

Asia: VN/24322/2024

Arviomuistio koskien sääntelyä kehitysyhteistyön järjestämisestä

Kysymykset lausunnonantajalle (arviomuistion luvut suuntaa-antavia)

1. Arviomuistiossa esitetään uuden kehitysyhteistyötä järjestämistä koskevan lain säätämistä ja Laki valtion virastoista ja laitoksista (382/1989, jäljempänä "virastolaki") kumoamista. Virastolain tapaan arviomuistiossa esitetään säädettäväksi viranomaisille kuuluvasta yleistoimivallasta osallistua kehitysyhteistyön toimeenpanoon. Samalla toimivallan soveltamisalaa viranomaisten osalta esitetään yhtenäistettäväksi julkisuuslain 4 §:n kanssa. Millaisia näkemyksiä teillä on esitettyjen muutosten, mukaan lukien vaikutusten, osalta? (luku 2.1)

Arviomuistiossa esitetään säädettäväksi laki kehitysyhteistyön järjestämisestä. Lakiin koottaisiin kaikki säännökset, jotka koskevat kehitysyhteistyön järjestämistä ulkoministeriössä ja sen ulkopuolella. Lailla kumottaisiin laki valtion virastoista ja laitoksista (382/1989, jäljempänä "virastolaki"), jolla laajennettiin aikanaan valtion virastojen ja laitosten toimivaltaa siten, että niiden oli mahdollista ottaa suorittaakseen muiden tehtäviensä ohella myös kehitysyhteistyötehtäviä.

Arviomuistiossa esitetään, että "nykyinen virastoja ja laitoksia koskeva sääntely selvennetään koskemaan viranomaisia siinä merkityksessä kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 4 §:ssä säädetään viranomaisista" (s. 6). Tällä tarkoitetaan ilmeisesti sitä, että julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitetuille viranomaisille säädettäisiin toimivalta ottaa suorittaakseen kehitysyhteistyötehtäviä.

Julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa luetellaan ne tahot, joita kyseisessä laissa tarkoitetaan viranomaisilla. Momentin mukaan tällaisia tahoja ovat valtion virastojen ja laitosten lisäksi muun muassa tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet, valtion liikelaitokset, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaiset, kunnalliset viranomaiset, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset sekä eduskunnan virastot ja laitokset. Viranomaisilla tarkoitetaan kyseisen momentin mukaan lisäksi Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä (7 kohta) sekä lain tai asetuksen taikka julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 1, 2 tai 7 kohdassa tarkoitettujen viranomaisen päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettuja lautakuntia, neuvottelukuntia, komiteoita, toimikuntia, työryhmiä, toimitus-miehiä sekä hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän, kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajia sekä muita niihin

verrattavia toimielimiä (8 kohta). Momentin mukaan julkisuuslakia sovelletaan Eläketurvakeskuksen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen asiakirjoihin kuitenkin 2 momentissa säädetyllä tavalla (5 kohta).

Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa.

Arviomuistion perusteella jää epäselväksi, onko ulkoministeriön tarkoituksena, että myös pykälän 1 momentin 5-8 kohdissa ja 2 momentissa mainituille tahoille säädettäisiin toimivalta ottaa suorittaakseen kehitysyhteistyötehtäviä sekä ylipäätään se, minkä vuoksi näin laajalle joukolle hyvin erilaisia tahoja olisi tarpeen säätää kehitysyhteistyötehtäviä koskevaa toimivaltaa.

Arviomuistion mukaan syynä toimivallan laajentamiselle ulottumaan julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettuihin viranomaisiin on tarve täsmentää ja selkeyttää virastojen ja laitosten määritelmää. Virastolain määritelmä on arviomuistion mukaan herättänyt epäselvyyttä tiettyjen toimijoiden osalta (s. 12). Ottaen huomioon, että julkisuuslain 4 § sisältää myös joukon tulkinnanvaraisia ilmaisuja ja vaatii siten soveltajaltaan kykyä arvioida pykälässä tarkoitettujen tahojen tehtävien oikeudellista luonnetta, herää kysymys, onko oikeustila omiaan täsmentymään ja selkeytymään arviomuistiossa esitetyn kaltaisella sääntelyratkaisulla.

