

Arviomuistio koskien sääntelyä kehitysyhteistyön järjestämisestä

Johdanto

Lausuntopyynnön kohteena oleva asiakirja on arviomuistio, jossa alustavasti arvioidaan tarvetta säätää kehitysyhteistyön järjestämistä koskevasta lainsäädännöstä. Arviomuistio on laadittu hallituksen esityksen muotoon asian jatkovalmistelun sujuvoittamiseksi. Arviomuistion arvioinnin tuloksena ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kehitysyhteistyön järjestämisestä, jonka tarkoituksena olisi päivittää kehitysyhteistyötä koskeva suppea lainsäädäntö perustuslain vaatimalle tasolle ja koota yhteen kehitysyhteistyön järjestämistä koskevat säännökset. Puheena olevan arviomuistion kanssa samaan aikaan lausuntokierroksella lausuntopalvelussa on ulkoministeriön arviomuistio kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevan lainsäädännön uudistamisesta. Kahdella arviomuistiolla on liityntöjä ja viittauksia keskenään.

Tausta

Kehitysyhteistyön säädösvalmisteluhankkeen asettamisen taustalla on kehitysyhteistyötä koskevan lainsäädännön puutteellisuus, vanhentuminen ja välttämättömät päivitystarpeet. Nykyinen lainsäädäntö on peräisin 1980-luvulta eikä se ole enää kehitysyhteistyön toimintatapojen ja toimintaympäristön muutosten myötä ajan tasalla. Lisäksi nykyisen kehitysyhteistyötä koskevan lainsäädännön jälkeen voimaan tulleet perustuslaki ja EU-sääntely asettavat lainsäädännöllisiä vaatimuksia, joita nykyisessä kehitysyhteistyötä koskevassa sääntelyssä ei ole huomioitu.

Tavoitteet

Arviomuistiossa pyritään arvioimaan kehitysyhteistyön sääntelytarpeita kattavasti. Arvioitavana on mm. kuinka varmistetaan perustuslain 124 §:n vaatimus lailla säätämisestä koskien julkisten hallintotehtävien siirtämistä. Ulkoministeriö on hankkinut viranomaisten lisäksi yksityisiltä toimijoilta asiantuntijapalveluita tehtäviin, joita sen ei ole ollut tarkoituksenmukaista itse hoitaa ja johon sillä ei itsellään ole resursseja tai erityisosaamista. Arviomuistion tarkoituksena on arvioida ulkoministeriön ulkoistamien tehtävien suhdetta julkisen hallintotehtävän käsitteeseen ja uudella lailla voitaisiin säätää julkiseksi hallintotehtäväksi katsottavien tehtävien siirtämisestä. Lisäksi arviomuistiossa arvioidaan tulevaisuuden ulkoistamistarpeita ja niiden suhdetta julkisen hallintotehtävän käsitteeseen. Arviomuistiolla on lisäksi tarkoitus selventää EU-delegoituun yhteistyöhön ja

muiden valtioiden viranomaisten kehitysyhteistyöhön osallistumiseen liittyviä sääntelytarpeita, selvittää ilmoittajansuojeluun liittyviä sääntelytarpeita sekä arvioida valtionavustuslakiin kehitysyhteistyötä koskevia erityistilanteita koskevista poikkeuksista säätämistä. Arviomuistion laatimisen jälkeen valtiovarainministeriössä on käynnistetty myös valtionavustuslain osittaisuudistus. Arviomuistiossa mainitut poikkeukset valtionavustuslakiin voidaan mahdollisesti viedä myös kokonaan tai osittain suoraan valtionavustuslakiin ja ministeriöt tekevät asiassa yhteistyötä. Ulkoministeriö toivoo kuitenkin lausuntoja arviomuistiossa esitetyistä poikkeuksista myös tähän lausuntopyyntöön.

Lisäksi arviomuistiossa on arvioitu muun lainsäädännön muutostarpeita. Voimassa oleva laki valtion virastojen ja laitosten osallistumisesta kehitysyhteistyöhön (nk. virastolaki ja IKI-laki, 382/89) määrittää vain kapeasti kehitysyhteistyön toimeenpanoon liittyviä tekijöitä, jonka takia se voitaisiin arvion mukaan kumota ja siinä säädetty toimivalta valtion muille viranomaisille osallistua kehitysyhteistyön toimeenpanoon päivittää uuteen lakiin. Nykyinen virastolain valtion virastoja ja laitoksia koskeva määritelmä voitaisiin yhtenäistää julkisuuslain (621/1999) kanssa koskemaan kaikkia viranomaisia, myös mm. kunnallisia viranomaisia ja hyvinvointialueita, ja kehitysyhteistyöhön osallistumista koskevaa virastolain vanhentunutta maksuperustesäännöstä päivittää. Arviomuistiossa arvioidaan lisäksi, että ulkoasiainhallintolaissa (204/2000) nyt säädetyn kehitysyhteistyötä koskevien valtiosopimusten tekemistä koskeva toimivaltasäännös voitaisiin siirtää uuteen lakiin. Arviomuistion keskeisenä tarkoituksena on varmistaa kehitysyhteistyötehtävien järjestämisen ja toimeenpanon kattava säädöspohja ja perustuslainmukaisuuden varmistaminen etenkin perustuslain 124 §:n ja 2 § 3 momentin nojalla. Arviossa esitettyjen toimien tavoitteena olisi mahdollistaa kehitysyhteistyöhankkeiden korkea laatu, hyvä riskienhallinta ja valtionhallinnon resurssien tehokas käyttö.

Vastausohjeet vastaanottajille

Lausunto pyydetään antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön. Lausuntoa ei tarvitse lähettää erikseen sähköpostitse tai postitse.

Mikäli ette halua käyttää lausuntopalvelua, on lausunto mahdollista antaa myös sähköpostitse lähettämällä lausunto ulkoministeriön kirjaamoon (kirjaamo.um(at)gov.fi). Sähköpostitse lähetetyissä lausunnoissa pyydetään käyttämään viitteenä diaarinumeroa VN/24322/2024.

Myös muut kuin alla Jakelu-kohdassa mainitut tahot voivat antaa lausunnon ja lausuntoja pyydetäänkin laajasti eri tyyppisiltä toimijoilta. Lausunnon antaakseen vastaajan tulee rekisteröityä ja kirjautua lausuntopalvelu.fi:hin. Tarkemmat ohjeet palvelun käyttämiseksi löytyvät lausuntopalvelu.fi:n sivuilta Ohjeet > Käyttöohjeet. Palvelun käyttöönoton tukea voi pyytää osoitteesta: lausunto.om@om.fi.

Lausuntopalvelussa annetut lausunnot ovat nähtävillä lausuntopalvelu.fi:ssä. Lausuntopalvelussa annetut lausunnot ja ministeriön kirjaamoon toimitetut muiden kuin yksityishenkilöiden lausunnot julkaistaan lisäksi hankkeen julkisilla hankesivuilla (valtioneuvoston hankeikkuna). Yksityishenkilön antama lausunto julkaistaan hankesivuilla ainoastaan, jos kyseinen henkilö tätä pyytää.

VAHVA-ministeriöitä pyydetään ensisijaisesti antamaan lausunto lausuntopalvelu.fi:n kautta. Tämän lisäksi lausunto (vastaus) viedään VAHVAAan.

Aikataulu

Lausunto pyydetään toimittamaan 11.4.2025 mennessä (lausuntoaikaa pidennetty 21.3.2025 eteenpäin).

Valmistelijat

Lausuntopyyntöön liittyvissä kysymyksissä voit ottaa yhteyttä yksikönpäällikkö Sanna Takalaan (sanna.takala@gov.fi) 10.2.2025 alkaen ja lainsäädäntöneuvos Tanja Stormbomiin (tanja.stormbom@gov.fi) 20.2.2025 alkaen.

Liitteet:

[Arviomuistio koskien sääntelyä kehitysyhteistyön järjestämisestä_05022025.pdf](#)

Jakelu:

Abilis
CMI
Cowater
Diakonissalaitos
FIBS ry
Fida
Fingo
Finnfund
Finnwatch
GTK
HAUS
Ilmatieteenlaitos
KIOS
Kirkon Ulkomaanapu sr
LUKE
Niras
Oikeuskanslerin virasto
OPH
Pakolaisapu
Pelastakaa lapset ry
Plan
Reilu Kauppa
SASK
Siemenpuu
Solidarisuus
SPR
Suomen Lähetysseura
Suomen UNICEF
SYKE
Taksvärkki

Valtiokonttori
Valtiontalouden tarkastusvirasto
Vammaiskumppanuus
VERO
Vikes
World Vision
WWF
Väestöliitto
YMCA

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)
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)?
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?

9. Muut mahdolliset kommentit arviomuistiossa esitetyistä arvioinneista ja esityksistä?

Takala Sanna
Ulkoministeriö

Stormbom Tanja
Ulkoministeriö

Arviomuistio: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kehitysyhteistyön järjestämisestä

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

**Huom. Tämä asiakirja on arviomuistio, jossa alustavasti arvioidaan tarvetta säätää kehitysyhteistyön järjestämistä koskevasta lainsäädännöstä. Arviomuistio on laadittu hallituksen esityksen muotoon, tarkoituksena sujuvoittaa asian jatkovalmistelua. Hallituksen esityksen puuttuvat osat mukaan lukien lakiesitys säännöskohtaiset perustelut ja tietyt ratkaisut on jätetty jatkovalmisteluvaiheeseen.*

Tässä arviomuistiossa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kehitysyhteistyön järjestämisestä, jonka tarkoituksena on päivittää kehitysyhteistyötä koskeva suppea lainsäädäntö perustuslain vaatimalle tasolle ja koota yhteen kaikki kehitysyhteistyön järjestämistä koskevat säännökset. Kehitysyhteistyön säädösvalmistelun taustalla on kehitysyhteistyötä koskevan lainsäädännön puutteellisuus, vanhentuminen ja välttämättömät päivitystarpeet. Nykyinen lainsäädäntö on luotu 1980-luvulla, eikä se ole enää kehitysyhteistyön toimintatapojen ja toimintaympäristön muutosten myötä ajan tasalla. Lisäksi nykyisen kehitysyhteistyötä koskevan lainsäädännön jälkeen säädetty Suomen perustuslaki ja EU-oikeus asettavat lainsäädännöllisiä vaatimuksia ja raameja, joita nykyisessä lainsäädännössä ei ole huomioitu.

Voimassa oleva suppea laki valtion virastojen ja laitosten osallistumisesta kehitysyhteistyöhön (382/89) määrittää vain kapeasti kehitysyhteistyön toimeenpanoon liittyviä tekijöitä. Siten nykyinen laki esitetään kumottavaksi ja siinä säädetty toimivalta valtion muille viranomaisille osallistua kehitysyhteistyön toimeenpanoon päivitetään uuteen lakiin. Nykyisen lain valtion virastoja ja laitoksia koskevaa määritelmää esitetään yhtenäistettäväksi julkisuuslain kanssa koskemaan kaikkia viranomaisia ja kehitysyhteistyöhön osallistumista koskevaa, vanhentunutta maksuperustesäännöstä esitetään päivitettäväksi. Arviomuistiolla on lisäksi tarkoitus selvittää EU-delegoituun yhteistyöhön sekä muiden valtioiden viranomaisten kehitysyhteistyöhön osallistumiseen liittyviä säännöstarpeita.

Uudessa laissa on lisäksi tarkoitus varmistaa perustuslain 124 §:n vaatimus lailla säätämisestä koskien julkisten hallintotehtävien siirtämistä. Ulkoministeriö on hankkinut viranomaisten lisäksi yksityisiltä toimijoilta asiantuntijapalveluita tehtäviin, joita sen ei ole ollut tarkoituksenmukaista itse hoitaa ja johon sillä ei itsellään ole resursseja tai erityisosaamista. Ulkoministeriön tehtävänä on toimia kehitysyhteistyöhön valtion talousarviossa varattujen varojen toimeenpanijana. Muita toimijoita kehitysyhteistyöhön osallistamalla ulkoministeriö pyrkii takaamaan valtionhallinnon resurssien tehokkaan käytön, kehitysyhteistyöhankkeiden korkeatasoisen laadun, riskienhallinnan ja väärinkäytösten ennaltaehkäisyn ja niiden ammattimaisen selvittämisen. Arviomuistion tarkoituksena on arvioida ulkoministeriön ulkoistamien tehtävien suhdetta julkisen hallintotehtävän käsitteeseen ja uudella lailla säätää julkiseksi hallintotehtäväksi katsottavien tehtävien siirtämisestä. Lisäksi arviomuistiossa arvioidaan tulevaisuuden ulkoistamistarpeita ja niiden suhdetta julkisen hallintotehtävän käsitteeseen.

Arviomuistiolla on lisäksi tarkoitus selvittää ilmoittajansuojeluun liittyviä säännöstarpeita sekä arvioida valtionavustuslakiin kehitysyhteistyötä koskevia erityistilanteita koskevista poikkeuksista säätämistä. Arviomuistiossa ja sitä seuraavassa hallituksen esityksessä esitetään lisäksi ulkoasiainhallintolaissa nyt säädetyn kehitysyhteistyötä koskevien valtiosopimusten tekemistä koskeva toimivaltasäännöksen siirtämistä uuteen lakiin.

Lain tavoitteena on varmistaa kehitysyhteistyötehtävien järjestämisen ja toimeenpanon kattava säädöspohja ja perustuslainmukaisuuden varmistaminen etenkin perustuslain 124 §:n ja 2 § 3

momentin nojalla. Esitettyjen toimien tavoitteena on mahdollistaa kehitysyhteistyöhankkeiden korkea laatu, hyvä riskienhallinta ja valtionhallinnon resurssien tehokas käyttö.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen vahvistamisen jälkeen.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	7
2 Nykytila ja sen arviointi.....	7
2.1 Virastolain kumoaminen ja toimivallan siirtoa koskevat kysymykset (PL 2.3 §).....	10
2.1.1. Kehitysyhteistyötä koskeva toimivallan siirto muille viranomaisille.....	10
2.1.1.1. Instituutioiden välisen kehitysyhteistyön instrumentti (IKI-yhteistyö)	11
2.1.1.2. Virastoja ja laitoksia koskevan määritelmän päivitys.....	12
2.1.1.3. Virastojen ja laitosten kanssa tehtävän yhteistyön hinnoittelu ja kilpailutus..	13
2.1.1.4. Monitoimijamallien rahoitus	17
2.1.2. Toimivallan siirto korkeakoulu- ja tutkimusyhteistyössä	19
2.1.3. Delegoitu yhteistyö.....	20
2.1.3.1. EU-delegoitu yhteistyö	21
2.1.3.2. Delegoitu yhteistyö toisen maan kehitysyhteistyötoimijan kanssa.....	24
2.2 Kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua koskevien tehtävien siirtäminen yksityiselle (PL 124 §)	24
2.2.1. Valtion virastojen ja laitosten välinen kehitysyhteistyö (IKI-yhteistyö).....	32
2.2.2. Kahdenvälinen kehitysyhteistyö kumppanimaiden kanssa	33
2.2.3. Kehitysyhteistyöhön myönnettävät valtionavustukset	37
2.2.3.1. Valtionavustukset kansalaisyhteiskunnalle	38
2.2.3.2. Valtionavustukset kansainvälisille hallitusten välisille järjestöille	42
2.2.3.3. Valtionavustukset yksityiselle sektorille	44
2.2.4. Sekaluottoyhteistyömuodot	45
2.2.5. Kehityspoliittiset lainat ja sijoitukset ja muu kansainvälisille kehitysrahoituslaitoksille myönnettävä tuki	46
2.2.6. Hankinnat valtion sidosyksiköiltä (HAUS kehittämiskeskus Oy:lta)	47
2.2.7. Humanitaarinen apu	49
2.2.8. Läpileikkaavat toiminnot	49
2.2.8.1. Kehityspoliittinen neuvonanto	49
2.2.8.2. Kehitysyhteistyön arviointi.....	51
2.2.8.3. Riskienhallinta ja valvonta	53
2.2.8.4. Julkisten hankintojen toteuttaminen	56
2.2.8.5. Muut palveluhankinnat.....	58
2.3. Valtionavustuslakiin esitettävät poikkeukset erityislaila säädettyäksi.....	59
2.4. Ilmoittajansuojelua koskevat säädöstarpeet.....	65
2.5. Valtiosopimusten tekemistä koskeva toimivalta.....	70
2.6. Kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevat toimivaltasäännökset	71
3. Tavoitteet	72
4. Ehdotukset ja niiden vaikutukset	73
4.1. Keskeiset ehdotukset.....	73
4.2. Pääasialliset vaikutukset.....	74

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Suomen perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Suomen kehitysyhteistyötä koskevien tehtävien hoitaminen on valtionhallinnossa annettu ulkoministeriölle. Kehitysyhteistyön toimeenpanoa koskeva ulkoministeriön hallinnonalan lainsäädäntö on kuitenkin suppeaa ja vanhentunutta. Nykyinen kehitysyhteistyötä koskeva lainsäädäntö on laadittu 1970–2000-luvulla¹, eikä lainsäädäntö ole pysynyt ajan tasalla, kun kehitysyhteistyön toimintatavat ja toimintaympäristö ovat muuttuneet. Lisäksi nykyisen kehitysyhteistyötä koskevan lainsäädännön jälkeen säädetty Suomen perustuslaki ja EU-oikeus asettavat lainsäädännöllisiä vaatimuksia, joita ei ole nykyistä lainsäädäntöä säätäessä pystytty huomioimaan.

Kehitysyhteistyön toteuttamisen toimintatavat ja toimintaympäristö ovat vuosikymmenten aikana muuttuneet ja monimutkaistuneet merkittävästi niin Suomessa kuin verrokkimaissa. Kehitysyhteistyötä toteutettiin nykyistä lainsäädäntöä luodessa varsinkin valtiosopimuksiin perustuvan hallitustenvälisen yhteistyön² kautta, joka on viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana laskenut huomattavasti, edustaen nykyisin vain muutamaa prosenttia kehitysyhteistyöhön varatuista määrärahoista. Suomessa kehitysyhteistyön painopisteet ovat siirtyneet yhä enenevässä määrin monenkeskiseen yhteistyöhön ja erilaisiin yksityissektorin rahoitusmuotoihin. Niin Suomessa kuin kansainvälisestikin kehitysyhteistyökentällä on otettu käyttöön uusia yhteistyö- ja rahoitusmuotoja. Kehitysyhteistyön muuttuminen on lisännyt riskienhallinnan ja laadunvarmistuksen tarvetta, jotka taataksaan ulkoministeriö on hankkinut ulkoisia asiantuntijapalveluita muiden viranomaisten lisäksi myös yksityisiltä yrityksiltä ja valtion sidosyksiköiltä. Ulkoministeriö tekee yhteistyötä enenevässä määrin myös muiden EU-jäsenvaltioiden ja toimijoiden kanssa. Korkean riskin ympäristöissä tehtävän kehitysyhteistyön suunnitteluun ja toteutukseen tarvitaan yhä enemmän erityisasiantuntijuutta, jota ulkoministeriö hankkii tuekseen ulkopuolelta.

Myös globaalit ilmiöt kuten intressipohjaisuus määrittelevät yhä enemmän kehitysyhteistyön ja Suomen ulkoministeriön toimintamalleja, ja toisaalta esimerkiksi EU-yhteistyö ja -sääntely ovat luoneet tarpeita kansallisen sääntelyn päivittämiseksi. Kehitysyhteistyön toteuttamisen monimutkaistuminen vaatii nykyisen sääntelyn tarkastelua niin suomalaisten julkishallinnon toimijoiden kuin yksityisten toimijoiden osallistumisen osalta.

Kehitysyhteistyön nykyinen säädösperusta ja siihen esitettävät muutokset

Suomen valtion harjoittamaa kehitysyhteistyötä koskevat tehtävät kuuluvat valtion hallinto-organisaatiossa ulkoministeriön toimialaan. Ulkoministeriön kehitysyhteistyötä koskeva toimivalta perustuu lakiin valtioneuvostosta (173/2003), jonka 2 §:n 1 momentin mukaan ministeri-

¹ Kehitysyhteistyötä koskeva lainsäädäntö on kuvattu tarkemmin myöhemmin tässä arviomuistion osiossa.

² Kahdenvälisellä yhteistyöllä tarkoitetaan yhteistyötä, joka perustuu Suomen ja kumppanimaan väliseen valtiosopimukseen, joka on saatettu voimaan Suomessa asetuksen tasolla. Kahdenvälistä yhteistyötä on käsitelty tarkemmin osiossa 2.2.2.

öiden toimialasta ja asioiden jaosta niiden kesken säädetään lailla tai valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksessa ulkoministeriöstä (1171/2005) 1 §:n 1 momentin mukaan ulkoministeriön tehtäviin kuuluu kehityspolitiikan ja -yhteistyön valmistelu ja toimeenpano, Kansainvälistä kehitysjärjestöä ja kehityskysymyksiä Maailmanpankkiryhmässä sekä Afrikan, Aasian ja Latinalaisen Amerikan kehityspankkiryhmiä, Pohjoismaiden kehitysrahastoa ja Kansainvälistä maatalouden kehittämisrahastoa sekä osaltaan Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankkia koskevat asiat sekä humanitaarinen apu.³

Ulkoministeriön kehitysyhteistyöstä säädetään muutamassa hallinnonalan erityislaissa. Laki valtion virastojen ja laitosten osallistumisesta kehitysyhteistyöhön (382/1989), jäljempänä ”virastolaki”⁴, on säädetty vuonna 1989, aikana ennen uuden perustuslain säätämistä. Virastolaki on mahdollistanut kehitysyhteistyötä koskevan yleistoimivallan säätämisen siten, että ulkoministeriö on pystynyt antamaan kehitysyhteistyötä koskevia tehtäviä virastoille ja laitoksille toimeenpantavaksi. Virastolain nojalla valtion virastot ja laitokset ovat voineet osallistua kehitysyhteistyötehtäviin kotimaassa ja ulkomailla.

Ulkoministeriön kehitysyhteistyön yksityisen sektorin eräistä yhteistyömuodoista on säädetty Finnfundista annetussa laissa (laki Teollisen yhteistyön rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä, 291/1979) ja kehitysmaihin myönnettävistä korkotukiluotoista annetussa laissa (1114/2000), jäljempänä korkotukiluottolaki, joita kumpaakin ollaan päivittämässä osana ulkoministeriön lainsäädäntöhanketta⁵. Lisäksi kehityspoliittisiin lainoihin ja sijoituksiin sekä kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten yleisrahoitukseen liittyvää säädöspohjaa selvitetään osana säädöshanketta ja jota koskeva arviomuistio on lausuntokierroksella samanaikaisesti tämän arviomuistion kanssa.⁶

Ulkoministeriön toimivallasta tehdä valtiosopimuksia Suomen valtion nimissä kehitysyhteistyötä koskien on säädetty ulkoasiainhallintolain (204/2000) 3 a §:ssä. Suomen ulkomaanedustustoille myönnettävistä kehitysyhteistyömäärärahoista ja niitä koskevasta ratkaisuvallasta on säädetty ulkoasiainhallinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen (256/2000) 11 §:n 3 momentissa.

Ulkoministeriön kehitysyhteistyötoiminnan oikeusperusta on edellä mainitun erityislainsäädännön lisäksi yleislaeissa, olennaisimpina valtionavustuslaissa (688/2001), laissa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016, jäljempänä hankintalaki) sekä laissa valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakauusta (449/1988).

Tässä arviomuistiossa esitetään, että nykyinen virastolaki kumotaan ja säädetään uusi laki kehitysyhteistyön järjestämisestä, johon kootaan kaikki säädökset, jotka koskevat kehitysyhteis-

³ Lisäksi asetuksen tasolla ulkoministeriön tehtävistä on säädetty valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 13 §:n 4 momentissa, joka mukaisesti ulkoministeriölle kuuluu kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö. Ulkoministeriön sisäisestä kehityspolitiikan ja -yhteistyön ratkaisuvallasta on säädetty ulkoministeriön asetuksessa ulkoministeriön työjärjestyksestä (550/2008).

⁴ Virastolaki tunnetaan myös epävirallisella nimellä ”IKI-laki”, koska lain nojalla on toteutettu virastojen ja laitosten kanssa tehtävää ”instituutioiden välisen kehitysyhteistyön instrumenttia” eli IKI:ä.

⁵ Kehitysyhteistyön säädösmuutosten arviointi, UM004:00/2023, Hankeikkunassa: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM004:00/2023>

⁶ Kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevan lainsäädännön uudistaminen, UM011:00/2024, Hankeikkuna: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM011:00/2024>

työn järjestämistä ulkoministeriössä ja sen ulkopuolella. Uuteen lakiin kehitysyhteistyön järjestämisestä esitetään säädettäväksi ja päivitettäväksi perustuslain 2 § 3 momentin mukaiset säädökset toimivallan siirtämisestä toiselle viranomaiselle kehitysyhteistyön järjestämistä koskien. Vastaavasta yleistoimivallasta on säädetty nykyisessä virastolaissa. Arviomuistiossa lisäksi esitetään, että nykyinen virastoja ja laitoksia koskeva sääntely selvennetään koskemaan viranomaisia siinä merkityksessä kuin viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 4 §:ssä säädetään viranomaisista. Näin ollen uuden kehitysyhteistyön järjestämistä koskevan lain soveltamisala olisi yhdenmukainen julkisuuslain säätämän viranomaismääritelmän kanssa⁷, eikä aiheuttaisi tulkintaepäselvyyksiä. 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 liikelaitoksia⁸ sekä itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia.⁹

Nykyistä virastolakia säädettäessä 1980-luvulla, ennen nyt voimassa olevaa perustuslakia, ei ole voitu arvioida myöskään tehtävien siirtämistä yksityiselle perustuslain 124 §:n valossa. Perustuslain 124 §:n asettamat vaatimukset siitä, että julkisten hallintotehtävien siirrosta muulle kuin viranomaiselle tulee säätää lailla, vaativat nyt sen tarkastelua, missä määrin kehitysyhteistyön järjestämistä koskevaa lainsäädäntöä on syytä päivittää. Ulkoministeriössä ei ole ennen käsittelyssä olevaa säädöshanketta tehty kokonaisarviota siitä, mitkä muille kuin viranomaisille siirrettyistä tehtävistä ovat julkisia hallintotehtäviä, joiden siirrosta tulisi säätää lailla perustuslain 124 §:n mukaisesti. Tässä arviomuistiossa käydään läpi kehitysyhteistyön yhteistyömuotoja ja niitä koskevien asiantuntijapalveluhankintoja ja arvioidaan, mitkä niistä ovat muille kuin viranomaisille siirrettyjä julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n mukaan. Arviomuistiossa esitetään, että jatkossa julkisen hallintotehtävien siirrosta muille kuin viranomaisille säädettäisiin uudessa laissa kehitysyhteistyön järjestämisestä.

Lisäksi arviomuistiolla selvennetään tarvetta säätää delegoidusta yhteistyöstä EU-delegoitujen varojen hallinnoinnin oikeusperustan selkeyttämiseksi, sillä nykyisellä mallilla EU-varoja hallinnoidaan kansallisten varojen käyttöön säädetyllä oikeusperustalla, joka ei täysin huomioi EU-varojen hallinnointiin liittyviä tarpeita. Lisäksi arviomuistiolla selvennetään toisten valtioiden viranomaisille annettujen tehtävien toimivallan siirtoa koskevia kysymyksiä osana viranomaisille säädettävän toimivaltasäännösten päivittämistä. Lisäksi esitetään säädettäväksi kehitysyhteistyötä koskevista poikkeuksista ulkoministeriön myöntämistä valtionavustuksista, kehitysyhteistyöhön liittyvästä ilmoittajansuojelusta sekä muusta kehitysyhteistyön järjestämisestä.

⁷ Viranomaisella tarkoitetaan julkisuuslain 4 §:n mukaan: 1) valtion viranomaisia ja liikelaitoksia; 2) kunnan ja kuntayhtymän viranomaisia; 3) hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisia; 4) tuomioistuimia ja valitusasioita käsitteleviä lautakuntia; 5) eduskunnan virastoja; 6) itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja muita itsenäisiä julkisoikeudellisia toimielimiä; Eläketurvakeskuksen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen asiakirjoihin lakia kuitenkin sovelletaan 5 §:ssä säädetyllä tavalla; 7) lain tai asetuksen taikka valtion viranomaisen, tuomioistuimen tai valitusasioita käsittelevän lautakunnan päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettuja lautakuntia, neuvottelukuntia, komiteoita, toimikuntia, työryhmiä, toimitusmiehiä, kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän tilintarkastajia sekä muita niihin verrattavia toimielimiä.

⁸ Valtion liikelaitoksia ovat arviomuistion laatimisen aikaan Metsähallitus ja Senaattikiinteistöt

⁹ Julkisuuslain mukaan itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ovat esimerkiksi Kansaneläkelaitos, Työterveyslaitos ja Suomen Pankki. Julkisuuslain esitöissä on mainittu myös Helsingin yliopisto (HE 30/1998 s. 51). Korkeakoulujen osalta asiaa on käsitelty enemmän arviomuistion osiossa 2.1.2.

Arviomuistiossa esitetään siis lainsäädäntöä, joka täyttää nykyiset valtiosääntöoikeudelliset vaatimukset tehtävien siirtämisen osalta ja joka ottaa yhä vahvemmin huomioon riskienhallinnan ja laadunvarmistuksen sekä toisaalta on nykyistä sääntelyä mahdollistavampaa. Lakiuudistuksen on tarkoitus nykyisen perustuslain 124 §:n mukaisesti mahdollistaa ulkopuolisten asiantuntijoiden palveluiden käyttö ulkoministeriön kehitysyhteistyön toimeenpanossa, kun se on tarkoituksenmukaista ja silloinkin kun se katsotaan julkiseksi hallintotehtäväksi. Ulkoisten asiantuntijapalveluiden kautta voidaan yhtäältä parantaa rahoitettavien hankkeiden laatua etukäteen, jolloin riskejä syntyy vähemmän. Toisaalta ulkoisten palveluiden käytöllä myös varmistetaan rahoitettavan toiminnan tehokkaampi valvonta ja väärinkäytösten selvittäminen. Tämä lisää kiinnijäämisriskiä ja voi sitä kautta ennaltaehkäistä väärinkäytösten tapahtumista. Arviomuistion laatimishetkellä voimassa olevan hallitusohjelman mukaan hallitus edistää suomalaisten yritysten toimintamahdollisuuksia kehittyvissä maissa, lisää suomalaisten yritysten hyödyntämistä kehitysyhteistyössä sekä siirtää painopistettä kahdenvälisestä kehitysyhteistyöstä kansalaisjärjestöille.

1.2 Valmistelu

Edellä mainittua lainsäädäntökokonaisuutta on valmisteltu virkатыönä ulkoministeriössä. Ulkoministeriö asetti 24.2.2023 (päättös VN 5320/2023-UM-1) työryhmän toimikaudelle 1.3.2023 - 31.12.2024 arvioimaan ja valmistelemaan kehitysyhteistyön yksityisen sektorin yhteistyömuotoja sekä kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevien säädösten mahdollisia muutostarpeita sekä selvittämään mahdollisia muita kehitysyhteistyön lainsäädännön muutostarpeita. Työryhmä on koostunut ulkoministeriön virkamiehistä ja Teollisen yhteistyön rahasto Oy -nimisestä osakeyhtiöstä (myöhemmin ”Finnfund”) asiantuntijaedustajasta. Työryhmän tukena on toiminut neljä eri valtionhallinnon tahoja edustavaa alatyöryhmää, jotka ovat selvittäneet ja arvioineet lainsäädännön muutostarpeita.

Tässä arviomuistio on valmisteltu virkатыönä ulkoministeriössä. Kyseessä olevaa säädöshanketta on valmistellut alatyöryhmä, joka koostui ulkoministeriön virkamiehistä ja kokoontui valmistelun aikana 12 kertaa. Valmistelun aikana lain sisällöstä ja säädösratkaisuista on keskusteltu myös oikeusministeriön, valtiovarainministeriön ja Valtiokonttorin kanssa.

Arviomuistion pohjalle valmistellaan hallituksen esitys laiksi kehitysyhteistyön järjestämisestä. Kyseessä olevan säädöshankkeen valmistelua jatketaan yhdessä kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevan lainsäädännön uudistamishankkeen kanssa¹⁰. Ulkoministeriön työryhmän valmisteluasiakirjat ovat saatavilla Hankeikkunasta hankenumeraalla UM004:00/2023 (VN/5320/2023) ja saatavilla osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM004:00/2023>.

2 Nykytila ja sen arviointi

Vaikka ulkoministeriölle kuuluvaa kehityspolitiikkaa ja –yhteistyötä koskeva lainsäädäntö on suppeaa ulkoministeriön tehtäviä ja toimivaltaa on tulkittu olemassa olevan säädöspohjan perusteella siten, että ulkoministeriön tehtävä on toimeenpanna valtion talousarviota kehitysyhteistyön osalta ja järjestää kehitysyhteistyön toimeenpano yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Ulkoministeriön rooli kehitysyhteistyössä on läpi sen historian ollut kehityspolitiikan tavoittei-

¹⁰ Kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevan lainsäädännön uudistaminen, UM011:00/2024, Hankeikkunassa: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM011:00/2024>

den varmistaminen rahoitusta kanavoiden tulospäätöksistä laadunvarmistusprosessin läpikäymiseen hankkeisiin. Ulkoministeriön roolin on katsottu olevan ohjaava ja valvova, siinä missä sen kumppanit – niin muut valtion viranomaiset ja laitokset, yksityiset toimijat ja erilaiset järjestöt ja yhdistykset – ovat toimineet tärkeänä osana kehitysyhteistyön toimeenpanoa. Jo nykyisen virastolain säätämisen aikaan huomioitiin, että eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mukaan (UaVM 14/1986), ”*ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosaston tulisi olla ennen kaikkea tilaava ja valvova organisaatio, jolloin vastuu projektien toteuttamisesta tulisi olla erikseen julkisilla laitoksilla, virastoilla tai yksityisillä yrityksillä*”.¹¹ Ulkoministeriölle kuuluu siis vastuu viranomaisena vastuu tavoitteiden, keinojen ja voimavarojen tasapainottamisesta ja sen määrittämisessä, missä määrin tehtäviä hoidetaan ulkoministeriössä ja missä määrin muualla.

Kuten arviomuistion edellisessä osiossa on kuvattu, ulkoministeriö toimeenpanee valtion talousarviota kehitysyhteistyön osalta kehitysyhteistyötä koskevan säädöspohjan nojalla. Suomen toimintaa ja tavoitteita kehityspolitiikassa ja kehitysyhteistyössä linjataan lainsäädännön lisäksi hallituksen selonteissa sekä muissa kulloinkin voimassa olevissa hallituksen linjauksissa, viimeisimpänä Kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteossa, joka julkaistiin heinäkuussa 2024. Lisäksi Suomea velvoittaa jäsenyyden kautta Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n kehitysyhteistyökomitean (Development Assistance Committee, DAC) kriteerit.

Suomen kehitysyhteistyö lasketaan julkiseksi kehitysrahoitukseksi (ODA, Official Development Assistance), joka on määritelty OECD:n kehitysyhteistyökomitean DAC:n mukaan valtionhallinnon antamaksi avustukseksi, jonka ensisijainen tarkoitus on edistää taloudellista kehitystä sekä hyvinvointia kehittyvissä maissa. Päätökset kriteereistä, joilla valtioille tai järjestöille annettava tuki voidaan tilastoida julkiseksi kehitysyhteistyöksi (jäljempänä ODA-kelpoisuus) määritetään OECD:n kehitysyhteistyökomiteassa DAC:ssa. DAC-jäsenmaat raportoivat kehitysyhteistyön tilastot vuosittain OECD:lle, joka kerää, tarkastaa ja saattaa ne julkiseksi. Ulkoministeriö raportoi OECD:lle ja eduskunnalle kehitysyhteistyövarojen käyttöä koskevat tilastot.

Suomen tavoitteet kehityspolitiikan ja -yhteistyön toimeenpanossa ovat kehittyvien maiden oman kantokyvyn ja toimintakyvyn vahvistaminen Suomen kehityspolitiikan päätavoitealueiden kautta. Päätavoitealueet perustuvat Suomen vahvuuksiin, jotka voivat vaihdella kunkin hallituksen prioriteettien myötä. Humanitaarinen apu on itsenäinen osa Suomen kehityspolitiikkaa hädänalaiden ihmisten auttamiseksi kriisitilanteissa. Humanitaarisen avun säädöspohja tulee kansainvälisestä humanitaarisesta oikeudesta ja siihen liittyy sen luonteensa takia tiettyjä erityispiirteitä. Tämän arviomuistion osiot, jotka kattavat kehitysyhteistyön läpileikkaavia instrumentteja ja muut kuin instrumenttikohtaiset kehitysyhteistyön järjestämistä koskevat osiot on tarkoitettu kattamaan myös humanitaarisen avun järjestämisen, vaikka humanitaarinen oikeus sinällään muodostaa kehitysyhteistyöstä erillisen osa-alueen.

Tavoitteiden saavuttamiseksi kehitysyhteistyötä toimeenpannaan monien eri yhteistyömuotojen ja rahoitusmuotojen kautta. Ulkoministeriö toteuttaa tällä hetkellä kehitysyhteistyötä pääasiassa monenkeskisen kansainvälisen yhteistyön kautta muun muassa tukemalla kansainvälisiä hallitusten välisiä järjestöjä ja kehitysrahoituslaitoksia. Lisäksi ulkoministeriö tukee kansalaisyhteiskunnan kehitysyhteistyötoimintaa ja toteuttaa kehitysyhteistyötä kahdenvälisen hallitusten välisen kehitysyhteistyön kautta, yksityisen sektorin instrumenttien kautta, kehityspoliittisten lainojen ja sijoitusten kautta sekä valtion virastojen ja laitosten kautta.

¹¹ Ulkoasiainvaliokunnan mietintö, UaVM 14/1986: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/uavm_14+1986.pdf

Ulkoministeriön kehitysyhteistyötoiminta tapahtuu usein korkean toimintariskin maissa. Hankkeet kehittyvissä ja vähiten kehittyneissä maissa ovat vaativia, monivaiheisia ja pitkäaikaisia. Hankkeet vastaavat monisyisiin haasteisiin ja vaativat monipuolista osaamista niin yksityiskohdallisen hankehallinnon kuin laajojen Suomen, EU:n ja YK:n politiikkatavoitteiden osalta.

Kehitysyhteistyön valmistelu on monivaiheista ja vaatii pitkää ja syvällistä suunnittelua eri toimijoilta. Suomen kehitysyhteistyötä toteutetaan ammattimaisesti, tavoitteellisesti ja tietoon perustuen. Kehitysyhteistyön tuloksia seurataan ja mitataan erilaisin indikaattorein, ja ulkoministeriö arvioi niitä jatkuvasti. Kehitysyhteistyöhankkeiden toteuttaminen paikan päällä kehittyvissä maissa vaatii monenlaista osaamista ja resursseja, niin ulkoministeriöltä, kumppanimaalta kuin ulkopuolisilta asiantuntijoilta. Hankkeiden aikana niitä valvotaan, seurataan, tarkastetaan ja evaluoidaan. Hankkeiden toteuttamiseen liittyy tehtäviä, joiden hoitaminen yksin ulkoministeriössä ei ole perusteltua eikä mahdollistakaan huomioiden vaadittavat henkilöresurssit ja erityisosaaminen.

Kehitysyhteistyön toimeenpanoon liittyviä tehtäviä on annettu hankkeiden eri vaiheissa ulkopuolisten asiantuntijoiden toimeenpantavaksi. Valtion virastoilla ja laitoksilla sekä yksityisellä sektorilla on osaamista ja vahvaa asiantuntemusta aihealueista, joita koskevaa osaamista ulkoministeriö ei voi yksin ylläpitää. Ulkoministeriö voi tarvita osaamista esimerkiksi tietyn erityisalan, kuten terveyden, meteorologian, geologian, ympäristön, luonnonvarojen tai opetuksen aloilta, joihin muilla toimijoilla on vaadittava erityisosaaminen ja resurssit. Ulkoministeriö voi myös tarvita hankkeiden tekniseen toteutukseen tukea muilta toimijoilta kumppanimaassa esimerkiksi tiedon hankintaan, hankkeiden evaluointiin tai hankehallintoon liittyen.

Valtion virastojen ja laitosten lisäksi tehtäviä on siirretty viimeisten vuosikymmenten ajan enenevässä määrin myös yksityisiltä hankittavaksi, muun valtionhallinnon tapaan.¹² Ulkoisten asiantuntijapalveluhankintojen lisääntyessä on havaittu, että hankittujen palveluiden suhdetta perustuslain 124 §:n ei ole riittävästi arvioitu. Asiantilan korjaamiseksi ja tulevien tehtävien hoitamiseksi ulkoministeriö on säädöshankkeessa arvioinut yksityisiltä asiantuntijoilta tehtyjä ja tulevaisuudessa tehtäviä palveluhankintoja sen valossa tulisiko niiden siirtämisestä säättää lailla perustuslain 124 §:n mukaisesti viranomaisille virastolaissa säädetyn toimivallan ohella.

Tässä arviomuistiossa on kuvattu niitä erilaisia yhteistyömuotoja, joilla ulkoministeriö toteuttaa kehitysyhteistyötä sekä niihin liittyviä, toimivallan siirtoa sekä yksityisille tehtävien antamista koskevia kysymyksiä. Arviomuistion osiossa 2.1. käydään läpi virastolain kumoamista ja toimivallan siirtoa koskevat kysymykset ja osiossa 2.2. läpikäydään jokaisen yhteistyömuodon osalta niitä koskevat ulkoistetut asiantuntijapalvelut sekä niitä koskeva valtiosääntöoikeudellinen arvio ja säädöstarpeet. Kuvatut yhteistyö- ja rahoitusmuodot sekä toiminnot perustuvat ulkoministeriön nykyisiin käytänteisiin ja organisaatiomuotoon. On hyvä huomioida, että yhteistyömuodot, toiminnot ja organisaatiot vastuutahoina voivat muuttua tulevaisuudessa.

