code of Conduct), joihin on koottu ohjeet toiminnan vastuullisuudesta, eettiset ohjeet ja juridiset säännöt.³⁶

Finnveraan sovelletaan hallinnon yleislakeja silloin, kun yhtiö hoitaa julkisia hallintotehtäviä. Hallinnon yleislakeihin kuuluvat hallintolaki (434/2003, HL), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999, julkisuuslaki), kielilaki (423/2003), tietosuojalaki

³³ OECD 2026, s. 9–17.

³⁴ Finnvera, Finnveran liiketoimintaperiaatteet. <https://www.finnvera.fi/tietoa-finnverasta/finnveran-liiketoimintaperiaatteet> (17.1.2026), kohta laatujärjestelmä.

³⁵ Finnvera, Selvitys hallinto- ja ohjausjärjestelmästä sekä palkitsemisraportti 2025. <https://www.finnvera.fi/tietoa-finnverasta/vuosikertomukset-ja-raportit> (26.2.2026), s. 3.

³⁶ Finnvera, Selvitys hallinto- ja ohjausjärjestelmästä sekä palkitsemisraportti 2025. <https://www.finnvera.fi/tietoa-finnverasta/vuosikertomukset-ja-raportit> (26.2.2026), s. 4.

(1050/2018) sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki (13/2003). Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (2013/36/EU), joka koskee luottolaitosten oikeutta harjoittaa luottolaitostoimintaa sekä luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvontaa todetaan, ettei luottolaitosdirektiiviä sovelleta Finnveraan. Tästä huolimatta yhtiö noudattaa Euroopan pankkiviranomaisen ja Finanssivalvonnan määräyksiä ja ohjeita soveltuvien osin.³⁷

Finnveraa voidaan kutsua myös erityistehtäväyhtiöksi. Erityistehtäväyhtiö ei ole oikeudellinen käsite, joten sen oikeudellinen luonne määräytyy yhtiön yhtiömuodon eli Finnveran tapauksessa osakeyhtiön ja osakeyhtiötä koskevan lainsäädännön perusteella. Finnveraa arvioidaan siis osakeyhtiölaissa tarkoitettuna osakeyhtiönä. Erityistehtäväyhtiön käsitettä voidaan kuitenkin pitää käyttökelpoisena yleiskäsitteenä silloin, kun kuvataan yhtiötä, jolle on erityislainsäädännössä osoitettu erityisiä tehtäviä.³⁸ Erityistehtävällä tarkoitetaan sitä, että yhtiölle on valtion määrittelemä esimerkiksi elinkeino- tai teollisuuspoliittinen tehtävä tai jokin muu erityisrooli. Tällaisen erityistehtävän määrittelevät toimialasta vastaava ministeriö ja yhtiön omistajaohjauksesta vastaava ministeriö yhteistyössä.³⁹ Valtion erityistehtäväyhtiöille ominaista on, että niihin sovelletaan osakeyhtiölainsäädäntöä sekä julkisoikeudellista sääntelyä.⁴⁰

Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettu laki (1368/2007) ei suoraan ota kantaa, soveltavatko valtion erityistehtäväyhtiöt osakeyhtiölakia, mutta siinä on runsaasti viittauksia osakeyhtiölakiin. Huuskosen mukaan valtion erityistehtäväyhtiöt ovat yksiselitteisesti osakeyhtiöitä, minkä vuoksi myös osakeyhtiölakia sovelletaan näihin yhtiöihin.⁴¹ Finnveraa koskevan kokonaislainsäädäntöuudistuksen hallituksen esityksen mukaan yhtiöön sovelletaan myös osakeyhtiölakia.⁴² Osakeyhtiölain mukaisesti osakeyhtiön tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille (OYL 1:5 §), mutta Finnveran ollessa erityistehtäväyhtiö sen tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen vaan toiminta tapahtuu itsekannattavuusperiaatteella.⁴³

Osakeyhtiölain 1 luvun 8 §:n mukaan yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua. Tällä huolellisuusvelvollisuudella on merkitystä, kun tarkastellaan yhtiön johdon jäsenen

³⁷ HE 64/2025 vp, s. 51, 95.

³⁸ Lavapuro 2018, s. 1.

³⁹ VN 2024:28, s. 5.

⁴⁰ Huuskonen 2023, s. 747.

⁴¹ Huuskonen 2023, s. 764.

⁴² HE 64/2025 vp, s. 51.

⁴³ Huuskonen 2023, s. 747.

vahingonkorvausvastuuta. Huolellisuusvelvollisuuden lisäksi säännös sisältää lojaliteettivelvollisuuden suhteessa yhtiöön ja sen osakkeenomistajiin.⁴⁴ Osakeyhtiölain 22 luvussa säädetään vahingonkorvausvelvollisuuden määräytymisestä eri tilanteissa. Huuskosen mukaan johdon vastuuta arvioitaessa osakeyhtiölain nojalla on huomioitava kuitenkin valtiomistajan tosiasiallinen vahva rooli yksittäisten toimien osalta. Huuskosen mukaan valtion kokonaan omistamissa erityistehtävayhtiöissä lojaliteettivelvollisuus ja osakkaiden yhdenvertainen kohtelu eivät nouse esiin, koska yhtiöllä on vain yksi osakkeenomistaja, valtio. Tämä näkyy erityisesti yhtiökokousjärjestelyjen osalta siten, että yhtiökokoukset erityistehtävayhtiöissä järjestetään yleensä paperikokouksina.⁴⁵

Finnveraa koskevassa erityislainsäädännössä ei ole erikseen säädetty osakeyhtiölain vastuukysymysten suhteesta. Huuskosen mukaan julkista hallintotehtävää hoitaessaan vastuukysymykset määräytyvät virkavastuusäätelyn perusteella ja muu toiminta jää osakeyhtiölainsäädännön vastuusäännösten piiriin. Huuskosen mukaan osakeyhtiölain mukaista huolellisuusvelvollisuutta voidaan ainakin teoriassa pitää laajempänä kuin virkavastuun lainmukaisen toiminnan vaatimusta.⁴⁶

Erityistehtävayhtiöihin sovelletaan myös erityislakeja, joissa säädetään yhtiön tehtävästä, organisaatiosta ja pääasiallisesta toiminnasta.⁴⁷ Kuten luvussa 2.1 on jo mainittu, vuoden 2026 alusta Finnveraa ohjaava lainsäädäntö uudistui. On huomattava, että lain siirtymäsäännösten mukaan rahoitusvalvontaa koskeva luku tulee voimaan vasta 1.1.2028.

Joukkovelkakirjalainojen liikkeeseenlaskijana Finnveran raportointia ja talousviestintää ohjaavat lisäksi Finanssivalvonnan ja Arvopaperimarkkinayhdistys ry:n ohjeet, arvopaperimarkkinalaki (746/2012), pörssien säännöt ja valtiovarainministeriön päätökset sekä valtion asettamat elinkeino- ja omistajapoliittiset tavoitteet.⁴⁸

⁴⁴ Huuskonen 2023, s. 757.

⁴⁵ Huuskonen 2023, s. 748, 757–758.

⁴⁶ Huuskonen 2023, s. 763, 767.

⁴⁷ Huuskonen 2023, s. 748.

⁴⁸ Finnvera, Selvitys hallinto- ja ohjausjärjestelmästä sekä palkitsemisraportti 2025.

<https://www.finnvera.fi/tietoa-finnverasta/vuosikertomukset-ja-raportit> (26.2.2026), s. 3.

3 Finnveran rooli ja asema

3.1 Finnveran toiminnan tarkoitus ja toimitukset

Finnvera on valtion omistama erityisrahoitusyhtiö ja Suomen vienninrahoituslaitos. Finnvera perustettiin 1990-luvun lopussa tarkoituksenaan jatkaa entisen Kera Oyj -nimisen yhtiön toimintaa. Finnveralla on tytäryhtiö, Suomen Vientiluotto Oy, jonka Finnvera omistaa kokonaan. Vuonna 2025 Finnvera myönsi kotimaan lainoja ja takauksia yhteensä 1,0 miljardia euroa ja vienninrahoitusta 7,0 miljardia euroa.⁴⁹ Yhtiön koko osakekannan on oltava valtion välittömässä omistuksessa ja hallinnassa valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan. Finnvera on osakeyhtiönä itsenäinen oikeushenkilö, joka vastaa omasta taloudestaan ja tekemistään oikeustoimista. Valtion omistamat osakeyhtiöt toimivat valtionhallinnon perinteisten toiminta- ja ohjaustapojen ulkopuolella.⁵⁰

Valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annetun lain 1 §:n mukaan Finnveran tarkoituksena on rahoittamalla elinkeinotoimintaa Suomessa ja ulkomailla, ylläpitämällä ja kehittämällä kilpailukykyistä vienninrahoitusjärjestelmää sekä korjaamalla kotimaassa yritysrahoitustarjonnan markkinapuutetta edistää vientiä, suomalaisten yritysten toimintaa, kasvua, kansainvälistymistä ja Suomen kestävästä talouskasvusta. Edellä mainitun pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan yhtiön tarkoituksena on taata yritysten tasavertaiset rahoitusmahdollisuudet yrityskoosta ja rahoitettavan yhtiön kasvuhakuisuudesta riippumatta. Yhtiön tarkoitus jakautuu kotimaan rahoituksen luotto- ja takaustoimintaan sekä vienninrahoitukseen. Vienninrahoitus sisältää luotonannon sekä vientitakuutoiminnan.⁵¹

Yhtiön vienninrahoitus on yksi Suomen talouden kasvun mahdollistajista, joten kilpailukykyistä vienninrahoitusjärjestelmää on pidetty hyvin tärkeänä Suomen talouden kannalta. Toimivalla vienninrahoitusjärjestelmällä pyritään turvaamaan tasavertaiset kilpailuedellytykset kansainvälisillä markkinoilla.⁵² Valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaan yhtiön rahoitustoiminnan kautta rahoitettavan elinkeinotoiminnan tulee tapahtua Suomessa tai rahoituksen myöntämisen tulee edistää

⁴⁹ Finnvera, Finnvera-konsernin toimintakertomus ja tilinpäätös 2025. <https://www.finnvera.fi/tietoa-finnverasta/vuosikertomukset-ja-raportit> (26.2.2026).

⁵⁰ VM 2018a, s. 3.

⁵¹ HE 64/2025 vp, s. 43.

⁵² TaVM 23/2025 vp, s. 13.

Suomen taloudellista kehitystä. Suomalaista intressiä koskevan edellytyksen tarkoituksena on varmistaa joustavuus myös kansainvälisen kilpailutilanteen näkökulmasta.⁵³

Finnveran tarkoitus on siis toimia markkinapuutteen paikkaajana. Markkinapuutteiden korjaamisella tarkoitetaan sitä, että yhtiö kantaa sellaista rahoitusriskiä, jota yksityiset rahoittajat eivät voi tai halua ottaa. Yhtiö ei myöskään kilpaile yksityisten rahoitusyhtiöiden kanssa, vaan toimii markkinoita täydentäen ja paikaten. Rahoitusta myönnetään pääosin rahoituslaitosten kanssa yhteistyössä.⁵⁴ Lain tasolle on myös erikseen säädetty kilpailukykyisen vienninrahoitusjärjestelmän ylläpitäminen ja kehittäminen yhtiön tarkoituksena, joka tarkoittaa sitä, että Finnvera voi työ- ja elinkeinoministeriön ohella osallistua osana Suomen delegaatiota muun muassa OECD:n vientiluottosopimusneuvotteluihin. Tällä uudella tarkoituksella ei kuitenkaan ole muutosta nykytilaan, vaan tarkoitus on katsottu tarpeelliseksi nostaa lain tasolle.⁵⁵

Aiemmin voimassa olleen yhtiölain mukaan Finnveran tarkoituksena on ollut edistää valtion aluepoliittisten tavoitteiden toteutumista. Nyt voimaan tullessa lainsäädännössä tästä tavoitteesta on luovuttu. Luopumista on perusteltu sillä, että valtion alue- ja kuntapoliittisia tavoitteita voidaan silti edelleen edistää yhtiön kautta tarjottavalla rahoituksella, mutta tarkemmat tavoitteet määritellään työ- ja elinkeinoministeriön omistajaohjauksen kautta. Aluepoliittisten tavoitteiden sijaan yhtiön tarkoitukseksi on lisätty yhtiön tarkoitus edistää Suomen kestävästä talouskasvusta.⁵⁶ Talouskasvun edistämisen lisääminen lain tasolle lienee johdettu Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmasta, jossa todetaan, että hallituksen tärkein talouspoliittinen tavoite on saada aikaan kestävä kasvua.⁵⁷

Yhtiön hallinnosta ja johdosta on valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annetun lain 2 §:n 2 momentissa säädetty, että yhtiön ja sen tytäryhtiöiden hallituksen jäsenellä ja johdolla on oltava sen tehtävien kannalta kokonaisuutena riittävästi osaamista ja kokemusta ymmärtää yhtiön liiketoimintaa ja toimintaan liittyviä riskejä. Yhtiön hallituksen kokoonpanossa tulisi ottaa huomioon yhtiön asiakkaiden monimuotoisuus ja yhteiskunnalliset sekä liiketoiminnalliset toimintaympäristön muutokset.⁵⁸ Lisäksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annetun lain 2 §:n 3 momentissa on asetettu yhtiön hallituksen jäsenelle ja

⁵³ HE 64/2025 vp, s. 57.

⁵⁴ HE 64/2025 vp, s. 43.

⁵⁵ HE 64/2025 vp, s. 43.

⁵⁶ HE 64/2025 vp, s. 43–44.

⁵⁷ VN 2023:58, s. 6.

⁵⁸ HE 64/2025 vp, s. 45.

johtoon kuuluvalla erilaisia vaatimuksia, kuten se, että hänen tulee olla luotettava ja hyvämaineinen henkilö, joka ei ole konkurssissa taikka liiketoimintakiellossa ja jonka toimikelpoisuutta ei ole muutenkaan rajoitettu. Vuoden 2026 alusta voimaan tulleesta Finnveraa koskevasta yhtiölaista on poistettu maininta hallintoneuvoston olemassaolosta. Tätä muutosta on perusteltu yhtiön hallintorakenteen keventämisellä ja hallintoneuvoston olemassaolo on jätetty yhtiöjärjestyksensä määräyksen varaan.⁵⁹ Lisäksi yhtiöllä tulee valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan olla riskivaliokunta ja tarkastusvaliokunta tai yhdistetty riski- ja tarkastusvaliokunta.

Finnveran hallinnosta ja toiminnasta huolehtivat yhtiökokous, hallintoneuvosto, hallitus sekä toimitusjohtaja. Yhtiökokouksen toimivaltaan kuuluvat ne tehtävät, jotka sille on säädetty laissa tai määrätty yhtiöjärjestyksessä. Hallintoneuvoston ja hallituksen jäsenet sekä niiden puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat samoin kuin tilintarkastajat valitaan yhtiökokouksessa aina vuodeksi kerrallaan. Hallintoneuvosto puolestaan valvoo yhtiön hallintoa. Yhtiön hallituksen tehtäviin kuuluu muun muassa vastata yhtiön hallinnosta ja toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä sekä hyväksyä yhtiön strategia, budjetti, toimintakertomus ja konsernin riskinottohalukkuus. Toimitusjohtaja vastaa yhtiön operatiivisesta hallinnosta hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Osakeyhtiölain mukaisten tehtäviensä hoitamisessa toimitusjohtajaa tukevat johtoryhmä ja johtajisto.⁶⁰ Mäenpään mukaan: ”jokaisen hallintoelimen velvollisuutena on valvoa oman toimintansa lainmukaisuutta ja asianmukaisuutta”.⁶¹

Valtiontalouden valvonnasta vastaavat Valtiontalouden tarkastusvirasto ja eduskunnan tarkastusvaliokunta. Ylimpinä laillisuusvalvojina toimivat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Ylimpien laillisuusvalvojien valvonta kohdistuu myös julkisten hallintotehtävien hoitamiseen silloin, kun tehtävät on annettu muulle kuin viranomaiselle. Kansallisen valvonnan lisäksi EU-liitännäisiin asioihin liittyy esimerkiksi komission yleinen ja erityinen valvontavalta. Komission erityinen valvontavalta kohdistuu esimerkiksi julkisiin tukiin ja julkisyhteisöjen taloudellisen toiminnan valvontaan.⁶²

Yhtiön valvonnasta vastaavat yhtiön sisäinen tarkastus, ulkoinen tarkastus ja viranomaisvalvonta. Yhtiön sisäinen tarkastus on liiketoiminnoista riippumatonta toimintaa,

⁵⁹ HE 64/2025 vp, s. 44.

⁶⁰ Finnvera, Selvitys hallinto- ja ohjausjärjestelmästä sekä palkitsemisraportti 2025. <https://www.finnvera.fi/tietoa-finnverasta/vuosikertomukset-ja-raportit> (26.2.2026), s. 5–6, 8.

⁶¹ Mäenpää 2024a, s. 291.

⁶² Mäenpää 2024a, s. 293–294, 299–301.

jonka tehtäviin kuuluu tarkastaa sisäisen valvontajärjestelmän, riskienhallinnan sekä johtamis- ja hallintoprosessien riittävyys ja tehokkuus. Finnvera-konsernin tilintarkastusyhteisö on vuodesta 2023 asti ollut Ernst & Young Oy. Tilintarkastaja osallistuu hallituksen tarkastusvaliokunnan kokouksiin sekä antaa hallitukselle ja sen tarkastusvaliokunnalle puolivuositteittain erillisen raportin. Yhtiön viranomaisvalvonnasta vastaavat Finanssivalvonta ja työ- ja elinkeinoministeriö. Finanssivalvonta valvoo yhtiön joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskua. Yhtiön rahoitusvalvontaa valvoo vielä vuoteen 2028 asti työ- ja elinkeinoministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö Finanssivalvonnan standardeja ja Euroopan pankkiviranomaisen ohjeita soveltaen. Elinkeino- ja omistajapoliittisten tavoitteiden toteuttamista valvoo TEM:n Innovaatiot ja yritysrahoitus -osasto.⁶³ Kokonaislainsäädäntöuudistuksen myötä Finnveran rahoitusvalvonta siirtyy vuoden 2028 alusta Finanssivalvonnalle (laki valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä 19 §).

3.2 Finnveran tehtävät

Finnveran ja SVL:n tehtävistä säädetään valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annetun lain 5 §:ssä kahdella eri tasolla: ydintehtävät sekä ydintehtäviä tukevat tehtävät, joita kumpiakin on kolme. Yhtiön ydintehtävänä on ensinnäkin itsenäisesti tai yhteistyössä muiden rahoitustoimijoiden kanssa myöntää ja hallinnoida luottoja, takuita, vientitakuita, takauksia ja muita vastuusitoumuksia elinkeinotoimintaan sekä tehdä takauspäätöksiä, joiden puitteissa rahoittaja tai luottovakuuttaja voi myöntää useita yksittäisiä rahoituksia. Toiseksi yhtiön ydintehtävänä on toimia vienninrahoituslaitoksena ja kolmantena osallistua Euroopan unionin rahoitusvälineisiin sekä tehdä yhteistyötä julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden, Euroopan unionin instituutioiden ja kansainvälisten tahojen kanssa.

Hallituksen esityksessä Finnveran tehtäviä kuvaillaan siten, että tehtävien tulisi suoraan tai välillisesti tuottaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta.⁶⁴ Yhtiön tehtävänä on toimia markkinapuutealueilla eli korjata rahoituspalvelujen tarjonnassa ilmeneviä puutteita. Osakeyhtiölaista poiketen Finnveran toiminnan tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa, vaan sen tulee olla itsekannattavaa.⁶⁵ Itsekannattavuudella tarkoitetaan sitä, että pitkällä tähtäimellä yhtiön toiminnasta saatavat tuotot kattavat toiminnasta aiheutuvat kustannukset.⁶⁶

⁶³ Finnvera, Selvitys hallinto- ja ohjausjärjestelmästä sekä palkitsemisraportti 2025. <https://www.finnvera.fi/tietoa-finnverasta/vuosikertomukset-ja-raportit> (26.2.2026), s. 12.

⁶⁴ HE 64/2025 vp, s. 46.

⁶⁵ TEM, Lainat, takaukset ja takuut. <https://tem.fi/lainat-takaukset-ja-takuut> (25.4.2026).

⁶⁶ Finnvera, Finnvera lyhyesti. <https://www.finnvera.fi/finnvera/tietoa-finnverasta> (25.4.2026), kohta itsekannattavuus ja varainhankinta.

Itsekannattavuudesta on säädetty WTO:n (Maailman kauppajärjestö) alaisessa SCM-sopimuksessa.⁶⁷

Huomionarvoista on, että yhtiön tehtäväksi on yhtiölain 5 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetty muun ohella myöntää ja hallinnoida ”takuita, *vientitakuita*, takauksia”. Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa vientitakuita ei kuitenkaan mainita erikseen, vaan niiden voidaan katsoa sisältyneen takuiden käsitteeseen.⁶⁸ Vientitakuiden myöntämisen ja hallinnoinnin nimenomainen lisääminen lain tasolle perustuu perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn kantaan siitä, että vientitakuutehtäviä pidetään PL 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Tämän vuoksi sääntelyä oli perustuslakivaliokunnan mukaan välttämätöntä täsmentää siten, että säädöstasolta ilmenevät vientitakuutehtävien järjestämistä ja hoitamista koskevat perussäännökset. Sääntelyn täsmentämistä puolsi perustuslakivaliokunnan mukaan myös vientitakuisiin liittyvien valtion rahoitusvastuiden merkittävyys.⁶⁹ Perustuslakivaliokunnan lausunto ei siten jäänyt vain yleiseksi tulkintakannanotoksi, vaan sen perusteella vientitakuutehtävien järjestämistä ja hoitamista koskevat perussäännökset oli nostettava riittävän täsmällisesti lain tasolle.

Ydintehtäviä tukevista tehtävistä säädetään yhtiölain 5 §:n 2 momentissa, jonka mukaan yhtiö voi tehdä 1) varainhankintaa ja -hallintaa, 2) ostaa, myydä, omistaa ja hallita osakkeita, yhtiöosuuksia ja niitä vastaavia osuuksia sekä arvopapereita ja kiinteää omaisuutta sekä 3) tehdä toimintaansa ja yritysrahoitukseen liittyviä tutkimuksia ja selvityksiä, harjoittaa yritysrahoituksen kehitys- ja palvelutoimintaa sekä hoitaa muita erityisrahoitustehtäviä.

Ydintehtäviä tukevia tehtäviä kuvaillaan hallituksen esityksessä siten, että ne eivät itsessään toteuta yhtiön tarkoitusta, mutta näillä tehtävillä varmistetaan se, että ydintehtävät toteutuvat mahdollisimman tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisella tavalla.⁷⁰ Ydintehtäviä tukeviin tehtäviin on katsottu kuuluvan esimerkiksi perintään liittyvät avustavat tehtävät, joita yhtiö voi antaa ulkopuolisen tahon hoidettavaksi. Jos perintään kuitenkin liittyy esimerkiksi päätös konkurssiin hakemisesta tai päätös saatavasta luopumisesta, näitä tehtäviä ei ulkoisteta ulkopuolisen

⁶⁷ WTO, Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, suom. Sopimus tuista ja tasoitustoimenpiteistä.

⁶⁸ HE 64/2025 vp, s. 47.

⁶⁹ PeVL 47/2025 vp, s. 15.

