

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 22/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkoasiainhallintolain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä joulukuuta 2014 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi ulkoasiainhallintolain muuttamisesta (HE 260/2014 vp).

Lausunnot

Ulkoasiainvaliokunnan pyynnön mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausun-

non (PeVL 66/2014 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- alivaltiosihteeri Pirkko Hämäläinen, alivaltiosihteeri Anne Sipiläinen ja hallintojohtaja Ari Rouhe, ulkoasiainministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan ulkoasiainhallintolakia muutettavaksi. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jolla ulkoasiainministeriö valtuutetaan tekemään Suomen hallituksen puolesta valtion talousarvion ulkoasiainministeriön hallinnonalan kehitysyhteistyömäärärahojen käytön täytäntöönpanoa koskevia teknisluonteisia valti-osopimuksia eräiden säännöksessä tarkemmin määriteltävien valtioiden ja hallitustenvälisten järjestöjen kanssa.

Esityksen mukaan ulkoasiainministeriö päättäisi edellä mainittujen kehitysyhteistyömäärärahojen käyttöä koskevien sopimusten allekir-

joittamisesta ja tekemisestä. Valtuutuksen perusteella tehtävät sopimukset saatettaisiin voimaan ulkoasiainministeriön antamalla asetuksella.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja alivaltiosihteerin virat muutetaan erityisviroista yleisuran tehtäviksi, jotta säädöspohja vastaisi myös käytännön todellisuutta. Samalla ulkoasiainhallintolain virkanimikkeistä ehdotetaan poistettavaksi käytöstä poistuneet virkanimikkeet.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2015.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kehitysyhteistyömäärärahojen toimeenpanon sopimuskäytäntö

Eduskunta hyväksyy talousarviossa Suomen kehitysyhteistyöhön käytettävät määrärahat ja määrittelee samalla kehitysyhteistyön tavoitteet ja painopisteet ja määrärahan käyttökohteet. Ulkoasiainministeriö toteuttaa kehitysyhteistyötä muun muassa myöntämällä kehitysyhteistyömäärärahoista avustuksia kehitysmaille ja hallitustenvälisille järjestöille (mm. YK, ILO, WHO) sekä suomalaisille ja ulkomaisille yksityisoikeudellisille yhteisöille, yliopistoille ja tutkimuslaitoksille. Tällaisia avustuksia kehitysyhteistyömäärärahoista voidaan myöntää joko valtionavustuslain (688/2001) nojalla tai sitoutumalla avustuksen antamiseen kansainvälisellä velvoitteella (valtiosopimukset ja muut perustuslain 94 §:ssä tarkoitetut velvoitteet). Valtionavustuslain nojalla avustuksia myönnetään muun muassa kansalaisjärjestöille, yrityksille, yliopistoille ja muille tutkimuslaitoksille.

Pitkäaikaisten kumppanimaiden kanssa yhteistyön yleiset ehdot määritellään ns. puitesopimuksissa. Kehitysyhteistyön puitesopimukset ovat luonteeltaan ulkopoliittikan piiriin kuuluvia valtiosopimuksia, joiden hyväksymisestä päättää tasavallan presidentti. Puitesopimusten nojalla Suomelle ei synny maksuvelvollisuutta.

Puitesopimukseen sisältyvän valtuutuksen nojalla ulkoasiainministeriö tekee pitkäaikaisten yhteistyövaltioiden kanssa täytäntöönpanosopimuksia, joissa sovitaan yhteistyön yksityiskohdista. Näitä teknisluonteisia täytäntöönpanosopimuksia tehdään vuosittain useita kymmeniä ulkoasiainministeriön mallisopimuksen pohjalta.

Tietyissä tapauksissa avustusta annetaan suoraan täytäntöönpanosopimuksen nojalla, esimerkiksi lyhytaikaiseen hankkeeseen sellaiselle maalle, joka ei ole Suomen pitkäaikaisia kumppanimaita. Näissä tapauksissa täytäntöönpanosopimukset on hyväksynyt tasavallan presi-

dentti ja ne on saatettu voimaan tasavallan presidentin tai valtioneuvoston asetuksella.

Kehitysyhteistyömäärärahojen toimeenpanoa koskevien menettelytapojen kehittäminen

