

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

6 päivänä marraskuuta 1986

Lausunto n:o 9

Talousvaliokunnalle

Talousvaliokunta on kirjeellään 26 päivänä syyskuuta 1986 eduskunnan päätöksen mukaisesti pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 104 laeiksi alkoholilain ja keskioluesta annetun lain muuttamisesta sekä päihdeolojen kehitystä koskevan kertomuksen antamisesta eduskunnalle ja kirjeellään 14 päivänä lokakuuta 1986 ed. Pokan ym. lakialoitteesta n:o 97 laeiksi alkoholilain ja keskioluesta annetun lain muuttamisesta sekä päihdeolojen kehitystä koskevan kertomuksen antamisesta eduskunnalle.

Asian johdosta valiokunnassa ovat olleet kuultavina osastopäällikkö Usko Puustinen sosiaali- ja terveysministeriöstä, apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen, lainsäädäntöneuvos Ahti Sulonen oikeusministeriöstä, vähittäismyyntijohtaja Junno Pekkala Oy Alko Ab:stä, professori Mikael Hiden, tutkijaprofessori Antero Jyränki, professori Ilkka Saraviita ja oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen.

Käsiteltyään asian yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan sallittavaksi alkoholijuomien vähittäismyynti velaksi yhteisöille. Samoin ehdotetaan, että myös väkevien alkoholijuomien anniskelu voitaisiin sallia rautateiden ravintola-vaunussa. Lisäksi ehdotetaan alkoholijuomien anniskeluajan aikaistamista kello kahdestatoista kello yhteentoista.

Alkoholiyhtiön hallintoa ja tilejä tarkastamaan asetettavien tilintarkastajien lukumäärä ja asettamisen menettely ehdotetaan muutettavaksi. Ehdotuksen mukaan tilintarkastajien lukumäärä lisätään neljästä viiteen ja valtioneuvosto asettaa kaikki tilintarkastajat.

Esityksen mukaan valtioneuvosto antaisi vuosittain eduskunnalle päihdeolojen kehitystä koskevan kertomuksen. Siihen on tarkoitettu sisällyttää alkoholiolojen kehitystä koskevien tietojen lisäksi myös muiden päihteiden käyttötilannetta koskevia tietoja sekä kuvaus toimenpiteistä, joihin on ryhdytty ja suunniteltu ryhdyttävän päihteiden käytöstä aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Tavoitteena on tällä tavoin parantaa eduskunnan mahdollisuuksia seurata ja ohjata päihdeoloja.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1987.

Hallituksen käsityksen mukaan tulisi laki päihdeolojen kehitystä koskevan kertomuksen antamisesta eduskunnalle säätää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, koska mainittu laki merkitsisi eduskunnan tehtävien sisällön muuttumista ja samalla tehtävien laajenemista alkoholiolojen seurannasta päihdeolojen seurantaan.

Lakialoite

Ed. Pokan ym. edellä mainittu lakialoite ei sisällä juna-anniskelun laajentamista, ravintola-anniskelun aikaistamista eikä alkoholin velaksi-myynnin sallimista. Lakialoitteeseen sisältyvä ehdotus laiksi päihdeolojen kehitystä koskevan kertomuksen antamisesta eduskunnalle on aloitteen mukaan käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Valiokunnan kannanotot

Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta on tarkastellut yksityiskohtaisemmin hallituksen esitykseen ja lakialoitteeseen sisältyvää kolmatta lakiehdotusta laiksi päihdeolo-

jen kehitystä koskevan kertomuksen antamisesta eduskunnalle.

Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto antaa vuosittain eduskunnalle kertomuksen päihdeolojen kehityksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin on ryhdytty ja suunniteltu ryhdyttäväksi päihteiden käytöstä aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Kertomukseen sisällytetään alkoholiyhtiön kertomus alkoholiolojen kehityksestä. Lakialoitteeseen sisältyvä vastaava lakiehdotus on muuten samanlainen hallituksen esityksen kanssa, mutta tässä lakiehdotuksessa ei ole säännöstä alkoholiyhtiön kertomuksen sisällyttämisestä valtioneuvoston kertomukseen.

