

TULEVAISUUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2007 vp

Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2006

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä huhtikuuta 2007 lähettäessään hallituksen toimenpidekertomuksen vuodelta 2006 (K 4/2007 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan samalla määrännyt, että tulevaisuusvaliokunnan on annettava asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaispääsihteeri Jarmo Vuorinen, eduskunta
- hallitusneuvos Seija Salo, valtioneuvoston kanslia
- pääjohtaja Tuomas Pöysti, Valtiontalouden tarkastusvirasto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

I TAUSTAA

Koska tulevaisuusvaliokunta käsitteli demokratian tulevaisuutta viime vaalikauden lopulla (Demokratia ja tulevaisuudet 2006 ja Demokratia tulevaisuuden myllerryksessä 2006), on perusteltua, että valiokunta tämän vaalikauden alussa arvioi kertomusmenettelyä kokonaisuutena tältä kannalta eikä sen yksityiskohtaista sisältöä. Kertomusmenettelyn kehittäminen nähdään laajana eduskunnan vallan ja sen tehokkaan käytön strategisena asiana.

1 Hallituksen kertomuksen merkityksestä

Alkuperäinen tarkoitus. Ensimmäiset säännökset nykymuotoisesta hallituksen kertomuksesta ovat vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksessä. Sen sijaan eduskunnan kertomusmuotoinen tiedon-

saantimenettely palautuu vuoden 1869 valtiopäiväjärjestykseen, jonka 27 §:n mukaan jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä on valtiovaraston tila säädylle näytettävä, jotta ne saisivat tietää, miten kruunun tulot oli maan hyödyksi ja parhaaksi käytetty. Tämä hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta oli ensimmäisiä askeleita eduskunnan tiedonsaantioikeuden turvaamiseksi hallituksen toiminnasta. Valtiopäivät Suomessa eivät tuolloin tienneet riittävästi miten hallitsija valtaansa ja kerättyjä verovaroja käytti. Kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta oli valtiopäivien pyrkimys asemansa vahvistamiseksi. Valtiopäivien asema maan poliittisessa hallitsemisessa oli tuolloin hyvin heikko. Kertomusmenettely vahvisti valtiopäivien tiedonsaantia ja täten luonnollisesti myös suomalaisten mahdollisuuksia toimia.

Itsenäisessä Suomessa kertomusmenettelyjä laajennettiin. Jo vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksestä valmistellut komitea ehdotti säädöstä ker-

tomuksen antamisvelvollisuudesta. Johtavat asiantuntijat pitivät tätä tarpeettomana. 1920-luvun alussa uutta valtiopäiväjärjestystä suunnitellut komitea jätti säännöksen pois hallituksen esityksestä "tarpeettomana ja vain työtä ja kustannuksia tuottavana". Säännös otettiin kuitenkin vuoden 1928 valtiopäiväjärjestykseen (29 §). Sen mukaan hallituksen tulee antaa kertomus "niistä toimenpiteistä, joihin hallitus eduskunnan päätösten johdosta on ryhtynyt, sekä siitä, mitä muuten on tärkeämpää tapahtunut valtakunnan hallinnossa tai sen suhteissa ulkovaltoihin." Hallituksen toimenpidekertomus tarkoitti aluksi luettelomaista selostusta niistä toimista, joihin hallitus oli ryhtynyt eduskunnan tekemien päätösten johdosta ja sittemmin yhä laajempaa kuvausta hallinnon toiminnasta. Eduskunta on useaan otteeseen ollut tyytymätön kertomukseen.

Yleisesti ottaen hallituksen kertomus on toiminut alkuperäisen tarkoituksensa mukaisesti melko yksityiskohtaisena hallinnon seuranta- ja valvonta-asiakirjana tiedonsaannin ollessa pääasiana. Se ei ole ollut alku tai sysäys mihinkään suureen poliittiseen keskusteluun, eikä se ole havaittavissa määrin toiminut hallituksen ja eduskunnan välisen vuoropuhelun vauhdittajana. Yhden kerran hallituksen kertomus on poikkeuksellisesti toiminut niin vahvana eduskunnan valvontavälineenä, että se johti ministerin eroon. II maailmansodan jälkeisessä poliittisessä vaarallisessa tilanteessa vuonna 1946 sisäministeri Yrjö Leino, jota kohtaan oli noussut vahvaa epäluottamusta, saatiin lopulta erotettua eduskunnan käsitellessä hallituksen kertomusta.

Yleisen edun ja yhteisen hyvän valvontatarve. Poliittinen järjestelmä on vahva, jos se keskittyy olennaiseen. Sen ohjausvalta on tehokasta, jos se ohjaa ja valvoo yhteiskunnan, politiikan ja demokratian isoja, kaikkein tärkeimpiä asioita. Hallinto puhtaasti toimeenpanevana byrokratiانا ei kuulu näihin. Sen sijaan valtion virastojen ja virkamiesten muodostama kokonaisuus ja se, mitä tämä tekee tai tekemättä jättää, kuuluu. Poliitiikan teon kannalta hallinnossa on tärkeää ensinnäkin määritellä valtionhallinnon (julkisen

hallinnon) koko ja päättää mitä tehtäviä valtio (kunnat ja muut julkisen vallan instituutiot) tekevät, kuinka suuri osuus yhteisistä varoista näihin tehtäviin ohjataan ja mikä on niiden keskinäinen suhde. Näin määritellään myös julkisen ja yksityisen suhde. Tosiasiassa ainakin taustaoletuksena perustellaan myös yhä uudelleen valtion (julkisen) olemassaolon tarkeys.

