

Asia: VN/24330/2024

Arviomuistio kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevan lainsäädännön uudistamisesta

Valtioneuvoston toimivaltajaosta (arviomuistion luvut 4-6, 9, 11)

Onko arviomuistiossa tehty arvio oikeasuuntainen koskien valtioneuvostosta annetun lain 12 §:n (175/2003) ja valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 4 §:n 2 kohdan soveltamista a) kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten pääomakorotuksissa (luku 4), b) kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten ja kansainvälisten rahoitusmekanismien lisärahoituksessa (luvut 5 ja 6, ks. myös luku 4) ja c) kehityspoliittisissa sijoituksissa (luvut 9 ja 11, ks. myös luvut 4, 6 ja 7)?

-

Mitä mieltä olette arviomuistion esityksestä siitä, että pelkän käteismaksuisuuden sisältävissä, kehitysyhteistyömäärärahoista rahoitettavien kehityspankkien pääomakorotuksissa toimivallan säädettäisiin kuuluvan ulkoministeriölle (luku 4)? Tunnistatteko asiassa erityisiä etuja tai haittoja?

-

Kansainvälisen oikeuden alaisista lainoista (arviomuistion luku 8)

Mitä mieltä olette arviomuistion esityksestä säätää lainanantolain soveltamisalan poikkeuksista kansainvälisen oikeuden subjekteille myönnettäviä lainoja koskien a) arviomuistiossa välttämättöminä pidettyjen säädösten osalta (vaihtoehto A, luku 8, ks. myös luvut 5 ja 6) ja b) arviomuistiossa suositeltujen soveltamisalan poikkeusten osalta (vaihtoehdot B ja C, luku 8, ks. myös luvut 5 ja 6)? Tunnistatteko asiassa erityisiä etuja tai haittoja?

Arviomuistion mukaan ulkoministeriön tulee noudattaa kumppanuuslainoja myöntäessään valtion lainanannosta sekä valtioneuvostolta ja valtioneuvostolta annettua lakia (449/1988, jäljempänä lainanantolaki). Lainanantolaissa ei kuitenkaan ole huomioitu kansainvälisen oikeuden subjekteille myönnettävää lainanantoa, mikä on aiheuttanut ulkoministeriölle haasteita lain soveltamisessa kumppanuuslainoja myönnettäessä.

Oikeusministeriö pitää arviomuistiossa todetun johdosta tarpeellisena, että kumppanuuslainoja sekä mahdollisesti muita kehitysyhteistyömäärärahoista kansainvälisen oikeuden subjekteille

myönnettäviä kehityspoliittisia lainoja tarkasteltaisiin säädöserusteisesti oikeustilan selkeyttämiseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakuusta annettu laki (449/1988, jäljempänä lainanantolaki) on varsin iäkäs laki ja säädetty ennen nykyisen perustuslain säätämistä. Vanhentuneen lainanantolain kokonaistarkastelu sekä perustuslain mukaiseksi saattaminen saattaisi siten tulla kyseeseen. Tässä tarkastelussa voi olla tarpeellista pitää esillä myös vaihtoehtoa säätää lainanantolaista erillinen, ulkoministeriön toimintaa koskeva laki. Myös kokonaisuuden saattaminen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi vaikuttaisi perustellulta.

Mitä mieltä olette arviomuistion esityksestä siitä, että kansainvälisen oikeuden subjekteille myönnettävissä lainoissa ulkoministeriö päättäisi lainan ehdoista, ml. lainan hoitoon liittyvistä ehdoista (luku 8)? Tunnistatteko asiassa erityisiä etuja tai haittoja?

-

Julkisen vallan käytöstä (arviomuistion luvut 7-9 ja 11)

Mitä mieltä olette arviomuistiossa tehdystä arviosta, että lainojen myöntämisessä kansainvälisen oikeuden subjekteille ei ole kyse julkisen vallan käytöstä? (luku 8, ks. myös luku 7)

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan arviomuistiosta saa vaikutelman, että julkisen vallan käytön käsitettä lainojen myöntämisessä kansainvälisen oikeuden subjekteille on arvioitu pohjimmiltaan sen kysymyksen selvittämiseksi, että tulisiko tällaisesta toiminnasta säätää lailla.

Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetään oikeusvaltioperiaatteesta ja siihen olennaisesti liittyvästä hallinnon lainalaisuuden periaatteesta. Säännöksen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lailla säätämisen vaatimuksen tarkasteleminen pelkästään julkisen vallan käytön näkökulmasta on kuitenkin liian suppea lähestymistapa.