Arviomuistiosta välittyy lisäksi kuva, että ulkoministeriön pyrkimyksenä olisi uuteen lakiin säädettävän toimivaltasäännöksen nojalla kyetä jatkossa antamaan kaikille julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitetuille viranomaisille kehitysyhteistyötehtäviä kilpailuttamatta. Arviomuistiossa ei kuitenkaan lainkaan tarkastella sitä, missä määrin kehitysyhteistyötehtäviä koskevien toimeksiantojen antaminen kilpailuttamatta esimerkiksi hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viran-omaisille, kunnallisille viranomaisille, valtion liikelaitoksille, itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille taikka julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitetuille yksityisille tahoille olisi hankintadirektiivien ja kotimaisen hankintalainsäädännön mukaan sallittua. Tällainen tarkastelu on välttämätöntä tehdä, jotta laajaan toimivaltasäännökseen perustuva sääntelyratkaisu ei käytännössä johda ulkoministeriössä lainvastaisesti kilpailuttamatta tehtäviin toimeksiantoihin.

Myös kysymys siitä, miten edellä luetellut uudet kehitysyhteistyötehtäviä hoitavat tahot hinnoittelisivat kehitysyhteistyötehtävänsä jää arviomuistiossa vaille minkäänlaista tarkastelua. Arviomuistiossa ei tehdä selkoa siitä, mitkä säännökset nykyään ohjaavat näiden tahojen palvelutehtävien hinnoittelua eikä avata sitä, miten tätä sääntelyä mahdollisesti olisi tarkoitus muuttaa. Hinnoitteluperustetta koskevan kysymyksen tarkastelu on rajattu arviomuistiossa ainoastaan valtion virastojen ja laitosten niin sanotun IKI-yhteistyön (instituutioiden välinen kehitysyhteis-työ) puitteissa tuottamiin kehitysyhteistyön palvelutehtäviin analysoiden tällaisten tehtävien luonnetta

yhtäältä valtion maksuperustelain (150/1992) ja toisaalta valtion talousarvion talouden sisällä käytettävien kirjanpidollisten käsitteiden näkökulmasta.

Lisäksi arviomuistion jaksosta, jossa käsitellään IKI-yhteistyötä, vaikuttaisi olevan luettavissa, että ulkoministeriön tulkinnan mukaan kaikissa valtion virastojen ja laitosten ulkoministeriön toimeksiannosta IKI-yhteistyön puitteissa tuottamissa kehitysyhteistyön asiantuntijapalveluissa olisi kyse palveluista, joiden tuottamiseen valtiolla on säännöspерusteinen tai tosiallinen yksinoikeus. Tällä tulkinnalla pyritään perustelemaan ulkoministeriön näkemys, jonka mukaan IKI-yhteistyön puitteissa valtion virastoilta ja laitoksilta hankittavat kehitysyhteistyön asiantuntija-palvelut olisi ensinnäkin mahdollista hankkia kilpailuttamatta ja toiseksi, että virastojen ja laitosten IKI-toimintaan liittyvässä yhteistyössä ulkoministeriön kanssa olisi kirjanpidollisesti kyse yhteistoiminnasta. Tulkintaa on syytä tarkastella kriittisesti.

Arviomuistiossa todetaan, että IKI-yhteistyössä on kyse kehittyvien maiden kapasiteetin vahvistamisesta. Kapasiteetin vahvistamisella tarkoitetaan arviomuistion mukaan kehittyvän maan viranomaisen henkilöstön osaamisen, organisaation toimintatapojen ja toimintapuitteiden sekä yhteistyöverkostojen kehittämistä suomalaisen viraston tai laitoksen ja kehittyvän maan vastaavan viranomaisen yhteistyönä. Lisäksi IKI-yhteistyön tavoitteiksi luetellaan arviomuistiossa kehittyvän maan viranomaisen palvelujen parantaminen ja tuotekehittelytoiminta, organisaation kehittäminen ja sen toimintatapojen uudistaminen sekä kansainväistyminen (s. 10-11).

IKI-yhteistyössä kehittyvän maan viranomaisen hyväksi tuotettavien palvelujen kuvaus jää arviomuistiossa edellä todetuin tavoin hyvin yleisluontoiseksi. Sitä, mitä kaikkea henkilöstön osaamisen tai organisaation toimintatapojen kehittämällä taikka tuotekehittelyllä tai kansainvälistymisellä käytännössä tarkoitetaan, ei arviomuistiossa avata. Esitetyn yleisluontoisen kuvauksen perusteella on vaikea yhtyä ulkoministeriön näkemykseen, että ainakaan kaikki IKI-yhteistyöhön sisältyvät palvelutehtävät olisivat sellaisia, joihin valtion virastolla tai laitoksella olisi yksinoikeus. Kehittyvän maan viranomaisen organisaation tai sen henkilöstön osaamisen kehittämiseen tähtääviä palvelutehtäviä voivat kaiketi tarjota myös yksityiset toimijat.

