

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)

Arviomuistion mukaan viranomaisen määritelmä säädettävässä laissa ehdotetaan yhtenäistettävän viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) kanssa. Arviomuistiossa ehdotetaan, että nykyinen virastoja ja laitoksia koskeva sääntely selvennetään koskemaan viranomaisia siinä merkityksessä kuin julkisuuslain 4 §:ssä säädetään.

Arviomuistion mukaan uuden lain viranomaismääritelmä käsittäisi siis nykyistä laajemmin myös muita julkishallinnon toimijoita, joiden ei ole nykyisen lain nojalla katsottu muodostavan valtion virastoja tai laitoksia, kuten valtion liikelaitoksia sekä itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja muita itsenäisiä julkisoikeudellisia toimielimiä. Korkeakoulujen osalta viranomaisen määritelmää koskeva tulkinta on epäselvempää. Suomessa toimii 13 yliopistoa, joista kaksi on säätiöitä muiden ollessa julkisoikeudellisia laitoksia. Suomessa on 22 osakeyhtiömuotoista ammattikorkeakoulua. 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 mukaan ulkoministeriö pyrkii 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.

Oikeusministeriö toteaa, että säädettäessä viranomaismääritelmän osalta viittaus julkisuuslakiin, säätiömuotoiset yliopistot sekä osakeyhtiömuotoiset ammattikorkeakoulut tulisivat viranomaismääritelmän piiriin niiden käyttäessä julkista valtaa, mutta eivät muutoin. Mikäli tällaiset toimijat haluttaisiin yleisemminkin määritelmän piiriin, asiasta tulisi säätää erikseen. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota lisäksi arviomuistiossakin todettuun seikkaan, että vireillä on julkisuuslain ajantasaistaminen.

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)

-

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)?

Arviomuistion mukaan laissa kehitysyhteistyön järjestämisestä säädettäisiin virkavastuun soveltumisesta julkisia hallintotehtäviä hoitaviin. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 81/2022 vp, s. 9, PeVL 3/2009 vp, s. 4/II ja PeVL 20/2006 vp, s. 2). Varsinaisen lakiesityksen puuttuessa asian enempi arviointi ei ole mahdollista, mutta oikeusministeriö korostaa, että julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle vakiintuneesti edellyttää rikosoikeudellisesta virkavastuusta säätämistä. Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu suoraan rikoslain 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksen 5 kohdan nojalla myös viranomaisorganisaation ulkopuolella tapahtuvaan julkisen vallan käyttöön. Virkavastuun tulee kuitenkin kattaa kokonaisuudessaan se

julkinen hallintotehtävä, joka perustuslain 124 §:n nojalla muulle kuin viranomaiselle annetaan, eikä virkavastuun rajaaminen pelkästään julkisen hallintotehtävän julkisen vallan käyttöä koskevaan osaan siten ole hyväksyttävää (ks. esim. PeVL 8/2014 vp, s. 5).

Perustuslain 124 §:n mukaan 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 sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain 124 §:n yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179/I).

Valtion virastojen ja laitosten osallistumisesta kehitysyhteistyöhön annettu laki (382/1989) on suhteellisen iäkäs laki. Se on säädetty ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa, eikä perustuslain 124 §:ään liittyviä kysymyksiä ole aiemmin kehitysyhteistyön kontekstissa kattavasti arvioitu. Arviomuistiossa on käyty perusteellisesti läpi perustuslain 124 §:ää koskevaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä ja arvioitu kehitysyhteistyöhön liittyviä eri tehtäviä perustuslain 124 §:n kannalta.

Arviomuistion mukaan ulkoministeriön kehitysyhteistyötä koskevista tehtävistä on säädetty lain tasolla niukasti. Ulkoministeriön lakisääteisistä tehtävistä kehitysyhteistyötä koskien on säädetty valtioneuvoston asetuksessa ulkoministeriöstä, jonka 1 §:n mukaan ulkoministeriön tehtäviin kuuluu kehitysyhteistyön valmistelu ja toimeenpano, kehitysrahoituslaitoksia koskevat asiat sekä humanitaarinen apu. Ulkoministeriön lakisääteisiin tehtäviin on katsottu kuuluvan valtion talousarvion kehitysyhteistyötä koskevien varojen toimeenpano ja kehitysyhteistyön kokonaisuuden järjestäminen tilaavassa ja valvovassa roolissa. Kehitysyhteistyön toimeenpano tarkoittaa, että ulkoministeriö järjestää valtion kehitysyhteistyötä koskevan kokonaisuuden muun muassa antamalla toimeksiantoja, hankkimalla ulkoisia asiantuntijapalveluita ja myöntämällä valtionavustuksia. Kehitysyhteistyötä toteuttavat ulkoministeriön ohjauksessa virastot ja laitokset, yksityiset asiantuntijat, hallitustenväliset järjestöt, rahoituslaitokset, yhdistykset ja säätiöt. Ulkoministeriöllä ei ole, eikä sillä ole tarkoituksenmukaista olla, kehitysyhteistyön toimeenpanoon kumppanimaissa tarvittavia resursseja ja erityisasiantuntemusta, vaan on tarkoituksenmukaista, että ulkoministeriö rahoittaa ja järjestää kehitysyhteistyön toimeenpanoa koskevan kokonaisuuden ja ohjaa ja valvoo kehitysyhteistyön toteuttamiseen osallistuvia toimijoita. Tehtäviä muille toimijoille antamalla ulkoministeriö pyrkii myös takaamaan valtionhallinnon resurssien tehokkaan käytön, kehitysyhteistyöhankeiden korkeatasoisen laadun, riskienhallinnan ja väärinkäytösten ennaltaehkäisyyn ja niiden ammattimaisen selvittämisen. Kehitysyhteistyön järjestäminen ulkoministeriön osalta tarkoittaa näin kehitysyhteistyön tilaamisen ja valvonnan osalta myös varsinkin laadun- ja tuloksellisuuden sekä riskienhallinnan varmistusta ja ohjausta.

