16.4.2025

Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry:n lausunto asiassa

Arviomuistio koskien sääntelyä kehitysyhteistyön järjestämisestä (UM). VN/24322/2024:

1) *Millaisia näkemyksiä teillä on uuden kehitysyhteistyön järjestämistä koskevan lain ja sitä koskevan IKI-instrumentin soveltamisalaa koskevasta muutoksesta suhteessa korkeakouluihin? Miten korkeakouluja tulisi kohdella suhteessa julkisuuslain 4 §:n viranomaismääritelmään (luku 2.1).*

Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry (jatkossa Unifi) kannattaa esitystä virastolain kumoamisesta ja yleistoimivallan harmonisoimisesta julkisuuslain 4 §:n kanssa kattamaan myös julkisoikeudelliset laitokset ja myös muut korkeakoulut. Yliopistolaissa (558/2009) on säädetty siitä, että julkisuuslakia sovelletaan yliopistoihin, ja vaikka yliopistot eivät ole osa valtio-oikeushenkilöä, niillä on kaikille yliopistoille yhteisiä viranomaistehtäviä, mikä puoltaa muutoksia.

2) *Arviomuistiossa kuvataan ulkoministeriön tahtotila rahoittaa tulevaisuudessa monitoimijahankkeita, joilla rahoitettaisiin konsortioita, jotka muodostuisivat esimerkiksi viranomaisista, korkeakouluista ja säätiöistä ja yrityksistä (luku 2.1.1.4). Millaisia näkemyksiä, hyviä käytäntöjä tai toimintatapoja teillä on monitoimijamallin rahoittamiseen?*

On perusteltua yhtenäistää kehitysyhteistyötä koskevassa säätelyssä julkisuuslain 4 §:n määritelmää viranomaisesta. Uuteen lakiin tulisi säätää niin, että lakia sovelletaan toimijoihin, joihin erityislain säännöksen nojalla sovelletaan julkisuuslakia. Säädettävää lakia tulisi soveltaa sekä julkisoikeudellisiin yliopistoihin ja säätiöyliopistoihin.

Useat IKI-hankkeita toteuttaneet valtiolliset toimijat rinnastuvat asiallisesti edellä mainittuihin erityistehtäviä hoitaviin yliopistojen yksikköihin, mikä puoltaa yhdenmukaista soveltamisalaa lainsäädännössä. Lisäksi useiden kehittyvien maiden lainsäädännöissä yliopistot ovat viranomaisia tai osa ministeriötä, erityisesti jos koulutusaloilla on merkittäviä julkisoikeudellisia liittymiä (mm. oikeus- tai lääketieteellinen koulutus). Suomalainen IKI-hanketoteuttaja voisi tällaisessa tapauksessa olla joko yliopisto, viranomainen tai yliopiston ja viranomaisen muodostama konsortio.

Unifin käsityksen mukaan olisi korkeakoulujen kannalta ongelmallista sitoa uuden lain soveltamisala yksinomaan julkisuuslain 4 §:n mukaiseen viranomaismääritelmään. Julkisuuslakia säädettäessä kaikki yliopistot olivat oikeudellisesti osa valtiota. Nykyisen yliopistolain tultua voimaan yliopistot jaetaan yliopistolain 1 §:n mukaisesti julkisoikeudellisiin laitoksiin (julkisoikeudelliset yliopistot) ja säätiöyliopistoihin, joista jälkimmäisiin sovelletaan myös säätiölakia. Julkisoikeudelliset yliopistot kuuluvat julkisoikeudellisina laitoksina suoraan julkisuuslain soveltamisalaan, mutta säätiöyliopistojen takia yliopistolain 30 §:n 2 momenttiin on otettu julkisuuslain noudattamisesta nimenomainen viittaussäännös. Ammattikorkeakoululain 21 §:n 2 momentissa on vastaava viittaussäännös. Korkeakoulujen julkisten tehtävien kannalta ei ole asianmukaista, että uuden kehitysyhteistyölain soveltaminen niihin riippuisi niiden oikeushenkilömuodosta. Esimerkiksi tiedonhallintalain 3 §:n 1 momentissa on säädetty ” Mitä tässä laissa säädetään viranomaisesta, sovelletaan myös yliopistolaissa tarkoitettuihin yliopistoihin ja ammattikorkeakoululaissa tarkoitettuihin ammattikorkeakouluihin.” Uuteen lakiin voisi säätää vastaavasti, tai vaihtoehtoisesti että lakia sovelletaan myös toimijoihin, joihin erityislain säännöksen nojalla sovelletaan julkisuuslakia. Vähintään tulisi varmistaa, että säädettävää lakia sovelletaan sekä julkisoikeudellisiin yliopistoihin että säätiöyliopistoihin.

4. Arviomuistiossa kuvataan ulkoministeriön tahtotila rahoittaa tulevaisuudessa monitoimijahankkeita, joilla rahoitettaisiin konsortioita, jotka muodostuisivat esimerkiksi viranomaisista, korkeakouluista ja säätiöistä ja yrityksistä (luku 2.1.1.4). Millaisia näkemyksiä, hyviä käytäntöjä tai toimintatapoja teillä on monitoimijamallin rahoittamiseen?

