APULAISOIKEUSKANSLERI

Ulkoministeriö

Viite:
Ulkoministeriön lausuntopyyntö 20.5.2025, VN/179/2024-UM

Asia:
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Finnfund Oy –nimisestä osakeyhtiöstä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Ulkoministeriö on pyytänyt oikeuskanslerilta lausuntoa yllä mainitun hallituksen esityksen luonnoksesta. Ministeriön tarkoituksena on, että Finnfund Oy (viralliselta nimeltään Teollisen yhteistyön rahasto Oy, jäljempänä ”Finnfund”) muodostettaisiin konserniksi. Konsernin emoyhtiö jatkaisi Finnfundin nykyisen kehitysrahoitusliiketoiminnan harjoittamista markkinoilla. Emoyhtiölle perustettaisiin tytäryhtiö hoitamaan sille ulkoministeriöstä ja Valtiokonttorista siirrettäviä perustuslain 124 §:ssa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Tällaisia olisivat esitysluonnoksen mukaan eräiden valtionavustusten myöntäminen ja niihin liittyvä avustushallinto sekä eräät muut tehtävät, jotka liittyvät yritysten kestävään liiketoimintaan kehittyvissä maissa. Osaa näistä tehtävistä Finnfund on jo vuodesta 2006 hoitanut ulkoministeriön kanssa tekemänsä ostopalvelusopimuksen perusteella ilman, että tehtävien siirto on perustunut perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla lakiin tai laissa säädettyyn valtuuteen. Näiden tehtävien osalta tarkoituksena olisi korjata vallitseva asiaintila perustuslain vaatimusten mukaiseksi.

Esitysluonnokseen sisältyy lisäksi eräitä muita ehdotuksia.

Yleiset huomiot

Valtaosaan esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 32 pykälästä sisältyy jokin tai joitakin jatkovalmistelussa korjattavia seikkoja ja monet ehdotettavista säännöksistä ovat

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo.okv@gov.fi

www.oikeuskansleri.fi

epätäsmällisiä tai tulkinnanvaraisia. Osa säännöksistä on joko keskenään tai voimassaolevan lainsäädännön kanssa päällekkäisiä eikä säännösten säännösteksti aina vastaa perusteluja. Joissakin säännöksissä on lisäksi niin sanotun perusteluilla säätämisen piirteitä. Osa säännöksistä on myös liian väljiä. Ongelmia on niin paljon, ettei niiden kaikkien luetteleminen tässä lausunnossa ole tarkoituksenmukaista.

Seuraavassa joitakin esimerkkejä.

Esitysluonnoksessa on monin paikoin käytetty epäjohdonmukaisesti emoyhtiötä, tytäryhtiötä tai konsernia kuvaavia ilmaisuja. Aina ei esimerkiksi ole selvää, tarkoitetaanko ilmaisulla ”yhtiö” emoyhtiötä, tytäryhtiötä vai molempia. Esimerkiksi emoyhtiön tietojen salassapitoa koskevan 9 §:n mukaan tietyt pykälässä luetellut tahot olisivat velvollisia pitämään salassa muun muassa ”yhtiön asiakkaan taloudellista asemaa” koskevia tietoja. Säännöstekstin perusteella jää käsitys, että ilmaisulla ”yhtiö” viitattaisiin emoyhtiöön, mutta perustelujen mukaan pykälässä tarkoitettu salassapitovelvollisuus kattaisi kuitenkin emoyhtiön asiakkaiden taloudellista asemaa koskevien tietojen lisäksi myös tytäryhtiön asiakkaiden tällaiset tiedot.