Tavoitteena on säätää kehitysyhteistyön järjestämisestä lain vaatimalla tavalla. Samalla ulkoministeriö pyrkii löytämään valtiosääntöoikeudellisia tulkintaperiaatteita varsinkin PL 124 §:n osalta siten, että ulkoministeriö kykenee tulevan lainsäädännön ja sen esitöiden perusteella arvioimaan mahdollisimman kattavasti, miltä osin ulkoinen asiantuntija hoitaa julkista hallinto-tehtävää sen toimeenpannessa kehitysyhteistyöhön liittyviä tehtäviä ulkoministeriön toimesta.

¹² Ks. julkaisu ”Virkavastuu julkishallinnon muuttuvassa toimintaympäristössä”, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:14, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163833>

Lisäksi arviomuistion osioissa 2.3-2.5 arvioidaan nykytilan valossa säädöstarpeita ilmoittajan-suojelua, valtionavustuslainsäädäntöä, kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia sekä ulkoministeriön toimivaltaa valtiosopimusten tekemistä koskien.

2.1 Virastolain kumoaminen ja toimivallan siirtoa koskevat kysymykset (PL 2.3 §)

2.1.1. Kehitysyhteistyötä koskeva toimivallan siirto muille viranomaisille

Kehitysyhteistyötoiminnan monipuolistuessa valtion virastot ja laitokset tulivat mukaan kehitysyhteistyöhankkeiden toteuttamiseen 1960-luvulla ensin opetusallalla. Sitten yhteistyö on laajentunut muille aloille. Säädöspohjana virastojen ja laitosten mukaan ottamisella on käytetty vuodesta 1989 lähtien lakia valtion virastojen ja laitosten osallistumisesta yhteistyöhön (382/1989, jäljempänä ”virastolaki”).

Virastolakia säädettäessä yhteistyö valtion virastojen ja laitosten kanssa haluttiin pitää menettelyllisesti kevyenä, mistä johtuen toimijat rajattiin vain ulkoministeriön kanssa samaan oikeushenkilöön kuuluviin valtion virastoihin ja laitoksiin. Lakia säädettäessä näkemys oli, että valtion laitoksilta ja virastoilta tehtäviä toimeksiantoja ei tarvitse kilpailuttaa. Laki toimi siis alun perin kehitysyhteistyön järjestämisen menettelyllisenä keventäjänä. Toisaalta laki tarjosi myös säädöspohjan yleistoimivallalle¹³, jonka perusteella valtion virastojen ja laitosten oli mahdollisuus osallistua kehitysyhteistyön toteuttamiseen, siinäkin tapauksessa, että viraston tai laitoksen omassa lainsäädännössä ei olisi säädetty toimivallasta tehdä yhteistyötä kehittyvien maiden kanssa.

Virastolaissa säädetyn yleistoimivallan nojalla on annettu valtion virastoille ja laitoksille viime vuosina varsinkin niin kutsuttuja IKI-toimeksiantoja (instituutioiden välisen kehitysyhteistyön instrumentti, IKI), mutta myös muita virastotoimeksiantoja. Virastolain yleistoimivaltaa on käytetty myös säädöspohjana delegoidessa EU-varoja toiselle viranomaiselle (niin sanottu EU-delegoituyhteistyö)¹⁴, joka laajentaa jo ennestään aktiivisten virastojen kehitysyhteistyötä koskevaa hanketoimintaa.

Tässä arviomuistion osiossa käsitellään kehitysyhteistyötä koskevien tehtävien antamista toiselle viranomaiselle ja sitä koskevia toimivaltakysymyksiä perustuslain 2 § 3 momentin valossa.

Toimivallan siirtoa koskevat säännökset

Viranomaiselta toiselle viranomaiselle tehtäviä siirrettäessä herää toimivallan siirtämistä koskevia kysymyksiä. Toimivaltakysymysten oikeudellinen pohja on oikeusvaltioperiaatteessa, jonka noudattaminen edellyttää, että julkisen vallan käyttäijällä on aina viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste.¹⁵ Periaate on sisällytetty perustuslaissa säädettyyn hallinnon lainalaisuusperiaatteeeseen, joka edellyttää julkisen vallan käytön perustuvan eduskunnan säätämään lakiin (PL 2 §3 momentti). Perustuslain mukaan ”*Julkisen val-*

¹³ Laki virastojen ja laitosten osallistumisesta kehitysyhteistyöhön (382/89) 1 §:n mukaan ”Valtion virasto tai laitos voi yhteistyössä ulkoasiainministeriön kanssa osallistua valtion tulo- ja menoarviossa kehitysyhteistyöhön osoitettujen määrärahojen rajoissa kehitysyhteistyötehtäviin kotimaassa ja ulkomailla sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.”

¹⁴ Kuvattu tarkemmin arviomuistion osiossa 2.1.3.

¹⁵ HE 1/1998 vp, s. 74, PeVL 29/2013 vp, s.2/1

lan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan viranomaiset eivät voi siirtää toimivaltaa toisilleen ilman lailla säädettyä perustetta (PeVL 24/2006 vp). Viranomaisella ei siten voi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei ole nimenomaista tukea laissa.¹⁶ Lähtökohtana siis on, että kussakin asiassa toimivaltaisen viranomaisen tulee käydä ilmi laista.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti.¹⁷ Viranomaiselle ei siten voida lailla antaa täysin rajoituksetonta valtuutta siirtää tehtäviään tai toimivaltaansa toiselle viranomaiselle.¹⁸ Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 52/2001 vp) todennut rajoituksettoman toimivallan siirtämistä koskevien säädösten olevan ongelmallista perustuslain 2 §:n 3 momentin säännösten kannalta ja vaatinut lausunnossaan säädösten täsmällisempää sääntelyä. Lausunnossa oli kyse yksityisten henkilöiden valvonnasta ja valvontavallan kohdistumisesta perusoikeuksiin.

Ulkoministeriö tarvitsee sen kehitysyhteistyöhön liittyviä tehtäviä toimeenpanoon muita toimijoita, niin muita viranomaisia kuin yksityisiäkin. Kuitenkaan harvan muun valtion viranomaisen osalta on säädetty kehitysyhteistyöhön liittyvien tehtävien hoitamisesta niitä koskevissa laeissa. Ulkoministeriö käyttää kehitysyhteistyöhön liittyvien tehtävien toimeenpanoon laajasti muita viranomaisia, eikä ulkoministeriö voi edellyttää, että muut viranomaiset säätäisivät kehitysyhteistyöhön liittyvistä tehtävissä omassa lainsäädännössään huomioiden, että kehitysyhteistyön järjestäminen on annettu valtionhallinnossa ulkoministeriölle. Yleistoiimivallasta säätäminen ulkoministeriön omassa lainsäädännössä on siis ollut perusteltua ja virastolakia vastaavasta yleistoiimivallasta säätäminen on myös tärkeää myös jatkossa kehitysyhteistyön toimeenpanon varmistamiseksi.

Uuteen lakiin kehitysyhteistyön järjestämisestä esitetään siis säädettäväksi nykyisen virastolain tapaan yleistoiimivallasta, joka antaa muille viranomaisille mahdollisuuden toimeenpanna kehitysyhteistyöhön liittyviä tehtäviä ulkoministeriön toimeksiannosta. Laissa huomioidaan yllä esitetty perustuslakivaliokunnan kanta toimivallan siirtämisestä säätämisen edellytyksistä määrittelemällä toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset riittävän täsmällisesti.

2.1.1.1. Instituutioiden välisen kehitysyhteistyön instrumentti (IKI-yhteistyö)

Valtion virastot ja laitokset ovat merkittäviä osajia hallinnonaloillaan. Vuodesta 2008 virastoille on mahdollistettu erillinen kehitysyhteistyön IKI-instrumentti kehittyvien maiden kapasiteetin vahvistamiseksi. Kapasiteetin vahvistamisella tarkoitetaan kumppanimaan viranomaisten

¹⁶ PeVL 67/2010 vp, s. 5

¹⁷ PeVL 49/2014 vp, s. 4/II, PeVL 32/2012 vp, s. 6, PeVL 21/2009 vp, s. 4–5, PeVL 19/2009 vp, s. 4, PeVL 3/2009 vp, s. 4, PeVL 51/2006 vp, s. 9, PeVL 24/2006 vp, s. 2–3, PeVL 18/2004 vp, s. 2, PeVL 17/2004 vp, s. 2, PeVL 65/2002 vp, s. 4, PeVL 47/2001 vp, s. 3, PeVL 45/2001 vp, s. 5, PeVL 21/2001 vp, s. 4, PeVL 7/2001 vp, s. 4

¹⁸ PeVL 9/2014 vp, s. 3; PeVL 61/2010 vp, s. 5 – vrt. PeVL 11/2002 vp, s. 6–7; PeVL 35/2008 vp, s. 3, PeVL 14/2008 vp, s. 3, PeVL 8/2006 vp, s. 4, PeVL 19/2005 vp, s. 8, PeVL 11/2004 vp, s. 2, PeVL 14/2003 vp, s. 3, PeVL 72/2002 vp, s. 2–3, PeVL 52/2001 vp, s. 5, PeVL 29/2013 vp, s. 2, PeVL 55/2005 vp, s. 3, PeVL 47/2005 vp, s. 5–6

henkilöstön osaamisen, organisaation toimintatapojen ja toimintapuitteiden sekä yhteistyöverkostojen kehittämistä yhteistyössä. IKI-instrumentin varoista rahoitetaan suomalaisten valtion virastojen ja laitosten yhteistyötä kehitysmaiden vastaavan alan toimijoiden kanssa. IKI-hankkeen tulee nousta kumppanimaan tarpeesta ja kumppanimaan toimijan omasta aloitteellisuudesta.

Valtion virastot ja laitokset ovat toteuttaneet lakia säädettäessä vuoden 2008 jälkeen yhteensä yli 120 hanketta. Vuositasolla ulkoministeriö käynnistää kolmesta kuuteen uutta IKI-hanketta ja käynnissä vuositasonalla ollut viime vuosina noin 10 hanketta eri virastojen ja laitosten kanssa. Instrumentin kautta suomalainen valtion virasto tai laitos on voinut tarjota oman osaamisalueensa osalta osaamista kehittyvän maan kumppanivirastolle tai laitokselle. Hankkeet ovat kohdentuneet pääosin korkean osaamisen erityisalueille esimerkiksi säätiedon, maaperän ja mineraalien hallinnoinnin, bioturvallisuuden sekä ympäristön tilan seurannan ja teollisuuden luvituksen alalla. Suomen puolelta hankkeita ovat toteuttaneet esimerkiksi Luonnonvarakeskus, Geologian tutkimuskeskus, Ilmatieteen laitos, Ympäristökeskus, Biologisten uhkien osaamiskeskus, Sotilaslääketieteen Keskus ja Vero. Kapasiteetinvahvistamisen ohella IKI-instrumentin täydentävinä tavoitteina voi olla esimerkiksi kumppanimaan toimijan palveluiden parantaminen ja tuotekehittelytoiminta, toimijan organisaation kehittäminen ja organisaation toimintatapojen uudistaminen, henkilöstön tietotaidon lisääminen, kansainvälistyminen ja verkostoituminen. Yhteistyön tulee olla selvästi kohdennettua ja sen tavoitteellisuus ja tuloksellisuus tulee voida selkeästi esittää. Useissa tapauksissa yhteistyö on poikannut lisää toimeksiantoja kumppanimailta tai kansainvälisiltä rahoittajilta.

IKI-hankkeiden aloite ja hanke-esitys tulee aina valtion virastolta tai laitokselta yhdessä kumppanivaltion viranomaisen kanssa ulkoministeriölle. Alkuperäinen idea voi tulla suomalaiselta tai kumppanimaan virastolta tai laitokselta, jotka hakeutuvat yhteen hallinnonalaansa koskevan kumppaniviraston tai laitoksen kanssa ja valmistelevat alustavan hanke-esityksen ulkoministeriölle esiteltäväksi. Aloite IKI-hankkeen valmisteluun ja toteuttamiseen ei siis tule ulkoministeriöltä vaan se tulee kumppanimaalta ja suomalaiselta viranomaiselta ja toimeksiantosopimus solmitaan vasta hankevalmisteluvaiheessa.

Uuteen lakiin säädettävällä toimivaltasäännöksellä annettaisiin jatkossakin IKI-yhteistyötä koskevia tehtäviä muille viranomaisille.

2.1.1.2. Virastoja ja laitoksia koskevan määritelmän päivitys

Nykyisen virastolain soveltamisala, valtion virastoja ja laitoksia koskien, on aiheuttanut epäselvyyksiä kehitysyhteistyön toimeenpanoa tekevien toimijoiden osalta. Virastolain määritelmä on herättänyt epäselvyyttä tiettyjen toimijoiden osalta, jotka eivät täysin mene valtion virasto tai laitos-määritelmän alle. Virastoja ja laitoksia koskevaa tarkkaa määritelmää ei myöskään löydy lainsäädännöstä. Uudessa laissa on siis tarve täsmentää virastojen ja laitosten määritelmää sitä kautta selkeyttää kehitysyhteistyötehtäviä koskevan toimivallan kohdetta. Arviomuistiossa ehdotetaan, että nykyinen virastoja ja laitoksia koskeva sääntely selvennetään koskemaan viranomaisia siinä merkityksessä kuin laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999) viranomaisista 4 §:ssä säädetään. Näin ollen uuden kehitysyhteistyön järjestämistä koskevan lain soveltamisala olisi yhdenmukainen julkisuuslain säätämän viranomaismääritelmän kanssa¹⁹,

¹⁹ Viranomaisella tarkoitetaan julkisuuslain 4 §:n mukaan: 1) valtion viranomaisia ja liikelaitoksia; 2) kunnan ja kuntayhtymän viranomaisia; 3) hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaisia; 4)

eikä aiheuttaisi tulkintaepäselvyyksiä. 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 liikelaitoksia²⁰ sekä itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja muita itsenäisiä julkisoikeudellisia toimielimiä²¹.

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.²² 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. 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

2.1.1.3. Virastojen ja laitosten kanssa tehtävän yhteistyön hinnoittelu ja kilpailutus

Virastolakia 1980-luvulla säädettäessä ajateltiin, että rajaamalla toimijat valtion laitoksiin ja virastoihin pystyttäisiin pitämään toimeksiannot menettelyllisesti kevyenä, koska ne voitaisiin tehdä suoraan valtion sisällä. Soveltamisalaa perusteltiin myös taloudellisilla näkökohdilla ajatellen, että valtion sisäiset toimeksiannot voitaisiin tehdä omakustannushintaan perustuen. Virastolakiin säädettiin silloisen 1970-luvulla säädetyin maksuperustelain (980/73) 2 §:n 1 momentin mahdollistama poikkeus, jolla mahdollistettiin kehitysyhteistyötehtävistä virastoille tai laitoksille aiheutuvien kustannusten omakustannehinnoittelu toimeksiantaja tehtäessä²³.

tuomioistuimia ja valitusasioita käsitteleviä lautakuntia; 5) eduskunnan virastoja; 6) itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ja muita itsenäisiä julkisoikeudellisia toimielimiä; Eläketurvakeskuksen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen asiakirjoihin lakia kuitenkin sovelletaan 5 §:ssä säädetyllä tavalla; 7) lain tai asetuksen taikka valtion viranomaisen, tuomioistuimen tai valitusasioita käsittelevän lautakunnan päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettuja lautakuntia, neuvottelukuntia, komiteoita, toimikuntia, työryhmiä, toimitusmiehiä, kunnan, kuntayhtymän, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän tilintarkastajia sekä muita niihin verrattavia toimielimiä.

²⁰ Valtion liikelaitoksia ovat nykyhetkellä Metsähallitus ja Senaattikiinteistöt

²¹ Muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ovat muun muassa Kansaneläkelaitos, Suomen Pankki ja Työterveyslaitos

²² Tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan käytännöt Hallintopolitiikka, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:58, S 30, Saatavilla: https://julkaisut.valtio-neuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165086/VM_2023_58.pdf?sequence=1&isAllowed=y

²³ Laki valtion virastojen ja laitosten osallistumisesta kehitysyhteistyöhön (382/1989) 4 §: *Tässä laissa tarkoitetuista kehitysyhteistyötehtävistä virastolle tai laitokselle aiheutuvat kustannukset veloitetaan ulkoasiainministeriön pääluokassa kehitysyhteistyöhön osoitetuista määrärahoista. Kustannukset laskeaan ottaen huomioon, mitä valtion maksuperustelain (980/73) 2 §:n 1 momentissa on säädetty.*

Valtion maksuperustelaki 980/1973, 2 §:n 1 momentin mukaan: ”Maksun suuruus tulee määrätä jäljempänä mainituin poikkeuksin suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrä eli suoritteen omakustannusarvoa vastaavaksi. Kokonaiskustannuksiin on luettava suoritteen tuottamisesta viranomaiselle aiheutuvien välittömien kustannusten lisäksi myös hallintokustannukset, edellisiin sisältyvät henkilökunnan eläkekustannukset, käyttöomaisuuden poistot, käyttö- ja vaihto-omaisuuteen sijoitetun pääoman korkokustannukset sekä muut kustannukset siltä osin kuin ne

Virastolain voimaantumisen jälkeen valtion maksuperustelakia muutettiin 1990-luvulla. Vuonna 1992 voimaan tullessa ja edelleen voimassa olevassa valtion maksuperustelaissa (150/1992) säädettiin valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista. Laissa suoritteet jaettiin maksullisiin ja maksuttomiin sekä julkisoikeudellisista suoritteista perittäviin maksuihin. Lain 4 §:ssä säädetään lista maksullisista suoritteista, jollei suoritteiden maksuttomuudelle ole perusteltua syytä. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan tällaisia maksullisia suoritteita ovat muun muassa palvelut, jotka on tuotettu tilauksesta tai muusta toimeksiannosta. Lain 4 §:n 2 momentin mukaan ”Suoritteeseen tulee olla maksullinen etenkin silloin, kun myös muu kuin valtion viranomainen tuottaa sitä tai siihen verrattavaa suoritetta maksullisena tai kun suoritteiden tuottaminen liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan.” Liiketaloudellisin perustein hinnoiteltua maksullista toimintaa ei saa tukea viranomais-toimintaan liittyvillä määrärahoilla, eli niitä koskee ristiin subvention kielto.²⁴

Valtion virastojen ja laitosten kehitysyhteistyöhön liittyvien palvelujen hinnoittelua on koitettu selvittää vuosien varrella. Valtion virastojen ja laitosten kehitysyhteistyöhön liittyvät palvelut tulkittiin siis pitkään maksuperustelain mukaan suoritteiksi, joiden hinnoittelusta voitiin päättää virastolakiin säädetyllä poikkeuksella omakustannehinnoittelun mukaisesti. Valtiovarainministeriö on kuitenkin huomionut ulkoministeriötä koskevassa selvityksessään vuonna 1997, että virastolain viittaussäännös kustannusten veloitusperiaatteista ei enää perustu voimassaolevaan maksulainsäädäntöön. VM huomioi lisäksi, että koska kehitysyhteistyöhankkeiden toteuttamiseen voivat osallistua myös yksityiset yritykset, on kilpailutilanteen kannalta pidettävä erityisen tärkeänä, että myös valtion virastot ja laitokset veloittavat aiheutuneet kustannukset markkina-perusteisesti. VM totesi selvityksessään, että hinnoitteluperusteista olisi sisällytettävä selkeät säännökset kehitysyhteistyölainsäädäntöön.²⁵ Ulkoministeriö huomioi kuitenkin, että IKI-toiminnan osalta on kyse hankkeesta, joka alkaa suomalaisen ja kumppanimaan viranomaisen aloitteesta, ei ulkoministeriön toimeksiannosta, mikä käytännössä tekee huomion suomalaisen kumppanin kilpailutuksesta vaikeaksi.

Virastolain vanhentunut maksuperustesäännös on johtanut eriäviin käytäntöihin virastoyhteistyön hinnoittelussa ja sitä koskevassa ohjeistuksessa. Käytännössä tämä on johtanut epäselvyyksiin sen osalta, milloin virastoyhteistyötä voidaan toteuttaa omakustannehinnoittelun mukaisesti ja milloin hinnoittelun tulee perustua liiketaloudelliseen hinnoitteluun. Vuodesta 2017 lähtien päivitetystä virastojen kapasiteetin vahvistamisesta koskevassa IKI-instrumentista koskevassa IKI-manuaalissa on ohjeistettu, että IKI-toimintaa käsitellään liiketaloudellisen hinnoittelun perusteella, ellei muuta sovita. Käytännössä tämä on tarkoittanut pääasiassa liiketaloudellista hinnoittelua, mikä on johtanut ulkoministeriön näkökulmasta kustannusten nousuun. Käytännössä, mikäli virastolla tai laitoksella ei ole ollut markkinahinnoitteluun kantaa, on voitu käyttää myös omakustannehinnoittelua. Kysymys siitä, minkälaista hinnoittelua IKI-yhteistyössä tulisi käyttää riippuu toiminnan kirjanpidollisesta muodosta. Alla olevassa osiossa on

koskevat kysymyksessä olevan suoritteiden osuutta viranomaisen tällaisista kustannuksista. Kokonaiskustannuksiin on luettava myös muulle kuin maksuperivälle valtion viranomaiselle aiheutuvat vastaavat kustannukset, mikäli se muulla tavoin kuin ohjeita ja määräyksiä antamalla oleellisesti osallistuu suoritteiden ottamiseen eikä näitä kustannuksia korvata valtiolle erikseen.”

²⁴ Valtiovarainministeriö, Tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteiden toiminnan käytännöt, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:58, S. 46, Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165086/VM_2023_58.pdf?sequence=1&isAllowed=y

²⁵ Selvitys valtion maksuperustelain soveltamisen ongelmakohdista, Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita, ISSN 0788-6322; 1997, s. 34

avattu IKI-yhteistyön kirjanpidollista muotoa koskevaa arviota ja sen vaikutuksista uuteen lakiin säädettävään maksuperustesäännökseen ja kilpailuttamisvelvollisuuteen.

IKI-toiminnan muoto ja maksuperuste

IKI-yhteistyön kirjaamisessa on ollut kirjanpidollisesti eriäviä käytänteitä eri virastojen ja laitosten välillä, mikä osaltaan on vaikuttanut maksuperustetta koskevaan epäselvyyteen. Osa IKI-toimijoista on käsitellyt hankkeita yhteistoimintana, osa yhteisrahoitteisena toimintana, osa laskuttaen liiketaloudellisin perustein ja osa maksullisena toimintana kuitenkin laskuttaen omakustannehinnoittelun mukaan. VM:n alaisen valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeessa toimineen tutkimusjaoston selvityksen mukaan talousarviotalouden sisäisessä toiminnassa laajemminkin haasteena on ollut erilaisten rahoittamistapojen ja niihin liittyvien menettelytapojen sekoittuminen.²⁶ Selkeiden hinnoittelukäytänteiden lisäksi valtionhallinnon sisäisen kirjanpidon täsmäämisen vuoksi olisi tärkeää, että valtionhallinnon toimijat kirjaisivat IKI-toiminnan perustuen selkeisiin laskutusperiaatteisiin. Ulkoministeriö pyrkii tällä arviomuistiolla selvittämään IKI-toiminnan maksuperustetta ja kirjanpidollista muotoa.

VM:n tutkimusjaoston selvityksen mukaan valtion talousarviotalouden sisäisessä yhteistoiminnassa on kyse tilanteista, joissa rahoitetaan usean viranomaisen tehtäväkokonaisuuden hoitoa, korvataan virastojen välisiä viranomaistehtäviin liittyviä kustannuksia tai hoidetaan virastojen välisiä, sopimuksiin perustuvia viranomaistehtäviä. Yhteistoiminnassa on kyse *vastikkeellisesta ja lakisääteisestä* viranomaistoiminnasta. Yhteistoiminnan suoritetta tuotetaan valtion sisäisesti, *eikä sille ole ulkopuolista markkinaa*. Kyse on siis lakisääteisten viranomaistehtävien hoidosta, joiden rahoittamiseen toinen viranomainen osallistuu tai joiden hoitamiseen liittyviä tehtäviä toinen viranomainen korvaa. Jos tilanne ei ole selvä, viraston tai asianomaisen ministeriön on ratkaistava, onko kyse maksullisesta toiminnasta vai yhteistoiminnasta (Maksuperustelaki 8 ja 9 §).²⁷

IKI-toiminnan kirjanpidollista muotoa arvioitaessa suhteessa yhteistoiminnan käsitteeseen on ensinnäkin huomioitava, että kehitysyhteistyö on valtionhallinnossa ulkoministeriön lakisääteiseksi tehtäväksi katsottu tehtävä, jonka toimeenpanemiseksi ulkoministeriö rahoittaa valtion muiden viranomaisten tuottamia palveluita IKI-instrumentin kautta. IKI-toiminta on myös luonteensa osalta rinnastettavissa kyseisen viraston varsinaiseen toimintaan, sillä virastojen ja laitosten osallistumisesta kehitysyhteistyöhön annetun lain 2 §:n mukaan kehitysyhteistyötehtäviin osallistuminen edellyttää myös, että tehtävät soveltuvat viraston tai laitoksen varsinaiseen toimintaan.

Ulkoministeriön IKI-toiminta on lisäksi katsottu vastikkeelliseksi. Vastike on ulkoministeriön tilaama ja rahoittama IKI-palvelu, vaikkakin on syytä huomioida, että lopullisen hyödyn viraston tai laitoksen tuottamasta palvelusta saa kehittyvä kumppanimaa tai alue. Ulkoministeriön arvio lähtee siis siitä, että IKI-toiminnassa on kyse vastikkeellisesta lakisääteisestä viranomais-toiminnasta.

²⁶ Valtiovarainministeriö, Tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan käytännöt (valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:58), S. 37 https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165086/VM_2023_58.pdf?sequence=1&isAllowed=y

²⁷ Valtiovarainministeriö, Tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan käytännöt (valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:58), S. 48 https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165086/VM_2023_58.pdf?sequence=1&isAllowed=y

VM:n tutkimusjaoston selvityksen mukaan yhteisrahoitteinen toiminta on toimintaa, johon saadaan rahoitusta joko valtion ulkopuolelta tai toiselta virastolta tai laitokselta *ilman velvoitetta luovuttaa rahoittajalle välitöntä vastiketta*. Yhteisrahoitteinen toiminta on siihen osallistuville viranomaisille vapaaehtoista, omista intresseistä lähtevää, *eikä se voi perustua toimeksiantoon*. Ulkoministeriö arvioi, että koska IKI-toiminta on katsottu vastikkeelliseksi ja koska yhteisrahoitteisen toiminnan on arvioitu soveltuvan pääasiassa tutkimus- ja kehitystyöhön, ei se muoldoltaan kirjanpidollisesti täysin sovellu IKI-yhteistyöhön.

Ulkoministeriö on alustavasti selvittänyt maksuperustetta koskevaa sääntelyä ja oikeaa kirjaa-mistapaa läpi yhdessä Valtiokonttorin kanssa. Selvityksessä on ensinnäkin havaittu, että IKI-toiminta pitää sisällään yhteistyötä valtion virastojen ja laitosten kanssa, joiden omassa lainsäädännössä on säädetty eriävällä tasolla tehtävistä, joita se IKI-yhteistyössä toteuttaa. IKI-yhteistyötä voidaan tehdä esimerkiksi valtion virastojen ja laitosten kanssa, joille on virasto- tai laitospohjaisessa lainsäädännössä säädetty yksinoikeus palvelun toteuttamiseen eikä sille ole ulkopuolista markkinaa. Tällainen on esimerkiksi ulkoministeriön IKI-yhteistyö Verohallinnon kanssa. Verotusta koskevan viranomaisyhteistyön osalta palvelua ei tarjota markkinoilla yksityisten toimijoiden toimesta. Tilanteissa, jossa IKI-toiminta on virastolle tai laitokselle vapaaehtoista ja vastikkeellista, ja kun viraston tai laitoksen lainsäädännössä on annettu tehtävään yksinoikeus, voidaan IKI-toiminta ulkoministeriön arvion mukaan katsoa siis yhteistoiminnaksi. Tällöin ulkoministeriön arvion mukaan maksuperuste määräytyy maksuperustelain 3 §:n 2 momentin mukaan. Lain 3 §:n 2 momentin mukaan jos viranomaisella on palvelun suorittamiseen yksinoikeus, käsitellään sitä julkisoikeudellisena suoritteena²⁸, eikä maksuperustelakia sovelleta. Tällöin maksuperuste on toimeksiantajan ja vastaanottavan organisaation sovittavissa, mikä tarkoittaa, että toiminta voi olla omakustannehinnoitteluun tai muihin hinnoitteluperiaatteisiin perustuvaa. Tilanteessa, jossa valtiolla on yksinoikeus palvelun tuottamiseen tai tilanne, jossa valtion oman tuotannon ja yksityisen sektorin välillä ei vallitse kilpailutilannetta ei tarvitse kilpailuttaa. Tilanteessa, jossa kyse on yhteistoiminnasta, ei siis tarvitse kilpailuttaa.²⁹

Toisaalta ulkoministeriö tekee IKI-yhteistyötä myös valtion virastojen tai laitosten kanssa, joiden osalta palvelua koskien ei ole säädetty laissa yksinoikeutta ja vastaavanlaista palvelua saatavat toteuttaa myös yksityiset toimijat. IKI-hankkeiden osalta on kuitenkin huomioitava, että IKI-hankkeen aloite ja alustava hanke-esitys tulee kumppanimaalta yhdessä suomalaisen valtion viraston tai laitoksen kanssa. IKI-hankkeen tavoitteena on aina Suomen ja kumppanimaan välinen viranomaisyhteistyö ja kumppanimaan viranomaisen osaamisen tai muun kapasiteetin vahvistaminen, johon IKI-hanketta toteuttava suomalainen virasto tai laitos tuo tarvittavan vi-

²⁸ Valtion maksuperustelain (150/1992) 3 §:n mukaan Tässä laissa tarkoitetaan: 2) julkisoikeudellisella suoritteella valtion viranomaisen suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus

²⁹ Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä, Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 180/2009, <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/07/03094842/asiantuntija-180-2008.pdf> . VTV huomautti ulkoministeriötä siitä, että EU-oikeuden syrjimättömyysperiaate soveltuu myös omana työnä tehtäviin hankintoihin. Lisäksi VTV totesi, ettei ole tehokkaiden markkinoiden ja julkisen toiminnan taloudellisuuden turvaamisen kannalta taloudellisesti perusteltua tuottaa valtiokonsernin sisäisesti omana työnä palveluja, jotka kilpailevat yksityisen toiminnan kanssa. Näistä syistä VTV kehotti ulkoministeriötä rajaamaan kehitysyhteistyössä ilman kilpailutusta valtion virastoilta ja laitoksilta hankittavat palvelut niihin, joissa valtiolla on lakiin perustuva yksinoikeus palvelun tuottamiseen tai joissa valtion oman tuotannon ja yksityisen sektorin kesken ei vallitse kilpailutilannetta.

viranomaisosaamisensa. Suomalainen virasto tai laitos tuo IKI-hankkeeseen ymmärryksensä valtionhallinnon prosesseista, rakenteista ja järjestelmistä sekä kansalliseen, että kansainväliseen politiikkaan liittyvän kokonaisosaamisensa. Näistä syistä on katsottu, että vain viranomainen voi toimia IKI-kumppanina ja virastolla tai laitoksella on ainakin tosiasiallinen yksinoikeus IKI-toiminnan suorittamiseen. Ulkopuolisen markkinan olemassaolo hankkeessa, jonka aloite ja suunnittelu lähtee viranomaisilta itseltään ja joka perustuu vahvasti viranomaisosaamiseen, on siis ulkoministeriön arvion mukaan teoreettinen.

Tilanteessa, jossa valtion virastolla tai laitoksella ei ole palveluun yksinoikeutta ja palvelua toteuttavat myös yksityiset toimijat, on kyse kirjanpidollisesti valtion sisäisestä hankinnasta. Valtion sisäisessä hankinnassa toiminnan hinnoittelu riippuu toiminnan luonteesta. Ulkoministeriön arvion mukaan arvioitavaksi tulee se, onko viranomaisella monopoliasema maksuperustelain 3 §:n mukaisesti, eli onko viranomaisella tosiasiallinen yksinoikeus suoritteen tuottamiseen vai onko kyseessä liiketaloudellisesti hinnoiteltava palvelu maksuperustelain 7 §:n nojalla. Kummassakin tapauksessa maksuperustelakia sovelletaan.

Tätä arviomuistiota koskevalla lausuntokierroksella ulkoministeriö pyrkii selventämään, onko kaikessa IKI-toiminnassa kyse yhteistoiminnasta, johon maksuperustelakia ei sovelleta vai onko osassa toimintaa kyse valtion sisäisestä hankinnasta, jolloin maksuperustelakia sovelletaan esimerkiksi maksuperustelain 3 §:n mukaisen monopoliaseman mukaisesti. Ulkoministeriö kuulee mielellään myös arvioita sen osalta, voisiko maksuperustelain 4 §:n 2 momentin mukainen erityissäännös selventää maksuperustetta koskevaa oikeustilaa. Lausuntokierroksen perusteella uuteen lakiin kehitysyhteistyön järjestämisestä muotoillaan uudet säännökset IKI-yhteistyön ja muun viranomaistyön maksuperusteesta.

IKI-toiminnan kilpailuttamisvelvoite

VTV:n ulkoministeriötä koskevan toiminnantarkastuskertomuksen mukaan vain tilanteissa, joissa valtiolla on yksinoikeus palvelun tuottamiseen tai jossa valtion oman tuotannon ja yksityisen sektorin välillä ei vallitse kilpailutilannetta, ei palvelua tarvitse kilpailuttaa.³⁰ Kilpailuttamisvelvoitteen osalta ulkoministeriö on soveltanut IKI-toiminnassaan tulkintaa siitä, että IKI-toiminta on IKI-yhteistyökumppaneiden aloitteesta lähtevää, ulkoministeriön rahoittamaa viranomaisyhteistyötä, jota ei ole mahdollista kilpailuttaa. IKI-toiminnassa ei katsota olevan kilpailutilannetta valtion ja yksityisen sektorin välillä tässä osiossa aiemmin kuvatuin perustein.

2.1.1.4. Monitoimijamallien rahoitus

Nykyistä IKI-instrumenttia on käytetty rahoittamaan hankkeita, joissa Suomen osalta toimeksisaajana toimii yksi virasto tai laitos. Tulevaisuudessa ulkoministeriöllä voi kuitenkin olla tahtotila rahoittaa useamman toimijan toimeksiantoja- tai hankkeita IKI- tai muun toimeksiannon tai hankeinstrumentin kautta. Tahtotilana olisi mahdollisuus rahoittaa yksittäisten viranomaisten lisäksi usean tahon muodostamaa monitoimijahanketta eli toimijoiden konsortiota. Konsortio voisi muodostua vain viranomaisista tai esimerkiksi viranomaisista, korkeakouluista ja säätiöistä ja mahdollisesti yrityksistä.

³⁰ Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä, Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomukset 180/2009, <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/07/03094842/asiantuntija-180-2008.pdf>

Monitoimijahankkeita on rahoitettu tutkimusyhteistyön saralla yhteisrahoitteisena tutkimuksena, mutta valtiovarainministeriön selvityksen mukaan tähän on liittynyt haasteita. Yhteisrahoitteista tutkimusta selvittänyt tutkimusjaosto on todennut selvityksessään yhteisrahoitteisten hankkeiden kehittämisehdotuksena, että: ”Yhteishankkeiden rahoittamista on yleisesti ottaen tarkoituksenmukaista edistää. Tutkimushankkeiden osalta suositellaan, että usean toimijan yhteishankkeita toteutetaan mallilla, jossa kukin toimija on asianosainen ja hakee rahoitusta omalle osuudelleen. Tällöin rahoituspäätös ja sen osana olevat ehdot sitovat kutakin osapuolta suoraan, ja kukin osapuoli raportoi omasta toiminnastaan ja taloudestaan.”³¹ Tällä arviomuis- tiolla ulkoministeriö pyrkii selvittämään, tulisiko myös ei-tutkimushankkeita koskevat monitoi- mijamallit toteuttaa kutakin toimijaa itsenäisesti rahoittaen. Ulkoministeriön arvion mukaan täl- lainen toiminta olisi viranomaisten välillä kirjanpidollisesti yhteistoimintaa³² ja viranomaiset hankkisivat tarvittavat palvelut muilta kuin viranomaisilta julkisina hankintoina.³³ Haasteena julkisten hankintojen toteutukselle nähdään kuitenkin tilanteet, joissa muut kuin viranomaiset ovat olleet mukana suunnittelemassa hanketta. Epäselvää on tulkinta esimerkiksi korkeakoulu- jen osalta eli voitaisiinko korkeakoulujen palvelut ottaa osaksi monitoimijahankkeita viran- omaisten tapaan suorina osapuolina vai tuleeko korkeakoulujen palvelut käsitellä julkisina han- kintoina, vaikka voisi olla tarkoituksenmukaista, että ne olisivat mukana jo hankkeen suunnit- teluvaiheessa.

Lisäksi, hankintalain 9 § 1 momentin 13 kohdan mukaan hankintalakia ei sovelleta hankintalain liitteessä A tarkoitettuihin tutkimus- ja kehittämispalveluihin³⁴ koskeviin hankintoihin, paitsi jos niistä saatava hyöty koituu yksinomaan hankintayksikölle sen toiminnassa käytettäväksi ja han- kintayksikkö korvaa suoritettujen palvelujen kokonaan. Kilpailuttamisvelvollisuutta on tarkastel- tava tällöin tapauskohtaisesti hankinnan erityispiirteet huomioon ottaen.³⁵ Valtioneuvoston han- kintaohjeen mukaan ”Jotta kyse olisi hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävästä T&K- palvelusta, tulisi tutkimustulosten olla laajasti ja avoimesti hyödynnettävissä tai hankkeessa tu- lisi olla useampia rahoittajia. Lain soveltamisen ulkopuolelle jäisi muun muassa yhteistyöluon- toinen tutkimus, jossa molemmat osapuolet osallistuvat tutkimuksen sisällön määrittelemiseen ja tutkimuksen rahoittamiseen, jakavat riskin tutkimuksen onnistumisesta ja saavat tutkimuksen tulokset käyttöönsä.” Tämä tarkoittaa, että mikäli toimeksianto on hankinta, eli se on vastik- keellista ja mikäli hankintalain 9 § 1 momentin edellytykset tutkimus- ja kehitystyöstä täyttyvät, voitaisiin toimeksianto tehdä kilpailuttamatta. Ulkoministeriön arvion mukaan, mikäli kyseessä olisi siis tutkimus- ja kehittämistoiminta, jonka hyöty koituisi laajemmalle joukolle ja palvelun- tarjoaja korvaisi osan kustannuksista voisi ulkoministeriön mukaan kyseeseen tulla mainittu

³¹ Tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan käytännöt, Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2023:58, S. 83, Saatavilla: https://julkaisut.valtioneu- vosto.fi/bitstream/handle/10024/165086/VM_2023_58.pdf?sequence=1&isAllowed=y

³² Yhteistoiminnan luonne on kuvattu Tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yh- teisrahoitteisen toiminnan käytännöt, Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2023:58, S. 83, Saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165086/VM_2023_58.pdf?sequence=1&isAl- lowed=y s. 48.

³³ Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä, Valtiontalouden tarkastusviras- ton toiminnantarkastuskertomukset 180/2009, <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/07/03094842/asian- tuntija-180-2008.pdf>

³⁴ Hankintalain liitteen A mukaisia hankintoja ovat mm. Tutkimus- ja kehittämispalvelut sekä niihin liittyvät konsulttipalvelut, Kokeelliset kehityspalvelut sekä Tutkimus- ja kehitystoiminnan suunnittelu ja toteutus.

³⁵ Tutkimusorganisaatioille myönnettävien valtionavustusten ja yhteisrahoitteisen toiminnan käytännöt, Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2023:58, S. 41, Saatavilla: https://julkaisut.valtioneu- vosto.fi/bitstream/handle/10024/165086/VM_2023_58.pdf?sequence=1&isAllowed=y

hankintalain ulkopuolelle jäävä hankinta monitoimijahankkeen sisällä. Ulkoministeriö selvittää tätä arviomuistiota koskevalla lausuntokierroksella näkemyksiä myös siihen, soveltaisiko ulkoministeriön toteuttama IKI-toiminta tai muu toimeksianto edellä mainittuun hankintalain 9 §:n poikkeukseen.

2.1.2. Toimivallan siirto korkeakoulu- ja tutkimusyhteistyössä

Suomalaisilla korkeakouluilla on keskeinen rooli kehityspolitiikassa. Suomi tukee yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kumppanuuksia kehittyvien maiden korkeakoulujen kanssa. Korkeakoulut tukevat kumppanimaiden osaamisen, koulutuksen ja tutkimuksen vahvistamista ja laatua niin sanotun kapasiteetinvahvistamisen ja muun yhteistyön kautta. Korkeakoulut voivat myös tarjota uusia mahdollisuuksia kestävään muutokseen innovaatioyhteistyön avulla sekä laajentamalla tiedeverkostoja kehittyviin maihin. Yhteistyö perustuu aina kumppanimaan määrittelemiin tarpeisiin. Periaatteina ovat tasavertainen kumppanuus ja vastavuoroinen oppiminen. Kumppanikorkeakoulut sitoutuvat hankkeiden toteutukseen ja käyttävät niihin myös omia resurssejaan.

Ulkoministeriö toteuttaa tällä hetkellä korkeakouluyhteistyötä yhdessä Opetushallituksen (jäljempänä OPH) kanssa HEP-ohjelman (aiemmin HEI ICI, Higher Education Institutions' Institutional Cooperation Instrument) ja laajempaa opetussektorin yhteistyötä Finceed-ohjelman kautta, joiden osalta on tunnistettu toimivallan siirtoa koskevia oikeudellisia kysymyksiä.

