

Mikko Huuskonen

Lakimies
5/2023
s. 747–768

Johdon oikeudellisesta vastuusta valtion erityistehtäväyhtiössä

1. Aluksi

Valtionhallinnon perusrakenne on muuttunut melko vähän Suomen itsenäistymisen jälkeen. Ministeriörakenteissa muutoksia on tapahtunut, mutta niitä voidaan luonnehtia kokonaisuuden näkökulmasta vähäisiksi. Keskushallinnon virastotasolla muutoksia on ollut enemmän. Keskushallinnon virastojen itsenäisyys ja toimivalta ovat siten vaihdelleet.¹

Virastoista on myös muodostettu liikelaitoksia, joista suuri osa on edelleen yhtiöitetty. Valtion erityistehtäväyhtiöitä on kaikkiaan 31. Valtion erityistehtäväyhtiöissä valtiolla on omistajana sääntelyyn tai viranomaistehtäviin liittyvä erityisintressi: yhtiöllä on valtion määrittelemä elinkeino-, yhteiskunta- tai muu poliittinen tehtävä tai jokin muu erityisrooli.²

Tässä artikkelissa tarkastellaan johdon vastuuta erityistehtäväyhtiöissä osakeyhtiölain, yhtiöitä koskevan erityislainsäädännön sekä virkavastuuta koskevan sääntelyn mukaan. Yhtiökohtaisia säädöksiä tarkastellaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan viiden yhtiön – Finnvera Oyj:n, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:n, Ilmastorahasto Oy:n, Business Finland Oy:n ja Business Finland Venture Capital Oy:n – osalta pääpainon ollessa Finnveraa koskevassa sääntelyssä.

Erityistehtäväyhtiöille on ominaista, että ne ovat valtion täysin omistamia, niillä on oma laissa säädetty tehtävänsä tai tehtäväkokonaisuutensa ja niihin sovelletaan sekä osakeyhtiölainsäädäntöä että julkisoikeudellista sääntelyä. Omistajaohjaus on järjestetty lailla siten, että yhtiöstä ja sitä koskevasta lainsäädännöstä vastaava ministeriö on omistajaohjaaja. Yleensä erityistehtäväyhtiöt eivät tavoittele voittoa vaan toiminta tapahtuu itsekannattavuusperiaatteella tai siten, että mahdolliset toiminnan voitot sijoitetaan takaisin yhtiöön sen toiminnan kehittämiseksi.

* *Mikko Huuskonen*, OTT, teollisuusneuvos, työ- ja elinkeinoministeriö ja dosentti, LUT-yliopisto.

1. Valtiovarainministeriö, Valtionhallinto osoitteessa <https://vm.fi/valtionhallinto> (vierailtu 17.4.2023).

2. Valtiovarainministeriö, Hallinnon rakenteet ja ohjaus osoitteessa <https://vm.fi/hallintopolitiikka/hallinnon-rakenteet> (vierailtu 17.4.2023).

Erityistehtävayhtiöiden toimintaa leimaa läheinen yhteys valtio-omistajaan ja sen tavoitteisiin ja strategiaan päämääriin – jopa siinä määrin, että osa yhtiön operatiivista toimintaa ohjaavista päätöksistä voidaan tehdä valtio-omistajan eli valtioneuvoston, ministeriön tai omistajaohjaavan viraston toimesta.

Erityistehtävayhtiöillä on siten eräänlainen kaksoisrooli: yhtiältä niitä koskevat osakeyhtiölain säännökset, toisaalta näitä yhtiöitä koskevat myös erityislait, joissa säädetään yhtiöiden tehtävistä, organisaatiosta ja pääasiallisesta toiminnasta. Yhtiöiden toteuttaessa julkisia hallintotehtäviä työntekijöihin ja johtoon sovelletaan virkavastuuta koskevia säännöksiä. Johdon vastuuta arvioidaan osakeyhtiölain perusteella muussa (markkinaehtoisessa) toiminnassa, mutta valtio-omistajan tosiasiallinen vahva rooli on merkittävä tekijä arvioitaessa johdon vastuuta esimerkiksi yksittäisen toimen osalta.³

2. Julkinen hallintotehtävä ja julkisen vallan käyttö osakeyhtiössä

Perustuslain 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Tällainen taho voi olla esimerkiksi erityistehtävayhtiö. 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 sisältävät tehtävät voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Merkittävää julkisen vallan käyttöä on oikeuskirjallisuudessa luonnehdittu seuraavasti:

”Rajoitus merkitsee, että vain viranomainen voi päättää esimerkiksi hallinnollisesta rangaistusseuraamuksesta tai uhkasakon määräämisestä. Varsinaista poliisin toimintaa ei myöskään ole mahdollista ulkoistaa. Koska vain virkamies voi käyttää itsenäiseen harkintaan perustuvia voimakeinoja, yksityishenkilön – esimerkiksi järjestyksenvalvojan tai vartijan – oikeus voimakeinojen käyttöön on mahdollista vain poikkeuksellisesti ja tarkoin ajallisesti tai paikallisesti rajattuna. Sen sijaan lievenpää julkista valtaa voidaan antaa myös muulle kuin viranomaiselle.”⁴

Julkisen hallintotehtävän määritelmä on saanut sisältönsä perustuslain esitöistä ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä. Perustuslain esitöissä luonnehditaan julkista hallintotehtävää seuraavasti:

3. Virkavastuuta lukuun ottamatta rikosoikeudellinen vastuu (osakeyhtiörikos ja -rikkomus) on jätetty tarkastelun ulkopuolelle.

4. Olli Mäenpää, Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent 2018, s. 220.

”Julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.”⁵

Sääntelyn lähtökohtana on niin sanottu valtiosääntöoikeudellinen virkamieshallintoperiaate, jonka mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet. Julkinen hallintotehtävä voi kuitenkin myös tarkoittaa tehtävää, johon ei sisälly julkisen vallan käyttöä.

Julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Joissakin tapauksissa, kuten julkisia palvelutehtäviä siirrettäessä, asiasta voidaan kuitenkin säätää tai päättää myös lain nojalla. Hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia.⁶ Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tällöin olisi kiinnitettävä huomiota muun muassa yhdenvertaisuuteen, yksilön kielellisiin perusoikeuksiin, oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perustelemisesta ja oikeuteen hakea muutosta. Tavoitteena oli myös palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien joustava sääntely.⁷

Lausunnonaan Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandia koskeneesta lakiesityksestä⁸ perustuslakivaliokunta⁹ muun muassa totesi, että koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin. Perustuslakivaliokunta totesi lisäksi, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella.¹⁰

5. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi 1/1998 vp, s. 179.

6. HE 1/1998 vp, s. 61.

7. HE 1/1998 vp, s. 60.

8. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä 158/2017 vp.

9. PeVL 50/2017 vp (HE 158/2017 vp) laiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä).

10. PeVL 50/2017 vp, s. 2.

3. Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavat periaatteet

3.1. Lähtökohta

Erityistehtäväyhtiöihin liittyviä periaatteellisia kysymyksiä on käsitelty valtiovarainministeriön (VM) suosituksessa Valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavista periaatteista harkittaessa toiminnan yhtiöittämistä.¹¹ Suosituksen mukaan osakeyhtiötä koskevat keskeiset säännökset tulevat osakeyhtiölaista (624/2006, OYL), kirjanpitolaista (1336/1997, KPL) ja verolainsäädännöstä. Yhtiön ohjauksesta ja valvonnasta vastaa yhtiökokouksen valitsema hallitus. Yhtiön operatiivista toimintaa johtaa yleensä toimitusjohtaja.

