



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Eduskunnan lausumien toimeenpano

Valtiontalouden tarkastusviraston
tuloksellisuustarkastuskertomus 1/2014



Tuloksellisuustarkastuskertomus
Eduskunnan lausumien toimeenpano

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (nid.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-252-7 (nid.)
ISBN 978-952-499-253-4 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2014

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 341/54/2011

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tarkastuksen eduskunnan lausumien toimeenpanosta. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään kaikille ministeriöille sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista liikenne- ja viestintäministeriöllä, maa- ja metsätalousministeriöllä, opetus- ja kulttuuriministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä ja valtioneuvoston kanslialla on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2016.

Helsingissä 3. päivänä helmikuuta 2014

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Johtava tuloksellisuustarkastaja Auri Pakarinen

Tarkastuksen tekijä:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Auri Pakarinen

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen

Tarkastetusta toiminnasta vastuulliset hallinnonalat:

Kaikki hallinnonalat

Asiasanat:

lausuma, eduskunta, jälkiseuranta, säädösvalmistelu, sääntely, hallituksen vuosikertomus

Sisällys

Tarkastuksen päähavainnot	5
De viktigaste observationerna vid revisionen	11
1 Tarkastuksen tausta	17
2 Tarkastusasetelma	19
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	19
2.2 Tarkastuskysymykset	25
2.3 Aineistot ja menetelmät	26
3 Tarkastushavainnot	28
3.1 Lausumien laatiminen, lausumatyypit ja lausumien määrällinen jakautuminen	28
3.2 Lausumien toimeenpanossa havaittiin vähän puutteita	39
3.3 Eduskunnan näkökulmasta lausumat on pääosin riittävästi toimeenpantu	48
3.3.1 Lausumat säilyvät voimassa melko pitkään	49
3.3.2 Valiokunnat pääosin tyytyväisiä lausumien toimeenpanoon	51
3.3.3 Kansanedustajien ja valiokuntaneuvosten näkemykset lausumien toimeenpanosta	55
3.4 Lausumamenettelyn kehittämismahdollisuuksia	60
Lähteet	69

Tarkastuksen päähavainnot

Eduskunnan lausumien toimeenpano

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, missä määrin hallitus on toimeenpannut eduskunnan lausumat.

Lausumamenettelyn välitön valtionaloudellinen merkitys on pieni, sillä lausumien toimeenpanoon ei osoiteta erityisiä resursseja ministeriöiden toimintamenojen lisäksi. Yksittäisillä lausumilla voi silti olla myös suoria valtionaloudellisia vaikutuksia. Ne voivat vaikuttaa resurssien jakautumiseen eri toimintojen välillä.

Lausumamenettelyllä voi kuitenkin olla merkittävä välillinen valtionaloudellinen merkitys. Lausumat ovat yksi niistä keinoista, joilla eduskunta voi ohjata hallitusta. Lausumat voivat myös vaikuttaa siihen, saako eduskunta tarvitsemansa tiedot. Valtionalouden tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa, toimiiko valtioneuvosto eduskunnan tahdon mukaisesti.

Lausumilla voi olla vaikutusta myös lainsäädännön laatuun, sillä ne voivat edistää vaikutusten etu- ja jälkikäteistä seurantaa.

Eduskunta antaa lausumia paljon. Vaalikaudella 2007–2010 eduskunta antoi 193 lausumaa. Lausumien määrä on kuitenkin pieni suhteutettuna hallituksen esitysten kokonaismäärään – kyseisellä vaalikaudella eduskunta käsittelee talousarvioehdotukset pois lukien 1 019 lakiehdotusta.

Lausumamenettelyn tarkastamista puoltaa myös se, että lausumamenettelystä on vähän aikaisempaa arviointitietoa, vaikka se on ollut käytössä eduskunnan toiminnan alusta saakka.

Lausumia on neljäntyyppisiä

Tarkastuksessa tehtiin luokittelu, jonka avulla lausumat voitiin jaotella neljään tyyppiin. Erityyppisten lausumien toimeenpanoa arvioitiin tarkastuksessa eri kriteerein lausumien erityispiirteiden mukaan. Neljä luokkaa ovat seuraavat:

1. selvityslausumat, joissa eduskunta edellyttää hallitusta selvittämään jotakin asiaa, kuten vallitsevan oikeustilan ongelmia
2. jälkiseurantalausumat, joissa eduskunta edellyttää hallituksen arvioivan jälkikäteen lakiuudistuksen vaikutuksia
3. säädösvalmistelulausumat, joissa eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee lakiehdotuksen tai alemmanasteisen säädöksen

4. resursointi- tai toimenpidelausumat, joissa eduskunta edellyttää, että hallitus suuntaa jollekin toiminnolle lisäresursseja tai toteuttaa joitakin muita toimenpiteitä.

Eduskunta antoi vaalikaudella 2007–2010 suunnilleen yhtä paljon selvitys- (59 kappaletta), jälkiseuranta- (50 kappaletta) ja resursointilausumia (50 kappaletta). Säädosvalmistelulausumia eduskunta antoi selvästi vähemmän (34 kappaletta).

Hallitus toimeenpanee lausumat yleisesti ottaen riittävästi

Tarkastuksen perusteella hallitus on yleisesti ottaen toimeenpannut lausumat riittävästi. Tämä johtopäätös tehtiin kahden osakysymyksen pohjalta, jotka olivat seuraavat:

- 1) Onko hallitus toteuttanut lausumissa edellytetyt vähimmäisvaatimukset?
- 2) Onko hallitus toimeenpannut lausumat eduskuntaa tyydyttävällä tavalla?

Havaintoja näistä osakysymyksistä tarkastellaan jäljempänä.

Lausumien toimeenpanoa arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että lausumamenettely on vain yksi osa eduskunnan ja valtioneuvoston välistä vuoropuhelua palvelevien keinojen kokonaisuutta. Eduskunnalla on useita muita välineitä vaikuttaa ja saada tietoa, kuten valiokuntien omat selvitykset ja eduskunnan kysymykset hallitukselle. Monet lausumissa edellytetyt toimenpiteet toteutetaan myös muista syistä kuin sen takia, että eduskunta on antanut niistä lausuman. Lausumilla eduskunta usein vahvistaa sitä viestiä, jota se välittää myös muiden välineiden avulla.

Tarkastuksen perusteella puutteet lausumien toimeenpanossa ovat johduneet useimmiten resurssien puutteesta. Resurssien puute on voinut johtaa siihen, että lainvalmistelu on viivästynyt, viranomaiselle ei ole myönnetty eduskunnan edellyttämiä resursseja tai selvitys on tehty hyvin suppeasti.

Yleinen syy lausumien puutteelliseen toimeenpanoon on myös se, että ministeri tai hallitus on eri mieltä eduskunnan kanssa siitä, tulisiko lausuma toteuttaa. Lisäksi toisinaan lausumat on muotoiltu siten, ettei niitä ole mahdollista tai kannattavaa toteuttaa kirjaimellisesti.

Hallitus on pääosin täyttänyt lausumissa edellytetyt vähimmäisvaatimukset

Vain pienessä osassa lausumia voitiin havaita selkeitä puutteita toimeenpanossa.

Valtioneuvosto on toimittanut selvitykset ja jälkiseurannat eduskunnalle pääosin aikataulussa. Tarkastuksessa havaittiin, että kaksi selvitystä oli jäänyt tekemättä. Ilmi tulleet satunnaiset ja vähäiset määräaikojen ylitykset eivät haastatteluiden perusteella ole haitanneet valiokuntien työtä. Selvitysten laajuus vaihtelee muutaman sivun muistiosta tilaustutkimuksiin. Tarkastuksessa ei arvioitu selvitysten laatua, mutta siinä ei toisaalta tullut ilmi kritiikkiä selvitysten laadusta.

Lausumissa edellytetyt lakiehdotukset oli annettu eduskunnalle, tai ne olivat valmisteilla. Kaksi valmisteluhanketta oli kuitenkin merkittävästi viivästynyt. Viivästyksiin olivat syynä puutteelliset valmisteluresurssit ja lakihankkeiden laajuus.

Lausumat, joissa edellytettiin resurssien osoittamista johonkin tehtävään tai muita toimenpiteitä, oli myös yleisesti ottaen toimeenpantu. Nämä lausumat on tosin usein muotoiltu niin yleisluontoisesti, että on vaikeaa mitata niiden toteutumista. Tarkastuksessa ilmeni, että hallitus ei ollut myöntänyt Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskukselle eduskunnan edellyttämää rahoitusta lasten mediasuojeluun. Toinen havaittu puute koski sitä, että merentutkimuksen keskusta ei ollut perustettu, vaikka eduskunta oli edellyttänyt sitä.

Hallitus on toimeenpannut lausumat pääosin eduskuntaa tyydyttävällä tavalla

Eduskunta poistaa lausumia melko hitaasti. Lähes puolet lausumista on voimassa vielä noin kuuden vuoden kuluttua lausuman antamisesta. Vanhin voimassa oleva lausuma on vuodelta 1992. Lausuman säilyminen voimassa voi johtua siitä, että eduskunta ei ole ollut tyytyväinen hallituksen toimintaan. Toisaalta lausuma voi säilyä voimassa myös muista syistä, kuten asian ajankohtaisuuden vuoksi tai sen takia, että eduskunta haluaa välittää lausuman avulla poliittisen viestin. Lausumien voimassaoloaika on siten vain suuntaa antava mittari siitä, kuinka hyvin hallitus on toimeenpannut lausumat.

Valiokunnat ovat antaneet kirjallisissa lausunnoissaan vain vähän kritiikkiä lausumien toimeenpanosta. Otokseen sisältyi 73 lausuntoa vuosilta 2006–2013. Lausunnoissa valiokunnat olivat kritisoineet lausumien toimeenpanoa 17 kertaa.

Suurin osa kritiikistä koski sitä, että hallitus ei ole toteuttanut lausumia riittävän tehokkaasti. Esimerkiksi ministeriö ei ollut valvonut jotakin asiaa riittävästi tai tehnyt riittävän kattavaa selvitystä. Kolme kertaa valiokunta oli osoittanut vakavia puutteita toimeenpanossa. Erään lausumassa edellytetyn lakihankkeen valmistelu kesti yli kymmenen vuotta, ja syynä siihen olivat puutteelliset valmisteluresurssit. Kahta pyydettyä selvitystä hallitus ei ollut antanut eduskunnalle. Näistä toisessa tapauksessa lausuma ei sananmukaisesti edellyttänyt selvityksen tekemistä. Toisessa tapauksessa ministeriö oli tehnyt selvityksen mutta ei ollut antanut sitä valiokunnalle.

Haastateltujen neljän kansanedustajan näkemykset lausumien toimeenpanosta jakautuivat kahtia. Kaksi kansanedustajaa oli sitä mieltä, että hallitus ei toimeenpane lausumia riittävästi. Heidän mielestään lausumamenettely ei ole nykyisin riittävän vahva väline, jotta eduskunta voisi aidosti ohjata sen avulla hallituksen toimintaa. Eduskunnan tahto ei heidän mukaansa nyt riittävästi toteudu.

Toisaalta kaksi kansanedustajaa oli sitä mieltä, ettei lausumia välttämättä tarvitse toimeenpanna kirjaimellisesti, sillä lausumilla on myös muita funktioita kuin eduskunnan tiedonsaannin tai lainvalmistelun parantaminen. Vaikka lausumat usein valmistellaan harkiten, ei lausumien valmistelu ole kuitenkaan yhtä kattavaa kuin lakiehdotusten valmistelu ministeriöissä. Tämän vuoksi nämä kansanedustajat katsoivat, ettei kaikkia toimenpiteitä ole välttämättä syytä toteuttaa vain sen vuoksi, että eduskunta on antanut niistä lausuman.

Tarkastusta varten haastatellun kuuden valiokuntaneuvoksen näkemykset olivat keskenään samansuuntaisia. Heidän mukaansa hallitus toteuttaa lausumat pääosin riittävästi. Valiokuntaneuvokset toivat esille, että valiokuntien välillä on jonkin verran eroja siinä, minkä verran ne valmistelevat lausumia ja millä tahdilla ne poistavat niitä. Erot johtuvat osittain valiokuntien kulloisestakin koostumuksesta. Toiset valiokunnat myös kuulevat toisia useammin asiantuntijoita lausumien toimeenpanosta.

Lausumamenettelyn kehittämismahdollisuuksia

Tarkastuskysymysten lisäksi tarkastuksessa kartoitettiin keinoja lausumamenettelyn kehittämiseksi.

Tarkastuksen perusteella lausumien määrän vähentäminen olisi hyvä keino lisätä yksittäisten lausumien vaikuttavuutta ja painoarvoa. Jos lausumia on vähemmän, yksittäisten lausumien toimeenpanoon riittää tällöin enemmän ministeriöiden voimavaroja ja lausumien toimeenpanon käsitteilyyn riittää enemmän myös kansanedustajien aikaa.

Lausumien toimeenpanon arviointia vaikeuttaa se, ettei lausumissa ole aina määritetty konkreettisia toimenpiteitä. Toisinaan lausumissa annetaan epärealistisia määräaikoja. Yleisluontoisen lausuman antaminen voi olla edelleen perusteltua tilanteessa, jossa lausuman tärkeimpänä tehtävänä on saavuttaa yhteisymmärrys valiokunnassa.

Lausumamenettely ei tuota tällä hetkellä riittävästi vuorovaikutusta eduskunnan ja hallinnon välillä. Lausumamenettely on nykyisin pääosin kirjallinen. Vuorovaikutusta olisi mahdollista lisätä kuulemalla lausumista ministereitä tai virkamiehiä valiokunnissa nykyistä useammin. Eduskunta on parhaillaan uudistamassa lausumien sähköistä tietokantaa. Suunnitelmissa on tehdä lausumatietokannasta vuorovaikutteisempi. Uusi tietokanta voisi myös yksinkertaistaa hallituksen vuosikertomuksen kokoamista.

Tarkastuksessa tuli esille, että ministeriöiden virkamiehet eivät saa eduskunnalta riittävästi palautetta siitä, mitä ne voisivat tehdä lausuman toimeenpanemiseksi siinä tilanteessa, jossa eduskunta säilyttää lausuman. Valiokunnat voivat antaa lausumista palautetta kirjallisissa lausunnoissaan, mutta se on harvinaista. Toisaalta tarkastuksessa tuli esille, että pitkään jotakin oikeudenalaa seuranneet virkamiehet tietävät, että lausuman säilyminen voimassa johtuu toisinaan myös muista syistä kuin valtioneuvoston toiminnasta.

Nykyisin valtioneuvoston tekemiä selvityksiä ja jälkiseurantoja ei aina täysimääräisesti hyödynnetä eduskunnassa. Yksi mahdollisuus olisi kuulla nykyistä useammin selvitysten tekijöitä valiokunnissa.

Yhtenä mahdollisuutena tarkastuksessa tuli esille myös rajoittaa lausumien voimassaoloa esimerkiksi viiteen vuoteen. Eduskunta voisi halutessaan poistaa lausumat sitä varhemmin tai säilyttää lausumat pidempään. Sen sijaan lausumien raukeaminen eduskunnan vaihtuessa olisi ongelmallista, sillä tällöin vaalikauden viimeisillä lausumilla olisi vain vähän merkitystä.

Voimassa olevien lausumien määrää tulee mahdollisesti vähentämään eduskunnan puhemiesneuvoston suositus lokakuulta 2013. Suosituksen mukaan valiokuntien tulisi lähtökohtaisesti ehdottaa ennen vuoden 2007 valtiopäiviä tehtyjen lausumien poistamista.

Tarkastuksesta annetuissa lausunnoissa kannatettiin lausumamenettelyn kehittämistä tarkastuksessa kuvatuin tavoin.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan nykyinen lausumamenettely on hallinnollisesti raskas ja sen tarkoituksenmukaisuutta on perusteltua arvioida. Valtionhallinnon ohjausjärjestelmissä lausumien toimeenpano tulisi sovittaa yhteen hallitusohjelman toimeenpanon kanssa. Liikenne- ja viestintäministeriö kannatti lausumien voimassaolon rajoittamista, koska se helpottaisi hallituskausikohtaista suunnittelua ja raportointia. Lausuma

voisi olla voimassa joko yhden vaalikauden tai seuraavan vaalikauden alkuun. Liikenne- ja viestintäministeriö myös huomautti, että resurssien lisäämiseen liittyvät lausumat ovat ongelmallisia, kun valtionhallinnon kehysmenettely on keskeinen finanssipolitiikan ohjausväline.

Valtioneuvoston kanslian lausunnon mukaan lausumien raukeamista vaalikauden vaihtuessa tulisi harkita siihen liittyvistä ongelmista huolimatta, sillä uusi eduskunta voi olla poliittisista kysymyksistä eri mieltä edellisen eduskunnan kanssa. Eduskunnalla tulisi kuitenkin olla mahdollisuus halutessaan uudistaa edellisen eduskunnan hyväksymät lausumat.

Maa- ja metsätalousministeriö piti erityisen kannatettavana lausumatietokannan uudistamista siten, että ministeriöt voisivat lisätä siihen tietoja toimenpiteistä, joihin ne ovat ryhtyneet lausumien perusteella. Tämä voisi keventää vuosikertomukseen liittyvää raportointia.

De viktigaste observationerna vid revisionen

Verkställandet av uttalandena av riksdagen

Huvudfrågan vid revisionen var i vilken mån regeringen har verkställt uttalandena av riksdagen.

Den direkta betydelsen av förfarandet med uttalanden är liten, emedan för verkställandet av uttalandena inte anvisas särskilda resurser utöver ministeriernas omkostnader. De enskilda uttalandena kan ändå ha också direkta statsfinansiella verkningar. De kan inverka på hur resurserna fördelas mellan olika verksamheter.

Förfarandet med uttalanden kan emellertid ha en avsevärd indirekt statsfinansiell betydelse. Uttalandena är ett av de sätt, med vilka riksdagen kan styra regeringen. Uttalandena kan också inverka på det, huruvida riksdagen får den information den behöver. Statens revisionsverk har till uppgift att granska, om statsrådet handlar i enlighet med riksdagens vilja.

Uttalandena kan inverka också på lagstiftningens kvalitet, för de kan främja bedömningen av verkningarna på förhand och i efterhand.

Riksdagen gör ett stort antal uttalanden. Under valperioden 2007-2010 gjorde riksdagen 193 uttalanden. Antalet uttalanden är ändå litet i proportion till antalet regeringspropositioner - under ifrågavarande valperiod behandlade riksdagen 1 019 lagförslag, budgetförslagen borträknade.

För en granskning av förfarandet med uttalanden talar också det, att om förfarandet med uttalanden finns litet av tidigare utvärderande data, trots att det har varit i användning allt sedan begynnelsen av riksdagens verksamhet.

Uttalandena är av fyra typer

Vid revisionen gjordes en kategorisering, med hjälp av vilken uttalandena kunde indelas i fyra typer. Verkställandet av uttalanden av olika typ utvärderades vid revisionen med olika kriterier i enlighet med uttalandenas särdrag. De fyra kategorierna är följande:

1. utredningsuttalanden, där riksdagen förutsätter att regeringen ska utreda någon viss sak, såsom problem i det rådande rättsläget
2. uppföljningsuttalanden, där riksdagen förutsätter att regeringen i efterhand ska utreda verkningarna av en lagreform

3. författningsberedningsuttalanden, där riksdagen förutsätter, att regeringen bereder en lagproposition eller en författning på lägre nivå
4. resurserings- eller åtgärdsuttalanden, där riksdagen förutsätter, att regeringen anvisar tilläggsresurser för någon verksamhet eller verkställer några andra åtgärder.

Riksdagen gjorde under valperioden 2007-2010 ungefär lika många utrednings- (59 stycken), uppföljnings- (50 stycken) och resurseringsuttalanden (50 stycken). Riksdagen gjorde klart färre författningsberedningsuttalanden (34 stycken).

Regeringen verkställer allmänt taget uttalandena i tillräcklig mån

På basis av revisionen har regeringen allmänt taget verkställt uttalandena i tillräcklig mån. Denna slutledning gjordes på grundval av två delfrågor, som var följande:

- 1) Har regeringen verkställt de i uttalandena förutsatta minimikraven?
- 2) Har regeringen verkställt uttalandena på ett sätt som tillfredsställer riksdagen?

Observationerna av dessa delfrågor behandlas nedan.

När verkställandet av uttalandena utvärderas bör man ta i betraktande, att förfarandet med uttalanden utgör endast en del av de förfaringsätt som sammantaget tjänar dialogen mellan riksdagen och statsrådet. Riksdagen har flera andra sätt att påverka och få information, såsom utskottens egna utredningar och riksdagens spørsmål till regeringen. Många av de åtgärder som har förutsatts i uttalandena verkställs också av andra orsaker än av det, att riksdagen har gjort ett uttalande om dem. Med uttalandet förstärker riksdagen ofta det budskap, som det framför också på andra sätt.

På basis av revisionen har bristerna i verkställandet av uttalandena oftast berott på resursbrist. Bristen på resurser har kunnat leda till att en lagberedning har fördröjts, en myndighet inte har beviljats av riksdagen förutsatta resurser eller en utredning har gjorts mycket inskränkt.

En vanlig orsak till att uttalandena verkställs bristfälligt är också, att ministern eller regeringen är oense med riksdagen om det, huruvida uttalandet borde verkställas. Dessutom är uttalandena emellanåt formulerade så, att det inte är möjligt eller lönsamt att verkställa dem bokstavligen.

Regeringen har huvudsakligen uppfyllt de i uttalandena förutsatta minimikraven

Endast i fråga om en liten del av uttalandena kunde man observera klara brister i verkställandet.

Statsrådet har lämnat utredningar och uppföljningar till riksdagen huvudsakligen inom tidtabellen. Vid revisionen observerades, att två utredningar hade blivit ogjorda. De framkomna sporadiska och ringa överskridningarna av de bestämda tiderna har enligt intervjuerna inte hämmat utskottens arbete. Utredningarnas omfattning varierar från promemorior av några sidors längd till beställda undersökningar. Vid revisionen utvärderades inte utredningarnas kvalitet, men där framkom å andra sidan inte heller kritik angående utredningarnas kvalitet.

De i uttalandena förutsatta lagpropositionerna hade getts till riksdagen, eller de var under beredning. Två beredningsprojekt hade emellertid fördröjts betydligt. Orsaken till fördröjningarna var bristande beredningsresurser och lagprojektens omfattning.

De uttalanden, i vilka förutsattes att resurser skulle anvisas för någon verksamhet eller andra åtgärder, hade också på det hela taget verkställts. Dessa uttalanden har visserligen ofta formulerats så allmänt hållet, att det är svårt att mäta hur de har verkställts. Vid revisionen framgick, att regeringen inte hade beviljat Centralen för mediefostran och bildprogram den av riksdagen förutsatta finansieringen av skydd av barn för media. En annan observerad brist gällde det, att en central för havsforskning inte hade grundats, trots att riksdagen hade förutsatt detta.

Regeringen har huvudsakligen verkställt uttalandena på ett sätt som tillfredsställer riksdagen

Riksdagen avvecklar uttalandena i tämligen långsam takt. Nära hälften av uttalandena är i kraft ännu efter sex år från det att uttalandet har gjorts. Det äldsta i kraft varande uttalandet är från år 1992. Att ett uttalande har kvarstått i kraft kan bero på att riksdagen inte har varit nöjd med regeringens verksamhet. Å andra sidan kan ett uttalande kvarstå i kraft också av andra orsaker, såsom att saken är aktuell eller av den anledningen, att riksdagen med hjälp av uttalandet vill föra fram ett politiskt budskap. Uttalandenas giltighetstid är således endast en riktgivande mätare på det, hur väl regeringen har verkställt uttalandena.

Utskotten har i sina skriftliga utlåtanden gett endast litet kritik angående verkställandet av uttalandena. I samplet ingick 73 utlåtanden från åren

2006-2013. I utlåtandena hade utskotten kritiserat verkställandet av uttalandena 17 gånger.

