



Ulkoministeriö

Ulkoministeriön menettely Afrikan kehityspankin pääoman korottamisessa

ALOITE

Valtioneuvoston raha-asianvaliokunnalle esiteltiin ulkoministeriöstä 5.3.2020 ehdotus Suomen osallistumisesta Afrikan kehityspankin seitsemänteen pääomakorotukseen. Raha-asianvaliokunta puollettua ehdotusta ulkoministeriö lähetti kehityspankille ilmoituksen Suomen osallistumisesta pääomankorotukseen. Asiaa ei käsitelty valtioneuvoston yleisistunnossa ennen Suomen sitoutumista pääomankorotukseen. Tämän vuoksi olen päättänyt ottaa tutkittavaksi ulkoministeriön menettelyn asiassa.

TAPAHTUMATIEDOT

Valtion vuoden 2020 talousarviossa olleen valtuuden mukaan vuonna 2020 sai sitoutua Afrikan kehityspankin peruspääoman korotukseen, josta aiheutuu vuosina 2021-2028 menoja yhteensä 30 400 000 €, ja takuupääoman korotukseen yhteensä 470 413 000 € (momentti 24.30.66). Ulkoministeriön yksikönpäällikkö esitteli 5.3.2020 valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnalle ehdotuksen ulkoministeriön päätökseksi Suomen osallistumisesta Afrikan kehityspankin seitsemänteen pääomankorotukseen, jossa merkittävistä osakkeista 6 % maksettaisiin käteismaksuna ja loput kirjattaisiin vaadittaessa maksettavaksi takuupääomaksi. Ehdotuksen mukaan Suomi suorittaisi maksuna osakkeista yhteensä 29 275 476 € vuosina 2021-2028 ja sitoutuisi lisäksi vastaamaan 458 624 261,60 €:n suuruisesta takuupääomasta. Raha-asiainvaliokunta puolsi ehdotusta. Kehitysyhteistyö- ja ulkomaankauppaministeri teki edellä mainitun yksikön-

päällikön esittelystä 12.3.2021 rahoituspäätöksen osakkeiden maksamisesta ja sen aikataulusta (UH2020-009833). Afrikan kehityspankin hallintoneuvostossa Suomen edustajana toiminut ulkoministeriön alivaltiosihteeri allekirjoitti 27.3.2020 päivätyn kirjeen Afrikan kehityspankille. Kirjeessä hän ilmoitti Suomen hyväksyvän osuutensa pääomankorotuksesta ja merkitsevän sekä käteisellä maksettavat että takuupääomaan kuuluvat osakkeet.

SELVITYS

Ulkoministeriö on antanut 15.2.2021 päivätyn selvityksen. Ulkoministeriön mukaan Afrikan kehityspankin pääomankorotuksen käsittelyssä tapahtui oikeudellinen virhe ministeriön sisällä, kun asiaa ei esitelty valtioneuvoston yleisistunnossa ennen Suomen sitoutumista pääomankorotukseen. Pankkien pääomankorotuksia hoidetaan ministeriössä erittäin harvoin, noin 10 vuoden välein. Ministeriön asianhallintajärjestelmässä oli pääomankorotuksen työnkulkuun merkitty virheellisesti vain raha-asiainvaliokunta, ei yleisistuntoa. Virheeseen vaikutti myös resurssipula, ministeriön tehtäväkiertoon liittyvä virkamiesten vaihtuminen ja tietokatkot. Virhettä ei raha-asiainvaliokunnan käsittelyn yhteydessä havaittu valtiovarainministeriön budjettiosastolla eikä valtioneuvoston kanslian istuntoyksikössä.

Ulkoministeriössä on selvityksen mukaan lisätty asianhallintajärjestelmään käsittely valtioneuvoston yleisistunnossa kehityspankkien pääomankorotusasioissa, ja tätä koskeva lisäys on tehty myös virkamiesten toimintaohjeisiin. Ministeriössä on myös lisätty koulutusta esittelyasioissa ja kiinnitetty huomiota perehdytykseen ja tiedonvaihtoon virkamiesten tehtävien vaihtuessa.

SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET

Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään (perustuslaki 2 ja 118 §).

Valtion talousarviossa voidaan antaa määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajoitettu valtuus sitoutua varainhoitovuonna menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan seuraavien varainhoituvuosien talousarvioihin. Valtuutta saadaan käyttää sen varainhoitovuoden aikana, jonka talousarvioon se on otettu (perustuslaki 85 §, laki valtion talousarviosta 10 §).

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Yleisistunnossa ratkaistavista asioista säädetään erikseen lailla tai asetuksella. Muut valtioneuvostolle kuuluvat asiat

ratkaistaan ministeriöissä (perustuslaki 67 §, laki valtioneuvostosta 12 §, valtioneuvoston ohjesääntö 9 §).

Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan valtioneuvoston ja takuiden sekä niihin rinnastettavien vastuusitoumusten antaminen (valtioneuvoston ohjesääntö 4 § 2 kohta).

