

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 7/2007 vp

Hallituksen toimenpidekertomus vuodelta 2006

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä huhtikuuta 2007 lähettänyt hallituksen toimenpidekertomuksen vuodelta 2006 (K 4/2007 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan ja ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevilta osilta ulkoasiainvaliokuntaan sekä samalla määrännyt, että muiden erikoisvaliokuntien on annettava asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalle.

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muut erikoisvaliokunnat kuin ulkoasiainvaliokunta ovat an-

taneet asiasta lausunnon. Lausunnot (VaVL 1/2007 vp, HaVL 9/2007 vp, LaVL 9/2007 vp, LiVL 2/2007 vp, MmVL 7/2007 vp, PuVL 1/2007 vp, SiVL 3/2007 vp, StVL 4/2007 vp, TaVL 6/2007 vp, TuVL 2/2007 vp, TyVL 2/2007 vp ja YmVL 3/2007 vp) ovat tämän mietinnön liitteinä.

Viitetieto

Ulkoasiainvaliokunta on antanut asiasta mietinnön ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevilta osin (UaVM 1/2007 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.

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, eduskun-

nan 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 aiheutta 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 käsitelyssä erikoisvaliokunnat voivat lisäksi vaikiintuneena 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. 135) 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. 136).

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 kehittämistä-

voista. Toimikunnan tehtävänä oli selvittää mahdollisuuksia parantaa suhteellisuuden toteutumista eduskuntavaaleissa. Toimikunnan asettaminen oli osa pääministeri Matti Vanhasen I 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 parantaa poliittisen suhteellisuuden toteutumista erikokoisissa vaalipiireissä.

Hallitus päätti keväällä 2006 olla valmistelematta asiaa enempää tuolloisella vaalikaudella. Oikeusministeriön tuli kuitenkin laatia asiasta arviomuistio vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeen käytäviä hallitusneuvotteluja varten. Pääministeri Matti Vanhasen II hallitus uudistaa hallitusohjelmansa mukaan eduskuntavaalien järjestelmää siten, että suhteellinen vaalitapa voi toteutua mahdollisimman hyvin ja yhtäläisesti eri puolilla maata ja että myös eduskunnan alueellinen edustavuus voidaan mahdollisimman hyvin turvata. Vaalilainsäädäntöä on tarkoitus uudistaa nykyisen vaalipiirijärjestelmän pohjalta. Uudistuksen perustana on vaalialuejärjestelmä, joka kattaa koko Suomen ja pitää sisällään vaaliliittokiellon eduskuntavaaleissa. Oikeusministeriö on asettanut toimikunnan valmistelemaan uudistusta. Tavoitteena on, että uudistus on voimassa viimeistään vuoden 2015 eduskuntavaaleissa.

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

Säädöskokoelma ja säädöstietopankki. Hallituksen esitykseen HE 174/1999 vp liitetyn lausuman (s. 136) 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 tarpeellisenä vielä arvioida niiden arvonalisäverotuksellista 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), vuodelta 2004 (PeVM 7/2005 vp, s. 2/II) ja vuodelta 2005 (PeVM 6/2006 vp, s. 3/I).

Hallitus selvittää asiaa kertomuksessa (s. 137) arvonalisäverolainsäädännön ja Euroopan yhteisön oikeuden näkökulmista. Lausumia ei ole enää tarpeen selostaa toimenpidekertomuksessa.

Ahvenanmaan itsehallinto. Hallituksen esitykseen HE 18/2002 vp liitetyn lausuman (s. 138) mukaan hallituksen tulee yhdessä Ahvenanmaan maakunnan kanssa selvittää kiireellisesti tarve muuttaa itsehallintolain säännöksiä presidentin veto-oikeuden käyttämisen perusteista siltä osin kuin kysymys on maakuntalakien suhteesta kansainvälisten sopimusten ja EY:n säädösten asettamiin vaatimuksiin ja antaa itsehallintolain muuttamisesta tältä osin esitys. Samaa 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 valtiosääntö-

oikeudellisia ja Ahvenanmaan itsehallinnon perusteisiin liittyviä kysymyksiä. Tarvetta kiireellisiin uudistuksiin ei hallituksen mielestä ole eikä uudistuksiin voida ryhtyä ilman perusteellista selvitystä. Oikeusministeriö tilasi siksi selvityksen ulkopuoliselta asiantuntijalta. Selvitys on julkaistu maaliskuussa 2006 ja lähetetty lausunnolle Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle, Ahvenanmaan valtuuskunnalle, korkeimmalle oikeudelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille.

