



Lausunto

8.5.2024

VN/2738/2024
VN/2738/2024-VNK-6

Valtioneuvoston kanslian lausunto

Lausuntopyyntö

Valtiovarainministeriö on pyytänyt valtioneuvoston kanslialta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi valtion talousarviosta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta sekä luonnoksesta talousarvioasetuksen muuttamisesta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että valtion tilinpäätöksen yhteydessä esitettäisiin jatkossa valtiontalouden yhdistellyt laskelmat, jotka kattaisivat valtion talousarvioletalouden, talousarvion ulkopuolella olevat valtion rahastojen ja valtion liikelaitosten muodostaman kokonaisuuden. Lisäksi ehdotetaan nykyisten asetuksenanto- ja määräyksenantovaltuuksien selkeyttämistä ja täsmentämistä sekä määräyksenantovaltuuksien nostamista asetuksesta lain tasolle.

Valtioneuvoston kanslian lausunto

Valtioneuvoston kanslia kannattaa esitysluonnoksen yleistä tavoitetta saada aiempaa kokonaisvaltaisempi kuva valtiontalouden kokonaisuudesta. Esityksessä todetaan, että käyttöön otettavat yhdistellyt laskelmat eivät kattaisi valtion määräysvallassa olevia yhteisöjä. Valtioneuvoston kanslia pitää tätä ratkaisua perusteltuna.

Valtioneuvoston kanslia esittää seuraavia huomioita hallituksen esitysluonnokseen ja asetusehdotukseen:

Hallituksen vuosikertomus

Perustuslain 46 §:n mukaan valtioneuvoston 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. Hallituksen vuosikertomuksesta säädetään valtioneuvostosta annetun lain (175/2003, valtioneuvostolaki) 9 a §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto antaa eduskunnalle kalenterivuositte hallituksen toimintaa ja valtiontalouden hoitoa koskevan hallituksen vuosikertomuksen. Pykälän 2 momentissa on informatiivinen säännös, jonka mukaan hallituksen vuosikertomuksesta säädetään lisäksi valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988, talousarviolaki). Hallituksen vuosikertomukseen sisällytettävistä taloudellisista tiedoista säädetään talousarviolain 17 §:ssä. Voimassa olevan säännöksen mukaan valtioneuvostosta annetun lain 9 a §:ssä tarkoitettuun hallituksen vuosikertomukseen otetaan valtion tilinpäätös ja tarpeelliset muut tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnasta ja sen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta. Hallituksen vuosikertomukseen otetaan myös valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolella

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtioneuvoston kanslia

PL 23
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

09 1602 2165
+358 9 1602 2165

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

kirjaamo.vnk@gov.fi

olevien valtion rahastojen tilinpäätökset sekä tärkeimmät tiedot niiden toiminnasta ja tuloksellisuu-
desta.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992, talousarvioasetus) 68 a §:ssä säädetään halli-
tuksen vuosikertomukseen sisällytettävistä tiedoista. Lisäksi mainitussa pykälässä säädetään tieto-
jen toimittamisvelvollisuudesta sekä valtioneuvoston kanslialle että valtiovarainministeriölle. Talous-
arvioasetuksen 68 b §:ssä säädetään tiedoista, joita ministeriön toimialan toiminnan tuloksellisuuden
kuvauksen tulee sisältää. Asetuksen 68 a ja 68 b §:t on annettu voimassa olevan talousarviolain 26
§:n 1 momentin ns. yleisen valtuutussäännöksen nojalla, jota ei enää jatkossa voida käyttää asetuk-
senantovaltuutena. Asetuksella säädettyistä asioista osan voidaan katsoa kuuluvan valtioneuvos-
ton kanslian toimialalle ja osan valtiovarainministeriön toimialalle.