Största delen av kritiken gällde det, att regeringen inte har verkställt uttalandena tillräckligt effektivt. Exempelvis hade ett ministerium inte övervakat någon sak tillräckligt eller gjort en tillräckligt täckande utredning. Tre gånger hade utskottet pekat på allvarliga brister i verkställandet. Beredningen av ett lagprojekt som hade förutsatts i ett uttalande tog över tio år, och orsaken till detta var bristande beredningsresurser. Två begärda utredningar hade inte getts till riksdagen av regeringen. Av dem förutsatte i det ena fallet inte uttalandet bokstavligen, att en utredning görs. I det andra fallet hade regeringen gjort utredningen, men hade inte gett den till utskottet.

De intervjuade fyra riksdagsledamöternas åsikter om verkställandet av uttalandena delades i tu. Två riksdagsledamöter ansåg, att regeringen inte verkställer uttalandena i tillräcklig mån. Enligt deras uppfattning är förfarandet med uttalanden inte nuförtiden ett tillräckligt starkt verktyg, så att riksdagen med hjälp av det genuint kunde styra regeringens verksamhet. Enligt deras åsikt förverkligas nu inte riksdagens vilja tillräckligt.

Å andra sidan ansåg två riksdagsledamöter, att uttalandena inte nödvändigtvis behöver verkställas bokstavligen, för uttalandena har också andra funktioner än att förbättra riksdagens tillgång på information eller lagberedningen. Även om uttalandena ofta bereds övervägt, är beredningen av uttalandena ändå inte lika omfattande som beredningen av lagförslagen vid ministerierna. Av denna anledning ansåg dessa riksdagsledamöter, att det inte finns skäl att nödvändigtvis verkställa alla åtgärder endast därför, att riksdagen har gjort ett uttalande om dem.

De åsikter som var rådande bland de för revisionen intervjuade sex utskottsråden var sinsemellan likartade. Enligt dem verkställer regeringen huvudsakligen uttalandena i tillräcklig mån. Utskottsråden förde fram, att mellan utskotten förekommer i viss mån skillnader i det, hur mycket de bereder uttalanden och i vilken takt de avvecklar dem. Skillnaderna beror delvis på utskottens sammansättning vid respektive tidpunkt. En del utskott hör också oftare än andra sakkunniga angående verkställandet av uttalandena.

Möjligheter att utveckla förfarandet med uttalanden

Utöver revisionsfrågorna kartlades vid revisionen sätt att utveckla förfarandet med uttalanden.

På basis av revisionen vore en minskning av antalet uttalanden ett bra sätt att öka de enskilda uttalandenas verkningsfullhet och viktvärde. Om

antalet uttalanden är färre, har ministerierna mer resurser för att verkställa enskilda uttalanden och även riksdagsledamöterna har mera tid för att behandla verkställandet av uttalandena.

En utvärdering av verkställandet av uttalandena försvåras av det, att i uttalandena inte alltid har definierats konkreta åtgärder. Emellanåt ges i uttalandena orealistiska fataliteter. Att göra ett allmänt hållet uttalande kan alltså vara motiverat i en situation, där den viktigaste uppgiften för uttalandet är att åstadkomma samförstånd i utskottet.

Förfarandet med uttalanden alstrar inte för närvarande tillräcklig växelverkan mellan riksdagen och förvaltningen. Förfarandet med uttalanden är numera huvudsakligen skriftligt. Det vore möjligt att utöka växelverkan genom att oftare än i nuläget höra ministrar eller tjänstemän i utskotten angående uttalandena. Riksdagen är som bäst i färd med att förnya uttalandenas elektroniska databas. Enligt planerna ska databasen med uttalanden göras mer växelverkande. Den nya databasen kunde också förenkla sammanställandet av regeringens årsberättelse.

Vid revisionen framgick, att ministeriernas tjänstemän inte av riksdagen får tillräcklig respons om det, vad de kunde göra för att verkställa ett uttalande i en situation, där riksdagen kvarhåller uttalandet. Utskotten kunde ge respons om uttalandena i sina skriftliga utlåtanden, men det sker sällan. Å andra sidan framkom vid revisionen, att tjänstemän som länge följt med något rättsområde vet, att det att ett uttalande kvarstår i kraft emellanåt beror också på andra orsaker än på statsrådets verksamhet.

För närvarande utnyttjas inte alltid de av statsrådet gjorda utredningarna och uppföljningarna fullt ut av riksdagen. En möjlighet vore att oftare än för närvarande i utskotten höra dem som gjort utredningarna.

Som en möjlighet framkom vid revisionen också att begränsa uttalandenas giltighetstid till exempelvis fem år. Riksdagen kunde om den så önskar avveckla uttalandena tidigare än så, eller hålla kvar uttalandena längre. Däremot vore det problematiskt om uttalandena förfaller när riksdagen byts, för då vore de sista uttalandena under valperioden av endast ringa betydelse.

Antalet i kraft varande uttalanden kommer eventuellt att minskas av rekommendationen från riksdagens talmanskonferens i oktober 2013. Enligt rekommendationen borde utskotten a priori föreslå att uttalanden som gjorts före 2007 års riksdag avvecklas.

Alla de fyra ministerier som gett utlåtanden om revisionen understödde att förfarandet med uttalanden utvecklas på de sätt som beskrivits i revisionen.

Enligt kommunikationsministeriet är det nuvarande förfarandet med uttalanden administrativt tungrott och det är skäl att utvärdera dess ända-

målsenlighet. I statsförvaltningens styrningssystem borde verkställandet av uttalandena samordnas med förverkligandet av regeringsprogrammet. Kommunikationsministeriet understödde en begränsning av uttalandenas giltighetstid, emedan detta skulle underlätta planeringen och rapporteringen under en regeringsperiod. Ett uttalande kunde vara i kraft antingen en valperiod eller till början av följande valperiod. Kommunikationsministeriet påpekade också, att de uttalanden som anknyter till ökade resurser är problematiska, när ramförfarandet i statsfinanserna är det centrala verktyget för styrning av finanspolitiken.

Enligt utlåtandet av statsrådets kansli kunde ett avvecklande av uttalandena när valperioden byts övervägas trots de problem som är förenade med detta, emedan den nya riksdagen kan vara av annan åsikt om politiska frågor än den föregående riksdagen. Riksdagen borde ändå ha möjlighet att om den så önskar förnya de uttalanden som har godkänts av den föregående riksdagen.

Jord- och skogsbruksministeriet ansåg det vara särskilt förtjänstfullt om databasen med uttalanden förnyas så, att ministerierna i den kunde lägga in uppgifter om åtgärder som de har vidtagit med anledning av uttalandena. Detta kunde underlätta rapporteringen i anknytning till årsberättelsen.

1 Tarkastuksen tausta

Eduskunta voi yhdessä lakiesityksen kanssa hyväksyä yhden tai useamman lausuman. Lausumissa eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän erilaisiin toimenpiteisiin. Nämä toimenpiteet voivat koskea esimerkiksi selvityksen tai jälkiseurannan tekemistä, säädöksen valmistelua tai resurssien suuntaamista johonkin toimintoon. Vaalikauden 2007–2010 aikana eduskunta antoi noin kaksisataa lausumaa.

Tarkastuksen tavoitteena on selvittää, missä määrin hallitus on toteuttanut eduskunnan lausumat.

Eduskunnan lausumien välitön valtionaloudellinen merkitys on vähäinen. Lausumien toimeenpanoon ei ole osoitettu erillisiä taloudellisia resursseja, vaan ministeriöt toimeenpanevat lausumat omilla toimintamenoillaan. Välitöntä valtionaloudellista merkitystä voi olla sellaisilla lausumilla, joissa edellytetään taloudellisten resurssien osoittamista johonkin toimintaan.

Lausumilla voi kuitenkin olla merkittävä välillinen valtionaloudellinen merkitys, sillä lausumat ovat yksi niistä keinoista, joilla eduskunta voi parlamentaarisesti ohjata valtioneuvoston toimintaa. Lausumat edistävät eduskunnan ja hallituksen vuoropuhelua ja parantavat eduskunnan tiedonsaantia. Valtionalouden tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa, onko valtion taloutta hoidettu tarkoituksenmukaisesti ja eduskunnan tahdon mukaisesti.

Lausumat myös voivat parantaa säädösvalmistelun ja lainsäädännön laatua esimerkiksi varmistamalla vaikutusten etu- ja jälkikäteisen seurannan. Valtionalouden tarkastusvirasto on määritellyt lainsäädännön laadun pysyväksi tarkastusalueekseen. Vuosien 2013–2017 tarkastussuunnitelmassa todetaan, että säädösvalmisteluun, sääntelyn täytäntöönpanoon sekä vaikutusten arviointiin kohdistuva tarkastus on luonteva osa tarkastusviraston roolia eduskunnan yhteydessä toimivana ja eduskunnan lainsäädäntövaltaa tukevana ylimpänä tarkastusviranomaisena.

Viime vuosina lainsäädännön laatuun ovat kohdistuneet tarkastuskertomukset hallituksen lainsäädäntösuunnitelmasta (18/2012), sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelusta (12/2012) sekä säädöshankkeiden valtionaloudellisten vaikutusten arvioinnista (216/2011). Lisäksi tarkastusvirasto on tehnyt eri ministeriöistä ohjausjärjestelmätarkastuksia, joiden osana on arvioitu säädösvalmistelua. Viime vuosina tarkastusvirasto on tehnyt ohjausjärjestelmätarkastuksen ulkoasiainministeriön (12/2013),

sisäasiainministeriön (19/2012) ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonaloilta (234/2011).

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Lausumamenettely on yksi osa eduskunnan ja valtioneuvoston välistä vuoropuhelua palvelevien keinojen kokonaisuutta. Muita keinoja ovat välikysymys, kansanedustajien kirjalliset ja suulliset kysymykset ministerille, valtioneuvoston tiedonannot ja valtioneuvoston selonteot. Eduskunnan tiedonsaantia palvelevat lisäksi perustuslaissa (731/1999, 47 §) taattu laaja kansanedustajien tietojensaantioikeus, erilaiset hallituksen kertomukset ja valiokuntien omana asiana pyytämät selvitykset ministeriöiltä.

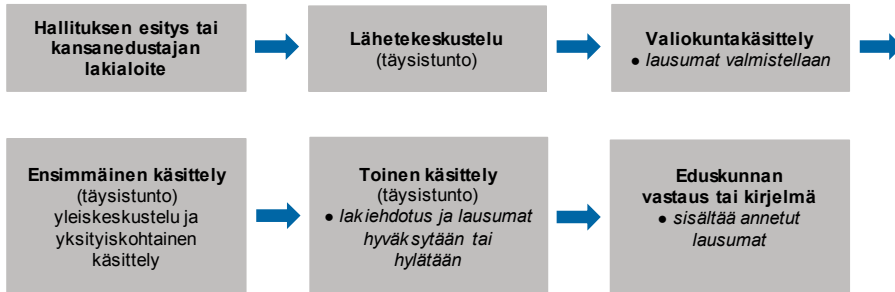
Lausumamenettelyllä on pitkä historia. Lausumat juontavat juurensa valtiopäivien perinteiseen oikeuteen esittää anomuksia hallitsijalle. Säätyvaltiopäivillä, 1860-luvulta alkaen, säädyn antoivat hallitusvallalle toivomuksia ryhtyä uusien lakien valmisteluun. (Nousiainen 1982, 9.) Itsenäisyyden alkuvuosina lausumat eriytyivät kahdenlaisiksi. Toivomusponnet, joita kutsuttiin myös ponsiehdotuksiksi, olivat yksittäisten kansanedustajien täysistunnossa tekemiä. Tällaiset toivomusponnet olivat lähes aina oppositiopuolueiden kansanedustajien tekemiä, ja niitä hyväksyttiin harvoin. Toinen lausumien tyyppi olivat niin kutsutut perustelulausumat. Nämä lausumat syntyivät valiokunnissa, ja ne kirjattiin valiokunnan mietintöön lakiehdotuksesta. Vuoden 1974 eduskunnan työjärjestyksen uudistuksessa lausumatyyppien käsittely yhtenäistettiin. Nykyisin yksittäiset kansanedustajat tekevät hyvin harvoin täysistunnossa omia lausumaehdotuksiaan. Käsitteet ovat kuitenkin jääneet käyttöön, ja niinpä eduskunnan lausumia kutsutaan toisinaan yhä toivomuslausumiksi tai -ponsiksi. (Helander & Pekonen 2007.)

Lausumia muistuttavia koko eduskunnan hyväksymiä tahdonilmauksia ovat myös kannanotot. Eduskunta antaa lausumat lakiehdotuksista, kun taas kannanotot se antaa valtioneuvoston selonteista ja erilaista valtioneuvoston kertomuksista.¹

Eduskunta päättää mahdollisen lausuman antamisesta täysistunnossa lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä samalla, kun se päättää lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä (kuvio 1). Lausumat liitetään eduskun-

¹ *Eduskunnan työjärjestys (40/1999) 23 §.*

nan vastaukseen hallitukselle lakiesityksen hyväksymisestä. Lausumat syntyvät lähes aina valiokunnissa. Valiokunta esittää mietinnössään perusteluita lausuman antamiselle, ja lausumaehdotus liitetään mietinnön loppuun. Myös yksittäinen kansanedustaja voi täysistunnossa ehdottaa lausumaa, mutta näitä ehdotuksia hyväksytään harvoin.



KUVIO 1. Lakiesityksen käsittelyn vaiheet eduskunnassa.

Lausumamenettelystä säädetään eduskunnan työjärjestyksellä². Työjärjestyksen (40/2000, 53.4 §) mukaan eduskunta päättää lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä mahdollisista eduskunnan lausumista. Työjärjestyksessä ei ole muita säännöksiä lausumista. Vähäinen laintasoinen sääntely johtuu siitä, että lausumamenettely on syntynyt vähitellen tavanomaisoikeudellista tietä.

Eduskunnan valiokuntaoppaassa (2008)³ on useita kohtia lausumamenettelystä. Jaksossa 8 määritellään, että lausuma ”sisältää valtioneuvostolle tai hallitukselle osoitetun kehotuksen ryhtyä toimenpiteisiin”. Valiokuntaoppaan mukaan lausuma kirjoitetaan yleensä muotoon: ”Eduskunta edellyttää, että ...”. Tärkeä rajoitus on, ettei valiokunnan tekemä lausumaehdotus saa olla vastoin hyväksyttäväksi ehdotetun lain säännöksiä. Sen sijaan lausumaehdotus saa koskea myös muita kuin kiinteästi lakiehdotukseen liittyviä asioita.

² Eduskunnan työjärjestys on laintasoinen säädös. Eduskunnan täysistunto päättää työjärjestyksen muuttamisesta puhemiesneuvoston aloitteesta. Ks. Hidén 2011, 17, 121.

³ Valiokuntaopas on oikeudelliselta luonteeltaan ei-sitovaa sääntelyä. Opas on puhemiesneuvoston laatima.

Oikeuskansleri on luonnehtinut vuodelta 1998 olevassa ratkaisussaan lausumia siten, että ne ”sisältävät eduskunnan poliittisella tasolla ilmaiseman kannanoton” (dnro 563/1/97). Vuodelta 1993 olevassa lausunnossa oikeuskansleri on puolestaan määritellyt, että lausumaa ”on ensisijaisesti pidettävä hallitusta oikeudellisesti velvoittavana normina”, jos ”lausuman muotoilusta tai muista asianhaaroista ei käy selville, että se olisi tarkoitettu lähinnä vain hallitukseen kohdistetuksi toivomukseksi” (dnro 6/20/93). Sekä kyseisessä ratkaisussa että lausunnossa oikeuskansleri katsoi, ettei hallitus ollut toiminut virheellisesti, kun se ei ollut toimeenpannut eduskunnan lausumaa, sillä muut päätökset estivät lausuman toimeenpanon.⁴

Lausuma on voimassa, kunnes eduskunta päättää lausuman poistamisesta. Voimassa olevat lausumat siirtyvät vaalikauden vaihtuessa seuraavalle eduskunnalle. Eduskunta päättää kerran vuodessa hallituksen vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä, mitkä lausumat se säilyttää voimassa tai poistaa. Lokakuussa 2013 eduskunnan puhemiesneuvosto suositti valiokunnille, että ne ehdottaisivat lähtökohtaisesti ennen vuoden 2007 valtiopäiviä tehtyjen lausumien poistamista, ellei ole erityisiä perusteita pitää niitä voimassa (pöytäkirja nro 98/2013, 5 §).

Hallitus raportoi eduskunnalle vuosikertomuksessa, mihin toimiin se on ryhtynyt kunkin lausuman toteuttamiseksi⁵. Vuosikertomus käsitellään tarkastusvaliokunnassa, joka antaa siitä mietinnön⁶. Tarkastusvaliokunnan

⁴ Oikeuskanslerin ratkaisu koski lausumaa, jossa eduskunta oli edellyttänyt, ettei Saimaan luotsausmaksuja koroteta. Hallitus oli kuitenkin korottanut niitä. Ratkaisussaan oikeuskansleri totesi, ettei liikenneministeriö ollut toiminut virheellisesti, sillä eduskunta ei ollut osoittanut budjettipäätöksessä, kuinka alemmista luotsausmaksuista koituvat kustannukset katettaisiin (dnro 531/1/97). Oikeuskanslerin lausunnon mukaan hallituksen ei tarvinnut toteuttaa eduskunnan lausumaa, jolla olisi alennettu kehitysavun määrää Maailmanpankin hankkeeseen, koska Suomi oli jo aikaisemmin sitoutunut rahoittamaan hanketta (dnro 6/20/93).

⁵ Raportointivelvollisuus perustuu perustuslain (731/1999) 46.1 §:ään: ”Valtio-neuvoston tulee antaa vuosittain eduskunnalle kertomus hallituksen toiminnasta sekä niistä toimenpiteistä, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt, samoin kuin kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta.” Säännöksessä ei siis määrätä, että hallituksen tulee raportoida nimenomaisesti lausumista.

⁶ Vuoteen 2013 saakka sekä perustuslakivaliokunta että ulkoasiainvaliokunta antoivat mietinnön hallituksen toimenpidekertomuksesta. Muut valiokunnat antoivat lausunnon lausumista perustuslakivaliokunnalle. Muutos eduskunnan työjärjes-

mietintö liitetään eduskunnan kirjelmään vuosikertomuksesta. Muut valiokunnat antavat tarkastusvaliokunnalle lausunnon, jossa ne ehdottavat niille kuuluvien lausumien säilyttämistä voimassa tai poistamista.

Muodollisesti päätös lausumien poistamisesta on koko eduskunnan. Kuitenkin käytännössä yksittäiset valiokunnat päättävät, mitkä niille kuuluvista lausumista poistetaan. Käytännössä eduskunta ei muuta vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä yksittäisten valiokuntien tekemiä päätöksiä lausumien poistamisesta.

Hallituksen kertomusmenettely uudistettiin hiljattain. Toimintavuodesta 2013 alkaen hallitus tulee antamaan ensimmäisen uusimuotoisen hallituksen vuosikertomuksen⁷. Aikaisemmin hallitus antoi eduskunnalle erikseen hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen. Hallitus raportoi lakiehdotuksista annetuista lausumista hallituksen toimenpidekertomuksessa ja talousarvioehdotuksista annetuista lausumista valtion tilinpäätöskertomuksessa. Kertomusuudistuksen tavoitteena oli tiivistää eduskunnalle annettavaa tietoa (HE 62/2013).

Valtioneuvoston kanslia kokoaa tiedot lausumien toimeenpanosta vuosikertomukseen. Se pyytää jokaiselta ministeriöltä yhteistä mallia⁸ noudattavan kuvauksen lausumien johdosta tehdyistä toimenpiteistä. Ministeriö voi tuoda julki näkemyksensä siitä, ettei asia anna enää aiheita muihin toimenpiteisiin. Lausumista raportointi on sivumäärällä mitaten laajaa; vuoden 2012 vuosikertomuksessa lausumien käsittely vei 175 sivua, vuoden 2011 toimenpidekertomuksessa 189 sivua ja vuoden 2010 toimenpidekertomuksessa 181 sivua. Joidenkin lausumien toimeenpanoa on kuvattu vain muutamalla rivillä, mutta joidenkin kuvaus on saattanut viedä useammankin sivun.

Vuoden 2012 vuosikertomuksessa oli voimassa 214 lausumaa, jotka oli annettu 146:sta hallituksen esityksestä. Taulukossa 1 on kuvattu voimassa olevien lausumien jakautuminen ministeriöittäin⁹. Selvästi eniten lausumia on kohdistunut maa- ja metsätalousministeriölle (41 kappaletta) ja sosiaali- ja terveysministeriölle (40 kappaletta). Taulukon toisessa sarak-

tykseen tehtiin samassa yhteydessä kun hallituksen toimenpidekertomus ja valtion tilinpäätöskertomus yhdistettiin (HE 62/2013, PNE 1/2013).

⁷ *Kuitenkin jo toimintavuodesta 2012 hallitus antoi vuosikertomuksen. Vaikka uusi nimi otettiin jo tällöin käyttöön, oli kyseessä vielä vanhanmuotoinen kertomus.*

⁸ *Viimeisin ohje on vuodelta 2012, ks. Hallituksen vuosikertomuksen toimituskunta: Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2012. Ohje aineiston toimittamiseksi valmistelua varten. 19.12.2012.*

⁹ *Voimassa olevat lausumat perustuvat hallituksen vuosikertomukseen 2012.*

keessa on lausuma-asioiden lukumäärä eli tieto siitä, kuinka monesta hallituksen esityksestä eduskunta on antanut lausumia. Useimmiten eduskunta on antanut yhden lausuman lakiehdotusta kohden. Kahden tai kolmen lausuman antaminen yhdestä lakiehdotuksesta on myös tavallista, mutta viiden lausuman antaminen on jo harvinaista. Vuoden 2012 vuosikertomuksessa mukana olevista lausumista enimmillään kuusi liittyvät samaan asiaan. Vuonna 2005 annetut kuusi lausumaa koskivat tilatukijärjestelmän uudistusta (EV 93/2005).

TAULUKKO 1. Voimassa olevien lausumien jakautuminen ministeriöittäin.

Ministeriö	Voimassa olevia lausumia	Voimassa olevia lausuma-asioita
Maa- ja metsätalousministeriö	41	27
Sosiaali- ja terveysministeriö	40	27
Opetus- ja kulttuuriministeriö	29	17
Oikeusministeriö	26	18
Liikenne- ja viestintäministeriö	24	20
Ympäristöministeriö	17	7
Sisäasiainministeriö	13	8
Valtiovarainministeriö	11	11
Työ- ja elinkeinoministeriö	10	9
Ulkoasiainministeriö	3	1
Puolustusministeriö	1	1
Valtioneuvoston kanslia	0	0
Yhteensä	214	146

Eduskunta oli antanut voimassa olevista lausumista 51 kappaletta budjettilakiehdotuksista¹⁰; niitä oli siten 24 prosenttia kaikista lausumista. Osuus on hieman korkeampi kuin budjettilakien keskimääräinen osuus, joka on 20 prosenttia kaikista hallituksen esityksistä (valtionalouden tarkastusvi-

¹⁰ *Budjettilait ovat säädöksiä, joilla on välitön yhteys talousarvion tai lisätalousarvion yhteydessä tehtävään talousarviopäätökseen (Hallituksen esityksen laatimisohjeet 2004). Budjettilait tulee hyväksyä ennen talousarvioesityksen lopullista käsittelyä. Budjettilakien valmistelua leimaa tavallista nopeampi valmisteluajaka-*
taulu.

rasto 216/2011, s. 21). Budjettilakiehdotukset johtavat siis hieman muita lakiehdotuksia todennäköisemmin lausuman antamiseen. Valtaosa budjettilakiehdotuksista annetuista lausumista kohdistui sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön (15 kappaletta) ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloille (11 kappaletta).

Eduskunnan kanslia on parhaillaan uudistamassa lausumien tietokantaa. Tavoitteena on luoda eduskunnan ja valtioneuvoston yhteiskäyttöinen rekisteri. Valtioneuvostolla olisi mahdollisuus lisätä uuteen rekisteriin tietoja toimenpiteistä, joita se on tehnyt lausumien perusteella. Valiokunnilla olisi puolestaan mahdollisuus kommentoida valtioneuvoston toimenpiteitä. Tietokantaan tulisi lausumien lisäksi myös sellaiset valtioneuvoston selontekoihin ja tiedonantoihin, kertomuksiin ja muihin asiakirjoihin liittyvät kannanotot, joissa eduskunta edellyttää toimia valtioneuvostolta. Tietokantaan tulisi uutena tärkeänä ominaisuutena tieto siitä, onko lausuma voimassa. Hakuominaisuuksia on tarkoitus lisätä siten, että lausuman hakeminen esimerkiksi ministeriöittäin ja valiokunnittain tulisi mahdolliseksi.¹¹ Uudistuksen arvioitu valmistumisajankohta on syksyllä 2014.

