

TARKASTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2008 vp

Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2007

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä huhtikuuta 2008 lähettänyt hallituksen toimenpidekertomuksen vuodelta 2007 (K 2/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan ja ulkoasiainvaliokuntaan ja samalla määrännyt, että pysyvien erikoisvaliokuntien on annettava asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina tämän käsittelyn pohjana olleen asian Eduskunnan hyväksymät lausumat (TRO 1/2007 vp) johdosta:

- eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen, eduskunnan apulaispääsihteeri Jarmo Vuorinen ja

eduskunnan lainsäädäntöjohtaja Keijo Koivukangas, eduskunnan kanslia

- ylitarkastaja Raimo Laitinen ja ylitarkastaja Arto Mäkelä, tarkastusvaliokunnan sihteeristö, eduskunta
- valtioneuvoston controller Soili Vasikainen, valtiovarain controller -toiminto
- hallitusneuvos Seija Salo, valtioneuvoston kanslia
- neuvotteleva virkamies Kirsti Vallinheimo, valtiovarainministeriö
- hallitusneuvos Tuula Lybeck, opetusministeriö
- neuvotteleva virkamies Kari Ilmonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori emeritus Voitto Helander
- professori Mikael Hidén.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tarkastusvaliokunta on kokouksessaan 17.4.2008 päättänyt, että asian K 2/2008 vp Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2007 yhteydessä käsitellään Eduskunnan hyväksymät lausumat, jota valiokunta on käsitellyt omana asianaan, TRO 1/2007 vp.

Tarkastusvaliokunnan sihteeristössä tehdyn selvityksen tavoite ja toteutus

Tarkastusvaliokunnan keskeisenä tehtävänä on valvoa eduskunnan tahdon toteutumista. Valiokunta havaitsi valtion tilinpäätöskertomuksesta antamansa mietinnön (TrVM 1/2007 vp) sekä talousarviosta antamansa lausunnon (TrVL 1/2007 vp) valmistelun yhteydessä, että eduskunnan hyväksymien talousarviolausumien toimeenpanossa on ilmeisiä kehittämistarpeita. Valiokunta päätti, että valiokunnan sihteeristössä paneudutaan perusteellisemmin kyseiseen on-

gelma-alueeseen ja laajennetaan selvitys koskemaan koko lausumamenettelyä.

Selvityksen tavoitteena oli tuottaa uutta tietoa lausumamenettelyn toimivuudesta ja eduskunnan tahdon toteutumisesta menettelyn jatkokehittämistä varten. Selvityksessä kartoitettiin lausumamenettelyn mahdollisia ongelmakohtia ja kehittämishaasteita. Kartoitus tehtiin haastatteleamalla eduskunnan virkamiehiä, ministeriöiden valmistelijoita ja yhdyshenkilöitä sekä käyttämällä kirjallista lähdeaineistoa. Kirjallisina lähteinä olivat valtion tilinpäätöskertomukset, hallituksen toimenpidekertomukset, kertomuksista annetut valiokuntien mietinnöt ja lausunnot, säädökset ja ohjeet, eduskunnan lausumarekisteri ja yksittäiset lausumat. Selvityksen tekivät ylitarkastajat Raimo Laitinen ja Arto Mäkelä tarkastusvaliokunnan sihteeristöstä.

Lausuman määrittely ja lainsäädäntöperusta

Eduskunnan lausumalla tarkoitetaan asian ratkaisevassa käsittelyssä päätettyä valtioneuvostoon kohdistuvaa eduskunnan tahdonilmausta. Eduskunnan työjärjestyksen 53 §:n (lakiehdotuksen käsittely) 5 momentin mukaan toisessa käsittelyssä, joka pidetään aikaisintaan kolmantena päivänä ensimmäisen käsittelyn päättymisestä, eduskunta päättää lakiesityksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä sekä mahdollisista lausumista asian johdosta. Työjärjestyksen muutoksen (PNE 2/2005 vp) perustelujen mukaan lausuma on vakiintunut eduskunnan reagoititavaksi hallituksen suuntaan. Lausuma sisältää mietinnön perusteluja vahvemman kannanoton hallitukselta siinä asiassa edellytettävistä toimenpiteistä.

Lausumien säädösperustassa ei yleensä nähty merkittäviä ongelmia. Huomiota kiinnitettiin mm. siihen, että asiasta on vaikea antaa tarkempia säädöksiä, tai siihen, että järjestelmä on nykyisellään joustava. Lausumamenettelyä pidettiin tärkeänä parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan välineenä. Usein korostettiin lausumien vahvaa poliittista velvoittavuutta. Kyseessä ei siis ole juridinen velvoittavuus, eikä sen tavoittelemista pidetty tarpeellisenakaan. Eduskunnal-

la todettiin olevan käytettävissään useita keinoja, jos esimerkiksi lausuman toimeenpano ei ole edennyt tarkoitetulla tavalla. Keinojen käytössä nähtiin kuitenkin lisäämismahdollisuuksia (esim. perustuslain 47 §:ssä säädetty tiedonsaantioikeus tai ministerin pyytäminen valiokuntaan). Todettakoon, että yksi asiantuntija piti selkeiden toimeenpanosanktioiden puuttumista lausumamenettelyn lähes ikiaikaisena ongelmana. Selvityksessä kävi ilmi, että lausuma-termin käyttö on selkiintymätöntä. Lausumaa on käytetty virheellisesti synonyymina mm. ponnelle.

Uuden valiokuntaoppaan (voimaan 1.2.2008) mukaan valiokunta voi — muusta asiasta kuin kertomuksesta tai selonteosta laadittavassa — mietinnössä ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman, joka sisältää valtioneuvostolle tai hallitukselle osoitetun kehotuksen ryhtyä toimenpiteisiin valtioneuvoston tai hallituksen toimivaltaan kuuluvassa jossakin asiassa. Kertomuksesta ja selonteosta laadittavassa mietinnössä ehdotetaan hyväksyttäväksi eduskunnan kannanotto. Todettakoon, että uusien ohjeiden mukaisesti kertomuksesta annettu kannanotto on eduskunnan lausumarekisterissä voinut muuttua lausumaksi (TrVM 2/2007 vp ja EK 25/2007 vp).

Lausuma kirjoitetaan yleensä muotoon: "Eduskunta edellyttää, että...". Valiokunnan ehdotus eduskunnan lausumaksi perustellaan mietinnön perustelujaksossa ja esitetään päätösehdotuksessa ponnien muodossa hyväksyttäväksi. Lausumaehdotus ei saa olla ristiriidassa mietinnön muiden päätösehdotusten kanssa eikä siten esimerkiksi vastoin hyväksyttäväksi ehdotetun lain säännöksiä.

Eduskunnan hyväksymä lausuma saatetaan valtioneuvoston tietoon sisällyttämällä se eduskunnan vastaukseen tai kirjelmään. Hallituksen toimenpidekertomuksessa ja valtion tilinpäätöskertomuksessa tehdään selkoa niistä toimenpiteistä, joihin asianomaisissa ministeriöissä on ryhdytty eduskunnan lausumien johdosta, tai ehdotetaan, että jokin lausuma ei anna enää aihetta toimenpiteisiin valtioneuvoston tai hallituksen taholta ja ilmoitetaan samalla syyt siihen.

Eduskunnan työjärjestyksen 32 §:n 4 momentin mukaan hallituksen toimenpidekertomus lähetetään valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan. Siltä osin kuin kertomus koskee ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, sen käsittelee kuitenkin ulkoasiainvaliokunta. Muut pysyvät erikoisvaliokunnat antavat eduskunnan päätöksen perusteella kertomuksesta lausuntonsa perustuslakivaliokunnalle (PNE 1/1999 vp, s. 20/I).