Lausunnolla olevan esitysluonnoksen mukaan hallituksen vuosikertomusta koskeva sääntely jakau-
tuksi jatkossakin valtioneuvostolakiin ja talousarviolakiin. Asetuksenantovaltuuksien tarkentamisen
myötä sääntelyn systematiikkaa ehdotetaan kuitenkin muutettavaksi siten, että valtioneuvostolakiin
lisättäisiin erillinen asetuksenantovaltuus (9 a §:n uusi 3 momentti), joka koskisi hallituksen vuosiker-
tomukseen sisällytettäviä tietoja valtioneuvoston kanslian toimialan osalta. Ehdotetun säännöksen
mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä hallituksen vuosikerto-
mukseen sisällytettävistä tiedoista koskien hallituksen toimintaa ja menettelystä vuosikertomuksen
laatimiseksi. Talousarviolain 17 §:n 2 momenttiin puolestaan lisättäisiin valtiovarainministeriön toi-
mialaa koskeva asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa
tarkempia säännöksiä hallituksen vuosikertomukseen sisältyvistä valtion taloutta ja julkista taloutta
koskevista taloudellisista tiedoista, laskelmista ja selvityksistä sekä valtion toiminnan tuloksellisuu-
den kuvauksista. Vuosikertomukseen liittyvää asetuksentasoista sääntelyä ei pääosin ehdoteta
muutettavaksi, vaan esityksen tarkoituksena on saattaa lakiin sisältyvät asetuksenantovaltuudet vas-
taamaan nykyisen perustuslain mukaisia vaatimuksia.

Hallituksen vuosikertomusta koskeneen hallituksen esityksen perusteluissa (HE 62/2013 vp, s. 10)
on todettu, että vuosikertomuksen valmistelun ja käsittelyn yhteensovittaminen kuuluu ministeriöiden
nykyisen toimialajaon mukaisesti valtioneuvoston kanslialle. Valtioneuvoston ohjesäännön
(262/2003) mukaan valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluu valtioneuvoston organisointi, halli-
tuksen toiminta ja valtioneuvoston yleisten toimintaedellytysten järjestäminen (12 § 4 kohta). Valtio-
neuvoston kansliasta annetun valtioneuvoston asetuksen (393/2007) 1 §:n 3 kohdan mukaan valtio-
neuvoston kanslian tehtäviin kuuluu hallituksen vuosikertomus. Valtiovarainministeriön toimialaan
kuuluu mm. valtiontalous, valtion talousarvio ja taloudenhoito, valtion varat ja varallisuus (ohjesään-
nön 17 § 2 kohta). Hallituksen vuosikertomusta koskeneen hallituksen esityksen perusteluissa (HE
62/2013 vp, s. 10) on todettu hallituksen vuosikertomuksen valmistelun jakautuvan valtioneuvoston
kanslian ja valtiovarainministeriön kesken siten, että vuosikertomuksen toimittaminen eduskunnalle
valtiopäiväasiakirjoissa julkaistavaksi päätösasiakirjaksi ja esittely valtioneuvoston yleisistunnossa
kuuluisi valtioneuvoston kanslian tehtäviin. Perusteluiden mukaan valtiovarainministeriö vastaa ta-
lousarviolaisissa ja -asetuksessa säädetyn aineiston kokoamisesta ja toimittamisesta hallituksen vuo-
sikertomuksen valmisteluun.

Valtioneuvoston kanslia ei kannata esityksessä ehdotettua sääntelyratkaisua, jossa hallituksen vuo-
sikertomusta koskeva asetuksenantovaltuus jakaantuisi kahteen erilliseen lakiin. Valtioneuvoston
kanslia ehdottaa esitystä muutettavaksi siten, että asetuksenantovaltuus sisällytettäisiin kokonaisu-
udessaan valtioneuvostolakiin. Tämä olisi perusteltua valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministe-
riön edellä kuvattu toimialajako ja hallituksen vuosikertomukseen liittyvä tehtäväjako huomioiden.
Vuosikertomuksen valmistelun ja käsittelyn yhteensovittaminen kuuluu valtioneuvoston kanslian teh-
täviin ja hallituksen vuosikertomusta koskeva perussäännös on valtioneuvostolain 9 a §:n 1 momen-
tissa, joten olisi luontevaa, että valtioneuvoston kanslia vastaisi myös vuosikertomusta koskevasta
asetuksentasoisesta sääntelystä. Sääntelyn jakautuminen kahteen erilliseen lakiin ja asetukseen
vaikeuttaa kokonaisuuden hahmottamista ja sääntelyn hallinnointia. Talousarviolaisissa olisi kuitenkin
perusteltua säätää jatkossakin voimassa olevaa säännöstä vastaavasti hallituksen vuosikertomuk-
seen sisällytettävistä tiedoista (lakiehdotuksen 17 §:n 1 momentti).

