VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Ulkoministeriö

Viite:
Ulkoministeriön lausuntopyyntö 12.01.2026, VN/24330/2024 UH

Asia:
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kehityspoliittisista sijoituksista

Ulkoministeriö on pyytänyt oikeuskanslerilta lausuntoa yllä mainitun hallituksen esityksen luonnoksesta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kehityspoliittisista sijoituksista.

Ulkoministeriölle säädettävästä toimivallasta

Lakiehdotuksen 1 §:ssä säädettäisiin ulkoministeriölle toimivalta tehdä kehityspoliittisia sijoituksia, jotka toteutettaisiin osana Suomen kehityspolitiikkaa. Lisäksi lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentissa säädettäisiin, että ulkoministeriö vastaisi kehityspoliittisten sijoitusten suunnittelusta, tekemisestä ja seurannasta ja päättäisi niiden tarkemmista tavoitteista ja ehdoista.

Säännökset vaikuttaisivat osin päällekkäisiltä. Lisäksi jälkimmäisen säännöksen säännöskohtaisten perustelujen (s. 29) mukaan säännös tarkoittaisi sitä, että ulkoministeriön tehtävänä olisi muun muassa valita ja valmistella sijoituskohteet sekä hyväksyä ja allekirjoittaa sijoitussopimukset eivätkä nämä kuuluisi valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan.

Suomen perustuslain 67 § 1 momentti sisältää perussäännöksen ratkaisuvallan järjestämisen yleisistä perusteista valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välillä. Sen mukaan yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Perustuslakivaliokunnan mukaan yleisistunnon toimivalta saa mainitusta perustuslain säännöksestä tietyt, joskin joustavat ja yleisluonteiset

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 162501 kirjaamo.okv@gov.fi

www.oikeuskansleri.fi

perustuslaintasoiset kiinnekohdat, jotka tulee aina ottaa huomioon, kun ratkaisuvallan järjestämisen perusteista yksityiskohtaisemmin säädetään (PeVM 11/1993, vp s. 2/I-II).

Esityksessä ei ole tehty selkoa siitä, minkä suuruisia ehdotettavan lain nojalla tehtävät kehityspoliittiset sijoitukset keskimäärin olisivat, taikka siitä, minkälaisia vastuita ne valtiolle muodostaisivat eikä tämä liene mahdollistakaan, sillä sijoitusten euromäärät ja hankittavien arvopaperien tyypit riippunevat kulloisenkin hallituksen ohjelmasta ja tavoitteista. Jonkinlaisia suuntaviivoja lienee kuitenkin mahdollista piirtää vuosina 2016–2022 tehtyjen sijoitusten perusteella. Ulkoministeriön kehityspoliittisten lainojen ja sijoitusten vuoden 2022 vuosiraportin mukaan rahastosijoitukset ovat kyseisinä vuosina olleet suuruudeltaan noin 20–114 miljoonaa euroa. Kyse ei siten ole taloudellisesti vain vähäpätöisistä määristä, mistä syystä esityksen säätämisjärjestysperusteluissa olisi syytä tarkastella sekä lakiehdotuksen 1 §:n että sen 7 §:n 1 momentin sääntelyä perustuslain 67 §:n 1 momentin näkökulmasta. Perustuslaki ei mahdollista sitä, että tavallisella lailla voitaisiin säätää poikkeuksia perustuslain 67 §:n mukaan määräytyvästä valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välisestä toimivallan jaosta (ks. PeVL 64/2014 vp s. 6 ja PeVL 64/2016 vp, s. 5 sekä PeVL 7/1996 vp, s 2/I).

