

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2002 vp

Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2000

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä huhtikuuta 2001 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen toimenpiteistään vuonna 2000 antaman kertomuksen (K 5/2001 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muut erikoisvaliokunnat kuin ulkoasiainvaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnon. Lausunnot ovat tämän

mietinnön liitteinä (VaVL 12/2001 vp, HaVL 10/2001 vp, LaVL 8/2001 vp, LiVL 14/2001 vp, MmVL 15/2001 vp, PuVL 1/2001 vp, SiVL 6/2001 vp, StVL 5/2001 vp, TaVL 8/2001 vp, TuVL 2/2001 vp, TyVL 8/2001 vp ja YmVL 8/2001 vp).

Viitetieto

Ulkoasiainvaliokunta on antanut asiasta mietinnön (UaVM 8/2001 vp).

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunnan kannanottojen käsittely

Erikoisvaliokuntakäsittelyn tarkoitus

Hallituksen toimenpidekertomuksen rakennetta muutettiin vuoden 1998 alusta lukien. Toimenpidekertomus on kolmiosainen. Ensimmäisenä on yleinen osa, jossa on lyhyt selostus hallituksen ohjelman toimeenpanosta ja hallituksen EU-politiikasta sekä yleiskatsaus kunkin ministeriön toimintaan. Toisen osan muodostaa ulko- ja turvallisuuspoliittinen katsaus. Kolmannessa osassa selostetaan ministeriöittäin hallituksen toimenpiteet valtiopäiväpäätösten johdosta.

Uudessa eduskunnan työjärjestyksessä säilytettiin hallituksen toimenpidekertomuksen se erityisasema eduskuntakäsittelyssä, että kaksi

valiokuntaa, perustuslakivaliokunta ja ulkoasiainvaliokunta laativat kumpikin mietinnön täysistunnolle kertomuksen johdosta. Työjärjestyksen 32 §:n 4 momentin perusteella ulkoasiainvaliokunta käsittelee kertomuksen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevilta ja perustuslakivaliokunta muilta osin. Muut pysyvät erikoisvaliokunnat antavat kertomuksesta lausuntonsa perustuslakivaliokunnalle.

Toimenpidekertomuksen käsittelyssä erikoisvaliokunnat ovat vakiintuneena pidetyn käytännön perusteella voineet ottaa esille erityisteemoja, joiden käsittelemistä ne ovat syystä tai toisesta pitäneet tarpeellisena. Lisäksi jo usean vuoden ajan on kertomuksen valiokuntakäsittelyssä pyritty tarkastelemaan eduskunnan lausumiin perustuvien hallituksen toimenpiteiden asianmukaisuutta ja riittävyttä. Hallituksen toimenpidekertomuksessa esimerkiksi selostetaan niitä

toimenpiteitä, joihin asianomaisissa ministeriöissä on ryhdytty lausumien johdosta, tai myös syyt siihen ilmoittaen ehdotetaan, ettei jokin lausuma anna aihetta enää toimenpiteisiin hallituksen taholta. Erikoisvaliokuntien tehtävänä kertomusta käsitellessään on arvioida toimialansa osalta, voidaanko hallituksen kanta hyväksyä. Tämän eduskunnan lausumiin kohdistuvan seurantatehtävän hoitaminen on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kullekin valiokunnalle kuuluva vähimmäisvaatimus hallituksen kertomusta käsiteltäessä.

Perustuslakivaliokunnan mietintöihin pohjautuvat eduskunnan lausumat

Perustuslakiuudistukseen liitetyt lausumat. Hallituksen esitykseen HE 1/1998 vp liitetty ensimmäinen lausuma (s. 146) koskee suhteellisuuden toteutumisessa eduskuntavaaleissa olevien ongelmien selvittämistä ja vaalilainsäädännön muutosten valmistelua tarvittaessa suhteellisuuden vahvistamiseksi ja poliittisen kentän pirstoutumisen ehkäisemiseksi. Hallituksen esityksen HE 48/1998 vp johdosta hyväksyttiin samanlainen lausuma (s. 147).

Kertomuksesta ilmenee, että oikeusministeriö on kertomusvuoden aikana asettanut asiaa varten toimikunnan, jonka määräaika päättyi 30.4.2001. Tämä vaalilakitoimikunta 2000 ei päässyt yksimielisyyteen siitä, minkä mallin avulla suhteellisuuden parantaminen tulisi toteuttaa. Valiokunta pitää asianmukaisena, että hallituksen kertomuksessa selostetaan myös jatkossa näihin lausumiin liittyviä toimenpiteitä.

