

**VALTIOVARAINVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 34/2006 vp**

**Hallituksen esitys laiksi Suomen perustuslain
35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräksi siihen
liittyviksi laeiksi**

**Puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työ-
järjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä an-
netun lain muuttamisesta, valtiontilintarkasta-
jien johtosäännön kumoamisesta sekä eduskun-
nan päätöksiksi Eduskunnan kirjaston johto-
säännön 5 §:n ja eduskunnan tilisäännön muut-
tamisesta**

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä syyskuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 71/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan samalla määrännyt, että valtiovarainvaliokunnan tulee antaa asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalle.

Samoin eduskunta on 4 päivänä lokakuuta 2006 lähettäessään puhemiesneuvoston ehdotuksen eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain muuttamisesta, valtiontilintarkastajien johtosäännön kumoamisesta sekä eduskunnan päätöksiksi Eduskunnan kirjaston johtosäännön 5 §:n ja eduskunnan tilisäännön muuttamisesta (PNE 2/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan samalla määrännyt, että valtiovarainvaliokunnan tulee antaa asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalle.

Valtiovarainvaliokunta antaa asioista yhteisen lausunnon.

Jaostovalmistelu

Asiat on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaostossa.

Asiantuntijat

Hallinto- ja tarkastusjaostossa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- pääsihteeri Seppo Tiitinen, apulaispääsihteeri Jarmo Vuorinen ja eduskuntas sihteeri Marja Wallin, eduskunnan kanslia
- kansliapäällikkö Mauri Lehmusto ja ylitar kastaja Seppo Niemi, valtiontilintarkastajien kanslia
- pääjohtaja Tapio Leskinen, Valtiontalouden tarkastusvirasto

- valtioneuvoston controller Tuomas Pöysti, valtiovarainministeriö
- lapsiasiavaltuutettu Maria Kaisa Aula, Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- professori Mikael Hidén
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS JA PUHEMIESNEUVOSTON EHDOTUS

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen perustuslakia. Eduskuntaan perustettaisiin tarkastusvaliokunta yhdistämällä valtioneuvoston tarkastajat ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston valvontatoimi. Valtioneuvoston tarkastajat ja valtioneuvoston tarkastajien kanslia lakkautettaisiin. Esityksellä uudistettaisiin valtioneuvoston parlamentaarinen valvontatoimi ja vahvistettaisiin eduskunnan budjettivaltaa.

Tarkastusvaliokunnan tehtävänä olisi huolehtia keskitetysti valtioneuvoston parlamentaarista jälkikäteisvalvonnasta. Valtioneuvoston tarkastusvirasto jatkaisi toimintaansa riippumattomana, ulkoisena valtioneuvoston tarkastajana. Valtiovarainvaliokunnalle kuuluisivat edelleen tulevaisuuteen suuntautuvat valtioneuvoston asiat, kuten valtioneuvoston talousarvio, talousarvioaloitteet ja talousarvioon sidottu lainsäädäntö.

Tarkastusvaliokunta olisi osa eduskunnan valiokuntalaitosta, mutta sen toimintaan liittyisi eräitä erityispiirteitä. Valiokunnan toiminnassa korostuisi oma-aloitteisuus. Se voisi ottaa omasta aloitteestaan asioita käsiteltäväkseen ja toimittaa merkittävät valvontahavaintonsa koko eduskunnan tietoon täysistunnossa käsiteltävässä valiokunnan mietinnössä. Valtioneuvoston tarkastajien kertomus jäisi uudistuksen myötä pois. Tarkastusvaliokunta käsitelisi eduskunnalle annettavat vuotuiset valtioneuvostoa koskevat kertomukset. Valiokunnan oma-aloitteinen valvontatoiminta ei kuitenkaan kytkeytyisi kiinteästi varainhoitovuoteen.

Tarkastusvaliokunta olisi kooltaan pienempi kuin muut erikoisvaliokunnat. Valiokunnan sihteeristö olisi kuitenkin tavanomaista laajempi. Valtioneuvoston tarkastajien lakkauttaminen ja uuden tarkastusvaliokunnan perustaminen edellyt-

tävät perustuslain sekä eräiden muiden lakien ja säädösten muuttamista tai kumoamista.

