

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 6/2006 vp

Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2005

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä huhtikuuta 2006 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen toimenpidekertomuksen vuodelta 2005 (K 4/2006 vp). Toimenpidekertomuksen oheisaineistona on valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2006.

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muut erikoisvaliokunnat kuin ulkoasiainvaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnon. Lausunnot (VaVL 20/2006 vp, HaVL 26/2006 vp, LaVL 11/2006 vp, LiVL 8/2006 vp, MmVL 10/2006 vp, PuVL 4/2006 vp, SiVL 12/2006 vp, StVL 10/2006 vp, TaVL 21/2006 vp, TuVL 2/2006 vp, TyVL 8/2006 vp ja YmVL 25/2006 vp) ovat tämän mietinnön liitteinä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat toimenpidekertomuksen oheisaineistona olevasta kielilainsäädännön soveltamiskertomuksesta olleet kuultavina

- hallitusneuvos Paulina Tallroth, oikeusministeriö

- maaherra/landshövding Peter Lindbäck, Ahvenanmaan lääninhallitus / Länsstyrelsen på Åland
- kieliasiansihteeri Ellen Näkkäläjärvi, saamelaiskäräjät
- kieliasian neuvottelukunnan puheenjohtaja, maaherra Rauno Saari, kieliasian neuvottelukunta
- pääsihteeri/folktingssekreterare Christian Brandt, Svenska Finlands folkting
- varapuheenjohtaja Väinö Lindberg ja pääsihteeri Sarita Friman-Korpela, romaniasiain neuvottelukunta
- toiminnanjohtaja Liisa Kauppinen, yksikönpäällikkö Kaisa Alanne ja viittomakielentulkki Susanna Söderlund, Kuurojen Liitto ry
- toiminnanjohtaja Anna Leskinen, Suomen Venäjänkielisten Yhdistysten Liitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

- vähemmistöpuiteyleissopimuksen neuvoantavan komitean jäsen Gunnar Jansson, Euroopan neuvosto.

Viitetieto

Ulkoasiainvaliokunta antaa asiasta mietinnön ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevilta osin.

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.

Vuoden 2000 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 eduskunnan päätöksen perusteella kertomuksesta lausuntonsa perustuslakivaliokunnalle (PNE 1/1999 vp, s. 20/I).

Lausuntomenettelyllä on eri tarkoituksia. Kullekin valiokunnalle tarjoutuu näin mahdollisuus ottaa kantaa hallituksen toimenpiteisiin valiokunnan mietinnössään ehdottamien, eduskunnan hyväksymien lausumien johdosta. 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. Valiokunnat voivat lausuntomenettelyn avulla myös arvioida hallituksen toimintaa kertomusvuoden aikana valiokunnan toimialalla. Toimenpidekertomuksen käsittelyssä erikoisvaliokunnat voivat lisäksi vaikiituneena pidetyn käytännön perusteella ottaa esille erityisteemoja, joiden käsittelemistä ne ovat syystä tai toisesta pitäneet tarpeellisena.

Perustuslakivaliokunnan mietintöihin pohjautuvat lausumat

Eduskuntavaalien suhteellisuus. Hallituksen esitykseen HE 1/1998 vp liitetty lausuma (s. 137) 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. 138).

Hallitus piti toimenpidekertomuksessaan vuodelta 2002 esitetyillä perusteilla asiaa loppuun käsiteltynä tuolloin päättyneen vaalikauden osalta. Perustuslakivaliokunta katsoi kertomuksen tuolloisen selostuksen asianmukaiseksi, mutta piti kuitenkin tarpeellisena, että kertomuksessa myös jatkossa selostetaan näihin lausumiin liittyviä uusia toimenpiteitä.

Oikeusministeriö asetti 27.4.2004 toimikunnan selvittämään ja arvioimaan nykyisen vaalijärjestelmän toimivuutta äänestäjä-edustajasuhteen näkökulmasta sekä tekemään ehdotuksia vaalijärjestelmän vaihtoehtoisista kehittämistävoista. Toimikunnan tehtävänä oli selvittää mahdollisuuksia parantaa suhteellisuuden toteutusta eduskuntavaaleissa. Toimikunnan asettaminen oli osa pääministeri Matti Vanhasen hallituksen hallitusohjelmassa mainittua kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa. Toimikunta ei 7.6.2005 jättämässään mietinnössä katsonut voivansa tehdä ehdotuksia ongelman ratkaisemiseksi. Se kuitenkin ehdotti, että oikeusministeriö asettaisi uuden työryhmän selvittämään perusteellisesti muun ohella mahdollisuuksia pa-

rantaa poliittisen suhteellisuuden toteutumista erikokoisissa vaalipiireissä.

Toimenpidekertomuksessa on vastaisuudessakin aiheellista tehdä selkoa näihin lausumiin liittyvistä uusista toimenpiteistä.