Lausuntomenettelyn avulla erikoisvaliokunnat voivat yleisesti arvioida hallituksen toimintaa kertomusvuoden aikana valiokunnan toimialalla (kertomuksen I osa). Olennaista kuitenkin on, että kukin erikoisvaliokunta saa lausuntomenettelyssä mahdollisuuden ottaa kantaa hallituksen toimenpiteisiin (kertomuksen III osa) valiokunnan mietinnössään ehdottamien, eduskunnan hyväksymien lausumien johdosta (PeVM 6/2006 vp, s. 2/I). Eduskunnan lausumiin kohdistuvan seurantatehtävän hoitaminen on kullekin erikoisvaliokunnalle kuuluva vähimmäisvaatimus hallituksen kertomusta käsiteltäessä (PeVM 6/2006 vp, s. 2). Erikoisvaliokunnat voivat lisäksi vakiintuneen käytännön perusteella ottaa toimenpidekertomuksen käsittelyn yhteydessä esille erityisteemoja, joiden käsittelemistä ne syystä tai toisesta pitävät tarpeellisenä (PeVM 6/2006 vp, s. 2/II). Valiokunnan toimialaan sinänsä kuuluvan, mutta toisen erikoisvaliokunnan mietinnön pohjalta hyväksytyn lausuman johdosta tehtyjen hallituksen toimenpiteiden tai näkemysten arviointi edellyttää alkuperäisen mietintövaliokunnan suostumusta. Valiokunta voi vaihtoehtoisesti saattaa oman arvionsa hallituksen toimenpiteistä tai näkemyksistä alkuperäisen mietintövaliokunnan tietoon ja harkittavaksi.

Perustuslakivaliokunta ei yleensä käsittele erikoisvaliokuntien lausuntoja hallituksen toimenpidekertomuksesta. Kertomusmietinnössään perustuslakivaliokunta kuitenkin ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton, jossa edellytetään hallituksen ottavan asianmukaisesti huomioon sekä ao. mietintöön että sen liitteinä oleviin erikoisvaliokuntien lausuntoihin sisälty-

vät eduskunnan aiempia lausumia ja muitakin seikkoja koskevat kannanotot.

Valtion tilinpäätöskertomuksessa esitetään talousarviolausumien ja lisätalousarviolausumien johdosta suoritettujen toimenpiteet. Kertomus lähetetään nykyisin valmistelevasti käsiteltäväksi tarkastusvaliokuntaan, jolle valtiovarainvaliokunta antaa eduskunnan päätöksen nojalla lausunnon. Tarkastusvaliokunta katsoo valtiovarainvaliokunnalta saamansa lausunnon perusteella, mitkä tilinpäätöskertomuksessa selostetut toimenpiteet ovat riittäviä tai lausumat ovat muutoin käyneet tarpeettomiksi.

Eduskunnan lausumalla tarkoitetaan valtioneuvostoon kohdistuvaa eduskunnan tahdonilmausta. Kyseessä on siis tärkeä osa parlamentaarista ohjausta ja valvontaa. Tärkeää on, että eduskuntatyössä käytettävien käsitteiden käyttö olisi selkeää ja yhdenmukaista. Lausuma-termin käyttö on kuitenkin edelleen selkiintymätöntä. Selvityksen perusteella lausumien lainsäädännöllistä perustaa ei ole tarpeen muuttaa. Kehittämismahdollisuuksia liittyy sen sijaan eduskunnan käytössä olevien keinojen käyttöön, ja ne koskevat esimerkiksi lausuman toimeenpanoa.

Lausumat ja niiden sisältö

Eduskunnan lausumarekisterin mukaan eduskunta on kolmella edellisellä vaalikaudella antanut lausuman tai lausumia yhteensä 613 asiassa (vaalikaudella 1995—1998 246:ssa, 1999—2002 184:ssä ja 2003—2006 183 asiassa). Yksittäisiä lausumia on vastaavana aikana annettu kaikkiaan noin 1 250. Viime vaalikaudella eduskunta hyväksyi, sen ensimmäisiä valtiopäiviä lukuun ottamatta, keskimäärin joka neljännen hallituksen esityksen yhteydessä lausuman tai lausumia. Hyväksytyt lausumat ovat lähes kokonaisuudessaan perustuneet valiokunnan mietinnössä ehdotettuun muotoiluun. Eniten lausumia on syntynyt valtiovarainvaliokunnan, sosiaali- ja terveysvaliokunnan, maa- ja metsätalousvaliokunnan sekä sivistysvaliokunnan aloitteesta (liite 1).

Asiantuntijakuulemisissa ja haastatteluissa lausumien antamiselle nähtiin useita erilaisia

syitä ja tarkoituksia. Usein kiinnitettiin huomiota siihen, että lausumilla on suuri merkitys poliittisen päätöksenteon kannalta, ja siihen, että lausumat ovat lisänneet mahdollisuuksia kompromisseihin. Lausumien antamisperusteissa nähtiin jonkin verran kehittämismahdollisuuksia. Lisäpohtimisen arvoinen kysymys on mm. se, milloin lausuma on ylipäättään syytä antaa. Toivottuna kehittämissuuntana nähtiin toisinaan lausumien määrän väheneminen. Yhtenä kehittämisehdotuksena esitettiin, että lausumamenettelyn piiriin jäisivät vain poliittisella päätöksen tekotasolla ratkaistavat suuren yhteiskunnallisen painoarvon omaavat, tulevaisuuteen tähtäävät asiat.

Lausumat ovat sisällöltään ja laajuudeltaan hyvin erilaisia. Osassa lausumia on edellytetty konkreettisia toimenpiteitä tai annettu selkeitä toimintaohjeita. Toisinaan lausuma on muotoiltu yleisemmin. Jotkut lausumat ovat sisällöltään hyvin laajoja ja yleisiä, ja niihin on voinut sisältyä useampiakin eri yhteiskuntapolitiikan sektoreita koskevia yleisiä tavoitteita. Talousarviolausumien ohella useat muutkin eduskunnan lausumat liittyvät joko suoraan tai välillisesti valtiontalouteen.

Lausumien sisällössä nähtiin jonkin verran kehittämistarpeita. Muun muassa selkeydessä ja toteutettavuudessa nähtiin parantamisen varaa. Ministeriöiden edustajat toivat esille, että joskus lausuman toteuttaminen on sen sisällön vuoksi hankalaa tai jopa mahdotonta. Eniten kritiikkiä kohdistettiin laajoihin ja yleisiä vaatimuksia sisältäviin ja mahdollisesti pitkälle tulevaisuuteen ulottuviin lausumiin. Näiden ongelmana pidettiin mm. sitä, etteivät ne aina sisällä riittävästi informaatiota niiden toimeenpanemiseksi, sekä sitä, että kyseisiä lausumia on vaikea muuttaa toimeenpanokelpoisiksi päätöksiksi. Yhtenä ongelmana koettiin lausuman toteutumisen tulkintavaikkeudet.

Selvityksen perusteella lausumien painoarvon parantamisessa on kehittämismahdollisuuksia. Keskeinen kysymys kuuluukin, pitäisikö valiokunnissa pohtia entistä tarkemmin, milloin lausumaa tarvitaan. Selvityksen perusteella ei voida tehdä johtopäätöksiä siitä, onko lausu-

mien käyttäminen poliittisten kompromissien tekemiseksi vaikuttanut lausumien painoarvoon ja sisältöön. Lausumien sisältöä on mahdollista kehittää. Tärkeää on, että lausumat olisivat sisällöltään selkeitä ja toteuttamiskelpoisia.

Lausumaprosessi

Lausumaprosessia koskevan tarkastelun johtopäätökset tukevat lausumien sisältöä ja vanhoja lausumia koskevien osuuksien johtopäätöksiä.