Hallituksen esitys liittyy valtioneuvoston talousarvioesitykseen vuodelle 2007. Tarkoituksena on, että tarkastusvaliokunta aloittaisi toimintansa vaalikauden 2007—2010 alkaessa. Tämä edellyttää, että perustuslain muuttamista koskeva hallituksen esitys julistetaan kiireelliseksi ja hyväksytään jättämättä sitä lepäämään seuraaville valtiopäiville.

Puhemiesneuvoston ehdotus

Ehdotus liittyy hallituksen esitykseen HE 71/2006 vp. Puhemiesneuvosto ehdottaa, että eduskunnan työjärjestykseen ja eräisiin muihin säädöksiin tehdään eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustamisesta johtuvat tarpeelliset muutokset.

Muutettaviksi ehdotetaan eduskunnan työjärjestyksen valiokuntia koskevia eräitä säännöksiä ja valtioneuvoston tarkastajia koskevia säädöksiä. Eduskunnan työjärjestykseen lisättäisiin säännös tarkastusvaliokunnan vireillepano-oikeudesta. Eduskunnan virkamiehistä annettuun lakiin sekä Eduskunnan kirjaston johtosääntöön ehdotetaan samoin tehtäväksi uudistuksen johdosta tarpeelliset muutokset. Valtioneuvoston tarkastajien kanslian henkilöstön aseman turvaamiseksi puhemiesneuvosto ehdottaa, että eduskunnan virkamiehistä annetun lain muutoksen voimaan tullessa valtioneuvoston tarkastajien kanslian henkilökunta siirtyy eduskunnan kanslian palvelukseen. Valtioneuvoston tarkastajien johtosääntö ehdotetaan kumottavaksi.

Muutokset ovat pääosin tarkoitettuja tulemaan voimaan samanaikaisesti mainittuun hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten kanssa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tausta

Valtiovarainvaliokunta antaa käsiteltävistä ehdotuksista yhteisen lausunnon, koska ne liittyvät kiinteästi toisiinsa. Lausunnossaan valiokunta kiinnittää huomiota omasta näkökulmastaan tärkeimpiin esiin nousseisiin asioihin.

Valtiontalouden päätösvalta on yksi tärkeimmistä eduskunnan valtaoikeuksista ja samalla yksi merkittävimmistä yhteiskunnallisista ohjauskeinoista. Eduskunnan budjettivallan ydinsisältönä on valta päättää talousarviosta ja valvoa sen täytäntöönpanoa.

Valtiontalousjärjestelmässä on tapahtunut merkittäviä muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet eduskunnan mahdollisuuksiin käyttää budjettivaltansa. Tärkeimpiä näistä muutoksista on ollut siirtyminen yksityiskohtaisesta resurssiohjauksesta tulosohjaukseen. Valvonta- ja palautejärjestelmä ei ole kuitenkaan kehittynyt vastaavalla tavalla. Eduskunnan budjettivallan kannalta on tärkeää, että eduskunta voi seurata tulostavoitteiden toteutumista saamalla riittävää, oikeantyyppistä ja laadukasta tietoa. Pitkään jatkuneissa keskusteluissa on ollut esillä huoli budjettivallan toteutumisesta sekä halu parantaa eduskunnan saamaa jälkikäteisraportointia.

Toisaalta niin eduskunnassa kuin valtioneuvostossakin on eri toimin pyritty vahvistamaan eduskunnan asemaa valtiontaloudellisessa päätöksenteossa. Valtiontalouden tarkastusviraston siirtämisellä eduskunnan yhteyteen vuoden 2001 alusta pyrittiin vahvistamaan eduskunnan asemaa budjettivallan käyttäjänä ja lisäämään parlamentaarisen valvonnan käytössä olevia voimavaroja. Valtiontalouden tarkastusviraston asema riippumattomana, ulkoisesta tarkastuksesta vastaavana virastona onkin selkeä ja toimiva.

Eduskuntaan vuonna 2001 asetetun kertomusmenettelytyöryhmän ehdotuksesta toteutettiin vuonna 2003 valtion tilinpäätöskertomusuudistus. Uudistus oli merkittävä valtiontalouden parlamentaarisen valvonnan kannalta. Samassa yh-

teydessä perustettiin valtiovarain controller -toiminto kehittämään edelleen valtiontalouden raportointia ja arviointia.