Säädöskokoelma ja säädöstietopankki. Hallituksen esitykseen HE 174/1999 vp liitetyn lausuman (s. 138) mukaan arvonlisäverolakia on tulkittava niin, että Suomen säädöskokoelmaa pidetään laissa tarkoitettuna verovapaana aikakauslehtenä. Toinen lausuma koskee arvonlisäverolain selkeyttämistä ja täydentämistä siten, että Suomen säädöskokoelma ja valtiopäiväasiakirjat ovat arvonlisäverosta vapaita painotuotteita.

Hallitus ei pidä perusteltuna laajentaa tilattujen sanoma- ja aikakauslehtien verovapautta lainsäädäntöteitse. Perustuslakivaliokunta korosti hallituksen toimenpidekertomuksesta vuodelta 2001 antamassaan mietinnössä Suomen säädöskokoelman ja valtiopäiväasiakirjojen erityisluonnetta virallisjulkaisuina ja piti tästä syystä tarpeellisena vielä arvioida niiden arvonlisäverotuksellista asemaa. Valiokunta katsoi, että hallituksen piirissä tulee tehdä tällainen selvitys ja saattaa se tiedoksi valiokunnalle; valiokunta lisäksi piti näiden lausumien edelleen selostamista toimenpidekertomuksessa tarpeettomana, kunhan kyseinen selvitys on saatu (PeVM 12/2002 vp, s. 3/I). Valiokunta on toistanut tämän kantansa käsitellessään hallituksen toimenpidekertomusta vuodelta 2002 (PeVM 5/2003 vp, s. 2/II), vuodelta 2003 (PeVM 2/2005 vp, s. 2/II) ja vuodelta 2004 (PeVM 7/2005 vp, s. 2/II). Koska selvitystä ei ole vielä kukaan toimittanut valiokunnalle, on lausumista ja niihin liittyvistä toimenpiteistä tehtävä kertomuksessa vastaisuudessakin selkoa.

Ahvenanmaan itsehallinto. Hallituksen esitykseen HE 18/2002 vp liitetyn lausuman (s. 142) mukaan hallituksen tulee yhdessä Ahvenanmaan maakunnan kanssa selvittää kiireellisesti tarve muuttaa itsehallintolain säännöksiä presidentin veto-oikeuden käyttämisen perusteista siltä osin kuin kysymys on maakuntalakien suh-

teesta kansainvälisten sopimusten ja EY:n säädösten asettamiin vaatimuksiin ja että hallitus antaa itsehallintolain muuttamisesta tältä osin esityksen. Samaan hallituksen esitykseen liittyvän toisen lausuman mukaan hallituksen tulee selvittää tarve ja mahdollisuudet siirtää itsehallintolain 19 §:ssä säädetyn erityistehtävän hoitaminen korkeimmalta oikeudelta muulle riippumattomalle lainkäyttöelimelle.

Oikeusministeriö on käynyt lausuman johdosta keskusteluja Ahvenanmaan maakunnan maakuntahallituksen kanssa. Hallituksen käsityksen mukaan nykyinen järjestelmä on toiminut pääosin tyydyttävästi. Järjestelmän muuttamiseen liittyy periaatteellisesti tärkeitä valtiosääntöoikeudellisia ja Ahvenanmaan itsehallinnon perusteisiin liittyviä kysymyksiä. Tarvetta kiireellisiin uudistuksiin ei hallituksen mielestä ole eikä uudistuksiin voida ryhtyä ilman perusteellista selvitystä. Oikeusministeriö on siksi tilannut selvityksen ulkopuoliselta asiantuntijalta. Selvitys on valmistunut marraskuussa 2005. Hallituksen on tarkoitus selvityksen pohjalta jatkaa keskusteluja maakunnan hallituksen kanssa mahdollisuuksista itsehallintolain muuttamiseksi eduskunnan edellyttämällä tavalla.

Valiokunta pitää tehtyä selvitystä sinänsä riittävänä. Hallituksen on kuitenkin myös vastaisuudessa tehtävä kertomuksessa selkoa lausumiin liittyvistä uusista toimenpiteistä.

Juhlapyhiä koskeva erityissääntely. Hallituksen esitykseen HE 249/2001 vp liitetystä lausumassa (s. 155) eduskunta edellytti hallituksen selvittävän, millaisia juhlapyhiä koskevaa erityissääntelyä tarvitaan perusoikeussäännöksistä muodostuvat lähtökohdat huomioon ottaen.

Kertomuksessa todetaan juhlapyhänsääntelyn ulottuvan useamman ministeriön toimialalle. Kysymys on erityisesti yleisötilaisuuksiin kohdistuvan sääntelyn suhteesta majoitus- ja ravitsemisliikkeiden aukioloaikoihin. Mainittua liiketoimintaa koskeva uusi laki (308/2006) on tullut voimaan lokakuun alussa 2006. Laki ei sisällä erityissäännöksiä majoitus- tai ravitsemisliikkeiden aukioloajoista juhlapyhinä.