Esimerkkinä tilanteesta, jossa viranomaisella olisi yksinoikeus IKI-palvelun tuottamiseen arviomuistiossa esitetään ulkoministeriön IKI-yhteistyö Verohallinnon kanssa (s. 16). Arviomuistion mukaan ”verotusta koskevan viranomaisyhteistyön osalta palvelua ei tarjota markkinoilla yksityisten toimijoiden toimesta.” Arviomuistiossa ei kuitenkaan selosteta, minkälaisina palveluina tällainen verotusta koskeva viranomaisyhteistyö tosiasiasa IKI-toiminnassa ilmenee. Jos IKI-yhteistyössä esimerkiksi koulutetaan kehittyvän maan veroviranomaisen henkilöstöä vero-lainsäädännön sisältöön tai verotusmenettelyyn taikka pohditaan vaikkapa paikallisen verolain-säädännön ja veropohjan kehittämistarpeita tai erilaisten verotuksellisten ratkaisujen vaikutuksia yhteiskunnassa, ei kyse nähdäkseni ole palveluista, joihin Verohallinnolla olisi yksinoikeus. Kiinnitän huomiota myös siihen, ettei yksin se seikka, että ulkoministeriö on päättänyt, että se rahoittaa IKI-instrumentin varoista kehittyvien maiden viranomaisten kapasiteetin vahvistamiseen tähtääviä palvelutehtäviä ainoastaan valtion virastojen ja laitosten tuottamina, voi tarkoittaa sitä, että näillä viranomaisilla olisi yksinoikeus tuottaa kyseisiä palveluja.

Joka tapauksessa IKI-yhteistyössä tuotettavat palvelut lienevät hyvin monenlaisia, mistä syystä ei ylipäätään vaikuta mahdolliselta tehdä johtopäätöstä, että ne kaikki joko ovat tai eivät ole oikeudelliselta luonteeltaan tietynlaisia vaan palvelujen oikeudellinen luonne on syytä arvioida tapauskohtaisesti ja perustuen arviomuistiossa esitettyä huomattavasti tarkempaan palvelujen sisällön kuvaukseen. Lisäksi on tärkeää, että ulkoministeriö arvioi kuhunkin palveluun soveltuvan hinnoitteluperusteen sekä tarpeen kunkin palveluhankinnan kilpailuttamiseen tiiviissä yhteistyössä asianomaisten sektoriministeriöiden (valtiovarainministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö) kanssa.

2. 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)

-

3. Kehitysyhteistyön järjestämistä koskevaan uuteen lakiin esitetään päivitettäväksi IKI-yhteistyötä koskeva maksuperustesäännös. IKI-yhteistyön osalta on tarkoitus yhdenmukaistaa IKI-yhteistyötä koskevia kirjaus- ja kilpailutusnäkökulmia. Millaisia näkemyksiä teillä on esitettyjen muutosten osalta? Millaisia näkemyksiä teillä on esityksen vaikutuksista? (luku 2.1)

Ks. vastaus kysymykseen 1.

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?

-

5. Arviomuistiossa selvitetään tarvetta säätää EU:lle tai muiden valtioiden kehitysyhteistyötoimijoille siirrettäviä tehtäviä koskien sekä selvennetään teknisen siirron mahdollisuutta (luku 2.1.3.1). Millaisia näkemyksiä teillä on selvitystä koskien?

-

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)?

Yleistä:

Arviomuistiossa arvioidaan ulkoministeriön yksityisille palvelusopimuksin siirtämien erilaisten tehtävien luonnetta perustuslain 124 §:n näkökulmasta. On sinänsä tervetullutta, että tällaiset palvelutehtävät on nyt koottu yksiin kansiin. Samalla, on kuitenkin todettava, että kuvaukset

tehtävien sisällöstä, yksityisen niissä käyttämän harkinnan luonteesta ja laajuudesta sekä tuon harkinnan tosiasiallisista vaikutuksista ulkoministeriön päätöksentekoon jäävät arviomuistiossa suurelta osin sen verran yleiseksi, ettei kuvausten perusteella ole mahdollista arvioida ulkoministeriön tekemiä johtopäätöksiä tehtävien suhteesta perustuslain 124 §:n sääntelyyn. Seuraavassa joitakin esimerkkejä.

