

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan valtiopäiväjärjestyksen muuttamista siten, että lakiehdotusten lepäämäänjättämismahdollisuudesta ja verolakien erityisestä sääätämisyjärjestyksestä luovuttaisiin. Ehdotus valtion menojen säästämistä koskevaksi laiksi, joka heikentäisi toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, voitaisiin kuitenkin edelleen jättää lepäämään. Tätä poikkeusta lukuun ottamatta eduskunnan enemmistö voisi säätää tavalliset lait ilman, että kolmasosan suuruinen vähemmistö, 67 kansanedustajaa, voisi kuten nykyisin viivyttää lakien lopullista hyväksymistä. Samalla poistettaisiin verolakien monimutkainen jako eri käsittelyjärjestyksestä vaativiin ryhmiin niin, että myös veroista säädettäisiin tavallisen lain käsittelyjärjestyksessä. Uudistus toteutettaisiin poistamalla valtiopäi-

väjärjestyksestä lähes kaikki lepäämäänjättämistä ja kaikki verolakien erityistä sääätämisyjärjestyksestä koskevat säännökset.

Uudistus jättäisi ennalleen ne määränemistösäännökset ja muut vastaavat erityissäännökset, jotka koskevat perustuslain muuttamista tai siitä poikkeamista, Ahvenanmaan itsehallintoa, kirkkolakia ja kansanedustajan palkkiota.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu, kuitenkin aikaisintaan 1 päivänä maaliskuuta 1992. Ennen lain voimaantuloa lepäämään jätetyt lakiehdotukset käsiteltäisiin kuitenkin lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaan.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
YLEISPERUSTELUT	3	3.2. Keskeiset muutosehdotukset	15
1. Nykyinen lepäämäänjättämissäännöstö	3	4. Esityksen vaikutukset	15
1.1. Säännösten tausta	3	4.1. Taloudelliset vaikutukset	15
1.2. Nykyinen säännöstö	3	4.1.1. Lepäämäänjättämissäännöstö	15
1.3. Käytäntö	5	4.1.2. Verolakien säätämistäjärjestys	16
1.4. Oikeusvertailevia näkökohtia	7	4.2. Hallinnolliset vaikutukset	16
1.5. Nykytilan arviointi	7	4.3. Vaikutukset poliittiseen järjestelmään	16
1.5.1. Tulkinnalliset ja menettelylliset vai- keudet	7	4.3.1. Lepäämäänjättämissäännöstö	16
1.5.2. Avoin lainsäädäntöä estävä vaiku- tus	8	4.3.2. Verolakien säätämistäjärjestys	17
1.5.3. Piilovaikutukset	8	4.4. Vaikutukset yksilöiden asemaan	17
1.5.4. Vaikutus parlamentaariseen järjes- telmään	9	4.4.1. Lepäämäänjättämissäännöstö	17
1.5.5. Vähemmistöä suojaava vaikutus ..	9	4.4.2. Verolakien säätämistäjärjestys	17
2. Nykyinen verolakien säätämistäjärjestys	10	5. Asian valmistelu	17
2.1. Säätämistäjärjestyksen kehitys	10	6. Riippuvuus muista esityksistä	18
2.2. Nykyinen säätämistäjärjestys	11	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	19
2.3. Käytäntö	11	1. Lakiehdotus	19
2.4. Oikeusvertailevia näkökohtia	12	2. Voimaantulo	21
2.5. Nykytilan arviointi	12	3. Säätämistäjärjestys	21
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset .	13	LAKITEKSTI	21
3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi	13	LIITE	23
3.1.1. Lepäämäänjättämissäännöstö	13	Rinnakkaisteksti	23
3.1.2. Verolakien säätämistäjärjestys	14		

YLEISPERUSTELUT

1. Nykyinen lepäämäänjättämissäännöstö

1.1. Säännöstön tausta

Lepäämäänjättämissäännöstö on peräisin vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksestä. Säännöstön arveltiin myötävaikuttavan siihen, ettei eduskunta säätäisi teknisesti epäkypsiä lakeja eikä lakeja, jotka perustuisivat eduskunnan pienen, tilapäisen enemmistön tahtoon. Lepäämäänjättämissäännöstöllä pyrittiin lieventämään siirtymistä nelikamarisista säätyvaltiopäivistä yleisellä ja yhtäläisellä äänioikeudella valittuun yksikamariseen eduskuntaan. Säännöstön tavoitteena oli luoda kaksikamarijärjestelmälle ominaisia hidasteita yksikamariseen eduskuntaan.

Venäjän vallan ajalta peräisin olevan valtiopäiväjärjestyksen uudistaminen tuli välttämättömäksi Suomen itsenäistyttyä. Monien vaiheiden jälkeen uusi, vieläkin voimassa oleva valtiopäiväjärjestys säädettiin vuonna 1928 eduskunta-aloitteen pohjalta. Silloisissa poliittisissa oloissa valtiopäiväjärjestyksen uudistamisen nimenomaiseksi tavoitteeksi asetettiin itsenäistymisen aiheuttamien välttämättömien muutosten kirjaaminen perustuslakiin. Syvällistä keskustelua lepäämäänjättämissäännöstöstä ei käyty.

Lepäämäänjättämissäännöstön uudistaminen oli 1970-luvulla esillä useaan otteeseen: valtiosääntökomiteassa (komiteamietintö 1974:27) ja sen mietinnöstä annetuissa lausunnoissa (komiteamietintö 1975:88) sekä määräenemmistötoimikunnassa (komiteamietintö 1978:10). Asian käsittely ei kuitenkaan johtanut lainsäädäntötoimiin.

Valtiosäännön tarkistamiskomiteassa (komiteamietintö 1983:49) päästiin vuonna 1983 yksimielisyyteen eräistä muutosehdotuksista lepäämäänjättämissäännöstöön. Mietinnön pohjalta laadittiin hallituksen esitys (hall. es. 254/1987 vp), jonka pohjalta eduskunta eräin muutoksin hyväksyi ja tasavallan presidentti vahvisti kesällä 1987 lain valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta (577/87). Lepäämäänjättämisaikaa lyhennettiin siten, että ehdotus tulee pääsäännön mukaan uudelleen käsiteltäväksi seuraavien varsinaisten valtiopäivien jälkeen pidettävillä varsinaisilla valtiopäivillä. Samalla lepäämäänjättämissäännöstöön tehtiin eräitä

muita lievennyksiä. Uudistuksen myötä luovutettiin yhdestä lepäämäänjättämissäännöstön keskeisestä perustelusta: lepäämään jättäminen ei enää merkinnyt vähemmistön oikeutta saattaa kiistanalainen lakiehdotus eduskuntavaaleissa punnittavaksi.

Vuoden 1987 uudistus on tärkein muutos lepäämäänjättämissäännöstöön. Vaikka säännöstöä on vuosien kuluessa muutenkin lievennetty, sen tosiasiallinen merkitys ei välttämättä ole heikentynyt. Säännöstön perusluonne on säilynyt ennallaan yli 85 vuotta.

Toisaalta on huomattava, että lepäämäänjättämissäännöstöä on muutettu nimenomaan lievempään suuntaan ja että muutoksia on ollut verrattain paljon. Viimeisin uudistushanke on eduskunnan helmikuussa 1991 lepäämään jätettäväksi hyväksymä ehdotus valtion menoja säästävien lakien eli niin sanottujen säästölakien lepäämäänjättämiskiellosta.

1.2. Nykyinen säännöstö

Perussäännös lakiehdotusten lepäämäänjättämisestä on valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa. Lakiehdotus jää lepäämään, jos ehdotusta lepäämäänjättämisestä kannattaa vähintään kolmasosa eduskunnan kaikista jäsenistä eli vähintään 67 kansanedustajaa. Säännös on sikäli poikkeuksellinen, että määräenemmistöt lasketaan yleensä äänestykseen osallistuneista edustajista. Lepäämään jättämisestä äänestetään vasta, jos lakiehdotus on kolmannessa käsittelyssä saavuttanut äänen enemmistön.

Vuosina 1907—1987 lakiehdotuksen jättämisen lepäämään siirsi lopullisen käsittelyn vaalien jälkeiseen eduskuntaan. Vuonna 1987 lepäämäänjättämisaikaa lyhennettiin siten, että lepäämään jätetty lakiehdotus tulee käsiteltäväksi seuraavien varsinaisten valtiopäivien jälkeen pidettävillä varsinaisilla valtiopäivillä. Ehdotuksen on siis levittävä yhdet varsinaiset valtiopäivät kokonaisuudessaan. Vaalikauden viimeisiltä varsinaisilta valtiopäiviltä jää ehdotus kuitenkin lepäämään vain vaalien yli, ja se tulee käsiteltäväksi ensimmäisillä vaalien jälkeisillä varsinaisilla valtiopäivillä.

Uudessa eduskuntakäsittelyssä lakiehdotusta voidaan muuttaa vain rajoitetusti. Vuosina 1907—1987 muuttamiskielto oli voimassa eh-

dottomana. Vuonna 1987 muuttamiskieltoa lievennettiin niin, että valtiopäiväjärjestyksen 73 §:n ilmaus ”muuttamattomana hyväksyttävä tai hylättävä” muutettiin muotoon ”asisisällöltään muuttamattomana hyväksyttävä tai hylättävä”. Uudistuksella pyrittiin lieventämään lepäämäänjättämisen lainsäädäntöä ehkäisevää vaikutusta. Muuttamiskielto on kuitenkin säilytetty ehdottomana Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta tai hyväksymistä vaativien lakiehdotusten osalta.

Lepäämään jätetyn lakiehdotuksen käsittely pannaan uudeelleen valtiopäiväjärjestyksen 73 §:n mukaan virdelleen niin sanottuna ainoan käsittelyn asiana niillä valtiopäivillä, joille se on jäänyt lepäämään. Asiasta päätetään yksinkertaisella enemmistöllä ilman uutta lepäämäänjättämismahdollisuutta. Lepäämään jätetty lakiehdotus voidaan paitsi hyväksyä tai hylätä myös todeta rauenneeksi, jos eduskunta on lepäämäänjättämispäätöksen jälkeen hyväksynyt samasta asiasta uuden lain (valtiopäiväjärjestyksen 74 §; 576/87). Raukamisen toteaa eduskunnan täysistunto puhemiesneuvoston esityksestä valtiopäivien alussa.

Lepäämäänjättämismahdollisuus koskee valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n sanamuodon mukaan vain lakiehdotuksia. Muuhun eduskunnan päätöksentekoon lepäämäänjättäminen ei ulotu. Vallitsevan tulkinnan mukaan lepäämään voidaan jättää kaikki ne lakiehdotukset, joille valtiopäiväjärjestyksessä ei ole erikseen säädetty muuta käsittelyjärjestystä. Eduskunkäytännössä ei ole hyväksytty eduskunnan puhemiehen 1930-luvulla esittämää tulkintasuositusta, jonka mukaan määräaikaiseksi tarkoitettua lakia ei saisi jättää lepäämään.

Lakiehdotusten lepäämäänjättämismahdollisuutta koskevasta pääsäännöstä on lukuisia poikkeuksia. Ensinnäkään valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n 1 momentin (1078/91) mukaan ehdotusta uudesta tai lisätystä verosta tai määräjaksiksi säädetyn veron jatkamisesta määrältään muuttamattomana ei voida jättää lepäämään. Lepäämäänjättämiskielto koskee vain valtion verotusta. Vallitsevan tulkinnan mukaan verolakiin lepäämäänjättämiskielto ulottuu lakiehdotuksiin, joissa verorasitusta joissakin suhteissa lisätään, vaikka kokonaisverorasitus vähenisi.

Verorasitusta joissakin suhteissa lisäävien lakien lepäämäänjättämiskiellon merkitystä rajoittaa se, että tällaisesta verolaista on päätettävä kahden kolmasosan enemmistöllä, jos laki

on tarkoitettu olemaan voimassa varainhoitovuotta pitemmän ajan. Siten vain yksivuotiset, verorasitusta joissakin suhteissa lisäävät lakiehdotukset voidaan käsitellä kokonaan ilman määräenemmistösäännöksiä.

Verolakien lepäämäänjättämiskielto on lepäämäänjättämistä koskevista poikkeuksista tärkein. Ilman sitä valtion talousarvion kattaminen saattaisi olla mahdotonta.

Toiseksi valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n mukaan ehdotusta Suomen ja ulkovanallan väliseen sopimukseen sisältyvien lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ei saa jättää lepäämään. Valtiosopimusten käsittelyyn liittyvä lepäämäänjättämiskielto koskee vain sellaisia lakeja, jotka ovat tarpeen sopimuksesta Suomelle aiheutuvien velvoitteiden voimaansaattamiseksi. Esimerkiksi vapaakauppasopimuksen edellyttämä määrälliset tuontirajoitukset kumoava laki kuuluu lepäämäänjättämiskiellon piiriin, mutta eivät lait, joilla pyritään hallitsemaan kaupan vapauttamisesta aiheutuvia talouselämän sopeutumisongelmia.

Kolmanneksi ehdotusta edustajanpalkkiota koskevaksi laiksi ei valtiopäiväjärjestyksen 70 §:n mukaan saa jättää lepäämään. Toisaalta tällainen lakiehdotus on hyväksyttävä kahden kolmasosan määräenemmistöllä. Säännöksen sanamuoto on vuodesta 1955 ollut joissain määrin harhaanjohtava. Silloin muutettiin valtiopäiväjärjestyksen 16 §:n 1 momenttia (209/55) niin, että valtiopäiväjärjestyksen 70 §:n mukaisella lailla säädetään vain edustajanpalkkion ja matkakustannusten perusteista.

Neljänneksi valtiopäiväjärjestyksen 71 §:n mukaan niin sanottuja kahden käsittelyn asioita ei voida jättää lepäämään. Niihin kohdistuvalla lepäämäänjättämiskiellolla ei kuitenkaan ole kohdetta. Kahden käsittelyn asiat eivät ole lainsäädäntöasioita, joten lepäämäänjättäminen olisi ilman erillistä kieltoaakin mahdotonta.

