

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen yhdistämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen 32 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä kesäkuuta 2013 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen yhdistämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 62/2013 vp).

Eduskunta on 18 päivänä kesäkuuta 2013 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi puhemiesneuvoston ehdotuksen eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen 32 §:n muuttamisesta (PNE 1/2013 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti tarkastusvaliokunta on antanut hallituksen esityksestä lausuntonsa. Lisäksi perustuslakivaliokunta on pyytänyt asioista ulkoasiainvaliokunnan lausun-

non. Saadut lausunnot (TrVL 2/2013 vp ja UaVL 9/2013 vp) on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- alivaltiosihteeri Timo Lankinen, valtioneuvoston kanslia
- budjettineuvos Kirsti Vallinheimo, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Maija-Leena Paavola, eduskunnan kanslia
- pääjohtaja, oikeustieteen tohtori Tuomas Pöysti, valtionalouden tarkastusvirasto
- professori Mikael Hidén
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut — oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS JA PUHEMIESNEUVOSTON EHDOTUS

Hallituksen esitys

Hallituksen toimenpidekertomus ja valtion tilin-

päätöskertomus ehdotetaan yhdistettäväksi hallituksen vuosikertomukseksi, jonka laatimisesta ja toimittamisesta eduskunnalle säädetään val-

tioneuvostosta annetussa laissa. Valtion talousarviosta annettua lakia ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että laissa on säännökset aineiston toimittamisesta hallituksen vuosikertomukseen. Hallituksen vuosikertomus on ehdotuksen mukaan perustuslaissa säädetty valtioneuvoston eduskunnalle vuosittain antama kertomus hallituksen toiminnasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta. Hallituksen vuosikertomus on tarkoitettu annettavaksi eduskunnalle kertomusvuotta seuraavan vuoden toukokuussa.

Eduskunnalle annettavista erilliskertomuksista säilytetään kielilain mukaisesti annettava kertomus sekä kehitysyhteistyötä koskeva kertomus. Sosiaali- ja terveystieteistä on tarkoitus luopua ja toimittaa ajantasainen tieto eduskunnan käyttöön muutoin. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi valtion talousarviosta annettua lakia ja kielilakia. Kehitysyhteistyötä koske-

van kertomuksen antamisesta eduskunnalle annettu laki ehdotetaan kumottavaksi ja sen tilalle säädettäväksi laki kehitysyhteistyötä koskevas- ta kertomuksesta. Sosiaali- ja terveystieteistä annettu laki ehdotetaan kumottavaksi.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuonna 2013.

Puhemiesneuvoston ehdotus

Puhemiesneuvosto ehdottaa, että eduskunnan työjärjestyksen sääntely hallituksen toimenpidekertomuksen käsittelystä muutetaan. Muutos on tarpeen hallituksen esitettyä kertomusmenettelyn kehittämistä yhdistämällä hallituksen toimenpidekertomus ja valtion tilinpäätöskertomus vuosittain eduskunnalle annettavaksi hallituksen vuosikertomukseksi. Puhemiesneuvosto ehdottaa, että vuosikertomus lähetetään valmistelevasti käsiteltäväksi tarkastusvaliokuntaan, nykyisten perustuslakivaliokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan sijasta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunnalle annettavat hallituksen toimenpidekertomus ja valtion tilinpäätöskertomus yhdistetään hallituksen vuosikertomukseksi. Puhemiesneuvoston ehdotuksessa ehdotetaan puolestaan, että hallituksen vuosikertomus lähetetään valmistelevasti käsiteltäväksi tarkastusvaliokuntaan. Hallituksen esityksen ja puhemiesneuvoston ehdotuksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää uudistusta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa säädösehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Valtioneuvoston velvollisuudesta antaa vuosittain eduskunnalle kertomus hallituksen toiminnasta ja niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta säädetään perus-

tukslain 46 §:ssä. Kertomuksen oheisaineistona eduskunnalle on annettu laissa erikseen säädettyjä erilliskertomuksia.

Hallituksen toimenpidekertomuksen eduskuntakäsittelystä säädetään eduskunnan työjärjestyksen 32 §:n 4 momentissa. Sen nojalla kertomus lähetetään valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan. Siltä osin kuin kertomus koskee ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, se lähetetään kuitenkin ulkoasiainvaliokuntaan. Toimenpidekertomuksella on ollut sikäli erityisasema eduskuntakäsittelystä, että siitä on laadittu kaksi mietintöä. Muut erikoisvaliokunnat antavat asiasta lausuntonsa perustuslakivaliokunnalle. Valtion tilinpäätöskertomuksesta säädetään tarkemmin valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 §:ssä. Kertomukseen on liitetty eduskunnan vuosittain kannanotoissaan edellyttämä tilimuistutuskertomus sekä hallituksen vastaus eduskunnan talousarvioesityksen käsittelyn yhteydessä esittämiin lausumiin. Tilin-

päätöskertomuksesta mietinnön antaa tarkastusvaliokunta, jolle valtiovarainvaliokunta antaa lausunnon.