Valtionavustushakemusten arviointipalvelut:

Arviomuistiossa muun muassa kerrotaan, että ministeriö on ostanut yksityisiltä toimijoilta palveluja kansalaisyhteiskunnalle myönnettäviä valtionavustuksia koskevan päätöksentekonsa tueksi. Näitä palveluja kuvataan toteamalla, että kyse on avustushakemusten ”yksittäisten kohtien” arvioinnista erityisesti niiltä osin kuin arviointi edellyttää erityisosaamista ja, että yksityinen arvioi hakemusten avustuskelpoisuutta ja tuloksellisuutta (s. 39-40).

Arviomuistiossa ei kuitenkaan tarkemmin kerrota, mitä seikkoja yksityiset arvioivat, minkälaista erityisosaamista arviointi edellyttää, onko yksityisten arvioita hakemusten käsittelyssä hyödyntävillä ulkoministeriön virkamiehillä itsellään tällaista erityisosaamista eikä mitä muita seikkoja hakemuksia käsiteltäessä arvioidaan ministeriön toimesta. Samalla kuitenkin todetaan, että yksityisen palveluntarjoajan rooli on vain vähäisesti ulkoministeriön päätöksentekoon vaikuttavaa eikä ulkoministeriö ole sidottu ulkopuolisen asiantuntijan tekemään arvioon. Tällä perusteella esitetään johtopäätös, että hankittu arviointipalvelu ei olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä.

Ulkopuolisen on mahdotonta edellä todetulla tavalla puutteellisen kuvauksen perusteella muodostaa käsitystä arviomuistiossa esitetyn johtopäätöksen asianmukaisuudesta. Asiassa herää muun muassa kysymys, mitkä ovat ministeriön virkamiesten todelliset tiedolliset edellytykset sivuuttaa yksityisen antamat arviot. Esimerkiksi tällä seikalla on merkitystä arvioitaessa yksityisen toimijan käyttämän harkintavallan itsenäisyyttä ja siten yksityiselle annetun tehtävän luonnetta perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

HAUS kehittämiskeskus Oy:ltä ostetut palvelut:

Arviomuistiossa kerrotaan myös, että ulkoministeriö on hankkinut HAUS kehittämiskeskus Oy:ltä asiantuntijapalvelua kehitysyhteistyöhankkeiden suunnitteluun. HAUS on myös toiminut hankkeiden toimeenpanijana. HAUS:lla on arviomuistion mukaan ”vahva rooli hankkeiden suunnitteluvaiheissa, joissa sovitaan muun muassa hankkeen vastuista ja budjetista.” HAUS myös ”osallistuu hankkeen toimeenpanoon ja hankkeen toteutusvaiheessa HAUS voi osallistua strategiseen ohjaukseen ulkoministeriön tukena valmistelemalla ohjausryhmän päätöksentekoon ehdotuksia”. Lisäksi HAUS saattaa arviomuistion mukaan tehdä hankkeessa julkisia hankintoja (s. 48). Tämän tarkempaa kuvausta HAUS:n roolista ja tehtävistä ei arviomuistioon sisälly.

Asiassa jää epäselväksi muun muassa se, minkälaisista hankkeista tarkalleen ottaen on kyse, minkälaista hankkeiden suunnitteluun liittyvää palvelua HAUS:lta on ostettu, mitä tehtäviä hankkeen toimeenpano sisältää, minkälaisia asioita ohjausryhmässä käsitellään ja ratkaistaan, minkälaisia hankintoja HAUS tekee ja soveltuvatko hankintalain tai jonkun muun lain säännökset näihin hankintoihin. Ilman näitä tietoja ei ulkopuolisen ole mahdollista arvioida sitä, missä määrin HAUS pystyy hankkeiden suunnitteluun, toimeenpanoon ja strategiseen ohjaukseen osallistumalla vaikuttamaan siihen, mihin ja miten julkisia kehitysyhteistyömäärärahoja näissä yhteyksissä käytetään taikka sitä, minkälainen vaikutus HAUS:n toiminnalla on yksityisen oikeusasemaan tai oikeusturvaan. Arviomuistiossa esitetyn perusteella ei siten ole mahdollista tehdä johtopäätöksiä HAUS:n palvelujen suhteesta perustuslain 124 §:ään.