Viides lepäämäänjättämiskielto sisältyy valtiopäiväjärjestyksen 72 §:ään, jonka mukaan ylimääräisille valtiopäiville annettussa hallituksen esityksessä ehdotettua lakia ei saa jättää lepäämään. Valtiopäiväjärjestyksen uudistuksessa vuonna 1983 (278/83) ylimääräisten valtiopäivien koollekutsumismahdollisuutta supistettiin olennaisesti. Varsinaiset valtiopäivät jatkuvat yleensä seuraavien varsinaisten valtiopäivien kokoontumiseen. Vain säännönmukaisen vaalikauden viimeisillä valtiopäivillä tai eduskunnan tultua hajotetuksi eduskunta voi päättää lopettaa istuntonsa, jolloin ylimääräiset

valtiopäivät voitaisiin kutsua koolle. Ne eivät saa jatkua kauempaa kuin viimeiseen arkipäivään ennen seuraavien varsinaisten valtiopäivien alkamista.

Kuudenneksi valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 8 momentissa (237/79) kielletään jättämästä lepäämään lakiehdotusta sellaisen aiotun tai jo aloitetun virkamiesten tai toimiehtosopimuksen alaisten toimihenkilöiden työtaistelun kieltämiseksi, joka voi saattaa yhteiskunnan turvallisuuden tai yksilöiden hengen tai terveyden suojelemiseksi välttämättömät toiminnot vakaan häiriötilaan. Tämä lepäämäänjättämiskielto säädettiin virkaehtosopimuslainsäädännön yhteydessä vuonna 1970 ja sitä uudistettiin vuonna 1979.

Seitsemäs ja uusin lepäämäänjättämiskielto on peräisin vuodelta 1987. Silloin valtiopäiväjärjestykseen lisättiin 67 a §, jossa kielletään jättämästä lepäämään muun muassa ulkomaankaupan, hintojen ja palkkojen valvontaa ja säännöstelyä koskevia lakiehdotuksia. Edellytyksenä on, että lait on tarkoitettu olemaan voimassa enintään kaksi vuotta ja että kansantaloutta uhkaa vakava häiriö.

1.3. Käytäntö

Itsenäisyyden aikana lepäämäänjättämismahdollisuutta on käytetty tai yritetty käyttää useimmilla valtiopäivillä. Vain kolmilla rauhanaikaisilla valtiopäivillä ei ehdotettu yhtään lakiehdotusta lepäämään. Vuosina 1917—1990 lepäämäänjättämisestä on äänestetty kaikkiaan 418 kertaa. Vuosikeskiarvo on ollut 5,7 kertaa.

Suurimmillaan keskiarvo on ollut viime vuosikymmeninä. Vuosien 1966—1990 valtiopäivillä lepäämäänjättämiseen äänestettiin on ollut vuosittain keskimäärin 8,3. Lepäämäänjättämiseen äänestys on kohdistunut noin 4 %:iin eduskunnan enemmistön hyväksymistä lakiehdotuksista eli yhteen lakiehdotukseen 25:stä.

Lepäämäänjättäminen on onnistunut vuosien 1917—1990 valtiopäivillä kaikkiaan 113 kertaa. Vuosikeskiarvo on ollut 1,5 kertaa. Lepäämäänjätettyjen lakiehdotusten määrä on vuosikymmenestä toiseen siirryttyä laskenut. Vuosien 1987—1991 vaalikausi oli kuitenkin poikkeus. Silloin jätettiin lepäämään 11 lakiehdotusta eli vuosikeskiarvo oli 2,8 kertaa, kun sitä edeltävällä kaksikymmenvuotiskaudella vuosikeskiarvo oli 0,9 kertaa.

Vuosien 1966—1990 valtiopäivillä yksi la-

kiehdotus kahdesta sadasta on jätetty lepäämään. Lukumäärä viittaa siihen, että lepäämäänjättämissäännösten numeroissa laskettava vaikutus ei ole niin merkittävä kuin ehkä yleisesti on arveltu.

Päinvastoin kuin vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyä säädettyä arveltiin, lepäämäänjättämissäännöstöstä ei ole tullut keinoja huolehtia lakien teknisestä korkeatasoisuudesta. Lepäämäänjättämisyriyten kohteina ovat yleensä olleet poliittisesti kiistanalaiset lakiehdotukset. Joissakin tapauksissa kiistanalaisuus on koskenut periaatteellisia kysymyksiä, esimerkiksi alcohililainsäädäntöä ja puolustushallintoa. Tärkeimmän ryhmän muodostavat kuitenkin yhteiskunnan tulonjakoa koskevat asiat, joissa viivytyspyrkimysten syynä ovat tavallisesti taloudelliset eturistiriidat. Viime vuosikymmeninä lepäämäänjättämisen tärkeimmäksi kohteeksi ovat muodostuneet hyvinvointivaltioon liittyvät sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen asiat. Erityisen laajasti lepäämäänjättämissäännöstöä on käytetty säästölakeihin. Vuosina 1981—1990 lepäämäänjätetyistä 18 laeista 12 on ollut säästölakeja. Sen sijaan perinteisiä valtion tehtäviä koskevat lepäämäänjättämistapaukset ovat tulleet harvinaisimmiksi.

Yksivuotisia verolakeja koskeva lepäämäänjättämiskielto on ainoa lepäämäänjättämiskielto, jolla on ollut huomattava merkitys käytännön lainsäädäntötoiminnassa. Verolakiehdotuksia on ollut paljon, ja niihin on usein kohdistunut poliittisia erimielisyyksiä. Varsinkin tasavallan alkuvuosikymmeninä, kapeapohjaisten, nopeasti vaihtuvien hallitusten aikana, mahdollisuus säätää yksivuotisia verolakeja yksinkertaisella enemmistöllä oli välttämättömyys. Viimeisen 25 vuoden aikana hallitukset ovat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta olleet laajapohjaisia ja pitkäikäisiä, ja verolait on usein voitu säätää pysyviksi kahden kolmasosan enemmistöllä. Vuosina 1981—1990 käsiteltiin 142 ehdotusta yksivuotiseksi verolaksi.

Myös valtiosopimusten voimaansaattamislakeihin liittyvää lepäämäänjättämiskieltoa on kansainvälisen toiminnan kasvaessa sovellettu useasti. Voimaansaattamislakien osuus lainsäädännöstä suurenee jatkuvasti. Vuosina 1981—1990 säädettiin 127 valtiosopimuksen voimaansaattamislakia. Euroopan talusalueen ta koskevan sopimuksen ratifiointi saattaisi lisätä voimaansaattamislakien määrää entises-

Valtiosopimuksista on oltu yksimielisiä. Eduskunta on viimeksi kieltäytynyt hyväksymästä valtiosopimuksen vuonna 1927. Vaikka voimaansaattamislakien lepäämäänjättämiskiello olisi puuttunut valtiopäiväjärjestyksestä, ei ehkä yhtäkään voimaansaattamislakia olisi jätetty lepäämään toisen maailmansodan jälkeisenä aikana. Asetelma voi kuitenkin muuttua yhdentymiskehityksen myötä, kun valtiosopimuksilla järjestellään enenevästi sisäpolitiikan alaan perinteisesti kuuluneita kysymyksiä.

Edustajanpalkkiota koskevien lakiehdotusten lepäämäänjättämiskielloa on sovellettu kaikkiaan 34 kertaa. Tähän lepäämäänjättämiskielloon vaikutti valtiopäiväjärjestyksen 16 §:n 1 momentin muutos siten, että lepäämäänjättämiskiellon käyttökertojen vuosikeskiarvo laski 0,8:sta (vuosina 1928—1955) 0,3:een (vuosina 1956—1990). Vuosina 1981—1990 lepäämäänjättämiskielloa sovellettiin vain kaksi kertaa.

Ylimääräisiin valtiopäiviin liittyvää lepäämäänjättämiskielloa on sovellettu viisi kertaa vuoden 1928 jälkeen. Ylimääräiset valtiopäivät on vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen voimaoloaikana kutsuttu koolle vain kahdesti, vuosina 1932 ja 1935. Vuonna 1932 säädettiin viisi lakia lepäämäänjättämiskielloa soveltaen, mutta vuoden 1935 ylimääräisille valtiopäiville annettujen esitysten käsittely jäi kesken. Ylimääräisiin valtiopäiviin liittyvä lepäämäänjättämiskiello on tullut aikaisempaakin merkityksellömäksi, kun ylimääräisten valtiopäivien koollekutsumismahdollisuutta supistettiin olennaisesti valtiopäiväjärjestyksen uudistuksella vuonna 1983.

Virkamiesten ja eräiden toimihenkilöiden yhteiskuntavaarallisen työtaistelun kieltämistä koskevan lakiehdotuksen lepäämäänjättämiskielloa ei ole koskaan sovellettu. Sama koskee talouselämän säännöstelylakien lepäämäänjättämiskielloa ja kahden käsittelyn asioiden lepäämäänjättämiskielloa.

Yhteenvetona lepäämäänjättämiskielloista voidaan todeta, että kieltojen suuresta lukumäärästä huolimatta suurin osa laeista säädetään lepäämäänjättämismahdollisuuden alaisina. Vuosina 1981—1990 säädettiin 3 905 lakia. Niistä 3 325 olisi voitu jättää lepäämään. Jos lakien kokonaismäärästä vielä vähennetään perustuslainsäätämismahdollisuudessa säädetyt lait, 2/3:n enemmistöllä säädetyt pysyvät verolait ja kansanedustajan palkkioita koskevat lait, saadaan tulokseksi, että vain noin 7 % tavallisista

laeista on voitu hyväksyä enemmistöpäätöksellä ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta.

Lepäämäänjätettyjen lakiehdotusten jatkokesittelyä koskevista tutkimustuloksista tärkein on, että lepäämään jätetyistä lakiehdotuksista vain viidennes on hyväksytty vaalien jälkeisillä valtiopäivillä. Rauenneiksi on katsottu neljännes lakiehdotuksista ja hylätyiksi on tullut 56 % lakiehdotuksista. Rauenneiden ehdotusten ryhmään kuuluvat tapaukset, joissa eduskunta on hyväksynyt uuden lakiehdotuksen lepäämään jätetyn ehdotuksen sijaan. Tavallisesti hallitus on uudessa ehdotuksessa tehnyt oppositiolle sen verran myönnytyksiä, ettei oppositio ole äänestänyt uutta ehdotusta lepäämään. Tarkastelujakson kahtena viimeisenä vuosikymmenenä hylättyjen ehdotusten osuus on noussut 72 %:iin ja hyväksyttyjen osuus on laskenut 11 %:iin ja rauenneiden osuus 17 %:iin.

Edellä olevat tiedot lepäämään jätettyjen lakiehdotusten jatkokesittelystä koskevat vuosia 1917—1986. Vaalikauden 1987—1991 luvut eivät ole kokonaisuudessaan vielä käytettävissä, koska kaikista niillä lepäämään jätetyistä lakiehdotuksista ei vielä ole päätetty lopullisesti. Vuosien 1987—1989 valtiopäivillä raukesi viisi sekä hylättiin yksi ja hyväksyttiin yksi lakiehdotus. Rauenneita lakiehdotuksia on näinä kolmena vuotena ollut tavallista enemmän ja hylättyjä tavallista vähemmän, mutta ajanjakson lyhyiden vuoksi ei johtopäätöksiä voitane tehdä.

Lepäämään jättäminen on aina merkinnyt suurta todennäköisyyttä sille, että lakiehdotus tulee lopullisesti hylätyksi tai raukeaa. Viime vuosikymmeninä vain noin joka kymmenes lepäämään jätetty lakiehdotus on tullut hyväksytyksi. Lepäämäänjättämissäännöstö on käytännössä muodostunut vähemmistön vallaksi estää lainsäädäntöä, vaikka alunperin tarkoitettiin vain lykkäävää vaikutusta. Kehitykseen on vaikuttanut lyhyen aikaa voimassa oleviksi tarkoitettujen lakien määrän kasvu. Lainsäädäntö on muuttunut entistä suhdanneluonteisemmaksi, mikä on korostanut lepäämäänjättämisen lainsäädäntöä estävää vaikutusta.

On mahdollista, että vuonna 1987 säädetty ehdottoman muuttamiskiellon lievennys heikentää edellä kuvattua lepäämäänjättämisen lainsäädäntöä estävää vaikutusta. Toisen maailmansodan jälkeen lepäämäänjätetyistä lakiehdotuksista 22 eli noin kolmasosa hylättiin sen vuoksi, ettei lakiehdotusta vanhentuneen voimaantulosäännöksen vuoksi olisi voitu sovel-

taa. Näistä lakiehdotuksista ilmeisesti suurin osa olisi nykyisin voitu hyväksyä, sillä ehdotoman muuttamiskiellon vaihtuminen asiasisällön muuttamiskielloksi mahdollistaneen yleensä voimaantulosäännöksen muuttamisen. Samaan suuntaan vaikuttaa eräissä tapauksissa hallitusmuodon 20 §:n 3 momentti (607/80), jonka mukaan laki tulee voimaan julkaisupäivänä, jos laki julkaistaan voimaantulosäännöksessä olevan voimaantuloajan jälkeen. — Vuoden 1987 lainmuutoksen merkitystä ei voida vielä arvioida eduskuntakäytännön perusteella.

1.4. Oikeusvertailevia näkökohtia

Missään muussa valtiossa ei parlamentin vähemmistöllä ole Suomen lepäämäänjättämissäännöstöön verrattavaa yleistä mahdollisuutta viivästyttää tai estää tavallisten lakien säätämistä. Joitakin erityisiä lakityyppejä saattaa kuitenkin koskea poikkeuksellinen menettely. Tanskassa kansankäräjien kolmasosalla on mahdollisuus äänestää omaisuuden pakkolunastuslaki lepäämään. Säännöksen esikuvana on lainvalmisteluasiakirjojen mukaan ollut Suomen lepäämäänjättämissäännöstö. Belgiassa taas lainsäädäntöä hallintoalueiden jakautumisesta eri kieliryhmiin voidaan muuttaa vain kahden kolmasosan enemmistöllä silloinkin, kun kysymyksessä ei ole perustuslakia koskeva asia. On kuitenkin huomattava, että sekä Tanskassa että Belgiassa vaikeutettu säätämisyjärjestys koskee perusoikeusluonteisia kysymyksiä, Tanskassa omistusoikeutta ja Belgiassa kielellisiä oikeuksia.

Vaikka Suomen lepäämäänjättämissäännöstöön verrattavaa järjestelyä ei ilmeisesti ole pidetty tarkoituksenmukaisena missään muualla, sama valtiosääntöongelma — vähemmistöjen oikeuksia kunnioittamattoman enemmistödemokratian vaara — on olemassa muuallakin. Ulkomaissa valtiosäännöissä pääasiallinen ratkaisumalli tähän demokratian yhteen ydinongelmaan on erityisen suojan antaminen perus- ja ihmisoikeuksille.