Kertomusmenettelyn uudistamisen taustalla on perustuslakivaliokunnan ja tarkastusvaliokunnan esittämät näkemykset menettelyn kehittämisestä (PeVM 5/2008 vp, s. 3/II, PeVM 1/2010 vp, s. 7, TrVL 1/2008 vp). Tarkastusvaliokunta esitti lausunnossaan hallituksen toimenpidekertomuksesta vuodelta 2007 hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen yhdistämistä. Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, että mahdollisuuksia kertomusmenettelyn kehittämiseen on aiheellista tarkastella. Kysymys oli valiokunnan mielestä kuitenkin siinä määrin laaja ja periaatteellinen, että se ei ollut tuossa yhteydessä ratkaistavissa (PeVM 5/2008 vp, s. 3/II). Myöhemmin valiokunta piti aiheellisena arvioida, voidaanko kertomusten yhdistämisellä tehostaa ja järjeistä hallituksen informointia toiminnastaan samoin kuin eduskunnan mahdollisuuksia valvoa hallituksen toimia. Valiokunta piti lisäksi luontevana, että yhdistetty kertomus lähetetään valmistelevasti käsiteltäväksi tarkastusvaliokuntaan perustuslakivaliokunnan asemesta. Valiokunta huomautti, ettei kertomusten yhdistämisen tarvitse vaikuttaa ulkoasiainvaliokunnan tehtävään valmistella mietintö kertomuksesta siltä osin kuin se koskee ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (PeVM 1/2010 vp, s. 7/II). Käsiteltävänä olevista ehdotuksista antamassaan lausunnossa ulkoasiainvaliokunta pitää kuitenkin tarkoituksenmukaisena, että vain tarkastusvaliokunta antaa vuosikertomuksesta mietinnön. Ulkoasianvaliokunta katsoo, että se voi vuosikertomusta koskevassa lausunnossaan käsitellä ja ottaa kantaa hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisiin toimenpiteisiin (UaVL 9/2013 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että menettely, jossa muut pysyvät erikoisvaliokunnat antavat eduskunnan päätöksen perusteella kertomuksesta lausuntonsa mietintövaliokunnalle, säilytetään. Erikoisvaliokunnilla on tällöin mahdollisuus muun muassa ottaa kantaa hallituksen toimenpiteisiin samoin kuin nostaa esille erityisteemoja lausunnossaan. Kullakin valio-

kunnalla on oltava mahdollisuus ottaa kantaa hallituksen toimenpiteisiin valiokunnan mietinnössään ehdottamien, eduskunnan hyväksymien lausumien johdosta. Mietintövaliokunnan rooliin ei nykyisen menettelyn mukaisesti ole syytä kuulua erikoisvaliokuntien lausumista esittämien yksityiskohtien käsittely (PeVM 1/2010 vp, s. 7/II).

Valiokunta kiinnittää vielä huomiota tarkastusvaliokunnan parlamentaarisen valvonnan merkitystä korostaviin kannanottoihin. Hallituksen esitys keskittyy kertomusmenettelyn uudistamiseen, kun taas kertomuksen sisällöllinen kehittäminen on jäänyt vähemmälle huomiolle. Menettelyn uudistamisen jälkeen kehittämistyön painopiste on siirrettävä tarkastusvaliokunnan lausunnon mukaisesti sisältökysymyksiin. Lisäksi vuosikertomuksen valmistelun ja eduskuntakäsittelyn aikataulua on tiivistettävä, jotta kertomusmenettely palvelee valtion talousarvion eduskuntakäsittelyä. Vuosikertomus tulee jatkossa antaa eduskunnalle huhtikuun loppuun mennessä. Tällöin muilla erikoisvaliokunnilla on riittävästi aikaa antaa lausunto tarkastusvaliokunnalle ja se ehtii saada mietinnön valmiiksi käsiteltäväksi täysistunnossa kevälistuntokauden aikana (TrVL 2/2013 vp, s. 2).