Lausumamenettelystä on tehty aikaisemmin ainoastaan yksi laajempi selvitys. Vuonna 2008 eduskunnan tarkastusvaliokunta arvioi selvityksessään lausumamenettelyn toimivuutta (TrVL 1/2008). Tarkastusvaliokunta teki useita kriittisiä huomioita ja kehittämissuhteita. Tarkastusvaliokunnan mukaan lausumamenettely ei riittävästi tukenut eduskunnan ja hallituksen välistä vuoropuhelua. Osin syynä tähän olivat lausumien käsittelyn hitaus ja puutteet lausumien tietokannassa. Tarkastusvaliokunta arvioi, että kaikki vanhat lausumat eivät olleet enää ajankohtaisia, ja se suosittelee, että lausumia annettaisiin entistä harkitummin. Lausumien tulisi myös olla selkeitä. Tarkastusvaliokunta ei kuitenkaan arvioinut sitä, kuinka hyvin hallitus toteuttaa lausumat.

¹¹ Eduskunta, keskuskanslia: *Lausumarekisterin uudistaminen. Muistio 19.5.2011. Nykyinen lausumatietokanta on osoitteessa <http://www.eduskunta.fi/thwfakta/lausuma/lax/lax3000.shtml> (4.9.2013).*

2.2 Tarkastuskysymykset

Tarkastuksen pääkysymys on, *missä määrin hallitus on toimeenpannut eduskunnan lausumat*. Tarkastuksen pääkysymykseen vastataan kahden osakysymyksen kautta. Tarkastuksen osakysymykset ovat seuraavat:

1. Onko hallitus toteuttanut lausumissa edellytetyt vähimmäisvaatimukset?
2. Onko hallitus toimeenpannut lausumat eduskuntaa tyydyttävällä tavalla?

Lausumissa edellytettyjen vähimmäisvaatimusten toteutumista arvioitiin pääosin toimenpide- ja vuosikertomusten kuvausten perusteella. Niiden tietoja täydennettiin ministeriöiden virkamiesten haastatteluilla. Arvioinnin kriteereitä kuvataan tarkemmin luvussa 3.2.

Lausumien toteutumista eduskunnan näkökulmasta arvioitiin valiokuntien lausuntojen sekä kansanedustajien ja valiokuntaneuvosten haastatteluiden perusteella. Eduskunnan näkemyksellä tarkoitetaan tässä eduskunnan kantaa kokonaisuutena sekä kansanedustajien, valiokuntien ja valiokuntaneuvosten näkemyksiä.

Näiden kahden osakysymyksen lisäksi tarkastuksessa kartoitettiin keino- ja lausumamenettelyn kehittämiseksi.

Tarkastuksen kohteena ovat lakiehdotuksista annetut lausumat. Niin kutsutut kannanotot valtioneuvoston selonteosta ja erilaisista kertomuksista on rajattu tarkastuksen ulkopuolelle. Nämä kannanotot muistuttavat lausumia ja niistä raportoidaan hallituksen vuosikertomuksessa samalla tavalla kuin lausumista. Jotkin valiokunnat antavat enemmän kannanottoja kuin lausumia. Tarkastusvaliokunnalle, joka ei käsittele lakiehdotuksia, kannanotot ovat erityisen merkittävä ohjausväline.

Myös eduskunnan kannanotot tilimuistutuksista on rajattu tarkastuksen ulkopuolelle. Eduskunta on antanut kannanottoja valtion tilinpäätöskertomuksesta¹², valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksista ja tarkastusvaliokunnan mietinnöistä. Tilimuistutukset muistuttavat lausumia, ja niistä raportoidaan hallituksen vuosikertomuksessa.

¹² *Valtion tilinpäätöskertomus ja hallituksen toimenpidekertomus yhdistettiin hallituksen vuosikertomukseksi toimintavuodesta 2012 alkaen.*

E- ja U-asioista annetut lausumat rajattiin myös tarkastuksen ulkopuolelle. Lisäksi ulkopuolelle rajattiin talousarvioehdotusten yhteydessä annetut lausumat.

Rajauksen syynä oli se, että lakiehdotuksista annetuilla lausumilla on kaikkein välittömin yhteys lainsäädännön ja säädösvalmistelun laatuun.

Tarkastus rajautui pääosin vaalikaudella 2007–2010 annettuihin lausumiin. Tätä vanhempia lausumia tarkasteltiin esimerkiksi valiokuntien lausuntojen analyysin yhteydessä.

2.3 Aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen tärkein aineisto ovat erilaiset virallisiasiakirjat. Tarkastusta varten on käytetty erityisesti hallituksen esityksiä, valiokuntien mietintöjä ja lausuntoja, hallituksen toimenpide- ja vuosikertomuksia sekä eduskunnan vastauksia. Muita käytettyjä asiakirjoja ovat muiden muassa lausumissa edellytetyt, ministeriöiden tuottamat selvitykset sekä tarkastusvaliokunnan selvitys lausumamenettelystä (TrVL 1/2008).

Tarkastuksessa haastateltiin ministeriöiden virkamiehiä, valiokuntaneuvoksia ja kansanedustajia.

Ministeriöiden virkamiehiä haastateltiin neljästä ministeriöstä. Neljä ministeriötä valittiin sillä perusteella, että eduskunta oli kohdistanut niille eniten lausumia vaalikaudella 2007–2010. Nämä ministeriöt olivat liikenne- ja viestintäministeriö (29 lausumaa vaalikaudella 2007–2010), maa- ja metsätalousministeriö (28 lausumaa), opetus- ja kulttuuriministeriö (25 lausumaa) sekä sosiaali- ja terveysministeriö (25 lausumaa). Yhteensä näille ministeriöille oli annettu 107 lausumaa, mikä on yli puolet (55 %) kaikista vaalikaudella annetuista lausumista.

Näistä neljästä ministeriöstä haastateltiin virkamiehiä kaikista ministeriöille vaalikaudella 2007–2010 annetuista lausumista. Haastateltavat virkamiehet olivat olleet valmistelijoina lakihankkeessa, josta lausuma annettiin, tai mukana toimeenpanemassa lausumaa. Toisinaan henkilöstövaihdosten vuoksi ministeriössä ei ollut enää näitä tehtäviä hoitaneita henkilöitä, jolloin haastateltiin muita saman vastualueen virkamiehiä. Joitakin virkamiehiä haastateltiin useammasta lausumasta, ja joidenkin lausumien osalta haastatteluun osallistui useampi virkamies. Yhteensä lausumista haastateltiin 63:a virkamiestä. Virkamiesten haastattelut toteutettiin yhteensä kahdeksan päivän aikana touko-kesäkuussa 2013.

Tarkastusta varten haastateltiin kuutta valiokuntaneuvosta. Valiokuntaneuvokset edustivat seuraavia valiokuntia: liikenne- ja viestintävaliokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta, sivistysvaliokunta, sosiaali- ja terveysva-

liokunta, valtiovarainvaliokunta sekä ympäristövaliokunta. Valiokunta-neuvoksia haastateltiin siten niistä valiokunnista, jotka olivat käsitelleet yllä mainittujen neljän ministeriön lakiehdotuksia. Lisäksi kaksi muuta valiokuntaneuvosta valittiin haastateltaviksi aikaisemmissa haastatteluissa esiin tulleiden suositusten perusteella.

Kansanedustajista haastateltiin neljää valiokunnan puheenjohtajaa. Kaikki haastateltavat olivat kokeneita kansanedustajia; he olivat olleet eduskunnassa 14–31 vuotta. Kolme kansanedustajista oli toiminut aikaisemmin ministerinä. Kansanedustajat valittiin haastateltavaksi niin kutsutulla lumipallomenetelmällä eli muiden haastateltavien suositusten perusteella.

Kolmanneksi aineistona on käytetty tilastoa kaikista vaalikauden 2007–2010 lausumista. Tilasto on saatu eduskunnan lausumarekisteristä. Lakiehdotuksista annettuja lausumia sisältyy aineistoon 193 kappaletta. Lausumat on annettu 130 lakiehdotuksen yhteydessä. Aineistoon sisältyy lausumia kaikilta muilta paitsi seuraavilta viideltä valiokunnalta: tulevaisuusvaliokunta, tarkastusvaliokunta, perustuslakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta ja suuri valiokunta.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Lausumien laatiminen, lausumatyypit ja lausumien määrällinen jakautuminen

Tässä jaksossa kuvaillaan aluksi lausumien valmistelua ja erilaisia taustasyitä, jotka voivat johtaa lausuman antamiseen. Tämän jälkeen luodaan malli, jonka avulla voidaan luokitella lausumat niiden sisällön perusteella neljään luokkaan. Lopuksi selvitetään, minkä verran eduskunta on antanut erityyppisiä lausumia vaalikaudella 2007–2010. Lisäksi selvitetään, miten lausumat ovat jakautuneet valiokunnittain ja ministeriöittäin. Koska lausumamenettelystä ei ole aikaisempaa kirjallisuutta, on ilmiön tarkempi kuvaus perusteltua osana tarkastushavaintoja. Lausumien luokittelu ja taustasyiden luonnehdinta pohjustavat seuraavissa luvuissa annettavia vastauksia tarkastuksen pääkysymykseen.

Lausumien laatiminen ja taustasyyt

Lausumat laaditaan valiokunnissa. Lausumat voivat syntyä missä vaiheessa tahansa valiokuntakäsittelyä. Tarkastusta varten tehdyistä valiokuntaneuvosten ja kansanedustajien haastatteluista ilmenee, että lausuma voi syntyä jo alun valmistavassa keskustelussa, mutta useimmiten lausuma muotoillaan vasta myöhemmässä käsittelyn vaiheessa.

Oppositiopuolueiden kansanedustajien ehdotukset lausumiksi voidaan huomioida, mutta tämä ei ole välttämätöntä, sillä hallituspuolueilla on valiokunnissa enemmistö. Myös muut valiokunnat voivat tehdä ehdotuksia lausumista sille valiokunnalle, joka on päävastuussa lakiehdotuksen käsittelystä, mutta näitä ei aina huomioida.

Valiokunnan puheenjohtaja voi vaikuttaa siihen, kirjataanko lausumaa vai ei. Haastatteluiden perusteella valiokuntien puheenjohtajat eivät pääsääntöisesti keskustele lausuman antamisesta puolueen eduskuntaryhmässä tai hallituksessa.

Kansanedustajien ja valiokuntaneuvosten haastatteluiden perusteella lausumien sanamuotoja harkitaan valiokunnassa yleensä tarkkaan. Valiokuntaneuvos voi kirjoittaa alustavan luonnoksen lausumaksi. Valiokuntaneuvoksen tehtävänä on myös tarkistaa, että lausuma on sanamuodoiltaan hyväksyttävissä eikä se ole ristiriidassa lainsäädännön kanssa. Haastatteluaineiston perusteella eduskunta voi kuitenkin toisinaan antaa pikaisesti valmisteltuja lausumia.

Haastatteluiden perusteella lausumat tulevat ministeriöiden valmisteleville virkamiehille harvoin yllätyksenä, sillä valiokunnat kuulevat melko usein virkamiehiä valmistellessaan lausumaa. Kuulemisen tarkoituksena on edistää sitä, että lausumat ovat ministeriössä toteutettavissa.

Eduskunta voi antaa lausuman, koska sen mielestä lausumassa määrätyle toimenpiteelle on todellinen tarve. Eduskunta voi esimerkiksi edellyttää jälkiseurannan tekemistä lakihankkeesta, jotta se saisi tietoa lain vaikutuksista. Toisena esimerkkinä voidaan mainita lausumat, joissa eduskunta edellyttää lisäresurssien antamista jollekin viranomaiselle. Eduskunta voi pitää resurssien lisäämistä olennaisena, jotta viranomaistehtävä voidaan suorittaa asianmukaisesti. Resurssilausumat voivat joissain tapauksissa kertoa siitä, ettei lain toimeenpanemiseen ole varattu riittävästi rahaa.

Toisaalta tarkastusta varten tehdyissä haastatteluissa tuli esille, että lausuma voidaan antaa, jotta valiokunta pääsisi yksimielisyyteen lakiehdotuksen hyväksymisestä. Koska hallituspuolueiden kansanedustajilla on enemmistö valiokunnissa, ne saavat halutessaan hyväksytyä käsiteltävänä olevat lakiehdotukset. Kuitenkin eri mieltä olevat kansanedustajat voivat jättää valiokunnan mietintöön eriävän mielipiteen tai vastalauseen. Antamalla lausuma voidaan joissakin tilanteissa välttää erimielisen mietinnön antaminen. Tällaisissa tapauksissa lausuma toimii ennen kaikkea poliittisena viestinä. Lausumien suuri määrä juuri ennen vaalikauden päättymistä kertoo osaltaan siitä, että lausumia annetaan, jotta valiokunnat pääsisivät lyhyessä ajassa yksimielisyyteen lakiehdotusten hyväksymisestä.¹³

Haastatteluaineistosta ilmenee, että valiokuntien kuulemiset voivat toimia yhtenä virikkeenä lausumien antamiselle. Etujärjestöjen edustajat voivat saada kuulemistilaisuudessa välitettyä jonkin tavoitteensa valiokunnalle¹⁴. Yksi valiokuntaneuvos arveli, että lausumat kanavoivat erityisesti kansalaisten näkökulmaa päätöksentekoon, sillä kansanedustajat ovat ensisijaisesti vastuussa päätöksistään kansalaisille. Kansanedustajat saavat usein kansalaisilta yhteydenottoja näiden kokemista epäkohdista. Onkin mahdollista, että eduskuntakäsittelyssä kansalaisen näkökulma korostuu enemmän kuin ministeriövalmistelun aikana.

¹³ Ks. myös Ahtonen ym. 2011, s. 79–81, 129–131. Tutkijat erottavat neljä tarkoitusta, joita lausumilla voi olla. Nämä ovat viestinviejän rooli, valiokunnan yhdistämisen rooli, poliittisen toiminnan rooli ja valiokunnan vaikuttamisen rooli.

¹⁴ Valiokuntien kuulemisesta ja kuulemisten vaikutuksesta lakiesityksiin ks. Keinänen 2011.

Haastatteluaineiston perusteella eduskunta antaa lausumia usein, jos hallituksen alkuperäinen ehdotus lakiesitykseksi muuttuu merkittävästi eduskuntakäsittelyn aikana. Tällöin hallituksen tekemät aikaisemmat vaikutusarvioinnit tai implementaatiota koskevat suunnitelmat eivät välttämättä enää ole päteviä.

Lakiesityksen muuttuminen eduskunnassa voi johtua perustuslakivaliokunnan kannanotosta. Tällöin perustuslakivaliokunnan lausunto voi toimia virikkeenä lausuman antamiselle. Esimerkiksi vesilainsäädännön uudistuksesta perustuslakivaliokunta antoi kriittisen lausunnon (PeVL 61/2010). Perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena sitä, että lakiehdotus oli rakennettu vesien käyttöä koskevan lain (266/1961) pohjalle. Perustuslakivaliokunta piti laissa olevaa valtuutussäännöstä vanhentuneena. Eduskunta antoi lakiehdotuksesta kolme lausumaa, joista yhdessä se edellytti, että hallitus ryhtyy toimiin kyseisen lain kumoamiseksi (EV 355/2010, 1. lausuma).

Lisäksi virikkeenä lausuman antamiselle voivat olla Euroopan unionin säädösten asettamat rajoitukset. Lausumalla voidaan ilmentää kritiikkiä asetusta tai direktiiviä kohtaan, vaikka niiden sisältöön ei olekaan mahdollista kansallisesti vaikuttaa. Lausuma voi koskea esimerkiksi sen selvittämistä, minkä verran Euroopan unionin säädökset mahdollistavat liikkumavaraa kansallisessa sääntelyssä. Lisäksi lausuma voi sisältää määräyksiä siitä, millä tavalla jotakin tiettyä Euroopan unionin säädöstä tulee tulkita Suomessa. Esimerkiksi yhdessä lausumassa eduskunta edellytti, että ”tilanteissa, joissa puoliset yhdessä hakevat nuoren viljelijän aloitustukea, tulee vain toisen heistä täyttää ammattitaitoa koskevat vaatimukset, mikäli Euroopan yhteisön säännökset eivät muuta edellytä” (EV 121/2007, 2. lausuma). Maa- ja metsätalousministeriö selvitti asiaa, mutta tuli siihen johtopäätökseen, ettei asetusta voida tulkita eduskunnan toivomalla tavalla.

Neljä lausumatyyppiä

Lausumia voidaan luokitella sillä perusteella, minkälaisia toimenpiteitä ne koskevat. Tarkastusta varten on luotu jaottelu neljään ryhmään. Tarkastuksessa jaetaan lausumat 1) selvityksen tekemistä 2) jälkiseurannan tekemistä 3) säädösvalmistelua ja 4) resursointia tai muuta toimenpidettä

edellyttäviin lausumiin¹⁵. Luokittelu on tehty aineistolähtöisesti. Aineistona ovat olleet vaalikauden 2007–2010 kaikki lausumat (193 kappaletta).

Selvityslausumissa eduskunta edellyttää hallituksen tuottavan tosiasiatietoa jostakin asiasta. Usein selvitykset koskevat lainsäädännön tarkoituksenmukaisuuden selvittämistä. Selvitysvelvollisuus on luonteeltaan useimmiten tulevaisuuteen suuntautuva, kun taas jälkiseurantaa koskevat lausumat suuntautuvat menneisyyteen.

Selvityslausumassa voidaan edellyttää ministeriön toimittavan selvityksen valiokunnalle, mutta osassa selvityslausumia tätä ei vaadita. Jos valiokunta edellyttää selvityksen tekemistä, tämä ei välttämättä tarkoita julkaistun mietinnön tai muun julkaistun asiakirjan toimittamista, vaan ministeriö voi antaa selvityksen myös julkaisemattoman ja lyhyehkön muistion muodossa. Esimerkkinä selvityslausumasta on lausuma, joka liittyy hallituksen esitykseen kotoutumisen edistämisestä (HE 185/2010). Lausumassa eduskunta antaa melko tarkkoja toiveita selvityksen sisällöstä.

Eduskunta edellyttää hallituksen antavan vuoden 2011 loppuun mennessä hallintovaliokunnalle selvityksen, jossa arvioidaan 1) asetetaanko kotoutumisen edistämisestä annettavassa laissa tarkoitettun perustietoaineiston omaksuminen Suomen kansalaisuuden saamisen edellytykseksi hakijoille tehtävässä testissä, 2) voidaanko kotoutumistukea maksaa maahanmuuttajille kieli- ja muiden opintojen edistymisen perusteella ja 3) onko syytä ohjata maahanmuuttajien kotoutumisen alkuvaiheen koulutusta nykyistä suuremmassa määrin ja pitkäjänteisemmin kansalais-, työväen- ja kansanopistojen tehtäväksi. (EV 239/2010, 4. lausuma.)

Jälkiseurantalausumissa eduskunta edellyttää hallituksen arvioivan jälkikäteen lainsäädäntöuudistuksen vaikutuksia yhteiskunnassa. Kuten selvitysten kohdalla, eduskunta voi edellyttää jälkiseurannan toimittamista valiokunnalle, mutta näin ei aina ole. Jälkiseurantojen laajuus vaihtelee tilaustutkimuksista muutaman sivun julkaisemattomiin muistioihin. Tavanomaisesta jälkiseurantalausumasta on esimerkkinä lausuma, joka liittyy

¹⁵ Toisinaan yhteen lausumaan sisältyy piirteitä kaikista neljästä tässä käytetystä lausumatyyppistä. Eduskunta voi esimerkiksi edellyttää samassa lausumassa tekemään selvityksen ja valmistelemaan lakiehdotuksen, jos selvitys osoittaa sen tarpeen. Jokainen lausuma on tässä jaoteltu vain yhteen tyyppiin kuuluvaksi sillä perusteella, mikä on lausuman tärkein sisältö.

joukkoliikennelain uudistukseen. Tässä lausumassa annetaan joitakin määräyksiä jälkiseurannan sisällöstä.

Eduskunta edellyttää, että lain toimivuutta ja sen vaikutuksia seurataan laajasti ottaen huomioon myös liikenteenharjoittajien näkemykset ja käytännön kokemukset. Liikenne- ja viestintäministeriön on annettava liikenne- ja viestintävaliokunnalle selvitys lain toimivuudesta ja vaikutuksista viimeistään vuoden 2012 loppuun mennessä. (EV 146/2009, 2. lausuma.)

Säädösvalmistelulausumissa eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee lakiehdotuksen tai alemmanasteisen säädöksen¹⁶. Eduskunta voi samalla antaa ohjeita lakiesityksen tai muun säädöksen keskeisistä periaatteista. Esimerkkinä tavanomaisesta säädösvalmistelulausumasta on lausuma, jossa eduskunta edellyttää hallitusta antamaan pikaisesti tarvittavat hallituksen esitykset.

Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa pikaisesti eduskunnalle esitykset virkamieslakien muuttamiseksi siten, että mahdollisuus saada perheenjäsenen tai muun läheisen hoitoon tarkoitettua vapaata koskee myös virkamiehiä. (EV 304/2010, 1. lausuma.)

Toisissa säädösvalmistelulausumissa eduskunta antaa hallitukselle enemmän harkinnanvaraa sen suhteen, täytyykö sen tuoda eduskuntaan lakiesitys. Eduskunta muotoilee suuremman liikkumavaran usein siten, että hallituksen tulee selvittää, onko uudelle lainsäädännölle tarvetta.

Suurin osa säädösvalmistelulausumista koskee lain valmistelua, mutta ne voivat koskea myös asetuksen tai viranomaisohjeistuksen laatimista. Esimerkiksi seuraavassa lausumassa, joka koskee sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen uudistusta, eduskunta antaa asiallisesti merkittävän määräyksen asetuksen sisällöstä:

¹⁶ *Kansanedustajan lakialoite ja sellaiset lausumat, joissa edellytetään säädös-
muutoksia, muistuttavat toisiaan. Kansanedustajien lakialoitteet kuitenkin käsitel-
lään kokonaan eduskunnassa, kun taas lausumissa edellytetään hallituksen ryhty-
vän valmistelutyöhön. Kansanedustajien lakialoitteet ovat lausumia yksityiskoh-
taisempia. Vaikka lakialoite on muodollisesti suurempi kanava lain säätämiseksi,
voi lausumien tosiasiallinen merkitys olla suurempi. Kansanedustajien lakialoi-
teista nimittäin 99 prosenttia hylätään tai raukeaa (Pajala 2012), kun taas halli-
tuksella on parlamentaarinen vastuu toteuttaa kaikki lausumat.*

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvoston muuttaessa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuasetusta, terveydenhuollon tasamaksut sidotaan hallituksen esityksen perusteluissa mainitun sosiaali- ja terveystoimen hintaindeksin sijasta kansaneläkeindeksiin. (EV 50/2008, 1. lausuma.)

Resursointia tai muuta toimenpidettä koskeissa lausumissa edellytetään valtioneuvostoa suuntaamaan jollekin toiminnolle lisäresursseja tai toteutamaan joitakin muita kuin edellä mainittuja toimenpiteitä. Nämä lausumat voivat olla keskenään hyvin erilaisia. Seuraava lausuma on tavanomainen esimerkki sellaisesta lausumasta, jossa edellytetään lisäresurssien osoittamista jollekin toiminnolle.

Eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee mahdollisimman pian valtakunnallisen viemäröintitukiohjelman riittävine määrärahasokorotuksineen vähintään tämän lain ja uuden asetuksen voimaanpanolle asetettavan siirtymäajan loppuun saakka. (EV 288/2010, 3. lausuma.)

Tähän ryhmään kuuluvat lausumat voivat myös antaa määräyksiä niistä arvoista, joiden tulisi suunnata hallituksen toimintaa jonkin toimintapolitiikan alalla. Esimerkiksi seuraavassa lausumassa eduskunta edellyttää, että hallituksen tulee pyrkiä lisäämään uusiutuvan energian käyttöä.