Valtiollisessa demokratiassa on aina olennaista valvoa perustuslain toteutumista hallinnossa. Tämä tehtävä on aiempaa tärkeämpää Suomessa 1980-luvulta alkaen, kun yleisten arvojen, vallanjaon ja menettelyjen lisäksi hyvinvointipalvelut kirjattiin vahvoina yksilön oikeuksina perustuslakiin.

Pelkistäen voidaan sanoa, että eduskunta valvoo perusoikeuksien ja yleisen ja yhteisen edun toteuttamista hallinnossa. Tämän valvontatehtävän tarve ei ole vähentynyt.

Pitkällä aikavälillä demokraattisessa ja parlamentarisessa valvonnassa tärkeää on kansalaisten luottamus julkiseen valtaan. Tällöin on kysymys sellaisista asioista kuin hyvän julkisen hallinnon ja hyvän hallintokulttuurin toteutumisesta. Demokratioissa hallinnon pysyvät arvot ja toimintaperiaatteet määritellään perustuslaissa. Parlamentin tehtävänä on valvoa niiden toteutumista. Vuonna 2000 voimaan tullut uusi perustuslaki on määritellyt suomalaisen hallinnon arvopohjan ja virkamiestoiminnan eettiset perusteet selkeästi. Perustuslain mukaan julkisen toiminnan keskeisin periaate on oikeusvaltioperiaate ja se sisältyy perustuslain 2 §:ään. Sen mukaan "julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin". Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Vaikka periaate on yleinen, se on julkisen hallinnon perusluonteen ja virkamiehistön keskeinen määre. Julkisen toiminnan hyväksyttävyyys perustuu toiminnan lainalaisuuteen. Jos julkisten tehtävien hoitamisesta puhutaan ilman poliittisia termejä painottaen johtamista ja teknokratiaa, hallinnon luonne yleisen edun vartijana unohdetaan. Erityisesti valtionhallinnon ylin virkamiehistö on vastuussa perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta, demokraattisen hallinnon ihanteen ylläpitä-

misestä ja julkisen toiminnan institutionaalises-
ta uskottavuudesta.

Yleisen edun sisältö muuttuu ajan myötä. Talouden ja yhteiskunnan toiminta- ja tuotantotavat ja käytössä olevat teknologiat uudistuvat. Uudistuksista huolimatta pysyvää on valtion tehtävä kansakunnan yleisen edun edistäjänä ja hallinnon yhteys demokraattiseen päätöksentekoon.

Julkisen hallinnon pysyviin arvoihin kuuluu myös pyrkimys uudistumiseen. Uusi perustuslaki asettaa aiempaa selvemmin hallinnolle ja sen virkamiehille aktiivisen yhteiskunnan kehittämisen (vastakohtana passiivisen säilyttämisen) velvoitteen. Tämä valtionhallinnon perusluonne demokratian aktiivisena palvelijana ja demokraattisen päätöksenteon turvaajana on viime vuosikymmenten hallinnon uudistusten myötä saattanut hämärtyä. Muutosta kuvaa se, että hallinnon ja suunnittelun terminologia alkoi 1980-luvulta alkaen korvautua yritysorganisaatioissa muodissa olleilla termeillä ja toimintatavoilla. Jotta varsinkin uuden perustuslain korostamat julkisen vallan perusarvot ja näitä toteuttava hallintokulttuuri toteutuu, hallinnon poliittinen ja demokraattinen luonne on pidettävä selkeänä. Valtionhallintoa voidaan ohjata kohti parempaa johtamistapaa ja kohti tehokkaammin organisoitua, tuottavaa toimintaa. Demokratia ei toteudu tehokkuutena vaan perustuslaissa mainittujen arvojen toteutumisena.

Myös kansainvälisissä hyvän hallinnon edistämiseen keskittyvissä instituutioissa, kuten esimerkiksi OECD:ssä ja Maailmanpankissa, hyvä hallinto kytketään yleiseen etuun ja muistutetaan julkisen hallinnon poliittisesta luonteesta. Hyvä hallinta (good governance) on prosessi, jossa luodaan säännöt ja jossa sovelletaan niitä hyvin toimivissa instituutioissa kansakunnan asioiden hoitamiseksi tavalla, joka turvaa demokratian, ihmisoikeudet, yhteiskunnan järjestyksen ja inhimillisen turvallisuuden sekä maan voimavarojen hoidossa noudatettavan taloudellisuuden ja tehokkuuden. Viime vuosina on määritelmää täsmennetty luonnehdinnoilla, jotka korostavat hallinnon kytkentää poliittiseen ohjaukseen ja kansalaisten perusoikeuksiin. Lisäksi on

kiinnitetty huomiota korruption ja muun huonon hallinnon kielteisiin vaikutuksiin. Pelkistään moderni hallinta on poliittisen järjestelmän ohjauksessa ja sen tehtävä on edistää alhaalta nousevaa osallistumista, keskinäistä verkottumista sekä kansalaisten ja markkinoiden itsehallintaa.