Erilaiset monitoimijahankkeet ovat tärkeitä yhteistyön ja yhteiskehittämisen muotoja. Esimerkiksi EU-rahoitusinstrumenteissa on usein käytetty konsortiomallia, jossa mukana voi olla sekä korkeakouluja, yksityisen sektorin toimijoita että viranomaisia. Tällaiset yhteistyömallit ovat toimivia myös muuhun hanketyöhön, jossa on mukana viranomaisia ja kansainvälisiä toimijoita ja tavoitteena yhteiskunnallinen hyvä.

6. Arviomuistioon on kuvattu ulkoministeriön ulkoistamat asiantuntijahankinnat perustuslain 124 §:n arvion valossa. Uudessa laissa kehitysyhteistyön järjestämisestä on tarkoitus säätää muulle kuin viranomaiselle siirrettävien tehtävien osalta niiden asiantuntijahankintojen osalta, jotka nykytilassa arvioidaan julkisen hallintotehtävän siirtämiseksi. Arviomuistiossa esitetään myös mahdollinen tahtotila laajentaa asiantuntijapalveluhankintoja tiettyjen yhteistyömuotojen osalta. Millaisia näkemyksiä teillä on esityksestä ja sen vaikutuksista (luku 2.2)?

Kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun toteuttamiseen liittyy erilaisia neuvoa-antavia ja arviointiin liittyviä toimintoja kuten kehityspoliittinen neuvonanto, kehityspoliittinen evaluointi, riskienhallinta, sisäinen tarkastus ja julkisten hankintojen toteuttaminen, jotka voivat koskea kaikkia eri yhteistyö- ja rahoitusmuotoja. Unifin näkemys on, että suureen osaan asiantuntijatoiminnoista ei liity julkisen vallan käyttöä. Strategisempia, yleisiä kehityspoliittisia lausuntoja ei voi pitää toimivallan siirtona vaan pikemminkin huolellisena valmisteluna.

Unifi pitää kuitenkin mahdollisena, että asiantuntijat, jotka hankitaan hankkeita tai rahoituksen saamista/käyttöä arvioimaan saattavat käyttää julkista valtaa niissä tapauksissa, joissa ulkoisen asiantuntijan toimivaltaan kuuluu valtionavustuksen saajien arviointia ja päätöksentekoa. Tällöin kyseessä olisi toimivallan siirto.

Yliopistot ovat mukana monessa kehitysyhteistyöhankkeessa, ja niissä on tunnistettu toimivallan siirtoa koskevia oikeudellisia kysymyksiä. Tulevaisuudessa ulkoministeriö haluaa toteuttaa kehitysyhteistyöhön ja tutkimushankkeisiin liittyviä valtionavustushakuja korkeakouluille yhdessä muiden viranomaisten kanssa siten, että valtionavustushakemusten arviointityötä ja päätöstentekoa jaetaan. Koska valtionavustuspäätösten tekoon liittyy ulkoministeriön julkisen vallan käyttöä, on yhteistyössä huomioitava myös toimivallan siirtokysymys. On kannatettavaa, että julkisoikeudellisia tehtäviä voidaan näiltä osin antaa toiselle viranomaiselle mutta myös korkeakoululle hoidettavaksi uudessa laissa säädettävän yleistoimivallan nojalla.

7. Arviomuistiossa esitetään muutoksia valtionavustuslakiin (688/2001) niiltä osin, kun niihin liittyy ulkoministeriön toimintaa koskevia erityispiirteitä (luku 2.3). Muilta osin valtionavustusten myöntämiseen sovellettaisiin valtionavustuslakia. Millaisia näkemyksiä teillä on esitettyjen säännösten osalta?

Nykyinen oikeustila on epäselvä, ja Unifi pitää tarpeellisena säätää erityislailla arviomuistion sivulla 62 kuvatusti poikkeuksista kansainvälisille järjestöille myönnettävien avustusten talouden ja toiminnan tarkastuksista. Erityislailla olisi suoria toimintaa yhdenmukaistavia ja hallinnollista taakkaa keventäviä vaikutuksia myös suomalaisten korkeakoulujen ja kansalaisjärjestöjen valtionavustuksella kansainvälisten järjestöjen kanssa tekemään yhteistyöhön. Muistiossa kuvatusti ja kehitysyhteistyön pitkäjänteisen luonteen vuoksi myös esitetyt säännökset ulkoministeriön harkintavallasta

velvollisuudesta määrätä valtionavustuksen maksaminen lopetettavaksi ovat tarpeellisia ja kannatettavia.

8. Arviomuistiossa selvitetään tarvetta säätää kehitysyhteistyövarojen väärinkäytöstä ilmoittavien henkilöllisyyden suojasta nykyistä lainsäädäntöä kattavammin (luku 2.4). Ulkoministeriön arvion mukaan uuteen lakiin kehitysyhteistyön järjestämisestä voitaisiin säätää ilmoittajien henkilöllisyyden suojelemisesta esimerkiksi laki finanssivalvonnasta (878/2008) 71 a-c §:n tapaan. Millaisia näkemyksiä teillä on esitettyjen säännöstarpeiden osalta?

Unifi kannattaa esitystä vahvistaa ilmoittajansuojelua.