Eduskunta edellyttää, että hallitus edistää uusiutuvan energian käyttöä kaukolämmön tuotannossa. (EV 202/2008, 2. lausuma.)

Yleinen resursointi- ja toimenpidelausumien muoto ovat myös sellaiset lausumat, joilla pyritään varmistamaan henkilöstön asema hallinnon uudistuksissa. Usein eduskunta edellyttää sitä, että viranomaisesta toiseen siirtyvän henkilöstön asema ei heikenny. Seuraava esimerkki liittyy hallituksen esitykseen, jolla yhtiöitettiin Tieliikennelaitos (HE 92/2007).

Eduskunta edellyttää, että siirtyvälle henkilöstölle hankittavan eläkevakuutuksen ehtojen tulee vastata täysin voimassa olevia eläkeetuuksia. (EV 88/2007, 2. lausuma.)

Edellä mainittujen tyyppien lisäksi resursointi- ja toimenpidelausumat voivat edellyttää tietynlaista tulkintaa lainsäädännöstä. Ne voivat myös vaatia parannusta viranomaisen toimintaan, kuten turvapaikkapäätösten

nopeampaa käsittelyä (EV 239/2010 vp, 2. lausuma). Lopuksi tähän ryhmään kuuluvat lausumat voivat sisältää hyvin erilaisia vaatimuksia toimenpiteistä, joita hallituksen tulee tehdä. Vaatimusten laajaa kirjoa havainnollistetaan lopuksi kahdella esimerkillä, joista ensimmäinen liittyy ampuma-aseen hankkimisluvan ehtojen kiristämiseen ja jälkimmäinen asunto-osakeyhtiölainsäädännön kokonaisuudistukseen.

Eduskunta edellyttää hallituksen edistävän käytettävissä olevilla eri keinoilla riittävän kattavan ampumarataverkoston toteuttamista. (EV 149/2010, 1. lausuma.)

Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii siitä, että yhtiöiden ja niiden osakkeenomistajien käytettävissä on internetpohjainen palvelu, jonka avulla yksittäinen yhtiö ja sen osakkaat voivat helposti selvittää, miten hissien jälkiasennuksen kustannukset jakautuvat rahamääräisesti kyseisessä yhtiössä. (EV 206/2009, 1. lausuma.)

Vaalikauden 2007–2010 lausumista: määrällistä tarkastelua

Seuraavaksi selvitetään, millä tavalla vaalikaudella 2007–2010 annetut lausumat ovat jakautuneet valtiopäivittäin, valiokunnittain, ministeriöittäin ja lausumatyypeittäin. Tarkastelun ulkopuolelle on jätetty talousarvioehdotuksista annetut lausumat.

Vaalikaudella 2007–2010 eduskunta antoi 193 lausumaa 130 lakiehdotuksesta. Näissä 130 lakiehdotuksessa oli keskimäärin 1,5 lausumaa.

Lakiehdotusten kokonaismäärään verrattuna eduskunta antaa kuitenkin vähän lausumia. Eduskunta käsitteli kyseisellä vaalikaudella yhteensä 1 042 hallituksen esitystä, joista 23 oli talousarvioehdotuksia. Yhdestä lakiehdotuksesta – talousarvioehdotukset pois lukien – eduskunta antoi siis keskimäärin 0,19 lausumaa¹⁷.

Vaalikauden aikana lausumat jakoutuivat siten, että eduskunta antoi sitä enemmän lausumia, mitä pidemmälle vaalikausi eteni. Taulukossa 2 esitetään lausumien jakautuminen valtiopäivittäin. Ensimmäisillä, vuoden 2007 valtiopäivillä eduskunta antoi vain 20 lausumaa, kun viimeisillä vuoden 2010 valtiopäivillä se antoi peräti 78 lausumaa. Lausumien mää-

¹⁷ Hallituksen esitysten lukumäärässä ovat mukana myös ne lakiehdotukset, joita eduskunta ei hyväksynyt.

rän kasvu vaalikauden loppua kohden selittyy sillä, että myös lakiehdotusten määrä kasvaa vastaavana aikana.

Lisäksi vaikeat lakiuudistukset usein kasaantuvat vaalikauden lopulle, ja eduskunta joutuu käsittelemään ennen eduskunnan vaihtumista lyhyessä ajassa suuren määrän lakiehdotuksia. Vaalikauden viimeisenä täysistuntopäivänä 15.3.2011 eduskunta antoi peräti 16 lausumaa, jotka liittyivät kahdeksaan hallituksen esitykseen. Maaliskuun 2011 ensimmäisen puoliskon aikana eduskunta antoi 28 lausumaa 14:stä hallituksen esityksestä.

TAULUKKO 2. Eduskunnan vaalikaudella 2007–2010 antamat lausumat valtiopäivittäin.

Valtiopäivät	Lausumien lukumäärä
2007	20
2008	37
2009	58
2010	78
Kaikki yhteensä	193

Taulukossa 3 esitetään lausumien jakautuminen valiokunnittain lukumäärän ja osuuden mukaan. Muodollisesti eduskunta antaa lausumat. Tässä tarkastelussa lausuma on laskettu valiokunnan valmistelemaksi, jos se on ehdottanut lausumaa mietinnössään, jonka se on antanut lakiehdotuksesta eduskunnan täysistunnon käsiteltäväksi.

Vaalikaudella 2007–2010 eniten lausumia valmistelivat liikenne- ja viestintävaliokunta (29 kappaletta). Lähes yhtä paljon lausumia valmistelivat maa- ja metsätalousvaliokunta (28 kappaletta), ympäristövaliokunta (26 kappaletta) ja sivistysvaliokunta (25 kappaletta). Runsaasti lausumia valmisteleisiin valiokuntiin kuuluivat myös sosiaali- ja terveysvaliokunta (22 kappaletta), talousvaliokunta (21 kappaletta) ja hallintovaliokunta (21 kappaletta). Perustuslakivaliokunta, suuri valiokunta, tarkastusvaliokunta ja tulevaisuusvaliokunta eivät valmistelleet lainkaan lausumia lakiehdotuksista, mutta eduskunta ei myöskään lähettänyt näihin valiokuntiin lakiehdotuksia ensisijaisesti käsiteltäväksi. Ulkoasiainvaliokunta käsiteli lakiehdotuksia mutta ei valmistellut yhtään lausumaa. Puolustusvaliokunta valmisteli vain yhden lausuman.

TAULUKKO 3. Lausumien jakautuminen valiokunnittain vaalikaudella 2007–2010.

Valiokunta	Lausumien lukumäärä	Prosenttia lausumista
Liikenne- ja viestintävaliokunta	29	15 %
Maa- ja metsätalousvaliokunta	28	15 %
Ympäristövaliokunta	26	13 %
Sivistysvaliokunta	25	13 %
Sosiaali- ja terveysvaliokunta	22	11 %
Talousvaliokunta	21	11 %
Hallintovaliokunta	17	9 %
Lakivaliokunta	11	6 %
Valtiovarainvaliokunta	7	4 %
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta	6	3 %
Puolustusvaliokunta	1	1 %
Kaikki yhteensä	193	100 %

Vaalikaudella 2007–2010 yli puolet lausumista annettiin neljälle ministeriölle (taulukko 4). Nämä olivat liikenne- ja viestintäministeriö (29 lausumaa), maa- ja metsätalousministeriö (28 lausumaa), opetus- ja kulttuuriministeriö (25 lausumaa) sekä sosiaali- ja terveysministeriö (25 lausumaa). Paljon lausumia saivat myös työ- ja elinkeinoministeriö (20 lausumaa), ympäristöministeriö (19 lausumaa), oikeusministeriö (17 lausumaa) ja valtiovarainministeriö (15 lausumaa). Ministeriöistä ulkoasiainministeriö ei saanut yhtään lausumaa. Puolustusministeriö sai vain yhden lausuman ja valtioneuvoston kanslia vain kolme lausumaa. Lausumat siten jakautuivat ministeriöille melko tasaisesti lukuun ottamatta sitä, että muutama ministeriö sai vain vähän lausumia.

TAULUKKO 4. Lausumien ja lakiehdotusten jakautuminen ministeriöittäin vaalikaudella 2007–2010.

Ministeriö	Lausumien lukumäärä	Prosenttia lausumista	Ministeriön osuus hallituksen esityksistä vuonna 200918
LVM	29	15 %	11 %
MMM	28	15 %	8 %
OKM	25	13 %	6 %
STM	25	13 %	20 %
TEM	20	10 %	10 %
YM	19	10 %	5 %
OM	17	9 %	11 %
VM	15	8 %	21 %
SM	11	6 %	4 %
VNK	3	2 %	0 %
PM	1	1 %	2 %
UM	0	-	2 %
Kaikki yhteensä	193	100 %	100 %

Lausumien jakautuminen ministeriöittäin heijastelee jossain määrin ministeriöiden antamien hallituksen esitysten määriä. Runsaasti hallituksen esityksiä antavat ministeriöt saavat myös paljon lausumia. Tästä on kuitenkin joitakin poikkeuksia. Taulukon 4 viimeisessä sarakkeessa on ministeriöiden osuudet kaikista vuonna 2009 annetuista hallituksen esityksistä. Kun näitä osuuksia verrataan lausumien osuuksiin, huomataan, että suhteellisesti eniten lausumia saivat opetus- ja kulttuuriministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö. Näillä ministeriöillä lausumien osuus oli seitsemän prosenttiyksikköä suurempi kuin hallituksen esitysten osuus.

Suhteellisesti vähiten lausumia sai valtiovarainministeriö. Sen osuus lausumista oli 13 prosenttiyksikköä pienempi kuin hallituksen esityksistä. Suhteessa vähän lausumia sai myös sosiaali- ja terveysministeriö; seitsemän prosenttiyksikköä vähemmän kuin ministeriön osuus oli hallituksen esityksistä. Erot voivat johtua osin sattumasta, sillä valiokuntien toimintatavoissa on eroja. Valiokuntien kokoonpano ja keskeiset henkilöt vaikut-

¹⁸ Pakarinen, Tala, Hämynen 2010, s. 95.

tavat siihen, minkä verran valiokunta kullakin vaalikaudella antaa lausumia.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausumien suurta määrää voi selittää se, että ministeriön lakiehdotukset koskevat usein sellaisia aiheita, jotka ovat lähellä kansalaisten arkea. Myös sosiaali- ja terveysministeriöllä on paljon kansalaisten arkea koskettavia lakiehdotuksia.

Valtiovarainministeriön suhteellisen alhaista lausumien määrää voi selittää se, että merkittävä osa ministeriön valmistelemista laeista on verolakeja. Verolaeista annetaan niukasti lausumia mahdollisesti siksi, että hallitus ohjaa niiden sisältöä muuta lainsäädäntöä tarkemmin. Tarkastuksessa tehtyjen havaintojen perusteella myös valiokunnan kulloinenkin kokoonpano voi vaikuttaa siihen, minkä verran se antaa lausumia.

Lausumien jakaantumista sisällön perusteella eri tyyppisiin vaalikaudella 2007–2010 on kuvattu taulukossa 5. Luokittelun pohjana on käytetty edellä esiteltyä jakoa neljään ryhmään sillä perusteella, minkälaisia toimenpiteitä lausumassa määrätään. Yleisin lausumien tyyppi olivat selvityksen tekemistä edellyttävät lausumat, joita oli 31 prosenttia kaikista lausumista. Jälkiseurannan tekemistä sekä resursointia tai muuta toimenpidettä koskevat lausumat olivat yhtä yleisiä; molemman ryhmän osuus oli 26 prosenttia kaikista lausumista. Säädösvalmistelua edellytettiin 17 prosentissa lausumista. Säädösvalmistelulausumista 25 kappaletta koski lainsäädännön valmistelua ja 9 kappaletta koski alemmanasteisen sääntelyn valmistelua. Lausumat siis jakaantuvat melko tasaisesti kolmen suurimman ryhmän kesken, kun taas säädösvalmistelua edellyttäviä lausumia annettiin vähemmän.

TAULUKKO 5. Lausumien jakautuminen aiheen mukaan vaalikaudella 2007–2010.

Lausuman aihe	Lausumien lukumäärä	Osuus
Selvityksen tekeminen	59	31 %
Jälkiseurannan tekeminen	50	26 %
Resursointi tai muu toimenpide	50	26 %
Säädösvalmistelu	34	17 %
Kaikki yhteensä	193	100 %

Yhteenveto

Lausuman antamiselle on erilaisia syitä. Eduskunta voi toivoa lisätietoa jostakin asiasta tai huolehtia siitä, että jollekin viranomaistehtävälle varataan riittävät varat. Toisaalta lausuma voi toimia yksimielisyyden saavuttamisen välineenä valiokunnassa. Virikkeenä lausuman antamiselle voivat toimia myös kuulemiset tai perustuslakivaliokunnan kannanotot. Edus-

kunta antaa lausumia määrällisesti paljon; vaalikaudella 2007–2010 se antoi lähes kaksisataa lausumaa. Lakiehdotusten kokonaismäärään verrattuna eduskunta antaa lausumia kuitenkin vähän. Eduskunta antoi lausumia paljon juuri ennen vaalikauden loppua – ja erityisesti viimeisenä täysistuntopäivänä. Yli puolessa lausumista (109 lausumassa) eduskunta edellytti jälkiseurannan tai selvityksen tekemistä. Eduskunta antoi paljon myös resursointia tai muuta toimenpidettä edellyttäviä lausumia (50 kappaletta). Vähiten eduskunta antoi säädösvalmistelua edellyttäviä lausumia, mutta myös näitä se antoi melko paljon (34 kappaletta). Lausumat jakaantuivat melko tasaisesti niiden valiokuntien kesken, jotka valmistelivat paljon lausumia, ja niiden ministeriöiden kesken, jotka saivat paljon lausumia. Toisaalta osa valiokunnista valmisteli ja osa ministeriöistä sai vain vähän lausumia.

3.2 Lausumien toimeenpanossa havaittiin vähän puutteita

Tässä luvussa arvioidaan asiakirja- ja haastatteluaineiston perusteella, missä määrin hallitus on toteuttanut ne toimenpiteet, jotka eduskunta on lausumissa edellyttänyt vaalikaudella 2007–2010. Näistä lausumista poimittiin 109 lausuman otos, joka on 56 prosenttia kaikista vaalikauden lausumista (193 kpl). Otokseen valittiin liikenne- ja viestintäministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle, opetus- ja kulttuuriministeriölle sekä sosiaali- ja terveysministeriölle kohdistuneet lausumat sillä perusteella, että eduskunta kohdisti näille neljälle ministeriölle eniten lausumia.

Tarkastelun asiakirja-aineiston muodostavat hallituksen toimenpide- ja vuosikertomukset toimintavuosilta 2007–2012. Haastatteluaineistona käytetään ministeriöiden virkamiesten haastatteluja. Jokaisesta otokseen sisältyvästä lausumasta on haastateltu yhtä tai useampaa virkamiestä. Haastattelussa kysyttiin, mitä toimenpiteitä ministeriössä on tehty lausuman toimeenpanemiseksi.

Arvio lausuman toteutumisesta pohjautuu ensisijaisesti asiakirja-aineistoon. Haastatteluaineistoa on käytetty täydentämään asiakirja-aineistoa, sillä toimenpide- ja vuosikertomusten kuvaukset eivät aina anna selkeää kuvaa siitä, onko kaikki lausumassa määrätyt toimenpiteet toteutettu. Tarvittaessa on myös tehty täydentäviä tiedusteluja ministeriöihin.

Lausumien toimeenpanoa arvioidaan erikseen erityyppisistä lausumista. Tämä johtuu siitä, että erityyppisten lausumien toteutumiselle voidaan

asettaa erilaisia kriteereitä. Käytetyt kriteerit esitellään kustakin lausumatyypistä.

Tässä arvioidaan, onko hallituksen toiminta ollut eduskunnan tahdon mukaista. Lähtökohtana on, että hallitus olisi halutessaan voinut toteuttaa kaikki lausumat. Resurssien tai hallituksen tahdon puutetta ei ole tässä tarkastelussa pidetty riittävänä perusteena jättää lausuma toteuttamatta.

Jälkiseurantalausumat

Jälkiseurantalausumat koskevat lakiuudistusten vaikutusten arviointia jälkikäteen. Jos eduskunta on pyytänyt lausumassa hallitusta toimittamaan valiokuntaan kirjallisen jälkiseurannan, on lausuman toimeenpanoa arvioitu sillä kriteerillä, onko kyseinen jälkiseuranta toimitettu. Jos eduskunta ei ole lausumassa edellyttänyt jälkiseurannan toimittamista valiokuntaan, on tarkasteltu sitä, onko ministeriö laatinut arviointiraportin. Mikäli lausumassa ei vaadita nimenomaisesti asiakirjan laatimista lain vaikutuksista, vaan yleisesti asian seuraamista, on kriteerinä pidetty työryhmän asettamista asiaan liittyen tai virkamiesten muutoin tekemää seurantaa. Mikäli lausumaan sisältyy aikaraja selvityksen tekemiselle, on aikarajan noudattamista arvioitu. Sen sijaan tehtyjen jälkiseurantojen laatua ei ole tässä arvioitu.

Tässä käytettyyn otokseen sisältyi 30 jälkiseurantalausumaa. Näistä lausumista yhdessä jälkiseurannalle asetettu määräaika ei ollut vielä täyttynyt, joten tämän lausuman toteutumista ei vielä voitu arvioida. Toinen lausuma (EV 254/2010, 1. lausuma) jätettiin analyysin ulkopuolelle sen vuoksi, ettei lainsäädäntöä, josta jälkiseuranta olisi pitänyt tehdä, ollut voitu panna täytäntöön. Jälkiseurannassa olisi tullut selvittää pienpuun energiatuen vaikutuksia, mutta komissio ei ole vielä antanut vastausta kyseisen tuen lainmukaisuudesta.

Jälkiseurantojen muoto saattoi vaihdella tilaustutkimuksesta lyhyeen julkaisemattomaan muistioon. Laaja jälkiseuranta tehtiin esimerkiksi yliopistolaista (EV 103/2009, 1. lausuma). Opetus- ja kulttuuriministeriö osti jälkiseurannan (Niinikoski ym. 2012) kahdelta konsulttiyritykseltä. Sivistysvaliokunta järjesti arvioinnista kuulemistilaisuuden ja antoi siitä laajan lausunnon (SiVL 4/2013).

Kahta jälkiseurantaa lukuun ottamatta eduskunnan 28 lausumassa edellyttämät jälkiseurannat oli tehty.

Hyvin suppea jälkiseuranta annettiin aikuiskoulutuslain tavoitteiden toteutumisesta (EV 204/2009, 1. lausuma). Sosiaali- ja terveysministeriö ei antanut sivistysvaliokunnalle erillistä selvitystä vaan hallituksen esityksen, jonka perusteluissa oli mukana pyydetty jälkiseuranta (HE 44/2013). Lausumassa eduskunta oli edellyttänyt, että hallitus antaisi työelämä- ja

tasa-arvovaliokunnalle selvityksen aikuiskoulutuslain toimivuudesta. Eri-tyisesti tuli tehdä selkoa aikuiskoulutustukea saavien määristä. Hallituksen esityksen perusteluissa lain toimivuutta arvioidaan suppeasti. Muodollisesti lausuma ei toteutunut, sillä hallituksen esitys ei ole selvitys. Nyt valiokunnalla ei myöskään ollut tilaisuutta kuulla pyytämänsä selvityksen tuloksia, ennen kuin hallitus antoi niihin pohjautuvan lakiehdotuksen.

Toinen hyvin suppea jälkiseuranta annettiin rehulain muutoksista (HE 27/2007). Muutoksessa pantiin täytäntöön useita EY:n säädöksiä. Vuonna 2006 oli tullut voimaan EY:n rehuhygieniasetus, joka edellytti kaikkien rehualan toimijoiden rekisteröitymistä. Lausumassa eduskunta oli edellyttänyt, että rehulain muutoksen vaikutuksia seurataan ja että vaikutuksista annetaan selvitys maa- ja metsätalousvaliokunnalle (EV 119/2007). Maa- ja metsätalousministeriö antoi selvityksen osana vuoden 2010 hallituksen toimenpidekertomusta (s. 225). Selvitys oli lyhyt; noin puolen sivun mittainen. Siinä ei arvioida esimerkiksi viranomaisille ja rehualan toimijoille koituneita kustannuksia.

Kertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että lainmuutoksen vaikutukset olivat siten vähäiset, että jälkiseuranta olisi voinut muodostaa itse lainmuutosta suuremman hallinnollisen taakan. Vuoden 2007 lainmuutoksella pantiin täytäntöön useita sellaisia EY-säädöksiä, jotka eivät olleet uusia, vaan voimassa jo aikaisemman rehulain aikana. Suurin osa toimijoista oli jo rekisterissä. Alkutuotannon toimijat olivat uusi ja määrällisesti suurin rekisteröitävä kohde. Rekisteröinti ei aiheuttanut toimijoille kustannuksia, sillä se mahdollistettiin tukihakulomakkeella. Muutos toteutettiin kaikin kaikkiaan varsin vähäisin resurssein.

Vaikka lainmuutoksen vaikutukset jäivät vähäisiksi, maa- ja metsätalousministeriö olisi kuitenkin voinut antaa valiokunnalle suppean selvityksen. Monet ministeriöiden valiokunnille antamista selvityksistä ovat pienimuotoisia. Pelkkä vuosikertomuksessa annettu selvitys ei kuitenkaan täytä lausumassa pyydetyn selvityksen vaatimusta.

Kaksi jälkiseurantaa oli toimitettu valiokunnalle myöhässä. Edellä mainittu sosiaali- ja terveysministeriön selvitys, joka oli osa hallituksen esitystä, annettiin eduskunnalle neljä kuukautta myöhässä. Toisessa tapauksessa maa- ja metsätalousministeriö antoi selvityksen tilatukijärjestelmän vaikutuksista (maa- ja metsätalousministeriö 2010c) tammikuussa 2010, kun se olisi tullut antaa vuoden 2009 loppuun mennessä (EV 201/2008, 1. lausuma). Myöhästyminen oli siten vähäinen.

Jälkiseurantavaatimuksen toteutumisen arviointi oli yksinkertaisinta niissä tilanteissa, joissa valtioneuvosto julkaisi kirjallisen selvityksen. Arviointi oli vaikeampaa silloin, kun eduskunta edellytti lausumassa ainoas-

taan lain vaikutusten yleistä seuraamista. Tällöin tarkastuskriteerinä on pidetty toimenpidekertomuksesta sekä muista asiakirjoista ja virkamieheltä saatua tietoa siitä, että vaikutuksia on seurattu ministeriössä. Monessa tapauksessa jälkiseurantalausuman muotoileminen konkreettisemmaksi helpottaisi lausuman toteutumisen arviointia.

Selvityslausumat

Selvityslausumissa eduskunta velvoittaa hallituksen selvittämään joko nykytilanteen toimivuutta tai jonkin toimintamallin toimivuutta tulevaisuudessa. Koska selvityslausumat muistuttavat jälkiseurantalausumia, arvioitiin niiden toteutumista samoin kriteerein kuin jälkiseurantalausumien. Kriteereinä olivat selvityksen toimittaminen valiokunnalle, selvitysraportin tuottaminen tai asian selvittäminen muulla tavoin joko työryhmässä tai virkatyönä. Myös selvityslausumista arvioitiin, onko hallitus noudattanut lausumissa annettuja määräaikoja.

Tässä käytettyyn otokseen sisältyi 29 selvityslausumaa. Lausumista yksi jätettiin analyysin ulkopuolelle, sillä selvitykselle annettu määräaika ei ollut vielä umpeutunut.

Selvitysten muoto vaihteli laajasta suppeaan. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö teki laajan selvitystyön lausumasta, joka koski vapaata sivistystyötä. Lausumassa tuli vertailla vapaan sivistystyön rahoitusmalleja sekä selvittää taiteen perusopetuksen järjestämistä ja rahoitusta (EV 232/2009, 1. lausuma). Ministeriö teki itse kolme eri selvitystä (opetus- ja kulttuuriministeriö 2011a, 2011b, 2011c). Lisäksi ministeriö tilasi Koulutuksen arviointineuvostolta laajan selvityksen taiteen perusopetuksesta (Tiainen ym. 2012).

