

Asia: VN/24322/2024 UH

## Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kehitysyhteistyön järjestämisestä

### Lausuntopyyntö

- 1. Mikä on näkemyksenne ulkoministeriölle ehdotetusta kehitysyhteistyön toimeenpanoa ja järjestämisestä koskevasta tehtävä- ja toimivaltasääntelystä, mukaan lukien esitys kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten pääomakorotuksia ja lisärahoituksia koskeva toimivalta?**

Ehdotettu kehitysyhteistyön järjestämistä koskeva uusi laki kokoaa yhteen aiemmin hajallaan olleen sääntelyn ja täsmentää ulkoministeriön (UM) toimivaltaa kehitysyhteistyön valmistelussa ja toimeenpanossa. Tausta-aineiston perusteella uudistuksen tavoitteena on ajantasaistaa sääntely vastaamaan sekä nykyistä toimintaympäristöä että perustuslain sekä EU oikeuden asettamia vaatimuksia.

STUK:n näkökulmasta tehdyt linjaukset ovat yleisesti kannatettavia seuraavin perustein.

#### Selkeytys ja yhtenäistäminen

Ehdotus yhtenäistää toimivallan määräytymistä julkisuuslain 4 §:n viranomaismääritelmään. Tämä selkeyttää sitä, mihin viranomaisiin ja muihin toimijoihin kehitysyhteistyötä koskevaa yleistä toimivaltaa sovelletaan. Useissa lausunnoissa on pidetty hyvänä, että sääntely kootaan yhteen ja toimivallan rajaukset tehdään aiempaa johdonmukaisemmiksi.

STUK:n kannalta on tarkoituksenmukaista, että viranomaisille säädettävät tehtävät ja toimivaltaperusteet ovat selkeästi määriteltynä, koska selkeys tukee hyvää hallintoa ja oikeusturvaa sekä ehkäisee tulkintaepäselvyyksiä viranomaisten välisessä työnjaossa.

## Viranomaisten osallistuminen kehitysyhteistyöhön

Ehdotus korvaa nykyisen virastolain (382/1989) ja säätää viranomaisille yleistoimivallan osallistua kehitysyhteistyön toimeenpanoon. Tämä vastaa aiemman sääntelyn tarkoitusta, mutta ajantasaistaa sitä vastaamaan nykyistä hallintorakennetta.

Mahdollisuus hyödyntää muiden viranomaisten ja yksityisten asiantuntijoiden osaamista

Hallituksen esityksen tausta aineistossa korostetaan, että uuden lain tavoitteena on mahdollistaa joustava asiantuntijuuden hyödyntäminen eri viranomaisilta ja yksityisiltä palveluntarjoajilta perustuslain 124 §:n reunaehtojen mukaisesti.

STUK pitää myönteisenä, että sääntely varmistaa toimivallan siirron ja avustavien tehtävien ulkoistamisen perustuslain vaatimusten mukaiseksi. Tämä on keskeistä etenkin silloin, kun kehitysyhteistyön toimeenpano edellyttää teknistä erityisosaamista, joka voi liittyä myös STUKin toimialaan.

Toimivalta pääomakorotuksiin ja lisärahoitukseen kansainvälisissä kehitysrahoituslaitoksissa

Hallituksen esityksen tavoitteena on laajentaa ja selkeyttää UM:n toimivaltaa kehityspoliittisten rahoitusinstrumenttien osalta osaksi kokonaisuutta. Hankeasiakirjat korostavat tarvetta ajanmukaistaa sääntelyä koskien ulkoministeriön vastuita kehityspoliittisten lainojen ja muiden rahoitusinstrumenttien osalta.

STUKilla ei ole huomautettavaa toimivaltasääntelystä, ja se pitää esitettyjä muutoksia lainsäädäntöteknisesti ja hallinnollisesti toimivina.

## **2. Mikä on näkemyksenne koskien ehdotettua viranomaisten kehitysyhteistyön toimeenpanoon osallistumista koskevaa sääntelyä, lain viranomaismääritelmästä ja viranomaisyhteistyötä koskevasta hinnoitteluperusteesta, mukaan lukien IKI-instrumenttia koskeva sääntely sekä hankinta- ja kilpailuoikeudelliset näkökohdat?**

Yleistä

Ehdotettu sääntely yhdenmukaistaa viranomaisten osallistumista kehitysyhteistyön toimeenpanoon ja täsmentää, miten viranomaisia koskevaa toimivaltaa ja hinnoitteluperusteita sovelletaan. Tämän

tarkoituksena on selkeyttää nykyistä hajanaista sääntelyä ja tukea kehitysyhteistyön johdonmukaista toteuttamista.

STUK pitää lähtökohtaisesti hyvänä, että sääntely tarkentaa viranomaisten roolia ja toimivaltaa, sillä perustuslain 124 §:n ja hallinnon yleisten periaatteiden kannalta selkeä toimivaltasääntely on välttämätöntä.