Samaan hallituksen esitykseen liitetty toinen lausuma (s. 118—119) kohdistuu selvityksen laatimiseen ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamisesta. Kertomukseen otetun selostuksen mukaan oikeusministeriö on esittänyt, että ministeriöiden poliittisen johtamisjärjestelmän kehittämismahdollisuudet valtiosihteerijärjestelmän osalta selvitettäisiin valtioneuvostoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. Valtioneuvoston kanslia puolestaan ilmoittaa ryhtyneensä toimenpiteisiin valtioneuvostosta annetun lain uudistamiseksi. Tämä uudistustyö joudutaan yhteensovittamaan valtio-

varainministeriön aloittaman keskushallinnon uudistushankkeen kanssa, sillä myös siinä on tarkoitus selvittää valtioneuvoston toimintaan, pääministerin asemaan ja ministeriöiden johtamiseen liittyviä seikkoja. Valiokunta pitää asianmukaisena, että hallituksen kertomuksessa selostetaan jatkossa tähän lausumaan liittyviä toimenpiteitä.

Kyseiseen hallituksen esitykseen liitetty kolmas lausuma (s. 118—119) koskee sellaisen lainvalmistelukäytännön omaksumista, jossa lakiesityksissä osoitetaan ministeriön toimivaltaisuus mainitsemalla ministeriö nimeltä eikä epäselvällä käsitteellä "asianomainen ministeriö". Lausuman mukaan lakien nykyiset tämän käsitteen varaan rakentuvat kohdat on tarkennettava sopivissa yhteyksissä.

Kertomuksessa selostetaan asianmukaisesti, kuinka perustuslakivaliokunta on huomauttanut siitä, että valtioneuvoston vuonna 1999 tekemät asiaa koskevan lainvalmisteluohjeen muutokset eivät vastaa hyvin eduskunnan lausuman henkeä, ja katsonut, että valtioneuvoston on syytä tarkistaa antamaansa lainvalmisteluohjetta. Selostuksen mukaan valtioneuvoston kanslia valmisteleekin lainvalmisteluohjeen tarkistuksen hallituksen käsittelyä varten. Valiokunta pitää asianmukaisena, että hallituksen kertomuksessa selostetaan jatkossa tähänkin lausumaan liittyviä toimenpiteitä.

Vaalirahoitus. Valiokunta yhtyy kertomuksessa (s. 147) selostetuista syistä siinä ilmaistuun käsitykseen, että asia ei anna enää aihetta toimenpiteisiin.

Säädöskokoelma ja säädöstietopankki. Hallituksen esitykseen HE 174/1999 vp liitetyn lausuman (s. 150—151) mukaan arvonlisäverolakia on tulkittava niin, että Suomen säädöskokoelmaa pidetään laissa tarkoitettuna verovapaana aikakauslehtenä. Toinen lausuma (s. 150—151) koskee arvonlisäverolain selkeyttämistä ja täydentämistä siten, että Suomen säädöskokoelma ja valtiopäiväasiakirjat ovat arvonlisäverosta vapaita painotuotteita.

Hallitus katsoo, ettei arvonlisäverolain 55 §:n verovapaussäännöstä voida laajentaa. Kun hallitus lisäksi toteaa, että asia ei siten anna aiheutta toimenpiteisiin, lienee ymmärrettävä, ettei hallituksen mielestä arvonlisäverolakia voida tulkita eikä selventää eduskunnan lausumassa tarkoitetulla tavalla.

Kuten hallitus ilmoittaa, arvonlisäverolain tulkinta kuuluu verotoimistoille ja tuomioistuimille. Käsillä olevassa asiassa on kysymys siitä, että eduskunta lausumassaan ilmaisi lain säätämisvaiheessa tulkintakannanoton, joka kaiken lisäksi vastasi hallituksen esityksen perusteluisa ilmaistua tulkintaa (HE 174/1999 vp, s. 27/II). Tällä tavoin lainsäädäntöehdotuksessa ja sen eduskuntakäsittelyssä sisällöltään samanlaisena syntyntä tulkintaa on yleisten tulkintaperiaatteiden valossa pidettävä hyvin kiistattomana.