Demokraattisen hallinnan ja julkisen johtamisen pätevyyden ominaisuuksissa kansainvälisessä hallinnontutkimuksessa korostetaan usein 1) uskollisuutta yleiselle hyvälle, 2) moraalista vastuullisuutta, 3) uskoa kansalaisiin vastuullisina toimijoina, 4) kykyä punnita tavoitteita ja keinoja eli kykyä luoda sosiaalisia rakenteita ja instituutioita sekä 5) harkintaa. Nämä pätevyysvaateet korostavat osaltaan julkisen hallinnon ominaispiirteitä ja eroa yksityiseen.

Eduskunnan vahva asema. Suomen eduskunta on kansainvälisesti ottaen hyvin vahva lainsäädäntö- ja budjettivaltaa koskevilta toimivaltuuksiltaan ja mahdollisuuksiltaan osallistua Euroopan unionin asioiden käsittelyyn. Ongelmaksi on muodostumassa käsiteltävien säädösesitysten ja EU-asioiden suuri määrä. On vaikeaa asia- ja informaatiotulvan keskellä kiinnittää huomiota yhteiskuntapolitiikan suurten linjojen kehityksen kannalta tärkeisiin (strategisiin) kysymyksiin tai aina havaita teknisiltä näyttävien yksittäisten esitysten taustalla olevia arvovalintoja.

Jälkikäteinen valvontavalta ja parlamentaarinen arviointitoiminta ei ole Suomen eduskunnassa työtavoiltaan ja painoarvoltaan yhtä kehittynyttä kuin eräissä muissa parlamenteissa (muun muassa Britannia). Kun eduskunnalla on laajat päätöksentekovaltuudet, ei ole ollut tarvetta kompensoida päätösvalan rajoituksia valvontavallan avulla.

Osaksi jälkikäteisen valvonnan heikko asema johtuu siitä, että politiikan tekijöiden mieli ja kiinnostus on tulevaisuuteen kohdistuvassa päätöksenteossa. Kuvaavaa on tulevaisuusvaliokunnan perustaminen, joka on eduskunnan oma innovaatio (perustettu vuonna 1993; taustalla 133 edustajan aloite vuonna 1986 ja 167 edustajan aloite vuonna 1992). Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yhteydessä vakinaistetun tulevaisuusvaliokunnan tehtävä on tuoda eduskunta-

keskusteluun ja eduskunnan ja valtioneuvoston väliseen vuoropuheluun pitkän aikavälin asioita ja näkökulmia. Pelkistään on kysymys siitä, että nähdään eduskunnan perinteisten lainsäädäntö- ja budjettivallan yhteydessä myös parlamentaarisen näkemysvallan merkitys nimenomaan tulevaisuuden suurissa valinnoissa ja ratkaisuisissa.

Eduskunnan tiedonsaantioikeudet ovat entisestään vahvistaneet sen asemaa. Uuden perustuslain mukaisesti hallitus, ministeriö ja yleensä hallinto ovat velvollisia toimittamaan eduskunnalle, sen valiokunnille ja yksittäiselle kansanedustajalle tosiasiaa erittäin nopeasti selvityksen halutuista asioista. Julkisen talouden ohjaus- ja valvontamenettelyt ovat olennaisesti parantuneet. Hallitusohjelman seurantaan on luotu uusia välineitä, hallituksen seurantaraportti ja hallituksen strategia-asiakirja. Byrokratian valvonnasta on siirrytty kohti hallituksen politiikan ja sen tekojen vaikuttavuuden valvontaa. Eduskunnan keskustelumahdollisuuksia ja vuoropuhelua hallituksen kanssa sekä eduskunnan työskentelytapoja (mm. salikeskustelua) on useilla tavoilla vireytetty.

2 Nykyisen hallituksen kertomuksen yleisarvio

Hallituksen toimenpidekertomus sisältää nykyisin valtioneuvoston ja sen ministeriöiden selvityksen toiminnastaan ja hallitusohjelman toteuttamisesta edellisenä vuotena, ulko- ja turvallisuuspoliittisen katsauksen sekä selvityksen hallituksen toimenpiteistä eduskunnan lausumien eli ponsien johdosta. Lausumilla ohjataan hallituksen toimintaa ja siksi niistä edellytetään toimenpidekertomuksessa erityisraportointia.

Hallituksen kertomus on erityisesti eduskunnassa ja sen valiokunnissa tehtyjen lausumien seurannan kannalta tärkeä instituutio. Käytännössä hallituksen kertomusmenettelyyn on ajan myötä tullut myös uusia elementtejä, jotka on arvioitavissa parlamentarismia vahvistaviksi. Valiokuntien lakien hyväksymisen yhteydessä tekemät lausumat syntyvät usein tilanteessa, jossa laki saadaan enemmistöllä taikka yksimielisesti

hyväksyttyä, kun loppuun liitetään hallitusta ohjaavia ja valvovia lausumia. Niillä pyritään tunnistamaan mahdollisesti tiedossa olevat lain heikoksi jääneet kohdat ja varmistamaan, että tarvittavat korjaukset tehdään saatujen kokemusten mukaan. Usein on kysymys parhaan kompromissin löytämisestä vaikeissa poliittisissa tilanteissa.

