

ULKOASIAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2006 vp

Lakialoite laiksi kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitoksesta sekä laiksi eduskunnan virkamiehistä annetun lain ja valtion maksuperustelain 1 ja 10 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä huhtikuuta 2006 lähettänyt ulkoasiainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi lakialoitteen laiksi kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitoksesta sekä laiksi eduskunnan virkamiehistä annetun lain ja valtion maksuperustelulain 1 ja 10 §:n muuttamisesta (LA 28/2006 vp — Timo Kalli /kesk ym).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti suuri valiokunta, perustuslakivaliokunta ja sivistysvaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (SuVL 3/2006 vp, PeVL 13/2006 vp, SiVL

9/2006 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääsihteeri Seppo Tiitinen, eduskunta
- johtaja Tapani Vaahtoranta, Ulkopoliittinen instituutti
- puheenjohtaja, professori Mikko Viitasalo, Ulkopoliitiikan tutkimuksen säätiö
- oikeustieteen lisensiaatti Peter Ekholm.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut toimistopäällikkö Pertti J. Rosila, eduskunnan tilitoimisto.

LAKIALOITE

Aloitteen pääasiallinen sisältö

Aloitteessa ehdotetaan säädettäväksi laki kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitoksesta. Se toimisi eduskunnan yhteydessä riippumattomana tutkimuslaitoksena, joka harjoittaisi kansainvälisiin poliittisiin tai taloudellisiin suhteisiin ja Euroopan unionin asioihin kohdistuvaa tutkimusta sekä tekisi niistä ajankohtaisia selvityksiä.

Uuden tutkimuslaitoksen perustamisen vuoksi on tarpeen muuttaa myös eduskunnan virkamiehistä annettua lakia ja valtion maksuperustelakia.

Aloite liittyy valtion vuoden 2007 talousarvioon.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Ulkoasiainvaliokunta pitää lakialoitetta kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitoksesta perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena ja viittaa tältä osin myös suuren valiokunnan (SuVL 3/2006 vp) ja sivistysvaliokunnan (SiVL 9/2006 vp) lausuntoihin, joissa tutkimuslaitoksen perustaminen todetaan tarpeelliseksi.

Ulkoasiainvaliokunta pitää ilmeisenä, että toimiva yhteiskunnallinen päätöksenteko edellyttää tuekseen entistä parempia valmiuksia hahmottaa suuresta informaatiomäärästä päätöksenteon ja yhteiskunnallisen keskustelun kannalta merkityksellistä tietoa. Tutkimuslaitoksen perustaminen on näin ollen luonteva tapa juhlistaa suomalaisen kansanvallan 100-vuotistaivalta.

Lakialoitteen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää aloitetta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

Toimintamalli

Ulkoasiainvaliokunta pitää tutkimuslaitokselle hahmoteltua toiminta-ajatusta akateemisen tutkimuksen ja päätöksenteon välimaastoon sijoituvana think tank -tyyppisenä laitoksena oikeana. Yhteiskunnallinen päätöksenteko on monimutkaistunut ja toimenpiteiden syy-seuraussuhteet ovat entistä monimuotoisempia. Samalla kansainvälinen kanssakäyminen, yhdentyminen ja globalisaatio ovat tuoneet yhteiskunnalliseen päätöksentekoon uudenlaisen ulottuvuuden, jossa tieto ulkomaisista ratkaisuista on olennaista myös kotimaisessa päätöksenteossa. Päätöksenteon monimutkaistumisen ja nopeatahtisuuden takia yhteiskunnalliset päättäjät ja virkamiesvalmistelijat ovat operatiivisissa tehtävissä kiinni, eikä analyttinen päätöksentekoa tukeva tieto synny ilman erillisiä toteuttajia.