⁷⁰ HE 64/2025 vp, s. 47.

tahon hoidettavaksi, koska on katsottu, että tällaiset tehtävät pitävät sisällään julkisen hallintotehtävän hoitamista (subdelegointikielto).⁷¹

3.3 Finnvera osana julkisen hallinnon järjestelmää

Finnvera on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, jonka toiminta kytkeytyy tiiviisti elinkeinopolitiikkaan. Yhtiön tavoitteet ja tehtävät vaikuttavat Suomessa yritystoimintaan ja työllisyyteen.⁷² Valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annetun lain 2 §:n mukaan yhtiö kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan ja edellä mainittu ministeriö vastaa sen omistajaohjauksesta. Lisäksi yhtiön osakekannan on oltava valtion välittömässä omistuksessa ja hallinnassa.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa yhtiön omistajaohjauksesta siten kuin valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa säädetään. Talouspoliittinen ministerivaliokunta käsittelee puolestaan taloudellisesti merkittävät valtion yhtiöomistuksiin liittyvät asiat ja valtioneuvoston kanslian (VNK) omistajaohjausosasto vastaa omistajapolitiikan valmistelusta ja toimeenpanosta valtioneuvoston (VN) laajuisesti.⁷³ Yhtiön osakekannan säilyttäminen valtion omistuksessa perustellaan yhtiön rahoitustoiminnan luonteella sekä sillä, ettei yhtiön tarkoituksena ole voiton tuottaminen omistajalle, vaan erityistehtävän toteuttaminen itsekannattavasti. Rahoitustoiminnan luonteella viitataan siihen, että Finnveran rahoitustoiminta on julkista hallintotehtävää.⁷⁴

Omistajaohjaus perustuu omistajaohjauslakiin, osakeyhtiölakiin ja hyvään hallintotapaan (corporate governance). Hyvällä hallintotavalla tarkoitetaan hyvän ja toimivan päätösvallan ja valvonnan kokonaisuutta.⁷⁵ Valtioneuvosto puolestaan laatii omistajapolitiittisen periaatepäätöksen, joka perustuu hallitusohjelman linjauksiin ja luo kehyksen päivittäiselle omistajaohjaukselle.⁷⁶ Valtioneuvoston omistajapolitiittisia periaatepäätöksiä on annettu vuosina 2011, 2016, 2020 ja 2024 eli vaalikausien alussa. Näissä periaatepäätöksissä on korostettu kasvua luovaa omistajapolitiikkaa, työllisyyden edistämistä, elinkeinorakenteen uudistamista ja kansallisvarallisuutta. Valtion tavoitteena yhtiöomistuksissa ovat pitkäjänteinen

⁷¹ HE 64/2025 vp, s. 47.

⁷² Finnvera, Hallinnointi. <https://www.finnvera.fi/finnvera/tietoa-finnverasta/hallinnointi> (25.4.2026), kohta Finnveran omistus ja omistajapolitiikka.

⁷³ VN 2024:28, s. 4.

⁷⁴ HE 64/2025 vp, s. 44.

⁷⁵ VM 2018b, s. 3.

⁷⁶ VN 2024:28, s. 4.

omistaja-arvon kasvu, ennakoitavat omaisuustulot, strategisten intressien tehokas toimeenpano ja erityistehtävien tehokas toimeenpano. Viimeisimmän periaatepäätöksen mukaan valtion taloudellinen tulos muodostuu omistamiensa yhtiöiden arvon pitkäjänteisestä kehityksestä ja voitonjaosta. Valtioneuvoston omistajapoliittinen periaatepäätös korostaa sitä, että valtio-omisteiset yhtiöt eivät saa vääristää yritysten välistä kilpailua.⁷⁷

Omistajapoliittista ylintä päätösvaltaa käyttää eduskunta, mutta omistajaohjauksen kannalta yhtiön hallitus kuitenkin toimii keskeisenä päätöksentekuelimenä.⁷⁸ Pääasiassa valtio tekee osakkeenomistajan vastuulle kuuluvat päätökset yhtiökokouksissa. Yhtiön johtamisen näkökulmasta keskeisimmäksi vaikuttamiskeinoksi on katsottu osallistuminen yhtiön hallituksen valintaan. Lisäksi valtiovarainministeriö (VM) on korostanut säännöllisiä tapaamisia ja keskusteluja yhtiön johdon kanssa. Valtiovarainministeriön mukaan omistajaohjauksen vaikutusmahdollisuudet riippuvat siitä, kuinka paljon valtiolla on omistusta kyseisestä yhtiöstä. Jos yhtiö on kokonaan valtion omistama, tällöin vaikutusmahdollisuudet ovat laajat.⁷⁹

Työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa ja valvoo yhtiön toimintaa sekä asettaa sille tavoitteet neljän vuoden jaksoissa. Tavoitteiden määrittelyssä huomioidaan Suomen valtion hallitusohjelma, ministeriön konsernistrategia, ministeriön hallinnonalaa koskevat tavoitelinjaukset sekä EU-ohjelmien tavoitteet. Omistajapoliittiset tavoitteet liittyvät muun muassa Finnveran toiminnan tehokkuuteen ja vakavaraisuuteen. Tehokkuutta mitataan ensisijaisesti kustannustehokkuussuhteen avulla. Yhtiön vakavaraisuuden tulee olla riittävällä tasolla muun muassa siksi, että se kykenee kantamaan toimintaansa liittyvät riskit. Yhtiölle asetettujen tavoitteiden perusteella arvioidaan, miten yhtiö on onnistunut edistämään muun muassa yritystoimintaa, työllisyyttä, yritysten kasvua ja kansainvälistymistä sekä vientiä.⁸⁰

Finnveran toiminnalla on merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen. Esimerkiksi vuosien 2014–2023 aikana valtion talousarviosta on maksettu luotto- ja takaustappiokorvauksia noin 360 miljoonaa euroa. Valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan Finnveran ja sen tytäryhtiöiden rahoitusvaltuudet saavat olla yhteensä enintään 50 miljardia euroa. Tästä kotimaan rahoituksen lainojen, takausten ja muiden

⁷⁷ VN 2024:28, s. 7.

⁷⁸ VM 2018b, s. 4–5.

⁷⁹ VM 2018a, s. 3.

⁸⁰ Finnvera, Hallinnointi, Finnveran omistus ja omistajapoliittikka. <https://www.finnvera.fi/finnvera/tietoa-finnverasta/hallinnointi> (25.4.2026); Finnvera, Selvitys hallinto- ja ohjausjärjestelmästä sekä palkitsemisraportti 2025. <https://www.finnvera.fi/tietoa-finnverasta/vuosikertomukset-ja-raportit> (26.2.2026), s. 4.

vastuusitoumusten valtuuden osuus saa olla enintään 10 miljardia euroa, ja vientitakuiden valtuuden osuus saa olla enintään 40 miljardia euroa. Jos Finnveran rahoitusriskit realisoituvat suurempina kuin on odotettu tai jos yhtiö ei saavuta itsekannattavuustavoitetta, voidaan yhtiötä joutua tukemaan valtion talousarviosta otettavilla määrärahoilla. Ennen valtion talousarvioon puuttumista vienninrahoituksen tappiot katetaan kuitenkin ensin yhtiön omista varoista ja niiden riittävydestä riippuen, seuraavaksi tappiot katetaan valtioneuvoston varoista ja vasta tämän jälkeen valtion talousarviosta.⁸¹

Valtiovarainministeriö on antanut lausunnon talousvaliokunnalle Finnveran kokonaislainsäädäntöuudistuksesta, jossa VM on korostanut sitä, että Finnveralle on delegoitu lailla merkittävät rahoitusvaltuudet, joista voi aiheutua valtiolle maksuvelvoitteita ja lainsäädännöllä voi olla välillisiä vaikutuksia valtion talousarvioon. Valtiovarainministeriö on pitänyt tärkeänä, että Finnveran rahoitusvaltuuksista päätettäessä otetaan huomioon muun ohella valtion velkaantuneisuus ja heikentynyt riskinkantokyky sekä eduskunnan vaikutusmahdollisuudet.⁸²

⁸¹ HE 64/2025 vp, s. 30–31.

⁸² VM 2025, s. 1.

4 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

4.1 Julkisen hallintotehtävän lähikäsitteet

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Kyseessä ovat lainalaisuus- ja lakisidonnaisuusperiaatteet. Hallinnon lainalaisuusperiaatetta sovelletaan myös julkisiin hallintotehtäviin, joita on annettu muille kuin viranomaisille.⁸³ Perustuslain esitöissä on viitattu perustuslakivaliokunnan ajatukseen perustuslain täydellisyysperiaatteesta, jonka mukaan perustuslaissa säädetään keskeisistä julkisen vallan käytön mekanismeista ja muista valtiollisista perusratkaisuista.⁸⁴

Perustuslain 124 §:n säännöksen tulkintaan vaikuttavat myös suhteellisen uudet käsitteet, kuten ”julkinen hallintotehtävä”.⁸⁵ Julkisen hallintotehtävän määritelmä on tulkinnanvarainen ja jättää liikkumavaraa lainsoveltajalle. Esityöt eivät myöskään perustele tai määrittele, mitä eroa julkisella hallintotehtävällä ja julkisen vallan käytöllä on. Oikeuskirjallisuudessa julkista hallintotehtävää on pidetty yläkäsitteenä ja julkisen vallan käyttöä sen alle kuuluvana alakäsitteenä.⁸⁶ Lisäksi PL 124 §:n säännökseen linkittyvät käsitteet ”julkinen tehtävä”, ”julkinen toiminta”, ”julkinen valta” ja ”merkittävä julkinen valta”. Julkisen tehtävän on katsottu olevan yläkäsite, joka rajaa julkisen hallintotehtävän alaa. Julkinen tehtävä on tarkoitettu laajemmaksi kuin julkinen hallintotehtävä, mutta valtiosääntöoikeudellisesti kaikki julkiset hallintotehtävät ovat myös julkisia tehtäviä. Huomioitavaa on se, että kaikki julkiset tehtävät eivät kuitenkaan ole julkisia hallintotehtäviä.⁸⁷

Julkisen toiminnan erityispiirteenä pidetään oikeutta julkisen vallan käyttöön, jolla vakiintuneesti tarkoitetaan sitä, että vain viranomaisella voi olla oikeus päättää yksipuolisesti yksityisen oikeusasemaan vaikuttavista toimista. Julkisen toiminnan piiriin katsotaan kuuluvan toiminta, jota muun muassa eduskunta ja julkinen hallinto tuottavat. Julkisen toiminnan ominaisuuksiin kuuluvat sen lakisääteisyys ja määrämuotoisuus.⁸⁸ Perustuslakiuudistuksessa perustuslakiin kirjattu ”julkinen toiminta” oli tarkoitettu asiallisesti vastaamaan aiempaa hallitusmuodon 92 §:n mukaista ”virkatoiminnan” käsitettä, vaikka oikeuskirjallisuudessa on

⁸³ Mäenpää 2024a, s. 147.

⁸⁴ HE 1/1998 vp, s. 6.

⁸⁵ Keravuori-Rusanen 2008, s. 21–22.

⁸⁶ Kerttula 2010, s. 152.

⁸⁷ Keravuori-Rusanen 2008, s. 166–167.

⁸⁸ Keravuori-Rusanen 2008, s. 68–69.

esitetty, että käsitteen sanamuodon mukainen tulkinta osoittaa, että aiemmin virkatoiminta on rajoitettu vain virkamiehen vastuulle.⁸⁹ Julkisenä toimintana on pidetty myös yksityisen oikeussubjektin harjoittamaan viranomaistoimintaan rinnastuvaa toimintaa.⁹⁰ Julkisen toiminnan ytimessä ovat lainsäädäntövallan, hallitusvallan ja tuomiovallan lisäksi hallintotoiminta. Hallintotoiminnalla tarkoitetaan kaikkea valtion omien elinten toimintaa, joka ei kuitenkaan ole lainsäädäntöä eikä lainkäyttöä.⁹¹

Julkiselle vallalle ei ole yhtä ainoaa määritelmää ja se vaihtelee oikeudenaloittain. Hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa julkisen vallan käsite on ollut jo pitkään käytössä, kun on selvitetty yksityisoikeuden ja julkisoikeuden eroa ja rajanvetoa.⁹² Julkisella vallalla on institutionaalinen ja funktionaalinen merkityssisältö. Julkisella vallalla tarkoitetaan instituutioita, kuten valtiota, hyvinvointialueita, viranomaisia tai toimielimiä. Funktionaalisen merkityssisällön mukaan julkisella vallalla tarkoitetaan myös toimintaa, jossa käytetään julkista valtaa.⁹³ Tuorin mukaan julkisen vallan käsitteen doktrinääriset juuret ovat julkisoikeuden teoriassa ja sen naapurikäsitteenä on pidetty julkista hallintotehtävää. Riippumatta siitä, minkä oikeudenalan näkökulmasta käsitettä tarkastellaan, käsitteelle löytyy kuitenkin yhteinen ydin, jossa on kyse vallankäytön ominaisuudesta.⁹⁴

Mäenpää on ryhmitellyt hallintotoimintaa julkisen vallankäytön voimakkuuteen perustuen. Mäenpään ryhmittelyyn kuuluvat 1. välitön pakko, joka luonnehtii tosiasiallista julkisen vallan käyttöä, 2. julkisen vallan yksipuolinen käyttö, joka ilmenee oikeuksia rajoittavina tai velvollisuuksia asettavina hallintopäätöksinä, 3. etuja jakava ja oikeuksia perustava hallintotoiminta, 4. hallinnollinen mikrovallan käyttö ja 5. tosiasiallinen hallintotoiminta.⁹⁵ Tuori on kuitenkin kritisoinut tätä ryhmittelyä etenkin mikrovallan käytön osalta.⁹⁶

Perustuslaki mainitsee vallan muotoina valtiovallan, kansanvallan ja julkisen vallan, jotka muodostavat valtiojärjestyksen perustan. Julkisen vallan käytön muotoina ovat puolestaan perustuslain 3 §:n mukaiset lainsäädäntövalta, hallitusvalta ja tuomiovalta Montesquieun vallan kolmijako-opin mukaan. Oikeuskirjallisuudessa valtiovallaa ja julkista valtaa on käytetty

⁸⁹ HE 1/1998 vp, s. 74–75; Keravuori-Rusanen 2008, s. 69.

⁹⁰ HE 309/1993 vp, s. 26.

⁹¹ Merikoski 1956, s. 3–6.

⁹² Tuori 1998, s. 302.

⁹³ Mäenpää 2020, s. 2.

⁹⁴ Tuori 1998, s. 301, 316.

⁹⁵ Mäenpää 1989, s. 128.

⁹⁶ Tuori 1998, s. 317.

synonyymeinä.⁹⁷ Julkisen vallan käytön ytimessä on yksipuolinen määräysvalta luonnollisen henkilön tai oikeussubjektin oikeuspiiriin kuuluvassa asiassa tai siihen puuttumisesta. Kyseessä voi olla määrämuotoinen päätöksenteko eli esimerkiksi hallintopäätöksen tekeminen tai tosiasiallinen julkisen vallan käyttö eli esimerkiksi poliisin käskyvalta.⁹⁸ Viranomaiset käyttävät julkista valtaa pääasiassa kolmella eri tavalla: 1. tekemällä hallintopäätöksiä, 2. antamalla yleisiä normeja ja 3. käyttämällä välittömiä voimakeinoja.⁹⁹ Julkisen vallan käyttö edellyttää aina laissa säädettyä toimivaltaa eli julkisen vallan käyttö edellyttää aina toimivaltasäännöstä.¹⁰⁰

Kaikki edellä mainitut käsitteet osoittavat sen, että ne ovat osittain päällekkäisiä ja kietoutuvat toisiinsa. Käsitteitä ei myöskään voi tulkita ilman toisiaan. Oikeuskirjallisuudessa käsitteitä on käytetty myös lähes synonyymeinä. Vaikka käsitteet ovat osittain samankaltaisia, niiden rinnastaminen on ongelmallista. Keravuori-Rusasen mukaan julkisen hallintotehtävän käsitteen määrittelyssä on erotettava sen taustalla olevat valtiosääntöoikeudelliset vaatimukset. Niitä voidaan tarkastella oikeusteoreettisina peruskysymyksinä sekä voimassa olevan oikeuden lähtökohtina. Käsitteen sisältöä määriteltäessä sitä ei kuitenkaan pidä pyrkiä rajaamaan liian jyrkästi, vaan tavoitteena tulisi olla sellaisten yleisten tunnusmerkkien hahmottaminen, jotka ohjaavat tulkintaa ilman tiukkoja ja ehdottomia rajoja.¹⁰¹ Keravuori-Rusasen esittämä ajatus yleisten tunnusmerkkien hahmottamisesta tiukkojen rajojen sijaan on merkityksellinen myös perustuslain 124 §:n soveltamisen kannalta. Käsitteiden tulkinnanvaraisuus heijastuu suoraan siihen, miten julkisten hallintotehtävien antamisen oikeudellisia edellytyksiä arvioidaan.

4.2 Julkisen hallintotehtävän käsite

Julkinen hallintotehtävä on käsite, joka on kirjattu perustuslakiin. 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. Säännöstä ei tule tulkita muista perustuslain säännöksistä irrallaan olevana,¹⁰² koska säännöksellä on liityntä muihin perustuslain säännöksiin, kuten PL 21 §:n oikeusturvasäännökseen, PL 22 §:n perusoikeuksien

⁹⁷ Keravuori-Rusanen 2008, s. 102–103.

⁹⁸ Tuori 1998, s. 301, 316.

⁹⁹ Mäenpää 2024a, s. 201.

¹⁰⁰ Mäenpää 2024a, s. 100.

¹⁰¹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 167.

¹⁰² Keravuori-Rusanen 2008, s. 20.

turvaamista koskevaan säännökseen ja PL 119 §:ään, jossa säädetään valtionhallinnosta.¹⁰³ PL 21 § määrittelee perusoikeustasoisesti viranomaistoiminnan laadun, hallintomenettelyn perusteet ja julkisen vallan käyttöön kohdistuvan tuomioistuinvalvonnan takeet.

Hallintotoiminnassa erityisesti PL 22 §:llä on merkitystä, koska siinä säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien toteutuminen.¹⁰⁴

Perustuslain 124 §:n säännöksessä on kaksi kriteeriä, joiden tulee täytyä: suunnitellussa tehtävässä on oltava kyse julkisen hallintotehtävän antamisesta ja toiseksi tehtävä tulee antaa muulle kuin viranomaiselle. Näitä kriteerejä kutsutaan perustuslain 124 §:n funktionaaliseksi ja organisatoriseksi soveltamisedellytykseksi.¹⁰⁵ Tuori on kutsunut perustuslain 124 §:ää ”oikeusvaltion puolustautumiseksi” ja perustellut nimitystä sillä, että säännöksellä oikeusvaltio puolustautuu yksityistämisen uhkia vastaan.¹⁰⁶ Pölönen puolestaan on kutsunut säännöstä ”palomuuriksi”.¹⁰⁷

Jotta edellä mainitut kaksi kriteeriä täytyisivät, tulee ensinnäkin tarkastella, mitä julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan. Julkisen hallintotehtävän käsite määrittelee hallintotehtävien ydinalueen.¹⁰⁸ Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on käytetty käsitteen ydinalueen sijaan myös raja-alueita.¹⁰⁹ Mäenpään mukaan ydinalueeseen kuuluvat perinteiseen hallinnolliseen sääntelyyn ja toimeenpanovaltaan liittyvät viranomaistehtävät, joilla tarkoitetaan esimerkiksi hallintopäätösten tekemistä ja yksityisten asemaan kohdistuvien määräys- ja käskyvallan käyttämistä. Julkisten palveluiden kuten terveydenhuollon tai kuluttajaneuvonnan osalta kyse on toimista, joissa julkisen vallan käyttö on taka-alalla.¹¹⁰ Nähdäkseni, jos julkisen hallintotehtävän käsitteen tulkinta lähtee ydinalueesta, tulkinta muodostuu suppeammaksi kuin jos lähtökohtana on raja-alue. Painopisteen ollessa julkisen hallintotehtävän raja-alueella tulkinta antaa tilaa laajemmalle soveltamisalalle. Finnveran rahoitustoiminta sijoittuu käsitykseni mukaan tälle tulkinnallisesti epäselvimmälle alueelle, koska se ei ole perinteistä viranomaistoimintaa, mutta siihen liittyy merkittäviä julkisia ulottuvuuksia.

Kuten edellä on todettu, julkisen hallintotehtävän käsitettä on tulkittava laajasti, mutta käsitteen määrittelemineen on vaikeaa, ja se onkin osittain täsmentymätön. Keravuori-Rusanen

¹⁰³ Saraviita 2011, s. 993.

¹⁰⁴ Mäenpää 2024a, s. 87–88.

¹⁰⁵ Lavapuro 2018, s. 2.

¹⁰⁶ Tuori 1999, s. 10.

¹⁰⁷ Pölönen 2012, s. 1153.

¹⁰⁸ Mäenpää 2024a, s. 187.

¹⁰⁹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 163.

¹¹⁰ Mäenpää 2024a, s. 187, 205.

katsoo, että julkisen hallintotehtävän käsite on perustuslaillinen käsite eli sen merkitys määrittyy perustuslain tasolla eikä sitä pidä tulkita tavallisen lainsäädännön pohjalta.¹¹¹

Mäenpään mukaan perustuslain muodolliset käsitteet eivät ole tiukkoja tai yksiselitteisiä, vaan luonteeltaan suhteellisen joustavia sekä suuntaa antavia. Mäenpää on artikkelissaan vuonna 2005 katsonut, että julkisen hallintotehtävän sisältö ja se, millä tavoin tehtävä on tarkoituksenmukaisinta hoitaa, määräytyy tapauskohtaisesti ja voi muuttua ajan myötä.¹¹²

Perustuslain hallituksen esityksessä on todettu, että julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen. Tähän kokonaisuuteen kuuluu esimerkiksi 1. lakien toimeenpanoon sekä 2. yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.¹¹³ Julkisen hallintotehtävän käsitettä on siis tulkittava laajasti¹¹⁴ ja edellä mainittu viittaus lainvalmisteluaineistoon onkin tarkoitettu esimerkinomaiseksi.

Edellä mainittu lainvalmisteluaineiston mukainen toimeenpanofunktio on Keravuori-Rusasen mukaan kriteeri, joka erottaa julkiset hallintotehtävät muista julkisluonteisista tehtävistä. Tästä ei kuitenkaan voida vetää suoraa johtopäätöstä siitä, että julkisen hallintotehtävän käsite olisi rajattu koskemaan vain sellaista toimeenpanovaltaa, joka nimenomaisesti edellyttää lainsäädännöllistä perustaa. Lähtökohtana voidaan kuitenkin pitää sitä, että julkinen hallintotehtävä kytkeytyy joko valtion tai muun julkisyhteisön laissa säädettyyn velvoitteeseen tai ainakin selkeään kannanottoon siitä, että julkisella vallalla on vastuu kyseisen tehtävän järjestämisestä. Toimeenpanofunktion lisäksi julkisen hallintotehtävän kriteerinä on edellytetty sitä, että tehtävällä tulee olla hallinnon ulkopuolinen kohde ja yksityisten oikeudelliseen asemaan tai toimintamahdollisuuksiin ulottuvia vaikutuksia.¹¹⁵

Julkisen hallintotehtävän käsitteen tulkintaongelmat koskevat pääosin sellaisten palveluiden tuottamista, joiden järjestäminen kuuluu julkiselle vallalle, mutta joissa ei tehdä yksityisiin kohdistuvia hallintopäätöksiä eikä välttämättä muutoinkaan käytetä toimivaltanormeihin nojaavaa julkista valtaa.¹¹⁶ Tehtävää voidaan pitää luonteeltaan julkisena hallintotehtävänä

¹¹¹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 160–161.

¹¹² Mäenpää 2005, s. 1082.

¹¹³ HE 1/1998 vp, s. 179.

¹¹⁴ Lavapuro 2018, s. 5.

¹¹⁵ Keravuori-Rusanen 2008, s. 168–169, 175.