HEP-ohjelma tukee suomalaisten ja kehittyvien maiden korkeakoulujen välisiä yhteistyöhankkeita, joissa kehitetään korkeakoulujen metodologisia, pedagogisia ja hallinnollisia valmiuksia. Hankkeissa on mukana vähintään kaksi korkeakoulua, toinen Suomesta ja toinen jostakin kehittyvästä maasta. Rahoitettavissa hankkeissa esimerkiksi kehitetään kumppanimaassa opettajankoulutusta, tuetaan opiskelijoiden laajempaa pääsyä korkeakoulutukseen, kehitetään ruokaturvaan liittyvää koulutusta tai biokaasun hyödyntämistä energianlähteenä sekä edistetään vammaisten osallisuutta koulutukseen. Hankkeilla pyritään saamaan aikaan laajaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta kohdemaissa.

Ulkoministeriö on rahoittanut kehitysyhteistyövaroista korkeakoulujen välistä yhteistyötä HEP-ohjelman kautta siten, että ulkoministeriö on Opetushallituksen kanssa tehdyllä toimeksiantosopimuksella (ostopalvelusopimus) antanut ohjelman järjestämistä koskevia tehtäviä Opetushallitukselle. Opetushallitus on vastannut HEP-ohjelman järjestämisestä ja hallinnoinnista. Ulkoministeriö on määritellyn HEP-haun sisällön, Opetushallitus on järjestänyt korkeakouluille suunnatun avustushaun ja esitarkastanut hakemukset sekä antanut hakijoille yleistä neuvontaa. Ulkoministeriö on tehnyt valtionavustuspäätökset OPH:n tekemän esitarkastuksen perusteella. Ohjelman järjestäminen ja hallinnointi opetushallituksen toimesta on ollut tarkoituksenmukaista, sillä opetushallituksella on koulutuksen ja opetuksen osaamista tavalla, jota ulkoministeriö ei pystyisi pysyvänä virkatyönä järjestämään. On myös valtionhallinnon resurssit huomioon ottaen tarkoituksenmukaista jakaa tehtäviä kunkin viranomaisen substanssiosaamisen perusteella.

Ulkoministeriön ja OPH:n yhteistyössä on kyse valtionavustushaun järjestämisen siirtämisestä toiselle valtion viranomaiselle, johon voidaan katsoa liittyvä julkisen vallan käyttöä. Asiaa tulee siis arvioida toimivallan siirtoa koskeva kysymyksen valossa. Ulkoministeriön arvion mukaan edellä kuvatuilla tehtävyillä voidaan antaa jatkossakin OPH:lle tai toiselle viranomaiselle hoidettavaksi tulevassa lainsäädännössä säädettävän yleistötoimivallan nojalla.

Opetuksen alalla ulkoministeriö on antanut toimeksiantosopimuksella Opetushallituksen järjestettäväksi myös FinCEED-osaamiskeskusta koskevan hallinnointikokonaisuuden. FinCEED-osaamiskeskuksen tarkoituksena on lähettää opetusalan asiantuntijoita eripituisiin toimeksiantoihin ja tehtäviin kehittyvien maiden ja kansainvälisten organisaatioiden käyttöön, tarjota opetusalan substanssiosaamista kehitysyhteistyön aloitteiden valmisteluun ja toimeenpanoon, lisätä suomalaisten opetusalan toimijoiden keskinäistä yhteistyötä, kansainvälistä näkyvyyttä ja toiminnan vaikuttavuutta. Finceed-ohjelmassa opetushallitus ylläpitää asiantuntijarekisteriä, josta osaajia voidaan julkisten hankintojen kautta välittää lyhytaikaisiin ja pitkäaikaisiin asiantuntijatehtäviin. Osaamiskeskuksen järjestäminen opetushallituksen yhteyteen on tarkoituksenmukaista, sillä Opetushallitus on kansainvälisesti tunnettu ja laajan asiantuntijakaartin omaava virasto, joka pystyy toimimaan kehitysyhteistyön määrittämässä kentässä hallinnollisesti selkeästi. Osaamiskeskus osallistuu myös EU-rahoitteisten Team Europe Initiative (TEI) ja Global Gateway (GG) hankkeiden toimeenpanoon osana laajempia kansainvälisiä koalitioita. Myös näiden tehtävien osalta tehtävien toteuttaminen yleistoimivallan nojalla on jatkossakin mahdollista.

Tulevaisuudessa ulkoministeriöllä voi olla tahtotila toteuttaa kehitysyhteistyöhön ja tutkimushankkeisiin liittyviä valtionavustushakua korkeakouluille yhdessä muiden viranomaisten kanssa siten, että valtionavustushakemusten arviointityötä ja päätöstentekoa jaetaan. Mikäli katsotaan, että vastaava valtionavustushaku on ulkoministeriölle kuuluva tehtävä ja koska valtionavustuspäätösten tekoon voidaan katsoa liittyvän ulkoministeriölle julkisen vallan käyttöä, on yhteistyössä huomioitava myös toimivallan siirtoa koskevat kysymykset. Ulkoministeriön arvon mukaan tehtävästä voidaan sopia viranomaisille tässä osiossa käsitellyn, uuteen lakiin päivitettävän yleistoimivallan nojalla.

2.1.3. Delegoitu yhteistyö

Suomen kehitysrahoituksen hallinnointitehtävien delegointi toiselle avunantajalle (esim. toisen valtion kehitysyhteistyötoimijalle tai EU:lle) on yksi tapa muiden joukossa kanavoida kehitysyhteistyövaroja tietyille sektorille tai tiettyyn maahan. Kehityspoliittisella delegoinnilla tarkoitetaan kehitysyhteistyövarojen kanavointia tiettyyn toimintaan tai maahan toisen kehitysyhteistyötoimijan kautta. Delegoidussa yhteistyössä varat kanavoidaan ensin johtavalle kehitysyhteistyötoimijalle, joka hallinnoi varoja omien sääntöjensä ja prosessiensa mukaisesti ja saa hallinnointityöstä korvauksena hallintopalkkion. Tämän jälkeen johtava kehitysyhteistyötoimija kanavoi varat eteenpäin kehitysyhteistyöhankkeen tai -ohjelman toteutukseen.

Kehitysrahoituksen delegointijärjestelyt voivat tarjota työvälineen kehitysyhteistyötoimijoiden päällekkäisen työn ja hallintokulujen vähentämiseen. Delegoidulla yhteistyöllä pyritään deegoimaan selkeitä, laajempia kokonaisuuksia ja luomaan mahdollisimman yksinkertaisia järjestelyjä ja käytäntöjä. Delegointijärjestelyjen päätavoitteena on kehitysyhteistyön tuloksellisuuden vahvistaminen ja hallintokustannusten vähentäminen. Delegointijärjestelyt tarjoavat työvälineen päällekkäisen työn ja kulujen vähentämiseen, kun yksi kehitysyhteistyötoimija valtuutetaan käyttämään toimivaltaa yhden tai useamman toimijan puolesta.

Delegoitu yhteistyö on nähty tarkoituksenmukaisena yhteistyömuotona, sillä se voi tarjota Suomelle omia kehitysyhteistyövaroja suuremmat vaikuttamismahdollisuudet strategisesti tärkeissä maissa tai prioriteettisektorilla ja saada aikaan myös laajemmat kehitysvaikutukset. Delegoitu yhteistyö mahdollistaa hankkeiden toteutuksen, joiden hallinnointiin ulkoministeriöllä ei olisi itse mahdollisuuksia henkilöllisten ja taloudellisten resurssien näkökulmasta. Delegoitujen yhteistyön tavoitteena on tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden vahvistaminen.

Kehitysyhteistyössä on vähä tärkeämpää, että kehitysyhteistyön toimijat täydentävät toimiaan ja jokainen tuo yhteistyöhön lisäarvon omien vahvuksiensa ja prioriteettiensa puitteissa. Usean kehitysyhteistyötoimijan resurssien yhdistäminen tarjoaa keinon lisätä kehitysyhteistyötoimijoiden yhteisiä vaikuttamismahdollisuuksia.

2.1.3.1. EU-delegoitu yhteistyö

EU-delegoidulla yhteistyöllä viitataan kehitysyhteistyövarojen hallinnointitehtäviin, joita ulkoministeriö vastaanottaa Euroopan komissiolta. EU-yhteistyö on lisääntynyt virastolain säätämisen jälkeen muun muassa Suomen EU-jäsenyyden myötä sekä sittemmin EU:n linjamuutoksen myötä, jolla EU yhä vahvemmin antaa hankkeiden hallinnointitehtäviä jäsenmaille. Suomi on vuodesta 2017 ottanut EU-delegoituja hankkeita hallinnoitavakseen. EU-delegoitua yhteistyötä voidaan toteuttaa myös toiseen suuntaan ulkoministeriön antaessa kehitysyhteistyövarojen hallinnointitehtäviä EU:lle. Ulkoministeriön delegoidessa hallinnointitehtäviä EU:lle EU hallinnoi varoja ja toteuttaa hankkeita kehittyvissä maissa muita toimijoita apuna käyttäen. Ulkoministeriön hallinnoimissa EU:lta tulevia varoja ulkoministeriö toteuttaa hankkeita niin ikään muiden toimijoiden kautta siirtämällä varoja eteenpäin hanketta toteuttaville tahoille.

EU-delegoitu yhteistyötä laajentaa hankkeiden vaikuttavuutta, mutta niiden juridishallinnollinen järjestäminen voisi olla kevyempää. Tällä arviomuistiolla ulkoministeriö pyrkii selvittämään EU-delegoidun yhteistyön oikeudellisia kysymyksiä EU-delegoidun yhteistyön tarkoituksenmukaiseksi toteuttamiseksi.

EU-delegoidun yhteistyön oikeusperusta on EU:n varainhoitoasetuksessa (EU:n varainhoitoasetus (EU, Euratom) 2024/2509³⁶), jolla vahvistetaan EU:n talousarvion laatimista, toteuttamista ja valvontaa koskevat periaatteet ja menettelyt. Kun ulkoministeriö hallinnoi varoja, EU-delegoidussa yhteistyössä on kyse varainhoitoasetuksen 62 artiklan (Talousarvion toteuttamistavat) 1 kohdan c alakohdan mukaisesta välillisestä hallinnoinnista (”indirect management”). Varainhoitoasetuksen 62 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan komissio voi toteuttaa talousarviota välillisesti siirtämällä talousarvion toteuttamistehtäviä esimerkiksi julkisoikeudellisille elimille (kuten ulkoministeriölle) tai jäsenvaltion yksityisoikeuden mukaisille elimille, joille on annettu tehtäväksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden täytäntöönpano ja joille annetaan riittävät rahoitustakuut.³⁷ Asetuksen 125–152 artiklassa ja 157–162 artiklassa säädetyn mukaisesti, kun tästä säädetään perussäädöksessä. Ulkoministeriön hallinnoimissa varoja perussäädöksenä toimii NDICI-asetus (EU, 2021/947)³⁸ eli EU:n rahoitusväline, joka säätää EU:n ulkoisen toiminnan rahoittamisesta kolmansissa maissa/kumppanimaissa. Asetuksessa määritellään, kuinka paljon varoja on käytettävissä, millaisiin toimiin ja missä maissa varoja voidaan käyttää. EU-delegoidun yhteistyön näkökulmasta NDICI-asetuksen keskeisimmät artikkelit ovat 26 (Yhteistyömenetelmät) artikla ja 28 artikla (Osallistumiskelpoiset henkilöt ja yhteisöt).

³⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2024/2509, annettu 23 päivänä syyskuuta 2024, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä (uudelleenlaadittu). Asetus kokonaisuudessaan: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202402509#d1e6226-1-1

³⁷ Kts. Lista Artiklan 62 1 kohdan alakohdassa c.

³⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/947, annettu 9 päivänä kesäkuuta 2021, naapurus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen – Globaali Eurooppa perustamisesta, päätöksen N:o 466/2014/EU muuttamisesta ja kumoamisesta sekä asetuksen (EU) 2017/1601 ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 480/2009 kumoamisesta. Säädös kokonaisuudessaan: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021R0947#d1e2706-1-1>

Varainhoitoasetuksen 154 artiklan asettamien vaatimusten mukaisesti ja EU-rahoituksen vastaanottamiseksi ulkoministeriön kehitysyhteistyön hallintojärjestelmät on arvioitu Euroopan komission vaatimassa pilariarvioinnissa ("pillar assessment") vuonna 2009 ja uudelleen vuonna 2022. Pilariarvioinnissa on selvitetty muun muassa, että ulkoministeriön menettelyt ovat riittävät esimerkiksi valtionavustusten (4. pilari) ja hankintojen (5. pilarin) osalta. Pilariarviointi luo organisaatiolle vahvan etulyöntiaseman neuvotella Euroopan komission kanssa EU-kehitysrahoituksen vastaanottamisesta neuvotteluteitse (ilman kilpailuttamista) sekä suunnitella ja toimeenpanna kehitysyhteistyöhankkeita komission puolesta kansallisen lainsäädännön ja hallintomenettelyjen puitteissa (delegoitu yhteistyö). Suomessa pilariarvioituja toimijoita ovat tällä hetkellä ulkoministeriö ja Finnfund.

Valtaosa uusista EU-delegoiduista hankkeista on monitoimijahankkeita (Team Europe), joissa toteuttajina on vähintään kaksi EU:n jäsenmaan pilariarvioitua kehitysyhteistyövirastoa tai ministeriötä. Tämä jättää muut kuin pilariarvioituiden suomalaiset virastot ja toimijat epäsuotuisaan asemaan, sillä ne eivät voi toimia sopimuskumppaneina suhteessa EU:hun, mikäli niitä ei ole pilariarvioitu. Suomalaiset toimijat ovat lähteneet osaan hankkeista mukaan alihankintasopimuksilla, vaikka ongelmaksi näissä on muodostunut esimerkiksi vaikuttamismahdollisuuksien puute hankkeessa tehtäviin hankintoihin ja päätöksentekoon liittyen.

Viime vuosina EU-delegoidun yhteistyön hankkeita on toteutettu enenevässä määrin siten, että ulkoministeriö toimii hanketta hallinnoivana osapuolena ja siirtää Euroopan komissiolta tulevia varoja hanketta toteuttaville tahoille. Näissä tilanteissa ulkoministeriö vastaa sopimuksen mukaisesti täysimääräisesti Euroopan komission suuntaan hankkeen toteutuksesta ja sopimuksesta johtuvista velvoitteista, vaikka ulkoministeriö itse ei ole hankkeen toteutuksesta vastaava taho, vaan toimii ainoastaan varojen hallinnoijana. Kun ulkoministeriö ottaa EU-varat hallinnoitavakseen, toimii ulkoministeriö Euroopan komission näkökulmasta hankkeen toimeenpanevana osapuolena ja on juridisesti vastuussa hankkeen toteutuksesta ja riskeistä riippumatta siitä, kenelle ulkoministeriö on hankkeen toimeenpanon siirtänyt. Näin siksi, että ulkoministeriö voi pilariarvioituna toimijana toimia sopimuksen osapuolena suhteessa Euroopan komissioon. Lopullinen toimeenpaneva taho eli siirron saaja on yleensä kuitenkin sovittu jo komission kanssa hankkeen suunnitteluvaiheessa. Ulkoministeriö siirtää sopimusvelvoitteet aina edelleen siirron saajille, mutta viime kädessä ulkoministeriö on kuitenkin vastuussa sopimusvelvoitteiden noudattamisesta Euroopan komission suuntaan.

Ulkoministeriön välittäessä EU-varoja hankkeen toteuttajille varat on välitetty eri oikeudellisin perustein riippuen toimijan oikeudellisesta muodosta ja hankkeen luonteesta. Toimijat ovat voineet olla valtion virastoja tai laitoksia, jolloin raha on annettu eteenpäin virastotoimeksiannolla käyttäen oikeudellisenä perustana virastolakia. EU-varat on voitu antaa eteenpäin myös muulle kuin viranomaiselle, jolloin siirto on käsitelty hallinnollisesti joissain tapauksissa valtionavustuksena ja säädöspohjana on käytetty näissä tapauksissa valtionavustuslakia³⁹. EU-varoja on

³⁹ Tällöin hankkeen EU-varat on vietävä valtioneuvoston raha-asiainvalidiokuntaa koskevan määräyksen mukaan avustuksena valtioneuvoston raha-asiainvalidiokunnan päätettäväksi, siitäkin huolimatta, että rahavaliokunta ei voi tosiasiaa vaikuttaa varojen myöntämiseen, sillä varat tulevat EU:lta ja niiden käyttökohte on määritelty yhdessä EU komission kanssa. Valtioneuvoston määräys asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiainvalidiokunnassa 3.1.2002, Saatavilla: <https://vm.fi/documents/10623/307577/Valtioneuvoston+m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4ys+asioiden+k%C3%A4sitte-lyst%C3%A4+valtioneuvoston+raha-asiainvalidiokunnassa,+ajantasainen+versio/9e9629b9-cde3-46f9-977b-40612b019b2b>

voitu myös välittää eteenpäin hankintalain (laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016) mukaisena hankintana tai sidosyksikköhankintana (esim. HAUS:in kanssa) osana isompaa kahdenvälistä hanketta.

Nykyisen kansallisen säädöspohjan soveltuminen EU-varojen delegointiin ei ole kaikissa tapauksissa aivan selkeää, esimerkiksi tilanteessa, jossa EU-varoja siirretään valtionavustuslain nojalla, vaikka kyse ei ole Suomen valtion määrärahoista vaan EU:lta tulevista varoista. Ulkoministeriö selvittää tätä arviomuistiota koskevalla lausuntokierroksella, olisiko ulkoministeriön mahdollista säätää uudessa järjestämislaissa säännökset EU:n varojen edelleen siirtämisestä koskien EU-delegoidun yhteistyön toteuttamisen hallinnollisjuridisen selkeyden saavuttamiseksi.

Tekninen siirto EU-delegoidussa yhteistyössä

Ulkoministeriön kehityspoliittisen osaston kehitysrahoituksen delegointia koskevan nykyisen ohjeen mukaan EU-delegoidun yhteistyön hankkeissa Euroopan komissiolta ulkoministeriön hallinnoitavaksi tulevat varat ilmoitetaan toiminta- ja taloussuunnitelma (TTS) ja eduskunnalle annettavaa valtion talousarvioesitystä (TAE) koskevissa vaiheissa. Ohjeen mukaan delegoidun yhteistyön varoja voidaan vastaanottaa EU:lta ja varoja käyttää vasta TAE-prosessin jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt budjetin ja delegoidun yhteistyön rahoitus on kirjattu Suomen budjettiin. Jos delegoidun yhteistyön hanketta ei ole esitetty TAE:ssa, vaatii esityksen saaminen kuluvan vuoden budjettiin lisätalousarviokäsittelyn. Varoja voidaan käyttää sen jälkeen, kun talousarvio tai lisätalousarvio on hyväksytty ja määrärahat on osoitettu hankkeesta vastaavan tulosyksikön käyttöön. Suomi siis hallinnoi EU-varoja samojen periaatteiden ja lainsäädännön puitteissa, kuin se hallinnoi Suomen valtion varoja, koska lainsäädäntö ei tunnista tällaista EU-varojen hallinnointia erillisenä mekanismina. Osa varojen hallinnoinnin työvaiheista on kuitenkin ristiriitaisia sen kanssa, että kyseessä ei ole Suomen valtion varoista vaan EU-varoista, joiden kohteesta ja tarkoituksesta ulkoministeriö on tehnyt sitovan hallintosopimuksen⁴⁰ EU:n kanssa. Joissakin tilanteissa eduskunnan TAE-prosessi on voinut aiheuttaa haasteita hankkeiden valmistelussa. Ulkoministeriö selvittää tällä arviomuistiolla olisiko EU-delegoitua yhteistyötä mahdollista toteuttaa nykytilanteesta poikkeavalla tavalla esimerkiksi siten, että komissiolta tulevat varat eivät vaatisi talousarvioprosessia ja eduskuntakäsittelyä, jolloin ulkoministeriö varojen hallinnoijana ainoastaan teknisesti siirtäisi komissiolta tulevat varat toiselle avunantajalle ("tekninen siirto"). Teknistä siirtoa on käsitelty osana koordinaattoritilanteita on käsitelty valtion kirjanpidon käsikirjan osiossa 7.5.3.⁴¹

Teknisestä siirrosta selkeimpänä esimerkkinä toimii Euroopan komission kanssa allekirjoitettava monitoimijasopimus, Multi Party Contribution Agreement (MPCA), jonka voi allekirjoittaa ainoastaan pilariarvioituidet toimijat. Sopimuksen osapuolina ovat komissio ja kaikki hankkeen pilariarvioituidet toimijat. Monitoimijasopimuksessa yksi rahoitusta saavista hankeosapuolista toimii koordinaattorina rahoittajan ja muiden rahoitusta saavien pilariarvioitujen toimijoiden eli koordinoitavien välillä. Koordinaattorin velvollisuuksiin kuuluu mm. keskitetty raportointi rahoittajalle sekä rahoittajan rahoitusosuuksien välittäminen koordinoitaville. Kukin monitoimijasopimuksen allekirjoittanut hankeosapuoli on vastuussa omasta rahoitusosuudestaan

⁴⁰ Ulkoministeriön ja EU komission välinen hallintosopimus on luonteeltaan yksityisoikeudellisen ja kansainvälisen hallintosopimuksen yhdistelmä, jonka allekirjoittaminen kuuluu ulkoministeriön toimivaltaan ja työjärjestyksen mukaan osastopäällikölle. Koska kyseessä ei ole valtiosopimus, sille ei haeta Eduskunnan hyväksyntää.

⁴¹ Valtiokonttorin julkaisuja, Kirjanpito 6/2024, Valtion kirjanpidon käsikirja Virastoille, laitoksille ja talousarvion ulkopuolella oleville valtion rahastoille: https://cdn.valtiokonttori.fi/wordpress/2024/06/Valtion_kirjanpidon_kasikirja_17062024.pdf

ja sen asianmukaisesta käytöstä pilariarvionsa puitteissa. Teknisen siirron mahdollistaminen Valtion kirjanpidon käsikirjan mukaisesti (7.5.3 Koordinaattoritilanteet) osana EU-delegoitua yhteistyötä lisäisi ulkoministeriön ketteryyttä ja siten vaikuttamismahdollisuuksia. Koordinaattorina ollessaan ulkoministeriö kirjaisi rahoittajalta saadut varat valtion talousarvioon tuloksi ja menoksi, mutta koordinoitavien osalta rahoitusosuudet siirrettäisiin teknisen siirron kautta. Ulkoministeriön arvion mukaan ainakin pilariarvioitujen toimijoiden osalta EU-delegoitujen varojen edelleen välittäminen voidaan toteuttaa teknisen siirron kautta.

2.1.3.2. Delegoitu yhteistyö toisen maan kehitysyhteistyötoimijan kanssa

Ulkoministeriö on EU-kontekstissa ollut mukana hankkeissa, joita rahoittaa yksi tai usea viranomaislainen. Tulevaisuudessa ulkoministeriöllä voi olla lisäksi tahtotila siirtää varoja toisen valtion kehitysyhteistyötoimijan hallinnoitavaksi osana delegoituja kehitysyhteistyöhankkeita. Ulkoministeriö arvioi, että mainitunlainen delegoitu yhteistyö voi vastata tässä arviomuistiossa kuvattujen multi-bi-hankkeiden hallinnollisjuridista toteutusta, jonka oikeusperustana toimii valtionavustuslaki. Valtionavustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan lakia sovelletaan osittain, mikäli valtionavustuksen saajana on vieras valtio tai sen toimielin taikka valtioiden välinen kansainvälinen järjestö. Ulkoministeriö arvioi, että tällaisissa tilanteissa voi tulla sovellettavaksi valtionavustuslain 7 §:n 3 momentti, jonka mukaan *”Valtionavustus voidaan myöntää saajalle sen omaan toimintaan tai hankkeeseen taikka käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käytötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen.”* Ulkoministeriö pyrkii tällä arviomuistiolla selvittämään voiko varojen hallinnointia koskevien tehtävien antamiseen liittyvä kysymys toimivallan siirrosta toiselle valtion viranomaiselle, kun kyse on toisen valtion viranomaisesta. Toimivallan siirtoa koskevaa oikeudellista arviota on käsitelty aiemmin tämän arviomuistion osiossa 2.1.1. Mikäli kehitysyhteistyövarojen hallinnointiin voi liittyä julkisen vallan käyttöä ja toimivallan siirtoa, voi ulkoministeriö uudessa laissa kehitysyhteistyön järjestämisestä säätää toimivallan siirrosta kansallisten viranomaisten lisäksi toisen valtion viranomaiselle.

2.2 Kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua koskevien tehtävien siirtäminen yksityiselle (PL 124 §)

Ulkoministeriön tehtävänä on toimia kehitysyhteistyyhön talousarviossa varattujen varojen toimeenpanijana eli Suomen kehitysyhteistyön järjestämisestä vastaavana tahona. Ulkoministeriön rooli on kehitysyhteistyön määrärahojen toimeenpanijana varsinkin tilaava ja valvova⁴². Ulkoministeriö on siis hankkinut kehitysyhteistyön toimeenpanoon viranomaisten lisäksi myös yksityisiltä asiantuntijoilta erilaisia asiantuntijapalveluita tehtävien hoitamiseksi, joita ulkoministeriön ei ole ollut tarkoituksenmukaista itse hoitaa ja johon sillä ei itsellään ole resursseja tai erityisosaamista. Ulkopuolisilla asiantuntijahankinnoilla ulkoministeriö on pyrkinyt takaamaan myös valtionhallinnon resurssien tehokkaan käytön, kehitysyhteistyöhankkeiden korkeatasoisen laadun, riskienhallinnan ja väärinkäytösten ennaltaehkäisyn ja niiden ammattimaisen selvittämisen. Näitä kehitysyhteistyön toimintaan liittyviä ulkopuolisia asiantuntijatarpeita ei ole kuitenkaan aikaisemmin huomioitu erityislaissa. Perustuslain 124 §:n mukaan *”Julkinen hallinto-tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai*

⁴² Ulkoasiainvaliokunnan lausunto (UaVM 14/1986): *”ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosaston tulisi olla ennen kaikkea tilaava ja valvova organisaatio, jolloin vastuu projektien toteuttamisesta tulisi olla erikseen julkisilla laitoksilla, virastoilla tai yksityisillä yrityksillä”*

muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.” Tässä arviomuistion osassa kuvataan ulkoministeriön ulkoistuksia muille kuin viranomaisille ja arvioidaan niiden suhdetta perustuslain 124 §:än.

Rajanveto julkiseksi hallintotehtäväksi katsottavien tehtävien ja julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle jäävien tehtävien osalta vaikuttaa käytännössä siihen, tuleeko ulkoministeriön hankkimiin palveluntarjoajiin soveltaa virkavastuuta koskevaa sääntelyä tai heidän toimintaansa arvioida hyvän hallinnon vaatimusten osalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja⁴³ ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.⁴⁴ PL 124 §:n ei ole siis tarkoitus estää julkisten hallintotehtävien siirtoa yksityisille niissä tilanteissa, joissa tehtävien siirto arvioidaan tarkoituksenmukaiseksi, vaan lähtökohtaisesti turvata hallinnon oikeusperiaatteen⁴⁵ ja hyvän hallinnon periaatteiden⁴⁶ toteutuminen ja samalla huolehtia yksityisen oikeusturvasta ja perusoikeuksien toteutumisesta säännöspäätöksellisesti⁴⁷. Tällä pyritään varmistamaan, että viranomaisen

⁴³ Julkisia hallintotehtäviä suorittaessa yksityisen on kiinnitettävä huomiota ennen kaikkea päätöksenteon yhteydessä muun muassa yhdenvertaisuuteen (hallintolain (434/2003) 6 §), yksilön kielellisiin perusoikeuksiin (hallintolain 17 §), oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perusteleminen ja oikeuteen hakea muutosta (hallintolain 21 §).

⁴⁴ Esim. *PeVL 3/2009 vp*, s. 4/II ja *PeVL 20/2006 vp*, s. 2. Joissakin erityislaatuissa sääntely-yhteyksissä perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, ettei yksityisiin sovelleta hallinnon yleislakeja niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Tällöin on ollut välttämätöntä muilla tavoin varmistua siitä, ettei tehtävän siirtäminen yksityiselle vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Kyse on ollut toiminnasta, joka on ollut muulla lainsäädännöllä yksityiskohtaisesti säänneltyä (*PeVL 17/2012 vp*, *PeVL 55/2010 vp*). Merkitystä on ollut myös toiminnan kohdistumisella ammattimaisiin oikeushenkilöihin, jotka toimivat rajatulla erityisalalla (*PeVL 17/2012 vp*, s. 4–5; kyse oli pörssin ja arvopaperikeskuksen toiminnasta). Lähde: EAOA <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/883/2018>

⁴⁵ Hallinnon oikeusperiaatteet on kirjattu Suomen hallintolain (434/2003) 6 §:ään, ja ne muodostavat hyvän hallinnon peruslähtökohdan. Hallinnon oikeusperiaatteet ohjaavat julkisen vallan käyttöä ja viranomaistoimintaa Suomessa. Ne varmistavat, että viranomainen toimii laillisesti, puolueettomasti ja oikeudenmukaisesti, ja että kansalaisten oikeusturva ja oikeudenmukainen kohtelu toteutuvat. Nämä periaatteet ovat keskeinen osa hyvää hallintoa ja suojaavat kansalaisia viranomaisten mielivaltaiselta toiminnalta.

⁴⁶ Hyvän hallinnon periaatteet on määritelty muun muassa hallintolaissa ja niiden mukaan viranomaisen on kohdeltava kaikkia tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti, toimenpiteiden on oltava suhteessa asian merkitykseen ja välttämättömyyteen ja päätösten ja toimenpiteiden on oltava luotettavia ja ennakoitavia. Sen tavoitteena on varmistaa, että julkinen hallinto toimii tehokkaasti ja oikeudenmukaisesti, ja että kansalaisten oikeudet ja oikeusturva toteutuvat.

⁴⁷ *PeVM 10/1998 vp*, s. 35/II. Perustuslain 124 §:ä koskevien esitöiden mukaan *PeV* johti silloisesta valtiomuodosta ”valtiösääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen, jonka mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet (*PeVL 4/1989 vp*, *37/1992 vp*, *1*, *7* ja *15/1994 vp*). Toisaalta valiokunta on lähtenyt siitä, ettei virkamieshallintoperiaate merkitse ehdotonta estettä antaa julkista valtaa ja julkisia tehtäviä rajoitetusti muille kuin viranomaisille kuten valtion liikelaitoksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille. Tällöin valiokunta on kuitenkin edellyttänyt, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä annetaan riittävän yksityiskohtaiset säännökset, että oikeusturvanäkökohdat otetaan huomioon ja että julkisia tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.” Esitöissä todetaan, että ”Hyvään hallintoon ja yksilön oikeusturvaan liittyvien periaatteellisten syiden vuoksi on perusteltua ottaa

siirtäessä tehtäviä yksityiselle varmistetaan perusoikeuksien oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset aivan kuten niistä huolehdittaisiin viranomaisten itse tehtäviä hoitaessa. Perustuslain esitöiden mukaan säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä haitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.⁴⁸ Julkisten hallintotehtävien siirtämisen tarkoituksenmukaisuuden perusteltavissa oltavuus on myös aina tehtävien siirtämisen edellytys.⁴⁹

Virkavastuun soveltuminen yksityisiin niiden hoitaessa julkiseksi hallintotehtäväksi katsottavia tehtäviä tarkoittaa, että yksityinen voi joutua rikosoikeudelliseen ja vahingonkorvausvastuuseen toiminnastaan samalla tavalla kuin viranomainen⁵⁰. Rikosoikeudellisen virkavastuun soveltaminen edellyttää nimenomaista laintasoista säännöstä.⁵¹

Kehitysyhteistyötä koskevien, yksityiselle tehtäväksi annettujen tehtävien luonteesta riippuen arvioitavaksi voi myös tulla kysymys julkisten hallintotehtävien subdelegoinnin eli edelleen siirtämisen lähtökohtaisesta kiellosta. Julkisten hallintotehtävien subdelegointia koskeva kielto tarkoittaa, että yksityinen taho, jolle on siirretty julkisiksi hallintotehtäväksi katsottavia tehtäviä ei lähtökohtaisesti saa siirtää niitä edelleen kolmannelle toimijalle⁵².

perustuslakiin nimenomainen säännös, jolla rajoitetaan julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle.”

⁴⁸ HE 1/1998, säännöskohtaiset perustelut koskien 124 §:ä.

⁴⁹ Perustuslakivaliokunta on painottanut vakiintuneessa lausuntokäytännössä, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (PeVL 44/2016 vp, s. 5, PeVL 16/2016 vp, s. 3, PeVL 12/2014 vp, s. 2/II, PeVL 8/2014 vp, s. 3/II, PeVL 5/2014 vp, s. 3/I, PeVL 23/2013 vp, s. 3/I, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I, PeVL 48/2010 vp, s. 4/I ja niissä viitatuut lausunnot; ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179/II). Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin (PeVL 29/2013 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 5/I), palvelutarpeen lisääntymiseen (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3), palveluiden alueelliseen saatavuuteen (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I) ja joustavuuteen (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II) sekä toiminnan tehokkuuteen (PeVL 3/2009 vp, s. 4/II). Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksessa ei ole kysymys vain taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta, vaikka järjestelyn taloudellisiin vaikutuksiin onkin asianmukaisesti kiinnitettävä riittävästi huomiota (PeVL 11/2006 vp, s. 2–3). Merkitystä on myös viranomaisen henkilöstöresurssien riittävyydellä (PeVL 23/2013 vp, s. 3/II ja PeVL 6/2013 vp, s. 2/II).

⁵⁰ Virkavastuusta säädetään Suomen perustuslaissa, rikoslaissa ja vahingonkorvauslaissa.

⁵¹ Esim. PeVL 15/2019 vp, s. 4. Perustuslakivaliokunnan mukaan säännös voidaan muotoilla esimerkiksi niin, että rikosoikeudellinen virkavastuu ulkopuolisen asiantuntijan osalta kohdistuu kaikkiin julkista hallintotehtävää hoitaviin henkilöihin, mukaan lukien hallituksen jäsenet, eikä esimerkiksi vain palvelussuhteessa olevaan henkilöön. PeVL 93/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Innovaattorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 a luvun 2 ja 3 §:n muuttamisesta.

⁵² On kuitenkin syytä huomata, että perustuslakivaliokunnan kanta subdelegoinnin sallittavuudesta on jäänyt avoimeksi ja kantaa voidaan tulkita niinkin, että julkisia hallintotehtäviä on mahdollista, jos PL 124 §:ssä tarkoitetuista oikeusturvatakeista on huolehdittu säännösperusteisesti (PeVL 16/2002), kts. Lisää: Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008, s 265.

Arvioitaessa ulkoministeriön hankkimien asiantuntijapalveluiden suhdetta PL 124 §:än on aloitettava perustuslain esitöistä. Esitöiden mukaan julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan ”*verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.*”⁵³ Käsite on siis määritelty hallinnollisten tehtävien kokonaisuudeksi, josta on erotettavissa kaksi pääkategoriaa: 1. Lakien toimeenpano ja 2. Yksityisten oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskeva päätöksentekoon liittyvät tehtävät. Kahden julkista hallintotehtävää kuvaavan pääkategorian lisäksi julkiseksi hallintotehtäväksi on oikeuskirjallisuudessa voitu katsoa kuuluvan myös valtion talousarvion toimeenpano esimerkiksi harkinnanvaraisten avustusten jakamisen muodossa sekä valtionhallinnon sisäiset toiminnot, varsinkin jos niillä voidaan katsoa olevan hallinnon ulkopuolelle suuntautuvia vaikutuksia (esim. hallinnollinen suunnittelu, sisäinen ohjaus ja varainkäytön perusteista päättäminen).⁵⁴

Arvioitaessa julkisen hallintotehtävän käsitteen suhdetta ulkoministeriön hankkimiin asiantuntijapalveluihin tulee niiden luonnetta siis arvioida varsinkin lakien toimeenpanon ja yksityiseen kohdistuvaan päätöksenteon sekä talousarvion toimeenpanon näkökulmasta. Julkisen hallintotehtävän käsitteen soveltaminen kehitysyhteistyökontekstissa osoittautuu kuitenkin helposti haastavaksi, sillä julkisen hallintotehtävän käsite on täsmentymätön, eikä sen sisällölle ole mahdollista muodostaa varmuudella yksittäistapauksellisesta tulkintaa, vaikka tiettyjä raameja käsitteelle onkin muodostunut. Myöskään suoranaista vastinetta ulkomaisesta oikeudesta ei julkisen hallintotehtävän käsitteelle löydy.⁵⁵

Julkisen hallintotehtävän käsitteen tulkinta on muodostunut varsinkin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä, jossa julkisen hallintotehtävän luonne on muodostunut varsin laajaksi.⁵⁶ Perustuslain 124 §:n tulkintakäytännön valossa suurin osa julkisiksi hallintotehtäviksi luonnehdituista toiminnoista edustaa lakien välitöntä toimeenpanoa, kuten lain säännöksistä johdettavien hallintotoimien sekä yksityisten oikeusasemaa koskevien hallintopäätösten tekemistä lainsäädännön nojalla ja sen rajoissa.⁵⁷ Oikeuskirjallisuudessa käsitteelle on tulkintakäytännön perusteella muotoutunut erottelu julkisten hallintotehtävien ydinalueeseen, jonka muodostaa hallintopäätösten tekeminen ja johon liittyy yksityisen asemaan kohdistuvan määräys- ja käskyvalan käyttäminen. Julkisen hallintotehtävän ydinryhmään onkin katsottu kuuluvan hallintopäätösten muodossa annettavien lupien, avustusten ja etuuksien myöntäminen.⁵⁸ Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että julkisen hallintotehtävän käsite on ydinaluettaan laajempi ja julkisen hallintotehtävän raja-alueelle kuuluu myös julkisten palveluiden järjestäminen (esim. hoito, opetus, huolto).⁵⁹

Julkisten hallintotehtävien ydinalueelle kuuluvien tehtävien osalta on siis selkeämpää, että kyse luonteeltaan julkisesta hallintotehtävästä, kuin silloin kun on kyse julkisten hallintotehtävien reuna-alueesta, jolloin asiaan voi liittyä epävarmuutta. Julkisen hallintotehtävän ja julkisten palveluiden järjestämisen suhteen taustalla vaikuttaisi myös olevan ajatus siitä, että julkisen vallan

⁵³ Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, HE 1/1998 vp, s 179

⁵⁴ Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008, s. 169

⁵⁵ Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008 s. 163-166

⁵⁶ Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008, s. 170–

⁵⁷ Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008, s 169

⁵⁸ Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008 s. 176

⁵⁹ Olli Mäenpään mukaan julkisten palveluiden järjestäminen kuuluu julkisen hallintotehtävän raja-alueelle ainakin siltä osin kun kysymys on lakisääteisten palveluiden hoitamisesta (esim. hoito, opetus, huolto). Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008, s. 160-163

on huolehdittava tiettyjen palveluiden järjestämisestä, sillä niihin liittyy usein yksilön subjektiivinen oikeus johonkin etuuteen tai hyvinvointipalveluun, mikä erottaa kyseiset palvelut luonteeltaan kehitysyhteistyötä koskevien tehtävien toimeenpanosta.

Oikeuskirjallisuudessa on pyritty laatimaan listauksia julkista hallintotehtävää koskevista PeVin tulkinnoista. Erään oikeuskirjallisuudessa esitetyn, ei-tyhjentävän listauksen mukaan julkisina hallintotehtävinä voidaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan pitää ainakin yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaa päätöksentekoa, lupa- ja rekisterihallintoa, valvontaa ja tarkastuksia, hallinnollista sääntelyvaltaa, julkistalouden toimeenpanoa, suojelu- luontoisia ja turvallisuutta edistäviä sekä julkisia palveluita koskevia tehtäviä.⁶⁰

Oikeuskirjallisuudessa on myös todettu, että julkisen hallintotehtävän käsite ”on yleensä palautettavissa valtion tai muun julkisyhteisön lakisääteiseen toiminnalliseen velvoitteeseen tai vähintään eksplisiittiseen kannanottoon julkisen vallan järjestämisvastuusta”. Kysymys on tyypillisimmillään toiminnasta, joka on valtion tai muun julkisyhteisön yksinoikeus, vaikkakin julkisen hallintotehtävän piiriin voi kuulua myös yksityisoikeudellisia piirteitä sisältävään toimintaympäristöön kuuluvia tehtäviä.⁶¹ Oikeuskirjallisuuden mukaan PeVin lausuntokäytäntö onkin osoittanut, että painoarvoa on yhä useammin annettava tehtävän oikeudellisen luonteen sijasta tehtävän tai toimenpiteisen suorittamisesta aiheutuville oikeudellisille vaikutuksille eli kysymykselle yksityisten asemasta ja oikeussuojan tarpeesta.⁶²

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä julkiseksi hallintotehtäväksi on katsottu valtion järjestämisvastuulle kuuluvia tehtäviä, jotka toteuttavat hallinnonalakohtaisia tavoitteita tai joihin muutoin sisältyy erityistä julkista intressiä⁶³ (esim. turvallisuuden liittyvät tehtävät). Perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi kokonaisuutena tarkastellen meripelastustoimea (PeVL 24/2001 vp, s. 4/I) ja operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta (PeVL

⁶⁰ Lavapuro, Juha: Asiantuntijalausunto koskien luonnosta hallituksen esitykseksi laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. 24.11.2018, sivu 6.