Perustuslakivaliokunta on hallituksen toimenpidekertomuksen ja valtion tilinpäätöskertomuksen yh-
distämistä koskeneen mietinnön yhteydessä (PeVM 5/2013 vp) ottanut kantaa hallituksen vuosiker-
tomuksen valmistelua koskevaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta on tuolloin todennut, että jos
toimivallan määrytymistä vuosikertomuksen osalta halutaan erityisesti säännellä valtioneuvoston
kanslian ja valtiovarainministeriön välillä, on se asianmukaisempaa tehdä valtioneuvostolaisissa tai

valtioneuvoston ohjesäännössä. Valtioneuvoston kanslia toteaa, että mikäli toimivallanjako hallituksen vuosikertomuksen valmistelussa ei ole selvä valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön välillä, sitä voitaisiin tarvittaessa tarkentaa valtioneuvostolakiin tai valtioneuvoston ohjesääntöön otettavalla sääntelyllä.

Valtioneuvoston kanslia esittää, että valtioneuvostolain 9 a §:ään lisättäisiin asetuksenantovaltuus, joka kattaisi myös talousarviolain 17 §:n 2 momenttiin ehdotetun valtuutussäännöksen. Säännös voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti:

9 a §

Hallituksen vuosikertomus

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hallituksen vuosikertomukseen sisällytettävistä hallituksen toimintaa koskevista tiedoista, valtion taloutta ja julkista taloutta koskevista taloudellisista tiedoista, laskelmista ja selvityksistä, valtion toiminnan tuloksellisuuden kuvauksista sekä menettelyistä vuosikertomuksen laatimisessa.

Valtioneuvoston kanslia toteaa, että jatkovalmistelussa olisi vielä tarpeellista arvioida, kattaako ehdotettu asetuksenantovaltuus vuosikertomusta koskevan voimassa olevan asetuksentasoisen sääntelyn tarpeellisilta osin vai tulisiko sanamuotoa vielä joltain osin tarkentaa tai laajentaa. Toisaalta olisi tarpeen myös arvioida, tulisiko nykyistä asetuksentasoista sääntelyä joltain osin kumota tai muuttaa. Valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön välisenä yhteistyöelimenä toimivassa hallituksen vuosikertomuksen toimituskunnassa on käyty keskustelua vuosikertomuksen kehittämistarpeista. Hallinnollisen taakan keventämiseksi olisi tarpeen kriittisesti tarkastella nykyistä sääntelyä ja sitä, mitä seikkoja on perusteltua sisällyttää hallituksen vuosikertomukseen. Toisaalta voisi olla perusteltua myös lisätä nimenomaisia säännöksiä vuosikertomukseen sisällytettävistä tiedoista, esimerkiksi lainvalmistelun tilaa koskeva jakso. Lisäksi olisi tarpeen tarkastella vuosikertomuksen sisältövaatimuksia eduskunnan tiedonsaannin näkökulmasta. Valtioneuvoston kanslia ehdottaa, että asetuksen sisältöä koskeva valmistelu käynnistetään mahdollisimman pian kanslian ja valtiovarainministeriön välisenä yhteistyönä.

Hallituksen vuosikertomusta koskeneen hallituksen esityksen vaikutusarvioinneissa (HE 62/2013 vp, s. 12) on todettu, että hallinnollisen taakan vähentämiseen pyritään organisoimalla vuosikertomuksen valmistelu valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön koordinoimaksi ministeriöiden väliseksi yhteistyöksi. Perusteluiden mukaan valtioneuvoston kanslia ja valtiovarainministeriö vastaisivat vuosittaisten valmisteluohjeiden päivittämisestä ja toimittamisesta ministeriöihin, aineiston vastaanottamisesta sekä kertomuksen toimittamisesta valmiiksi. Valtioneuvoston kanslia korostaa, että muodostuneita yhteistyömalleja on tarkoitus soveltaa jatkossakin, vaikka asetuksenantovaltuus ehdotetaan siirrettäväksi valtioneuvostolakiin.