¹¹⁶ Keravuori-Rusanen 2008, s. 170.

vaikkei se sisältäisi julkisen vallan käyttämistä. Tästä esimerkkinä voidaan pitää muun muassa lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamista.

Julkista hallintotehtävää ei pidä sekoittaa *julkiseen tehtävään*, jolla tarkoitetaan julkisia palvelutehtäviä eikä julkisiin palvelutehtäviin sisälly julkisen vallan käyttämisen toimivaltuutta. Perustuslain 124 §:ssä tarkoitetut julkiset hallintotehtävät ovat julkisia tehtäviä, mutta julkisten tehtävien ala on laajempi kuin julkisten hallintotehtävien. Esimerkiksi yleinen laillisuusvalvonta kohdistuu julkisten tehtävien hoitamiseen.¹¹⁷

Huolimatta siitä, että julkisen hallintotehtävän käsitteen määrittely on vaikeaa, Keravuori-Rusanen on esittänyt, että julkiset hallintotehtävät voidaan jaotella kategorioihin perusfunktionsa perusteella. Hänen mukaansa: ”*julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan julkinen valta:*

- *velvoittaa ja rajoittaa;*
- *oikeuttaa ja myöntää;*
- *valmistelee ja täytäntöönpanee;*
- *määrää ja ohjaa;*
- *valvoo ja tarkastaa;*
- *suojelee ja pelastaa; sekä*
- *palvelee ja huolehtii.*”¹¹⁸

Perustuslain esityöt sekä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö jättävät melko avoimeksi sen, millaisia kriteerejä julkiselle hallintotehtävälle on asetettu ja millaiset tehtävät jäävät PL 124 §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Ainoa esitöissä mainittu rajausta liittyy valtiollisten perustehtävien erotteluun, minkä vuoksi lainsäädäntö- ja tuomiovallan käyttöä ei voida pitää julkisena hallintotehtävänä.¹¹⁹ PL 124 §:n säännöksen ja esitöiden avoimuus korostaa tapauskohtaista harkintaa arvioitaessa, onko jokin toiminta PL 124 §:ssä tarkoitettu julkinen

¹¹⁷ Mäenpää 2024a, s. 187–188.

¹¹⁸ Keravuori-Rusanen 2008, s. 183.

¹¹⁹ Lavapuro 2018, s. 5.

hallintotehtävä. Selvää on myös se, että kun julkisen hallintotehtävän hoitaminen hajautetaan viranomaiskoneiston ulkopuolelle, sen toiminnan laatu korostuu.¹²⁰

4.3 Muu kuin viranomainen

Perustuslain 124 §:n sanamuoto kuuluu niin, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa ”muulle kuin viranomaiselle”. Tämän organisatorisen rajoituksen hahmottaminen on Keravuori-Rusasen mukaan tärkeää etenkin sen vuoksi, että tehtäviä, jotka sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä, ei voida antaa viranomaiskoneiston ulkopuolisille hoidettavaksi.¹²¹ Edellä alaluvussa 4.2 on käsitelty perustuslain 124 §:n käsitettä ”julkinen hallintotehtävä” ja alaluvussa 4.1 siihen kiinteästi liittyviä muita käsitteitä. Kuten aiemmin käsitellyt käsitteet, myös viranomaisen käsite on sellainen, jolle ei ole muodostunut tarkkarajaista määritelmää.¹²²

Viime vuosisadan lopulla on alettu määrätietoisesti supistaa ja hajauttaa nykyisen hyvinvointivaltion hallintoa. Keinoina on käytetty sääntelyn purkamista, julkisen byrokratian keventämistä, hallintotehtävien ulkoistamista muille kuin viranomaisille ja yhtiömuotoisuuden lisäämistä. Myös yksityisen ja julkisen rajalinja on muuttunut ongelmallisemmaksi.¹²³ Tämä on johtunut muun muassa kansainvälistymisestä, ylikansallisuudesta ja globalisaatiosta.¹²⁴ Viranomaiskoneiston supistamista on perusteltu esimerkiksi käytettävissä olevilla resursseilla ja sillä, ettei tehtävien pitämistä viranomaiskoneiston alaisuudessa ole pidetty tarkoituksenmukaisena.¹²⁵

Hallintotehtävän ulkoistamisella tarkoitetaan julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Kyse ei kuitenkaan ole hallintotehtävän yksityistämisestä, sillä hallintotehtävän perusteet ja reunaehdot määräytyvät julkisoikeudellisen lainsäädännön mukaisesti.

Subdelegoinnilla puolestaan tarkoitetaan sitä, että hallintotehtävä siirretään edelleen toiselle toimijalle.¹²⁶ Yksityistämällä puolestaan tarkoitetaan toimintaa, jossa valtiolle tai kunnalle kuuluvia tehtäviä siirretään yksityisoikeudellisille yhteisöille tai yksityishenkilöille, mitä on perustuslakiuudistuksen jälkeen alettu kuvata perustuslain 124 §:n mukaisena järjestelyinä.¹²⁷

¹²⁰ Koivisto 2014, s. 678.

¹²¹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 271.

¹²² Keravuori-Rusanen 2008, s. 271.

¹²³ Mäenpää 2024a, s. 96, 99.

¹²⁴ Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 425.

¹²⁵ Keravuori-Rusanen 2008, s. 48.

¹²⁶ Mäenpää 2024a, s. 241, 243.

¹²⁷ Keravuori-Rusanen 2008, s. 60, 62.

Perustuslain 119 §:n mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Saman pykälän 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Mäenpään mukaan viranomaisella tarkoitetaan julkisyhteisön, erityisesti valtion, hyvinvointialueen ja kunnan toimielimiä. Valtion hallintokoneistosta on erotettavissa neljä eri organisatorista tasoa, jotka ovat: 1. hallitustaso, 2. keskushallinto, 3. aluehallinto ja 4. paikallishallinto.¹²⁸

Lainsäädännössä viranomaisen käsitteellä on ainakin ollut tulkintaa ohjaava apukäsitteen rooli, jolla on viitattu valtion virastoihin ja laitoksiin. Viranomaiskäsitteen määritelmä on kuitenkin muuttunut ajan saatossa. Etenkin hallinto-oikeudessa on siirrytty organisatorisesta käsitteestä tehtäväperusteiseen eli aineelliseen viranomaiskäsitteeseen. Tämä tarkoittaa sitä, että käsite on pyritty kytkemään julkisen vallan käyttöön tai julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Tällä on haluttu turvata hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset. Valtiosääntöoikeuden alalla siirtyminen aineelliseen viranomaiskäsitteeseen ei ole ollut yhtä vahvaa. Valtiosääntöoikeuden alalla on hyväksytty jako varsinaiseen viranomaiskoneistoon ja sen ulkopuolisiin toimijoihin.¹²⁹

Hallituksen esityksen HE 1/1998 vp:n mukaan Suomessa julkista valtaa voivat käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet.¹³⁰ Perustuslakivaliokunta on käyttänyt tästä nimitystä virkamieshallintoperiaate, jonka tarkoituksena on turvata viranomaisaseman ja virkasuhteiden lainmukaisuus, puolueettomuus ja menettelyllinen johdonmukaisuus.¹³¹ Virkamieshallintoperiaatteen mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet, mutta periaate ei estä sitä, että julkista valtaa ja julkisia tehtäviä annetaan rajoitetusti muille kuin viranomaisille, esimerkiksi valtion liikelaitoksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille.¹³²

Esitöiden mukaan perustuslain 124 §:n säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista viranomaisten ulkopuolelle. Pääsääntönä on se, että julkisten hallintotehtävien hoitaminen kuuluu viranomaisille.¹³³ Tämä perustuslain säännös kattaa niin

¹²⁸ Mäenpää 2024b, s. 55–56.

¹²⁹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 272–273.

¹³⁰ HE 1/1998 vp, s. 178.

¹³¹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 12.

¹³² HE 1/1998 vp, s. 178.

¹³³ HE 1/1998 vp, s. 178–179.

viranomaisten nykyisten tehtävien antamisen kuin myös uusien tehtävien antamisen.¹³⁴ Tällä säännöksellä on luultavasti haluttu pitää sääntely avoimena ja aikaa kestäväenä.

Myös valtiovarainministeriö on suosituksessaan vuonna 2018 korostanut sitä, että vaikei valtionhallinnolla ole yhtenäistä virastomallia, valtion virastot ja laitokset ovat valtion toiminnan pääasiallinen organisointitapa.¹³⁵ Virkamieshallintoperiaatteen perusteluna on pidetty sitä, että hallinnollinen vallankäyttö vaatii erityisiä oikeudellisia takeita, joita ovat julkisen vallan käyttöä koskevan päätöksenteon lainmukaisuus, yhtenäisyys ja objektiivisuus. Periaatteen taustalla vaikuttavat hallinnon lainalaisuusperiaate ja virkavastuu. Hallintokoneisto pystyy myös turvaamaan paremmin menettelylliset ja oikeusturvaan liittyvät vaatimukset. Lisäksi periaatetta on perusteltu sillä, että virkamiesasema ja virkavastuu varmistavat sen, että erityistä asiantuntemusta ja koulutusta vaativat edellytykset täyttyvät.¹³⁶

Perustuslakivaliokunta on vuonna 2002 katsonut, että varsinaiseen viranomaiskoneistoon kuuluvat valtion ja itsehallintoyhdyskuntien normaaliin organisaatioon kuuluvat viranomaiset sekä itsenäiset laitokset, kuten Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos. Lisäksi viranomaiskoneistoon kuuluvat kunnalliset työmarkkinalaitokset ja eläkelaitosten tapaiset toimijat sekä kuntien yhteiset erityistoimielimet.¹³⁷ Viranomaiskoneiston ulkopuolisia toimijoita ovat esimerkiksi liikelaitokset, julkisoikeudelliset yhdistykset ja laitokset sekä yksityiset tahot.¹³⁸ Valtion omistamat yhtiöt eivät myöskään kuulu hallintolain mukaisiin viranomaisiin eivätkä ne ole valtion liikelaitoksia, vaikka ne olisivat valtion kokonaan omistamia.¹³⁹

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 50/2017 vp todennut, ettei valtion omistamasta yhtiöstä voi käyttää laissa nimitystä ”viranomainen”.¹⁴⁰

Yksityisoikeudellisilla oikeushenkilöillä tarkoitetaan esimerkiksi osakeyhtiöitä, yhdistyksiä tai säätiöitä, joille voi kuulua julkisen hallintotehtävän hoitamista. Kuitenkaan se, että osakeyhtiö hoitaa julkista hallintotehtävää, ei tee oikeushenkilöstä julkisoikeudellista. Tällaiset toimijat kuuluvat välilliseen julkishallintoon silloin, kun ne hoitavat julkista hallintotehtävää.¹⁴¹

¹³⁴ Saraviita 2011, s. 996.

¹³⁵ VM 2018a, s. 2.

¹³⁶ Mäenpää 2024a, s. 102.

¹³⁷ PeVL 55/2002 vp, s. 2–3.

¹³⁸ Mäenpää 2024b, s. 55–57.

¹³⁹ Mäenpää 2024b, s. 67; Keravuori-Rusanen 2008, s. 375–391.

¹⁴⁰ PeVL 50/2017 vp, s. 5.

¹⁴¹ Mäenpää 2024a, s. 226.

Etenkin Suomen liittyttyä Euroopan unionin jäseneksi PL 124 §:ään on tullut mukaan kansainvälis- ja EU-oikeudellinen ulottuvuus. Kansainväliset yleissopimukset ja EU:n toimielimet edellyttävät monesti julkisen hallintotehtävän antamista ulkomaiselle toimielimelle tai niiden henkilöstölle tai toimielimelle, jossa henkilöstönä on myös muiden kuin Suomen kansalaisia. Tällöin huomioitavaa on se, ettei ulkomaisissa järjestelmissä ole aina Suomea vastaavaa virkamiesoikeudellista vastuujärjestelmää. Julkisen hallintotehtävän antamista ei perustuslaissa ole rajattu koskemaan vain suomalaisia viranomaisia tai Suomen kansalaisia.¹⁴²

4.4 Oikeudelliset edellytykset

Perustuslain 124 § sisältää tavoitteen turvata demokraattinen päätöksenteko ja ohjata julkisten hallintotehtävien organisointia. Lisäksi säännös turvaa sitä, ettei julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle vaaranna keskeisiä oikeusvaltiollisia periaatteita. Oikeusvaltioteorian kannalta säännös altistaa julkisten hallintotehtävien antamisen parlamentaariseen harkintaan ja edellyttää, että yksityisten oikeusasemaan liittyvät näkökulmat otetaan kokonaisvaltaisesti huomioon. Näiden oikeusvaltiollisten periaatteiden lisäksi huomioon on otettava hallinnollinen tehokkuus, tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus. Säännös siis tasapainoilee monien eri edellytysten välillä.¹⁴³

Yksityisen toimijan on hallintotehtävää hoitaessaan noudatettava hallintotehtävää koskevaa lainsäädäntöä, hallinnon yleislakeja ja hallintotehtävään liittyvien päätösten tulee olla muutoksenhakukelpoisia. Lisäksi tehtävästä vastuussa olevat hoitavat tehtäviä rikosoikeudellisella virkavastuulla.¹⁴⁴ Tärkeänä pidetään sitä, että julkista hallintotehtävää hoidettaessa tehdyt hallintopäätökset ovat valituskelpoisia.¹⁴⁵

Hallintopäätöksellä tarkoitetaan hallintomenettelyssä tehtyä päätöstä, joka sisältää hallintoasian lopullisen ratkaisun. Hallintopäätöksessä päätetään yleensä jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Hallintopäätöksen voi tehdä viranomainen tai se, jolle julkisen hallintotehtävän hoitaminen on annettu lailla tai sen nojalla.¹⁴⁶

Jotta hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle, on tähän määritelty erilaisia ehtoja. Näitä ehtoja ovat: 1. asiasta voidaan säätää tai päättää ainoastaan lailla tai lain nojalla,

¹⁴² Saraviita 2011, s. 994.

¹⁴³ Keravuori-Rusanen 2008, s. 261–262.

¹⁴⁴ Mäenpää 2024a, s. 241.

¹⁴⁵ Mäenpää 2024a, s. 247.

¹⁴⁶ Mäenpää 2024a, s. 509.

2. sääntelyn käyttöedellytykset on määriteltävä, 3. hallintotehtävän antamisen on oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, 4. tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee kiinnittää myös erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin, 5. kunkin hallintotehtävän luonne tulee ottaa huomioon, 6. tarkoituksenmukaisuusvaatimus on perusteltava ja arvioitava tapauskohtaisesti, 7. siirrettävä päätösvalta on määriteltävä tarkoin, 8. perusoikeuksien vaarantamiskiellon ohella oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset on toteutettava, 9. hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutus ja asiantuntemus on oltava asianmukaista, 10. päätöksenteossa on kiinnitettävä huomiota yhdenvertaisuuteen, kielellisiin perusoikeuksiin, oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätöksen perustelemisesta ja oikeuteen hakea muutosta.¹⁴⁷ Vaikka edellä mainitut edellytykset täyttyisivät, mikäli luovutetuksi aiottu hallintotehtävä sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä, on se kiellettyä.

Hallintolakia sovelletaan kaikissa viranomaisissa, myös silloin, kun yksityinen hoitaa julkista hallintotehtävää (HL 2:3 §). Hallintolakia ja muita hallinnon yleislakeja sovelletaan vain silloin, kun hoidetaan julkista hallintotehtävää. Hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen julkista hallintotehtävää toteuttaessa perustuu siis yleislainsäädäntöön. Yleislainsäädännössä edellytetään menettelyllisten perusoikeuksien noudattamista myös silloin, kun hallintotehtävää hoitaa muu kuin viranomainen. Näin ollen enää ei ole välttämätöntä sisällyttää lainsäädäntöön viittausta hallinnon yleislakeihin, kun säädetään julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Huomioitava on kuitenkin se, että virkavastuusta on säädetty erikseen.¹⁴⁸

Säännöstä tulkittaessa on otettava huomioon ”siirtämisen” ja ”antamisen” ero. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan ”antaa” muulle kuin viranomaiselle. Perustuslain esitöiden mukaan säännös kattaa viranomaisille jo kuuluvien tehtävien siirtämisen ja hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen.¹⁴⁹ Keravuori-Rusasén mukaan näiden termien välillä on merkittävä ero. Kun julkinen hallintotehtävä siirretään, järjestämisvastuu säilyy siirtämispäätöksen tehneellä viranomaisella. Antamisen kohdalla puolestaan järjestämisvastuu vaatii uudelleen määrittelyn. Keravuori-Rusanen huomauttaa, että perustuslain eri käännösversiot eivät ole yhdenmukaisia tässä terminologisessa suhteessa. Esimerkiksi ruotsinkielisessä käännöksessä puhutaan pelkästään hallintotehtävän siirtämisestä ”överföring”.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Saraviita 2011, s. 990–991.

¹⁴⁸ Mäenpää 2024a, s. 327.

¹⁴⁹ HE 1/1998 vp, s. 179.

¹⁵⁰ Keravuori-Rusanen 2008, s. 266.

4.4.1 Lailla tai sen nojalla säätämisen vaatimus

Yhtenä tärkeimmistä PL 124 §:n soveltamisedellytyksistä on pidetty sitä, että toimivaltuuksista säädetään lailla tai lain nojalla. Merikoski on vuonna 1956 esittänyt, että hallintotehtävien antaminen hallinnon apuelimille on aina tapahduttava lainsäädäntöteitse.¹⁵¹ Hallinnon apuelimillä Merikoski on tarkoittanut niitä toimijoita, jotka eivät kuulu varsinaiseen hallintokoneistoon. Merikoski on vuonna 1976 katsonut, että kun tällainen hallintotehtävä annetaan varsinaisen hallintokoneiston ulkopuolelle, sille annetaan sellainen julkinen valta, joka on tarpeellinen tehtävän hoitamiseksi.¹⁵²

Perustuslaki 2000 -komitean mietinnössä oli esitetty PL 124 §:n muotoiluksi seuraavaa:

”Julkinen hallintotehtävä voidaan lailla antaa muulle kuin viranomaiselle *vain, jos* se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia”. Mietinnön ”vain, jos” terminologialla oli tarkoitus korostaa yksityistämisen poikkeuksellisuutta ja sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen pääsääntönä tulee olla se, että ne kuuluvat viranomaisille.¹⁵³ Voimassa olevassa perustuslain 124 §:ssä pääpaino näyttäytyy kuitenkin olevan lailla tai lain nojalla säätämisen vaatimuksessa, mutta kuten edellä on todettu, säännöksen esitöiden mukaan pääsääntö on se, että julkisten hallintotehtävien hoitaminen kuuluu viranomaisille.

Lakisääteisyysvaatimuksen toteuttamiseksi on esitetty kolme eri tapaa: 1. julkinen hallintotehtävä annetaan suoraan lailla muulle kuin viranomaiselle, 2. lakiin sisällytetään säännös, jonka nojalla viranomainen voi päättää tai sopia julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle tai 3. lakiin sisällytetään valtuus, jonka nojalla julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään asetuksella.¹⁵⁴ Ongelmallisena on pidetty sellaista toimintaa, jossa viranomainen tekee sopimuksen yksityisen tahon kanssa julkisen hallintotehtävän suorittamisesta. Tällöin sopimusperuste tulee olla lakiin kirjattuna, jolloin se täyttää vaatimuksen ”lain nojalla”.¹⁵⁵ Lain nojalla säätämisen toisena vaihtoehtona on asian säätäminen delegoinnilla, jolloin sovellettavaksi tulee PL 124 §:n lisäksi PL 80 §:n 1 momentissa säädetyt asetuksenantovallan rajoitukset.¹⁵⁶ Lain nojalla päättäminen on nähty vaihtoehtona

¹⁵¹ Merikoski 1956, s. 246.

¹⁵² Merikoski 1976, s. 19.

¹⁵³ KM 1997:13, s. 316.

¹⁵⁴ Keravuori-Rusanen 2008, s. 299.

¹⁵⁵ Saraviita 2011, s. 995.

¹⁵⁶ Saraviita 2011, s. 997.

esimerkiksi tilanteissa, joissa on kyse viranomaistoiminnan avustavista tai täydentävistä yksittäistehtävistä sekä palveluluontoisista ja suorittavista hallintotoimista.¹⁵⁷

Perustuslain esitöiden mukaan lähtökohtana on se, että julkisen hallintotehtävän antamisesta säädetään lailla. Hallintotehtävän antamisesta voidaan kuitenkin säätää tai päättää myös lain nojalla, jotta etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen voitaisiin järjestää joustavasti. Lain nojalla säättämisen edellytyksenä on kuitenkin se, että tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on perustuttava lakiin.¹⁵⁸ Esityöt eivät tämän enempää ota kantaa siihen, millä edellytyksillä ratkaistaan se, kummalla tavalla julkinen hallintotehtävä annetaan muulle kuin viranomaiselle. Harkintaa siitä, mitä sääntelyvaihtoehtoa tulisi käyttää ohjaa vain se, että esitöissä korostetaan ”etenkin julkisten palvelutehtävien hoitamista”.

Sääntelyvaihtoehtojen valintaa ei siis voida ratkaista pelkästään perustuslakia ja sen esitöitä tulkitseamalla. Myös lainsäädäntökäytäntö on ollut vaihtelevaa. Sääntelyvaihtoehtojen harkinnassa on siten otettava huomioon myös perusoikeussäännökset, oikeusvaltiota koskevat vaatimukset, muut perustuslailliset vaatimukset sekä hallintotehtävän laatuun ja luonteeseen liittyvät piirteet.¹⁵⁹

Keravuori-Rusanen on esittänyt säädöstason valintaa ohjaavia argumentteja, joista ensimmäisenä hän on maininnut sen, että yksityisten oikeusaseman kannalta merkityksellisten julkisten hallintotehtävien organisoinnista ja tehtävien perusteista tulee säätää kattavasti lain tasolla. Toiseksi hän on maininnut perusoikeuskytkennän ja kolmanneksi argumentiksi julkisen tai yleisen intressin merkittävyyden. Keravuori-Rusasen mukaan, mitä painavampi intressi hallintotehtävällä on, sitä suuremmalla syyllä siitä tulisi säännellä lain tasolla. Neljänneksi painoarvoa on annettava hallintotehtäville, jotka rinnastuvat tavanomaiseen viranomaistoimintaan, mutta ovat laajempia tehtäväkokonaisuuksia. Näissä tapauksissa Keravuori-Rusanen on katsonut, että sääntelyvaihtoehdoksi on valittava lain tasolla säättäminen, koska lailla säättäminen jättää julkisen hallintotehtävän antamista koskevan päätösvallan kokonaan eduskunnalle.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Keravuori-Rusanen 2008, s. 306.

¹⁵⁸ HE 1/1998 vp, s. 179.

¹⁵⁹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 300.

¹⁶⁰ Keravuori-Rusanen 2008, s. 300–303.