⁶¹ Keravuori-Rusanen s. 169-179. Kehitysyhteistyöhön liittyy myös tehtäviä, etenkin lainoihin ja sijoituksiin liittyviä tehtäviä, joilla on vahvoja yksityisoikeudellisia piirteitä. Aiemmin yksityisoikeudellisena toimintana pidettyä toimintaa on alettu katsoa julkisoikeudelliseksi ja myös PL 124 §:n tulkinnassa on näkyvissä merkkejä yksityisoikeudellisen ja julkisoikeudellisen rajan hämärtymisestä. Esimerkiksi siinä on yksityisoikeudellisia piirteitä omaava valtion erityisrahoitusyhtiön toiminta vientitakuun myöntämisestä ja hallinnoinnista on katsottu PeVin toimesta julkiseksi hallintotehtäväksi (PeVL 2/2001), vaikka eriäviäkin näkemyksiä on oikeuskirjallisuudessa annettu. Lisäedellytyksenä tällaisen yksityisoikeudellisia piirteitä sisältävän toimen pitämisenä julkisena hallintotehtävänä on kuitenkin voitu tulkittavan pidettävän ainakin sitä, että toimenpiteet rinnastuvat ainakin jossain määrin hallintopäätöksen tekemiseen tai niissä on muita julkisen hallintotehtävän piirteitä (PeVL 2/2001 ja PeVL 15/2019). Kehitysyhteistyötä koskeviin lainoihin ja sijoituksiin liittyviä kysymyksiä on käsitelty varsinkin omissa säädös-hankkeissaan (Hallituksen esitys laiksi Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä, UM001:00/2024, Hankeikkunassa: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM001:00/2024> ja Kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevan lainsäädännön uudistaminen, UM011:00/2024, Hankeikkunassa: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM011:00/2024>).

⁶² Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008 s. 182

⁶³ PeVL 11/2002, PeVL 23/2000, PeVL 53/2001

58/2010 vp, s. 4/II) julkisina hallintotehtävinä⁶⁴. Ulkoministeriölle kuuluva tehtävä kehitysyhteistyön järjestämisestä voidaan katsoa toteuttavan hallinnonalakohtaisia tavoitteita ja niihin liittyvän julkisen intressi. Kuitenkin esimerkiksi valtion valtiontukimuotoista sijoitustoimintaa koskien PeV on todennut, että vaikka valtiontukien myöntämiseen liittyy julkisen intressi, tämän kaltainen julkisen intressi ei kuitenkaan vielä sinänsä tehnyt toiminnasta julkisen hallintotehtävän hoitamista.⁶⁵ Ulkoministeriön arvion mukaan myöskään kehitysyhteistyön toimeenpanoa koskeviin asiaintuntijapalveluhankintoihin ei yleisellä tasolla liity PL 124 §:n tarkoittamaa julkista intressiä.

Ulkoministeriön asiaintuntijapalveluhankintojen suhdetta PL 124 §:n arvioitaessa on lähdettävä ulkoministeriön kehitysyhteistyötehtävien luonnetta koskevasta arviosta ylipäänsä suhteessa PL 124 §:n, jotta yksittäisten palveluhankintojen suhdetta PL 124 §:n voidaan arvioida. On tällöin huomioitava, että kehitysyhteistyön toimeenpanossa käytettävät ulkoiset asiaintuntijapalvelut pitävät sisällään paljon hankehallintoon liittyviä operatiivisia tehtäviä ja kumppanimaassa hankkeita toimeenpanevia tehtäviä. Arviossa on lähdettävä varsinkin siis tehtävien luonteen arvioinnista ja siitä, liittyykö ulkoministeriön tehtäviin julkisen vallan käyttöä⁶⁶. Ulkoministeriön hankkimia asiaintuntijapalveluita arvioitaessa on lisäksi syytä tarkastella sitä, liittyvätkö tehtävät julkisen hallintotehtävän kahteen pääkategoriaan eli yksityiseen suuntautuvaan päätöksentekoon tai siihen, miten tehtävät kiinnittyvät ulkoministeriön kehitysyhteistyötä koskevan lainsäädännön toimeenpanoon ja miten kiinteäksi yhteys lainsäädännön toimeenpanoon käytännössä muodostuu⁶⁷. Näiden ohella on arvioitava miten tehtävät suhteutuvat valtion talousarvion toimeenpanoon tai valtion perustehtävien ja palveluiden järjestämisvastuuseen, jotka pääkategorioiden lisäksi on tietyissä tapauksissa voitu katsoa muodostavan julkisen hallintotehtävän. Tarkastelussa huomion arvoista on joka tapauksessa tehtävien funktio suhteessa valtionhallinnon ulkoisiin suhteisiin ja yksityisten oikeuksiin ja oikeusturvaan. On kuitenkin huomioitava, että kehitysyhteistyökontekstissa kysymys yksityisten asemasta ja oikeussuojan tarpeesta on vaikeasti lähestyttävä, sillä kyse on useasti tilanteesta, jossa päätöksen tai lakien toimeenpanon kohde on yksityisen sijaan kansainvälinen hallitusten välinen järjestö, vieras valtio tai toinen viranomainen.

⁶⁴ Valiokunta on antanut merkitystä sille, että kyse on viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista voitiin valiokunnan mielestä luonnehtia myös tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi (PeVL 16/2016 vp, s. 2)

⁶⁵ PeVL 57/2024 vp

⁶⁶ Perustuslain 2 §:n 3 koskevan hallituksen esityksen ([HE 1/1998 s. 74](#)) mukaan ”Julkisen vallan käytön piiriin luetaan ensinnäkin sellaiset norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin. Toisena keskeisenä julkisen vallan käytön muotona voidaan pitää välitöntä voimakeinojen käyttämistä ulkopuolisiin nähden. Julkisen vallan käytön ydinalueeseen kuuluvat esimerkiksi poliisitoimi, tuomioistuinlaitoksen lainkäyttötoiminta, ulosottotoimi ja verotus sekä viranomaisen oikeus määrätä ulkopuolisille virallisia seuraamuksia (esim. uhkasakko). Julkisen vallan alaa ei voida kuitenkaan tyhjentävästi määritellä, vaan sitä voidaan tarpeen mukaan ja perustuslain sallimissa rajoissa lainsäädännöllä laajentaa tai supistaa.”

⁶⁷ Esimerkiksi kunnille kuuluvissa sosiaali- ja terveys palveluissa oli kyse julkisesta hallintotehtävästä, koska ne muodostavat kiinteän osan lakien toimeenpanoa ja yksityisiin kohdistuvaa päätöksentekoa, jolloin niitä koskevat ostopalvelusopimukset koskivat julkista hallintotehtävää. Kts Keravuori-Rusanen S. 171

Lisäksi syytä huomioda, että perustuslain 124 § ei myöskään sinällään edellytetä julkiselta hallintotehtävältä lain toimeenpanoa tai yksityisten oikeusasemaan välittömästi kohdistuvaa päätöksentekoa, vaan määrittelyn kannalta on riittävää, että tehtävällä voidaan katsoa olevan tähän jonkinlainen kytkentä. Oikeudellisesti merkityksellistä on sen arvioiminen, miten kiinteäksi yhteys lainsäädännön toimeenpanoon käytännössä muodostuu. PeVin tulkintakäytännössä on lisäksi katsottu, että hallintotehtävään välittömästi liittyviä käsittelytoimia ei ole perusteltua arvioida varsinaisesta päätöksenteosta irrallisina tehtävinä, vaan osana julkista hallintotehtävää (esim. hakemusten vastaanottamista ja henkilöllisyyden tarkastamista.) Tietynlaisia viranomaista avustavia tehtäviä, kuten päätösvallan teknillis-hallinnollisia käsittely- ja valmistelu-tehtäviä, joilla oli päätöksentekoa avustava tai julkisen vallan käyttämistä myötäilevä luonne tehtäviä on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä pidetty julkisina hallintotehtävinä, paitsi jos niiden luonne on tosiasiaassa etäännyntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä.⁶⁸

Kehitysyhteistyön osalta PL 124 §:n soveltumisen arviointia vaikeuttavat varsinkin ne kehitysyhteistyöhön liittyvät tehtävät, joihin ei liity julkisen vallan käyttöä, kuten päätöksentekoa, jossa määriteltäisiin yksityisten oikeuksia ja velvollisuuksia tai joihin sisältyisi sellaisia yksityiseen liittyviä oikeusturvakysymyksiä kuin PL 124 §:n ydinalueeseen voidaan tyypillisesti katsoa sisältyvän.

Julkisen hallintotehtävän käsitteen pääkategorioiden ja ydinaluetta arvioitaessa on syytä huomioda myös, että Suomen kehitysyhteistyö on sidottu ODA-kelpoisuuteen, mikä tarkoittaa, että kehitysyhteistyön tavoite on kohdistaa rahoitus kehittyviin maihin ja alueisiin, jotka on listattu OECD DAC:in vastaanottajalistalla. Rahoituksen kanavoijia ja toimeenpanijoita voivat olla esimerkiksi kansainväliset hallitustenväliset järjestöt, viranomaiset ja kehittyvien maiden yksityiset toimijat. Ulkoministeriön toteuttamien kehitysyhteistyötehtävien ja niitä koskevien asiantuntijapalveluhankintojen arvioiminen julkisen hallintotehtävän käsitettä vasten on siis kokonaisuudessaan haastavaa varsinkin tämän kehitysyhteistyön erityispiirteisen kansainvälisen luonteen takia.

Määriteltäessä kehitysyhteistyötä koskevien tehtävien suhdetta julkisen hallintotehtävän käsitteeseen lakisääteisiä tehtävien valossa, on huomioitava, että ulkoministeriön kehitysyhteistyötä koskevista tehtävistä on säädetty lain tasolla niukasti, kuten tämän arviomuistion aiemmissa osioissa on kuvattu. Ulkoministeriön lakisääteisistä tehtävistä kehitysyhteistyötä koskien on säädetty valtioneuvoston asetuksessa ulkoministeriöstä, jonka 1 §:n mukaan ulkoministeriön

⁶⁸ PeVL 16/2009 vp, s. 2–3 ja PeVL 55/2010 vp, s. 2/I. Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan julkisesta hallintotehtävästä ei ollut esimerkiksi kyse sellaisessa puolueettomassa, tekniseen asiantunteemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifiointissa, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä (PeVL 4/2012 vp, s. 2/II), eikä varmennetoiminnassa, jonka luonne oli PeVin mukaan tosiasiaassa etäännyntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä (PeVL 16/2009 vp, s. 2–3). Kts. myös Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu, Julkisten hallintotehtävien siirtäminen yritykselle, EOAK/883/2018.

tehtäviin kuuluu kehitysyhteistyön valmistelu ja toimeenpano, kehitysrahoituslaitoksia koskevat asiat sekä humanitaarinen apu.⁶⁹ Ulkoministeriön lakisääteisiin tehtäviin on katsottu kuuluvan valtion talousarvion kehitysyhteistyötä koskevien varojen toimeenpano ja kehitysyhteistyön kokonaisuuden järjestäminen tilaavassa ja valvovassa roolissa⁷⁰.

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, kehitysyhteistyöhankkeiden korkeatasoisen laadun, riskienhallinnan ja väärinkäytösten ennaltaehkäisyyn ja niiden ammatillaisen selvittämisen. Kehitysyhteistyön järjestäminen ulkoministeriön osalta tarkoittaa näin kehitysyhteistyön tilaamisen ja valvonnan osalta myös varsinkin laadun- ja tuloksellisuuden sekä riskienhallinnan varmistusta ja ohjausta.

Yllä kuvatut kehitysyhteistyössä hankitut asiantuntijapalveluhankinnat eivät ulkoministeriön näkemyksen mukaan yleisesti muodosta sellaisia viranomaisen järjestämismääräyksiin kuuluvia tehtäviä, joilla on vaikutuksia yksityisen subjektiiviseen oikeuteen⁷¹ tai yksityisen oikeusasteeseen tai oikeussuojaan, joita yleensä julkisen hallintotehtävän käsitteellä on tarkoitettu.

Arvioitaessa asiantuntijapalveluita esitetyn PL 124 §:n tulkintakäytännön valossa on kehitysyhteistyön osalta huomiotava 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 PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla. Tässä arviomuiston osiossa käydään läpi ulkoministeriön kehitysyhteistyön toimeenpanoa koskevat rahoitus- ja yhteistyömuodot ja niitä koskevat asiantuntijapalveluhankinnat arvioiden niiden suhdetta PL 124 §:än. Arviomuiston perusteella julkisen hallintotehtävän siirtämisestä tullaan säättämään lailla niiden tehtävien osalta, jotka arvioidaan muodostavan julkisen hallintotehtävän PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla.

Ulkoministeriö on hankkinut (hankintalain mukaisesti kilpailutettuja) yksityisiä asiantuntijapalveluita tukemaan erilaisissa kehitysyhteistyötä ja -hankkeita tukevilla hallinnollisissa ja toimeenpaneuvissa tehtävissä. Kohdissa 2.2.1-2.2.7. kuvataan ulkoministeriön yhteistyö- ja rahoitustoimintaa sekä niihin hankittuja, erilaisia asiantuntijapalvelutehtäviä, oikeusperustan mukaan ryhmiteltynä. Arvio on jäsennelty seuraaviin kehitysyhteistyön yhteistyö- ja rahoitusmuotoihin:

⁶⁹ Valtioneuvoston asetus ulkoministeriöstä (1171/2005), <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajan-tasa/2005/20051171>

⁷⁰ Katso tämän arviomuiston osio 2 ja Ulkoasiainvaliokunnan mietintö, UaVM 14/1986:https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/uavm_14+1986.pdf

⁷¹ Esimerkkejä viranomaisen järjestämismääräyksiin kuuluvista tehtävistä ovat muun muassa koulutus-, terveydenhuolto- tai pelastus- ja turvallisuuspalveluja koskevat tehtävät. Kts. Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008 S 170-171.

- 2.2.1. Valtion virastojen ja laitosten välinen kehitysyhteistyö (IKI-yhteistyö)
- 2.2.2. Kahdenvälinen kehitysyhteistyö kumppanimaiden kanssa
- 2.2.3. Valtionavustukset
- 2.2.4. Sekaluottoyhteistyömuodot
- 2.2.5. Kehityspoliittiset lainat ja sijoitukset
- 2.2.6. Hankinnat sidosyksiköiltä (HAUS)
- 2.2.7. Läpileikkaavat toiminnot kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun toimeenpanossa
- 2.2.8. Muut asiantuntijapalveluhankinnat.

2.2.1. Valtion virastojen ja laitosten välinen kehitysyhteistyö (IKI-yhteistyö)

Ulkoministeriö toteuttaa valtion virastojen ja laitosten välistä kehitysyhteistyötä varsinkin tässä arviomuistiossa aiemmin kuvatulla instituutioiden välisellä kehitysyhteistyön instrumentilla (IKI).⁷² IKI-hankkeiden tavoitteena on vahvistaa kehitysmaiden valtiollisten toimijoiden kuten ministeriöiden ja laitosten osaamista. IKI-instrumentissa suomalainen valtion virasto tai laitos toteuttaa hanketta yhdessä kumppanimaan kanssa ja vastaa ulkoministeriön suuntaan hankkeen toteutuksesta ja varojen käytöstä. Ulkoministeriön hankkima ulkopuolinen asiantuntija (jäljempänä seurantakonsultti) tukee hankkeen toteutusta eri vaiheissa alla kuvatulla tavalla. Tässä osiossa kuvataan IKI-instrumenttia koskevat työvaiheet läpikäyden niitä koskevat, ulkopuoliselta asiantuntijalta hankitut palvelut.

Muulta kuin viranomaiselta hankitut palvelut ja julkista hallintotehtävää koskeva oikeudellinen arviointi

IKI-hanketyö alkaa valmisteluvaiheella, joka on jaettu kahteen keskeiseen vaiheeseen: hankeesityksen laatimiseen ja varsinaisen hankesuunnitelman laatimiseen. Aloite hankkeeseen tulee kumppanimaalta siten, että esimerkiksi paikallinen viranomaistaho lähestyy ulkoministeriötä esimerkiksi paikallisen Suomen paikallisen edustuston kautta, joka ohjaa kumppanimaan viranomaisen suomalaisen viranomaisen taholle. Hanke käynnistyy suomalaisen viraston tai laitoksen ja kumppanimaan viraston kanssa tehtävän alustavan hanke-ehdotuksen toimittamisella ulkoministeriöön, joka arvioi hanke-ehdotuksen laadun ja hankkeen toteutettavuuden. Mikäli ulkoministeriö puoltaa hankkeen toteutusta, varsinainen suunnittelu voi alkaa.

Hankesuunnittelun aikana suomalainen toimija ja kumppanimaan toimija tekevät varsinaisen hankesuunnitelman eli hankeasiakirjan. Ulkoministeriö hankkii virastojen ja laitosten tueksi hankesuunnitelman laatimista koskevan vaiheen eli niin sanotun ”formulaatiovaiheen” tukea seurantakonsultilta, jota varten on kilpailutettu monivuotinen seurantakonsultin tehtävää koskeva puitejärjestely. Seurantakonsultti toimii valtion viraston ja laitoksen tukena hankesuunnitelman tekemisessä. Kun IKI-kumppanit ovat laatineet hankesuunnitelman, laitos tai virasto toimittaa sen ensin seurantakonsultille, joka voi esittää siihen vielä muutoksia, jotta suunnitelma vastaa ulkoministeriön kriteerejä ennen suunnitelman toimittamista ministeriölle. Seurantakonsultti toimii valtion virastojen ja laitosten ja ulkoministeriön välissä ja sen tärkein rooli on varmistaa, että hankevalmistelussa täyttyvät ulkoministeriön asettamat laatukriteerit.

Ulkoministeriö arvioi hankesuunnitelman valmisteluvaiheen jälkeen ja tekee siitä rahoituspäätöksen kuultuaan ministeriön laaturyhmän suosituksen. Jos hanke saa positiivisen rahoituspäätöksen.

⁷² Virastojen ja laitosten kanssa voidaan toteuttaa lisäksi yksittäisiä toimeksiantoja, joiden osalta ulkoiset asiantuntijapalveluhankinnat on käsitelty arviomuistion osiossa läpileikkaavista toiminnoista.

töksen, ministeriö antaa valtion virastolle tai laitokselle IKI-toimeksiannon, jonka jälkeen suomalainen virasto allekirjoittaa kumppaniviraston kanssa yhteistyöpöytäkirjan (Memorandum of Understanding). Toimeksiantosopimuksen ja yhteistyöpöytäkirjan allekirjoittamisen jälkeen suomalaisella virastolla tai laitoksella on hankkeen toteutusvastuu.

Hankkeen toteutuksesta vastaa valtion virasto tai laitos. Hankkeen käynnistämisen- ja toteutusvaiheessa IKI-seurantakonsultti seuraa, että suomalaisten toimijoiden raportointi on ohjeistuksen- ja sopimuksenmukaista. Seurantakonsultti toimii suomalaisen laitoksen ja viraston tukena, jotta hankkeen kehitysvaikutus olisi hyvä. Seurantakonsultti myös kouluttaa ja ohjeistaa virastoja ja laitoksia hankkeen käynnistämisessä sekä toteutuksen aikana esimerkiksi hankintojen tekemisessä yleisellä tasolla.

Hankkeen seuranta- ja valvontavaiheessa konsultti neuvoo valtion virastoja ja laitoksia edistymis- ja loppuraporttien valmistelussa, jotta ne vastaavat ulkoministeriön kriteereitä. Hankkeen toteutusvaiheessa seurantakonsultti myös valvoo, että suomalaisten toimijoiden raportointi ulkoministeriölle on ohjeistuksen- ja sopimuksenmukaista. Seurantakonsultti voi antaa ulkoministeriölle huomioitaan yleisellä tasolla eri hankkeista tekemistään havainnoistaan ja arvioistaan. Ulkoministeriö loppukädessä hyväksyy raportin.

Julkisen hallintotehtävän arvioinnin näkökulmasta on huomioitava, että seurantakonsultin tehtävät eivät sisällä julkiselle hallintotehtävälle tyypillistä yksityisen oikeuksiin, velvollisuuksiin tai oikeusturvaan kohdistuvaa päätöksentekoa. Seurantakonsultti tukeutuu työssään ulkoministeriön ohjeistuksiin IKI-instrumenttia koskevaa manuaalia tulkiten ja ulkoministeriön virkahenkilöitä konsultoiden. Ulkoministeriö on aina hanke-esityksen, suunnitelman, toiminnan sisällön ja rahoituksen ja raportit hyväksyvä taho. Seurantakonsultin tehtävien ei siis myöskään katsota kuuluvan ulkoministeriön lakisääteisiin tehtäviin, jotka muodostuvat kehitysyhteistyötä koskevan kokonaisuuden järjestämisestä, tilaamisesta ja ohjauksesta. Ulkoministeriö järjestää instrumentin rahoituksen ja seurantakonsultin tuen puitejärjestelyin IKI-kumppaneiden tueksi. Seurantakonsultin tehtävä on ulkoministeriön ohjeistusta toimeenpaneva.

Tulevaisuudessa on mahdollista, että IKI-yhteistyötä koskevan seurantakonsultin rooli on vahvempi IKI-yhteistyön valvonnan, ohjauksen ja neuvonnan osalta. Tilanteessa, jossa seurantakonsultin tehtävät sisältävät laajemmin itsenäistä päätöksentekoa ja jotka voidaan katsoa ulkoministeriölle kuuluvaksi tehtäväksi voi julkisen hallintotehtävän siirtäminen muodostua perustuslain 124 §:n mukaisella tavalla.

Yhteenvetona, ulkoministeriön arvion mukaan IKI-instrumenttia koskeva asiantuntijapalvelu ei nykyisellään muodosta julkista hallintotehtävää PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla. Mikäli tulevaisuudessa ulkopuoliselle asiantuntijalle siirretään enemmän päätöksentekovaltaa ohjauksen, neuvonnan ja valvonnan osalta voi julkisen hallintotehtävän siirtäminen muodostua perustuslain 124 §:n mukaisella tavalla.

2.2.2. Kahdenvälinen kehitysyhteistyö kumppanimaiden kanssa

Kahdenvälinen kehitysyhteistyö (myös ”hallitusten välinen kehitysyhteistyö”) on Suomen ja kehittyvien maiden välistä hallitusten välistä yhteistyötä. Lähtökohtana on kumppanimaan omat kehityssuunnitelmat. Tavoitteena on aikaansaada järjestelmätason muutoksia ja vahvistaa maiden omaa kantokykyä. Kussakin kumppanimaassa Suomi pyrkii keskittämään toimintansa muutamaa painopistealueeseen, joissa Suomella on erityisosaamista. Näitä voivat olla esimerkiksi vesihuolto, opetus, tai metsätalous sekä naisten ja tyttöjen aseman parantaminen. Riippuen

kumppanimaasta, yhteistyö voi painottua myös vahvemmin kaupallistaloudelliseen yhteistyöhön ja yksityisen sektorin toimintaedellytyksen kehittämiseen. Yhteistyön alat sovitaan yhdessä kumppanimaan kanssa.

Kahdenvälinen kehitysyhteistyö oli pitkään keskeinen osa Suomen kehitysyhteistyön toteuttamismuotoja. Suomi teki 1970-90 luvuilla silloisten niin kutsuttujen kehitysyhteistyön pääkumppanimaiden kanssa osapuolten välistä kehitysyhteistyötä koskevia puitesopimuksia⁷³, joista käytetään myös termiä menettelytapasopimus. Nämä sopimukset ovat perustuslain 8 luvun tarkoittamia valtiosopimuksia. Uusia puitesopimuksia ei ole vuosien neuvoteltu, mutta aiemmin solmitut sopimukset ovat edelleen voimassa. Valtiosopimukseen perustuvan kahdenvälisen yhteistyön osuus Suomen kehitysyhteistyöstä on ollut viime vuosikymmenellä laskeva ja nykyisellä Orpon hallituskaudella yhteistyötä on vähennetty entisestään.

Ulkoministeriö toteuttaa tällä hetkellä kahdenvälistä kehitysyhteistyötä kahdella tavalla. Ulkoministeriö voi toteuttaa kahdenvälisiä hankkeita tukemalla kumppanimaan paikallishallintoa niin sanotulla ”sektoribudjettituella”, jolla rahoitetaan kumppanitoimintaan sektorikohtaisen kehitysohjelman toimeenpanoon. Sektoribudjettituella tuetaan kohdennetusti tietyn sektorin kehittämistä, joka ilman ulkopuolista rahoitusta ei olisi mahdollista esimerkiksi opetussektorilla opettajankoulutuksen kehittämistä. Suomi käy jatkuvaa ja aktiivista vuoropuhelua kumppanimaan kanssa tuloksista ja vaikutuksista osana avunantaja yhteisöä. Tavoitteena on tehokkaasti ja suunnitellusti käyttää sektorille kohdistettu rahoitus riippumatta siitä, onko se ulkomaista vai kotimaista tukea. Sektoribudjettituetun hankkeen toteutuksesta vastaa kumppanimaan hallinto.

Ulkoministeriö voi myös toteuttaa kahdenvälisiä hankkeita järjestämällä niiden toteutuksen ulkopuolisia asiantuntijoita käyttäen (jäljempänä tässä arviomuistiossa tällaisiin hankkeisiin viitataan termillä ”kahdenväliset hankkeet”). Ulkoministeriön rooli on kahdenvälisissä hankkeissa ohjaava ja valvova, hankkeiden toimeenpano on hankittu ulkoisilta asiantuntijoilta. Sektorikohtainen budjettituki sekä hallitustenväliset kahdenväliset hankkeet pohjaavat teknisluonteisiin hankekohtaisiin, puitesopimusten nojalla solmittaviin sopimuksiin kehitysmaiden hallitusten kanssa. Nämä sopimukset ovat ulkoasiainhallintolain 3 a §:ssä tarkoitettuja delegoituja valtiosopimuksia, jotka voimaan saatetaan ulkoministeriön asetuksella. Valtionavustuslakia ei sovelleta Suomea sitovan kansainvälisen velvoitteen perusteella myönnettävään rahoitukseen (valtiosopimukset) vaan kahdenvälisen yhteistyön oikeudellinen pohja perustuu siis kansainväliseen oikeuteen.

Muulta kuin viranomaiselta hankitut palvelut ja julkista hallintotehtävää koskeva oikeudellinen arviointi

Kahdenvälistä kehitysyhteistyötä toteuttaessa ulkoministeriö hankkii ulkopuolista asiantuntijatukea hankkeiden toimeenpanon eri vaiheissa. Ulkopuolisen asiantuntijatuon hankinta on ollut tarkoituksenmukaista, sillä ulkoministeriön tehtävä on rahoittava, ohjaava ja valvova, eikä sillä ole tarkoituksenmukaista olla resursseja ja vaadittavaa erityisosaamista hankkeiden eri vaiheiden toimeenpanoon. Ulkoministeriö pystyy ulkopuolisen asiantuntijan osaamista ja resursseja hankkimalla varmistamaan hankkeiden laadun ja määrärahojen tarkoituksenmukaisen kohdentamisen kumppanimaan tarpeet huomioiden. Kahdenvälisen hankkeiden toteutus on jaettu eri työvaiheisiin, joilla varmistetaan, että hanke täyttää kahdenvälisille hankkeille asetetut kehitys-

⁷³ Puitesopimuksissa osapuolet sopivat kehitysyhteistyön muodoista sekä vastuista, velvollisuuksista ja menettelytavoista, jotka koskevat esimerkiksi hankkeita toteuttavien konsulttiyritysten ja niiden henkilöstön asemaa, verotusta ja paikallisia lupia sekä maahan tuotavien tavaroiden tulleja ja verotusta.

poliittiset tavoitteet, laatukriteerit ja että ne ovat riskitasoltaan hyväksyttäviä. Tavoitteet ja prosessit on kuvattu ulkoministeriön kahdenvälisen yhteistyön manuaalissa ja muun muassa niiden kautta ulkoministeriö ohjaa ja valvoo ulkopuolisen asiantuntijan toimintaa hankkeen eri vaiheissa.

Kahdenvälisen hankkeiden ensimmäisessä työvaiheessa, eli suunnitteluvaiheessa (myös niin kutsutussa identifikaatiovaiheessa), konsultti valmistelee ja tuottaa hankkeeseen tarvittavat tausta-analyysit⁷⁴, analysoi tulosodotuksia suhteessa ulkoministeriön prioriteetteihin ja laatuvaatimuksiin sekä tuottaa luonnosraportin, jossa tehtyjen selvitysten perusteella kuvataan eri vaihtoehtoja ja strategioita hankkeen toteuttamiseksi. Ulkoministeriö määrittelee ulkoisen asiantuntijan tehtävien laajuuden ja ohjaa koko prosessin tämän työtä. Ulkoministeriön esittelevä yksikkö päättää hankevalmistelun mahdollisesta jatkosta.

Seuraavassa työvaiheessa, niin sanotussa formulaatiovaiheessa, ulkopuolinen asiantuntija tuottaa hankkeelle hankesuunnitelmaluonnoksen⁷⁵, ulkoministeriön antaman tehtäväkuvauksen ja kahdenvälisiä hankkeita koskevan manuaalin mukaan. Hankesuunnitelman tekeminen vaatii sektorikohtaista substanssiosaamista, mutta myös hankesuunnitelmien tekemiseen liittyvää teknistä osaamista, jota varten ulkopuolisen asiantuntijan erityisosaamisen hyödyntäminen on tarkoituksenmukaista. Lopullinen hankesuunnitelma valmistuu kumppanimaan viranomaisten ja ulkoministeriön käymien keskustelujen ja kommenttien pohjalta. Ulkoministeriö hyväksyy hankesuunnitelman ja tekee hanke-esityksen laaturyhmän arvioitavaksi tai joissain tapauksissa vie rahoitusesityksen ministerille hyväksyttäväksi.

Kolmas vaihe, eli hankesuunnitelman ennakoarvointivaihe (niin kutsuttu appraisai-vaihe), voidaan tehdä ulkoministeriössä, yhdessä kumppaniorganisaatioiden kanssa tai teettää ostopalveluna ulkopuolisella asiantuntijalla. Ennakoarvointivaiheessa arvioidaan hankesuunnitelman toteutettavuutta, varmistetaan hankkeen laatu ja annetaan suosituksia hankesuunnitelman parantamiseksi. Ulkoministeriön esittelevä yksikkö yhdessä kumppanimaan kanssa päättää ennakoarvioinnin havaintojen ja suositusten toteuttamisesta, jonka pohjalta hankesuunnitelma viimeistellään. Kun hankesuunnitelma on valmis ja laaturyhmän suositukset huomioitu, esittelevä yksikkö esittelee hanke-esityksen ministerin rahoituspäätökselle.

Hankesuunnitelman tullessa hyväksytyksi siirrytään toteutusvaiheeseen. Hankkeen toteutuksesta sovitaan hallitustenvälisellä sopimuksella kumppanimaan kanssa, jossa määritellään kumppaniman vastuut ja velvollisuudet. Sopimuksen mukaisesti Suomi hankkii ulkopuoliselta asiantuntijalta kumppanimaan tueksi teknistä asiantuntija-apua (”technical assistance”) ja kilpailuttaa ulkopuolisen asiantuntijan tuottamaan hankesuunnitelmassa määritellyt palvelut. Toteutusvaiheessa hankkeen päätäntäelin, usein ohjausryhmä, seuraa, ohjaa ja tekee päätökset hankkeen toteutuksesta. Ohjausryhmä koostuu ulkoministeriön ja kumppanimaan edustajista, jolla on puitesopimuksessa määritelty mandaatti ja vastuu hankkeen toteutuksesta. Ulkoministeriön hankkima ulkopuolinen asiantuntija toimeenpanee hanketta sopimuksen, hankesuunnitelman ja ohjausryhmän päätösten mukaisesti yhteistyössä kumppanimaan viranomaisten kanssa.

⁷⁴ Identifikaatiovaiheessa tarkoituksena on tarkastella hankkeen eri vaihtoehtoja ja hankeideoita ja määritellä hankkeen raja-alue. Identifioinnin yhteydessä selvitetään hankkeen toteutuksen kannalta olennaisia seikkoja kumppanimaassa muun muassa politiikka-analyysin, sidosryhmäanalyysin, ihmisoikeus- ja gender-analyysin, kumppanien kapasiteetin ja järjestelmien arvioinnin sekä riskiarvioinnin kautta.

⁷⁵ Hankesuunnitelmassa määritellään muun muassa hankkeen tavoiteltavat tulokset ja niiden mittarit, toteutusmalli, organisointi, resursointi ja budjetti sekä riskienhallintasuunnitelma. Keskeistä on kumppanimaan ja sidosryhmien osallistaminen ja kuuleminen, jotta osapuolten omistajuus ja hankkeen relevanssi voidaan varmistaa. Konsultti tekee erilaisia selvityksiä ja kuulee eri sidosryhmien näkemyksiä.

Lisäksi ulkopuolinen asiantuntija seuraa ja monitoroi hankkeen edistymistä ja raportoi sekä valmistelee asioita ohjausryhmän päätöksentekoon.

Kahdenvälisten hankkeiden valmistelu ja toimeenpanovaiheiden osalta on syytä huomioida, että kahdenvälisten hankkeiden osalta kysymyksessä ei ole yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskeva päätöksenteko perustuslain 124 §:n esitöissä tarkoittamalla tavalla vaan vieraan valtion hyödyksi tehtävä hanke. On myös syytä huomioida, että vaikka hankesuunnitelman valmistelua koskevat ulkopuoliselta asiantuntijalta hankitut asiantuntijapalvelut muodostavat jossain määrin ulkoministeriön päätöksentekoa palvelevia tehtäviä, ulkoministeriö kuitenkin yhdessä kumppanimaan kanssa viimeistelee hankesuunnitelman ja ulkoministeriön esittelevä yksikkö vie hankesuunnitelman eteenpäin ulkoministeriön laaturyhmän käsittelyyn ja eteenpäin ministerin hyväksynnälle. Ulkopuolinen asiantuntija toimii kaikissa vaiheissa ulkoministeriön ohjeistusten mukaisesti, eikä ulkoministeriö ole velvollinen ottamaan ulkopuolisen asiantuntijan valmistelua huomioon. Kahdenvälisten hankkeiden suunnittelu-, formulaatio- ja ennakkoarviointityövaiheiden osalta ulkopuolisen asiantuntijan rooli ei siis ulkoministeriön arvion mukaan muodosta julkista hallintotehtävää päätöksenteon näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan vaikka kyse ei ole tehtävistä, joihin kuuluu hallintopäätösten tekemistä, vaan lähinnä teknisluonteisesta ja operatiivisesta toiminnasta, kyse voi silti olla toiminnasta, jota on pidettävänä julkisena hallintotehtävänä.⁷⁶ Kyseessä on kuitenkin ollut esimerkiksi tarkastusten tekemisestä ja vaatimuksenmukaisuustodistusten antamisesta sekä lennonvarmistuspalveluista⁷⁷, joissa yksityisten oikeudet, oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet olivat eri tavalla kyseessä kuin kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä, jossa toiminnan kohde on vieras valtio. PL 124 §:n tarkoitus on turvata virkamieshallintoperiaate, jonka lähtökohtana on virkatoiminnan puolueettomuus, yhtenäisyys ja vastuunalaisuus sekä hallintotehtävien hoitamisen edellyttämän asiantuntemuksen turvaaminen. Ulkopuoliselle asiantuntijalla siirrettyjä tehtäviä ei siis ole tarve pitää PL 124 §:n mukaisesti julkisena hallintotehtävänä virkamieshallintoperiaatteenkaan valossa. Ulkoministeriölle kuuluvien lakisääteisten tehtävien valossa taas on huomioitava, että ulkoministeriön tehtäviin katsotaan kuuluvan kehitysyhteistyön järjestäminen, tilaus ja valvonta sitomatta järjestämisvastuuta tiettyyn yhteistyö- tai rahoitusmuotoon. Ulkoministeriö voi määritellä kehitysyhteistyön järjestämisen muodot, eikä ulkopuoliselle asiantuntijalle siirretyt tehtävät muodosta ulkoministeriölle lailla annettua tehtävää. Asiantuntijalle annetut tehtävät eivät siis täytyä julkisen hallintotehtävän ominaispiirteitä. Näin ollen, kahdenvälisten hankkeiden valmistelu- ja toimeenpanovaiheet eivät ulkoministeriön arvion mukaan ole katsottavissa julkiseksi hallintotehtäväksi.

Ulkopuolisen asiantuntijan valmistellessa asioita hankkeen ohjausryhmän päätöksenteon osalta ulkopuolisen asiantuntijan voidaan katsoa avustavan tehtävissä, jotka liittyvät valtion talousarvion toimeenpanoon ja varojen käytöstä päättämiseen, mutta kyseessä ei ole kuitenkaan talousarvion toimeenpanosta sellaisena laajempänä kokonaisuutena, joka voitaisiin katsoa ulkoministeriölle kuuluvaksi tehtäväksi. Kyse ei myöskään ole esimerkiksi talousarvion toimeenpanosta harkinnanvaraisten avustusten antamisen muodossa, kuten on PL 124 §:ää koskevassa oikeuskirjallisuudessa on esimerkinomaisesti julkiseksi hallintotehtäväksi esitetty.⁷⁸ Koska varojen käytön tai päätöksenteon kohde ei myöskään kohdistu yksityisen oikeuksiin ja oikeusturvaan

⁷⁶ Ks. esim. PeVL 16/2002 vp ja PeVL 47/2005 vp

⁷⁷ Lennonvarmistuspalveluissa oli kyse suurelta osin lentoliikenteen sujuvuuden hallinnasta, jossa kysymys oli neuvojen ja ohjeiden antamisesta ilma-aluksen päällikölle sekä ilmailun asiantuntijana toimimisesta. (PeVL 47/2005).

⁷⁸ Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008, S. 172-173

liittyviä kysymyksiä siinä mielessä kuin julkisen hallintotehtävän ominaispiirteisiin on ymmärretty kuuluvan, ei asiantuntijalta hankittujen tehtävien katsota muodostavan julkista hallintotehtävää PL 124 § tarkoittamalla tavalla.

Ulkopuolinen asiantuntija saattaa myös toteuttaa kumppanimaassa hankintoja osana kahdenvälistä yhteistyötä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että ulkopuolinen asiantuntija, joka usein on kumppanimaan paikallinen toimija, voi hankkia palveluita kuten maankäyttösuunnitelmien laadintaa paikallisilta konsulteilta tai tavaroita, kuten puuntaimia, hankkeen toteuttamista varten. Konsultti laskuttaa hankinnat ulkoministeriöltä osana hankkeen laskutusta. Hallitustenvälisessä sopimuksessa on sovittu, että konsultin toteuttamiin hankintoihin sovelletaan Suomen hankintalakea ja konsultin toimintaa ohjaavissa dokumenteissa (ml. Project Implementation Manual) on todettu, kuinka hankinnat tulee toteuttaa. Isommat hankinnat tulee tuoda ulkoministeriölle päätettäväksi. Ulkoministeriö voi osana tilintarkastusta varmistaa, miten hankintaohjeistuksia on noudatettu. Hankintojen toteuttamista arvioitaessa suhteessa PL 124 §:n on huomioitava, että hankintojen toteuttamiseen on katsottu liittyvän julkisen hallintotehtävän piirteitä⁷⁹. Julkisen hallintotehtävän muodostumiseen vaikuttaa varsinkin se, käyttääkö viranomainen omaa hankintavaltaa hankintapäätöksenteossa ja onko lopullinen hankintapäätöksentekijä viranomainen. Lisäksi on merkitystä sillä, kuinka merkittävistä hankintakokonaisuuksista on kyse. Ulkoministeriö arvioi, että mikäli ulkopuolinen asiantuntija toteuttaa hankintoja ulkoministeriön lukuun siten, että sille on määritelty sopimusjärjestelyissä hankintojen toteuttamiselle tarkkarajaiset ohjeet, mallit ja tilanteet, voidaan hankintojen toteuttamista pitää operatiivisena toimintana. Ulkoministeriö voi myös itse tehdä hankintapäätökset sovitun mukaisissa tilanteissa, esimerkiksi järjestelystä poikkeavista, tai erityisistä linjauksista ja se säilyttää vastuun hankinnoista itsellään. Mikäli taas järjestely on puitemainen ja mahdollistaa avoimesti erilaisia hankintavaihtoehtoja, katsottaisiin hankintapäätösten toteuttamiseen liittyvän julkisen hallintotehtävän siirtämistä. Hankintojen toteutusmallin ollessa kuvattujen järjestelyiden yhdistelmä, ulkoministeriö katsoo, että operatiivisen hankintatoiminnan osalta ei muodostu julkista hallintotehtävää ja puitemaisen järjestelyn osalta julkisen hallintotehtävän siirtäminen voi muodostua.

Yhteenvetona, kahdenväliseen yhteistyöhön liittyvien asiantuntijapalveluhankintoja osalta ei ulkoministeriön arvion mukaan muodostu julkisen hallintotehtävän siirtämistä PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla. Ulkopuolisen asiantuntijan toteuttamien hankintojen osalta voi syntyä julkisen hallintotehtävän siirtämistä, mikäli hankintoja koskeva sopimusjärjestely ei ole tarkkarajainen vaan puitemainen ja ulkopuolinen asiantuntija toteuttaa hankintoja hyvin itsenäisesti.

2.2.3. Kehitysyhteistyöhön myönnettävät valtionavustukset

Ulkoministeriö myöntää valtionavustuslaissa (688/2001) tarkoitettuja valtionavustuksia suomalaisille, muihin maihin rekisteröityneille tai kansainvälisille yksityisoikeudellisille yhteisöille eli esimerkiksi yhdistyksille, säätiöille, yrityksille ja korkeakouluille. Lisäksi ulkoministeriö myöntää valtionavustuksia kansainvälisille hallitusten välisille järjestöille kuten YK:lle ja OECD:lle osana monenkeskistä yhteistyötä. Myös yrityksille myönnetään valtionavustuksia osana yksityisen sektorin instrumentteja, mutta niiden ulkoistuksia on käsitelty erillisessä Finnfundia ja korkotukiluottoja koskevissa säädöshankkeissa⁸⁰. Korkeakouluille myönnetään valti-

⁷⁹ PeVL 15/2019 vp, s. 3

⁸⁰ Hallituksen esitys laiksi Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä, UM001:00/2024, Hankeikkunassa: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM001:00/2024>

onavustuksia tällä hetkellä Opetushallituksen kautta, jonka osalta toimivaltakysymystä on käsitelty aiemmin tämän arviomuistion osiossa 2.1.2. Valtionavustuksella tarkoitetaan tuenluonteista vastikkeetonta rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi.⁸¹

Tässä arviomuistion osiossa avataan ulkoministeriön mainitun valtionavustustoiminnan muotoja ja sitä koskevien asiantuntijapalveluiden oikeudellista arviota suhteessa PL 124 §:n.