Viitaten lausuntoon n:o 20/1985 vp. hallituksen esityksestä n:o 100/1985 vp. laiksi kehitysyhteistyötä koskevan kertomuksen antamisesta eduskunnalle perustuslakivaliokunta katsoo, että sääätämisyjärjestystä arvioitaessa keskeinen merkitys on annettava sille, millä tavoin päihdeoloja koskeva kertomus liittyy perustuslaeissa järjestettyihin eduskunnan ja hallituksen välisiin suhteisiin. Hallitusmuodon 36 §:stä ilmenevän parlamentarismien periaatteen mukaista on, että eduskunnalla on tarvittavat keinot seurata valtioneuvoston käytännön toimintaa. Esityksessä ja lakialoitteessa tarkoitettu päihdeoloja koskeva valtioneuvoston kertomus on ymmärrettävä tällaiseksi keinoksi.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että päihdeoloja koskevan valtioneuvoston kertomuksen antaminen eduskunnalle on sopusoinnussa niiden järjestyksen kanssa, joille eduskunnan ja valtioneuvoston väliset suhteet perustuslakien mukaan rakentuvat. Kertomuksen käsittelyä on pidettävä myös eduskunnan valtioneuvoston toimintaan kohdis-

taman seurannan ja valvonnan kannalta tavanomaisena ja valtiopäiväjärjestyksen jo sääntelemänä menettelytapana. Valiokunta kiinnittää huomiota vielä siihen, että lakiehdotusten tarkoituksena on antaa eduskunnalle täydellisempi kuva kuin tähän asti päihdeolojen kehityksestä sekä niistä toimenpiteistä, joihin on ryhdytty ja suunniteltu ryhdyttäväksi päihteiden käytöstä aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Uudistus merkitsee siten myös sitä, että eduskunnalla on nykyistä tehokkaampi mahdollisuus vaikuttaa päihdepolitiikkaan. Näin ollen lakiehdotukset ovat sopusoinnussa valtiopäiväjärjestyksen 29 §:n kanssa, joka sääntelee yleistä kertomusta hallituksen toimenpiteistä.

Edellä olevan johdosta perustuslakivaliokunta katsoo, että päihdeoloja koskevan valtioneuvoston kertomuksen antamisesta eduskunnalle voidaan säätää valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa järjestyksessä käsiteltävällä lailla.

Sääätämisyjärjestysarviointiin ei vaikuta, että valtioneuvoston kertomukseen hallituksen esityksen mukaan sisällytetään alkoholiyhtiön kertomus, etenkin kun Oy Alko Ab:n hallintoneuvoston kertomuksen toimittamisesta eduskunnalle on aikanaan säädetty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisesti käsitellyllä lailla.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta, jolla ei ole muuta huomautettavaa asian johdosta, kunnioittaen lausuntonaan esittää,

että hallituksen esitykseen ja ed. Pokan ym. lakialoitteeseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, varapuheenjohtaja A. Kemppainen, jäsenet Aaltio,

Alho, Anttila, Eenilä, Jansson, Kärhä, J. Mikko-la, Muroma, Pokka, Skinnari ja Viinanen sekä varajäsen Kettunen.

Eriäviä mielipiteitä

I

Eduskunnan tehtävät on osoitettu perustuslaeissa ja välittömästi perustuslain säännöksiin nojaavissa alemmanasteisissa säännöksissä. Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ei ole mahdollista antaa eduskunnalle uusia tehtäviä.

Tärkeimmistä eduskunnalle annettavista kertomuksista säädetään perustuslaeissa, kuten esimerkiksi hallituksen kertomuksesta (VJ 29 §), kertomuksesta valtiovarain hoidosta ja tilasta (VJ 30.2 §), valtiontilintarkastajien kertomuksesta (VJ 30.3 §) sekä oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen kertomuksesta (HM 48—49 §).

Vallanjakoperiaatteen mukaan eduskunta voi osallistua hallintoon vain mikäli näin on nimenomaisesti perustuslaeissa säädetty. Perustuslakivaliokunnan vakiintunut käytäntö on tähän saakka ollut sellainen, että kertomuksen antaminen tuo eduskunnalle toimeenpanotehtäviä vastoin val-

tiovallan kolmijaon periaatetta ja uutena tehtävänä on siten edellytettävä perustuslainsäätämisyjärjestystä.