4.4.2 Tarpeellisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvaatimus

Perustuslain 124 § sisältää tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Säännös edellyttää siis tarpeellisuutta sekä tarkoituksenmukaisuutta. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että tarpeellisuus edellyttää perusteltua tarvetta. Tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta on tulkittava yhdessä, mutta on otettava huomioon, että julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle voi olla tarpeellista, mutta se ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista.¹⁶¹

Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa on otettava huomioon hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeet sekä hallintotehtävän luonne. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi täyttyä helpommin silloin, kun kyse on palveluiden tuottamiseen liittyvistä tehtävistä kuin yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevasta päätöksenteosta. Hallituksen esityksessä on katsottu, että vaatimus tarkoituksenmukaisuudesta on oikeudellinen edellytys, joka edellyttää tapauskohtaista arviointia.¹⁶² Tehokkuuden lisäksi arvioinnissa on siis otettava huomioon tehtävän luonne ja yksityisten ja yhteisöjen tarpeet.¹⁶³ Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jota on arvioitava tapauskohtaisesti hallintotehtävän luonne huomioon ottaen.¹⁶⁴ Lisäksi tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava kunkin hallintotehtävän kohdalla erikseen.¹⁶⁵

Tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa on arvioitava, soveltuuko annettava tai siirrettävä julkinen hallintotehtävä viranomaiskoneiston ulkopuolella hoidettavaksi.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että ristiriitoja saattaa syntyä etenkin silloin, kun julkisia hallintotehtäviä hoidetaan liiketoimintaa harjoittavissa liikelaitoksissa tai muissa yhteisöissä. Lainsäädännöstä on nähtävissä, että tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa on korostettu hallintotehtävän luonnetta ja laatua.¹⁶⁶ Esimerkiksi Finnveraa edeltäneen Kera Oyj:n vientitakuutoimintaa on perusteltu sillä, että sen toiminta on ollut tarkoituksenmukaisempaa valtiosta erillisenä laitoksena ja myöhemmin yhtiömallisena.¹⁶⁷

¹⁶¹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 319.

¹⁶² HE 1/1998 vp, s. 179.

¹⁶³ Mäenpää 2024a, s. 243.

¹⁶⁴ PeVL 48/2010 vp, s. 4.

¹⁶⁵ Keravuori-Rusanen 2008, s. 321.

¹⁶⁶ Keravuori-Rusanen 2008, s. 320–321.

¹⁶⁷ HE 35/1998 vp, s. 5.

Keravuori-Rusanen on tuonut esiin myös sen, että yksityistämistilanteissa hallituksen esityksessä olisi tärkeää tuoda esiin riittävät ja asianmukaiset perustelut, miksi yksityistämisyjärjestely on tarkoituksenmukaista tehtävän hoitamiseksi. Lisäksi tulisi arvioida myös eri organisaatiomalleja ja harkita organisaatiomallien eri vaihtoehtoja.¹⁶⁸

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että tapaturmavakuutusta koskevassa lakiehdotuksessa ei ollut esitetty minkäänlaista selvitystä, jonka perusteella olisi voitu arvioida sitä, onko perusteltua antaa käsiteltävänä olevia julkisia hallintotehtäviä

Tapaturmavakuutusten liitolle niiden tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.¹⁶⁹ Finnveraa koskevassa vuoden 2025 hallituksen esityksessä on tarkasteltu Finnveran yhtiömuotoa, mutta perusteluissa on käytännössä arvioitu vain osakeyhtiön hyötyjä ja haittoja. Vaikka perusteluissa todetaan virastomuodon tulleen arvioiduksi,¹⁷⁰ sen tarkempi arviointi on jäänyt hallituksen esityksessä maininnantasolle, mitä voidaan Keravuori-Rusasen esittämien vaatimusten valossa pitää puutteellisena.

Keravuori-Rusanen on katsonut, että julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle ei voida perustella julkisen hallinnon ongelmilla kuten rajallisilla henkilöresursseilla tai talousarvioon budjetoitujen määrärahojen vähäisyydellä. Usein kuitenkin tarkoituksenmukaisuutta on perusteltu hallinnonalakohtaisten resurssien puutteilla. Tällöin tulee arvioida sitä, turvaako harkittu järjestely oikeusturvaa paremmin ja toteutuvatko hyvän hallinnon periaatteet paremmin kuin ilman kyseistä järjestelyä.

Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa arvioidaan myös sitä, tuoko julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle kustannussäästöjä tai tuleeko se yksityishenkilöille edullisemmaksi.¹⁷¹

Yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden osalta on kiinnitettävä huomiota muun ohella hallintolain 7 §:n mukaiseen palveluperiaatteeseen. Säännöksen 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Säännöksen hallituksen esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan asiointi tulee järjestää hallinnossa asioivan sekä viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeaksi, joustavaksi ja yksinkertaiseksi sekä kustannuksia säästäen.¹⁷²

¹⁶⁸ Keravuori-Rusanen 2008, s. 321.

¹⁶⁹ PeVL 17/2002 vp, s. 2.

¹⁷⁰ HE 64/2025 vp, s. 33.

¹⁷¹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 322–325.

¹⁷² HE 72/2002 vp, s. 57.

4.4.3 Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaaminen

Julkisen vallan ja julkisten tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää siis riittävän yksityiskohtaisia säännöksiä, oikeusturvanäkökohtien ja perusoikeussäännösten huomioon ottamista ja sitä, että julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.¹⁷³ Perusoikeuksiin, oikeusturvaan ja hyvän hallinnon vaatimukseen liittyvät edellytykset linkittyvät toisiinsa ja niitä tulee tarkastella yhdessä.

Kuten edellä jo todettiin, perustuslain 124 §:llä on PL 22 §:n perusoikeuksien turvaamista koskevaan säännökseen yhteys. Tätä on kutsuttu ns. perusoikeuksien turvaamispykäläksi, jonka on katsottu kattavan myös yksityistämisen- ja ulkoistamistilanteet.¹⁷⁴ Oikeuskirjallisuudessa on lähdetty siitä, että perusoikeussäännöksen toteuttaminen edellyttää julkiselta vallalta ”perusoikeusystävällisen” vaihtoehdon valitsemista ja tulkintaa.¹⁷⁵ Hallituksen esityksen perustelujen mukaan perusoikeussäännös ulottaa vaikutuksensa myös sellaiseen julkiseen toimintaan, joka ei tapahdu valtion nimissä.¹⁷⁶ Perustuslain 124 §:n edellytys perusoikeussäännösten huomioon ottamisesta kattaa kaikki perusoikeudet.¹⁷⁷

Perusoikeuksien sitovuutta arvioitaessa on syytä huomata, että perusoikeusherkkyys ei rajoitu vain varsinaisiin julkisiin hallintotehtäviin. Länsineva on katsonut, että PL 124 §:ää tulee tulkita muun ohella yhdessä PL 22 §:n säännöksen kanssa, jolloin perustuslain säännöksen voidaan tulkita ilmaisevan yleisempää ajatusta siitä, että yksityiseen toimintaan liittyvät julkiset ulottuvuudet herkistävät tällaista toimintaa perusoikeusnäkökulmasta.¹⁷⁸

Perusoikeuksilla tarkoitetaan oikeuksia, jotka on suojattu jokaiselle perustuslailla ja niiden turvaaminen sekä toteuttaminen on julkisen vallan velvollisuus. Perusoikeuksia on negatiivisia ja positiivisia, ja osa perusoikeuksista rajoittavat viranomaisten toimintaa.¹⁷⁹ Perustuslain 108 §:n ja 109 §:n mukaan oikeuskansleri ja oikeusasiamies valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Julkisen hallintotehtävän antamisen yhteydessä on tärkeää kiinnittää huomiota valvontaan.

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään linjannut, että oikeusasiamies voi ottaa

¹⁷³ HE 1/1998 vp, s. 178.

¹⁷⁴ Giordani – Kava 2019, s. 10.

¹⁷⁵ Husa – Pohjolainen 2014, s. 209.

¹⁷⁶ HE 309/1993 vp, s. 26.

¹⁷⁷ Keravuori-Rusanen 2008, s. 336.

¹⁷⁸ Länsineva 2006, s. 1187.

¹⁷⁹ Mäenpää 2024a, s. 271.

perusoikeusvalvontansa yhdeksi painopistealueeksi sen, ettei yksityistämisestä aiheudu perusoikeuksien kannalta haitallisia seuraamuksia.¹⁸⁰ Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on katsonut vuonna 1983 antamassa ratkaisussaan Van der Mussele v. Belgia, ettei valtio voi ulkoistaa ihmisoikeusvelvoitteitaan.¹⁸¹ Perustuslakivaliokunta on huomauttanut vuonna 2014, että: ”osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ei lähtökohtaisesti ole mahdollista kohdistaa samantasoista hallinnollista ohjausta ja yhtä tehokasta valvontaa kuin viranomaistoimintaan”. Samalla valiokunta on todennut, että toiminnan ohjaus ja valvonta hoituisi yksinkertaisemmin ja välittömämmin, jos julkisesta hallintotehtävästä vastaisi viranomainen.¹⁸²

Perusoikeuksien huomioimiseen kuuluu läheisesti perusoikeuksien sallitut rajoitukset. Perustuslakivaliokunta on vuoden 1994 mietinnössään luetellut perusoikeuksien rajoittamista koskevia vaatimuksia, joita ovat muun ohella se, että perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua lakiin, rajoitusten tulee olla tarkkarajaisia ja täsmällisesti määritettyjä sekä rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Lisäksi rajoituksista ei voida säätää tavallisella lailla ja rajoitusten tulee olla suhteellisuusvaatimuksen mukaisia sekä oikeusturvajärjestelyistä on huolehdittava säädettäessä rajoituksista.¹⁸³

Perusoikeuksien huomioon ottamiselle ei ole esitetty vaatimuksia perustuslain esitöissä. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään katsonut, että julkisia hallintotehtäviä annettaessa muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen.¹⁸⁴ Tällä kannanotolla on liityntä siihen, että osa perusoikeussäännöksistä tulee sovellettavaksi jo sen perusteella, että välillinen julkinen hallinto kuuluu julkisen vallan piiriin, jota perusoikeudet velvoittavat. Toiset perusoikeussäännökset taas edellyttävät, että niiden noudattaminen välillisessä julkisessa hallinnossa turvataan erikseen lailla.¹⁸⁵

Oikeusturvaa voidaan tarkastella hallintotoiminnan ja valtiosääntöoikeuden näkökulmasta. Valtiosääntöisestä näkökulmasta tarkasteltuna oikeusturvaa tarkastellaan perusoikeutena (PL 21 §). Perustuslain 21 §:n soveltamisala on laaja ja se koskee oikeusturvaa hallintoviranomaisissa ja tuomioistuimissa.¹⁸⁶ Hallintotoiminnan oikeusturvalla tarkoitetaan

¹⁸⁰ PeVM 2/1998 vp, s. 2.

¹⁸¹ Van der Mussele v. Belgia, 23.11.1983, 8919/80, kohta 29.

¹⁸² PeVL 8/2014 vp, s. 4.

¹⁸³ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹⁸⁴ PeVM 10/1998 vp, s. 35.

¹⁸⁵ Keravuori-Rusanen 2008, s. 335–336.

¹⁸⁶ Mäenpää 2024a, s. 865.

niitä keinoja ja menettelyitä, joilla turvataan oikeuksien ja velvollisuuksien toteutuminen yksityisten ja viranomaisten välisessä hallinto-oikeudellisessa suhteessa. Oikeusturvalla turvataan yksityisten oikeuksien toteutuminen suhteessa viranomaisten toimintaan. Modernilla oikeusturvalla tarkoitetaan yksityisten erilaisten etujen suojaamista ja oikeusturvakeinot varmistavat eri oikeudellisten velvollisuuksien toteutumisen. Hallintotoiminnan oikeusturvan takeet voidaan ryhmitellä eri perusteilla esimerkiksi ajallisesti tai tehokkuusperusteilla. Ajalliseen ryhmittelyyn kuuluvat preventiiviset ja jälkikäteiset oikeusturvakeinot. Tässä ryhmittelyssä on kyse siitä, missä hallintoasian käsittelyn vaiheessa eri keinoja voidaan käyttää.¹⁸⁷

Hyvän hallinnon vaatimuksiin liittyvät vaatimus yhdenvertaisuudesta, kielelliset oikeudet sekä hallintotehtävien avoimuus ja julkisuus. Hyvän hallinnon vaatimukset tulevat turvatuiksi hallintolain suoran sovellettavuuden kautta silloin, kun viranomaiskoneiston ulkopuolinen hoitaa julkista hallintotehtävää.¹⁸⁸ Hallituksen esityksessä korostetaan myös julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutusta, asiantuntemusta ja näiden henkilöiden julkisen valvonnan asianmukaisuutta.¹⁸⁹ Hallituksen esityksessä korostetaan julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa, johon liittyvät oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset, joita ovat muun ohella yhdenvertaisuusvaatimus, yksilön kielelliset perusoikeudet, oikeus tulla kuulluksi, päätösten perusteleminen vaatimus ja muutoksenhakuoikeus.¹⁹⁰

Oletus on, että jos viranomainen tai virkamies hoitaa hallintotehtävää, hänellä on tehtävän hoitamiseksi asianmukainen koulutus sekä pätevyys hoitaa tehtävää. Lisäksi viranomaiset ja virkamiehet ovat tehostetun virkamies- ja rikosoikeudellisen vastuun piirissä. Saraviidan mukaan virkamies- ja rikosoikeudellisen vastuun piiriin kuulumisen johtaa oletetusti tarkkuuteen, pidättyvyyteen ja varovaisuuteen mahdollisten sanktioiden takia. Jos hallintotehtävä siirretään viranomaiskoneiston ulkopuolelle, tulee tehtävää hoitavien henkilöiden ja organisaatioiden rikosoikeudellisesta virkavastuusta säättää laissa.¹⁹¹

Virkavastuulla tarkoitetaan sitä, että virkamies vastaa perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaisesti virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkavastuu on sekä tavallista laajempaa että tehostetumpaa oikeudellista vastuuta, joka kohdistuu virkamiehen hoitamiin tehtäviin ja

¹⁸⁷ Mäenpää 2024a, s. 303–304.

¹⁸⁸ Keravuori-Rusanen 2008, s. 790.

¹⁸⁹ HE 1/1998 vp, s. 179.

¹⁹⁰ HE 1/1998 vp, s. 179.

¹⁹¹ Saraviita 2011, s. 993–994.

julkisen vallan käyttöön. Virkavastuu jakautuu rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ja vahingonkorvausvastuuseen. Virkavastuun perusteista ja toteuttamismuodoista säädetään rikoslaissa ja vahingonkorvauslaissa. Lisäksi erityislaeissa, esimerkiksi virkamieslainsäädännössä, on säännöksiä erityisistä vastuusäännöksistä. Virkavastuu on laajennettu koskemaan myös muita kuin viranomaisia. Virkavastuu ylettyy myös niihin tahoihin, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n mukaisesti.¹⁹² Perustuslain 124 § edellyttää, että rikosoikeudellinen virkavastuu ylettyy myös sellaisiin henkilöihin, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää ja käyttävät julkista valtaa viranomaiskoneiston ulkopuolella.¹⁹³ Virkavastuu voidaan toteuttaa hallinnollisena virkavastuuna, rikosoikeudellisena virkavastuuna ja vahingonkorvausvastuuna.¹⁹⁴

Rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään rikoslain (39/1889, RL) 40 luvussa. Rikosoikeudellinen virkavastuu kohdistuu virkamiesten lisäksi sellaisiin henkilöihin, jotka käyttävät julkista valtaa (RL 40:11–12 §). Julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin seurauksena aiheutunut vahinko on korvattava. Vahingonkorvausvastuu syntyy vain silloin, jos julkista valtaa käytettäessä ei ole noudatettu toiminnan laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia.¹⁹⁵

Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuusta säädetään perustuslain 118 §:ssä. Perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuudesta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974, VahL). Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää. Julkisyhteisön korvausvastuun syntymiskynnys on määritelty tavallista korkeammaksi, jos

¹⁹² Mäenpää 2024a, s. 1341–1342.

¹⁹³ PeVL 65/2018 vp, s. 8.

¹⁹⁴ Mäenpää 2024a, s. 1347.

¹⁹⁵ Mäenpää 2024a, s. 202–203.

vahinko aiheutuu virheen tai laiminlyönnin takia julkista valtaa käytettäessä.¹⁹⁶ Julkisyhteisön korvausvastuusta on myös säädetty erityislaeissa.¹⁹⁷

Vaatus siitä, että perusoikeudet, oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset toteutuvat, on Muukkosen mukaan osoitus organisaationeutralisuudesta. Tällä tarkoitetaan sitä, että julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei ole syy heikentää edellä mainittujen oikeuksien toteutumista.¹⁹⁸ Mäenpää on katsonut, että perusoikeus hyvään hallintoon luo välittömiä oikeusvaikutuksia. Jokaisella on asiassaan oikeus edellyttää hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista, vaikka lainsäädäntö olisi jollain tapaa puutteellista, epäselvää tai tulkinnanvaraista.¹⁹⁹

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin arvioinut, että jotkut hallintotehtävät voivat olla luonteeltaan erityislaatuista ja niitä voidaan säännellä EU-oikeuden tasolla, jolloin esimerkiksi ulkoisten palveluntarjoajien hoitamiin tehtäviin ei voida vaatia hallinnon yleislakien sovellettavuutta, mutta tällöin on varmistuttava muilla keinoin, ettei hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvän hallinnon vaatimuksia. Tällaisena erityislaatuista tehtävänä on pidetty esimerkiksi viisumihakemuksiin liittyviä avustavia tehtäviä, joissa ulkoiset palveluntarjoajat avustavat Suomen konsulaatteja.²⁰⁰

4.5 Merkittävän julkisen vallan kielto

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Säännöksen hallituksen esityksen mukaan merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Näitä valtuuksia ei hallituksen esityksen mukaan saa antaa muille kuin viranomaisille.²⁰¹ Tämä hallituksen esityksessä esitetty kanta on kuitenkin esimerkinomainen, joten merkittäväksi julkisen vallan käytöksi voidaan katsoa myös muunlaiset toimet. Kielto antaa merkittävää julkista valtaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle on katsottava oikeusvaltioperiaatetta korostavaksi

¹⁹⁶ Ståhlberg – Karhu 2020, s. 269–303.

¹⁹⁷ Mäenpää 2024a, s. 312.

¹⁹⁸ Muukkonen 2012, s. 11.

¹⁹⁹ Mäenpää 2024b, s. 6.

²⁰⁰ PeVL 55/2010 vp, s. 2.

²⁰¹ HE 1/1998 vp, s. 179.

rajoitukseksi. Kielto on tarkoitettu pitämään kaikista merkittävimmät julkiset hallintotehtävät, ja yksilön perusoikeuksiin vaikuttavat toimivaltuudet viranomaisilla.²⁰²

Merkittävä julkisen vallan käyttö kuvaa vallan käytön intensiteettiä. Merkittävää julkisen vallan käyttöä ei ole mainittu perustuslain muissa kuin PL 124 §:n säännöksessä. Edes PL 2 §:ssä ei mainita merkittävää julkisen vallan käyttöä, vaikka säännös käsittelee julkisen vallan käytön lakisidonnaisuutta. Keravuori-Rusasen mukaan merkittävän julkisen vallan käytön tulkintatilanteissa on päädytty rajanvetotilanteisiin, koska säännös on jätetty niukaksi ja yleispiirteiseksi.²⁰³ Rajanvetotilanteissa on yleensä kyse perusoikeuksien ydinalueen ja reuna-alueen välisestä tulkintatilanteesta. Mitä lähemmäs ydinaluetta julkiseen hallintotehtävään liittyvät toimivaltuudet tulevat, sitä todennäköisemmin niitä on pidettävä merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä.²⁰⁴

Perustuslakivaliokunta on todennut, että merkittävänä julkisen vallan käyttönä on pidettävä esimerkiksi ”itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin”.²⁰⁵ Esimerkiksi joukkoliikenteessä annettu tarkastusmaksu on katsottu perustuslakivaliokunnassa sanktioluonteiseksi hallinnolliseksi seuraamukseksi, johon liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä.²⁰⁶

Tulkinnanvaraisuutta ovat kuitenkin aiheuttaneet yksityiseen pysäköinninvalvontaan liittyvät toimet. Perustuslakivaliokunta on vuonna 2010 katsonut, että nämä toimet pitävät sisällään merkittävää julkisen vallan käyttöä eikä niitä voida antaa muulle kuin viranomaiselle.²⁰⁷ Korkein oikeus on samana vuonna ratkaisussaan KKO 2010:23 päätenyt toiselle kannalle ja katsonut, että yksityisessä pysäköinninvalvonnassa ja pysäköintivirhemaksun määräämisessä ei ole kyse julkisen vallan käytöstä, vaan asia on sopimusoikeudellinen ja kyse on siitä, ”onko yksityisten välille syntynyt pysäköintiä yksityisellä alueella koskeva sopimus ja onko sopimusta rikottu”.²⁰⁸ Perustuslakivaliokunta on arvioinut asiaa uudestaan vuonna 2013, jolloin valiokunta on todennut, että yksityiset yritykset voivat toimia pysäköinninvalvontaviranomaisten apuna avustavissa tehtävissä, mutta valvontamaksun määrääminen kuuluu edelleen viranomaiselle.²⁰⁹ Tällaisista tulkintaeroista herää perustellusti kysymys siitä, kuinka

²⁰² Keravuori-Rusanen 2008, s. 413.

²⁰³ Keravuori-Rusanen 2008, s. 418.

²⁰⁴ Keravuori-Rusanen 2008, s. 434.

²⁰⁵ PeVL 28/2001 vp, s. 5.

²⁰⁶ PeVL 55/2005 vp, s. 2.

²⁰⁷ PeVL 57/2010 vp, s. 5.

²⁰⁸ KKO 2010:23, kohta 9.

²⁰⁹ PeVL 23/2013 vp, s. 3.

ennakoitavaa merkittävän julkisen vallan käytön arviointi ylipäättään on. Vaikka kyse on yksittäistapauksesta, se osoittaa, että perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuimen välinen tulkinnallinen epäyhtenäisyys on mahdollinen.

Viranomaiskoneiston ulkopuolista apua voidaan käyttää avustavissa tehtävissä, mutta tällöin on kiinnitettävä huomiota siihen, ettei yksityiselle anneta itsenäistä harkintaa edellyttäviä toimenpiteitä. Vielä perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että ”viranomaiskoneiston ulkopuolisen avun käyttäminen voi olla tarkoituksenmukaista tehtävien hoitamisen edellyttämän erityisosaamisen vuoksi”.²¹⁰ Edellä mainitussa lausunnossa on käsitelty kotirauhan piiriä koskevia tarkastuksia, mutta analogisesti ajateltuna voidaan katsoa, että samankaltaista tulkintaa voidaan käyttää myös muihin merkittävää julkista valtaa koskeviin tulkintatilanteisiin, vaikka tapaus- ja tehtäväkohtainen harkinta on paikallaan.

Viranomaisten ulkopuolisille tahoille voidaan uskoa tehtäviä myös valtion taloudenhoidon alalta, jolloin kysymys on julkisen vallan käytöstä tai ainakin osallistumisesta julkisen vallan käyttöön. Tällaiset tehtävät voivat sisältää valtion yleisen edun turvaamista koskevia tehtäviä ja toimivaltuuksia, joita on syytä tarkastella merkittävän julkisen vallan käytön näkökulmasta. Mikäli taloudelliset vaikutukset ovat suuret tai annettavat tehtävät rajoittavat eduskunnan budjettivaltaa, merkittävän julkisen vallan käytön näkökulma korostuu. Tässä on huomioitava myös se, että pelkkä yksittäinen rahoituspäätös ei todennäköisesti ole merkittävää julkisen vallan käyttöä, mutta jos toimivaltuutena on jakaa laajoja lainoja, tukia tai avustuksia, voi tilanne olla toinen.²¹¹

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan vuonna 2001 katsonut Finnveran vientitakuutoiminnan osalta, että valtion vientitakuiden myöntämiseen ei kuulu merkittävää julkisen vallan käyttöä, kun huomioidaan päätöksentekoon liittyvä varsin laaja harkinnanvaraisuus ja se, että vientitakuut ovat yksityisoikeudellisia sopimuksia.²¹²

Perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan, jonka se on antanut Finnveran kokonaislainsäädäntöuudistukseen liittyen, että Finnveran rahoitusvaltuudet ovat ”suuret suhteessa valtion talousarvioon ja että vastuusitoumusten osittaisestakin realisoitumisesta aiheutuisi valtiolle merkittäviä lisämenoja”. Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut, että

²¹⁰ PeVL 46/2001 vp, s. 4.