Lisäksi lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentissa säädettäisiin ulkoministeriölle toimivalta päättää takuuseen tai takaukseen rinnastuvasta *clawback*-ehdoksi kutsutusta vastuusitoumuksesta (takaisinmaksuehto), jonka antaminen edellyttäisi säännöksen säännöskohtaisten perustelujen (s. 30) mukaan eduskunnan suostumusta perustuslain 82 §:n 2 momentin nojalla. Perustelujen mukaan 7 §:n 3 momentin sääntely tarkoittaisi sitä, että ulkoministeriö voisi omalla päätöksellään hyväksyä markkinakäytännön mukaisen takaisinmaksuehdon. Tämän ylittävä takaisinmaksuehto edellyttäisi eduskunnan erillistä hyväksyntää talousarviossa. Kyse olisi siis siitä, että eduskunta hyväksymällä esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen antaisi lakimuodossa perustuslain 82 §:n 2 momentissa tarkoitetun eduskunnan suostumuksen markkinakäytännön mukaiseen takaisinmaksuehtoon sitoutumiselle. Tämä sinänsä vaikuttaa asianmukaiselta. Ilmaisun ”eduskunnan suostumus” on katsottu sisältävän suostumuksen antamisen myös lakimuodossa (HE 1/1998 vp, s. 135/I-II). Kun kysymys on perustuslain mainitun säännöksen tulkinnasta, olisi lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentin säännöksen suhdetta perustuslakiin syytä kuitenkin käsitellä esityksen säätämisjärjestysperusteluissa.

Lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentissa olisi kyse myös siitä, että mainitun *clawback*-ehdon hyväksymisestä päättäisi valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 2 kohdan säännöksestä poiketen ulkoministeriö eikä siis valtioneuvoston yleisistunto. Voimassa olevan valtioneuvoston ohjesäännön esittelymuistiossa (muistio 1.4.2003, s. 7) todetaan 4 §:n 2 kohdan osalta, että ”valtiontakaus ja valtiontakuu voidaan antaa lain tai eduskunnan suostumuksen nojalla. Talousarvioon sisällytettävät valtuudet johtuvat yleensä akuutista tai poikkeuksellisesta tarpeesta ja koskevat pääosin yksittäisiä asioita ja asiaryhmiä. Tällaisten takausten ja takuiden antaminen niihin liittyvine oikeuksineen ja maksuja koskevine poikkeuksineen kuuluu asioiden

yhteiskunnallisen merkityksen ja valtiolle tulevan taloudellisen vastuun tai muunlaisen seuraamuksen takia yleisistunnon toimivaltaan.” Muistiossa todettu huomioon ottaen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tarpeen tehdä selkoa siitä, millä perusteella lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentin katsotaan olevan perustuslain 67 §:n 1 momentissa säädetyn mukainen.

Säätämisjärjestysperustelut

Esityksen säätämisjärjestysperustelut ovat yleisluontoiset, ja niissä esitetty analyysi ehdotettavan sääntelyn suhteesta perustuslakiin on ohutta. Perusteluja on syytä esityksen jatkovalmistelussa muokata.

Säätämisjärjestysperusteluissa lainataan perustuslain 2 §:n 3 momentin sääntelyä oikeusvaltio- ja hallinnon lainalaisuusperiaatteista ja todetaan ehdotettavan lain täyttävän nämä periaatteet. Sikäli kuin ulkoministeriö katsoo tarpeelliseksi käsitellä esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslain 2 §:n 3 momenttiin, on jaksoa tarpeen täydentää kuvaamalla, millä perusteella lakiehdotuksen katsotaan toteuttavan mainittuja periaatteita. Muualla esityksessä on todettu, että kehityspoliittisten sijoitusten tekemiseen ei lähtökohtaisesti sisältyisi julkisen vallan käyttämistä ja, että sijoitusprosessia olisi pidetty enemmän sijoitusliiketoiminnalle tyypillisenä kuin hallintotoiminnan kaltaisena (s. 20). Myös säätämisjärjestysperustelujen kohdassa, jossa käsitellään perustuslain 124 §:n sääntelyä kerrotaan, ettei kehityspoliittisten sijoitusten ole arvioitu sisältävän julkisen vallan käyttöä. Tämän vuoksi käsittelyn relevanssi jää näiltä osin epäselväksi.

Säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että kehityspoliittisten sijoitusten keskeiset elementit, kuten sijoituksen määritelmä, tavoitteet, talousarviosidonnaisuus ja toimivaltuudet kuuluisivat perustuslain 80 §:ssa tarkoitetulla tavalla lain alaan esittämättä toteamukselle perusteluja. Toteamus on tarpeen perustella.

Lisäksi säätämisjärjestysperustelujen mukaan perustuslain 124 § tulisi sovellettavaksi, jos lain toimeenpanoon liittyviä hallintotehtäviä annettaisiin muulle kuin viranomaiselle. Esityksessä ei kuitenkaan nähdäkseni ehdoteta julkisia hallintotehtäviä siirrettäviksi muulle kuin viranomaiselle. Säätämisjärjestysperusteluissa ei siten ole tarpeen käsitellä esityksen suhdetta perustuslain 124 §:n sääntelyyn (ks. kuitenkin jäljempänä tässä lausunnossa palveluhankinnoista todettu).

Säätämisjärjestysperustelujen loppuun on otettu lausuma, jonka mukaan on suotavaa, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunnan lausunnon tarve on esityksessä perusteltu yleisluontoisesti toteamalla, että säännös (tarkoitettaneen säädöstä) liittyy ministeriön toimivallan täsmentämiseen ja talousarvion toimeenpanoon.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa tulee yksilöidä valmisteltavana olevan sääntelyn kytkennät perustuslakiin ja perusoikeuksiin sekä arvioida nämä kytkennät asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Jos lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä, säätämisjärjestysperusteluihin on otettava säätämisjärjestysarvion jälkeen omaksi kappaleekseen nimenomainen lausuma, jonka mukaan on suotavaa, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Lausumaa ei kirjoiteta, ellei esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa ole aidosti tarpeen tulkintaongelman takia (ks. Hallituksen esitysten laatimisohjeet, jakso 12, ks. myös PeVL 46/2024 vp s. 2–3 ja siinä viitatut lausunnot).

Säätämisjärjestysperusteluista ei ilmene, mikä on se uusi tai tulkinnanvarainen asia, jonka vuoksi esitys olisi tarpeen saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Sikäli kuin perustuslakivaliokunnan lausuntoa pidetään tarpeellisena siitä syystä, että esitykseen sisältyy perustuslain 67 §:n 2 momentin tulkintaan liittyvä epäselvyys tai epäselvyyksiä, on nämä seikat tuotava säätämisjärjestysperusteluissa avoimesti esiin. Kuten olen edellä todennut, säätämisjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti arvioitava lakiehdotusta mainitun perustuslain säännöksen ja sitä koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa sekä tehtävä selkoa siitä, millä perusteella lakiehdotuksen katsotaan olevan sopusoinnussa säännöksen kanssa. Vasta tällä tavoin asianmukaisesti laadittujen säätämisjärjestysperustelujen valossa oikeuskanslerin on mahdollista tehdä laillisuusvalvonnallinen arvio siitä, onko oikeudellisesti perusteltua ja tarpeellista pyytää esitystä eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi ja onko tätä koskeva kannanotto riittävästi perusteltu. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että hallituksen esityksen säätämisjärjestysjakso tarjoaa eduskunnalle tärkeän informaation, jonka avulla keskeisesti arvioidaan esityksen käsittelemisen tarpeellisuutta perustuslakivaliokunnassa (ks. PeVL 6/2026 vp, s. 3 ja siinä viitatut lausunnot ja mietinnöt).