Maa- ja metsätalousministeriö käytti selvityshenkilöä tekemään selvityksen tulevaisuuden eläinlääkäritarpeesta (EV 116/2009, 1. lausuma). Ministeriö järjesti selvityksestä (maa- ja metsätalousministeriö 2010a) laajan lausuntokierroksen. Selvityshenkilön tekemän selvityksen ja lausuntokierroksen tulosten perusteella ministeriö laati omat johtopäätökset, jotka se lähetti maa- ja metsätalousvaliokunnalle (maa- ja metsätalousvaliokunta 2010b).

Suurin osa selvityksistä laadittiin ministeriöissä. Selvitykset olivat usein julkaisemattomia muistioita. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriö antoi liikenne- ja viestintävaliokunnalle kuuden sivun tiiviin selvityksen (liikenne- ja viestintäministeriö 2010) laajakaistaliittymien kustannuksista haja-asutusalueilla (EV 189/2009, 1. lausuma). Opetus- ja kulttuuriministeriö puolestaan antoi sivistysvaliokunnalle reilun kymmenen sivun selvityksen (opetus- ja kulttuuriministeriö 2012) eduskunnan lausumasta, jonka

mukaan tuli seurata ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavan koulutuskokeilun toimivuutta (EV 138/2009, 1. lausuma).

Vain yhden selvityslausuman toimeenpanossa havaittiin tarkastuksessa puutteita; muiden 27 selvityslausuman toimeenpanossa ei havaittu puutteita.

Sosiaali- ja terveysministeriö ei ollut tehnyt selvitystä siitä, miten elatus-tuen toimeenpano yhteistyössä kuntien ja Kansaneläkelaitoksen kanssa toteutuu ja millä tavalla elatustukitehtäviä kunnissa hoitaneen henkilöstön asema järjestyy (EV 69/2008, 2. lausuma). Lausumassa ei edellytetä selvitysraportin tekemistä asiasta, mutta sosiaali- ja terveysministeriössä ei ollut seurattu asiaa järjestelmällisesti myöskään muulla tavoin. Hallituksen toimenpidekertomuksessa vuodelta 2010 ainoastaan todetaan, että kansaneläkelaitoksen palvelukseen kunnista siirtyneet henkilöt on perehdytetty uusiin tehtäviinsä eikä kunnissa asioita hoitaneen henkilöstön asemassa ole ilmennyt ongelmia (K 2/2011, s. 293). Haastattelun virkamiehen mukaan asiaa ei ollut erityisesti seurattu, mutta toisaalta ministeriön tietoon ei ollut tullut ongelmia henkilöstön asemassa. Eduskunta poisti lausuman keväällä 2011. Eduskunta piti siten lausumaa riittävästi toteutettuna tai ei muusta syystä pitänyt sen säilyttämistä voimassa tarpeellisena.

Yhtä selvitystä lukuun ottamatta kaikki eduskunnan edellyttämät selvitykset oli tehty määräajassa. Tämä yksi määräajan ylityskin oli lievä, sillä sosiaali- ja terveysministeriö toimitti lausuman edellyttämän selvityksen sosiaali- ja terveysvaliokunnalle vain kymmenen päivää myöhässä. Selvitys koski kuntien tulkkauksen palveluhenkilöstön asemaa (EV 217/2009, 1. lausuma). Haastattelussa sosiaali- ja terveysministeriön virkamies kertoi, että valiokunnalta oli tiedusteltu, voiko selvityksen toimittaa hieman myöhässä. Valiokunta ei ollut pitänyt lievää myöhästymistä ongelmallisena.

Selvityslausumien toteutumisen arviointiin liittyy varauksia siltä osin, kun lausumassa ei ole edellytetty nimenomaisesti selvityksen tuottamista, vaan ainoastaan pyydetty valtioneuvostoa selvittämään jotakin asiaa. Tällöin valtioneuvosto on voinut täyttää selvityksen tuottamisen kriteerin, vaikka varsinaista selvitystekstiä ei ole laadittu. Selvityslausumien muotoileminen konkreettisemmiksi helpottaisi niiden toteutumisen arviointia myöhemmin.

Säädösvalmistelulausumat

Säädösvalmistelulausumat sisältävät velvoitteen valmistella lakiehdotus tai alemmanasteinen säädös tai selvittää uuden sääntelyn tarvetta. Säädösvalmistelulausumien toteuttamisen kriteerinä pidettiin ensinnäkin sitä, että

eduskunnalle on annettu sen sisältöinen lakiehdotus, jota lausumassa edellytetään. Mikäli lausumassa edellytettiin tietynlaisen asetuksen valmistelua, kriteerinä oli kyseisen asetuksen säätäminen. Jos lausumassa edellytettiin sen selvittämistä, onko säädösmuutokselle tarvetta, kriteerinä käytettiin sitä, onko asiaa selvitetty työryhmässä tai muutoin. Tällaiset säädösvalmistelulausumat on voitu toteuttaa, vaikka säädöstä ei olisi valmisteltu. Mikäli säädösvalmistelulausumaan on sisällynyt määräaika, on sen noudattamista arvioitu.

Tässä käytettyyn otokseen sisältyi 17 säädösvalmistelulausumaa. Kaksi lausumaa rajattiin tarkastelun ulkopuolelle, sillä niissä mainittu määräaika ei ollut vielä umpeutunut.

Otokseen sisältyneiden säädösvalmistelulausumien toteuttamisessa ei havaittu tarkastuksessa sisällöllisiä puutteita. Kaikki pyydetty säädökset oli valmisteltu tai niiden tarvetta oli ainakin selvitetty. Kuitenkin kahdessa säädösvalmistelulausumassa eduskunnan asettama määräaika oli huomattavasti ylittynyt. Molemmat merkittävistä määräajan ylityksistä olivat sosiaali- ja terveysministeriön valmisteluhankkeita.

Ensimmäisessä tapauksessa eduskunta edellytti toukokuussa 2008, että ”terveydenhuollon maksukattouudistus valmistellaan pikaisesti” (EV 50/2008, 2. lausuma). Syyskuussa 2013 eli viisi ja puoli vuotta myöhemmin sosiaali- ja terveysministeriö ei ollut vielä aloittanut mainitun lakiuudistuksen valmistelua, vaikka eduskunta oli edellyttänyt pikaista valmistelua. Tarkastusta varten haastatellun sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehen mukaan valmistelua ei ollut aloitettu, sillä ministeriössä on niukasti valmisteluresursseja käytettävissä. Valmisteluhankkeita tulee tämän vuoksi asettaa järjestykseen, ja järjestys määräytyy hallitusohjelman ja ministereiden prioriteettien mukaisesti. Tällä hetkellä ministeriön osastolla valmistellaan palveluasumisen maksujen uudistamista hallitusohjelman mukaisesti. Hallitus olisi kuitenkin halutessaan voinut osoittaa terveydenhuollon maksukattouudistuksen valmisteluun resursseja ja tuoda lakiuudistuksen pikaisesti eduskuntaan. Tämän lausuman osalta hallitus ei ole toteuttanut eduskunnan tahtoa riittävästi. Toisaalta lausumassa annettu määräaika – pikaisesti – on vaativa laajan lakihankkeen toteuttamiseksi. Maksukattouudistus edellyttää uusien tietojärjestelmien luomista ja kuntien ja KELAn palveluiden yhdistämistä.

Myös toisessa säädösvalmistelulausumassa määräajan ylitys oli merkittävä. Eduskunta edellytti helmikuussa 2009, että ”hallitus välittömästi valmistele eläkerahastoja koskevan kokonaisuudistuksen, joka sisältää uudet lisäeläkejärjestelyt ja joka turvaa vakuutettujen ja työnantajien oikeudet ja velvollisuudet sekä eläkesäätiöiden ja -kassojen toimintaedellytykset tarkoituksenmukaisella tavalla” (EV 8/2009, 1. lausuma). Syyskuussa 2013 eli neljä ja puoli vuotta myöhemmin sosiaali- ja terveysmi-

nisteriö ei ollut vielä antanut mainittua eläkerahastojen kokonaisuudistusta. Lakihanketta valmistellaan parhaillaan työryhmässä, jonka määräaika on 30.6.2015. Ministeriön virkamieheltä saadun tiedon mukaan hankkeen valmistelu vie paljon aikaa, sillä kyseinen lainsäädäntöuudistus on laaja ja sen valmisteluun liittyy sidosryhmien välisiä erimielisyyksiä. Lainsäädännön laadun kannalta on perusteltua, että lainvalmistelu toteutetaan huolellisesti. Laajan lakiuudistuksen valmistelu ”välittömästi” tarkoittaa usein laadusta tinkimistä. Hallitus olisi kuitenkin halutessaan voinut osoittaa valmisteluun enemmän resursseja ja toteuttaa lausumassa vaaditun uudistuksen huomattavasti nopeammin.

Yhdessä säädösvalmistelulausumassa hallitus ei nähnyt parhaaksi lausuman toimeenpanoa täysin eduskunnan edellyttämällä tavalla. Lausumassa eduskunta edellytti, että ”turvallisuusselvityslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteyteen otetaan myös kuvaohjelmalainsäädännön tarkoittaman kuvaohjelmaluokittelijan rikostaustan selvittämiseen liittyvät valvonnalliset säännökset” (EV 348/2010, 3. lausuma). Oikeusministeriö tuli asiaa harkittuaan kuitenkin siihen johtopäätökseen, ettei kuvaohjelmaluokittelijan rikostaustan selvittäminen sopinut turvallisuusselvityslainsäädännön kokonaisuudistukseen (HE 57/2013). Oikeusministeriön virkamieheltä saadun tiedon mukaan turvallisuusselvityslaisissa suojattava etu on eriluonteinen kuin kuvaohjelmaluokittelijan rikostaustan selvittämisessä. Turvallisuusselvityslaille pyritään estämään kokonaisuutena valtiolle haitallista toimintaa, kun taas kuvaohjelmaluokittelijan rikostaustan selvittäminen tähtää lasten suojeluun. Turvallisuusselvityslaisissa tuli ottaa huomioon myös kansainväliset sopimukset, jotka asettavat rajoja kansallisille turvallisuusselvityslaeille. Työ- ja elinkeinoministeriö on parhaillaan laatimassa selvitystä lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä.

Toimenpide- ja resursointilausumat

Toimenpide- ja resursointilausumien toimeenpanon arviointi on muita lausumatyyppejä vaikeampaa. Niiden toteutuminen on vaikeammin mitattavissa, sillä niissä ei useinkaan edellytetä konkreettisen suoritteen, kuten selvityksen tai lakiehdotuksen, tuottamista. Toimenpide- ja resursointilausumissa edellytetyt toimenpiteet myös poikkeavat suuresti toisistaan. Jos lausumassa edellytettiin lisäresurssien osoittamista tiettyyn kohteeseen, käytettiin kriteerinä sitä, onko resursseja todella lisätty. Muita kriteereitä toteutumisen arvioimiselle olivat lausuman sisällön mukaan muiden muassa, onko hallitus huolehtinut viranomaisvalvonnan tehokkuudesta pyydetyllä tavalla, onko henkilöstöä lisätty eduskunnan toiveen mukaisesti,

onko organisaatiomuutoksissa turvattu siirtyvän henkilöstön asema ja onko säädöksiä tulkittu eduskunnan edellyttämällä tavalla. Mikäli toimenpide- ja resursointilausumiin on liittynyt määräaikoja, on niissä pysymistä arvioitu.

Tässä käytettyyn otokseen sisältyi 31 toimenpide- ja resursointilausumaa. Näistä 29 lausuman toimeenpanosta ei voitu osoittaa puutteita. Kahden lausuman toimeenpanossa oli sellaisia puutteita, joita voidaan pitää merkittävänä.

Eduskunta edellytti maaliskuussa 2011, että ”Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskukselle turvataan laajenevien velvoitteiden mukainen riittävä rahoitus niin, ettei lasten mediasuojelun kannalta merkittävän uudistuksen menestyksellinen toteutuminen vaarannu” (EV 348/2010, 1. lausuma). Hallituksen vuosikertomuksessa 2012 (s. 77) kerrotaan, että opetus- ja kulttuuriministeriö oli esittänyt määrärahan lisäystä keskukselle, mutta esitettyä korotusta ei saatu sisällytetyksi talousarvioon. Eduskunta oli myöntänyt keskukselle 100 000 euroa vuoden 2013 talousarviossa ja keskuksen tietojärjestelmien uudistamiseen 80 000 euroa. Vuosikertomuksessa (2012) kuitenkin arvioidaan, että näistä lisäyksistä huolimatta ”viraston määrärahoissa ei ole riittävässä määrin kyetty ottamaan huomioon mediakasvatustehtävästä aiheutuvia lisäkustannuksia” eli juuri niitä tehtäviä, joiden rahoittamista lausumassa edellytetään. Hallitus olisi voinut halutesaan toteuttaa lausuman eduskunnan tahdon mukaisesti.

Toisessa tapauksessa eduskunta edellytti joulukuussa 2008, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin Suomen ympäristökeskuksen toimintojen siirtämiseksi Viikkiin ja selvittää myös mahdollisuudet uuden Merikeskuksen perustamiseksi (EV 177/2008, 1. lausuma). Uusi Merikeskus muodostettaisiin Ilmatieteen laitoksen merentutkimuksesta, Suomen ympäristökeskuksesta, entisestä Merentutkimuslaitoksesta ja muista Viikin kampusalueella toimivista meribiologian ja ympäristötutkimuksen yksiköistä. Vuonna 2010 järjestettiin kansainvälinen suunnittelukilpailu Merikeskuksen toimistosta. Tämän tarkastuksen kirjoittamishetkellä syyskuussa 2013 uutta Merikeskusta ei kuitenkaan ole perustettu, eikä sitä aktiivisesti valmistella. Vaikka lausumassa puhutaan perustamismahdollisuuksien selvittämisestä, voidaan eduskunnan käytännössä katsoa antaneen lausumallaan vahvan kannanoton Merikeskuksen perustamisen puolesta, sillä lausumassa myös edellytetään toimenpiteisiin ryhtymistä. Haastatellun virkamiehen mukaan lausuman toteuttamisen esteenä oli ennen kaikkea se, ettei keskuksen perustamiseen vaadittuja taloudellisia resursseja saatu. Hallitus olisi kuitenkin halutesaan voinut toteuttaa eduskunnan tahdon Merikeskuksen perustamisesta. Eduskunta poisti lausuman keväällä 2012. Lausuman poistaminen voi olla merkki siitä, että eduskunnan mielestä hallituksen toimenpiteet olivat riittäviä. Toisaalta eduskunta on voinut poistaa

lausuman tarpeettomana. Olosuhteet ja eduskunnan tahtotila ovat voineet muuttua siten, ettei Merikeskuksen perustamista ole enää pidetty tavoiteltavana. On myös mahdollista, että eduskunta poisti lausuman, vaikka se ei ollut tyytyväinen hallituksen toimintaan asiassa.

Yhteenveto

Otokseen perustuva analyysi vaalikauden 2007–2010 lausumista osoittaa, että vain pienessä osassa lausumia voitiin havaita puutteita toimeenpanossa. Yhteenveto analyysistä esitetään taulukossa 6. Otokseen sisältyi yhteensä 104 lausumaa. Näistä ainoastaan yhdeksän lausuman toimeenpanossa voitiin osoittaa puutteita. Näin ollen puutteita ei havaittu 91 prosentissa lausumista. Puutteista lievin koski jälkiseurannan myöhästymistä reilulla viikolla. Vakavimmat puutteet koskivat sitä, että uutta merentutkimuksen keskusta ei perustettu, Mediakasvatus- ja kuvaohjelmakeskukselle ei myönnetty lausumassa edellytettyä rahoitusta ja kaksi lainvalmisteluhanketta viivästyivät huomattavasti. Eduskunta edellytti, että nämä lakiuudistukset valmisteltaisiin ”pikaisesti” ja ”välittömästi”, mutta molempien valmistelu tulee todennäköisesti kestämään ainakin yli kuusi vuotta. Lisäksi yksi selvitys jäi tekemättä.

TAULUKKO 6. Yhteenveto lausumissa määrättyjen toimenpiteiden toteutumisesta vaalikaudella 2007–2010.

	<i>Jälkiseurantalausumat</i>	<i>Selvitys-lausumat</i>	<i>Säädösvalmistelulausumat</i>	<i>Toimenpide- ja resursointi-lausumat</i>	<i>Yhteensä</i>
Lausumia otoksessa (kpl)	28	28	17	31	104
Vähimmäisvaatimukset täyttäneitä lausumia (kpl)	24	27	15	29	95
Lausumat, joiden toimeenpanossa puutteita (kpl)	4	1	2	2	9
Vähimmäisvaatimukset täyttävien lausumien osuus	86 %	96 %	88 %	94 %	91 %

3.3 Eduskunnan näkökulmasta lausumat on pääosin riittävästi toimeenpantu

Tässä luvussa arvioidaan, onko hallitus toimeenpannut lausumat eduskuntaa tyydyttävällä tavalla. Ensin selvitetään, minkälaisessa tahdissa eduskunta on poistanut lausumia. Tämä voi osittain kertoa siitä, onko hallitus eduskunnan mielestä toimeenpannut lausumat riittäväällä tavalla. Tämän jälkeen selvitetään, minkälaista kritiikkiä valiokunnat ovat esittäneet lausumien toimeenpanosta hallituksen toimenpidekertomuksista antamissaan lausunnoissa. Nämä lausunnot muodostavat merkittävimmän kirjallisen asiakirja-aineiston, jossa on kansanedustajien antamaa palautetta lausumien toimeenpanosta. Lopuksi tehdään yhteenveto neljän valiokunnan puheenjohtajan ja kuuden valiokuntaneuvoksen haastatteluista.

3.3.1 Lausumat säilyvät voimassa melko pitkään

Lausuman säilyminen voimassa voi olla merkki siitä, ettei hallitus ole toimeenpannut lausumaa eduskunnan mielestä riittävästi. Ei voida yksikäsitteisesti määritellä, mikä olisi kohtuullinen aika toteuttaa lausumassa määrätyt toimenpiteet. Joihinkin lausumiin sisältyy määräaikoja, jotka voivat olla useiden vuosien mittaisia, eikä lausumaa yleensä poisteta ennen määräajan täyttymistä. Muutamissa lausumissa edellytetään hallituksen raportoivan toimistaan eduskunnalle vuosittain.

Lausumien voimassaoloaikaa ei voida käyttää aukottomana mittarina lausumien toimeenpanon riittävydestä. Tämä johtuu siitä, että eduskunta voi säilyttää lausuman voimassa myös muista kuin hallituksen toimintaan liittyvistä syistä. Lausumassa mainittu asia voi olla ajankohtainen, tai eduskunta voi haluta seurata asian kehittymistä. Toisaalta eduskunta voi joskus myös poistaa lausuman, vaikka se ei olisikaan täysin tyytyväinen lausuman toimeenpanoon.

Joskus valiokunta on tuonut lausunnossaan suorasanaisesti esille, että ministeriön toimenpiteet ovat olleet riittäviä lausuman johdosta, mutta toimintakertomuksessa on tästä huolimatta syytä tehdä jatkossakin selkoa lausumaan liittyvistä toimenpiteistä.¹⁹

Eduskunta poistaa lausumia melko hitaasti. Taulukosta 7 ilmenee, mikä verran eduskunta on poistanut valtiopäivillä 2007–2010 antamistaan lausumista syksyyn 2013 mennessä²⁰.

Vuoden 2007 valtiopäivillä hyväksytyistä lausumista oli syksyllä 2013 voimassa tasan puolet. Nämä lausumat ovat olleet voimassa noin kuusi vuotta. Tarkka voimassaoloaika kuitenkin vaihtelee vuodella, sillä eduskunta on voinut antaa lausuman mihin aikaan tahansa vuoden 2007 valtiopäivien aikana.

¹⁹ *Esimerkiksi lakivaliokunta totesi eräässä lausunnossaan (LaVL 11/2009), että se pitää lausumissa edellytetyjä hallituksen tekemiä selvityksiä asianmukaisina, mutta katsoo lausumien säilyttämisen olevan edelleen tarpeellista. Puolustusvaliokunta (PuVL 5/2010) taas halusi säilyttää lausuman eläkkeen ja kotiuttamisrahan maksamisesta asevelvollisille (EV 110/2007, 1. lausuma), sillä ”asevelvollisuuden kehittämisessä varusmiesten taloudelliset sosiaaliset etuudet ovat tärkeässä roolissa.”*

²⁰ *Lausumien poistamista on seurattu 25.10.2013 saakka. Lausuma on katsottu poistetuksi, kun valiokunta on antanut perustuslakivaliokunnalle lausunnon, jossa se ehdottaa lausuman poistamista.*

Valtiopäivillä 2008 hyväksytyjä lausumia poistettiin hieman nopeam-
massa tahdissa; 58 prosenttia näistä oli poistettu syksyllä 2013 eli noin
viiden vuoden kuluttua. Sen sijaan vuoden 2009 valtiopäivillä annetuista
lausumista vain vajaat 28 prosenttia oli poistettu syksyyn 2013 mennessä.

Valtiopäivillä 2010 hyväksyttiin 55 lausumaa. Syksyllä 2013 näistä oli
yhä voimassa 44 kappaletta.

TAULUKKO 7. Valtiopäivillä 2007–2010 hyväksytyjen lausumien poistaminen.

Valtiopäivät	Valtiopäivillä hyväksytyjä lausumia	Lausumista voimassa syksyllä 2013	Lausumista poistettu syk- syllä 2013	Poistettujen lausumien osuus
2007	26	13	13	50 %
2008	38	16	22	58 %
2009	74	53	21	28 %
2010	55	44	11	20 %
Yhteensä	193	126	67	35 %

Valtiopäivillä 2007–2010 annettujen lausumien perusteella lausuma pois-
tetaan melko harvoin ensimmäisen mahdollisen tilaisuuden tullen eli en-
simmäisen lausuman jälkeisen vuosikertomuksen käsittelyn jälkeen. Mer-
kittävä osa – jopa lähes puolet lausumista – on voimassa vielä yli kuuden
vuoden kuluttua.

Jotkin lausumat ovat voimassa huomattavan pitkään. Vuoden 2012 vuo-
sikertomukseen sisältyy neljä 1990-luvulta olevaa lausumaa. Vanhin lau-
suma on vuodelta 1992. Eläintautilakiin liittyvässä lausumassa edellyte-
tään, että korvausten takaisinperintää koskevat säännökset yhtenäistetään
eri oikeudenoilla (EV 36/1992, 1. lausuma). Lausuman on antanut maa-
ja metsätalousvaliokunta, ja vastuu lausuman toteuttamisesta on oikeus-
ministeriöllä.

Tarkastusvaliokunta kritisoi selvityksessään (TrVL 1/2008, s. 6–8) hy-
vin vanhojen lausumien säilyttämistä. Selvityksen mukaan kaikki vanhat
lausumat eivät ole enää ajankohtaisia, eivätkä ministeriöt ole aina tietoisia
siitä, mitä toimenpiteitä näiden lausumien eteen voisi vielä tehdä. Toisaal-
ta tarkastusvaliokunta myös arveli, että vanhojen voimassa olevien lausu-
mien suuri määrä voi kertoa siitä, että eduskunnan tahdon toteuttamisessa
on puutteita.

Eduskunnan puhemiesneuvosto suositti lokakuussa 2013, että valiokun-
tien tulisi lähtökohtaisesti ehdottaa ennen vuoden 2007 valtiopäiviä tehty-
jen lausumien poistamista, ellei ole erityisiä perusteita pitää niitä voimassa
(pöytäkirja nro 98/2013, 5 §).

3.3.2 Valiokunnat pääosin tyytyväisiä lausumien toimeenpanoon

Seuraavaksi tarkastellaan kirjallista palautetta, jota valiokunnat ovat antaneet lausumien toimeenpanosta. Aineiston muodostavat lausunnot, joita valiokunnat ovat antaneet perustuslakivaliokunnalle vuosien 2006–2012 hallituksen toimenpide- ja vuosikertomuksista. Lausunnot on siten annettu vuosina 2007–2013. Lausumista on antanut lausuntoja 11 valiokuntaa, eli muut valiokunnat paitsi perustuslakivaliokunta, suuri valiokunta, tarkastusvaliokunta ja tulevaisuusvaliokunta. Käytetty aineisto koostuu yhteensä 73 lausunnosta, jotka 11 valiokuntaa ovat antaneet seitsemän vuoden aikana²¹.