Kehityspoliittisen neuvonannon tueksi hankitut asiantuntijalausunnot:

Arviomuistiossa kerrotaan lisäksi kehityspoliittiseen neuvonantoon liittyneistä, ulkoministeriön yksityisiltä ostamista asiantuntijapalveluista. Tällaiset palvelut ovat arviomuistion mukaan liittyneet kehitysyhteistyöhankkeiden valmisteluvaiheeseen, jossa arvioidaan hankesuunnitelmien vaikuttavuutta, laatua ja vaatimustenmukaisuutta eli toisin sanoen suunniteltujen hankkeiden rahoituskelpoisuutta ennen kuin hankkeet esitellään rahoituspäätöksen tekijälle. Näitä seikkoja arvoivat ulkoministeriön omat neuvonantajat, joiden työn tueksi ministeriö on hankkinut asiantuntijalausuntoja myös yksityisiltä toimijoilta (s. 49-50).

Ulkopuoliselta toimijalta ostettu asiantuntijalausunto täydentää arviomuistion mukaan ulkoministeriön neuvonantajan asiantuntijalausuntoa tai korvaa sen, mikäli ulkoministeriössä ei ole kyseisen sektorin asiantuntijaa hanketta arvioimaan. Arviomuistion mukaan ”ulkopuolisten asiantuntijoiden lausunnot ovat tärkeä osa hankevalmistelun laadunvarmistusta ... [mutta] lausunnot eivät kuitenkaan ole ratkaisevia.” Lisäksi todetaan, että ”ulkoministeriön virkahenkilöt usein tukeutuvat lausunnon sisältöön, mutta he eivät ole sidottuja sen huomioon ottamiseen” (s. 50).

Myös näiden asiantuntijalausuntojen osalta herää kysymys, mitkä ovat ministeriön virkamies-ten todelliset tiedolliset edellytykset sivuuttaa yksityisen antamat lausunnot, jos tarve käyttää yksityisen asiantuntemusta johtuu siitä, että ministeriössä ei ole kyseisen sektorin erityisosaamista.

Arviomuistiossa myös todetaan, että lausunnoissa ”ei ole kyse sellaisista hallinnonalakohtaisten tavoitteiden tai julkisen intressin sisältävistä lausunnoista, jotka olisi katsottavissa julkisiksi hallintotehtäviksi” (s. 50). Toteamusta ei perustella juuri mitenkään. Jotta asiasta voisi vakuuttua, olisi ulkoministeriön kyettävä perustelemaan, minkä vuoksi lausunnossa, joka toimii kehitysyhteistyöhankkeen rahoituskelpoisuuden arvioinnin tukena ja, jossa arvioidaan sitä, täyttääkö hankesuunnitelma ulkoministeriön kriteerit, ei olisi kyse vähintäänkin jossain määrin merkittävän julkisen intressin sisältävästä lausunnosta. Pikemminkin on kysyttävä eikö varsinkin sellaisella lausunnolla, joka koskee sektoria, josta ulkoministeriöllä ei ole omaa asiantuntemusta, voi ainakin

joissain tapauksissa olla merkittäväkin vaikutus hankkeiden rahoituskelpoisuuden arviointiin ja siten julkisten kehitysyhteistyövarojen käyttöön liittyvään päätöksentekoon.

Evaluoinnit ja riskienhallinta:

Ulkoministeriö ostaa arviomuistion mukaan myös strategisesti merkittäviä kehityspolitiikka- ja yhteistyötä koskevia evaluointeja yksityisiltä toimijoilta. Tällaisia evaluointeja ostetaan arviomuistion mukaan muun muassa siksi, että ne vaativat syvällistä evaluointia koskevaa asian-tuntijaosaamista. Evaluointien kerrotaan toimivan ”keskeisenä tiedolla johtamisen välineenä”. Lisäksi ostetaan hankekohtaisia evaluointeja, jotka tuottavat ”päättösenteolle tietoja ja suosituksia, joiden perusteella kehityspolitiikan ja –yhteistyön laatua voidaan jatkuvasti kehittää” (s. 51-52). Vaille minkäänlaista kuvausta jää arviomuistiossa kuitenkin se, mitä seikkoja yksityiset toimijat evaluointeja tehdessään arvioivat ja, missä määrin nämä yksityisten toimijoiden arvioinnit vaikuttavat esimerkiksi siihen, miten julkisia kehitysyhteistyömäärärahoja tulevaisuudessa kohdennetaan.