Lisäksi valtioneuvoston kanslia esittää, että hallituksen esityksen perusteluita nykytilan kuvauksen osalta täydennetään kuvauksella hallituksen vuosikertomuksen valmisteluprosessista ja sisällöstä. Esitykseen voitaisiin lisätä esimerkiksi seuraava teksti:

Eduskunnan tulee saada vuosittain kattavaa tietoa valtion talouden ja koko julkisen sektorin tilasta, kehityksestä ja riskeistä sekä hallituksen toimintapolitiikasta ja toiminnan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Tätä tiedonantovelvollisuutta varten annetaan vuosittain hallituksen vuosikertomus. Kertomus sisältää myös valtioneuvoston vastaukset eduskunnan lausumiin ja kannanottoihin. Hallituksen vuosikertomuksen tekstit laaditaan ministeriöissä. Tekstien muokkaamisesta ja koordinoimisesta vastaa valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön muodostama hallituksen vuosikertomuksen toimituskunta.

Hallituksen vuosikertomuksen sisällöstä säädetään tarkemmin talousarvioasetuksen 8 a luvussa. Asetuksen 68 a §:n mukaan kertomukseen otetaan talousarvioissa säädettyjen valtion, valtion talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen ja valtion liikelaitosten tilinpäätösten lisäksi: katsaus hallituksen keskeisistä politiikkakokonaisuuksista ja arvio niiden kehityksestä, katsaus julkisen talouden ja valtiontalouden

tilasta sekä arvio valtion toiminnan keskeisimmistä taloudellisista riskeistä ja niiden merkityksestä, katsaus valtion yhtiöomistuksen kehitykseen ja omistajapolitiikkaan, katsaus talousarvionalouden, valtion liikelaitosten ja talousarvion ulkopuolisten valtion rahastojen muodostaman kokonaisuuden tuottoihin ja kuluihin sekä varallisuusasemaan ja taseen ulkopuolisiin vastuisiin, ministeriöiden toimialan tuloksellisuuden kuvaukset sekä tiedot hallituksen toimenpiteistä eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta. Talousarvioasetuksen muut säännökset tarkentavat edelleen sitä, mitä tietoja edellä mainituista asiakokonaisuuksista kertomuksessa esitetään. Hallituksen vuosikertomukseen sisältyy myös valtiovarain controller -toiminnon lausuma talousarviolain 18 §:ssä tarkoitettujen tietojen oikeellisuudesta ja riittävytydestä.

Hallituksen vuosikertomusta koskevan asetuksentasoisen sääntelyn voimaan jääminen

Esityksen jaksossa 8 *Lakia alemman asteinen sääntely* olisi tarpeen huomioida valtioneuvostolakiin ehdotettu asetuksenantovaltuus. Lisäksi hallituksen esityksen perusteluissa tulisi nimenomaisesti ottaa kantaa siihen, voiko talousarvioasetukseen sisältyvä hallituksen vuosikertomusta koskeva sääntely jäädä voimaan valtioneuvostolakiin sisältyvän asetuksenantovaltuuden nojalla. Valtioneuvoston kanslia toteaa esitysluonnoksen perusteella olevan tulkittavissa, että nykyisin voimassa oleva talousarvioasetuksen 68 a ja 68 b §:n sääntely jäisi muutettujen asetuksenantovaltuuksien myötä voimaan myös siltä osin kuin asetuksenantovaltuutus ehdotetaan esityksessä siirrettäväksi valtioneuvostolakiin. Kanslia kuitenkin huomauttaa, että kyseessä olisi lakiteknisesti jokseenkin poikkeuksellinen tilanne, koska pääosin VM:n toimialaan kuuluvaan säädökseen (talousarvioasetus) sisältyisi jatkossa yksittäisiä säännöksiä, joita koskeva asetuksenantovaltuus sisältyisi toisen ministeriön hallinnonalalle kuuluvaan lainsäädäntöön (valtioneuvostolaki).

