

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtion virastojen ja  
laitosten osallistumisesta kehitysyhteistyöhön**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki valtion virastojen ja laitosten osallistumisesta kehitysyhteistyöhön. Siinä ehdotetaan säädettäväksi osallistumisen edellytykset, ulkoasiainministeriön ja viraston tai laitoksen välisen yhteistyön vahvistamismenettely, kustannusten

veloitusperusteet, ulkoasiainministeriön toimivalta eräissä muun viraston tai laitoksen henkilöstövalinnoissa sekä salassapitovelvollisuus.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

**YLEISPERUSTELUT**

**1. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu**

Suomen valtion harjoittamaa kehitysyhteistyötä koskevat tehtävät kuuluvat valtion hallinto-organisaatiossa ulkoasiainministeriön toimialaan. Ulkoasiainministeriö ei kuitenkaan voi yksin toimia hankkeiden toimeenpanijana. Laajan ja useille toimialoille suuntautuvan kehitysyhteistyön toteuttaminen edellyttää sellaisia henkisiä ja aineellisia voimavaroja, joiden keskittäminen yhteen virastoon ei ole perusteltua eikä mahdollistakaan. Muun muassa eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on todennut, että ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosaston tulisi olla ennen kaikkea tilaava ja valvova organisaatio, jolloin vastuu projektien toteuttamisesta tulisi olla erikseen julkisilla laitoksilla, virastoilla tai yksityisillä yrityksillä.

Kehitysyhteistyömäärärahojen kasvaessa ja toiminnan monipuolistuessa kehitysyhteistyöhankkeiden toimeenpano on enenevässä määrin siirtynyt ulkopuolisille toteuttajille. Ulkoasiainministeriön yhteistyö valtion virastojen ja laitosten kanssa kehitysyhteistyöhankkeiden toteuttamiseksi käynnistyi jo 1960-luvulla ope-

tustoimen alalla. Sittenmin yhteistyö on laajentunut muille aloille.

Valtion virastojen ja laitosten käyttö kehitysyhteistyöhankkeiden toteuttajina on johtunut osin siitä, että yksityissektorilla ei ole ollut saatavissa tarvittavaa asiantuntemusta, osin siitä, että virastot ja laitokset ovat olleet kiinnostuneita osallistumaan kehitysyhteistyöhön. Valtion virastojen ja laitosten käyttö on perustunut myös taloudellisuuskäyttöön, hankkeet on toteutettu omakustannushintaan. Sen jälkeen, kun virastot ja laitokset ovat saaneet kokemusta kehitysyhteistyötehtävien toteuttamisesta ja kouluttaneet tarkoitukseen henkilökuntaa, on olemassa edellytykset pitkäaikaiselle, jatkuvasti kehittyvälle yhteistyölle.

Valtion virastojen ja laitosten toimivalta ja tehtävät on määritelty ja rajattu säädöksin. Säädökset, jotka on laadittu silmällä pitäen virastojen ja laitosten varsinaisia tehtäviä, eivät eräissä tapauksissa anna mahdollisuuksia osallistua kehitysyhteistyöhön tai ne eivät kaikin puolin sovellu sääntelemään tällaista osallistumista. Vallitsevien esteiden ja puutteiden poistamiseksi tulisi joko muuttaa voimassa olevia lakeja ja asetuksia tai säätää erillinen laki

valtion virastojen ja laitosten osallistumisesta kehitysyhteistyöhön. Vaihtoehtoja harkittaessa on katsottu tarkoituksenmukaisemmaksi säätää uusi laki kuin muuttaa useita voimassa olevia säädöksiä. Erillisen lain etuna on myös se, että sen avulla varmistetaan noudatettaviksi tulevien säännösten yhdenmukaisuus.