2.2.3.1. Valtionavustukset kansalaisyhteiskunnalle

Valtionavustukset kansalaisyhteiskunnan toimijoille ovat yksi Suomen toteuttaman kehitysyhteistyön muodoista ja osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, kehityspolitiikan ja hallitusohjelmien toimeenpanoa. Kansalaisyhteiskuntien vahvistaminen on sekä tavoite, että keino edistää Suomen kehityspoliittisia tavoitteita ja YK:n kestävä kehityksen (Agenda 2030) tavoitteita.

Ulkoministeriö myöntää valtionavustuksia suomalaisten ja ulkomaisten kansalaisjärjestöjen, kansainvälisten kansalaisjärjestöjen (international non-governmental organizations, INGO) sekä kehittyvien maiden paikallisten kansalaisjärjestöjen toimintaan. Näillä valtionavustuksilla vahvistetaan kansalaisyhteiskuntaa sekä avustuksensaajien kehitystavoitteita. Ulkoministeriö myöntää valtionavustuksia kansalaisjärjestöille useiden kohdennettujen rahoitusmuotojen kautta myöntäen ne valtionavustuslain vaatimalla tavalla, lähtökohtaisesti hakukierrosten kautta. Valtionavustusten instrumentit, sisältöpainopisteet ja ehtojen pääperiaatteet linjataan poliittisella ohjauksella.

Kansalaisyhteiskuntatoimija määritellään eri tavoin riippuen asiayhteydestä. Vuonna 2024 valtioneuvoston julkaisemassa *Kansalaisjärjestöstrategiassa 2023–2027: Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten kehittämistä*⁸² kansalaisjärjestö määritellään toimijaksi, jonka toiminta on kansallisista hallituksista riippumatonta ja joka toteuttaa tiettyä yhteistä tavoitetta, arvoa tai asiaa. Lisäksi siinä todetaan, että kansalaisjärjestöistä ei muodostu yhtenäistä kokonaisuutta, vaan ne ovat monimuotoisia ja monessa suhteessa hyvin erilaisia keskenään, vaikka niitä yhdistävät vapaaehtoisuuden, voittoa tavoittelemattomuuden ja yleishyödyllisyyden perusperiaatteet. Ulkoministeriö määrittelee kansalaisyhteiskuntatoimijoita koskevien rahoitusmuotojen osalta kullakin hakukierroksella avustuksensaajia koskevat kriteerit. Vakiintuneissa rahoitusmuodoissa avustuksensaajan on oltava Suomeen tai muihin maihin rekisteröitynyt yhdistys tai säätiö. Lisäksi eri rahoitusmuodoissa asetetaan myös muita avustuksensaajaa ja/tai sen toimintaa koskevia kriteerejä. Tässä arviomuistiossa käytettävä kansalaisjärjestö-termi kattaa siten yllä mainitut eri oikeudelliset muodot sekä Suomessa että muissa maissa.

Kansalaisjärjestöille myönnettävistä tukimuodoista 2000-luvulla rahallisesti suurin on ollut vakiintuneille suomalaisille kansalaisjärjestöille myönnetty ohjelmatuki, joka on 2020-luvulla muodostanut noin 80% kansalaisyhteiskuntayksikön hallinnoimasta määrärahasta. Ohjelmatu-

⁸¹ Valtionavustusten hallinnoinnin perusteita ja hyviä käytäntöjä Opas valtionapuviranomaisten tueksi, Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2023:62 https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165160/VM_2023_62.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁸² Kansalaisjärjestöstrategia 2023–2027 Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten kehittämistä, Oikeusministeriön julkaisuja, 2024:20, saatavilla: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165689/OM_2024_20_ML.pdf?sequence=1&isAllowed=y

kea myönnetään kansalaisjärjestöjen globaaleihin neljän vuoden yleisohjelmiin, joista kansalaisjärjestöt toimittavat vuosittain ulkoministeriölle tarkemman työsuunnitelman. Maantieteellisesti ohjelmatuen hankkeet keskittyvät Afrikkaan, mutta toimintaa on myös muualla maailmassa, muun muassa Ukrainassa. Toiseksi suurin kansalaisjärjestöille suunnattu tukimuoto on ollut hanketuki, jonka kautta ulkoministeriö on myöntänyt rahoitusta niin ikään suomalaiseen erityisosaamiseen keskittyneille pienille ja keskisuurille suomalaisille kansalaisjärjestöille. Hanketukea myönnetään ohjelmatukeen verrattuna rajatun hankesuunnitelman perusteella. Kolmanneksi suurin tukimuoto on kansainvälisille kansalaisjärjestöille suunnattu INGO-tuki, jolla on tuettu esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksia. Näissä tukimuodoissa sekä suomalaiset että kansainväliset kansalaisjärjestöt toteuttavat hankkeita yhteistyössä paikallisten kumppaneiden kanssa. Viestintä ja globaalikasvatushankkeiden (VGK) tuki-instrumentin kautta on 2000-luvulla rahoitettu viestintä- ja globaalikasvatushankkeiden lisäksi esimerkiksi yritysvastuuhankkeita. Lisäksi YK-taustaisille suomalaisille järjestöille on myönnetty vuosittain toiminta-avustusta, jolla lisätään suomalaisten ymmärrystä sääntöpohjaisesta kansainvälisestä järjestelmästä sekä YK:sta ja kestävästä kehityksen tavoitteista. Näissä rahoitusmuodoissa toiminta tapahtuu lähtökohtaisesti Suomessa sekä avustuksensaajien toteuttamana, että yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Ulkoministeriö on lisäksi myöntänyt yhdistyksille ja säätiöille valtionavustusta kattamaan osan siitä rahoituksesta, jonka EU:n eri myöntäjätahot suomalaiselta järjestöltä edellyttävät EU:n rahoittamissa kehitysyhteistyöhankkeissa (ns. omarahoitusosuus).

Valtionavustushakujen kriteereissä korostetaan tuloksellista ja vaikuttavaa toimintaa. Ulkoministeriö seuraa ja valvoo avustustensaajien kehitysyhteistyöhankkeiden toteutusta sekä käy jatkuvaa dialogia tukemiensa avustustensaajien kanssa tuloksellisuuden varmistamiseksi. Samalla ulkoministeriö kehittää omaa toimintaansa ja luo edellytyksiä yhdistysten ja säätiöiden kehitysyhteistyön kehittämiseksi. Valtionavustusten myöntäminen ja hallinnointi pitää sisällään laajan kokonaisuuden, johon sisältyy hakukierroksen suunnittelu ja toteutus, myöntöprosessin toimeenpano sekä toteutettujen ohjelmien ja hankkeiden tuloksellisuutta, taloutta ja riskienhallintaa koskeva seuranta ja valvonta sekä tarvittaessa väärinkäytösepäilyjen selvitys- ja päätösprosessit.

Muulta kuin viranomaiselta hankitut palvelut ja julkista hallintotehtävää koskeva oikeudellinen arviointi

Valtionavustusten hallinnointi vaatii niin resursseja kuin erityisosaamista, johon ulkoministeriö on ostanut myös ulkopuolista asiantuntijapalvelua hankintalain mukaisesti. Ulkoministeriö on ostanut yksityisiltä toimijoilta palveluita valtionavustusten myöntämistä koskevan päätöksenteon tueksi sekä myönnetyn tuen hallinnointiin silloin, kun se on ollut tarkoituksenmukaista ja kokonaistaloudellista.

Ulkopuolisen osaamisen hankkiminen valtionavustuksia koskien on ollut tarkoituksenmukaista, sillä se on tukenut ulkoministeriön työtä niin osaamisen kuin resurssien näkökulmasta. Kansalaisjärjestöille suunnattua valtionavustusta myönnetään 2-4 vuotisten syklien mukaisesti, joten ulkoministeriön henkilöstöresurssien tehokkaan käytön kannalta on ollut selkeämpää hankkia asiantuntijapalvelua harvemmin tapahtuvia tehtäviä, kuten laajoilla hakukierroksilla hakemusten yksittäisten kohtien arviointia, erityisesti niiltä osin, kun kyseisten tehtävien hoito edellyttää erityisosaamista. Ulkoinen asiantuntija suorittaa pienen osan laajempaa arviointikokonaisuutta, jossa pääosan muodostaa ulkoministeriön sisäinen arviointityö sekä lausuntokierros. Näin kootulla arviointiprosessilla on pyritty varmistamaan hakijoiden yhdenvertainen kohtelu ja arvioinnin korkea laatu sekä huolehdittu hakemuksia koskevasta selvityselvyydestä.

Ulkoministeriö on nykyisessä toimintamallissa hankkinut valtionavustustoiminnan asiantuntijapalveluita kansalaisyhteiskunnalle myönnettävien valtionavustushakemusten avustuskelpoisuuden ja tuloksellisuuden arviointiin hakukierrosten suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa. Ulkopuoliselta asiantuntijalta on ostettu arviointitukea virkahenkilöiden arvioinnin ja päätöksenteon tueksi siten, että asiantuntija on käynyt hakemusten joitakin osia läpi, arvioiden niistä tiedot, ulkoministeriön määrittelemiä yksittäisiä vaatimuskohtia.⁸³ Ulkoministeriö on tehnyt rinnalla itsenäisesti oman arvionsa kaikkien arviointikohtien osalta. Ulkoministeriö on tehnyt lopullisen päätöksen avustuskelpoisuudesta sekä myönnetystä avustuksesta itsenäisesti eikä se ole ollut sidottu ulkopuolisen asiantuntijan tekemään arvioon.

Arvioitaessa yllä kuvattujen asiantuntijapalveluiden suhdetta PL 124 §:n on huomioitava se, miten kiinteästi yhteys päätöksentekoon tai lainsäädännön toimeenpanoon muodostuu. PL 124 §:n tulkintakäytännössä on katsottu, että tehtävät, jotka täydentävät viranomaistoimintaa tai joihin muutoin sisältyy erityistä julkista intressiä esim. viranomaisen päätöksentekoa palvelevien lausuntojen ja ehdotusten antamisen muodossa, sekä hallinnollisen päätösvallan käyttämiseen asiallisesti kytkeytyvät teknishallinnolliset käsittely- ja valmistelutehtävät, joilla on päätöksentekoa avustava tai julkisen vallan käyttämistä myötäilevä luonne, on voitu katsoa julkisiksi hallintotehtäviksi.⁸⁴ Valtionavustushakemusten arviointituen osalta PL 124 §:ä on tulkittu muun muassa Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV:n) tarkastuksessa Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen tukemista koskien, jossa VTV käsitteli valtionavustuksia koskevien arviointipalvelun hankkimista Motiva Oy:ltä.⁸⁵ Motiva Oy oli osallistunut valtionavustusten valmisteluun laatimalla saapuneista hakemuksista lyhyen arvion ja luokittelemalla ne eri värikoodeilla hankkeiden toteuttamiskelpoisuuden näkökulmasta. VTV katsoi tarkastuksessaan, että Liikenneviraston ostamat valtionavustusten myöntämistä valmistelevat palvelut Motiva Oy:ltä olivat julkisia hallintotehtäviä. Avustusten valmisteluprosessiin osallistumisen ohella Motiva Oy:lle oli työohjelman mukaan kuulunut myös muita viranomaiselle kuuluvia lakisääteisiä tehtäviä, joita voitiin pitää julkisina hallintotehtävinä. Näitä olivat neuvonta (hallintolain (434/2003) 8 §), tiedottaminen (hallintolain 7.2 §) sekä vaikutustenarviointi (valtionavustuslain 36 §). Viitaten myös eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuun⁸⁶, VTV totesi, että ”*vaikuttaa ilmeiseltä, että Motiva Oy:lle on siirretty julkisia hallintotehtäviä ostopalvelusopimuksella eli ilman, että järjestelyn valtuutukseksi olisi olemassa täsmällistä lakitasoista tai muuta sääntelyä*”. Näin ollen kyseinen järjestely (julkisten hallintotehtävien ulkoistus pelkällä ostopalvelusopimuksella) oli perustuslain 124 §:n vastainen. Toisaalta tarkastusvirasto huomioi, että ”*on arvioitava, onko Motiva Oy:lle siirretty valtionavustusten valmisteluun liittyvää itsenäistä harkintavaltaa (hankkeiden arviointi), vaikka tehtävä suoritettaisiin valtionavustusviranomaisen ohjauksessa ja viranomaisella olisi toimivalta tehdä lopullinen päätös asiassa*.”⁸⁷

⁸³ Tyypillisesti ulkopuoliset asiantuntijat ovat käyneet läpi 1-2 arviointikohtaa yhteensä noin kymmenestä arvioitavasta kohdasta.

⁸⁴ Marietta Keravuori-Rusanen: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, 2008, sekä Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu, Julkisten hallintotehtävien siirtäminen yritykselle, EOAK/883/2018

⁸⁵ VTV Tarkastuskertomus 11/2019, Tarkastusviraston kannanotot ja s.39-40, <https://www.vtv.fi/app/uploads/2019/09/VTV-Tarkastuskertomus-11-2019-Voittoa-tavoittelemattomien-yhteisöjen-tukeminen.pdf>

⁸⁶ Julkisten hallintotehtävien siirtäminen yritykselle, EOAK/883/2018, 19.3.2019

⁸⁷ VTV Tarkastuskertomus 11/2019, Tarkastusviraston kannanotot ja s.39-40, <https://www.vtv.fi/app/uploads/2019/09/VTV-Tarkastuskertomus-11-2019-Voittoa-tavoittelemattomien-yhteisöjen-tukeminen.pdf>

Myös valtiovarainministeriön Valtionavustustyöryhmän mietinnössä on käsitelty PL 124 §:n suhdetta valtionavustusten myöntämiseen ja kiinnittänyt huomiota harkinnanvaraisuuteen. Työryhmän mukaan vaikeasti arvioitavia tilanteita ovat sellaiset, joissa ulkopuoliselle asiantuntijalle on annettu ainakin jossain määrin itsenäistä harkintavaltaa, vaikka tehtävä suoritettaisiin valtionavustusviranomaisen ohjauksessa ja viranomaisella olisi toimivalta tehdä lopullinen päätös asiassa. Työryhmän mukaan myös valtionavustuksiin liittyvä erilainen neuvonta ja opastus saattavat sisältää hallintotehtäviä ja julkisen vallan käyttöä. Tällaisissa tilanteissa tulisi tapauskohtaisesti arvioida tarkemmin tehtävän luonnetta, muun kuin viranomaisasemassa olevan toimijan harkintavallan laajuutta, valtionavustuksen suuruutta ja muita vastaavia perusteita.⁸⁸

Ulkoministeriön kansalaisyhteiskuntaa koskevien valtionavustushakukierrosten suhdetta PL 124 §:ä arvioitaessa ulkoministeriö huomioi, että kyseessä on ulkoministeriön valtionavustuksia koskevan asiantuntijahankinnan osalta Motiva Oy:n kanssa saman tyyppisestä tilanteesta, jossa konsultti esivalmistelee hakemuksia ulkoministeriön päätöksentekoon. Arvioitavaksi kuitenkin tulee, missä määrin ulkoisen asiantuntijan lausunto vaikuttaa ulkoministeriön päätöksentekoon ja missä määrin ulkopuolisen asiantuntija toimintaan liittyy itsenäistä harkintavaltaa.

Onkin syytä huomioda, että nykyisessä toimintamallissa ulkoministeriö on ulkoistanut vain vähäisen osan hakemusten arvioinnista yksityiselle toimijalle. Ulkoministeriö on säilyttänyt päätöksenteon täysin itsellään arvioiden itse kaikki hakemukset kokonaisuudessaan asiantuntijatu- kipa- palvelun rinnalla. Näin ollen ulkoministeriön nykyisen toimintamallin osalta voidaan arvioida, että yksityisen toimijan rooli on vain vähäisesti päätöksentekoon vaikuttavaa. Ulkoministeriö arvioi myös, että asiantuntijalausunto kuuluu viranomaisen selvitysvelvollisuuden piiriin.⁸⁹ Ulkopuolisen asiantuntijan arviointituki ei siis nykyisessä laajuudessaan ulkoministeriön arvion mukaan muodosta julkisen hallintotehtävän siirtoa.

Tulevaisuudessa on mahdollista, että jatkossa osa arviointia koskevista ulkoistettavista palveluista muodostaa vähäistä laajempia kokonaisuuksia. Lähtökohtana tulee olemaan, kuten tähänkin asti, että kunkin hakukierroksen osalta ulkopuolelta hankittavat asiantuntijapalvelut harkitaan tarkkaan hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun sekä laadukkaan ja tehokkaan arvioinnin varmistamiseksi samalla ulkoministeriön sisäiset resurssit arvioiden. Tulevaisuudessa on siis mahdollista, että hakemusten arviointiin käytetään enemmän ulkopuolista tukea, yksityiseltä asiantuntijalta, toiselta viranomaiselta tai valtion sidoshankintayksiköltä. Valtionavustuskierroksen järjestämisen ja päätöksenteon valmistelun siirtymässä vahvasti yksityiselle toimijalle voi ulkoministeriön arvion mukaan, riippuen valtionavustushakemusten käsittelyyn hankittavan tuen

⁸⁸ Valtionavustustyöryhmän mietintö, Valtiovarainministeriön julkaisuja – 29/2015, s. 96, https://tem.fi/documents/1410877/2768022/Valtionavustustyoryhman_mietinto.pdf/acf7a84e-2797-44bf-8c8b-b2053f1208b0/Valtionavustustyoryhman_mietinto.pdf?t=1464685235000

⁸⁹ Viranomaisen selvitysvelvollisuus perustuu hallintolakiin (434/2003) 31 §:ään, jonka mukaan viranomaisen on omasta aloitteestaan hankittava asian käsittelyyn vaikuttavat tiedot ja selvitykset, ellei asia ole sellainen, jossa tämä velvollisuus on siirretty asianosaiselle. Viranomaisen tulee siis varmistaa, että sillä on päätöksenteossa käytettävissä riittävät tiedot ja selvitykset. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi asiakirjojen hankkimista, kuulemista tai asiantuntijalausuntojen pyytämistä. Tämä selvitysvelvollisuus on olennainen osa hallinnon oikeusperiaatteita, jotka pyrkivät varmistamaan päätöksenteon asianmukaisuuden, puolueettomuuden ja oikeudenmukaisuuden. Jos selvitysvelvollisuus laiminlyödään, hallinto- päätös voi olla puutteellisesti perusteltu tai virheellinen, mikä voi johtaa sen kumoamiseen esimerkiksi valitusten tai oikaisuvaatimusten kautta.

laajuudesta ja ulkopuolisen asiantuntijan harkintavallan suuruudesta riippuen, tulla kyseeseen julkisten hallintotehtävien siirtämisestä perustuslain 124 §:n mukaisesti.⁹⁰

Yhteenvetona, yhdistyksille ja säätiöille myönnettävien valtionavustusten asiantuntijapalveluhankintoja osalta voidaan ulkoministeriön arvion mukaan todeta, että nykytilassa ei muodostu julkisen hallintotehtävän siirtämistä PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla. Mikäli valtionavustuksiin liittyviä tehtäviä kuitenkin siirretään tulevaisuudessa vahvemmin ulkopuoliselle asiantuntijalle siten, että asiantuntijalle siirtyy selvästi harkintavaltaa tai päätöksentekoa asiassa, voi ulkoministeriön arvion mukaan muodostua julkisen hallintotehtävän siirtäminen PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla.

2.2.3.2. Valtionavustukset kansainvälisille hallitusten välisille järjestöille

Tällä hetkellä suurin osa ulkoministeriön kehitysyhteistyöhön budjetoiduista määrärahoista kanavoitetaan kansainvälisten hallitustenvälisten järjestöjen kautta, joista suurimpia ovat YK:n yleiskokousten päätöksillä perustetut YK-järjestöt ja valtiosopimuksilla perustetut kansainväliset kehitysrahoituslaitokset (esim. Maailmanpankki, Aasian kehityspankki (ADB), Afrikan kehityspankki (AfDB) ja Latinalaisen Amerikan ja Karibian kehityspankki (IDB)) sekä OECD.

Ulkoministeriö myöntää YK-järjestöille niin sanottua yleisrahoitusta, joka täydentää niiden YK:n budjetista saamaansa rahoitusta. Ulkoministeriö tukee monenkeskistä yhteistyötä myöntämällä valtionavustuksina järjestön toimintaan korvamerkitsemätöntä yleisrahoitusta sekä tukemalla yksittäisiä hankkeita, jotka tukevat Suomen kehityspoliittisia tavoitteita. Yleisrahoituksen avulla järjestöt toteuttavat ydintehtävänsä. Yleisrahoitusta saavat YK-järjestöt valitaan Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden mukaisesti. Tällä hetkellä yleisrahoitusta saavat esimerkiksi YK:n tasa-arvojärjestö UN WOMEN, YK:n lastenrahasto UNICEF ja YK:n väestörahasto UNFPA. Ulkoministeriö ohjaa ja valvoo järjestöjen toimintaa kokonaisuutena Suomen edustajana yleisrahoittamiensa YK-järjestöjen hallintoneuvostoissa. Ohjaus keskittyy Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden edistämiseen. Monenkeskinen yhteistyö esimerkiksi osana YK-järjestelmää, kehitysrahoituslaitosten tai EU:ta antaa Suomen tavoitteille laajempaa kansainvälistä painoarvoa.

Lisäksi ulkoministeriö rahoittaa tiettyjä kansainvälisten hallitustenvälisten järjestöjen toteuttamia hankkeita hankerahoituksella. Hankerahoituksella voidaan toteuttaa maa- tai aluekohtaisia tai toimialakohtaisia hankkeita, jotka kohdentuvat yleisrahoitusta tarkemmin valittujen tavoitteiden edistämiseen. Hankekohtaisessa yhteistyössä voidaan keskittyä esimerkiksi toimiin, joissa Suomella on erityisosaamista, kuten innovaatiotoimintaan, rauhanrakentamiseen, vammaisten oikeuksien ja tasa-arvon edistämiseen tai energian ja luonnonvarojen kestävään käyttöön. Hankkeet voivat olla ulkoministeriön ja toteuttavan järjestön välillä sovittavia, tai niihin voi osallistua useita rahoittajia. Ulkoministeriö osallistuu rahoittamiensa hankkeiden ohjausryhmiin, jotka ohjaavat ja valvovat hankkeen toimintaa.

YK-järjestöille myönnettävä kohdennettu rahoitus voi tapauskohtaisesti perustua Suomessa lailla voimaan saatettuun kansainväliseen velvoitteeseen. Esimerkiksi tiettyjä Suomeen perustettuja toimistoja on perustettu Suomeen valtiosopimuksella (isäntämaasopimus), mutta niiden

⁹⁰ Mikäli valtionavustustoiminnan arvioinnin ja muun suunnittelu- ja valmistelun osalta siirrettäisiin tehtäviä toiselle viranomaiselle, tulisi kyseeseen perustuslain 2 §:n 3 momentin mukainen toimivallansiirtoa koskeva kysymys.

vuosittaiset rahoituspäätökset tehdään valtionavustuslain nojalla. Tällaisia toimistoja ovat esimerkiksi Helsingissä toimivat Global Pulsen⁹¹, UNU-Widerin⁹² ja UNICEFin⁹³ toimistot.

Ulkoministeriö voi osana Suomen kehityspolitiikan ja -yhteistyön toimeenpanoa myöntää avustuksia lisäksi kansainvälisten hallitustenvälisten järjestöjen temaattisiin rahastoihin, jotka nimensä mukaisesti keskittyvät tietyn maan tai alueen sijaan tiettyyn teemaan. Ulkoministeriö on esimerkiksi osallistunut Maaailmanpankin digitalisaatio- ja ihmisoikeusrahastoihin. Ulkoministeriö osallistuu rahoittamiensa rahastojen ohjausryhmiin, jotka ohjaavat ja valvovat rahaston toimintaa.

Tässä osiossa kuvattuihin rahoitusmuotoihin sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001) osittain. Lain 1 §:n 3 momentin mukaan vieraille valtioille tai valtioiden väliselle kansainväliselle järjestölle avustuksia myönnettäessä sovelletaan vain lain säädöksiä koskien valtionavustuslajeja (5 §), valtionavustuksen määrän muodostumista (6 §), valtionavustuksen myöntämisen yleisiä edellytyksiä (7 §), tarkempien säännösten antamisesta valtioneuvoston asetuksella (8 §), valtionavustuspäätöksen lisäksi sopimuksen tekemistä (11 § 5 mom.) sekä valtionavustustoiminnan tietovarantoa koskevaa sääntelyä (32 a-32 e §).

Kansainvälisille hallitustenvälisille järjestöille myönnetty avustukset käsitellään ja myönnetään ulkoministeriön työjärjestyksen mukaisesti. Valmisteluprosessi riippuu avustuksen kohteesta. Ennen rahoituspäätöksen tekoa temaattisiin rahastoihin liittyvä rahoitus käsitellään työjärjestyksen 12 §:n mukaisessa kehitysyhteistyön laaturyhmässä⁹⁴ sekä avustuksen määrästä riippuen rahoitusta käsitellään tarpeen mukaan valtioneuvoston raha-asiainvalidiokunnassa. Kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevat yleistuet ja lisärahoituskierrokset käsitellään ulkoministeriön kehityspoliittisessa ohjausryhmässä.

⁹¹ Laki Yhdistyneiden kansakuntien teknologiainnovaatioiden laboratorion asemasta Yhdistyneiden kansakuntien kanssa tehdystä sopimuksesta (54/2020) ja valtioneuvoston asetus Yhdistyneiden kansakuntien teknologiainnovaatioiden laboratorion asemasta Yhdistyneiden kansakuntien kanssa tehdystä sopimuksesta (55/2020). Global Pulse on aikaisemmin toiminut nimellä UNTIL (Yhdistyneiden kansakuntien teknologiainnovaatioiden laboratorio), ks. ulkoministeriön ilmoitus Yhdistyneiden kansakuntien teknologiainnovaatioiden laboratorion nimen muutoksesta (54/2020)

⁹² Suomen hallituksen ja Yhdistyneiden kansakuntien yliopiston välinen SOPIMUS Taloudellisen kehitystutkimuksen kansainvälisestä instituutista (36/1984) ja asetus Yhdistyneiden kansakuntien yliopiston kanssa Taloudellisen kehitystutkimuksen kansainvälisestä instituutista tehdyn sopimuksen ja siihen liittyvän pöytäkirjan voimaansaattamisesta sekä sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta (36/1984) sekä asetus Yhdistyneiden Kansakuntien yliopiston kanssa Taloudellisen kehitystutkimuksen kansainvälisestä instituutista tehtyyn sopimukseen liittyvän pöytäkirjan muuttamista koskevan sopimuksen voimaansaattamisesta (35/1995)

⁹³ Yhdistyneiden kansakuntien lastenrahaston toimiston asemasta Yhdistyneiden kansakuntien lastenrahaston kanssa tehdystä sopimuksesta annetun lain (325/2022) ja valtioneuvoston asetuksen (SopS 37/2022)

⁹⁴ Laaturyhmä on kehityspoliittisen osaston ja muiden kehitysyhteistyön toteutusta hallinnoivien osastojen yhteistyöelin, joka tukee vastuuosastoja ja –yksiköitä näiden laadunvarmistustyössä. Sen tarkoituksena on kehitysyhteistyön tuloksellisuuden, vaikuttavuuden ja riskienhallinnan vahvistaminen, sekä kehityspolitiikan yhteensovittaminen Suomen laajempien ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä kauppapolitiikan tavoitteiden kanssa. Laaturyhmän arviointia osaltaan toteuttavat ulkoministeriön kehityspoliittisella osastolla neuvonantajat, jotka arvioivat rahoitushankkeiden esityksiä ja antavat niitä koskien lausuntonsa ulkoministeriön laaturyhmälle. Kaikki kehitysyhteistyöhön myönnettävä rahoitus tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta tulee viedä laaturyhmän käsittelyyn, joka joko suosittelee tai ei suosittele rahoitusta.

Muulta kuin viranomaiselta hankitut palvelut ja julkista hallintotehtävää koskeva oikeudellinen arviointi

Ulkoministeriö tekee kansainvälisille hallitustenvälisille myönnettävän rahoituksen valmistelun sekä varainkäytön ohjauksen ja valvonnan pääasiassa itse. Monenkeskisestä yhteistyöstä tehdään ulkoministeriön työjärjestyksen 90 §:n mukainen rahoituspäätös, jota edeltää kattava hankevalmistelu ja ulkoministeriön sisäinen laaturyhmäkäsittely. Kaikki kehitysyhteistyöhankkeet tulee pääsääntöisesti viedä laaturyhmän laadunvarmennukseen ennen rahoituspäätöksen tekemistä. Laaturyhmä on kehityspoliittisen osaston ja muiden kehitysyhteistyön toteutusta hallinnoivien osastojen yhteistyöelin, joka tukee vastuuosastoja ja –yksiköitä näiden laadunvarmistustyössä. Sen tarkoituksena on kehitysyhteistyön tuloksellisuuden, vaikuttavuuden ja riskienhallinnan vahvistaminen, sekä kehityspoliitiikan yhteensovittaminen Suomen laajempien ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä kauppapolitiikan tavoitteiden kanssa. Laaturyhmän arviointia osaltaan toteuttavat ulkoministeriön kehityspoliittisella osastolla neuvonantajat, jotka arvioivat rahoitushankkeiden esityksiä ja antavat niitä koskien lausuntonsa ulkoministeriön laaturyhmälle. Laaturyhmäkäsittelyn perusteella ulkoministeriön laaturyhmä joko suosittelee tai ei suosittele rahoitusta ministerin päätöksellä rahoitettavaksi. Laaturyhmä toimii osana ulkoministeriön hajautettua kehitysyhteistyön laadunvarmistusta.

Ulkoministeriö on hankkinut ulkopuolisilta asiantuntijoilta, niin yksityisiltä toimijoilta kuin valtion laitoksilta ja virastoilta, monenkeskisten hankkeiden hanke-esitysten arvioinnin tukea osana laaturyhmäkäsittelyn kehityspoliittista neuvonantoa. Lisäksi asiantuntijapalveluita on hankittu tukemaan ulkoministeriön riskienhallintatoimintoja mukaan lukien tarkastuksia ja valvontaa. Näitä asiantuntijapalveluhankintoja ja niiden valtiosääntöoikeudellista arviota suhteessa perustuslain 124 §:n käsitellään tarkemmin arviomuistion osiossa 2.2.8. osana kehitysyhteistyön läpileikkaavia toimintoja.

Yhteenvetona, monenkeskisen yhteistyön osalta asiantuntijapalveluhankinnat koskevat kehityspoliittista neuvonantoa ja riskienhallintaa, joiden oikeudellinen arvio suhteessa julkiseen hallintotehtävään on käsitelty arviomuistion läpileikkaavia toimintoja koskevassa osiossa 2.2.8.

2.2.3.3. Valtionavustukset yksityiselle sektorille

Yksityisen sektorin rooli kehittyvien maiden vaurauden ja hyvinvoinnin lisäämisessä on merkittävä. Suomi tukee kehittyvien maiden yritystoiminnan kehittymistä ja hyödyntää tässä myös suomalaisten yritysten osaamista. Lähtökohtana on kehitysvaikutusten tuottaminen. Yksityistä sektoria tuetaan tällä hetkellä kehitysrahoituslaitos Finnfundin⁹⁵, liikekumppanuustukiohjelma Finnpartnershipin ja innovaatioita rahoittavan DevPlat-rahoitusmallin kautta. Lisäksi investoin-

⁹⁵ Finnfund on valtion enemmistöomisteinen kehitysrahoitusyhtiö, jonka erityistehtäväksi on siitä annettussa laissa määritetty kehitysmaiden taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistäminen ohjaamalla henkisiä ja aineellisia voimavaroja näiden maiden teollisen ja muun taloudellisen yritystoiminnan kehittämiseen. UM:n omistajaohjauksessa toimiva ja pääomittama Finnfund sijoittaa kehittyvien maiden yrityksiin, edistää suomalaisten yritysten osallistumista hankkeisiin ja tarjoaa pitkäaikaista riskirahoitusta kannattaviin ja kehitysvaikutuksiltaan merkittäviin hankkeisiin kehittyvillä markkinoilla.

tituki kehittyville maille (Public Sector Investment Facility, PIF) -instrumentilla tuetaan kehittyvien maiden julkisen sektorin investointeja, joissa hyödynnetään suomalaista teknologiaa ja osaamista. Vastaava instrumentti on luotu myös tukemaan Ukrainaa.⁹⁶

Liikekumppanuustukiohjelma Finnpartnershipin kautta suomalaisille yrityksille myönnetään valtionavustukseksi katsottavaa tukea kehittyvissä maissa toteutuvien liikekumppanuuksien alkuvaiheisiin eli selvitystöihin, ratkaisujen pilotointiin ja koulutukseen. Liikekumppanuustuen ohella Finnpartnership tarjoaa matchmaking-palveluja ja asiantuntijapalveluita sekä järjestää Doing Business with Finland –seminaareja sekä kouluttaa yrityksiä muun muassa hakemustyöpajoissa. Finnpartnership-ohjelmakausien rahoituksen laatu varmistetaan ulkoministeriön laaturyhmässä. Finnfund on suorittanut liikekumppanuusohjelman toimeenpanoon liittyviä tehtäviä, kuten valtionavustusten myöntämistä, ulkoministeriön puolesta. Näitä julkiseksi hallinto-tehtäviksi katsottavia tehtäviä, ollaan siirtämässä Finnfund Oy:lle osana toista ulkoministeriön säädöshanketta⁹⁷ sen lisäksi, että jo nykyisistä julkisten hallintotehtävien siirrosta säädetään PL 124 §:n mukaisesti jatkossa lailla.

Developing Markets Platform (DevPlat) on ulkoministeriön ja Business Finlandin yhteinen rahoitusmalli, joka auttaa suomalaisia yrityksiä ja niiden kumppaneita edistämään kestävän kehityksen mukaista liiketoimintaa ja pääsemään kasvaville kehittyville markkinoille. DevPlat-rahoitusmallissa Business Finland on aiemmin myöntänyt ulkoministeriön puolesta valtionavustuslain mukaisia ulkoministeriön kehitysyhteistyötä koskevia valtionavustuksia. Jatkossa Finnfundia koskevien lakimuutosten myötä Finnfundin tytäryhtiön olisi tarkoitus myöntää kyseisiä DevPlat-valtionavustuksia. DevPlat rahoitusmallin tarkoitus on tarjota suomalaisille yrityksille muun Business Finlandin rahoituksen ohella lisärahoitusta kehittyvissä maissa toteutettaviin liikekumppanuuksiin ja yhteiskehittämishankkeisiin. Konsortioiden hankkeisiin on mahdollista liittää mukaan kansalaisjärjestöjä, joille voidaan myöntää tukitoimintojen toteuttamista varten liikekumppanuustukea eli valtionavustusta Finnpartnership-ohjelman puitteissa.

Yhteenvetona, yksityisen sektorin instrumentteja koskevien tehtävien siirtoa koskeva oikeudellinen arvio suhteessa perustuslain 124 §:n käsitellään Finnfund-lakiuudistuksen yhteydessä.⁹⁸ Ulkoministeriölle kuuluvaan yksityisen sektorin rahoitusmuotojen strategiiseen ohjaukseen ja laadunvalvontaan saatetaan jatkossakin käyttää ulkoministeriön toimesta ulkopuolisia asiantuntijoita läpileikkaavien toimintojen osalta (esimerkiksi asiantuntijalausuntojen, evaluointien ja tarkastusten osalta), joita on käsitelty tämän arviomuiston osiossa 2.2.8.

2.2.4. Sekaluottoyhteistyömuodot

Ulkoministeriö toimeenpanee kehitysyhteistyötä usean korkotukiluottolakiin (1114/2000) perustuvan sekaluottoyhteistyömuodon kautta. PIF on yksi ulkoministeriön sekaluottoyhteistyömuodoista, jolla tuetaan kehittyvien maiden julkisen sektorin kestävän kehityksen mukaisia in-

⁹⁶ Suomen investointituki Ukrainalle -rahoitusinstrumentti (Finland—Ukraine Investment Facility, FUIF) on yksi Suomen kehityspoliittisista rahoitusinstrumenteista. Sen tavoite on tukea Ukrainan jälleenrakennusta. Lisää: <https://um.fi/investointituki-ukrainalle>

⁹⁷ Hallituksen esitys laiksi Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä, UM001:00/2024, Hankeikkunassa: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM001:00/2024>

⁹⁸ Hallituksen esitys laiksi Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä, UM001:00/2024, Hankeikkunassa: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM001:00/2024>

vestointeja, joissa hyödynnetään suomalaista teknologiaa ja osaamista. Lähtökohtana on kehitysvaikutusten tuottaminen. Pääosa investoinnista rahoitetaan kehittyvän maan nostamalla vientituotolla. Ulkoministeriön lahjaosuudella katetaan osa kauppasummasta sekä vientituoton korot. Sekaluottoyhteistyömuodoilla tuetaan kehittyvien maiden julkisen sektorin maksukykyä ostaa suomalaisia ratkaisuja. Sekaluottoyhteistyömuotoja koskeva rahoitus käsitellään ulkoministeriön laaturyhmässä.

Sekaluottoyhteistyömuotojen, kuten edellä mainittu PIF:n ja Ukrainan tuki FUIF:n, toimeenpanon tueksi on hankittu julkisina hankintoina teknistä toimeenpanotukea muun muassa hankkeiden evaluoinnin ja arvioinnin tueksi. Hankkeiden valmistelua on myös tuettu hankkimalla niiden valmistelulle tukea yksityisiltä julkisina hankintoina. Sekaluottoyhteistyömuotoja koskevia ulkoisia asiantuntijapalveluita selvitetään osana niitä koskevaa erillistä säädöshanketta.

Yhteenvetona, sekaluottojen osalta ulkoisia asiantuntijapalveluita koskeva oikeudellinen arvio suhteessa perustuslain 124 §:n käsitellään korkotukiluottoja sekä Finnfundia koskevassa säädöshankkeessa.⁹⁹ Ulkoministeriölle kuuluvaa yksityisen sektorin rahoitusmuotojen strategiseen ohjaukseen ja laadunvalvontaan saatetaan jatkossakin käyttää ulkoministeriön toimesta ulkopuolisia asiantuntijoita läpileikkaavien toimintojen osalta (esimerkiksi asiantuntijalausuntojen, evaluointien ja tarkastusten osalta), joita on käsitelty tämän arviomuistion osiossa 2.2.8.

2.2.5. Kehityspoliittiset lainat ja sijoitukset ja muu kansainvälisille kehitysrahoituslaitoksille myönnettävä tuki

Viime vuosina kehityspoliittiset lainat ja sijoitukset ovat nousseet entistä tärkeämpään rooliin Suomen kehitysyhteistyön toteuttamisessa. On nähty, että yhdistämällä julkista ja yksityistä rahoitusta on mahdollista moninkertaistaa kestävä kehityksen kokonaisrahoitusta ja aikaansaada laajempia kehitysvaikutuksia. Vuodesta 2016 lähtien ulkoministeriö on antanut avustusmuotoisen rahoituksen lisäksi kehitysrahoitusta laina- ja sijoitusmuotoisena tukena. Kansainvälisille kehitysrahoituslaitoksille voidaan myöntää laina- ja sijoitusmuotoista rahoitusta osana niiden yleisrahoitusta tai niiden hallinnoimien trustirahastojen kautta. Ulkoministeriön käyttämiä laina- ja sijoitusinstrumentteja kutsutaan kehityspoliittisiksi lainoiksi ja sijoituksiksi.

Kehityspoliittisilla lainoilla ja sijoituksilla tavoitellaan Suomen kehityspolitiikan tavoitteiden mukaisia kehitysvaikutuksia, mutta niihin liittyy lisäksi tuotto- ja palaumaodotus. Tuotto-odotus varmistaa rahoituksen kohdistumisen elinkelpoisiin yrityksiin ja kestäviin kehitysvaikutuksiin sekä edesauttaa varojen käyttöä uusien sijoituksiin ja lainoihin. Laina- ja sijoitusmuotoisella tuella on myös mahdollista edistää suomalaista lisäarvoa ja hyödyntää suomalaista osaamista sekä mahdollistaa kestävä kehityksen investointeja ja hankkeita siellä, missä ne eivät muutoin käynnistyisi.

Kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten yleisrahoitus on järjestetty joko pääomakorotusten, joista saadaan vastikkeeksi osakkeita, tai lisärahoituskierrosten, joista saadaan vastikkeeksi äänioikeutta, muodossa. Pääomakorotukset ja lisärahoituskierrokset perustuvat kunkin kansainvälisen kehitysrahoituslaitoksen perustamissopimukseen, joka on Suomessa saatettu voimaan lailla ja/tai asetuksella. Suomelle on nimitetty edustaja kehitysrahoituslaitosten hallintoneuvostoihin, ja lisäksi Suomella on kiertäviä johtokunta paikkoja. Näihin liittyvän työskentelyn kautta

⁹⁹ Hallituksen esitys laiksi Finnfund Oy -nimisestä osakeyhtiöstä, UM001:00/2024, Hankeikkunassa: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM001:00/2024> ja

ulkoministeriö osallistuu niiden toiminnan ohjaamiseen ja valvontaan osana laajempia maaryhmiä.

