

11.6.2019

**Yhdistyneiden Kansakuntien projektipalvelujen toimisto (UNOPS)**

YK:n projektipalvelujen toimisto (*UN Office for Project Services, UNOPS*) on osa YK:ta ja samalla itsenäinen toimisto. UNOPS perustettiin 19. syyskuuta 1994 YK:n yleiskokouksen päätöslauselmalla 48/501. UNOPS tarjoaa tukipalveluja YK:lle, YK:n jäsenvaltioille ja muille esimerkiksi projektien hallinnoinnissa, hankinnoissa ja kestävän infrastruktuurin rakentamisessa. UNOPS on toimeenpaneva järjestö, ja sen toiminta kattaa laajasti eri sektoreja, kuten kehitysyhteistyön, humanitaarisen avun ja rauhanturvaamisen. UNOPS toimii yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa palvelun kestävän kehityksen tavoitteita. UNOPSin toiminta ei perustu jäsenvaltioiden maksamiin vuosittaisiin jäsenmaksuihin tai vapaaehtoisrahoitukseen, vaan se rahoittaa itse toimintansa projekteistaan saamalla tuotoilla.

UNOPS siirsi päämajansa New Yorkista Kööpenhaminaan vuonna 2006. UNOPSin palvelutuotannon arvo on kasvanut vuosina 2012-2015 noin 14 % vuodessa. Vuonna 2017 palvelutarjonnan arvo oli noin 1,74 miljardia euroa (1,84 miljardia USD). 2018-2019 tulojen on budjetoitu olevan 169,4 miljoonaa euroa (179,3 miljoonaa USD). UNOPSilla on maailmanlaajuisesti yli 3 kuukauden sopimuksella olevia työntekijöitä yhteensä 4618.

Suomi on pitkään tehnyt yhteistyötä UNOPSin kanssa vienninedistämisen ja kehitysyhteistyön puolella. UNOPS lähestyi Suoma joulukuussa 2018 ja esitti keskustelun aloittamista UNOPSin vaikuttavuussijoittamisen toimintojen (*Social Impact Investing Initiative, S3I*) siirtämisestä Kööpenhaminasta Suomeen. Vaikuttavuussijoittaminen tarjoaa keinon uusien innovaatioiden skaalaamiseen kestävän kehityksen tavoitteiden edistämässä. Sen kautta UNOPS luo rahoitusratkaisuja osin oman pääomansa turvin ja yhdessä merkittävien yksityissektorin toimijoiden kanssa. Painopisteinä ovat tällä hetkellä sosiaalinen asuntotuotanto, uusiutuvat energiainvestoinnit sekä terveysinfrastruktuuri.

UNOPS haluaa luoda vaikuttavuussijoittamistyölleen voimakkaamman itsenäisen identiteetin. UNOPS on kiinnostunut toiminnon keskittämisestä Suomeen, koska Suomella on vahva innovaatio- ja vaikuttavuussijoittamisen ympäristö, sekä läpinäkyvä yhteiskunta ja vähäinen korruptio. UNOPSin Suomen toimistoon odotetaan sijoitettavan 10-20 henkilöä, jotka olisivat sekä kansainvälisesti että paikallisesti rekrytoituja. UNOPSin yleinen tavoite on, että kansainvälisissä tehtävissä toimivista 65 % olisi kansallisesti rekrytoituja henkilöitä. Samalla rekrytointi perustuu ensisijaisesti pätevyyteen, ei kansalaisuuteen.

Hankkeen toteutuessa Suomeen sijoittuisi tämän lisäksi isäntämaasopimuksesta erillinen yksityisoikeudellinen säätiö (UNOPS Foundation), jonka kanssa UNOPS tekisi yhteistyötä strategisten investointien toteuttamiseksi.

Suomella on tähän mennessä vain yksi YK isäntämaasopimus. Se on YK taloudellisen kehitystutkimuksen kansainvälinen instituutti, eli Widerin, kanssa. Sen antamassa raamissa toimii tällä hetkellä myös YK:n teknologiainnovaatioiden laboratorio (UNTIL). Widerin isäntämaasopimus on vuodelta 1984, joten osin sen voidaan sanoa olleen tehty hyvin erilaisessa tilanteessa, kuin missä järjestöt toimivat nykyään.

## ISÄNTÄMAASOPIMUSNEUVOTTELUT

Valtioneuvosto asetti 14.3.2019 neuvotteluvaltuuskunnan UNOPSin kanssa käytäviin isäntämaasopimusneuvotteluihin. Neuvotteluvaltuuskunnan puheenjohtajana toimii UM ja valtuuskunnan jäsenenä on edustajat valtionvarainministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, sisäministeriöstä, sekä työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Isäntämaasopimuksen keskeisenä tavoitteena on sopia UNOPSin toimiston perustamisesta Suomeen, sen oikeudellisesta asemasta sekä toimiston ja sen henkilöstön erioikeuksista ja vapauksista.