Lausunnoista analysoidaan niitä kohtia, joissa valiokunta on ilmaissut tyytymättömyytensä hallituksen toimintaan asiassa. Mukaan tarkasteluun ei ole otettu valiokuntien niitä huomautuksia, joissa on haluttu pitää lausuma voimassa, jotta tilanteen kehittymistä voidaan edelleen seurata. Tällaisissa tapauksissa esimerkiksi lakiesityksen käsittely on ollut eduskunnassa kesken tai lain vaikutuksista on haluttu saada tietoa pidemmällä aikavälillä. Tällöin lausuman pitäminen voimassa ei johdu puutteista hallituksen toiminnassa.

Valiokunnat ovat antaneet hallitukselle myös positiivista palautetta lausumien toteuttamisesta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta esimerkiksi ilmaisi tyytyväisyytensä siihen, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyajat on pystytty lähes puolittamaan (StVL 13/2013). Valiokunnat ovat toisinaan myös ilmaisseet tyytyväisyytensä lausumissa edellytettyihin lakiehdotuksiin, joita ministeriöt ovat valmistelleet. Seuraavaksi kuitenkin keskitytään kriittisiin huomioihin.

Valiokunnat ovat melko harvoin tuoneet lausunnoissaan esiin kriittisiä huomioita lausumien toimeenpanosta. Aineistossa valiokunnat ovat osoittaneet puutteita yhteensä 17 lausuman toimeenpanossa. Määrä on vähäinen verrattuna lausuntojen kokonaismäärään (73 kappaletta) ja lausumien kokonaismäärään (214 kappaletta hallituksen vuosikertomuksessa 2012).

Valiokuntien antama kritiikki on niukkasanaista. Kritiikin aiheita on tuotu esiin lähes aina vain yksi lausumaa kohden ja kritiikki on esitetty korkeintaan muutamalla rivillä.

²¹ Mukana ovat lausunnot, jotka valiokunnat ovat antaneet 25.10.2013 mennessä, eli mukana ei ole kaikkien valiokuntien lausuntoja hallituksen vuosikertomuksesta 2012.

Suurin osa kritiikistä koski sitä, että lausumassa edellytetyt toimenpiteitä ei ollut toteutettu riittävän tehokkaasti. Liikenne- ja viestintävaliokunta (LiVL 16/2009) halusi esimerkiksi säilyttää lausuman (EV 184/2005, 1. lausuma), jonka mukaan tuli tehostaa radiotoiminnan toimilupaehtojen valvontaa. Valiokunta perusteli tätä sillä, että joidenkin ohjelmistojen sisältöä koskevien toimilupaehtojen vastaista paikallisradioiden ketjuuntumista esiintyi edelleenkin. Lausuma oli annettu joulukuussa 2005, ja valiokunta esitti kritiikkinsä alkuvuonna 2009. Sivistysvaliokunta (SiVL 7/2009) oli puolestaan sitä mieltä, ettei hallitus ollut toteuttanut riittävästi lausumaa, jonka mukaan tuli selvittää vanhojen valokuvien tekijänoikeussuojaa koskevat määrittelyt (EV 100/2005, 3. lausuma). Valiokunnan mielestä sääntelyä vanhojen valokuvien tekijänoikeuksista tuli edelleen selkeyttää. Lausuma oli annettu lokakuussa 2005, ja valiokunta kommentoi lausumaa alkuvuonna 2009. Opetus- ja kulttuuriministeriö antoi sivistysvaliokunnalle selvityksen vanhojen valokuvien tekijänoikeussuojasta marraskuussa 2013 (opetus- ja kulttuuriministeriö 2013). Sivistysvaliokunta ehdotti selvityksestä huolimatta lausuman pitämistä voimassa saman vuoden lopulla (SiVL 22/2013). Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan (StVL 6/2010) mukaan taas tuli edelleen selvittää, millä toimenpiteillä ulkomaisen työvoiman maksuvelvoitteiden täyttymistä voitaisiin valvoa kattavammin. Lausuman mukaan tuli selvittää mahdollisuudet lisätä ulkomaisten työntekijöiden eläke- ja sosiaalivakuutusmaksujen valvontaa (EV 215/2008, 1. lausuma).

Toisinaan lausuman toteuttaminen näyttää olevan kiinni siitä, ettei hallitus ole osoittanut riittävästi taloudellisia resursseja toimeenpanoon. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta (StVL 8/2008) oli sitä mieltä, että sotainvalidien saamia korvauksia avopalveluista tuli edelleen parantaa (EV 125/2002, 1. lausuma), vaikka hallituksen mukaan määrärahoja siihen ei ollut. Maa- ja metsätalousvaliokunta (MmVL 16/2009) taas piti välttämättömänä, että hukkakauran torjuntaa tehostettaisiin, koska hukkakauran saastuttama peltopinta-ala oli kasvussa. Lausumassa (EV 213/2001, 1. lausuma) eduskunta oli edellyttänyt, että hukkakauran torjuntaan osoitetaan riittävät varat ja hukkakauran levinneisyyttä seurataan.²²

²² *Hukkakaurakorvauksia ei ole voitu maksaa valtiontukina enää vuoden 2011 jälkeen, sillä Euroopan komission tulkinnan mukaan hukkakaura ei ole kasvintuhoja. Hukkakaurakorvauksiin oli varattu talousarviossa 100 000 euroa vuosina 2011 ja 2010, ja tätä ennen 60 000 euroa vuodessa. Hukkakaurakorvauksia voitiin maksaa keskimäärin vain kolmannes haetuista tuista.*

Muutamia lausumia olisi tullut eduskunnan mielestä selvittää kattavammin. Esimerkiksi ympäristövaliokunta (YmVL 8/2012) toi esiin, että ympäristönsuojelun jälkivalvonnan tehostamista ja valvontamaksun käyttöönottoa tuli kiireellisesti selvittää (EV 6/2010, 1. lausuma). Valiokunta kiirehti toimenpiteisiin ryhtymistä, koska oli ilmaantunut epäkohtia, ja hallinnollisten pakkokeinojen käyttäminen oli valiokunnan mielestä ollut liian vähäistä. Lausuma oli annettu helmikuussa 2010, ja valiokunta esitti kritiikkinsä alkuvuonna 2012.

Lakivaliokunta (LaVL 8/2012) oli sitä mieltä, että tukitoimien järjestämistä prostituoiduille koskevan lausuman (EV 93/2006, 1. lausuma) yhteydessä tuli selvittää myös, tulisiko suomalaisille prostituoiduille järjestää erityisiä tukitoimia. Valiokunta on esittänyt saman toiveen useana vuonna. Tarkastusta varten sosiaali- ja terveysministeriöltä tiedusteltiin, minkä vuoksi ministeriö ei ole tehnyt erityistä selvitystä suomalaisten prostituoitujen tukipalveluista. Ministeriön virkamiehen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö ei ole pitänyt tarpeellisena erityisten tukipalveluiden osoittamista prostituoiduille, vaan kunnat huolehtivat heidän tukipalveluistaan kuten muistakin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Prostituoituidut voivat hakeutua kuntien palveluiden asiakkaiksi. Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole siis pitänyt eduskunnan pyytämän selvityksen laatimista tarpeellisena. Eduskunnan tietojensaannin vuoksi olisi kuitenkin tärkeää, että eduskunta saisi pyytämänsä selvitykset, etenkin jos se useana vuonna pyytää jotakin selvitystä.

Yhdestä lausumasta valiokunta kritisoi valmistelun viivästyminen. Laki-valiokunnan (LaVL 8/2012) mielestä sosiaali- ja terveysministeriö ei ollut riittävän nopeasti valmistellut lausumassa edellytettyä lakiuudistusta synytakeettomana rangaistukseen tuomitsematta jätettyjen tahdosta riippumattonta hoidosta (EV 261/2002, 3. lausuma). Lausuma oli annettu tammikuussa 2003 eikä sitä ollut toteutettu vielä keväällä 2013. Sosiaali- ja terveysministeriöltä saadun tiedon mukaan mielenterveyslain uudistusta käsitellään itsemääräämishankkeessa, jonka toimikausi on vuoden 2013 loppuun saakka. Hanketta on hidastanut juristisihteerin puuttuminen. Keväällä 2013 hankkeeseen osoitettiin yksi lisäjuristi. Lainvalmistelutyössä on jouduttu priorisoimaan vammaissopimuksen ratifiointiin liittyvän hallituksen esityksen valmistelua. Eduskunta poisti lausuman keväällä 2012.

Yhdestä lausumasta valiokunta kritisoi sitä, että pyydettyä selvitystä ei ollut annettu. Lausuman mukaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle tuli toimittaa vuoden 2007 loppuun mennessä selvitys muutosturvaa koskevan lainsäädännön toimivuudesta (EV 79/2005, 3. lausuma). Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (TyVL 16/2008) huomautti, ettei se ollut vielä alkuvuonna 2008 saanut kyseistä selvitystä. Työ- ja elinkeinoministeriöstä

saadun tiedon mukaan selvitys oli annettu osana vuoden 2007 hallituksen toimenpidekertomusta. Toimenpidekertomuksessa vuodelta 2007 kerrotaan useista toimenpiteistä, joihin työ- ja elinkeinoministeriö on ryhtynyt lausuman johdosta (K 2/2008, s. 280–281). Se tilasi arviointitutkimuksen muutosturvasta (Arnkil ym. 2007), seurasi muutosturvaa kuukausittain ja kolmannesvuosittain sekä asetti kolmikantaisen työryhmän seuraamaan muutosturvan toteutumista. Työ- ja elinkeinoministeriö oli siis selvittänyt muutosturvan toimivuutta hyvinkin laajasti, mutta se ei ollut toimittanut valiokunnalle selvitysten päätuloksia.

Kahdesta lausumasta valiokunta on huomauttanut, että hallituksen toimenpidekertomuksessa annettu kuvaus lausuman toteuttamisesta ei ole ollut riittävä. Näistä toinen koski lausumaa, jossa tuli selvittää, täyttävätkö blankorangaistussäännökset rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimukset (EV 261/2002, 2. lausuma). Lakivaliokunta (LaVL 7/2011) kritisoi, ettei toimenpidekertomuksesta ilmene, sisältyykö vielä muuallakin lainsäädäntöön blankorangaistussäännöksistä johtuvia muutostarpeita. Toisen lausuman mukaan tuli seurata alaikäisestä velallisesta holhousviranomaiselle tehtävää ilmoitusta koskevien säännösten toimivuutta (EV 275/2006, 1. lausuma). Lakivaliokunta (LaVL 7/2011) katsoi, että toimenpidekertomuksesta olisi aiheellista ilmetä, miten säännösten toimivuutta on seurattu ja onko ilmoituskäytäntö toiminut.

Päätelmänä tarkastelusta voidaan todeta, että valiokuntien lausunnoissaan esittämä kritiikki lausumien toimeenpanosta on ollut määrällisesti vähäistä suhteessa lausumien kokonaismäärään ja tässä käytettyyn aineistoon (73 valiokuntien lausuntoa).

Pääosa kritiikistä koski sellaisia tapauksia, joissa ministeriö oli tehnyt toimenpiteitä lausuman toteuttamiseksi mutta ei kuitenkaan eduskunnan mielestä riittävän tehokkaasti. Ministeriö ei ollut esimerkiksi valvonut jotakin asiaa riittävästi tai tehnyt riittävän kattavaa selvitystä.

Kolmessa tapauksessa kritiikki on koskenut merkittäviä epäkohtia. Yhden lakiehdotuksen valmistelu on kestänyt lähes kymmenen vuoden ajan, ja kahdesti valiokunnat eivät ole saaneet pyytämäänsä selvitystä.

Taloudellisten resurssien puute on ollut usein syynä siihen, ettei lausumaa ole toimeenpantu riittävästi. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmisteluhankkeen viivästyminen johtui tästä. Hallitus olisi kuitenkin halutessaan voinut osoittaa enemmän resursseja valmisteluun.

3.3.3 Kansanedustajien ja valiokuntaneuvosten näkemykset lausumien toimeenpanosta

Tässä alaluvussa tuodaan esille kansanedustajien ja valiokuntaneuvosten näkemyksiä siitä, onko hallitus toimeenpannut lausumat riittävässä määrin. Analyysi perustuu neljän valiokunnan puheenjohtajana toimivan kansanedustajan ja kuuden valiokuntaneuvoksen haastatteluihin.

Kansanedustajien näkemykset lausumien toimeenpanosta

Tarkastusta varten haastatellun neljän kansanedustajan ja valiokunnan puheenjohtajan näkemykset jakaantuivat kahtia siitä, onko hallitus toimeenpannut lausumat riittävän hyvin. Näkemykset lausumien toimeenpanon riittävydestä olivat sidoksissa siihen, minkälaisena haastateltavat pitivät lausumien merkitystä ja tehtävää.

Kansanedustajista kaksi oli sitä mieltä, että hallitus ei ole yleisellä tasolla toteuttanut lausumissa määrättyjä toimenpiteitä riittävästi. Monesti puutteet koskevat sitä, ettei hallitus ole lisännyt määrärahoja siten, kuin eduskunta on lausumassa edellyttänyt. Yhden haastateltavan mielestä valiokunnille annettujen selvitysten laatu on ollut toisinaan heikko. Hän myös kuvasi, että hallitus voi joskus unohtaa toimeenpanna lausuman. Näiden kahden kansanedustajan mielestä lausumat ovat ensisijaisesti eduskunnan käytössä oleva väline ohjata hallitusta. Heistä toinen kuvasi, että lausumat ovat muodollisesti vahva ohjausväline. Koska lausumia ei toimeenpanna riittävästi, ne eivät kuitenkaan ole käytännössä aidosti vahva ohjausväline. Hänen mukaansa lausumat kertovat eduskunnan tahtotilasta, ja on vakava asia, jos hallitus ei noudata eduskunnan tahtotilaa. Nyt hallitus toteuttaa lausuman vain, jos se sopii asianomaisen ministeriön linjaan. Lisäksi ongelmana on, etteivät ministeriöt voi välttämättä ohjata kuntia panemaan toimeen niiden toimialaan kuuluvia lausumia. Erityisesti koulutukseen ja terveydenhuoltoon liittyvät lausumat koskettavat usein kuntia.

Toiset kaksi kansanedustajaa olivat puolestaan sitä mieltä, ettei lausumien toimeenpanossa ole merkittäviä puutteita. Nämä kaksi haastateltavaa myös pitivät lausumien merkitystä eduskuntatyössä vähäisenä. Toinen heistä oli sitä mieltä, että lausumia ei aina tarvitsekaan toteuttaa kirjaimellisesti. Eduskunta antaa lausumia hänen mukaansa myös siksi, että se on tyytymätön hallituksen esitykseen tai että lain toimeenpanoon ei voida osoittaa riittävästi rahaa. Näistä syistä eduskunta ei ole aina tarkoittanut lausumia toteutettaviksi. Hänen mielestään esimerkiksi lausumien perusteella annettavilla selvityksillä on harvoin merkitystä. Toinen näistä kah-

desta kansanedustajasta kommentoi, ettei kaikkia lausumia olisi järkevää toteuttaa, sillä se tulisi liian kalliiksi. Lisäksi hänen mukaansa lausumat syntyvät niin suppean valmistelun tuloksena, ettei niitä ole aina järkevää toteuttaa kirjaimellisesti.²³

Jos lausumassa määrättyjä toimenpiteitä ei toteuteta, tämä on kansanedustajien mukaan ensisijaisesti ministerin vastuulla. Haastateltavista yksi oli muita kriittisempi ministeriöiden virkamiesten toimintaa kohtaan. Toinen haastateltava oli sitä mieltä, että myös virkamiesten toiminnassa voi olla toisinaan puutteita, mutta vika on ensisijaisesti ministerin, jos lausumaa ei toteuteta. Kolmas totesi, että virkamiehiä on kohtuutonta moittia toimeenpanon puutteista. Hän myös kommentoi, että jos lausumaa ei toteuteta, tärkein syy on lausuman tekijöissä eli eduskunnassa. Tällöin lausuma on ollut alun alkaen epärealistinen. Esimerkiksi sellaisille lausumille, joissa luvataan taloudellisia resursseja johonkin toimintaan, ei yleensä voida tehdä mitään.

Kaikki neljä kansanedustajaa olivat sitä mieltä, että lausumamenettely tulee säilyttää siitä huolimatta, että lausumien toimeenpanoon liittyy ongelmia ja että niiden ohjausvaikutus on vähäinen. Yksi haastateltavista korosti, ettei kansanedustajilla ole käytössään kovin paljon politiikanteon välineitä, ja siksi lausumamenettely on tärkeä säilyttää.

Niiltä kolmelta kansanedustajalta, jotka olivat toimineet aiemmin ministerinä, tiedusteltiin, millä tavoin lausumat tulivat esille ministerin työssä. Heidän mukaansa ministerit eivät yleensä ota kantaa siihen, miten yksittäiset lausumat toteutetaan. Lausumat tulivat esille ministerin työssä lähinnä silloin, kun ministeriössä kirjoitettiin tekstejä hallituksen toimenpidekertomukseen. Yksi haastateltavista oli sitä mieltä, että ministeri voisi ottaa useamminkin kantaa siihen, miten yksittäiset lausumat toteutetaan ministeriössä. Toisaalta ministeri voi olla eri mieltä hallituksen kanssa siitä, tuleeko jokin lausuma toimeenpanna.

Kaikkien neljän haastateltavan mielestä hallituksen toimenpide- tai vuosikertomus antaa riittävän kuvan siitä, mitä toimenpiteitä ministeriöissä on tehty lausumien toteuttamiseksi. Yksi kansanedustaja tosin totesi, että kuvaukset toimenpidekertomuksissa ovat monesti ylimalkaisia silloin, jos lausuman eteen on tehty ministeriössä vähän. Toinen haastateltava korosti, että kansanedustaja voi aina ottaa yhteyttä ministeriöön ja saada tietoa

²³ *Myös oikeuskansleri on katsonut kahdessa tapauksessa, että hallituksen ei ole tarvinnut toimeenpanna lausumaa, jos se on ollut mahdotonta muiden päätösten vuoksi. Ks. alaviite 3.*

tehdyistä toimenpiteistä. Lisäksi huomautettiin, että valiokuntaneuvokset tuntevat hyvin valmisteilla olevat asiat ja kansanedustaja voi kysyä heiltä lausuman tilanteesta.

Kansanedustajilta kysyttiin ehdotuksia lausumamenettelyn kehittämiseksi. Yleisimmät kansanedustajien tekemät ehdotukset olivat lausumien määrän vähentäminen, lausumissa määrättyjen toimenpiteiden tunnollisempi toteuttaminen, lausumien voimassaoloajan rajoittaminen ja lausumamenettelyn nopeuttaminen. Lisäksi yksi kansanedustaja esitti, että jokin ulkopuolinen riippumaton taho voisi arvioida sitä, toteuttaako hallitus lausumissa määrätty toimenpiteet. Toinen kansanedustaja painotti, että ministereiden pitäisi hyödyntää lausumia nykyistä enemmän ajaessaan oman hallinnonalansa asioita hallituksessa. Luvussa 3.4 käsitellään lähemmin lausumamenettelyn eri kehittämisehdotuksia.

Valiokuntaneuvosten näkemykset lausumien toimeenpanosta

Tarkastusta varten haastatellun kuuden valiokuntaneuvoksen näkemykset lausumista olivat keskenään samansuuntaisia. Valiokuntaneuvosten mukaan ministeriöt toteuttavat lausumat hyvin ottaen huomioon, että lausuman päätehtävä on usein poliittisen viestin välittäminen tai yhteisymmärryksen saavuttaminen. Haastateltavien mielestä ministeriöt suhtautuvat lausumiin yleisesti ottaen vakavasti.

Valiokuntaneuvoksista yksi suhtautui kriittisemmin lausumien toimeenpanoon ministeriöissä. Hän nimesi yhden tapauksen, jossa ministeriö ei ollut riittävästi toteuttanut lausumaa, koska ministeriö oli pitänyt sitä vähäpätöisenä asiana. Toisaalta hän myös totesi, että asianomainen ministeriö on kokonaisuutena edistänyt melko hyvin lausumissa mainittuja asioita.

Jälkiseurantojen ja selvitysten laatua pidettiin riittävänä. Ministeriöt ovat toimittaneet ne määräajassa vähäisiä ylityksiä lukuun ottamatta. Määräaikojen ylitykset eivät ole haitanneet valiokuntien työtä. Osa valiokuntaneuvoksista jopa harmitteli, että selvitysten tekemiseen panostetaan ministeriöissä paljon, kun valiokunnilla ei kuitenkaan ole yleensä aikaa käsitellä niitä suullisesti kokouksissaan. Useimmiten selvitykset todetaan kirjallisesti kokouspöytäkirjoissa saapuneiksi.

Haastatteluissa korostui vahvasti näkemys, että kansanedustajien työ on tulevaisuuteen suuntautuvaa. Kansanedustajat ovat lakien jälkikäteisarviointeista vähemmän kiinnostuneita, jos ne eivät liity mihinkään ajankohittaiseen asiaan.

Jälkiseurantojen tekemiselle annetaan toisinaan liian lyhyitä määräaikoja. Tämä voi johtua siitä, että kansanedustajat saattavat toivoa, että jälki-

seuranta tehdään kuluvalle eduskuntakaudella, jotta he voivat osallistua sen käsittelyyn. Liian lyhyet määräajat voivat haastateltavien mukaan joutua myös kansanedustajien työn hektisyydestä ja tulevaisuuteen suuntautumisesta.

Valiokuntaneuvokset suhtautuivat ymmärtäväisesti siihen, että taloudellisia resursseja ei voida aina lisätä, vaikka eduskunta edellyttäisi sitä lausumassaan. Varaa kaikkien lausumien toteuttamiseen ei välttämättä ole. Haastatteluiden mukaan myös eduskunta voi lausuman antaessaan jo tiedostaa, ettei taloudellisia resursseja ole tulossa. Lisäksi ministeri voi vastustaa lausuman toimeenpanoa. Yksi haastateltava kommentoi, että vastuu lausumien toteuttamisesta on ministerin vastuuta eduskunnalle ja se on aina luonteeltaan poliittista vastuuta.

Useampi valiokuntaneuvos toi esille, ettei lausumien toteuttaminen ole jokaisessa tapauksessa edes tärkeää, sillä lausuman tärkein tehtävä voi tosiasiaassa olla poliittisen viestin välittäminen tai yhteisymmärryksen saavuttaminen valiokunnassa. Osa lausumista voi olla julistuksenomaisia. Lausumat voivat myös olla kritiikkiä hallituksen toimintaa kohtaan. Yksi valiokuntaneuvos kommentoi, että Euroopan unionista tulevaa lainsäädäntöä käsittelevät valiokunnat saattavat antaa silloin tällöin lausumia, joiden toteuttamista unionioikeus ei mahdollista mutta jotka antavat halutun poliittisen viestin. Toinen valiokuntaneuvos arveli, ettei pelkkä säädösvalmistelulausuma ole koskaan ainoa syy hallituksen esityksen antamiselle, vaikka hallituksen esityksessä viitattaisiinkin lausumaan. Lausuma voi hänen mukaansa kuitenkin nopeuttaa valmistelua.

Useampi valiokuntaneuvos – ja myös kansanedustaja – totesi haastattelussa, että lausumat toimivat usein ikään kuin muistilappuina. Kun esimerkiksi jälkiseurannan tekemisvelvollisuus kirjataan lausumaan, asia tulee varmasti myöhemmin käsiteltäväksi valiokunnassa. Lausuma edesauttaa siten asian säilymistä valiokunnan muistissa.

Sekä valiokuntaneuvosten että kansanedustajien haastatteluiden perusteella lausumien valmistelemissä ja käsittelyssä on joitakin valiokunta-kohtaisia eroja. Jotkin valiokunnat valmistelevat toisia enemmän lausumia. Herkkyys lausuman antamiselle voi myös vaihdella vaalikausittain valiokunnan koostumuksen mukaan. Usein esitettiin, että kokeneemmat valiokuntien puheenjohtajat ja kansanedustajat ehdottavat lausumia muita harvemmin. Jotkin valiokunnat poistavat lausumia toisia nopeammin. Lisäksi jotkin valiokunnat kuulevat useammin asiantuntijoita lausumien toimeenpanosta ja poistamisesta. Esimerkiksi maa- ja metsätalousvaliokunnassa on tapana kuulla virkamiehiä ja muita asiantuntijoita, kun valiokunta käsittelee lausumien poistamista.