Samalla tavalla ohueksi jää myös kuvaus riskienarviointia koskevista lausunnoista (s. 53-54). Arvioivatko yksityiset toimijat esimerkiksi potentiaaliin rahoituskohteisiin sisältyviä riskejä, minkälaisia riskejä ne arvioivat ja, onko ministeriön virkamiehillä itsellään asiantuntemusta arvioida näitä riskejä ja omaan osaamiseensa nojaten kyseenalaistaa yksityisten toimijoiden riskiarviot? Epäselväksi siis jää, mikä on yksityisen toimijan tekemän riskiarvion itsenäisyys ja vaikutus rahoituskohteiden valinnassa.

Julkisten hankintojen asiantuntijapalvelut:

Arviomuistion mukaan ulkoministeriö myös hankkii yksityiseltä palveluntarjoajalta kehitysyhteistyön hankintojen tekemiseen ”hankintaosaamista ja hankintamenettelyn toteuttamista”. Tällä tarkoitetaan tukea hankinta-asiakirjojen valmisteluun ulkoministeriön ohjeiden mukaisesti ja julkisia hankintoja koskevien järjestelmien käyttöön. Arviomuistion mukaan ulkopuolinen asian-tuntija tekee tarvittaessa ulkoministeriölle myös esityksen hankintakilpailuun osallistuvien tarjoajien vaatimuksenmukaisuudesta ja tukee ulkoministeriötä hankintapäätösten ja hankintasopimusten valmistelussa (s. 56).

Arviomuistiossa todetaan, että ulkoministeriön yksityiselle ulkoistamissa hankintojen kilpailutuksissa ja yksityisen toteuttamassa päätöksenteon valmistelussa eli yksityisen ulkoministeriölle toteuttamassa hankintapalvelussa on julkisen hallintotehtävän piirteitä. Arviomuistiossa kuitenkin päädytään johtopäätökseen, että hankintapalvelussa ei ole kyse julkisesta hallintotehtävästä (s. 58).

Tämänkään johtopäätöksen asianmukaisuuteen ei ole mahdollista ottaa kantaa. Arviomuistiosta puuttuu tiedot siitä, minkälaisissa hankinta-asiakirjojen, hankintapäätösten ja hankintasopimusten valmisteluun liittyvissä asioissa yksityinen palveluntarjoaja ulkoministeriön virkamiehiä tukee ja kuinka laajasti sekä siitä, minkälainen on ulkoministeriön virkamiesten hankintojen toteuttamiseen liittyvä oma asiantuntemus. Näillä seikoilla on merkitystä arvioitaessa esimerkiksi sitä, missä määrin hankintalainsäädännön sisältämien velvoitteiden noudattaminen jää kehitys-yhteistyön hankinnoissa tosiasiallisesti yksityisen palveluntarjoajan osaamisen varaan.

IKI-seurantakonsultti:

Arviomuistiossa kerrotaan vielä, että ulkoministeriö on antanut yksityiselle toimijalle (IKI-seurantakonsultti) tehtäväksi tukea IKI-hankkeiden toteutusta eri vaiheissa. IKI-seurantakonsultti tukee hanketta valmistelevaa valtion virastoa tai laitosta hankesuunnitelman laatimisessa varmistaen, että hankevalmistelussa täyttyvät ulkoministeriön asettamat laatuksiteerit. Lisäksi seurantakonsultti valvoo, että hanketta toteuttavan valtion viraston tai laitoksen raportointi ulkoministeriölle on ulkoministeriön ohjeistuksen ja osapuolten välisen sopimuksen mukaista. Arviomuistion mukaan seurantakonsultin tehtävä on ulkoministeriön ohjeistusta toimeenpaneva. Seurantakonsultti voi tekemiensä havaintojen ja arvioiden perusteella antaa ulkoministeriölle yleisellä tasolla olevia huomioita seuraamistaan hankkeista (s. 32-33).