Vaiheet ja viiveet

Eduskunnan vastaus, johon lausuma sisältyy, lähetetään valtioneuvostoon, jossa se kirjataan ja lähetetään edelleen tiedoksi lakiesityksen tehneelle ministeriölle. Uudet lausumat hyväksytään valtioneuvostossa noin kaksi viikkoa sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt ne täysistunnossaan. Uudet lausumat lähetetään kertomusmenettelyssä valtioneuvoston kansliasta vuoden vaihteessa ministeriöihin. Pisin viive valtioneuvoston hyväksymispäätöksestä tiedon saapumiseen ministeriöön on n. 9 kk. Näin on esimerkiksi silloin, kun lausuma on hyväksytty eduskunnassa helmikuussa, valtioneuvosto on päättänyt ryhtyä toimenpiteisiin maaliskuun alussa ja valtioneuvoston kanslia lähettää lausuman ministeriöön vuoden vaihteessa. Tieto muista voimassaolevista lausumista ja valtioneuvoston ohje lähetetään ministeriöihin marraskuun lopulla.

Nykykäytännössä kaikkiin vuoden (esim. v. 2005) loppupuolella eduskunnan hyväksymiin lausumiin vastataan hallituksen toimenpidekertomuksessa ensi kertaa yli vuoden viiveellä eli tässä tapauksessa hallituksen toimenpidekertomuksessa vuodelta 2006, joka julkaistiin maaliskuussa 2007. Vastaavasti vuoden 2005 viimeisen lisätalousarvion talousarviolausumat käsiteltiin tilinpäätöskertomuksessa noin puolentoista vuoden kuluttua lausumien hyväksymisestä eduskunnassa.

Ministeriöiden valmisteluaika valtioneuvoston kanslialle, joka kokoaa lausumat hallituksen toimenpidekertomuksessa julkaistavaksi, on suhteellisen lyhyt eli noin puolitoista kuukautta.

Tämä koettiin kuitenkin useimmissa ministeriöissä riittäväksi.

Erikoisvaliokunnat laativat neljä viimeisintä lausuntoaan hallituksen toimenpidekertomuksesta yleensä touko- ja kesäkuussa eli noin puoleltoista — kahden ja puolen kuukauden viiveellä kertomuksen julkaisemisesta. Erikoisvaliokuntien kannanotot hallituksen toimenpidekertomukseen ovat käytettävissä n. 5—6 kuukautta ennen kuin valtioneuvoston kanslia viimestelee niiden perusteella vanhojen voimassa olevien lausumien listat ministeriöille marraskuun lopulla. Vanhojen lausumien listoissa on huomioitu viimeisimmät valiokuntien poistettaviksi esittämät lausumat. Perustuslakivaliokunta antoi neljä viimeisintä mietintöään hallituksen toimenpidekertomuksesta saman vuoden syys- ja joulukuussa, kerran seuraavan vuoden tammikuussa.

Valiokuntien käytännöt luovat — joskus useiden vuosienkin — viiveitä silloin, kun valiokunta ei käsittele lausumia lainkaan, se ei ota kantaa kaikkiin hallituksen toimenpidekertomuksessa poistettaviksi esitettyihin lausumiin tai se ei perustele riittävän yksilöidysti tarvittavia lisätoimenpiteitä.

Vaalikauden 2003—2006 aikana valiokunnat hyväksyivät poistettavaksi keskimäärin 15 % eduskunnan saman vaalikauden aikana hyväksymistä lausumista. Samalla vaalikaudella hyväksyttyjä talousarviolausumia hyväksyttiin poistettavaksi eniten (51 %). Kolme valiokuntaa ei hyväksynyt poistettavaksi ainuttakaan lausumaa. (liite 2).

Lausumiin saatetaan vastata hallituksen toimenpidekertomuksessa ensi kerroilla esim. kertomalla, mitä asiassa on aiemmin tehty tai mitkä asiat liittyvät eduskunnan esittämään toimenpiteeseen. Lausumaprosessissa kuluu joskus useita vuosia, ennen kun hallituksen toimenpidekertomuksessa tehdään ensi kertaa esitys lausuman poistamisesta. Lausumien toteuttamisessa on ministeriöiden välillä huomattavia eroja (liite 3).

Tiedon hajanaisuus ja eduskunnan lausumarekisteri

Tieto lausumaprosessista on hajallaan eri asiakirjoissa. Lausumien olemassaolo on tarkistettavissa eduskunnan lausumarekisteristä ja valtioneuvoston päätös toimenpiteisiin ryhtymisestä ja lausuman poistamishdotus puolestaan hallituksen toimenpidekertomuksesta. Lausuman poistamishdotuksen hyväksymisen tai hylkäämisen voi tarkistaa valiokuntien mietinnöistä (PeV ja UaV) tai erikoisvaliokuntien lausunnoista. Valtioneuvoston kanslia puolestaan laatii vuosittain ministeriöille listan vanhoista voimassa olevista lausumista. Lausuman poistamista ei kirjata tällä hetkellä mihinkään asiakirjaan.

Tiedon hajanaisuus vaikeuttaa sen käyttöä. Jos lausuman ikä on 10 vuotta ja on selvittettävä se, mitä lausumalle on aiemmin tapahtunut, on käytävä läpi yksitellen hallituksen toimenpidekertomukset ja valiokunnan kannanotot vastaavalta ajalta.

Eduskunnan lausumarekisteri on tällä hetkellä tietolähteenä puutteellinen. Siitä puuttuvat kaikki vanhat ennen vaalikautta 1995—1999 annetut, voimassa olevat lausumat samoin kuin tulevaisuusvaliokunnan 41 yksittäistä lausumaa, jotka eduskunta hyväksyi 8.1.2003. Talousarviolausumien osalta rekisteristä puuttuvat kaikki keskeiset asiakirjaviitteet (liite 1).

Toimivuus

Valiokuntien lausumakäytäntöjä selvitetiin käymällä läpi lausumiin liittyvät mietinnöt (PeV ja UaV) ja erikoisvaliokuntien lausunnot neljältä edelliseltä vuodelta.

Valiokunnista noin puolella oli eriaisteisia puutteita niiden tuottamassa tiedossa, erityisesti ministeriöiden poistettaviksi ehdottamista lausumista. Käytäntöjen vaihteluväli on seuraava: Valiokunta käsittelee kaikki lausumansa perustelun yksilöidysti sekä poistettavat että säilytettävät lausumat. Jotkut valiokunnat eivät käsitelleet lausumiaan lainkaan.

Hallinnon haastattelujen perusteella osa ministeriöiden valmistelijoista ei ollut tietoinen valiokuntien kannanotoista hallituksen toimenpi-

dekertomuksiin. Myös yhteydenpito ministeriöistä valiokuntiin oli vaihtelevaa.

Asiantuntijoiden kuuleminen

Asiantuntijoiden mukaan kertomusmenettelyn hitaus parlamentaarisen valvonnan välineenä on keskeinen ongelma. Esimerkkinä viitattiin yksittäisten edustajien kirjallisiin kysymyksiin, joihin on vastattava 21 päivässä. Sen sijaan eduskunnan lausumaan vastaamisessa ei ole määräaikaa.

Nykyistä eduskunnan ja valtioneuvoston vuoropuhelua tulisi lisätä, ja lausumien toteuttavuuden kannalta niiden tulisi olla riittävän konkreettisia. Lausumamenettelyä olisi tarpeen kehittää enemmän käsittelytietoa eduskunnan ja hallituksen välillä siirtäväksi. Nykyisenkaltaisen lausumien seurantajärjestelmä on osittain aiempaan yhteiskunnalliseen tilanteeseen ja poliittiseen käytäntöön syntynyt menettely, joka on menettämässä merkitystään. Muodollisesta lausumajärjestelmästä olisi pystyttävä siirtymään nykyistä tarkoituksenmukaisemmin sisällöllistä informaatiovaihtoa toteuttavaan järjestelmään, jonka tuottama tieto toimisi myös käytännössä parlamentaarisena ohjausvälineenä.

Nykyinen kertomusmenettely on hidas parlamentaarisen valvonnan välineenä. Lausumaprosessia olisi mahdollista nopeuttaa yhtenäistämällä lausumien käsittelyä valiokunnittain ja ministeriöittäin.

