

ULKOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/1998 vp

Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Perustuslakivaliokunta on 10 päivänä maaliskuuta 1998 päivätyllä kirjeellään pyytänyt ulkoasiainvaliokunnalta lausunnon hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi lakiehdotuksen 8 luvun osalta.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Viljanen, oikeusministeriö
- linjanjohtaja Ora Meres-Wuori, ulkoasiainministeriö
- eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen
- eduskunnan perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Ville Itälä ja valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen

- kansliapäällikkö Jaakko Kalela, neuvonantajat Martti Manninen ja Alpo Rusi, tasavallan presidentin kanslia
- perustuslaki 2000 -komitean puheenjohtaja Paavo Nikula
- ministeri Max Jakobson
- ministeri Jaakko Iloniemi
- kansleri Jan-Magnus Jansson
- kansleri Jaakko Nousiainen
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- professori Martti Koskenniemi
- professori Ilkka Saraviita
- tutkija Teija Tiilikainen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi Suomen Hallitusmuoto, joka olisi voimassa perustuslakina ja johon koottaisiin Suomen kaikki perustuslaintasoiset säännökset. Esityksen päätavoitteena on Suomen perustuslakien yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen. Uudella hallitusmuodolla ei muutettaisi Suomen valtiosäännön perusteita, vaan pikemminkin korjattaisiin ja huollettaisiin valtiosääntöä sen nykyisistä perusteista lähtien.

Suomen ulkopolitiikkaa johtaisi tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Valtioneuvosto vastaisi Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättäisi niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaatisi eduskunnan hyväksymistä. Kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevia säännöksiä selkeytettäisiin. Eduskunnan suostumus tulisi saada myös eduskunnan hyväksymistä

edellyttäneen kansainvälisen veloitteen irtisanomiselle.

Ehdotettu hallitusmuoto on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000. Laki ehdotuksen 8 luvun otsikkona on ”Kansainväliset suhteet”. Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että siihen koottaisiin ulkoasiainvallan alaan kuuluvien asioiden nykyaikaista merkitystä ja painoarvoa vastaavasti Suomen kansainvälisiä suhteita koskevat perustuslain säännökset. Ehdotuksen katsotaan selkeyttävän kansainvälisten asiain perustuslaintasoista sääntelyä ja vahvistavan ulkopoliittiseen päätöksentekoon

liittyvän parlamentaarisen katteen vaatimuksen. Voimassa olevien perustuslakien käyttämiä vanhahtavia sanontoja ehdotetaan samalla monin osin nykyaikaistettaviksi.

8 lukuun sisältyy viisi pykälää, joista 93 § koskee ulkopoliittista päätösvaltaa, 94 § kansainvälisiä veloitteita ja niiden irtisanomista, 95 § kansainvälisten veloitteiden voimaansaattamista, 96 § eduskunnan osallistumista Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun ja 97 § eduskunnan tietojensaantioikeutta kansainvälisissä asioissa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ulkoasiainvallan kehityksestä Suomessa

Suomen nykyisistä perustuslaeista ulkoasiainvaltaa koskevia säännöksiä sisältää lähinnä vuonna 1919 annettu hallitusmuoto, jota eräiltä osin täydentää vuonna 1928 annettu valtiopäiväjärjestys. Hallitusmuodon mukaan Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää tasavallan presidentti. Eduskunnan on kuitenkin hyväksyttävä ulkovaltojen kanssa tehtävät sopimukset, mikäli ne sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

Ulkopoliittinen vallankäyttö ei noussut keskeisesti esille hallitusmuotoa säädettäessä. Sen ulkopoliittisia valtasuhteita koskeviin säännöksiin jäi siksi niiden kirjoitustavan ehdottomasta sävystä huolimatta suhteellisen paljon tulkinnanvaraa. Säännösten lähtökohtana oli aikakaudelle tyypillinen käsitys valtiollisesta suvereniteetista kansainvälisten suhteiden perustana. Valtioiden virallisten suhteiden, kahdenvälisen diplomatian, rinnalla oli vain suhteellisen vähän muita kansainvälisen kanssakäymisen muotoja.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, hallitusmuodon säätämishistoriasta ei ilmene, että presidentille olisi ulkopoliitiikan alalla

pyritty antamaan erityisen voimakas asema tai osoittamaan Suomen kansainväliset suhteet presidentin tärkeimmäksi tehtäväalueeksi. Käytännössä presidentin asema ulkoasioita koskevassa päätöksenteossa on vaihdellut eri aikoina. Itsenäisyyden kahden ensimmäisen vuosikymmenen aikana presidentin asema ulkopoliitiikassa ei ollut korostunut, sen sijaan ulkoasiain hoidon parlamentaariset piirteet korostuivat ajoittain. Ulkoasiainvaliokunta katsoo tämän osoittavan, että viime vuosikymmeninä tapahtunut ulkoasiainvaltaa koskevan säädöksen irtautuminen muista presidentin toimivaltaa koskevista säädöksistä presidentin ulkopoliittista johtajuutta korostavalla tavalla ei vastaa hallitusmuodon 33 §:n alkuperäistä tarkoitusta.

Perusteluissa tähdennetään lähtökohtana olevan, että käytännössä tasavallan presidentti ulkopoliittisissakin kysymyksissä toimii yhteistoinnassa valtioneuvoston kanssa. Toisen maailmansodan aikana ja sen jälkeen ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä alkoi kuitenkin toimia presidenttikeskisesti ja ulkopoliitiikan johtamista alettiin pitää presidentin tärkeimpänä tehtävänä. Tähän vaikuttivat erityisesti kriisiolosuhteet. Presidentin ulkopoliittisen johtajuuden merkitystä on sittemmin osaltaan perusteltu tarpeella turvata kriisiaikojen päätöksenteon tehokkuus ja joustavuus sekä siihen liittyvän informaation luottamuksellisuus. Kehittyneen kansalaisyht-

teiskunnan oloissa on tärkeää, että ulkoasiainvalta ei kriisioloissaakaan ole liiaksi keskittynyttä. Ulkopoliitiikan päätöksenteko on sitä vahvemmallalla pohjalla, mitä laajemman hyväksynnän ulkopoliittiset toimet yhteiskunnassa saavat.

Yleinen kansainvälinen kehitys ja Suomen omaan kansainväliseen asemaan vaikuttaneet muutokset ovat monipuolistaneet ulkoasiain hoidon aluetta ja aiheuttaneet muutospaineita myös ulkoasiain johtamisessa. Toisen maailmansodan jälkeisenä aikana kansainvälisten järjestöjen merkitys on huomattavasti lisääntynyt kansainvälisen yhteistyön välineinä ja niiden piirissä on luotu huomattava määrä tätä yhteistyötä sääteleviä monenkeskeisiä kansainvälisiä sopimuksia. Kansainvälisten suhteiden hoitoon osallistuvat nykyisin kaikkien ministeriöiden lisäksi muutkin viranomaiset.

Suomen liittyminen Euroopan talousaluetta (ETA) koskeviin sopimusjärjestelyihin vuonna 1993 ja Euroopan unioniin (EU) vuonna 1995 tekivät välttämättömäksi perustuslain täydentämisen säännöksillä, jotka turvaavat eduskunnan ja valtioneuvoston mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun ja päätöksentekoon.