Kansainvälisten ilmasto- ja ympäristösopimusten sitoumusten rahoittamiseksi on perustettu kansainvälisiä rahoitusmekanismeja, joiden rahoitukseen ulkoministeriö osallistuu kehitysyhteistyövaroilla. Sopimusosapuolten päätöksellä on perustettu esimerkiksi Vihreä ilmastorahasto (GCF) sekä Maailman ympäristörahoituslaitos (GEF). Niiden rahoitus on järjestetty lisärahoituskierrosten muotoon, jotka eivät kuitenkaan ole kehitysrahoituslaitosten tavoin vastikkeellisia.

Kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten sekä kansainvälisten rahoitusmekanismien yleisrahoitusta käsitellään laaturyhmän sijaan ulkoministeriön työjärjestyksen 13 § mukaisessa kehityspoliittisessa ohjausryhmässä, joka käsittelee valmistavasti kehityspoliittikkaan ja kehitysyhteistyöhön liittyvät laajat ja periaatteelliset asiakokonaisuudet.

Kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevien tukipalveluiden arviointi julkisen hallintotohtävän siirtämisen näkökulmasta käsitellään tarkemmin niitä koskevassa erillisessä arviomuistiossa, joka on lausuntokierroksella tämän arviomuistion kanssa samanaikaisesti.

Yhteenvetona, kehityspoliittisiin lainoihin ja sijoituksiin liittyviä asiantuntijapalveluhankintoja ja niiden valtiosääntöoikeudellista arviota suhteessa perustuslain 124 §:n on käsitelty niitä koskevassa erillisessä arviomuistiossa.¹⁰⁰

2.2.6. Hankinnat valtion sidosyksiköiltä (HAUS kehittämiskeskus Oy:lta)

Ulkoministeriö ostaa ulkopuolisia asiantuntijapalveluita valtion sidosyksiköistä etenkin HAUS kehittämiskeskus Oy:ltä (myöhemmin ”HAUS”), joka on täysin valtion omistama erityistehtäväyhtiö. HAUS kuuluu valtiovarainministeriön hallinnonalaan, ja valtiovarainministeriö vastaa yhtiön omistajaohjauksesta. Hankintalain 15 §:n mukaan hankintalakia ei sovelleta hankintaan, jonka hankintayksikkö tekee sidosyksiköltään. Valtiovarainministeriö on vuonna 2020 lausunut ulkoministeriölle, että ulkoministeriö voi sidosyksikköhankintana hankkia HAUS Oy:lta palveluita kilpailuttamatta.¹⁰¹

HAUS:ista on tullut yksi keskinen toimija erityisesti ulkoministeriön Team Europe Initiative-hankkeissa, jotka ovat liittyneet varsinkin digitalisaation sekä verotuksen kehittämiseen kehittyvissä maissa. HAUS toimii teknisenä toteuttajana myös muun muassa ulkoministeriön erilaisissa kahdenvälisissä hallitusten välisissä hankkeissa ja osallistuu ulkoministeriön kanssa EU:n Twinning-hankkeisiin¹⁰².

¹⁰⁰ Kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevan lainsäädännön uudistaminen, UM011:00/2024, Hankiikkunassa: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=UM011:00/2024>

¹⁰¹ Valtiovarainministeriön lausunto ulkoministeriölle, 16.9.2020, VN/18863/2020, Valtiovarainministeriön lausunto, Kapasiteetinvahvistamispalvelujen hankinta HAUS kehittämiskeskus Oy:ltä kilpailuttamatta

¹⁰² Twinning-toiminnan tavoitteena on välittää asiantuntija-apua ja virkamiesosaamista EU:n jäsenmaista kohdemaihin niiden hallinnon ja lainsäädännön kehittämisessä tarvittavien tulosten aikaansaamiseksi.

Muulta kuin viranomaiselta hankitut palvelut ja julkista hallintotehtävää koskeva oikeudellinen arviointi

Ulkoministeriö on hankkinut HAUS:ilta kehitysyhteistyöhankkeiden toteuttamiseen esimerkiksi asiantuntijapalvelua, jossa HAUS osallistuu Suomen osalta hankkeiden suunnitteluun sekä toimii niiden toimeenpanijana. HAUSilla on vahva rooli hankkeen suunnitteluvaiheissa, joissa sovitaan muun muassa hankkeen vastuista ja budjetista. HAUS osallistuu hankkeen toimeenpanoon ja hankkeen toteutusvaiheessa HAUS voi osallistua strategiseen ohjaukseen ulkoministeriön tukena valmistelemalla ohjausryhmän päätöksentekoon ehdotuksia. HAUS saattaa toimia myös alihankkijana muiden maiden toimijoille.

Lisäksi HAUS saattaa tehdä hankkeessa julkisia hankintoja. Hankintalain 5 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan hankintayksiköksi muodostuu mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta 1—4 kohdassa tarkoitetulta hankintayksiköltä. Ulkoministeriön hankkiessa palveluita HAUSilta muodostuu siitä siis hankintalain mukainen hankintayksikkö.

Asiantuntijapalveluita HAUS:ilta ostettaessa on huomioitava, että vaikka kyseessä on hankintalain mukaisesti valtion sidosyksiköstä, on kyse muusta kuin viranomaisesti PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan merkitystä perustuslain 124 §:n soveltuvuudelle ei ole sillä, että yhtiö on voimassa olevan lain 1 §:n 2 momentin mukaan valtion kokonaan omistama yhtiö.¹⁰³ Tämä tarkoittaa, että HAUSilta hankittavien asiantuntijoiden osalta tulee arvioitavaksi PL 124 § julkisten hallintotehtävien siirrosta.

Ulkoministeriö arvioi, että HAUSilta hankittujen tehtävien osalta hankkeiden suunnittelu ja toimeenpano eivät muodosta ulkoministeriölle kuuluvien lakisääteisten tehtävien toimeenpanoa eikä niihin sisälly sellaista julkisen hallintotehtävän ominaispiirteet täyttävää, yksityisen oikeuksiin ja oikeusturvaan liittyvää päätöksentekoa joka muodostaisi julkisen hallintotehtävän siirtämistä PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla.

Hankintojen osalta oikeudellista arviointia julkisen hallintotehtävän muodostumisen osalta on käsitelty tarkemmin tämän arviomuistion osassa 2.2.8.4 ja 2.2.2. Hankintojen toteuttamiseen on katsottu liittyvän julkisen hallintotehtävän piirteitä¹⁰⁴. Julkisen hallintotehtävän muodostumiseen vaikuttaa varsinkin se, käyttääkö viranomainen omaa harkintavaltaa hankintapäätöksentekossa ja onko lopullinen hankintapäätöksentekijä viranomainen. Lisäksi on merkitystä sillä, kuinka merkittävistä hankintakokonaisuuksista on kyse. Ulkoministeriö arvioi, että mikäli HAUS toteuttaa hankintoja ulkoministeriön lukuun siten, että HAUSille on määritelty sopimusjärjestelyissä hankintojen toteuttamiselle tarkkarajaiset ohjeet, mallit ja tilanteet, voidaan hankintojen toteuttamista pitää operatiivisena toimintana. Ulkoministeriö voi myös itse tehdä hankintapäätökset sovitun mukaisissa tilanteissa, esimerkiksi järjestelystä poikkeavista, tai erityisistä linjauksista ja se säilyttää vastuun hankinnoista itsellään. Mikäli taas järjestely on puite-mainen ja mahdollistaa avoimesti erilaisia HAUSin toteuttamia hankintavaihtoehtoja, katsottaisiin hankintapäätösten toteuttamiseen liittyvän julkisen hallintotehtävän siirtämistä. Hankintojen toteutusmallin ollessa kuvattujen järjestelyiden yhdistelmä, ulkoministeriö katsoo, että operatiivisen hankintatoiminnan osalta ei muodostu julkista hallintotehtävää ja puitemaisen järjestelyn osalta julkisen hallintotehtävän siirtäminen voi muodostua.

¹⁰³ PeVL 93/2022 vp. Ks. myös esim. PeVL 17/2021 vp, kohta 89

¹⁰⁴ PeVL 15/2019 vp, s. 3

Yhteenvetona, HAUS Oy:lta hankitut tehtävät hankkeiden suunnittelua ja toimeenpanoa koskien eivät muodosta julkista hallintotehtävää PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla. Hankintoja koskien ulkoministeriö arvioi, että julkisen hallintotehtävän siirtämistä voi syntyä, mikäli hankintoja koskeva sopimusjärjestely ei ole tarkkarajainen vaan puitemainen ja HAUS toteuttaa hankintoja hyvin itsenäisesti.

2.2.7. Humanitaarinen apu

Humanitaarinen apu on kehitysyhteistyöstä itsenäinen kehitysyhteistyömäärärahoilla rahoitettava avun muoto. Humanitaarinen apu on lyhytkestoista eikä pyri pysyviin ratkaisuihin kuten kehitysyhteistyö. Humanitaarisen avun tavoitteena on pelastaa ihmishenkiä ja lievitetään inhimillistä kärsimystä. Humanitaarista apua toimitetaan erityisesti sota-alueilla, luonnonkatastrofeissa, laajoissa pakolaistilanteissa sekä vakavissa ruokaturvatilanteissa. Sitä myönnetään tarveperustaisesti, eikä poliittisin, taloudellisin tai sotilaallisin perustein.

Vuositain noin 10 prosenttia varsinaisista kehitysyhteistyömäärärahoista ohjataan humanitaariseen apuun. Ulkoministeriö ohjaa humanitaarisen avun rahoituksensa kolmea reittiä: YK-järjestöjen, kansainvälisen Punaisen Ristin ja suomalaisten kansalaisjärjestöjen kautta. Suomen humanitaarisen avun päätökset perustuvat aina YK:n koordinoimaan globaaliin humanitaariseen tarvearvioon, kumppaneilta saatuihin rahoituspyyntöihin sekä suomalaisten kansalaisjärjestöjen hankehakemuksiin. Kaikessa Suomen humanitaarisessa avussa painotetaan kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien, erityisesti vammaisten henkilöiden, auttamista.

Suomen humanitaarinen toiminta perustuu kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen, ihmis-oikeussopimuksiin ja pakolaisoikeuteen sekä YK:n vahvistamiin humanitaarisiin periaatteisiin. Suomi on sitoutunut noudattamaan hyvän humanitaarisen avun periaatteita (Good Humanitarian Donorship ja Grand Bargain -aloite). Hallinnollisoikeudellisesti humanitaarisen avun myöntäminen perustuu valtionavustuslakiin.

Yhteenvetona, humanitaarisen avun osalta on hankittu ja voidaan hankkia ulkoisia asiantuntijapalveluita koskien läpileikkaavia toimintoja, joita on käsitelty niitä koskevassa arviomuistion osiossa 2.2.8.

2.2.8. Läpileikkaavat toiminnot

Kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun toteuttamiseen liittyy edellä kuvattujen kehityspoliittisten rahoitus- ja yhteistyömuotojen ohella läpileikkaavia toimintoja, jotka voivat koskea kaikkia eri yhteistyö- ja rahoitusmuotoja. Tällaisia läpileikkaavia toimintoja ovat kehityspoliittinen neuvonanto, kehityspoliittinen evaluointi, riskienhallinta, sisäinen tarkastus ja julkisten hankintojen toteuttaminen. Niitä koskevat asiantuntijapalveluhankinnat ja julkisen hallintotehtävän siirtämistä koskeva oikeudellinen arvio on käsitelty alla.

2.2.8.1. Kehityspoliittinen neuvonanto

Ulkoministeriön virkahenkilöt arvioivat kehitysyhteistyön vaikuttavuutta, laatua ja vaatimustenmukaisuutta hankkeen valmistelun aikana, jonka jälkeen arviota toteuttavat ulkoministeriön laaturyhmä ja sen osana neuvonantajat. Neuvonantajat antavat lausunnon laaturyhmässä käsiteltäviin yli yhden miljoonan euron hanke-esityksiin ulkoministeriön laaturyhmäohjeessa määritellyllä tavalla. Tulevaisuudessa ulkoministeriöllä voi kehitysyhteistyön vaatimus- ja laatutason sekä riskienhallinnan vaatimusten lisääntyessä ja samalla määrärahojen vähentyessä tarve ostaa ulkopuolisena asiantuntija-apuna neuvonantajapalveluita nykyistä laajemmin.

Muulta kuin viranomaiselta hankitut palvelut ja julkista hallintotehtävää koskeva oikeudellinen arviointi

Ulkoministeriö on hankkinut neuvonantajien työn ja lausuntojen tueksi lausuntopalveluita ulkopuolisilta asiantuntijoilta, niin yksityisiltä toimijoilta kuin valtion laitoksilta ja virastoilta. Ulkopuolelta on ostettu asiantuntijalausuntoja täydentämään ulkoministeriön neuvonantajan asiantuntijalausuntoa tai korvaamaan asiantuntijalausunnon, mikäli ulkoministeriössä ei ole kyseisen sektorin temaattista neuvonantajaa laaturyhmäkäsittelyyn etenevän hankesuunnitelman joltakin temaattiselta osa-alueelta hankkeen rahoituskelpoisuuden arvioinnin tueksi. Ulkopuoliselta asiantuntijalta on voitu tilata temaattinen lausunto esimerkiksi vammaisinkluusion, syrjinnän tai opetuksen osalta ja siitä täyttääkö hankesuunnitelma ulkoministeriön kriteerit. Esimerkiksi covid-viruksen puhkeamisen aikaan hanke-esitysten arviointiin tarvittiin ulkopuolista asiantuntijaosaamista rokotteiden ja niiden jakelua koskien.

Ulkopuolisten asiantuntijoiden temaattiset lausunnot on muodostettu osaksi laaturyhmässä suoritettavaa laadunvarmistusarviointia. Ulkoministeriön virkahenkilöistä koostuva laaturyhmä, joka toimii ulkoministeriön päätöksentekoa ohjaavana elimenä, arvioi hankkeen laajemman kokonaisuuden huomioiden muun muassa Suomen kehityspoliittiset linjaukset, ulkoministeriön läpileikkaavat teemat, projektinhallinnan, aluepolitiikan sekä YK:n hallintorakenteet. Ulkopuolisten asiantuntijoiden lausunnot ovat tärkeä osa hankevalmistelun laadunvarmistusta sen osalta onko hankkeen valmistelun osalta parannettavaa tai huomioitavaa. Ulkopuoliset lausunnot eivät kuitenkaan ole ratkaisevia. Laaturyhmä kokonaisuudessaan vastaa laaturyhmän osalta laadunvarmistuksesta ja lausuntojen huomioon ottamisesta. Lopullisen päätöksen hankkeen rahoituksesta tekee aina ministeri. On myös syytä huomioda, että hankevalmistelun laatuprosessista huolehditaan jo ennen laaturyhmäkäsittelyä virkahenkilöiden toimesta ja tarvittaessa ulkopuolisten asiantuntijoiden tuen avulla.

Ulkopuolisten temaattisten lausuntojen hankkiminen ulkopuolelta on tarkoituksenmukaista, sillä kehitysyhteistyöhankkeita toteutetaan hyvin laajasti eri teemojen ympärillä, eikä ulkoministeriöllä voi olla jokaisen teeman syvällistä osaamista. Ulkopuolisten asiantuntijoiden temaattiset lausunnot tukevat ulkoministeriön rahoittaman ja ohjaaman kehitysyhteistyön laadunvarmistusta.

Arvioidessa ulkopuoliselta asiantuntijalta ostettavan lausunnon luonnetta julkisen hallintotehtävän näkökulmasta on huomioitava, että konsultin temaattinen lausunto muodostaa osan ulkoministeriön neuvonantajan virkatyönä tekemää laajempaa lausuntoa ja laaturyhmän kokonaiskäsittelyä ja kokonaisarviota. Ulkoministeriön virkahenkilöt usein tukeutuvat lausunnon sisältöön, mutta he eivät ole sidottuja sen huomioon ottamiseen. Asiantuntijalausuntojen sisältö ja relevanssi arvioidaan virkatyönä osana laaturyhmätyötä. Neuvonantajien kokonaislausunnon perusteella laaturyhmä suosittelee tai ei suosittele hankkeen edistämistä ministerin lopulliseen päätöksentekoon siitä, rahoitetaanko hanketta vai ei.

Asiantuntijalausuntojen suhdetta PL 124 §:n arvioidessa on syytä huomioda, että julkisina hallintotehtävinä on tarkasteltu myös tehtäviä, jotka täydentävät viranomaistoimintaa ja toteuttavat hallinnonalakohtaisia tavoitteita tai joihin muutoin sisältyy erityistä julkista intressiä. Ensin mainituissa voi olla kysymys esimerkiksi viranomaisen päätöksentekoa palvelevien lausuntojen ja ehdotusten antamisessa. Ulkoministeriö katsoo, että neuvonantajalausunnoissa ei ole kyse sellaisista hallinnonalakohtaisten tavoitteiden tai julkisen intressin sisältävistä lausunnoista, jotka olisi katsottavissa julkisiksi hallintotehtäviksi. Oikeuskirjallisuuden mukaan päätöksenteon pohjaksi joudutaan usein pyytämään toisilta viranomaisilta tai ulkopuolisilta asiantunti-

joilta selvityksiä ja asiantuntijalausuntoja. Näissä voi olla kysymys 1) joko viranomaisen va-paamuotoisesta tiedonhankinnasta lakisääteisen selvittämismenettelynsä täyttämiseksi, jolloin päätöksentekijän harkintaan jää, millä tavoin lausunto otetaan huomioon ratkaisua tehtäessä tai 2) sitovamman luonteen omaavasta lausunnosta tai selvityksestä, jolloin lausunnon saaminen on säädetty päätöksentekijää sitovaksi tai päätöksenteon edellytykseksi. Jälkimmäistä on pidetty ainakin julkisen vallan käyttämisenä. Myös kun kyseessä on päätösehdotus, joka käytännössä määrittää useimmissa tapauksissa lopullisen asiaratkaisun sisällön, on tätä voitu pitää julkisen vallan käyttämisenä.¹⁰⁵ Neuvonantajalausuntojen osalta ei ole kyse sitovasta, päätöksenteon edellytyksestä tai ratkaisun määrittävästä lausunnosta edellä mainitulla tavalla.

Ulkoministeriön arvion mukaan ulkopuoliselta asiantuntijalta tilatut asiantuntijalausunnot toteuttavat hallintolain (434/2003) 31 §:ssä säädettyä viranomaisen selvitysvastavuutta. Sen mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että asia selvitetään asianmukaisesti ja riittävät tiedot päätöksenteon tueksi hankitaan. Ulkoministeriöllä on myös harkintavaltaa siinä, miten asiantuntijalausunnot otetaan huomioon päätöksenteossa. Näin ollen ulkoministeriö arvioi, etteivät ulkopuoliselta asiantuntijalta hankitut lausunnot muodosta julkista hallintotehtävää PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla.

Yhteenvetona, kehityspoliittista neuvonantoa koskevat asiantuntijapalveluhankinnat toteuttavat viranomaiset hallintolain 31 §:ssä säädettyä selvitysvastavuutta, eivätkä muodosta julkista hallintotehtävää PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla.

2.1.8.2. Kehitysyhteistyön evaluointi

Kehitystyön evaluoinnit ovat kehityspoliitikasta ja -yhteistyöstä tehtäviä riippumattomia ja itsenäisiä arviointoja. Ne tuottavat tietoa kehityspoliittisten tavoitteiden saavuttamisesta sekä auttavat ymmärtämään, mikä kehityspoliitikassa ja -yhteistyössä toimii ja miksi. Evaluoinnit tuottavat tältä pohjalta ulkoministeriön päätöksenteolle tietoa ja suosituksia, joiden perusteella kehityspoliitikan ja -yhteistyön laatua voidaan jatkuvasti kehittää.

Nykymallissa ulkoministeriössä kehitysevaluoinnin yksikkö vastaa ulkoministeriön osalta laajojen, strategisesti merkittävien evaluointien teettämisestä. Tällaisia ovat esimerkiksi maaohjelmien tai kehityspoliitikan teemojen ja painopisteiden evaluoinnit. Hankekohtaiset ja muut ulkoministeriön yksiköiden ja edustustojen evaluoinnit suoritetaan erikseen muissa yksiköissä tai edustustoissa.

Evaluointiyksikön toteuttamien evaluointien osalta ulkoministeriö teettää evaluointien toteutuksen riippumattomilla asiantuntijoilla ulkoministeriön määrittelemien evaluointitarpeiden perusteella. Ulkoministeriö ostaa evaluointipalvelut kilpailutettujen puitesopimusten kautta. Ulkoministeriö suunnittelee ja päättää evaluointikohteista sekä tekee tehtävämäärittelyn.

Evaluointeja koskeva ulkoistus on nähty tarkoituksenmukaisena, sillä evaluointi vaatii syvällistä evaluointia koskevaa asiantuntijaosaamista sekä riippumattomuutta. Evaluoinnit ovat osa kehitysyhteistyön laadunvarmistusta ja niiden pohjalta kehitysyhteistyön toteutusta on mahdollista yhä kehittää. Evaluoinnit toimivat ulkoministeriön keskeisenä tiedolla johtamisen välineenä. Ulkoministeriö hankkii ulkoisia asiantuntijapalveluita evaluointitiimeiltä, joilta hankitaan palveluita hankintalain mukaisen, maailmanlaajuisen, kilpailutuksen kautta. Evaluointitiimit ovat hankintalain mukaisesti kilpailutettu osaksi evaluointikokonaisuuden puitesopimusta, jonka kautta eri kokoisia, evaluointi- ja temaattista osaamista omaavia konsulttiyrityksiä ja -

¹⁰⁵ Mäenpää, Olli., 2023. Hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Alma Talent Oy. s. 196.

konsortioita valitaan toteuttamaan evaluointeja Evaluointitiimit toimeenpanevat ulkoministeriön määrittelemän evaluoinnin käytännön tasolla. Evaluointitiimit toteuttavat evaluointia systematisoimalla tietoa ja dataa sekä haastattelemalla. Lisäksi tiimit analysoivat tuotettua materiaalia ja tekevät siitä löydöksiä, johtopäätöksiä ja suosituksia.

Evaluoinnin valmistuttua ulkoministeriö valmistelee evaluointia koskien johdon vastineen. Evaluoinnin johtopäätelmiä ei oteta suosituksena ennen kuin ulkoministeriö tekee päätöksen evaluoinnin löydösten, johtopäätösten ja suositusten pohjalta ministeriön korjaaviksi ja/tai kehittäviksi toimenpiteiksi.

Evaluointia koskevaa, julkista hallintotehtävää koskevassa arvioinnissa on otettava huomioon evaluointia koskevan tehtävän luonne ja se, kuuluuko evaluoinnit ulkoministeriön lakisääteisten tehtävien toimeenpanoon. Ulkoministeriön tehtäviin kuuluu kehitysyhteistyön järjestäminen valtion talousarvion toimeenpanon kautta etenkin tilaavassa ja valvovassa roolissa. Evaluointiyksikön tekemien evaluointien osalta julkista hallintotehtävää koskevan arvion osalta on huomioitava, että kyseessä on tekninen evaluoinnin toteutus, jonka tavoitteet ulkoministeriö on määritellyt. On tarkoituksenmukaista, että evaluointiarvioinnin tekevät nimenomaan ulkopuoliset asiantuntijat, jotka ulkopuolelta arvioivat ulkoministeriön toimintaa ja toiminnan tuloksellisuutta. Ei olisi tarkoituksenmukaista, että ulkoministeriö arvioisi omaa toimintaansa.

Koska evaluointien toteutuksessa on kyseessä ulkoministeriön tavoitteiden ja määrittelyiden perusteella teknisesti toteutettavista evaluoinneista, ulkoministeriö arvioi, että evaluointien toteutuksen ei voida katsoa julkisen hallintotehtävän perustuslain 124 §:n mukaisesti.

Evaluointiyksikön teettämien laajempien kokonaisuuksien evaluointien lisäksi evaluointeja tehdään ulkoministeriössä myös kahdenvälisissä hankkeissa, edustustoissa sekä muissa hankkeissa niin puitesopimusten kautta sekä erikseen kilpailuttamalla. Kahdenvälisissä hankkeissa evaluointeja suoritetaan kolmessa vaiheessa: ex-ante eli ennakoarviointi, puoliväli- sekä loppuarviointi. Ulkoministeriön evaluointinormi ja evaluointimanuaali sääntelevät evaluointien suorittamista ja ne suoritetaan konsulttien toimesta. Evaluointeja koskien ulkoministeriö ostaa konsulttipalveluita kilpailutetulla puitesopimusjärjestelyllä sekä erikseen kilpailuttamalla. Evaluoinnissa konsultti arvioi esimerkiksi sitä, onko hankkeen tavoitteet saavutettu hankesuunnitelman mukaisesti. Evaluoinnit tuottavatkin päätöksenteolle tietoa ja suosituksia, joiden perusteella kehityspolitiikan ja -yhteistyön laatua voidaan jatkuvasti kehittää. Edellä mainitut evaluoinnit vastaavat aiemmin tässä osiossa kuvattuja ulkoministeriön evaluointiyksikön suorittamia evaluointeja. Evaluointien pohjalta ulkoministeriön evaluointien tulokset käsitellään kumppanimaan hallituksen kanssa, jonka jälkeen ulkoministeriön johto antaa vastineensa, jossa päätetään mitä evaluoinnissa esille tulleita suosituksia pannaan toimeen ja mitä ei. Päätöksen tekee siis virka henkilöstö. Ulkoministeriön kahdenvälisen, edustustojen ja muiden hankkeiden evaluointia arvioidessa suhteessa PL 124 §:n ulkoministeriö arvioi kuten yllä on evaluointien toteutuksen osalta arvioitu, eli evaluointien toteutuksen ei nähdä muodostavan julkisen hallintotehtävän perustuslain 124 §:n mukaisesti.

Tulevaisuudessa on mahdollista, että ulkoministeriön kehitysyhteistyön evaluointeja koskeva asiantuntijatyö tehdään kasiosaisena, jolloin ensimmäisen osan muodostaa evaluoinnin ”laatu-koordinointi”, joka valvoisi ja ohjaisi ulkoministeriön toimeksiannosta evaluoinnin toista osaa, eli evaluointitiimien toteutusta. Laatukoordinaattori valvoisi evaluointien laatua ja toimisi välikätenä evaluointeja toteuttavien evaluojien välillä. Tilanteessa, jossa ensimmäisen vaiheen konsultti ohjaisi ja valvoisi toisen vaiheen konsultteja, voi ensimmäisen vaiheen konsultin tehtävien katsoa vaikuttavan yksityisen oikeuksiin, velvollisuuksiin ja oikeusturvaan sillä tavalla, että se voi muodostaa julkisen hallintotehtävän perustuslain 124 §:n mukaisella tavalla.

Yhteenvedona, evaluointien teknisen toteutuksen ei ulkoministeriön arvion mukaan katsota muodostavan julkista hallintotehtävää perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla. Mikäli tulevaisuudessa ulkoministeriö järjestää evaluoinnin siten, että ulkopuolinen asiantuntija evaluoijana valvoo evaluointien teknistä toteutusta tekeviä evaluoijia, voidaan tehtävän arvioida muodostavan julkisen hallintotehtävän perustuslain 124 §:n mukaisella tavalla.

2.2.8.3. Riskienhallinta ja valvonta

Riskienhallinta on osa kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön strategista suunnittelua, tiedolla johtamista, tulosohjausta ja laadun hallintaa. Riskienhallinta on olennainen osa kehitysyhteistyön päätöksentekoa, toimeenpanon seurantaa ja valvontaa sekä arviointia. Kehitysyhteistyön riskienhallintaa ohjaavat kansainväliset riskienhallinnan standardit sekä valtiovarainministeriön riskienhallinnan ohjeistus. Ulkoministeriön riskienhallintapolitiikka määrittelee ministeriön riskienhallinnan yleiset tavoitteet, periaatteet ja vastuut. Kehitysyhteistyön riskienhallintapolitiikka täydentää ulkoministeriön riskienhallintapolitiikkaa. Ulkoministeriön seurannan ja valvonnan ohje täydentää riskienhallintapolitiikkaa.

Kehitysyhteistyön seuranta- ja valvontatehtävillä tarkoitetaan ulkoasiainhallinnon kehitysyhteistyömäärärahoja hallinnoivien osastojen, yksiköiden ja edustustojen vastuushenkilöiden suunnittelemaa ja toteuttamaa avustuksen saajan tai hanketta toimeenpanevan osapuolen toiminnan ja talouden arviointia sekä ulkoministeriön ulkopuoliselle asiantuntijalle toimeksiannosta antamaa seurannan ja valvonnan suorittamista, kuten tarkastuksia. Niiden avulla varmennetaan, että kehitysyhteistyövaroilla saavutetaan suunniteltuja tuloksia sekä tunnistetaan mahdollisia ongelmia tai väärinkäytöksiä. Yksiköiden päälliköt vastaavat kehitysyhteistyömäärärahojen seurannan ja valvonnan järjestämisestä sekä sen asianmukaisuudesta ja riittävyydestä omalla tehtäväalueellaan.

Riskienhallinta ja riskiarvioinnit

Ulkoministeriö on ostanut yksityisiltä toimijoilta erityisosaamista vaativaa koulutusta eri näkökulmien havaitsemiseen hakijoiden taloudellisen tilanteen arvioinnin sekä eri instrumenttien osalta. Kohteena voi olla yksityinen rahoituksensaaja, esimerkiksi yhdistys tai säätiö, yritys tai kansainvälinen hallitustenvälinen järjestö tai INGÓ. Ulkoministeriö on myös ostanut yksityisiltä asiantuntijoilta muun muassa tilinpäätösten ja tilintarkastusraporttien käsittelemiseen liittyvää koulutusta sekä riskienhallinnan koulutusta sekä riskienhallintaa koskevaa kehittämissiivätyötä esimerkiksi tilintarkastusohjeiden muodossa. Ulkopuolisena asiantuntijapalveluna on voitu hankkia myös riskiarvioita kansainvälisiä hallitustenvälisiä järjestöjä koskien. Edellä mainitut riskienhallintaa koskevat tukipalvelut on hankittu osana valtionhallinnossa yhteisesti kilpailutettua hankintapuitesopimusta.

Tulevaisuudessa, riskienhallintaa koskevien näkökulmien painottuessa riskiarvioita sekä muuta riskienhallintaan liittyvää ulkopuolista asiantuntijatukea tullaan luultavasti toteuttamaan enenevässä määrin kaikkia kehitysyhteistyötoimijoita koskien eri avustusmuotojen osalta. Myös esimerkiksi pakotteita koskevaan selvitystyöhön voi olla tarvetta hankkia ulkopuolista tukea.

Ulkoministeriön arvion mukaan ulkopuoliselta asiantuntijalta tilatut riskienarviointeja koskevat lausunnot toteuttavat hallintolain (434/2003) 31 §:ssä säädettyä viranomaisen selvitysvelvollisuutta. Sen mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että asia selvitetään asianmukaisesti ja riittävät tiedot päätöksenteon tueksi hankitaan. Ulkoministeriöllä on myös harkintavaltaa siinä,

miten asiantuntijalausunnot otetaan huomioon päätöksenteossa. Näin ollen ulkoministeriö arvioi, etteivät ulkopuoliselta asiantuntijalta hankitut riskiarviointeja koskevat lausunnot muodosta julkista hallintotehtävää PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla.

Riskienhallintakoulutusten ja ohjeistusten kehittämistyön osalta julkisen hallintotehtävän muodostumista koskien ulkoministeriö arvioi, että tehtävät ovat hyvin teknisluonteisia, eivätkä ne muodosta julkista hallintotehtävää PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla.

Tilintarkastuspalvelut

Ulkoministeriö ostaa ulkopuolisilta asiantuntijoilta tilintarkastuksia, erityistilintarkastuksia ja kehitysyhteistyövarojen väärinkäyttöä koskevia tarkastuksia. Tilintarkastus vaatii erityisasiantuntemusta, jota ulkoministeriöllä ei voida edellyttää olevan pysyvänä virkatyönä. Ulkoministeriön virkahenkilöt määrittelevät aina tarkastuksen kohteen ja sisällön, jonka ulkopuolinen asiantuntija ulkoministeriön ohjeiden mukaan toteuttaa. Ulkoministeriön johto tekee tilintarkastuksista johdon vastineet, joissa päätetään mitä suosituksista toimeenpannaan. Tarkastuspalvelut on ostettu saman valtionhallinnon yhteisen hankintapuitesopimuksen kautta.

Oikeuskirjallisuudessa tarkastukset on eroteltu niiden kohteen ja valvontamuotojen perusteella.¹⁰⁶ Valtionavustustoiminnan on katsottu olevan osa hallintopäätösten noudattamisen valvontaa, jonka tarkoituksena on varmistua siitä, että avustuksella myönnettäviä varoja käytetään päätöksen perusteena olevaan tarkoitukseen myöntäjän edellyttämällä tavalla.¹⁰⁷ Yksityisiin kohdistuvan valvonnan osalta on todettu, että valvonta saa sitä enemmän hallinnollisia piirteitä mitä voimakkaammasta julkisesta intressistä valvonnan kohteena olevassa toiminnassa on kysymys.¹⁰⁸

Perustuslain 124 §:n tulkintakäytännön mukaan itsenäiseen harkintavaltaan perustuva tarkastuksista päättäminen on merkittävää julkisen vallan käyttöä,¹⁰⁹ jota voidaan antaa vain viranomaisten hoidettavaksi. Myös esimerkiksi tarkastus asunnossa on kotirauhan suojan takia sekä kotirauhan piiriin kohdistuvat selvitystoimenpiteet on katsottu merkittävän vallan käytöksi ja siksi tällainen tarkastusoikeus voi olla vain viranomaisella¹¹⁰. Tarkastusten suorittamisen osalta tulkintakäytäntö on epäselvempää.

Valtionavustusten osalta valvonnasta ja tarkastuksista on säädetty valtionavustuslaissa. Valtionavustuslain 15 §:n mukaan valtionavustusten valvonnasta vastaa valtionapuviranomainen. Tilintarkastusten osalta säädetään valtionavustuslain 16-17 §:ssä. Valtionavustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan valtionapuviranomainen voi päätöksellään valtuuttaa toisen viranomaisen tai ulkopuolisen tilintarkastajan suorittamaan 16 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tarkastuksia. Tilintarkastajan tulee olla tilintarkastuslaissa (1141/2015) tarkoitettu tilintarkastaja. Lain 16 §:n 3 momentin mukaan ulkopuolinen asiantuntija voi valtionapuviranomaisen pyynnöstä avustaa tarkastuksessa. Lain 16 §:n 4 momentin mukaan ulkopuolisiin asiantuntijoihin sovelletaan hallinnon yleislakeja ja 5 momentin mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta. Valtionavustuslaissa säädetty ulkoistumahdollisuus tukee tulkintaa siitä, että ministeriöiden toimeenpannessaan

¹⁰⁶ Keravuori-Rusanen s. 215-224.

¹⁰⁷ Keravuori-Rusanen s 221

¹⁰⁸ Keravuori-Rusanen s 216

¹⁰⁹ Esimerkiksi PeVL 28/2001 vp35 ja PeVL 62/2010 vp

¹¹⁰ 7 PeVL 48/2001 vp, sivu 3 ja PeVL 30/2010 vp

niille asetettuja tehtäviä on tilintarkastuksen katsottu olevan tehtävä, joka on mahdollista ulkoistaa, jos siitä on säädetty lailla. Valtionavustuslain esitöissä todetaan hallinnon yleislakien soveltumisesta seuraavasti: ”Valtionavustuksen tarkastaminen on tosiasiallista toimintaa, johon sisältyy julkisen vallan käyttöä. Sen vuoksi on tarkastuksen kohteiden oikeusaseman ja tarkastustoimintaa koskevan luottamuksen kannalta tärkeää, että myös muihin kuin virkamiesasemassa oleviin tarkastajiin ja tarkastuksessa avustaviin henkilöihin sovelletaan näitä säännöksiä.”¹¹¹ Oikeuskirjallisuuden mukaan ”Valtuutettu tilintarkastaja hoitaa valtionavustuslain nojalla annetun valtuutuksen perusteella perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää.”¹¹²

Valtiovarainvaliokunta lausui valtionavustuslain 16 §:n tarkastusoikeudesta seuraavasti: ”Pykälän tarkoituksena on sallia ulkopuolisen tilintarkastajan tai asiantuntijan käyttö perustuslaissa säädettyillä edellytyksillä. Pykälässä säädettäisiin siten perustuslain edellyttämällä tavalla hyvän hallinnon takeita turvaavien yleishallinto-oikeudellisten säädösten soveltamisesta tilintarkastajaan ja asiantuntijaan. Vaatimuksesta, jonka mukaan ulkopuolisen tilintarkastajan käytön on lisäksi oltava tarkoituksenmukaista tehtävän hoitamisen kannalta, säädetään suoraan perustuslaissa.”¹¹³

Edellä mainitun perusteella ulkoministeriö arvioi, että valtionavustuksia koskevat tilintarkastusten on nähty muodostavat julkisen hallintotehtävän niitä siirrettäessä yksityiselle.

Lain esityöt eivät vastaa kuitenkaan siihen, sisältääkö tilintarkastustoiminta julkisen vallan käyttöä sinällään vai perustuuko julkisen vallan käytön muodostuminen suhteessa valtionavustustoiminnan ja sen tyypillisesti yksityisiin kohdistuvaan luonteeseen. Epäselvää on, muodostuuko julkinen hallintotehtävän siirto myös tarkastuksiin, jotka koskevat esimerkiksi kansainvälistä hallitustenvälistä iäriestä, joka ei ole yksitvinen toimija. On huomioitava, että valtionavustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan lakia sovelletaan vain rajoitetusti, jos valtionavustuksen saajana on vieras valtio tai sen toimielin taikka valtioiden välinen kansainvälinen iäriestä. Tällöin sovellettavaksi tulevat ainoastaan lain 5–8 §, 11 §:n 5 momentti sekä 32 a–32 e §. Tilintarkastuksia koskevaa säännöstä ei siis ole lain valmistelun aikaan tarkoitettu suoraan sovellettavaksi kansainvälisiä hallitusten välisiä järjestöjä koskien. On kuitenkin syytä huomioida, että myös esimerkiksi kuntalain (410/2015) 122 §:ssä säädetään kuntien tilintarkastuksesta, joka on katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi PL 124 §:n nojalla.

Yllä esitetyn valossa ulkoministeriö arvioi myös muiden kuin yksityisiä koskevien valtionavustusten tilintarkastusten muodostavan julkisen hallintotehtävän PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla.

Väärinkäyttöjä koskevat tarkastuksia koskien ulkoministeriö viittaa edellä mainittuun arviointiin ja arvioi, että myös muut kuin tilintarkastuksia koskevat väärinkäyttötarkastukset sisältävät julkisen vallan käyttöä ja muodostavat julkisen hallintotehtävän siirtämisen PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla.

111 Hallituksen esitys Eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta, s 52-53

112 Keravuori-Rusanen s. 222

113 Valtiovarainvaliokunnan mietintö 9/2001 vp koskien Hallituksen esitys valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta, <https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=vavm+9/2001>

Sisäinen tarkastus

Sisäistä tarkastusta varten ministeriössä toimii kansliapäällikkönä toimivan valtiosihteerin alaisuudessa toiminnallisesti riippumaton sisäisen tarkastuksen yksikkö (STY). Ulkoministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö toteuttaa itse virkatyönä sisäisiä tarkastuksia ulkoministeriön ulkomaantoimipisteiden osalta, jonka lisäksi yksikkö hankkii kehitysyhteistyön osalta sisäisen tarkastuksen ulkoisia asiantuntijapalveluita, joita ulkoministeriö ohjaa ja valvoo. Tarkastukset suoritetaan ulkoministeriön antamien ohjeiden mukaisesti. Ulkoinen asiantuntija toteuttaa sisäisiä tarkastuksia varsinkin haastatteluiden kautta ja aineistoja läpikäymällä. Tarkastukset eivät kohdistu kolmansiin osapuoliin, vaan tarkastuksilla selvitetään pistokoemaisesti, miten ulkoministeriön omat yksiköt järjestävät valvonta- ja riskienhallintaprosessit, ja miten esimerkiksi riskienhallintasuunnitelmat on valmisteltu, miten vastuut on jaettu ja mitä raportoinnin osalta edellytetään. Ulkoministeriö hankkii ulkoiset asiantuntijapalvelut sisäisen tarkastuksen osalta valtiotieteiden yhteisen puitejärjestelyn kautta. Ulkoministeriön virkahenkilö arvioi suositusten aiheellisuuden ja johdolle esittelyn, jonka jälkeen ulkoministeriö päättää jatkotoimenpiteistä. Ulkoministeriö arvioi, että huomioon ottaen se, että sisäiset tarkastukset kohdistuvat ulkoministeriön omaan toimintaan ja koska ulkopuolisten asiantuntijoiden rooli sisäisissä tarkastuksissa on ulkoministeriön työtä teknisesti tukeva ja ulkoministeriö ohjeistaa asiantuntijan työn sisällön ja tavoitteet, ei tehtävien katsota muodostavan julkista hallintotehtävää PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla.

Yhteenvetona, riskienhallintaa koskevien asiantuntijapalveluhankintojen osalta ulkoministeriö arvion mukaan tilintarkastuksia ja muut väärinkäyttöjä koskevat tarkastukset muodostavat julkisen hallintotehtävän siirtämisen PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla. Muiden riskienhallinta- ja valvontatoimien ei katsota muodostavan julkisen hallintotehtävän siirtämistä PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla.

2.2.8.4. Julkisten hankintojen toteuttaminen

Ulkoministeriö tarvitsee kehitysyhteistyön toteuttamiseen monenlaista ulkoista asiantuntija-osaamista ja teknistä tukea, jota se hankkii hankintalain nojalla. Hankintoja tehdään lähes kaikissa kehitysyhteistyön rahoitusmuodoissa, hankkeiden eri vaiheissa. Hankinnat on järjestetty niin isojen monivuotisten puitesopimusjärjestelyiden kuin yksittäisten hankintojen kautta.

