

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 2 hallituksen esityksestä laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta

Eduskunta on 7 päivänä helmikuuta 1989 lähettänyt perustuslakivaliokunnan valmistele-
vasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o
246/1988 vp.

Tässä yhteydessä valiokunta on päättänyt
ottaa käsiteltäväksi myös eduskunnan 19 päi-
vänä huhtikuuta 1988 valiokuntaan lähettämän
ed. Wahlströmin ym. lakialoitteen n:o 38/1988
vp. laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina kansanedustaja Matti Ahde, vanhempi eduskunta-
sihteeri Jouni Vainio eduskunnan kansliasta,
lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo ja lainsäädäntöneuvos Eero J. Aarnio oikeusministeriöstä,
hallitusneuvos Nils Wirtanen valtioneuvoston kansliasta, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki ja professori Ilkka Savara.

Käsiteltyään asian perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Lakiehdotukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan valtiopäiväjärjestystä muutettavaksi siten, että valtioneuvoston selonteko pääsäännön mukaan lähetetään asianomaiseen valiokuntaan. Selonteon käsittelyn yhteydessä ei valiokunnassa eikä täysistunnossa voitaisi tehdä ehdotusta eikä päättää valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttimasta luottamuksesta.

Valtiopäiväjärjestykseen ehdotetaan esityksessä myös lisättäväksi säännökset valtioneuvoston kyselytunnista. Kyselytunnilla pääministeri tai hänen määräämänsä valtioneuvoston jäsen vastaisi niihin eduskunnassa tehtyihin kysymyksiin, jotka puhemiesneuvosto on päättänyt toimittaa valtioneuvoston vastattaviksi. Valtioneuvoston kyselytunnilla olisi puhemiehen harkinnan mukaan kaikilla edustajilla ja valtioneuvoston jäsenillä oikeus käyttää puheenvuoroja.

Valtiopäiväjärjestyksen muutos on esityksen

mukaan tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1989.

Lakialoitteessa ehdotetaan valtiopäiväjärjestyksen 36 §:n 3 momenttiin sisältyvän selontekomahdollisuuden poistamista tarpeettomana. Tämän sijaan ehdotetaan uutta käytäntöä, jonka mukaan hallinnonaloittaiset viisivuotissuunnitelmat tulisivat eduskunnan käsiteltäviksi hallituksen esityksinä. Suunnitelmat voisivat sisältää ehdotuksia hallinnonalan kehittämistä koskeviksi periaatekannanotoiksi ja lakiehdotuksia sekä tulo- ja menoarvion muutoksia.

Valiokunnan kannanotot

Valtioneuvoston selonteko

Valtioneuvoston selonteko merkitsee nykyisellään eduskunnan osalta mahdollisuutta keskustella asiasta, minkä jälkeen eduskunta siirtyy asiasta päätöstä tekemättä päiväjärjestykseen. Valtioneuvoston antamien selontekojen johdosta käytyjä keskusteluja on aiheellisesti arvosteltu jäsentymättömyydestä, sillä ne eivät johda minkäänlaiseen eduskunnan kannanmääritykseen.

Valiokunnan käsityksen mukaan on paikallaan pyrkiä kehittämään selontekomenettelyä siten, että eduskunta voi tarvittaessa ilmaista käsityksensä asian johdosta. Yhtä lailla aiheellista on säilyttää valtioneuvoston selonteko sellaisena menettelynä, joka ei ainakaan säännönmukaisesti johda valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttiman luottamuksen mittaamiseen.

Näiden näkökohtien kannalta esityksen mukainen ehdotus valtiopäiväjärjestyksen 36 §:n 3 momentiksi on tarkoituksenmukainen, kun pääsäännöksi tulisi selonteon valmisteleva käsitteleminen asianomaisessa erikoisvaliokunnassa ja kun nimenomaisesti kiellettäisiin tekemästä selonteon käsittelyssä ehdotusta ja päätöstä valtioneuvoston tai sen jäsenen nautti-

masta luottamuksesta. Valiokunta kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että ehdotettu rajoitussäännös on ainoa laatuaan ja että eduskunnalla on lähes kaikissa muissa yhteyksissä mahdollisuus muodostaa kantansa myös valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttimaan luottamukseen.