Maksatuksen keskeyttämis- ja takaisinperintäpäätöstä koskevan 6 §:n 1 momentissa säädettäisiin muun muassa siitä, kuka tekee päätöksen valtiontuen keskeyttämisestä ja takaisinperinnästä, ”jos konsernin rahoitus on annettu […] EU:n valtiontukisäännösten vastaisesti”. Epäselväksi jää, onko pykälän tarkoitus koskea myös konserniin kuuluvan tytäryhtiön myöntämää rahoitusta ja, jos kyllä, mikä on sen suhde tytäryhtiön myöntämän valtionavustuksen maksatuksen keskeyttämistä ja takaisinperintää koskevaan 28 §:ään.

Emoyhtiön tiedonluovuttamisvelvollisuuksia ja -oikeuksia koskevan 10 §:n 1 momentissa käytetään ilmaisua ”tarpeelliset tiedot”. Momentin perusteluissa käytetään kuitenkin useassa kohdin ilmaisua ”välttämättömät tiedot”. Kyseisen pykälän 2 momentti puolestaan vaikuttaa turhalta, koska momentissa säädettäisiin siinä luetelluille tahoille velvollisuus antaa tietoja viranomaiselle, jolla jo lain nojalla on oikeus saada tietoja.

Edellä mainitun 10 §:n 4 momentin ja tytäryhtiön tietojenvaihtoa koskevan 25 §:n 2 momentin perusteella jää epäselväksi, mitä tietoja emoyhtiöllä ja tytäryhtiöllä olisi oikeus saada ja luovuttaa asiakastietojärjestelmistä sekä, mitä tai keiden asiakastietojärjestelmiä säännöksissä tarkoitetaan. Lisäksi jälkimmäisen momentin säännöstekstin mukaan tietojen luovuttamisesta säädettäisiin pykälässä mainitussa laissa. Perustelujen mukaan mainitussa laissa säädettäisiin kuitenkin tietojen luovuttamisen lisäksi myös tietojen vastaanottamisesta.

Esitysluonnoksessa todetaan useassa kohdin, että julkisuuslaki ei sovellu emoyhtiöön. Kuitenkin lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin mukaan emoyhtiön olisi noudatettava sille kyseisen pykälän nojalla luovutetun tiedon osalta ”julkisuuslain mukaisia salassapitoa koskevia

säännöksiä”. Tarkoittaako tämä sitä, että julkisuuslaki joiltakin osin kuitenkin soveltuisi emoyhtiöön? Jos, kyllä, soveltuisiko tällöin esimerkiksi emoyhtiön palveluksessa olevaan henkilöön julkisuuslain 23 §, jossa säädetään vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta? Jos kyllä, mikä silloin olisi ehdotetussa 11 §:n 2 momentissa säädettävän vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon suhde mainittuun julkisuuslain pykälään?

Samaisen 11 §:n 1 momentin mukaan momentissa mainituilla tahoilla olisi oikeus luovuttaa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä tietoja emoyhtiölle, ”jos tietojen luovuttaminen on tarpeen emoyhtiön tässä laissa säädetyn erityistehtävän suorittamiseksi tai sen riskienhallinnan kannalta.” Säännös salassa pidettävien tietojen luovutusoikeudesta jää väljäksi. Mitä tietoja se tarkalleen ottaen koskisi? Entä mitä tarkalleen ottaen tarkoitetaan sillä, että tietojen luovuttaminen on tarpeen emoyhtiön riskienhallinnan kannalta? Momentin perusteluissa ei käytetä säännöstekstin mukaista ilmaisua ”riskienhallinnan kannalta” vaan ilmaisuja ”riskienhallinnan varmistamiseksi” ja ”riskienhallintaan liittyvät”. Perustelujen mukaan tietoja olisi kuitenkin oikeus luovuttaa jopa silloin kun tietojen luovuttaminen olisi ”muutoin suomalaisen intressin mukaista”. Mitä tällä tarkoitetaan?

Tytäryhtiön rahoitusta koskevan 15 §:n mukaan ulkoministeriö kuulee tytäryhtiötä määrittäessään tytäryhtiölle maksettavaa markkinaehtoista hintaa. Pykälän perustelujen mukaan ulkoministeriö kuitenkin kuulee Finnfund Oy:tä, millä ilmeisesti tarkoitetaan emoyhtiötä.