Ministerivastuu

Esityksen muita toteuttamisvaihtoehtoja kuvaavassa jaksossa on käsitelty lyhyesti ministerin virkavastuuta. Jaksossa todetaan (s. 22), että ”ministerin ollessa päätöksentekijä, kyseessä on poliittinen päätös, jonka tekijä ei ole virkavastuun alaisten virkamiesten tavoin rikosoikeudellisessa ja vahingonkorvausvastuussa päätöksistä. Ministeriä ei koske myöskään virkavastuun kurinpidollinen vastuu, koska hän on vastuussa vain poliittisesti, eikä voi tulla varoitetuksi tai erotetuksi.” Jaksosta voi saada sen erheellisen käsityksen, ettei ministerillä olisi oikeudellista vastuuta virkatoimistaan. Tekstiä on muokattava. Ministerin rikosoikeudellisen vastuun toteuttamisesta säädetään perustuslain 114–116 §:ssä ja laissa valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä (196/2000). Ministerin vastuuta muunlaisesta lainvastaisesta toiminnasta arvioivat ylimmät laillisuusvalvojat perustuslain 108–109 ja 112 §:n nojalla.

Lakiehdotuksen voimaantulosäännös ja sen perustelut

Lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentissa olisi säännös oikeudesta ryhtyä täytäntöönpanotoimiin ennen säädöksen voimaantuloa. Säännös vaikuttaa tarpeettomalta ottaen huomioon esitysluonnoksen 32 sivulla oleva toteamus, jonka mukaan lakiehdotuksen toimeenpano ei edellytä erityisiä toimia. Toteamus on toisaalta ristiriidassa mainitun säännöksen perustelujen (s. 31) kanssa. Yhtä kaikki, vaikka säädöksen täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin jouduttaisiinkin käytännön pakosta ryhtymään ennen säädöksen voimaantuloa, tällaisiin toimiin ryhtyminen ei pääsääntöisesti edellytä erillistä valtuutusta. Ainoastaan jos on tarpeen ryhtyä täytäntöönpanotoimeen, jota ei voida pitää tavanomaisena, siitä on perusteltua säätää nimenomaisesti (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas 21.3.).

Saman pykälän 1 momentin perustelujen kirjaus siitä, että lain voimaantulosäännös on välttämätön, koska perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, on perusteluna erikoinen. Lain voimaantulosta säädetään perustuslain 79 §:ssä, jonka 3 momentin mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan.

Kohderahastojen valintaa ohjaavat tavoitteet ja ehdot

Lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentissa säädettäisiin ulkoministeriölle velvollisuus saattaa kohderahastojen valintaa ohjaavat tavoitteet ja ehdot julkisesti saataville. Säännöksen perusteluissa mainitaan julkaisemisen kohteina sijoitusstrategia ja keskeiset ehdot. Nämä lienevät julkisia. Esityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, olisiko säännöksellä tarkoitus murtaa julkisuuslaissa tai muussa laissa säädetty salassapito- ja vaitiolovelvollisuus.

Kehityspoliittisiin sijoituksiin liittyvistä palveluhankinnoista

Esityksen sivulla 9 kuvataan niitä kehityspoliittisiin sijoituksiin liittyviä palveluja, joita ulkoministeriö tällä hetkellä hankkii tai joita se todennäköisesti tulevaisuudessa tulee hankkimaan ulkopuolisilta palveluntarjoajilta. Tällaisia ovat muun muassa markkinapuuteselvityksen laatiminen, riskienhallintaan ja sopimusjuridiikkaan liittyvät tukipalvelut, sijoitusstrategiaan liittyvän taloudellisen mallin laatiminen sekä sijoitusten käytön seurantaan liittyvät tilintarkastus- ja arviointipalvelut ja mahdolliset tarkastuspalvelut. Esityksen sivuilla 21 todetaan, ettei kehityspoliittisiin sijoituksiin liittyviin palveluhankintoihin ole tunnistettu liittyvän julkista hallintotehtävää, jonka siirrosta tulisi säätää lailla, ja esityksen sivulta 33 ilmenee, että mahdollisista kehityspoliittisiin sijoituksiin liittyvistä julkisten hallintotehtävien siirroista säädettäisiin ministeriössä valmisteilla olevassa toisessa lakiehdotuksessa.