Osakeyhtiö on itsenäinen oikeushenkilö, joka vastaa itse omasta taloudestaan ja tekemistään oikeus-toimista. Valtio omistaa useita osakeyhtiöitä, joissa sillä on joko enemmistöomistus (valtioenemmistöinen yhtiö) tai pienempi omistusosuus (valtion osakkuusyhtiö). Osakeyhtiöt operoivat valtionhallinnon perinteisten toimintatapojen ja ohjausvälineiden ulkopuolella. Valtio vaikuttaa yhtiön toimintaan omistajaohjauksen kautta ja tekee omistajan vastuulle kuuluvia päätöksiä pääsääntöisesti yhtiökokouksessa. Omistajana valtion tärkeimpiä vaikuttamiskeinoja yhtiön johtamisen kannalta on osallistuminen yhtiön hallituksen jäsenten valintaan. Mikäli valtio on yhtiön ainut osakkeenomistaja, vaikutusmahdollisuudet ovat laajat.¹²

Valtion omistajapolitiikka ja -ohjaus perustuvat omistajaohjauslakiin (laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta 1368/2007), jota sovelletaan yhtiöomistusta koskevaan päätöksentekoon ja valtion omistajaohjaukseen valtioenemmistöisissä yhtiöissä, valtion osakkuusyhtiöissä ja valtion kehitysyhtiöiden suoraan omistamissa yhtiöissä. Sen mukaan valtion omistamisen perusta voi olla luonnollinen monopoli tai erityistehtävä, strateginen intressi, suomalaisen omistamisen puolustaminen, finanssi-intressi tai uuden luominen. Ylintä omistajapolitiittista päätösvaltaa käyttää eduskunta, jonka tehtävänä on erityisesti päättää valtio-omisteisen yhtiön omistusrajoja koskevista mahdollisista muutostaluuksista. Muuten omistajaohjausta toteuttavat pääasiassa valtioneuvoston kanslia ja ministeriöt. Poikkeustapauksessa myös virastolla voi olla ohjattavanaan osakeyhtiö.¹³

Valtiovarainministeriön suosituksen mukaan yhtiö ei ole samalla tavalla suoraan ministeriön ohjattavissa (budjettiohjaus, tulosohtaus, säädösohtaus)

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

12. VM/1064/00.00.01/2018.

13. VM/1064/00.00.01/2018.

kuin virasto. Omistusosuuden laajuus vaikuttaa myös menettelyihin. Tietyin edellytyksin yhtiöjärjestyksellä ja yksittäistapauksellisella päätöksenteolla yhtiön johdon yleistoimivaltaan kuuluvia asioita voidaan siirtää yhtiökokouksen päätettäväksi. Omistajien yksimielinen päätöksenteko on osakeyhtiölain nojalla mahdollista myös yhtiökokousta pitämättä. Myös valtio-omistajalla on mahdollisuus käyttää yhtiömuodon valvontakeinoja, jotka voivat olla osaltaan virastomuotoa tehokkaampiakin. Keinot liittyvät muun muassa yhtiömallin perusedellytykseen, jonka mukaan yhtiön toimivan johdon on nautittava hallituksen ja hallituksen omistajan luottamusta.

Valtiovarainministeriön suosituksen mukaan yhtiömuotoa ei tule valita, jos sen toiminnan osalta on tarvetta parlamentaariselle valvonnalle tai jos päätöksenteko edellyttää korostettua objektiivista virkamiesroolia. Mikäli toiminta edellyttää niin sanottua hybridimallia, jossa toiminta jakautuu viraston ja yhtiön kesken tai perustuu yhteistoimintasopimukseen, ei saa muodostua tilannetta, jossa yhtiön toiminnalla rajoitetaan viranomaisen harkintavaltaa. Huomattakoon, että perustuslakivaliokunta on tuoreessa lausunnossaan PeVL 93/2023 vp, joka koskee lakiesitystä Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista, suhtautunut varauksin tähän hybridiorganisointitapaan.¹⁴

Toiminnan mahdollisen yhtiöittämisen yhteydessä on valvonnan lisäksi harkittava tarvetta säätää muun muassa ministeriön tai viraston tiedonsaantioikeudesta, salassapitovelvollisuuksista, rikosoikeudellisesta virkavastuusta, hallintolainsäädännön mahdollisesta soveltamisesta, virka-avun antamisesta sekä velvoitteesta varautua normaaliajan häiriötilanteisiin. Lisäksi VM:n suositus kuvaa muun muassa osakeyhtiön hallituksen jäsenille asetettavia vaatimuksia.¹⁵

3.2. Taloudelliset näkökulmat

Valtiovarainministeriön suosituksen mukaan yhtiömuoto tarjoaa joustavuutta esimerkiksi päätöksenteossa, rahoituksessa ja toiminnan sopeuttamisessa. Investointien toteuttamisessa yhtiön oma vahva tase ja lainanottomahdollisuus lisäävät rahoituksen joustavuutta. Vieraan pääoman rahoituksen ehdot ovat valtiomisteisille yhtiöille käytännössä edullisia, ja ne peilaavat valtion omaa luotto- luokitusta. Yhtiömuoto mahdollistaa virastomuotoa laajemman henkilöstöpoliittisen liikkumavaran. Yhtiömuoto myös mahdollistaa laajemman omistajarakenteen.¹⁶ Yhtiöittämisen perusedellytys on se, että yhtiön tuotteilla tai palveluilla tulee olla

14. PeVL 93/2022 vp (HE 267/2022 vp 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), s. 3.

15. VM/1064/00.00.01/2018.

16. VM/1064/00.00.01/201.

markkinat ja aito asiakkuus, ja se, että yhtiön liiketoiminta on rakennettavissa taloudellisesti kannattavaksi. Toimintaa ei tule yhtiöittää, mikäli sen on luonteeltaan kuuluttava eduskunnan budjettivallan piiriin. Mikäli yhtiötä ei voitaisi päästää konkurssiin, yhtiömuodon valinnalle tulisi olla painavat perusteet.

Erityistehtävayhtiöiden roolia ja asemaa on käsitelty omistajapolitiikkaa koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä.¹⁷ Valtio tavoittelee yhtiöomaisuutensa hoidossa mahdollisimman hyvää yhteiskunnallista ja taloudellista kokonaistulosta. Valtion omistuksen perusteena on joko strateginen intressi, finanssi-intressi tai jonkin erityistehtävän hoitaminen yhtiömuodossa. Strategiset intressit perustuvat muun muassa maanpuolustukseen, huoltovarmuuteen, infrastruktuurin ylläpitämiseen tai peruspalveluvelvoitteesta huolehtimiseen.

Erityistehtäviä toteuttavissa yhtiöissä valtiolla on omistajana yhteiskunnalliseen palveluun tai tehtävään liittyviä tavoitteita. Eräistä yhtiöistä tai yhtiöiden toimintakenttään kuuluvista palveluista on säädetty erikseen lailla. Erityistehtävayhtiöiden tavoitteita asetettaessa otetaan huomioon erityistehtävän luonne ja siitä aiheutuvat kustannukset. Erityistehtävayhtiöt eivät saa vääristää kilpailua toimialallaan. Tämän kilpailuneutraliteettitavoitteen mukaisesti valtion omistamien yhtiöiden toimintaperiaatteiden, rahoitusrakenteen ja tuottotavoitteiden tulee olla vertailukelpoisia samalla toimialalla toimivien muiden yhtiöiden kanssa. Samat periaatteet koskevat myös sijoitus- ja rahoitusallalla toimivia valtion holding-yhtiöitä.¹⁸

3.3. Perustuslakivaliokunnan kannanottoja osakeyhtiölain johtamisjärjestelmästä

Valtiovarainministeriön ohje 2018 asettaa viraston ensisijaiseksi tavaksi ohjata valtion toimintoja, koska se on VM:n mukaan tehokkaammin ohjattavissa juuri virastomuodossa. Vastaavalla tavalla perustuslakivaliokunta kritisoi maakunta- ja soteuudistukseen liittyneitä yhtiöittämissesityksiä:

”Maakunnan sote-tehtävien yhtiöittämisvelvoitetta on perustuslakivaliokunnan mielestä pidettävä hallituksen esityskokonaisuuden valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisimpana osana muiden perustuslain säännösten kannalta arvioituna. *Laajamittaisesti toteutettuna se heikentää maakunnan itsehallinnon välttämättömänä elementtinä pidettävää kansanvaltaisuutta, koska yhtiöittämisvelvoite edellyttää sote-tehtävien tuottamisen eli varsin laajan tehtäväkokonaisuuden siirtämistä kansanvaltaisen päätöksenteon ulottamattomiin* [kurs. MH; vrt. myös PeVL 75/2014 vp]. Maakunnan tehtäviä hoitavien yhtiöiden yhteys maakunnallisen tason päätöksentekoon ja erityisesti