Ristisubvention kieltoa koskevan 16 §:n 2 momentin mukaan tytäryhtiö saa luovuttaa eräitä tietoja emoyhtiölle, jos tietojen luovutus on ”välttämätöntä konsernin operatiivisen tai hallinnollisen toiminnan kannalta eikä tietojen käyttö vaaranna kilpailuneutraliteettia”. Entä jos kyseiset tiedot ovat julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä? Ohittaako tämä säännös julkisuuslain?

Muita julkisia hallintotehtäviä koskevan 20 §:n 1 momentin c) kohdassa todetaan tytäryhtiön voivan hoitaa myös investointiluottoihin liittyvää hanke- ja sopimusneuvottelujen tukea. Kohdan perustelujen mukaan tytäryhtiö kuitenkin neuvottelujen tuen sijaan hoitaisi itse neuvottelut.

Suhdetta hallinnon yleislakeihin koskevan 21 §:n mukaan tytäryhtiöön sovelletaan tietosuojalakia siltä osin kuin kyse on lain 18 ja 20 §:ssä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien hoitamisesta. Mikä on tämän säännöksen suhde tietosuojalain 2 §:ssä säädettyyn tietosuojalain soveltamisalaan?

Kysymyksiä herättää myös se, millä perusteella tytäryhtiön 27 §:ssä säädetyt tehtävät valtionavustuksen käytön valvojana on rajattu pois hallinnon yleislakien soveltumista koskevan 21 §:n 1 momenttiin sisältyvästä luettelosta. Toisin sanoen, miksi tytäryhtiöön sovellettaisiin

momentissa lueteltuja hallinnon yleislakeja vain siltä osin kuin se hoitaa 18 ja 20 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, mutta ei siltä osin kuin se hoitaa 27 §:ssä tarkoitettua valtionavustusten käytön valvontaa.

Rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvausvastuuta koskevan 22 §:n mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä sovellettaisiin pykälässä mainittuun tahoon myös hänen noudattaessaan 26 §:ssä tarkoitettua vaitiolovelvollisuutta. Tällä tarkoitettaneen kuitenkin sitä, että rikosoikeudellinen virkavastuu soveltuu, jos mainittu henkilö rikkoo vaitiolovelvollisuuttaan. Sen lisäksi, että säännöksen muotoilu on edellä todetulla tavalla epäonnistunut, jää säännöksen suhde julkisuuslain 35 §:ssä säädettyyn rangaistussäännökseen epäselväksi.

Lisäksi vaitiolovelvollisuutta ja hyväksikäyttökieltoa koskevan 26 § suhde julkisuuslain 23 §:ssä säädettyyn vaitiolovelvollisuuteen ja hyväksikäyttökieltoon jää epäselväksi.

Jatkovalmistelussa ulkoministeriön on välttämätöntä arvioida huolellisesti kaikki säännösehdotukset ja niiden perustelut sen varmistamiseksi, että niihin ei jää näiden esimerkkien kaltaisia tai muita ongelmia.

Yhtiöön siirrettävien julkisten hallintotehtävien määrittelystä

Tytäryhtiöön siirrettäviksi suunnitellut julkiset hallintotehtävät on pyritty määrittelemään esitysluonnoksen 1. lakiesityksen 18, 20 ja 27 §:ssä (ja osin ilmeisesti myös 19 §:ssä). Valtionavustusten myöntämistä, hallinnointia ja niiden käytön valvontaa koskevien siirrettävien tehtävien kokonaisuus on esitysluonnoksen perusteella hahmotettavissa. Muiden tehtävien määrittelyä sen sijaan on merkittävästikin täsmennettävä.