Valtion virastojen ja laitosten kehitysyhteistyöhön osallistumisesta noudatettavia periaatteita on selvitetty ulkoasiainministeriön asettamassa työryhmässä, jossa ovat olleet edustettuina ulkoasiainministeriö, valtiovarainministeriö, opetusministeriö, valtiontalouden tarkastusvirasto, tie- ja vesirakennushallitus sekä ammattikasvatushallitus. Työryhmä esitti muistiossaan, että kyseessä olevaa tarkoitusta varten annettaisiin laki ja valtioneuvoston vahvistamat yleismääräykset sekä tarkemmat ohjeet ulkoasiainministeriön päätöksellä. Muistioon sisältyvän lakiehdotuksen säännökset koskevat valtion virastojen ja laitosten toimivaltaa, niiden oikeutta tehdä sopimuksia, maksuperusteita, henkilöstön oikeutta virkavapauteen, ulkoasiainministeriön oikeutta puuttua eräissä tapauksissa toisen viraston henkilöstökysymyksiin sekä työsopimussuhteisen henkilöstön vaihtolovelvollisuutta.

Työryhmän muistiosta ovat antaneet lausuntonsa muun muassa lähes kaikki ministeriöt, valtioneuvoston oikeuskansleri, valtioneuvoston oikeuskansleri, valtiontilintarkastajat, valtiontalouden tarkastusvirasto sekä eräät yliopistot, korkeakoulut, keskusvirastot ja työmarkkinajärjestöt. Muistiosta annetuissa lausunnoissa esitetään miltei yksimielisesti, että asiaa koskevan lain säätäminen on perusteltua. Oikeuskansleri yhtyy antamassaan lausunnossa työryhmän käsitykseen siitä, mistä seikoista olisi puheena olevassa asiassa säädettävä lailla. Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, että ehdotetun lain lisäksi annettaisiin sitä täsmentävä asetus.

## 2. Ehdotus

Esitys perustuu edellä mainittuun työryhmämuistioon ja siitä annettuihin lausuntoihin.

Esityksessä ehdotetaan, että valtion virastojen ja laitosten osallistumisesta kehitysyhteistyötehtäviin säädettäisiin lailla ja sitä täsmentävällä asetuksella. Toiminnan yksityiskohtainen sääntely tapahtuisi alemmanasteisin normein.

Ehdotettu laki ja sitä täydentävät säännökset ja määräykset muodostaisivat perustan, jolle ulkoasiainministeriön ja muiden valtion virastojen ja laitosten yhteistyö kehitysyhteistyötehtävien toteuttamiseksi rakentuu. Lailla vahvistettaisiin virastojen ja laitosten toimivalta osallistua kehitysyhteistyötehtäviin sekä selkiennytettäisiin ja yhtenäistettäisiin yhteistyössä noudatettavat menettelytavat.

## 3. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset

Karttuvan kokemuksen myötä valtion virastojen ja laitosten valmiudet toteuttaa kehitysyhteistyötehtäviä paranevat jatkuvasti. Tästä johtuen virastojen ja laitosten osuus kehitysyhteistyötehtävistä lisääntynee vastaisuudessa. Lisääntyneiden tehtävien palvelukyvylle asettamat vaatimukset edellyttänevät jossain määrin uusia voimavaroja ja erällä keskeisillä kehitysyhteistyöaloilla ehkä myös erityisten organisatoristen yksiköiden perustamista. Tällaisesta kehityksestä ovat jo tällä hetkellä esimerkkinä ammattikasvatushallituksen ja Helsingin kaupakorkeakoulun kehitysyhteistyön koulutus-tehtäviin erikoistuneet yhteistyöohjelmat. Tällaisten uusien voimavarojen kustannukset tasoittevat yleensä valtionhallinnon ulkopuolelta ostettavien palvelujen tarpeen vähentymisen kautta.

Esityksellä ei ole huomattavia taloudellisia vaikutuksia. Mikäli valtion virastot ja laitokset eivät osallistuisi kehitysyhteistyötehtäviin, ostettaisiin vastaavat palvelut yksityisiltä. Kun valtion virastot ja laitokset kuitenkin suorittaisivat kehitysyhteistyötehtävät omakustannushintaan, olisi niiden palvelusten käyttö myös taloudellisesti perusteltua.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

