

Ulkoasiainvaliokunnan mietintö n:o 16 hallituksen esityksestä laiksi kehitysyhteistyötä koskevan kertomuksen antamisesta eduskunnalle

Eduskunta on päätöspöytäkirjan ottein 17 päivästä syyskuuta 1985 lähettänyt hallituksen edellä mainitun esityksen n:o 100 ulkoasiainvaliokuntaan. Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta liitteenä olevan lausunnon. Asian johdosta ovat olleet kuultavina osastopäällikkö Kai Helenius ja kehitysyhteistyöneuvos Liisa Mäkelä ulkoasiainministeriöstä. Käsiteltyään asian ulkoasiainvaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan, että hallituksen tulisi vuosittain antaa eduskunnalle kertomus kehitysyhteistyöstä. Lakiehdotus on esityksen mukaan käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla, koska se merkitsee uusien tehtävien antamista eduskunnalle.

Hallituksen ensimmäinen kehitysyhteistyöpoliittinen selonteko annettiin eduskunnalle 6 päivänä maaliskuuta 1984. Selonteon johdosta käydyssä keskustelussa esitettiin erilaisia vaihtoehtoja eduskunnan vaikutus- ja valvontamahdollisuuksien lisäämiseksi kehitysyhteistyössä. Tällaisina esitettiin muun muassa kehitysyhteistyötä koskevan lain säätäminen ja säännöllinen kehitysyhteistyöselontekomenettely.

Lokakuussa 1984 ulkoasiainvaliokunta käsitteli eräiden toivomusaloitteiden pohjalta eduskunnan vaikutus- ja seurantamahdollisuuksien lisäämistä kehitysyhteistyössä. Valiokunta päätyi esittämään, että hallitus antaisi määräajoin eduskunnalle kertomuksen, jonka pohjalta eduskunta voi aiempaa yksityiskohtaisemmin vaikuttaa harjoitetun kehitysyhteistyön toteutukseen. Eduskunta yhtyi sittemmin ulkoasiainvaliokunnan näkemykseen ja lausui toivomuksen, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin kehitysyhteistyötä koskevan kertomuksen antamiseksi vuosittain eduskunnalle.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten ulkoasiainvaliokunta toteaa, että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n säätämässä järjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

kehitysyhteistyötä koskevan kertomuksen antamisesta eduskunnalle

Eduskunnan päätöksen mukaisesti (*poist.*) säädetään:

1 ja 2 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 1985

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Liikanen, varapuheenjohtaja Zilliacus, jäsenet Aaltonen,

Elo, Hetemäki-Olander, Kanerva, Kortessalmi, E. Laine, Paasio, Puolanne, Pursiainen, Tuomaala ja Väänänen sekä varajäsen Paasilinna.

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä,
28 päivänä marraskuuta 1985
Lausunto n:o 20

Ulkoasiainvaliokunnalle

Ulkoasiainvaliokunta on kirjeellään 20 päivästä syyskuuta 1985 eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 100 laiksi kehitysyhteistyötä koskevan kertomuksen antamisesta eduskunnalle. Asian johdosta ovat olleet kuultavina eduskunnan pääsihteeri Erkki Ketola, professori Mikael Hidén, tutkijaprofessori Antero Jyränki ja professori Ilkka Saraviita. Lisäksi valiokunta on saanut oikeustieteen tohtori Kauko Sipposelta asiaa koskevan kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin. Käsittelyään asian yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen mukaan hallituksen tulisi antaa vuosittain eduskunnalle kertomus kehitysyhteistyöstä. Esityksen perustelujen mukaan tällaisen kertomuksen antaminen säännöllisesti eduskunnan käsiteltäväksi merkitsee uusien tehtävien antamista eduskunnalle, mikä edellyttää lakiehdotuksen käsittelemistä perustuslainsäätämisyksityksessä.

Perustuslaeissa eduskunnan käsiteltäviksi säädettyjen kertomusten lisäksi eduskunnalle annetaan esimerkiksi Oy Alko Ab:n hallintoneuvoston kertomus, valtioneuvoston kertomus toimenpiteistä työllisyyslain soveltamisesta ja kertomus valtion investointirahaston toiminnasta. Mainituista kertomuksista on alkoholiyhtiön kertomuksen antamisesta eduskunnalle annettu laki säädetty perustuslainsäätämisyksityksessä. Sen sijaan työllisyyskertomusta ja investointirahaston toimintakertomusta koskevat säännökset on annettu — tosin perustuslakivaliokuntaa kuulemata — tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Lainsäädäntökäytäntö on näin ollen eduskunnalle annettavien kertomusten säätämisyksityksestä ollut epäyhtenäinen. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin kannanotoissaan, esimerkiksi lau-

sunnossa n:o 4/1985 vp. hallituksen esityksestä n:o 121/1984 vp. laiksi kansaneläkelain muuttamisesta, katsonut, että uusia tehtäviä voidaan eduskunnalle lähtökohtaisesti antaa vain perustuslainsäätämisyksityksessä säädetyllä lailla. Lisäksi valiokunta on lausunnossaan n:o 17/1985 vp. hallituksen esityksestä n:o 16 ydinenergia-laiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi pitänyt ydinlaitoksen rakentamista koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen tarkastamista sellaisena uutena ja valtiopäiväjärjestyksen 63 §:n kannalta myös uudenmuotoisena eduskunnalle tulevana tehtävänä, josta on säädettävä perustuslainsäätämisyksityksessä.

Arvioitaessa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen käsittelyjärjestystä on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan keskeinen merkitys annettava sille, millä tavoin kehitysyhteistyökertomus liittyy perustuslaeissa järjestettyihin eduskunnan ja hallituksen välisiin suhteisiin. Tältä kannalta on otettava huomioon hallitusmuodon 36 §, josta ilmenee eduskunnan ja valtioneuvoston välisen suhteen rakentuvan niin sanotun parlamentarismin periaatteen varaan. Sanotun periaatteen mukaista on, että eduskunnalla on tarvittavat keinot seurata hallituksen käytännön toimintaa. Lakiehdotuksen tarkoittama kehitysyhteistyökertomus on ymmärrettävä juuri tällaiseksi keinoksi.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että hallituksen kehitysyhteistyökertomuksen antaminen eduskunnalle on sopusoinnussa niiden järjestelyjen kanssa, joille eduskunnan ja hallituksen väliset suhteet perustuslakien mukaan rakentuvat. Lakiehdotuksen säätämisyksityksen arviointiin vaikuttaa myös se, että kertomuksen käsittelyä on pidettävä eduskunnan hallituksen toimintaan kohdistaman seurannan ja valvonnan kannalta tavanomaisena ja valtiopäiväjärjestyksen jo säätelmänä menettelytapana. Perustuslakivalio-

kunta kiinnittää huomiota vielä siihen, että lakiehdotuksen tarkoituksena on antaa eduskunnalle täydellisempi kuva kuin tähän asti kehitysyhteistyön toteutuksesta ja myös tehokkaampi mahdollisuus vaikuttaa kehitysyhteistyön hoitoon. Näin ollen lakiehdotus on sopusoinnussa valtiopäiväjärjestyksen 29 §:n kanssa, joka sääntelee yleistä kertomusta hallituksen toimenpiteistä.

Edellä olevan johdosta perustuslakivaliokunta katsoo, että hallituksen esitykseen sisältyvä la-

kiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa asian johdosta, kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että ehdotus laiksi kehitysyhteistyötä koskevan kertomuksen antamisesta eduskunnalle on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Ben Zyskowitz

Ilkka O. Jumppanen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja A. Kemppainen, jäsenet Aal-

tio, Alho, Anttila, Eenilä, Hämäläinen, Jansson, Kärhä, J. Mikkola, Muroma, Nieminen, Peltola, Pokka ja Skinnari sekä varajäsen Roos.

Eriävä mielipide

Eduskunnan tehtävät on osoitettu perustuslaeissa ja välittömästi perustuslain säännöksiin nojaavissa alemmanasteisissa säännöksissä. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ei ole mahdollista antaa eduskunnalle uusia tehtäviä.

Tärkeimmistä eduskunnalle annettavista kertomuksista säädetään perustuslaeissa, kuten esimerkiksi hallituksen kertomuksesta (VJ 29 §), kertomuksesta valtiovarain hoidosta ja tilasta (VJ 30.2 §), valtiontilintarkastajien kertomuksesta (VJ 30.3 §) sekä oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen kertomuksesta (HM 48—49 §).

Vallanjakoperiaatteen mukaan eduskunta voi osallistua hallintoon vain mikäli näin on nimenomaisesti perustuslaeissa säädetty. Perustuslakivaliokunnan vakiintunut käytäntö on tähän saakka

ollut sellainen, että kertomuksen antaminen tuo eduskunnalle toimeenpanotehtäviä vastoin valtiovallan kolmijaon periaatetta ja uutena tehtävänä on siten edellytettävä perustuslainsäätämisyjärjestystä.

Kertomuksen antaminen toiminnasta eduskunnalle merkitsee asian vireillepanoa erillisenä valtiopäivillä. VJ 63 §:n mukaan kertomukset käsitellään valmistelevasti valiokunnassa ja eduskunnan ainoassa käsittelyssä.

Edellä esitetyn perusteella katsomme, että käsiteltävänä oleva, uudentyyppistä hallituksen kertomusta eduskunnalle koskeva laki on eduskunnalle toimeenpanovaltaa antavana sekä erityisen asioiden vireillepanomahdollisuuden perustavana käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 1985

Hannele Pokka
Lea Kärhä

Sirkka-Liisa Anttila
Impi Muroma