Erityisesti edellä mainittu 20 § jättää siirrettävien tehtävien piirin ongelmallisen avoimeksi. Pykälän 1 momentin e) kohdan mukaan tytäryhtiö voisi hoitaa muita yritysten kestävään liiketoimintaan kehittyvissä maissa liittyviä julkisia hallintotehtäviä. Tämän kaltaisen ja kaiken lisäksi vielä täysin perustelemattoman säännösehdotuksen pohjalta on mahdotonta muodostaa käsitystä siitä, minkälaisista tehtävistä olisi kyse, voisiko niiden joukossa olla merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ja millä perusteella niiden siirtämistä viranomaiskoneiston ulkopuolella hoidettaviksi olisi pidettävä tarkoituksenmukaisena. Näin avoimen säännöksen suhdetta perustuslain 124 §:ään ei siten ole mahdollista arvioida eikä säännösehdotuksen perustuslainmukaisuudesta vakuuttua.

Ongelmallisen epäselväksi jää myös esimerkiksi se, minkälaisia tehtäviä sisältyisi 20 §:n 1 momentin c) kohdassa mainittuun maksatusten valvontaan ja hankkeiden sekä niihin liittyvien julkisten hankintojen valvontaan. Voisiko niihin kuulua merkittävää julkisen vallan käyttöä

sisältäviä tehtäviä? Mainittakoon sekin, että säännöksen perustelujen mukaan investointiluottohankkeiden hankintaprosessin valvonnassa ei olisi kyse julkisesta hallintotehtävästä, vaikka säännöstekstin mukaan näin kuitenkin ilmeisesti olisi.

Lisäksi 20 §:n 2 momentissa säädettäisiin ulkoministeriölle toimivalta päättää antaa tytäryhtiölle muitakin toimeksiantoja. Vaikka momentti sisältyy säännökseen, joka on otsikoitu ”Muut julkiset hallintotehtävät”, momentin perustelujen mukaan näillä toimeksiannoilla annettavissa tehtävissä ei kuitenkaan olisi kyse julkisista hallintotehtävistä.

Edellä kerrotuin tavoin epätäsmällinen ja avoin siirrettävät julkiset hallintotehtävät luetteleva säännös muodostuu ongelmalliseksi myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta, sillä se on kytköksissä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevaan esitysluonnoksen 1. lakiesityksen 22 §:ään. Perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää lain täsmällisyyteen kohdistuvan erityisen vaatimuksen. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävän täsmällisesti siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. esim. PeVL 56/2014 vp). Esitysluonnoksen 20 §:n perusteella tällainen ennakointi ei vaikuta mahdolliselta ottaen huomioon, että tytäryhtiön olisi ilmeisesti tarkoitus hoitaa myös muita kuin julkisia hallintotehtäviä.

Julkisten hallintotehtävien siirron tarkoituksenmukaisuudesta

Oikeuskansleri on esitysluonnosta edeltäneestä arviomuistiosta antamassaan lausunnossa (OKV/344/21/2024) viitannut siihen, että perustuslain 124 §:n mukaan yhtenä edellytyksenä julkisen hallintotehtävän siirtämiselle muulle kuin viranomaiselle on, että siirto on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi ja korostanut, että mikäli ulkoministeriö harkitsee julkisten hallintotehtävien siirtämistä viranomaiskoneiston ulkopuolelle, sen tulee arvioida tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä monipuolisesti eri seikkojen näkökulmasta. Hän on todennut, että arvioinnissa on punnittava keskenään yhtäältä yksityiselle ulkoistamista puoltavia seikkoja ja toisaalta niitä valtiosääntöisesti merkittäviä seikkoja, jotka puoltavat tehtävien organisointia viranomaiskoneiston sisälle. Myös oikeusministeriö ja Valtiontalouden tarkastusvirasto ovat arviomuistiosta antamissaan lausunnoissa (VN/179/2024-OM-28 ja D/94/03.01.01/2024) korostaneet tarvetta arvioida mahdollisen julkisten hallintotehtävien siirron tarkoituksenmukaisuutta jatkovalmistelussa asianmukaisesti.