## 1. Lakiehdotus

1 §. Suomen valtion harjoittaman kehitys yhteistyön toimeenpanoa koskevat asiat käsittelee ulkoasiainministeriö. Ehdotetulla lailla ei siirretä kehitys yhteistyötehtäviä ulkoasiainministeriöltä muille viranomaisille tai muuten rajoiteta ulkoasiainministeriön toimivaltaa kyseessä olevissa asioissa, vaan muiden valtion virastojen ja laitosten toimivaltaa laajennetaan siten, että ne niissä tapauksissa, joissa ulkoasiainministeriö esittää yhteistyötä niiden kanssa, voisivat ottaa kehitys yhteistyötehtäviä suorittaakseen. Toimivallan laajentaminen merkitsee mahdollisuutta mutta ei velvollisuutta osallistua kehitys yhteistyötehtäviin. Asetuksella on tarkoitus säätää, mitkä valtion virastot ja laitokset voivat osallistua kehitys yhteistyötehtäviin. Valtion virastot ja laitokset voisivat osallistua tarpeen mukaan kaikkiin kehitys yhteistyöhön kuului viin tehtäviin, joista esimerkkeinä voidaan mainita projektien valmistelu, arviointi, toteuttaminen, seuranta ja evaluointi.

Mikäli syntyisi kilpailutilanne eli kysymys siitä, mille organisaatiolle hankkeen toteuttaminen tulisi antaa, tulisi ulkoasiainministeriön ratkaista kysymys ottaen soveltuvin osin huomioon, mitä valtion hankinnoista annetussa asetuksessa (1070/79) on säädetty ja sen 15 §:n nojalla annetussa kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksessä valtion hankinnoista annetun asetuksen soveltamisesta ja valtion yleisten hankintaehtojen vahvistamisesta (1071/79) on määrätty.

2 §. Ottaen huomioon kehitys maiden tarpeet ja Suomessa toimivien valtion virastojen ja laitosten asiantuntemuksen ei ole tarpeen rajata viraston tai laitoksen toimivaltaa koskemaan vain sellaisia kehitys yhteistyötehtäviä, jotka vastaavat viranomaisen toimivaltaan kotimaassa kuuluvia tehtäviä. Toisaalta ei ole tarkoituksenmukaista laajentaa viraston tai laitoksen toimivaltaa niin, että se mahdollistaisi minkä tahansa kehitys yhteistyötehtävien suorittamisen. Siten ehdotetun lain 2 §:ssä on säännös, jonka mukaan kehitys yhteistyötehtäviin osallistuminen edellyttää, että tehtävät soveltuvat viraston tai laitoksen varsinaiseen toimintaan.

Valtion viraston tai laitoksen tehtävänä on suorittaa ensisijaisesti ne tehtävät, jotka on säädetty sen tehtäviksi. Kehitys yhteistyötehtä-

vät tulisivat kysymykseen vain, mikäli virastojen ja laitosten varsinaiselle toiminnalle ei tehtävistä aiheudu erityistä haittaa.

3 §. Kuten edellä on todettu, ei muu valtion virasto tai laitos sen paremmin kuin ulkoasiainministeriökään voi yksipuolisoin toimenpitein saada aikaan tässä laissa tarkoitettua yhteistyötä kehitys yhteistyötehtävissä, vaan yhteistoiminta perustuu aina kummankin osapuolen suostumukseen. Tämän yhteistoiminnan sisältö ja menettelytavat tulee vahvistaa kirjallisesti osapuolten kesken kunkin tehtävän osalta. Vahvistetun työnjaon rajoissa virasto tai laitos toteuttaisi vastaanottamansa tehtävän itsenäisesti ja omalla vastuullaan.

Virastojen ja laitosten toiminta tapahtuu asianomaisen hallinnonalan ministeriön ohjauksen ja valvonnan alaisena. Koska kehitys yhteistyötehtävät eivät kuulu muun valtion viraston tai laitoksen varsinaisiin tehtäviin, vaan tapahtuvat ehdotetulla lailla laajennetun toimivallan rajoissa, on 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu yhteistyön sisällön ja menettelytavat vahvistavat asiakirjat saatettava asianomaisen hallinnonalan ministeriön hyväksyttäväksi, jollei viraston tai laitoksen osalta ole muuta säädetty tai kyseinen ministeriö toisin päätä.