Mikäli tulkinta olisi se, että talousarvioasetukseen sisältyvät nykyiset säännökset eivät voisi jäädä voimaan asetuksenantovaltuuden siirtyessä valtioneuvostolakiin, tulee vuosikertomusta koskeva asetuksentasoinen sääntely antaa uudelleen siten, että se tulee voimaan 1.1.2025. Vaihtoehtoisesti uusi asetus voitaisiin antaa myös myöhemmin, mikäli nykyisen talousarvioasetuksen sääntelyn voidaan katsoa jäävän voimaan valtioneuvostolakiin lisättävän uuden asetuksenantovaltuuden nojalla.

Valtio-omisteisia yhtiöitä koskevat laskelmat

Talousarvioasetuksen 68 a §:n 1 momentin 4 kohdan muutoksella hallituksen vuosikertomukseen ehdotetaan lisättäväksi valtiokonsernin tuottoja ja kuluja sekä varallisuusasemaa kuvaavat laskelmat, joissa valtiontalouden yhdistelyihin laskelmiin yhdisteltäisiin valtioenemmistöiset yhtiöt ja valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa tarkoitettut valtion osakkuusyhtiöt pääomaosuus- tai sitä vastaavalla menetelmällä. Asetuksen perustelumuiiston mukaan laskelmat laatisi Valtiokonttori.

Valtioneuvoston kanslia toteaa ehdotuksen tarkoittavan sitä, että johtopäätösten tekemiseksi valtio-omisteisten yhtiöiden tietoja analysoidaisiin tältä osin sekä Valtiokonttorissa että valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolla. Valtioneuvoston kanslia huomauttaa, että asetuksen perustelut ja vaikutusarvioinnit ovat tältä osin varsin niukat. Perusteluissa tulisi kuvata menettelyitä tarkemmin, esimerkiksi sen osalta, miten arvostusratkaisut on tarkoitus tehdä ja miten Valtiokonttori tekee yhteistyötä omistajaohjauksesta vastaavien ministeriöiden kanssa ja varmistaa tehokkuuden valtiokonsernin tasolla myös laskelmista tehtävien johtopäätösten osalta.

Hallituksen vuosikertomuksen liite 4 sisältää jo nyt kattavasti tietoa valtio-omisteisistä yhtiöistä. Laskelmien tulkinnessa on tärkeää huomioida, että valtio-omisteiset yhtiöt ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä ja niiden omistajaohjauksessa noudatetaan osakeyhtiölakia ja hyvää hallintotapaa sekä näiden mukaisia omistajan, hallituksen ja toimivan johdon vastuita. Yhtiöissä on myös muita omistajia ja osa niistä on pörssilistattuja.

Valtioneuvoston kanslia kiinnittää huomiota myös ehdotetun 68 a §:n 1 momentin 4 kohdan sanamuotoon. Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa (1368/2007, omistajaohjauslaki) määritellään valtioenemmistöinen yhtiö ja valtion osakkuusyhtiö (2 §). Valtioneuvoston kanslia katsoo, että viittausta omistajaohjauslakiin tulisi käyttää sekä valtioenemmistöisen yhtiön että valtion osakkuusyhtiön osalta. Vaihtoehtoisesti näistä voitaisiin käyttää myös yhteistä käsitettä ja viitata omistajaohjauslaissa tarkoitettuihin valtio-omisteisiin yhtiöihin.

Määräyksenantovaltuuden osoittaminen valtioneuvostolle

Valtioneuvoston kanslia kiinnittää huomiota esitysluonnokseen sisältyviin säännöksiin, joissa ehdotetaan rinnakkaista määräyksenantovaltaa valtioneuvostolle ja valtiovarainministeriölle (talousarviolaki 10 a, 10 b ja 12 §). Perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista säädetään tarkemmin lailla. Valtioneuvostolain 12 §:n 2 momentissa luetteloidaan yleisistunnossa ratkaistavia asioita. Momentin toisen virkkeen mukaan yleisistunnossa ratkaistavista asioista säädetään perustuslaissa, laissa tai valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvostolain 12 §:n 3 momentin mukaan muut kuin 2 momentissa tarkoitettut valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan ministeriössä.