Korostan, että ministeriön on syytä arvioida huolellisesti viranomaiskoneiston ulkopuolelle jo siirrettyjen ja myöhemmin siirrettävien tehtävien luonnetta perustuslain 124 §:n valossa.

Muuta huomioitavaa

- Esityksen tavoitteita kuvaavassa jaksossa todetaan (s. 15), että lakiehdotuksen tärkeänä substanssista riippumattomana tavoitteena on muun muassa ”varmistaa kehityspoliittisia sijoituksia koskien perustuslain edellyttämä sääntelyn taso”. Toteamuksen merkitys jää jossain määrin epäselväksi. Toteamusta voisi olla aiheellista selkeyttää kertomalla, mitä perustuslain edellyttämällä sääntelyn tasolla tässä yhteydessä tarkoitetaan.

- Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, onko esitysluonnoksen jakso 11.2 *Suhde talousarvioesitykseen* tarpeellinen ottaen huomioon hallituksen esitysten laatimisohjeissa jakson kirjoittamisesta todettu (ks. Hallituksen esitysten laatimisohjeet 11.2).

- Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa luetellaan, mitä lakiehdotuksen säännöksiä sovellettaisiin tilanteessa, jossa kehityspoliittisen sijoituksen kohderahaston hallinnointiyhtiö olisi valtioiden välinen kansainvälinen järjestö. Momentin perusteella tällaisessa tilanteessa sovellettaisiin valtaosaa lakiehdotuksen säännöksistä. Lakiteknisesti voisikin olla tarkoituksenmukaisempaa luetella momentissa ne säännökset, joita tällaisessa tilanteessa ei sovellettaisi sen sijaan, että luetellaan ne kaikki, jotka soveltuvat. Toisaalta momentti vaikuttaa turhalta, sillä ne säännökset, joita ei sovellettaisi, eivät ilman momentin sääntelyäkään ilmeisesti soveltuisi tilanteessa, jossa hallinnointiyhtiö on kansainvälisen oikeuden subjekti.

- Lakiehdotuksen 4 §:n säännöskohtaisten perustelujen (s. 27) mukaan pykälän 1 kohdassa säädettäisiin, että oman pääoman ehtoisella rahoituksella tarkoitettaisiin sijoitusta, jonka vastikkeeksi saadaan osuus kohderahastosta. Perustelut eivät vastaa säännöstekstiä. Pykälän 1 kohdassa säädettäisiin siitä, mitä kehityspoliittisella sijoituksella tarkoitettaisiin.

- Lakiehdotuksen 7 §:n 5 momentissa säädettäisiin siitä, että ulkoministeriön olisi edellytettävä sijoitussopimukselle otettavaksi momentissa mainitut määräykset. Sikäli kuin ministeriö olisi itse sijoitussopimuksen osapuoli, vaikuttaisi perustellulta, että momentissa käytettäisiin jotakin muuta ilmaisua kuin ”on edellytettävä”.

- Esitysluonnoksen sivulla 18 kuvataan talousarvion soveltamismenettelyyn liittyvää valtioneuvoston norminantovaltaa. Tässä yhteydessä viitataan perustuslakivaliokunnan mietintöön PeVM 17/1994 vp, joka koskee saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa. Kyseinen mietintö ei vaikuttaisi sisältävän talousarvion soveltamismenettelyyn liittyvää perustuslakivaliokunnan kannanottoa. Viittaus on syytä korjata.

- Esitysluonnoksen sivun 19 viimeiseen kappaleeseen voisi olla syytä lisätä siinä käsitellyn perustuslakivaliokunnan lausunnon numero.

- Lakiehdotukseen sisältyvät säännösviittaukset on aiheellista tarkistaa (ks. 4 §, 7 § ja 9 §).

- Esitysluonnoksen nimi ei vaikuttaisi vastaavan hallituksen esitysten laatimisohjeissa annettuja esimerkkejä hallituksen esityksen nimestä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Janne Salminen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Taru Kuosmanen