4 §. Suomen valtion harjoittaman kehitys yhteistyön rahoittamiseen tarkoitettujen määrärahojen tulo- ja menoarviossa budjetoitu ulkoasiainministeriön pääluokkaan. Muun viraston tai laitoksen ulkoasiainministeriön toimeksiannosta suorittamien kehitys yhteistyötehtävien kustannukset veloitetaan ulkoasiainministeriön pääluokassa kehitys yhteistyöhön osoitetuista määrärahoista.

Valtiontilintarkastajain tarkastustoiminnassaan omaksuman käsityksen mukaan edellytyksenä valtion virastojen ja laitosten kehitys yhteistyöhön osallistumiselle on se, että näistä tehtävistä valtiolle aiheutuvat kustannukset korvataan täysimääräisesti kehitys yhteistyöhön osoitetuista määrärahoista. Kun valtion viranomaisista annetut maksuperusteasetukset ovat epäyhtenäisiä ja kun niitä kaikkien viranomaisten osalta ei ole lainkaan annettu, ei kehitys yhteistyötehtävistä aiheutuvia kustannuksia voida laskea maksuperusteasetusten säätämien perusteiden mukaan. Valtiovarainministeriö on asiasta antamassaan lausunnossa todennut, että ulkoasiainministeriön valtion viranomaiselta

tilaamien palvelutehtävien kustannukset on laskettava valtion maksuperustelain (980/73) 2 §:n 1 momentin säännöksiä ja valtion maksuperustelain soveltamisohjeita (TM 3568/13.11.1974; muut. TM 5159/26.1.1977 ja TM 5588/15.5.1980) noudattaen. Ehdotus perustuu esitettyihin kannanottoihin.

Valtion maksuperustelain 2 §:n 1 momentin mukaan maksun suuruus tulee määrätä eräin poikkeuksin suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää eli suoritteen omakustannusarvoa vastaavaksi. Kokonaiskustannuksiin on luettava suoritteen tuottamisesta viranomaiselle aiheutuvien välittömien kustannusten lisäksi myös välilliset kustannukset.

5 §. Kehitysyhteistyöhankkeiden menestyksellisen toteuttamisen edellytyksenä on muun muassa ammattitaitoinen ja sopiva projektihenkilöstö. Siirrettäessä kehitysyhteistyötehtävien suorittaminen muille valtion virastoille ja laitoksille siirtyy niille myös tehtävän toteuttamiseen tarvittavan henkilöstön valintatehtävä. Niillä on sekä asiantuntemus että muutenkin parhaat mahdollisuudet ammattitaidoltaan sopivan henkilöstön valinnan suorittamiseen. Etenkin kun valinta koskee projektien johtohenkilöstöä, tulisi ulkoasiainministeriöllä kuitenkin olla mahdollisuus vaikuttaa henkilövalintoihin, koska valintoja suoritettaessa joudutaan ottamaan huomioon erityisiä, tavanomaisista valintaperusteista poikkeavia seikkoja, kuten asemapaikkaolosuhteet ja paikallisten viranomaisten toivomukset.

Avun vastaanottajan kanssa tekemässään sopimuksessa ulkoasiainministeriö voi joutua sitoutumaan siihen, että se vastaanottajan pyynnöstä korvaa projektihenkilöstöön kuuluvan toisella henkilöllä. Mikäli asemamaaviranomaiset tekevät tällaisia henkilövaihdosesityksiä, virastot ja laitokset lienevät useimmissa tapauksissa valmiita toteuttamaan ne. Ulkoasiainministeriöllä tulee kuitenkin olla varmuus siitä, että se pystyy täyttämään sopimusvelvoitensa.

Asetuksella säädetään tarkemmin niistä tapauksista, joissa ulkoasiainministeriö voi edellyttää henkilön korvaamista toisella henkilöllä.