Muulta kuin viranomaiselta hankitut palvelut ja julkista hallintotehtävää koskeva oikeudellinen arviointi

Ulkoministeriö on hankintalain kilpailutusmenettelyn kautta solminut yksityisten palveluntarjoajien kanssa ostopalvelusopimukset, joiden kautta se ostaa tarvittaessa kehitysyhteistyön hankintojen tekemiseen hankintaosaamista ja hankintamenettelyn toteuttamista. Ulkoiselta asiantuntijalta on ostettu tukea hankinta-asiakirjojen valmisteluun ulkoministeriön ohjeiden mukaisesti sekä tukea julkisia hankintoja koskevien järjestelmien käyttöön. Tarvittaessa ulkoinen asiantuntija tekee ulkoministeriölle esityksen koskien hankintakilpailuun osallistuvien vaatimustenmukaisuudesta ja tarvittaessa tukee ulkoministeriötä hankintapäätösten ja hankintasopimusten valmistelussa. Hankintapalvelut on toteutettu vastaavalla tavalla kuin moni muu viranomainen valtionhallinnon puitesopimusjärjestelyiden kautta.

Hankintapalveluita koskevassa oikeudellisessa arvioinnissa on huomioitava, että hankintalainsäädännön kokonaisuudistusta käsiteltiin aikanaan perustuslakivaliokunnassa (PeVL 49/2016 vp), mutta julkista hallintotehtävää koskevia kysymyksiä ei käsitelty hallituksen esityksen valtiosääntöisessä arvioinnissa. Hankintalain kokonaisuudistuksen jälkeen hankintojen suhdetta

PL 124 §:n on kuitenkin arvioitu niin perustuslakivaliokunnan kuin korkeimman hallinto-oikeuden toimesta. Asiaa on arvioitu myös oikeuskirjallisuudessa ja esimerkiksi professori Tomi Voutilainen on hankintalainsäädännön uudistamisen jälkeen arvioinut yhteishankintayksiköiden tehtäviä julkisina hallintotehtävinä sekä laajemmin julkisoikeudellisen sääntelyn soveltamista julkisten hankintojen toteuttamiseen.¹¹⁴

Julkisten hankintojen toteuttamisen suhdetta perustuslain 124 §:n koskien julkisten hallintotehtävien siirtämistä on käsitelty perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 15/2019 vp) koskien Hansel Oy:n tehtäviä valtion yhteishankintayksikkönä julkisen hallintotehtävän määrittelyn näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti muun ohella huomiota siihen, että hankintamenetelyä ja siihen liittyviä oikeussuojakeinoja säännellään laissa yksityiskohtaisesti ja että Hansel Oy:n tehtävillä on merkitystä julkisyhteisöjen varojen käytön kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan ”*Hansel Oy:n tehtävillä on merkitystä julkisyhteisöjen varojen käytön kannalta. Vaikka hankintojen tekemiseen liittyy myös vahvoja yksityisoikeudellisia piirteitä, perustuslakivaliokunnan mielestä Hanselin tehtävässä yhteishankintayksikkönä painottuvat julkisen hallintotehtävän piirteet. Lisäksi Hanselilla jo olevia ja sille ehdotettuja asiantuntija- ja tukitehtäviä ei perustuslakivaliokunnan mielestä voi kokonaisuutena kuvata sillä tavoin teknisiksi, ettei niissäkin olisi osin kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta*”. (PeVL 15/2019 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta myös katsoi, että esteitä antaa hankintoihin liittyviä julkisia hallintotehtäviä osakeyhtiönä toimivalle yhteishankintayksikölle ei sinällään ole, mutta sääntelyssä on otettava huomioon perustuslain 124 §:stä johtuvat vaatimukset hallinnon yleislakien soveltamisesta sekä rikosoikeudellisen virkavastuun ulottamisesta julkisten hallintotehtävien hoitoon.

Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan koskien julkisuuslain soveltamista koskevaa kysymystä KL-Kuntahankinnat Oy:n asiakirjajulkisuudesta (KHO:2023:7), että yhteishankintayksiköt toimivat lähtökohtaisesti viranomaisen toimeksiannosta ja tällä perusteella yhteishankintayksiköt käsittelevät toimeksiantotehtävissään viranomaisen asiakirjoja ja niihin sovelletaan julkisuuslakia. Korkein hallinto-oikeus punnitsi kysymystä julkisuuslain soveltamisesta julkisuuslain 4 §:n 2 momentin näkökulmasta. Julkisuuslakia ollaan parhaillaan päivittämässä ja julkisuuslain kokonaisuudistusta koskeva työryhmän mietintö on ollut keväällä 2024 lausuntokierroksella¹¹⁵. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitettiin, että julkisuuslain soveltamista laajennettaisiin julkisen vallan käytön käsitteestä julkisiin hallintotehtäviin.

Korkeimman hallinto-oikeuden KL-Kuntahankinnat Oy:ta koskevan ratkaisun mukaan, vaikka hankintoja koskevasta kilpailuttamisvelvollisuudesta on säädetty lailla, menettelyllä ei puututa julkisen vallan käytölle ominaisella tavalla yksityisten oikeusasemaan hallintopäätöksellä tai tosiasiallisella toimella. Korkein hallinto-oikeus viittasi julkisen vallan käytön määrittelyssä hallintopäätökseen tai muuhun tosialliseen toimeen, jolla puututaan yksityisen oikeusasemaan ja totesi, ettei se, mitä viranomaisesta on julkisuuslaissa säädetty, koskenut KL-Kuntahankinnat Oy:tä kysymyksessä olevassa tilanteessa. Koska korkeimman hallinto-oikeuden arvio tehtiin varsinkin julkisuuslaissa säädettyä julkista valtaa koskevan määrittelyn näkökulmasta, ei korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu ole täysin verrannollinen ulkoministeriön hankintaa koskevaan kysymykseen, jossa on kyse julkista hallintotehtävää koskevasta määrittelystä.

¹¹⁴ Tomi Voutilainen, *Julkisten hankintojen sääntely*, 2017, s. 302-309 ja 526-530.

¹¹⁵ Julkisuuslain ajantasaistamista koskeva työryhmän mietintö VN/27452/2020/ lausuntopalvelussa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=36b68e41-af19-40b9-bafc-fca0a08be6c7>

Ulkoministeriön ulkoistamien hankintapalveluiden osalta on siis huomioitava perustuslakivaliokunnan lausunto Hansel Oy:stä ja valiokunnan huomio siitä, että Hansel Oy:n tehtävässä yhteishankintayksikkönä painottuvat julkisen hallintotehtävän piirteet. Korkeimman hallinto-oikeuden huomio siitä, että KL-Kuntahankinnat Oy:n tapauksessa menettelyllä ei puututtu julkisen vallan käytölle ominaisella tavalla yksityisten oikeusasemaan hallintopäätöksellä tai tosiasiallisella toimella, on myös huomionarvoista. Ulkoministeriön yksityiselle ulkoistamissa hankintojen kilpailutuksissa ja yksityisen toteuttamassa päätöksenteon valmistelussa ei ole kyse hankinnoista yhteishankintayksiköltä, mutta ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunossa tekemät havainnot, on syytä arvioida, että ulkoministeriönkin ulkoistamassa hankintapalvelussa on julkisen hallintotehtävä piirteitä.

Rajanvetoa on arvioitu myös hallituksen esityksessä Business Finland Oy:stä (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 a luvun 2 ja 3 §:n muuttamisesta, HE 267/2022 vp), jossa katsottiin, että sen osalta julkisten hankintojen toteuttaminen ei muodostanut julkista hallintotehtävää. Business Finlandia koskevassa tapauksessa Business Finlandin hankintoja tukeva yksikkö keskitettiin Business Finlandin yhtiöön, jonka oli mahdollista avustaa, tukea ja antaa asiantuntijapalveluita Business Finland rahoituskeskukselle eli Business Finlandin viranomaispuolelle. Hallituksen esityksen mukaan rahoituskeskuksen (viranomaisen) toimintaan liittyvän hankinnan toteutuksesta vastaa kuitenkin aina rahoituskeskus (viranomainen). Rahoituskeskus (viranomainen) määrittelee hankintakokonaisuuden ja vastaa esimerkiksi hankinnan kohteen kuvauksesta, vertailukriteerien laatimisesta, hankinnan toteutumisen seurannasta, sopimuksen tekemisestä ja sopimuseurannasta. Rahoituskeskus tekee sen omaa toimintaa koskevat hankintapäätökset ja -sopimukset, joilla on vaikutusta julkisten varojen käyttöön. Yhtiön hankintatoimen asiantuntija voi osallistua kyseisten asiakirjojen valmisteluun, mutta sillä ei ole toimivaltaa tehdä sitoumuksia rahoituskeskuksen hankinnoista. Hallituksen esityksessä todettiin, että yhtiön hankintoja koskevissa tukitehtävissä painottuivat yksityisoikeudelliset piirteet julkisen hallintotehtävän piirteiden sijaan. Yhtiön rahoituskeskukselle tarjoamia hankintoja koskevia tukitoimintoja on myös ostettavissa muilta markkinoilta toimivilta toimijoilta. Näin ollen yhtiön tukevia tehtäviä, jotka liittyivät rahoituskeskusten julkisten hankintojen toteuttamiseen, ei hallituksen esityksessä katsottu julkisiksi hallintotehtäviksi.

Ulkoministeriön hankintojen ulkoistukset on toteutettu vastaavalla tavalla kuin Business Finlandin. Business Finlandia koskevan hallituksen esityksen tapaan ulkoministeriön ulkoistamien hankintatehtävien ei siis katsota muodostavan julkisten hallintotehtävien siirtämistä PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla.

Yhteenvetona, julkisia hankintoja koskevia asiantuntijapalveluita ei ulkoministeriön arvon mukaan katsota julkisiksi hallintotehtäviksi PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla.

2.2.8.5. Muut palveluhankinnat

Tulevaisuudessa ulkoministeriöllä voi olla tarve hankkia tukea esimerkiksi EU- tai kehitysrahoituslaitoksia koskevaan politiikkavaikuttamiseen. Kyseessä ollessa ulkoministeriön tarkkarajaisten ohjeiden mukaisesti toimiva tuki, jonka rooli voidaan katsoa hyvin operatiiviseksi ja jonka oma harkinnanvaraisuus on vähäistä, ulkoministeriö arvioi, ettei kyseeseen tule julkisen hallintotehtävän siirto PL 124 § tarkoittamalla tavalla. Kansainvälisiä edustamistehtäviä, Suo-

men kantojen valmistelua ja siihen liittyvää kansallista koordinaatiota voi hoitaa vain ulkoministeriön palveluksessa oleva henkilö, sillä tehtäviin voidaan katsoa liittyvän julkisen hallinto-tehtävän piirteitä.¹¹⁶

Tulevaisuudessa ulkoministeriöllä voi olla tarve hankkia ulkopuolista asiantuntijatukea asiantuntija- ja arviointityökalujen valmisteluun kehitysyhteistyön eri avustusmuotojen osalta eri vaiheissa. Tämä voisi pitää sisällään esimerkiksi valtionavustusten hakukierrosten arviointipohjan ja arviointityökaluja luonnostelua ja kehitystä. Työkalut voivat tukea ulkoministeriön valtionavustustoimintaa, mutta myös muita kehitysyhteistyön rahoitus- ja yhteistyömuotoja. Ulkoministeriöllä säilyisi kuitenkin aina vastuu työkalujen käyttöönoton ja käytön sekä soveltuvuuden arvioinnissa. Ulkoministeriön arvion mukaan kehitysyhteistyötä koskevien asiantuntija- ja arviointityökalujen valmistelu ei täytä PL 124 §:n kriteerejä eikä se vaikuta yksityiseen kohdistuvaan päätöksentekoon siinä määrin, että esimerkiksi hyvän hallinnon ja virkavastuun soveltumista olisi tärkeä soveltaa. Ulkoministeriön arvion mukaan arviointityökalujen valmistelua ja kehittämistä ei siis katsottaisi julkiseksi hallintotehtäväksi PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla.

Yhteenvetona, ulkoministeriön arvion mukaan edellä kuvattujen muiden palveluhankintojen ei arvioida muodostavan julkista hallintotehtävää PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla.

2.3. Valtionavustuslakiin esitettävät poikkeukset erityislaila säädettyä

Valtion talousarvion otetusta määrärahasta tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varoista myönnettävään valtionavustukseen sovelletaan valtionavustuslakia (688/2001). Valtionavustuslain mukaan valtionavustuksella tarkoitetaan tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Suomen kehitysyhteistyön lähtökohtana on sitoutuminen OECD:n suositukseen avun sitomattomuudesta, millä tarkoitetaan sitä, että kehitysyhteistyövarojen saannin edellytyksenä ei ole hankintojen tekeminen kyseisestä avunantajamaasta, vaan kyseessä tulee olla vastikkeeton avustus. Tämän on todettu lisäävän avun vaikuttavuutta ja vähentävän riskiä, että apu kohdistuisi sellaisille tahoille, jotka eivät sitä kaikkein eniten tarvitse. Valtionavustuslaki muodostaakin yhden kehitysyhteistyön toimeenpanon olennaisimmasta säädöspohjasta.

Ulkoministeriö myöntää valtionavustuslain nojalla valtionavustuksia yksityisoikeudellisille toimijoille kansalaisyhteiskuntakentällä näiden kehitysyhteistyöhankkeisiin aiemmin kuvattujen yhteistyö- ja rahoitusmuotojen kautta. Valtionavustuslain nojalla avustuksia myönnetään muun muassa kansalaisjärjestöille, yrityksille ja yliopistoille. Tällöin ulkoministeriö tekee kehitysyhteistyömäärärahan myöntämisestä (valtionavustuksesta) päätöksen valtionavustuslain 11 §:n mukaisesti. Lisäksi silloin, kun avustus myönnetään ulkomaiselle avustuksen saajalle käytettäväksi Suomen ulkopuolella kehitysyhteistyöhön, ulkoministeriö tekee valtionavustuspäätöksen lisäksi avustuksen saajan kanssa valtionavustuslain 11 §:n 5 momentin mukaisen yksityisoikeudellisen sopimuksen valtionavustuksen käytöstä ja sen ehdoista. Sopimukseen otetaan valtionavustuksen valtion talousarvion mukaisen käyttämisen sekä käytön valvonnan kannalta tarpeelliset ehdot. Näiden yksityisoikeudellisten sopimusten tarkoituksena on turvata eduskunnan budjettivaltaa ja valtion varojen käytön tehokkuutta. Yksityisoikeudellisen sopimuksen perusteella ulkoministeriö saa tarvittaessa myös ulkomaan viranomaisissa helpommin oikeussuojaa kuin

¹¹⁶ Tulkintaa jäljempänä mainittujen tehtävien osalta tehty Business Finlandia koskevassa hallituksen esityksessä. HE 267/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 a luvun 2 ja 3 §:n muuttamisesta, s 15

suomalaisen valtionapuviranomaisen hallintopäätöksen perusteella. Sopimuksen avulla ulkoministeriö voi tehdä tai teettää avustuksen saajan talouteen tarkastuksia ja valvoa avustuksen käyttöä.

Valtionavustuslaissa on ulkoministeriön kehitysyhteistyötoiminnan yhteydessä havaittu säännöksiä, jotka eivät täysimääräisesti sovellu kehitysyhteistyötoimintaan ja joiden osalta on havaittu tarve erityislailla säätämiseen. Ulkoministeriö on siksi harkinnut, tulisiko lakiin kehitysyhteistyön järjestämisestä sisällyttää säännöksiä, joilla säädettäisiin ulkoministeriön valtionavustusten perusteista jossain määrin valtionavustuslaista poikkeavalla tavalla. Valtionavustuslaki on yleislaki, joka mahdollistaa erityislailla säätämisen valtionavustuslaista poikkeavasti. Valtionavustuslain 3 §:n mukaan, jos muussa laissa on valtionavustuslaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan valtionavustuslain sijasta. Valtionavustuslakia sovellettaisiin kuitenkin siltä osin kuin erityislaissa ei olisi poikkeavia säännöksiä.

Kansainvälisille järjestöille myönnettävät avustukset

Valtionavustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan valtionavustuslakia sovelletaan valtionavustukseen, joka myönnetään käytettäväksi Suomen ulkopuolella, jollei muussa laissa toisin säädetä. Kyseisessä momentissa on myös säädetty, että mikäli tarkoitetun valtionavustuksen saajana on vieras valtio tai sen toimielin taikka valtioiden välinen kansainvälinen järjestö, valtionavustuslakia sovelletaan valtionavustukseen ainoastaan tietyin osin. Kun kyseessä on vieras valtio tai sen toimielin taikka valtioiden välinen kansainvälinen järjestö sovelletaan vain lain pykälää koskien valtionavustuslajeja (5 §), valtionavustuksen määrän muodostumista (6 §), valtionavustuksen myöntämisen yleisiä edellytyksiä (7 §), tarkempien säännösten antamisesta valtioneuvoston asetuksella (8 §), valtionavustuspäätöksen lisäksi sopimuksen tekemistä (11 §:n 5 mom.) sekä valtionavustustoiminnan tietovarantoa koskevaa sääntelyä (32 a-32 e §).

Ulkoministeriö myöntää kehitysyhteistyömäärärahoista vuosittain lukuisia valtionavustuksia kansainvälisille järjestöille käytettäväksi kehitysmaissa toteutettavaan toimintaan. Tällaisia kansainvälisiä järjestöjä ovat pääasiassa YK-järjestöt (kuten esimerkiksi YK:n lastenjärjestö UNICEF, YK:n tasa-arvojärjestö UN Women ja YK:n väestöraho UNFPA) sekä Maailmanpankkiryhmään kuuluvat järjestöt (kuten esimerkiksi kansainvälinen kehitysjärjestö IDA).

Ulkoministeriö tekee jokaisesta tällaisesta valtionavustuksesta sen saajana olevan kansainvälisen järjestön kanssa valtionavustuslain 11 §:n 5 momentissa tarkoitetun sopimuksen. Sopimukset ovat luonteeltaan niin kutsuttuja kansainvälisiä hallintosopimuksia tai yksityisoikeudellisia sopimuksia (myöhemmin ”rahoitus sopimus”), jotka ulkoministeriö tekee omilla päätöksillään oman työjärjestyksensä mukaisesti. Sopimukset eivät siten ole perustuslain 8 luvussa tarkoitettuja valtiosopimuksia eikä niissä ole eduskunnan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä.

Valtionavustuslain 11 §:n 5 momentin mukaan sopimukseen on otettava valtionavustuksen valtion talousarvion mukaisen käyttämisen sekä käytön valvonnan kannalta tarpeelliset ehdot. Lain esitöiden (HE 63/2001 vp) mukaan tarpeellisia ehtoja ovat ainakin kaikki ne seikat, joiden tulee ilmetä valtionavustuslain 11 §:n 1—4 momentin perusteella valtionavustuspäätöksestä. Sopimuksessa tulee esitöiden mukaan lisäksi olla määräykset siitä, miten valtionavustuksen käytön valvonta ja siinä tehtävät menettelyt on järjestettävä. Koska valtionavustuslakia voidaan lähtökohtaisesti soveltaa vain Suomen oikeudenkäytön piirissä, sopimukseen on esitöiden mukaan yleensä tarpeellista ottaa valtionavustuslain 4—6 luvun säännöksiä vastaavat määräykset valtionavustuksen käyttämisestä, käytön valvonnasta ja siinä tehtävistä tarkastuksista sekä tietojensaantioikeuksista.

Valtionavustuslain 4 luvun 16 §:ssä säädetään valtionapuviranomaisen tarkastusoikeudesta. Valtionapuviranomaisella on pykälän mukaan oikeus suorittaa valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia. Luvun 17 §:ssä säädetään tarkemmin tällaisen tarkastuksen suorittamisesta. Valtionavustuslain 5 luvun 21 ja 22 §:ssä säädetään valtionavustuksen takaisinperinnästä. Valtionavustuksensaaja on valtionapuviranomaiseen nähden täysimääräisesti vastuussa valtionavustuksen käyttämisestä myös niiltä osin kuin saaja on valtionavustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla siirtänyt valtionavustuksen tai sen osan valtionavustuksen käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen. Valtionavustuslain 24 §:ssä säädetään korosta. Pykälän mukaan valtionavustuksen saajan on maksettava palautettavalle tai takaisin perittävälle määrälle valtionavustuksen maksupäivästä korkolain 3 §:n 2 momentin mukaista vuotuista korkoa lisättynä kolmella prosenttiyksiköllä.

Ulkoministeriö on perinteisesti katsonut valtionavustuslain 11 §:n 5 momentissa säädetyn tarkoitettavan yhdessä lain 16-17 §:n, 21-22 §:n ja 24 §:n kanssa sitä, että ulkoministeriön tulee valtionavustuksensaajana olevan kansainvälisen järjestön kanssa tekemällään sopimuksella varmistaa, että ulkoministeriöllä tai sen edustajalla on oikeus suorittaa järjestön talouteen tai toimintaan kohdistuvia tarkastuksia, jotka koskevat myönnetyn avustuksen käyttöä. Samoin ministeriö on katsonut, että ulkoministeriön tulee sopimuksella varata itselleen oikeus periä jo maksettu valtionavustus järjestöltä kokonaan tai osin takaisin, jos on osoitettavissa, että avustusta on väärinkäytetty tai sen käytöstä ei ole saatavissa tyydyttävää selvitystä. Ulkoministeriö on katsonut myös, että valtionavustuksen saajan tulee maksaa korkoa palautettavalle tai takaisin perittävälle määrälle.

Rahoitussopimuksiin on saatu yleensä sisällytettyä pitkälti valtionavustuslain kannalta tarpeelliset ehdot, mutta jotkin määräykset ovat osoittautuneet hallitusten välisten kansainvälisten järjestöjen osalta käytännössä mahdottomiksi sisällyttää sopimuksiin. Käytännössä erityisesti suurimmat YK- ja Maailmanpankkiryhmään kuuluvat järjestöt eivät ole enää vuosiin hyväksyneet sitä, että niiden yksittäisillä rahoittajilla olisi oikeus suorittaa niiden talouteen tai toimintaan kohdistuvia tarkastuksia. Järjestöt lähtevät siitä, että rahoittajien tulee luottaa järjestöjen omien tarkastuselinten toimintaan. Lisäksi järjestöt ovat vaatineet, että niiden velvollisuus maksaa rahoittajalle avustusvaroja takaisin tilanteessa, jossa varoja on väärinkäytetty ja väärinkäyttöön on syyllistynyt kolmas taho, rajataan ainoastaan sellaiseen summaan, jonka järjestöt saavat itse perittyä kolmannelta taholta. Järjestöjen omat sisäiset säännöt rajaavat tarkastusoikeuden ainoastaan järjestöjen omille tarkastuselimille ja kieltävät järjestöjä sitoutumasta takaisinperintävastuuihin, jotka toteutuessaan tarkoittaisivat sitä, että järjestö joutuisi käyttämään vastuiden maksamiseen omia varojaan. Järjestöjen sisäiset säännöt useissa tapauksissa erityisesti YK-järjestöjen kohdalla myös estävät koron maksamisen palautettavalle ja takaisinperittävälle määrälle.

Suomen valtio on mainittujen YK- ja Maailmanpankkiryhmään kuuluvien järjestöjen jäsen ja siten ollut käytännössä myötävaikuttamassa järjestöjen sisäisten sääntöjen sisältöön. Kyseisten järjestöjen varainhallinnan, sisäisen ja ulkoisen valvonnan sekä kurinpito- ja sanktiointimenetelyjen voidaan arvioida olevan korkeatasoisia ja luotettavia. Näistä syistä ja, koska Suomi yksittäisenä rahoittajana ei yksin pysty järjestöjen sisäisiä sääntöjä muuttamaan, ulkoministeriö joutuu näitä järjestöjä rahoittaessaan hyväksymään järjestöjen vaatimat, edellä mainitut rajaukset korkoihin sekä tarkastukseen- ja takaisinperintäoikeuteen liittyen.

Ulkoministeriö on harkinnut, tulisiko ulkoministeriön säätää uudessa laissa kehitysyhteistyön järjestämisestä tietyt valtionavustuslakia koskevat poikkeukset koskien rahoitussopimuksiin sisällytettävistä ehdoista silloin, kun kyseessä on kansainvälinen hallitusten välinen järjestö. Poik-

keuksessa tulisi huomioida kyseisten järjestöjen organisatorinen erilaisuus, minkä vuoksi poikkeuksen olisi hyvä mahdollistaa myös tapauskohtainen harkinta poiketa valtionavustuslain ehtoista näiden järjestöjen kohdalla.

Erityislailla esitetään säädettäväksi siitä, että silloin kun avustuksensaaja on valtioiden välinen kansainvälinen järjestö, jonka jäsen Suomen valtio on ja, kun järjestön sisäisiä sääntöjä ja menettelytapoja voidaan pitää luotettavina, ulkoministeriö voisi päättää, että se ei valtionavustuslain 11 §:n 5 momentissa tarkoitettulla sopimuksella varaa itselleen oikeutta suorittaa valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia. Lisäksi ulkoministeriö voisi päättää, että se ei 5 momentissa tarkoitettulla sopimuksella varaa itselleen oikeutta vaatia avustuksensaajaa maksamaan takaisin sellaista valtionavustusta tai sen osaa, jonka valtionavustuksensaaja on tämän lain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla siirtänyt kolmannelle taholle käytettäväksi valtionavustuksen käyttötarkoitusta toteuttavaan toimintaan tai hankkeeseen, mikäli tietyt edellytykset täyttyvät¹¹⁷.

Velvollisuus määrätä valtionavustuksen maksaminen lopetettavaksi

Valtionavustuslain 21 §:ssä säädetään valtionapuviranomaisen velvollisuudesta määrätä valtionavustuksen maksaminen lopetettavaksi sekä jo maksettu valtionavustus takaisin perittäväksi pykälässä mainittujen edellytysten täytyessä. Valtionavustuslain 22 §:ssä säädetään vastaavasti valtionavustuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä. Lain 22 §:n mukaan valtionapuviranomainen voi päätöksellään määrätä valtionavustuksen maksamisen lopetettavaksi sekä jo maksetun valtionavustuksen tai sen osan takaisin perittäväksi pykälässä mainittujen edellytysten täytyessä. Pykälät johtavat kehitysyhteistyömäärärahoista myönnettävien avustusten osalta ajoittain epätarkoituksenmukaiseen lopputulokseen ja heikentävät riskienhallintaa ja hankkeiden tuloksellisuutta.

Ulkoministeriö myöntää kehitysyhteistyömäärärahoista valtionavustuksia muun muassa suomalaisten yhdistysten ja säätiöiden (jäljempänä myös kansalaisjärjestöt) pitkäjänteisen ja usein hyvin laaja-alaisen kehitysyhteistyön toteuttamiseksi. Avustuksia myönnetään usein avustuksensaajan monivuotisten kehitysyhteistyöohjelmien toteuttamiseksi kehitysmaissa yhteistyössä paikalliskumppaneiden kanssa. Yhdellä kehitysyhteistyöohjelmalla voi olla useita paikalliskumppaneita useissa eri kehitysmaissa. Paikalliskumppanit ovat valtionavustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuja valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavia kolmansia tahoja, joiden käytettäväksi valtionavustuksen suomalainen saajataho on siirtänyt osan ulkoministeriöltä saamastaan valtionavustuksesta. Avustuksensaaja vastaa ulkoministeriölle aina täysimääräisesti myös siitä osasta valtionavustusta, jonka se on siirtänyt paikalliskumppanin käyttöön. Tämä tarkoittaa sitä, että ulkoministeriö voi periä jo maksetun avustuksen avustuksensaajalta takaisin ja lopettaa avustuksen maksamisen myös siinä tilanteessa, että takaisinperintäperuste johtuu paikalliskumppanin teoista tai laiminlyönnistä.

Kehitysyhteistyöhankkeissa on tilanteita, joissa olisi tarve harkinnanvaraisuuteen sen osalta, että takaisinperinnästä huolimatta valtionavustuksen maksamista ei tarvitsisi kokonaan lopettaa.

¹¹⁷ Edellytyksenä voisi olla esimerkiksi se, että a) takaisinperintäperuste johtuu tällaisen kolmannen tahon syyksi katsottavasta toiminnasta tai laiminlyönnistä, b) avustuksensaaja on suorittanut kaikki sen käytettävissä olevat toimet avustusvarojen perimiseksi takaisin kolmannelta taholta ja c) avustuksensaaja ei ole saanut kolmannelta taholta suoritusta. Lisäksi ulkoministeriö voisi päättää, että se ei 5 momentissa tarkoitettulla sopimuksella vaadi palautettavalle tai takaisinperittävälle määrälle korkoa, mikäli järjestön säännöissä tämä kielletään.

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyössä takaisinperintäperusteet liittyvät tyypillisesti hyvin rajattuun toimintaan tai laiminlyöntiin. Takaisinperintäperuste voi esimerkiksi liittyä yhden paikalliskumppanin toimintaan yhdessä kehitysmaassa tilanteessa, jossa avustusta on myönnetty alueellisesti ja sisällöllisesti huomattavan laajan kehitysyhteistyöohjelman toimeenpanoon. Kyseeseen voi tulla myös paikalliskumppanin yksittäisen työntekijän tai edustajan epärehellisyys tai virheellinen menettely paikalliskumppanin muun toiminnan jatkuessa moitteettomana. Tällainen tilanne saattaa toteutua esimerkiksi silloin, kun väärinkäytös on tapahtunut vain osassa toteutettavaa ohjelmaa tai hanketta tai kun, usean kumppanin kanssa toteutettavassa toiminnassa väärinkäytös on tapahtunut avustuksensaajan yksittäisen valtionavustuslain 7 § 3 momentin mukaisen siirronsaajan rajatussa osuudessa ja avustuksensaaja on itse ilmoittanut tapauksesta. Avustuksensaaja on yhteistyössä ulkoministeriön kanssa voinut palauttaa väärinkäytetyt varat ohjelmalle, hankkeelle tai ulkoministeriölle. Tällöin koko hankkeen lopettaminen olisi kohtuutonta ja hallinnollisesti tehotonta, mikäli varat on palautettu siirronsaajan toimesta. Avustuksensaaja ei ole kuitenkaan voinut kuitata varoistaan siirronsaajan toiminnassa ilmennyt väärinkäyttöä. Kyse on saattanut olla väärinkäytöksen osalta myös vähäisestä summasta kokonaisuudessa, jossa hanketta on rahoitettu usealla miljoonalla ja rahoituksensaajia on hankkeessa useita. Ohjelmien tai hankkeiden kehitysvaikutukset ja hankkeiden koko huomioon ottaen hankkeen lopettaminen voi olla tällaisessa tilanteessa ylimitoitettua. Ohjelmissa tai hankkeissa saattaa olla useita eri toimijoita mukana, joten hankkeiden kokonaisrahoitus ja väärinkäytön laajuus tulisi huomioida väärinkäytöksiä koskevien seuraamusten ja jatkotoimien osalta. Ulkoministeriön kehitysyhteistyömäärärahoista valtionavustusta saavat kansalaisjärjestöt ovat harjaantuneet tunnistamaan tällaiset tapaukset hyvien riskinhallintatoimiensa, paikallistuntemuksensa, luottamukseen perustuvan yhteistyönsä ja valvontansa johdosta. Tapaukset tulevat ulkoministeriön tietoon pääsääntöisesti viivytyksettä avustuksensaajan omasta ilmoituksesta. Säännönmukaisesti avustuksensaajat myös ryhtyvät välittömiin korjaaviin toimenpiteisiin.

Koska valtionavustuslain 21 §:n tai 22 §:n mukainen menettely on kohdistunut vain rajattuun osaan myönnetystä valtionavustuksesta, olisi takaisinperinnästä huolimatta sekä avustuksensaajan että ministeriön intressissä näissä tapauksissa jatkaa valtionavustuksen maksamista muilta osin. Valtionavustuksen maksamisen lopettaminen ja siten koko kehitysyhteistyöohjelman kokonaisuuden toimeenpanon lopettaminen voi olla avustuksensaajan näkökulmasta kohtuuton lopputulos. Samalla se estää avustettavan toiminnan tavoitteiden ja tuloksellisuuden toteutumisen osana pitkäjänteistä kehitysyhteistyötä. Myös riskienhallinnan näkökulmasta väärinkäytöksestä ilmoittamisen korkea kynnys koko hankkeen lopettamisen uhassa on vältettävä ja väärinkäytösten matala ilmoituskynnys tärkeä varmistaa.

Lakiteknisesti valtionavustuslain 21 § ja 22 §:n liittyy epäselvyyttä. Lakiteknisesti sanan ”sekä” on katsottu erottelevan vahvemmin kuin ”ja”, mistä johtuen säännöksen sisältöön liittyy monitulkintaisuutta. Ulkoministeriössä on tulkittu valtionavustuslakia siten, että pykälässä todettu ”sekä” ei tarkoita velvollisuutta rahoituksen lopettamiseen, vaikka takaisinmaksuun ryhdytään, vaan väärinkäytöksen kohdalla tehdään tapauskohtainen arvio ja varat voidaan takaisinperinnän lisäksi joko keskeyttää väliaikaisesti asian selvityksen ajaksi ja kuitenkin jatkaa hanketta, mikäli väärinkäytös saadaan selvitettyä asianmukaisesti ja varat saadaan palautettua tai on valtionavustuslain 26 §:n mukaiset syyt kohtuullista takaisinperintää, esimerkiksi niissä tapauksissa kun koko väärinkäytetty summa on palautettu ohjelmalle/hankkeelle ja ohjelma/hanke voidaan toteuttaa kuten alun perin suunniteltu.

Edellä mainituista syistä uudessa järjestämislaissa esitetään selvyiden vuoksi säädettäväksi siten, että ulkoministeriöllä olisi harkintavaltaa koskien valtionavustuksen maksamisen määräämistä lopettavaksi, mikäli takaisinperintä kohdistuu ainoastaan selkeästi rajattuun osuuteen valtionavustuksella rahoitetun toiminnan kokonaisuudesta ja, mikäli valtionavustuksen saaja on

osoittanut ryhtyneensä tarpeellisiin korjaaviin toimenpiteisiin. Ulkoministeriö on myös pohtinut, että vaikka se ryhtyisi valtionavustuslain 22 §:n mukaiseen harkinnanvaraiseen takaisinperintään, ulkoministeriön ei tarvitsisi kuitenkaan määrätä valtionavustuksen maksamista lopetettavaksi, mikäli takaisinperintä kohdistuu ainoastaan selkeästi rajattuun osuuteen valtionavustuksella rahoitetun toiminnan kokonaisuudesta ja, mikäli valtionavustuksen saaja on osoittanut ryhtyneensä tarpeellisiin korjaaviin toimenpiteisiin. Ulkoministeriö voisi kuitenkin päätöksellään määrätä valtionavustuksen maksamisen lopetettavaksi kokonaan tai osittain, mikäli se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi.

Valtionavustuslain 9 §:n mukaisen tiedottamisvelvollisuuden rajaaminen

Valtionavustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan ”[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.” Säännös korostaa tiedottamisvelvollisuutta, minkä on käytännössä tulkittu tarkoittavan, että lähtökohtana tulee avustuksissa olla avoin hakukierros, jotta kaikki halukkaat tahot voivat hakea avustusta. Ulkoministeriön kehitysyhteistyössä on kuitenkin tiettyjä valtionavustuksia, joiden osalta hakukierrosta ei voida järjestää vaan avustus käytännössä on mahdollista myöntää vain tietyille toimijalle. Ulkoministeriö on näissä tilanteissa tulkinnut, että hakukierroksen järjestäminen on ”ilmeisen tarpeetonta”. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi rauhanvälitys- ja oikeusvaltiohankkeet, joissa luottamuksella on suuri merkitys (toisen valtion viranomaisen 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 valtionavustuslain 8 §:n mukaisesti asetuksella poikkeuksen rauhanvälitys- ja oikeusvaltiohankkeiden tiedottamista koskien. Valtionavustustyöryhmän mietinnössä (Valtiovarainministeriön julkaisuja – 29/2015, s. 99) työryhmä on todennut seuraavaa: ”Lähtökohtana tulisi olla valtionavustuslakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan, että valtionavustuksista ja niiden hakemisesta tiedotetaan julkisesti valtionapuviranomaisen parhaaksi katsomalla tavalla. Mahdollisena on kuitenkin pidetty, että tietty ministeriö valmistelisi valtionavustuslain 8 §:n mahdollistamalla tavalla oman hallinnonalansa valtionavustusten hakemis- ja myöntämisperusteita koskevan asetuksen, jossa säädettäisiin menettelyistä ao. ministeriöstä myönnettävien avustusten (esim. UM:n hallinnonalalla rauhanvälitys- ja oikeusvaltiohankkeiden valtionavustukset) tiedottamisessa. Asetus ei voisi olla ristiriidassa tiedottamista koskevan valtionavustuslain 9 §:n kanssa.” Ulkoministeriö arvioi, että se voisi osana säädöshankkeen jatkotyötä valmistella asetuksen koskien 9 §:n 2 momenttia.

Valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin mukaisen soveltamisalan rajaaminen

Ulkoministeriö arvioi, että se voisi säätää myös valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin soveltamisalan rajaamisesta. Valtionavustuslain 7 §:n 2 momentti kuuluu niihin säännöksiin, jotka lain 1 §:n 3 momentin mukaan tulevat sovellettaviksi myös vieraille valtioille, niiden toimielimille tai valtioiden välisille kansainvälisille järjestöille myönnettävissä avustuksissa. Kyseisen säännöksen mukaan valtionavustus, jota voidaan käyttää palkkakustannuksiin, voidaan myöntää vain erityisen painavasta syystä, jos valtionavustuksen myöntövuonna tai sitä edeltäneinä kahden vuotena valtionavustuksen hakija tai tämän edustaja on tuomittu lainvoimaisella tuomiolla rangaistukseen luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä tai työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta taikka, jos valtionavustuksen hakijalle on lainvoimaisella päätöksellä määrätty työso-
pimuslaissa tarkoitettu seuraamusmaksu.

Mainituissa 7 §:n 2 momentissa tarkoitettua luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä säädetään rikoslain (39/1889) 47 luvun 6 a §:ssä. Sen mukaan työnantaja tai tämän edustaja voidaan tuomita luvattoman ulkomaisen työvoiman käytöstä sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta säädetään ulkomaalaislain (301/2004) 186 §:ssä. Sen mukaan työnantaja tai tämän edustaja voidaan tuomita työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon, jollei teosta muualla laissa ole säädetty ankarampaa rangaistusta. Seuraamusmaksusta säädetään puolestaan työsopimuslain (55/2001) 11 a luvussa. Seuraamusmaksun määrää Maahanmuuttovirasto, ja se voidaan määrätä työnantajalle, joka on ottanut työhön laittomasti maassa oleskelevan työntekijän tai työntekijöitä.

Valtionavustuksen hakijan edustajalla tarkoitetaan momentissa rikoslain 47 luvun 8 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua edustajaa. Sen mukaan työnantajan edustalla tarkoitetaan työnantajana olevan oikeushenkilön lakimääräisen tai muun päättävän elimen jäsentä sekä sitä, joka työnantajan sijasta johtaa ja valvoo työtä. Näin ollen työnantajan edustajia ovat esimerkiksi osakeyhtiön hallituksen sekä kunnanvaltuuston ja -hallituksen jäsenet samoin kuin ne, jotka työnantajan sijasta johtavat tai valvovat työtä. Vastuuaseman tärkeimpänä tunnusmerkkinä on pidetty jonkinasteista esimiesasemaa.

Valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin esitöissä (HE 180/2018 vp) ei kuvata, miten säännös tulisi sovellettavaksi silloin, kun valtionavustuksen saajana on vieras valtio tai sen toimielin taikka valtioiden välinen kansainvälinen järjestö. Mainitut tahot ja niiden edustajat eivät nauttimisensa erioikeuksien ja -vapauksien vuoksi pääsääntöisesti voi tulla Suomen rikoslain nojalla tuomituiksi eikä niille pääsääntöisesti voi määrätä työsopimuslaissa tarkoitettua seuraamusmaksua. Lisäksi on epäselvää, mikä olisi se vieraaseen valtioon tai sen toimielimeen taikka valtioiden väliseen kansainväliseen järjestykseen liittyvä henkilöpiiri, jota säännös koskisi.

Edellä mainituista syistä ulkoministeriö katsoo, että vieraat valtiot ja niiden toimielimet sekä valtioiden väliset kansainväliset järjestöt rajattaisiin valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin soveltamisalan ulkopuolelle.

2.4. Ilmoittajansuojelua koskevat säädöstarpeet

Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (1171/2022) (jäljempänä ”ilmoittajansuojelulaki”) antaa suojan eräiden väärinkäytösten ilmoittajille. Ilmoittajansuojelulailla on täytäntöön pantu Euroopan unionin ilmoittajansuojeludirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1937, annettu 23 päivänä lokakuuta 2019, unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta, PE/78/2019/REV/1).

Ilmoittajansuojelulain 2 §:ssä säädetään lain aineellista soveltamisalasta. Lain 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan sellaisten henkilöiden suojeluun, jotka ilmoittavat ilmoittajansuojeludirektiivin liitteessä tarkoitettun Euroopan unionin lainsäädännön tai sen kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön tai muun kansallisen lainsäädännön rikkomisista lainsäädännön aloilla kuten julkiset hankinnat, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen ja ympäristönsuojelu. Lisäksi lakia sovelletaan 2 §:n 3 momentin mukaan henkilöiden suojeluun, jotka ilmoittavat Euroopan unionin tai kansallisten avustusten tai valtiontukien myöntämistä, käyttämistä tai takaisinperintää koskevan lainsäädännön tai ehtojen rikkomisesta. Valtionavustuksia koskeva lisäys lain soveltamisalaan on tehty kansalliseen lakiin ilmoittajansuojeludirektiivin mahdollistaman kansallisen liikkumavaran nojalla.

