

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 7 hallituksen esityksestä laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta ja laiksi edustajanpalkkiosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta

Eduskunta on 14 päivänä syyskuuta 1990 lähettänyt perustuslakivaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 89.

Valiokunta on päättänyt ottaa tässä yhteydessä käsiteltäväksi myös eduskunnan 11 päivänä kesäkuuta 1987 valiokuntaan lähettämän ed. Löyttyjärven ym. toivomusaloitteen n:o 7/1987 vp. laki- ja toivomusaloitteen ensimmäisen allekirjoittajan oikeuttamisesta osallistumaan aloitteensa käsittelyyn erikoisvaliokunnassa.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina eduskunnan pääsihteeri Erkki Ketola ja vanhempi eduskuntasihteeri Jouni Vainio eduskunnan kansliasta, lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuori ja lainsäädäntöneuvos Eero J. Aarnio oikeusministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, apulaisprofessori Martti Noponen, tutkijaprofessori Jaakko Nousiainen ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan eduskunnan valiokuntalaitoksen uudistamista eräin osin. Tavoitteena on lähentää erikoisvaliokuntien ja valtioneuvoston ministeriöiden toimialoja. Suuren valiokunnan tehtäviä muutettaisiin siten, että se osallistuisi lakiehdotusten käsittelyyn vain, jos eduskunta niin päättää ensimmäisessä käsittelyssä tai jos eduskunta toisessa käsittelyssä muuttaa käsittelyn pohjana olevaa valiokunnan ehdotusta. Suuren valiokunnan vähimmäisjäsenmäärä pienennettäisiin kahteenkymmeneenviiteen.

Erikoisvaliokuntien organisaatiota uudistettaisiin pääosin eduskunnan työjärjestyksen muutoksin. Tässä esityksessä ehdotetaan lakautettavaksi pankkivaliokunta, jolle valtio-

päiväjärjestyksessä nyt säädettyjä tehtäviä hoitaisi vastedes työjärjestyksessä osoitettava pysyvä erikoisvaliokunta.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi eräitä uudistuksia erikoisvaliokuntien toimintaan. Erikoisvaliokunnalla olisi oikeus saada toimialaansa kuuluvasta kysymyksestä selvitys asianomaiselta ministeriöltä. Valiokunta voisi myös määrätä kokouksensa julkiseksi asiantuntijoita kuultaessa. Myös valtioneuvoston selonteon käsittelyä ja ryhmäpuheenvuorojen käytettävyyttä uudistettaisiin eräin osin.

Uusien säännösten on tarkoitus tulla voimaan niin, että niitä voidaan soveltaa seuraavan vaalikauden alusta.

Toivomusaloite

Toivomusaloitteessa ehdotetaan hallituksen antavan pikaisesti eduskunnalle esityksen valtiopäiväjärjestyksen muuttamiseksi niin, että perustuslakien mukaisesti tehtyä laki- tai toivomusaloitetta käsiteltäessä aloitteen ensimmäinen allekirjoittaja saa osallistua aloitteensa käsittelyyn erikoisvaliokunnassa.

Valiokunnan kannanotot

Perustuslakivaliokunta pitää esityksessä ehdotettuja uudistuksia tarpeellisina ja puoltaa niiden toteuttamista jäljempänä tehtävin muutoksin ja huomautuksin.

Valtiopäiväjärjestyksen 36 §:n 4 momentin johdosta valiokunta katsoo, että päätös mahdollisuudesta jatkaa selonteon käsittelyä yli valtiopäivien tulisi säännönmukaisesti tehdä niillä valtiopäivillä, joiden aikana selonteko on annettu eduskunnalle. Mahdollisuuksien mukaan tästä olisi päätettävä jo selontekoa valiokuntaan lähetettäessä.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan

esityksen 52 §:n 4 momentissa omaksuttu valiokuntatyön julkisuuden muoto eli valiokunnan mahdollisuus päättää kokouksensa julkisuudesta tietojenhankintavaiheen osalta on sovelias. Ehdotettu valiokuntakäsittelyn laatuun perustuva rajoitus ei kuitenkaan ole asianmukainen. Myös jonkin asian valmisteluun lausunnonantajana osallistuvan valiokunnan tulisi voida esityksestä poiketen määrätä oma kokouksensa julkiseksi asiantuntijoita kuultaessa. Tästä syystä perustuslakivaliokunta onkin muuttanut lakiehdotusta niin, että julkisuusmääräys on annettavissa yleensä valiokunnan hankkiessa tietoja asian valmistelua varten eikä vain silloin, kun valiokunta käsittelee asiaa valmistelevasti eli antaakseen asiasta mietinnön täysistunnolle.