Toinen yleisesti käytetty keino hillitä enemmistön valtaa on kansanedustuslaitoksen kaksikamarisuus. Järjestelyä on käytetty etenkin liittovaltioissa. Jos lain säätämiseen vaaditaan kummankin kamarin hyväksyminen ja jos kamarien jäsenten valintaperusteet poikkeavat toisistaan, saattaa kaksikamarisuus vaikuttaa

jossain määrin Suomen lepäämäänjättämissäännösten tapaan.

Vaikutuksiltaan, joskaan ei muodoltaan lepäämäänjättämissäännöstöä muistuttaa myös Tanskan kansankäräjien jäsenten kolmanneksen oikeus vaatia enemmistön hyväksymä lakiehdotus ratkaistavaksi kansanäänestyksellä. Opposition vaatimus lakiehdotuksen alistamisesta kansanäänestykseen voi olla Suomen valtiopäiväjärjestyksen mahdollistamaa lepäämäänjättämistä tehokkaampi keino taivuttaa enemmistö hyväksymään vähemmistön vaatimukset.

1.5. Nykytilan arviointi

1.5.1. Tulkinnalliset ja menettelylliset vaikeudet

Voimassa olevat lepäämäänjättämissäännökset muodostavat monimutkaisen kokonaisuuden. Lepäämäänjättämiskieltoja on lukuisia, ja useimpiin niistä liittyy tulkintaongelmia. Vaikeimmin tulkittaviksi ovat osoittautuneet verolakeja ja valtiosopimusten voimaansaattamislakeja koskevat lepäämäänjättämiskielto. Ne ovat samalla yleisimmin käytetyt lepäämäänjättämiskielto.

Tulkintaongelmien ohella lepäämäänjättämiskieltojen nykyiset rajaukset vaikeuttavat sellaisia laajoja lainsäädäntöuudistuksia, joihin sisältyy osaksi lepäämäänjättämiskiellon alaisia, osaksi niiden ulkopuolella olevia säännöksiä. Tämä on hankaloittanut erityisesti Euroopan talousalueeseen liittymisen valmistelua. Sama vaikeus koskenee vastaisuudessaakin integraatioon liittyviä lainsäädäntöhankkeita. Esimerkiksi uudistettaessa yhtiölainsäädäntöä Euroopan yhteisöjen normeja vastaavaksi osa muutoksista voitaisiin säätää valtiosopimuksen voimaansaattamislakina ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta, osa muutoksista olisi säädettävä lepäämäänjättämismahdollisuuden alaisena. Sama asetelma syntyy esimerkiksi minimidirektiivejä voimaansaatettaessa, jos Suomessa haluttaisiin ylittää vähimmäistaso.

Näiden vaikeuksien merkitys voidaan arvioida suuremmaksi kuin varsinaisten tulkintaongelmien. Toisaalta tulkintoja väljentämällä ongelmia voitaisiin lieventää, mutta samalla avattaisiin mahdollisuus lepäämäänjättämissäännösten kiertämiseen, ja koko säännösten tarkoituksenmukaisuus joutuisi kyseenalaiseksi.

1.5.2. Avoin lainsäädäntöä estävä vaikutus

Tilastoin esitettävissä olevien tutkimustulosten valossa voidaan todeta, että lepäämäänjättämistä yritetään eduskunnan ollessa koolla noin kerran kuukaudessa ja yritykset onnistuvat noin kerran vuodessa. Lepäämään jätetty lakiehdotus tulee jatkokäsittelyssä hyväksytyksi vain noin kerran kymmenessä vuodessa.

Lepäämäänjättämisyritysten kohteiden laadullinen erittely puolestaan osoittaa, että säännöstöä on käytetty pääasiassa tulonjakoa suoraan tai välillisesti koskevista asioista. Muut kuin vähemmistön poliittisiin pyrkimyksiin liittyvät näkökohdat ovat tutkimusten valossa jääneet lähes merkityksettömiksi. Lepäämäänjättämissäännöstöllä ei ole juuri ollut lainsäädännön teknistä tasoa nostavaa vaikutusta, eikä lepäämään jätettyjen lakiehdotusten kohdalla ole noussut keskeiseksi kysymykseksi eduskuntavaaleissa silloinkaan, kun lepäämäänjättäminen aina siirsi uuden käsittelyn vaalien jälkeisille valtiopäiville.

Uudistamistarpeen arvioinnin kannalta on myös pantava merkille, että lepäämäänjättämissäännöstö vaikuttaa varsinkin vuoden 1987 uudistuksen jälkeen voimakkaimmin sellaisiin lakiehdotuksiin, jotka ovat kiireellisiä. Niiden lepäämäänjättäminen merkitsee lakiehdotuksen tosiasiallista hylkäämistä, jollaista vaikutusta lepäämäänjättämissäännöstölle ei alunperin tarkoitettu. Erityisen laajasti lepäämäänjättämissäännöstöä on viime vuosina käytetty säästölakeihin. Vuosina 1981—1990 lepäämäänjätetyistä 18 laista 12 on ollut säästölakeja.

Kokonaisuutena tarkastellen lepäämäänjättämissäännöstön lainsäädäntöä avoimesti estävä vaikutus ei ole kasvanut niin suureksi kuin mihin säännöstö antaisi mahdollisuuden. Toistaiseksi ei esimerkiksi ole syntynyt sellaista tilannetta, jossa oppositio olisi lepäämäänjättämissäännöstöä avoimesti ja johdonmukaisesti käyttämällä pakottanut eduskunnan enemmistön luottamusta nauttivan hallituksen eroamaan tai luopumaan politiikkansa peruslinjasta. Lepäämäänjättämistapaukset ovat lähes aina koskeneet yksittäisiä lainsäädäntöhankkeita. Syksyllä 1991 näytti kuitenkin olevan kehitysmässä tilanne, jossa enemmistöhallituksen talouspoliittinen peruslinja olisi saattanut ajautua umpikujaan osittain lepäämäänjättämissäännöstön vaikutuksesta.

1.5.3. Piilovaikutukset

Lepäämäänjättämissäännöstöllä on avoimien vaikutusten ohella merkittäviä piilovaikutuksia. Lepäämäänjättämismahdollisuus vaikuttaa ainakin seuraavalla neljällä tavalla. Ensinnäkin lepäämäänjättämismahdollisuuden vaikutuksesta lakiehdotus pyritään muotoilemaan jo valmisteluvaiheessa sellaiseksi, että kolmasosan suuruinen vähemmistö ei tulisi jättämään lakiehdotusta lepäämään. Tämä lienee tärkein ja samalla vaikeimmin selvitettävissä oleva piilovaikutus. Toiseksi hallitus saattaa jättää antamatta lakiehdotuksen eduskunnan käsiteltäväksi, jos se arvioi eduskunnan enemmistön tosin kannattavan lain säätämistä mutta vähemmistön jättävän lain lepäämään.

Kolmanneksi vähemmistö saattaa käyttää lepäämäänjättämismahdollisuuteen vetoamista keinona lakiehdotuksen muuttamiseksi eduskuntakäsittelyn aikana. On myös mahdollista, että oppositio suostuu olemaan jättämättä tietyn lakiehdotuksen lepäämään vain, jos hallitus sitoutuu toteuttamaan opposition vaatimat uudistukset joissakin muissa asioissa. Toisiinsa liittymättömien hankkeiden yhteenkytkemisen voidaan olettaa vääristävän päätöksentekoa.

Neljänneksi hallitus voi antaa lepäämään jätetyn lakiehdotuksen sijaan eduskunnalle uuden lakiehdotuksen, jota se on muuttanut opposition haluamaan suuntaan.

Voidaan väittää, että mitä rationaalisempaa poliittinen päätöksenteko on, sitä suurempi osa lepäämäänjättämissäännöksen vaikutuksesta jää piiloon. Lainsäädännön muuttamiseen pyrkivä lainvalmistelija ottaa ennalta huomioon lepäämäänjättämismahdollisuuden eikä hallitus tuo eduskunnalle lakiehdotusta, jonka se arvioi tulevan jätetyksi lepäämään. Vastaavasti oppositio ei ehdota lepäämäänjättämistä, ellei se usko menestyvänsä äänestyksessä. Eri asia on, jos hallitus tai oppositio pyrkii tietoisesti antamaan lakiehdotuksen tai tekemään äänestysesityksen juuri siinä tarkoituksessa, että toinen osapuoli saadaan ilmaisemaan vastustava kantansa.

Lepäämäänjättämissäännöstön piilovaikutukset ovat luultavasti haitallisempia päätöksentekojärjestelmälle kuin säännöstön avoin lainsäädäntöä estävä vaikutus. Asian täsmällinen selvittäminen on kuitenkin mahdotonta.

1.5.4. Vaikutus parlamentaariseen järjestelmään

Lepäämäänjättämissäännöstön piilovaikutukset yhdessä sen avoimen vaikutuksen kanssa muokkaavat poliittista järjestelmää kokonaisuudessaan.

Lepäämäänjättämissäännöstö vaikuttaa hallituksen muodostamiseen siten, että se korostaa ministeristön laajapohjaisuuden merkitystä. Hallituksen toimintakyky ei ole turvattu sillä, että se nauttii eduskunnan enemmistön luottamusta. Vasta jos oppositioon jää vähemmän kuin 67 kansanedustajaa, hallitus voi luottaa lakiehdotustensa hyväksytyksi tulemiseen.

Kun Suomen puoluekenttä on hajanainen, on eduskunnan kahden kolmasosan kannatusta nauttiva hallituskin sisäisesti hajanainen. Hallituksen laajapohjaisuus merkitsee, että hallituksen sisällä on jatkuvasti soviteltava eri näkemyksiä. Päätöksenteko hidastuu, eikä tällainen hallitus normaalioloissa pysty kovin määrätietoiseen ja voimakaslinjaiseen toimintaan.

Puoluekentän hajanaisuuden vuoksi on vaikea muodostaa hallitusta, joka nauttii eduskunnan kahden kolmasosan enemmistön luottamusta. Eduskunnan enemmistöönkin nojaava hallitus joutuu siten jatkuvasti neuvottelemaan lainsäädäntöhankeidensa läpimenosta opposition kanssa. Neuvottelujen tarpeellisuus voidaan nähdä lepäämäänjättämissäännöstön hyvänä puolena, mutta toisaalta neuvottelut merkitsevät päätöksenteon hidastumista ja estävät hallitusta noudattamasta johdonmukaista poliittista linjaa.

Lepäämäänjättämissäännöstö saattaa myös vaikuttaa yleisesti valtion menoja lisäävästi ja erityisesti lisätä varojen käyttöä hankkeisiin, joita ei kokonaistalouden kannalta pidetä tärkeinä mutta joilla on jollekin oppositior ryhmälle erityinen merkitys. Julkinen kulutus saattaa kasvaa suuremmaksi kuin yleiseltä kannalta olisi järkevää. Yksittäisen eturyhmän on edullista myöntyä yhteisten menojen kasvattamiseen, jos se myöntymisellään voi hankkia itselleen erityisiä etuja. Käytännön kokemusten valossa voidaan arvioida, että lepäämäänjättämissäännöstö vaikeuttaa menojen supistamista vielä voimakkaammin kuin se lisää menojen kasvua.

Muissa maissa määräenemmistösäännöksillä suojataan yleensä vain perustavanlaatuisia, perustuslailla suojattuja järjestelyjä, jotka ovat arkisen poliittisen päätöksenteon ulkopuolella.

Tällaiset määräenemmistövaatimukset jättävät tavanomaisen poliittisen päätöksenteon enemmistöpäätösten varaan. Suomen lepäämäänjättämissäännöstö sen sijaan koskee aivan tavanomaisia poliittista päätöksentekoa, ja se pakottaa yhteisymmärryksen etsimiseen muissakin kuin perustavanlaatuisissa kysymyksissä.

Liialliseen pakkoon etsiä yhteisymmärrystä liittyy monia huonoja puolia. Kun oppositio pystyy vaikuttamaan voimakkaasti hallituksen toimiin, poliittisen päätöksenteon selkeys heikkenee ja vastuusuhteet hämärtyvät. Kansalaisten on vaikea päästä selville siitä, onko esimerkiksi talouspolitiikan epäonnistumisen syytä hallituksen toimimattomuus vai se, että oppositio käyttää vähemmistösuojaa hallituksen toimien estämiseen. Kun lisäksi kannatuksen siirtymät eduskuntavaaleissa eivät läheskään aina vaikuta harjoitetun politiikan sisältöön, kansalaisten kiinnostus vaaleihin heikkenee. Tällä saattaa olla kansanvaltaisen järjestelmän perusteita vahingoittava vaikutus.

Yhteisymmärryksen saavuttamiseen perustava demokratia eli konsensusdemokratia voi toimia hyvin silloin, kun olosuhteet ovat vaakaat eikä nopeita muutoksia tarvita. Tällainen demokratia saattaa toimia hyvin myös kansakunnan olemassaoloa uhkaavassa syvässä kriisissä, jossa hätätilan luoma yhteishenki vaimentaa erityisetujen vaalimista. Sen sijaan keskivaikeassa kriisissä päätöksentekojärjestelmä saattaa osoittautua toimintakyvyttömäksi. Konsensusdemokratia on yleisemminkin tehoton olosuhteissa, jossa tarvitaan nopeita päätöksiä.

1.5.5. Vähemmistöä suojaava vaikutus

Lepäämäänjättämissäännöstö suojaa vähemmistön oikeuksia, jos vähemmistö saa puolelleen vähintään 67 kansanedustajaa. Vähemmistösuojavaikutus on säännöstön tärkein nykyoloissakin myönteinen piirre. Muissa maissa katsotaan perus- ja ihmisoikeuksien vähemmistöille antama suoja riittäväksi. Lepäämäänjättämissäännöstöllä on kuitenkin se hyvä puoli perusoikeusjärjestelmään verrattuna, että lepäämäänjättäminen on pidäke lähes kaikelle yksilön oikeuksia heikentävälle lainsäädännölle. Perusoikeussäännöstö turvaa vain yksilön perustavanlaatuisia oikeuksia. Myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset turvaavat vain perustavanlaatuisia oikeuksia.