Lakiehdotuksen mukaan selontekoa käsittelevän valiokunnan tehtävänä on ehdottaa mietinnössään perusteltu päiväjärjestykseen siirtyminen, jonka lopullisesta sisällöstä eduskunta päättää. Mahdollisuus siirtyä perusteltuun päiväjärjestykseen liittyy nykyisin valtioneuvoston tiedonantoon ja välikysymykseen. Perusteltu päiväjärjestykseen siirtyminen merkitsee yleensä epäluottamuslausetta valtioneuvostolle tai sen jäsenelle. Näin muodoin voidaan katsoa, että esityksen kyseinen sanamuoto ei ole täysin sopusoinnussa momentin viimeisestä virkkeestä ilmenevän tarkoituksen kanssa.

Valiokunnan käsityksen mukaan eduskunnan tulee selonteon käsittelyn jälkeen aina siirtyä päiväjärjestykseen eikä eduskunnan selontekoon perustuvaa kannanottoa pidä lausua perusteltuna päiväjärjestykseen siirtymisenä. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa esitystä muutettavaksi niin, että selontekoa käsittelevän valiokunnan tulee mietinnössään ehdottaa selonteon johdosta annettavan lausunnon sanamuoto, jonka lopullisesta sisällöstä eduskunta päättää.

Valiokunta on erikseen arvioinut momentin viimeisen virkkeen merkitystä. Säännös koskee kaikkia kansanedustajia ja sisältää viime kädessä puhemiestä valtiopäiväjärjestyksen 80 §:nkin nojalla velvoittavan kiellon ottaa äänestettäväksi säännöksessä tarkoitettua ehdotusta. Säännöksessä tarkoitettu kielletty ehdotus olisi valtioneuvoston tai sen jäsenen nimenomaista epäluottamusta tarkoittava ehdotus samoin kuin asiallisesti tätä pitemmälle menevä ehdotus. Esimerkkinä jälkimmäisestä tilanteesta olisi ehdotus selonteon johdosta annettavan lausunnon sellaiseksi sanamuodoksi, jonka mukaan eduskunta katsoo, että valtioneuvoston tai sen tietyn jäsenen on erottava. Kiellettyjä eivät sen sijaan olisi ehdotukset sellaisiksi lausunnon sanamuodoiksi, joita valtioneuvosto on itse etukäteen poliittisen harkintansa perusteella ilmoittanut pitävänsä epäluottamuksen osoituksina. Näin ollen eduskunta saattaisi selonteon käsittelyn yhteydessä tosiasiallisesti päätyä sellaiseen lausunnon sanamuotoon, jonka valtioneuvosto tai sen jäsen

tulkitsee epäluottamuslauseeksi mutta joka ei kuitenkaan olisi valtiopäiväjärjestyksen 36 §:n 3 momentin nojalla kielletty.

Valtioneuvoston kyselytunti

Valiokunnan käsityksen mukaan esityksessä ehdotettu valtioneuvoston kyselytunti on tarpeen, jotta eduskunnassa voitaisiin sen aloitteesta käydä säännönmukaisia ajankohtaisia keskusteluja poliittisesti kiinnostavista aiheista. Menettelyn onnistumisen kannalta puhemiesneuvoston asema valtioneuvoston vastattaviksi esitettävien kysymysten valitsijana on keskeinen. Valiokunnan mielestä puhemiesneuvoston tulee tehdä nämä ratkaisunsa ensi sijassa eduskunnassa tehtyjen kysymysten laadullisten ominaisuuksien perusteella eli lähinnä niiden poliittisen kiinnostavuuden mukaan. Puhemiesneuvoston päätöksenteossa ei ole syytä pyrkiä sellaiseen matemaattiseen tasapuolisuuteen, että valtioneuvostolle esitettävien kysymysten tulisi tietyllä aikavälillä kysymysten ensimmäisten allekirjoittajien mukaan arviotuna vastata parlamentaarisia voimasuhteita. Esityksen perusteluissa mainittu vaatimus valintamenettelyn tasapuolisuudesta tarkoittaa valiokunnan käsityksen mukaan sitä, että — pitäen lähtökohtana kysymyksen poliittista kiinnostavuutta — valtioneuvoston vastattavaksi esitetään niin hallitusvastuussa olevien puolueiden edustajien kuin muiden puolueiden edustajien tekemiä kysymyksiä ja että valintamenettely ei muodostu pieniä eduskuntaryhmiä syrjiväksi.

