

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 66/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkoasiainhallintolain muuttamisesta

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Ulkoasiainvaliokunta on 29 päivänä tammikuuta 2015 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkoasiainhallintolain muuttamisesta (HE 260/2014 vp).

- lainsäädäntöneuvos Sini Korpela ja yksikön päällikkö Kaija Suvanto, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntösihteeri Charlotta von Troil, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Veli-Pekka Viljanen

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan ulkoasiainhallintolakiin lisättäväksi säännös, jolla ulkoasiainministeriö valtuutetaan tekemään Suomen hallituksen puolesta valtion talousarvion ulkoasiainministeriön hallinnonalan kehitysyhteistyömäärärahojen käytön täytäntöönpanoa koskevia teknisluonteisia valtiosopimuksia eräiden säännöksessä tarkemmin määriteltävien valtioiden ja hallitusten välisen järjestöjen kanssa. Esityksen mukaan ulkoasiainministeriö päättää kehitysyhteistyömäärärahojen käyttöä koskevien sopimusten allekirjoittamisesta ja tekemisestä. Valtuutuksen perusteella tehtävät sopimukset saatettaisiin voimaan ulkoasiainministeriön antamalla asetuksella. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että valtiosihteerin kansliapäällikkönä ja alivaltiosihteerin virat muutetaan erityisviroista yleisuran tehtäviksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2015.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan sopimuksentekovallan siirtoa ministeriölle perustuslain toimivaltaa kansainvälisissä asioissa koskevan 93 §:n ja kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä koskevan 94 §:n kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan sopimus voidaan hyväksyä äänen enemmistöllä ja ehdotus sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamiseksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esityksestä on kuitenkin hallituksen mukaan syytä hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto, koska se on merkityksellinen valtiosopimuksentekotoimivaltaa koskevien perustuslain säännösten kannalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sopimuksentekovallan delegointi

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi ulkoasiainhallintolakiin uusi 3 a §, jolla ulkoasiainministeriö valtuutetaan tekemään valtion talousarvion ulkoasiainministeriön hallinnonalan kehitysyhteistyömäärärahojen käytön täytäntöönpanoa koskevia teknisluonteisia valtiosopimuksia. Ministeriö voi tehdä sopimuksia sellaisten valtioiden ja hallitustenvälisten järjestöjen kanssa, joille annettava kehitysapu saadaan taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön kehityskomitean tekemän päätöksen mukaan tilastoida kokonaan tai osittain viralliseksi kehitysavuksi.

Ehdotetun valtuutuksen perusteella tehtävillä kehitysyhteistyösopimuksilla pannaan täytäntöön eduskunnan valtion talousarvion hyväksymisen yhteydessä hyväksymiä kehitysyhteistyön yleisiä tavoitteita ja suuntaviivoja. Kehitysyhteistyösopimuksilla sovitaan myönnettyjen kehitysyhteistyömäärärahojen tarkemmasta käyttämisestä valtion talousarviossa esitettyjen periaatteiden ja käyttökohteiden mukaisesti (HE s. 10/II). Esityksen tavoitteena on yhdenmukaistaa kehitysyhteistyötä koskevien valtiosopimusten tekemis- ja voimaansaattamiskäytäntö.

Sopimuksentekovallan osoittaminen ministeriölle muodostaa poikkeuksen perustuslain 93 ja 94 §:n sääntelyyn, jonka perusteella sopimuksentekovalta kuuluu lähtökohtaisesti tasavallan presidentin tai valtioneuvoston toimivaltaan ja eduskunta osallistuu velvoitteiden hyväksymiseen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole kuitenkaan suhtauduttu täysin torjuvasti tällaiseen sopimuksentekovallan siirtoon. Valiokunta on aikaisemmassa käytännössään suhtautunut pidättyvämmiin laissa säädettävään sopimuksentekovallan siirtoon kuin siihen, että valtuus ns. viranomais sopimuksen tekemiseen annetaan itse sopimuksessa (PeVL 15/1994 vp ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunnan nykyisessä käytännössä tästä muodollisesta jaottelusta on luovuttu ja sopimuksentekovallan siirtoa on arvioitu kummassakin tapauksessa samojen

kriteereiden perusteella (esim. PeVL 48/2005 vp, s. 3/II, PeVL 14/2008 vp, s. 2—3).

Valiokunta on asettanut sopimuksentekovallan perustamiselle seuraavia edellytyksiä: valtuutus ei saa olla rajoittamaton valtuutuksen saajaan ja sisältöön nähden, minkä ohella valtuutuksessa on ilmaistava ne viranomais- tai muut tahot, joiden kanssa sopimuksia voidaan tehdä. Perustuslain 94 §:n 1 momentista lisäksi johtuu, ettei viranomaiselle voida tavallisella lailla perustaa sopimuksentekovaltaa asioissa, joista päättäminen vaatii eduskunnan hyväksymisen (PeVL 14/2014 vp, s. 3, PeVL 14/2010 vp, s. 3—4, PeVL 17/2004 vp, s. 3/I, PeVL 16/2004 vp, s. 4/I). Valiokunta on sopimuksentekovallan delegoinnin vaikutusta käsittelyjärjestykseen arvioi-
dessaan todennut, että ministeriölle valtiosopimuksessa osoitettu sopimuksentekovaltuus voi lähinnä koskea sopimuksen määräysten teknisiä mukautuksia ja täydennyksiä. Delegoinnin perusteella tehtävä sopimus ei sen sijaan voi sisältää esimerkiksi yksilön kannalta kokonaan uudentyyppisiä velvoitteita tai olennaisesti päävelvoitteen määräyksiä ankarampia oikeuden rajoituksia. Merkitystä arvioinnissa on annettu myös sille, että sopimusmääräysten joustavalle mukauttamiselle on ollut erityisiä perusteita (PeVL 14/2010 vp, s. 4/I).