Arviomuistion johtopäätös on, että seurantakonsultin tehtävä ei ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Tätä perustellaan sillä, että ulkoministeriö on aina hankesityksen, suunnitelman, toiminnan sisällön ja rahoituksen sekä raportit hyväksyvä taho ja IKI-seurantakonsultti tukeutuu työssään ulkoministeriön ohjeistuksiin niitä tulkiten ja ulkoministeriön virkahenkilöitä konsultoiden.

Se, missä määrin ulkoministeriön virkahenkilöt tosiasiallisesti tarkistavat seurantakonsultin tekemien havaintojen ja arvioiden sekä tämän antamien ohjeiden asianmukaisuuden, ei arviomuistiosta selviä eikä se, miten paljon ulkoministeriön virkahenkilöillä ylipäätään on aikaa seuranta-konsultin toiminnan ohjaamiseen ja valvomiseen. Arviomuistion perusteella ei siten ole mahdollista arvioida, kuinka paljon seurantakonsultti IKI-hankkeita toteuttavia tahoja ohjattaessaan tosi-asiallisesti käyttää tehtävissään itsenäistä harkintavaltaa.

Arviomuistiossa myös katsotaan, että IKI-seurantakonsultin tehtävät eivät kuulu ulkoministeriön lakisääteisiin tehtäviin, mikä vaikuttaa erikoiselta johtopäätökseltä ottaen huomioon, että seurantakonsultti valvoo kehitysyhteistyömäärärahojen käyttöä koskevien ulkoministeriön omien ohjeiden sekä ulkoministeriön tekemien sopimusten ehtojen noudattamista.

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?

-

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?

Arviomuistiossa on kuvattu nykyisessä ilmoittajien suojelua koskevassa lainsäädännössä ole-via kehitysyhteistyöhön liittyviä puutteita ja todettu olevan tarve selventää oikeustilaa erityislaila. Voin tältä osin yhtyä arviomuistiossa esitettyyn.

Asian jatkovalmistelussa on syytä korjata arviomuistion sivun 70 ensimmäisessä virkkeessä oleva virhe. Virkkeessä todetaan, että oikeuskanslerinvirasto toimittaisi ilmoittajansuojelulain 22 §:n nojalla sille raportoidut tiedot eteenpäin Euroopan komissiolle. Tämä ei pidä paikkaansa. Euroopan komissiolle ilmoitetaan oikeuskanslerinvirastosta saman sivun toisessa virkkeessä tarkoitettujen vuosittaisten raporttien perusteella koottu raportti.

9. Muut mahdolliset kommentit arviomuistiossa esitetystä arvioinneista ja esityksistä?

Arviomuistiossa annetaan ymmärtää, että ulkoministeriön tehtävä ja rooli kehitysyhteistyön toimeenpanossa olisi lähinnä rahoittava, tilaava, ohjaava ja valvova rahoitusinterventioiden toteutuksen eri vaiheiden kuullessa muille toimijoille. Oikeudellista analyysiä kytetään arviomuistiossa monessa kohdin tähän näkemykseen ulkoministeriön roolista ja tehtävistä (s. 31, 36, 48 ja 52).

Näkemyks perustuu arviomuistion mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan neljäkymmentä vuotta sitten antamaan lausuntoon, jossa valiokunta esitti tavoitetilaksi sen, että ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosasto olisi ennen kaikkea tilaava ja valvova, jolloin projektien toteuttaminen olisi muilla tahoilla (UaVM 14/1986 vp).

Tämä näkemys ulkoministeriön tehtävistä ja roolista kehitysyhteistyön toimeenpanossa on kuitenkin voimassaolevan sääntelyn näkökulmasta virheellinen.

Ensinnäkin ulkoministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1171/2005) 1 §:n 1 momentin mukaan kehityspolitiikan ja –yhteistyön toimeenpano kuuluu nimenomaan ulkoministeriön tehtäviin. On lisäksi huomioitava, että perustuslain 65 ja 68 §:stä voidaan johtaa tulkinta, jonka mukaan kehitysyhteistyön toimeenpano osana valtion talousarvion toimeenpanotehtävää kuu-luu

sellaisenaan joka tapauksessa kehitysyhteistyöstä vastaavan ministeriön tehtäviin, ellei sitä ole säädetty kuuluvaksi jonkin toisen tahon tehtäviin.