EU-delegoitujen hankkeiden osalta lakiluonnoksessa kuvataan nykykäytäntö, jossa ulkoministeriö siirtää sopimusveloitteet edelleen sopimuksilla varsinaisille hankkeen toimeenpanijoille, mutta vastaa viime kädessä kuitenkin sopimusveloitteiden noudattamisesta Euroopan komission suuntaan. Siirrettäessä EU:n varoja kehitysyhteistyöhankkeen toteuttajille ulkoministeriö on käyttänyt kansallisia säännöksiä, joiden valinta on riippunut hankkeen toteuttajan oikeudellisesta muodosta ja kehitysyhteistyöhankkeen luonteesta. Jos toteuttajana on ollut valtion virasto tai laitos, varat on siirretty toteuttajalle virastolain nojalla tehtävällä toimeksiantosopimuksella. Tällaisissa toimeksiantosopimuksissa tulisi varmistaa, ettei ulkoministeriö siirrä sellaisenaan sopimusveloituksia, jotka ovat ristiriidassa maksuperustelain mukaisen toimeksiannon kanssa. STUK katsoo, että nimenomaan maksuperustelain mukaisten toimeksiantojen tulisi myös jatkossa olla mahdollisia, jotta Suomi voi tehokkaasti hyödyntää EU:n rahoitusinstrumentteja.

Jatkossa on erittäin tärkeää varmistaa, että myös hankkeiden valmistelukustannukset tulevat täysimääräisesti katettua.

## 2.1 Viranomaismääritelmä ja viranomaisten osallistuminen

Uudistuksessa viranomaisten toimivalta perustettaisiin julkisuuslain 4 §:n viranomaismääritelmään. Tavoitteena on selkeyttää, keihin kehitysyhteistyön toimeenpanoa koskeva yleistoimivalta ulottuu. Tätä linjaa tukevat useat lausunnonantajat, mukaan lukien Oikeuskansleri, joka on todennut, että viranomaisille annettavan toimivallan tulee perustua täsmälliseen sääntelyyn ja olla sopusoinnussa julkisuuslain viranomaiskäsitteen kanssa.

STUK pitää tätä ratkaisua johdonmukaisena ja hyväksyttävänä.

## 2.2 Viranomaisyhteistyön hinnoitteluperusteet ja IKI instrumentti

Arviomuistiossa esitetään päivitettäväksi IKI yhteistyötä koskeva maksuperustesäännös sekä yhdenmukaistettavaksi kirjaus ja kilpailutusperusteita.

IKI instrumentti koskee erityisasiantuntijayhteistyötä, jossa suomalainen viranomaisen tarjoaa asiantuntijaosaamista kumppanimaahan. STUK katsoo, että IKI-toiminnan selkeä tulkinta viranomaisten väliseksi yhteistoiminnaksi on esityksen tärkeä linjaus.

#### Hinnoitteluperusteet

- Viranomaisyhteistyön kustannusten tulee perustua läpinäkyviin, yhdenmukaisiin ja kustannusvastaaviin periaatteisiin.
- Yhdenmukaistaminen tukee hyvää hallintoa ja vähentää hallinnollista epävarmuutta.

#### IKI instrumentti

IKI yhteistyön sääntelyn täsmentäminen on perusteltua, koska:

- Kilpailutusveloitteiden ja kirjauskäytäntöjen yhtenäistäminen selkeyttää eri viranomaisten toimintaa.
- Oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota tarpeeseen yhdenmukaistaa IKI yhteistyötä koskevia kilpailutus- ja kirjausnäkökulmia.

#### 2.3 Hankinta- ja kilpailuoikeudelliset näkökohdat

STUK pitää tärkeänä, että:

- hankinta- ja kilpailuoikeudelliset reunaehdot täsmennetään lainsäädännössä riittävän selkeästi,
- viranomaisten erityisasiantuntijapalvelut voidaan hoitaa ilman perusteetonta kilpailun vääristymistä,
- tehtävien ulkoistaminen toteutetaan perustuslain 124 §:n mukaisesti, jolloin julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei anneta muille kuin viranomaisille ilman nimenomaista lain säännöstä.

STUKin näkökulmasta hankintalainsäädännön mukainen menettely on olennainen oikeusvarmuuden ja hallinnon yhdenvertaisuuden kannalta. Sääntelyn tulee ehkäistä tilanteita, joissa viranomaisten omia asiantuntijapalveluja kohdellaan kilpailuoikeudellisesti epäselvällä tavalla suhteessa yksityisiin toimijoihin.