Valtiot ja kansainväliset järjestöt, joiden kanssa ulkoasiainministeriö voi tehdä täytäntöönpanosopimuksia, on määritelty lakiehdotuksen 3 a §:ssä tahoiksi, joille annettava tuki saadaan tilastoida kokonaan tai osittain viralliseksi kehitysavuksi OECD:n kehitysapukomitean tekemän päätöksen mukaisesti (ns. ODA-kelpoisuus). Päätös perustuu ennalta määriteltyihin kriteereihin ja ODA-kelpoisten tahojen lista on julkinen. Esityksen perusteluissa tuodaan esille ne seikat, joiden perusteella sopimuskomppaneiden luettelemista laissa ei ole pidetty toteuttamiskelpoisena ratkaisuna. Valiokunnan näkemys mukaan säännöksessä on määritelty riittävän täsmällisesti ne tahot, joiden kanssa ministeriö voi tehdä kyseisiä sopimuksia.

Ulkoasiainministeriön sopimuksentekovaltuus perustuu ehdotettuun 3 a §:ään, eikä tehtävän täytäntöönpanosopimuksen taustalla ole aina kehitysyhteistyön puitesopimusta, jonka määräyksiä täytäntöönpanosopimuksella täydennettäisiin tai mukautettaisiin. Tämän vuoksi sopimuksentekovaltuuden sisällöstä on säädettävä riittävän tarkasti laissa. Ulkoasiainministeriö voi 3 a §:n nojalla tehdä vain ministeriön oman hallinnonalan kehitysyhteistyömäärärahojen käytön täytäntöönpanoa koskevia sopimuksia. Valiokunta korostaa, ettei säännös koske kehitysyhteistyön puitesopimuksia tai sisällöltään vastaavia valtiosopimuksia, jotka tehdään ja hyväksytään edelleen perustuslain 93 ja 94 §:n mukaisesti. Uuden pykälän 2 momentin mukaan sopimukseen voidaan ottaa määräyksiä osapuolten rahoitusosuuksista, osapuolten välisen yhteistyön toteuttamisen yksityiskohdista, yhteistyön edistymisen ja rahoituksen käytön seurannasta sekä muista näihin rinnastuvista kehitysyhteistyöhankkeiden ja -ohjelmien tai muun avunsaajalle annettavan rahoituksen toteuttamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvistä teknisluonteisista asioista. Esityksen perusteluista ilmenee lisäksi, että täytäntöönpanosopimuksia ja niitä koskevia muutoksia tehdään vuosittain kymmeniä, mikä osaltaan puoltaa sopimuksentekovaltan delegointia. Täytäntöönpanosopimuksen määräykset eivät edellä esitetyn mukaisesti lähtökohtaisesti kuulu lainsäädännön alaan. Kuten esityksen perusteluista ilmenee käytännössä rajanveto lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräysten ja lakia alemmanasteisten määräysten välillä ei kuitenkaan ole aina yksiselitteinen (HE s. 12/I). Siten perusteluiden mukaan ei ole täysin poissuljettua, etteikö valtuutuksen perusteella tehtävä sopimus voisi ainakin jossain määrin sisältää myös lainsäädännön alaa sivuavia määräyksiä. Täytäntöönpanosopimusten määräyksissä on kysymys kehitysyhteistyömäärärahojen käytöstä, kehitysyhteistyöhankkeiden ja -ohjel-

mien tai muuhun avunsaajalle annettavan rahoituksen toteuttamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvistä teknisluonteisista määräyksistä, jotka välittömästi kohdistuvat kehitysyhteistyömäärärahoja saaviin tahoihin. Ehdotus sopimuksentekovaltan delegoinnista täyttää valiokunnan lausuntokäytännössään asettamat edellytykset, eikä se siten ole ongelmallinen perustuslain sopimuksentekovaltaa koskevien säännösten kannalta.

Sopimuksen voimaansaattaminen ministeriön asetuksella

Ulkoasiainministeriön tekemät täytäntöönpanosopimukset saatetaan voimaan lakiehdotuksen 3 a §:n 3 momentin mukaan ulkoasiainministeriön asetuksella.

Perustuslain 95 §:n 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan asetuksella. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa perustuslain 80 §:n 1 momentin nojalla valtioneuvosto. Perusteet asetuksenantoa koskevalle toimivallanjaolle ovat voimaansaattamisasetusten kohdalla samat kuin asetuksenantovaltan jakautumisessa yleisesti perustuslain 80 §:n mukaan. Valtiosopimuksen voimaansaattaminen voi säännöksen valmisteluasiakirjojen mukaan tapahtua ministeriön asetuksella, jos sopimuksentekovaltaa ja siihen liittyvää voimaansaattamisvaltaa on kansallisella lailla siirretty ministeriölle (HE 60/2010 vp, s. 46/II). Ehdotettu sääntely ei ole ongelmallinen perustuslain 95 §:n 1 momentin kannalta.

Lausunto

Lausuntonaan perustusvaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

PeVL 66/2014 vp — HE 260/2014 vp

Helsingissä 19 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Markus Lohi /kesk
vpj.	Anu Urpalainen /kok	Elisabeth Naucclér /r
	Sauli Ahvenjärvi /kd	Tom Packalén /ps
	Tuija Brax /vihr	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Kimmo Sasi /kok
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Anna Kontula /vas	Harry Wallin /sd
	Elina Lepomäki /kok	vjäs. Lea Mäkipää /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

apulaispääsihteeri Timo Tuovinen.