Kertomusmenettelytyöryhmän työtä jatkettiin valtiontalouden parlamentaarinen valvonta -toimikunnassa, joka ehdotti, että eduskuntaan perustettaisiin uusi pysyvä erikoisvaliokunta, tarkastusvaliokunta. Tarkastusvaliokunnalle keskitettäisiin valtiontilintarkastajien ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston parlamentaarinen valvontatehtävä. Tällöin valtiontalouden valvonta jakaantuisi selkeästi tehtävien mukaan kolmelle taholle: ulkoinen valvonta Valtiontalouden tarkastusvirastolle, sisäinen valvonta controller-toiminnolle ja parlamentaarinen valvonta tarkastusvaliokunnalle.

Valtiontalousjärjestelmä vaatii parlamentaariselta valvontatoimelta toiminnan tuloksellisuuden ja talousarvion vaikuttavuuden demokraattista arviointia sekä siitä tehtyjen johtopäätösten välitöntä hyödyntämistä valtiontaloutta koskevassa päätöksenteossa. Tarkastusvaliokunnan perustaminen onkin luonteva jatko valtiontalouden valvonnassa jo toteutetuille uudelleenjärjestelyille.

Tarkastusvaliokunnan tehtävät

Tarkastusvaliokunnan tehtävänä olisi valvoa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, valtion talousarvion noudattamista ja tulostavoitteiden saavuttamista. Valiokunta palvelee demokratian toteutumista valvomalla muun muassa verovarojen tarkoituksenmukaista käyttöä. Tarkastusvaliokunnan tulisi tarkastella prosessien toimivuutta yli hallintorajojen. Valtiovarainvaliokunta odottaa tarkastusvaliokunnalta valtion taloudenhoidon kriittistä jälkikäteisvalvontaa ja nopeaa puuttumista havaitsemiinsa epäkohtiin.

Valtiovarainvaliokunta pitää perusteltuna päätelmää tarkastusvaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan tehtäväjaosta. Valiokunta pitää myös tarpeellisena valtion tilinpäätöskertomuksen käyttämistä edelleen taustamateriaalina ta-

lousarviomietinnön laadinnassa. Lisäksi tarkastusvaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan välisen yhteistyön tulisi olla tavanomaista tiiviimpää, jotta jälkikäteisvalvonnassa saatu tieto voidaan tehokkaasti hyödyntää talousarvion käsittelyssä.

Tarkastusvaliokunnan toiminnan onnistumisen ja vaikuttavuuden kannalta on keskeistä, että valiokunnalla on edellytykset harjoittaa riittävän syvälle valtionalouteen ja yhteiskunnan toimintoihin ulottuvaa oma-aloitteista toimintaa. Omalla selvitystyöllään valiokunta täydentää kuvaa valtionalouden ja eri yhteiskuntasektoreiden tosiasiallisesta kehityksestä ja tilasta. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että eduskunnan tietoon saatettavat merkittävät valvontahavainnot nousevatkin esiin lähinnä valiokunnan oman selvitystyön tuloksena. Tästä syystä valtiovarainvaliokunta pitää välttämättömänä, että tarkastusvaliokunnalle turvataan riittävät resurssit työnsä tekemiseen.

Valvontakäynnit ovat osa tarkastusvaliokunnan työtä. Tarkastusvaliokunnan tulee siksi pystyä toteuttamaan suunnittelemansa valvontakäynnit nopeallakin aikataululla.

Valtiovarainvaliokunta pitäisi hyvänä menetelynä, että tarkastusvaliokunta pyytäisi lausunnon mietinnöstään mahdollisilta asianomaisilta erikoisvaliokunnilta ennen sen lähettämistä täysistuntokäsittelyyn. Näin varmistettaisiin, ettei mietintö ole ristiriidassa toisen erikoisvaliokunnan esittämän kannan kanssa. Tarkastusvaliokunnan tulisi myös pitää käsiteltävien asioiden osalta yhteyttä asianomaisiin erikoisvaliokuntiin vähintäänkin puheenjohtajien välisillä keskusteluilla. Näin tarkastusvaliokunta muodostuisi kiinteäksi osaksi valiokuntalaitosta eikä eriytyisi muista valiokunnista.