17. Vaurautta vastuullisella omistajuudella. Valtioneuvoston omistajapolitiittinen periaatepäätös 8.4.2020.

18. VM/1064/00.00.01/201.

maakunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksiin äänestyoikeuttaan käyttämällä muodostuu etäiseksi. Ongelmaa korostaa se, että maakunnan tehtävien yhtiöittämisvelvollisuudelle ei ole esitettävissä välttämättömiä oikeudellisia perusteita.”¹⁹

Perustuslakivaliokunnan kanta on selkeä, mutta herättää kaksikin kysymystä. Ensinnäkin luonnehdinta osakeyhtiömallin toissijaisuudesta demokratian kannalta on annettu nimenomaisesti maakuntauudistuksen yhteydessä, jolloin kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien arviointi luonnollisesti painottuu. Toiseksi perustuslakivaliokunnan fokus näyttäisi olleen ulkoistaminen ”yksityiselle” eli ei-valtio-omisteiselle taholle.

Toinen perustuslakivaliokunnan kritiikin kohde liittyy osakeyhtiön valvontaan:

”Käytännössä maakunta voisi vaikuttaa tällaisen yhtiön toimintaan ilmeisesti vain omistajaohjauksen perusteella. Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ei lähtökohtaisesti ole mahdollista kohdistaa samantasoista hallinnollista ohjausta ja yhtiä tehokasta valvontaa kuin viranomaistoimintaan ja että toiminnan ohjaus ja valvonta olisi todennäköisesti hoidettavissa yksinkertaisemmin ja välittömämmin, jos tehtävistä huolehtisi viranomainen (PeVL 8/2014 vp, s. 4/II).”²⁰

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 8/2014 vp todetaan, että kun säännöspeniteisesti on varmistettu se, että palvelujen tuottaja on voittoa tavoittelematon valtion kokonaan omistama osakeyhtiö tai tämän yhtiön kokonaan omistama tytäryhtiö, valvonnan ja ohjauksen järjestäminen on jossain määrin helpompaa kuin puhtaasti kaupallisen yrityksen ollessa kyseessä.²¹ Demokraattisessa järjestyksessä laadittu erityistehtävälainsäädäntö tulisikin nähdäkseni ottaa huomioon arvioitaessa mahdollisuuksia erityistehtävayhtiön toiminnan ohjaamiseen.

Perustuslakivaliokunnan kannanotoissa ei ole erikseen tarkemmin arvioitu, mistä tehokkuuserot syntyvät suhteessa virastorakenteeseen. Osakeyhtiön eräät ohjausmekanismit, erityisesti hallituksen ja toimitusjohtajan nimittäminen ja erottaminen, voivat tarvittaessa olla erittäin tehokkaita ja myös paljon käytettyjä ohjausvälineitä, mikä onkin todettu myöhemmin muun muassa VM:n valtion rakenneuudistuksia koskevissa ohjeissa.²²

Perustuslakivaliokunnan mukaan ajoneuvoverolakia koskevassa neuvonnassa, joka toteutettiin avustavana puhelinpalveluna, on ollut kysymys julkisesta hallintotehtävästä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla, vaikka kyse ei ollut

19. PeVL 26/2017 vp (HE 15/2017 vp, HE 47/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp), s. 25.

20. PeVL 26/2017 vp, s. 25.

21. PeVL 8/2014 vp (HE 54/2013 vp laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta ja viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta), s. 4.

22. VM/1064/00.00.01/201.

julkisen vallan käytöstä.²³ Perustuslain 124 § ei ole muodostanut estettä sellaisen neuvontaa sisältävän tehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle, joka ei tarkoita yksityisten etua, oikeuksia tai velvollisuuksia koskevan päätösvallan käyttämistä.²⁴

Perustuslakivaliokunnan mukaan Työkanava Oy:lle ehdotetut työnhakijoiden arviointi- ja valintatehtävät lähenivät julkisia hallintotehtäviä ja yhtiön tekemillä päätöksillä voitiin katsoa olevan käytännössä yksilöiden oikeutta ja etua koskevia vaikutuksia.²⁵ Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut, että alueellisen vastuumuseon toteuttamat asiantuntija- ja neuvontatehtävät olisivat ongelmattomia perustuslain 124 §:n kannalta, koska alueellinen vastuumuseo ei tehnyt itse yksilön etua tai oikeutta koskevia päätöksiä. Päätöksenteko jäsenyksi muun lainsäädännön pohjalta ja tapahtui muun viranomaisen kuin museon toimesta (ks. PeVL 54/2018 vp).

Innovaatorahoituskeskus Business Finlandia koskevan lain muuttamista koskeneessa hallituksen esityksessä HE 267/2022 vp yhtiölle siirrettyjä asiakkaiden palvelutarpeiden kartoitus- ja neuvontatehtäviä katsottiin voitavan pitää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa yhtiön julkisina hallintotehtävinä (PeVL 93/2023 vp). Koska näiden tehtävien yhteydessä ei tehdä rahoituksen myöntämistä koskevia päätöksiä, ne eivät kuitenkaan sisältäisi julkisen vallan käyttämistä. Kyseisissä yhtiön tehtävissä ei olisi myöskään kyse asiakkaiden valinnasta rahoituskeskuksen asiakkaiksi.

3.3.1. Tehtävien siirron tarkoituksenmukaisuus

Julkisten hallintotehtävien siirron edellytyksenä muulle kuin viranomaiselle on sen tarkoituksenmukaisuus. Huomionarvoista on, että tarkoituksenmukaisuusarviointi ei ole vapaata harkintaa vaan siinä on huomioitava perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö.

Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin.²⁶ Siten tarkoituksen-

23. PeVL 11/2006 vp (HE 7/2006 vp laiksi ajoneuvoverolain 56 §:n muuttamisesta), s. 2.

24. PeVL 54/2018 vp (HE 194/2018 vp museolaiksi ja laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta) s. 3 ja PeVL 15/2018 vp (HE 16/2018 vp ja HE 15/2018 vp laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi), s. 29.

25. PeVL 6/2022 vp (HE 198/2021 vp laiksi Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi), s. 4.

26. HE 1/1998 vp, s. 179; PeVL 8/2014 vp, s. 3 ja PeVL 16/2016 vp (HE 26/2016 vp laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä), s. 3. Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon, HE 1/1998 vp, s. 179. Ks. esim. PeVL 6/2013 vp (HE 188/2012 vp laeiksi passilain muuttamisesta ja passilain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta), s. 2; PeVL 65/2010 vp (HE 271/2010 vp laeiksi kalastuslain muuttamisesta ja kalastuslain muuttamisesta

mukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien yhteydessä täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevassa päätöksenteossa (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resurssihin²⁷, joustavuuteen²⁸ sekä toiminnan tehokkuuteen²⁹. Merkitystä on voitu antaa myös viranomaisen henkilöstöresurssien riittävyydelle.³⁰

3.3.2. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten turvaaminen

Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on perustuslain 124 §:n mukaan lisäksi se, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa sen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.³¹

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää muun muassa sitä, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla käyttäessään julkista valtaa.³²

3.3.3. Julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle jäävät tehtävät

Tuore esimerkki linjanvedoista julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle jäävistä tehtävistä on saatavissa Business Finland -lain muuttamista koskevan hallituksen esityksen HE 267/2022 vp rajauksista. Kyseisen lakiesityksen 11 §:n 3

annetun lain 108 §:n muuttamisesta), s. 2 ja PeVL 57/2010 vp (HE 223/2010 vp pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi), s. 5.

27. PeVL 29/2013 vp (HE 146/2013 vp laiksi valtion varoista korvattavista merimiesten matkakustannuksista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi), s. 2 ja PeVL 46/2001 vp (HE 140/2001 vp Maaseutuviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi), s. 4.