Valiokuntaneuvokset pitivät hallituksen toimenpidekertomusten kuvauksia ministeriöissä tehdyistä toimenpiteistä riittävinä. He tosin kritisivat

kertomusmenettelyä passiiviseksi. Yksi valiokuntaneuvos kommentoi kertomusten olevan taaksepäin katsovia, kun taas kansanedustajat suuntautuvat työssään voimakkaasti tulevaisuuteen. Yhtenä puutteena tuli myös esille, ettei hallituksen toimenpide- tai vuosikertomuksesta käy ilmi ministeriössä kuluvan vuoden aikana tehtyjä toimenpiteitä. Tämä johtuu siitä, että ministeriöiden tulee toimittaa tekstinsä valtioneuvoston kanslialle usein vuodenvaihteen jälkeen, mutta kertomustekstejä saatetaan käsitellä eduskunnassa vasta seuraavana syksynä.

Tärkeimmät valiokuntaneuvosten esiin tuomat lausumamenettelyn kehittämisehdotukset olivat lausumien lukumäärän vähentäminen, lausumien voimassaolon rajoittaminen, sähköisen lausumatietokannan kehittäminen ja kertomusmenettelyn muuttaminen vuorovaikutteisemmaksi. Luvussa 3.4 arvioidaan lähemmin näiden kehittämismahdollisuuksien hyviä ja huonoja puolia.

Yhteenveto

Lausumat säilyvät voimassa pitkään; lähes puolet lausumista on voimassa vielä kuuden vuoden kuluttua antamisesta. Eduskunta voi pitää lausuman voimassa, koska se ei ole tyytyväinen hallituksen toimenpiteisiin. Toisaalta lausuman säilyminen voimassa voi johtua myös muista syistä.

Johtopäätöksenä valiokuntien lausunnoista sekä kansanedustajien ja valiokuntaneuvosten haastatteluista voidaan todeta, että valtioneuvosto toimeenpanee lausumat yleisesti ottaen hyvin. Valiokunnat ovat kritisoineet kirjallisissa lausunnoissaan lausumien toimeenpanoa melko vähän. Haastateltavien näkemys toimeenpanon riittävydestä riippui siitä, mitä he pitivät lausumamenettelyn tärkeimpänä tehtävänä. Suurin osa haastateltavista oli sitä mieltä, että lausumat toimeenpannaan riittävästi. He kuitenkin myös korostivat, että kaikkia lausumia ei edes tarvitse toimeenpanna kirjaimellisesti. Kaksi kansanedustajaa oli muita haastateltavia tyytymättömämpiä lausumien toimeenpanoon. He korostivat, että lausumien tehtävänä on toimia eduskunnan välineenä, jolla se voi ohjata hallitusta.

Tässä käytettyjen aineistojen perusteella hallitus voi jättää lausuman toteuttamatta erityisesti kolmesta syystä. Ensiksi taloudellisten resurssien puute voi estää lausuman toimeenpanon eduskunnan tahdon mukaisesti. Toiseksi syynä voi olla, ettei ministeri tai hallitus halua poliittisista syistä toteuttaa lausumaa. Kolmanneksi lausuma voi olla muotoiltu siten, ettei sitä ole mahdollista tai järkevää toteuttaa kirjaimellisesti.

3.4 Lausumamenettelyn kehittämismahdollisuuksia

Tarkastuksessa tunnistettiin seitsemän lausumamenettelyn kehittämismahdollisuutta. Kehittämisehdotukset pohjautuvat kansanedustajien, valiokuntaneuvosten ja ministeriöiden virkamiesten haastatteluihin. Ehdotukset ovat seuraavat:

- lausumien määrän vähentäminen
- lausumien konkreettisuuden ja toteutettavuuden parantaminen
- lausumien voimassaoloajan rajoittaminen
- vuoropuhelun lisääminen eduskunnan, hallituksen ja hallinnon välillä
- palautteen antaminen ministeriöille lausumien toimeenpanosta
- kertomusmenettelyn tehostaminen
- lausumatietokannan kehittäminen.

Lausumien määrän vähentäminen

Lausumien lukumäärän pitäminen kohtuullisella tasolla oli yleisin kehittämissuositus, kun asiaa kysyttiin kansanedustajilta, valiokuntaneuvoksilta ja virkamiehiltä.

Haastateltavien mukaan yksittäisten lausumien painoarvo ja vaikuttavuus kasvavat, jos lausumien määrä pidetään kohtuullisena. Tällöin virkamiehillä on paremmat mahdollisuudet toteuttaa niille osoitetut lausumat. Ministeriöillä ei ole lausumien toimeenpanoon normaalien toimintamenojensa lisäksi käytettävissä lisäresursseja, jolloin lausumien määrän kasvattaminen ei välttämättä lisää lausumien vaikuttavuutta.

Jos lausumia tehtäisiin vähemmän, kansanedustajat muistaisivat paremmin, mitä lausumia eri valiokunnat ovat valmistelleet. Myös lausumien säilyttämisestä tai poistamisesta käytävä keskustelu helpottuisi, jos lausumia olisi vähemmän.

Lausumien määrän pitäminen kohtuullisena säästäisi hallinnon resursseja. Esimerkiksi vaalikaudella 2007–2010 eduskunta edellytti lausumissaan hallitusta laatimaan reilut sata jälkiseurantaa tai selvitystä. Jälkiseurantojen ja selvitysten laatimiseen käytetyt resurssit ovat poissa muusta ministeriön toiminnasta.

Myös tarkastusvaliokunta on selvityksessään esittänyt perusteita sille, että valiokunnat pohtisivat tarkemmin, milloin lausumia aidosti tarvitaan (TrVL 1/2008, s. 4).

Lausumien määrän hillitseminen voi kuitenkin käytännössä olla vaikeaa, sillä itsenäisesti toimivia valiokuntia ei voida estää antamasta lausumia. Optimaalista lausumien määrää ei voida yksikäsitteisesti määrittää. Lau-

sumat voivat olla kansanedustajalle tärkeä työkalu eduskuntatyössä. Paras keino varmistaa, että annetut lausumat ovat tarpeellisia, on valiokuntien jäsenten ja valiokuntaneuvosten tietoisuus liian suureen lausumien määrään liittyvistä ongelmista.

Lausumien konkreettisuuden ja toteutettavuuden parantaminen

Tarkastuksessa tuli esille, että hyvin yleisluontoiset lausumat jäävät muita herkemmin toimeenpanematta. Tällaiset lausumat ovat usein julistuksenomaisia ja sisältävät määräyksiä toiminnan arvopohjasta. Jos lausumassa ei määritetä konkreettisia toimenpiteitä, lausuman toimeenpano ja toimeenpanon myöhempi arviointi on vaikeaa.

Muotoilemalla lausumat nykyistä konkreettisemmin olisi mahdollista edistää niiden toteutumista. Esimerkiksi eräässä lausumassa eduskunta edellytti, että yliopistoille turvataan riittävä perusrahoitus (EV 103/2009, 4. lausuma). Lausuman toteutuminen olisi paremmin arvioitavissa, jos lausumassa olisi määritelty euromääräisesti, minkä verran yliopistojen rahoitusta tulee lisätä. On vaikeaa arvioida, mitä yliopistojen riittävä perusrahoitus tarkoittaa. Eräässä toisessa lausumassa eduskunta edellytti, että opetus- ja kulttuuriministeriön tulee kehittää opiskelijoiden terveydenhuoltoa ja huolehtia siitä, että opiskelijoilla on mahdollisuus saada riittävästi opinto-ohjausta (EV 370/2010, 1. lausuma). Myös tämän lausuman konkreettisuutta olisi ollut mahdollista lisätä. Lausumassa olisi voitu määritellä, minkälaisilla mitattavilla yksiköillä (euro, tunti, sairauksien määrä) ja minkä verran terveydenhuoltoa ja opinto-ohjausta tulee lisätä. Jos lausumat muistuttavat ministeriön lakisääteisiä tehtäviä, on vaarana, ettei lausuma johda toimenpiteisiin.

Haastatteluissa ilmeni, että ministeriöiden virkamiehille on lähes aina selvää, mitä eduskunta on lausumallaan tarkoittanut. Lausumien tulisi kuitenkin olla niin selkeää kieltä, jotta myös kansalaiset voisivat helposti ymmärtää niiden pääviestin.

Todelliselta merkitykseltään ovat usein vähäisiä sellaiset lausumat, joissa edellytetään ministeriön selvittävän jotakin asiaa mutta ei edellytetä varsinaisen selvityksen tekemistä. Esimerkiksi eräässä lausumassa eduskunta edellytti hallituksen ”tarkkaan seuraavan poliisimiehen hätävarjelua koskevien säännösten toimivuutta ja ryhtyvän tarvittaessa toimenpiteisiin lainsäädännön tarkistamiseksi” (EV 371/2010, 2. lausuma). Väljästi tulkiten tämä lausuma ei velvoita oikeusministeriötä tekemään käytännössä juuri mitään toimenpiteitä, sillä virkamiehet seuraavat ainakin jollain tasolla säännösten toimivuutta osana normaalia työtään.

Selvitys- ja jälkiseurantalausumien toimeenpanon arviointi on vaikeaa, jos eduskunta ei ole edellyttänyt niissä varsinaisen selvityksen laatimista. Monissa selvitys- ja jälkiseurantalausumissa eduskunta on ainoastaan edellyttänyt asian seuraamista yleisellä tasolla.

Lausuma velvoittaa ministeriötä tiukemmin jälkiseurannan tekemiseen kuin sitoumus lakiehdotuksen perusteluissa. Lausumassa voidaan lisäksi antaa lisäohjeita jälkiseurannan sisällöstä. Monessa tapauksessa on kuitenkin todennäköistä, että valtioneuvosto olisi tehnyt jälkiseurannan, vaikka eduskunta ei olisi edellyttänyt sitä lausumassa. Tällöin lausuman lisäarvo jää pieneksi.

Jälkiseurantalausumia annetaan melko paljon tilanteissa, joissa jo hallituksen esityksen perusteluissa kerrotaan, että ministeriö tulee tekemään laista jälkiseurannan. Esimerkiksi hallituksen esityksessä, jonka tavoitteena oli turvata vaikeavammaisten oikeus henkilökohtaiseen apuun (HE 166/2008), kerrotaan, että sosiaali- ja terveysministeriö tulee tekemään jälkiseurannan lain toimivuudesta ja arvioimaan tarvittaessa lain täsmennystarpeita. Lisäksi perusteluissa kerrotaan, että Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos tulee antamaan vuosittain selvityksen kustannusten kehityksestä. Eduskunta antoi lakiehdotuksesta lausuman, jossa se edellytti, että hallitus ”seuraa uudistuksen toimeenpanoa ja vaikutuksia ja seurannan perusteella arvioi lainsäädännön toimivuutta ja kustannusvaikutuksia kokonaisuudessaan sekä mahdollisia täsmennystarpeita” (EV 181/2008). Eduskunnan lausuma siten käytännössä vastasi hallituksen esityksen perusteluita.

Tarkastuksessa tuli esiin yksi tapaus, jossa eduskunta edellytti jälkiseurannan tekemistä, vaikka lakiuudistuksen vaikutukset olivat vähäisiä. Luvussa 3.2 kerrotaan, että maa- ja metsätalousministeriö antoi maa- ja metsätalousvaliokunnalle hyvin suppean jälkiseurannan lausumasta, jossa eduskunta edellytti rehulain muutoksen vaikutusten arviointia (EV 119/2007). Maa- ja metsätalousministeriö arvioi tarkastuksesta antamassaan lausunnossa, että lakiuudistuksen vaikutukset olivat niin vähäiset, että jälkiseurannan tekeminen olisi voinut muodostaa itse lakimuutosta suuremman hallinnollisen taakan.

Eduskunta antaa melko paljon myös sellaisia lausumia, joissa se edellyttää hallituksen tuovan eduskuntaan sellaisen hallituksen esityksen, jonka valmistelu on käytännössä edennyt pitkälle. Tarkastushavaintojen perusteella myös tällaisen lausuman tuoma lisäarvo on usein pieni.

Tarkastuksesta antamassaan palautteessa liikenne- ja viestintäministeriö huomautti, että sellaiset lausumat, joissa eduskunta edellyttää resurssien lisäämistä, ovat usein ongelmallisia valtionhallinnon kehysmenettelyn ollessa keskeinen finanssipolitiikan ohjausväline.

Myös tarkastusvaliokunta on suosittanut selvityksessään, että lausumien tulisi olla sisällöltään selkeitä ja toteuttamiskelpoisia (TrVL 1/2008, s. 4, 6–8).

Toisaalta myös sellaisella lausumalla, joka ei edellytä konkreettisia toimenpiteitä, voi olla tärkeä poliittinen funktio. Lausuman antaminen voi auttaa valiokuntaa pääsemään yksimielisyyteen lakiesityksestä. Lausumalla eduskunta voi myös välittää poliittisen viestin äänestäjille.

Lausumien voimassaoloajan rajoittaminen

Useat haastateltavat – sekä valiokuntaneuvokset että kansanedustajat – esittivät yhtenä kehittämismahdollisuutena, että lausumien voimassaoloaika rajoitettaisiin. Tämä voitaisiin toteuttaa monella tavalla.

Eduskunnan puhemiesneuvosto on lokakuussa 2013 suosittanut valiokunnille, että ne lähtökohtaisesti ehdottaisivat ennen vuoden 2007 valtiopäiviä tehtyjen lausumien poistamista, ellei ole erityisiä perusteita pitää niitä voimassa (pöytäkirja nro 98/2013, 5 §). Valiokunnat ovat työssään itsenäisiä, eikä puhemiesneuvoston suositus sido valiokuntia. Vielä ei voida arvioida, noudattavatko valiokunnat suositusta. Olisi myönteistä, jos suositus vähentäisi valiokuntakohtaisia eroja lausumien säilyttämisessä ja poistamisessa.

Astetta tiukempi keino olisi rajata lausumille esimerkiksi viiden vuoden mittainen oletusarvoinen voimassaoloaika. Tällöin lausuma olisi voimassa viisi vuotta, ellei eduskunta poistaisi sitä aikaisemmin tai erikseen pidentäisi määräaika. Viiden vuoden määräaika mahdollistaisi lausuman siirtymisen seuraavalle vaalikaudelle.

Kaikkein tiukin keino rajata lausumien voimassaoloaika olisi se, että lausumat raukeaisivat eduskunnan vaihtuessa. Lausumat raukeaisivat siten samalla tavalla kuin hallituksen eduskunnalle antamat lakiehdotukset, kansanedustajien tekemät lakialoitteet ja kansalaisaloitteet. Tässä mallissa ongelmana kuitenkin olisi se, että vaalikauden lopussa annettujen lausumien merkitys olisi erityisen vähäinen, koska ennen lausuman raukeamista hallitukselle ei jäisi aikaa tehdä toimenpiteitä. Eduskunta antaa erityisen paljon lausumia juuri ennen vaalikauden loppua.

Ongelmana lausumien raukeamisessa määräajan tai vaalikauden jälkeen olisi, että se vähentäisi lausumien vaikuttavuutta, kun lausumat eivät enää sitoisi hallitusta yhtä pitkän aikaa. Lausumien raukeaminen voisi tehdä valiokuntien työstä lyhytjänteisempää. Valiokunnissa on myös pitkäaikaisia jäseniä, jotka tuntevat voimassa olevien lausumien vaiheet ja joilla on aito kiinnostus seurata asian kehittymistä pitkällä aikavälillä.

Tarkastuksesta antamassaan lausunnossa valtioneuvoston kanslia katsoo, että lausumien raukeamista vaalikauden vaihtuessa tulisi harkita siihen liittyvistä ongelmista huolimatta, sillä uusi eduskunta voi olla poliittisista kysymyksistä eri mieltä edellisen eduskunnan kanssa. Eduskunnalla tulisi kuitenkin olla mahdollisuus halutessaan uudistaa edellisen eduskunnan hyväksymät lausumat.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan lausumamenettely tulisi sovittaa paremmin yhteen hallitusohjelman toimeenpanon kanssa. Lausuma voisi olla voimassa joko yhden vaalikauden tai seuraavan vaalikauden alkuun saakka. Tämä helpottaisi hallituskausikohtaista suunnittelua ja raportointia.

Vuoropuhelun lisääminen eduskunnan ja valtioneuvoston välillä

Haastateltavat kritisoivat, ettei lausumamenettely riittävästi tuota valiokunnan, hallituksen ja hallinnon välistä vuoropuhelua. Lausumamenettelyä luonnehdittiin passiiviseksi. Nyt lausumamenettelyn tuottama vuoropuhelu on pääosin kirjallista. Kirjallista menettelyä kritisoitiin jäykäksi ja vanhanaikaiseksi.

Valiokunnat kuulevat melko harvoin ministeriön virkamiehiä tai ministereitä käsitellessään lausuman edellyttämiä selvityksiä. Valiokunnat eivät aina kuule virkamiehiä tai ministereitä myöskään tehdessään päätöksiä lausumien poistamisesta. Jos lausuma lisäksi annetaan ilman yhteydenpitoa ministeriön kanssa, saattaa valiokunnan ja ministeriön välinen vuorovaikutus jäädä lausumamenettelyssä vähäiseksi ja täysin kirjalliseksi. Myös tarkastusvaliokunta kritisoi selvityksessään (TrVL 1/2008, s. 12), ettei nykymuotoinen lausumamenettely tue riittävästi eduskunnan ja hallituksen välistä vuoropuhelua ja sen poliittista painoarvoa.

Yksi mahdollisuus lisätä vuoropuhelua on kuulla vastuullista ministeriä valiokunnassa lausuman toteuttamisesta. Ministerin kuuleminen olisi luontevaa, sillä hallitus on viime kädessä vastuussa eduskunnalle siitä, että lausumat toteutetaan riittävästi²⁴. Sellaisten lausumien toteuttaminen, joissa edellytetään taloudellisten resurssien lisäämistä jollekin viranomaiselle, ei ole välttämättä virkamiesten vallassa.

²⁴ Haastatteluaineistoon sisältyi yksi tapaus, jossa ministeri ja ministeriön virkamies olivat olleet eri mieltä lausuman toimeenpanosta. Virkamies oli saanut kirjallisen huomautuksen ministeriltä. Tapaus osoittaa, että ministerin kuuleminen lausumista on perusteltua, sillä ministeri tekee viime kädessä päätökset lausumien toimeenpanosta.

Ministereiden kuulemisessa ongelmana kuitenkin on, että he ovat kiireisiä. Valiokuntaneuvokset kertoivat haastatteluissa, että ministereitä kuullaan valiokunnassa muutaman kerran vuodessa mutta heidän liiallista väsymistään pyritään välttämään. Haastateltavat eivät pitäneet mahdollisena, että ministeri pyydetäisiin kuultavaksi ainoastaan yksittäisen lausuman tiimoilta. Haastatteluissa tuotiin esille, etteivät lausumat ole poliittisesti niin korkealle priorisoituja asioita, että ministerin kannattaisi ottaa merkittävää roolia niiden käsittelyssä. Ministeri ei myöskään välttämättä tunne lausuman eteen tehtyjä toimenpiteitä yhtä hyvin kuin ministeriön virkamiehet.

Palautteen antaminen ministeriölle lausumien toimeenpanosta

Vuoropuhelun lisäämiseen tähtää myös kehittämissuositus siitä, että valiokunta antaisi ministeriölle palautetta lausuman toteuttamisesta. Nyt valiokunnat saattavat lausunnoissaan hallituksen vuosikertomuksesta antaa lyhyitä kommentteja siitä, miksi lausumaa ei vielä poisteta. Palautetta annetaan kuitenkin vain harvoista lausumista ja vuosikertomusta käsitellään vain kerran vuodessa.

Haastatteluissa ministeriöiden virkamiehet toivoivat valiokunnilta enemmän palautetta. Haastatteluissa tuli ilmi useita tapauksia, joissa eduskunta ei ollut poistanut lausumaa mutta virkamies ei osannut sanoa, mitä lausuman toteuttamiseksi voitaisiin vielä tehdä. Monissa tapauksissa ministeriö oli laatinut eduskunnan pyytämän selvityksen, mutta eduskunta ei ollut poistanut lausumaa. Virkamiehet kaipasivat yksityiskohtaisempaa ohjeistusta siitä, mitä eduskunta toivoi niiden vielä tekevän asiassa. Ministeriöiden virkamiehet ottavat itse melko harvoin yhteyttä valiokuntaan kysyäkseen neuvoja lausumista.

Toisaalta haastatteluista myös välittyi näkemys, että ministeriöiden virkamiehet ymmärtävät, että eduskunta saattaa pitää lausuman voimassa myös poliittisista syistä, vaikka lausuman toteuttamiseksi olisi tehty ne toimenpiteet, jotka ovat mahdollisia. Oikeudenalaa pitkään seuranneilla virkamiehillä on usein hyvä käsitys siitä, miksi lausuma on annettu ja mitä eduskunta toivoo ministeriön tekevän lausuman takia.

Kertomusmenettelyn tehostaminen

Nykyiseen käytäntöön raportoida lausumien toimeenpanosta hallituksen vuosikertomuksessa liittyy joitakin tehokkuusongelmia. Mikäli lausuma on voimassa useamman vuoden, toimenpiteitä kuvaileva teksti toistetaan melko usein samana peräkkäisissä vuosikertomuksissa. Jos muutoksia ei

ole tapahtunut, olisi selkeämpää ja hallinnollisesti tehokkaampaa ainoastaan todeta, että edellisessä vuosikertomuksessa esitetty kuvaus toimenpiteistä on edelleen pätevä.

Toimenpidekuvausten kokoaminen lausumista vaatii työaikaa sekä valtioneuvoston kansliassa että kaikissa ministeriöissä. Haastatellut virkamiehet pitivät nykyistä tapaa raportoida lausumista osin vanhanaikaisena. Lausumiin liittyvien tietojen kokoaminen vuosikertomukseen vaatii runsaasti paperityötä, kun kuhunkin lausumaan liittyvät asiakirjat ovat erillään²⁵. Lausumatietokannan uudistamisen yhteydessä on ollut esillä vaihtoehto, että ministeriöt voisivat raportoida tekemistään toimenpiteistä suoraan tietokantaan. Tämä voisi yksinkertaistaa vuosikertomuksen kokoaamista.

Tarkastuksesta antamassaan lausunnossa maa- ja metsätalousministeriö piti erityisen kannatettavana lausumatietokannan uudistamista siten, että ministeriöt voisivat lisätä siihen tietoja toimenpiteistä, joihin ne ovat ryhtyneet lausumien perusteella. Tämän toivottiin lausunnossa keventävän vuosikertomukseen liittyvää raportointia.

Lausumamenettelyn jäykkyyttä vähentäisi, jos lausumia olisi mahdollista poistaa reaaliaikaisesti ja useammin kuin kerran vuodessa. Nyt valtioneuvosto on saattanut tehdä lausumassa edelletyt toimenpiteet enimmillään vuoden ennen vuosikertomuksen käsittelyä eduskunnassa. Tällöin lausuman nojalla tehdyt toimenpiteet, kuten selvitys, eivät välttämättä ole enää tuoreessa muistissa kansanedustajilla ja virkamiehillä.

Myös tarkastusvaliokunta on selvityksessään (TrVL 1/2008, s. 6) arvioinut nykyistä kertomusmenettelyä hitaaksi. Tarkastusvaliokunta edelleen huomauttaa, että lausumamenettelyä tulisi joustavoittaa siten, että se perustuisi välittömään vuorovaikutukseen valiokuntien ja ministeriöiden välillä.