Asian valmistelulla on — kuten 53 §:n 1 momentissakin — ymmärrettävä tarkoitettavan eduskunnan täysistuntoa varten tapahtuvaa valiokuntatyöskentelyä. Sen tarkoituksena voi olla mietinnön antaminen täysistunnolle tai lausunnon antaminen mietintöä laativalle valiokunnalle. Näin ollen julkisuusmääräys voitaisiin antaa yleensä muulloin kuin vastaanotettaessa 53 §:n 2 momentin mukaista selvitystä.

Uudistettavaksi ehdotettu valtiopäiväjärjestyksen 53 § muodostaa valiokunnan tietojensaantioikeutta sääntelevän kokonaisuuden. Pykälän 1 momentti, joka säilyisi asiasisällöltään ennallaan, koskisi jonkin asian valmistelua varten tietoja tarvitsevan valiokunnan asemaa.

Pykälän 2 momentti koskisi valiokunnan mahdollisuutta saada ministeriöltä selvitys jostakin toimialaansa kuuluvasta kysymyksestä. Lainkohta sääntelisi valiokunnan asemaa silloin, kun tietojen tarve ei liity mihinkään valiokunnassa jo käsiteltävänä olevaan asiaan, ja siten muita kuin 1 momentissa tarkoitettuja tilanteita. Säännöksen mukaisesti toimien valiokunta voisi saada esimerkiksi ennakkotietoja oman alansa lainsäädäntösuunnitelmista tai tietoja jostakin oman alansa ajankohtaisesta tapahtumasta.

Ehdotus vastaa käytännössä esiintyneitä tarpeita ja on kannatettava lisätessään valiokuntien mahdollisuuksia oma-aloitteiseen toimintaan. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen vähäiseen systemaattiseen epäjohtamukaisuuteen, että säännökset selvityksen saamisesta sijoittuvat valtiopäiväjärjestyksessä asian valmistelua koskevaan lukuun. Koska lakisystematiikan kannalta selkeästi tyy-

dyttävämpää vaihtoehtoa ei ole osoitettavissa ja koska 1 ja 2 momentin sanonnat kuitenkin riittävästi selvittävät sääntelyiden erilaiset tarkoitukset, valiokunta puoltaa selvityksen saamista koskevien säännösten ottamista 53 §:ään.

Mainitun pykälän 3 momentti ilmaisisi vanhastaan voimassa olleen periaatteen. Esityksen tarkoituksena ei tältä osin ole muuttaa vallitsevaa tilannetta. Kiistattomana lähtökohtana näin ollen edelleenkin olisi, että valiokunnan tulee saada kaikki tiedot, joita se tarvitsee tehtäviään hoitaessaan. Valiokunnilla on siten yleinen tietojensaantioikeus, eikä valiokuntien asema tämän suhteen riipu esimerkiksi asianomaisen ministeriön tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Mainittu lähtökohta ei muuksi muutu, vaikka valiokunnan tarvitsemat tiedot olisivat oikeudelliselta luonteeltaan salassa pidettäviä. Tähän nähden 3 momentin avoimen sanamuodon saatetaan virheellisesti ymmärtää viittaavan siihen, että tietojen antamatta jättäminen olisi vapaasti harkittavissa. Valiokunta onkin poistanut momentin harhaanjohtavana.

Valtiopäiväjärjestykseen ehdotetussa uudessa 53 a §:ssä kirjataan nykyisin noudatetut periaatteet. Erikoisvaliokunnilla on itsestään selvästi muutosoikeus, jota rajoittaa asiayhteyshaarukka. Tähän nähden ei viime aikoina ole ilmennyt merkittäviä käytännön ongelmia. Ehdotettu säännös ei näytä tuovan tilanteeseen mitään uutta. Valiokunta ehdottaakin säännöksen poistamista tarpeettomana.

Valiokunta toteaa lopuksi olevan tärkeää jatkaa eduskuntatyön kehittämistä. Säännösten rakennetta koskevana seikkana olisi selvitettävä, missä määrin valtiopäiväjärjestyksen tasoista sääntelyä voitaisiin keventää ja siirtää sääntelyä enenevässä määrin työjärjestykseen.

Toivomusaloitteessa ehdotetun toivomuksen toteuttaminen ei valiokunnan käsityksen mukaan ole aiheellista, joten valiokunta ehdottaa aloitteen hylättäväksi.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

*että hallituksen esitykseen sisältyvä toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana ja
että ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:*

1.

Laki

valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta

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

muutetaan valtiopäiväjärjestyksen 16 §:n 3 momentti, 36 §:n 4 momentti, 40, 42 ja 43 §, 50 §:n 1 ja 2 momentti, 53 §, 57 §:n 2 momentti, 65 § ja 66 §:n 1—4 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 16 §:n 3 momentti 6 päivänä marraskuuta 1970 annetussa laissa (663/70), 36 §:n 4 momentti 14 päivänä marraskuuta 1969 annetussa laissa (685/69), 40 ja 42 § sekä 57 §:n 2 momentti 18 päivänä maaliskuuta 1983 annetussa laissa (278/83) ja 43 § muutettuna viimeksi mainitulla lailla ja 13 päivänä maaliskuuta 1987 annetulla lailla (316/87), sekä

lisätään 52 §:ään uusi 4 momentti (*poist.*) seuraavasti:

16, 36, 40, 42, 43 ja 50 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

53 a §
(*Poist.*)

52 §

57, 65 ja 66 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Valiokunta voi määrätä kokouksensa julkiseksi siltä osin kuin valiokunta hankkii tietoja asian valmistelua varten.

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

53 §

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)
(3 mom. *poist.*)

Samalla valiokunta ehdottaa,

Lopuksi valiokunta ehdottaa,

että ensimmäinen lakiehdotus käsiteltäisiin valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

että toivomusaloite n:o 7/1987 vp. hylättäisiin.

Helsingissä 11 päivänä lokakuuta 1990

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskiewicz, varapuheenjohtaja Alho (osittain), jäsenet Håkämies, Jansson, Jäätteenmäki, Kekko-

nen (osittain), Laitinen, Männistö, Niinistö (osittain), Ollila (osittain), Pohjola, Pokka, Puisto ja Vistbacka sekä varajäsenet Anttila ja Vuoristo (osittain).

Vastalause

Perustuslakivaliokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisältyvänä VJ 52 §:ssä säädettyä valiokuntien kokousten julkisuutta laajennettavaksi niin, että julkisuus voi koskea myös lausuntoasioiden käsittelemistä valiokunnassa.

Valiokunnan kokousten julkisuuden lisääminen hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla ja valiokunnan lisäyksillä ovat oikeasuuntaisia uudistuksia eduskunnan työskentelytavoista, mutta aivan liian varovaisia. Nyt esillä olevat muutokset koskevat vain valiokunnan kokousten tietojen hankintaa (asiantuntijoiden

kuulemista) ja silloinkin kysymys siitä, onko kokous julkinen vai ei, perustuu valiokunnan harkintaan. Katsommekin, että valiokunnan kokousten tulee olla aina julkisia ainakin silloin, kun valiokunta hankkii tietoja asian valmistelua varten.

Edellä ehdotetun pohjalta ehdotamme,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Laki

valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta

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

muutetaan valtiopäiväjärjestyksen 16 §:n 3 momentti, 36 §:n 4 momentti, 40, 42 ja 43 §, 50 §:n 1 ja 2 momentti, 53 §, 57 §:n 2 momentti, 65 § ja 66 §:n 1—4 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 16 §:n 3 momentti 6 päivänä marraskuuta 1970 annetussa laissa (663/70), 36 §:n 4 momentti 14 päivänä marraskuuta 1969 annetussa laissa (685/69), 40 ja 42 § sekä 57 §:n 2 momentti 18 päivänä maaliskuuta 1983 annetussa laissa (278/83) ja 43 § muutettuna viimeksi mainitulla lailla ja 13 päivänä maaliskuuta 1987 annetulla lailla (316/87), sekä

lisätään 52 §:ään uusi 4 momentti seuraavasti:

16, 36, 40, 42, 43 ja 50 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

53, 53 a, 57, 65 ja 66 §
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

52 §

— — — — —
Valiokunnan kokoukset ovat julkisia siltä osin kuin valiokunta hankkii tietoja asian valmistelua varten.

Voimaantulosäännös
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 11 päivänä lokakuuta 1990

Sirkka-Liisa Anttila
Hannele Pokka

Anneli Jäätteenmäki
Lauha Männistö