## Yhteenveto STUKin kannasta

STUK katsoo, että:

1. Viranomaismääritelmän täsmentäminen julkisuuslain mukaiseksi on selkeä ja perusteltu ratkaisu.
2. Viranomaisten osallistumista koskeva sääntely on tarpeellinen ja johdonmukainen, eikä se muuta STUKin roolia mutta selkeyttää mahdollista osallistumista kehitysyhteistyöhön.
3. Hinnoitteluperusteiden ja IKI instrumentin sääntelyn yhtenäistäminen on kannatettavaa, koska se lisää läpinäkyvyyttä, vähentää tulkinnanvaraisuutta ja tukee hyvää hallintoa.
4. Hankinta- ja kilpailuoikeudelliset näkökohdat tulee kirjata selkeästi, jotta toiminta on yhdenvertaista, avointa ja lainmukaista.
5. Jatkossa on erittäin tärkeää varmistaa, että myös hankkeiden valmistelukustannukset tulevat täysimääräisesti katettua.
6. EU-delegoitujen hankkeiden osalta tulisi selkeyttää, ovatko Ulkoministeriöltä siirretyt sopimusvelvoitteet ristiriidassa maksuperustelain mukaisen toimeksiannon kanssa. STUK katsoo, että maksuperustelain mukaisten toimeksiantojen tulisi myös jatkossa olla mahdollisia, jotta Suomi voi tehokkaasti hyödyntää EU:n myöntämää rahoitusta.

### **3. Mikä on näkemyksenne koskien ehdotettua monitoimijamalleja koskevaa sääntelyä, mukaan lukien sitä koskevat hankinta- ja kilpailuoikeudelliset näkökohdat?**

Ks. edellinen osio.

STUK viittaa edellä esitettyyn vastaukseen kysymykseen 2, koska monitoimijamalleja koskevat näkökohdat – kuten viranomaisyhteistyön rooli, hankinta ja kilpailuoikeudelliset vaatimukset sekä eri toimijaryhmien (viranomaiset, järjestöt, yksityinen sektori, korkeakoulut) välinen työnjako – ovat jo sisältyneet siihen vastaukseen.

### **4. Mikä on näkemyksenne ehdotetusta sääntelystä, joka koskee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n mukaisesti?**

Ks. edellä kohta 2.

STUK viittaa edellä annettuihin vastauksiin, koska perustuslain 124 §:n soveltamista ja julkisten hallintotehtävien siirtämistä koskevat näkökohdat on jo käsitelty kattavasti viranomaistehtävien, toimivallan ja hankinta sekä kilpailuoikeudellisten reunaehtojen yhteydessä.

## 5. Mikä on näkemyksenne koskien ehdotettua kehityspoliittisia lainoja koskevaa sääntelyä?

Ehdotettu kehityspoliittisia lainoja koskeva sääntely liittyy ulkoministeriön toimivallan täsmentämiseen ja kehityspoliittisten rahoitusinstrumenttien ajantasaistamiseen osana kokonaisuutta, jolla kehitysyhteistyötä koskeva sääntely kootaan yhteen ja nykyaikaistetaan.

STUKin toimialaan kehityspoliittiset lainat eivät suoranaisesti kuulu, eikä niiden hallinnointi tai valvonta kuulu STUKille. Tästä syystä STUKilla ei ole erityistä toiminnallista näkökulmaa rahoitusinstrumenttien sisältöön tai strategiaan linjauksiin.

## 6. Mikä on näkemyksenne koskien ehdotettua ilmoittajansuojelua ja väärinkäyttöilmoituksia koskevaa sääntelyä?

Ilmoittajansuojelun sisällyttäminen lain kokonaisuuteen on linjassa hankkeen tavoitteiden kanssa, joihin kuuluu kehitysyhteistyön avoimuuden, läpinäkyvyyden ja lainmukaisuuden vahvistaminen.

STUKin ydintoimintaan (säteily- ja ydinturvallisuusvalvonta) ei sisälly kehitysyhteistyön väärinkäyttöilmoitusten käsittelyä, mutta STUK kannattaa:

- selkeää ja yhdenmukaista ilmoittajansuojelua
- läpinäkyviä menettelyjä väärinkäytösten ilmoittamiseksi ja käsittelemiseksi
- sääntelyä, joka on johdonmukainen muun kehitysyhteistyön hallinnon ja valvonnan kanssa

Kehitysyhteistyön järjestämistä koskevan lain tarkoituksena on koota yhteen kaikki toimeenpanoon liittyvä olennainen sääntely.

Ilmoittajansuojelu liittyy kiinteästi valvontaan ja riskienhallintaan – siksi sen sijoittaminen samaan säädöskokonaisuuteen on tarkoituksenmukaista ja parantaa sääntelyn systematiikkaa.