Käsittelyssä olevan esityksen tavoitteena on selkeyttää ja yhtenäistää kehitysyhteistyömäärärahojen käyttöä koskevien täytäntöönpanosopimusten tekemistä. Tarkoitus on delegoida valtiosopimusten sopimuksentekovaltaa ulkoasiainministeriölle siten, että jatkossa kaikkien täytäntöönpanosopimusten tekemisestä päättäisi ulkoasiainministeriö riippumatta siitä, onko taustalla kehitysyhteistyön puitesopimus vai ei. Nämä sopimukset saatettaisiin voimaan ulkoasiainministeriön asetuksella (uusi 3 a § ulkoasiainhallintolakiin). Ulkoasiainministeriö voi 3 a §:n nojalla tehdä vain ministeriön oman hallinnonalan kehitysyhteistyömäärärahojen käytön täytäntöönpanoa koskevia sopimuksia. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 66/2014 vp) korostanut, ettei säännös koske kehitysyhteistyön puitesopimuksia tai sisällöltään vastaavia valtiosopimuksia, jotka tehdään ja hyväksytään edelleen perustuslain 93 ja 94 §:n mukaisesti.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että uuden valtuutuksen nojalla tehtävillä sopimuksilla pannaan täytäntöön eduskunnan hyväksymiä kehitysyhteistyön tavoitteita ja painopisteitä. Ulkoasiainministeriölle delegoitu toimivalta rajataan lisäksi kattamaan vain ne valtiot ja kansainväliset hallitustenväliset järjestöt, joille annettava tuki saadaan tilastoida kokonaan tai osittain viralliseksi kehitysavuksi OECD:n kehitysapukomitean tekemän päätöksen mukaisesti (ns. ODA-kelpoisuus). Valiokunta korostaa, että silloin kun sopimuksissa käytetään sitoutumisvaltuuksia, sopimuksissa todetaan, että rahoitukseen sitoudutaan vain, mikäli eduskunta myöntää tarvittavat määrärahat.

Valiokunta pitää tärkeänä, että täytäntöönpanosopimuksissa otetaan huomioon valiokunnan

kehityspolitiikan vaikuttavuutta ja johdonmukaisuutta koskevat kannanotot. Valiokunta on korostanut, että Suomen kehityspolitiikassa tulee korostaa voimavarojen tehokasta kohdentamista ja priorisointia niin, että käytettävissä olevilla määrärahoilla saadaan mahdollisimman suurta vaikuttavuutta (UaVM 9/2014 vp). Valiokunta katsoo, että täytäntöönpanosopimukseen tulee sisällyttää yhteistyön selkeät tavoitteet ja ehdot sekä varojen käytön tehokas valvonta, jotta avun vaikuttavuutta voidaan lisätä ja seuranta varmistaa.

Ulkoasiainvaliokunta on peräänkuuluttanut määrärahojen hallinnoinnin tehostamista (UaVM 9/2014 vp) ja pitää uudistusta tarpeellisenä ja perusteltuna toiminnan tehostamiseksi. Esitys yhtenäistää ja tehostaa kehitysyhteistyötä koskevien valtiosopimusten hyväksymis- ja voimaansaattamismenettelyä. Saadun selvityksen mukaan uudistus voi siten omalta osaltaan vähentää myös siirtyvien erien määrää, koska määrärahojen käyttöä voidaan toimeenpanna tehokkaammin.

Perustuslakivaliokunta on ulkoasiainvaliokunnan pyynnöstä arvioinut lausunnossaan (PeVL 66/2014 vp) esitystä sopimuksentekovalan delegoinnin ja sopimuksen voimaansaattamismenettelyn näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt esitystä näiltä osin ongelmallisena perustuslain kannalta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotus voi-

daan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Henkilöstöhallinnolliset uudistukset

Ulkoasiainhallinnon yleisuran virkojen määrittely ehdotetaan päivitettäväksi poistamalla virkanimikkeet, jotka eivät tosiasiallisesti ole enää käytössä. Kehitysyhteistyötehtäviä hoidetaan nykyisin osana diplomaattiuuran tehtäviä, joten kehitysyhteistyöneuvoksen ja kehitysyhteistyösihteerin virat halutaan poistaa. Niin ikään lehdistöneuvoksen ja lehdistösihteerin virkanimikkeet poistetaan, koska nämä virat edustustoissa ovat nykyisin ns. erityisvirkoja.

Ulkoasiainministeriön valtiosihteeri kansliapäällikkönä ja alivaltiosihteerin virat ovat nykyisen lain mukaan erityisvirkoja. Virat ovat kuitenkin käytännössä rajattu ulkoasiainministeriön yleisuran piiriin kelpoisuusvaatimusten ja siirtymävelvollisuuden kautta. Virat ehdotetaan siksi muutettavaksi yleisuran tehtäviksi. Ulkoasiainvaliokunta pitää muutosta tarkoituksenmukaisena hallinnon selkeyttämiseksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 20 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Timo Soini /ps
 vpj. Pertti Salolainen /kok
 jäs. Jörn Donner /r
 Timo Heinonen /kok
 Ilkka Kantola /sd
 Katri Komi /kesk
 Annika Lapintie /vas

Maria Lohela /ps
 Tom Packalén /ps
 Aila Paloniemi /kesk
 Jutta Urpilainen /sd (osittain)
 Ben Zyskowitz /kok
 vjäs. Seppo Kääriäinen /kesk
 Jussi Niinistö /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.