Think tank -toimintamallia on Suomen oloissa hahmoteltu mm. oikeusministeriön toimesta (Jorma Turunen: Think tankit ja poliittiset säätöt Euroopassa — esityksiä suomalaisista toteuttamismalleista; oikeusministeriön julkaisuja 2005:4). Oikeusministeriön selvityksessä todetaan, että yhteiskunnallisen päätöksenteon ja tutkimuksen välisen vuorovaikutuksen merkitys on korostumassa ja tarvitaan uskottavia toimijoita päätöksentekijöiden ja tutkimuksen välimaastossa. Selvityksessä hahmoteltu think tank -toiminnan perusmalli on tutkimuksellisen tiedon suodattaminen, välittäminen ja levittäminen yhteiskunnalliseen keskusteluun. Think tank -toimintamalleja on erilaisia, mutta olennaista on uskottavuus päätöksenteon kannalta hyödyllisen oikea-aikaisen tiedon tuottajana ja kyky avoimeen vuorovaikutukseen yhteiskunnan eri toimijoiden kanssa. Kansainvälinen yhteistyö on olennainen osa think tank -toimintaa. Ulkoasiainvaliokunta viittaa myös saamaansa selvitykseen, jossa korostetaan think tank -toiminnan poikkitieteellistä lähestymistapaa, päätöksentekolähtöisyyttä, ennakoivaa otetta ja ytimekästä ilmaisua ja todetaan, että akateemiset intressit eivät voi olla tuloksellisen think tank -toiminnan lähtökohtana. Merkittävä osa think tank -toimintaa on olemassaolevan tutkimustiedon hyödyntämistä.

Ulkoasiainvaliokunta viittaa myös sivistysvaliokunnan lausuntoon (SiVL 9/2006 vp), jossa todetaan, että professori Jussi Huttusen laatiman selvityksen (Valtion sektoritutkimusjärjestelmän rakenteellinen ja toiminnallinen kehittäminen — selvitysmiesraportti 31.8.2004) mukaan sektoritutkimuslaitosten voimavarat eivät vastaa yhteiskunnan ja eri hallinnonalojen tietotarpeita ja kansainväliset suhteet on yksi niistä aloista, joissa voimavarojen puute on merkittävää.

Toimiala

Lakialoitteen mukaan tutkimuslaitos toimisi sekä kansainvälisiin poliittisiin ja taloudellisiin

suhteisiin että Euroopan unionin asioihin liittyvien kysymysten parissa. Ulkoasiainvaliokunta pitää tätä toimintakenttää perusteltuna ja viittaa tässä yhteydessä suuren valiokunnan lausuntoon (SuVL 3/2006 vp), jossa korostetaan EU-asioiden tutkimuksen merkitystä tutkimuslaitoksen merkittävänä toimintalohtona.

Ulkoasiainvaliokunta pitää luontevana, että uuden tutkimuslaitoksen toiminta rakennetaan Ulkopoliittisen instituutin perustalle, koska näin uusi tutkimuslaitos saa käyttöönsä valmiit toimitukset sekä ennalta tunnetun ja verkottuneen instituutin. Suomen oloissa ei olisi mielekkästä perustaa täysin uutta toimijaa kilpailemaan olemassa olevien rakenteiden kanssa, vaan on mielekkäämpää yhdistää Ulkopoliittisen instituutin kaltainen vakiintunut toimija osaksi tutkimuslaitosta, jonka tulisi muodostaa riittävä kriittinen massa myös kansainvälistä yhteistoimintaa ajatellen.

Uuden tutkimuslaitoksen toimintakenttä on tarkoitettu nykyistä Ulkopoliittista instituuttia laaja-alaisemmaksi, ja valiokunta pitää luontevana, että uuden tutkimuslaitoksen perustamisvaiheessa EU-asioiden tutkimukseen pitää kiinnittää erityistä huomiota ja kanavoida laitoksen voimavaroja tämän tutkimussektorin kehittämiseen. Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että tutkimuslaitoksen toiminnan järjestämisessä EU-asioiden ja kansainvälisten suhteiden organisoiminen omiksi toimintalohtokseksi voi olla tutkimuslaitoksen perustamisajatuksen kannalta perusteltua, mutta korostaa, että laitoksen toimintaan liittyvät käytännön ratkaisut ovat viime kädessä tutkimuslaitoksen itsenäisessä harkinnassa.