Tämän kehityksen tuloksena on syntynyt tarve uudistaa ulkoasiainvallan perusteita koskevia hallitusmuodon säännöksiä. Hallituksen esityksen perusteluissa viitataan eräisiin tähän vaikuttaneisiin käytännöllisiinkin syihin, kuten hallitusmuodon sanontojen vanhahtavuuteen ja tarpeeseen selkeyttää ja tehdä ymmärrettävämmäksi ulkoasiainhoidon perustuslakisääntelyä. Tärkein muutosta edellyttävä tekijä on tarve vahvistaa myös ulkopoliittiseen päätöksentekoon ja toimintaan ulottuvaa parlamentaarista vastuukatetta. Euroopan unionin jäsenyyden aiheuttamat muutokset osoittavat, että valtioneuvoston asema ulkopoliitiikan hoidossa on aikaisempaan verrattuna huomattavasti korostunut presidentin rinnalla. Tämä vahvistaa myös eduskunnan asemaa ulkoasioissa. Parlamentaarisen vastuun ulkopoliitikasta kantaa hallitus tai sen asianomainen jäsen silloinkin, kun ei ole osallistunut ulkopoliittisen päätöksen tekemiseen.

Hallituksen esityksen yleisperusteluihin ei sisälly yleistä keskustelua valtiojärjestyksen perus-

teista eikä siitä, miten niiden tulisi heijastua valtiollisten instituutioiden asemaan. Perusteluissa ei liioin käsitellä yleisellä tasolla valtioelinten keskinäissuhdetta eikä tarkastella kriittisesti valitsevaa hallitusjärjestelmää. Hallituksen esitys säilyttää pääosin muuttumattomana ylimpien valtionelinten keskinäisen suhteen, jota voidaan luonnehtia presidentillisen ja parlamentaarisen järjestelmän sekamuodoksi. Ylin hallitus- ja hallintovalta on jaettu presidentin ja valtioneuvoston kesken siten, että presidentille on pidätetty valtionaloutta lukuun ottamatta merkittävimmät hallitusasiat. Tällaisen järjestelmän haittana on, että siihen sisältyvä dualismi luo valtiolliseen järjestelmään jännitteitä, joita puhtaasti parlamentaarisesti hallituissa valtioissa ei ole. Aikaisemminkin periaatteessa vallinnut ja Euroopan unionin jäsenyyden vaikutuksesta korostunut ulkoasiain kaksoisjohto presidentin ja valtioneuvoston toimesta voi aiheuttaa ristipaineita myös ulkopoliitiikan hoidossa. Tällaisia ongelmia ei kuitenkaan valiokunnan käsityksen mukaan voida kokonaan ratkaista perustuslain säännöksin, koska ne ovat usein yhteydessä muuttuviin ulko- ja sisäpoliittisiin tilanteisiin, poliittisiin voima-suhteisiin ja henkilököysymyksiin.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että ehdotetun uuden hallitusmuodon tullessa hyväksytyksi kirjoitettu valtiosääntö muuttuu myös ulkoasiainvallan osalta vähemmän presidenttikeskeiseksi. Kuten Suomen ulkopoliitiikan tähänastisenkin historian aikana, valtiokäytäntö saa tulevaisuudessa valtiosääntöä muuttamattakin uusia piirteitä kansallisen ja kansainvälisen kehityksen aiheuttamien muutostarpeiden vaikutuksesta.

Kansainvälisen kehityksen vaikutuksesta aiheutuu sopeutumistarpeita, joihin kauas tulevaisuuteen ulottuvaksi tarkoitetulla perustuslakitasoisella ulkoasiainvallan sääntelyllä on vaikeaa varautua. Kansainväliset yhteydet kasvavat määrällisesti ja kattavat yhä useampia julkisen elämän lohkoja, mikä aiheuttaa ulkoasiainhoidon liiallisen hajautumisen vaaran. Kansainväliset sopimukset tähtäävät enenevästi lainsäädännön laajamittaiseen yhtenäistämiseen sopimusvaltioissa, jolloin sopimuksista tulee kilpaileva lainsäädäntötoiminnan muoto ja kotimaisten oikeussääntöjen suhteellinen osuus vähenee. Eri-

tyisesti Euroopan unionin jäsenyys aiheuttaa, että raja ulkoasioiden ja sisäasioiden kesken jatkuvasti hämärtyy.

Ehdotettuun uuteen hallitusmuotoon sisältyy eräitä periaatteellisesti merkittäviä piirteitä verrattuna aikaisempiin perustuslakeihin. Valtiollinen vallankäyttö sidotaan siinä sekä kansainvälisen yhteistyön periaatteeseen että eräisiin ilmaistuihin päämääriin. Kansainvälinen yhteistyö rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi nostetaan valtiosäännössä täydentämään suvereniteettia valtiollisen vallankäytön perustana.

Lakiehdotuksen 8 luku ”Kansainväliset suhteet”

93 §: Ulkopoliittinen päätösvalta

Pykälän 1 momentti ilmaisee ulkopoliittikan hoitoa koskevan pääsäännöksen, jonka mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Näin korvautuu nykyisen hallitusmuodon 33 §:n presidenttikeskeinen sanonta ”Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti”. Pykälä määrittelee ennen kaikkea presidentin ja valtioneuvoston toimivallan ja niiden keskinäisen suhteen. Pykälässä mainitun eduskunnan toimivallan varsinainen sisältö määräytyy vasta seuraavissa pykälissä.

Valiokunnan mielestä 93 § on Suomen parlamentaarisen järjestelmän vahvistamisen näkökulmasta tärkein hallituksen esityksen 8 lukuun sisältyvistä uudistuksista. Pykälä mahdollistaa presidentille keskeisen ulkopoliittisen tehtävän, mutta sen päätarkoituksena on antaa parlamentaarinen vastuukate presidentin toimenpiteille.

Yhteistoiminta valtioneuvoston kanssa merkitsee, että presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa ministerin esittelystä ja tästä lähtien valtioneuvoston nimenomaisen päätösehdotuksen pohjalta. Käytännössä presidentin päätöksenteko tapahtuu hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa, jonka rooli siten korostuu. Hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta (aiemmin hallituksen ulkoasiainvaliokunta), jota presidentti läsnäollessaan johtaa, on jo ennen Suomen EU-jäsenyyttä toi-

minut presidentin ja valtioneuvoston ulkopoliittisen yhteistoiminnan foorumina.

Pykälässä ei mainita, miten mahdollinen erimielisyys presidentin ja valtioneuvoston kesken ratkaistaan. Tämä puute tulisi poistaa viittamalla uuteen 58 §:ään.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, ellei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Valtioneuvosto siis vastaa EU-politiikasta, mikä on poikkeus yleisestä ulkopoliittikkaa koskevasta säännöstä.