Suomessa ei ole kansainvälisten järjestöjen oikeushenkilöllisyyttä tai erioikeuksia koskevaa yleislakia. YK:n erioikeuksia ja vapauksia koskevassa yleissopimuksessa (23/1958) määrättyt erioikeudet ja vapaudet koskevat myös UNOPSia ja sen henkilöstöä. Isäntämaasopimuksessa määrätä tarkemmin erioikeuksista ja vapauksista, mukaan lukien verottomuudesta, tullittomuudesta, maahantulohelpotuksista ja lainkäyttövapautuksista.

YK-sihteeristön oikeuspalvelun ja UNOPSin kanssa käytyjen neuvottelujen aikana on päästy pitkälti yhteisymmärrykseen isäntämaasopimusluonnoksesta. Suomi on ehdottanut merkittäviä muutoksia UNOPSin ensimmäiseen esitykseen. UNOPSin lähtökohtana neuvotteluissa on ollut erityisesti järjestön päämajaa koskeva isäntämaasopimus Tanskan kanssa, sekä muiden YK-päämajojen yleinen käytäntö Euroopassa. Suomi on pyrkinyt mahdollisimman yhdenmukaiseen linjaan suhteessa Suomessa jo sijaitseviin kansainvälisiin järjestöihin, ottaen samalla huomioon, sen että osa isäntämaasopimuksista on neuvoteltu pitkä aika sitten erilaisessa toimintaympäristössä. Lisäksi Suomi on pyrkinyt huomioimaan kunkin järjestön erityispiirteet, sekä Suomea velvoittavan YK:n erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen (SopS 23/1958). Suomen aiemmat isäntämaasopimukset poikkeavat jonkin verran muiden eurooppalaisten maiden käytännöistä YK-toimistoille myönnettävissä etuuksissa, mikä on ollut nähtävissä erityisesti verotuskysymyksissä.

### *UNOPSin erioikeudet ja vapaudet*

Isäntämaasopimusluonnoksessa määrätään muun muassa UNOPSin oikeushenkilöllisyydestä, YK:n tilojen, toiminnan ja viestinnän koskemattomuudesta, omaisuuden lainkäytöllisestä koskemattomuudesta, sekä UNOPSin verovapaudesta. Lisäksi huomioidaan Suomessa järjestettävien UNOPSin kokousten erioikeudet, vapaudet ja helpotukset, siltä osin kuin tästä ei ole jo säädetty laissa ja asetuksessa kansainvälisistä hallitusten välisistä konferensseista (572/1973 ja 728/1973).

### *UNOPSin henkilöstön erioikeudet ja vapaudet*

UNOPS on painottanut tarvetta saada henkilöstölleen vähintään samat etuudet, kuin on Kööpenhaminassa sijaitsevalla UNOPSin palveluksessa olevalla henkilöstöllä. Järjestö korostaa tämän olevan tärkeä edellytys, jotta voitaisiin tukea pätevän ja kokeneen henkilöstön siirtyminen Suomeen ja varmistaa henkilöstön tasapuolinen kohtelu.

Isäntämaasopimusluonnoksessa on huomioitu YK:n erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen määräykset mukaan lukien henkilöstön immuniteetti työssään tehtyjen toimien osalta, vapautus tuloverotuksesta Suomessa YK:n maksamista palkoista, sekä vapautus Suomen asepalveluksesta. Samalla YK pidättää virkamiesten palkasta YK:n sääntöjen mukaisen osuuden, joka laitetaan YK:n verotasausrahastoon. Verovapaus ei koske entisten työntekijöiden eläkkeitä. Suomen kansalaisia ja täällä asuvia, sekä YK:n vapaaehtoisia ja harjoittelijoita, koskevat vain YK:n yleissopimuksessa määrätyt erioikeudet ja vapaudet.