²¹¹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 481.

²¹² PeVL 2/2001 vp, s. 2.

lakiehdotuksessa tulisi ottaa huomioon, voiko Finnveran vastuusitoumusten realisoituminen vaarantaa valtion kyvyn suoriutua sille perustuslain mukaisista tehtävistä.²¹³

Finnveraa koskevan kokonaislainsäädäntöuudistuksen hallituksen esityksessä on kiinnitetty tähän huomiota ja todettu, että eduskunnan suvereeni päätösvalta on ratkaistu siten, että eduskunta voi päättää Finnveralle annettavien rahoitusvaltuuksien tarkemmasta käytöstä valtion talousarviossa, minkä vuoksi lakiesitystä ei ole pidetty perustuslain 3 §:n kannalta ongelmallisena.²¹⁴ Lisäksi esimerkiksi niin kutsutuissa erityisriskinotto-tilanteissa vaaditaan työ- ja elinkeinoministeriön päätöstä (laki valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä 10 §).

4.6 Julkisen hallintotehtävän hoitaminen yhtiömuodossa

Perustuslain 90 §:n mukaan eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tämä perustuslain säännös ilmentää kansanvaltaisuusperiaatetta. Keravuori-Rusasen mukaan kysymys siitä, missä määrin valtion talousarvion täytäntöönpanoon ja talousarvioon sidottujen varojen hallinnointiin liittyvää toimeenpanovaltaa voidaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle, on perustuslain 124 §:n kannalta avoin.²¹⁵

Mäenpää on tuonut esiin, että: ”julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen toiminnan rahoitusta, investointeja tai henkilöstöhallintoa koskevaa päätöksentekoa ei yleensä voida pitää julkisen hallintotehtävän hoitamisena, kun ne rinnastuvat muiden yksityisten toimijoiden vastaavaan päätöksentekoon. On kuitenkin mahdollista, että rahoitusta tai investointeja koskeva päätöksenteko on lailla määritelty esimerkiksi yhtiön tai säätiön julkiseksi hallintotehtäväksi, jolloin hallinnon yleislait tulevat sovellettaviksi”.²¹⁶

Perustuslain 124 §:n sanamuodossa tai esitöissä ei mainita valtion kokonaan omistamia yhtiöitä perustuslain soveltamisalassa, ja esitöidenkin mukaan edellä mainitun säännöksen ydinfunktiona on rajoittaa julkisten hallintotehtävien antamista viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Lisäksi esitöissä painotetaan virkamieshallintoperiaatetta.²¹⁷ Lavapuron mukaan valtion omistamia erityistehtävayhtiöitä ja niiden toimintaa on kuitenkin tarkasteltava perustuslain 124 §:n mukaisesti. Koska Finnvera on osakeyhtiö, kyseessä on

²¹³ PeVL 47/2025 vp, s. 5.

²¹⁴ HE 64/2025 vp, s. 99.

²¹⁵ Keravuori-Rusanen 2008, s. 196.

²¹⁶ Mäenpää 2024a, s. 350.

²¹⁷ Lavapuro 2018, s. 3.

yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, jolle annettavia julkisia hallintotehtäviä tulee arvioida ”muulle kuin viranomaiselle” annettuina tehtävinä. Kyseessä ei siis ole julkisyhteisön toimielin, vaikka valtio omistaa Finnveran kaikki osakkeet. Tätä tulkintaa vahvistaa myös se, että perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan tarkastellut valtio-omisteisia osakeyhtiöitä PL 124 §:n valossa.²¹⁸

Perustuslain 124 §:ssä ei ole organisaatiovaatimuksia tahoille, jotka julkista hallintotehtävää hoitavat. Perustuslakivaliokunta on käytännössään painottanut hallintotehtävän luonnetta ja laatua sekä julkisoikeudellista asemaa sellaisissa tilanteissa, joissa kyse on ollut yksityisten kannalta merkityksellisestä toimivaltuutuksesta tai korostetusta julkisesta intressistä. Keravuori-Rusasen mukaan yksityisten kannalta julkista hallintotehtävää tulee hoitaa yhtiömuodossa silloin, kun viranomaishallinnosta luopuminen on tarkoitettu pysyväksi tavaksi hoitaa tehtävää. Järjestäytyneellä organisaatiomuodolla on pidetty olevan vakauteen, luotettavuuteen ja jatkuvuuteen liittyviä positiivisia vaikutuksia. Valtionhallinnon järjestämisen osalta on perustellusti pyrkimyksenä rajoittaa julkisten hallintotehtävien antamista valtion omistamille osakeyhtiöille.²¹⁹

Valtion viranomaistehtävien yksityistämisen tavoitteena on ollut kulujen karsiminen, etenkin palkkauksesta johtuvien kulujen karsiminen. Tehtävien luovuttaminen yksityiselle toimijalle on ensi vaiheessa liittynyt erilaisiin tarkastustehtäviin, kuten tilintarkastukseen liittyviin toimiin, mutta vähitellen tehtäväkenttä on laajentunut avustavista tehtävistä tehtävien itsenäiseen suorittamiseen. Yksityistämisen edellytyksenä on ollut rikosoikeudellisen virkavastuun ulottaminen tehtävää hoitaneeseen, muutoksenhakuoikeuden säilyttäminen lainkäyttöelimeen sekä hallintolain säännösten noudattaminen.²²⁰ Hyvän hallinnon ja hallinto-oikeudellisen oikeusturvan edellytykset koskevat myös julkisen hallintotehtävän antamisen jälkeistä aikaa.²²¹

Julkista hallintotehtävää voidaan hoitaa eri organisaatiomuodoissa ja näissä vaihtoehtoina ovat ainakin osakeyhtiö, liikelaitos, julkisoikeudellinen rahasto, talousarvion ulkopuolinen rahasto, julkisoikeudellinen laitos tai säätiö.²²² Finnveran tapauksessa on kyse osakeyhtiöstä, josta säädetään osakeyhtiölaissa. Valtion yhtiöomistus jaetaan yhtiöihin, jotka toimivat kaupallisin

²¹⁸ Lavapuro 2018, s. 3.

²¹⁹ Keravuori-Rusanen 2008, s. 409–410.

²²⁰ Saraviita 2011, s. 995.

²²¹ Saraviita 2011, s. 996.

²²² VM 2018b, s. 1.

perustein, sekä yhtiöihin, jotka toteuttavat valtiolle tiettyä erityistehtävää.²²³ Finnvera kuuluu näistä jälkimmäiseen.

Valtiovarainministeriön mukaan yhtiömuotoa voidaan pitää tehokkaana tapana organisoida liiketoimintaperiaatteilla harjoitettava toiminta ja samalla rajata tai kasvattaa yhtiön omistajan riskiä.²²⁴ Perustuslakivaliokunta ei ole tulkintakäytännössään ottanut kantaa siihen, mistä tehokkuuserot johtuvat suhteessa virastomalliin. Huuskosen mukaan osakeyhtiön ohjauskeinoin lukeutuva hallituksen ja toimitusjohtajan nimittäminen sekä erottaminen ovat tarvittaessa varsin tehokkaita ja käytettyjä ohjausvälineitä.²²⁵ Valtiovarainministeriö on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että jos yhtiö harjoittaa sellaista toimintaa, jota ei voida tosiasiallisesti päästää konkurssiin, voi valtion riski olla merkittävästi sijoitettua pääomaa suurempi ja heikosti hallittavissa. Lisäksi ministeriö on korostanut poikkeusoloihin varautumista. Yhtiö ei kuitenkaan ole samalla tavalla ohjattavissa kuin virasto, ja jos yhtiö tarvitsee merkittävästi budjetti-, tulos- tai säädösohjausta, yhtiötä ei tule perustaa.²²⁶ Huuskonen on kiinnittänyt huomiota siihen, että valtion kokonaan omistamien erityistehtäväyhtiöiden osalta tilanne on erilainen suhteessa ”tavalliseen” osakeyhtiöön. Erityistehtäväyhtiöitä koskee oma erityislainsäädäntö, virkavastuu sekä osakeyhtiölain mukaiset ohjausinstrumentit ovat käytössä ja valtion kontrollissa. Näin ollen etenkin valvonnan ja ohjauksen osalta tehokkuusepäilyjen tulisi olla pienemmät kuin ulkoistuksissa, jotka koskevat tavallisia osakeyhtiöitä.²²⁷

Valtiovarainministeriö on esittänyt yhtiöittämisen harkintaan liittyviä näkökulmia. Ensinnäkin VM on huomionnut perustuslaista tulevat reunaehdot, joihin kuuluvat PL 124 §:n lisäksi PL 119 §:n 2 momentti, jonka mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Perustuslain reunaehtojen lisäksi VM on huomionnut kilpailu- ja valtiontukilainsäädännöstä tulevat reunaehdot, joihin kuuluu muun ohella kilpailuneutraliteetti.²²⁸

Lainsäädännöstä tulevien reunaehtojen lisäksi VM on eritellyt toiminnalliset ja taloudelliset näkökulmat ja erityistehtäväyhtiöiden osalta erikseen huomioon otettavat näkökulmat.

Toiminnallisiin näkökulmiin liittyen valtiovarainministeriö on korostanut sitä, että yhtiöittäminen

²²³ VM 2018b, s. 6.

²²⁴ VM 2018a, s. 3.

²²⁵ Huuskonen 2023, s. 753.

²²⁶ VM 2018a, s. 3.

²²⁷ Huuskonen 2023, s. 768.

²²⁸ VM 2018a, s. 5.

mahdollistaa uuden liiketoiminnan ja yhtiömuoto mahdollistaa joustavan sekä ketterän reagoinnin toimintaympäristön muutoksiin. VM on korostanut perustuslain 68 §:n mukaista ministeriöiden vastuuta ja sitä, että ministeriöt vastaavat toimialansa hallinnon asianmukaisesta toiminnasta, mutta tämä vastuu ei ulotu yhtiöiden liiketoimintaan. VM on myös korostanut erityisiä tarkoituksenmukaisuusperusteita silloin, kun julkiseen palveluun liittyy oikaisuvaatimus-, valitus- tai muu muutoksenhakumenettely. Myös valvontaan ja tarvittaviin tiedonsaantioikeuksiin, salassapitovelvollisuuksiin, rikosoikeudelliseen virkavastuuseen, hallintolainsäädännön soveltamiseen, virka-avun antamiseen ja häiriötilanteisiin varautumiseen tulee kiinnittää huomiota.²²⁹

Taloudellisten näkökulmien osalta valtiovarainministeriö on todennut, että yhtiöittämisen edellytyksenä on se, että yhtiön tuotteilla tai palveluilla on oltava markkinat, aito asiakkuus ja se, että liiketoiminnan tulee olla taloudellisesti kannattavaa. Lisäksi tulee ottaa huomioon se, että valtion yhtiömuotoinen toiminta ei kuulu eduskunnan budjettivallan piiriin. Tässäkin VM on korostanut liiketoiminnan konkurssiin asettamisen mahdollisuutta. Mikäli yhtiölle kertyy varoja, mahdollisuus varojen palauttamiseen takaisin yhteiskunnallisiin tarpeisiin tulee ottaa huomioon.²³⁰

Viimeiseksi valtiovarainministeriö on arvioinut erityistehtävayhtiöiden reunaehdoja. Ensinnäkin ministeriö on todennut, että yhtiömuotoinen toiminta ei voi olla ensisijainen muoto, jos yhtiöllä on monopoliasema markkinoilla. Erityistehtävayhtiöiden osalta on kiinnitettävä huomiota myös siihen, että näillä yhtiöillä on normaalista osakeyhtiöstä poikkeava tarkoitus ja että tällaisen yhtiön toiminnan tulee olla vähintään itsekannattavaa, poikkeuksena markkinapuutetilanteet, jolloin valtio voi tukea kansalaisten päivittäisiin tarpeisiin liittyviä palveluita.²³¹

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto on talousvaliokunnalle antamassaan Finnveran kokonaislainsäädäntöuudistusta koskevassa lausunnossa pitänyt tärkeänä, että valtion kokonaan omistaman osakeyhtiön omistajaohjauksen tulee olla organisatorisesti eriytetty sääntelystä ja toimialapolitiikasta. VNK on pitänyt tärkeänä, että tällaisissa osakeyhtiöissä omistajaohjaus tulee pitää erillään poliittisesta ohjauksesta.²³²

²²⁹ VM 2018a, s. 6.

²³⁰ VM 2018a, s. 7–8.

²³¹ VM 2018a, s. 8–9.

²³² VNK 2025, s. 1.

5 Perustuslakivaliokunnan toiminta

5.1 Taustaa perustuslainmukaisuuden valvonnasta

Perustuslainmukaisuuden valvonta eri maissa on järjestetty eri tavoin, mutta vaihtoehtoisiksi on valikoitunut yleensä joko oikeudellinen tai poliittinen valvonta. Näiden valvontamallien taustalla ovat eri valtiokäsitykset ja institutionaalisten tahojen moninaisuus. Suomalainen valvontamalli on edustanut ensisijaisesti poliittista mallia. Tämä johtuu siitä, että perustuslakivaliokunta sijoittuu instituutiona eduskunnan eli poliittisen instituution alle. Lisäksi perustuslakivaliokunnan oikeutus lepää demokratiaa korostavien periaatteiden varassa. Suomalaiselle valtiosääntökulttuurille on tyypillistä, että lait nähdään kansan identiteettiä heijastavaksi tahdon ilmentymäksi, jossa perustuslaki nähdään valtiosisäisen yhteenkuuluvuuden tunnusmerkinä ja vallan käytön oikeutuksena. Huomioitava on kuitenkin se, että suomalainen valtiosääntökulttuuri on muuttunut perusoikeusuudistusten yhteydessä, jolloin myös tuomioistuimille on annettu perustuslainmukaisuuden valvontaan liittyviä tehtäviä. Tätä muutosta on Lavapuro kutsunut uudeksi valtiosääntöistymiseksi (*new constitutionalism*).²³³ Tuomioistuimille säädettyä perustuslainmukaisuuden valvontaa on perusteltu sillä, että ennakkovalvonnalla ei pystytä täysin varmistumaan siitä, ettei laki voisi olla ristiriidassa perustuslain kanssa.²³⁴

Vuonna 1930 hallituksen esityksessä (HE 8/1931 vp) esitettiin, että korkeimmalle oikeudelle annettaisiin perustuslain tutkintavalta, mutta tuolloin ehdotus ei tullut voimaan muun muassa siksi, että tuomioistuimen valvontavalta katsottiin lainsäädäntövallaksi.²³⁵

Perusoikeuskulttuurin murros ja oikeusjärjestyksen valtiosääntöistyminen vahvistui Suomessa 1990-luvulta alkaen. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksella haluttiin lisätä perusoikeuksien suoraan sovellettavuutta sekä parantaa luonnollisten henkilöiden mahdollisuuksia vedota perusoikeussäännöksiin. Vuonna 1995 ei kuitenkaan vielä säädetty tuomioistuinten oikeudesta tulkita lakien perustuslainmukaisuutta, vaan muutos säädettiin vuoden 2000 perustuslain voimaantulon yhteydessä. Tätä säännöstä on kuitenkin pidetty lähinnä periaatteellisena ja tilanteet, joissa säännöstä sovelletaan, ovat harvinaisia. Tuolloin ei myöskään haluttu siirtää perustuslainmukaisuuden tulkintaa kokonaan pois ennakkollisen valvonnan piiristä.²³⁶

²³³ Lavapuro 2010b, s. 6–7, 16.

²³⁴ KM 1997:13, s. 107.

²³⁵ Lavapuro 2010b, s. 67.

²³⁶ Viljanen 2005, s. 309–310, 313.

Vaatimus siitä, että säädökset ovat perustuslainmukaisia, on kiinteästi yhteydessä normihierarkiaoppiin. Perustuslain 106 §:n mukaan, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle. Puolestaan perustuslain 107 §:n mukaan, jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Perustuslainmukaisuuden valvonnasta on erotettava ennakkovalvonta ja jälkivalvonta. Ennakkovalvonta kohdistuu säädösehdotukseen ja jälkivalvonta puolestaan kohdistuu aikaan jälkeen säädöksen voimaantulon. Valvonta voidaan jakaa myös abstraktiin ja konkreettiseen valvontaan. Abstraktilla valvonnalla tarkoitetaan säädöksen tai -ehdotuksen perustuslainmukaisuutta. Konkreettisella valvonnalla tarkoitetaan käytännön soveltamistilannetta perustuslain 106 §:n ja 107 §:n mukaisesti. Valvontaa voidaan toteuttaa lainsäätäjän itsekontrollina tai antaa sen lainsäätäjän ulkopuoliselle taholle.²³⁷

Suomessa on pyritty siihen, että korostamalla ennakkovalvontaa pyritään välttämään oikeudellista epävarmuutta sekä arvovaltakonflikteja, joita jälkikäteisestä valvonnasta helposti seuraa. Kun valvonnan painopiste on etukäteistä ja eduskuntaan sidoksissa olevaa, kuvastaa se luottamusta kansanedustuslaitokseen ja oikeusvaltioperiaatetta.²³⁸ Tuorin mukaan suomalaista perustuslakivaliokuntajärjestelmää on kansainvälisesti pidetty onnistuneena etenkin siitä syystä, että järjestelmä pyrkii hillitsemään niitä jännitteitä, jotka vallitsevat eduskunnan ja perustuslakivaliokunnan välillä. Tällöin jännitteet eivät myöskään kärjisty eduskunnan ja tuomioistuinlaitoksen väliseksi. Tuorin mukaan suomalainen järjestelmä vastaa paremmin yhteiskunnan ja arvopohjan muutoksiin kuin tuomioistuinlaitokseen keskitetty valvonta.²³⁹

5.2 Perustuslakivaliokunnan rooli

Perustuslakivaliokunnan tehtävät kirjattiin lain tasolle vuonna 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä, jonka jälkeen säännös siirrettiin sellaisenaan vuoden 2000 perustuslakiin.²⁴⁰

Kuitenkin perustuslakivaliokunnan juuret ovat jo autonomian ajassa ja ensimmäisen lausunnon säädösehdotuksen perustuslainmukaisuudesta valiokunta antoi vuonna 1882.²⁴¹ Perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn

²³⁷ Jyränki 1998, s. 199–200.

²³⁸ Jyränki 2003, s. 39.

²³⁹ Tuori 2014, s. 96.

²⁴⁰ Jyränki – Husa 2012, s. 351.

²⁴¹ Jyränki 1998, s. 211–212.

tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Valiokunnan tarkoituksena on siis vastata kysymykseen: onko lakiehdotus perustuslainmukainen vai onko se ristiriidassa perustuslain kanssa?²⁴² Perustuslakivaliokunta on perustuslain auktoritatiivisin tulkitsija.²⁴³ Hallituksen esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan perustuslain 74 § ilmaisee perustuslakivaliokunnan keskeisen aseman perustuslakien noudattamisen valvojana lakien säätämisvaiheessa. Kyseessä on siis ennakkovalvonta. Hallituksen esityksessä on korostettu perustuslakikontrollin tehokkuutta ja sen vuoksi on asianmukaista pyytää valiokunnalta lausuntoa aina silloin, kun lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta voidaan perustellusti katsoa vallitsevan epäselvyyttä.²⁴⁴

Huomattava on kuitenkin se, että tosiasiallinen valvontavastuu lainsäädäntöprosessin alkuvaiheessa on puhemiesneuvostolla, joka tekee täysistunnolle ehdotukset lainsäädäntöaloitteiden lähettämisestä eri valiokunnille. Puhemiehen antama päätös on kuitenkin kumottavissa perustuslakivaliokunnan ratkaisulla perustuslain 42 §:n 2 momentin mukaisesti, joten puhemiehen asema on kuitenkin todellisuudessa suhteellisen heikko.²⁴⁵ Pääasiassa perustuslakivaliokuntaan lähetettävät hallituksen esitykset ovat sellaisia, joiden johtolauseessa on maininta perustuslainsäätämisjärjestyksestä tai joista hallituksen esityksen mukaan olisi syytä pyytää valiokunnan lausunto. Näiden hallituksen esitysten tunnistaminen on koko perustuslainmukaisuusvalvonnan avainkohta, joka Jyrängin mukaan on jäänyt vaille riittävää huomiota. Myös toinen valiokunta voi oma-aloitteisesti pyytää lausuntoa, mutta perustuslakivaliokunnalla ei ole aloiteoikeutta lausunnon antamiseen. Huomioitavaa on myös se, ettei kaikista perustuslainvastaisiksi arvioituista lainsäädäntöhankkeista pyydetä perustuslakivaliokunnan lausuntoa.²⁴⁶ Finnveran kokonaislainsäädäntöuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä on pidetty suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi hallituksen esityksestä lausunnon asian periaatteellisen merkittävyyden, Finnveran toiminnassa käsiteltävien vastuiden suuruuden vuoksi sekä siksi, että hallituksen esityksessä on uudenlaisia tulkintakysymyksiä PL 87 §:n ja PL 124 §:n osalta.²⁴⁷

²⁴² Jyräni – Husa 2012, s. 355.

²⁴³ Jyräni 2000, s. 43.

²⁴⁴ HE 1/1998 vp, s. 126.

²⁴⁵ Hautamäki 2002, s. 132.

²⁴⁶ Jyräni 1998, s. 215.

²⁴⁷ HE 64/2025 vp, s. 102.

Perustuslakivaliokunnalla on katsottu olevan kaksoisrooli: poliittinen ja oikeudellinen rooli.²⁴⁸ Tämä tarkoittaa sitä, että perustuslakivaliokunta käyttää poliittista ja oikeudellista harkintaa. Poliittisella harkinnalla tarkoitetaan tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Oikeudellinen harkinta puolestaan muistuttaa tuomioistuin harkintaa, jossa valiokunnan jäseniä ei sido ryhmäkuri.²⁴⁹ Tuori on käsitellyt lainsäätämistä poliittisten ja oikeudellisten käytäntöjen yhdistelmänä ja todennut, että perustuslakivaliokunnan työssä korostuu oikeudellinen argumentaatio. Poliittisessa argumentaatiossa puolestaan keskitytään poliittisten tavoitteiden ja tavoitteiden keinojen määrittelyyn, jossa lainsäädäntö nähdään keinona.²⁵⁰ Tuorin mukaan perustuslakivaliokunta muiden toimijoiden ohella pyrkii toiminnallaan varmistamaan, että lainsäädäntö täyttää loogisen ristiriidattomuuden vaatimukset sekä sen, että oikeusjärjestys säilyttää sisäisen rationaalisuuden.²⁵¹

Perustuslakivaliokunnan entisen puheenjohtajan Kimmo Sasin mukaan valiokunnan päätökset tehdään itsenäisesti ja aidosti valiokunnan kokouksissa, mitä kuvastaa etenkin se, että eduskunnassa ei ole pidetty hyväksyttävänä sitä, että valiokunnan jäseniä painostettaisiin olemaan tiettyä mieltä.²⁵² Valiokunnan kannanotot perustuvat yksiselitteisesti perustuslain sanamuotoihin, esitöihin ja valiokunnan omaan aiempaan käytäntöön²⁵³ eivätkä ne poukkoile esimerkiksi hallituksen tai opposition vaihdosten myötä.²⁵⁴ Tuori on kuvaillut perustuslakivaliokuntaa kvasi-tuomioistuinmaiseksi elimeksi, joka pyrkii noudattamaan ennemmin oikeudellista kuin poliittista argumentaatiota. Tuorin mukaan perustuslakivaliokunta voi välillisesti edistää tuomarivaltioitumista, koska sen kannanotoilla on oikeuslähdeopillista arvoa perustuslain tulkinnassa ja sen kannanottojen käyttäminen argumentaatioaineistona kuuluu oikeusjärjestyksen piirteisiin.²⁵⁵

Perustuslakivaliokunnan roolia ja kannanottojen pätevyyttä on kuitenkin tärkeää tarkastella, vaikka – ja myös juuri sen vuoksi, että – kyseessä on auktoriteetiksi koettu instituutio. Habermasin mukaan auktoriteetti on kuitenkin aina ansaittava uudelleen, ja se voi tapahtua vain päätösten perusteiden rationaalista hyväksyttävyyttä koskeissa ja asianosaisille

²⁴⁸ Jyräki – Husa 2012, s. 351.