Jo Suomen liittyttyä Euroopan talousalueeseen (ETA) säädettiin hallitusmuodon 33 a §, joka koski ETA-asioiden käsittelyä valtioneuvossa. Kun Suomi liittyi Euroopan unioniin, sama säännös tuli koskemaan EU-asioita. EU:ssa tehtävien päätösten piiri on paljon laajempi kuin ETAssa ja ne koskevat myös unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

Ulkopoliittikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden kannalta presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminta saa valiokunnan mielestä erityistä merkitystä juuri yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteydessä. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan 93 § on kokonaisuus, jossa sen 2 momentissa tarkoitettu valtioneuvoston toimivalta ulottuu nykyistä sääntelyä vastaavasti Euroopan unionin koko toimialalle, siis myös unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon siltä osin kuin se ei kuulu eduskunnalle. Tämä vastaa perustuslakivaliokunnan mietinnössään 10/1994 vp esittämää kantaa.

Valiokunnan mielestä 93 §:n 1 ja 2 momenttiin sisältyvä ulkopoliittisen vallan jako presidentin ja valtioneuvoston kesken on luontevaa jatkoa sille ulkopoliittisen päätöksenteon perustuslakisääntelylle, joka aiheutui Suomen EU-jäsenyydestä ja jonka mukaan EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka kuuluu valtioneuvoston toimivaltaan. Uusi piirre on, että 93 §:n 1 momentissa valtioneuvostosta tulee yleisesti ulkopoliittikan johtamisessa ensi kertaa presidentin kanssa rinnakkainen toimija. Presidentin ulkopoliittiseen vallankäyttöön vaikuttaa valtioneuvostoon ulottuvan yhteistoimintavelvoitteen lisäksi käytän-

nössä se tosiasia, että hänen johtamansa yleisen ulkopoliitiikan on otettava huomioon valtioneuvoston toiminta EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan piirissä. Vastaavasti valtioneuvoston 93 §:n 2 momentin mukaisen toimivallan käyttöön vaikuttaa käytännössä se tosiasia, että valtioneuvoston on otettava huomioon presidentin toiminta yleisen ulkopoliitiikan piirissä.

Valiokunta katsoo kuitenkin, että ilmaisu ”yhteistoiminnassa” on moniselitteinen eikä sellaisenaan ilmaise presidentin ja valtioneuvoston välisen vallanjaon luonnetta. Presidentin asemaa ulkopoliittisessa päätöksenteossa rajoittaa joka tapauksessa ulkoasiainvaltaan kohdistuva parlamentaarinen vastuukate. Kun hallituksen esitys vahvistaa käytännössä jo olemassa olleen ulkopoliitiikan jakautumisen EU-politiikkaan ja muuhun ulkopoliitiikkaan, tämä merkitsee presidentin toimivallan selvää sisällöllistä rajausta. Valtioneuvoston asemaa EU-politiikassa vahvistaa myös sille kuuluva Euroopan unionissa tehtävien, mm. yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien päätösten kansallinen valmistelu ja päätöksenteko.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että esityksen perustelut koskevat pääosin määrämuotoiseen esittelyyn sidottuja ulkopoliittisia päätöksiä. Muista ulkopoliittisista kannanotoista ja toimenpiteistä päätettäessä pääministerillä on keskeinen tosiasiallinen rooli.

94 §: Kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksyminen

Pykälällä säädetään ensinnäkin eduskunnan valasta kansainvälisiä sopimuksia solmittaessa. Uusi säännös ei asiallisesti suuresti poikkea nykyisestä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:stä, mutta on selkeämmin ja johdonmukaisemmin kirjoitettu. Pykälä laajentaa eduskunnan toimivaltaa säätämällä mm., että eduskunnan on hyväksyttävä lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusmääräysten lisäksi sellaiset sopimukset, jotka ”ovat muutoin merkitykseltään huomattavia”. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että eduskunnan on hyväksyttävä esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta tärkeät sopimukset sekä yhteiskunnallisilta tai taloudellisilta

vaikutuksiltaan merkittävät kansainväliset velvoitteet, vaikka ne eivät sisältäisikään lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai vaatisi perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan suostumusta.

Aikaisemmin hallitus on voinut harkintansa mukaan esittää eduskunnan hyväksyttäväksi tämäntyyppiset sopimukset. Eräissä tapauksissa sopimuksen käsittelystä eduskunnassa on saattanut olla epävarmuutta, esimerkiksi vuonna 1948 yya-sopimuksen osalta. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallituksen esitys poistaa tällaisen epävarmuuden. Kun hallitukset eivät normaalisti halua tehdä tärkeitä sopimuksia eduskuntaa kuulematta, esityksen 94 §:n sisältö vastaa käytännössä kuitenkin nykytilaa. Tärkeiden sopimusten eduskuntakäsittelypakko on joka tapauksessa eduskunnan päätösvalan kannalta periaatteellisesti tärkeää.

Valiokunta pitää perusteltuna, että perustuslakia koskevan sopimuksen voimaansaattamiseksi vaadittava kahden kolmanneksen enemmistö (supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys) laajennetaan koskemaan myös sopimuksen hyväksymistä.

Siitä, missä vaiheessa eduskunnan suostumus sopimukseen olisi annettava, ei esitykseen sisälly nimenomaisia säännöksiä. Esityksen eduskunnan asemaa ja parlamentarismia korostavan yleislinjan mukaisesti valiokunta lähtee siitä, että tällainen suostumus on annettava ennen kansainväliseen velvoitteeseen sitoutumista. Ulkoasiainvaliokunta toteaa tässä yhteydessä nimenomaisesti tämän periaatteen ja käsittelee tuonempana tässä lausunnossa omia mahdollisuuksiaan vaikuttaa Suomen sopimuspolitiikkaan.

Asiantuntijakuulemisen yhteydessä valiokunnassa on keskusteltu siitä, tulisiko hallitusmuodossa olla säännös erityisestä menettelystä, jolla toimivaltaa voidaan luovuttaa Euroopan unionille. Ruotsin hallitusmuoto edellyttää, että tällainen luovutus voi tapahtua kolmen neljänneksen enemmistöllä. Valiokunta katsoo, että 94 §:ään sisältyvä menettely on riittävä eikä ole perusteltua luoda nykyistä korkeampaa kynnystä.

Kuten ulkoasiainvaliokunta totesi Suomen liittymistä Euroopan unioniin koskeneessa mie-

Lössään 9/1994 vp, on tärkeää, että Euroopan yhdentymistä syventävät ja unionin luonnetta huomattavasti muuttavat ratkaisut ovat aina jäsenmaiden kansalaisten enemmistön hyväksymiä. Sen varmistamiseksi saattaa kansanäänestysmenettely myös tulevaisuudessa olla perusteltu ratkaisu.

Pykälän 94 kolmas momentti säätää, että kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Valiokunta pitää tätä uutta säännöstä periaatteellisesti tärkeänä. Sen merkitys riippuu siitä, miten käsitteen ”valtiosäännön kansanvaltaiset perusteet” sisältö tulkitaan. Hallituksen esityksen perusteluissa asiasta todetaan, että säännös velvoittaisi yleisesti kaikkia Suomen sopimuksetekovaltaa käyttäviä viranomaisia ja rajoittaisi viime kädessä myös eduskunnan valtaa hyväksyä säännöksen vastaisia velvoitteita. Säännöksellä asetetaan siis raja, joka sitoo Suomen asettamia sopimusneuvottelijoita ja Suomen hallitusta sen harkitessa kansainvälisen sopimuksen allekirjoittamista.