Valiokuntien käytäntöjen yhtenäistämisessä tavoitteena voisi olla, että valiokunnat käyttävät lausumia nykyistä harkitummin riittävän poliittisen painoarvon omaaviin kysymyksiin. Tällöin valiokunnilla olisi nykyistä parempi mahdollisuus käsitellä kaikki lausumansa ja perustella vaadittavat tarvittavat lisätoimenpiteet riittävän yksilöidysti erityisesti niissä tapauksissa, joissa ministeriö esittää lausumaa poistettavaksi mutta valiokunta katsoo toimenpiteiden olevan riittämättömiä.

Olisi harkittava, tulisiko nykyistä kertomusmenettelyyn perustuvaa lausumaprosessia nopeuttaa ja joustavoittaa niin, että se perustuisi välittömään valiokuntien ja ministeriöiden vuo-

ropuheluun. Lausumamenettelyä uudistettaessa voitaisiin harkita lausumamenettelyn irrottamista kokonaan hallituksen toimenpidekertomuksesta. Myös nykymuotoista valtioneuvoston kanslian välillistä ohjausta tulisi arvioida.

Lausumarekisterin kehittämiseksi on löydettävissä useita erilaisia tietoteknisiä ratkaisuvaihtoehtoja. Eduskunnan asemaa lausumien antajana ja kontrolloijana on mahdollista selkeyttää ja vahvistaa. Lausumarekisterin nykyiset puutteet tulisi korjata, ja rekisterin tulisi sisältää tiedot voimassaolevista ja poistetuista lausumista valiokunnittain samoin kuin myös tieto valtioneuvoston päätöksestä ryhtyä lausuman johdosta toimenpiteisiin.

Kehittämisen lähtökohdaksi tulisi ottaa reaalilaikainen tietojärjestelmä. Ajan tasalla oleva eduskunnan lausumarekisteri olisi silloin keskeisin työkalu kaikille lausumien kanssa työskenteleville.

Vanhat voimassa olevat lausumat

Selvityksen yhtenä kohteena olivat sellaiset hallituksen vuodelta 2006 antamaan toimenpidekertomukseen sisältyneet lausumat, jotka eduskunta on hyväksynyt vaalikaudella 1999—2002 tai sitä aiemmin ja joita ei ole esitetty kertomuksesta annetuissa valiokuntien mietinnöissä tai lausunnoissa poistettavaksi. Ne siis siirtyvät vuodelta 2007 annettavaan kertomukseen. Määrätietoja on tarkasteltu sen perusteella, kuinka moneen asiaan eduskunta on liittänyt lausuman tai lausumia (jatkossa lausuma-asia). Mikäli sama lausuma-asia on mainittu kertomuksessa saman ministeriön kohdalla useasti, se on huomioitu vain kerran. Mikäli sama asia on mainittu eri ministeriöiden kohdalla, on ne kaikki huomioitu.

Selvityksen mukaan vuodelta 2007 annettavaan toimenpidekertomukseen siirtyy kaikkiaan 58 vanhaa lausuma-asiaa. Näistä 12 eduskunta on hyväksynyt ennen vaalikautta 1999—2002 ja 46 vaalikaudella 1999—2002. Vanhimmat vuoden 2007 toimenpidekertomukseen siirtyvät lausumat ovat peräisin vuosilta 1992, 1994 ja 1995.

Seuraavassa taulukossa on esitetty, miten kyseiset vanhat lausuma-asiat ovat jakautuneet sen

perusteella, minkä valiokunnan aloitteesta lausuma on syntynyt:

	Ennen vaalikautta 1999—2002 hyväksytyt	Vaalikaudella 1999— 2002 hyväksytyt	Yhteensä	Vanhojen lausumasioiden osuus yhteismäärästä vaalikausilla 1995—1998 ja 1999— 2002, %
Suuri valiokunta				
Perustuslakivaliokunta	1		1	7
Ulkoasiainvaliokunta				
Valtiovarainvaliokunta				
Tarkastusvaliokunta				
Hallintovaliokunta	2	6	8	17
Lakivaliokunta		3	3	12
Liikenne- ja viestintävaliokunta		2	2	8
Maa- ja metsätalousvaliokunta	4	4	8	14
Puolustusvaliokunta				
Sivistysvaliokunta	2	8	10	30
Sosiaali- ja terveysvaliokunta	1	11	12	15
Talousvaliokunta		4	4	20
Tulevaisuusvaliokunta		6	6	33
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta	2	2	4	24
Ympäristövaliokunta				
Yhteensä	12	46	58	14

Lausumien sisällön perusteella ei voi juuri tehdä johtopäätöksiä siitä, miksi kyseiset lausumat ovat edelleen voimassa. Lausumat ovat sisällöltään ja laajuudeltaan hyvin erilaisia. Noin puoleen (48 %) vanhoista lausuma-asioista sisältyy jonkinlainen selvitys- tai seurantavelvoite. Selvityksen perusteella useimpien vanhojen lausumien toteuttamiseksi toimenpiteitä on edelleen vireillä.

Selvityksen aikana esitettiin arvioita, etteivät ministeriöt aina ota lausumien toteuttamista tosissaan. Ministeriön edustajat kiistivät arvion ja kiinnittävät huomiota mm. lausumien erilaisiin toteuttamisvaikeuksiin. Lausumien toteutuksen todettiin olevan hankalaa, jos ne ovat luonteeltaan "koko maailmaa syleileviä", hyvin yleisellä tasolla ilmaistuja ja tulkinnanvaraisia. Esimerkiksi jonkin asian parantamiselle, edistämiseksi, kehittämiseksi tai riittävien edellytysten luomiseksi on luotava joskus euromääräinen tai muu konkreettinen vastine. Samoin tuotiin esille, että lausumien toteuttaminen voi eri syiden vuoksi kestää hyvinkin kauan (esim. uuden lainsäädännön valmistelu). Esitetyn arvion mukaan sellai-

set edellytykset kuin "hallitus seuraa ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin" tai lausumat, joissa edellytetään yleisellä tasolla lain toimeenpanon vaikutusten seuraamista, uhkaavat jäädä ikiliikkuji.

Selvityksessä kävi ilmi, että toimenpidekertomukseen sisältyy useita sellaisia vanhoja lausumia, jotka hallituksen mielestä eivät enää anna aiheutta toimenpiteisiin tai lausuma on esitetty poistettavaksi. Tästä huolimatta valiokunta ei ole esittänyt kyseisen lausuman poistamista. Tarkastelun kohteena olleista 58 vanhasta lausuma-asiasta tällaisia oli 38 % (22 kpl). Muutamassa tapauksessa kertomuksissa on voitu jo 1990-luvulta lukien vuosittain esittää, ettei asia anna aiheutta toimenpiteisiin. Lisäksi toimenpiteitä kuvaava teksti on voinut pysyä jo useita vuosia samanlaisena tai lähes samanlaisena. Valiokunta ei ole halunnut poistaa vanhaa lausumaa hallituksen poistamisesityksestä huolimatta esimerkiksi siksi, ettei haluta antaa signaalia, ettei kyseessä olisi tärkeä asia tai että asia on jo kaikilta osin kunnossa. Hallinnon edustajien kokemuksenä oli usein, että vanhoja lausumia pi-

detään tarpeettomasti voimassa. Huomattavaksi ongelmaksi koettiin se, että voimassa pitämisen perusteet jäivät epäselviksi. Lisäksi tuotiin esille, että valtioneuvoston on vaikea raportoida uusista toimenpiteistä, jos edellytetyt toimenpiteet on katsottu jo tehdyksi.

Selvityksen perusteella lausuman toteuttamista koskevilla kiireellisyysvaatimuksilla tai erillisillä määräajoilla ei ole ollut useissa tapauksissa eduskunnan tarkoittamaa vaikutusta. Yhteensä 13 vanhassa lausuma-asiassa eduskunta on edellyttänyt toimenpiteitä "pikaisesti", "välittömästi", "mahdollisimman pian" tms. Konkreettisiin toimenpiteisiin ei ole kuitenkaan aina ryhdytty välittömästi. Muutamassa tapauksessa lausumassa asetettu määräaika toimenpiteelle on myös umpeutunut.