Hallintorakenne

Lakiehdotuksessa tutkimuslaitoksen keskeinen päätöksentekuelin olisi tutkimuslaitoksen 9-jäseninen hallitus. Eduskunta nimittää hallituksen, mutta kuusi sen jäsenistä asetetaan ulkopuolisten tahojen esityksestä (yksi valtioneuvoston kanslian, yksi ulkoasiainministeriön, kaksi Suomen Akatemian, yksi Suomen yliopistojen rehtorien ja yksi Ulkopoliittikan tutkimuksen sää-

tiön esityksestä). Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että tutkimuslaitoksen riippumattomuuden kannalta on olennaista, että eduskunnan nimittämän hallituksen enemmistö (6/9) koostuu lakialoitteen mukaisesti eduskunnan ulkopuolisten tahojen esittämistä jäsenistä.

Aloitteessa esitetään, että hallituksen lisäksi laitoksella olisi yhteiskuntasuhteisiin keskittyvä neuvottelukunta ja neuvoa-antava tieteellinen neuvosto. Neuvottelukunta koostuisi kansliatoimikunnan nimeämistä kansanedustajista (enintään 8) ja tutkimuslaitoksen yhteistyötahojen edustajista (enintään 12).

Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena, että tieteellisen neuvoston tehtäviä ja kokoonpanoa ei ole lakialoitteessa eritelty tarkemmin, vaan neuvoston järjestäminen jää tutkimuslaitoksen hallituksen ratkaistavaksi. Valiokunta toteaa, että tutkimuslaitoksen hallituksen kokoonpanossa on huomioitu painava kotimainen akateeminen edustus (Suomen Akatemian ja yliopistojen rehtoreiden esittämät jäsenet), joten tieteellinen neuvosto voisi toimia ensisijaisesti tutkimuslaitoksen kansainvälisenä kontaktipintana. Tieteellisen neuvoston nimike ei ulkoasiainvaliokunnan mielestä tarkoita sitä, että neuvoston jäsenyys olisi yksinomaan akateemiseen maailmaan rajattu, vaan sen jäsenistössä voisi olla myös muita merkittäviä kansainvälisiä asiantuntijoita. Valiokunta korostaa, että lakialoitteen perusteluissa todetaan, että sen jäsenistöön voisi kuulua mm. ulkomaisten yliopistojen ja tutkimuslaitosten lisäksi kansainvälisten järjestöjen edustajia.

Suuri valiokunta toteaa (SuVL 3/2006 vp), että laitokselle esitetty kolmiportainen hallintorakenne on laitoksen kokoon nähden varsin raskas. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että neuvottelukunnan ja tieteellisen neuvoston käytännön toiminta pitää järjestää tavalla, joka tukee tutkimuslaitoksen riippumattomuutta. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että tutkimuslaitoksen hallituksella on velvollisuus valvoa hallintorakenteen toimivuutta ja tehdä aloitteita muutoksista, mikäli ne ovat tutkimuslaitoksen kannalta tarpeellisia.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että lakiesityksellä tutkimuslaitoksen johtajalle annetaan vahva asema laitoksen johdossa, mikä osaltaan tukee laitoksen toimintakykyä ja riippumattomuutta. Johtajan ratkaisut määrittävät tutkimuslaitoksen toiminnan painopisteet, ja esimerkiksi tutkijoiden toimintavapaus on käytännössä tutkimuslaitoksen johtajasta ja hänen arvovallastaan kiinni. Johtajan valinta on epäilemättä tutkimuslaitoksen hallituksen merkittävin linjavalinta. Ulkoasiainvaliokunta korostaa saamansa selvityksen perusteella, että johtajan tiedollisten ansioiden rinnalla valinnassa tulee antaa merkittävä paino johtamistaidoille.