Finnfundille perustettavalle tytäryhtiölle siirrettäviä julkisia hallintotehtäviä koskevien esitysluonnoksen 1. lakiesityksen 18, 20 ja 27 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan (s. 64 ja 66-67) ulkoministeriön henkilöresurssihaasteisiin ja siihen, että Finnfundilla on tällä hetkellä ulkoministeriötä paremmat resurssit ja asiatuntemus kehittyvissä maissa tehtävästä liiketoiminnasta ja sen edellytyksistä. Lisäksi arvioidaan, että Finnfundin tytäryhtiöllä olisi

pienempi henkilökunnan vaihtuvuus kuin ulkoministeriössä, mikä edesauttaisi sitä, että tytäryhtiöön syntyisi julkisten hallintotehtävien hoidon edellyttämää erityisosaamista.

Esitysluonnoksen alajaksossa 4.2.1, jossa käsitellään julkisten hallintotehtävien suunnitellun siirron vaikutuksia, todetaan, että siirron myötä tehtävien hoidon kustannukset valtiolle olisivat vuosittain noin puoli miljoonaa euroa suuremmat kuin, jos nämä tehtävät hoidettaisiin ulkoministeriössä. Tehtävien siirtoa perustellaan kuitenkin sillä, että tehtävien keskittäminen Finnfundille perustettavaan tytäryhtiöön poistaisi päällekkäisiä toimintoja ulkoministeriön ja julkisia hallintotehtäviä tällä hetkellä hoitavan Finnfundin väliltä. Tämä puolestaan nopeuttaisi esitysluonnoksen mukaan avustuksiin liittyvää päätöksentekoa ja muodostaisi yrityksille selkeämmän palvelukokonaisuuden, ns. ”yhden luukun periaatteen” mukaisesti (s. 31).

Alajaksossa 4.2.1 tuodaan lisäksi esille tavoite selkeyttää ulkoministeriön kehitysyhteistyöhön liittyvää roolia siten, että ministeriö keskittyisi jatkossa poliittiseen ohjaukseen sekä toiminnan puitteiden ja rahoituksen varmistamiseen (s. 34).

Päällekkäisen hallinnon poistaminen ja hallinnon tehostaminen keskittämällä avustushallinto yhteen paikkaan voivat sinänsä olla puollettavia tavoitteita. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan esitetä perusteluja sille, miksi näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi tehtävien siirtämistä viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Päällekkäinen hallinto voidaan poistaa ja hallintoa tehostaa myös keskittämällä hallinto yhteen viranomaiseen. Esitysluonnoksessa ei liioin perustella sitä, miksi ulkoministeriön roolin selkeyttäminen edellyttäisi ulkoministeriölle kuuluvien julkisten hallintotehtävien siirtämistä hoidettaviksi nimenomaan yhtiömuodossa. Näin keskeinen peruste sille, että ehdotus on ylipäätään tehty, jää avoimeksi.

Alajaksossa 4.2.1 arvioidaan lisäksi, että julkisten hallintotehtävien siirto Finnfundin tytäryhtiöön olisi pidemmällä aikavälillä perusteltua myös avustuksensaajien oikeusturvan kannalta, sillä ulkoministeriön urakierrosta johtuvan henkilöstön vaihtuvuuden vuoksi ulkoministeriöön ei ehdi kertyä avustuksiin liittyvää hallintopäätöksenteon ”syväosaamista” (s. 35). Tähän liittyen esitysluonnoksen sivulta 66 on lisäksi luettavissa, että Finnfundin tytäryhtiön henkilökunnan ulkoministeriön henkilökuntaa pienempi vaihtuvuus edesauttaisi sekaluottoyhteistyömuotohankkeiden määrärahahallinnon erityisosaamisen kertymistä tytäryhtiöön. Tämän voitaneen olettaa tarkoittavan sitä, että tällaista erityisosaamista ei henkilöstön vaihtuvuuden vuoksi pääse kertymään ulkoministeriöön.