Ilmoittajansuojelulain 5 §:ssä säädetään lain henkilöllisestä soveltamisalasta. Lain 5 §:n 1 momentin mukaisesti laissa säädettyjä suojelua koskevia säännöksiä sovelletaan ilmoittajaan, joka

on saanut rikkomista koskevia tietoja työssään tai sen yhteydessä ollessaan seuraavassa asemassa, joka on 1 momentin mukaan esimerkiksi työ- tai virkasuhde, itsenäinen ammatinharjoittaja tai harjoittelija. Lain 5 §:n 2 momentin mukaan ilmoittaja voi myös tehdä ilmoituksen työtä edeltäneiden neuvottelujen tai jo päättyneen työnsä aikana tapahtuneesta rikkomisesta. Ilmoituksen voi tehdä, vaikka neuvottelut eivät olisi johtaneet työn alkamiseen.

Lisäksi suojaa annetaan lain 5 §:n 4 momentin nojalla henkilölle, joka avustaa ilmoittajaa ilmoittamismenettelyssä tai on yhteydessä ilmoittajaan ja on myös vaarassa työnsä tai asemansa vuoksi joutua vastatoimien kohteeksi ilmoituksen johdosta. Tällainen henkilö voi olla esimerkiksi työpaikan luottamusmies, luottamusvaltuutettu, työsuojeluvaltuutettu, muu henkilöstön edustaja tai ilmoittajan sopimuskumppani, työtoveri tai sukulainen.

Ilmoittajansuojelulainsäädännön avulla ilmoittajat voivat ilmoittaa väärinkäytöksistä turvallisesti ja siten, että heidän henkilöllisyytensä on suojattu. Ilmoittajansuojelulain 6 luvussa säädetään ilmoittajan henkilötietojen käsittelystä ja salassapidosta. Ilmoittajansuojelulain 32 §:n mukaan se, joka on saanut tiedon ilmoittajan tai ilmoituksen kohteen henkilöllisyydestä tai muusta sellaisesta tiedosta, josta henkilöllisyys voidaan päätellä suoraan tai epäsuorasti, on velvollinen pitämään tiedon salassa. Lain 33 §:ssä säädetään niistä rajatuista tilanteista, joissa tiedon antaminen tietyille tahoille on sallittua. Tieto ilmoittajan henkilöllisyydestä on salassa pidettävä tieto myös ilmoituksen jatkokäsittelyssä.

Ilmoittajansuojelulain 5 luvussa säädetään ilmoittajansuojelusta, joka kieltää muun muassa vastatoimet ilmoittajaa kohtaan. Työnantaja ei voi esimerkiksi heikentää ilmoittajan palvelussuhteen ehtoja, päättää ilmoittajan palvelussuhdetta tai lomauttaa ilmoittajaa ilmoituksen johdosta.¹¹⁸

Ulkoministeriön kehitysyhteistyötä koskevaan ulkoiseen väärinkäyttöjä koskeva ilmoituskanavaan on mahdollista ilmoittaa väärinkäytöksiä koskevista havainnoistaan nimellä tai anonyymisti sähköisen ilmoituskanavan kautta: Kehitysyhteistyötä koskevien väärinkäytösepäilyjen sähköinen ilmoitusjärjestelmä (<https://vaarinkavttoilmoitus.fi/>). Ilmoituskanavaan voi tehdä ilmoituksen jos epäilee kehitysyhteistyövarojen väärinkäyttöä, esimerkiksi lahjontaa, kavallusta tai muuta avustuksen ehtojen vastaista menettelyä.¹¹⁹

Väärinkäytöksiä voi tapahtua kaikkialla siellä, missä käsitellään kehitysyhteistyömäärärahoja tai ollaan mukana kehitysyhteistyön toteuttamisessa. Kehitysyhteistyötä tehdään köyhissä ja monesti myös hallintotavoiltaan hauraissa valtioissa ja alueilla, mikä lisää varojen väärinkäytösten riskiä. Väärinkäytöksiä voi tapahtua esimerkiksi ulkoministeriön virkahenkilöiden toiminnassa, paikallisten viranomaisten toiminnassa, avustuksensaajan ja avustuksensaajan kumppanin toiminnassa, konsulttiyrityksen tai sen alihankkijoiden toiminnassa tai sidosryhmien toiminnassa. Väärinkäytöstopaukset ovat vakavuudeltaan eriasteisia; huolimattomuudesta tai osaamattomuudesta johtuvia, tahallisia ja jopa rikosoikeudellisesti arvioitavia tekoja tai laiminlyöntejä. Vakavuudesta ja laajuudesta riippumatta väärinkäytösepäilyyn on aina reagoitava. Väärinkäytöstä seuraavat toimenpiteet vaihtelevat väärinkäytöksen luonteesta riippuen. Kaikki epäilyt eivät välttämättä osoittaudu selvittämisen tuloksena väärinkäytöksiksi eivätkä siten johda varsinaiseen väärinkäytökseen liittyviin toimenpiteisiin. Mikäli asiassa epäillään rikosta, siirretään asia poliisin tutkittavaksi.

¹¹⁸ Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (1171/2022) 23-27 §:t

¹¹⁹ Ulkoministeriön kehitysyhteistyövaroja koskeva väärinkäyttökanava: <https://um.fi/ilmoita-epaile-mastasi-varojen-vaarinkaytosta>

Yhteistyössä noudatettavat säännöt ja käytännöt tulee määritellä ulkoministeriön päätösten lisäksi yhteistyötä koskevissa sopimuksissa, valtionavustuspäätöksissä ja niihin liitetyissä ehdoissa ja ohjeissa. Jo yhteistyötä suunniteltaessa on varmistettava, että kaikille osapuolille on selvää, ettei Suomen kehitysyhteistyössä hyväksytä minkäänlaista väärinkäytöstä. Rahoja vastaanottavalta yhteistyökumppanilta edellytetään välitöntä ilmoitusta ulkoministeriölle, mikäli Suomen rahoittamassa toiminnassa epäillään väärinkäytöstä. Määrärahoja hallinnoivien yksiköiden ja edustustojen tulee varmistaa tämän ilmoitusvelvoitteen olemassaolo sopimuksissa ja valtionavustuspäätöksissä sekä ehdoissa ja ohjeissa.

Ulkoministeriössä ennaltaehkäistään ja käsitellään väärinkäyttötapauksia muun muassa kehitysyhteistyön riskienhallintapolitiikan, hankekohtaisesti vaadittujen riskienhallintasuunnitelmien, ulkoministeriön sisäisen väärinkäytösnormin ja kehitysyhteistyön seurannan ja valvonnan ohjeen, takaisinperintäohjeen sekä valtionhallinnon ohjeistusten kuten valtionhallinnon valtionavustusten hallinto- ja valvontaoppaan perusteella.

Väärinkäytösepäily voi tulla ulkoministeriön virkahenkilöiden tietoon eri reittejä. Väärinkäytösepäilyjä havaitaan myös ulkoministeriön omien valvontatehtävien myötä. Väärinkäytöksiksi tulkittavia puutteita voi tulla esiin myös esimerkiksi toiminnan ja talouden raportoinnissa, seurantakäynneillä sekä ulkoisen tilintarkastuksen tai toiminnantarkastuksen yhteydessä. Ulkoministeriön sisäinen toimintamalli ohjaa ilmoittamaan myös kaikista virkatyönä kehitysyhteistyössä havaituista epäilyistä kehitysyhteistyön ilmoituskanavaan. Tarkoituksena on koota kaikki väärinkäytösepäilyt yhteen järjestelmään ja sitä kautta hallinnoida niitä kootusti. Kun kyse on tällaisista virkatehtäviin kuuluvista valvontatehtävistä ei virkahenkilöä koskevia henkilötietoja ole tarpeen häivyttää, eikä ulkoministeriön tulkinnan mukaan kyse ole ilmoittajansuojelulain mukaisista ilmoituksista, joissa virkahenkilö ilmoittajana tarvitsisi suojelua.

Ilmoitus väärinkäytösepäilystä voi saapua ulkoministeriöön ulkoisen ilmoituskanavan kautta myös kumppaneilta sekä ulkopuolisilta henkilöiltä. Lisäksi tieto väärinkäytösepäilystä voi tulla ulkoministeriön virkamiehille esimerkiksi puhelimitse, sähköpostilla, kirjeitse tai julkisuuden kautta, mediasta tai sosiaalisesta mediasta. Kaikki ulkopuoliset ilmoittajat ohjataan ensisijaisesti tekemään ilmoitus ulkoisen ilmoituskanavan kautta. Mikäli kyseessä on anonyymi ilmoittaja tai ulkopuolinen ilmoittaja ei tee ilmoitusta ilmoituskanavan kautta, tulee ulkoministeriön virkamiehen tehdä ilmoitus itse kehitysyhteistyön asianhallintajärjestelmän (AHA) sisäisen ilmoituskanavan kautta.

Ilmoittajansuojelulain soveltamisala on kuitenkin aiheuttanut epäselvyyttä ulkoministeriön kehitysyhteistyötä koskevan ilmoituskanavaan tulevien ilmoitusten osalta. Ulkoministeriön tavoite on mahdollisimman kattavasti turvata ilmoituskanavaan tulevien ilmoittajien henkilöllisyys. Ulkoministeriön kehitysyhteistyövaroja koskevaan kanavaan tulevat ilmoitukset koskevat suurella osalla tapauksissa ulkoministeriön myöntämää valtionavustusta, mutta ne voivat koskea myös esimerkiksi hankintoja tai muita ilmoittajansuojelulain 2 §:ssä kuvattua aineellista soveltamisalaa. Ilmoittajansuojelulain 2 §:n mukainen aineellisen soveltamisalan täyttyminen onkin useissa ulkoministeriön kehitysyhteistyövaroja koskevissa tapauksissa ollut selvää. Epäselväksi on muodostunut varsinkin ilmoittajansuojelulain 5 §:ssä säädetyn henkilöllisen soveltamisalan tulkinta.

Ulkoministeriön kehitysyhteistyövaroja koskevissa väärinkäytöksissä on vahva kansainvälinen konteksti, mistä johtuen lain extraterritoriaalinen soveltaminen aiheuttaa epäselvyyttä varsinkin lain luvun 5 osalta, jossa säädetään ilmoittajan suojelusta esimerkiksi vastatoimien ja vahingonkorvausten osalta sekä luvun 7 hyvitysten osalta. Koska väärinkäytöksestä ilmoittava henkilö voi olla esimerkiksi suomalaisen avustuksensaajan kehittyvässä maassa olevan kumppanin alihankkija, on muiden kuin henkilöllisyyttä koskevien, ilmoittajan suojelua koskevien säädösten

soveltaminen käytännössä erittäin vaikeaa ja jonka tarkoituksenmukaisuus lainsäädännön tarkoituksen valossa on epäselvää. Lain ja direktiivin henki ja viittaukset viittaavat ulkoministeriön näkemyksen mukaan siihen, että direktiivillä on tarkoitettu ilmoitusjärjestelmän ylläpitäjään työ- tai muussa lain 5 §:ssä säädettyssä vastaavassa suhteessa olevaa henkilöä, jolloin myös esimerkiksi vastatoimilta suojeleminen on perusteltua ja oikeudellisesti selkeämpää. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan toisin kuin työ- ja virkasuhteissa ja muissa vastaavissa työhön liittyvissä sopimussuhteissa, valtionavustuksetjussa ulkoministeriö antaa avustuksen vastikkeettomasti, eikä ulkoministeriöllä ole työnantajan verrattavia mahdollisuuksia varmistaa esimerkiksi vastatoimia koskevan kiellon toteutumista.

Ulkoministeriön tulkinnan mukaan ilmoittajansuojelulaki ei sovellu ilmoituksen tekijään, jos ilmoittaja ei ole työ- tai muussa lain 2 §:ssä kuvatussa suhteessa ulkoministeriöön tai sen alihankkijaan tai vastaavaan sopimussuhteessa olevaan tahoon. Laki soveltuu ulkoministeriön mukaan esimerkiksi valtionavustuksiin siis silloin, kun ilmoituksen tekijä on ulkoministeriön palveluksessa oleva virkamies tai muu ilmoittajansuojelulain 5 §:ssä säädetyn henkilöllisen soveltamisalan täyttävä henkilö, pois lukien tapaukset, jotka on kirjattu ulkoministeriön ilmoituskanaan osana normaalia virkatyönä tehtävää valvontatehtävää ulkoministeriön sisäisten ohjeistusten mukaisesti. Mikäli ilmoittaja on työ- tai vastaavassa suhteessa esimerkiksi johonkin muuhun avustuksetjussa olevaan toimijaan kuin ulkoministeriöön, sen alihankkijaan tai vastaavaan sopimussuhteessa olevaan tahoon, ei se ulkoministeriön tulkinnan mukaan riitä ilmoittajansuojelulain henkilöllisen soveltamisalan (5 §) täyttymiseen.

Ulkoministeriö on selvittänyt ilmoittajansuojelulain ja ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaa muista Pohjoismaista ja selvityksen perusteella Ruotsi ja Tanska ovat tulkinneet ilmoittajansuojeludirektiiviä ja kansallista lainsäädäntöään siten, että se soveltuu vain ilmoituskanavan ylläpitäjään työsuhteessa oleviin ja vastaaviin (ml. entiset työntekijät, harjoittelijat, vapaaehtoistyöntekijät jne.) sekä alihankkijoihin/itsenäisiin ammatinharjoittajiin. Norja on parhaillaan säätämässä omaa kansallista täytäntöönpanolainsäädäntöään. Ruotsin ja Tanskan tulkinta siis tukee ulkoministeriön tulkintaa direktiivin ja kansallisen lainsäädännön osalta.

Ilmoittajansuojelulain soveltamisalaa koskeva epäselvyys mahdollistaa siis edellä mainitun tulkinnan mukaan joidenkin ulkoministeriön ilmoituskanavaan tehtävien ilmoitusten tekijöiden jäämisen ilmoittajansuojelulain ulkopuolelle. On syytä kuitenkin huomioida, että ulkoministeriö on sitoutunut myös muiden kuin ilmoittajansuojelulain piiriin kuuluvien ilmoittajien henkilöllisyyden salassapitoon ja asianmukaiseen käsittelyyn ilmoittajansuojelua koskevien kansainvälisten käytänteiden mukaisesti¹²⁰.

Ilmoittajansuojelulain lisäksi myös julkisuuslaki suojaa ilmoituskanavaan ilmoituksen tehnyttä henkilöä. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, *”jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoi-*

¹²⁰ Ilmoittajansuojelua koskee useita kansainvälisiä jäsenmaita sitovia suosituksia, joita on antaneet esimerkiksi OECD:n työryhmät. OECD ja erääät muut kansainväliset toimijat kuten Euroopan neuvoston korruption vastainen toimielin (The Group of States against Corruption) GRECO tekevät kansainvälisten sopimusten toimeenpanoa koskevia maa-arvioita ja tarkastuksia. Myös EU:n ilmoittajansuojeludirektiivi perustuu pitkälti näihin kansainvälisiin sitoumuksiin sekä niiden toimeenpanoon. Lisää kansainvälisiä ilmoittajansuojeluvaihtoehtoja ja suosituksista ulkoministeriön korruptionvastaaisessa käsikirjassa: <https://cdn.accentuate.io/4372468924467/11692919193651/Anti-Corruption-Handbook-v1582264216908.pdf>

tuksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle.” Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohtaa koskevien esitöiden mukaan ”Momentin 15 kohdan säännöksellä turvataan tarkastus- ja valvontatoiminnan tehokkuutta. [...] Salassa pidettäväksi ehdotetaan säädettäväksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoja tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai aiheuttaisi tarkastuksen kohteelle aiheutonta leimautumista. Vahinkoedellytys merkitsee tässäkin olettaa asiakirjojen julkisuudesta. Yleisen salassapitosäännöksen tarve johtuu muun muassa siitä, että valmistelun julkisuutta ehdotetaan nykyisestään lisättäväksi. Säännöksen tavoitteena on turvata sekä valvonnan yleisiä toteuttamisedellytyksiä että mahdollistaa myös yksittäisten valvontatoimien onnistuminen. Valvonnan yleisiä toteuttamismahdollisuuksia lisää esimerkiksi ilmoituksen tai muun aloitteen tekijän henkilöllisyyden salaaminen. Muun muassa tietosuojan tai työsuojelun alueilla voisi halukkuus saattaa vireille tarkastuksia lakien noudattamisen valvomiseksi vaarantua, jollei tieto vireille panijasta jäisi luottamukselliseksi.”

On syytä myös huomioda, että oikeusministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan julkisuuslain ajantasaistamista ja työryhmän 12.12.2023 oikeusministeriölle luovuttamassa mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi julkisuuslaki. Työryhmän mietinnössä on esitetty, että uudistuksen jälkeen väärinkäytöksiin ilmoittajia tullaan myös yhä yksiselitteisemmin suojaamaan tiedot myös asianosaisilta julkisuuslakiin suunnitellun 10 §:n 2 momentin 8 kohdan alla. Uuden julkisuuslain etenemisestä ja voimaantulosta ei toistaiseksi ole varmistunutta aikataulua.

Lisäksi tietosuojalainsäädäntö sääntelee henkilötietojen käsittelyä ja henkilötietojen luovuttamista. Tietoja saa tietosuojalainsäädännön mukaan käsitellä vain jos siihen on lainmukainen peruste¹²¹ ja henkilötietoja koskee vaitiolovelvollisuus¹²².

Edellä kuvatusta lainsäädännöstä huolimatta, ulkoministeriö haluaa varmistaa, että väärinkäytöksiin ilmoittajien henkilöllisyyttä suojaa riittävä lainsäädäntö. Ilmoittajansuojelulain 3 §:n mukaan ilmoittajansuojelulailla ei rajoiteta muuhun kansalliseen perustuvaa ilmoittajan suoje-
lua ja erityislailla voidaan säätää ilmoituskanavaa koskevaa poikkeavaa sääntelyä, jota sovelletaan ilmoittajansuojelulain asemesta. Ilmoittajansuojelulailla täydennetään tällöin ilmoituskanavaa koskevaa sääntelyä ja ilmoittajansuojelulakia sovelletaan siltä osin kuin asiasta ei ole erikseen muualla säädetty. Ottaen huomioon, että kehitysyhteistyötä tehdään myös hyvin hauras-
sa kansainvälisissä konteksteissa ilmoittajien henkilöllisyyden suojelua koskevat epäselvyydet voivat asettaa ilmoittajien turvallisuuden ja hengen vaaraan. Ulkoministeriö haluaa varmistaa, että kaikkien ilmoittajien henkilötietojen salassapito on riittävästi turvattu esimerkiksi ulkoisten tietopyyntöjen ja asianosaisjulkisuuden osalta. Ilmoittajien henkilöllisyyden suojaaminen on myös ilmoituskanavan tarkoituksenmukaisen toiminnan ja väärinkäytösten ehkäisyn edellytys.

¹²¹ Tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohta ja tietosuojalain 4 §.

¹²² Tietosuojalain 35 §: Vaitiolovelvollisuus

”Joka henkilötietojen käsittelyyn liittyviä toimenpiteitä suorittaessaan on saanut tietää jotakin toisen henkilön ominaisuuksista, henkilökohtaisista oloista, taloudellisesta asemasta taikka toisen liikesalaisuudesta, ei saa oikeudettomasti ilmaista sivulliselle näin saamia tietoja eikä käyttää niitä omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi.” Julkisuuslain 35 §:ää koskevien esitöiden mukaan ”Nykyisin henkilötietolain 33 §:ssä mainittuja tietoja ei saa henkilötietolain vastaisesti ilmaista sivulliselle. Sana-
muotoa tarkistettaisiin siten, että tietoja ei saisi oikeudettomasti ilmaista sivulliselle. Ilmaisemisen oikeudettomuus voisi siten perustua muunkin lain kuin tietosuojalain vastaisuuteen. Lisäksi säännöstä täydennettäisiin tiedon oikeudettoman käytön kiellolla.”

Lisäksi, ilmoittajansuojelulain 22 §:n mukaan toimivaltaisen viranomaisen tulee raportoida ilmoituskanavaan tulleiden ja ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan kuuluvien tapausten tiedot viipymättä oikeuskanslerinvirastolle, joka toimittaa tiedot eteenpäin Euroopan komissiolle. Viipymättä toimitettavien tietojen lisäksi tiedot tulee raportoida oikeuskanslerinvirastolle lain 38 §:n mukaan vuosittain. Mikäli ilmoittajansuojelusta on säädetty erityislailla, tulee ilmoituksista raportoida oikeuskanslerinvirastolle vuosittain. Soveltamisalaa koskeva epäselvyys on johtanut tulkintavaikeuksiin sen osalta, mitkä tapauksista ulkoministeriön tulee raportoida.

Ulkoministeriö arvioi, että erityislain säätämisellä voitaisiin selventää muun muassa ilmoittajien henkilöllisyyden salassapitoa ja ilmoituksista eteenpäin raportointia koskevaa asiantilaa. Erityislain sääntelyllä varmistettaisiin kaikkien ilmoittajansuojelijoiden henkilöllisyyden aukoton suoja kaikissa ilmoituskanaviin tulleissa ilmoituksissa. Ulkoministeriö haluaa tällä arviomuistiolla tuoda esiin nykyisen lainsäädännön puutteet henkilöllisyyden suojan osalta sekä tarpeen säätää edellä mainituilla perusteilla ilmoittajansuojelusta erityislailla.

2.5. Valtiosopimusten tekemistä koskeva toimivalta

Eduskunta hyväksyy vuosittain määrärahat käytettäväksi Suomen kehitysyhteistyöhön osana valtion talousarviota. Valtion talousarvion ulkoministeriön hallinnonalan kansainvälisen kehitysyhteistyön luvun selvitysosassa on määritelty kehitysyhteistyön tavoitteet ja painopisteet ja varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahan momentissa määrärahan sallitut käyttökohteet. Yksi kehitysyhteistyön toteuttamisen tapa on kahdenväliset hankkeet, joiden osalta Suomi on tehnyt tasavallan presidentin päätöksellä kehitysyhteistyötä koskien valtiosopimuksia pitkäaikaisten ja vakiintuneiden kumppanimaiden kanssa. Nämä niin sanotut puitesopimukset ovat kansainvälisiä velvoitteita perustuslain 94 §:ssä tarkoitetulla tavalla¹²³. Suurin osa puitesopimuksista on tehty 1980-1990 - luvuilla, minkä jälkeen niitä on tehty vain harvoin. Perustuslain voimaantulon jälkeen tehdyt puitesopimukset on saatettu voimaan tasavallan presidentin asetuksin (SopS 80/2001 ja SopS 83/2010, SopS 83/2001 sekä SopS 28/2005).

Puitesopimukseen on sisällytetty valtuutuksia, joiden nojalla ulkoministeriö on voinut tehdä omalla päätöksellään Suomen hallituksen puolesta ja nimissä täytäntöönpanosopimuksia. Täytäntöönpanosopimusten tekeminen pitkäaikaisten yhteistyövaltioiden kanssa on luonteeltaan teknistä yhteistyötä, eikä siihen katsota sisältyvän merkittävää ulkopoliittista päätöksentekoa. Näissä täytäntöönpanosopimuksissa on sovittu ehdot varojen käytön valvonnasta, jotta voidaan varmistaa avustuksen perillemeno ja turvata eduskunnan budjettivaltaa.

Kansallinen toimivalta täytäntöönpanosopimusten hyväksymisen osalta oli pitkään epäselvää vaihdellen tasavallan presidentin ja ulkoministeriön välillä. Toimivalta määräytyi sen mukaan, tehtiinkö sopimus puitesopimukseen sisältyvän valtuutuksen nojalla ja sisältyikö päätökseen sopimukseen sitoutumisesta ulko- ja turvallisuuspoliittista harkintaa vai ei.

¹²³ Suomea sitovalla kansainvälisellä velvoitteella tarkoitetaan valtiosopimuksia ja muita perustuslain 94 §:ssä tarkoitettuja kansainvälisoikeudellisia velvoitteita kuten YK:n turvallisuusneuvoston jäsenvaltioita velvoittavia päätöksiä. Ulkoministeriön toteuttaman kehitysyhteistyön osalta on usein kyse avustuksesta vieraalle valtiolle tai sen viranomaiselle taikka vastaavalle kansainvälisen oikeuden subjektin toimielimelle. Kansainvälisoikeudelliseen velvoitteeseen perustuva rahoitus ei ole valtionavustuslaissa tarkoitettua valtionavustusta.

Toimivallasta hyväksyä eräitä kehitysyhteistyömäärärahojen käyttöä koskevia sopimuksia säädettiin vuonna 2014 ulkoasiainhallintolakiin otetulla 3 a §:llä. Mainitussa 3 a §:ssä ulkoministeriö valtuutettiin tekemään Suomen hallituksen puolesta valtion talousarvion ulkoministeriön hallinnonalan kehitysyhteistyömäärärahojen käytön täytäntöönpanoa koskevia teknisluonteisia valtiosopimuksia eräiden säännöksessä tarkemmin määriteltävien valtioiden ja hallitustenvälisten järjestöjen kanssa. Säädetyn ulkoasiainlaki 3 a §:n nojalla delegoitiin siis valtiosopimusten sopimuksetekovaltaa ulkoministeriölle siten, että kaikkien säännöksessä tarkoitettujen täytäntöönpanosopimusten tekemisestä päättää nykyisin ulkoministeriö.

Pykälä on tällä hetkellä sijoitettu ulkoasiainhallintolakiin, mutta säädettäessä uutta lakia kehitysyhteistyön järjestämisestä, johon tullaan kokoamaan kehitysyhteistyön toimeenpanoon liittyvät säännökset, olisi säännöksen looginen sijoituspaikka uusi kehitysyhteistyön järjestämislaki. Säännös esitetään siirrettäväksi uuteen lakiin kehitysyhteistyön järjestämisestä.

Sekaluottoyhteistyömuotoja koskevat valtiosopimukset

Tällä hetkellä ulkoasiainhallintolain 3 a §:ssä on säädetty ulkoministeriön toimivallasta tehdä kehitysyhteistyöhön liittyviä delegoituja valtiosopimuksia Suomen valtion puolesta ja voimaan saattaa ne ulkoministeriön asetuksella (perustuslain 93-95 §). Ulkoasiainhallintolain 3 a §:n 1 momentissa säädetään, että ulkoministeriö voi tehdä Suomen hallituksen puolesta valtion talousarvion ulkoministeriön hallinnonalan kehitysyhteistyömäärärahojen käytön täytäntöönpanoa koskevia teknisluonteisia sopimuksia sellaisten valtioiden ja hallitustenvälisten järjestöjen kanssa, joille annettava kehitysapu saadaan Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) kehitysapukomitean tekemän päätöksen mukaan tilastoida kokonaan tai osittain viralliseksi kehitysavuksi. Ulkoasiainhallintolain 3 a §:n 2 momentissa säädetään, että sopimuksiin voidaan ottaa määräyksiä osapuolten rahoitusosuuksista, osapuolten välisen yhteistyön toteuttamisen yksityiskohdista, yhteistyön edistymisen ja rahoituksen käytön seurannasta sekä muista näihin rinnastuvista kehitysyhteistyöhankkeiden ja -ohjelmien tai muun avunsaajalle annettavan rahoituksen toteuttamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvistä teknisluonteisista asioista. Pykälän 3 momentin mukaan tällaiset sopimukset saatetaan valtiosopimuksina voimaan ulkoasiainministeriön asetuksella.

Ulkoministeriö on siten tehnyt sekaluottoinstrumenttien (tunnetaan myös termillä korkotukiluotto) pohjana olevia valtiosopimuksia kohdemaiden kanssa ulkoasiainhallintolain 3 a §:ssä säädetyn toimivallan nojalla. PIF-yhteistyömuotoon tai vastaaviin sekaluottoyhteistyömuotoihin liittyviä valtiosopimuksia ei kuitenkaan ole mainittu ulkoasiainhallintolain 3 a §:n esitöissä (HE 260/2014 vp). Selvydenvuoksi esitetään, että PIF-yhteistyömuoto huomioitaisiin valtiosopimuksista säädettäessä uuteen lakiin. Kohdemaan ja Suomen välinen valtioiden välinen sopimus voisi sisältää myös maininnan siitä, että luotonantajana voisi toimia tietty valtion erityistehtäväyhtiö. Näin edellä mainittu erityistehtäväyhtiö voitaisiin samalla hyväksyttää kohdemaan hallinnossa luotonsaajarooliin.

2.6. Kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevat toimivaltasäännökset

Tämän arviomuistion ja kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevan arviomuistioita koskevien lausuntokierrosten pohjalta arvioidaan se, työestetäänkö kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskevat osiot osaksi lakia kehitysyhteistyön järjestämisestä vai säädetäänkö niistä erillisessä erityislaissa. Kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia koskeva arviomuistio on lausuntokierroksilla yhtäaikaaisesti tämän arviomuistion kanssa.

3. Tavoitteet

Arviomuistion ja lausuntokierroksen tavoitteena on koota sidosryhmiltä tietoa ja näkemyksiä arviomuistiossa esitetyistä säädöstarpeista. Muutostarpeiden jatkoarviointia ja sääntelymuutosten tavoitteiden määrittelyä varten ulkoministeriö pyytää lausunnonantajilta näkemyksiä ehdotetuista muutoksista ja vaikutuksista. Lausunnonantajia pyydetään myös kertomaan, liittyykö käsiteltyihin ehdotuksiin muita kuin arviomuistiossa esille nostettuja seikkoja ja vaikutuksia, jotka ulkoministeriön olisi syytä huomioida jatkovalmistelussa.

Arviomuistio sisältää ulkoministeriön arvion havaituista säädöstarpeista perustuslain vaatimusten täyttämiseksi ja muiden säädöstarpeiden täyttämiseksi. Säädöshankkeen jatkovalmistelussa tullaan selvittämään arviomuistiossa esitettävien muutosehdotusten tarkempaa toteutusta ja vaikutuksia ja huomioimaan myös arviomuistiosta saatava lausuntopalaute.

Säädöshankkeen jatkovalmistelua jatketaan vuoden 2025 aikana ja hallituksen esitys on tarkoitussaan antaa eduskunnalle alkuvuodesta 2026.

Ulkoministeriön rooli kehitysyhteistyön toimeenpanossa on rahoittava tilaava ja valvova, siinä missä valtion virastot ja laitokset ja muut toimijat, kuten yksityiset ulkopuoliset asiantuntijat, on nähty tärkeässä asemassa kehitysyhteistyön toimeenpanossa. Näillä toimijoilla on erityisosaamista omilta temaattisilta- ja muilta kehitysyhteistyön toimeenpanoon tarvittavilta osa-alueilta. On resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä, että toimija, esimerkiksi valtion virasto- tai laitos, joka on erikoistunut opetukseen, tekee opetusta koskevaa kapasiteetin vahvistamista kumppanimaassa. Ulkoministeriöllä ei ole eikä voisi olla asiantuntijaosaamista kaikilta aloilta. Näin ollen on tarpeen säätää niin viranomaisien kuin yksityisten osallistumisen aiempaa mahdollistavampaa lainsäädäntöä. Lain tavoite on mahdollistaa jatkossakin valtion virastojen ja laitosten, sekä muiden toimijoiden osallistuminen kehitysyhteistyöhön, jotta kehitysyhteistyön toteutus perustuu parhaaseen mahdolliseen suomalaiseen osaamiseen. Esitetyillä muutoksilla pyritään turvaamaan valtionhallinnon resurssien tehokas käyttö.

Kehitysyhteistyötoimintakenttä on muuttunut, tehtävät lisääntyneet ja monimutkaistuneet samalla kun resurssit ovat vähentyneet. Myös yksityisellä sektorilla on yhä merkittävämpi rooli kehitysyhteistyön toimeenpanossa. Lisäresurssit ja osaaminen, joita on saatavilla yksityiseltä sektorilta kehitysyhteistyön toimeenpanoon, voi myös vahvistaa kehitysyhteistyön laatua ja vähentää siihen liittyviä riskejä ja väärinkäyttöä.

Nykyinen lainsäädäntö on vanhentunutta, eikä vuonna 1989 säädetty virastolaki vastaa nykyisen perustuslain 124 §:n vaatimuksia muille kuin viranomaisille siirrettävien tehtävien osalta. Lain tavoitteena on huomioida julkisten hallintotehtävien siirto niiltä osin, kun niistä ei ole lailla säädetty. Samalla lain tavoite on mahdollistaa tehtävien siirtäminen mahdollisimman selkeillä raameilla yksityiselle sektorille, silloin kun se on tarkoituksenmukaista, myös jatkossa instrumenteista riippumatta.

Lisäksi tavoitteena on selvittää tarpeita kehitysyhteistyön väärinkäyttöilmoituksia koskevien ilmoittajien henkilöllisyyden kattavan suojelun varmistamiseksi ja selvittää säädöstarpeita EU-delegoidun yhteistyön järjestämiseksi sekä säätää tarvittavista poikkeuksista valtiovastuulakiin. Tavoitteena on lisäksi koota kehitysyhteistyön järjestämistä koskevat muut säädökset, kuten kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia sekä valtiosopimusten solmimista koskevat säädökset yhteen lakiin.

4. Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1. Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kehitysyhteistyön järjestämisestä ja kumota nykyinen laki valtion virastojen ja laitosten osallistumisesta kehitysyhteistyöhön. Esityksen mukaan kehitysyhteistyön valmisteluun ja toimeenpanoon liittyviä tiettyjä ulkoministeriölle kuuluvia tehtäviä voitaisiin antaa sopimuksella toiselle valtion viranomaiselle tai ulkopuoliselle asiantuntijalle, silloin kun se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Laki sisältäisi myös säädökset ilmoittajansuojelusta, kehitysyhteistyön valtionavustuksista, ulkoministeriön toimivallasta tehdä valtiosopimuksia kehitysyhteistyötä koskien sekä ulkoministeriön toimivallasta tehdä kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia. Näitä keskeisiä ehdotuksia on käsitelty tarkemmin alla.

4.1.1. Viranomaisten toimivallasta säätäminen kehitysyhteistyön toimeenpanoa koskien

Uudella lailla on tarkoitus mahdollistaa, nykyisen lain tapaan, tehtävien siirtäminen valtion viranomaisille säätämällä niiden kehitysyhteistyön tehtävien toimeenpanoa koskevasta yleistoimivallasta. Nykyinen virastolaki on mahdollistanut yleistoimivallan virastoille ja laitoksille, sillä virastoja ja laitoksia koskevassa erityislainsäädännössä on harvoin säädetty toimivallasta tehdä kehitysyhteistyötä. Tarkoitus on, että uudet säädökset mahdollistavat tehtävien siirtämisen muille viranomaisille myös jatkossa. Virastojen ja laitosten määritelmää on tarkoitus yhdenmukaistaa koskemaan valtion virastoja siinä määritelmässä, niin kuin viranomaisista on julkisuuslaissa säädetty. Nykyinen virastolaki ja sitä koskeva asetus kumotaan. Tarkoituksena on lisäksi päivittää viranomaisyhteistyötä koskeva maksuperustesäädös ja selventää sitä koskevia kirjaus- ja kilpailuttamisnäkökulmia lain esitöissä. Selvitetään lisäksi tarvetta säätää EU:lle tai muiden valtioiden kehitysyhteistyötoimijoille siirrettäviä tehtäviä koskevia toimivaltakysymyksiä ja tarvittaessa säädetään toimivallasta myös niitä koskien.

4.1.2. Kehitysyhteistyön toimeenpanoa koskevien tehtävien siirtäminen muulle kuin viranomaiselle

Korjataan oikeustila muulle kuin viranomaiselle siirrettävien tehtävien osalta vastaamaan PL 124 §:n vaatimuksia säätämällä julkisen hallintotehtävän siirtämisestä lakiin. Arviomuistiolla ja sitä koskevalla lausuntokierroksella pyritään selventämään sitä, mitä ulkoministeriön ulkoistamista tehtävistä tulisi katsoa julkiseksi hallintotehtäväksi PL 124 §:n nojalla. Uuteen lakiin kehitysyhteistyön järjestämisestä esitetään säädettäväksi säännös julkisiksi hallintotehtäviksi katsottavien tehtävien siirtämisestä muulle kuin viranomaisille perustuslain 124 §:n vaatimalla tavalla. Lailla pyritään myös kattamaan ne ulkoistukset, jotka eivät suoraan liity kehitysyhteistyön järjestämiseen, mutta joiden järjestäminen on hallinnollisista syistä tehty kehityspoliittisella osastolla.¹²⁴ Laissa kehitysyhteistyön järjestämisestä esitetään säädettäväksi hallinnon yleislakien ja virkavastuun soveltumisesta julkisia hallintotehtäviä hoitaviin vaaditulla tavalla. Ulko-

¹²⁴ Ulkoministeriön valtionavustukset on pääosin koottu järjestettäväksi ulkoministeriön nykyisellä kehityspoliittisella osastolla. Muita kuin suoraan kehityspoliittisia valtionavustuksia ovat tällä hetkellä valtionavustukset, jotka koskevat esimerkiksi rauhanjärjestöjä ja joillekin INGO:ille myönnettäviä valtionavustuksia. Lain tulisi siis selvyden vuoksi kattaa kaikki valtionavustukset, joiden osalta samasta yksiköstä tai osastolta ulkoistetaan esimerkiksi valtionavustushakujen arvioinnin tukea. Muutoin voisi syntyä tilanne, jossa samassa yksiköstä järjestettyjä muutoin samoin tyypisiä valtionavustushakuja kohdellaan eri tavoin PL 124 §:n valossa.

ministeriö arvioi lisäksi kehitysyhteistyötä koskevien lakisääteisten tehtävien osalta valtioneuvoston ulkoministeriöstä antaman asetuksen täsmentämistä kuvaamaan ulkoministeriön tilaavaa ja valvovaa roolia valtion talousarvion toimeenpanossa kehitysyhteistyötä koskien.

Ulkoministeriö on tällä arviomuistiolla arvioinut, että julkisen hallintotehtävän siirtäminen muodostuu tarkastuksia koskevien asiantuntijahankintojen osalta sekä mahdollisesti kahdenvälisissä hankkeissa ja HAUSin toteuttamien hankintojen toteuttamisen osalta. Tulevaisuudessa on lisäksi mahdollista, että ulkoministeriöllä on tahtotila hankkia laajemmin valtionavustustushakemusten käsittelyyn liittyvää tukea sekä evaluointeihin liittyvää tukea, joiden osalta ulkoministeriö arvioi, että julkisen hallintotehtävän siirtäminen PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla voi syntyä.

4.1.3 Poikkeukset valtionavustuslakiin ulkoministeriön myöntämien valtionavustusten osalta

Esitetään valtionavustuslakiin kolmea poikkeusta erillislailla säädettäväksi. Valtionavustuslain 11 §:n 5 momentin osalta esitetään säädettäväksi poikkeus koskien kansainvälisiin hallintosopimuksiin sisällytettävistä vaatimuksista esimerkiksi tilintarkastusoikeudesta luopumista koskien sekä 21 §:n ja 22 §:n osalta maksatusten keskeyttämistä ja takaisinperintää koskien. Lisäksi valtionavustuslain 7 §:n 2 momenttiin esitetään soveltamisalan rajaamista. Lisäksi selvitetään tarvetta säätää asetuksella 9 §:n 5 momentin osalta koskien tiettyjen valtionavustushakujen tiedottamista koskien. Muilta osin valtionavustusten myöntämiseen sovelletaan valtionavustuslakia.

4.1.4. Ilmoittajansuojelusta säättäminen

Selvitetään tarvetta säätää kehitysyhteistyövarojen väärinkäytöstä ilmoittavien henkilöllisyyden suojasta nykyistä lainsäädäntöä kattavammin. Selvitetään tarvetta säätää uuteen lakiin ilmoittajien henkilöllisyyden suojelemisesta esimerkiksi laki finanssivalvonnasta (878/2008) 71 a-c §:n tapaan.

4.1.5. Valtiosopimusten tekemistä koskeva toimivalta

Uuteen lakiin esitetään siirrettäväksi ulkoasiainhallintolain 3 a §. Kehitysyhteistyön järjestämistä koskeva lainsäädäntö toimisi jatkossa myös muiden kehitysyhteistyötä koskevien säädösten kokoavana lakina ja on siis perusteltua, että kehitysyhteistyötä koskevien valtiosopimusten toimivaltaa koskeva pykälä siirretään uuteen lakiin kehitysyhteistyön järjestämisestä. Valtiosopimuksia koskevat säädökset siirrettäisiin uuteen lakiin pääosin sellaisenaan, päivittäen kuitenkin ainakin ministeriön nimi ulkoasiainministeriöstä ulkoministeriöksi.

4.2. Pääasialliset vaikutukset

Esityksen vaikutuksia selvitetään hankkeen jatkovalmisteluvaiheessa.

Alustavan arvion mukaan esityksellä ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia, sillä esityksen pääasiallinen tarkoitus on mahdollistaa jo nykyisellään toteutetun toiminta, jolla kehitysyhteistyön toimeenpanoon liittyvä tehtäviä on siirretty valtion virastoille ja laitoksille sekä yksityisille

toimijoille. Tehtävien siirtäminen tulevaisuudessa laajemmin muille toimijoille on ulkoministeriön omien resurssien vähentyessä mahdollista ja tällä saattaa olla vaikutuksia ulkopuolelta tehtyjen hankintojen ja toimeksiantojen kustannuksiin.

Esityksen ulkoasiainhallintoa koskevat vaikutukset ovat luonteeltaan mahdollistavia, eikä esityksellä ole suoria vaikutuksia ulkoasianhallintoon tai nykyisiin henkilöstöresursseihin. Arviomuistiossa esitetään myös mahdollisia tulevaisuuden tarpeita, joilla voi olla toteutuessaan joitain vaikutuksia resursseihin. Uudenlaisia tarpeita voi nousta ja niihin pyritään uudella lainsäädännöllä varautumaan. Esitys edistäisi yleistä tavoitetta toimeenpanna kehitysyhteistyötä ulkoministeriössä joustavasti, taloudellisesti ja tehokkaasti.