Hallituksen kertomusmenettely politiikan ja demokratian ylimmän tason ohjaus- ja valvontavälineenä on jäänyt vaikutuksiltaan heikoksi. Eduskunnan kannalta ollaan ehkä samantyyppisessä tilanteessa kuin 1920-luvun lopussa (vrt. edellä 1928 VpJ:n uudistus). Kertomuksesta on tullut odotuksiin, tavoitteisiin ja mahdollisuuksiin nähden liian rutiininomainen eri hallinnonalojen käytännön tekemisten ja suunniteltujen tekemisten kirjausmenettely. Periaatteellisia politiikan ja demokratian kysymyksiä se ei tuo riittävästi esille. Sen avulla ei valvota hallituspolitiikan isoja kysymyksiä. Se ei kerro valinnoista ja vaihtoehtoista. Sen avulla ei ole käynnistetty tärkeää poliittista keskustelua. Kertomuksen ensisijainen kohde on byrokratia. Siitä puuttuu hallituspolitiikan, mutta myös hallinnon analyysi. Hallintorutiinien kirjausluonne korostuu, kun vuoden 2003 kertomuksesta alkaen budjettiin (talousarvioon ja tilinpäätöskertomukseen) liittyvien lausumien seuranta on siirretty moderniin tilinpäätöskertomukseen. Tilinpäätöskertomus on rakennettu taitavasti lähtien julkisen vallan erityisluonteesta, mutta ottamalla mallia yrittäjämaailman vaikuttavuuden arvioinneista.

Kertomus ei edes anna kokonaiskuvaa valvottavasta eli hallinnosta. Sen historiatiedot eivät anna pohjaa suunnata poliittista tahtoa pitkän aikavälin ongelmien ratkaisuun tai uusien mahdollisuuksien kehittämiseen. Yhtenä esimerkkinä mainittakoon, etteivät kansanedustajat voi sen avulla muodostaa käsitystään siitä, mitä valtio on, paljonko valtiolla ja julkisella vallalla on henkilökuntaa ja miten se jakautuu. Edes siitä, onko viimeisten 10 vuoden aikana valtion virkamiehistö lisääntynyt vai supistunut, ei saa käsitystä.

3 Uudistusmahdollisuuksista

Yleistä. Hallituksen kertomusmenettelyä on uudistettu useaan kertaan. Viimeisen kerran kertomuksen sisältö ja rakenne modernisoitiin vuonna 1997 (HE 92/1997 vp, PeVM 4/1997 vp). Kehittämistyössä on kymmenen vuoden aikana saatu sen laajuus alle puoleen aikaisemmasta. Kertomuksen kasvua kuvaavat sivumäärät: kertomuksessa vuodelta 1946 oli 176 sivua, kertomuksessa vuodelta 1956 sivuja oli 154, vuoden 1966 kertomuksessa oli 221 sivua, vuonna 1976 oli 370 sivua, vuoden 1988 kertomuksessa oli 496 sivua ja kertomuksessa vuodelta 1996 oli jo 758 sivua. Käsittelyssä olevassa vuoden 2006 kertomuksessa niitä on 340. On tietysti huomattava, että rinnalle on osin tullut tilinpäätöskertomus, jossa on 445 kertomussivua ja 204 laskelmasivua.

On edelleen mahdollista uudistaa kertomusta aiempien uudistusten tavoin kohti politiikan olennaisen sisällön valvontaa. Hallituksen kertomusta valtiovarain hoidosta ja tilasta on uudistettu tähän suuntaan. Ongelmana saattaa hallituksen kertomuksen uudistamisessa olla kuitenkin sen historiallinen rasite ja vanha luonne hallinnon pienten sisäisten asioiden valvonta-asiakirjana. Tradition muuttaminen isojen poliittisten kysymysten suuntaan on vaativa tehtävä.

Perustuslaki. Uudistusmahdollisuuksien selvin rajoite on perustuslaki. Koska kyseessä on perustuslaissa säädetty kertomus, on sen poistamista tai olennaista muuttamista harkittava perustuslain erityisen arvokkuuden ja pysyvyyden huomioon ottavalla tavalla eli tavanomaista perusteellisemmin. Toisaalta nimenomaan perustuslain arvokkuuden takia on huolehdittava, että se kaikilta osin säilyy toimivana eikä se miltään osin saa olla osa mahdollista demokratian ja poliittisen järjestelmän rapautumista.

Arvioitaessa pitkällä aikavälillä uudehkon perustuslakimme kehittämistarpeita, olisi mahdollista arvioida myös kertomusmenettelyä ja sitä, voitaisiinko sen nykyiset tehtävät hoitaa jollakin modernimmalla tavalla. Vaihtoehtoja on löydettävissä. Ennen perustuslain muuttamista ai-

noa tapa lienee järkevöittää ja elävöittää toimenpidekertomusta ja sen käsittelyä on yrittää suunnata sitä hallituspolitiikan tärkeisiin asioihin ja samalla kehittää käsittelyprosessia eduskunnan tehtävien ja työn kannalta entistä mielekkäämmäksi.

II VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET HUOMIOT

Lausumista. On korostettava, että toimenpidekertomuksen pohjalta ja sen käsittelyn yhteydessä eduskunnan kaikki valiokunnat voivat nostaa eduskunnan poliittiseen keskusteluun hallituksen toimintaan ja valtionhallintoon yleisesti sekä myös ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan yleisesti liittyviä asioita ja teemoja ja saada näistä hyväksyttyä eduskunnan lausumia. Eduskunnan työjärjestyksen mukaan toimenpidekertomuksen käsittelee mietintövaliokuntana perustuslakivaliokunta ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen osan osalta ulkoasiainvaliokunta. On huomattava, ettei esimerkiksi perustuslain 45 §:ssä tarkoitettua kysymysmenettelyä ja ajankohtaeskustelussa taikka perustuslain 47 §:n mukaisessa valiokunnan selvitysmenettelyssä tai perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisessa eduskunnan osallistumisessa Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun tai tietojensaannissa kansainvälisistä asioista eduskunnan täysistunto ei voi tehdä päätöksiä käsiteltävästä asiasta.

