

ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen yhdistämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen 32 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä kesäkuuta 2013 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen yhdistämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 62/2013 vp) ja 18 päivänä kesäkuuta puhemiesneuvoston ehdotuksen (PNE 1/2013 vp) eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen 32 §:n muuttamisesta. Perustuslakivaliokunta on kokouksessaan 26

päivänä syyskuuta 2013 päättänyt pyytää ulkoasiainvaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä ja puhemiesneuvoston ehdotuksesta.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- valtiosihteeri Olli-Pekka Heinonen, valtioneuvoston kanslia
- osastopäällikkö Pekka Puustinen, ulkoasiainministeriö.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kertomusmenettely on perustuslain mukainen velvoite, jotta eduskunta saisi tietoa hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä toimenpiteistä, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että hallituksen toimenpidekertomus ja valtion tilinpäätöskertomus yhdistetään hallituksen vuosikertomukseksi. Tarkoitus on vähentää erillis-

ten raportointien määrää. Yhdistetty kertomus on tarkoitus antaa eduskunnalle kertomusvuotta seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä.

Valiokunta pitää kertomuskäytännön tehostamista perusteltuna. Valiokunta pitää erityisen tärkeänä, että hallituksen toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta koskeva kertomusosan sisältö (I nide) on muodoltaan sellainen, että parlamentaarisen valvonnan toteuttaminen on mahdollista sen pohjalta.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston käsitykseen, että kertomusmenettelyä on kehitettävä yhteistyössä valtioneuvoston ja eduskunnan kanssa. Valiokunta on saanut käsiteltäväkseen ensimmäisen yhdistetyn vuosikertomuksen (K 13/2013 vp). Valiokunta arvioi uuden kertomuksen sisällön kehittämiseen liittyviä tarpeita tarkemmin antaessaan mietinnön vuoden 2012 hallituksen kertomuksesta (K 13/2013 vp).

Valiokunta lausuu nyt kehitysyhteistyökertomuksesta ja kertomuksen lausumamenettelystä.

Kehitysyhteistyökertomus

Hallituksen toimenpidekertomukseen on liittynyt erilliskertomuksia, joista ollaan pitkälti luopumassa tehokkuuden lisäämiseksi. Työllisyyskertomuksesta on jo luovuttu, koska kertomuksen tiedot toimitetaan eduskuntaan tehokkaammin muulla tavalla. Käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi sosiaali- ja terveystietomuksen antamisesta, koska kertomuksen sisältämää tietoa saa nopeammin ja ajantasaisemmin muun kuin kertomusmenettelyn keinoin.

Valiokunta huomauttaa, että poiketen edellä mainitusta yleisestä kehityksestä erillistä kehitysyhteistyötä koskevaa kertomusmenettelyä ei esityksessä ole tarkoitus lopettaa. Vain sen ajoitusta esitetään muutettavaksi. Hallituksen esityksen perusteluista ei käy lainkaan ilmi, miksi kehitysyhteistyön kertomusmenettelyä pidetään tarkoituksenmukaisena jatkaa nykymuodossaan.

Valiokunta toteaa, että kehitysyhteistyökertomus ei enää palvele riittävällä tavalla valiokunnan tiedonsaantitarvetta eikä mahdollista parlamentaarista seurantavelvoitetta. Valiokunta käsittelee kehityskysymyksiä säännöllisesti E- ja UTP-asioina sekä kattavasti kerran vaalikaudessa kehityspolitiikan vaikuttavuutta ja johdonmukaisuutta arvioivan selontekomenettelyn kautta. Kertomusten eduskuntakäsittely ei valiokunnan arvion mukaan tuo enää tarvittavaa lisäarvoa. Kehityskysymyksiä koskevan tiedonsaannin ja seurannan kannalta olisi keskeisempää kohdentaa ulkoasiainministeriön rajalliset voimavarat ajankohtaisen tiedottamisen ja kehitysyhteistyön seurannan kehittämiseen.

Saadun selvityksen mukaan ulkoasiainministeriössä on kehitteillä koko ministeriön kattava yhteinen kehitysasioita koskeva tietokanta. Kehityskysymykset tulevat esille eri yhteyksissä useissa ministeriöissä ja valiokunnissa ml. ilmastomuutos, ympäristö, veroparatiisit. Kattava ja avoin tietokanta voisi palvella paremmin myös koko eduskuntaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että eduskunnan tiedonsaantia kehityskysymyksissä tehostetaan jatkossa. Valiokunta korostaa, että ulkoasiainministeriön tulee käyttää UTP- tai E-kirjelmiä säännönmukaisesti antaakseen eduskunnalle tietoa Suomen kehityspolitiikasta ja sen vaikuttavuudesta.

Uuden vuosikertomuksen on tarkoitus kattaa hallituksen toiminta kertomusvuonna. Saadun selvityksen mukaan hallituksen vuosikertomuksen valmistelu- ja esittelyvastuu on pääministerillä ja valtioneuvoston kanslialla. Ensimmäinen vuosikertomus vuodelta 2012 sisältää katsauksen myös kehityspolitiikkaan ja siihen oleellisesti liittyviin YK-, EU- ja ihmisoikeuspolitiikoihin. Valiokunta pitää tärkeänä, että kehityspolitiikka ja sen vaikuttavuus on vastaisuudessa oleellinen osa vuosikertomusta.