Suuren valiokunnan lausunnossa (SuVL 3/2006 vp) kiinnitetään erityistä huomiota tutkimuslaitoksen johtajan poikkeuksellisen laajoihin valtuuksiin laitoksen henkilökunnan nimitämisessä. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy tähän huomioon ja toteaa tässä yhteydessä, että tutkimuslaitoksen hallituksella on myös oikeus erottaa johtaja kesken toimikauden. Johtajan vahvan aseman takia ulkoasiainvaliokunta pitää perusteltuna muuttaa 1. lakiehdotusta siten, että johtajan toimikausien määrä rajataan ja tutkimuslaitoksen johtaja voidaan valita vain yhdeksi perättäiseksi lisätoimikaudeksi. Näin ollen tutkimuslaitoksen johtaja voisi toimia tehtävässään yhtäjaksoisesti korkeintaan 10 vuotta, mikä sekin on kautena varsin pitkä ja mahdollistaa laitoksen pitkäjänteisen kehittämisen. Toimikausien rajaaminen samalla varmistaa sen, että laitoksen johtajan tehtävässä toteutuu riittävä vaihtuvuus.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että tutkimuslaitoksen asema eduskunnan yhteydessä toimivana virastona pitää nähdä suppeasti, ainoastaan tutkimuslaitoksen perustamiseen ja välttämättömään hallintoon liittyvänä ominaisuutena. Tutkimuslaitoksen uskottavuuden kannalta on olennaista, että tutkimuslaitoksen toiminnassa korostuu sen riippumattomuus. Tämä edellyttää mm. sitä, että laitoksen vuotuinen rahoitus eduskunnan pääluokasta noudattaa ennakkoon määriteltävää suunnitelmaa, sitä korotetaan kustannustason mukaan, eikä lakialoitteen perusteluisa todettua noin 3 miljoonan euron vuotuista

määrärahaa laitoksen käynnistymisvaiheen jälkeen supisteta, jotta määrärahaa ei käytettäisi laitoksen sisällöllisen ohjauksen keinona.

Ulkoasiainvaliokunta viittaa tutkimuslaitoksen määrärahan osalta myös sivistysvaliokunnan lausuntoon (SiVL 9/2006 vp), jossa todetaan, että tutkimuslaitoksen rahoittaminen ei saa vähentää tutkimukselle valtion tulo- ja menoarviossa muutoin osoitettua rahoitusta.

Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että laitoksella on mahdollisuus hankkia määrärahan lisäksi vapaasti muita tuloja, periä maksuja ja tehdä vastikkeellisia tutkimussopimuksia. Tämä näkökohta on lakialoitteessa asianmukaisesti huomioitu. Valiokunta toteaa selkeyden vuoksi, että myös eduskunta rinnastuu laitoksen maksullisessa tutkimustoiminnassa ulkopuoliseksi tilaajaksi. Tämä on olennaista laitoksen riippumattomuuden kannalta. Eduskunta ei voi merkittävästä rahoituspanoksestaan huolimatta ryhtyä ohjaamaan tutkimuslaitoksen tutkimustoimintaa. Valiokunnan mielestä on myös tärkeää, että tutkimuslaitos ei toiminnassaan samaistu osaksi eduskuntaa, ja pitää tästä syystä toivottavana, että tutkimuslaitoksen johto ratkaisee tutkimuslaitoksen hallinnon järjestämisen ja tilakysymykset eduskunnasta erillisinä.