6 §. Lakiehdotuksen 6 § on laadittu siten, että se vastaa sisällöltään 1 päivänä tammikuuta 1988 voimaan tulleen valtion virkamieslain (755/86) 23 §:ää. Palvelussuhteen laadusta riippumatta ehdotetaan, että viraston tai laitoksen palveluksessa oleva henkilö, joka on palkattu hoitamaan tässä laissa tarkoitettuja kehitysyhteistyötehtäviä, ei saa käyttää hyödykseen eikä luvatta muille ilmaista tässä tehtävässään tietoonsa saamaa seikkaa, joka erikseen on säädetty tai määrätty salassa pidettäväksi taikka joka asian laadun vuoksi muutoin on ilmeisesti pidettävä salassa.

Kun asianmukainen kehitysyhteistyö edellyttää, että avunantaja kunnioittaa avun vastaanottajan salassapitointressejä ja että salassapitovelvollisuus jatkuu palvelussuhteen päättymisen jälkeenkin, on kehitysyhteistyötehtäviä suorittavan työsopimussuhteisen henkilöstön salassapitovelvollisuutta katsottu tarpeelliseksi laajentaa työsopimuslain (320/70) 15 §:ssä tarkoitettua salassapitovelvollisuudesta siten, että se vastaisi virkasuhteisen henkilöstön salassapitovelvollisuutta.

7 §. Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta on tarkoitus antaa asetuksella. Asetuksella säädettäisiin, sen lisäksi mitä edellä on mainittu, valtion viraston tai laitoksen oikeudesta käyttää ja palkata henkilöstöä kehitysyhteistyötehtäviin, kehitysyhteistyöhön osallistuvien viranomaisten toimivallasta sekä valtion viraston tai laitoksen eräistä velvollisuuksista.

## 2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan heti sen jälkeen kun eduskunta on sen hyväksynyt.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnalle hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

**Laki****valtion virastojen ja laitosten osallistumisesta kehitysyhteistyöhön**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

**1 §**

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.

**2 §**

Osallistuminen kehitysyhteistyötehtäviin edellyttää, että tehtävät soveltuvat viraston tai laitoksen varsinaiseen toimintaan eivätkä aiheuta sille erityistä haittaa.

**3 §**

Ulkoasiainministeriön ja muun valtion viraston tai laitoksen yhteistyön sisältö ja menettelytavat vahvistetaan kirjallisesti osapuolten kesken tehtävittäin.

Yhteistyön sisällön ja menettelytavat vahvistavan asiakirjan hyväksyy asianomaisen hallinnonalan ministeriö, jollei viraston tai laitoksen osalta ole muuta säädetty tai kyseinen ministeriö toisin päättää.

**4 §**

Tässä laissa tarkoitetuista kehitysyhteistyötehtävistä virastolle tai laitokselle aiheutuvat kustannukset veloitetaan ulkoasiainministeriön pääluokassa kehitysyhteistyöhön osoitetuista määrärahoista. Kustannukset lasketaan ottaen

huomioon, mitä valtion maksuperustelain (980/73) 2 §:n 1 momentissa on säädetty.

**5 §**

Ulkoasiainministeriöllä on oikeus saada hyväksyttäväkseen valtion viraston tai laitoksen tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä varten tekemät henkilövalinnat sekä asetuksella säädetävissä tapauksissa edellyttää näitä tehtäviä suorittavan henkilön korvaamista toisella henkilöllä.

**6 §**

Viraston tai laitoksen palveluksessa oleva henkilö, joka on palkattu hoitamaan kehitysyhteistyötehtäviä, ei saa käyttää hyödykseen eikä luvatta muille ilmaista tässä tehtävässä tietoonsa saamaa seikkaa, joka erikseen on säädetty tai määrätty salassa pidettäväksi taikka joka asian laadun vuoksi on muutoin ilmeisesti pidettävä salassa. Tämä salassapitovelvollisuus on voimassa vielä palvelussuhteen päätyttyäkin.

**7 §**

Tarkemmat säännökset tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.

**8 §**

Tämä laki tulee voimaan           päivänä  
kuuta 198 .

Helsingissä 4 päivänä marraskuuta 1988

**Tasavallan Presidentti**

**MAUNO KOIVISTO**

Ulkoasiainministeri *Kalevi Sorsa*