28. PeVL 6/2013 vp, s. 2.

29. PeVL 3/2009 vp (HE 89/2008 vp laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista), s. 4.

30. PeVL 23/2013 vp (HE 44/2012 vp laeiksi yliopistolain 36 ja 38 §:n, ammattikorkeakoululain sekä opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain muuttamisesta), s. 3 ja PeVL 6/2013 vp, s. 2.

31. HE 1/1998 vp, s. 179/II.

32. Ks. esim. PeVL 33/2004 vp (HE 50/2004 vp sairausvakuutuslaiksi ja HE 164/2004 vp sairausvakuutuslaiksi annetun hallituksen esityksen HE 50/2004 vp täydentämisestä), s.7 ja PeVL 46/2002 vp (HE 115/2002 vp työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta), s. 10.

momentissa esitettiin muutettavaksi yhtiön rahoituskeskuksen toimintaa tukevia tehtäviä. Yhtiön hankintatoimen on mahdollista avustaa ja tukea rahoituskeskusta ja antaa sille asiantuntijapalveluita. Rahoituskeskuksen toimintaan liittyvän hankinnan toteutuksesta vastaa kuitenkin aina rahoituskeskus. Hallituksen esitykseen HE 267/2022 vp sisältyy lisäksi seikkaperäinen kuvaus tietojärjestelmiin liittyvästä työnjaosta viraston ja yhtiön kesken. Perustuslakivaliokunta korosti tehtäväkokonaisuuksien organisointi- ja sääntelytavan poikkeuksellisuutta ja totesi, että vastaisuudessa on syytä pidättäytyä tehtävien organisoinnista kyseisellä tavalla.³³

Perustuslakivaliokunta on arvioinut Hansel Oy:n tehtäviä valtion yhteishankintayksikkönä julkisen hallintotehtävän määrittelyn näkökulmasta. Vaikka hankintojen tekemiseen liittyy myös vahvoja yksityisoikeudellisia piirteitä, perustuslakivaliokunnan mielestä Hanselin tehtävässä yhteishankintayksikkönä painottuvat julkisen hallintotehtävän piirteet. Lisäksi Hanselilla jo olevia ja sille ehdotettuja asiantuntija- ja tukitehtäviä ei perustuslakivaliokunnan mielestä voi kokonaisuutena kuvata sillä tavoin teknisiksi, ettei niissäkin olisi osin kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.³⁴

Ilmastorahasto Oy:tä koskevan lain (173/2023) 12 §:n säädöskohtaisissa perusteluissa rajanvetoa julkisten hallintotehtävien ja markkinaehtoisen toiminnan välillä on määritelty seuraavasti:

”Koska yhtiön valtiontukia koskevat tehtävät ovat Suomen perustuslain 124 §:n tarkoittamia julkisia hallintotehtäviä, tulee säännöspäätöksessä taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen. Pykälä ehdotetaan säädettäväksi siten, että hallinnon yleislaite soveltuisivat ainoastaan yhtiön valtiontukiin liittyviin toimintoihin. Näin ollen esimerkiksi valtiontukia koskevaan päätöksentekoon ja sen valmisteluun liittyvät asiakirjat olisivat viranomaisen asiakirjoja siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään. [– –] Yhtiön sijoitus- ja rahoituspäätöksissä ei olisi kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta siltä osin, kuin ne koskisivat yhtiön markkinaehtoista toimintaa.”³⁵

33. PeVL 93/2022 vp, s. 3.

34. PeVL 15/2019 vp (HE 47/2019 vp laeiksi Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 60 §:n sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 64 §:n muuttamisesta), s. 3.

35. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ilmastorahasto Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä 116/2022 vp, s. 28.

4. Johdon oikeudellinen vastuu osakeyhtiössä

Osakeyhtiölain 6 luvussa säädetään yhtiön johdosta. Yhtiöllä on oltava hallitus. Sillä voi olla myös toimitusjohtaja ja hallintoneuvosto. Johdon tehtävästä säädetään osakeyhtiölain 1 luvun 8 §:ssä, jonka mukaan yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua.

Osakeyhtiölakia koskevan hallituksen esityksen säädöskohtaisissa perusteluissa todetaan johdon tehtävästä seuraavasti: Tehtävämääritelmä on kaksiosainen. Se sisältää ensiksi velvollisuuden toimia huolellisesti ja toiseksi velvollisuuden toimia yhtiön edun mukaisesti. Jälkimmäinen sisältää niin sanotun lojaliteettivelvollisuuden suhteessa yhtiöön ja sen kaikkiin osakkeenomistajiin. Yhtiön johtoon kuuluvat hallituksen jäsenet, mahdollinen toimitusjohtaja ja mahdollisen hallintoneuvoston jäsenet. Säännös koskee yhtiön johdon jäsenen toimintaa nimenomaisesti tässä ominaisuudessa.³⁶

Johdon huolellisuusvelvollisuudella on merkitystä erityisesti johdon jäsenen vahingonkorvausvastuun arvioinnissa. Huolellisuuden ja yhtiön edun mukaisuuden arvioinnissa kiinnitetään huomiota johdon tehtäviin, joista edellä kerrotulla tavalla säädetään osakeyhtiölain 6 luvussa, sekä erityisesti osakeyhtiölain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettuun yhtiön toiminnan tarkoitukseen: ”Yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin.”

Johdon jäsenen on toimittava huolellisesti. Huolellisuusvelvollisuuden vastaisena voidaan pitää myös sitä, että jokin toimi jätetään kokonaan tekemättä. Huolellisuutta arvioidaan objektiivisista lähtökohdista, ei johdon jäsenen omien kykyjen perusteella tai sen perusteella, miten johdon jäsen hoitaa omia asioitaan. Johdon velvollisuuksia ei tulkita supistavasti. Lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, että riskin ottaminen kuuluu yritystoimintaan. Huolellisuuden vaatimus korostuu päätökseen tai toimeen liittyvän riskin kasvaessa sekä silloin, kun vastapuolena on henkilön lähipiiriin kuuluva taho.

Jollei yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä, tarkoituksena on, että yhtiön liiketoiminta tuottaa osakkeenomistajille etua yhtiön välityksellä. Erityistehtävayhtiöille on kuitenkin tunnusomaista, että ne joko eivät tähtää voitontavoitteluun (esimerkiksi Finnvera toimii itsekannattavuusperiaatteella) tai ne käyttävät mahdolliset toiminnan tuottamat voitot oman toimintansa jatkokehittämiseen (VTT Oy, Business Finland Venture Capital Oy).

Erityistehtävayhtiöt ovat tyypillisesti valtion täysin omistamia yhtiöitä. Kun yhtiö palvelee vain ”yhtä isäntää”, osakeyhtiölaissa keskeinen kysymys osakkaiden yhdenvertaisesta kohtelusta ei käytännössä nouse esiin. Tämä näkyy muun

36. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi osakeyhtiöainsäädännöksi 109/2005 vp, s. 41–42.

muassa yhtiökokouskäytännöissä siten, että erityistehtäväyhtiöiden yhtiökokoukset järjestetään tavanomaisesti niin sanottuina paperikokouksina. Hallituksen yleisiin tehtäviin kuuluu (OYL 6:2) huolehtia yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä (yleistoimivalta). Hallitus vastaa siitä, että yhtiön kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty.

5. Virkavastuu erityistehtäväyhtiössä

5.1. Lähtökohta

Erytistehtäväyhtiöiden tehtäviin voi kuulua julkisia hallintotehtäviä. Tällöin toimivaan johtoon on ulotettu rikosoikeudellinen virkavastuu sekä vahingonkorvausvastuu.

Virkamiehen erityisasemaan kuuluu muita laajempi vastuu työssä tapahtuneista virheistä eli virkavastuu. Virkavastuun yleisinä perusteina ovat perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 118 §:n säännökset. Virkavastuun on vakiintuneesti katsottu käsittävän sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun. Myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu lähtökohtaisesti edellyttävän, että tehtävää hoitavat luonnolliset henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla.

