

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)

Kehitysyhteistyöhön liittyvät toimintatavat ja toimintaympäristö ovat muuttuneet merkittävästi virastolain säätämisen jälkeen. Nykyinen laki ei ota riittävällä tavalla huomioon uusia yhteistyön ja rahoituksen muotoja tai ulkopuolisen asiantuntijuuden tarvetta. Ehdotus uudeksi laiksi olisi selkeämpi ja johdonmukaisempi tapa säännellä alan toimintoja.

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)

Jos lain jatkovalmistelussa katsotaan tarpeelliseksi ulottaa sääntely myös korkeakouluihin, OKM ehdottaa, että laissa selkeyden vuoksi säädettäisiin lain soveltamisesta yliopistolaissa tarkoitettuihin yliopistoihin ja ammattikorkeakoululain mukaisiin ammattikorkeakouluihin riippumatta niiden oikeushenkilömuodosta.

Voimassa oleva valtion virastojen ja laitosten osallistumisesta kehitysyhteistyöhön annettu laki (382/1989) koskee ainoastaan valtion virastoja. Arviomuistiossa esitetään, että nykyinen virastoja ja laitoksia koskeva sääntely selvennetään koskemaan viranomaisia siinä merkityksessä kuin viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:ssä säädetään viranomaisista. Näin ollen uuden kehitysyhteistyön järjestämistä koskevan lain soveltamisala olisi yhdenmukainen julkisuuslain säätämän viranomaismääritelmän kanssa eikä aiheuttaisi tulkintaepäselvyyksiä. Arviomuistiossa todetaan myös, että korkeakoulujen osalta viranomaisen määritelmää koskeva tulkinta on epäselvempää ja että ulkoministeriö pyrkii tätä arviomuistiota koskevalla lausuntokierroksella selventämään sitä, miten korkeakouluja, mukaan lukien säätiöyliopistoja tulisi

kohdella toimivallan siirtoa koskevan soveltamisalan piirin näkökulmasta eli voidaanko niitä jossain määrin lukea kuuluvaksi julkisuuslain 4 §:n alle vai kohdellaanko niitä muina kuin viranomaisina.

Yliopistolain (558/2009) mukaiset yliopistot ovat valtiosta erillisiä itsenäisiä oikeushenkilöitä ja oikeushenkilömuodoltaan joko julkisoikeudellisia laitoksia (julkisoikeudelliset yliopistot) tai säätiöitä (säätiöyliopistot). Säätiöyliopistoilla on julkisoikeudellisia yliopistoja vastaavat yliopistolaissa säädetty julkiset hallintotehtävät, joten niitä on oikeuskirjallisuudessa (Mäenpää Olli, Yliopistolaki 2009, s. 36) pidetty luonteeltaan julkisoikeudellisina säätiöinä.

Yliopistot eivät ole valtion tai muunkaan julkisyhteisön viranomaisia hallinnollis-organisatorisessa merkityksessä. Silti erityisesti perustuslain terminologian kannalta yliopistoja on kuitenkin yleensä perusteltua pitää myös viranomaisena (Mäenpää Olli, Yliopistolaki, 2009, s. 35). Yliopistot rinnastuvat organisaatiomuodosta riippumatta viranomaisiin ainakin silloin, kun on kysymys esimerkiksi julkisuusperiaatteen (PL 12.2. §), kielellisten oikeuksien (PL 17 §) ja oikeusturvan (PL 21 §) toteuttamisesta. Yliopistojen toiminta on myös sellaista julkista toimintaa, jossa on tarkoin noudatettava lakia (PL 2.3 § ja PL 107 §), ja sellaista julkisen tehtävän hoitamista, joka on yleisen laillisuusvalvonnan kohteena (PL 108-109 §). Julkisoikeudelliset yliopistot ovat lisäksi viranomaisia, joille voi periaatteessa kuulua myös merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä (PL 124 §). Tosin yliopistolaki tai muukaan laki ei määrittele yliopistoille tämän sisältöistä toimivaltaa (ks. Mäenpää Oli, Yliopistolaki, 2009, s. 35). Säätiöyliopistot eivät ole viranomaisia ja niille voidaan antaa julkisia hallintotehtäviä vain lailla tai lain nojalla (Mäenpää Olli, Yliopistolaki 2009, s.36).

Ammattikorkeakoululain (932/2014) mukaiset ammattikorkeakoulut ovat puolestaan oikeushenkilömuodoltaan osakeyhtiöitä, joilla on ammattikorkeakoululaissa säädetty julkiset hallintotehtävät, mutta jotka eivät ole viranomaisia. Myös ammattikorkeakouluille voidaan siten antaa julkisia hallintotehtäviä vain lailla tai lain nojalla (PL 124 §).