²⁴⁹ Jyräki – Husa 2012, s. 354.

²⁵⁰ Tuori 2000, s. 150–151.

²⁵¹ Tuori 2000, s. 153.

²⁵² Sasi 2009, s. 161.

²⁵³ Lavapuro 2009, s. 228.

²⁵⁴ Lavapuro 2010a, s. 81.

²⁵⁵ Tuori 2007, s. 263.

avoimissa diskursseissa, jolloin tämä näyttäytyy demokratiaperiaatteena.²⁵⁶ Valiokunnan arvovaltaa ja toimintaa on syytä tarkastella myös siksi, että se on perustettu aikana, jolloin sille ei ole esitetty vaihtoehtoja. Nykyisin tilanne on toinen ja myös tuomioistuimet toteuttavat lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa perustuslain mukaisesti. Tällä ei ole kuitenkaan haluttu heikentää perustuslakivaliokunnan johtavaa roolia perustuslainmukaisuuden ennakkovalvojana eikä säännöksellä ole tarkoitettu luoda kilpailuasetelmaa valiokunnan ja tuomioistuinten välille.²⁵⁷ Joissain valtioissa sama valta, joka Suomessa on annettu perustuslakivaliokunnalle, on esimerkiksi Saksassa katsottu kuuluvaksi valtiosääntötuomioistuimelle tai Yhdysvalloissa liittovaltion korkeimmalle oikeudelle.²⁵⁸

Hidén on esittänyt perustuslakivaliokunnasta, että: ”valiokunnalle muodostunutta asemaa ja arvovaltaa voidaan pitää suomalaisen valtiokäytännön ehkä omintakeisimpana ja arvokkaimpana luomuksena. Valiokunnan roolia perustuslaintulkitsijana ei tarvitse pönkittää millään erehtymättömyysopilla, mutta sen asemaa, sen nauttimaa luottamusta ja sen hyviä toimintaedellytyksiä on täysi syy tietoisesti vaalia”.²⁵⁹ Myös Tuori on korostanut valiokunnan arvovallan vaalimista ja vuonna 2014 Tuori on esittänyt huolestuneisuuttaan siitä, että perustuslakivaliokunnan entinen puheenjohtaja ja eduskunnan entinen puhemies on käyttänyt puheenvuoroja, joissa tätä arvovaltaa ei ole vaalittu.²⁶⁰ Tällä Tuori viitanee vuoteen 2013, jolloin Ben Zyskowicz (kok.) kritisoi täysistunnossa perustuslakivaliokunnan asiantuntijoita ja kutsui heitä ”profeetoiksi” ja ”norsunluutorneissaan oleviksi akateemisiksi mietiskelijöiksi”.²⁶¹ Lisäksi Tuori on pitänyt huolestuttavana sitä, että lähetekeskusteluissa on pyritty neuvomaan, miten suhtautua perustuslakivaliokunnan lausuntoon, mikäli se ei ole ollut miellyttävä.²⁶² Mikäli perustuslakivaliokunta ei tulevaisuudessa tule nauttimaan arvovaltaa ja riippumattomuutta, vaihtoehtoina on perustuslainmukaisuuden arvioimisen siirtyminen painokkaammin tuomioistuimen jälkivalvontaan tai perustuslakituomioistuimen perustaminen.²⁶³ Myös Lavapuro on korostanut perustuslakivaliokunnan arvovallan vaalimista etenkin siksi, että sillä on edellytykset ratkaista kiperät valtiosääntöongelmat hyödyntämällä tuomioistuinta joustavampaa oikeuslähdeoppia.²⁶⁴

²⁵⁶ Tuori 2000, s. 102.

²⁵⁷ HE 1/1998 vp, s. 164.

²⁵⁸ Lavapuro 2009, s. 226.

²⁵⁹ Hidén 2008, s. 10.

²⁶⁰ Tuori 2014, s. 96–97.

²⁶¹ Schein 2013. Ks. myös Yle 2013.

²⁶² Tuori 2014, s. 97.

²⁶³ Tuori 2014, s. 98.

²⁶⁴ Lavapuro 2010b, s. 240.

Positiivisen oikeuden perustana, institutionaalisen perusoikeusselityksen näkökulmasta, juridisissa päätöksentekomenettelyissä auktoritatiiviset tahot soveltavat ja luovat voimassa olevaa oikeutta. Luottamus oikeuteen instituutiona perustuu Riekkisen mukaan uskomukseen siitä, että oikeus instituutiona vastaa hyväksyttävän demokraattisen menettelyn vaatimuksia.²⁶⁵ Oikeusfilosofiset kannanotot ovat kuitenkin ”äärimmäisyysideaaleja”, jotka yhdistelevät erilaisia katsantokantoja ja ovat aikaansa sidottuja. Aarnio on kutsunut vallitsevaa perusoikeuspainotusta aikamme muoti-ilmiöksi, joka jättää alleen oikeuden perustavampaa laatua olevat asiat.²⁶⁶

Perustuslakivaliokunnan oikeutus perustuu Suomessa legitimizeettiperiaatteeseen ja demokraattiseen legitimaatioon. Tällä tarkoitetaan sitä, että kansan valitsema eduskunta käyttää valvontavaltaa, jolloin valvonta ei etäänny demokratiasta samalla tavalla kuin tuomioistuinten harjoittama perustuslainmukaisuuden jälkivalvonta.²⁶⁷ Valiokunnan oikeutusta on perusteltu myös vallanjakoperiaatteisiin nojaten. Viljasen mukaan perusoikeuksien toteutumisesta ei tulisi toteuttaa tuomariaktiivismin keinoin, vaan perusoikeuksien toteuttajana tulisi edelleen olla lainsäätäjä.²⁶⁸ Tuorin mukaan perustuslakivaliokunta toimii vain silloin, kun se nauttii arvovaltaa niin eduskunnassa kuin tuomioistuimissa, mutta myös yhteiskunnassa.²⁶⁹

Perustuslakivaliokunnan arvovallan merkitystä arvioitaessa on kuitenkin syytä tarkastella myös sitä, millaiseen valtiosääntökulttuuriin valiokunnan toiminta on kiinnittynyt. Suomalaiselle perus- ja valtiosääntöoikeudelliselle ajattelulle on ominaista se, että perustuslain muodollisiin ja menettelyllisiin vaatimuksiin on suhtauduttu tiukasti, mutta sisällöllisten vaatimusten, kuten perusoikeuksien toteuttamisen, kohdalla sitovuus ei ole ollut yhtä ehdotonta. Tämä ilmenee siten, että kiperissä tulkintatilanteissa perustuslain sisällöllisten vaatimusten on annettu joustaa poliittisen harkinnan tieltä. Perusoikeudet näyttävät Lavapuron mukaan olevan alisteisia niille tavoitteille, joita lainsäätäjä katsoo tarpeelliseksi edistää.²⁷⁰ Vaikka Finnveran rahoitusvaltuudet ovat suuret suhteessa valtion talousarvioon ja vastuusitoumusten realisoituminen saattaa aiheuttaa valtiolle merkittäviä lisämenoja, Finnveran rahoitustoimintaa ei ole pidetty merkittävänä julkisen vallan käyttönä kuten alaluvussa 4.5 on tuotu esille.

²⁶⁵ Riekkinen 2005, s. 173.

²⁶⁶ Riekkinen 2005, s. 174, 176–177.

²⁶⁷ Lavapuro 2009, s. 226.

²⁶⁸ Viljanen 2005, s. 323.

²⁶⁹ Tuori 2018, s. 107.

²⁷⁰ Lavapuro 2010c, s. 7.

5.3 Perustuslakivaliokunnan jäsenet ja asiantuntijoiden kuuleminen

Perustuslakivaliokunta koostuu kansanedustajista, joista enemmistö on muita kuin oikeustieteen koulutuksen saaneita. Perinteisesti kuitenkin perustuslakivaliokunnan puheenjohtajana on toiminut kansanedustaja, jolla on oikeustieteen koulutus.²⁷¹ Kokoonpanoa on pidetty poikkeuksellisenä ottaen huomioon valiokunnan tehtävän. Valiokunnan juristitaustaiset jäsenet joutuvat suuren paineen alle etenkin silloin, kun valiokunta antaa uusia tulkintaratkaisuja tai poikkeaa vakiintuneesta käytännöstä tai kun valiokunta tekee ratkaisun, joka poikkeaa hallituksen tavoitteista.²⁷² Valiokunnan jäsenten osalta on hyvä huomata, että jäsenet ovat poliitikkoja, joilta ei voida olettaa pidättäytymistä politikoinnista, ovathan he pääasiassa kansanedustajia.

Ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta valiokunnan jäsenenä toimivat maan johtavat valtiosääntöasiantuntijat eikä tällöin ulkopuolisten asiantuntijoiden kuuleminen ollut vielä vakiintunut käytäntö. Kokoonpanon muuttuessa ja kuulemiskäytännön vakiintuessa ulkopuolisten asiantuntijoiden tarkoituksena oli välittää tietoa ihmisoikeussopimusten vaatimuksista ja valiokunnan aikaisemmasta tulkintalinjasta. Tuorin mukaan ulkopuolisten asiantuntijoiden kuuleminen takasi sen, ettei tulkintalinjaa muutettu ilman perusteellista harkintaa ja että uudet tulkintalinjat ilmaistiin ja perusteltiin avoimesti.²⁷³

Eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 37 §:n 1 momentin mukaan valiokunta voi kuulla asiantuntijoita. Eduskunnan valiokuntaoppaan mukaan asiantuntijamenettelyn tarkoituksena on tosiasiallisen tiedon tuottaminen päätöksenteolle, turvata päätöksenteon hyväksyttävyyden, pätevyys ja legitimitetti sekä luoda perusteet poliittisille kompromisseille. Asiantuntija voidaan kutsua valiokunnan kokoukseen kuultavaksi tai häneltä voidaan pyytää kirjallinen lausunto.²⁷⁴ Asiantuntijoiden kuuleminen on yksi vallankäytön muodoista. Kuulemisessa asiantuntijat vaikuttavat toisten ihmisten tai yhteisöjen käyttäytymiseen eikä kuulemista voida jakaa demokraattisesti, koska eri alojen asiantuntemus on aina keskittynyttä.²⁷⁵

Asiantuntijoiden kuuleminen yleistyi vasta itsenäisyyden jälkeen.²⁷⁶ Asiantuntijoiden kuulemisen sanotaan kuitenkin edustavan jatkuvuutta, koska valiokunnan jäsenet vaihtuvat

²⁷¹ Jyräki – Husa 2012, s. 352.

²⁷² Jyräki 1998, s. 216.

²⁷³ Tuori 2014, s. 96.

²⁷⁴ Eduskunnan kanslia, Valiokuntaopas 2023, s. 90–91.

²⁷⁵ Riepula 1973, s. 304.

²⁷⁶ Sasi 2009, s. 154.

vaalikausittain.²⁷⁷ Asiantuntijoiden kuuleminen tapahtuu lähes poikkeuksetta ja asiantuntijoita voidaankin pitää tosiasiaassa osana orgaania, joka toteuttaa lakiehdotusten ennakkovalvontaa. Asiantuntijat kutsutaan valiokuntaan kuultavaksi perustuen asiantuntijoiden akateemiseen asemaan, käsitykseen tarvittavasta erityisestä asiantuntemuksesta sekä tietoihin asiantuntijoiden käytettävyydestä.²⁷⁸ Valiokunnat päättävät itse, keitä asiantuntijoita valiokunnissa kuullaan sekä kuulemisten laajuudesta. Valiokunnan sihteeri laatii ehdotuksen kuultavista asiantuntijoista, jonka valiokunnan on valiokuntaoppaan mukaan syytä hyväksyä. Valiokuntaoppaan mukaan asiantuntijoita kuullaan ”sovelias määrä” ja huolehditaan tiedonhankinnan monipuolisuudesta ja tasapuolisuudesta.²⁷⁹

Selvitysten mukaan asiantuntijuudet ovat kasautuneet vain muutamille asiantuntijoille ja asiantuntijoiden lausuntojen pituus, sisältö, muutoshakuisuus ja lausuntojen ehdottomuus poikkeavat toisistaan.²⁸⁰ Asiantuntijuuksien kasautumista on kritisoinut esimerkiksi Esko Riepula väitöskirjassaan ”Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana”.²⁸¹ Asiantuntijuuksien kasaantumiseen ja suppeuteen vaikuttaa etenkin se, että valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita on Suomessa rajallinen määrä.²⁸² Asiantuntijoiden kuulemisen osalta ongelmaksi muodostuu myös se, että rajanveto oikeudellisten ja ei-oikeudellisten kysymysten välillä on hankalaa ja näin ollen on epäselvää, mihin yhteiskunnalliseen päätöksentekoon juridinen asiantuntijuus rajoittuu. Perustuslakivaliokunnan osalta on huomioitava myös se, että mikäli valiokunnan ratkaistava kysymys laajentuu oikeudellisesta kysymyksestä tarkoituksenmukaisuuskysymykseksi, juridiikka ja politiikka sekoittuvat toisiinsa, jolloin tuloksena on politiikan juridisoituminen ei-perustellulla tavalla.²⁸³

Asiantuntijoiden kuulemista on pidetty ongelmallisena etenkin sen läpinäkyvyyden ja valikoivuuden vuoksi.²⁸⁴ Ongelmallisena on pidetty myös sitä, että perustuslainmukaisuuden valvonta on kiinteästi yhteydessä lainsäädäntöprosessiin, jota ohjaavat poliittiset paineet ja kiire, jolloin valtiosääntöoikeudellisiin ongelmiin syventymiselle ei jää tarpeeksi aikaa.²⁸⁵

Asiantuntijoiden kuulemisen on kuitenkin katsottu vähentävän valiokunnan poliittista luonnetta

²⁷⁷ Jyränki 1998, s. 216.

²⁷⁸ Sasi 2009, s. 157, 160.

²⁷⁹ Eduskunnan kanslia, Valiokuntaopas 2023, s. 91.

²⁸⁰ Sasi 2009, s. 157, 160.

²⁸¹ Riepula 1973, s. 356.

²⁸² Sasi 2009, s. 164.

²⁸³ Riepula 1973, s. 305–306.

²⁸⁴ Jyränki – Husa 2012, s. 353.

²⁸⁵ Jyränki – Husa 2012, s. 354–355.

ja vahvistavan valiokunnan oikeudellista auktoriteettia ja legitimitettä.²⁸⁶ Ilman asiantuntijoita valiokunta ei myöskään selviytyisi tehtävästään.²⁸⁷ Näiden ongelmien korjaamiseksi on esitetty esimerkiksi sitä, että perustuslakivaliokunta eriytettäisiin muista eduskunnan valiokunnista. Vaihtoehtona voisi olla myös pysyvien sihteereiden määrän lisääminen, jolla voitaisiin ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö rajata vain erityisen vaikeisiin oikeudellisiin kysymyksiin. On myös esitetty, että perustuslakivaliokuntaan tulevien asioiden määrää rajoitettaisiin esimerkiksi siten, että valiokunta ratkaisisi vain konkreettisten väitteiden valtiosääntöoikeudelliset merkitykset eikä koko lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta.²⁸⁸

5.4 Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön sitovuus

Perustuslakivaliokunnan toimintaa tarkasteltaessa on hyvä huomioida perustuslakivaliokunnan lausuntojen ja mietintöjen eroavaisuudet. Perustuslakivaliokunta laatii mietintöjä täysistuntoja varten, joissa selvitetään perustuslain ja muiden lakien tarkoituksenmukaista sisältöä ja esitetään täysistunnolle päätösehdotuksia. Perustuslakivaliokunnan mietinnöt lakiehdotuksista sisältävät jonkin verran valiokunnan kannanottoja ja oma-aloitteisesti perustuslakivaliokunta voi esittää lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvion vain mietinnön yhteydessä. Valiokunnan tulkintakannanotot sisältyvät yleensä kuitenkin valiokunnan antamiin lausuntoihin, joita se antaa toiselle valiokunnalle.²⁸⁹ Lausunnoissaan perustuslakivaliokunta pyrkii yksimielisyyteen.²⁹⁰ Finnveran kokonaislainsäädäntöuudistuksessa perustuslakivaliokunta antoi lausunnon (PeVL 47/2025 vp) talousvaliokunnalle.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön sitovuudesta ei ole säädetty lain tasolla, mutta lausuntoja kuitenkin noudatetaan jokseenkin poikkeuksetta.²⁹¹ Perustuslakivaliokunnan lausunnot ovat kuitenkin eduskuntakäsittelyssä erityisasemassa.²⁹² Voimassa olevan perustuslain hallituksen esityksen mukaan perustuslakivaliokunnan esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset tulee ottaa asianmukaisesti huomioon täysistunnossa tai muissa valiokunnissa.²⁹³ Perustuslain 42 §:n 1 momentin mukaan puhemiehen tehtävänä täysistunnossa on valvoa, että asioita käsiteltäessä noudatetaan perustuslakia. Näin ollen

²⁸⁶ Lavapuro 2009, s. 229.

²⁸⁷ Jyräki 2003, s. 398.

²⁸⁸ Lavapuro 2010a, s. 90.

²⁸⁹ Jyräki 2000, s. 261.

²⁹⁰ Sasi 2009, s. 163.

²⁹¹ Ojanen 2001, s. 81.

²⁹² Eduskunnan kanslia, Valiokuntaopas 2023, s. 95.

²⁹³ HE 1/1998 vp, s. 126.

puhemiehen tehtäviin kuuluu valvoa myös sitä, että perustuslakivaliokunnan huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon asian jatkokäsittelyssä.²⁹⁴ Perustuslakivaliokunta on vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yhteydessä todennut, että perustuslain perustelut vastaavat ”vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan lausuntoja perustuslaki- ja ihmisoikeuskysymyksissä pidetään sitovina eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa”.²⁹⁵

Perustuslakivaliokunnan lausunnoilla on yhä keskeisempi asema, vaikka niiden sitovuudesta ei ole säädetty lain tasolla. On esitetty, että ne rinnastuvat tulkinta-argumentteina jo korkeimpien oikeuksien ennakkopäätöksiin.²⁹⁶ Riepulan mukaan valiokunnan kannanotoilla on oikeudellista, mutta myös yhteiskunnallista merkitystä ja yhteiskunnalliselta merkittävyydeltään valiokunnan kannanotot usein ohittavat tavanomaiset tuomioistuinratkaisut.²⁹⁷ Valiokunnan kannanotoilla on myös katsottu olevan eduskunnan piirissä tosiasiallinen velvoittavuus.²⁹⁸ Oikeuslähdeopillisesti perustuslakivaliokunnan perustelut voivat nousta hallituksen esityksen edelle siinä tapauksessa, jossa eduskunta hyväksyy valiokunnan esittämät muutokset.²⁹⁹

Myös tuomioistuimilla ja muilla lainsoveltajilla on velvollisuus ottaa huomioon valiokunnan tulkintakäytäntö.³⁰⁰ Perustuslakivaliokunnan kannanottoja arvioitaessa on kuitenkin huomioitava perustuslain muutokset ja tulkintakäytännön kehittyminen, joten erityisesti perusoikeusuudistusta edeltäviin kannanottoihin on suhtauduttava rajoitetusti.³⁰¹ Suomessa ei juurikaan ole käyty institutionaalista dialogia perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välillä. Ojanen onkin esittänyt, että Suomessa dialogin sijaan käydään pikemminkin monologia. Tässä monologissa perustuslakivaliokunta esittää kannanottonsa in abstracto ja tuomioistuimet soveltavat perustuslain säännöksiä yksittäistapauksissa. Viittauksia perustuslakivaliokunnan kannanottoihin ei tuomioistuinten ratkaisukäytännössä juurikaan näy.³⁰² Arvovaltakonfliktiksi on kutsuttu tapausta, jossa oli kyse arpajaislain (1047/2011) ja Ahvenanmaan itsehallintolain välisestä suhteesta.³⁰³

²⁹⁴ HE 1/1998 vp, s. 126.

²⁹⁵ PeVM 10/1998 vp, s. 23.

²⁹⁶ Saraviita 1993, s. 193.

²⁹⁷ Riepula 1973, s. 87.

²⁹⁸ Riepula 1973, s. 333.

²⁹⁹ Keinänen 2011, s. 138.

³⁰⁰ Ojanen 2009, s. 243.

³⁰¹ Viljanen 2005, s. 321.

³⁰² Ojanen 2009, s. 249–250.

³⁰³ Ks. myös HE 197/1999 vp; PeVL 23/2000 vp; PeVL 22/2001 vp; PeVL 36/2001 vp; KKO 2001:79.

6 Finnveran rahoitustoiminta julkisena hallintotehtävänä ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö

6.1 Lähtökohta: Vientitakuutoiminta yksityisoikeudellisena toimintana

Valtion vientitakuutoiminta on perustettu 1960-luvulla, jolloin toimintaa on harjoitettu laitosmuodossa tarkoituksenmukaisuussyistä. Laitosmuotoisuudesta on myöhemmin siirrytty yhtiömuotoon.³⁰⁴ Keravuori-Rusasen mukaan valtion vientitakuutoiminnan pitäminen julkisena hallintotehtävänä on jakanut mielipiteitä.³⁰⁵ Vuonna 1993 valtion vientitakuiden myöntämisestä on pidetty yksityisoikeudellisena toimintana, jolloin on katsottu, ettei myönnettäessä takuita tai takauksia käytetä julkista valtaa. Julkisen vallan käyttönä ei myöskään ole pidetty sitä, että takuunottaja hakee muutosta takausehtoihin, johon annetaan tarjous. Tällaista menettelyä on hallituksen esityksessä pidetty yksityisoikeudellisen oikeussuhteen ehtojen tulkintana, jolloin kyse ei ole hallinto-oikeudellisen kysymyksen ratkaisemisesta.³⁰⁶ Tuolloin asiaa ei vielä arvioitu perustuslain 124 §:n valossa.

Kuten aiemmin luvussa 2.1 on todettu, Finnvera on perustettu vuonna 1999 valtion erityisrahoitusyhtiöstä annetulla lailla (443/1998). Samalla voimaan tuli valtion erityisrahoitusyhtiön perustamiseen liittyvistä järjestelyistä annettu laki, valtioneuvoston asetus valtion erityisrahoitusyhtiön luotto- ja takaustoiminnasta annettu laki. Näitä koskevassa hallituksen esityksessä ei ole perusteltu valittua organisaatiomuotoa eikä valtiosääntöoikeuden kannalta esityksessä ole kovinkaan paljon muitakaan perustuslakiliitännäisiä perusteluja. Esityksen keskeisiksi ehdotuksiksi on kerrottu muun ohessa valtion erityisrahoituksen kokoaminen yhteen sekä vienninrahoitusjärjestelmän kansainvälisen kilpailukyvyyn varmistaminen.³⁰⁷

Perustuslakivaliokunta on vuonna 1998 käsitellyt Valtioneuvoston asetuksen ja Kera Oyj:n yhdistymistä ja Finnveran perustamista. Tuolloin perustuslakivaliokunta on arvioinut valtioneuvoston asetuksen silloin voimassa olleiden, valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja

³⁰⁴ HE 35/1998 vp, s. 5.

³⁰⁵ Keravuori-Rusanen 2008, s. 201.

³⁰⁶ HE 232/1993 vp, s. 1.