Rikosoikeudellista virkavastuuta ja virkarikoksia koskevat säännökset sisältyvät rikoslain (39/1889, RL) 40 lukuun. Rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksen 5 kohdan nojalla myös viranomaisorganisaation ulkopuolella tapahtuvaan julkisen vallan käyttöön. Sen mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan ensiksikin sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen (kohta a). Toiseksi julkista valtaa käyttävällä tarkoitetaan sitä, joka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella osallistuu edellä tarkoitetun päätöksen valmisteluun säännöksessä kuvatuin tavoin (kohta b).

Viittaus virkarikossäännösten soveltamiseen voi olla tarpeen myös silloin, jos rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuvuudesta on epäselvyyttä. Sellainen

on edellä kuvatulla tavalla Finnveraa koskevassa laissa³⁷ samoin kuin laissa Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista (1146/2017), jonka 14 a §:ssä (503/2023) säädetään Business Finland Oy:n osalta virka- ja vahingonkorvausvastuusta seuraavasti:

”Yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön, yhtiön hallituksen jäseneseen ja toimitusjohtajaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan 11 §:n 3 momentissa ja 14 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).”

Lähes samoin sanoin säädetään Business Finland Venture Capitalista annetun lain 6 §:ssä (1003/2022), Ilmastorahastoa koskevan lain (173/2023) 13 §:n 2 momentissa ja Finnveran osalta erityistehtävayhtiölain 8 a §:ssä (1225/2010). Laissa VTT Oy:stä (761/2014) ei tätä säännöstä ole – VTT Oy:n ei katsota hoitavan julkisia hallintotehtäviä. Virastomuotoisesta VTT:stä siirrettiin VTT:n yhtiöittämisen yhteydessä mittalaitteiden ominaisuuksia koskeva sertifiointitoiminta Tukesiin, minkä jälkeen arvioitiin, että muodostettavaan yhtiöön ei jäänyt julkisia hallintotehtäviä.³⁸

5.2. Valtio-omistajan päätökset erityistehtävayhtiöissä

Erityistehtävayhtiöille on tyypillistä läheinen yhteys valtio-omistajaan. On mahdollista, että merkittäviä yhtiön toimintaan vaikuttavia päätöksiä tehdään omistajien toimesta. Osakeyhtiölain 5 luvussa on säädökset yhtiökokouksesta, ja luvun 1 §:ssä säädetään osakkeenomistajien päätöksenteosta seuraavasti:

”Osakkeenomistajat käyttävät päätösvaltaansa yhtiökokouksessa (1 mom.)

Osakkeenomistajat voivat 1 momentin estämättä yhtiökokousta pitämättä päättää yhtiökokoukselle kuuluvasta asiasta. Päätös on kirjattava, päivittävä, numeroitava ja allekirjoitettava [– –].”

Kyseistä lainkohtaa koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole esitetty rajoittavia näkökohtia tähän pääsääntöön. Hallituksen valinta (5 luvun 3 §:n 2 momentin 5 kohta) samoin kuin yhtiöjärjestyksen muuttaminen (5 luvun 30 §), joka on määräenemmistö päätös (5 luvun 27 §), ovat yhtiökokousasioita. Näistä siis voidaan tehdä osakeyhtiölain 5 luvun 1 §:n mukainen omistajapäätös. Koska

37. Valtion vientitakuista annetun lain (422/2001) 11 §:n 3 momentti ja valtion erityisrahoitusyhtiön luotto- ja takaustoiminnasta annetun lain (445/1998) 8 a §:n 2 momentti.

38. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi teknologian tutkimuskeskus VTT Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 74/2014 vp, s. 26.

yhtiössä on vain yksi osakkeenomistaja, on yksinkertaista käyttää tätä osakeyhtiölain mahdollistamaa käytännöllistä päätöksentekomenettelyä.

Osakeyhtiölain 5 luvun 2 §:n 2 momentin viimeisen virkkeen nojalla:

”Osakkeenomistajat voivat yksimielisinä muutenkin tehdä yksittäistapauksessa päätöksen hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvassa asiassa.”

Omistajapäätöksen ei siten tarvitse koskea osakeyhtiölain mukaista yhtiökokousasiaa, vaan omistajapäätökset ovat mahdollisia myös hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvissa asioissa. Pääsääntöisesti valtio omistaa erityistehtäväyhtiön kokonaan. Erityistä tarvetta suojata vähemmistöomistajia ei siten ole olemassa. Omistajan tahto voidaan siis toteuttaa osakeyhtiölain nojalla päätöksin ilman muodollista yhtiökokousta. Vastuu suhteessa rahoittajiin kanavoituu pääsääntöisesti valtion kautta.

Vähemmistöomistajien suojaksi on lisäksi säädetty osakeyhtiölain 5 luvun 15 §:ssä muotovaatimusten sivuuttaminen:

”Asiassa, jonka käsittelyssä ei ole noudatettu menettelyä koskevia tämän lain säännöksiä tai yhtiöjärjestyksen määräyksiä, saa tehdä päätöksen vain, jos ne osakkeenomistajat, joita laiminlyönti koskee, antavat siihen suostumuksensa.”

Erityistehtäväyhtiöiden osalta tällaista tilannetta ei kuitenkaan siis ole, koska yhtiö on valtion täysin omistama – eli kaikki osakkeenomistajat ovat toisin sanoen antaneet suostumuksensa mahdollisen muotovaatimuksen sivuuttamiseen.

Valtioneuvoston, ministeriön ja Finnveran keskinäisestä vastuunjaosta on säädetty seuraavasti:

”Finnveran hallituksen vientitakuiden päätöksenteossa käyttämän harkintavallan tukena on tarkoitus olla ministeriön kohdistettu ja oikea-aikainen erityisriskinoton omistajaohjaus. Tavoitteena on, että ministeriö antaa Finnveralle omistajaohjauksella valtioneuvoston säännöllisesti hyväksymän riskinottokehyksen, jonka avulla Finnveran hallitus voi helpommin tunnistaa erityisriskinoton piiriin kuuluvat hankkeet. Valtioneuvoston säännöllinen hyväksyntä parantaa valtioneuvostotasolla tietoisuutta erityisriskinotosta, laajentaa päätöksentekopohjaa sekä jakaa vastuuta ja sitouttaa erityisriskinoton linjauksia selkeämmin tulevaan päätöksentekoon. Valtioneuvoston roolia on tarkoitus korostaa edellyttämällä poliittista päätöksentekoa jokaisen erityisriskinottopäätöksen yhteydessä erikseen.”³⁹

Yleisellä tasolla kysymys toimivan johdon vastuusta omistajan päätöksen johdosta voi johtaa jännitteisiin asetelmiin. Johto saattaa saada toteutettavakseen

39. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion vientitakuista annetun lain 6 ja 10 §:n muuttamisesta 268/2022 vp, s. 22.

päätöksen, jota se voi pitää ilmeisen riskialttiina tai epäonnistuneena. Johto voi reagoida irtisanoutumalla, mutta jos näin ei tapahdu, johto on ainakin osallinen päätöksen toimeenpanoon. Voidaan kuitenkin kysyä, onko sillä seikalla, että johto toteuttaa valtio-omistajan päätöstä, jokin rajoittava tai lieventävä merkitys sen suhteen, voiko itse valtio-omistaja hakea vahingonkorvausta toimivalta johdolta. Jos johto panee täytäntöön valtio-omistajan päätöksen, ei vaikuttaisi johdonmukaiselta, että valtio-omistaja itse hakisi tästä toiminnasta vahingonkorvasta, ellei toimeenpano ole ollut muuten virheellinen.

5.3. Johtohenkilön ja osakkeenomistajan vahingonkorvausvastuu osakeyhtiölaissa

Hallituksen jäsenen, hallintoneuvoston jäsenen ja toimitusjohtajan on OYL 22:1:n mukaan korvattava vahinko, jonka hän on tehtävässään 1 luvun 8 §:ssä säädetyn huolellisuusvelvoitteen vastaisesti tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle. Hallituksen jäsenen, hallintoneuvoston jäsenen ja toimitusjohtajan on korvattava myös vahinko, jonka hän on tehtävässään muuten tätä lakia tai yhtiöjärjestyksestä rikkomalla tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle, osakkeenomistajalle tai muulle henkilölle.