Oikeusministeriö viittaa perustuslain 124 §:ää koskevassa arvioinnissa osin myös aiemmin 20.3.2025 antamaansa lausuntoon koskien arviomuistiota kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevan lainsäädännön uudistamista. Oikeusministeriö toteaa selvyyden vuoksi, että viranomaisen toimintaa

ei tule arvioida perustuslain 124 §:ää vasten. Mikäli viranomaiselle kuuluvia tai aiemmin kuuluneita tehtäviä taikka uusia julkisia hallintotehtäviä annetaan yksityisen hoidettavaksi, on arviointi kuitenkin aina tehtävä. Eli onko kyse julkisesta hallintotehtävästä vai ei, ja täytyvätkö muut perustuslain 124 §:n edellytykset, kuten tarkoituksenmukaisuusvaatimus.

Arviomuistion mukaan ulkoministeriön toteuttamien kehitysyhteistyötehtävien ja niitä koskevien asiantuntijapalveluhankintojen arvioiminen julkisen hallintotehtävän käsitettä vasten on kokonaisuudessaan haastavaa varsinkin tämän kehitysyhteistyön erityispiirteisen kansainvälisen luonteen takia. Arvioitaessa asiantuntijapalveluita esitetyn perustuslain 124 §:n tulkintakäytännön valossa on kehitysyhteistyön osalta huomioitava kehitysyhteistyötä koskevien tehtävien erityisluonteinen, kansainvälinen konteksti ja luonne. Ulkoministeriö on arvioinut, että kehitysyhteistyöhön liittyvät asiantuntijapalveluhankinnat ovat erityisluonteisuutensa takia muodoltaan usein etäisiä julkisen hallintotehtävien tyypillisestä luonteesta, lukuun ottamatta tiettyjä tehtäviä, etteivät ne pääasiassa muodosta julkisen hallintotehtävän siirtämistä perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla. Arviomuistion mukaan julkisen hallintotehtävän siirtäminen muodostuu tarkastuksia koskevien asiantuntijahankintojen osalta sekä mahdollisesti kahdenvälisissä hankkeissa ja HAUSin toteuttamien hankintojen toteuttamisen osalta.

Arviomuistiossa on eri kohdissa eri tehtävien yhteydessä todettu, etteivät nykyisin ulkoistetut tehtävät muodosta julkisen hallintotehtävän siirtämistä perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla, mutta jos tehtäviä siirretään tulevaisuudessa vahvemmin ulkopuoliselle asiantuntijalle, julkisen hallintotehtävän siirtäminen voi muodostua. Oikeusministeriö toteaa, että asiaa on mahdollista arvioida vasta siinä vaiheessa, kun konkreettinen yksityiselle annettava tehtävä on tiedossa.

Perustuslakivaliokunta ei ole oikeusministeriön käsityksen mukaan aiemmin arvioinut julkisen hallintotehtävän käsitettä kehitysyhteistyön kontekstissa, vaikkakin joistakin arviomuistiossakin esille nostetuista lausunnoista on ainakin osittain haettavissa johtoa asian arvioimiseen.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin tarkastellut perustuslain 124 §:n kannalta muun muassa valtion erityisrahoitusyhtiölle osoitettua tehtävää myöntää ja hallinnoida vientitakuita. Valtion vientitakuiden myöntäminen on valiokunnan mukaan vahvoista yksityisoikeudellisista piirteistään huolimatta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä (PeVL 2/2001 vp, s. 1–2). Samoin arvioitiin valtionyhtiölle (Business Finland) säädettäväksi ehdotettuja valtionapuviranomaisen tehtäviä, jotka sisälsivät valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä (PeVL 50/2017 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on myös viimeaikaisessa lausunnossaan tarkastellut valtiontukiehtoisen rahoituksen myöntämistä. Perustuslakivaliokunnan mukaan Teollisuustuki Oy:lle lailla säädettäväksi ehdotettua rahoitustehtävää hoidettaisiin sijoitus- ja rahoitustoiminnassa tyypillisesti käytetyillä yksityisoikeudellisilla instrumenteilla, jotka muodostuvat oman ja vieraan pääoman ehtoista rahoitustuotteista. Sääntely eroaa perustuslakivaliokunnan aikaisemmin tarkastelemista vientitakuita (PeVL 2/2001 vp) ja valtiontuen myöntö-, muutos- ja maksatuspäätöksiä (PeVL 50/2017 vp) koskevista lakiehdotuksista. Teollisuustuki Oy:n rahoitustoiminnassa ei myöskään ole kysymys lain toimeenpanotehtävästä tai viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan valtiontuen myöntämiseen liittyy julkinen intressi, mutta että tämän kaltainen julkinen intressi ei kuitenkaan vielä sinänsä tee yhtiöiden toiminnasta julkisen hallintotehtävän hoitamista. (PeVL 57/2024 vp, s. 3)