Lepäämäänjättämissäännösten suojavaikutuksen laaja-alaisuudella on korostunut merkitys Suomessa, jossa perusoikeussäännöstö on suppea eikä juuri lainkaan turvaa niin sanottuja sosiaalisia oikeuksia. Perusoikeusuudistus on vireillä, mutta uudistettuihin perusoikeudet eivät voine antaa yhtä laaja-alaista suojaa kuin lepäämäänjättämissäännöstö.

Lepäämäänjättämissäännösten antama suoja on laaja-alainen mutta perus- ja ihmisoikeussuojaa heikompi. Lepäämäänjättämissäännöstö vaikeuttaa lainsäädännön muuttamista siitä riippumatta, pyritäänkö hankkeella lisäämään vai vähentämään yksilön oikeuksia. Perus- ja ihmisoikeussäännökset vaikeuttavat vain yksilön oikeuksien heikentämistä. Jo tämän eron vuoksi vähemmistöjen suojaamista perusoikeussäännöksillä voitaneen yleisesti pitää kehittyneempänä päätöksenteon ohjaamismuotona kuin suuntaamattomasti toimivaa lepäämäänjättämissäännöstöä.

Suomessa perusoikeuksista voidaan poiketa perustuslain säätämisjärjestyksessä käsitellyllä poikkeuslailla, joka ei muuta perustuslain sanamuotoa. Tästä joustavasta menettelystä huolimatta perusoikeuksien rajoittaminen koskee kansakunnan perusarvoja, kun taas lepäämäänjättämisessä tai sen estämisessä on kysymys menettelysäännöstä arkipäiväisessä poliittisessa päätöksenteossa. Vielä selvemmin sisällöllistä on Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten antama suoja, josta ei voida poiketa edes perustuslain säätämisjärjestyksessä. Tässä mielessä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien suoja on sisällöllistä ja lepäämäänjättämissäännösten antama suoja vain menettelyllistä.

Perusoikeussäännöstö antaa lisäksi paremman menettelyllisenkin suojan kuin lepäämäänjättämissäännöstö. Perusoikeussäännöksestä poikkeamisen voi estää yhden kuudesosan vähemmistö, jos perusoikeusloukkaus halutaan heti voimaan, ja yhden kolmasosan vähemmistö, jos lopullinen päätöksenteko siirtyy seuraavaan vaalien jälkeiseen eduskuntaan.

2. Nykyinen verolakien säätämisyjärjestys

2.1. Säätämisyjärjestyksen kehitys

Verolakien säätämisyjärjestystä koskevat nykyiset säännökset ovat kehittyneet säätövaltio-

päivien aikana muodostuneen järjestelmän pohjalta. Säännöstölle on ominaista hajanaisuus, sillä erilaisten säätämisyjärjestysten avulla on pyritty turvaamaan sekä verolainsäädännön pysyvyyttä että mahdollisuuksia verolakien joustavaan muuttamiseen.

Ennen vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksen säätämistä kukin sääty oli päättänyt omasta suostunnastaan. Vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksen mukaan pysyvän verolain säätämiseen tarvittiin kolmen säädyn enemmistöpäätös ja vuotuinen suostunta vaati tavallisesti kaikkien säätöjen yksimielisen päätöksen. Jos säädyn eivät olleet suostunnasta yksimielisiä, asia siirrettiin lisätyn suostuntavaliokunnan käsitteilyyn, jossa hyväksyminen edellytti kahden kolmasosan määräenemmistöstä. Määräenemmistösäännöksen tarkoituksena oli varmistaa, että kaikkia säätyjä verotettaisiin mahdollisimman tasapuolisesti.

Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksellä säätövaltiopäivät muutettiin yksikamariseksi eduskunnaksi. Tällöin pyrittiin vähemmistön oikeuksia turvamaan sekä lepäämäänjättämissäännösten että muiden määräenemmistövaatimusten avulla. Uudistusta valmistellut komitea oli ehdottanut, että kaikkien verorasitusta lisäävien lakien hyväksymiseen vaadittaisiin kahden kolmasosan määräenemmistö ja että kaikki verolakiehdotukset voitaisiin jättää lepäämään. Valtiopäiväjärjestystä säädettäessä katsottiin kuitenkin, ettei kahta rinnakkaista määräenemmistövaatimusta tarvita, joten valtiopäiväjärjestyksen mukaan kaikki verotusta koskevat lakiehdotukset kuuluivat lepäämäänjättämis-kiellon piiriin. Verorasitusta lisäävien lakien hyväksymiseen tarvittiin kahden kolmasosan määräenemmistö riippumatta siitä, oliko kyseessä pysyvä verolaki vai yksivuotinen suostunta.

Vuonna 1919 valtiopäiväjärjestystä muutettaessa pidettiin tärkeänä, että valtion tulo- ja menoarviota koskevat päätökset voidaan tehdä yksinkertaisen enemmistön päätöksellä. Tämän vuoksi valtiopäiväjärjestystä muutettiin niin, että enintään vuoden ajan voimassa oleva verolaki voitiin säätää yksinkertaisella enemmistöllä. Lisäksi verolakien lepäämäänjättämis-kieltoa muutettiin siten, että veron alentamista tai poistamista koskevat lakiehdotukset voitiin jättää lepäämään. Näiden muutosten jälkeen ei verolakien säätämisyjärjestykseen ole tehty periaatteellisia muutoksia. Valtiopäiväjärjestyksen uudistamisen yhteydessä vuonna 1928 tarkistet-

tiin verolakien lepäämäänjättämiskiellon sanamuotoa ja samalla lisättiin valtiopäiväjärjestyksen säännökset pysyvän verolain muuttamisesta yksivuotiseksi ja yhdeltä vuodelta kannettavan veron jatkamisesta.

2.2. Nykyinen säätämisyjärjestys

Nykyisessä järjestelmässä on lähtökohtana, että uutta tai lisättyä valtion veroa koskevan lain hyväksyminen vaatii valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaisesti kahden kolmasosan enemmistön annetuista äänistä ja ettei lakiehdotusta voida jättää lepäämään. Jos tällainen laki koskee enintään yhdeltä vuodelta kannettavaa veroa, se voidaan säätää valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaisessa yksivuotisen verolain säätämisyjärjestyksessä eli yksinkertaisella enemmistöllä. Lakiehdotusta ei tällöinkään voida jättää lepäämään. Valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä tarkoitettuna verona on pidetty rahasuoritusta, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen. Veroina on käytännössä pidetty myös valtiolle tai valtioon rinnastettavalle julkisyhteisölle suoritettavia veroluonteisia maksuja.

Muut verotusta koskevat lait säädetään yleensä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tällaisia lakeja ovat esimerkiksi valtion veron alentamista, kunnallisveroa tai verotusmenettelyä koskevat lait. Joissakin tapauksissa verolaki on säädettävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Tällöin on yleensä kysymys siitä, että laki sisältää hallitusmuodon 5 tai 6 §:n vastaisia säännöksiä, tai siitä, ettei laki täytä verolaille hallitusmuodon 61 §:ssä asetettuja vaatimuksia.

2.3. Käytäntö

Vuosina 1920—1970 käsiteltiin valtiopäivillä yhteensä 1 190 aineellista vero-oikeutta koskevaa lakiehdotusta, joista valtiopäiväjärjestyksen 68 §:ssä tarkoitettua pysyvän verolain säätämisyjärjestyksessä käsiteltiin 16 %. Tämän

ajanjakson aikana annetuista verolakiehdotuksista 42 % koski yksivuotisia verolakeja. Lisäksi ehdotuksista 4 % oli sellaisia, joissa hallitus oli ehdottanut pysyvää verolakia mutta lakiehdotus muuttui eduskuntakäsittelyn aikana yksivuotiseksi. Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltiin verolakiehdotuksista 3 %.

Vuosina 1981—1990 käsiteltiin yhteensä 708 verolakiehdotusta, joista hallitus ehdotti 295 lakiehdotuksen käsittelemistä valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaisessa pysyvän verolain säätämisyjärjestyksessä. Näistä 295 lakiehdotuksesta 38 muutettiin eduskuntakäsittelyssä yksivuotiseksi, joten 257 niistä säädettiin pysyvän verolain säätämisyjärjestyksessä.

Yksivuotisiksi muutetuissa lakiehdotuksista on yleensä ollut kysymys talousarvioesitykseen liittyvistä verolaeista. Osa näistä laeista on säädetty ensin muutaman kerran yksivuotisena, minkä jälkeen laki on saatu voimaan pysyvänä. Merkittäviä verolakeja, jotka on ehdotettu pysyviksi mutta jotka ovat eduskuntakäsittelyn aikana muuttuneet yksivuotisiksi, ovat olleet esimerkiksi vuonna 1988 annetut uusi tulo- ja varallisuusverolaki (1240/88) ja laki yhtiöveron hyvityksestä (1232/88).

Yksivuotisiksi muutettujen verolakiehdotusten lisäksi on vuosina 1981—1990 käsitelty valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n mukaisessa yksivuotisen verolain säätämisyjärjestyksessä 104 verolakia, joten tämän ajanjakson kuluessa säädettiin yhteensä 142 yksivuotista verolakia. Yksivuotiseen verolakiin on yleensä voitu sisällyttää vain kyseistä veroa välittömästi koskevia säännöksiä, mutta erityisesti uudemmassa lainsäädäntökäytännössä on katsottu, että yksivuotisessa verolaissa voi olla myös sellaisia veron käyttötarkoitusta koskevia tai käyttötarkeitukseen liittyviä täydentäviä säännöksiä, jotka erillisenä lainsäädäntötoimenä olisi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä. Yksivuotisessa verolaissa voi olla myös verotusmenettelyä koskevia säännöksiä.

Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettiin vuosina 1981—1990 yhteensä 305 verolakia. Näistä lakiehdotuksista viisi koski yksinomaan kunnallisverotusta, 145 verotusmenettelyä ja 155 valtion veron alentamista. Yhtään näistä lakiehdotuksista ei äänestetty lepäämään.

2.4. Oikeusvertailevia näkökohtia

Verolait säädetään muissa maissa yleensä tavallisessa lainsäätämisyjärestyksessä. Joissakin niistä maista, joissa budjetti annetaan lailla, tämän lain säätämisyjärjestys poikkeaa hieman tavallisesta säätämisyjärjestyksestä, ja budjettilakien säätämisyjärjestys voi tällöin koskea myös verolakien säätämistä. Tällöin ei kuitenkaan ole kysymys määränemistövaatimuksista vaan lakiehdotusten käsittelyyn liittyvistä luonteeltaan lähinnä teknisistä seikoista.

Oikeusministeriössä tehdyn selvityksen mukaan muissa maissa ei yleensä ole verolakien säätämistä koskevia määränemistövaatimuksia. Muutamissa Yhdysvaltojen osavaltioissa on osavaltion julkiseen talouteen liittyviä määränemistövaatimuksia, mutta nykyisin nämä vaatimukset koskevat lähinnä julkisten menojen lisäämistä. Uutta tai lisättyä veroa koskeva Suomen valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n määränemistövaatimus on siis kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellinen.

Verolakien säätämisyjärjestykseen liittyy muutamissa maissa joitakin muita kuin määränemistövaatimusta koskevia eroavuuksia tavallisten lakien säätämiseen verrattuna. Näille eroavuuksille on yleensä ominaista se, että ne vahvistavat hallituksen asemaa verolakien säätämisessä.

Useissa maissa on parlamentin jäsenen aloiteoikeutta rajoitettu erityisesti taloudellisen lainsäädännön osalta. Nämä rajoitukset voivat koskea kaikkia valtiontalouteen vaikuttavia lakeja tai vain niitä lakeja, jotka lisäävät valtion menoja tai vähentävät sen tuloja. Parlamentin kaksikamarisuus voi rajoittaa enemmistödemokratiaa verolakien säätämisessä samalla tavalla kuin muidenkin lakien säätämisessä. Niissä kaksikamarisissa parlamenteissa, joissa eri kamarien asema on erilainen, on ylähuoneen asemaa kuitenkin usein heikennetty erityisesti silloin, kun on kysymys valtiontalouteen liittyvästä lainsäädännöstä.

Tanskassa voi parlamentin vähemmistö yleensä vaatia parlamentin hyväksymän lakiehdotuksen alistamista kansanäänestykseen. Tämä mahdollisuus ei kuitenkaan koske verolakeja tai budjettilakeja. Lisäksi parlamentin vähemmistö voi vaatia lyhyttä lykkäystä lakiehdotuksen käsittelyyn, mutta tämäkään mahdollisuus ei koske verolakeja, budjettilakeja eikä sisältönsä vuoksi kiireellisiä lakeja.

Ruotsissa verolait säädetään tavallisessa lain-

säätämisyjärjestyksessä. Hallitusmuodossa on kuitenkin säädetty välillisiä veroja koskevien verolakien osalta erityinen lainsäädäntövallan delegointimahdollisuus. Jos valtiopäivät eivät ole koolla, voivat valtiovarainvaliokunta ja verovaliokunta yhteisesti tehdä hallituksen esityksen pohjalta välillisiä veroja koskevan lainsäädäntönsä päätöksen, jos asianomaiseen verolakiin sisältyy tätä koskeva valtuutus. Valiokuntien päättämä verolaki on kuitenkin alistettava valtiopäivien käsiteltäväksi kuukauden kuluessa seuraavien valtiopäivien alkamisesta.

2.5. Nykytilan arviointi

Verolainsäädännölle on ominaista, että valtiontalouden asettamat fiskaaliset vaatimukset ja muut verotukseen vaikuttavat talous- ja yhteiskuntapolitiittiset tekijät muuttuvat nopeasti. Tästä syystä verolainsäädäntöä tulisi voida uudistaa nopeasti ja joustavasti. Toisaalta verolainsäädännön tulisi olla riittävän pysyvää ja ennakoitavaa, jotta sekä verovelvolliset että veronsaajat voivat etukäteen suunnitella taloudellista toimintaansa.