Kertomuksen antaminen toiminnasta eduskunnalle merkitsee asian vireillepanoa erillisenä valtiopäivillä. Valtiopäiväjärjestyksen 63 §:n mukaan kertomukset käsitellään valmistelevasti valiokunnassa ja eduskunnan ainoassa käsittelyssä.

Edellä esitetyn perusteella katsomme, että käsiteltävänä oleva, uudentyyppistä hallituksen kertomusta eduskunnalle merkitsevä laki päihdeolojen kehitystä koskevan kertomuksen antamisesta eduskunnalle on toimeenpanovaltaa eduskunnalle antavana sekä erityisen asioiden vireillepanomahdollisuuden perustavana käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, kuten hallitus omassa esityksessäänkin on päättänyt esittämään.

Helsingissä 6 päivänä marraskuuta 1986

Sirkka-Liisa Anttila
Hannele Pokka

Lea Kärhä

Impi Muroma
Iiro Viinanen

II

Jokainen turha laki on pahasta. Siksi perustuslakivaliokunnan onkin mielestäni tarvittaessa otettava kantaa siihen, ettei tarpeettomia lakeja säädetä. Päihdeolojen kehitystä koskevan kertomuksen antamista koskeva laki on sellainen. Se käy selvästi ilmi valtiopäiväjärjestyksen 29 §:stä. Sen nojalla näet eduskunnalle annetaan jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä, paitsi kertomus niistä toimenpiteistä, joihin hallitus on ryhtynyt eduskunnan päätöksen johdosta, myös "siitä, mitä muuten on tärkeämpää tapahtunut valtakunnan hallinnossa tai sen suhteissa ulkovaltoihin".

Näin ollen on täysin selvää, että eduskunnalle voidaan valtioneuvoston harkinnan mukaan antaa osana hallituksen kertomusta tai erillisen kertomuksen muodossa kertomus valtioneuvoston erityisen tärkeinä pitämistä tapahtumista tai olojen kehityksestä. Yhtä selvää on, että tällainen kertomus on valtiopäiväjärjestyksen 29 §:n nojalla annettava, mikäli eduskunnan tahto sen antamiseen on jossakin yhteydessä tullut selvästi

ilmaistuksi, tai on hallituksen pääteltävissä. Onhan hallituksen nautittava eduskunnan luottamusta ja eduskunnan voitava valvoa hallituksen toimia. Eduskuntahan hallitusmuodon 2 §:n 1 momentin nojalla käyttää päällimmäistä valtaa, valtiovaltaa kansalaisten valtuuttamana.

Hallitus siis voisi kertoa tärkeinä pitämistään tapahtumista tai jonkin ongelmallisen hallinnon-alan, yhteiskuntaolojen kehityksestä vuosittaisten erillisten eduskunnalle annettavien kertomusten muodossa tai yhdessä yleiskertomuksen kanssa eikä antaa niistä selonteokoja ja tiedonantoja, mikä meillä on muodostunut yleiseksi käytännöksi.

Vaikka perustuslakivaliokunta lausunnossaan n:o 20/1985 vp. hallituksen esityksestä n:o 100/1985 vp. laiksi kehitysyhteistyötä koskevan kertomuksen antamisesta eduskunnalle pitikin hallituksen esittämää lakia tarpeellisenä, perustuslakivaliokunnan olisi tullut, kun se nyt uudelleen tutki valtiopäiväjärjestyksen 29 §:n säännöstä,

selvästi todeta, että myös kehitysyhteistyötä koskeva kertomus on suoraan valtiopäiväjärjestyksen 29 §:n nojalla eduskunnalle annettavissa. Sehän kertoo "siitä, mitä muuten on tärkeämpää tapahtunut valtakunnan suhteissa ulkovaltoihin". Perustuslakivaliokunnan olisi siis tässä yhteydessä tullut lausua, että käsiteltävään hallituksen esi-

tykseen sisältyvä laki päihdeolojen kehitystä koskevan kertomuksen antamisesta eduskunnalle on tarpeeton ja sellaisena vahingollinen eikä sitä siis tule säätää, mutta että myös kehitysyhteistyökertomusta koskeva laki on sellainen ja tulee kumota.

Helsingissä 6 päivänä marraskuuta 1986

Paula Eenilä