Sekä yliopistolaissa että ammattikorkeakoululaissa on säädetty erikseen hallintolain ja julkisuuslain soveltamisesta yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toiminnassa. Yliopistolain 30 §:n ja ammattikorkeakoululain 21 §:n mukaan yliopistossa ja ammattikorkeakouluissa sovelletaan hallintolakia (434/2003) niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Hallintolain esteellisyyssäännöksiä sovelletaan kuitenkin kaikessa yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toiminnassa. Mainittujen säännösten mukaan yliopiston ja ammattikorkeakoulun toiminnan julkisuuteen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään mainitun lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen toiminnan julkisuudesta.

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)

Ei lausuttavaa. Yleisesti ottaen IKI-instrumentin joustavuuden turvaaminen eri tyyppisiin yhteistyömuotoihin olisi tärkeää ja uudistuksen olisi toivottavaa tukea tätä. Tarpeet instrumentin rakenteelliselle kehittämiselle tulisi myös arvioida ennen tätä työtä.

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?

Usean tahon muodostamat monitoimijahankkeet ovat nykyaikainen tapa toteuttaa kehitysyhteistyötä. Uuden lainsäädännön tulisi tukea tällaisten konsortioiden toteuttamista. Aina tarvittaessa tulisi mahdollistaa myös yrityssectän ja kansalaisjärjestöjen mukanaolo.

Korkeakoulujen osalta arviomuistiossa todetaan ”Epäselvää on tulkinta esimerkiksi korkeakoulujen osalta eli voitaisiinko korkeakoulujen palvelut ottaa osaksi monitoimijahankkeita viranomaisten tapaan suorina osapuolina vai tuleeko korkeakoulujen palvelut käsitellä julkisina hankintoina, vaikka voisi olla tarkoituksenmukaista, että ne olisivat mukana jo hankkeen suunnitteluvaiheessa.” OKM toteaa, että jos kyseessä on hankinta, lähtökohtana on hankintojen kilpailuttaminen hankintalain mukaisesti.

Muistio tukeutuu perustuslain 124§:n tulkinnan ympärillä. Siihen ei ole lisättävää.

Muistio tukeutuu myös valtionavustustoiminnan tutkimusrahoitustyöryhmän raporttiin. Tutkimusrahoitustyöryhmä suositti sitä, että kaikille toimijoille myönnettäisiin valtionavustus suoraan ilman, että kukaan toimii rahoitusmielessä välittävänä tahona. Tämä on paras ratkaisu juuri sellaisissa tapauksissa, joissa toimijat ovat oikeushenkilömuodoltaan kovin erityyppisiä. Tähän muistiossa myös viitataan.

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?

Valtionavustuslaki ei ole selkeä kaikissa tilanteissa, joita saattaa esiintyä siirrettäessä EU:n varoja edelleen hankkeissa. On hyvä, että kansallista säädöspohjaa selvitetään.

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)?

Asiantuntijahankintojen ulkoistaminen on tässä ajassa perusteltua. On kuitenkin huolellisesti arvioitava, missä määrin tämä rinnastuu julkisen hallintotehtävän siirtämiseen.

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?

UM voi myöntää valtionavustuslain nojalla avustuksia yksityisoikeudellisille toimijoille näiden kehitysyhteistyöhankkeisiin. Valtionavustuslain nojalla näitä avustuksia myönnetään mm. kansalaisjärjestöille, yrityksille ja yliopistoille. Näiden yksityisoikeudellisten sopimusten tarkoituksena on turvata eduskunnan budjettivaltaa ja valtion varojen tehokasta käyttöä. Valtionavustuslaki on yleislaki ja OKM täysin ymmärtää, että kehitysyhteistyöhankkeiden arvioinnissa sen tulkinnassa voi olla hankaluuksia. OKM:n näkemyksen mukaisesti erityislaki on syytä säätää, mikäli UM katsoo sellaiselle olevan tarvetta.

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?

Tällaisesta henkilöllisyyden suojaan liittyvästä tilanteesta ei OKM:llä ole aiempaa kokemusta. On kuitenkin aivan selvää, että kehitysyhteistyövarojen väärinkäytöstä ilmoittavien henkilöllisyyden suojan on oltava samalla tasolla kuin muidenkin vastaavien avustusten ym. ilmoittavien henkilöllisyyden suojan. Tähän meitä velvoittaa perustuslaki ja kansalaisten yhdenvertainen kohtelu.

9. Muut mahdolliset kommentitne arviomuistiossa esitetyistä arvioinneista ja esityksistä?

OKM toivoo, että valmistelun edetessä myös virastojen ohjauksesta vastaavia ministeriöitä konsultoidaan etenkin virastojen toimivaltakysymyksiä koskevissa kirjauksissa sekä muissa virastojen rooliin liittyvissä asioissa.

Nikanorov Niklas
Opetus- ja kulttuuriministeriö