Selvityksen aikana arvioitiin usein, etteivät kaikki vanhat lausumat ole enää ajankohtaisia. Lausumien poistamismenettelyissä nähtiinkin usein kehittämistarpeita. Kehittämisehdotuksina esitettiin mm. määräajan asettamista lausumien voimassaololle sekä eduskunnan ja hallituksen vuorovaikutuksen parantamista. Yhtenä kysymyksenä nostettiin esille se, mitä lausumille tulisi tapahtua vaalien jälkeen. Tältä osin viitattiin perustuslain 49 §:ään, jonka mukaan valtiopäivillä kesken jääneiden asioiden käsittelyä jatketaan seuraaville valtiopäiville, jollei eduskuntavaaleja ole sillä välin toteutettu. Lausumien voimassaolon määrittelemisen vaalikauttain nähtiin ongelmalliseksi vaalikauden lopulla annettujen lausumien toteutusmahdollisuuksien osalta. Lisäksi kiinnitettiin huomiota siihen, että vaalien jälkeen valiokunnat voisivat omalta osaltaan tarkastella lausumien voimassaoloa tarkemmin antaessaan toimenpidekertomuksesta lausuntonsa.

Asiantuntijakuulemisessa lausumien voimassaolo hallitusten vaihdosten jälkeen nähtiin ongelmalliseksi. Huomiota kiinnitettiin mm. siihen, että lausumien tavoiteasettelut tai yhteiskuntapolitiittiset linjaukset ovat hyvin vaikeasti sisällytettävissä tietoisesti ja kattavasti uuden hallituksen hallitusohjelmaan tai talouskehysien perusvalmisteluun. Tämä voi johtaa yksittäisen lausuman toteuttamisen vaikeutumiseen.

Lausuman edellyttämistä toimenpiteistä annetaan kuitenkin vastaukset vuosittain. Esitetyn näkemyksen mukaan hallinnon tehtäväksi jää tuolloin rakentaa vakuuttava vastaus lausuman toteutumisesta, vaikka konkreettiset toimet kyseisessä asiassa eivät olisi mainittavia.

Vanhimmat vuodelta 2007 annettavaan valtion tilinpäätöskertomukseen siirtyvät talousarviolausumat koskevat lausumia vuoden 2003 talousarvioon. Asiantuntijakuulemisessa pidettiin mahdollisena, etteivät muutamia vuosia vanhat talousarviolausumat ole enää kaikilta osin ajankohtaisia. Asiantuntijakuulemisessa esitettiin myös, ettei vanhojen talousarviolausumien käsittelyä tulisi jatkaa sen jälkeen, kun eduskuntavaalit on pidetty. Huomiota kiinnitettiin siihen, että finanssipolitiikan linjaukset uusitaan neljäksi vuodeksi kerrallaan kunkin hallituksen hallitusohjelmassa ja siihen liittyvissä nelivuotiskaudeksi hyväksyttävissä valtiontalouden kehyksissä. Seuraavan hallituksen tai hallitusten vastaaaminen edellisten hallitusten finanssipolitiikkaa koskeviin asioihin ei aina vaikuta tarkoituksenmukaiselta. Kehittämisehdotuksena esitettiin, että edellisten hallitusten lausumat raukeaisivat automaattisesti hallituksen vaihdon yhteydessä, mutta eduskunta voisi tarvittaessa uusia ne kokonaan uuden hallituksen talousarviokäsittelyn yhteydessä, jolloin ne tulisivat myös selvästi uuden hallituksen toimintaohjeiksi.

Vanhoiden voimassa olevien lausumien suuri määrä osoittaa, että eduskunnan tahdon toteuttamisessa on kehittämistarpeita. Todennäköisesti kaikki vanhat lausumat eivät ole enää ajankohtaisia. Olisi siis syytä harkita toimenpiteitä vanhojen voimassaolevien lausumien määrän vähentämiseksi. Tämä edellyttäisi lausumien poistamismenettelyjen kehittämistä sekä eduskunnan ja hallituksen vuorovaikutuksen parantamista. Asian ongelmallisuutta kuvaa myös se, että toimenpidekertomuksessa lausumien edellyttämiä toimenpiteitä selostetaan vuodesta toiseen samalla tavoin. Ministeriöissä ei ole myöskään aina selvää, miksi tiettyä vanhaa lausumaa pidetään edelleen voimassa toimenpidekertomuksissa esitetyistä poistamisesityksistä huolimatta.

Lausumien vaikuttavuus

Havainnot vaikuttavuudesta perustuvat yksittäisiin esimerkkeihin. Joissakin tapauksissa lausuman vaikutukset arvioitiin suuriksi ja joissakin taas varsin vähäisiksi. Selvityksessä kiinnitettiin usein huomiota lausumien vaikutuksia koskevan tiedon lisäämistarpeeseen. Erillisen tutkimuksen tekemistä pidettiin kuitenkin haastavana.

Selvityksen perusteella lausumien vaikuttavuutta joudutaan arvioimaan useammalla vaikuttavuuskäsitteellä. Esimerkiksi lausuman, jossa edellytetään tiettyjen maksujen siirtämistä lyhentämättöminä viraston X käyttöön, vaikuttavuuden mittariksi riittää toimenpiteen toteutus. Samoin on laita myös pelkän selvityksen toimitamisessa valiokunnalle. Yhteiskunnalliseen asiantilaan liittyvät lausumat, kuten esim. asiantilan Y epäkohtien poistaminen, edellyttävät puolestaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden käsitettä ja haluttujen vaikutusten mahdollisesti useamman vuoden kestävää seurantaa.

Selvityksen perusteella yksinkertaisilla yhden toimenpiteen sisältävillä lausumilla on lyhyen läpimenoaikansa vuoksi eniten vaikuttavuutta. Tällöin on kuitenkin huomattava, että vaikuttavuuden "ala" ei välttämättä ulotu yhteiskunnallisen muutoksen tuottamisen tasolle.

Lausumaprosessin toimivuutta heikentävät tekijät heikentävät myös lausumien vaikuttavuutta. Vanhojen lausumien runsas määrä on tästä selvä osoitus.

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan mukaan (TuVL 2/2007 vp) lausumien vaikuttavuudesta on tarpeen saada tutkimustietoa. Tiedon perusteella eduskunnassa voitaisiin käydä keskustelua hyvästä lausumakulttuurista eli siitä, milloin ja miten lausumia on perusteltua antaa. Valiokunta kiinnitti huomiota myös lausumien vähäiseen merkitykseen lainsäädännön valmistelussa. Valiokunta totesi, että vuosien 1992—2007 aikana vain viiden hallituksen esityksen perusteluissa on viitattu hallituksen toimenpidekertomusmenettelyssä esitettyihin eduskunnan kannanottoihin. Tämän perusteella on pääteltävissä, etteivät hallitukset lakiehdotuksia laatiessaan ole läheskään aina viittaneet eduskunnan anta-

maan impulssiin lakiesityksen vireilletulon perusteluissa.

Lausumamenettelyn toimivuuden arvioimiseksi olisi tärkeää tietää, minkälaisia vaikutuksia lausumilla on ollut ja ovatko vaikutukset olleet eduskunnan tahdon mukaisia.

Kertomusmenettely

Perustuslain 46 §:n mukaan hallituksen tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus toiminnastaan sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta.

Vuonna 2008 mainitut kertomukset (hallituksen toimenpidekertomus ja valtion tilinpäätöskertomus) annetaan eduskunnalle ensimmäistä kertaa samoihin aikoihin. Eduskunta on tarkastusvaliokunnan mietinnön (TrVM 1/2007 vp) perusteella kirjelmässään valtion tilinpäätöskertomuksesta vuodelta 2006 (K 21/2007 vp) edellyttänyt, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin tilinpäätöskertomuksen antamiseksi sellaisella aikataululla, että eduskunta voi käsitellä tilinpäätöskertomuksen kevätistuntokaudella. Tämänhetkisen arvion mukaan tilinpäätöskertomus annetaan eduskunnalle toukokuussa 2008. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2006 ilmoitettiin saapuneeksi 17.4.2007 pidetyssä täysistunnossa.