Valiokunta on arvioinut tilannetta, jossa puhemiehelle on annettu samasta aiheesta useita kysymyksiä valtioneuvostolle esitettäväksi. Jos tämä aihe on ajankohtaisuutensa ja yleisen kiinnostavuutensa puolesta sellainen, että puhemiesneuvosto päätyy ottamaan sen käsiteltäväksi kyselytunnilla, on tasapuolisuuden vuoksi perusteltua toimittaa valtioneuvoston vastattavaksi kaikki samaa aihetta koskevat kysymykset. Kysymyksiin annettaisiin yhteinen vastaus ja oikeus käyttää kyselytunnilla ensimmäinen puheenvuoro olisi sen kysymyksen ensimmäisellä allekirjoittajalla, joka on ensiksi annettu puhemiehelle.

Esityksen perusteluissa on mainittu mahdolliseksi toimittaa neljäkin kysymystä valtioneuvoston vastattaviksi samalla kyselytunnilla. Kyselytunnin on saadun selvityksen mukaan

tarkoitus kestää noin 60 minuuttia. Jos valtioneuvoston puolesta vastataan samalla kyselytunnilla neljään kysymykseen, olisi kutakin kysymystä kohti keskusteluineen käytettävissä keskimäärin 15 minuuttia. Valiokunnan käsityksen mukaan tämä saattaa olla aivan liian lyhyt aika ajankohtaisuutensa vuoksi kiinnostavan poliittisen kysymyksen monipuoliseksi ja tasapuoliseksi käsittelemiseksi kyselytunnilla. Ainakin valtioneuvoston kyselytunnin käytönnötvaiheessa lieneekin syytä toimittaa valtioneuvoston vastattaviksi yleensä vain kaksi kysymystä.

Lakiehdotuksen mukaan ne kysymykset, joita puhemiesneuvosto ei toimita valtioneuvoston vastattaviksi, raukeavat. Valiokunnan mielestä ehdotus on asianmukainen pyrittäessä ajankohtaisten kysymysten esille ottamiseen, joskin on syytä korostaa, että kysymyksen raukeaminen ei voi estää kysymyksen antamista uudelleen puhemiehelle valtioneuvostolle esittämisen tarkoituksessa.

Kyselytunnin toimeenpanon osalta valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että kyselytuntiin varattu noin 60 minuutin aika saattaa osoittautua riittämättömäksi kaikkien valtioneuvostolle esitettyjen kysymysten käsittelemiseksi. Esityksessä kuitenkin lähdetään siitä, että kaikkiin kysymyksiin vastataan tai niiden johdosta annetaan 37 b §:n 4 momentissa mainittu ilmoitus seuraavalla valtioneuvoston kyselytunnilla. Valiokunta ehdottaa järjestelmän joustavoittamista siten, että kysymykseen voitaisiin tällaisessa tapauksessa vastata myöhemmällä kyselytunnilla. Tällöin puhemies lopettaessaan valtiopäiväjärjestyksen 55 §:n nojalla kyseisen istunnon toteaisi kysymykseen vastaamisen jäävän uudelle kyselytunnille. Se voi olla seuraava säännönmukaisesti pidettävä kyselytunti tai, jos kysymyksen ajankohtaisuus tai muut syyt sitä edellyttävät, esimerkiksi seuraavan suullisen kyselytunnin yhteydessä pidettävä ylimääräinen valtioneuvoston kyselytunti.

Valiokunta on lisäksi korjannut 37 b §:n 3 momentin sanontaa siten, että se ehdotettua

selvemmin osoittaa edustajien ja valtioneuvoston jäsenten voivan käyttää puhemiehen harjoituksen mukaan keskustelussa useitakin puheenvuoroja ja että tämä mahdollisuus koskee myös kysymyksen ensimmäistä allekirjoittajaa ja kysymykseen vastannutta valtioneuvoston jäsentä.

Hallinnonalakohtaiset suunnitelmat

Lakialoitteessa ehdotetun hallinnonalakohtaisten viisivuotissuunnitelmien eduskuntakäsittelyn osalta valiokunta katsoo ehdotuksen merkitsevän suurta periaatteellista muutosta eduskunnan ja hallituksen suhteiden kannalta. Saadun selvityksen mukaan ainakin osa aloitteesta tarkoitetuista asioista tulee pohdittaviksi ryhdyttäessä asetettavassa komiteassa valmistelemaan hallitusmuodon 6 luvun säännösten uudistamista.

Voimaantulo

Laki valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta on valiokunnan käsityksen mukaan säädettävä tulemaan voimaan pikaisesti. Koska ensimmäinen valtioneuvoston kyselytunti saattaa tulla pidettäväksi pian lain voimaantulon jälkeen, valiokunta on lisännyt voimaantulosäännöksen momentin, jonka mukaan ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Koska valiokunta on hyväksynyt hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen esityksen pohjalta, lakialoitteeseen sisältyvä lakiehdotus ehdotetaan hylättäväksi.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta

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

muutetaan valtiopäiväjärjestyksen 36 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on 14 päivänä marraskuuta 1969 annetussa laissa (685/69), ja

lisätään lakiin uusi 37 b § seuraavasti:

36 §

Edellä 1 momentissa tarkoitetuista asioista valtioneuvosto voi ulkopuolella päiväjärjestyksen antaa eduskunnalle selonteon, joka on esiteltävä eduskunnalle ja pantava pöydälle johonkin seuraavaan istuntoon. Keskustelun päätyttyä selonteko lähetetään valmistelevasti käsiteltäväksi valiokuntaan, jollei eduskunta pääätä siirtää päiväjärjestykseen asiaa valiokuntaan lähettämättä. Käsiteltävään selonteon valiokunnan on mietinnössään ehdotettava *selonteon johdosta annettavan lausunnon sanamuoto*, jonka lopullisesta sisällöstä eduskunta päättää ja siirtyy päiväjärjestykseen. Selonteon käsittelyssä ei voida tehdä ehdotusta eikä päätöstä valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttimasta luottamuksesta.

37 b §

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)
Valtioneuvoston puolesta kysymykseen vas-

taa seuraavalla valtioneuvoston kyselytunnilla pääministeri taikka pääministerin määräyksellä se valtioneuvoston jäsen, jonka toimialaan asia kuuluu, tai muu valtioneuvoston jäsen. Kysymyksen ensimmäinen allekirjoittaja saa vastauksen johdosta käyttää ensimmäisen puheenvuoron. Puhemies antaa harkintansa mukaan (*poist.*) edustajien ja valtioneuvoston jäsenen käyttää asiasta *puheenvuoroja*. Asiasta ei sallita muuta keskustelua. Kun pyydetty puheenvuoro on käytetty tai kun puhemies katsoo käydyn keskustelun riittävän, puhemies julistaa keskustelun päättyneeksi. *Kysymyksen, johon ei ole vastattu ennen kuin puhemies on lopettanut kyseisen istunnon, vastataan myöhemmällä kyselytunnilla.*

(4—6 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Samalla valiokunta ehdottaa,

että ehdotus laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta käsiteltäisiin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Edelleen valiokunta ehdottaa,

että lakialoitteeseen n:o 38/1988 vp. sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 3 päivänä maaliskuuta 1989

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskovicz, varapuheenjohtaja Alho sekä jäsenet

Anttila, Häkämies, Jansson, Lamminen, Mänistö, Pohjola, Pokka, Puisto, Vistbacka ja Vähänäkki.

Vastalause

Perustuslakivaliokunta on mielestäni jättänyt käyttämättä mahdollisuutensa ohjata hallituksen toimia hallinnonalakohtaisten suunnitelmien saamiseksi eduskunnan käsittelyyn viittaamalla epämääräisesti asetettavaan komiteaan, jossa lakialoitteen n:o 38/1988 vp. sisältämistä ehdotuksista osa saattaa tulla pohdittaviksi.

Valiokunnan mietinnössä oleva kappale, joka on otsikoitu ”Hallinnonalakohtaiset suunnitelmat” tulisikin mielestäni kuulua seuraavasti:

”Lakialoitteessa ehdotettu hallinnonalakohtaisten viisivuotissuunnitelmien eduskuntakä-

sittely tehostaisi eduskunnan ja hallituksen yhteistoimintaa kuten selontekomenettelyn kehittäminen ja valtioneuvoston kyselytunnista säättäminenkin. Valiokunnan käsityksen mukaan hallinnonaloittaisten suunnitelmien käsittely eduskunnassa parantaisi kansanedustajien mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskunnallisiin päätöksiin ja vahvistaisi näin eduskunnan asemaa.

Valiokunta edellyttää hallituksen selvittävän mahdollisuudet tuoda hallinnonaloittaiset viisivuotissuunnitelmat hallituksen esityksinä eduskunnan käsiteltäviksi sekä edustajan aloiteoikeuden vastaavan laajentamisen.”

Helsingissä 3 päivänä maaliskuuta 1989

Lauha Männistö