Verolainsäädännön joustavien muuttamismahdollisuuksien ja sen pysyvyyden tarpeiden välillä on jännite, jota ei ole voitu poistaa nykyisten verolainsäätämisyjärjestyksestä koskevien säännösten avulla. Vaikka kahden kolmasosan määränemistövaatimuksen avulla on pyritty turvaamaan verolainsäädännön pysyvyyttä ja ennakoitavuutta, on määränemistövaatimus yhdessä yksivuotisten verolakien säätämistä koskevan säännöksen kanssa johtanut siihen, että suuri osa verolainsäädännöstä säädetään käytännössä yksivuotisena. Nykyinen kahden kolmasosan määränemistövaatimus on siten käytännössä tehoton, koska se voidaan sivuuttaa muuttamalla lakiehdotus yksivuotiseksi. Tällöin määränemistövaatimus osaltaan vähentää verolainsäädännön pysyvyyttä ja vaikuttaa siten päinvastoin kuin määränemistövaatimuksesta säädettyä on tarkoitettu.

Yksivuotinen verolainsäädäntö on nykyisessä järjestelmässä keskeisenä ongelmana. Yksivuotisia verolakeja on käytetty myös silloin, kun kyseessä on ollut merkittävän luonteeltaan selvästi pysyväksi tarkoitettujen verolain säätäminen. Yksivuotiset verolait vähentävät verotuksen ennakoitavuutta ja vaikeuttavat taloudellista suunnittelua sekä verovelvollisten

että veronsaajien kannalta. Yksivuotisia verolakeja voidaan jatkaa vuodeksi kerrallaan yksivuotisten verolakien säätämisyjärjestyksessä, jolloin yksinkertaisella enemmistöllä säädetty yksivuotinen verolaki saattaa muodostua merkitykseltään samanlaiseksi kuin kahden kolmasosan määräenemmistön hyväksymä pysyvä verolaki. Samat säännökset joudutaan tällöin ottamaan eduskunnassa esille vuosittain. Yksivuotisten verolakien jatkaminen hyväksytään eduskunnassa usein vasta vähän ennen kyseessä olevan verovuoden alkua, joten taloudelliseen suunnitteluun tarvittavaa varmuutta tulevasta verokohtelusta ei useinkaan saada vielä siinä vaiheessa, kun tulevan vuoden toimintaa on suunniteltava.

Lakiehdotukseen saatetaan sisällyttää valtion veroa lisääviä säännöksiä vain sen vuoksi, että yksinomaan verotuksen lieventämistä tai kunnallisverotusta koskevat lait voidaan jättää lepäämään mutta valtion veroa lisääviä säännöksiä sisältävä laki voidaan säätää yksivuotisena yksinkertaisella enemmistöllä ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta. Tällaisessa tapauksessa lakiehdotuksen varsinainen sisältö ei vaikuta säätämisyjärjestykseen sillä tavoin kuin määräenemmistövaatimuksesta säädettyä on tarkoitettu ja ongelmana on myös, että säätämisyjärjestykseen liittyvät näkökohdat voivat vaikuttaa verolakien sisältöön.

Verolakien säätämisyjärjestykseen liittyy nykyisin useita tulkintaongelmia, sillä verotusta koskeva laki voidaan sen sisällöstä riippuen säätää pysyvän verolain säätämisyjärjestyksessä, yksivuotisen verolain säätämisyjärjestyksessä, tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä tai perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Käytännössä perustuslakivaliokunta on usein joutunut ottamaan kantaa verotusta koskevan lainsäädännön säätämisyjärjestykseen.

Yksivuotisten ja pysyvien verolakien säätämisyjärjestysten eroavuuksien historiallisena taustana on säätyvaltiopäivien aikainen tilanne, jossa tehokkaiden vähemmistönsuojasäännösten avulla pyrittiin lähinnä lieventämään nopeata siirtymistä säätyvaltiopäivistä yksikamariiseen eduskuntaan. Muutosta kaikkien säätyjen tai ainakin kolmen säädyn yksimielisyydestä eduskunnan yksinkertaiseen enemmistöön pidettiin tuolloin liian suurena. Nämä historialliset syyt eivät kuitenkaan enää riitä määräenemmistövaatimuksen perusteluksi.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

3.1.1. Lepäämäänjättämissäännöstö

Uudistuksen tavoitteena on ensinnäkin kehittää kansanvaltaa lisäämällä enemmistön päätösvaltaa sekä päätöksenteon ja vastuun kantamisen selkeyttä. Näin luodaan osaltaan edellytyksiä myös kansalaisten poliittisen aktiivisuuden kasvulle. Tavoitteena on korostaa puolueiden ja muiden yhteenliittymien vapaan kilpailun periaatetta ja purkaa enemmistön päätöksenteolle asetetut tarpeettomat esteet.

Toisena päätavoitteena on lisätä päätöksentekojärjestelmän kykyä vastata nopeasti ja tehokkaasti muuttuviin tilanteisiin. Tämä on tarpeen sekä kotimaisen että kansainvälisen kehityksen luomien uusien olosuhteiden ja ongelmien hallitsemiseksi. Erityisesti keskivaikeassa kriisissä nykyinen päätöksentekojärjestelmä saattaa osoittautua toimintakyvyttömäksi.

Kolmantena tavoitteena on tarpeettomien tulkintaongelmien poistaminen ja lainsäädäntömenettelyn yksinkertaistaminen. Tulkintaongelmia liittyy erityisesti lepäämäänjättämiskieltoihin. Lepäämäänjättämissäännöstö monimutkaistaa yleisestikin lakien säätämistä. Eräissä erityistilanteissa, kuten valtiosopimuksia voimaansaatettaessa, säännösten soveltaminen voi johtaa epätarkoituksenmukaiseen menettelyyn.

Uudistusta valmisteltaessa on pohdittu, voitaisiinko edellä mainitut tavoitteet saavuttaa osittaisuudistuksilla, kumoamatta lepäämäänjättämissäännöstöä kokonaisuudessaan.

Lepäämäänjättämissäännösten soveltamisalaa on useasti supistettu säätämällä uusia lepäämäänjättämiskieltoja. Jos nykyiseen järjestelmään haluttaisiin vain pieniä muutoksia, luontevinta saattaisi olla lepäämäänjättämiskieltojen lisääminen. Tätä hallituksen esitystä laadittaessa odottaa eduskunnan lopullista kannanottoa ehdotus sellaisten lakiehdotusten lepäämäänjättämisen kieltämisestä, jotka koskevat valtion menojen sääntämistä.

Säästölakien lepäämäänjättämiskielto koskee yhtä tapaustyyppiä, jossa lepäämään jättäminen merkitsee ehdotuksen tosiasiallista hylkäämistä. Pitemmälle menisi sellainen järjestely, että lepäämäänjättämiskielto kohdistuisi kaikkien kiireelliseen lainsäädäntöön tai lakeihin,

jotka menettäisivät olennaisen osan merkityksestään, jos niitä ei saada nopeasti voimaan. Yksi mahdollisuus olisi kieltää perusoikeussuojaa kehittävien tai yleisemmin yksilön oikeuksia lisäävien lakien jättäminen lepäämään.

Yksittäisiä lepäämäänjättämiskieltoja vastaan puhuvat kuitenkin määrittelyongelmat, mahdollisuus käyttää epätäsmällisiä lepäämäänjättämiskieltoja koko lepäämäänjättämissäännöstön kiertämiseen ja vaikeus arvioida, minkälaisista nopeasti aikaansaataavaa lainsäädäntöä tulevaisuudessa tarvitaan. Määrittelyvaikeuksien vuoksi näyttää epätarkoituksenmukaiselta myös sellainen uudistus, jossa lepäämäänjättäminen olisi pääsääntöisesti kielletty mutta sallittu pysyväisluonteisen, perustavanlaatuisen lainsäädännön osalta.

Toinen osittaisuudistuksen mahdollisuus olisi suurentaa määrävähemmistöä, joka vaaditaan lakiehdotuksen jättämiseen lepäämään. Määrävähemmistön vähäistä suurentamista on kuitenkin vaikea perustella periaatteellisilla syillä, koska pienen muutoksen myönteiset vaikutukset olisivat vähäisiä. Jos taas lepäämäänjättämiseen tarvittava kansanedustajien määrä nostettaisiin lähelle enemmistöä, lepäämäänjättämissäännöstön tärkein myönteinen vaikutus, vähemmistöä suojaava vaikutus, menettäisi suuren osan merkityksestään.

Myöskään lepäämäänjättämisaajan lyhentäminen ei näytä ratkaisulta, jolla lepäämäänjättämissäännöstön epäkohdat voitaisiin poistaa mutta hyvät puolet säilyttää. Lepäämäänjättämisaajan lyhentäminen heikentäisi yleisesti säännöstön merkitystä. Pitkäaikaiseksi tarkoitettun lainsäädännön voimaantuloa hidastava vaikutus vähenisi. Sen sijaan säännöstö vaikuttaisi edelleen voimakkaasti kiireelliseen tai lyhytaikaiseen lainsäädäntöön. Niiden osalta lepäämäänjättäminen merkitsisi usein lainsäädännön estämistä. Juuri kiireellisen lainsäädännön estämisvaikutusta on pidetty lepäämäänjättämisaajan ilmeisimpänä epäkohtana. Näin lepäämäänjättämisaajan lyhentäminen näyttäisi heikentävän lepäämäänjättämissäännöstön hyviä vaikutuksia suhteellisesti enemmän kuin sen huonoja puolia.

Eri uudistusvaihtoehtojen pohdinta tuottaa tulokseksi, että tavoitteet lisätä enemmistön päätösvaltaa, tehostaa päätöksentekojärjestelmää ja yksinkertaistaa lainsäädäntömenettelyä voitaisiin parhaiten toteuttaa kumoamalla lepäämäänjättämissäännöstö kokonaisuudessaan. Silloin ongelmaksi muodostuisi kuitenkin

yksilöiden oikeuksien suojaaminen. Lepäämäänjättämissäännöstön kumoaminen ei sinänsä heikentäisi yksilöiden perustuslaissa turvattujen oikeuksien suojaa. Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä säilyisi ennallaan ja rajoittaisi eduskunnan enemmistön päätösvaltaa. Perus- ja ihmisoikeuksien suoja ei toisaalta nykyisin kata kaikkia yksilön perustavanlaatuisia oikeuksia. Erityisesti taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet puuttuvat lähes täysin hallitusmuodon perusoikeusluvusta. Lepäämäänjättämssäännöstö on antanut näille oikeuksille laaja-alaista, vaikkakin teholtaan heikkoa suojaa.

Perusoikeusjärjestelmän eräänä puutteena, johon muun muassa säästölakien säätämisyjärjestystä koskevassa hallituksen esityksessä valtiopäiväjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta kiinnitettiin huomiota, voidaan pitää sitä, että toimeentulon lakisääteistä perusturva ei ole nimenomaisesti suojattu. Jos lepäämäänjättämismahdollisuus kumottaisiin kokonaisuudessaan, merkitsisi se toimeentulon lakisääteisen perusturvan heikentämistä nykyisestä. Tämän vuoksi on tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista säilyttää mahdollisuus jättää lepäämään ehdotus sellaiseksi valtion menoja säästäväksi laiksi, joka heikentäisi toimeentulon lakisääteistä perusturva.

Perusoikeussäännöstön uudistusta valmistellaan parhaillaan. Uudistus saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi tämän vaalikauden aikana. Kun perustuslakiin on sisällytetty säännökset taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä perusoikeuksista sekä ympäristön suojelusta, voidaan toimeentulon lakisääteisen perusturvan suojaamisesta lepäämäänjättämismahdollisuudella luopua. Tämän jälkeen tavallisten lakien lepäämäänjättämssäännöstö olisi kumottu kokonaisuudessaan.

3.1.2. Verolakien säätämisyjärjestys

Verolakien säätämisyjärjestyksen uudistamisen keskeisenä tavoitteena on ensinnäkin, että säätämisyjärjestykseen liittyvät näkökohdat eivät enää voisi vaikuttaa siihen, säädetäänkö verolaki pysyvänä vai yksivuotisena. Tällöin yksivuotisten verolakien sijasta voitaisiin säätää entistä useammin pysyvää verolainsäädäntöä.

Toisena tavoitteena on, etteivät säätämisyjärjestykseen liittyvät näkökohdat voisi vaikuttaa verolain sisältöön. Tästä syystä uutta tai lisät-

tyä valtion veroa ja muuta verolainsäädäntöä koskevien lakiehdotusten käsittelyn tulisi olla yhdenmukaista.

Kolmantena uudistuksen tavoitteena on, että verolakien säätämisyjärjestystä koskeva säännöstö olisi nykyistä selkeämpi ja hallinnollisesti yksinkertaisempi, jolloin siihen liittyisi nykyistä vähemmän tulkintaongelmia. Säännösten selkeytyminen ja yksivuotisten verolakien vähentyminen tehostaisivat lainsäätämistyötä.

Edellä mainittujen tavoitteiden kannalta on tärkeää poistaa yksivuotisten ja pysyvien verolakien säätämisyjärjestysten välillä olevat eroavuudet niin, että myös uutta tai lisättyä veroa koskeva pysyvä verolaki voidaan hyväksyä yksinkertaisella enemmistöllä.

Uudistusta valmisteltaessa on käsitelty myös mahdollisuutta säilyttää kahden kolmasosan määräenemmistövaatimus niissä tilanteissa, joissa säädetään uudesta verosta. Uuden veron määrittäminen olisi kuitenkin ongelmallista. Verovelvollisen kannalta voi entisen veron korottamisella olla käytännössä enemmän taloudellista merkitystä kuin uuden veron säätämällä, joten erottelu uutta veroa koskevien ja muiden verolakien säätämisyjärjestysten välillä ei olisi tarkoituksenmukainen. Lisäksi järjestelmässä olisi tällöin valtion talousarvion tasapainottamisen turvaamiseksi säilytettävä mahdollisuus säätää uutta veroa koskeva yksivuotinen verolaki yksinkertaisella enemmistöllä. Tällöin määräenemmistövaatimus voitaisiin helposti ohittaa yksivuotisten verolakien avulla kuten nykyisinkin.

3.2. Keskeiset muutosehdotukset

Lepäämäänjättämismahdollisuutta vastaan puhuvat näkökohdat ovat painavammat kuin säännösten säilyttämistä puoltavat seikat. Osittaisuudistuksilla ei pystytty poistamaan säännösten huonoja puolia iinan, että säännösten hyvät vaikutukset heikkenivät olennaisesti.

Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan lepäämäänjättämissäännösten kumoamista lähes kokonaisuudessaan, yhtä tarkasti rajattua poikkeusta lukuun ottamatta.