Toimenpidekertomusmenettely antaa varsinkin perustuslakivaliokunnan jäsenille mahdollisuuden käydä vapaammin hallituksen toimintaan kohdistuvaa yleispoliittista keskustelua kuin valiokunnan pääasiallisena työnä olevissa valtiosääntöoikeudellisissa lausuntoasioissa on mahdollista.

Toimenpidekertomus ja sen käsittely eduskunnassa on tehoste eduskunnan hyväksymien lausumien (ponsien) ottamiseen huomioon. Lausumilla voi olla poliittista ja hallituksen ja hallinnon toimintaa ohjaavaa merkitystä vain, jos eduskunta riittävän järjestelmällisesti seuraa sitä, mihin ponnet ovat johtaneet, ja niiden takana on siten poliittista ja julkisuuden painetta.

Lausumien vaikuttavuudesta olisi tarpeen saada tutkimustietoa. Sen tulosten perusteella eduskunnassa voitaisiin myös käydä keskustelua hyvästä lausumakulttuurista eli siitä, milloin ja miten lausumia on perusteltua antaa. Lausumien seurantaan on myös kehitettävissä muitakin vaihtoehtoja kuin toimenpidekertomus.

Näkökulman toimenpidekertomusmenettelyn kehittämiseen antaa myös se, kuinka usein toimenpidekertomuksen yhteydessä esitettyihin lausumiin on viitattu hallituksen esityksen perusteluissa. Vuosien 1992–2007 aikana on viiden hallituksen esityksen perusteluissa viitattu toimenpidekertomusmenettelyssä esitettyihin eduskunnan kannanottoihin ehdotusten perusteluissa. Lisäksi valiokuntien lausunnoissa on käsitelty yhteiskuntapoliittisesti tärkeitä kysymyksiä ja siten osaltaan lisätty poliittista painetta muutosten tekemiseen.

Eduskunnan vallankäytöstä. Valtioneuvoston asettamassa paremman sääntelyn toimintaohjelman valmistelussa on todettu, että lainsäädännön toimivuuden ja vaikutusten jälkikäteistä seuranta ja arviointia olisi tarpeen selkeästi vahvistaa (Paremmun sääntelyn toimintaohjelma, valtioneuvoston kanslian julkaisuja 8/2006 sekä Lainvalmistelun kansliapäällikkötyöryhmän loppuraportti Tehokkaampaa, suunnitelmallisempaa ja hallitumpaa lainvalmistelua, valtioneuvoston kanslian julkaisuja 13/2005). Eduskunnan lainsäädäntövaltaan ja parlamentaariseen ohjausvaltaan kuuluu myös se, että eduskunta valvoo ja arvioi sitä, miten lainsäädännössä asetetut tavoitteet ovat toteutuneet, mitkä ovat olleet lainsäädännön vaikutukset ja toimivuus käytännössä ja miten hyvää sääntelyä koskevat periaatteet ovat toteutuneet käytännössä.

Lainsäädäntövallan ja parlamentaarisen ohjauksen tehokkaan harjoittamisen kannalta olisi perusteltua, että tällaiseen jälkikäteiseen seurantaan ja arviointiin liitettäisiin myös tulevaisuutta koskeva ennakointitieto. Eduskunta voisi tällöin olla keskustelufoorumina ja toimijana tietoon perustuvan yhteiskuntapolitiikan muodos-
tamisessa. Kertomusmenettely ja siihen liitettä-

vät kuulemiset voivat olla prosessi, jossa voidaan tällaista toteutunutta kehitystä ja tulevia näkymiä koskevaa keskustelua käydä hallituksen tuottaman perustiedon pohjalta.

Lainsäädännön ja muiden tärkeiden teemojen sekä niihin liittyvien eduskunnan lausumien seurantaan eduskunnassa on kehittynyt myös muita menettelyjä kuin toimenpidekertomus. Valiokunnat voivat perustuslain 47 §:n mukaisesti pyytää valtioneuvostolta tai ministeriöltä selvitystä toimialaansa kuuluvasta asiasta, ja valiokunta voi selvityksen perusteella antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle. Tällöin valiokunnan aloitteesta asiaa ei voida kuitenkaan viedä eduskunnan täysistuntoon eduskunnan lausumien hyväksymistä varten.

Valiokunnat ovat lisääntyvässä määrin myös eri lakiesitysten käsittelyn yhteydessä edellyttäneet hallituksen antavan seurantaan varten selonteon eduskunnalle. Selontekomenettelyssä eduskunta voi myös hyväksyä lausumia. Selontekomenettelyn etuna on, että tällöin eduskunta voi perehtyä ajankohtaiseksi koettuun teemaan riittävän laaja-alaisesti ja syvällisesti ja käydä siitä keskustelua.