Valiokunta toteaa kuitenkin, että ehdotetun 94 §:n 3 momentista ei voi tehdä johtopäätöstä, jonka mukaan Suomi voisi irtautua muodollisesti hyväksytystä sopimuksesta vain sen vuoksi, että sen katsotaan olevan valtiosäännön perusteiden vastainen. Kansainvälisoikeudellisen säännön nojalla valtio ei voi vedota kansalliseen lakiinsa perusteena irtautumiselleen kansainvälisestä oikeudesta. Jos sopimus on kuitenkin risti-riidassa valtion muun kansainvälisen velvoitteen kanssa, tämä voi olla perusteena sen irtisanomiselle.

Ehdotetun hallitusmuodon 1 §:n 3 momentissa todetaan valiokunnan mielestä tärkeä periaate, että Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Tämän tavoitteellisen säännöksen rinnalla 94 §:n 3 momentilla voi yksityistapauksissa olla merkitystä ulkopoliittista päätösvaltaa rajoittavana säännöksenä.

Ehdotuksen 94 §:n 1 momentti sisältää toiseksi muutoksen nykyiseen tilanteeseen siltä osin, että sopimuksen irtisanominenkin vaatii eduskunnan hyväksymisen, jos itse sopimuksen solmiminen on sitä edellyttänyt. Irtisanomisen hy-

väksymisestä päätetään 2 momentin mukaan äänen enemmistöllä. Jos ehdotus koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa aneetuista äänistä.

Ehdotuksen 94 §:n 2 momentista ei käy yksiselitteisesti ilmi, millä enemmistöllä perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista koskevan kansainvälisen velvoitteen irtisanomisesta päätetään. Valiokunta katsoo, että irtisanomista koskeva päätös on tehtävä yksinkertaisella enemmistöllä, koska muutkin vastaavat poikkeukset voidaan kumota yksinkertaisella enemmistöllä. Valiokunta toteaa kuitenkin, että sopimuksia irtisanotaan harvoin ja ne ovat silloinkin usein uuden sopimusjärjestelyn, kuten EU-jäsenyyden, edellyttämiä muutoksia. Valiokunta katsoo, että irtisanomispäätös edellyttää tätä tarkoittavan hallituksen esityksen antamista eduskunnalle tai muun soveltuvan päätöksenteonmuodon, kuten hallituksen selonteon tai tiedonannon, käyttämistä.

95 §: Kansainvälisten velvoitteiden voimaansattaminen

Pykälät 94 ja 95 kuuluvat läheisesti yhteen. Jälkimmäisessäkin säädetään eduskunnan vallasta kansainvälisten sopimusten osalta, nimittäin menettelystä, jota sovelletaan kansainvälisten sopimusten voimaansattamisessa. Valiokunnan mielestä 94 ja 95 §:iä voidaan pitää onnistuneina selkeytyksinä nykyisen hallitusmuodon vastaviin säännöksiin verrattuina.

Valiokunta toteaa, että kansainvälisten sopimusten tekemisestä ja niihin liittymisestä sekä kansainvälisistä järjestöpäätöksistä on viimeistään 1980-luvulta lähtien Suomessakin tullut normaalin lainsäätömenettelyn kanssa kilpaileva norminasettamismuoto. Kansainvälisten velvoitteiden, kuten kansainvälisten monenkeskisten sopimusten, sisältö muotoutuu kansainvälisissä neuvotteluissa, joihin suomalaisten päätöksentekijöiden tai viranomaisten vaikutus saattaa olla vähäistä.

Voimaansattamisaktillaan eduskunta antaa valtiosisäisesti, perustuslainiin vaatiessa, lainmuodon sopimuksen sisällölle, mutta kun edus-

kunta ei ole voinut sopimuksen sisältöön kajota, tällaiselta ulkoapäin tulleelta lailta, niin kuin kansainvälisen oikeuden normeilta yleensäkin, puuttuu aito demokraattinen legitimaatio, toisin kuin kotimaiselta lailta. Tähän liittyy, että kansainvälisistä velvoitteista aiheutuva poikkeaminen perustuslaista voidaan ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyä helpommin kuin muut perustuslainmuutokset. Esitys ei muuta tätä asiointilaa.

”Valtionsisäisen” perustuslain muutoksen tai siitä poikkeamisen hyväksyminen vaatii nykyisen valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaista lainsäädäntöjärjestystä, kun taas kansainväliseen sopimukseen perustuva muutos voidaan hyväksyä lepäämään jättämättä kahden kolmasosan enemmistöllä. Tämä merkitsee, että valtiosäännön kokonaisuuden kannalta suuria asioita olisi siis edelleen helpompi muuttaa kuin pieniä, jos muutos kytketään valtiosopimukseen. Ulkoasiainvaliokunnan mielestä perustuslakivaliokunnan tulee mietinnössään huolellisesti selvittää, onko tämän kaksinaisuuden jättäminen ennalleen perusteltua, kuten hallituksen esityksen mukaan tapahtuisi.

Perustuslain vaikeaa muuttamisjärjestystä perustellaan tavallisesti laajan yhteisymmärryksen tarpeella ja harkinnan siirtämisellä valitsijoille uusissa vaaleissa. Esityksessä supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä valtiosopimuksia voimaansaattavien poikkeuslakien yhteydessä perustellaan kansainvälisiin suhteisiin liittyvillä erityispiirteillä, jolla tarkoitetaan, että velvoitteen kansainvälisoikeudellinen voimaantuloajankohta ei aina ole yhden osapuolen vapaasti valittavissa eikä voimaansaattamislain käsittelyä ole kaikissa tilanteissa mahdollista rytmittää yhteen eduskuntavaalien ajankohdan kanssa. Rytmittäminen on kuitenkin mahdollista, jos käytetään kiireelliseksi julistamista.

Valiokunta toteaa, että kansainvälisen oikeuden kannalta valtion kansainväliseen velvoitteeseen sitoutumisen muodolla ei ole merkitystä. Hallituksen esitys käsittelee kansainvälisiä velvoitteita vain sopimusvelvoitteina eikä ota kantaa ns. yleisen kansainvälisen oikeuden tai kansainvälisen tapaoikeuden asemaan Suomessa. Tämä on valiokunnan mielestä puute.

96 §: Eduskunnan osallistuminen Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun

Eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun säädetään 96 §:ssä, johon on koottu valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun nykyiset säännökset eduskunnan toimivallan piiriin kuuluvista Euroopan unionin asioista sekä valtioneuvoston velvollisuudesta toimittaa tällaiset asiat eduskunnan käsiteltäviksi ja antaa tiedot asian käsittelyvaiheesta Euroopan unionissa, samoin kuin säännökset eduskunnassa noudatettavasta unioniasioden käsittelymenettelystä. Ehdotuksen mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi ja muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Näiltä osin ehdotus vastaa asiallisesti nykyistä sääntelyä.