³⁰⁷ HE 35/1998 vp, s. 10.

koskevien säännösten näkökulmasta. Muutoin perustuslakivaliokunta ei ole ottanut kantaa esimerkiksi organisaatiomuotoon.³⁰⁸

6.2 Julkisen hallintotehtävän arviointi vientitakuulain säätämisen yhteydessä

Vuonna 2001 säädettiin valtion vientitakuista annettu laki, jolloin lakiesityksessä tuli ottaa huomioon uuden perustuslain vaatimukset. Hallituksen esityksessä vientitakuutoimintaa ei ole pidetty julkisen hallintotehtävän hoitamisenä, koska toimintaa ei ole sisällöllisesti, muodollisesti tai toiminnan oikeusvaikutusten osalta katsottu olevan perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän luonteista. Valtiontakuurahaston toiminta ja vientitakuutoiminnassa noudatettavien periaatteiden hyväksyminen on kuitenkin katsottu julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi.³⁰⁹

Kauppa- ja teollisuusministeriön perustuslakivaliokunnalle antaman muistion mukaan vientitakuutoiminnassa ei ole kysymys julkisesta tehtävästä, julkisen hallintotehtävän hoitamisesta tai julkisen vallan käytöstä. Vientitakuiden myöntämistä on perusteltu siten, että sitä tehdään luottolaitosten tapaan eikä yhtiön toiminta vientitakuiden myöntämisen osalta eroa juurikaan pankkitoiminnasta. Vientitakuutoimintaa yksityisoikeudellisena järjestelynä on perusteltu sillä, että vientitakuutoimintaa harjoittavat myös luottolaitokset ja vakuutusyhtiöt. Finnveran toiminnassa valtiota tarvitaan kattamaan vientitoiminnan poliittisia riskejä. Näin ollen muistiossa on katsottu, että vientitakuutoiminta sopii yksityisoikeudellisen organisaation tehtäväksi. Vientitakuurahaston toiminta on katsottu julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi siksi, että rahasto on ajateltu puskuriksi Finnveran ja valtion talousarvion välille silloin, kun vientitakuutoiminta muuttuu tappiolliseksi, jolloin yhtiön sitoumukset voivat tulla valtion vastattaviksi.³¹⁰

Hallituksen esityksessä on kuitenkin todettu, että Finnveran toiminnassa otetaan huomioon hyvän hallinnon vaatimukset ja oikeusturvajärjestelyjä on pidetty hyvinä. Lisäksi hallituksen esityksessä on korostettu henkilöstön vientitakuutoimintaan tarvittavaa koulutusta ja asiantuntemusta.³¹¹ Myös oikeusministeriö on perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa perustellut yhtiömuotoisuutta henkilöstön erityisosaamisen vaatimuksella.³¹²

³⁰⁸ PeVL 11/1998 vp, s. 1–2.

³⁰⁹ HE 215/2000 vp, s. 14.

³¹⁰ KTM 2001, s. 1–2.

³¹¹ HE 215/2000 vp, s. 14.

³¹² OM 2001, s. 3.

Perustuslakivaliokunta on antanut lakiesityksestä lausunnon (PeVL 2/2001 vp), jossa se on arvioinut asiaa hallituksen esityksen kannan vastaisesti. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että: ”valtion vientitakuiden myöntäminen on sen vahvoista yksityisoikeudellisista piirteistään huolimatta perustuslain 124 §:n mukaista julkista hallintotehtävää”. Perustuslakivaliokunnan mukaan kyseessä ei kuitenkaan ole merkittävän julkisen vallan käyttöä, koska päätöksentekoon liittyy laaja harkinnanvaraisuus ja se, että vientitakuut ovat perustuslakivaliokunnan mukaan yksityisoikeudellisia sopimuksia.³¹³

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että vientitakuutoimintaa on tarkoituksenmukaista harjoittaa yhtiömuodossa sen erityisluonteen vuoksi. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia on noudatettava vientitakuutoiminnassa. Perustuslakivaliokunta on erityisesti maininnut hallintomenettelylain, julkisuuslain ja kielilain noudattamisen ja edellyttänyt, että näiden yleissäännösten noudattaminen kirjataan lain tasolle.³¹⁴

Perustuslakivaliokunta on vuonna 2001 kuullut asiantuntijoina ministeriöiden edustajien lisäksi professori Olli Mäenpää ja professori Mikael Hidéniä. Hidén on luonnehtinut Finnveralle esitettyjä tehtäviä julkisen intressin/julkisen tehtävän huolehtimisena ja katsonut, että Finnvera tulisi lukea tai ainakin rinnastaa viranomaiseen.³¹⁵

Mäenpää on ollut lausunnossaan eri mieltä perustuslakivaliokunnan kanssa. Mäenpää on lausunnossa käsitellyt vientitakuuasian käsittelyä julkisena tehtävänä, hallintoasiana ja julkisena hallintotehtävänä. Mäenpään mukaan vientitakuuasian käsittelyyn liittyy julkisen tehtävän piirteitä sen lakisääteisyyden ja yleisen edun toteuttamiseen liittyvien piirteiden vuoksi. Valtion lainanottoa Mäenpää ei ole katsonut julkiseksi tehtäväksi. Hallintoasian osalta Mäenpää on kiinnittänyt huomiota vientitakuuasian myöntämisperusteisiin, aiemmin voimassa olleen hallintomenettelylain muutoksenhakusäännöksiin ja asianosaisasemaan nojautuen. Mäenpää on katsonut, että vientitakuuasian käsittelyä ei voida pitää hallintoasian käsittelynä, toisin kuin hallintomenettelylakia säädettäessä on pidetty.

Julkisen hallintotehtävän osalta Mäenpää on verrannut yhtiön toimintaa luottolaitosten harjoittamaan toimintaan, jota Mäenpää ei ole pitänyt julkisena hallintotehtävänä, vaikka vientitakuun myöntäminen tai myöntämättä jättäminen vaikuttaa vientitakuun hakijan etuun.

³¹³ PeVL 2/2001 vp, s. 2.

³¹⁴ PeVL 2/2001 vp, s. 2.

³¹⁵ Hidén 2001, s. 2.

Lisäksi Mäenpää on käsitellyt vientitakuutoiminnan erityisluonnetta. Vientitakuun myöntämistä Mäenpää ei ole pitänyt erityisenä sen luonteen vuoksi, koska vientitakuuta on mahdollista saada myös muilta toimijoilta kuin Finnveralta, ja toiminnan luonnetta on pidettävä taloudellista toimintaa koskevana päätöksentekona. Näin ollen Mäenpää on katsonut, ettei vientitakuuasian käsittely ole julkista hallintotehtävää.³¹⁶

6.3 Julkisen hallintotehtävän arviointi lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä

6.3.1 Hallituksen esityksen lähtökohdat Finnveran rahoitustoiminnan osalta

Finnveran kokonaislainsäädäntöuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä on katsottu, että julkisen hallintotehtävän hoitaminen Finnverassa ei ole erityisen ongelmallista. Lakiesitys on valmisteltu siten, että sen lähtökohtana ovat olleet Finnveran julkiset hallintotehtävät. Finnveralle säädettyjen tehtävien osalta hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on katsottu, että yhtiön rahoitustehtävien hoitaminen on julkista hallintotehtävää. Rahoitustehtävien hoitamiseen kuuluu rahoituspäätösten valmistelu, päättäminen ja toteuttaminen sekä rahoituksen hoito koko asiakassuhteen elinkaaren ajan pitäen sisällään muun muassa perintä- ja korvauspäätösten valmisteluun ja päättämiseen liittyvät tehtävät. Vuoden 2026 alussa voimaan tullessa yhtiölaissa on päädytty siihen, että yhtiön ja sen tytäryhtiön SVL:n tehtävät on lain tasolla päätetty erotella toisistaan, jotta perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän tarkkarajaisuusvaatimus täyttyy.³¹⁷

Finnveran tehtävät on kirjattu lain tasolle samankaltaisesti kuin Teollisuustuki Oy:n tehtävät Teollisuustuki Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annetun lain (11/2025) 2 §:ssä. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että Finnveran tehtävät rinnastuvat oikeudelliselta luonteeltaan Teollisuustuki Oy:n tehtäviin, joita perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt julkisina hallintotehtävinä.³¹⁸ Tähän kehityslinjaan palataan tutkielmassa vielä tuonnempana.

Vientitakuusta on ennen vuotta 2026 säädetty vientitakuulla ja sillä on tarkoitettu vientitakuulain 3 §:n mukaan sellaista valtion vastuulla olevaa sopimusta tai sitoumusta, joka tehdään ensi- tai jälleenvakuutuksena, omavelkaisena takauksena, täytetakauksena tai muuna vastuusitoumuksena ja joka koskee a) vientiä; b) ulkomaille suuntautuvaa investointia; c)

³¹⁶ Mäenpää 2001, s. 2–7.

³¹⁷ HE 64/2025 vp, s. 47.

³¹⁸ PeVL 47/2025 vp, s. 14; PeVL 57/2024 vp, s. 3.

kotimaahan suuntautuvaa investointia, jonka tarkoituksena on edistää vientiä; tai d) jälleenrahoitustakuuta. Nykyisin vientitakuuasioista säännellään valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annetussa laissa. Vienninrahoituksen osalta hallituksen esityksessä on katsottu, että lakiesitys täydentää muttei olennaisesti laajenna Finnveran tai SVL:n vienninrahoitukseen liittyviä tehtäviä eikä yhtiöiden nykyisiin julkisiin hallintotehtäviin esitetty muutoksia.³¹⁹

Finnvera voi antaa teknisiä avustavia tehtäviä ulkopuolisen tahon hoidettavaksi. Näillä teknisillä avustavilla tehtävillä tarkoitetaan esimerkiksi saatavien perintään liittyviä avustavia tehtäviä. Perintään liittyvissä tehtävissä noudatetaan perinnästä annettua lakia (513/1999, perintälaki). Ulkopuolisten tahojen hoitamia perintään liittyviä tehtäviä ei ole katsottu julkisiksi hallintotehtäviksi muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Näitä poikkeuksia ovat esimerkiksi päätös konkurssiin hakemisesta, joka kuuluu yhtiön tehtäviin.³²⁰

6.3.2 PL 124 §:n edellytysten toteutuminen Finnveran rahoitustoiminnassa

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattamista kokonaislainsäädäntöuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä on perusteltu sillä, että yhtiön sekä sen tytäryhtiön tarkoitusta, tehtäviä ja hallintoa koskeva sääntely on laissa määritetty. Lisäksi yhtiön rahoitustoiminta on säänneltyä ja se sisältää valtion taloudellisten rajoitteiden huomioon ottamisen. Kokonaislainsäädäntöuudistuksessa on parannettu rahoitustoiminnan toimialaneutraalisuutta siten, että mitään toimialoja ei ole rajattu rahoituksen piiriin ulkopuolelle.³²¹

Hallituksen esityksen mukaan Finnveraa koskevan kokonaislainsäädäntöuudistuksen tarkoituksena ei ole ollut muuttaa yhtiön käytäntöjä tai tehtäviä, joten julkiseen hallintotehtävään liittyvää tarkoituksenmukaisuusedellytystä on perusteltu aiempaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 2/2001 vp) nojaten, jossa valiokunta on katsonut yhtiön vientitakuutehtävien olevan julkista hallintotehtävää. Tarkoituksenmukaisuusvaatimusta on perusteltu yhtiön tehtävien ja toiminnan erityisluonteella ja tehtävien vaatimalla erityisosaamisella.³²²

³¹⁹ HE 64/2025 vp, s. 92.

³²⁰ HE 64/2025 vp, s. 47.

³²¹ HE 64/2025 vp, s. 95.

³²² HE 64/2025 vp, s. 95.

Valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä annetun lain 23 §:n 1 momentin mukaan yhtiö noudattaa hallinnon yleislakeja tehtäviä hoitaessaan. Saman pykälän 2 momentin mukaan Finnveran ja SVL:n henkilöstöön ja toimielimiin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta. Lisäksi säännöksessä on viittaus vahingonkorvauslakiin. Edelleen 23 §:n 3 momentin mukaan Finnveran ja SVL:n palveluksessa olevalla henkilöstöllä ja toimielinten jäsenillä tulee olla tämän tehtävien menestyksellisen hoitamisen edellyttämä asiantuntemus, koulutus tai muu pätevyys. Yleislakien noudattamisesta on kirjaus hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa.³²³ Hyvän hallinnon vaatimuksia täydentävät myös Finnveran yhtiölain 24 §:ssä säädetty asiakkaan tuntemista koskeva säännös sekä henkilötietojen käsittelyä ja salassapitovelvollisuutta koskevat säännökset (25–27 §). Myös muutoksenhakusääntely on mainittu hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa.³²⁴

Näin ollen edellä mainitulla 23 §:llä on keskeinen merkitys PL 124 §:n toteutumisen kannalta. Hallinnon yleislakien soveltaminen, virkavastuu, vahingonkorvausvastuu ja henkilöstön pätevyysvaatimukset osoittavat, että lainsäädännössä on pyritty turvaamaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvien perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen.

Yhtiön rahoitustoiminta on harkinnanvaraista ja yhtiön tulee perustella tekemänsä rahoituspäätökset. Yhtiön tekemä rahoituspäätös ei ole hallintopäätös, eikä rahoituspäätökseen ole hallintolain mukaista muutoksenhakuoikeutta.

Muutoksenhakukiellosta huolimatta asiakkaalla on aina mahdollisuus hakea rahoitusta uudelleen, mikäli asiakas täyttää rahoituksen myöntämisen edellytykset. Asiakkaalla on kuitenkin mahdollisuus tehdä hallintokantelu hallintolain 53a §:n mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriölle yhtiön lainvastaisesta menettelystä.³²⁵

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan jokaista rahoitusasiaa voidaan tarkastella erikseen julkiselle hallintotehtävälle asetettujen velvollisuuksien ja vastuiden osalta. Tässä korostuvat erityisesti virkavastuulla toimivan velvollisuudet, kuten tehtävien suorittaminen asianmukaisesti ja viivytyksettä, velvollisuus noudattaa työnjohto- ja valvontamääräyksiä, vaitiolovelvollisuus, lahjomakielto ja esteellisyysperusteet. Hallituksen esityksessä on kiinnitetty vielä huomiota siihen, että julkisen hallintotehtävän hoidossa tulee muun ohella

³²³ HE 64/2025 vp, s. 79.

³²⁴ HE 64/2025 vp, s. 55, 96.

³²⁵ HE 64/2025 vp, s. 55.

noudattaa hallintolain, kielilain ja julkisuuslain asettamia velvoitteita. Lisäksi julkiseen hallintotehtävään liittyvät tehtävät ovat rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä.³²⁶

Hallituksen esityksen osiossa, jossa käsitellään perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamista, on otettu kantaa myös hallinnollisen ohjauksen ja valvonnan toteuttamiseen. Lakiesityksessä on viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, jossa valiokunta on katsonut, että osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ei ole mahdollista kohdistaa samanlaista hallinnollista ohjausta ja valvontaa kuin viranomaistoimintaan, mutta myös todennut, että valvonta ja ohjaus ovat jossain määrin helpompia, kun kyseessä on voittoa tavoittelematon valtion kokonaan omistama osakeyhtiö eikä kaupallinen toimija.³²⁷ Valvonnan ja ohjauksen osalta hallituksen esityksessä on viitattu yhtiön pyrkimykseen toimia itsekannattavana. Valvonnan osalta on myös viitattu asetusluonnokseen (luonnos valtioneuvoston asetukseksi erityisrahoitusyhtiön rahoitusvalvonnasta), jossa tarkennetaan valvojan ja omistajaohjaajana toimivan ministeriön työnjakoa. Lisäksi hallituksen esityksessä on tuotu esiin, että työ- ja elinkeinoministeriön omistajaohjaukseen kuuluu yhtiön julkisiksi hallintotehtäviksi katsottujen tehtävien hoitamisen valvonta.³²⁸

Finnveran kokonaislainsäädäntöuudistuksen hallituksen esityksessä on toteuttamisvaihtoehtona arvioitu Finnveran yhtiömuotoa. Esityksen mukaan kokonaislainsäädäntöuudistuksen yhteydessä on arvioitu sitä, tulisiko yhtiön toimintaa jatkaa osakeyhtiönä vai olisiko virastomuoto parempi vaihtoehto. Osakeyhtiön puolesta on esitetty, että yhtiö on toiminut osakeyhtiönä ”onnistuneesti” 25 vuoden ajan ja että yhtiömuoto tuo ketteryyttä toiminnan organisointiin, rekrytointeihin ja tehokkuuteen. Lisäksi on arvioitu, että yhtiömuotoiset päätöksentekoprosessit sopivat Finnveran rahoitustoimintaan ja että osakeyhtiölle tyypillistä standardoitua tietoa voidaan tuottaa paremmin omistajalle ja markkinoille. Yhtiömuodon haasteina on katsottu olevan elinkeinopoliittisten kysymysten vaikutus Finnveran päätöksentekoon. Haasteena tai ainakin huomioitavana seikkana yhtiömuodossa on pidetty perustuslain säännöksiä, jotka koskevat julkisen hallintotehtävän hoitamista.³²⁹

³²⁶ HE 64/2025 vp, s. 47.

³²⁷ PeVL 26/2017 vp, s. 25; PeVL 8/2014 vp, s. 4.

³²⁸ HE 64/2025 vp, s. 79, 96.

³²⁹ HE 64/2025 vp, s. 33.

Virastomallin arviointia ei ole vuoden 2025 hallituksen esityksen toteuttamisvaihtoehtoissa tuotu esille. Hallituksen esityksen kirjauksen mukaan valmistelussa on päädytty siihen, että yhtiö jatkaa osakeyhtiömuotoisena. Tässä yhteydessä on painotettu Finnveran hoitavan rahoitustehtävää julkisena hallintotehtävänä: ”Yhtiömuodosta huolimatta Suomessa yhtiön rahoitustehtävä on julkinen hallintotehtävä, jota hoidetaan virkavastuulla, joten eri toimintamuotojen piirteet on yhdistetty”.³³⁰ Nähdäkseni hallituksen esityksessä on tarkoitettu sitä, että julkisen hallintotehtävän hoitaminen yhdistää osakeyhtiömuodon ja virastomuodon puolet eikä virastomallin arviointia tai sen avaamista ole pidetty tarpeellisena. Tästä hallituksen esityksen kohdasta ilmenee kuitenkin lakiesityksen johdonmukaisuus siinä, että julkisen hallintotehtävän ala on tarkoitettu kattamaan Finnveran koko rahoitustehtävä.

6.3.3 Perustuslakivaliokunnan arviointi ja sen painopisteet

Perustuslakivaliokunta on vuonna 2025 antanut lausunnon (PeVL 47/2025 vp) koskien Finnveran kokonaislainsäädäntöuudistusta. Perustuslakivaliokunnan mukaan julkisen hallintotehtävän osoittaminen valtion omistaman osakeyhtiön tehtäväksi on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta.³³¹ Myös hallituksen esityksessä on katsottu, että perustuslakivaliokunnan lausunto on ollut syytä pyytää periaatteellisen merkittävyyden, yhtiön vastuiden suuruuden ja perustuslakivaliokunnan aiemman tulkintakäytännön vuoksi.³³²

Vuonna 2025 perustuslakivaliokunta on käsitellyt Finnveran kokonaislainsäädäntöuudistusta ja kuullut asiantuntijoina TEM:n ja VM:n edustajia sekä professori Mikael Hidéniä, professori Olli Mäenpää, professori Tuomas Ojasta, professori Kaarlo Tuoria sekä professori Ida Koivistoa.

Asiantuntijoista Mäenpää ja Tuori ovat katsoneet, että yhtiön vientitakuutoiminta on katsottava julkiseksi hallintotehtäväksi, mutta ovat pitäneet tärkeänä, että vientitakuutehtävien osalta on välttämätöntä täsmentää laintasoista sääntelyä.³³³ Tuori on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, täytyvätkö perustuslain oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset, koska lakiesitys ei sisällä säännöksiä rahoitushakumenettelystä.³³⁴ Ojanen ei ole lausunnossaan ottanut kantaa PL 124 §:n edellytyksiin, vaan katsonut, että lakiesityksen keskeinen kysymys on lakiesityksen suhde eduskunnan budjettivaltaan.³³⁵ Koivisto on päätenyt tarkastelemaan lakiesityksen sisältämää

³³⁰ HE 64/2025 vp, s. 33.

³³¹ PeVL 47/2025 vp, s. 13.

³³² HE 64/2025 vp, s. 95.

³³³ Mäenpää 2025, s. 4; Tuori 2025, s. 2.

³³⁴ Tuori 2025, s. 5.

³³⁵ Ojanen 2025, s. 2.

tehtäväjakoa subdelegoinnin näkökulmasta. Lisäksi Koivisto on tulkinut hallituksen esitystä siten, että siinä olisi epäsuorasti toivottu, että perustuslakivaliokunta muuttaisi tai ainakin tarkistaisi tulkintakäytäntöään siten, että julkisen hallintotehtävän alaa mahdollisesti kavennettaisiin nykyisestä.³³⁶ Nähdäkseni tästä ei kuitenkaan ole ollut kyse, koska hallituksen esityksessä julkisena hallintotehtävänä ei ole pidetty pelkästään vientitakuutoimintaa, vaan vienninrahoitusta kokonaisuudessaan. Tällöin kyse olisi pikemminkin tulkinnan laajentamisesta kuin julkisen hallintotehtävän alan kaventamisesta.

Hidén on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota hallituksen esityksen laajuuteen ja pitänyt sen perusteluja huolellisesti laadittuina ja seikkaperäisinä. Hidénin mukaan: ”Ehkä ajatus siitä, että ehdotettu järjestely ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen, sopii tässä jonkinlaiseksi lopputulokseksi. Siihenkin täytyy liittää varaus: en ole riittävän tarkoin perehtynyt ehdotuksen yksityiskohtiin”.³³⁷ Lausunto poikkeaa laajuudeltaan sekä sisällöltään muiden asiantuntijoiden antamista lausunnoista. Hallituksen esityksen, esityksestä annettujen lausuntojen (30 kpl) ja talousvaliokunnalle annettujen asiantuntijalausuntojen (49 kpl) perusteella voidaan todeta, että julkisen hallintotehtävän arviointi ei ole ollut kovin yksiselitteistä, vaikka asiasta annetut lausunnot ovat koskeneet myös muita hallituksen esityksessä olleita seikkoja. Tässä kontekstissa Hidénin lausunto näyttäytyy kuitenkin jossain määrin poikkeuksellisenä.

Asiantuntijalausuntojen erot saattavat osittain selittyä sillä, että perustuslakivaliokunta on käsittelyn ensivaiheessa päättänyt kuulla Koivistoa, Mäenpäää ja Tuoria. Mäenpää ja Tuori ovat olleet valiokunnassa kuultavina 23.9.2025, ja Koivisto on antanut valiokunnalle kirjallisen lausunnon. Tämän jälkeen perustuslakivaliokunta on päättänyt lisäasiantuntijoiden kuulemisesta, ja 22.10.2025 valiokunnassa ovat olleet kuultavina vielä Hidén ja Ojanen. Ennen Hidénin ja Ojasen lausuntoja hallituksen esitystä valmistellut työ- ja elinkeinoministeriö on antanut perustuslakivaliokunnalle 2.10.2025 päivätyn lisäselvityksen³³⁸, jolla on nähdäkseni ollut vaikutusta siihen, että Hidénin ja Ojasen kannat ovat poikenneet muiden asiantuntijoiden antamista lausunnoista. Lisäksi Ojasen lausunnosta käy ilmi, että hänen tarkastelunsa painopiste on ollut erilainen, ja lisäselvitys on luultavasti ollut omiaan vaikuttamaan siihen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota lakiesityksen terminologiseen muutokseen. Lainsäädännössä aiemmin käytetty termi ”vientitakuu” on korvattu ”vienninrahoituksella”. Valiokunnan mukaan lakiesityksestä jää epäselväksi se, onko

³³⁶ Koivisto 2025, s. 4–5.