2. laki valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

Lakiehdotuksen 17 §:n 2 momentissa osoitetaan valtioneuvoston kanslialle ja valtiovarainministeriölle valtuus antaa ohjeita vuosikertomuksen valmistelusta. Valtioneuvostolla ja ministeriöillä on valtuus antaa ohjeita ilman laissa säädettyä valtuuttakin, joten tätä koskevat säännökset ovat tarpeettomia. Ohjeiden antamista koskevat valtuussäännökset ovat omiaan hämärtämään oikeudellisesti sitovien sääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa (ks. esim. PeVL 6/2003 vp, s. 4/I, PeVL 20/2004 vp, s. 4/I ja PeVL 30/2005 vp, s. 6/II).

Valiokunta ehdottaa näistä syistä, että momentti poistetaan. Jos toimivallan määräytymistä vuosikertomuksen osalta halutaan erityisesti säännellä valtioneuvoston kanslian ja valtiova-

rainministeriön välillä, on se asianmukaisempaa tehdä valtioneuvostolaissa tai valtioneuvoston ohjesäännössä. Puheena olevan kaltaisessa, valtioneuvoston sisäisessä asiassa asetustasoistakin toimivaltasäätelyä voidaan pitää riittävänä, ja se on myös yhdenmukaista perustuslain 68 §:n 3 momentin kanssa.

4. laki kehitysyhteistyötä koskevasta kertomuksesta

Esityksessä ehdotetaan, että kehitysyhteistyötä koskevan kertomuksen antamisesta eduskunnalle annettu laki kumotaan ja säädetään laki kehitysyhteistyötä koskevasta kertomuksesta. Laki-ehdotuksen mukaan ulkoasiainministeriö laatii kalenterivuositain kertomuksen kehitysyhteistyöstä.

Ulkoasiainvaliokunta esittää lausunnossaan, että kehitysyhteistyökertomuksen antamisesta eduskunnalle luovutaan. Nykyinen kertomusmenettely ei valiokunnan mielestä palvele riittäväällä tavalla sen tiedontarvetta. Ulkoasiainvaliokunta käsittelee kehityskysymyksiä säännöllisesti E- ja UTP-asioina sekä kattavasti kerran vaalikaudessa valtioneuvoston antaman selonteon yhteydessä. Lisäksi hallituksen vuosikertomukseen sisältyy katsaus kehityspolitiikkaan. Ulkoasiainministeriössä on myös valmisteilla ajantasainen, avoin tietokanta kehitysasioista.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa, että nykyisestä kehitysyhteistyö-

kertomusmenettelystä luovutaan ja sitä koskeva laki kumotaan.

Eduskunnan päätös eduskunnan työjärjestyksen 32 §:n muuttamisesta

Valiokunta ehdottaa, että eduskunnan päätös työjärjestyksen muuttamisesta tulee voimaan 1.1.2014. Perustuslakivaliokunnassa ja ulkoasiainvaliokunnassa valmistelevasti käsiteltävänä oleva vuotta 2012 koskeva hallituksen vuosikertomus käsitellään kuitenkin loppuun eduskunnan työjärjestyksen nykyisten säännösten mukaisesti.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa,

että 1., 3. ja 5. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina,

että 2. ja 4. lakiehdotus hyväksytään muutettuina ja

että puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan päätökseksi hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

2.

Laki

valtion talousarviosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 17 ja 18 § sekä 24 f §:n 1 momentin 1 kohta, sellaisina kuin ne ovat laissa 1216/2003, seuraavasti:

17 §

Hallituksen vuosikertomus

(1 mom. kuten HE)
(2 mom. *poist.*)

18 ja 24 f §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

4.

Laki

kehitysyhteistyötä *koskevan kertomuksen antamisesta eduskunnalle annetun lain kumoamisesta*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään

1 §
(Kuten HE:n 2 §:n 2 mom.)

2 §
(1 mom. kuten HE)
(2 mom. *poist.*)

Eduskunnan päätös

eduskunnan työjärjestyksen 32 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 52 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla,

muutetaan eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 32 §:n 4 momentti, sellaisena kuin se on päätöksessä 1023/2009, seuraavasti:

32 §

Valiokuntaan lähettäminen

(4 mom. kuten PNE)

Tämä eduskunnan päätös tulee voimaan
1 päivänä tammikuuta 2014.

PeVM 5/2013 vp — HE 62/2013 vp, PNE 1/2013 vp

Helsingissä 10 päivänä joulukuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Anna Kontula /vas
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Jukka Kopra /kok
jäs.	Tuija Brax /vihr	Markus Lohi /kesk
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Elisabeth Naucclér /r
	Ilkka Kantola /sd	Tom Packalén /ps
	Pia Kauma /kok	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Kimmo Kivelä /ps	Anu Urpalainen /kok (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.