Ulkoasiainvaliokunta tähdentää, että Euroopan unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomiin, mutta unioniasioihin läheisesti liittyviin asioihin, joista viimeaikainen esimerkki ovat Schengenin sopimukset, on sovellettava 96 §:n mukaista käsittelymenettelyä.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyy esityksessä ilmaistuun käsitykseen, että EU-asioiden kansallista valmistelua ja päätöksentekoa koskevat perustuslain säännökset ovat osoittautuneet toimiviksi, ja ne ovat turvanneet eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia kansainvälisesti arvioiden verraten hyvin. Sääntelyn perusteita ei näiltä osin ole katsottu olevan tarpeen muuttaa. Esityksen mukaan tavoitteena on turvata vastaisuudessaakin eduskunnan oikeus osallistua Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun. Valiokunta korostaa kuitenkin, että eduskunnalla ja sen valiokunnilla pitää myös olla oikeus tietää, mihin tuloksiin niiden kannanotot ovat johtaneet.

Esityksessä EU-asiat jaetaan kahteen ryhmään, ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeviin sekä muihin asioihin. Edelliset kuuluvat ulkoasiainvaliokunnalle, jälkimmäiset suurelle valiokunnalle. Ulkoasiainvaliokunta pitää oikeana, että hallituksen esitys on säilyttänyt tämän jaon.

Valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun laveampi sanamuoto mahdollistaa laajemman toimin-

tojen kuvauksen. Niinpä valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n 2 momentti nimenomaan mainitsee, että eduskunta käsittelee paitsi EU:n neuvoston myös komission ja muun elimen valmistelemissä asioissa. Hallituksen esityksessä puhutaan vain yleisesti Euroopan unionissa käsiteltävistä asioista. Ulkoasiainvaliokunnan mielestä ehdotettu lyhyempi säädösteksti on riittävä ja tulevaa kehitystä ajatellen joustava.

Muuttaessaan vuonna 1994 valtiopäiväjärjestyksen 4 a lukua EU-jäsenyyden vaatimuksia vastaavaksi eduskunta katsoi, että valtioneuvoston valmistelu kattaisi myös unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. Vahvistaessaan 31.12.1994 valtiopäiväjärjestyksen muutokset tasavallan presidentti saneli valtioneuvoston pöytäkirjaan eduskunnan kannasta poikkeavan käsityksen muutosten sisällöstä. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että eduskunnan perustuslainsäätäjänä esittämä käsitys valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun muutosten tarkoitukselta on ratkaiseva.

Tässä yhteydessä valiokunta pitää epäkohtana sitä, että lainsäädäntövallan jakautuminen monin osin eduskunnan ja Euroopan unionin kesken ilmenee hallituksen lakiesityksessä vasta tässä lausunnossa käsiteltävässä 8 luvussa ”Kansainväliset suhteet”.

97 §: Eduskunnan tietojensaantioikeus kansainvälisissä asioissa

Valiokunta yhtyy esityksessä esitettyyn käsitykseen, että asiallisesti 97 §:ää koskeva ehdotus vastaa nykyistä sääntelyä. Siihen kootaan ulkopolitiittisen päätöksenteon parlamentaarisen valvonnan kannalta keskeiset säännökset eduskunnan tietojensaantioikeudesta. Nykyistä valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n 2 momenttia vastaavasti pykälän 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään ulkoasiainvaliokunnan oikeudesta saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Pykälän 3 momentissa puolestaan säädetään eduskunnan valiokuntien mahdollisuudesta antaa saatujen tietojen johdosta valtioneuvostolle lausuntoja.

Kun valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n 2 momentin mukaan ulkoasiainvaliokunnan tulee saada

tarpeen mukaan selonteko valtakunnan suhteista ulkovaltoihin ja Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista, ehdotettu 97 §:n 1 momentti on muotoiltu sanonnaltaan nykyistä yleisemmäksi siten, että siinä mainitaan vain ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. Tämä on valiokunnan mielestä hyväksyttävissä, koska perustelujen mukaan ulko- ja turvallisuuspolitiikka kattaa sekä valtakunnan suhteet ulkovaltoihin että Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan. Valiokunta tähdentää kuitenkin, että sen tietojensaantitarve ei tähänkään saakka ole rajoittunut pelkästään Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kattamiin asioihin. Ehdotetun 97 §:n mukainen tietojensaantioikeus on siten vähintään nykyisen valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n 2 momentin laajuinen. Se kattaa ainakin kaikki ne alueet, joiden täysistuntokäsittelyn valmisteluun valiokunta on osallistunut tai joista valiokunta on tähän saakka pyytänyt tai saanut selontekoja.

Säännöksessä puhutaan myös yleisesti selvityksestä eikä erikseen selonteosta ja muista tietojenantomuodoista. Perusteluissa todetaan, että ulkoasiainvaliokunnan ja valtioneuvoston yhteydenpitomuodot voisivat siten vaihdella asiasta ja tilanteesta riippuen, mikä valiokunnan mielestä vastaa nykytilannetta. Erityisesti mainitaan, ettei säännöksen tarkoituksena ole estää tasavallan presidentin ja eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan välistä kanssakäymistä. Kun perusteluissa mainitaan, että ulkoasiainvaliokunnan tulee nykyiseen tapaan saada selvitys sekä pyynnöstään että muutoinkin tarpeen mukaan, valtioneuvoston tulee siis oma-aloitteisestikin antaa ulkoasiainvaliokunnalle selvityksiä.

Pykälään sisältyy myös säädökset eduskunnan suuren valiokunnan oikeudesta saada selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa, mahdollisuudesta ottaa suurelle valiokunnalle annettu selvitys keskusteltavaksi täysistunnossa sekä pääministerin velvollisuudesta antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston ja Euroopan unionin perussopimusten muutoksia valmistelemissä kokouksissa esille tulevista ja käsitellyistä asioista.

Muita näkökohtia

58 §: Presidentin päätöksenteko

Pykälässä säädetään tasavallan presidentin päätöksentekomenettelystä ja se korvaisi nykyisen hallitusmuodon 34 §:n säännökset. Uudistuksella lisättäisiin presidentin päätöksenteon parlamentaarisuutta vahvistamalla eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston merkitystä presidentin päätöksentekomenettelystä.

Valiokunnan mielestä 58 §:n säännöksellä on vaikutusta ulkosuhteita koskevan päätösvallan jakautumiseen sikäli, että säännöksen 2 momentin mukaan hallituksen esityksen antamisesta ja sen peruuttamisesta päättäminen ratkaistaan mahdollisissa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston erimielisyystilanteissa viime kädessä aina valtioneuvoston kannan mukaan. Säännöstekstin mukaan asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei päätä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta päätetään tämän jälkeen valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Tämä koskee myös kaikkia niitä kansainvälisten velvoitteiden hyväksymiseen tai irtisanomiseen liittyviä 94 ja 95 §:ssä tarkoitettuja ehdotuksia, jotka esityksen muodossa annetaan eduskunnalle.

Myös ulkopoliittista päätösvaltaa koskevaa 93 §:ää on valiokunnan mielestä tarkasteltava rinnan 58 §:n kanssa, joka vahvistaa presidentin ulkopoliittisen päätöksenteon parlamentaarista katetta.