³³⁷ Hidén 2025, s. 2.

³³⁸ TEM 2025a.

vientitakuutoiminta ajateltu erillisenä julkisena hallintotehtävänä vai onko koko vienninrahoitustehtävä julkinen hallintotehtävä. Lisäksi valiokunnalle on jäänyt epäselväksi vientitakuutehtävän ja vienninrahoituksen välinen suhde ja se, vastaako Finnvera tai sen tytäryhtiö edelleen vientitakuutoiminnasta osana vienninrahoitusta. Vielä perustuslakivaliokunta on katsonut, että epäselvää on, mihin laintasoiseen säännökseen Suomen vienninrahoituslaitoksen vientitakuutehtävät perustuvat. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sääntelyä vientitakuutehtävien osalta on ollut välttämätöntä täsmentää etenkin sen vuoksi, että vientitakuut luovat valtiolle taloudellisia vastuita, joilla on merkittävä vaikutus julkiseen talouteen.³³⁹ Perustuslakivaliokunnan huomioiden vuoksi sääntelyä on täsmennetty julkisten hallintotehtävien osalta.³⁴⁰

Perustuslakivaliokunta on kokonaislainsäädäntöuudistusta koskevassa lausunnossaan katsonut, että vientitakuutehtävien hoitamista ja niiden myöntämistä on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Perustuslakivaliokunta on kannanotossaan viitannut aiempaan vuoden 2001 antamaan lausuntoon (PeVL 2/2001 vp).

Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan lausunnossaan vahvistanut hallituksen esityksessä omaksuttua laajempaa lähtökohtaa, jonka mukaan Finnveran rahoitustoiminta olisi kokonaisuudessaan julkista hallintotehtävää, vaan pitäytyi vientitakuutehtäviä koskevassa arvioinnissa. Tähän liittyen perustuslakivaliokunta on lausunnossaan myös korostanut lakisääteisten tehtävien erottelua ei-lakisääteisistä tehtävistä sekä emoyhtiön ja tytäryhtiön välistä tehtävien jakoa. Sama erittelytarve näkyy myös siinä, että perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota mahdolliseen subdelegointiin³⁴¹, josta kokonaislainsäädäntöuudistuksessa ei kuitenkaan ole ollut kyse.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen TEM on kahdella vastineella täydentänyt ja täsmentänyt talousvaliokunnalle perustuslakivaliokunnan esittämiä ongelmakohtia. Esimerkiksi julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja järjestämiseen liittyvää harkintavaltaa on ehdotettu tarkennettavaksi ja Finnveran ja sen tytäryhtiön tehtävien jakoa on täsmennetty siten, että lain tasolle on lisätty kirjaus siitä, ettei SVL myönnä vientitakuuta.³⁴² Lisäksi TEM on todennut, että vientitakuutoiminnan ja vienninrahoitustoiminnan erottaminen julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ei ole mahdollista. Myös vientitakuutoiminnan ja kotimaan rahoitustoiminnan erottaminen on haastavaa julkisen hallintotehtävän näkökulmasta, koska

³³⁹ PeVL 47/2025 vp, s. 14–15.

³⁴⁰ TaVM 23/2025 vp, s. 10–11.

³⁴¹ PeVL 47/2025 vp, s. 15.

³⁴² TEM 2025d, s. 3.

samalle asiakkaalle on tarkoituksenmukaista tarjota rahoitusvaihtoehtoja asiakkaan tarpeiden mukaan joko kotimaan rahoituksen tai vienninrahoituksen tuotteina.³⁴³

Kokonaislainsäädäntöuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa on havaittavissa eroja asioiden painottamisessa. Hallituksen esityksen peruslähtökohtana on ollut Finnveraa ja sen tytäryhtiötä koskevan lainsäädännön kokoaminen yhteen ilman, että yhtiöiden toiminta merkittävästi muuttuisi. Hallituksen esityksessä korostuvat myös vientitoiminnan vahvistaminen, kasvuyritysten tukeminen ja Suomen kilpailukyvyyn edistäminen. Hallituksen esityksessä on arvioitu laajasti ja perusteellisesti julkisen hallintotehtävän oikeudellisia edellytyksiä, mutta lakiesityksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi on ulottunut myös muihin perustuslain säännöksiin, kuten talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskevaan PL 87 §:ään, yksityiselämän suojaa koskevaan PL 10 §:ään, eduskunnan budjettivaltaa ja lainsäädäntövaltaa koskevaan PL 3 §:ään sekä asetuksenantovaltuuksia koskevaan PL 80 §:ään. Lisäksi perustuslakivaliokunta on nostanut keskeiseksi kysymykseksi PL 82 §:ssä tarkoitetut valtioneuvostot ja -takuut.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa arviointi painottuu puolestaan erityisesti sääntelyn täsmällisyyteen, valtionvastuiden yksiselitteisyyteen sekä eduskunnan budjettivallan ja lainsäädäntövallan turvaamiseen. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, miten lakiesityksessä yksilöidään Finnveralle osoitetut julkiset hallintotehtävät ja erityisesti siihen, mikä on vientitakuutehtävien suhde laajempaan vienninrahoitustoimintaan. Hallituksen esityksessä puitetyyppinen sääntely on nähty mahdollisuutena, mutta perustuslakivaliokunta on nähnyt sääntelyn yleisluonteisuudessa riskejä etenkin eduskunnan finanssi- ja budjettivallan käytön osalta. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut, että lakiesitys merkitsee valtioneuvoston ja sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista, jolloin lakiehdotuksen hyväksymiseen vaadittiin eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä³⁴⁴, kun taas hallituksen esityksessä on arvioitu, ettei kyse ole käyttötarkoituksen olennaisesta laajentamisesta.³⁴⁵

Myös asiaan annetuista asiantuntijalausunnoista on havaittavissa erilaisia painotuksia suhteessa siihen, tulisiko Finnveran toimintaa arvioida ensisijaisesti julkisen hallintotehtävän vai valtioneuvostollisten vastuiden näkökulmasta. Painotukset saattavat liittyä myös siihen, millaista aineistoa asiantuntijoilla on lausuntoja antaessaan ollut käytössään.

³⁴³ TEM 2025c, s. 18.

³⁴⁴ PeVL 47/2025 vp, s. 15.

³⁴⁵ HE 64/2025 vp, s. 91.

Asiantuntijalausuntojen perusteella vaikuttaa siltä, että Finnveran toiminnan arviointi ei palaudu yksinomaan kysymykseen julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, vaan liittyy laajemmin Finnveran institutionaaliseen asemaan, julkisten vastuiden järjestämiseen sekä eduskunnan budjettivallan toteutumiseen.

6.4 Finnveran julkiset hallintotehtävät suhteessa muuhun yritystukitoimintaan

Viimeisten vuosikymmenten aikana perustuslakivaliokunta on antanut varsin paljon lausuntoja, joiden pohjalta on mahdollista hahmotella ne valtiosääntöoikeudelliset edellytykset, joita on noudatettava, kun julkisia hallintotehtäviä annetaan muille kuin viranomaisille. Arviointia kuitenkin hankaloittavat perustuslain terminologiset erot ja käsitteiden käyttö synonyymeinä. Lausunnoista ei kuitenkaan voida päätellä, että käsitteiden eroavaisuus olisi tarkoitus tulkita niiden sisällöllisinä eroina.³⁴⁶ Perustuslakivaliokunnan lausuntojen kehityslinjaa voidaan kuvailla seuraavilla esimerkeillä, joissa kaikissa perustuslakivaliokunta on käsitellyt yritystukitoimintaa.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt yritystukitoimintaa lausunnossa PeVL 57/2024 vp, jossa on käsitelty Teollisuustuki Oy:tä ja Suomen Teollisuussijoitus Oy:tä (TESI) sekä lausunnossa PeVL 50/2017 vp, jossa on käsitelty Innovaatorahoituskeskus Business Finlandia ja Business Finland Oy:tä. Kuten edellä alaluvussa 6.2 on todettu, lausunto PeVL 2/2001 vp on puolestaan koskenut Finnveran vientitakuutoimintaa. Valtio omistaa Teollisuustuki Oy:n kokonaan TESI:n kautta ja TESI on Finnveran tavoin valtion kokonaan omistama erityistehtäväyhtiö. Business Finland Oy on myös valtion kokonaan omistama erityistehtäväyhtiö, jota Innovaatorahoituskeskus Business Finland (viranomainen) hallinnoi.³⁴⁷

Edellä mainituissa lausunnoissa perustuslakivaliokunta on arvioinut yhtiöiden tehtäviä julkisen hallintotehtävän näkökulmasta hieman poikkeavalla tavalla. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätökseen liittyvät tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä. Valiokunta on kuitenkin huomauttanut, että Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin tehtäviin kuuluva tarkastusten päättäminen ei ole merkittävää julkisen vallan käyttämistä, mutta jos tehtävä olisi tarkastusten toimittamista, saattaisi tehtävä olla merkittävää julkisen vallan käyttöä.³⁴⁸

³⁴⁶ Tuori 1998, s. 319.

³⁴⁷ VN, Valtion omistamat yhtiöt ja omistusosuudet 24.4.2026.

<https://valtioneuvosto.fi/omistajaohjaus/yhtiöt> (26.4.2026).

³⁴⁸ PeVL 50/2017 vp, s. 3–4.

Teollisuustuki Oy:n osalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtiontukia ja julkisia hallintotehtäviä koskeva määrittely, sääntelyn perusteet ja tavoitteet poikkeavat Business Finlandiin ja Finnveraan verrattuna olennaisesti ja varsin merkittäväällä tavalla. Valtiontuen pitämistä julkisena hallintotehtävänä perustuslakivaliokunta on perustellut sillä, että julkisen hallintotehtävän käsite kattaa verraten laajan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuden.³⁴⁹

Teollisuustuki Oy:n rahoitustehtäviä hoidetaan erilaisilla yksityisoikeudellisilla rahoitusinstrumenteilla, jotka ovat sopimusperusteisia. Tämän tyyppiseen rahoitukseen ei liity hakumenettelyä, lakisääteisiä myöntämiskriteerejä, rahoitusehtoja tai hallinnolliseen päätöksentekoon ja lain soveltamiseen tyypillisesti kuuluvia piirteitä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että Teollisuustuki Oy:n tehtävät näin ollen eroavat Finnveran vientitakuutoiminnasta ja Business Finlandin tehtävistä eikä perustuslakivaliokunta ole pitänyt Teollisuustuki Oy:n tehtäviä julkisina hallintotehtävinä.³⁵⁰

Perustuslakivaliokunta on perustellut näkemystään sillä, että Teollisuustuki Oy:n tehtävät rinnastuvat yksityisoikeudelliseen ja sopimusperusteiseen rahoitustoimintaan eikä niillä ole tosiasiallisen hallintotoiminnan piirteitä. Lisäksi valiokunta on katsonut, että Teollisuustuki Oy:n tehtävien arviointi perustuu rahoitusliiketoiminnalle luonteenomaiseen arviointiin, ja vaikka tehtävillä on julkinen intressi, tämänkaltainen intressi ei vielä tee Teollisuustuki Oy:n tehtävistä julkisia hallintotehtäviä.³⁵¹ Tuori on perustuslakivaliokunnalle antamassaan asiantuntijalausunnossa katsonut, että Teollisuustuki Oy:n tehtävät eivät ole samanlaisia valtiontuen myöntämiseen liittyviä tehtäviä kuin Finnveralla. Lisäksi Tuori on katsonut, ettei perustuslakivaliokunnan kantaa, jonka mukaan vienninrahoitustehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä, tule muuttaa.³⁵²

Huomionarvoista on myös se, että Business Finlandia koskevaa lainsäädäntöä on uudistettu sen jälkeen, kun Eduskunnan oikeusasiamies (EOA) on päätöksessään vuonna 2018 katsonut, että Business Finlandia koskevan järjestelyn lainmukaisuutta on syytä tarkastella uudelleen perustuslain 124 §:n mukaisin tarkastuskriteerein.³⁵³ Tämän jälkeen lainsäädäntöä on päivitetty ja keskeisiä rahoituspäätöksiin ja niiden valmisteluun liittyviä tehtäviä on siirretty takaisin yhtiöstä viranomaiselle.³⁵⁴ Perustuslakivaliokunta on vuonna 2022 antanut lausunnon

³⁴⁹ PeVL 57/2024 vp, s. 2.

³⁵⁰ PeVL 57/2024 vp, s. 3.

³⁵¹ PeVL 57/2024 vp, s. 3.

³⁵² Tuori 2025, s. 5.

³⁵³ EOAK/883/2018, s. 20.

³⁵⁴ HE 267/2022 vp, s. 15, 43.

talousvaliokunnalle, jossa se toteaa muun ohella, että Business Finlandin kaltaisesta organisointimuodosta tulee jatkossa pidättäytyä. Lisäksi valiokunta on katsonut, että oikeustilan epäselvyys on johtunut muun muassa avoimesta sääntelystä ja lakia alemmanasteisesta norminannosta.³⁵⁵ Tämän jälkeen Business Finlandia koskevaa lainsäädäntöä on edelleen muutettu.

Finnveran hallituksen esityksessä edellä mainittua perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä Teollisuustuki Oy:n osalta on perusteltu sillä, että julkisen hallintotehtävän käsite voi olla erilainen riippuen tilanteesta ja ajasta. Hallituksen esityksessä on katsottu, että perustuslakivaliokunnan julkisen hallintotehtävän kriteerit ovat lieventyneet.³⁵⁶ Edellä esitetty esimerkki kuvastaa sitä, että perustuslakivaliokunta on arvioinut yritystukitoimintaa erilaisten tehtävien kautta tilannekohtaisesti.

³⁵⁵ PeVL 93/2022 vp, s. 3.

³⁵⁶ HE 64/2025 vp, s. 94.

7 Johtopäätökset

Tutkielman tarkoituksena oli selvittää Finnveran rahoitustoimintaa perustuslain 124 §:n ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Tutkielmassa on vastattu siihen, miten perustuslain 124 §:ssä säädetty edellytykset toteutuvat Finnveran kaltaisessa erityisrahoitusyhtiössä ja mitä oikeudellisia haasteita arviointiin liittyy. Lisäksi tutkielmassa on arvioitu, mikä on perustuslakivaliokunnan rooli julkisten hallintotehtävien arvioinnissa ja millaiseksi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö on muodostunut Finnveran julkisten hallintotehtävien osalta.

Perustuslain 124 §:ää on pidettävä suunnannäyttäjänä sekä suomalaisessa että ulkomaisessakin lainsäädännössä, kun otetaan huomioon, ettei ulkomaisesta lainsäädännöstä löydy sille kovin vahvoja verrokkeja. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle tasapainottelee oikeusvaltiollisten näkökulmien, perustuslaillisten edellytysten sekä poliittisten ja hallinnollisten intressien välillä, mutta on selvää, että perusoikeudet sekä oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset sitovat myös silloin, kun julkisia hallintotehtäviä annetaan muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Säännösten käsitteet ja niiden määrittely ovat osoittautuneet haasteellisiksi, mutta mahdollisiksi jäsentää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön ja oikeuskirjallisuuden avulla.

Nykyinen lainsäädäntö antaa mahdollisuuden sille, että vallan käyttöön liittyviä tehtäviä voidaan järjestellä monipuolisesti. Perustuslaki luo julkisten hallintotehtävien antamista koskevat reunaehdot, joita etenkin hallinto-oikeuden yleislait, kuten hallintolaki ja julkisuuslaki, täydentävät. Finnveran kannalta merkitystä on myös erityislainsäädännöllä, joka uudistettiin vuoden 2026 alusta voimaan tulleella sääntelyllä.

Perustuslain 124 §:ssä säädetty edellytykset näyttävät toteutuvan Finnveran kaltaisessa erityisrahoitusyhtiössä. Lakisääteisyysvaatimus täyttyy, koska Finnveran tehtävistä on säädetty lain tasolla ja niitä on lainsäädäntöuudistuksella pyritty muotoilemaan tarkkarajaisemmiksi. Yhtiön tehtävät ovat taloudellisesti merkittäviä ja ne vaativat erityisosaamista, minkä vuoksi yhtiömuotoa on pidetty tarkoituksenmukaisena. Lisäksi Finnvera on toiminut osakeyhtiömuodossa yli 20 vuoden ajan, eikä yhtiömuotoa ole perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty esteenä tehtävien hoitamiselle. Hallituksen esityksessä on perusteltu oikeusturvan, perusoikeuksien ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista ja osa näistä on nostettu lain tasolle. Finnvera noudattaa hallinnon yleislakeja ja henkilöstö toimii virkavastuulla julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan. Huomioitava on kuitenkin se, että muodollisten ja

menettelyllisten edellytysten täyttyminen ei poista tarvetta arvioida perusoikeuksien toteutumista myös käytännön toiminnassa.

Perustuslain 124 §:n mukaisten edellytysten arviointiin liittyy oikeudellisia haasteita. Julkisen hallintotehtävän määrittely ja tulkinta ovat osoittautuneet haasteellisiksi, ja tutkielmassa esitetyt esimerkit kuvaavat sitä, että tiukka rajanveto ei ole mahdollista. Julkisen hallintotehtävän käsite kiinnittyy moniin muihin käsitteisiin, joita on oikeuskirjallisuudessa käytetty jopa synonyymeinä. Terminologisia haasteita esiintyy myös Finnveran rahoitustoiminnan tarkastelussa, ja niitä perustuslakivaliokunta on viime kädessä tulkinut. Finnveran kokonaislainsäädäntöuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä yksiselitteisesti todetaan, että yhtiö toteuttaa rahoitustoiminnassa julkista hallintotehtävää eikä julkisen hallintotehtävän hoitamista ole pidetty erityisen ongelmallisena. Julkisen hallintotehtävän näkökulmasta kokonaislainsäädäntöuudistuksen yhteydessä ei ole tehty eroa vienninrahoituksen ja muun rahoituksen välillä.

Toisen tutkimuskysymyksen osalta voidaan todeta, että perustuslakivaliokunnan rooli tulkintaohjeiden antajana on edelleen vahva, vaikka perustuslainmukaisuuden arvioimista on uudistettu. Julkisen hallintotehtävän käsitteen sisältö on täsmentynyt perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, mikä korostaa valiokunnan institutionaalista asemaa ja arvovaltaa. Aika ajoin perustuslakivaliokunta nousee keskusteluissa esiin muun muassa kaksoisroolinsa vuoksi. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä käy ilmi, että valiokunta kykenee arvioimaan julkisen hallintotehtävän edellytyksiä erilaisissa tilanteissa sekä tarvittaessa päivittämään tulkintalinjaa tehtäväkohtaisesti. Valiokunnan asemaa ja arvovaltaa on syytä vaalia, mutta muun muassa ulkopuolisten asiantuntijatehtävien kasautumista olisi vältettävä, jotta perustuslakivaliokunnan legitimitetti ja rooli demokratian turvaajana säilyvät.

Finnveran kokonaislainsäädäntöuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunnalle annetut asiantuntijalausunnot osoittavat, että samaa lakiesitystä voidaan arvioida erilaisin painotuksin riippuen siitä, korostuvatko arvioinnissa PL 124 §:ssä säädetyt edellytykset vai valtiontaloudellisten vastuiden merkitys, ja eroihin on saattanut vaikuttaa myös se, millainen aineisto asiantuntijoilla on ollut käytössä lausuntoja antaessaan. Finnveran kokonaislainsäädäntöuudistus osoittaa konkreettisesti, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö voi vaikuttaa paitsi lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin myös lakiehdotuksen jatkokäsittelyyn sekä säädöksen lopulliseen sisältöön ja täsmällisyyteen.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut yhtiön vientitakuutoimintaa julkisen hallintotehtävän näkökulmasta useiden vuosien ajan. Vientitakuutoimintaa on arvioitu 1990-luvulla sen yksityisoikeudellisten piirteiden näkökulmasta, ja vuoden 2000 perustuslain voimaantulon jälkeen toimintaa on alettu tarkastella perustuslain 124 §:n valossa. Vuonna 2001 kauppa- ja teollisuusministeriö sekä perustuslakivaliokunnan kuulema asiantuntija Mäenpää katsoivat perustuslakivaliokunnan vastaisesti, ettei kyseessä ole julkisen hallintotehtävän hoitamista. Toisaalta valtiontakuurahaston toiminta ja vientitakuutoiminnassa noudatettavien periaatteiden hyväksyminen on katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt Finnveran vientitakuutehtävien hoitamista ja niiden myöntämistä julkisina hallintotehtävinä ja perustellut tätä tehtävien erityisluonteella. Lisäksi tehtävien hoitamista yhtiömuodossa on pidetty tarkoituksenmukaisena tapana järjestää toiminta. Kokonaislainsäädäntöuudistuksen lainvalmistelun yhteydessä perustuslakivaliokunta on kuitenkin edellyttänyt, että sääntelyä täsmennetään perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä, ja työ- ja elinkeinoministeriö onkin talousvaliokunnalle antamissaan vastineissa täsmentänyt asiaa. Tästä on nähtävissä se, että vaikka käsiteltävää asiaa ei pidettäisi erityisen ongelmallisena, asian ja perustuslain vaatimusten lain tasolle kirjaaminen saattaa osoittautua haasteelliseksi. Perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan laajentanut vientitakuutehtäviä koskevaa tulkintalinjaansa Finnveran rahoitustoimintaan kokonaisuudessaan, vaikka hallituksen esityksessä julkisen hallintotehtävän alaa arvioitiin tätä laajemmin. Tulkintakäytäntö suhteessa muuhun yritystukitoimintaan osoittaa, että perustuslakivaliokunta kuitenkin pystyy arvioimaan julkisen hallintotehtävän alaa myös tehtäväkohtaisesti.

Kokonaislainsäädäntöuudistus lainvalmisteluaineistoinen osoittaa sen, että Finnveran toiminnan oikeudellinen arviointi on edelleen ajankohtaista ja moniulotteista. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä on nähtävissä, että vientitakuutehtävien arviointi perustuslain 124 §:n näkökulmasta on jossain määrin vakiintunut. Finnveran toiminnan arvioinnissa ovat korostuneet kuitenkin myös muut valtiosääntöoikeudelliset kysymykset, kuten kysymykset valtiontaloudellisista vastuista, valtiontakuurahaston asemasta, rahoitusvaltuuksien sääntelystä sekä eduskunnan budjettivallan ja parlamentaarisen kontrollin toteutumisesta. Näin ollen Finnveran toiminnan valtiosääntöoikeudellinen arviointi ei palaudu yksinomaan kysymykseen julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, vaan liittyy laajemmin siihen, millä tavoin julkisia hallintotehtäviä ja huomattavia taloudellisia vastuita sisältävä toiminta voidaan järjestää perustuslain edellyttämällä tavalla.

Tutkielmassa on tarkasteltu Finnveran rahoitustoimintaa perustuslain 124 §:n oikeudellisten edellytysten valossa ja perustuslakivaliokunnan toimintaa sekä tulkintakäytäntöä. Nämä linkittyvät toisiinsa valtiosääntöoikeudellisten sekä hallinto-oikeudellisten normien ja käsitteiden kautta. Yhteistä näille tarkastelukohteille on julkinen toiminta, jonka tulee olla oikeudellisesti säänneltyä, kytkettävissä poliittisiin ratkaisuihin sekä kuulua julkisen ohjauksen ja valvonnan piiriin. Tämän tutkielman valossa perusoikeudet ja oikeusvaltiolliset vaatimukset muodostavat keskeisen perustan julkisten hallintotehtävien organisoinnille ja asettavat olennaiset reunaehdot myös Finnveran julkisten hallintotehtävien hoitamiselle.