Eduskunnan lausumassa edellytetty selvitystyö on hallituksen mielestä tarkoituksenmukaista käynnistää vasta uuden lainsäädännön tultua voimaan ja kun on saatu pidemmältä ajalta kokemuksia kokoontumislain ns. huvikieltosäännöksen kumoamisen vaikutuksista.

Toimenpidekertomuksen selostus on asianmukainen. Kertomuksessa on kuitenkin aiheellista tehdä vastaisuudessaakin selkoa lausumaan liittyvistä toimenpiteistä.

Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2006

Valtioneuvosto antaa kielilain 37 §:n mukaan vaalikausittain eduskunnalle hallituksen toimenpidekertomuksen oheisaineistona käytettäväksi kertomuksen kielilainsäädännön soveltamisesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta sekä tarpeen mukaan muistakin kielioloista. Kertomuksessa tulee käsitellä suomen ja ruotsin kielen lisäksi ainakin saamen kieltä, romanikieltä ja viittomakieltä.

Käsiteltävänä oleva kielikertomus on lajissaan ensimmäinen. Siinä tehdään perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta selkoa ennen muuta vuoden 2004 alussa voimaan tulleen kielilain ja siihen liittyvän muun kielilainsäädännön soveltamisesta. Kertomus sisältää perustuslakivaliokunnan aiemman kannan (PeVM 9/2002 vp, s. 6/I) mukaisesti yleisemminkin tietoja kielioloista Suomessa, ja siinä käsitellään muitakin kuin kielilain 37 §:ssä nimenomaisesti mainittuja kieliä. Kansallis- ja saamen kielten sekä romani- ja viittomakielen lisäksi kertomuksessa tarkastellaan kielioloja venäjän, viron, englannin, somalin, tataarin ja jiddisin kielen kannalta. Kertomus antaa kielioloista käytävän keskustelun tarpeisiin hyvän yleiskuvan Suomen kielioloista.

Kertomus on rakenteeltaan selkeä. Kieliolojen kuvaamiseen keskittyvää jaksoa seuraavassa luvussa tehdään selkoa kielilainsäädännön soveltamisesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Valtion ja kuntien hallinnon toimenpiteiden lisäksi kertomuksessa on aivan oikein otettu tarkastelun kohteiksi kielelliset oikeudet

sosiaali- ja terveydenhuollossa, opetus- ja sivistystoimessa sekä muiden kuin viranomaisten toiminnassa. Kertomuksen viimeinen luku sisältää päätelmiä samoin kuin toimenpide-ehdotuksia kieliolojen kehittämiseksi.

Kertomus on tärkeä apuväline seurattaessa kieliolojen kehitystä ja kielellisten oikeuksien toteutumista. Kertomus sisältää tietoja päätöksenteon ja toiminnan pohjaksi samalla kun kertomuksen valmistelu ja käsittely itsessään muodostavat säännönmukaisen ja järjestyneen tavan keskustella kielioloista. Näistäkin syistä on tärkeää, että kertomusta vastaisuudessaakin valmisteltaessa ollaan yhteydessä kielivähemmistöjä edustaviin toimielimiin ja järjestöihin (PeVM 9/2002 vp, s. 6/I).

Kertomusta laadittaessa on ymmärrettävästi ollut käytettävissä vasta vähän kokemuksia vuoden 2004 alussa voimaan tulleen kielilainsäädännön soveltamisesta. Seuraava kielikertomus annetaan eduskunnalle vuonna 2009 eli perustuslakivaliokunnan aiemman kannan mukaisesti vaalikauden kolmansien valtiopäivien aikana (PeVM 9/2002 vp, s. 6/I).

Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto toteuttaa kertomuksessa selostetut toimenpiteet ja selvitykset. Erityisesti tulee selvittää kansalliskielten opetuksen riittävyyttä kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta. Lisäksi on tarpeen selvittää uhanalaisten saamen kielten samoin kuin romani- ja viittomakielen todellista tilannetta yhteiskunnan eri sektoreilla.

Erikoisvaliokuntien lausunnot

Erikoisvaliokunnat ovat perustuslakivaliokunnalle antamissaan lausunnoissa yleensä arvioineet toimialansa osalta eduskunnan aikaisempia lausumia. Joissakin lausunnoissa on lisäksi käsitelty erityisteemoja. 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 tarkoitetut hallituksen huomioon otettaviksi, ja muitakin seikkoja koskevat lausumat, jotka vaativat hallituksen toimenpiteitä.

Päätösehdotus

Perustuslakivaliokunta ehdottaa,

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus ottaa asianmukaisesti huomioon sekä tähän mietintöön että liitteinä oleviin lausuntoihin sisältyvät sellaiset eduskunnan aikaisempia lausumia koskevat huomautukset ja muita seikkoja koskevat lausumat, jotka kohdistuvat hallitukseen.

Helsingissä 21 päivänä syyskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Arja Alho /sd
jäs. Heidi Hautala /vihr
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas

Klaus Pentti /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.