Ulkoasiainvaliokunnan jäsenten vaiteliaisuusvelvollisuus

Hallituksen esityksessä eduskunnan toiminnan julkisuutta koskevan 50 §:n 3 momentin ensimmäiseksi virkkeeksi on otettu uusi yleissäännös, jonka mukaan valiokunnan jäsenten on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valiokunta katsoo välttämättömistä syistä asian erityisesti vaativan. Perusteluissa säännöksen katsotaan vastaavan vakiintunutta käytäntöä, joka on johdettu valiokuntakäsittelyn ei-julkisesta luonteesta. Momentin jälkimmäinen virke korvaa valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n 4 momentin ja 54 f §:n säännökset ulkoasiainvaliokunnan ja Euroopan

unionin asioiden käsittelyyn osallistuvien valiokuntien jäseniltä vaadittavasta vaiteliaisuudesta.

Ulkoasiainvaliokunnan osalta säännös muuttuisi esityksen mukaan siten, että valiokunta päättäisi noudatettavasta vaiteliaisuudesta itse kuultuaan valtioneuvostoa. Voimassa olevan säännöksen mukaan ulkoasiainvaliokunnan on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota hallitus katsoo kunkin asianlaadun vaativan.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa, että mainitun säännöksen sen jäseniltä edellyttämä vaitiolovelvollisuus on ollut muita valiokuntia koskevia vastaavia säännöksiä vaativampi ja sitä on pidetty perusteena sille, että ulkoasiainvaliokunta on voinut pyytää hallitukselta ja saada myös hallituksen omasta aloitteesta ulkoasioita koskevia luottamuksellisia tietoja. Ulkoasiainvaliokunta tähdentää, että esitykseen sisältyvä muutos ei saa tulevaisuudessakaan estää tällaisten tietojen saamista eikä vaikuttaa ulkoasiainvaliokunnalle annettavien tietojen luottamuksellisuuden asteeseen. Edellä olevien, 97 §:ään sisältyvää eduskunnan tietojensaantioikeutta kansainvälisissä asioissa koskevien kannanottojensa valossa ulkoasiainvaliokunta katsookin, että esityksellä ei pyritä vaikeuttamaan sen tiedonsaantimahdollisuuksia.

Euroopan unionin asioihin osallistuvien valiokuntien osalta tilanne muuttuu esityksen mukaan siten, että muiden valiokuntien tulee noudattaa sitä vaiteliaisuutta, jota ulkoasiainvaliokunta tai suuri valiokunta on katsonut asian laadun vaativan. Ulkoasiainvaliokunta yhtyy perusteluissa esitettyyn kantaan, että kun muut valiokunnat valmistelevat Euroopan unionin asioita ulkoasiainvaliokunnan tai suuren valiokunnan käsittelyä varten, niiden tulee noudattaa sitä vaiteliaisuutta, jota asian kokonaisuudessaan käsittelevä valiokunta on pitänyt perusteltuna. Ulkoasiainvaliokunta pitää myös tämän vuoksi asianmukaisena sitä, että Euroopan unionin asioiden käsittelyyn osallistuvien valiokuntien jäseniltä vaadittavaa vaiteliaisuutta koskevat säännökset yhdenmukaistetaan.

Ulkoasiainvaliokunta viittaa myös tuonnempana tässä lausunnossa käsiteltävän ehdotetun uuden eduskunnan työjärjestyksen 42 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan valiokunnan pöytäkir-

jojen ja niihin liittyvien asiakirjojen julkisuutta voi rajoittaa myös mm. ulkoasiainvaliokunnan tai suuren valiokunnan uuden hallitusmuodon nojalla tekemä päätös asian käsittelyssä noudattavasta vaitelaisuudesta.

Esityksessä todetaan, että eduskunnan työjärjestykseen otetaan tarvittavat säännökset niiden eduskuntaryhmien tietojensaantimahdollisuuksien turvaamiseksi, joilla ei ole edustajia jossakin valiokunnassa. Tältä osin ulkoasiainvaliokunta viittaa tuonnempana tässä lausunnossa käsiteltävän ehdotetun uuden eduskunnan työjärjestyksen 42 §:n 3 momenttiin.

Ulkoasiainhallinto

Ulkoasiainvaliokunta antoi vuonna 1994 perustuslakivaliokunnalle lausunnon 3/1994 vp hallituksen esitykseen 285/1994 vp ylimpien valtioneuvoston eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi sisältyneestä ehdotuksesta laiksi ulkoasiainhallinnosta annetun lain muuttamisesta. Lausunnossaan ulkoasiainvaliokunta katsoi käsiteltävänä olleen esityksen liittyvän osana uudistuspyrkimyksiin, joiden tärkeimpänä tavoitteena on Suomen hallitusjärjestelmän parlamentaarisen puolen vahvistaminen.

Esitys ulkoasiainhallinnosta annetun lain muuttamisesta ei valiokunnan mielestä edistänyt mainittua pyrkimystä, koska se toteutuessaan olisi merkinnyt ulkoasiainhallinnossa poikkeamista muilla hallinnonaloilla vallitsevasta järjestelystä siten, että presidentti saisi sääntämävallan hallinnon sisäisessä järjestämisessä ja että hänen virkanimitysoikeutensa ulotettaisiin tavanomaista alemmaksi. Valiokunta totesi, että presidentin ulkopoliittisia valtaoikeuksia on sovellettu kirjaimellisemmin kuin muita valtaoikeuksia, joita on enimmäkseen tulkittu eräänlaisen ”parlamentaarisen suodattimen” läpi.

Ulkoasiainvaliokunta yhtyi perustuslakivaliokunnan mietinnössään 4/1991 vp esittämään käsitykseen, että presidentin ulkopoliittisessa toiminnassa tavoitteena tulisi olla mahdollisimman pitkälle samanlaisten menettelytapojen noudattaminen kuin muitakin valtaoikeuksia käytettäessä. Tästä syystä ulkoasiainvaliokunta ei pitänyt suotavana järjestelyä, jolla presidentin ulkopoliittinen johtajuus henkilökohtaisesti käy-

tettävänä valtaoikeutena edelleen vakiinnutettiin liittämällä sitä koskevia uusia säännöksiä lainsäädäntöön. Käsitellyssä lakiehdotuksessa tällaisia piirteitä olivat ns. presidentin asetukset ja presidentin muihin ministeriöihin nähden laajempi nimitysoikeus. Valiokunnan mielestä neljännen lakiehdotuksen hyväksyminen sellaisenaan olisi johtanut presidentin ulkoasiainvallan erilaisuuden korostumiseen suhteessa presidentin muihin valtaoikeuksiin. Valiokunnan käsityksen mukaan ulkoasiainhallinnon organisatiosta ja siihen liittyvistä virkanimityksistä voidaan ja tulee päättää samassa järjestyksessä kuin muillakin hallinnonaloilla.

Ulkoasiainministeri on toimistaan parlamentarisessa vastuussa kuten muutkin valtioneuvoston jäsenet. Ulkoasiainvaliokunta katsoo, että ulkoasiainministeriön ei johtamisvastuunkaan osalta tulisi poiketa muista ministeriöistä.