Toimenpidekertomuksen rakennetta uudistettiin vuodelta 1997 annetusta kertomuksesta lähtien. Tämän jälkeen rakenne on pysynyt samana. Kertomus sisältää kolme osaa: I Valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminta (vuodelta 2006 annetussa kertomuksessa 75 sivua); II Ulko- ja turvallisuuspoliittinen katsaus (47 sivua); sekä III Toimenpiteet valtiopäiväpäätösten johdosta (204 sivua). Toimenpidekertomuksen laajimmassa osassa III eduskunnan lausumia on vuodelta 2006 annetussa kertomuksessa käsitelty 166 sivua eli noin puolet kertomuksen kokonaissivumäärästä.

Toimenpidekertomuksen muutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 92/1997 vp) perusteluissa on todettu, että eduskunnan valtiosääntöi-

nen valvonta ja tiedonsaantitarve toteutuisi jatkossakin lähinnä hallituksen antamissa kertomuksissa, joten kertomuksissa tehtävät uudistukset eivät saa heikentää näiden päämäärien toteutumista. Perustelujen mukaan eduskunnalle annettavat kertomukset olisivat kahdessa päälinjassa, joihin sisältyvät kaikki hallituksen eduskunnalle antamat kertomukset. Toisen muodosti hallituksen toimenpidekertomus ja toisen hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta (tilakertomus). Toimenpidekertomuksen linjalla haluttiin korostaa yleispolitiikkaa ja eduskunnan tiedonsaantia; tilakertomuksen linjalla tuli korostua talouspolitiikka, eduskunnan valtiontaloudellinen valvontanäkökulma ja hallituksen toiminnan tuloksellisuuden arviointi.

Valtiontaloudellisten kertomusten uudistamista valmisteltiin tämän jälkeen erillisenä hankkeena. Tämän seurauksena ns. tilakertomuksesta luovuttiin ja kertomuksen rakennetta ja sisältöä muutettiin. Uusimuotoinen valtion tilinpäätöskertomus annettiin eduskunnalle ensimmäistä kertaa vuodelta 2004. Tarkastusvaliokunta on vuodelta 2006 annetusta valtion tilinpäätöskertomuksesta antamassaan mietinnössä todennut, että kertomus on kehittynyt parempaan suuntaan. Tarkastusvaliokunta on kuitenkin nähnyt tilinpäätöskertomuksessa tärkeitä jatkekehittämistarpeita. Valiokunta on mm. todennut, että tilinpäätöskertomukseen sisältyy edelleen liian suuri määrä yksittäisiä raportoituja tietoja. Vuodelta 2007 annettavaan tilinpäätöskertomukseen on tarkoitus sisällyttää ministerin katsaus hallinnonalan toimintaan ja toimintaympäristön keskeisiin muutoksiin.

Talousarviolausumien seuranta siirrettiin hallituksen toimenpidekertomuksesta ensin tilakertomukseen (vuodelta 2003 annettu kertomus) ja sen jälkeen vuodelta 2004 annetusta kertomuksesta lähtien valtion tilinpäätöskertomukseen. Ns. kertomusmenettelytyöryhmän mietinnössä (Eduskunnan kanslian julkaisusarja 7/2002) on todettu, että silloin kun eduskunnan lausumat tai muut kannanotot liittyvät talousarvioon tai sen noudattamiseen taikka tilakertomukseen, on luontevaa, että raportointi tapahtuu suoraan valtiovarainvaliokunnalle eikä perustuslakivalio-

kunnalle. Nämä tiedot kuvaavat budjetin toteutumista sekä talousarvion noudattamista. Vuodelta 2006 annetussa valtion tilinpäätöskertomuksessa talousarviolausumia on käsitelty yhteensä 7 sivua. Todettakoon, että talousarviolausumien ohella useat muutkin lausumat liittyvät suoraan tai välillisesti valtionalouteen.

Kertomusmenettelyssä on eri yhteyksissä nähty kehittämistarpeita. Eduskunnan valiokunnat ovat esittäneet kriittisiä näkemyksiä nykyistä kertomusmenettelyä kohtaan, ja myös tämän selvityksen aikana kertomusmenettelyssä nähtiin kehittämismahdollisuuksia. Esille tuotiin vaihtoehtoja, jotka toteutuessaan merkitsisivät laajempaa kertomusmenettelyn uudistamista. Muun muassa esitettiin näkemyksiä eduskunnalle annettavien kertomusten yhdistämisestä sekä sisällön uudistamisesta, jotta kertomusmenettely palvelisi entistä paremmin parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan välineenä. Asiantuntijakuulemisessa kertomusmenettelyä pidettiin hitaana parlamentaarisen valvonnan välineenä. Kehittämismahdollisuuksia nähtiin myös eduskunnan ja hallituksen välisessä vuoropuhelussa. Huomiota kiinnitettiin lisäksi siihen, että toimenpidekertomuksessa ja tilinpäätöskertomuksessa käsitellään osittain samoja asioita, vaikkakin eri näkökulmista.

Valiokuntien hallituksen toimenpidekertomusta koskevia kriittisiä näkemyksiä

Tulevaisuusvaliokunta on hallituksen toimenpidekertomuksesta vuodelta 2006 antamassaan lausunnossa (TuVL 2/2007 vp) todennut, että hallituksen kertomusmenettely ei nykyisellään ole tehokas. Valiokunta ehdottikin merkittäviä muutoksia toimenpidekertomuksiin tai kertomusmenettelyn lakkauttamista ja korvaamista nykyaikaisemmalla tavalla.

Tulevaisuusvaliokunnan mielestä hallituksen kertomusmenettely on jäänyt vaikutuksiltaan heikoksi politiikan ja demokratian ylimmän tason ohjaus- ja valvontavälineenä. Sen avulla ei myöskään valvota hallituspolitiikan isoja kysymyksiä, vaan kertomuksista on tullut tavoitteisiin ja mahdollisuuksiinsa nähden eri hallinnonalojen rutiininomainen kirjaamisen menettely. Tu-

levaisuusvaliokunta ehdotti hallituksen kertomusmenettelyn kehittämistä omintakeisena kertomuksena sekä sisällöllisesti että prosessina. Vertailukohtana tulevaisuusvaliokunta mainitsi valtion tilinpäätöskertomuksen, jossa on siirrytty vuosittain tiettyjen erityisteemojen käsitteilyyn ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointiin.

Toisena vaihtoehtona tulevaisuusvaliokunta toi esiin toimenpidekertomusten lakkauttamisen ja korvaamisen uusilla menetelmillä. Tämä edellyttäisi perustuslain muutosta ja parlamentaarisen valvonnan kokonaistarkastelua. Lisäksi tulevaisuusvaliokunta katsoi, että valiokuntien vireillepano-oikeutta tulisi laajentaa samalla lailla kuin tarkastusvaliokunnan kohdalla. Valiokunnilla tulisi olla mahdollisuus viedä nykyistä laajemmin täysistuntoon tärkeiksi katsomiaan pitkän aikavälin periaatteellisia asioita.

Ulkoasiainvaliokunta totesi hallituksen toimenpidekertomuksesta vuodelta 2005 antamassaan mietinnössä (UaVM 19/2006 vp), että valiokunta on useaan otteeseen kiinnittänyt huomiota hallituksen kertomuksiin liittyvään lausumaprosessiin. Nykyisellään tämä menettely ei valiokunnan mukaan vastaa hallituksen ja eduskunnan väliseltä vuoropuhelulta vaadittavaa poliittista painoarvoa. Prosessi ei myöskään ole riittävä eduskunnan poliittisen valvonnan välineenä. Lausumaprosessi on muotoutunut itseään toistavaksi prosessiksi. Ulkoasiainvaliokunta katsoi lisäksi, että hallituksen tulisi uudistaa lausumaprosessia sekä sisällön että menettelytapojen osalta, jotta se vastaisi perustuslain hengen mukaisesti parlamentaariselle valvonnalle asetettuja vaatimuksia.