Isäntämaasopimusluonnoksen mukaisesti UNOPS:n Suomen toimiston johtajalle ja muulle korkeimmassa asemassa olevalle toimiston henkilöstölle, sekä heidän puolisoilleen ja alaikäisille lapsilleen, myönnettäisiin samat erioikeudet ja vapaudet kuin diplomaattisille edustajille myönnetään kansainvälisen oikeuden mukaisesti. Korkein UNOPSin Suomen toimiston henkilöstö tarkoittaa YK-luokittelussa P/L-5 tai IICA3 tasoa tai korkeampaa, eli käytännössä vähintään keskijohtoa. Määrällisesti näitä henkilöitä ei tulisi olemaan paljon. Jos korkeimmassa asemassa oleva henkilö on Suomen kansalainen tai asuu Suomessa, hän ei saa diplomaattiseen edustajaan verrannollista asemaa. Muissa Suomen isäntämaasopimuksissa diplomaattiseen edustajaan verrannollinen asema on myönnetty vain kyseisen järjestön johtajalle tai johtajille. Aiempi Suomen käytäntö ei kuitenkaan vastaa muiden YK-isäntämaiden nykyistä käytäntöä, mukaan lukien Tanska, Itävalta ja Alankomaat. Siten tämä asia oli kynnyskysymys UNOPSille neuvotteluissa.

Isäntämaasopimusluonnoksen mukaiset erioikeudet ja vapaudet myönnetään YK:n edun mukaisesti eikä kyseessä olevan UNOPSin henkilöstön henkilökohtaisen edun vuoksi. YK:n pääsihteerillä on oikeus ja velvollisuus tarvittaessa ratkaista koskemattomuudesta luopuminen silloin kun koskemattomuudesta voidaan luopua ilman, että siitä on haittaa YK:lle.

UNOPSin palveluksessa oleva henkilöstö ei kuulu Suomen sosiaaliturvajärjestelmän piiriin. Koko henkilöstöllä on velvoite olla sairausvakuutettu joko YK:n kautta, tai muulla tavoin. Suomen kansalaisilla ja Suomessa jo ennen UNOPSissa työskentelyä asuneilla on oikeus kotikunnan palveluihin.

Isäntämaasopimusluonnoksessa huomioidaan tarvittavin osin myös henkilöstön perheenjäsenen asema, mukaan lukien maahantulon helpottaminen ja oleskeluun liittyvät kysymykset.

#### *Avoinna olevat neuvottelukysymykset*

Tässä vaiheessa on kaksi avointa neuvottelukohtaa:

##### 1) Ajoneuvon veroton tuonti tai hankinta

Kansainvälisten järjestöjen isäntämaasopimuksissa on säännönmukaisesti vapautettu järjestön virkakäytössä olevat ajoneuvot auto- ja ajoneuvoveroista. Henkilöstön ajoneuvojen verovapautta koskevissa isäntämaasopimuksissa on joitain eroja, mutta linja on ollut melko yhtenäinen: yleisesti henkilöstön ajoneuvot on vapautettu autoverosta Suomeen kertaluonteisesti muuton yhteydessä ja lisäksi diplomaattistatuksella oleva järjestön johtaja tai johtajat saavat autoverolain 22 §:n mukaisen oikeuden hankkia ajoneuvo verottomasti Suomesta kolmen vuoden välein. Jos järjestön henkilöstöön kuuluvalla on puoliso mukanaan, koskee verovapaa hankinta yleensä vastaavalla tavalla kahta autoa. Auton myyntiä koskevat Suomen lainsäädännön mukaiset rajoitukset.

Suomi on isäntämaasopimusneuvotteluissa esittänyt, että niillä UNOPSin henkilöstöön kuuluvilla, jotka eivät ole Suomen kansalaisia tai Suomessa asuvia, olisi sama oikeus tuoda moottoriajoneuvo maahan ilman tullia ja muita veroja kuin vastaavassa asemassa olevilla ulkomaisten diplomaattisten edustustojen virkamiehillä. Siten tämä vastaa yllä esitettyä yleisesti käytettyä lähtökohtaa isäntämaasopimuksissa, mukaan lukien Wider. Erona muihin Suomessa oleviin kansainvälisiin järjestöihin on yllä perusteltu tarve huomioida myös keskijohto vastaavilla diplomaattietuuksilla, mikä aiemmin Suomessa on annettu vain järjestön johtajalle tai johtajille.

UNOPS ei ole hyväksynyt tätä Suomen esitystä, vaan heidän päämääränään on Tanskan päämajan mallin mukainen tilanne: Niillä UNOPSin henkilöstöön kuuluvilla, jotka eivät ole Suomen kansalaisia tai Suomessa asuvia, olisi oikeus tuoda enintään kaksi moottoriajoneuvoa maahan ilman tullia ja muita veroja, niin että välissä olisi vähintään kolme vuotta. Suomen esitykseen verrattuna tämä laajentaisi muun henkilöstön oikeuden kahteen verottomaan hankintaan tai tuontiin kolmen vuoden välein, sen sijaan että oikeus olisi kertaluontoinen muuton yhteydessä.