## 7. Muut hallituksen esitykseen liittyvät huomiot ja kommentit

STUK pitää uudistusta tarpeellisena. Lausuntopyyntöön mukaan kehitysyhteistyön nykyinen sääntely perustuu virastolakiin (382/1989) ja sitä koskevaan asetukseen (383/1989), jotka kattavat vain valtion virastojen ja laitosten osallistumisen kehitysyhteistyöhön, eivätkä koko kehitysyhteistyön toimintaa. Tämä rajaus on luonut sääntelyaukkoja ja epätarkkuuksia etenkin silloin, kun kehitysyhteistyötä toteutetaan monimuotoisissa rahoitus- ja yhteistyörakenteissa (EU, kahdenväliset ohjelmat, IKI-instrumentti).

Uuden lain tavoitteena on koota kehitysyhteistyötä koskevat säännökset yhdeksi johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi ja tehdä sääntelystä ajanmukaista. Tämä on tärkeää myös STUKin toiminnan kannalta.

Nykyinen virastolaki ei kata koko tätä laajempaa hankekenttää, vaan ainoastaan sen, että STUK voi virastona osallistua kehitysyhteistyöhön.

Sen sijaan esimerkiksi seuraavat seikat eivät ilmene virastolaista lainkaan:

- kilpailutus
- maksuperusteet
- raportointi
- valvonta
- tehtävien ja vastuiden jako UM–virasto–yksityiset toimijat

Tämä on aiheuttanut mm. tulkintatarpeita IKI-instrumentissa.

Lakiluonnoksessa ehdotetaan kokonaan uutta lakia kehitysyhteistyön järjestämisestä, joka kokoaa yhteen kaikki keskeiset säännökset.

Tämä selkeyttää STUKin roolia, koska toimivalta ei perustu enää kapeaan ”viraston osallistumiseen” vaan osaksi laajempaa ja johdonmukaisempaa järjestelmää.

Lakiluonnos korostaa UM:n tehtävää hyödyntää viranomaisten asiantuntemusta kehitysyhteistyössä.

STUKille tämä voi tarkoittaa:

- selkeämpiä hankkeiden hyväksyntä- ja raportointiprosesseja
- tiiviimpää ohjausta
- yhdenmukaisempia sääntöjä erityisesti ydinturvallisuuden riskienhallintaan

Arviomuistiosta nostetaan esiin, että IKI-yhteistyön (instituutioiden välinen kehitysyhteistyö) kilpailutus-, maksu- ja kirjanpitokäytännöt on tarkoitus yhdenmukaistaa ja arvioida myös kilpailuneutraliteetin näkökulmasta.

Lakiluonnos mahdollistaa avustavien tukitehtävien antamisen yksityisille palveluntarjoajille.

STUKille tämä voi tarkoittaa:

- projektinhallinnan keventymistä, jos hallinnollisia tehtäviä ulkoistetaan
- kuitenkin tekninen säteily- ja ydinturvallisuusosaaminen säilyy viranomaisvastuuna

#### Yhteenveto

STUK pitää lakiluonnosta tervetulleena ja tarpeellisena uudistuksena, joka modernisoi ja selkeyttää kehitysyhteistyön oikeudellista perustaa. Uusi laki kokoaa hajanaisen sääntelyn yhteen ja luo johdonmukaisemman toimivaltakehyksen, mikä vahvistaa myös STUKin mahdollisuuksia osallistua asiantuntijalähtöisesti kehitysyhteistyöhön. Lakiluonnoksen myötä viranomaisten tehtävät, vastuut ja roolit selkiytyvät, ja Ulkoministeriön koordinoiva rooli korostuu. Tämä edistää suunnitelmallisuutta, riskienhallintaa ja yhdenmukaisia menettelytapoja.

STUK kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti IKI-instrumentin kilpailutus-, maksu- ja kirjanpitoikäntöjen yhdenmukaistaminen sekä kilpailuneutraaliteettinäkökulman huomioiminen voivat tuoda uusia vaatimuksia kustannusrakenteisiin ja hallinnollisiin prosesseihin. Arviomuistiossa esitetty tavoite selkeyttää IKI-yhteistyön sääntelyä ja vahvistaa kilpailuoikeudellista arviointia on kuitenkin johdonmukainen ja perusteltu kehitysyhteistyön kokonaisohjauksen näkökulmasta.

Kokonaisuutena STUK katsoo, että lakiluonnos tukee viranomaisten asiantuntijapanoksen vaikuttavaa hyödyntämistä ja vahvistaa kehitysyhteistyön läpinäkyvyyttä, oikeusvarmuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. STUK pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa varmistetaan sääntelyn toimivuus erityisesti teknisesti vaativilla aloilla ja varmistetaan johdonmukaiset menettelyt viranomaisten, kansainvälisten toimijoiden ja palveluntarjoajien välillä.

Johtaja                      Markku Kivioja

Yksikön päällikkö      Ville Haataja

Haataja Ville