Asiantuntijoiden kuuleminen

Asiantuntijakuulemisessa esitettiin pohdittavaksi, onko toimenpidekertomuksen lähettäminen perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi myös tulevaisuudessa tarkoituksenmukaisinta. Yhtenä vaihtoehtona pidettiin tarkastusvaliokuntaa, jonka keskeinen tehtävä on valvoa eduskunnan tahdon toteutumista. Lausumien kohdalla on korostettu niiden poliittista velvoittavuutta eikä oikeudellista sitovuutta.

Huomiota kiinnitettiin myös siihen, että perustuslakivaliokunnan rooliksi on muodostunut erikoisvaliokuntien lausuntojen koonti ilman, että valiokunta olisi arvioinut toisten erikoisvaliokuntien lausuntoja. Nykyistä menettelyä pidettiin lisäksi riittämättömänä, jotta eduskunta voisi erikoisvaliokuntien lausumakannanottojen pohjalta käydä laajoja periaatteellisia keskusteluja (perustuslakivaliokunnalta puuttuu näihin asioihin ulottuva vireillepano-oikeus).

Asiantuntijakuulemisessa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että kansliapäälliköt ovat kokouksessaan 5.11.2007 käsitelleet hallituksen eduskunnalle antamien kertomusten kehittämistarpeita. Kansliapäälliköiden mukaan toimenpidekertomuksen sisältöä ja asioiden esittämistapaa on mahdollista kehittää esimerkiksi seuraavasti kaudella 2007—2012: Osat I ja II on mahdollista yhdistää esim. niin, että luovutaan ministeriökohtaisesta esittämistavasta ja esitetään kooste 1) hallituksen EU-politiikasta 2) hallitusohjelman seurannasta 3) hallituksen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Asiantuntijakuulemisessa esitetyn näkemyksen mukaan uudistus on tarkoituksenmukaista toteuttaa siinä yhteydessä, kun hallituksen strategia-asiakirjan 2007 seuranta-kierros toteutetaan (vuosi 2009).

Kansliapäälliköiden kokouksessa esitettiin lisäksi hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen yhdistämisen selvittämistä. Tämänhetkisten tietojen mukaan yhdistämisselvitys syksyllä 2008 asetettavalle laajapohjaiselle parlamentaariselle perustuslain tarkistustarvetta selvittävälle valmisteluelimelle tehdään valtioneuvoston kanslian keväällä 2008 asettamassa valtioneuvostolain muutostarpeiden arviointia selvittävässä työryhmässä.

Hallituksen eduskunnalle antamissa kertomuksissa on kehittämismahdollisuuksia sekä eduskunnan tiedonsaannin että hallituksen toiminnan ohjauksen ja valvonnan välineenä. Selvityksen perusteella hallituksen toimenpidekertomuksen keskeistä osaa eli eduskunnan lausumia käsittelevää osuutta on mahdollista kehittää. Toisaalta valtion tilinpäätöskertomuksessa on tärkeitä jatkokehittämistarpeita. Tulevaisuuden kehittämismahdollisuuksia pohdittaessa on

lisäksi huomioitava, että nyt valtion tilinpäätöskertomus ja hallituksen toimenpidekertomus annetaan eduskunnalle samoihin aikoihin ja ne sisältävät osin samoja asioita. Pidemmän ajan tavoitteena voisikin olla valtion tilinpäätöskertomuksen ja hallituksen toimenpidekertomuksen yhdistäminen. Tällöin on myös pohdittava, minkä valiokunnan on tarkoituksenmukaisinta ottaa kertomus käsiteltäväkseen.

Lausunto

Lausuntonaan tarkastusvaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja

että kertomuksen johdosta hyväksytään seuraavat kannanotot:

1. Lausumamenettely ei nykyisellään toimi tarkoitettulla tavalla parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan välineenä. Ministeriöissä ei ole otettu eduskunnan tahtoa asianmukaisesti huomioon,

eikä nykymuotoinen prosessi tue riittävästi eduskunnan ja hallituksen välistä vuoropuhelua ja sen poliittista painoarvoa. Menettelyä voidaan parantaa puutumalla prosessin heikkouksiin, joita ovat mm. sen hitaus sekä epätarkoituksenmukaiset menettelytavat. Keskeinen kehittämiskohde on lausumien reaaliaikaisen seurantajärjestelmän aikaan saaminen.

2. Hallituksen toimenpidekertomus ja valtion tilinpäätöskertomus on perusteltua yhdistää. Molemmat kertomukset annetaan eduskunnalle nykyisin samoihin aikoihin ja niissä käsitellään osin samoja asioita. Kertomusten yhdistämisellä on mahdollista tehostaa parlamentaarista ohjausta ja valvontaa sekä järkipäristää kertomusaineiston valmistelua hallinnossa ja käsittelyä eduskunnassa. Samalla tulee myös ratkaista, minkä valiokunnan toimialaan kertomuksen käsittely kuuluu.

Helsingissä 17 päivänä huhtikuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Ahde /sd
vpj. Klaus Pentti /kesk
jäs. Risto Autio /kesk
Pertti Hemmilä /kok
Marjaana Koskinen /sd

Erkki Pulliainen /vihr
Erkki Virtanen /vas
Raimo Vistbacka /ps
vjäs. Heli Paasio /sd.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.

Liite 1. Lausuma-asiat ja yksittäiset lausumat vaalikausilla 1995—1998, 1999—2002, 2003—2006

Lausuma-asiat ovat pääsääntöisesti hallituksen esityksiä, harvemmin valtioneuvoston selonte-koja ja joskus harvoin myös yksittäisen kansan-edustajan aloitteesta syntyviä. Lausuma-asiaan voi sisältyä yksi tai useampi eduskunnan täysis-

tunnossaan hyväksymä lausuma. Lausuma-asioiden ja yksittäisten lausumien määrät kol-melta edelliseltä vaalikaudelta ovat seuraavissa kahdessa taulukossa.

Taulukko 1. Lausuma-asiat valiokunnittain ja vaalikausittain

	1995—1998	1999—2002	2003—2006	Yhteensä
Sosiaali- ja terveystoimi	42	37	22	101
Valtiovarainvaliokunta	43	32	17	92
Maa- ja metsätalousvaliokunta	32	18	16	66
Hallintovaliokunta	25	16	17	58
Sivistysvaliokunta	19	14	16	49
Talousvaliokunta	11	9	24	44
Liikenne- ja viestintävaliokunta	10	15	18	43
Lakivaliokunta	11	14	11	36
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta	11	6	15	32
Ympäristövaliokunta	9	9	15	33
Ulkoasiainvaliokunta	12	3	6	21
Perustuslakivaliokunta	7	7	4	18
Puolustusvaliokunta	1	2	3	6
Suuri valiokunta	1	1	1	3
Tulevaisuusvaliokunta	1	1	0	2
Yhteensä	235	184	185	604

Lähde: Eduskunnan lausumarekisteri

Huom. Lausuma-asioiden määrä on poimittu käyttämällä valiokuntaa hakuehtona. Lausu-mien määrä on laskettu Excel-tilinlaskennalla. Vaalikaudella 1995—1998 lausumarekis-terissä oli 246 lausuma-asiaa, jos hakuehtona käytetään kaikkien lausuma-asioiden määrä ja samalla hakuehdolla lausuma-asioita oli kolmel-la edellisellä vaalikaudella yhteensä 613. Lausu-marekisterin puutteena on tällä hetkellä se, että jos hakuehtona käytetään valiokuntaa, osa lausu-

ma-asioista jää pois. Tähän taulukkoon on tehty vaalikautta 1995—1998 koskeva korjaus ympä-ristövaliokunnan osalta, jolla oli todellisuudes-sa 9 lausuma-asiaa. Valiokunnittain poimittuna ympäristövaliokunnalla ei olisi ollut tällöin yh-tään lausumaa. Yksittäisten kansanedustajien aloitteesta syntyneitä lausumia vaalikaudella 1995—1998 (11) ei ole tässä taulukossa huo-mioitu.