Hallitus pitää selvityksen ja saamiensa lausuntojen perusteella ongelmatilanteita siinä määrin harvinaisina ja epätodennäköisinä, etteivät ne puolla itsehallintojärjestelmän perustavanlaatuisista muutosta eduskunnan ensimmäisessä lausumassa esitetyllä tavalla. Tarvetta ei myöskään ole maakuntalakien lainsäädäntövalvontaan liittyvän valvontatehtävän siirtämiselle korkeimmalta oikeudelta jollekin muulle toimielimelle. Kustannus- ja tehokkuusnäkökohdakaan eivät puolla siirtoa. Hallituksen käsityksen mukaan lausumat eivät anna aihetta jatkotoimenpiteisiin.

Valiokunta pitää tehtyä selvitystä riittävänä. Jatkotoimenpiteet eivät ole tarpeellisia, eikä kertomuksessa ole enää tarpeen tehdä lausumien johdosta selkoa.

Juhlapyhiä koskeva erityissääntely. Hallituksen esitykseen HE 249/2001 vp liitetystä lausumassa (s. 154) eduskunta edellytti hallituksen selvittävän, millaista juhlapyhiä koskevaa erityissääntelyä tarvitaan perusoikeussäännöksistä muodostuvat lähtökohdat huomioon ottaen.

Kertomuksessa todetaan juhlapyhäsääntelyn ulottuvan useamman ministeriön toimialalle. Kysymys on erityisesti yleisötilaisuuksiin kohdistuvan sääntelyn suhteesta majoitus- ja ravitsemisliikkeiden aukioloaikoihin. Mainittua liiketoimintaa koskeva uusi lainsäädäntö (308—310/2006) on tullut voimaan lokakuun alussa 2006. Lainsäädäntöön ei sisälly erityissäännöksiä majoitus- tai ravitsemisliikkeiden aukioloajoista juhlapyhinä.

Eduskunnan lausumassa edellytetty selvitystyö on hallituksen mielestä tarkoituksenmukais-

ta käynnistää vasta, kun on saatu pidemmältä ajalta kokemuksia uuden sääntelyn ja kokoontumislain ns. huvikieltosäännöksen kumoamisen vaikutuksista.

Toimenpidekertomuksen selostus on asianmukainen. Kertomuksessa ei ole enää tarpeen tehdä selkoa lausumaan liittyvistä toimenpiteistä.

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.

Tulevaisuusvaliokunnan yleisluonteisen ja valtiosääntöoikeudellisesti sävyttyneen lausunnon johdosta perustuslakivaliokunta toteaa perustuslain ja sen kanssa läheisessä asiallisessa yhteydessä olevan lainsäädännön samoin kuin valtiosääntöisten käytäntöjen mahdollisen kehittämisen kuuluvan eduskunnan valiokuntalaitoksen sisällä perustuslakivaliokunnan toimialaan.

Perustuslakivaliokunta lisäksi huomauttaa siitä, että tulevaisuusvaliokunnan lausunnossa ei ole lainkaan arvioitu toimenpidekertomuksessa olevia hallituksen selvityksiä tulevaisuusvaliokunnan ehdotuksesta hyväksytyjen eduskunnan lausumien johdosta. Eduskunnan lausumiin kohdistuvan seurantatehtävän hoitaminen on — kuten perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut — kullekin valiokunnalle kuuluva vähimmäisvaatimus hallituksen toimenpidekertomusta käsiteltäessä.

Päätösehdotus

Perustuslakivaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton,

että eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta, mutta 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 4 päivänä joulukuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
jäs. Tuomo Hänninen /kesk
Ulla Karvo /kok
Elsi Katainen /kesk
Esko Kiviranta /kesk
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naclér /r
Mikaela Nylander /r

Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vas
Tapani Tölli /kesk
Tuulikki Ukkola /kok
Ilkka Viljanen /kok
Antti Vuolanne /sd
vjäs. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.