Jos vahinko on aiheutettu rikkomalla tätä lakia muulla tavalla kuin pelkästään rikkomalla 1 luvussa tarkoitettuja periaatteita tai jos vahinko on aiheutettu rikkomalla yhtiöjärjestyksen määräystä, vahinko katsotaan aiheutetuksi huolimattomuudesta, jollei menettelystä vastuussa oleva osoita menetelleensä huolellisesti. Sama koskee vahinkoa, joka on aiheutettu yhtiön lähipiiriin kuuluvan eduksi tehdyllä toimella. Korvausvastuun perustavasta tuottamuksellisesta menettelystä ei kuitenkaan ole kysymys esimerkiksi tilanteissa, joissa yhtiön johdon tekemät olosuhteisiin nähden asianmukaiseen harkintaan ja selvitykseen perustuvat liiketoimintapäätökset jälkikäteen osoittautuvat yhtiön kannalta liiketaloudellisesti epäonnistuneiksi.

Osakkeenomistajan on OYL 22:2:n mukaan korvattava vahinko, jonka hän on myötävaikuttamalla tämän lain tai yhtiöjärjestyksen rikkomiseen tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle, toiselle osakkeenomistajalle tai muulle henkilölle. Vahinko, joka on aiheutettu yhtiön lähipiiriin kuuluvan eduksi tehdyllä toimella, katsotaan aiheutetuksi huolimattomuudesta, jollei osakkeenomistaja osoita menetelleensä huolellisesti.

5.4. Erityistehtävayhtiöiden vastuusääntelystä: Finnvera Oyj

Finnvera Oyj:stä säädettyä lakia (443/1998) koskenut Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitusyhtiöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi

(HE 35/1998 vp) ei sisällä varsinaista kannanottoa tämän lain ja osakeyhtiölain suhteesta. Kuitenkin muutettaviin lakeihin liittyvässä lakiehdotuksessa valtion erityisrahoitusyhtiön perustamiseen liittyvistä järjestelyistä, sen 2 §:ssä, viitataan silloisen osakeyhtiölain 14 luvun pykälisiin. Lisäksi lakiehdotuksessa valtion erityisrahoitusyhtiöstä viitataan 2 §:n perustelujen yhteydessä yhtiön mahdollisuuteen omistaa yritysten osakkeita ja osuuksia ”osakeyhtiölain mukaisesti”. Kyseisen lakiehdotuksen yleisperusteluissa viitataan hallinnon järjestämiseen osakeyhtiölain mukaisesti.

Hallituksen esityksessä valtion vientitakuista (HE 215/2000 vp) on luonnehdittu yhtiön asemaa valtiokokonaisuudessa ja myös suhdetta osakeyhtiölakiin seuraavasti:

”Vientitakuutoiminnan tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi olisi tarpeen, että Finnvera edelleen huolehtisi valtion puolesta vientitakuiden myöntämisestä. Vientitakuiden myöntäminen on rinnastettavissa pankkitoimintaan, jota on luontevinta harjoittaa valtiosta erillisessä organisaatiossa ja yksityisoikeydellisen yhtiön muodossa. Tällainen toiminta vaatii henkilökunnalta erityisosaamista. Yhtiömuoto mahdollistaa myös hallinnon ja palvelun tehokkuuden sekä asiakkaiden tarpeiden huomioon ottamisen.”⁴⁰

Vientitakuulain muuttamista koskevan hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan seuraavaa:

”Finnveralle on lain nojalla säädetty julkinen hallintotehtävä. Vientitakuiden myöntämis- ja hallinnointivastuu on vientitakuulain 11 §:n mukaan yhtiöllä. Finnveran hallitus tekee itsenäisesti vientitakuupäätöksen ilman euromääräistä enimmäisrajaa. Finnvera vahvistaa vientitakuuihin sovellettavat yleiset sopimusehdot ja tekee lain 3 §:n 3 kohdassa tarkoitetut sopimukset ja sitoumukset sekä suojausjärjestelyt. Poikkeuksena ovat kuitenkin vientitakuulain 6 §:n mukaiset erityisriskinottoa koskevat vientitakuupäätökset.”⁴¹

Hallituksen esityksen (HE 35/1998 vp) 3 §:n (hallinto) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että jotta yhtiön organisaatio voidaan suunnitella vastaamaan mahdollisimman hyvin kehittyvien rahoitusmarkkinoiden vaatimuksia, ei yhtiön hallinnosta säädetä tarkemmin. Yhtiön hallituksen tehtävänä on päättää ”liiketoiminnan suuntaamisesta”. Operatiivinen vastuu on yhtiön toimivalla johdolla. Työ- ja elinkeinoministeriö huolehtii erityisrahoitusyhtiön omistajavalvonnasta.

Esityksen 4 §:ssä (taloudelliset toimintaperiaatteet) säädetään itsekannattavuudesta. Yhtiön on pyrittävä siihen, että sen toiminnan menot voidaan pitkällä aikavälillä kattaa yhtiön toiminnasta saatavilla tuloilla. Valtion talousarvioon

40. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion vientitakuista 215/2000 vp, luku 3.2. Keskeiset ehdotukset, s. 12.

41. HE 268/2022 vp, s. 8.

otetaan tarvittavat määrärahat yhtiön sellaisten toimien kattamiseksi, joita valtio päättää erikseen tukea. Eräitä yhtiön antamia vastuusitoumuksia koskevasta valtion vastuusta säädetään valtiontakuurahastosta annetussa laissa ja valtion erityisrahoitusyhtiön luotto- ja takaustoiminnasta annetussa laissa.

Itsekannattavuudella tarkoitetaan sitä, että erityisrahoitusyhtiön tulot kattavat vähintään omat kustannukset. Toimintaan sijoitetulla pääomalla ei ole muuta tuottovaatimusta kuin se, että omat pääomat pyritään säilyttämään.

Eräitä osakeyhtiölakiin liittyviä viittauksia lukuun ottamatta voidaan todeta, että erityistehtävayhtiötä koskevan lainsäädännön ja osakeyhtiölain vastuusääntelyn suhteesta ei ole nimenomaisesti säädetty. Yleisperusteluissa on kuitenkin edellä kuvatulla tavalla tuotu esiin seikkoja, joilla on merkitystä asiaa tulkittaessa. ”Tärkeä on myös myöhemmin toteutettu (L 1225/2010, HE 253/2010) erottelu julkisiin hallintotehtäviin, jonka perusteella voidaan pitää julkisia hallintotehtäviä virkavastuun piirissä olevina tehtävinä näitä koskevan erityissäntelyn nojalla, mutta muun toiminnan jäävän osakeyhtiölain vastuusäännösten piiriin.”⁴²

Omistajalla on keskeinen rooli yhtiön toiminnassa. Sekä vientitakuu- että takaustoiminta tapahtuu valtion vastuulla. Tämä tarkoittaa sitä, että yhtiön antamilla vientitakuilla, erityistakauksilla ja pk-takauksilla on valtion lakisääteinen takaus. Erityisesti vientitakuutoiminnassa takuusitoumuksen antajan eli vientitakuuyhteisön kyvyllä vastata sitoumuksistaan kaikissa olosuhteissa on keskeinen merkitys. Tämän vuoksi on kansainvälisesti vakiintunutta, että vientitakuuyhteisöjen antamilla sitoumuksilla on valtion takaus.

Takuu- tai takaussitoumukseen perustuva vaatimus tulee siten kohdistaa ensiksi yhtiöön, ja valtion vastuu toteutuisi, jos tällaista takuuta tai takausta koskeva maksuvelvollisuus olisi vahvistettu erityisrahoitusyhtiölle eikä yhtiö olisi sitä täyttänyt.