Perustuslakivaliokunta ei hyväksy hallituksen käsitystä, että arvonlisäverolain selkeyttämistä ja täydentämistä tarkoittava eduskunnan lausuma ei anna aiheutta toimenpiteisiin. Hallituksen tulee arvioidessaan tätä lausumaa EU:n liittymissopimuksen näkökulmasta kiinnittää huomiota Suomen säädöskokoelman ja valtiopäiväasiakirjojen erityisluonteeseen. Asiaan liittyviä toimenpiteitä on välttämätöntä selostaa kertomuksessa jatkossakin.

Kolmas tähän hallituksen esitykseen liittyvä lausuma (s. 150—151) koskee Valtion säädöstietopankin täydentämistä lainvalmisteluasiakirjojen ja ajantasaisiin säädöstekestein. Kertomuksen toimenpideselostus on asianmukainen. Hallituksen kertomuksessa on vastaisuudessakin syytä selostaa lausumaan liittyviä jatkotoimenpiteitä.

Erikoisvaliokuntien lausunnot

Erikoisvaliokunnat ovat perustuslakivaliokunnalle antamissaan lausunnoissa yleensä arvioineet toimialansa osalta eduskunnan aikaisempia lausumia¹, minkä lisäksi joissakin lausunnoissa on käsitelty erityisteemoja. Muutaman valiokun-

nan lausunnossa on tarkasteltu sellaisiakin valiokunnan omaan toimialaan sinänsä kuuluvia lausumia, jotka pohjautuvat toisen valiokunnan mietintöön. Tällaisen menettelyn edellytyksenä on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan pidettävä sitä, että valiokunta saa alkuperäisen mietintövaliokunnan suostumuksen lausuman arvioimiseen. Valiokunta voi vaihtoehtoisesti saattaa oman kantansa lausumasta alkuperäisen mietintövaliokunnan tietoon ja harkittavaksi.

Lakivaliokunta on lausunnossaan (LaVL 8/2001 vp) ottanut esille tapauksen, jossa valiokunnan vuoden 1998 kertomuksen käsittelyssä ehdottamaa lausumaa ei ole jälkepäin käsitelty hallituksen toimenpidekertomuksessa. Kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan mietintöön hallituksen toimenpidekertomuksesta jo vakiintuneesti sisältyvän lausumaehdotuksen sanamuoto, on selvää, että tällainen lakivaliokunnan kertomuksen käsittelyn yhteydessä ehdottama lausuma olisi tullut selostaa uudessa toimenpidekertomuksessa. Kertomuksen laatimiskäytäntöä on saadun selvityksen mukaan sittemmin muutettu niin, että vastaavanlaiset lausumat tulevat otetuiksi uuteen kertomukseen.

Perustuslakivaliokunta ei ole käsitellyt yksityiskohtaisesti erikoisvaliokuntien lausumista esittämiä näkökohtia eikä muutoinkaan erikoisvaliokuntien lausuntoja. Perustuslakivaliokunta kuitenkin ehdottaa hyväksyttäväksi lausuman (*Valiokunnan lausumaehdotus*), jossa edellytetään hallituksen ottavan asianmukaisesti huomioon sekä tähän mietintöön että liitteinä oleviin lausuntoihin sisältyvät sellaiset eduskunnan aikaisempia lausumia koskevat huomautukset, jotka ovat tarkoitettut hallituksen huomioon otettaviksi, ja muitakin seikkoja koskevat lausumat, jotka vaativat hallituksen toimenpiteitä.

Päätösehdotus

Perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että tämä mietintö lähetetään tiedoksi hallitukselle ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

¹ Tämän kertomuksen käsittelyssä sivistysvaliokunta ei ole suorittanut tällaista tarkastelua.

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa asianmukaisesti huomioon sekä tähän mietintöön että liitteinä oleviin lau-

suntoihin sisältyvät sellaiset eduskunnan aikaisempia lausumia koskevat huomautukset ja muita seikkoja koskevat lausumat, jotka kohdistuvat hallitukseen.

Helsingissä 15 päivänä helmikuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

| | | |
|------|-------------------------|-------------------------|
| pj. | Paula Kokkonen /kok | Heli Paasio /sd |
| vpj. | Riitta Prusti /sd | Osmo Puhakka /kesk |
| jäs. | Esko Helle /vas | Pekka Ravi /kok |
| | Gunnar Jansson /r | Markku Rossi /kesk |
| | Jouko Jääskeläinen /kd | Petri Salo /kok |
| | Saara Karhu /sd | Ilkka Taipale /sd |
| | Johannes Leppänen /kesk | vjäs. Veijo Puhjo /vas. |
| | Pekka Nousiainen /kesk | |

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.