Suomen kanta: Pyrkimyksenä on pääsy nopeaan sopimukseen Suomen esityksen mukaisesti. Ellei tämä ole mahdollista, olisi päätettävä, voidaanko nykykäytännöstä laajempaan verovapauteen johtava UNOPSin esittämä Tanskan isäntämaasopimuksen mukainen malli sisällyttää isäntämaasopimukseen. On tärkeätä, että UNOPS pystyy saamaan Suomen toimistoon osaavaa henkilökuntaa, joka osin siirtyisi Kööpenhaminan päämajasta. UNOPS on korostanut tarvetta heidän yhdenvertaiseen kohteluun Kööpenhaminan henkilöstöön nähden, sekä sitä, että tyypillisesti kansainvälisten järjestöjen henkilöstö työskentelee maassa pidempään kuin diplomaattiedustustojen. Suomen ehdotus mahdollistaa henkilökunnan siirtymisen ilman muuttoautoista suoritettavaa veroa. Suomen ehdotus ei mahdollista muille kuin keskijohtoon kuuluville tai johtavalle henkilökunnalle myöhemmin autojen verotonta hankintaa Suomessa. Toisaalta Suomeen muuttoautoina tuotujen tai täällä hankittujen autojen edelleen myynti ilman veroseuraamuksia on mahdollista lievemmin ehdoin kuin Tanskassa.

Käytännössä kysymys ajoneuvon verottomasta tuonnista tai hankinnasta tulee koskemaan hyvin rajoitettua määrää henkilöitä. Mikäli verovapautta laajennettaisiin nykykäytännöstä, on mahdollista, että myös muut Suomessa olevat kansainväliset järjestöt ovat tyytymättömiä tilanteeseen ja voivat joissain tapauksissa pyrkiä isäntämaasopimuksensa uudelleen neuvotteluun. Jokaisen järjestön isäntämaasopimus on osin kyseistä järjestöä ja neuvotteluajankohtaa peilaava.

## 2) YK henkilöstön Suomessa olemisen huomiotta jättäminen asumisperusteisessa verotuksessa

UNOPS esittää lisäystä sopimusluonnokseen, jonka mukaan UNOPSin henkilöstön Suomessa oleskelua ei tulisi huomioida missään verotuksessa, joka perustuu asumiseen. YK:n tulkinta on, että YK:n erioikeuksien ja vapauksien johdosta ei maassa oleskelua tulisi lainkaan huomioida asumisena kyseisessä maassa, jos syy tähän oleskeluun on YK:lle työskentely. Koska YK:n maksamat palkat ja muksut on määrätty verotuksesta vapaaksi YK:n erioikeuksia ja vapauksia koskevassa yleissopimuksessa, kysymys koskee lähinnä muita mahdollisia tuloja.

Lisäys voisi johtaa siihen, että mikään valtio ei pidä henkilöä verotuksellisesti asuvana, eli maailmanlaajuisesti verovelvollisena. Silloin henkilön tulot jäisivät kokonaan verottamatta. Määräyksen pois jättäminen ei lähtökohtaisesti johda siihen, että kaksi valtiota pitäisi henkilöä samanaikaisesti

verotuksellisesta asuvana, sillä kaksoisasumistilanteita varten valtioiden kahdenvälisissä verosopimuksissa on määräys, joka määrittää kummassa valtiossa asuvana henkilöä on pidettävä. Suomella on näitä sopimuksia yli 70 valtion kanssa.

Suomen kanta: Suomi esittää tämän ehdon poistamista.

## **PROSESSIN JATKO**

Suomen pyrkimyksenä on päästä mahdollisimman nopeasti yhteisymmärrykseen viimeisistä avoimista kohdista isäntämaasopimusluonnoksessa. Jos tämä toteutuu, valtioneuvoston päättää sopimuksen allekirjoitusvaltuuksien esittämisestä Tasavallan Presidentin hyväksyttäväksi.

Aikataulu on kiireellinen muun muassa sen johdosta, että UNOPSin toimitilaksi tarjotun toimiston käytöstä on päätettävä nopeasti. Kyseinen toimitilaratkaisu olisi edullinen myös valtionalouden näkökulmasta.

Kansainvälisen järjestön ja sen henkilökunnan ja muiden siihen liittyvien henkilöiden erioikeuksia ja vapauksia koskevat määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan ja vaativat eduskunnan hyväksymisen (PeVL 38/2000 vp). Jos sopimus allekirjoitetaan, sen jälkeen isäntämaasopimusta koskeva hallituksen esitys tuodaan eduskunnan käsittelyyn. Suunnitellun aikataulun mukaisesti tämä tapahtuisi syyskaudella 2019.