

## ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 3/2014 vp

### Hallituksen vuosikertomus 2013

### *Tarkastusvaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 15 päivänä toukokuuta 2014 lähettäessään hallituksen vuosikertomuksen 2013 (K 12/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi

tarkastusvaliokuntaan samalla päättänyt, että muut erikoisvaliokunnat voivat halutessaan antaa lausuntonsa tarkastusvaliokunnalle.

#### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

##### *Perustelut*

##### **Johdanto**

Uudistetun kertomusmenettelyn tavoite on, että kertomuksen pohjalta eduskunnalla olisi valmius arvioida hallituksen toimintaa, jotta perustuslain mukainen parlamentaarinen valvonta toteutuu.

Käsittelyssä oleva — neljään osaan jaettu — kertomus ei valiokunnan mielestä tuo valiokunnan kannalta merkittävää muutosta aikaisempaan kertomusmenettelyyn, eikä se siten täysin vastaa em. uudistustyön tavoitetta. Kertomusmenettelyä on kehitettävä edelleen yhteistyössä eduskunnan kanssa.

##### **Kertomuksen sisällöstä**

Valiokunnan ei ole mahdollista käydä läpi kaikkia yksittäisiä kertomuksen osioita, mutta valiokunta haluaa muutamalla esimerkillä kiinnittää huomiota kertomuksen sisällön kehittämistarpeisiin.

Sisältö on edelleen pitkälti kuvailevaa (Suomi osallistui...Suomi oli aktiivinen...). Koska kertomus laaditaan eduskunnalle, tulisi siinä kiinnittää aiempaa enemmän huomiota siihen, miten eduskunnan tahto ja kannanotot on tosiasiallisesti otettu huomioon hallituksen toiminnassa.

Suomen yhden keskeisen ulkopoliittisen tavoitteen eli YK:n turvallisuusneuvoston jäsenyyskampanjan epäonnistuminen (vuonna 2012 syksyllä) on sivuutettu kertomuksessa viittaamalla siihen, että Suomi on toiminut YK:n toiminnan ja reformin vahvistamiseksi. Tässä yhteydessä olisi valiokunnan mielestä ollut syytä linjata, miten Suomi on kehittänyt toimintaansa YK:ssa kampanjan epäonnistumisen johdosta laadittujen arvioiden ja suositusten perusteella, ml. International Peace Instituten raportti.

Suomen osallistumista kansainväliseen kriisinhallintaan koskevasta osuudesta puuttuvat huomiot siitä, miten toimintaa on kehitetty ulkoasiainvaliokunnan (ja puolustusvaliokunnan) peräänkuuluttaman vaikuttavuuden arvioinnin vahvistamiseksi, asia johon myös Valtiontalou-

den tarkastusvirasto (VTV) kiinnitti huomiota vuoden 2013 raportissaan.

Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa kuvataan kertomuksessa aktiiviseksi. Vaikuttavuuden näkökulmasta olisi ollut perusteltua kiinnittää huomiota myös siihen, miten muuttuneessa toimintaympäristössä, jossa kehittyvien maiden rooli vahvistuu ja länsimaiden arvot ja ihmisoikeuksiin liittyvät tavoitteet asetetaan usein kiistanalaiseksi, voidaan parhaiten edistää ihmisoikeuksien toteutumista. Valiokunta on korostanut ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion kunnioittamiseen liittyvän toiminnan tehostamista ja kumppanuuksien kehittämistä aiemmissa kannanotoissaan (mm. UaVL 7/2013 vp, UaVL 6/2013 vp, UaVM 3/2012 vp).

### Arviointimenetelmä

Valiokunta pitää erityisen tärkeänä, että hallituksen toiminnan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta koskeva osuus (nykyiset osat I ja II) on sisällöltään ja muodoltaan niin selkeä, että parlamentaarisen valvonnan toteuttaminen on sen pohjalta mahdollista ilman laajaa lisäselvitysten tai asiantuntijakuulemisten järjestämistä.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeviin osioihin tulisi pyrkiä sisällyttämään arvio siitä, miten esimerkiksi Suomen valinnalla johonkin toimikuntaan / järjestön johtoelimiin tai osallistumisella johonkin toimintaan on käytännössä voitu tehokkaammin toteuttaa hallituksen ao. sektorille asettamia poliittisia tavoitteita. Pelkkä valinta tai osallistuminen ei välttämättä kerro, mitä on saatu aikaan tavoitteiden suhteen.

Kertomuksen arvioinneissa ja käytetyissä menetelmissä tulisi pyrkiä yhdenmukaisuuteen ja riippumattomuuteen. Esimerkiksi puolustusministeriön osioissa on toiminnallisten tavoitteiden toteutumista koskeva taulukko, mutta vastaavanlaista menetelmää ei ole ulkoministeriön jaksossa, vaikka esimerkiksi kriisinhallinnan osalta toiminta on horisontaalista. Kertomukseen voitaisiinkin ehkä sisällyttää erilliset hallituksen horisontaalista toimintaa koskevat osiot, jotta toiminnan kokonaisvaikutuksia voitaisiin arvioida paremmin. Arvioinnin yhdistämisellä

voitaisiin vaikuttaa myönteisesti / kannustaa myös yhteistoiminnan vahvistamiseen eri ministeriöiden välillä.