Mietinnössään 16/1994 vp perustuslakivaliokunta yhtyi suureksi osaksi tähän ulkoasiainvaliokunnan esittämään kritiikkiin ja esitti a.o. lakiehdotukseen muutoksia. Hallituksen esitys 285/1994 vp hyväksyttiin lepäämään eduskunnassa, mutta hylättiin vaalien jälkeen uudessa eduskunnassa.

Ulkoasiainvaliokunta on edelleen em. kysymyksistä samalla kannalla kuin lausunnossaan 3/1994 vp ja katsoo, että hallituksen tulee tehdä uusi esitys laiksi ulkoasiainhallinnosta annetun lain muuttamisesta. Esityksen tulisi perustua edellä selostetuille periaatteille ja se tulisi hyväksyä erillisenä uudistuksena uuden hallitusmuodon rinnalla.

Suomen kansainvälinen sopimuspolitiikka

Ulkoasiainvaliokunta sai pyynnöstään keväällä 1997 valtioneuvostolta selonteon Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta, joka jakautui ulkoasiainvaliokunnan pyynnön mukaisesti kahteen pääosaan, Euroopan unionin jäsenyyden vaikutuksia ja Neuvostoliiton hajoamisen vaikutuksia koskeviin lukuihin. Selontekoon sisältyi myös lyhyt sopimusaloittainen kartoitus sekä erillinen liite selontekoa laadittaessa vireillä olleista sopimushankkeista.

Selonteon johdosta 3.4.1998 antamassaan lausunnossa ulkoasiainvaliokunta käsitteli omia

osallistumismahdollisuuksiaan Suomen sopimuspolitiikan muotoutumiseen voimassa olevan valtiosäännön puitteissa. Paras vaikutusväylä sopimusneuvottelujen edellä ja aikana on valiokunnan mielestä ulkoasiainvaliokunnan ja hallituksen vuoropuhelu. Sen mahdollistaa tähänastisen valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n 2 momentti, jota vastaa hallituksen esityksen 97 § 1 momentin em. säännös valiokunnan oikeudesta saada valtioneuvostolta selvityksiä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Valiokunta voi tarvittaessa antaa selvitysten ja saamiensa tietojen johdosta lausunnon valtioneuvostolle. Lisäksi vuoropuhelun on mahdollistanut valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n 3 momentti, jota vastaa ehdotetun eduskunnan työjärjestyksen 31 §:n 4 momentti. Ensin mainitun pykälän sanamuodon mukaan valiokunnan tulee tarkastaa hallituksen vuosittainen kertomus toiminnastaan, mikäli se koskee suhteita ulkovaltoihin, ja tehdä siitä aiheutuvat ehdotukset.

Mainitut säännökset antavat hallitukselle mahdollisuuden kuulla ulkoasiainvaliokuntaa ennen ratkaisujen syntymistä, siis jo ennen sopimusneuvotteluihin ryhtymistä, mutta myös ennen neuvottelujen päättymistä.

Ulkoasiainvaliokunta voi itse pyytää hallitukselta selontekoa ja on kuluvaan vuosikymmenen aikana lisääntyvässä määrin näin tehnytkin. Se, että tämä ei ole mahdollista sellaisten hallituksen toimien osalta, joista valiokunta ei ole tietoinen, korostaa valiokunnan ja hallituksen luottamusuhteen merkitystä ja hallituksen oma-aloitteisuuden tärkeyttä ulkoasiainvaliokunnan informoisissa.

Suojelupoliisin parlamentaarinen valvonta

Ulkoasiainvaliokunta viittaa mietintönsä 20/1996 vp, jossa se käsittelee mm. kysymystä suojelupoliisin parlamentarisesta valvonnasta. Poliisin hallinnosta annetun lain mukaan suojelupoliisin tehtävänä on mm. torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestyksiä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta, sekä suorittaa tällaisten rikosten tutkintaa. Suojelupoliisin tulee lisäksi ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta turvallisuutta vaarantavan toiminnan estämiseksi.

Tehtävämäärittelynsä puitteissa suojelupoliisi kuuluu osana valtion turvallisuusjärjestelmään. Erityisesti kansainvälisen terrorismin ja vastatiedustelun voidaan katsoa liittyvän suomalaisen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Suomen liittyttyä Euroopan unionin jäseneksi monenvälinen yhteistyö suojelupoliisin toimialaan kuuluvissa asioissa on kasvanut.

Useimmissa Euroopan maissa turvallisuuspoliisi toimii parlamentarisessa valvonnassa, joskin valvonta eri maissa on säädöserusteisesti hoidettu eri tavoin. Suomea ja Islantia lukuun ottamatta parlamentaarinen valvonta on muissa pohjoismaissa hoidettu säädöspohjaisesti. Samanlainen menettely on käytössä monissa muissakin Euroopan maissa.

Suojelupoliisin parlamentaariseen valvontaan tai yleisemmin toiminnan valvontaan liittyy useita ongelmia, koska sen toimialaan kuuluvat asiat perustuvat suurelta osin salattavuuteen. Suojelupoliisi käsittelee sellaisia valtion turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä, joita ei voida saattaa julkisuuteen. Täysin salassa tapahtuva toiminta saattaa johtaa ongelmiin. Oikeudellista ja hallinnollista valvontaa on useimmissa maissa edellä mainitun mukaisesti täydennetty myös parlamentarisella valvonnalla.

Ulkoasiainvaliokunta pitää tarpeellisenä turvallisuuspoliisin parlamentaarisen valvonnan järjestämistä myös Suomessa. Suojelupoliisin toimenkuva on kansainvälisessä toimintaympäristössä siirtynyt entistä enemmän ulkoisen turvallisuuden takaamiseen. Näin ollen ulkoasiainvaliokunnassa käsiteltävät asiat sivuavat suojelupoliisin pääasiallista toimialaa. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että valiokunta voi valvoa suojelupoliisin toimintaa. Samalla valiokunnalle joutuu mahdollisuus saada ajankohtaista informaatiota valtion turvallisuutta koskevista kysymyksissä.

Valiokunta toteaa, että sisäasiainministeriön alaisena virastona suojelupoliisi on eduskunnan normaalin valvonnan kohteena. Kun suojelupoliisin ulkoasioihin liittyvä toiminta on pääosin salaista, tällaista valvontaa ei kuitenkaan ole käytännössä järjestetty. Hallituksen esityksen 97 §:n 1 momentin säännös ulkoasiainvaliokunnan oikeudesta saada pyynnöstä ja muutoinkin

tarpeen mukaan selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista soveltuu valiokunnan mielestä suojelupoliisin parlamentaarisen valvonnan pohjaksi. Valiokunta lähtee siitä, että suojelupoliisiin kohdistuva valvonta tästä lähtien järjestetään 97 §:n mukaisen selvitysmenetelyn avulla. Ulkoasiainvaliokunnan toimivaltansa puitteissa harjoittama valvonta kohdistuu suojelupoliisin Suomen suhteisiin ulkovaltoihin liittyvään toimintaan eikä siis koske suojelupoliisin muuta toimintaa. Suojelupoliisin toimintaan liittyy kuitenkin myös tärkeitä oikeusturvan toteutumiseen ja kansalaisten perusoikeuksien käyttämiseen liittyviä kysymyksiä, joiden osalta valiokunta pitää parlamentaarisen valvonnan järjestämistä tärkeänä.