Taulukko 2. Yksittäiset lausumat valiokunnittain ja vaalikausittain

	1995—1998	1999—2002	2003—2006	Yhteensä
Valtiovarainvaliokunta	151	129	47	327
Sosiaali- ja terveysvaliokunta	60	61	31	152
Maa- ja metsätalousvaliokunta	61	25	32	118
Sivistysvaliokunta	48	26	35	109
Hallintovaliokunta	40	25	27	92
Talousvaliokunta	12	13	40	65
Liikenne- ja viestintävaliokunta	21	23	21	65
Lakivaliokunta	17	24	13	54
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta	12	8	33	53
Ympäristövaliokunta	11	14	31	56
Ulkoasiainvaliokunta	11	2	5	18
Perustuslakivaliokunta	10	14	4	28
Tulevaisuusvaliokunta	28	41	0	69
Puolustusvaliokunta	2	4	7	13
Suuri valiokunta	2	1	1	4
Yhteensä	486	410	327	1 223

Lähde: Eduskunnan lausumarekisteri, josta yksittäisten lausumien määrä on poimittu ja laskettu. Yksittäiseen lausumaan voi sisältyä useampi toimenpide tai esim. toimenpide ja selvitys.

Huom.

1) Valtioneuvoston kanslian haastattelun 22.1.2008 perusteella ilmeni, että eduskunnan vastaukseen ja kirjelmään sisältyi vuonna 2002 annetuista lausumista ainoastaan yksi tulevaisuusvaliokunnan lausuma, jolla viitattiin valiokunnan mietintöön, johon sisältyi todellisuudessa 41 yksittäistä eduskunnan lausumarekisteristä pois jäänyttä lausumaa.

2) Lausumarekisteriin on kirjattu perustuslaki- ja ulkoasiainvaliokunnan osalta yksi ja sama lausuma vuosittain, joka on poistettu ulkoasiainvaliokunnan osalta, koska vain perustuslakivaliokunta esittää lausuman mietinnössään hallituksen toimenpidekertomuksesta.

3) Hallituksen toimenpidekertomukseen (K 4/2003 vp) liittyvät ja eduskunnan v. 2003 hyväksymät kaksi ulkoasiainvaliokunnan lausumaa on kirjattu myös perustuslakivaliokunnan lausumiksi, samoin kuin hallituksen toimenpidekertomukseen (K 1/2004 vp) liittyvät eduskunnan v. 2005 hyväksymät kaksi lausumaa. Nämä

neljä lausumaa on poistettu perustuslakivaliokunnan lausumista vaalikaudelta 2003—2006.

4) Lausumarekisteriin kirjatuista suuren valiokunnan lausumista kaksi kuului sivistysvaliokunnalle vaalikaudella 2003—2006.

5) Arto Mäkelän 4.2.2008 tekemän havainnon perusteella ilmeni, että eduskunnan lausumarekisteristä puuttuvat vaalikaudelta 1995—1998 kaikki ympäristövaliokunnan lausumat, jos tietokannan hakuperusteena on ympäristövaliokunta.

6) Hallituksen toimenpidekertomuksessa vuodelle 2007 oli vastattavana kolme TuV:n lausumaa, joita ei ole tässä laskettu lausumiksi, koska eduskunta ei ole hyväksynyt niitä täysistunnossaan lausumarekisterin tai hallituksen toimenpidekertomuksen merkintöjen perusteella. Lausumat saivat kuitenkin lausumalle kuuluvan statuksen hallituksen toimenpidekertomuksessa.

7) Lausumarekisteristä puuttuvat myös vanhat, ennen vaalikautta 1995—1998 eduskunnan hyväksymät lausumat, joita ei ole tässä laskettu mukaan.

Liite 2. Vaalikaudella 2003—2006 poistettavaksi hyväksytyjen yksittäisten lausumien osuus samalla vaalikaudella eduskunnan hyväksymistä yksittäisistä lausumista 11 valiokunnassa

	Eduskunnan hyväksymien lausumien määrä	Poistettujen lausumien määrä	Poistettujen lausumien osuus (%) hyväksytyistä
VaV 1	22	13	59
LiV	14	7	50
YmV	32	8	25
TaV	47	7	15
VaV 2	11	2	18
SiV	33	4	12
HaV	25	2	8
LaV	13	1	8
StV	31	1	3
MmV	32	0	0
TyV	32	0	0
PuV	7	0	0
Yhteensä	299	45	15

Lähteet:

- Eduskunnan lausumarekisteri
- Valtion tilipäätöskertomukset vuosilta 2004—2006
- VaVM 28/2005 vp ja VaVM 45/2006 vp
- HaVL 16/2004 vp, HaVL 16/2005 vp ja HaVL 26/2006 vp
- LaVL 15/2004 vp, LaVL 18/2005 vp ja LaVL 20/2006 vp
- LiVL 9/2004 vp, LiVL 9/2005 vp ja LiVL 8/2006 vp
- MmVL 13/2004 vp, MmVL 11/2005 vp ja MmVL 10/2006 vp
- PuVL 2/2004 vp, PuVL 6/2005 vp ja PuVL 4/2006 vp
- SiVL 6/2004 vp, SiVL 8/2005 vp ja SiVL 12/2006 vp

- StVL 9/2004 vp, StVL 6/2005 vp ja StVL 10/2006 vp
- TaVL 2/2004 vp, TaVL 13/2005 vp ja TaVL 4/2006 vp
- TyVL 9/2004 vp, TyVL 7/2005 vp ja TyVL 8/2006 vp
- VaVL 24/2004 vp, VaVL 18/2005 vp ja VaVL 20/2006 vp
- YmVL 20/2004 vp, YmVL 20/2005 vp ja YmVL 25/2006 vp.

Huom.

1) VaV 1 vain talousarviolausumat ja VaV 2 hallituksen toimenpidekertomukseen kuuluvat lausumat.

2) Tulevaisuusvaliokunta ei ole tässä tarkastelussa mukana.

Liite 3. Voimassa olevat yksittäiset lausumat ennen vaalikautta 2003—2006 ja vaalikauden 2003—2006 lopulla ministeriöittäin

	Voimassa olevat eduskunnan hyväksymät lausumat			Ennen vaalikautta 2003—2006 annettujen lausumien osuus (%) kaikista voimassa olleista
	Vaalikaudella 2003—2006	Ennen vaalikautta 2003—2006	Yhteensä	
YM	17	0	17	0
UM	5	0	5	0
PLM	4	0	4	0
TM	26	6	32	19
LVM	12	3	15	20
MMM	28	8	36	22
VM	14	4	18	22
SM	25	10	35	29
OM	15	7	22	32
KTM	23	11	34	32
OPM	26	15	41	37
VNK	6	4	10	40
STM	32	27	59	46
Yhteensä	233	95	328	29

Lähteet: Valtioneuvoston kansliasta joulukuussa 2007 saatu lista ennen vaalikautta 2003—2006 ja vaalikaudella 2003—2006 voimassa olleista lausumista, joista yksittäiset lausumat on poimittu.

Huom.

1) Poistettujen lausumien osalta on huomiotu PeV:n ja UaV:n mietinnöissä ja muiden erikoisvaliokuntien lausunnoissa esitetyt poistettavaksi hyväksytyt lausumat hallituksen toimenpidekertomukseen vuodelta 2006.

2) Mukana on kolme toimenpidekertomuksessa vuodelle 2007 vastattaviksi ollutta TuV:n

lausumaa, jotka eivät ole eduskunnan lausumarekisterissä eikä niitä ole hyväksytty eduskunnan täysistunnossa. Lausumat perustuvat TuV:n lausunnoissaan (TuVL 2/2004 vp, TuVL 2/2005 vp ja TuVL 2/2006 vp) esittämään kahteen pöytäkirjaan ja yhteen leipätekstissä esittämään kysymyssarjaan.