

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 29/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta tehdyn yleis- sopimuksen hyväksymisestä

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä syyskuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä (HE 101/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sivistysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntösihteeri Tapio Puurunen, oikeusministeriö
- yksikön päällikkö Kaija Suvanto, ulkoasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Kati Jussila, valtiovarainministeriö
- pääjohtaja, oikeustieteen tohtori Tuomas Pöysti, Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- opetus- ja kulttuuriministeriö
- professori Mikael Hidén
- tutkija Janne Salminen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta YK:n kasvatustieteiden ja kulttuurijärjestö Unescossa tehdyn yleissopimuksen. Sopimuksen tavoitteena on edistää aineettoman kulttuuriperinnön suojelua, taata eri yhteisöjen, ryhmien ja yksilöiden aineettoman kulttuuriperinnön kunnioittaminen sekä lisätä tietoisuutta aineettomaan kulttuuriperinnön merkityksestä. Sopimuksella on perustettu Unescon yhteyteen aineetonta kulttuuriperintöä edistävä rahasto, johon osapuoli sitoutuu maksamaan vähintään

joka toinen vuosi summan, jonka suuruus on yksi prosentti valtion vuosittain maksamasta Unescon jäsenmaksusta.

Sopimus tuli voimaan vuonna 2006. Suomen osalta sopimus tulee voimaan kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun sopimuksen hyväksymisasiakirja on talletettu Unescon pääjohtajan huostaan.

Esitys liittyy valtion vuoden 2013 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Esityksen perusteluissa tarkastellaan yleissopimuksen määräyksiä eduskunnan budjettivaltaa sitovan vaikutuksen kannalta. Sopimus velvoittaa sopimusosapuolen maksamaan joka toinen vuosi sopimuksella perustettuun rahastoon summan, joka on vähäinen ja voidaan kattaa nykyisin määrärahoihin. Sopimus velvoittaa myös täytäntöönpanotoimiin, joiden kustannuksiin

eduskunnan suostumus on tarpeen. Koska eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus on vähäisen jäsenmaksuvelvoitteen osalta epäselvä, on hallitus pitänyt tarpeellisena saada esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Aineettoman kulttuuriperinnön suojelemisesta tehdyn yleissopimuksen 26 artikla velvoittaa sopimusosapuolen maksamaan vähintään joka toinen vuosi sopimuksessa perustettuun aineetonta kulttuuriperintöä edistävään rahastoon summan, joka on suuruudeltaan enintään yksi prosentti jäsenvaltion Unescolle maksamasta vuotuisesta jäsenmaksusta. Suomen osalta rahastoon joka toinen vuosi maksettava summa on tämän mukaisesti noin 16 000 euroa. Esityksen perusteluissa todetaan, että vaikka jäsenmaksuvelvollisuus sinänsä sitoo eduskunnan budjettivaltaa, eduskunnan suostumus ei ole tarpeen määräykseen sitoutumiselle, koska jäsenmaksusta aiheutuu Suomelle vain vähäisiä toistuvia kustannuksia, jotka voidaan rahoittaa valtion talousarviossa olevan nykyisen määrärahan puitteissa. Eduskunnan suostumus katsotaan esityksessä sen sijaan tarpeelliseksi sopimuksen täytäntöönpanoon tarvittaviin arviolta 124 000 euron vuotuisiin kustannuksiin (s. 12).

Eduskunnan suostumuksen tarvetta ja suostumusta edellyttävien sopimusmääräysten alaa on arvioitava perustuslain 94 §:n 1 momentin säännöksen perusteella. Eduskunta hyväksyy sen mukaan sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Muusta syystä eduskunnan hyväksymistä edellyttäviä määräyksiä ovat käy-

tännössä lähinnä Suomen alueen muuttamista koskevat sopimukset ja eduskunnan budjettivaltaa sitovat kansainväliset velvoitteet (HE 1/1998 vp, s. 149/I). Yleissopimus ei sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, eikä se ole muutoin merkitykseltään huomattava. Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta on arvioitava yleissopimuksen eduskunnan budjettivaltaa sitovan vaikutuksen kannalta.

Valiokunta on perustuslakiuudistuksen jälkeen muutamaa otteeseen katsonut kansainvälisen sopimuksen edellyttävän eduskunnan suostumusta myös sillä perusteella, että sopimus sisältää eduskunnan budjettivaltaa sitovia määräyksiä. Osassa kansainvälisten velvoitteiden budjettivaltaa sitovat vaikutukset ovat olleet huomattavia (ks. PeVL 11/2003 vp, s. 2/I, PeVL 14/2005 vp, 2/I), kun taas joissain tapauksissa ne ovat olleet vähäisempiä. Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön hyväksyminen edellytti eduskunnan suostumusta myös perussäännön eduskunnan budjettivaltaa sitovan vaikutuksen vuoksi, sillä tuomioistuimen rahoitus perustuu pääasiallisesti sopimusvaltioiden maksumuuksille (PeVL 45/2000 vp, s. 2).¹ Ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liite kuului eduskunnan hyväksyttäviin velvoitteisiin myös sen budjettivaikutusten vuoksi, vaikka

¹ Hallituksen esityksen mukaan vaikeasti arvioitavissa oleva Suomen maksumuus oli alkuvaiheessa 58 644 dollarin eli noin 367 616 markan ja 510 963 dollarin eli noin 3 203 023 markan välillä (HE 161/2000 vp, s. 9–10).

tällaiset vaikutukset olivatkin välillisiä (PeVL 18/2002 vp, s. 3/I).² Myös Suomen ja Ruotsin välillä tehty rajajokisopimus vaati eduskunnan hyväksymisen eduskunnan budjettivaltaa sitovan vaikutuksen vuoksi (PeVL 14/2010 vp).³ Valiokunta ei kuitenkaan ole lausunnoissaan nimenomaisesti tarkastellut taloudellisen velvoitteen suuruutta sen kannalta, onko eduskunnan suostumus tarpeen velvoitteen hyväksymiselle. Sen sijaan valiokunta on katsonut, toisin kuin hallituksen esityksessä, ettei sopimus vaatinut eduskunnan hyväksymistä budjettivaltaa sitovan vaikutuksen vuoksi, kun kysymys oli vain poikkeuksellisessa tilanteessa maksettavaksi tulevasta kertamaksusta (PeVL 19/2010 vp, s. 2—3).

Perustuslain 94 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan eduskunnan on hyväksyttävä myös sellaiset velvoitteet, jotka perustuslain mukaan muusta syystä vaativat eduskunnan suostumuksen, vastaa aikaisemmin voimassa olleen hallitusmuodon 33 §:n 1 momentin säännöstä. Säännöksen ei katsottu vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa ehdottomasti edellyttäneen kaikkien valtiontaloudellisia vaikutuksia aiheuttavien kansainvälisten velvoitteiden osalta eduskunnan suostumusta.⁴

Kyseisellä perustuslain säännöksellä suojataan eduskunnan budjettivallan säilymistä reaalisenä. Valiokunta katsoo, ettei tämä vaadi eduskunnan suostumusta kaikkiin kansainvälisiin velvoitteisiin, joilla on budjettivaikutuksia. Eduskunnan suostumusta edellyttävät kansain-

väliset velvoitteet, jotka aiheuttavat valtiolle vähäistä suurempia kustannuksia. Kustannusten merkittävyyttä arvioitaessa lähtökohtana voidaan pitää sitä, kuinka merkittävällä tavalla velvoite sitoo eduskuntaa tämän päättäessä valtion talousarviosta. Jos velvoitteesta aiheutuva menoerä on niin vähäinen, että se on toteutettavissa talousarvioon sisältyvän määrärahan puitteissa ilman tarvetta korottaa määrärahaa tai uuden määrärahan lisäämistä talousarvioon, ei tällainen velvoite toistuvanakaan ole perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla perustuslain mukaan "muusta syystä" eduskunnan hyväksymistä vaativa. Valiokunta katsoo, että yleissopimuksen 26 artiklasta Suomelle aiheutuva maksuvelvoite ei voida pitää eduskunnan budjettivallan kannalta niin merkittävänä, että eduskunnan suostumus sen osalta on tarpeen. Sen sijaan yleissopimuksen täytäntöönpanotoimen aiheuttamat kustannukset ovat hallituksen esityksen perusteella vuositasolla olennaisesti suuremmat. Tältä osin sopimusmääräysten hyväksymiselle tarvitaan eduskunnan hyväksymisen eduskunnan budjettivaltaa sitovien vaikutusten vuoksi.

Käsittelyjärjestys

Kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätetään perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan äänen enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Yleissopimuksen määräykset eivät koske perustuslakia perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, joten yleissopimuksen hyväksymisestä voidaan päättää äänen enemmistöllä.

² Näiden velvoitteiden suuruuden arvioitiin hallituksen esityksessä olevan vähemmän kuin aikaisemmin voimassa olleen sopimuksen vuosittaisten 10 000—15 000 euron kustannusten (HE 22/2002 vp, s. 4).

³ Sopimuksen kustannusvaikutusten arvioitiin olevan samaa suuruusluokkaa — 125 000 euroa vuodessa — kuin voimassa olleen sopimuksen (HE 264/2009 vp, s. 17).

⁴ Kaarlo Kaira: Valtiosopimuksen tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan. Helsinki 1932, s. 175—180.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että eduskunnan suostumus on tarpeen
aineettoman kulttuuriperinnön suojele-
misesta tehtyyn yleissopimukseen ja*

*että tästä päätetään äänten enemmistöl-
lä.*

Helsingissä 9 päivänä marraskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Kimmo Kivelä /ps
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Anna Kontula /vas
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Jukka Kopra /kok
	Tuija Brax /vihr	Markus Lohi /kesk
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Elisabeth Naucclér /r
	Kalle Jokinen /kok	Raimo Piirainen /sd
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk.
	Pia Kauma /kok	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.