Rajasopimukset

Ehdotetun 94 §:n ja voimaansaattamislakia koskevan 95 § 2 momentin mukaan valtakunnan rajan muuttamista koskevan kansainvälisen veloitteen hyväksyminen ja voimaansaattaminen edellyttää aina määränemmistöllä tehtyä päätöstä. Perustelujen mukaan tarkoituksena ei ole muuttaa pitkäaikaista käytäntöä valtakunnan rajan käymisessä Ruotsin ja toisaalta Norjan kanssa. Tämä käytäntö merkitsee vähäistä poikkeamista säännöksissä tarkoitettua menettelystä. Ulkoasiainvaliokunta pitää kuitenkin perusteltuna, että aikaisempi käytäntö pysytetään voimassa.

Eduskunnan työjärjestys 2000

Eduskunnan puhemiesneuvosto asetti 1 päivänä maaliskuuta 1996 työryhmän valmistelemaan puhemiesneuvostolle ehdotusta uudeksi eduskunnan työjärjestykseksi. Työryhmän toimeksannon mukaan työjärjestyksen tuli ottaa ne valtiopäiväjärjestyksen nykyisin sisältyvät säännökset, jotka eivät sisältyneet Perustuslaki 2000-komiteassa valmisteltavana olleeseen uuteen perustuslakiin. Samalla tuli uudistaa ja yhtenäistää eduskunnan työjärjestyksen rakenne ja kirjoittamistapa ja ottaa huomioon myös tiedossa olevista eduskuntatyön kehittämistarpeista johtuvat säännösmuutokset.

Työryhmä luovutti muistionsa puhemiesneuvostolle 17.2.1998. Ehdotuksensa pääasiallista sisältöä koskevassa yhteenvedossa työryhmä totei hallituksen esityksessä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi ehdotettavan suuri osa valtiopäiväjärjestyksen nykyisin sisältyvästä yksityiskohtaisesta sääntelystä jätettäväksi pois perustuslaista. Uuteen eduskunnan työjärjestykseen siirrettäisiin pääsääntöisesti ne valtiopäiväjärjestyksen säännökset, joita ei ehdoteta otettaviksi uuteen hallitusmuotoon. Eduskunnan työjärjestykseen otetaan mm. keskeiset säännökset valiokunnista. Työjärjestys on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti uuden hallitusmuodon kanssa eli 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Säännös muiden valiokuntien mahdollisuudesta antaa omasta aloitteestaan valtiovarainvaliokunnalle lausuntonsa valtion talousarvioehdotuksesta ehdotetaan poistettavaksi. Puhemiesneuvosto antaa yleisohjeita valiokuntien toimialoista ja valiokuntatyöstä. Valiokuntien toimintaa voidaan joustavasti säännellä muuttuvien tilanteiden ja tehtävien mukaisesti ja puhemiesneuvosto voi töiden tasaamiseksi valiokuntien välillä tarvittaessa muuttaa valiokuntien välisiä toimialarajoja. Valiokuntalaitoksessa ehdotetaan säilytettäväksi nykyinen valiokuntajako.

Työjärjestyksen ehdotettu 14 § käsittelee eduskunnan keskuudestaan valitsemia edustajia kansainvälisissä toimielimissä. Jokaisilla valtiopäivillä valitaan Pohjoismaiden neuvoston sekä Euroopan neuvoston Suomen valtuuskuntien jäsenet sekä vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) parlamentaarisen yleiskokouksen Suomen valtuuskunta. Eduskunnan edustajat muihin kansainvälisiin toimielimiin valitsee eduskunta puhemiesneuvoston ehdotuksesta.

Työjärjestyksen ehdotetun 29 §:n mukaan puhemies lähettää hallitusmuodon 96 §:n 2 momentissa tarkoitettua valtioneuvoston kirjelmän suureen valiokuntaan tai ulkoasiainvaliokuntaan ja määrää samalla asiasta lausunnon antavasta valiokunnasta.

Asiain valmistelua valiokunnissa täysistuntoa varten koskevat säännökset säilyvät pääosin ennallaan. Ehdotetun 31 §:n 4 momentin mukaan hallituksen toimenpidekertomus lähetetään val-

misteltavasti käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan, mutta ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevilta osin ulkoasiainvaliokuntaan.

Työjärjestyksen ehdotetun 42 §:n 2 momentin mukaan valiokunta voi välttämättömästä syystä päättää, että valiokunnan pöytäkirjat ja niihin liittyvät asiakirjat eivät ole jonkin asian osalta julkisia. Julkisuutta voi rajoittaa myös valiokunnan itsensä taikka ulkoasiainvaliokunnan tai suuren valiokunnan uuden hallitusmuodon nojalla tekemä päätös asian käsittelyssä noudatettavasta vaiteliaisuudesta.

Saman pykälän 3 momentin mukaan eduskuntaryhmällä, joka ei ole edustettuna valiokunnassa tai sen jaostossa, on oikeus saada jäljennös valiokunnassa vielä keskeneräisen asian käsitte-lyasiakirjoista, jos ne eivät ole salaisia. Perustelujen mukaan käytännössä eduskuntaryhmä voi esimerkiksi nimetä henkilön, joka on oikeutettu saamaan tietoja tietyssä valiokunnassa kesken olevista asioista. Nimetty henkilö voi olla myös eduskuntaryhmän työntekijä.

Työjärjestyksen ehdotetun 54 §:n mukaan kansainvälisen veloitteen tai sen irtisanomisen hyväksymistä tarkoittava asia otetaan valiokunnan mietinnön pohjalta täysistunnossa ainoaan käsittelyyn. Jos valiokunnan mietintöön sisältyy ehdotus sekä kansainvälisestä veloitteesta että sen voimaansaattamislaista, esitellään veloitetta koskeva ehdotus ainoaan käsittelyyn. Eduskunta päättää ensin veloitetta koskevasta ehdotuksesta.

Ulkoasiainvaliokunta pitää työryhmän muistioon sisältyviä ehdotuksia perusteltuina eikä sillä ole niistä huomautettavaa.

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella ulkoasiainvaliokunta kunnioittavasti esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 2 päivänä kesäkuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Markus Aaltonen /sd	Sirpa Pietikäinen /kok (osittain)
vpj.	Eva Biaudet /r	Ben Zyskowicz /kok
jäs.	Esko Aho /kesk (osittain)	vjäs. Kaarina Dromberg /kok (osittain)
	Satu Hassi /vihr (osittain)	Jorma Huuhtanen /kesk (osittain)
	Esko Helle /vas	Bjarne Kallis /skl (osittain)
	Tytti Isohookana-Asunmaa /kesk (osittain)	Risto Kuisma /rem (osittain)
	Ilkka Kanerva /kok	Jorma Kukkonen /sd (osittain)
	Antero Kekkonen /sd	Annika Lapintie /vas (osittain)
	Kimmo Kiljunen /sd (osittain)	Mats Nyby /sd (osittain).
	Juha Korkea-oja /kesk	