Oikeusministeriö pitää asian perusteellista arviointia tarpeellisena, ja lakiesitys olisi oikeusministeriön käsityksen mukaan aikanaan tarpeellista saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Oikeusministeriö huomauttaa vielä, että perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (ks. esim. PeVL 5/2014 vp, s. 3, PeVL 23/2013 vp, s. 3). Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisten näkökohtien lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava arvioinnissa huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekovaltaa siirrettäessä. (ks. lisää lainkirjoittajan opas, jakso 10.3) Oikeusministeriö huomauttaa, että siltä osin kuin ehdotetaan säädettäväksi yksityiselle julkinen hallintotehtävä, tulee myös tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen tähtyminen arvioida ja perustella. Toisaalta jos yksityisen hoitamassa tehtävässä ei ole kyse julkisesta hallintotehtävästä, perustuslain 124 §:n edellytyksiä, kuten tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen tähtymistä ei ole tarpeen erikseen perustella.

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?

Arviomuistiossa kiinnitetään huomiota tiedottamisvelvollisuutta koskevaan valtionavustuslain 9 §:n 2 momenttiin: "[v]altionapuviranomaisen tulee tiedottaa sopivalla tavalla mahdollisuudesta hakea valtionavustusta ja hakemismenettelystä sekä antaa tietoja valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä ja valtionavustuksen ehdoista, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta." Arviomuistion mukaan ulkoministeriön kehitysyhteistyössä on tiettyjä valtionavustuksia, joiden osalta tiedottaminen ei ole perusteltua, koska julkista hakukierrosta ei voida järjestää vaan avustus käytännössä on mahdollista myöntää vain tietyille toimijalle. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi rauhanvälitys- ja oikeusvaltiohankkeet, joissa luottamuksella on suuri merkitys (toisen valtion viranomainen luottaa tiettyyn kansalaisjärjestöön). Kehitysyhteistyötehtävien osalta ulkoministeriö on arvioinut, että olisi selkeyden ja tasapuolisuuden vuoksi tärkeää säätää siitä, milloin hakukierroksen järjestäminen ei ole välttämätöntä, vaan avustus voidaan myöntää suoraan tietyille toimijalle. Valtionavustuslain 9 §:n 2 momentin osalta esitetään säädettäväksi valtionavustuslain 8 §:n mukaisesti asetuksella poikkeus rauhanvälitys- ja oikeusvaltiohankkeiden tiedottamista koskien.

Oikeusministeriö toteaa, että julkisuuslain 20 1:n 2 momentti sisältää viranomaisen tiedottamista koskevan yleissäännöksen: ”Viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.” Valtionavustuslain 9 §:n 2 momentti täsmentää viranomaisen tiedottamisvelvollisuutta valtionavustusten kontekstissa.

Valtionavustuslain 8 §:n mukaan tarkempia säännöksiä tämän lain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan 8 §:n asetuksenantovaltuus ei sanamuotonsa puolesta vaikuttaisi kattavan sitä, että asetuksella säädettäisiin poikkeus 9 §:n 2 momentin mukaiseen tiedottamisvelvollisuuteen, joka koskee valtionavustuksen hakuvaihetta asetuksenantovaltuutuksen koskiessa valtionavustuksen myöntämistä, maksamista ja käyttöä. Oikeusministeriö kehottaa lisäksi vastuuministeriötä arvioimaan, onko asia asetuksen vaiko lain alaan kuuluva.

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 esitetään lisäksi säädettäväksi kehitysyhteistyöhön liittyvästä ilmoittajansuojelusta. Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (1171/2022, ilmoittajansuojelulaki) on ilmoittajien suojelua koskeva yleislaki lain soveltamisalalla. Lailla ei sen 3 §:n 1 momentin mukaan rajoiteta muuhun kansalliseen tai Euroopan unionin lainsäädäntöön perustuvaa ilmoittajan suojelua. Siten ilmoittajansuojelusta voidaan kehitysyhteistyövarojen väärinkäytön osalta säätää erityislaille, jos tämä katsotaan tarpeelliseksi. Ilmoittajansuojelulain säännöksiä sovellettaisiin tällöin siltä osin kuin asiasta ei säädetä toisin erityislainsäädännössä.

9. Muut mahdolliset kommentitne arviomuistiossa esitetyistä arvioinneista ja esityksistä?

-

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Hämäläinen Kari
Oikeusministeriö