Perusoikeussuojan puuttien vuoksi on säilytettävä mahdollisuus jättää lepäämään sellainen valtion menoja säästävä laki, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturva. Tavoitteena on, ettei nykyisen lepäämäänjättämissäännösten toimeentulon lakisääteiselle perus-

turvalle antamaa suojaa heikennetä lepäämäänjättämissäännösten uudistuksella. Perusturvan suojalauseke on siksi muotoiltu niin, että se pysyttää mahdollisimman tarkasti entisellään sen suojan, jota nykyinen lepäämäänjättämissäännöstö ja siihen valtiopäiväjärjestyksen väliaikaisella muutoksella mahdollisesti lisättävä 66 a § siihen sisältyvine suojalausekkeineen antavat toimeentulon lakisääteiselle perusturvalle.

Sen jälkeen kun perustuslakiin on sisällytetty säännökset taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä perusoikeuksista sekä ympäristön suojelusta, voidaan toimeentulon lakisääteisen perusturvan suojaamisesta lepäämäänjättämismahdollisuudella luopua. Sen jälkeen tavallisten lakien lepäämäänjättämissäännöstö olisi kumottu kokonaisuudessaan.

Verolakien erityisen säätämisyjärjestyksen säilyttämiseen ei ole enää olemassa perusteltua syytä. Sen vuoksi esityksessä ehdotetaan, että verolait säädettäisiin kuten muut tavalliset lait.

Esityksessä ehdotetaan, että myös uutta tai lisättyä veroa koskeva pysyvä verolaki hyväksyttäisiin yksinkertaisella enemmistöllä. Verolakien säätämisyjärjestystä koskevan valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n ja tavallisten lakien lepäämäänjättämistä koskevan valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n uudistaminen liittyvät toisiinsa. Koska ehdotuksessa esitetään sekä verolakien määräenemmistövaatimuksen että tavallisten lakien lepäämäänjättämismahdollisuuden poistamista, voidaan valtiopäiväjärjestyksen 68 § kumota.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

4.1.1. Lepäämäänjättämissäännöstö

Lepäämäänjättämissäännösten lähes täydellinen kumoaminen helpottaa sekä menoja lisäävien että menoja vähentävien lakien säätämistä. Käytännössä säästölakeja on äänestetty lepäämään enemmän kuin menoja lisääviä lakeja, joten ehdotetun muutoksen voidaan arvioida vähentävän menoja enemmän kuin lisäävän niitä. Lepäämäänjättämissäännösten pääsääntöinen kumoaminen vähentäisi todennäköisesti jossain määrin verotuksen ja valtion lainanoton tarvetta. Lisäksi valtion varoja voitaisiin entistä joustavimmin ohjata sellaisiin yhteiskunnallisesti keskeisiin tarkoituksiin, joille ei voitaisi

antaa riittävää rahoitusta menoja uudelleen kohdentamatta.

Mitään itsestään selvää säästövaikutusta lakien säätämisyjärjestyksen muutoksella ei kuitenkaan olisi. Voimakkaan talouskasvun aikana lakien säätämisen helpottaminen saattaisi jopa lisätä menojen kasvua. Esityksen taloudellisten vaikutusten suuruusluokkaa on vaikea arvioida edes summittaisesti, koska vaikutukset riippuvat taloudellisista ja poliittisista olosuhteista. Ajoittain vaikutus saattaisi olla suurikin. Vuoden 1991 tulo- ja menoarvioehdotus edellytti säästölakeja, joiden yhteinen valtion menojen pienentävä vaikutus olisi ollut noin kymmenen miljardia markkaa.

4.1.2. Verolakien säätämisyjärjestys

Uudistus ei vaikuta merkittävästi valtiontalouteen, sillä nykyisinkin valtion talousarvion kattamiseen liittyvät verolait on voitu säätää yksinkertaisen enemmistön päätöksellä ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta. Tavallisten lakien lepäämäänjättämismahdollisuuden poistaminen helpottaa valtion verotusta alentavien ja kunnallisia veroja koskevien verolakien säätämistä.

4.2. Hallinnolliset vaikutukset

Esityksen hyväksymisellä ei olisi muita välittömiä hallinnollisia vaikutuksia kuin se, että lakien säätäminen yksinkertaistuisi ja nopeutuisi. Lisäksi poistuisi tarve säätää veroista toistuvasti yksivuotisilla verolaeilla. Eduskunnan, tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja lainvalmistelijoiden työ määrä vähenisi jossakin määrin ja huomiota voitaisiin aikaisempaa enemmän kiinnittää muutokysymysten sijasta asiakysymyksiin.

4.3. Vaikutukset poliittiseen järjestelmään

4.3.1. Lepäämäänjättämissäännöstö

Lepäämäänjättämissäännöstön lähes täydellinen kumoaminen selkeyttäisi ja tehostaisi parlamentaarista järjestelmää. Tämä olisi luultavasti uudistuksen tärkein vaikutus. Kun eduskunnan yksinkertaisen enemmistön kannan-

tus lähes aina riittäisi tavallisten lakien välittömään hyväksymiseen, voisi eduskunnan luottamusta nauttiva hallitus toteuttaa johdonmukaisesti poliittista linjaansa. Vähemmistön hyväksyminen vaadittaisiin perustuslakia koskevilla ja eräissä muissa kysymyksissä, mutta politiikan arkipäivään kuuluvissa asioissa vähemmistö ei voisi estää enemmistön päätöksentekoa.

Enemmistöperiaatteen entistä johdonmukaisemmalla toteuttamisella olisi monia seurausvaikutuksia. Ensinnäkin hallituksen muodostaminen helpottuisi, kun tavoitteeksi ei enää tarvitsisi asettaa opposition kansanedustajien määrän saamista alle kolmasosaksi kaikista eduskunnan jäsenistä. Toiseksi hallituksen yhtenäisyys kasvaisi ja kyky johdonmukaiseen työskentelyyn paranisi, kun toimintakykyinen ministeristö voitaisiin koota nykyistä kapeammalle pohjalle. Kolmanneksi eduskuntavaalien tulos heijastuisi entistä voimakkaammin vaalien jälkeisen hallituksen kokoonpanoon ja politiikan sisältöön. Samalla valta- ja vastuusuhteet selkeytyisivät. Kun hallituksella on mahdollisuus toteuttaa poliittinen linjansa, se myös vastaa politiikkansa onnistumisesta ja kansalaiset esittävät arvionsa seuraavissa vaaleissa. Tämä saattaa osaltaan lisätä kansalaisten kiinnostusta politiikkaan.

Viimeaikaisten kokemusten valossa voidaan lepäämäänjättämissäännöstön lähes täydellisen kumoamisen tärkeänä vaikutuksena pitää myös sitä, että päätöksentekokoneiston toimintakyky paranee kriisitilanteissa, kuten talouslaman aikana.

Arviot lepäämäänjättämismahdollisuuden poistamisen vaikutussuunnista ovat yhteneviä. Sen sijaan valtiosäännön ja valtio-opin asiantuntijat ovat eri mieltä vaikutuksen voimakkuudesta. On esitetty myös sellainen arvio, ettei lepäämäänjättämissäännöstön kumoaminen olennaisesti muuttaisi Suomen poliittista järjestelmää. Opposition asema heikkenisi jonkin verran, mutta suurista muutoksista neuvoteltaisiin todennäköisesti myös vastaisuudessa opposition kanssa mahdollisimman suuren yhteisymmärryksen saavuttamiseksi. Tämän näkemyksen mukaan Suomen puoluejärjestelmä ja poliittisen kulttuurin jatkuvuus takaisivat, ettei lepäämäänjättämissäännöstön kumoaminen johtaisi samanlaiseen korostuneeseen enemmistodemokratiaan ja vallan vuorottelujärjestelmään kuin esimerkiksi Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa.

4.3.2. Verolakien säätämisyjärjestys

Uutta tai lisättyä valtion veroa koskevan määränemmistövaatimuksen poistaminen selkiinnyttäisi osaltaan lainsäädäntöjärjestelmää ja vahvistaisi enemmistodemokratian vaikutusmahdollisuutta eduskunnassa. Uudistus antaisi hallitukselle ja eduskunnalle nykyistä paremmat mahdollisuudet kehittää verojärjestelmää pysyvän verolainsäädännön avulla.

Koska uudistuksessa on keskeistä se, että kaikki verolait, jotka eivät vaadi perustuslain säätämisyjärjestystä, voitaisiin niiden sisällöstä riippumatta säätää tavallisessa säätämisyjärjestyksessä, eivät säätämisyjärjestykseen liittyvät näkökohdat enää vaikuttaisi siihen, säädetäänkö verolaki pysyvänä vai yksivuotisena. Lisäksi uudistus yhdessä tavallisten lakien lepäämäänjättämismahdollisuuden poistamisen kanssa merkitsisi sitä, etteivät verolakien säätämisyjärjestykseen liittyvät näkökohdat voisi enää vaikuttaa verolakien sisältöön.

4.4. Vaikutukset yksilöiden asemaan

4.4.1. Lepäämäänjättämissäännöstö

Lepäämäänjättämissäännösten lähes täydellinen kumoaminen helpottaisi periaatteessa yhtä paljon sekä yksilön oikeuksien lisäämistä että niiden heikentämistä. Nykyaikainen yhteiskunta muuttuu nopeasti. Yhteiskunnan kokonaisedun ja tasapainoisen kehityksen turvaamiseksi on voitava joustavasti puuttua epätarkoituksenmukaisiin järjestelyihin silloin, kun kysymyksessä eivät ole yksilön perustavanlaatuiset oikeudet. Yleensä uusi lainsäädäntö turvaa yksilön oikeudet aikaisempaa paremmin, mutta erityisesti poikkeuksellisissa olosuhteissa oikeuksia saatetaan myös rajoittaa. Lepäämäänjättämissäännösten lähes täydellinen kumoaminen ei heikentäisi yksilöiden oikeuksien perustuslaillista suojaa. Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä säilyisi ennallaan ja muodostaisi rajoituksen myös eduskunnan enemmistön päätösvallalle.

Perus- ja ihmisoikeussuojaa on viime vuosina tehostettu erityisesti siten, että Suomi on ratifioinut useita kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Silti voidaan väittää, että perus- ja ihmisoikeuksien suoja ei vielä kukaan kata kaikkia yksilön perustavanlaatuisia oikeuksia. Lepäämäänjättämissäännöstö on antanut laaja-alais-

ta, vaikkakin teholtaan heikkoa suojaa näille oikeuksille. Kun perus- ja ihmisoikeusjärjestelmässä toimeentulon lakisääteinen perusturva on heikosti suojattu, on lepäämäänjättämismahdollisuus tarkoitus säilyttää mainittujen perusturvaetuksien suojan pitämiseksi ennallaan.

4.4.2. Verolakien säätämisyjärjestys

Verolakien erityisen säätämisyjärjestyksen kumoaminen ja lepäämäänjättämismahdollisuuden poistaminen helpottavat periaatteessa toisaalta verorasitusta vähentävien sekä toisaalta yli varainhoitovuodelta kannettavien verolakien säätämistä. Kun kuitenkin verorasitusta vähentäviä lakeja ei käytännössä yleensä ole ehdotettu jätettäväksi lepäämään ja kun pitkäaikaiseksi tarkoitettujen verolait voidaan nykyisin säätää yksinkertaisella enemmistöllä vuodeksi kerrallaan, ei verolakien käsittelyjärjestyksen yksinkertaistamisella luultavasti ole välitöntä vaikutusta veroasteeseen.

Sen sijaan verolakien erityisen säätämisyjärjestyksen kumoamisella on muita myönteisiä vaikutuksia yksilön asemaan. Kun verorasitusta lisääviä säännöksiä voidaan säätää yksinkertaisella enemmistöllä, yksivuotiset verolait ovat tarpeen vain niissä tilanteissa, joissa verolain yksivuotisuus on erityisistä syistä perusteltua. Pysyvien verolakien säätäminen yksivuotisten verolakien sijasta parantaa verovelvollisten mahdollisuuksia suunnitella etukäteen taloudellista toimintaansa. Verovelvollisten kannalta on myönteistä myös se, etteivät verolakien säätämisyjärjestykseen liittyvät näkökohdat enää vaikuta verolakien voimassaoloaikaan tai niiden sisältöön.

5. Asian valmistelu

Valtiosäännön tarkistamiskomitea ehdotti vuonna 1983 antamassaan mietinnössä (komiteamietintö 1983:49) lepäämäänjättämissäännösten lieventämistä, mutta ei sen poistamista. Komitea ei ehdottanut muutoksia verolakien erityiseen säätämisyjärjestykseen. Komitean ehdotukseen pohjautuen valtiopäiväjärjestystä muutettiin vuonna 1987. Näiden muutosten jälkeen esitettiin aluksi vaatimuksia lähinnä säästölakien säätämisyjärjestyksen helpottamisesta.

Eduskunnan vähemmistön mahdollisuus esittää tai viivästyttää valtion menoja säästävien lakien voimaantuloa on jo pitkään todettu ongelmaksi valtion tulo- ja menoarvion tasapainottamisen ja menorakenteen tarkoituksenmukaisen kehittämisen kannalta. Erityisesti valtiovarainministeriö on esittänyt vaatimuksia, että valtion menoja säästävät lait jätettäisiin lepäämäänjättämismahdollisuuden ulkopuolelle.

Maaliskuussa 1989 valtioneuvosto asetti komitean selvittämään perustuslakien valtiontaloutta koskevien säännösten uudistamista. Komitean tehtäväksi annettiin myös arvioida tarve säästölakiehdotusten käsittelyjärjestyksen tarkistamiseen. Perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistuskomiteassa esitettiin erilaisia käsityksiä säästölakiehdotusten lepäämäänjättämiskiellon tarpeellisuudesta. Komitean mielestä säästölakiehdotusten käsittelyjärjestyksen muuttaminen liittyy lepäämäänjättämissäännösten kokonaisuuteen. Kun komitea ei toimeksiantonsa puitteissa voinut selvittää tätä kokonaisuutta, katsoi se mietinnössään (komiteanmietintö 1990:7), ettei sillä ollut riittäviä edellytyksiä arvioida säästölakien säätämisyjärjestystä koskevaa asiaa. Komitea jättikin harkittavaksi, tulisiko lakiehdotusten lepäämäänjättämissäännöstö ja siihen liittyen säästölakiehdotusten käsittelyjärjestys selvittää laajana kokonaisuutena.