Valtioneuvostolain 14 §:n 1 momentin mukaan ministeriön päätettäväksi kuuluva asia on yksittäistapauksessa siirrettävä yleisistunnossa ratkaistavaksi, jos sen katsotaan olevan niin laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä, että se olisi ratkaistava yleisistunnossa. Valtioneuvoston ohjesäännössä säädetään valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavista asioista. Ohjesäännön 4 §:ssä luetteloidaan valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistaviksi säädettyjä taloudellisia asioita. Ohjesäännön 6 §:ssä puolestaan säädetään valtioneuvoston ratkaistaviksi laissa tai asetuksessa säädettyt asiat, jotka valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee.

Talousarviolain 10 b §:ään ehdotetun säännöksen mukaan valtioneuvosto voisi antaa yleisiä määräyksiä talousarvion soveltamisesta. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että talousarvion soveltamista koskevilla valtioneuvoston yleisillä määräyksillä tarkoitettaisiin erityisesti valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa (*huom. kyseinen säännös sisältää vain yhden momentin*) tarkoitettuja valtioneuvoston antamia talousarvion yleisiä soveltamismääräyksiä. Tältä osin ehdotettu säännös valtioneuvostolle osoitettavan toimivallan osalta vaikuttaa selkeältä. Sen sijaan valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön rinnakkaisten määräyksenantovaltuuksien (10 a, 10 b ja 12 §) osalta ei esitysluonnoksen perusteluissa ole tarkemmin kuvattu, millä perusteilla toimivalta jakautuisi valtioneuvoston yleisistunnon ja valtiovarainministeriön välillä. Perusteluissa ei ole myöskään kuvattu, onko valtioneuvoston yleisistunto mahdollisesti antanut jotain kyseisiin määräyksenantovaltuuksiin perustuvia määräyksiä.

Valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, miksi valtioneuvostolle ja valtiovarainministeriölle ehdotetaan rinnakkaista määräyksenantotoimivaltaa. Esitystä tulisi tältä osin selkeyttää tuomalla perusteluihin esimerkkejä, missä tilanteissa valtioneuvoston yleisistunnon toimivallan käyttäminen olisi perusteltua ja missä tilanteissa valtiovarainministeriön. Sana "valtioneuvosto" voi tarkoittaa sekä valtioneuvoston yleisistuntoa että ministeriötä. Toimivallanjako näiden välillä perustuu sääntelyyn, jota on kuvattu edellä tässä lausunnossa. Vaikuttaa siltä, että toivottu oikeustila saataisiin aikaan myös säädösteknisesti selkeämmällä ratkaisulla, jossa määräyksenantovaltuus säädettäisiin yksinomaan valtiovarainministeriölle. Valtiovarainministeriö voisi yksittäistapauksissa tuoda asiat valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistaviksi, mikäli asian katsotaan olevan laajakantoinen tai periaatteellisesti tärkeä (PL 67 §, valtioneuvostolaki 14 §).

Huomionarvoista on myös, että valtioneuvoston yleisistunto ei tyypillisesti anna *määräyksiä*, vaikka sillä perustuslain yleistuomivallan nojalla tällainen toimivalta olisikin. Esimerkiksi talousarviolakia koskevan lakiehdotuksen 12 §:ssä ei vaikuta perustellulta säätää valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta ja sen lisäksi vielä valtioneuvoston mahdollisuudesta antaa asetusta tarkentavia määräyksiä. Selkeimmältä vaikuttaisi, että valtioneuvostolle (yleisistunnolle) säädettäisiin toimivalta ainoastaan asetusten antamiseen. Valtiovarainministeriölle ja tarvittaessa muille ministeriöille puolestaan säädettäisiin toimivalta määräysten antamiseen teknisluonteisemmista seikoista.