Perustuslaki sisältää useita lakivarauksia, joilla pidätetään tietyistä seikoista säätäminen lain tasolla. Tällaisia sisältyy esimerkiksi useisiin perusoikeuksiin. Osa lakivarauksista ovat avoimia siten, ettei sääntelyä lailla suunnata yksityiskohdittain, vaan ainoastaan pidätetään asiasta säätäminen lakitasoon. Kvalifioiduissa lakivarauksissa taas on kyse siitä, että lakitasoon sitomisen lisäksi perustuslaki rajoittaa muullakin tavoin sitä, millä tavoin asiasta on säädettävä lailla.

Esimerkki lakivarauksesta on perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Oikeusministeriö toteaa, ettei lailla säätämisen vaatimus siten tyhjene pelkästään perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädettyyn, vaan vaatimus voi seurata muualtakin perustuslaista. Harkittaessa, tuleeko tehtävästä säätää lailla, tulee asiaa arvioida laajemmin kokonaisuutena, ja ottaa huomioon eri näkökulmat, joiden perusteella lailla säätäminen on tai ei ole tarpeen.

Arviomuistion mukaan (s. 48–49): ”Valtion lainanannon on lainanantolain päivittämistä koskevassa hallituksen esityksessä katsottu olevan valtion taloudenpitoon liittyvän hallintotehtävän hoitamista, johon ”liittyviä viranomaisten menettelyitä koskevat perustuslaissa säädetyt vaatimukset siitä, että yksityisen oikeuksien ja velvoitteiden perusteista on säädettävä lailla, ja että lailla säädetään myös hyvän hallinnon takeista” (HE 196/2001 vp, s. 2). Valtion lainanantoa on siis pidetty julkisen vallan käyttönä, ja tästä syystä lainanantolaissa on säädetty viranomaisen oikeuksista ja velvollisuuksista sekä lainansaajan oikeuksista ja velvollisuuksista.”

Oikeusministeriö toteaa, että edellä mainituissa esitöissä perustuslainmukaisuuden arviointi on kiinnitetty perustuslain 80 §:ään, eikä asiaa ole problematisoitu perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta lainkaan. Vastaava argumentaatiovirhe vaikuttaisi sisältyvän arviomuistion 9.2.1 lukuun. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan myös tämän hankkeen yhteydessä asian tarkasteleminen ennemminkin perustuslain 80 §:n kannalta vaikuttaisi perustellummalta.

Jos arvioitte lainojen myöntämisessä kansainvälisen oikeuden subjekteille olevan kyse julkisen vallan käytöstä, millä perusteella päädytte tähän arvioon? Millaisia muutoksia sääntelyyn tulisi mielestänne tällä perusteella tehdä?

-

Mitä mieltä olette arviomuistiossa tehdystä arviosta, että kehityspoliittisessa sijoitustoiminnassa ei ole kyse julkisen vallan käytöstä silloin, kun sijoitukset tehdään a) kansainvälisen oikeuden alaisiin rahastoihin (luku 9, ks. myös luvut 6-7) ja b) kansallisen sääntelyn alaisiin rahastoihin (luku 11, ks. myös luvut 6-7)?

-

Jos arvioitte kehityspoliittisessa sijoitustoiminnassa olevan kyse julkisen vallan käytöstä, millä perusteella päädytte tähän arvioon? Millaisia muutoksia sääntelyyn tulisi mielestänne tällä perusteella tehdä?

-

Mitä mieltä olette arviomuistion esityksestä siitä, että kehityspoliittisesta sijoitustoiminnasta ei jatkossakaan säädetä lailla? Tunnistatteko asiassa erityisiä etuja tai haittoja? (luvut 9 ja 11, ks. myös luvut 6-7, 12)

Arviomuistion mukaan (s. 65) kehityspoliittisiin sijoituksiin ei sovellu lainojen tavoin kansallista erillissääntelyä. Trustirahastoja hallinnoivia kansainvälisiä kehitysrahoituslaitoksia koskevat Suomessa lailla tai asetuksella voimaansaattatut valtiosopimukset. Ulkoministeriö on katsonut sijoitustoiminnassa olevan kyse valtion taloudenpitoon ja kehityspoliitiikan toteutukseen liittyvää päätöksenteosta, johon ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Sijoituspäätösten tekoa ja niiden valmistelua ei ole pidetty hallintolaissa (434/2003) tarkoitettuna hallintoasiana, sillä ne eivät liity

suoraan yksityisten oikeuksiin tai velvollisuuksiin liittyvään päätöksentekoon. Viranomaisena ulkoministeriö noudattaa kuitenkin hallinto-oikeudellisia yleisiä oikeusperiaatteita myös sijoitustoiminnassa. Edelleen arviomuistion mukaan (s. 46) Ulkoministeriön vuonna 2022 tilaamassa, pääosin Suomen kehitysrahoituslaitos Finnfundia käsitelleessä oikeudellisessa esiselvityksessä suositettiin, että ulkoministeriö selvittäisi, pitäisikö sijoitusten osalta ulkoministeriön toimivaltuudet olla säädettyinä erikseen laissa, vai onko budjettikirjaus ulkoministeriön tekemille kehityspoliittisille sijoituksille riittävä oikeusperusta.

Ulkoministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1171/2005) 1 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan ulkoministeriön tehtäviin kuuluu kehityspoliitiikan ja -yhteistyön valmistelu ja toimeenpano.

Oikeusministeriö viittaa edellä lausunnossa todettuun siitä, että lailla säättämisen vaatimusta tulee tarkastella laajemminkin, kuin pelkästään julkisen vallan käytön näkökulmasta. Oikeusperustan riittävyyden näkökulmasta on keskeistä tarkastella, voidaanko valtiosopimuksia pitää riittävänä oikeusperustana, ja ilmeneekö lainsäädännöstä riittävällä tasolla se, että kehityspoliittinen sijoitustoiminta kuuluu ulkoministeriön tehtäviin.

Epäsymmetrisestä kehityspoliittisesta sijoitustoiminnasta yksityisten pääomien vivuttamiseksi (arviomuistion luvut 11-12)

Mitä mieltä olette siitä, että ulkoministeriö tekisi kehityspoliittisessa tarkoituksessa yksittäisiä sijoituksia epäsymmetrisiin sijoitusrahastoihin EU:n sisämarkkinalla? Mitä ulkoministeriön tulisi näkökulmastanne huomioida tällaisissa sijoituksissa?

-

Mitä mieltä olette arviomuistiossa tehdystä arviosta siitä, että EU:n valtioneuvoston sääntely riittää kehityspoliittisen sijoitustoiminnan kilpailuoikeudellisten vaikutusten sääntelyyn, ja arviomuistiossa tehdystä esityksestä, että kehityspoliittisesta sijoitustoiminnasta ei säädetä lailla?

-

Ulkoministeriön hankkimista tukipalveluista ja viranomaisyhteistyöstä (arviomuistion luku 13)

Mitä mieltä olette arviomuistiossa tehdystä arviosta, että ulkoministeriö ei ole tukipalveluita hankkiessaan siirtänyt julkisia hallintotehtäviä yksityiselle lukuun ottamatta lakiin perustuvia tarkastuksia?

Arviomuistion mukaan (s. 97–98) ulkoministeriön kehityspoliittisen lainatoiminnan tueksi yksityisiltä hankittuihin palveluihin ei työryhmän arvion mukaan ole sisältynyt julkista hallintotehtävää sisältäviä tehtäviä. Lainankäytön valvontaan ja tarkastukseen liittyvät tehtävät ovat kuitenkin julkisen vallan käyttöä, ja niihin liittyvästä julkisen hallintotehtävän siirrosta tulee säätää lailla. Työryhmän arvion mukaan siirrosta on jo säädetty lainanantolaissa. Oikeuskirjallisuudessa yksityisiin kohdistuvan valvonnan osalta on todettu, että valvonta saa sitä enemmän hallinnollisia piirteitä mitä voimakkaammasta julkisesta intressistä valvonnan kohteena olevassa toiminnassa on kysymys.

Perustuslain 124 §:n tulkintakäytännön mukaan itsenäiseen harkintavaltaan perustuva tarkastuksista päättäminen on merkittävää julkisen vallan käyttöä, jota voidaan antaa vain viranomaisen hoidettavaksi. Työryhmä pitää epätodennäköisenä, että ulkoministeriön olisi mahdollista sopia tällaisesta itsenäiseen harkintavaltaan perustuvasta tarkastusoikeudesta omissa sijoituksissaan. Näin ollen tilintarkastukset teetettäisiin osapuolten sopimuksesta, elleivät ne olisi muusta syystä lakisääteisiä. Työryhmä arvioi, että tällaisten tarkastusten suorittamista ei olisi pidettävä perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä.

Arviomuistion mukaan (s. 98) edellä mainituilta osin ei suositella toimenpiteitä perustuslain 124 §:n valossa. Tilintarkastusten osalta asiaan liittyy eniten tulkinnanvaraisuutta. Jos kehityspoliittisten sijoitusten tekoon arvioitaisiin myöhemmin sisältyvän julkisen vallan käyttöä tai ulkoministeriölle säädettäisiin sijoituksiin liittyviä julkisen vallan käyttöön liittyviä oikeuksia, tulisi tukipalveluita arvioida vielä uudelleen. Jos esimerkiksi ulkoministeriön tarkastusoikeudesta säädettäisiin lailla, tulisi tarkastusten teettämistä yksityisellä pitää julkisen hallintotehtävän siirtona, josta tulisi perustuslain 124 §:n nojalla säätää lailla.

Arviomuistiossa on toisessa kohtaa (s. 82) asianmukaisesti todettu, että julkisen hallintotehtävän käsite ei rajoitu julkisen vallan käsitteeseen. Arviomuistiosta saa kuitenkin paikoitellen kuvan, että julkisen vallan käytön ja julkisen hallintotehtävän käsite olisi samaistettu. Yksityisen käyttäessä perustuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua julkista valtaa, kyse on perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Toisaalta julkinen hallintotehtävä voi tulla kyseeseen, vaikka yksityinen ei käyttäisikään julkista valtaa.

Arviomuistiossa todettuun siitä, että mikäli tarkastusoikeudesta säädettäisiin lailla, tulisi tarkastusten teettämisestä yksityisellä pitää julkisen hallintotehtävän siirtona yksityiselle, vaikuttaisi sisältyvän ajatusvirhe. Julkisen hallintotehtävän arvioinnissa tulee lähteä aina itse tehtävän luonteesta riippumatta siitä, onko siitä säädetty laissa vai ei. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan asiaa ei tulisi lähestyä sitä kautta, että jättämällä säätämättä asiasta ”vältytään” siltä, että kyse olisi perustuslain 124 §:n tarkoittamasta julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Lailla säätäminen tai säätämättä jättäminen ei yksinään tee tehtävästä julkista hallintotehtävää, vaikka tehtävien lakisääteisyydelle voidaan antaa painoarvoa arvioitaessa tehtäviä vasten perustuslain 124 §:ää. Ensi vaiheen kysymys on kuitenkin se, ovatko tehtävät sen luonteisia, että niistä tulisi säätää lailla (ks. tältä osin myös lausunnossa edellä todettu lailla säätämisen vaatimuksen osalta).

Arviomuistion mukaan (s. 97–98) ”tarkastuksia ja selvityksiä, jotka liittyvät valtioneuvoston ja sen takaisinperintään, josta on säädetty eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetussa laissa (300/2001), on työryhmän arvion mukaan pidettävä perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä, sillä niihin sisältyy julkisen vallan käyttöä. Arviomuistiossa on toisessa kohtaa (s. 82) todettu, että viranomaisen toimintaa ei tule arvioida julkisen hallintotehtävän määritelmän kautta.” Oikeusministeriö toteaa, että arviomuistiosta saa tältä osin kuitenkin sen käsityksen, että kyseisessä kohtaa viranomaisen toimintaa olisi arvioitu perustuslain 124 §:n kannalta.

Arviomuiston (s. 96) mukaan ”kehityspoliittista neuvonantoa koskevien asiantuntijapalveluhankintojen sekä riskienhallinta- ja valvontatoimien (pl. tilintarkastukset ja väärinkäytöksiä koskevat tarkastukset) katsotaan toteuttavan viranomaiselle hallintolain 31 §:ssä säädettyä selvitysvelvollisuutta, eikä niiden katsota muodostavan julkista hallintotehtävää PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla. Oikeusministeriö toteaa, että näin muotoiltuna asiasta saa kuitenkin sen käsityksen, että viranomaisen hallintolain 31 §:n mukainen selvitysvelvollisuus ulkoistettaisiin, vaikka asiassa vaikuttaisi ennemminkin olevan kyse siitä, että viranomainen voi harkintansa mukaan toteuttaa selvitysvelvollisuuttaan eri tavoin, tässä tapauksessa hankkimalla yksityiseltä palveluja.

Mitä mieltä olette arviomuiston tehdystä arviosta, että ulkoministeriö ei ole siirtänyt tai suunnittele siirtävänsä sille kuuluvia tehtäviä vieraan valtion viranomaiselle?

-

Muut asiat

Yleiset huomionne arviomuistiosta sekä kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevan lainsäädännön uudistamistarpeista?

-

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Hämäläinen Kari
Oikeusministeriö