Komitean mietinnöstä annetuissa lausunnoissa valtiovarainministeriö piti välttämättömänä määräaikaisten säästölakiehdotusten käsittelyjärjestyksen muuttamista. Ministeriö kiinnitti myös huomiota tarpeeseen uudistaa verolakien käsittelyjärjestys. Kauppa- ja teollisuusministeriö sekä Suomen Pankki viittasivat erillisen säästölakityypin tarpeeseen.

Edellä olevan vuoksi oikeusministeriö käynnisti kokonaisselvityksen lakiehdotusten lepäämäänjättämissäännösten uudistamisesta. Tehtävää varten asetettiin 2 päivänä marraskuuta 1990 lepäämäänjättämissäännösten uudistamistoimikunta. Selvityksessä tuli arvioida myös säästölakiehdotusten käsittelyjärjestystä ja tehdä asiaa koskevat tarvittavat ehdotukset. Samalla toimikunnan tuli selvittää verolakien säätämisyjärjestyksen uudistamista.

Kun säästölakien säätämisyjärjestyksen uudistamista pidettiin kiireellisenä, toimikunnan tehtäväksi annettiin laatia säästölakeja koskeva ehdotus vuoden 1990 loppuun mennessä. Toimikunta jätti 27 päivänä joulukuuta 1990 säästölakien säätämisyjärjestystä koskevan osamietintönsä (komiteanmietintö 1990:55). Toimikunnan ehdotuksen pohjalta laadittiin hallituksen esitys (hall. es. 321/1990 vp), jonka eduskunta hyväksyi helmikuussa 1991 jätettäväksi lepäämään.

Säästölakien säätämisyjärjestystä koskevan osamietinnön jälkeen lepäämäänjättämissäännösten uudistamistoimikunta laati mietinnön (komiteanmietintö 1991:35), jossa toimikunta ehdotti lepäämäänjättämissäännösten ja verolakien erityisen säätämisyjärjestyksen kumoamista kokonaisuudessaan. Toimikunnan mietinnöstä pyydettiin puolueiden ja valtiovarainministeriön sekä verohallituksen lausunnot. Toimikunnan ehdotuksen pohjalta laadittiin hallituksen esitys virkatyönä oikeusministeriösä.

6. Riippuvuus muista esityksistä

Perusoikeusuudistusta valmistelee valtioneuvoston 21 päivänä syyskuuta 1989 asettama perusoikeuskomitea, jonka määräaika päättyy tammikuun lopussa 1992. Lepäämäänjättämissäännöstö liittyy sikäli perusoikeuksiin, että molempien tavoitteena on vähemmistön oikeuksien suojaaminen. Perusoikeudet ovat lepäämäänjättämissäännöstöä nykyaikaisempi ja tehokkaampi tapa suojata vähemmistön oikeuksia. Niin kauan kuin nykyisten perusoikeussäännösten antama suojaa on aukollista, ei lepäämäänjättämissäännösten antamaa suojavaikutusta voida kuitenkaan pitää merkityksettömänä.

Lepäämäänjättämissäännösten ja perusoikeussäännösten uudistuksilla on siten yhteys toisiinsa. Perusoikeusuudistusta valmistellaan parhaillaan. Tarkoituksena on, että hallituksen esitys perusoikeuksien uudistuksesta annettaisiin hyvissä ajoin ennen nykyisen vaalikauden päättymistä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotus

Yleistä. Lainsäädäntöteknisesti lakiehdotus on lähtökohtaisesti yksinkertainen, koska tarkoituksena on yhtä poikkeusta lukuun ottamatta poistaa tietty lakien säätämistä koskeva menettelytapa. Ennalta arvioiden ainoat merkittävät uudet tulkintaongelmat tulevat kosemaan juuri poikkeussäännöstä eli perusturvan suojalauseketta. Toisaalta suojalauseke on samanlaajuinen ja siinä käytetään samaa "toimeentulon lakisääteisen perusturvan" käsitettä kuin valtiopäiväjärjestyksen väliaikaista muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (hall. es. 321/1990 vp). Kyseisessä esityksessä ja sen eduskuntakäsittelyssä (erityisesti SoVL 13/1990 vp, PeVM 16/1990 vp ja eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen 321/1990 vp) esitetyt näkökohdat suojalausekkeen sisällöstä soveltuvat siten myös kokonaisuudistusehdotuksen suojalausekkeeseen.

66 §. Pykälän 7 momentissa ehdotetun uuden sanamuodon mukaan lepäämään voitaisiin jättää ehdotus valtion menoja säästäväksi laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa eikä koske valtiosopimuksen määräysten voimaansaattamista. Tällä suojalausekkeella pyritään ohjaamaan välttämättömäksi osoittautuvia säästötoimia muihin kohteisiin kuin toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan. Eduskunta on edellä mainittuun hallituksen esitykseen valtiopäiväjärjestyksen väliaikaisesta muuttamisesta antamassaan vastauksessa lisäksi edellyttänyt toimintaohjeena hallitukselle, ettei säästölakeja myöskään käytetä heikentämään sellaisia palveluja, jotka perustoimeentuloa turvaavan merkityksensä vuoksi ovat rinnastettavissa toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan.

Toimeentulon lakisääteisen perusturvan suojalauseke koskee valtion menoja säästäviä, perusturvaa heikentäviä lakeja. Kun verolaki ei ole "valtion menoja säästävä laki" suojalauseke ei tuo poikkeusta voimassa olevaan valtiopäiväjärjestykseen, jonka mukaan ehdotusta verorasitusta lisääväksi laiksi ei voida jättää lepäämään.

Valtiosopimuksen määräys voi jossakin erityistapauksessa koskea perusturvaa. Tarkoituksena on, ettei valtiosopimusten voimaansaattamislakeja vastaisuudessaan voitaisi jättää lepäämään. Tämän vuoksi toimeentulon lakisää-

teistä perusturvaa heikentävän lain lepäämäänjättäminen esitetään mahdolliseksi vain, jos kysymyksessä ei ole valtiosopimusmääräysten voimaansaattamista koskeva laki.

Toimeentulon perusturvalla tarkoitetaan vain luonnolliselle henkilölle maksettavia rahamääriäisiä toistuvaisuuksia ja vain sitä osaa sosiaaliturvasta, jolla pyritään takaamaan yksilön toimeentulolle välttämätön elintaso. Esi-merkiksi elinkeinotoiminnan tuki ei kuuluisi suojattuihin etuuksiin.

Perusturvaksi ei lueta etuuksia, joiden avulla aikaisemmin saavutettu, vähimmäistasoa korkeampi ansiotaso voidaan säilyttää esimerkiksi sairauden tai vanhuuden aikana. Perusturvaan kuuluu kuitenkin vähimmäisturvaa vastaava ansioon sidottu sosiaaliturva silloin, kun vähimmäisetuus ja ansioon suhteutettu etuus kuuluvat samaan korvausjärjestelmään. Esi-merkiksi sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha kuuluisi suojan piiriin.

Ilmaisulla "lakisääteinen" rajataan suojan ulkopuolelle etuudet, jotka eivät perustu eduskunnan säätämään lakiin. Rajatapaus on sosiaalihuoltolaissa (710/82) tarkoitettu toimeentulotuki. Toimeentulotukeen oikeutettujen henkilöiden piiri ja eräät muut seikat on määritelty laissa. Sen sijaan tuen suuruudesta päättää kunnallinen viranomainen valtioneuvoston vahvistamien yleisten perusteiden mukaan. Säästötoimien kohdistaminen laissa säädettyihin seikkoihin, kuten toimeentulotukeen oikeutettujen henkilöiden rajaukseen, veisi lakiehdotuksen suojalausekkeen alaiseksi.

Jos suojalausekkeen piiriin kuuluvan etuuden markkamäärät on lailla säädetty tarkistettaviksi esimerkiksi elinkustannusten nousua vastaavalla tavalla, velvollisuus indeksitarkistuksiin on katsottava lakisääteiseksi siitä riippumatta, mikä toimielin tai viranomainen vahvistaa korotuksen. Lakiehdotus perusturva-etuuksiin kohdistuvien lakisääteisten indeksitarkistusten leikkaamisesta olisi siten pääsääntöisesti suojalausekkeen alainen.

Edellä lausuttujen periaatteiden mukaisesti toimeentulon lakisääteiseen perusturvaan kuuluisivat ainakin seuraavat voimassa olevassa lainsäädännössä turvatut etuudet:

— kansaneläkelaisissa (347/56) tarkoitettu kansaneläke, johon sisältyy vanhuuseläke, varhennettu vanhuuseläke, työkyvyttömyyseläke,

yksilöllinen varhaiseläke, työttömyyseläke sekä lapsikorotus ja eläkkeensaajan hoitotuki;

— vammaistukilaissa (124/88) tarkoitettu vammaistuki;

— perhe-eläkelaisissa (38/69) tarkoitettut leskeneläkkeet ja lapseneläkkeet;

— rintamasotilaseläkelaisissa (119/77) tarkoitettu rintamasotilaseläke, rintamalisä ja ylimääräinen rintamalisä;

— sotilasvammalaissa (404/48) tarkoitettut korvaukset;

— asumistukilaissa (408/75) tarkoitettu asumistuki ja opintotukilaissa (28/72) tarkoitettu asumislisä tuen saamisedellytysten osalta;

— eläkkeensaajien asumistukilaissa (591/78) tarkoitettu asumistuki;

— sairausvakuutuslaissa (364/63) tarkoitettujen sairauspäivärahan sekä äitiys-, isyys- ja vanhempainrahan vähimmäispäiväraha;

— kuntoutusrahalaissa (611/91) tarkoitettu kuntoutusraha sen vähimmäistasossa;

— lapsiläisälaissa (541/48) tarkoitettu lapsilisä;

— lapsen elatuksen turvaamisesta annetussa laissa (122/77) tarkoitettu elatustuki;

— työttömyysturvalaissa (602/84) tarkoitettut peruspäiväraha lapsikorotuksineen sekä ansioon suhteutetun päivärahan perusosa;

— opintotukilaissa tarkoitettu opintoraha ja eduskunnan 17.12.1991 hyväksymässä laissa korkeakouluopiskelijoiden opintotuesta tarkoitettu opintoraha, jos laki vahvistetaan; sekä

— sosiaalihuoltolaissa tarkoitettu toimeentulotuki tuen saamisedellytysten osalta.

Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan sisältää ne etuudet, jotka ainakin ovat suojattuja.

Pykälän 7 momentin muutoksiin liittyen pykälän 8 momentti ehdotetaan kumottavaksi.

67 a §. Kun nykyinen 67 a § sisältää eräiden talouselämän säännöstelylakeja koskevien ehdotusten sekä lepäämäänjättämiskiellon että kiellon hyväksyä jätettäväksi lepäämään, ei pykälää voida kumota kokonaisuudessaan vaan ainoastaan ensiksi mainitulta osin. Esityllä tavalla muutettuna pykälää sovelletaan vain niihin enintään kahdeksi vuodeksi säädettyihin talouselämän säännöstelylakeihin, jotka kuuluvat perustuslain alaan. Esityksen hyväksyminen ei tuo muutosta kysymykseen siitä, mitkä säännöstelylait on mahdollista säätää tavallisessa, mitkä pykälässä tarkoitettussa erityisessä perustuslain säätämismääräyksessä. Lepäämäänjättämismääräyksen pääsääntöinen kumoaminen merkitsee, että tavallisina lakeina

säädettyjä säännöstelylakiehdotuksia ei voida jättää lepäämään, vaikka lait olisivat voimassa yli kaksi vuotta tai eivät muuten täyttäisi nykyisen 67 a §:n edellytyksiä. Koska toimeentulon lakisääteistä perusturvaa heikentävä säästölaki ei voine samalla olla 67 a §:ssä tarkoitettu laki, ei perusturvan suojalausekkeeseen ole nykyisen oikeustilan säilyttämiseksi tarpeen lisätä valvonta- ja säännöstelylakeja koskevaa poikkeusta.

68 §. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomana, koska verolakien erityisestä säätämismääräyksestä luovutaan.

69 §:n 1 momentti. Momenttiin on ehdotettu vain sellaisia muutoksia, jotka aiheutuvat tavallisten lakien lepäämäänjättämismahdollisuuden poistamisesta ja sanontojen varovaisesta nykyaikaistamisesta. Sanontojen nykyaikaistaminen ei tuo muutosta siihen, mitkä lakiehdotukset on käsiteltävä momentin tarkoittamassa niin sanotussa supistetussa perustuslain säätämismääräyksessä. Säännöksen muu uudistaminen on vireillä oikeusministeriön 21 päivänä syyskuuta 1989 asettamassa kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamistoimikunnassa ja 19 päivänä kesäkuuta 1991 asettamassa valtiosääntötoimikunnassa.

70 §. Pykälää ei ehdoteta kumottavaksi kokonaan, koska esityksellä ei haluta muuttaa vaatimusta edustajanpalkkiota koskevien lakien hyväksymisestä kahden kolmasosan enemmistöllä. Pykälästä ehdotetaan poistettavaksi vain tarpeettomaksi tuleva erityinen lepäämäänjättämiskiello. Koska toimeentulon lakisääteistä perusturvaa heikentävä säästölaki ei käytännössä voine samalla olla 70 §:ssä tarkoitettu laki, ei perusturvan suojalausekkeeseen ole nykyisen oikeustilan säilyttämiseksi tarpeen lisätä edustajanpalkkiolakia koskevaa poikkeusta.

71 §. Pykälän 1 momentista ehdotetaan poistettavaksi viittaus kumottavaksi ehdotettuun 68 §:ään ja lisättäväksi viittaukset 67 a §:ään ja 69 §:n 1 momenttiin. Lisäykset poistavat voimassa olevassa säännöksessä olevan teknisen epä johdonmukaisuuden. Pykälän 3 momentti voidaan kumota jo alunperinkin tarpeettomana. Momentissa oleva lepäämäänjättämiskiello on ollut vailla kohdetta, koska niin sanotut kahden käsittelyn asiat eivät ole lainsäädäntöasioita ja lepäämäänjättämismahdollisuus koskee vain lakiehdotuksia.