Valtioneuvostossa on raha-asianvaliokunta raha-asioiden valmistelua varten. Raha-asiaivaliokuntaa johtaa pääministeri ja siihen kuulu säädetty määrä muita ministereitä. Valtioneuvosto määrää asiat, jotka niiden taloudellisen tai muun merkityksen vuoksi ennen on päätöksen tekemistä käsiteltävä raha-asianvaliokunnassa. Käsittelyllä pyritään muun muassa siihen, että talousarvion määrärahojen käytössä ja muussa talousarvion soveltamisessa otetaan huomioon valtiontaloudellisten näkökohtien lisäksi muut julkistaloudelliset sekä myös kansantaloudelliset näkökohdat, ja että aiotut toimenpiteet ovat talousarvion perustelujen mukaisia (perustuslaki 67 §, laki valtioneuvostosta 23 §, valtioneuvoston ohjesääntö 27 §, valtioneuvoston määräys asioiden käsittelystä valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa).

RATKAISU

Arviointi

Valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Toimivallan jaosta säädetään perustuslaissa, laissa ja asetuksen tasolla. Asetuksen tasoisen valtioneuvoston ohjesäännön mukaan yleisistunnossa ratkaistaan valtioneuvoston ja takuihin rinnastettavien vastuusitoumusten antaminen. Tulkittaessa, millaiset vastuusitoumukset ovat ohjesäännössä tarkoitettuja vastuusitoumuksia, otetaan huomioon perustuslain ja lain tason säännökset. Niiden mukaan yleisistunnossa on ratkaistava muun muassa taloudellisesti merkittävät asiat. Suomen osallistuminen Afrikan kehityspankin pääomankorotukseen on ollut sekä käteisenä suoritettavan maksun yhteissumman että takuupääoman arvon osalta taloudellisesti merkittävä vastuusitoumus, joka selvästi olisi kuulunut valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan. Sen sijaan ulkoministeriössä tehtiin päätös käteismaksujen rahoituksesta ja annettiin Suomen puolesta sitoumus kehityspankille. Päätöksentekomenettelyssä tapahtunutta virhettä ei ollut mahdollista korjata jälkikäteen sen jälkeen, kun vastuusitoumus Suomen puolesta oli jo annettu kehityspankille.

Valtioneuvoston raha-asianvaliokunnassa käsitellään sekä ministeriöiden että valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan kuuluvia asioita. Valiokunta antaa käsittelemistään asioista lausunnon. Valiokunnan käsittely on osa asioiden valmistelua, joten valiokunta ei tee lopullisia päätöksiä käsittelemistään asioista. Valiokunnan käsittelyä valmistelevat ja valiokunnan sihteereinä toimivat valtiovarainministeriön virkamiehet eivät vastaa valiokunnan käsittelyn jälkeen tehtävistä päätöksistä tai päätöksentekijän toimivallan arvioinnista. Valtioneuvoston kanslia vastaa

raha-asiainvaliokunnan käsittelyssä käytettävästä tietojärjestelmästä, mutta ei osallistu muuten asioiden käsittelyyn valiokunnassa. Oikeuskansleri ei tarkasta etukäteen raha-asiainvaliokunnassa esiteltäviä asiakirjoja eikä siten valvo ennakolta, mitkä valiokunnassa käsiteltävät asiat tulee ratkaista valtioneuvoston yleisistunnossa.

Säädetyt päätöksentekomenettelyn noudattaminen valtioneuvostolle kuuluvissa asioissa on toimivaltaisen ministeriön ja ministeriössä asiaa käsittelevien virkamiesten vastuulla. Ministeriön tulee huolehtia siitä, että virkamiehille annetaan oikean sisältöiset ohjeet sekä riittävä perehdytys ja tuki virkatehtävien lainmukaista suorittamista varten. Ulkoministeriön selvityksen mukaan ohjeet ovat olleet virheellisiä ja ministeriön sisäisessä toiminnassa on ollut muitakin puutteita, jotka ovat vaikuttaneet virheeseen päätettäessä osallistumisesta Afrikan kehityspankin pääomankorotukseen. Ministeriön menettelystä huolimatta asianomaiset virkamiehet olivat vastuussa oman menettelynsä lainmukaisuudesta. Asiassa esittelijänä toiminut yksikönpäällikkö ja Suomen sitoumuksen kehityspankille allekirjoittanut alivaltiosihteeri olivat siten vastuussa säädetyt päätöksentekomenettelyn noudattamisesta.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Ulkoministeriö ylitti toimivaltansa ilmoittaessaan Afrikan kehityspankille Suomen sitoutuvan pankin seitsemänteen pääomankorotukseen, vaikka Suomen osallistumisesta pääomankorotukseen ei ollut tehty päätöstä valtioneuvoston yleisistunnossa. Kiinnitän ulkoministeriön huomiota oikean sisältöisiin sisäisiin ohjeisiin ja virkamiesten ohjaamiseen virkatehtävien lainmukaisessa hoidossa. Lisäksi kiinnitän ulkoministeriön alivaltiosihteerin ja yksikönpäällikön huomiota säädetyt päätöksentekomenettelyn noudattamiseen valtioneuvostolle kuuluvissa asioissa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos, osastopäällikkö

Maija Salo