Puhemiesneuvoston hyväksymien yleisohjeiden mukaisesti Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomuksesta tekee mietinnön sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta. Kyseinen toimintakertomus käsittelee merkittävää osaa valtionalouden hoidosta ja palveluiden järjestämisestä. Valtiovarainvaliokunta esittää, että myös tämän kertomuksen käsittely siirrettäisiin tarkastusvaliokunnalle, jolloin sosiaali- ja terveystieteiden valiokun-

ta antaisi siitä lausunnon. Jos puolestaan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta käsittelee jatkossakin kertomuksen, sen tulisi pyytää lausunto tarkastusvaliokunnalta.

Tiedonsaantioikeudet

Valiokunnan asiantuntijakuulemisen yhteydessä ilmeni huoli tarkastusvaliokunnan riittävistä tiedonsaantioikeuksista. Tarkastusvaliokunnalla on perustuslain 47 §:n nojalla muiden valiokuntien tapaan laajat tiedonsaantioikeudet. Lisäksi hallituksen esityksen mukaan tarkastusvaliokunnalla olisi oikeus saada tietoja perustuslain 90 §:n 3 momentin nojalla. Valtiovarainvaliokunnan mielestä tarkastusvaliokunnalla pitää olla yhtä laajat tiedonsaantioikeudet kuin Valtionalouden tarkastusvirastolla.

Valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaosto

Valtiovarainvaliokunta pitää hyvänä hallinto- ja tarkastusjaoston parlamentaaristen valvontatehtävien siirtämistä tarkastusvaliokunnalle. Parlamentaarisen jälkikäteisvalvonnan keskittäminen yhdelle taholle on resurssien käytön ja tehtävänjaon selkeyttämisen kannalta perusteltua.

Hallinto- ja tarkastusjaoston tehtävistä jää muutoksen jälkeen jäljelle muun muassa talousarviomietinnön laatimiseen ja unioniasioihin liittyviä tehtäviä. Valtiovarainvaliokunta päättää myöhemmin eri yhteydessä miten tarkastusvaliokunnan perustaminen vaikuttaa valiokunnan jaostorakenteeseen.

Siirtymäjärjestelyt

Puhemiesneuvosto ehdottaa valtioneuvoston tarkastajien kanslian henkilöstön siirtämistä eduskunnan kanslian palvelukseen eduskunnan virkamiehistä annetun lain muuttamisella. Lisäksi valtioneuvoston tarkastajien kanslian henkilöstön siirtoa eduskunnan kansliaan valmistellut työryhmä on tehnyt kansliatoimikunnalle tarkemman ehdotuksen henkilöstön sijoittumisesta eduskunnan kanslian eri yksiköihin. Kansliatoimikunnan on tarkoitus tehdä kyseiset päätökset

perustuslakimuutoksen varmistuttua. Valiokunta on tyytyväinen valtioneilintarkastajien kanslian henkilöstön aseman turvaamiseen muutostilanteessa.

Valtiovarainvaliokunta kiinnittää huomiota myös mahdollisuuteen ottaa valtioneilintarkastajien nykyisiä toimintatapoja huomioon tarkastusvaliokunnan toiminnassa. Valiokunta pitääkin hyvänä menettelynä, että valtioneilintarkastajien kanslian henkilökunta laatisi muistion tarkastusvaliokunnalle nykyisistä käytännöistään ja tarpeellisiksi katsomistaan valvonta-aiheista.

Valtiovarainvaliokunta pitää tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena, että tarkastusvaliokunta perustettaisiin heti vaalikauden 2007—2010 alussa.

Lausunto

Lausuntonaan valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

että perustuslakivaliokunta ottaa huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Helsingissä 10 päivänä marraskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Markku Koski /kesk
jäs. Christina Gestrin /r
Jari Koskinen /kok
Pekka Kuosmanen /kok
Maija-Liisa Lindqvist /kesk
Pekka Nousiainen /kesk
Tuija Nurmi /kok
Virpa Puisto /sd (osittain)
Markku Rossi /kesk
Matti Saarinen /sd

Anni Sinnemäki /vihr
Irja Tulonen /kok
Kari Uotila /vas
Jukka Vihriälä /kesk
vjäs. Arto Bryggare /sd
Reijo Kallio /sd
Mikko Kuoppa /vas
Maija Perho /kok
Aulis Ranta-Muotio /kesk (osittain)
Eero Reijonen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Mari Nuutila.