Yksi mahdollisuus joustavoittaa käsittelyä olisi päättää lausuman poistamisesta sen jälkeen, kun asiaa on käsitelty valiokunnassa. Säädösvalmis-

²⁵ *Erillään ja usein paperimuodossa oleviin asiakirjoihin perustuva lausumamenettely on myös altis virheille. Tarkastuksessa tuli esille yksi lausuma, jonka eduskunta oli antanut marraskuussa 2009 mutta josta ei ole sen jälkeen raportoitu hallituksen toimenpide- tai vuosikertomuksissa. Lausuma liittyi Yliopistojen palvelukeskuksen muuttamiseen osakeyhtiöksi (HE 140/2009). Lausuman mukaan valtion tulee osallistua siirtyvälle henkilöstölle hankittavan lisäeläketurvan maksamiseen ja siirtyvälle henkilöstölle hankittavan eläkevakuutuksen ehtojen tulee vastata voimassa olevia eläke-etuuksia (EV 187/2009). Muodollisesti lausuma on yhä voimassa.*

telulausumat voitaisiin poistaa samassa yhteydessä, kun niissä edellytetty lakiesitys annetaan eduskunnalle. Selvitystä tai jälkiseurantaa edellyttävät lausumat voitaisiin poistaa samassa yhteydessä, kun asiakirjaa käsitellään valiokunnassa. Lausumien reaaliaikaisessa poistamisessa ongelmana kuitenkin on, että muodollisesti vain eduskunta voi päättää lausumien poistamisesta. Yksittäinen valiokunta ei siis voi itsenäisesti poistaa lausumia. Käytännössä eduskunta ei kuitenkaan muuta yksittäisten valiokuntien tekemiä ehdotuksia poistettavista lausumista. Valiokunnat voisivat tehdä ainakin omaan käyttöönsä jo ennen vuosikertomuksen käsittelyä merkinnän siitä, että lausuman toimenpiteet on toteutettu, silloin kun se on ajankoh- taista.

Laajemman pohdinnan aihe on, onko nykyinen tapa raportoida lausumista vuosikertomuksissa yhä tarpeellinen. Nykyinen käytäntö lausumien raportoinnista hallituksen toimenpide- tai vuosikertomuksissa on jatkunut 1970-luvun lopulta. Tätä ennen eduskunnan oikeusasiamies julkaisi luetteloita niistä eduskunnan päätöksistä, joiden käsittely oli valtioneuvos- tossa kesken (Nousiainen 1982, 17). Eduskunnan tiedonsaannissa on tapahtunut merkittäviä parannuksia 1970-luvun jälkeen. Perustuslaissa eduskunnalle on taattu laaja tietojensaantioikeus (perustuslaki 731/1999, 47 §). Teknologian kehitys on helpottanut yhteydenpitoa virkamiehiin, ja internet on helpottanut tiedonhakua. Painettu kertomus lausumien nojalla tehdyistä toimenpiteistä ei ole enää yhtä merkittävä tapa saada tietoa lausumien toimeenpanosta, kuin se oli aikaisemmin.

Lausumatietokannan kehittäminen

Eduskunnan kanslia on parhaillaan uudistamassa lausumien tietokantaa, kuten luvussa 2.1 tuotiin esille. Yksi merkittävimmistä puutteista nykyisessä tietokannassa on, ettei siitä käy ilmi, milloin eduskunta on poistanut lausuman. Tietokannasta löytyy lausuman antamispäivämäärä, mutta tietokannasta ei kuitenkaan selviä, mihin saakka lausuma on ollut voimassa. Tietokannasta ei voi myöskään hakea listausta kaikista voimassa olevista lausumista. Tämä puute on tarkoitus korjata uudistuksessa, jonka arvioitu valmistumisajankohta on syksyllä 2014. Uudistuksen yhtenä tavoitteena on tehdä lausumarekisteristä vuorovaikutteisempi siten, että ministeriöt voisivat lisätä sinne tietoja niistä toimenpiteistä, joita ne ovat tehneet lau-

sumien perusteella²⁶. Tietokannan uudistuksessa on ollut esillä yhtenä mahdollisuutena se, että myös lausuman edellyttämät selvitykset ja jälkiseurannat liitettäisiin kyseisen lausuman tietoihin. Tällä hetkellä on vaikeaa tietää vuosikertomuksen perusteella, mikä asiakirja on lausumassa tarkoitettu selvitys, sillä vuosikertomuksissa ei yleensä mainita selvityksen nimeä tai muita tunnistetietoja. Merkittävää osaa selvityksistä ei myöskään julkaista, jolloin ne eivät yleensä ole löydettävissä verkkosivuilta. Ainakin asiakirjan nimen ja muiden tunnistetietojen lisääminen lausumatietokantaan olisi merkittävä parannus nykytilanteeseen.

Yhteenveto

Tässä luvussa tarkasteltiin haastatteluissa esitettyjä keinoja parantaa lausumamenettelyä. Parhaimmaksi keinoksi osoittautui lausumien määrän vähentäminen. Tämä kasvattaisi yksittäisten lausumien painoarvoa ja vaikuttavuutta. Myös lausumien voimassaoloajan rajoittaminen vähentäisi lausumien määrää. Lisäksi huomion kiinnittäminen lausumien konkreettisuuteen ja toteutettavuuteen voisi karsia joitakin lausumia. Toinen kehittämissuhteiden ryhmä koski lausumamenettelyn vuorovaikutteisuuden lisäämistä eduskunnan, hallituksen ja hallinnon välillä. Kaikki tarkastusta varten haastatellut kansanedustajat säilyttäisivät lausumamenettelyn, mutta parantaisivat sitä edellä esitellyin keinoin. Ministeriöiden virkamiesten haastatteluissa korostui erityisesti tarve saada nykyistä enemmän eduskunnalta palautetta lausumien toimeenpanosta.

²⁶ Eduskunta, keskuskanslia: *Lausumarekisterin uudistaminen. Muistio 19.5.2011. Nykyinen lausumatietokanta on osoitteessa <http://www.eduskunta.fi/thwfakta/lausuma/lax/lax3000.shtml> (4.9.2013).*

Lähteet

1. Lait, asetukset ja muut normit

Eduskunnan työjärjestys (40/2000).

Laki valtion talousarviosta (423/1988).

Perustuslaki (731/1999).

Valiokuntaopas (2008).

2. Virallislähteet

Eduskunnan puhemiesneuvosto, kokouspöytäkirja nro 98, 22.10.2013.

Eduskunnan vastaus EV 36/1992 vp – HE 36/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläintautilain muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 213/2001 vp – HE 50/2001 vp. Hallituksen esitys laiksi hukkakauran torjunnasta.

Eduskunnan vastaus EV 125/2002 vp – HE 150/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi sotilasvammalain 6 §:n muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 261/2002 vp – HE 44/2002 vp. Hallituksen esitys rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

Eduskunnan vastaus EV 79/2005 – HE 48/2005. Hallituksen esitys eduskunnalle työllistymisen ja muutosturvan toimintamalliin liittyväksi lainsäädännöksi.

Eduskunnan vastaus EV 93/2005 vp – HE 17/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta.

Eduskunnan vastaus EV 100/2005 vp – HE 28/2004 vp. Hallituksen esitys laeiksi tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 184/2005 vp – HE 82/2005 vp. Hallituksen esitys laiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 93/2006 vp – HE 221/2005 vp. Hallituksen esitys kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ihmiskauppaa ja maahanmuuttajien salakuljetusta koskevien lisäpöytäkirjojen hyväksymisestä ja niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan saattamisesta sekä laeiksi rikoslain 20 luvun ja järjestyslain 7 ja 16 §:n muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 275/2006 vp – HE 83/2006 vp. Hallituksen esitys ulosottokaareksi ja laiksi verojen ja maksujen täytäntöönpanosta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

Eduskunnan vastaus 119/2007 vp – HE 27/2007 vp. Hallituksen esitys rehulaiksi.

Eduskunnan vastaus EV 88/2007 vp – HE 92/2007 vp. Hallituksen esitys laiksi Tieliikelaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi.

Eduskunnan vastaus EV 110/2007 vp – HE 37/2007 vp. Hallituksen esitys asevelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Eduskunnan vastaus EV 121/2007 vp – HE 113/2007 vp. Hallituksen esitys laeiksi maatalouden rakennetuista, valtakunnallisen maaseudun kehittämisen ja tutkimuksen sekä maa- ja elintarviketalouden tutkimuksen rahoituksesta sekä eräiden maaseudun kehittämiseen liittyvien lakien muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 50/2008 vp – HE 37/2008 vp. Hallituksen esitys laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain sekä sosiaalihuoltolain 29 b ja 29 d §:n muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 69/2008 vp – HE 49/2008 vp. Hallituksen esitys elatustukilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Eduskunnan vastaus EV 177/2008 vp – HE 121/2008 vp. Hallituksen esitys Merentutkimuslaitoksen toimintojen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

Eduskunnan vastaus EV 181/2008 vp – HE 166/2008 vp. Hallituksen esitys vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista

annetun lain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 201/2008 vp – HE 52/2007 vp. Hallituksen esitys laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 202/2008 vp – HE 102/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 215/2008 vp – HE 171/2008 vp. Hallituksen esitys laeiksi työntekijän eläkelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 8/2009 vp – HE 152/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi maksuperusteisista lisäeläkejärjestelyistä eläkesäätiöissä ja eläkekassoissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Eduskunnan vastaus EV 103/2009 vp – HE 7/2009 vp. Hallituksen esitys yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

Eduskunnan vastaus EV 116/2009 vp – HE 81/2009 vp. Hallituksen esitys eläinlääkintähuoltolaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Eduskunnan vastaus EV 138/2009 vp – HE 107/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 3 §:n sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 146/2009 vp – HE 110/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle joukkoliikennelaiksi sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 187/2009 vp – HE 140/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi Yliopistojen palvelukeskuksen muuttamisesta osakeyhtiöksi.

Eduskunnan vastaus EV 189/2009 vp – HE 176/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla sekä maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista annetun lain muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 204/2009 vp – HE 152/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi aikuiskoulutustuesta annetun lain muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 206/2009 vp – HE 24/2009 vp. Hallituksen esitys uudeksi asunto-osakeyhtiölainsäädännöksi.

Eduskunnan vastaus EV 217/2009 vp – HE 220/2009 vp. Hallituksen esitys laeiksi vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta sekä vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 232/2009 vp – HE 175/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 6/2010 vp – HE 100/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 149/2010 vp – HE 106/2009 vp. Hallituksen esitys laiksi ampuma-aselain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta sekä kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien sekä ampumatarvikkeiden laittoman valmistuksen ja kaupan torjumista koskevan lisäpöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan saattamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 239/2010 vp – HE 185/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 254/2010 vp – HE 270/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi kestävän metsätalouden rahoituslain muuttamisesta ja laiksi pienpuun energiatuesta.

Eduskunnan vastaus EV 288/2010 vp – HE 179/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 304/2010 vp – HE 263/2010 vp. Hallituksen esitys laiksi työsopimuslain muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 348/2010 vp – HE 190/2010 vp. Hallituksen esitys kuvaohjelmalainsäädännön uudistamiseksi.

Eduskunnan vastaus EV 355/2010 vp – HE 277/2009 vp. Hallituksen esitys vesilainsäädännön uudistamiseksi.

Eduskunnan vastaus EV 370/2010 vp – HE 164/2010 vp. Hallituksen esitys laeiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain, ammattikorkeakoululain, yliopistolain sekä rikosrekisterilain 6 §:n muuttamisesta.

Eduskunnan vastaus EV 371/2010 vp – HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Eduskunta 2011: Lausumarekisterin uudistaminen. Julkaisematon muistio 19.5.2011.

HE 44/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aikuiskoulutuksesta annetun lain 12 a ja 14 §:n sekä Koulutusrahastosta annetun lain muuttamisesta.

HE 57/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle turvallisuusselvityslain ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 62/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen yhdistämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

Kertomus K 2/2008 vp – Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2007.

Kertomus K 1/2009 vp – Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2008.

Kertomus K 5/2010 vp – Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2009.

Kertomus K 2/2011 vp – Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2010.

Kertomus K 7/2012 vp – Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2011.

Kertomus K 13/2013 vp – Hallituksen vuosikertomus 2012. Osa 4/4. Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta.

Lakivaliokunnan lausunto LaVL 11/2009 – K 1/2009 vp. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2008.

Lakivaliokunnan lausunto LaVL 7/2011 – K 2/2011. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2010.

Lakivaliokunnan lausunto LaVL 8/2012 – K 7/2012 vp. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2011.

Liikenne- ja viestintäministeriö 2010: Valtioneuvoston selvitys tilaajaliit-
tymien kustannuksista laajakaistahankkeissa. Dnro 1708/01/2010.
19.8.2010. Julkaisematon muistio.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto LiVL 16/2009 – K 1/2009 vp.
Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2008.

Maa- ja metsätalousministeriö 2010a: Esiselvitys Suomen eläinlääkinnän
eläinlääkäritarpeesta sekä arvio mahdollisesta tarpeesta lisätä koulutetta-
vien eläinlääkärien määrää pikaisesti. Selvityshenkilö Kirsi Sarion raportti
ja ehdotukset. Dnro 3104/79/2009. 30.6.2010. Julkaisematon muistio.

Maa- ja metsätalousministeriö 2010b: Loppuraportti esiselvityksestä
Suomen eläinlääkinnän eläinlääkäritarpeesta sekä arviosta mahdollisesta
tarpeesta lisätä koulutettavien eläinlääkärien määrää pikaisesti. Dnro
3104/79/2009. Julkaisematon muistio.

Maa- ja metsätalousministeriö 2010c: Selvitys eduskunnan maa- ja metsä-
talousvaliokunnalle tilatukijärjestelmän toimivuudesta. 29.1.2010. Julkai-
sematon muistio.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto MmVL 16/2009 – K 1/2009 vp.
Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2008.

Oikeuskanslerin lausunto dnro 6/20/93. Annettu 31.3.1993.

Oikeuskanslerin ratkaisu dnro 563/1/97. Annettu 14.1.1998.

Oikeusministeriö 2004: Hallituksen esityksen laatimisohteet. Julkaisu
2004:4.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2011a: Liikunnan koulutuskeskusten va-
paan sivistystyön valtionohjauksen kehittäminen. Opetus- ja kulttuurimi-
nisteriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:20.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2011b: Selvitys taiteen perusopetuksesta kansalaisopistoissa. Dnro 22/010/2009. 18.11.2011. Julkaisematon muistio.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2011c: Vapaan sivistystyön tilasto- ja tietopohjan kehittämishanke. Loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2011:25.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2012: Selvitys eduskunnan lausumasta EV 138/2009 vp – HE 107/2009 vp. 20.12.2012.

Opetus- ja kulttuuriministeriö 2013: Vanhoja valokuvia koskevat kysymykset eduskunnan lausumassa vuodelta 2005. Selvitys eduskunnan sivistysvaliokunnalle 1.11.2013. Julkaisematon muistio.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 61/2010 vp – HE 277/2009 vp. Hallituksen esitys vesilainsäädännön uudistamiseksi.

PNE 1/2013 vp – puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen 32 §:n muuttamisesta

Puolustusvaliokunnan lausunto PuVL 5/2010 – K 5/2010 vp.

Sivistysvaliokunnan lausunto SiVL 4/2013 vp – MINS 1/2013 vp. Opetus- ja kulttuuriministeriön selvitys. Yliopistolakiuudistuksen vaikutukset.

Sivistysvaliokunnan lausunto SiVL 7/2009 – K 1/2009 vp. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2008.

Sivistysvaliokunnan lausunto SiVL 22/2013 – K 13/2013 vp. Hallituksen vuosikertomus 2012.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto StVL 13/2013 – K 13/2013. Hallituksen vuosikertomus 2012. Tarkastusvaliokunta 2008: Tarkastusvaliokunnan lausunto 1/2008. TrVL 1/2008 – K 2/2008 vp.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto StVL 6/2010 – K 5/2010. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2009.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto StVL 8/2008 – K 2/2008 vp. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2007.

Tarkastusvaliokunnan lausunto TrVL 1/2008 vp – K 2/2008 vp.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto TyVL 16/2008 – K 2/2008 vp.

Valtioneuvoston kanslia 2012: Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2012. Ohje aineiston toimittamiseksi valmistelua varten. 19.12.2012. Hallituksen vuosikertomuksen toimituskunta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011: Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi. Tarkastuskertomus 216/2011.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2011: Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Tarkastuskertomus 234/2011.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2012: Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma. Tarkastuskertomus 18/2012.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2012: Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Tarkastuskertomus 19/2012.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2012: Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu. Tarkastuskertomus 12/2012.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013: Tarkastussuunnitelma vuosille 2013–2017. Dnro 327/02/2012.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013: Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Tarkastuskertomus 12/2013.

Ympäristövaliokunnan lausunto YmVL 8/2012 – K 7/2012 vp. Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2011.

3. Tutkimuskirjallisuus

Ahtonen, Riitta – Keinänen, Anssi – Kilpeläinen, Mia 2011: Eduskunnan valiokuntien näkemys lainvalmistelutyön laadusta. Tutkimustiedonantoja 111. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Arnkil, Robert – Jokinen, Esa – Aho, Simo – Spangar, Timo – Syrjä, Hannele – Karjalainen, Jari 2007: Muutosturva uudenlaisen yhteistyön ai-

ruena. Muutosturvan toimeenpanon ja toteutuksen arviointitutkimus. Työministeriön työpoliittisia tutkimuksia 331.

Helander, Voitto – Pekonen Kyösti 2007: Eduskunnan vahvistuva valiokuntalaitos. Teoksessa Helander, Voitto – Pekonen, Kyösti – Vainio, Jouni – Kunttu, Tapio: Valiokunnat lähikuvassa. Helsinki: Edita.

Hidén, Mikael 2011: Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä. Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2011. Toinen painos.

Keinänen, Anssi 2011: Keitä kuullaan eduskunnan valiokunnissa – tosiasiallisesti? Teoksessa Pakarinen, Auri – Hyvärinen, Anna – Ervasti, Kaijus (toim.): Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta. Jyrki Talan juhla- ja julkaisu. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, s. 137–150.

Niinikoski, Marja-Liisa – Lunabba, Johan – Raivio, Tuomas – Lehti, Riikka – Pessala, Piia 2012: Yliopistolakiuudistuksen vaikutusten arviointi. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:21.

Nousiainen, Jaakko 1982: Lainsäädäntöperustelut parlamentaarisen ohjauksen välineenä. Poliitiikka 1/1982, s. 4–23.

Pajala, Antti 2012: 99 % raukeaa tai hylätään – entä millaisia ovat hyväksytyt eduskuntaaloitteet? Poliitiikka 54:4, s. 318–326.

Pakarinen, Auri – Tala, Jyrki – Hämynen, Laura 2010: Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Tiainen, Heli – Heikkinen, Maami – Kontunen, Kaija – Lavaste, Anna-Elina – Nysten, Leif – Seilo, Marja-Leena – Välihalo, Carita – Korkeakoski, Esko 2012: Taiteen perusopetuksen opetussuunnitelmien perusteiden ja pedagogiikan toimivuus. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisu 57, Jyväskylä.

4. Verkkolähteet

Tietokanta eduskunnan lausumista.
<http://www.eduskunta.fi/thwfakta/lausuma/lax/lax3000.shtml> (4.9.2013).

5. Haastattelut

Liikenne- ja viestintäministeriö, 17 virkamiestä, 6.–7.5.2013.

Liikenne- ja viestintävaliokunta, valiokuntaneuvos, 28.5.2013.

Maa- ja metsätalousministeriö, 17 virkamiestä, 15.–16.5.2013.

Maa- ja metsätalousvaliokunta, valiokuntaneuvos 26.6.2013.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, 15 virkamiestä, 10.–11.6.2013.

Sivistysvaliokunta, puheenjohtaja, kansanedustaja 9.9.2013.

Sivistysvaliokunta, valiokuntaneuvos, 20.6.2013.

Sosiaali- ja terveysministeriö, 14 virkamiestä, 4.–5.6.2013.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta, puheenjohtaja, kansanedustaja 17.9.2013.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta, valiokuntaneuvos, 13.6.2013.

Valtiovarainvaliokunta, puheenjohtaja, kansanedustaja, 9.9.2013.

Valtiovarainvaliokunta, valiokuntaneuvos, 24.6.2013.

Ympäristövaliokunta, puheenjohtaja, kansanedustaja 24.9.2013.

Ympäristövaliokunta, valiokuntaneuvos, 18.6.2013.

6. Tarkastuskertomuksesta annetut lausunnot

Liikenne- ja viestintäministeriö, 18.12.2013, LVM/2250/02/2013.

Maa- ja metsätalousministeriö, 18.12.2013, dnro 2379/413/2013.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, 23.12.2013, OKM/18/202/2013.

Sosiaali- ja terveysministeriö, 20.12.2013, STM/4576/2013.

Valtioneuvoston kanslia, 16.12.2013, VNK/1334/03/2013.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset vuodesta 2010 lähtien

Tuloksellisuustarkastukset

- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistajaohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtiontuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Poliitiikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammaispalvelut muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus

- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö
- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidon vakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojeluvalvonta
- 231/2011 Tuottavuusohjelman toteuttaminen ja vaikutukset
- 232/2011 Tuottavuusohjelman toimeenpano ja vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla
- 233/2011 VR-konserni: Valtion omistajaohjaus ja henkilöjunaliikenneostot
- 234/2011 Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 235/2011 Ilmastonmuutoksen hillintä - Ilmasto- ja energiastrategian valmistelu ja toimeenpano

Laillisuustarkastukset vuonna 2011

- 1/2011 Maakunnan liitot EU-varojen hallinnoijina
- 2/2011 Avustukset yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen
- 3/2011 Yhteishankintavelvoitteen noudattaminen (laki valtion talousarviosta 22 a §)

Tarkastuskertomukset vuodesta 2012 lähtien

- 1/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtionavustukset sosiaali- ja terveydenhuollon IT-hankkeissa
- 2/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Äkillisten rakennemuutosalueiden tukeminen
- 3/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tilahallinta puolustushallinnossa
- 4/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Euroalueen rahoitusvakuusjärjestelyjen sitoumukset - Vastuuerien sitovuuden ja riskisyyden ilmentäminen valtion tilinpäätöskertomuksessa
- 5/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sairauspoissaolot ja niiden seuranta valtionhallinnossa
- 6/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Lastensuojelu
- 7/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Palvelukeskuksen hoitamien henkilöstö- ja taloushallinnon prosessien sisäinen valvonta
- 8/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Humanitaarinen apu

- 9/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Valtion vastinrahan maksaminen yliopistoille
- 10/2012 Laillisuustarkastuskertomus: Väylähankkeiden valtuuksien budjetointi ja valtuusseuranta
- 11/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Toisen asteen koulutuksen rakennejärjestelyt
- 12/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sosiaali- ja terveysministeriön säädösvalmistelu
- 13/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Työperäinen maahanmuutto
- 14/2012 Avustukset veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovaroista urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen
- 15/2012 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2011
- 16/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Eduskunnan tiedonsaanti Euroopan rahoitusvakausjärjestelyistä
- 17/2012 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Hallitusohjelman ja kehysmenettelyn välinen suhde
- 18/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hallituksen lainsäädäntösuunnitelma
- 19/2012 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä

Tarkastuskertomukset vuodesta 2013 lähtien

- 1/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Tulli harmaan talouden torjuna
- 2/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kuntoutus työurien pidentäjänä
- 3/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Valtion IT-palvelukeskukset
- 4/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Maatalouden tukihallinto
- 5/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Verotarkastustoiminnan tuloksellisuus
- 6/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Liikenneturvallisuus
- 7/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Hyvä hallintomalli valtion erityistehtävää hoitavissa yhtiöissä ja niiden omistajaohjauksessa
- 8/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Erityisopetus perusopetuksessa
- 9/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Sotilaallinen kriisinhallinta

- 10/2013 Laillisuustarkastuskertomus: Valtuuksien budjetointi, seuranta ja raportointi
- 11/2013 Laillisuustarkastuskertomus: Sotainvalidien laitoshuollon kustannusten korvaaminen
- 12/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Ulkoasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 13/2013 Finanssipolitiikan tarkastuskertomus: Rakenteellisen jäämän laskenta
- 14/2013 Tilintarkastuskertomukset – Tilikausi 2012
- 15/2013 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Finavia Oyj:n johdannaisso-
pimukset vuosina 2009–2011

Tarkastuskertomukset vuodesta 2014 lähtien

- 1/2014 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Eduskunnan lausumien toimeenpano

Valtiontalouden tarkastusviraston julkaisemat tarkastuskertomukset, myös tilintarkastuskertomukset, vuodesta 2002 lähtien ovat saatavissa verkkosivuilla osoitteessa www.vtv.fi.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-253-4 (PDF)