72 §. Pykälä ehdotetaan kumottavaksi tarpeettomana. Mahdollisuus siihen, että ylimää-

räiset valtiopäivät kutsuttaisiin koolle, ja että niillä tulisi käsiteltäväksi ehdotus toimeentulon lakisääteistä perusturvaa heikentäväksi säästölaki, on lähinnä teoreettinen. Ylimääräiset valtiopäivät on kutsuttu koolle viimeksi vuonna 1935. Valtiopäiväjärjestyksen uudistuksessa vuonna 1983 ylimääräisten valtiopäivien koolle-
lektusmahdollisuus kavennettiin aikaisempaa vielä olennaisesti suppeammaksi.

Voimaantulosäännös. Kun joidenkin aikaisemmin voimassa olleiden säännösten mukaan lepäämään jätettyjen lakiehdotusten käsittely saattaa lain tullessa voimaan olla kesken, on voimaantulosäännöksessä selvyuden vuoksi ehdotettu todettavaksi, että tällaiset lakiehdotukset pantaisiin vireille ja käsiteltäisiin valtiopäiväjärjestyksen muutoksen voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaan. Tämä merkitsisi, että valtiopäiväjärjestyksen 73 ja 74 §:ää sovellettaisiin näihin lakiehdotuksiin silloinkin, kun kysymyksessä ei ole toimeentulon lakisääteistä perusturvaa heikentävä säästölaki.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Teknisistä syistä laki voisi kuitenkin tulla voimaan aikaisintaan 1 päivänä maaliskuuta 1992, koska samana päivänä tulee voimaan ehdotuksella kumottava valtiopäiväjärjestyksen 68 §:n muutos.

3. Säättämisjärjestys

Koska lakiehdotus koskee valtiopäiväjärjestyksen muuttamista, se on säädettävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

kumotaan valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 8 momentti, 68 §, 71 §:n 3 momentti ja 72 §, sellaisina kuin niistä ovat 66 §:n 8 momentti 23 päivänä helmikuuta 1979 annetussa laissa (237/79) ja 68 § osittain muutettuna 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetulla lailla (1078/91), sekä *muutetaan* 66 §:n 7 momentti, 67 a §, 69 §:n 1 momentti, 70 § ja 71 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 66 §:n 7 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (577/87) sekä 67 a § muutettuna viimeksi mainitulla lailla ja 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetulla lailla (1082/91), seuraavasti:

66 §

Lakiehdotus, joka kolmannessa käsittelyssä on saavuttanut äänten enemmistön, voidaan kuitenkin panna lepäämään, jos kysymyksessä on ehdotus sellaiseksi valtion menojen säästämistä koskevaksi laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, eikä ehdotus koske valtiopesimukseen sisältyvien määräysten hyväksymistä. Ehdotus lepäämään jättämisestä on tehtävä ennen kuin päätösesitys lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä on tehty, ja jos lakiehdotus ei raukea äänestyksessä, asia on pantava pöydälle seu-

raavaan täysistuntoon. Jos ehdotusta lepäämään jättämisestä tällöin kannattaa vähintään kolmasosa eduskunnan kaikista jäsenistä, jää lakiehdotus sanamuodoltaan semmoisena kuin se on kolmannessa käsittelyssä hyväksytty, lepäämään seuraavien varsinaisten valtiopäivien jälkeen pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin. Vaalikauden viimeisiltä valtiopäiviltä lakiehdotus jää kuitenkin lepäämään ensimmäisiin vaalien jälkeen pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin.

67 a §

Lakiehdotus, joka sisältää säännökset kan-

santaloutta uhkaavan vakavan häiriön lieventämiseksi välttämättömistä ulkomaankaupan, ulkomaan maksuliikenteen, hintojen, vuokrien ja palkkojen sekä korkojen ja osinkojen valvonta- ja säännöstelytoimenpiteistä ja joka on voimassa enintään kaksi vuotta, on, jos asia koskee perustuslakia, kiireelliseksi julistamatta hyväksyttävä kolmannessa käsittelyssä päätöksellä, jota on kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

69 §

Lakiehdotus rauhansopimukseen tai muuhun valtiosopimukseen sisältyvien lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä käsitellään 66 §:n mukaan. Jos asia koskee perustuslakia, lakiehdotus on kuitenkin kiireelliseksi julistamatta hyväksyttävä kolmannessa käsittelyssä päätöksellä, jota on kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

70 §

Edustajanpalkkiota koskeva lakiehdotus käsitellään 66 §:n mukaan. Ehdotus katsotaan kuitenkin rauenneeksi, jollei sitä kolmannessa

käsittelyssä ole kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

71 §

Eduskunta voi suureen valiokuntaan lähettää muitakin kuin 66, 67 ja 67 a §:ssä sekä 69 §:n 1 momentissa ja 70 §:ssä tarkoitettuja asioita. Tällöin sovelletaan 66 §:n säännöksiä siten, että asia otetaan ainoastaan kahden käsittelyn alaiseksi ja ratkaistaan toisessa käsittelyssä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Ennen tämän lain voimaantuloa lepäämään jätetyn lakiehdotuksen käsittely pannaan kuitenkin vireille ja saatetaan päätökseen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaan. Niin ikään sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä hallituksen esityksen antamiseen ja eduskunta-aloitteen tekemiseen asiassa, jota ennen tämän lain voimaantuloa lepäämään jätetty lakiehdotus koskee.

Helsingissä 17 päivänä tammikuuta 1992

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Oikeusministeri *Hannele Pokka*

Laki

valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla,

kumotaan valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 8 momentti, 68 §, 71 §:n 3 momentti ja 72 §, sellaisina kuin niistä ovat 66 §:n 8 momentti 23 päivänä helmikuuta 1979 annetussa laissa (237/79) ja 68 § osittain muutettuna 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetulla lailla (1078/91), sekä muutetaan 66 §:n 7 momentti, 67 a §, 69 §:n 1 momentti, 70 § ja 71 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 66 §:n 7 momentti 26 päivänä kesäkuuta 1987 annetussa laissa (577/87) sekä 67 a § muutettuna viimeksi mainitulla lailla ja 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetulla lailla (1082/91), seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

66 §

Sellainen lakiehdotus, joka kolmannessa käsittelyssä on saavuttanut äänten enemmistön, voidaan kuitenkin panna lepäämään. Ehdotus lepäämään jättämisestä on tehtävä, ennen kuin päätösesitys lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä on tehty, ja on siinä tapauksessa, jos lakiehdotus äänestyksessä ei ole rauennut, asia pantava pöydälle seuraavaan täysistuntoon; jos ehdotusta lepäämään jättämisestä silloin kannattaa vähintään kolmasosa eduskunnan kaikista jäsenistä, jää lakiehdotus, sanamuodoltaan semmoisena kuin se kolmannessa käsittelyssä hyväksyttiin, lepäämään seuraavien varsinaisten valtiopäivien jälkeen pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin. Vaalikauden viimeisiltä valtiopäiviltä lakiehdotus jää kuitenkin lepäämään ensimmäisiin vaalien jälkeen pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin.

Lepäämään ei kuitenkaan voida jättää lakiehdotusta sellaisen aiotun tai jo aloitetun virkamiesten tai toimiehtosopimuksen alaisten toimihenkilöiden työtaistelun kieltämiseksi, joka on omiaan saattamaan yhteiskunnan turvallisuuden tahi yksityisen kansalaisen hengen tai terveyden suojelemiseksi välttämättömät toiminnot vakavaan häiriötilaan.

67 a §

Ehdotusta laiksi, joka sisältää säännökset

66 §

Lakiehdotus, joka kolmannessa käsittelyssä on saavuttanut äänten enemmistön, voidaan kuitenkin panna lepäämään, jos kysymyksessä on ehdotus sellaiseksi valtion menojen säästämistä koskevaksi laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, eikä ehdotus koske valtiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymistä. Ehdotus lepäämään jättämisestä on tehtävä ennen kuin päätösesitys lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä on tehty, ja jos lakiehdotus ei raukea äänestyksessä, asia on pantava pöydälle seuraavaan täysistuntoon. Jos ehdotusta lepäämään jättämisestä tällöin kannattaa vähintään kolmasosa eduskunnan kaikista jäsenistä, jää lakiehdotus sanamuodoltaan semmoisena kuin se on kolmannessa käsittelyssä hyväksytty, lepäämään seuraavien varsinaisten valtiopäivien jälkeen pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin. Vaalikauden viimeisiltä valtiopäiviltä lakiehdotus jää kuitenkin lepäämään ensimmäisiin vaalien jälkeen pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin.

(8 mom. kumotaan)

67 a §

Lakiehdotus, joka sisältää säännökset kan-

Voimassa oleva laki

kansantaloutta uhkaavan vakavan häiriön lieventämiseksi välttämättömistä ulkomaankaupan, ulkomaan maksuliikenteen, hintojen, vuokrien ja palkkojen sekä korkojen ja osinkojen valvonta- ja säännöstelytoimenpiteistä ja joka on voimassa enintään kaksi vuotta, ei voida jättää eikä hyväksyä jätettäväksi lepäämään. Jos asia koskee perustuslakia, lakiehdotus on, ehdotusta kiireelliseksi julistamatta, hyväksyttävä kolmannessa käsittelyssä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Lepäämään ei voida jättää ehdotusta laiksi, jolla kokonaan tai osaksi kumotaan 1 momentissa säädetyllä tavalla käsitelty laki.

68 §

Mitä 66 §:ssä on säädetty, noudatetaan niin ikään, kun on kysymyksessä valtion vero. Ehdotusta uudesta tai lisätystä verosta taikka määräjäksi säädetyn veron jatkamisesta määrältään muuttamatta ei kuitenkaan voida jättää lepäämään, ja ehdotus uudesta tai lisätystä verosta, joka on tarkoitettu kannettavaksi varainhoitovuotta pidemmältä ajalta, katsotaan rauenneeksi, jollei sitä kolmannessa käsittelyssä ole kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Jos ehdotus uudesta tai lisätystä verosta, joka on tarkoitettu kannettavaksi yhtä vuotta pidemmältä ajalta, on kolmannessa käsittelyssä rauennut, palautettakoon asia valtiovarainvaliokuntaan, jonka tulee antaa lausunto siitä, onko vero säädettävä kannettavaksi yhdeltä vuodelta, sekä ehdottaa veron kantamista tarkoittavan lakiehdotuksen sanamuoto.

Jos ehdotus lisätystä verosta, joka on tarkoitettu kannettavaksi yhdeltä vuodelta, on kolmannessa käsittelyssä rauennut, palautettakoon asia valtiovarainvaliokuntaan, jonka tulee antaa lausunto siitä, onko vero jatkettava määrältään muuttamatta, sekä ehdottaa veron jatkamista tarkoittavan lakiehdotuksen sanamuoto.

Valtiovarainvaliokunnan laatiman, 2 ja 3 momentissa mainitun lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä päättää eduskunta jatketussa kolmannessa käsittelyssä; alköönkään tätä koskevaa mietintöä pöydälle pantako, ellei eduskunta toisin päättä.

69 §

Ehdotus, joka koskee Suomen ja ulkovallan väliseen sopimukseen sisältyvien lainsäädännön

Ehdotus

santaloutta uhkaavan vakavan häiriön lieventämiseksi välttämättömistä ulkomaankaupan, ulkomaan maksuliikenteen, hintojen, vuokrien ja palkkojen sekä korkojen ja osinkojen valvonta- ja säännöstelytoimenpiteistä ja joka on voimassa enintään kaksi vuotta, on, jos asia koskee perustuslakia, kiireelliseksi julistamatta hyväksyttävä kolmannessa käsittelyssä päätöksellä, jota on kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

68 §

(kumotaan)

69 §

Lakiehdotus rauhansopimukseen tai muuhun valtiosopimukseen sisältyvien lainsäädännön

Voimassa oleva laki

alaan kuuluvien määräysten hyväksymistä, sisältyköötpä rauhansopimukseen tai muuhun valtiosopimukseen, käsitellään 66 §:n mukaan sekä, mikäli asia koskee perustuslakia, noudattamalla, mitä 67 §:n 1 momentissa on säädetty. Älköön kuitenkaan lakiehdotusta näissä tapauksissa jätettävä lepäämään.

70 §

Käsiteltäessä ehdotusta laiksi, joka koskee edustajanpalkkiota, on myös noudatettava 66 §:n säännöksiä, kuitenkin niin, että tämmöistä asiaa ei voida jättää lepäämään ja että asia katsotaan rauenneeksi, jollei sitä koskevaa ehdotusta kolmannessa käsittelyssä ole kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

71 §

Eduskunta voi suureen valiokuntaan lähettää muitakin kuin 66, 67, 68 ja 70 §:ssä mainittuja asioita. Jos niin tehdään, sovelletaan 66 §:n määräyksiä siten, että asia otetaan ainoastaan kahden käsittelyn alaiseksi ja ratkaistaan toisessa käsittelyssä.

Tällaisiin kysymyksiin nähden älköön tehtävä ehdotusta, että asia on jätettävä lepäämään.

72 §

Älköön kysymystä, joka on nostettu ylimääräisille valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä eikä koske perustuslakia, jätettävä lepäämään, vaan on se samoilla valtiopäivillä lopullisesti ratkaistava.

Ehdotus

alaan kuuluvien määräysten hyväksymisestä käsitellään 66 §:n mukaan. Jos asia koskee perustuslakia, lakiehdotus on kuitenkin kiireelliseksi julistamatta hyväksyttävä kolmannessa käsittelyssä päätöksellä, jota on kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

70 §

Edustajanpalkkiota koskeva lakiehdotus käsitellään 66 §:n mukaan. Ehdotus katsotaan kuitenkin rauenneeksi, jollei sitä kolmannessa käsittelyssä ole kannattanut kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

71 §

Eduskunta voi suureen valiokuntaan lähettää muitakin kuin 66, 67 ja 67 a §:ssä sekä 69 §:n 1 momentissa ja 70 §:ssä tarkoitettuja asioita. Tällöin sovelletaan 66 §:n säännöksiä siten, että asia otetaan ainoastaan kahden käsittelyn alaiseksi ja ratkaistaan toisessa käsittelyssä.

(3 mom. kumotaan)

72 §

(kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 199 .

Ennen tämän lain voimaantuloa lepäämään jätetyn lakiehdotuksen käsittely pannaan kuitenkin vireille ja saatetaan päätökseen tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaan. Niin ikään sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä hallituksen esityksen antamiseen ja eduskuntaaloitteen tekemiseen asiassa, jota ennen tämän lain voimaantuloa lepäämään jätetty lakiehdotus koskee.