Perustelut siirrettävien ja kumottavien asetuksen- ja määräystenantovaltuuksien osalta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan siirrettäväksi Valtiokonttorin määräyksenantovaltuudet asetuksesta lain tasolle ja koottavaksi ne talousarviolain 24 c §:ään. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pykälään siirrettäisiin erät nykyisin talousarvioasetuksessa olevat määräyksenantovaltuudet, jotka vastaavasti kumottaisiin asetuksesta. Esitysluonnoksen perusteluissa tai asetusmuistiolounnoksessa ei ole kuitenkaan kovin yksityiskohtaisesti todettu, miltä osin kumottavat määräyksenantovaltuudet siirretään uuteen 24 c §:ää ja miltä osin ne mahdollisesti vain kumotaan. Tämä ei ole yksiselitteisesti pääteltävissä myöskään ehdotetusta 24 c §:stä, sillä säännöksen sanamuoto poikkeaa osin merkittävästi voimassa olevaan talousarvioasetukseen sisältyvistä määräyksenantovaltuuksista. Hallituksen esityksen perusteluita ja asetuksen perustelumustiota olisikin tarpeen tarkentaa

tältä osin. Lakiehdotukseen ei esimerkiksi vaikuttaisi sisältyvän voimassa olevan talousarvioasetuksen 69 b §:n 5 momenttia vastaavaa määräyksenantovaltuutta kirjanpitoyksikön taloussäännön sisällöstä ja laatimisesta.

Asetuksen perustelumuioston osio asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksiin liittyvistä muutoksista on varsin niukka, sillä siinä pääosin vain luetteloidaan muutettavaksi tai kumottavaksi ehdotettavat säännökset. Tämä vaikeuttaa sen todentamista, miltä osin ja missä muodossa kyseiset säännökset ehdotetaan siirrettäväksi talousarviolakiin. Myöskään hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa ei ole kaikilta osin todettu, mitä aiempia asetukseen sisältyneitä säännöksiä ehdotettujen uusien asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksien on tarkoitus kattaa. Esityksen ymmärrettävyyttä parantaisi, mikäli asetuksen perustelumuiostioon lisättäisiin esimerkiksi säännöskohtaiset perustelut tai muulla tavalla pykäläkohtaisesti yksilöitäisiin, miksi kukin pykälä muutetaan tai kumotaan ja missä säädetään vastaavasta asetuksen- tai määräyksenantovaltuudesta jatkossa.

Suhde perustuslakiin

Esitysluonnoksen jakso 10 *Suhde perustuslakiin ja sääätämisjärjestys* vaikuttaa varsin niukalta. Valtioneuvoston kanslia toteaa, että jaksossa olisi tarpeellista noteerata hallituksen vuosikertomukseen liittyvä perustuslain sääntely sekä edellä tässä lausunnossa todettu perustuslakivaliokunnan mietinnössään ilmaisema kanta toimivallan määräytymisestä valtioneuvoston kanslian ja valtiovarainministeriön välillä. Lisäksi jaksossa olisi perusteltua arvioida ehdotettujen asetuksen- ja määräyksenantovaltuuksien perustuslain mukaisuutta sekä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

Muut huomiot yksittäisistä säännöksistä

Valtioneuvoston kanslia kiinnittää huomiota talousarviolain 10 b §:n 2 momenttiin ehdotetun määräyksenantovaltuuden sanamuotoon ja pohtii, kattaako ”toimeenpano ja seuranta” myös tulostavoitteet, kuten perusteluissa on todettu, vai tulisiko tämä erikseen huomioida säännöksen sanamuodossa.

Talousarviolain 21 §:ään ehdotettu muutos keventää hallinnollista taakkaa ja on kannatettava. Valtioneuvoston kanslian kirjanpitoyksikön osalta ehdotettu muutos merkitsisi sitä, että valtioneuvoston kanslian kirjanpitoyksikköön kuuluvan oikeuskanslerinviraston ei jatkossa tarvitsisi vahvistaa erillistä toimintakertomusta, vaan se voitaisiin suoraan liittää valtioneuvoston kanslian kirjanpitoyksikön toimintakertomukseen.

Talousarviolain 26 §:n 3 momentin sanamuodossa tulisi mahdollisesti huomioida myös valtioneuvoston antamat määräykset, eli voidaanko myös niistä antaa virastotasolla tarkentavia määräyksiä.

Alivaltiosihteeri

Timo Lankinen

Hallitusneuvos

Piritta Sirvio

Jakelu

VM Valtiovarainministeriö

VN/2738/2024-VNK-6

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: