

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtioneuvostosta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä joulukuuta 2011 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi valtioneuvostosta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 137/2011 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Marika Paavilainen, valtioneuvoston kanslia
- hallintojohtaja Ari Rouhe, ulkoasiainministeriö
- oikeudellinen neuvonantaja Jukka Lindstedt, tasavallan presidentin kanslia
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtioneuvostosta annettua lakia, valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annettua lakia ja ulkoasiainhallintolakia. Esityksessä on osittain kyse 1 päivänä maaliskuuta 2012 voimaan tulevan perustuslain muutoksen aiheuttamasta tarpeesta tarkistaa muuta lainsäädäntöä.

Lisäksi ehdotetaan eräitä valtioneuvoston jäsenen asemaa koskevia muutoksia. Ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttäminen määräjäksi perustellusta syystä tehtäisiin mahdolli-

seksi. Samoin valtioneuvostosta annettuun lakiin otettaisiin säännökset ministerin esteellisyydestä. Lain tasolla säädettäisiin myös tasavallan presidentin ja pääministerin oikeudesta tehdä aloite ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja presidentin yhteisen kokouksen koolle kutumisesta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2012.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa 1. lakiehdotusta on tarkasteltu perustuslain 61 §:n 1 momentin ja 64 §:n 1 momentin kannalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Vuoden 2011 valtiopäivillä hyväksytty laki Suomen perustuslain muuttamisesta tulee voimaan maaliskuun alussa. Perustuslain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen perusteluissa arvioitiin muun lainsäädännön tarkistamistarvetta (HE 60/2010 vp, s. 33). Nyt käsillä oleva hallituksen esitys vastaa suurelta osin valiokunnan näkemyksen mukaan sisällöltään aikaisemmin tehtyä arviota muun lainsäädännön muutostarpeesta.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa 1. ja 3. lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin. Muutosehdotuksien vuoksi valiokunta ehdottaa samalla 2. lakiehdotuksen hylkäämistä.

Yksityiskohtaiset perustelut***Laki valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta***

5 a §. Ministerin tehtävien hoitamisen keskeyttäminen. Säännösehdotus ministerin tehtävien hoidon keskeyttämisestä on valtiosääntöisesti merkittävä uutuus. Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto voi hyväksyä muun ministerin kuin pääministerin tehtävien hoitamisen keskeyttämisen määrääjäksi ministerin esittämästä perustelusta syystä.

Ministerin nimittämisestä säädetään perustuslain 61 §:n 1 momentissa, jonka mukaan muut ministerit (kuin pääministerin) presidentti nimittää pääministeriksi valitun (valtioneuvoston toimikauden aikana siis pääministerin) tekemän ehdotuksen mukaisesti. Ministerin erosta taas säädetään tyhjentävästi perustuslain 64 §:ssä, jonka mukaan tasavallan presidentti myöntää ministerille eron pyynnöstä, pääministerin aloitteesta tai sen johdosta, ettei tämä nauti enää eduskunnan luottamusta. Lisäksi presidentiksi tai eduskunnan puhemieheksi valittu ministeri katso-

taan eronneeksi suoraan perustuslain nojalla valintapäivästä alkaen. Perustuslaki ei sen sijaan tunne ministerin tehtävien keskeyttämisinstituutiota.

Valiokunta katsoo, että ehdotetunlaiselle keskeyttämisinstituutiolle on sinänsä hyväksyttäviä perusteita, jotka liittyvät erityisesti ministerin pitempikestoiseen sairauteen tai perhevapaista johtuvaan pidempään poissaoloon. Tällaisissa tilanteissa olisi perusteltua järjestää mahdollisuus, ettei ministeri joutuisi näiden syiden vuoksi eroamaan tehtävästään.

Valiokunnan mielestä ehdotettu säännös ja sen perustelut jättävät kuitenkin keskeyttämismahdollisuudelle sellaista väljyyttä ja avoimuutta, joka sopii huonosti yhteen valtioneuvoston jäsenen keskeisen valtiosääntöisen aseman kanssa. Sääntelystä tulisi ensinnäkin selvästi ilmetä laissa erikseen rajatut perusteet ministerin toimen keskeyttämiselle. Valiokunta korostaa, että kyseeseen tulevat vain painavat perusteet, jotka on eriteltävä laissa nimenomaisesti. Lisäksi olisi tarpeen säätää tarkemmin keskeyttämismahdollisuuden käyttöedellytyksistä, kuten keskeytyksen ajallisesta kestosta, keskeytyksen mahdollisesta jatkamisesta ja ministerin oikeudesta palata hoitamaan tehtäviään, mahdollisesti jo ennen keskeytyksen päättymistä. Valiokunta katsoo, että asian sääntely vaatii vielä jatkoselvityksiä — myös vaihtoehtoisista järjestelyistä, esimerkiksi valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annettua lakia muuttamalla — ja ehdottaa sen vuoksi säännöksen poistamista lakiehdotuksesta.

6 §. Valtiosihteeri. Pykälään ehdotettu uusi 3 momentti liittyy ministerin tehtävien hoidon keskeyttämiseen, joten valiokunta ehdottaa edellä todetuista syistä momentin poistamista.

12 §. Valtioneuvoston päätöksenteko. Valiokunta toteaa, että toisin kuin esityksen perusteluissa arvioidaan (s. 18/I) käsite "hallituksen kertomus" säilyy edelleen eduskunnalle annettavia hallituksen kertomuksia kuvaavana yleiskä-

sitteenä riippumatta siitä, miten kertomusmenetelyä kehitetään ja millaiset nimikkeet kertomuksille vastaisuudessa annetaan. Maaliskuun alusta voimaan tuleva eduskunnalle annettavia kertomuksia koskeva perustuslain 46 §:n 1 momentti ei myöskään aseta erityisiä vaatimuksia kertomusten nimikkeille.

24 §. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous. Ehdotettu säännös tasavallan presidentin ja pääministerin aloitteesta ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen koolle kutsumiseksi vastaa sitä kantaa, jonka valiokunta esitti perustuslain muuttamisesityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 9/2010 vp, s. 7/I). Samalla kannalla oli lausunnossaan myös ulkoasiainvaliokunta (UaVL 5/2010 vp, s. 6/I). Perustuslakivaliokunta toistaa vielä tässäkin yhteydessä jo aikaisemmin esitetyn ulkoasiainvaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan yhteisen käsityksen siitä, että valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja presidentin yhteisen kokouksen merkitys yhteistyön muotona tulee entisestään korostumaan (UaVL 5/2010 vp, s. 6/I ja PeVM 9/2010 vp, s. 7/I).

Laki valtioneuvoston jäsenille maksettavista palkkioista ja korvauksista annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Valtioneuvostolakia koskevista valiokunnan muutosehdotuksista johtuu lisäksi, että valio-

kunta ehdottaa 2. lakiehdotuksen hylättäväksi, koska lakiehdotus käy tarpeettomaksi.

Muuta

Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen, että eduskunnalle on syytä varata riittävästi aikaa hallituksen esitysten käsittelyyn. Tämä eduskunnan lainsäädäntövaltaa turvaava lähtökohta ei ole toteutunut nyt käsillä olevan hallituksen esityksen kohdalla, sillä esitys on annettu eduskunnalle liian myöhäisessä vaiheessa ottaen huomioon lakien voimaantuloajankohdan.

Säättämisjärjestys

Valiokunta katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säättämisjärjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa,

että 3. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,

*että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (**Valiokunnan muutosehdotukset**) ja*

että 2. lakiehdotus hylätään.

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §, 3 §:n 1 momentti, 12 §:n 2 momentti,
13 §:n 1 momentti ja 24 § sekä
lisätään lakiin (*poist.*) uusi 17 a §, seuraavasti:

2 ja 3 §
(Kuten HE)

5 a §
(*Poist.*)

6 §
(*Poist.*)

12, 13, 17 a ja 24 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 10 päivänä helmikuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
jäsen. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Tarja Filatov /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /kok
Kimmo Kivelä /ps
Anna Kontula /vas

Jukka Kopra /kok
Markus Lohi /kesk
Elisabeth Naucclér /r
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tapani Tölle /kesk
vjäs. Lea Mäkipää /ps
Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Majuri.