Tutkimuslaitoksen erityisluonteen ja kansainvälisen painottuneisuuden takia ulkoasiainvaliokunta toteaa, että tutkimuslaitoksen tutkimustoiminnan ja julkaisujen kieli on tarkoituksenmukaista jättää tutkimuslaitoksen omaan harkintaan. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, että laitoksen on luotava hyvät edellytykset ulkomaisen henkilökunnan toiminnalle.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 13/2006 vp) todetaan, että perustuslaista ei johdu estettä järjestää tutkimuslaitos ehdotetulla tavalla eduskunnan yhteyteen ja lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä.

Perustuslakivaliokunta pitää asianmukaisena, että hallituksen kokoonpanon osalta lakiehd-

dotuksen 2 §:n 2 momentissa mainittu Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto korvataan Suomen yliopistojen rehtoreilla, koska rehtorien neuvosto ei ole säädösperusteinen eikä muutenkaan muodollisesti järjestetty. Säännöksen sanamuodon tarkistus ei estä rehtorien neuvostoa huolehtimasta ehdollepanotehtävästä.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että eduskunnan yhteyteen perustettava uusi laitos edellyttää myös eduskunnan tilisäännön 2 ja 12 §:n täydentämistä tutkimuslaitosta koskevilla maininnoilla. Ulkoasiainvaliokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että eduskunnan tilisäännön täydentäminen on vireillä. Ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että tutkimuslaitoksen hallinnolliset ratkaisut korostavat tutkimuslaitoksen riippumatonta luonnetta ja mahdollistavat samalla tutkimuslaitoksen luontevat toimintaedel-

lytykset vastikkeellisessa tutkimustoiminnassa. Saamansa selvityksen perusteella ulkoasiainvaliokunta pitää perusteltuna, että tutkimuslaitoksen taloushallinto tulisi järjestää itsenäisenä tilivirastona valtiontalouden tarkastusviraston tapaan.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta ehdottaa,

että 2. ja 3. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitoksesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
(Kuten LA)

2 §

Hallitus ja sen kokoonpano

(1 mom. kuten LA)

Eduskunta valitsee tutkimuslaitoksen hallituksen. Hallituksen jäsenistä yksi valitaan valtioneuvoston kanslian, yksi ulkoasiainministeriön, kaksi Suomen Akatemian, yksi Suomen yliopistojen rehtorien (*poist.*) ja yksi Ulkopoliittikan tutkimuksen säätiön ehdotuksesta. Näiden kuuden jäsenen valitsemista varten valtio-

neuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö, Suomen yliopistojen *rehtorit* (*poist.*) ja Ulkopoliittikan tutkimuksen säätiö ilmoittavat kukin eduskunnan puhemiehelle kaksi henkilöä ja Suomen Akatemia neljä henkilöä viimeistään kolme kuukautta ennen kuin vaali tulee toimitettavaksi. Jos hallituksen jäsen eroaa tai kuolee kesken toimikauden, hänen tilalleen on viipymättä valittava jäljellä olevaksi toimikaudeksi uusi jäsen.

(3—4 mom. kuten LA)

3—5 §
(Kuten LA)

6 §

Tutkimuslaitoksen johtaja ja johtajan sijainen

Tutkimuslaitoksen johtajan toimikausi on viisi vuotta. *Sama henkilö voidaan nimittää johta-*

jaksi enintään kahdeksi perättäiseksi toimikaudeksi. Johtaja on virkasuhteessa eduskuntaan. (2—3 mom. kuten LA)

7—14 §
(Kuten LA)

Helsingissä 17 päivänä toukokuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Liisa Jaakonsaari /sd	Petri Neittaanmäki /kesk
vpj.	Mari Kiviniemi /kesk	Kalevi Olin /sd
jäs.	Ulla Anttila /vihr	Maija Perho /kok
	Eva Biaudet /r	Aulis Ranta-Muotio /kesk
	Kimmo Kiljunen /sd	Jari Vilén /kok
	Katri Komi /kesk	Ben Zyskowicz /kok
	Eero Lankia /kesk	vjäs. Esko-Juhani Tennilä /vas.
	Suvi Lindén /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jukka Salovaara.