Edellä olevan johdosta valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että kehitysyhteistyökertomuksesta nykymuodossaan luovutaan. Valiokunta esittää, että perustuslakivaliokunta muuttaisi hallituksen esityksen 4. lakiehdotuksen 1 §:ää niin, että sillä kumotaan kehitysyhteistyötä koskevan kertomuksen antamisesta eduskunnalle annettu laki (964/1985), ja lakiehdotuksen 2 §:än viimeinen virke poistettaisiin. Myös lakiehdotuksen otsikko tulisi tällöin muuttaa.

Lausumamenettely

Hallituksen esityksen mukaan selvitykset hallituksen toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt eduskunnan päätöksiin liittyvien lausumien ja kannanottojen johdosta, on tarkoitus sisällyttää jatkossakin kertomukseen (osa IV vuoden 2012 kertomuksessa, yhteensä 300 sivua). Valiokunta yhtyy hallituksen esityksessä olevaan kantaan, että lausumamenettely on tärkeä parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan väline.

Ulkoasiainvaliokunta on kiinnittänyt johdonmukaisesti huomiota lausumamenettelyn kehittämistarpeeseen (viimeksi UaVM 12/2012 vp). Valiokunta on katsonut, että nykyinen lausumamenettely ei ole tehokas väline hallituksen toiminnan seurannassa. Valiokunta huomauttaa, että kertomuksiin liittyvistä lausumista voidaan tehdä jopa virheellisiä johtopäätöksiä, kun lausumiin vastaaminen valtioneuvoston taholta ei ole aina yhtenäistä eikä johdonmukaista.

Perustuslaki takaa eduskunnalle laajan tietojensaantioikeuden, ja tiedonsaannissa on tapahtunut huomattavia parannuksia sitten lausumamenettelyn käyttöönoton (1970-luvulla). Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksessä on mainittu vain perustuslain 47 § tietojensaannin osalta. Valiokunta korostaa, että perustuslain 97 §:n nojalla ulkoasiainvaliokunnalla on vahva ja rajoittamaton tietojensaantioikeus ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa ja suurella valiokunnalla vastaavasti EU-asioissa. Valiokunta on todennut (UaVM 12/2012 vp), että lausumamenettelyn lisäarvo on nykymuodossaan vähäinen. Valiokunta on osaltaan tehostanut vuoropuhelua valtioneuvoston kanssa. Valiokunta on vakiinnuttanut kirjalliset UTP-selvitykset keskeiseksi menettelyksi perustuslain 97 §:n mukaisen parlamentaarisen valvonnan toteuttamiseksi. Tiedonsaantia ja seurantaa täydentävät säännölliset ministerikuulemiset.

Valiokunta kiirehtii lausumamenettelyn kehittämistä niin sisällöllisesti kuin teknisesti osana kertomusmenettelyn uudistamista. Valiokunta pitää hyvänä, että Valtiontalouden tarkastusvirasto valmistelee parhaillaan tarkastusta lausumien toimeenpanosta.

Puhemiesneuvoston ehdotus päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen 32 §:n muuttamisesta (PNE 1/2013 vp)

Hallituksen toimenpidekertomus lähetetään nykyisin (eduskunnan työjärjestys, 32 §:n 4 mo-

mentti) valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan ja ulkoasiainvaliokuntaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevilta osin. Muut erikoisvaliokunnat antavat asiasta lausuntonsa perustuslakivaliokunnalle. Tarkastusvaliokunta antaa mietinnön valtion tilinpäätös kertomuksesta, jolle valtiovarainvaliokunta antaa lausunnon.

Puhemiesneuvosto esittää, että hallituksen uusi vuosikertomus käsiteltäisiin tarkastusvaliokunnassa. Muut valiokunnat voisivat antaa asiasta lausunnon. Ehdotuksen mukaan tarkastusvaliokunnan toimiala soveltuu hyvin vuosikertomuksen käsittelyyn, koska kertomuksessa painottuvat valtiontalouden tila, kehitys ja riskit sekä yhteiskunnallinen vaikuttavuus.

Ulkoasiainvaliokunta pitää puhemiesneuvoston ehdotusta tarkoituksenmukaisena. Ulkoasiainvaliokunta voi vuosikertomusta koskevassa lausunnossaan käsitellä ja ottaa kantaa hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisiin toimenpiteisiin. Kertomuksen sisältö tulee määrittämään kannanottojen ajankohtaisuuden. Nykyisen kertomusmenettelyn puutteet ovat merkinneet, että ulkoasiainvaliokunta on jo pitkään käyttänyt kertomusmietintöä nostaakseen täysistuntoon ajankohtaisia ulko- ja turvallisuuspoliittisia aiheita. Valiokunta voi jatkossakin perustuslain 97 §:n 1 momentin nojalla pyytää puhemiesneuvostoa ottamaan valiokunnan lausunnon täysistuntoon keskusteltavaksi, mikäli tietyn asian osalta tämä katsotaan tarpeelliseksi.

Lausunto

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon

UaVL 9/2013 vp — HE 62/2013 vp, PNE 1/2013 vp

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pertti Salolainen /kok	Katri Komi /kesk
jäs.	Jouni Backman /sd	Annika Lapintie /vas
	Jörn Donner /r	Maria Lohela /ps
	Ilkka Kanerva /kok	Petteri Orpo /kok
	Ilkka Kantola /sd	Anni Sinnemäki /vihr
	Saara Karhu /sd	Ben Zyskowitz /kok.
	Mari Kiviniemi /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.