Erityisrahoitusyhtiöön ei sovelleta luottolaitoslakia (443/1998, 3 § 4 mom.). Se voi kuitenkin hankkia rahoitusta yleisöltä. Finnveraa edeltänyt Kera Oyj, jonka toimintaa Finnvera jatkaa, on ollut luottolaitoslain soveltamisen piirissä eräin poikkeuksin ja myös rahoitustarkastuksen valvonnassa.⁴³ Yhtiön valvonnassa tulee kuitenkin soveltuvin osin ottaa huomioon ne periaatteet, joita Finanssivalvonta noudattaa luottolaitoksia valvoessaan (1226/2010, 6 § 4 mom.).

Yhtiön hallinnon järjestämiseen liittyy se, että hallituksen esityksen (HE 35/1998 vp) mukaan yhtiön hallinto perustuu osakeyhtiölain säännöksille. Edellä mainitun esityksen mukaan yhtiön hallitus vastaa toiminnan strategisista linjauk-

42. Finnvera Oyj:stä ja sen toiminnasta on annettu useita erityislakeja. Tästä lisää osoitteessa <https://www.finnvera.fi/finnvera/finnveran-liiketoimintaperiaatteet/lainsaadanto> (vierailtu 24.8.2023).

43. Hallituksen esityksessä 311/2022 vp esitettiin Finnveran rahoitusvalvonnan siirtoa Finanssivalvonnalle. Lain eduskuntakäsittely raukesi helmikuussa 2023 talousvaliokunnassa.

sista, minkä lisäksi se päättää periaatteellisista ja merkittävimmistä yksittäisistä rahoituspäätöksistä siten kuin yhtiöjärjestyksessä määrätään.

Yhtiön hallitukselle alistettaisiin päätettäväksi valuuttamääräisesti merkittävimmät yksittäiset rahoituspäätökset. Hallituksen kokoonpanossa varmistettaisiin sekä vientitoiminnan että pieniin ja keskisuuriin yrityksiin kohdistuvan erityisrahoituksen asiantuntemus. Suurin osa yhtiön rahoituspäätöksistä tehdään yhtiön toimivan johdon ja henkilöstön vastuulla. Yhtiöllä on yksi rahoitusjohtoryhmä, joka käsittelee kumpaakin liiketoimintoa eli suurasiakastoimintaa ja vientitakuutoimintaa.

Valtion talousarvion ulkopuolisen valtioneuvoston rahaston hoito siirrettiin Valtioneuvostokeskuksesta kauppa- ja teollisuusministeriölle, nykyiselle työ- ja elinkeinoministeriölle. Valtio vastaa rahaston välityksellä erityisrahoitusyhtiön antamista vientitakuista, laivanrakennusta ja laivanvarustusta harjoittaville yrityksille myönnettävistä valtioneuvostokauksista, ympäristönsuojelua edistäviin investointeihin myönnettävistä valtioneuvostokauksista sekä valtioneuvostokauksista perusraaka-ainehuollon turvaamiseksi.

Osakeyhtiölain vastuumääritelmiin nähden virkamiesvastuuta koskevilla säännöksillä on keskeinen merkitys siltä osin kuin yhtiön katsotaan toimivan julkisissa hallintotehtävissä. Lakiin valtion erityisrahoitusyhtiön luotto-, takaus- ja pääomasijoitustoiminnasta (445/1998) lisättiin 8 a § (Rahoitustoimintaan sovellettavat säännökset) lainmuutoksella 1225/2010:

”Yhtiön on 3, 4, 4 a ja 4 b §:n mukaisten rahoitusasioiden käsittelyyn liittyviä julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan noudatettava, mitä hallintolaissa (434/2003) ja kielilaissa (423/2003) säädetään.”

Kyseiset lainkohdat ovat 3 § (Yhtiön luottotoiminta), 4 § (Yhtiön takaustoiminta), 4 a § (Yhtiön pääomatakuutoiminta) ja 4 b § (Yhtiön pääomasijoitustoiminta). Virkavastuusta säädetään 8 a §:n 2 momentissa:

”Yhtiön palveluksessa olevaan henkilöstöön ja sen toimielinten jäseniin sovelletaan heidän suorittaessaan 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).”

Käytettäessä julkista valtaa virkamiehen korvausvastuu voi kattaa vahingonkorvauslain nojalla myös puhtaan varallisuusvahingon, vaikka kyse ei olisikaan virkarikoksesta. Tältä osin säädös siis täydentää osakeyhtiölain vastuusäännöksiä.

5.5. Havaintoja TEM-hallinnonalan muista erityistehtävayhtiöistä

Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007) ei ota tai sitä koskevat perustelulausumat (HE 80/2007 vp) eivät *expressis verbis* ota kantaa osakeyhtiölain soveltamiseen yhtiöissä. Yhtiöomistuslaki on määritelty yleislaiksi suhteessa erityistehtävayhtiöitä koskeviin erityislakeihin. Kuitenkin lain perusteluissa on runsaasti viittauksia osakeyhtiölain säännöksiin ja menettelytapoihin. Valtion erityistehtävayhtiöt ovat lainvalmisteluaineistoissa todetun perusteella sinänsä yksiselitteisesti osakeyhtiöitä. Tämän perusteella on pidettävä selvänä, että osakeyhtiölaki on tarkoitettu sovellettavaksi valtion erityistehtävayhtiöihin.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 74/2014 vp) todetaan 1 §:n säädöskohtaisissa perusteluissa, että toimintaan sovellettaisiin osakeyhtiölakia. Laissa VTT Oy:stä (761/2014) säädetään taloudellisista toimintaperiaatteista seuraavasti:

”Yhtiön tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen. Ministeriö asettaa yhtiön liiketaloudellisilla perusteilla tapahtuvalle tutkimukselle tuottotavoitteen. Yhtiön voitto käytetään kokonaisuudessaan yhtiön omaan tutkimustoimintaan, osaamisen kehittämiseen ja tutkimustulosten levittämiseen.”

Business Finland Oy:n osalta (HE 158/2017 vp, laki 1146/2017) 11 §:ää koskevissa säädöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että yhtiön johto järjestettäisiin osakeyhtiölain mukaan. Edellä mainitun omistajaohjauslain tavoin perusteluissa on viittauksia osakeyhtiölain menettelyihin ja toimielimiin. Yhtiön toiminnan tarkoituksena ei ole voiton tuottaminen, vaan yhtiön mahdollinen voitto käytetään kokonaisuudessaan yhtiön tehtävien mukaiseen toimintaan, kuten osaamisen kehittämiseen (12 §). Tuoreessa lakia koskeneessa muutosesityksessä suhdetta osakeyhtiölakiin ei käsitelty.⁴⁴

Business Finland Venture Capital Oy:n osalta⁴⁵ pykälän 6 säädöskohtaisissa perusteluissa todetaan suhteesta osakeyhtiölakiin seuraavaa:

”Koska yhtiön henkilöstö ja johto toimivat virkavastuulla, sovellettaisiin heihin vahingonkorvausvelvollisuuden osalta vahingonkorvauslain (412/1974) virkamiehiä

44. Hallituksen esitys 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 267/2022 vp ja laki 504/2023.

45. Riskirahoitusta alkuvaiheen pääomarahastoihin sijoittavasta valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annettu laki (967/2013), nyk. Business Finland Venture Capital Oy -nimisestä valtion kokonaan omistamasta osakeyhtiöstä annettu laki (1003/2022) ja HE 125/2013 vp, s. 15–16.

koskevia säännöksiä. Tässä suhteessa tämä laki syrjäyttäisi erityislakina osakeyhtiölain (624/2006), jota yhtiön toimintaan muutoin yleislakina sovelletaan.”