Valiokunta huomauttaa, että esimerkiksi ulkoministeriön kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön tuloksellisuutta koskeva osuus on ministeriön taholta arvioitu asteikolla "hyvä - erinomainen". Valiokunta on samaan aikaan kehityspolitiikkaa koskevan selonteon käsittelyssä päättänyt varsin erilaiseen tulokseen (UaVM 9/2014 vp) ja edellyttänyt sen johdosta kehityspolitiikan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden osalta riippumattomaan arvioon perustuvaa selvitystä vuoden 2015 alussa.

Yksi kertomuksen operatiivisuutta vahvistava kehittämisidea voisi olla se, että kertomus sisältäisi vain yleisluontoisesti ne kunkin ministeriön osuudet, joista ei ole erikseen annettu eduskunnalle vastaavaa selvitystä tai selontekoa. Näiltä osin kertomuksessa voitaisiin yksityiskohtien osalta viitata vastaaviin asiakirjoihin. Vuosikertomuksen I ja II osiossa voitaisiin tiivistää, miten eduskunnan keskeiset lausumat on toteutettu toiminnan kehittämiseksi. Nyt lausumat käsitellään erillisinä osassa IV, eivätkä tekstiosuudet/arviot siten välttämättä vastaa toisiaan.

### Lausumat

Ulkoasiainvaliokunta on kiinnittänyt johdonmukaisesti huomiota lausumamenettelyn kehittämistarpeeseen (viimeksi UaVL 9/2013 vp). Valiokunta on katsonut, että nykyinen lausumamenettely ei ole tehokas väline hallituksen toiminnan seurannassa. Valiokunta huomauttaa, että kertomukseen liittyvistä lausumista voidaan tehdä jopa virheellisiä johtopäätöksiä, kun lausumiin vastaaminen valtioneuvoston taholta ei ole aina yhtenäistä eikä johdonmukaista. Valiokunta on todennut, että lausumamenettelyn lisäarvo on nyky muodossaan vähäinen.

Perustuslaki takaa eduskunnalle laajan tietojensaantioikeuden, ja tiedonsaannissa on tapahtunut huomattavia parannuksia sitten lausumamenettelyn käyttöönoton (1970-luvulla). Kertomuksesta ei kuitenkaan käy ilmi, mihin toimen-

piteisiin hallitus on ryhtynyt tehostakseen ulkoasiainvaliokunnan oikea-aikaista tiedonsaantia.

Valiokunta on osaltaan tehostanut vuoropuhelua valtioneuvoston kanssa. Valiokunta on vakiinnuttanut kirjalliset UTP-selvitykset keskeiseksi menettelyksi perustuslain 97 §:n mukaisen parlamentaarisen valvonnan toteuttamiseksi. Nykyinen lausumamenettely ei pidä sisällään mm. näiden selvitysten johdosta annettujen lausumien seurantaakin lainkaan.

Valiokunta kiirehtii lausumamenettelyn kehittämistä niin sisällöllisesti kuin teknisesti osana kertomusmenettelyn uudistamista. Osa parannusta voisi olla, kuten valiokunta on edellä esittänyt, että hallituksen lausumien johdosta aloittamat keskeiset toimenpiteet sisällytettäisiin kertomuksen I tai II osioon eikä erilliseen lausumavastausosaan (IV). Tavoitteena tulisi olla mahdollisimman operatiivinen työväline eduskunnan ja hallituksen yhteistyölle.

Valiokunta toteaa käsittelyssä olevan kertomuksen lausumista seuraavaa:

Hallitus on ryhtynyt seuraavien lausumien johdosta osin toimenpiteisiin, mutta lausumat ovat edelleen tarpeellisia.

*Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009 (VNS 1/2009 vp — EK 17/2009 vp)*

Eduskunta hyväksyi seuraavan kannanoton:

5. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy toimiin siviilikriisinhallinnan kotimaan valmiuksien kehittämiseksi tasolle, joka mahdollistaa Suomen siviilikriisinhallintaosallistumisen kestävästi vähintään siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian määrittämälle vähimmäistasolle.

Valiokunta totesi mietinnössään UaVM 5/2014 vp, että hallitus on ryhtynyt lausuman johdosta toimenpiteisiin. Lausuma on käynyt tarpeettomaksi siltä osin kuin esitettyihin selvityspyyntöihin vastataan valiokunnan mietinnön UaVM 1/2013 vp mukaisesti, ja se voidaan poistaa, paitsi kohta 5. Vuosikertomuksessa 2013 lausuma 5 on kuitenkin poistettu, valiokunta pitää lausumaa edelleen ajankohtaisena.

*Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012 (EK 6/2013 vp — VNS 6/2012 vp)*

Eduskunta hyväksyi 8.5.2013 seuraavat ulkoasiainvaliokunnan mietinnön mukaiset kannanotot:

1. Eduskunta edellyttää, että selonteosta kehitetään kokonaisvaltainen turvallisuusstrategia, joka ohjaa tasapainoisesti kaikkia turvallisuuden alalla toimivia hallinnonaloja ja niiden voimavarojen kehittämistä, ml. kyberturvallisuus, huoltovarmuus ja energiaturvallisuus,

2. Eduskunta edellyttää, että turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekomenettelyä kehitetään niin, että linjausten toteutuminen ja ohjauvaikutus yli hallituskausien vahvistuu ja että valtioneuvosto ryhtyy yhteistyössä eduskunnan kanssa toimenpiteisiin menettelyn kehittämiseksi.

3. Eduskunta edellyttää, että selkeään toimeksiantoon perustuva laajapohjainen parlamentaarinen seurantaryhmä asetetaan tukemaan selonteon valmistelua alusta saakka.

4. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto antaa eduskunnalle selvityksen pohjoismaisen turvallisuus- ja puolustusyhteistyön etenemisestä.

5. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto antaa eduskunnalle selvityksen kyberstrategian toimeenpanon etenemisestä vuoden 2014 alussa.

6. Eduskunta edellyttää, että sotilaallisen kriisinhallinnan järjestelyjen kehittämisessä tavoitteeksi tulee asettaa kansallisen kriisinhallintaveteraaniohjelman laadinta.

7. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy toimenpiteisiin, jotta seuraavan vaalikauden alussa eduskunnalla on käytössään selvitys puolustuksen pitkän aikavälin haasteista ja niihin vastaamisesta, jotta puolustusjärjestelmän toimivuus varmistetaan vuoden 2015 jälkeisellä kaudella. Tämä edellyttää, että puolustusvoimille taataan edellytykset täyttää lakisäätiset tehtävänsä myös 2020-luvulla, josta lopulliset päätökset tekee seuraava hallitus ja eduskunta.

*Jalkaväkimiinat (HE 15/2011 vp — EV 47/2011 vp)*

1. Eduskunta edellytti 25.11.2011, että valtioneuvosto toteuttaa jalkaväkimiinojen suorituskyvyn korvaamiseen tarkoitettuja ohjelmia puolustusmenojen leikkaamisesta huolimatta.

2. Eduskunta edellytti, että jalkaväkimiinojen korvausohjelman toteuttamisesta annetaan vuosittain selvitys ulkoasiain- ja puolustusvaliokunnille.

4. Eduskunta edellytti, että valtioneuvosto edistää Ottawan sopimuksen kattavuuden ja tehokkuuden lisäämistä, muun muassa Euroopan unionin kautta.

*Ulkoasiain-, puolustus- ja sisäasiainministeriön yhteisen vakautusrahaston perustamismahdollisuuden selvittäminen (K 5/2010 vp — EK 56/2010 vp)*

Eduskunta edellytti 10.3.2011 käsitellessään hallituksen toimenpidekertomusta vuodelta 2009:

4. että valtioneuvosto selvittää seuraavan vaalikauden alussa ulkoasiain-, puolustus- ja sisäasiainministeriön yhteisen vakautusrahaston perustamismahdollisuuden.

*Afganistanin tilanne (Afganistan, sotilaallinen kriisinhallinta VNS 2/2011 vp — EK 4/2012 vp)*

Eduskunta edellytti 30.3.2012 valtioneuvoston ryhtyvän seuraaviin toimenpiteisiin:

1. Valtioneuvosto valmistelee vastaisuudessa eduskunnalle annettavat kriisinhallintatilanteita koskevat selvitykset tai selonteot kokonaisvaltaisesti mukaan lukien Suomen osallistumisen kaikki osa-alueet kattaen diplomatian, kehityksen, rauhavälityksen, siviilikriisinhallinnan ja sotilaallisen kriisinhallinnan sekä toiminnan vaikuttavuusarvion.

2. Valtioneuvosto antaa eduskunnalle säännönmukaisesti selvityksen Afganistanin kehityksestä ja Suomen kokonaispanoksen toimeenpanosta ja vaikuttavuudesta mukaan lukien kriisinhallintaoperaation kehitys.

3. Valtioneuvosto antaa eduskunnalle hyvissä ajoin laaja-alaisen selvityksen suunnitelmista Suomen mahdollisiksi osallistumismuodoiksi ISAF-seuraajaoperaatioon vuoden 2014 jälkeen.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan ulkoasiainvaliokunta esittää,

*että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 26 päivänä syyskuuta 2014

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  
Tom Packalén /ps (osittain)

Juha Sipilä /kesk  
Jutta Urpilainen /sd  
Ben Zyskowitz /kok  
vjäs. Jouni Backman /sd  
Seppo Kääriäinen /kesk  
Jussi Niinistö /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Raili Lahnalampi.