Kovin laajassa selontekojen tilaamisessa eduskunnan käsiteltäväksi voi syntyä se ongelma, että selontekojen valmistelu hallinnossa ja käsittely eduskunnassa vie liikaa aikaa muulta työltä, eduskunnassa lainsäädäntö- ja budjettivallan käytöltä. Pyynnöstä laadittujen selontekojen yhteydessä on hallituksen ja hallinnon puolella saattanut syntyä turhaan käytännön konflikteja silloin, kun tietyn erikoisvaliokunnan ja sektoriministeriön näkökulma ja agenda yhtyvät ja ovat ristiriidassa hallituksen muiden linjausten ja valtioneuvoston muiden ministeriöiden näkemysten kanssa. Liian laaja eduskunta-aloitteinen selontekojen tilaaminen voi johtaa valiokuntaparlamentarismiin, joka ei ole Suomessa vallitsevan parlamentarismin mallin mukaista. Hallituksen tehtävänä on parlamentaarisessa demokratiassa olla eduskunnan työn ja lainsäädännön kehittämisen moottori.

Hyvin tehdyssä hallituksen kertomuksessa esitetään hallituksen politiikan kokonaisuus. Selontekojen yhteydessä on mahdollista syventyä

erityiskysymyksiin yleistä kertomusmenettelyä syvemmin ja ajankohtaisemmin. Ajankohtaiseen seurantaan valiokuntien selvitysmenettely taas tarjoaa hyvät ja selkeästi yleistä kertomusmenettelyä paremmat mahdollisuudet.

Suhteesta valtion tilinpäätöskertomukseen. Perustuslain 46 §:ssä säädetään toimenpidekertomuksen ohella myös valtiontaloudellisesta kertomusmenettelystä. Eduskunnalle on annettava vuosittain kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Tämän kertomuksen sisältöä on eduskunnan johdolla tehdyn parlamentaarisen valmistelutyön ja siihen liittyneen valtiovarainministeriön johdolla valtioneuvostossa tehdyn tilinpäätösuudistuksen yhteydessä merkittävästi kehitetty. Valtion tilinpäätöskertomuksen sisällöstä on säädetty siten, että se nivoutuisi selkeästi valtiontaloudelliseen päätöksentekoon ja arviointiin. Tilinpäätöskertomus sisältää perustuslaissa mainitun valtion tilinpäätöksen sekä hallituksen vaikuttavuusselvityksen ja ministeriöiden toimialoitteiset tuloksellisuuden kuvaukset.

Myös hallituksen kertomusmenettelyn kehittäminen on samalla tavoin perusteltua nähdä laajemmassa eduskunnan vallan ja sen tehokkaan käytön strategisessa perspektiivissä. Valtiontaloudellista kertomusmenettelyä on nimenomaan pyritty kehittämään siten, että menettelyssä tuotettaisiin eduskunnan ja hallituksen valtiontaloudellisen päätöksenteon kannalta olennaista tietoa yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuudesta ja riskeistä ja näin tuettaisiin mahdollisuuksia parlamentaariseen keskusteluun yhteiskuntapolitiikan ja yhteiskunnan ja julkisten voimavarojen käytön linjauksista.

Valtion tilinpäätöskertomuksen perustuslakiin perustuvana tehtävänä on keskittyä eduskunnan ja hallituksen valtiontaloudellisen päätöksenteon kannalta olennaisiin kysymyksiin. Valtion tilinpäätöksen lisäksi kertomuksessa esitetään hallituksen edellistä vuotta koskeva kuvaus ja arviointi valtiontalouden tilasta ja kehityksestä sekä talousarvion toteutumisesta sekä tähän liittyen tärkeimmät tiedot taloudellisuudesta ja tehokkuudesta eri toimi- ja hallinnon-

aloilla. Kertomuksessa esitetään tiedot valtiontaloutta koskevan päätöksenteon yhteydessä (budjettilait, talousarvio) yhteiskuntapolitiikalle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta (yhteiskunnallinen vaikuttavuus) ja hallinnonalojen tärkeimpien tulostavoitteiden toteutumisesta. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehityksestä tilinpäätöskertomuksessa esitetään useampivuotiset kehitystrendit. Tilinpäätöskertomuksen vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta koskevia tietoja koskee talousarviosta annetussa laissa säädetty oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus.

Tilinpäätöskertomukseen otetaan lisäksi hallituksen selvitys toimenpiteistään eduskunnan talousarviokäsittelyn yhteydessä esittämiin lausumiin eli ponsiin ja tilimuistutuskertomus eli hallituksen selvitys toimenpiteistä, joihin eduskunnan huomautukset ja lausumat valtiontalouden hoidosta ovat antaneet aiheita.

Valtion tilinpäätöskertomusmenettelyä kehitetään jatkuvasti. Kehittämisen lähtökohtana ovat nimenomaisesti olleet eduskunnan valtiontaloudellisen päätösvallan ja valtiontaloudellisen valvontavallan tarpeet ja niiden sovittaminen yhteen hallituksen tarpeisiin talous- ja finanssipolitiikan valmistelussa ja arvioinnissa sekä yhteiskuntapolitiikan ja hallinnon ohjauksessa ja tuloksellisuusarvioinnissa.