Business Finland Venture Capital Oy:tä koskevan lain 4 §:n mukaan yhtiö ei tavoittele toiminnallaan voittoa. Viittauksesta vahingonkorvauslakiin (412/1974) todettakoon vielä lain pääsääntö eräissä tilanteissa:

”Vahingonkorvaus käsittää hyvityksen henkilö- ja esinevahingosta sekä 4 a ja 6 §:ssä säädetyn edellytyksin kärsimyksestä. Milloin vahinko on aiheutettu rangaistavaksi säädetyllä teolla tai julkista valtaa käytettäessä taikka milloin muissa tapauksissa on erittäin painavia syitä, käsittää vahingonkorvaus hyvityksen myös sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon.”⁴⁶

Ilmastorahasto Oy:stä annetun lain 6 §:ssä säädetään yhtiön taloudellisista toimintaperiaatteista seuraavasti:

”Yhtiön ei tule toiminnallaan tavoitella mahdollisimman suurta tuottoa, vaan se toimii erityistehtäväyhtiönä toimintansa tarkoituksen edistämiseksi. Yhtiön tekemien sijoitusten ja rahoituksen kohteiden toiminnan tulee olla liiketaloudellisesti kannattavia pitkällä aikavälillä. Yhtiön toiminnan menot tulee lähtökohtaisesti kattaa yhtiön toiminnasta saatavilla tuloilla.”

Ilmastorahastosta annettua lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 116/2022 vp) perustelujen 2 luvussa (Nykytila ja sen arviointi, s. 4) todetaan yhtiöön sovellettavan osakeyhtiölakia. Lisäksi esimerkiksi 4 §:n säädöskohtaisissa perusteluissa on useita viittauksia osakeyhtiölakiin.

6. Kokoavia näkökohtia

Hallituksen on osakeyhtiölain mukaan huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua. Hallituksen jäsenen on osakeyhtiölain mukaan korvattava vahinko, jonka hän on huolellisuusvelvoitteen vastaisesti tahallaan tai huolimattomuudesta aiheuttanut yhtiölle.

Hallituksen esityksen (HE 109/2005 vp) 1 luvun 8 §:n säädöskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa:

”Riittäväenä huolellisuutena voidaan yleensä pitää sitä, että ratkaisun taustaksi on hankittu tilanteen edellyttämä asianmukainen tieto, sen perusteella on tehty joh-

46. Vahingonkorvauslain muuttamisesta annetun lain (509/2004) 5 luvun (Korvattava vahinko) 1 §.

donmukainen päätös tai muu toimi eivätkä päätöksen tai muun toimen tekoon ole vaikuttaneet johdon jäsenten eturistiriidat.”⁴⁷

Hallitustyöskentelyn keskeisin tehtävä on edistää yhtiön strategian mukaista liiketoimintaa ja yhtiön tarkoituksen toteutumista, joka on voiton tuottaminen osakkeenomistajalle. Tehdyt päätökset ja toimenpiteet tulee olla vilpittömästi tehty yhtiön edun mukaisesti huolellisen harkinnan perusteella.

Osakeyhtiöoikeudellisen huolellisuusarvioinnin lisäksi kyseeseen voi tulla vielä erityisesti säädetty virkavastuu ja mahdollinen vahingonkorvaus. Rikoslain 40 luvun mukaisia virkarikoksia ovat erilaiset lahjusrikokset, virkasalaisuuden rikkominen, virka-aseman väärinkäyttäminen, varojen väärinkäyttö ja virkavelvollisuuden rikkominen. Business Finland Venture Capital Oy:tä koskevasta laista annetussa hallituksen esityksessä (HE 125/2013 vp) on todettu osakeyhtiölain sivuuttaminen vastuukysymyksissä.⁴⁸

Erityistehtävayhtiöistä on niukasti oikeuskäytäntöä. Esimerkiksi korkeimmissa oikeusasteissa käsitellyt tapaukset ovat olleet luonteeltaan lähinnä perintään liittyviä juttuja, joissa muun muassa Finnveraa koskeva laki esimerkiksi yhtiön toimivaltuuksien tai johdon vastuun osalta ei ole ollut oikeudenkäynnin keskeisenä kohteena. Yleisradion 27.11.2013 julkaistun uutisen mukaan Wärtsilä Meriteollisuuden konkurssi ”poiki aikoinaan pitkän sarjan jälkipyykkiä ja myös korvauksia, mutta ketään ei tuomittu mistään rikoksesta”. Suomen valtio tuomittiin maksamaan vahingonkorvauksia alihankkijoille ja laivanvarustamoyhtiölle. Syynä oli se, että silloinen kauppa- ja teollisuusministeri Ilkka Suominen ja kansliapäällikkö Bror Wahlroos kehottivat vähän ennen konkurssia kaikkia menemään töihin, sillä rahoitusasiat ovat kyllä kunnossa. Ja näinhän ei ollut. Tässä tapauksessa varsinainen rahoittajataho ei ollut vahingonkorvausvastuussa vaan valtio-omistaja.⁴⁹

Erityistehtävayhtiöitä koskevan oikeuskäytännön vähäisyys osaltaan kertoo järjestelyn luonteesta valtion tahdon toteuttajana. Erityistehtävayhtiöitä koskeva lainsäädäntö samoin kuin virkavastuulainsäädäntö antavat yhtiön toimivalle johdolle usein suoran ohjeen, miten toimia eri tilanteissa. Voidaan ajatella, että erityistehtävayhtiöitä koskeva lainsäädäntö pitkälti kertoo, mitä yhtiön on tehtävä, mutta osakeyhtiölain säädökset koskevat sitä, miten yhtiö tätä tehtävää toteuttaa – keskeisimpänä oikeusohjeena toiminnan huolellisuus, jota ainakin teoriassa voidaan pitää laajempaan kuin virkavastuun edellyttämää lainmukaista toimintaa.

47. HE 109/2005 vp, s.41.

48. HE 125/2013 vp, säädöskohtaisten perustelujen 6 §, s. 16.

49. ”Suomen suurimmasta konkurssista kertyi 50 metriä mappeja ja velkojille maksettiin miljardi euroa”. Yle 27.11.2013 osoitteessa <https://yle.fi/a/3-6954805> (vierailtu 17.5.2023). Kyseinen tapahtumasarja ajoittui aikaan ennen Finnveran perustamista ja toimintaa, Valtiontakuukeskus toimi valtion laitoksena.

Perustuslakivaliokunnan edellä kerrottu käsitys, jonka mukaan osakeyhtiö on toissijainen tapa organisoida valtion toimintoja virastoon nähden, perustuu lähinnä arvioon viraston ohjauksen tehokkaammista instrumenteista ja yhteydestä demokraattiseen päätöksentekoon (PeVL 26/2017 vp). Kyseinen lausunto on kuitenkin laadittu silmällä pitäen yhtiöittämistä ja ulkoistamista myös omistuksen kannalta.

Siinä tapauksessa, kun kyseessä on valtion täysin omistama erityistehtävä-yhtiö, josta on demokraattisessa järjestyksessä säädetty erillinen, tehtävän määrittävä laki, ja kun osakeyhtiön tärkeimmät ohjausinstrumentit – yhtiökokous nimittää hallituksen, hallitus toimitusjohtajan – ovat valtion kontrollissa, pitäisi valvontaan ja ohjaukseen kuuluvien tehokkuusepäilyjen olla jossain määrin pienempiä kuin varsinaisissa ulkoistuksissa. Lisäksi kun erityistehtäväyhtiön tavoitteena ei yleensä ole voiton tuottaminen vaan omaraahoitteisuus tai voiton suuntaaminen takaisin yhtiön oman toiminnan kehittämiseen, ei jääne merkittävää epäilyä siitä, etteikö valtion intressejä voida edistää myös erityistehtävä-yhtiöiden avulla. Tätä käsitystä vielä täydentävät virkavastuuta koskeva sääntely kuten myös se seikka, että tällaisissa yhtiöissä voidaan tehdä osakeyhtiölain sallimalla tavalla myös operatiivisia omistajapäätöksiä.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa on eräitä erityistehtävä-yhtiöitä koskevia toimenpiteitä. Valtion kotimaista pääomasijoitus- ja yritysrahoitustoimintaa tehostetaan keskittämällä Business Finland Venture Capital Oy, Oppiva Invest Oy ja Ilmastorahasto Oy osaksi Suomen Teollisuussijoitus Oy:tä (s. 15). Erityistehtäväyhtiöistä tehdään hallituskauden alussa kokonaisarviointi, jossa arvioidaan nykyinen yhteiskunnallinen tarve kunkin yhtiön erityistehtävälle (s. 16).