On virkamieshallintoperiaatteen ja virkavastuun kannalta täysin poikkeuksellista ja erittäin huolestuttavaa, että viranomainen perustelee viranomaistehtävien siirtämistä osakeyhtiöön sillä, että viranomaisella itsellään ei ole eikä se katso pystyvänsä hankkimaan syvällistä osaamista hallintopäätösten tekemisen ja määrärahahallinnon kaltaisten tavanomaisten viranomaistehtävien hoitamiseen ja sillä, että tämän vuoksi hallinnon asiakkaiden oikeusturvan

kannalta tarkoituksenmukaisempaa olisi hoitaa viranomaistehtävät viranomaisen sijaan yhtiömuodossa. Toisekseen se seikka, että tällaista osaamista ei syystä tai toisesta ole mahdollista ulkoministeriöön hankkia, ei selitä sitä, miksi näitä tehtäviä ei voitaisi hoitaa jossain toisessa viranomaisessa. Kolmanneksi voi kysyä, eikö toimivaltainen ministeriö pystyisi järjestämään hallintoaan niin, että se saisi hankittua tällaista asiantuntemusta ja suoriutuisi sille kuuluvista tehtävistä.

Esitysluonnoksen perusteella vaikuttaa siltä, että varsinainen syy siirtää ulkoministeriölle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä nimenoman yhtiömuotoiseen organisaatioon, on ulkoministeriön henkilöstömäärärahojen puute. Tältä osin totean, että vaikka viranomaisen henkilöresurssien riittävyydelle voidaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön (PeVL 23/2013 vp ja PeVL 6/2013 vp) mukaan antaa tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa merkitystä, ei tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi tyhjentyä vain resurssikysymykseen. On myös syytä kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen mukaan tehtävien siirtäminen Finnfundille perustettavaan tytäryhtiöön aiheuttaisi vuosittain noin puolen miljoonan euron lisäkustannukset valtiolle verrattuna siihen, että tehtävät hoidettaisiin ulkoministeriössä.

Julkisten hallintotehtävien siirtoa perustellaan myös Finnfundin kehittyvissä maissa tehtävää liiketoimintaa ja sen edellytyksiä koskevalla asiantuntemuksella. Kun kuitenkin ulkoministeriö on tähän saakka tehnyt itse ne avustuspäätökset, joiden siirtämistä Finnfundin tytäryhtiöön nyt suunnitellaan, on nähdäkseni oletettava, että avustusten myöntämiseen ja siihen kytkeytyvien muiden tehtävien hoitamiseen liittyvää riittävää erityisosaamista on myös ulkoministeriössä. Esityksestä on lisäksi pääteltävissä, että tuettuihin investointiluottoihin liittyvien julkisten hallintotehtävien hoitamiseen tarvittava osaaminen on ainakin tällä hetkellä nimenomaan ulkoministeriössä ja Valtiokonttorissa eikä Finnfundissa. Vielä on otettava huomioon se, että tytäryhtiötä ei tällä hetkellä edes ole olemassa, joten sen asiantuntemuksesta ei ole varmaa tietoa. Tarkoituksena toki lienee, että ainakin osa Finnfundin nykyisistä työntekijöistä siirtyisi aikanaan tytäryhtiön palvelukseen.

Edellä todettu huomioon ottaen esitysluonnoksessa ei ole valtiosääntöisesti riittävästi perusteltu sitä, miksi olisi tarkoituksenmukaisempaa hoitaa siirrettäviksi suunnitellut julkiset hallintotehtävät viranomaisen sijaan uudessa, julkisten hallintotehtävien hoitamista varten perustettavassa osakeyhtiössä.

Esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluista

Myös esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa on puutteita. Niissä ei muun muassa tehdä selkoa kaikkien esitysluonnokseen sisältyvien perustuslain kannalta merkityksellisten säännösten perustuslainmukaisuudesta. Esitysluonnokseen sisältyviä säännösehdotuksia on säätämisjärjestysperusteluissa tarkasteltu ainoastaan perustuslain 15 ja 124 §:n kannalta.

Lisäksi säätämisjärjestysperusteluissa on käsitelty salassa pidettävien tietojen vaihtoa koskevia säännöksiä julkisuuslain kannalta.

Esitysluonnoksen 1. lakiesitykseen sisältyvät säännökset tietojenluovutusvelvollisuuksista ja –oikeuksista ovat kuitenkin merkityksellisiä myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Mainittuja säännösehdotuksia on säätämisjärjestysperusteluissa siksi arvioitava myös perustuslain 10 §:n 1 momentin näkökulmasta. Lisäksi jatkovalmistelussa on varmistuttava siitä, että tietojenluovutusvelvollisuuksia ja -oikeuksia koskevat säännökset täyttävät niille asetetut valtiosääntöiset vaatimukset ja huomioitava, että luovutettavat tiedot voivat ilmeisesti sisältä henkilötietoja, mahdollisesti jopa arkaluonteisia henkilötietoja.

Esitysluonnoksen 1. lakiesitykseen sisältyy lisäksi asetuksenantovaltuuksia (18, 19 ja 20 §). Näitä tulee säätämisjärjestysperusteluissa arvioida perustuslain 80 §:n näkökulmasta.

Säätämisjärjestysperusteluissa on perustuslain 124 §:n kannalta syytä käsitellä johdonmukaisesti kaikki ulkoministeriöstä ja Valtiokonttorista pois siirrettäviksi suunnitellut tehtävät arvioiden ensinnäkin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön nojaten, miltä osin niitä on pidettävä perustuslain mainitussa säännöksessä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä ja, miltä osin ei sekä esittäen kootusti, millä perusteella mikäkin julkinen hallintotehtävä olisi tarkoituksenmukaista siirtää viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

Lisäksi esitysluonnoksen 1. lakiesityksen 20 §:n avointa ja tulkinnanvaraista sääntelyä on yhdessä 22 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen virkavastuun kanssa arvioitava perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta.

Asetuksenantovaltuudet

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Kiinnitän ulkoministeriön huomiota siihen, että laista tulee löytyä ne perussäännökset, joista on tarkoitus säätää tarkemmin asetuksella. Näin ei esitysluonnoksessa kaikilta osin ole. Esitysluonnokseen sisältyvät valtuussäännökset ovat lisäksi osin keskenään päällekkäisiä.

Lausuntopalautteen kuvaus

Esitysluonnoksen jaksossa 6 kuvataan esitysluonnosta edeltäneestä arviomuistiosta saatua lausuntopalautetta. Jaksoon on syytä lisätä tieto siitä, että oikeuskansleri korosti tarvetta arvioida perustuslain 124 §:ään sisältyvän tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä monipuolisesti eri seikkojen näkökulmasta punniten keskenään yhtäältä yksityiselle ulkoistamista puoltavia seikkoja ja toisaalta niitä valtiosääntöisesti merkittäviä seikkoja, jotka puoltavat tehtävien organisointia viranomaiskoneiston sisälle.

Lopuksi

Esitysluonnoksen edellä kuvatut lukuisat puutteet tarkoittavat sitä, ettei esitystä voida antaa eduskunnalle ilman siihen jatkovalmistelussa tehtäviä merkittäviä muutoksia. Edellä esitettyjen havaintojen luettelo ei ole myöskään tyhjentävä.

Esitysluonnos herättää kysymyksiä lainvalmistelun laadusta ulkoministeriössä. Ulkoministeriön tulee huolehtia siitä, että esityksen jatkovalmistelu järjestetään ministeriössä asianmukaisesti siten, että valmistelulle varataan riittävät resurssit ja asiantuntemus.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Taru Kuosmanen