Eduskunnan hyväksymien linjausten mukaisesti (erityisesti EK 49/2006 vp — VaVM 45/2006 vp) tilinpäätöskertomuksessa siirrytään vuodelta 2006 annettavasta kertomuksesta lähtien menettelyyn, jossa kaikista eri hallinnonalojen asioista ei raportoida kattavasti ja yhdenmukaisesti vuosittain. Sen sijaan tilinpäätöskertomuksessa otetaan vuosittain tarkasteluun muutama horisontaalinen teema ja lisäksi kultakin hallinnonalalta muutama erityisteema, joista esitetään syvempi arviointi erityisesti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja tavoitteiden saavuttamisen taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta. Tavoitteena on, että esimerkiksi taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävät säädökset arvioitaisiin ja arvioinnin keskeiset havainnot raportoitaisiin tilinpäätöskertomuksessa muutama vuoden kuluttua säädöksen antamisesta tai

olennaisesta sisällöllisestä muutoksesta tai olosuhteiden muutoksesta. Arviointiteemat valitaan eri hallinnonalojen ministeriöiden ehdotusten pohjalta ja eduskunta voi lausumilla ja valiokuntamietinnöillä osaltaan osallistua muodollisestikin arviointiteemojen hahmottamiseen.

Tilinpäätöskertomuksen mietintövaliokunta tulee hyväksytyn perustuslain muutoksen ja siihen liittyvän eduskunnan työjärjestyksen muutoksen myötä olemaan uusi tarkastusvaliokunta. Tarkastusvaliokuntaudistuksen valmisteluaineistossa on korostettu tarkastusvaliokunnan ja muiden erikoisvaliokuntien yhteistyötä. Yhteistyön toteuttamiseksi on uudistusta valmisteltaessa kaavailtu sitä, että tarkastusvaliokunta pyytäisi erikoisvaliokuntien lausunnot tilinpäätöskertomuksesta. Tämä antaisi mahdollisuuden kullekin erikoisvaliokunnalle käydä laajasti yhteiskuntapolitiikan vaikuttavuutta koskevaa keskustelua ja ehdottaa lausumia tilinpäätöskertomuksen käsittelyn yhteydessä. Tältä osin tilinpäätöskertomus voisi osittain toteuttaa edellä todettua kertomusmenettelyn funktiota mahdollistaa yleinen poliittinen keskustelu.

Tilinpäätöskertomuksen sisältö on tietoisesti suunnattu valtionaloudellisen päätöksenteon kannalta olennaisiin kysymyksiin. Tämän mukaisesti tilinpäätöskertomukseen on ohjeistuksessa suoraan kielletty ottamasta valtionalouden liittymättömiä yleispoliittisia asioita tai hallituksen toimenpiteitä kuvailevia selostuksia. Tilinpäätöskertomus ei myöskään seuraa yleisesti hallitusohjelman toteuttamista vaan valtionalouden kannalta merkittävässä kysymyksissä yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja tehokkuutta siitä riippumatta, onko asia erityisen toimenpiteen kohteena hallitusohjelmassa.

Tilinpäätöskertomus ei siten kaikilta osin täytä hallituksen toimenpidekertomuksen tehtäviä. Esimerkiksi hallituksen selvitys eduskunnan ponsien johdosta tehdyistä toimenpiteistä voitaisiin muiltakin kuin talousarvion käsittelyn yhteydessä esitettyjen lausumien tai valtionalouden hoitoa koskevien lausumien osalta periaatteessa ottaa uudeksi osioksi tilinpäätöskertomukseen, mutta tämä epätarkoituksenmukaisel-

la tavalla hajottaisi tilinpäätöskertomuksen sisältöä.

III YHTEENVETO

Tulevaisuudessa kertomusmenettelyn kehittämisen pääasiallisina vaihtoehtoina ovat (1) toimenpidekertomuksen kehittäminen omintakeisena kertomuksena sekä sisällöllisesti että prosessina tai (2) perustuslain muuttamista edellyttävä toimenpidekertomuksen lakkauttaminen ja korvaaminen kokonaan modernimmilla menettelyillä.

Lyhyellä tähtäimellä ainoa mahdollisuus on pyrkiä suuntaamaan toimenpidekertomusta sisällöllisesti kompaktiksi vastaukseksi lausumiin ja muilta osin keskittymään nimenomaan parlamentaariseen raportointiin hallitusohjelman toteutumisesta. Käsittelyprosessia voidaan myös kehittää eduskunnassa poliittisesti aidommin kiinnostavaksi.

Perustuslain uudistuksen yhteydessä ei luonnollisesti ollut mahdollista ratkoa kaikkia ylinten valtioiden välisiin eri menettelyihin liittyviä asioita. Kertomusmenettelyiden tarkoituksenmukaisuutta ei arvioitu perustuslakiuudistuksen yhteydessä riittävästi. Tämä näkyy jo siinä, että eduskunnan valtionaloudellisen kertomusmenettelyn kehittämistä koskeva työ johti osaltaan toukokuussa 2007 lopullisesti hyväksyttyyn perustuslain muutokseen.

Kertomusmenettely on juhlamuotoinen ja rasakas tapa seurata eduskunnan lausumien toteutumista. Voitaisiin esimerkiksi harkita sitä, että eduskunnan lausumista ja hallituksen vastauksista niihin sekä lausumiin liittyvistä valiokuntien perustuslain 47 §:n nojalla saamista selvityksistä koottaisiin nykyistä selkeämpi sähköinen tietokanta. Perustuslakia tulevaisuudessa uudistettaessa voitaisiin harkita osana parlamentaarisen valvonnan kokonaisuuden tarkastelua, että lausumia pääsääntöisesti seurattaisiin käytämällä nykyistä valiokuntien selvitysmenettelyä ja että tähän menettelyyn yhdistettäisiin mahdollisuus saada valiokunta-aloitteisesti asia vireille eduskunnan täysistuntoon päätöksenteoa varten.