Arviomuistiosta ilmenee, että ulkoministeriö on käyttänyt lukuisia muiden viranomaisten ja yksityisten tahojen tuottamia asiantuntijapalveluja kehitysyhteistyövaroin rahoitetun toiminnan suunnittelussa, valmistelussa, toteutuksessa, valvonnassa ja arvioinnissa. Arviomuistiosta saa käsityksen, että ministeriö on antanut näitä erilaisia kehitysyhteistyön toimeenpanoon liittyviä asiantuntijatehtäviä ulkopuolisille siitä syystä, että se mieltää tällaisten tehtävien kuuluvan jollekin muulle taholle kuin sille itselleen. Tämän vuoksi ministeriö ei ole pitänyt tarkoituksenmukaisena varmistaa, että sillä itsellään olisi riittävät resurssit ja erityisosaaminen tällaisten tehtävien hoitamiseen. Tämä on asiointi, jota voidaan pitää niin hallinnon lainalaisuusperiaatteen kuin virkamieshallintoperiaatteen ja virkavastuun näkökulmasta ongelmallisena, osin jopa huolestuttavana.

Pidän edellä todetun vuoksi tärkeänä, että kehitysyhteistyön toimeenpanolle luodaan säädös-pohja, josta ilmenee perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä täsmällisyydellä ainakin kehitysyhteistyöhön osallistuvien viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat sekä toimivallan siirtämisen edellytykset ja, joka sisältää perustuslain 124 §:n edellyttämän laintasaisen perustan kehitysyhteistyön toimeenpanoon liittyvien julkisten hallintotehtävien siirtämiselle muille kuin viranomaisille.

Olen edellä nostanut esiin arviomuistion sisältämiä puutteita. Ne voidaan tiivistää seuraavasti. Arviomuistiossa ei riittävän yksityiskohtaisin käytännön esimerkein havainnollisteta sitä, minkälaisia kehitysyhteistyötehtäviä ulkopuoliset tahot tosiasiallisesti ministeriön toimeksiannosta hoitavat. Tästä syystä arviomuistiossa esitetty oikeudellinen analyysi jää ohueksi eikä sen asianmukaisuudesta voi vakuuttua.

Edellä todetut puutteet osoittavat, että arviomuistiossa käsitellyt asiat edellyttävät vielä perusteellista jatkovalmistelua, jossa oikeudellinen analyysi kytketään arviomuistiossa esitettyä yksityiskohtaisemmin käytäntöä kuvaaviin taustatietoihin. Oikeudellista analyysia on syytä myös terävöittää. Oikeuskanslerin säädösvalmisteluun kohdistuvassa ennakkolisessä laillisuusvalvonnassa valvotaan muun muassa sitä, että perustuslain 47 §:ssä säädetty eduskunnan tiedonsaantioikeus toteutuu ja eduskunta saa päätöksentekonsa pohjaksi valtioneuvostolta riittävät tiedot. Tämä edellyttää muun muassa sitä, että nyt lausunnolla olevan asian jatkovalmistelussa mahdollisesti laadittavassa hallituksen esityksessä kuvataan konkreettisesti ja avoimesti kehitysyhteistyön toimeenpanossa ulkopuolisille annetut tehtävät samoin kuin niiden vaikutus ministeriön päätöksentekoon.

Totean arviomuistiota koskevana yleisenä huomiona vielä, että siinä käytetty kieli on monin paikoin kieliopillisesti viimeistelemätöntä, mikä tekee tekstistä vaikeaselkoista ja raskaslukuista. Mikäli

asiassa päädytään laatimaan hallituksen esitys eduskunnalle, tulee esityksen kielenhuoltoon kiinnittää asianmukaista huomiota.

Ministeriön toimialaan kuuluvissa säädösvalmisteluasioissa valmisteluvastuu on ministeriöllä. Oikeuskansleri valvoo valmistelun laillisuutta, mutta ei osallistu tähän valmisteluun. Oikeus-kansleri arvioi säädösehdotuksia tavallisimmin hallituksen esitysten yleisten lausuntokierrosten yhteydessä ja antaa niistä silloin laillisuusvalvonnallisia lausuntoja. Tästä syystä ja, koska asian valmistelu on edellä todetuin tavoin vielä monelta osin hyvin keskeneräistä, en tässä vaiheessa ota enemmälti kantaa arviomuistiossa esitettyihin johtopäätöksiin tai niiden perusteluihin enkä lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin.

Kuosmanen Taru

Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti