

Ulkoasiainvaliokunta

Hallituksen vuosikertomus 2014

Tarkastusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen vuosikertomus 2014 (K 9/2015 vp): Asia on saapunut ulkoasiainvaliokuntaan lausunnon antamista varten tarkastusvaliokunnalle. Määräaika: 25.9.2015.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- valtiosihteeri Peter Stenlund, ulkoasiainministeriö
- alivaltiosihteeri Pirkko Hämäläinen, ulkoasiainministeriö
- ulkoasiainneuvos Terhi Hakala, ulkoasiainministeriö
- lähetystöneuvos Minna Laajava, ulkoasiainministeriö
- lähetystöneuvos Hanna Nissinen, ulkoasiainministeriö

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Kertomusmenettely on perustuslain 46 §:n mukainen velvoite, jotta eduskunta saisi tietoa hallituksen toiminnasta, valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä toimenpiteistä, joihin hallitus on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt. Kertomusmenettelyä on viime vuosien aikana uudistettu tarkoituksena vähentää erillisten raportointien määrää. Valiokunta on pitänyt kertomuskäytännön tehostamista parlamentaarisen valvonnan toteuttamisen kannalta perusteltuna (UaVL 9/2013 vp, UaVL 3/2014 vp).

Valiokunta on kiinnittänyt kertomusten käsittelyn yhteydessä johdonmukaisesti huomiota eduskunnan laajaan tietojensaantioikeuteen (UaVL 3/2014 vp). Valiokunta korostaa, että valtioneuvoston on kiinnitettävä erityistä huomiota ulkoasiainvaliokunnan oikea-aikaisen tiedonsaannin varmistamiseen. Valiokunta on osaltaan tehostanut vuoropuhelua valtioneuvoston kanssa vakiinnuttamalla kirjalliset UTP-selvitykset keskeiseksi menettelyksi perustuslain 97 §:n mukaisen parlamentaarisen valvonnan toteuttamiseksi.

Valiokunnan lausunto UaVL 1/2015 vp

Kertomuksen sisällöstä

Hallituksen vuosikertomuksen 2014 sisältöteemaksi on ulkoasiainministeriön osalta valittu Ukraina ja Venäjä. Teeman valinta on vuoden 2014 tapahtumien valossa perusteltu. Valiokunta kuitenkin painottaa, että ulko- ja turvallisuuspolitiikan parlamentaarisen valvonnan kannalta eduskunnan ja valtioneuvoston aktiivisen ja oikea-aikaisen vuorovaikutuksen merkitys on jatkuvasti korostumassa. Ukrainan konflikti ja kärjistymässä oleva pakolaiskriisi ovat esimerkkejä siitä, miten kansainvälisessä tilanteessa voi tapahtua äkillisiä käänteitä, joiden vaikutukset ulottuvat nopeasti myös Suomeen ja joiden käsittely edellyttää nopeatahtista eduskunnan ja valtioneuvoston vuorovaikutusta.

Valiokunnan tiedonsaanti Ukrainan konfliktin etenemisestä on perustunut pääsääntöisesti ulkoasiainneuvoston kokousten yhteydessä järjestettyjen ulkoministerin kuulemisten ja UTP-kirjelmien varaan. Valiokunta kuuli kertomuksen asiantuntijakuulemisten yhteydessä asiantuntijoita konfliktin nykyvaiheesta.

Valiokunta toteaa, että liittäessään Ukrainaan kuuluvan Krimin niemimaan itseensä maaliskuussa 2014 Venäjä rikkoi toimillaan kansainvälisen oikeuden keskeisiä normeja ja Euroopan turvallisuuden peruseräitä. Krimin niemimaan valtaus ja Itä-Ukrainan vakauden horjuttaminen mahtuvat selvästi YK:n peruskirjan 2 artiklan 4 kappaleen voimankäytön kiellon ja sen vakiintuneiden tulkintojen piiriin. Kyse ei ole toiminnasta, joka herättäisi voimankäytön kannalta uusia oikeudellisia kysymyksiä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin tässä yhteydessä huomiota kansainvälisten suhteiden poliittiseen ulottuvuuteen, jolla on käytännössä usein oikeudellista ulottuvuutta suurempi merkitys.

Valiokunta katsoo Yhdysvaltojen ja Venäjän vuorovaikutuksen korostuvan toisiinsa kietoutuneiden suuren luokan kansainvälisten kysymysten, kuten Iranin ydinohjelman, Syyrian sisällissodan, islamistisen fundamentalismin, Ukrainan konfliktin ja pakolaiskriisin, edellyttämien ratkaisujen etsinnässä. Näiden kysymysten heijastumat vaikuttavat suoraan myös Itämeren alueen turvallisuustilanteen kehittymiseen.

Ulkoasiainministeriön toimialan muutokset

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ulkoasiainhallinnon säästötoimenpiteitä on jouduttu jatkamaan kansainvälispoliittisen tilanteen lisääntyneestä epävarmuudesta huolimatta. Valiokunta totesi lausunnossaan hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2015 (UaVL 4/2014 vp) olevansa huolissaan ulkoasiainministeriön hallinnonalaan kohdistuvien leikkausten pitkän aikavälin vaikutuksista Suomen ulko-, turvallisuus- ja kehityspolitiikkaan. Valiokunta arvioi edellä mainitussa lausunnossaan, että mikäli budjetoinnin peruslähtökohtiin ei saada muutosta, ollaan ajautumassa tilanteeseen, jossa Suomen kansallisten intressien aktiivinen edistäminen vaarantuu. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä erityistä huomiota Suomen puheenjohtajuuteen Arktisessa neuvostossa vuonna 2017, jonka menestyksellinen hoitaminen tilanteessa, jossa Venäjän ja Yhdysvaltojen suhteet ovat jännittyneet, on erityisen tärkeää ja edellyttää riittävää resursointia. Valiokunta tarkastelee ulkoasiainhallinnon resurssikehitystä tarkemmin tulevassa lausunnossaan hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2016.

Valiokunnan lausunto UaVL 1/2015 vp

Käsitteltävänä olevan kertomuksen mukaan kertomuskaudella jatkettiin Team Finland -toiminnan kehittämistä. Valiokunta pitää tavoitetta oikean suuntaisena, mutta tuloksiltaan toistaiseksi riittämättömänä. Team Finlandin toimintamallia on luonnehdittu byrokraattiseksi ja liian jäykäksi, jotta se kykenisi tarkoitetulla tavalla edistämään suomalaisyritysten kaupankäynti- ja toimintaedellytyksiä ulkomailla. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota pääministeri Juha Sipilän hallituksen päätökseen nostaa Team Finlandin kehittäminen kärkihankkeidensa joukkoon. Sipilän hallituksen tavoitteena on Team Finland -toiminnan tehostaminen mm. lisäämällä julkisten TF-palveluiden asiakaslähtöisyyttä. Valiokunta tarkastelee aihetta tarkemmin tulevassa lausunnossaan hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2016.

Lausumat

Valiokunta toteaa käsittelyssä olevan kertomuksen lausumista seuraavaa:

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 kestäväen kohottamisen vähintään siviilikriisinhallinnan kansallisen strategian määrittämälle vähimmäistasolle.

Valiokunta toteaa, että valtioneuvosto on ryhtynyt lausuman johdosta toimenpiteisiin, mutta lausuma on edelleen tarpeellinen.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012 (VNS 6/2012 vp — EK 6/2013 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 ohjausvaikutus 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.

Valiokunnan lausunto UaVL 1/2015 vp

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 lakisääteiset tehtävänsä myös 2020-luvulla, josta lopulliset päätökset tekee seuraava hallitus ja eduskunta.

Valiokunta toteaa, että valtioneuvoston toimenpiteet lausuman kohtien 4.—7. johdosta riittävät, mutta lausuma on edelleen tarpeellinen kohtien 1.—3. osalta.

Afganistanin tilanne (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, rauhanvälityksen, 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.

Valiokunta toteaa, että valtioneuvosto on ryhtynyt lausuman johdosta riittäviin toimenpiteisiin ja lausuma on käynyt tarpeettomaksi. Eduskunnan edellyttämä kriisinhallintatilanteita koskeva kokonaisvaltainen valmistelu on omaksuttu tarkoitetulla tavalla sotilaallista kriisinhallintaa koskevien selvitysten ja selonteiden lähtökohdaksi. Afganistanin tilanteen säännöllinen seuranta voidaan jatkossa toteuttaa eduskunnalle puolivuositain annettavien kriisinhallintakatsausten osana. Tasavallan presidentti päätti Suomen osallistumisesta ISAF-seuraajaoperaatio Resolute Supportiin noin 80 sotilaalla 1.1.2015 alkaen. Operaation etenemistä seurataan kriisinhallintakatsausten kautta tai erilliselviksin, mikäli tarvetta ilmenee.

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

1. Eduskunta edellytti 25.11.2011, että valtioneuvosto toteuttaa jalkaväkimiinojen suorituskyvyn korvaamiseen tarkoitetut ohjelmat puolustusmenojen leikkaamisesta huolimatta.

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

Valiokunnan lausunto UaVL 1/2015 vp

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

Valiokunta toteaa, että valtioneuvosto on ryhtynyt lausuman johdosta riittäviin toimenpiteisiin, mutta lausuma on edelleen tarpeellinen. Jalkaväkimiinojen suorituskyvyn korvausohjelman mukaiset hankinnat käynnistyivät vuonna 2009, ja ne päättyvät suunnitelman mukaan vuonna 2016.

Ulkoasiain-, puolustus- ja sisäasiainministeriön yhteisen vakausrahaston 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.

Valiokunta toteaa, että valtioneuvosto on ryhtynyt lausuman johdosta toimenpiteisiin. Rahoitus-tilanteesta johtuen vakauttamisrahaston perustamista ei arvioida mahdolliseksi. Tilanteen niin vaatiessa kehitysyhteistyön rahoituksessa voidaan käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa käyttää nopeutettua ja joustavaa menettelyä, jotta voidaan vastata sellaisiin konfliktitilanteisiin, joita avun pitkäkestoisessa suunnittelussa ei voida välttämättä ottaa ennakoivasti huomioon. Valiokunta toteaa, että lausuma on käynyt tarpeettomaksi.

Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Keski-Afrikan tasavallassa (VNS 2/2014 vp — EK 8/2014 vp)

Eduskunta on kirjelmässään ilmoittanut hyväksyneensä selonteon johdosta seuraavan lausunnon:

1. Eduskunta hyväksyy suomalaisten joukkojen osallistumisen operaatioon, mutta edellyttää, että valtioneuvosto täydentää suomalaisen joukon tehtäviin ja kustannuksiin liittyviä tietoja operaation käynnistymisen jälkeen antamalla niistä ulkoasiainvaliokunnalle selvityksen.

2. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto sisällyttää vastaisuudessa kriisinhallintaoperaatioita koskeviin selontekoihin tai selvityksiin arvion siitä, millä tavalla kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan lähestymistapaa on noudatettu operaatioiden suunnittelussa niin EU:ssa kuin kansallisesti.

3. Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto tiedottaa säännönmukaisesti jokaisen kriisinhallintaoperaation päätyttyä kullekin operaatiolle asetettujen tavoitteiden ja vaikuttavuuden toteutumisesta antamalla niistä ulkoasiainvaliokunnalle selvityksen.

Valiokunta toteaa, että valtioneuvosto on ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin lausuman kohtien 1.—2. osalta ja ne ovat käyneet tarpeettomiksi. Lausuman kohta 3. on edelleen tarpeellinen.

Kehityspolitiikan vaikuttavuutta ja johdonmukaisuutta käsittelevä valtioneuvoston selonteko (Kohti reilumpaa maailmaa ilman köyhyyttä VNS 5/2014 vp — EK 26/2014 vp)

Valiokunnan lausunto UaVL 1/2015 vp

Eduskunta on hyväksynyt selonteon johdosta mietinnön mukaisen kannanoton, että eduskunta edellyttää valtioneuvoston ryhtyvän seuraaviin toimenpiteisiin:

1. Valtioneuvosto laatii kerran vaalikaudessa selonteon, jossa Suomen kehityspolitiikan sisällön, mukaan lukien painopisteiden ja kohdemaiden, lisäksi arvioidaan saavutettuja tavoitteita, pitkän aikavälin vaikuttavuutta ja toimeenpanossa ilmenneitä ongelmia. Seuraavan vaalikauden alussa eduskunnalle tulee antaa selvitys, jossa arvioidaan perinteisen kehitysyhteistyön uudistamista ja vaihtoehtoja kehitysmaiden tukemiseksi ja köyhyyden vähentämiseksi. Selvityksen pohjaksi valtioneuvoston tulee teettää riippumaton arvio nykymuotoisen kehitysyhteistyön vaikuttavuudesta.
2. Valtioneuvoston kanslian johdolla EU-koordinaatiota käytetään tehokkaasti kehityspoliittisen johdonmukaisuuden vahvistamiseksi.
3. Valtioneuvosto ryhtyy toimenpiteisiin yksityissektorin toimintaedellytysten vahvistamiseksi kehitysyhteistyössä ja elintarviketuotantoon ja maaseudun kehittämiseen kohdennettavan määrärahan kasvattamiseksi.

Valiokunta toteaa, että valtioneuvosto on ryhtynyt toimenpiteisiin lausuman johdosta, mutta lausuma on edelleen tarpeellinen. Eduskunnan edellyttämä riippumaton arvio julkistettiin touku-kuussa 2015.

Konsulipalvelulain muutoksen toimeenpano (HE 102/2014 vp — EV 129/2014 vp)

Eduskunta edellyttää, että ulkoasiainministeriö seuraa ja arvioi konsulipalvelulain muutoksen toimeenpanoa ja palvelujen saantia vaikuttavuusarviointiin liittyvien epävarmuuksien vuoksi ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin palvelujen varmistamiseksi. Lainsäädännön toimivuudesta ja vaikutuksista tulee antaa ulkoasiainvaliokunnalle selvitys vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta.

Valiokunta toteaa, että valtioneuvosto on ryhtynyt toimenpiteisiin lausuman johdosta, mutta lausuma on edelleen tarpeellinen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ulkoasiainvaliokunta esittää,

että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 22.9.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Kaikkonen kesk
varapuheenjohtaja Pertti Salolainen kok

Valiokunnan lausunto UaVL 1/2015 vp

jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Pekka Haavisto vihr
jäsen Tom Packalén ps
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Antti Rinne sd
jäsen Veera Ruoho ps
jäsen Erkki Tuomioja sd
jäsen Jutta Urpilainen sd
jäsen Stefan Wallin r
jäsen Matti Vanhanen kesk
jäsen Sofia Vikman kok
jäsen Ben Zyskowicz kok
varajäsen Jaana Pelkonen kok
varajäsen Mika Raatikainen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Olli-Pekka Jalonen