Jos hallituksen toimenpidekertomusmenettely lopetettaisiin, ei todennäköisesti mikään lainsäädäntö- tai hallintoasia välittömästi jäisi hoitamatta eikä välttämättä eduskunnalta jäisi saamatta tietoja. Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja ulkoasiainvaliokunta sekä kertomusmenettelyssä lausunnon antavat erityisvaliokunnat menettäisivät kuitenkin mahdollisuuden saada hallituksen hyväksymän selvityksen eduskunnan lausumien johdosta tehdyistä toimenpiteistä ja nostaa täysistuntoon keskusteltavaksi kannanottoa varten minkä tahansa hallituksen toimintaan tai ulkosuhteiden hoitoon liittyvän asian. Samalla eduskunta ja erityisesti sen perustuslakivaliokunta ja ulkoasianvaliokunta menettäisivät mahdollisuuden saada eduskunnan kannanottoina hallitukselle vastattavaksi lausumia hallituksen eduskunnan lausumien johdosta antamista selvityksistä.

Eduskunnan lausumien systemaattinen seuranta sekä valiokuntien oma-aloitteinen mahdollisuus nostaa asioita eduskunnan lausumiksi rajoittuisi, mikäli kertomusmenettelyä koskevia säännöksiä uudistettaessa ei samalla laajennettaisi eduskunnan valiokuntien nykyisin hyvin rajoitettua vireillepano-oikeutta. Nykyisin vireillepano-oikeus täysistuntoa varten on vain perustuslakivaliokunnalla ja uudella tarkastusvaliokunnalla perustuslaissa rajatuissa asioissa. Perustuslakivaliokunta voi saattaa eduskunnan päätettäväksi perustuslain 114 §:n mukaisesti syytteen nostamisen valtioneuvoston jäsentä tai perustuslain 117 §:n perusteella valtioneuvoston oikeuskansleria taikka eduskunnan oikeusasiamiestä vastaan sekä myös perustuslain 115 §:n nojalla omasta aloitteestaan vireille panemansa ministerivastuun asian. Perustuslain 1.6.2007 voimaan tulevan uusitun 90 §:n nojalla tarkastusvaliokunnan tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa. Tarkastusvaliokunnan perustamista koskeneen pe-

rustuslain muutoksen valmistelussa on tätä valiokunnan vireillepano-oikeutta pidetty periaatteellisesti ja myös eduskunnan harjoittaman valvontatoiminnan käytännön vaikuttavuuden ja tehokkuuden kannalta merkittävänä.

Valiokunta katsoo, että edellä esitetyn perusteella valiokuntien asemaa hallituksen kertomusmenettelyn uudistamisessa tulisi vahvistaa. Ainakin pitkän aikavälin periaatteellisia kysymyksiä tulisi voida valiokuntien vireillepano-oikeutta laajentamalla viedä täysistuntoon. Tällöin tulevaisuusvaliokunta voisi viedä harkintansa mukaan tärkeimmät tulevaisuuspoliittiset selvitykset ja teknologian yhteiskunnallista merkitystä koskevat arviointinsa täysistuntoon, aivan kuten tarkastusvaliokunnalla on oikeus viedä tarkastuksensa tulokset. Muutama tulevaisuusvaliokunnan selvitys on voitu käsitellä täysistunnossa, mutta vain ajankohtaiskeskusteluna. Esimerkiksi viime kaudella täysistunnossa käsiteltiin ajankohtaiskeskustelussa tietoyhteiskuntaa ja terveydenhoitojärjestelmää koskevat selvitykset, mutta ei lainkaan tulevaisuuden demokratiaa, Venäjän skenaarioita, sosiaalista pääomaa taikka alueellisia innovaatioita käsitellettä selvityksiä.

Lausunto

Lausuntonaan tulevaisuusvaliokunta esittää perustuslakivaliokunnalle,

että osana kertomusmenettelyn uudistamista selvitetään mahdollisuus laajentaa tarkastusvaliokunnan mukaisesti muidenkin valiokuntien vireillepano-oikeutta, jolloin muun muassa tulevaisuuspoliittisesti tärkeimmät selvitykset voidaan käsitellä täysistunnossa, ja

että perustuslakivaliokunta ottaa huomioon, mitä muutoin edellä on esitetty.

TuVL 2/2007 vp — K 4/2007 vp

Helsingissä 15 päivänä kesäkuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Marja Tiura /kok	Marjo Matikainen-Kallström /kok
vpj.	Jyrki Kasvi /vihr (osittain)	Juha Mieto /kesk
jäs.	Mikko Alatalo /kesk	Mats Nylund /r
	Marko Asell /sd	Markku Uusipaavalniemi /kesk
	Liisa Jaakonsaari /sd	Anne-Mari Virolainen /kok
	Harri Jaskari /kok	Pertti Virtanen /ps
	Kyösti Karjula /kesk	Jyrki Yrttiaho /vas
	Jouko Laxell /kok	vjäs. Pekka Vilkuna /kesk.
	Päivi Lipponen /sd	

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Paula Tiihonen,
asiantuntija Osmo Kuusi.