

**Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 10 hallituksen esityksestä  
Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin**

Eduskunta on 29 päivänä marraskuuta 1994 lähettänyt perustuslakivaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 318.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina oikeusministeri Anneli Jäätteenmäki, lainsäädäntöneuvos Niilo Jääskinen oikeusministeriöstä, ulkoasiainneuvos Ora Meres-Wuori ulkoasiainministeriöstä, eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen, tasavallan presidentin neuvonantaja Martti Manninen, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, ylimääräinen hallintoneuvos Heikki Karapuu, professori Allan Rosas, professori Ilkka Saraviita, oikeustieteen tohtori, kansleri Kauko Sipponen ja professori Kaarlo Tuori. Valiokunta on myös saanut ympäristövaliokunnan kirjelmän yhdentymisasioiden käsittelystä eduskunnassa.

### Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin sellaisia muutoksia, jotka ovat tarpeen EU:n jäsenyyden vuoksi. Eduskunnalle turvataisiin samankaltainen oikeus saada tietoja ja osallistua EU:ta koskevaan päätöksentekoon kuin eduskunnalla nykyisin on ETA-sopimusta koskevassa yhdentymisasioiden ennakkokäsittelyssä. Kokonaan uusia olisivat vain Eurooppa-neuvostoa ja hallitusten välisiä konferensseja koskevat säännökset.

Eurooppa-neuvoston kokouksesta annettaisiin etukäteen tietoja suurelle valiokunnalle sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisten asioiden osalta ulkoasiainvaliokunnalle. Kokousten jälkeen selostettaisiin esillä olleita asioita eduskunnalle tai asianomaiselle valiokunnalle. Vastaavia säännöksiä sovellettaisiin hallitusten välisiin konferensseihin, joissa käsitellään unionin perustamisopimusten muuttamista.

Valtioneuvosto toimittaisi eduskunnan puhemiehelle EU:n neuvostolle tehdyn ehdotuksen, jos se sisällöltään koskee eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita. Nämä ehdotukset käsiteltäisiin suuressa valiokunnassa, paitsi ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat ehdotukset, jotka käsiteltäisiin ulkoasiainvaliokunnassa. Ahvenanmaan vaalipiiristä valitulla kansanedustajalla olisi oikeus olla saapuvilla suuren valiokunnan kokouksissa myös silloin, kun siellä käsitellään EU:n asioita. Muut valiokunnat antaisivat yleensä lausunnon asian käsittelevälle valiokunnalle. Suurelle valiokunnalle ja ulkoasiainvaliokunnalle ilmoitettaisiin Suomen kanta komission ehdotukseen ja kaikille valiokunnille niiden tarvitsemat tiedot asian käsittelyvaiheista unionissa. Suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta voisivat antaa lausunnon asiasta. Lisäksi puhemiesneuvosto voisi päättää asian ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa. Eduskunta ei kuitenkaan tekisi päätöstä asiasta.

Valtioneuvostosta annettua lakia muutettaisiin niin, että EU:ta koskevat asiat hajautetaan ulkoasiainministeriöstä niiden ministeriöiden käsiteltäviksi, joille asiat sisällöltään kuuluvat. Asianomaisiin ministeriöihin hajautettaisiin myös sellaisten valtiosopimusten käsittely, joihin ei liity ulko- tai turvallisuuspoliittisia näkökohtia. Hajauttamisen vastapainoksi säädettäisiin, että ulkoasiainministeriöllä on vastuu ministeriöiden kantojen yhteen sovittamisesta.

Esitykseen ei sisälly ehdotusta nimenomaisista säännöksistä Suomen edustautumisesta Eurooppa-neuvostossa eikä esityksessä muutoinkaan oteta kantaa edustautumiskysymykseen.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samanaikaisesti EU:n jäsenyyden kanssa.

Valtiopäiväjärjestyksen muuttamista koskeva lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

## Valiokunnan kannanotot

### *Yleistä*

Euroopan talousalueen perustamisen yhteydessä perustuslakeja täydennettiin säännöksillä, joilla pyrittiin muun muassa turvaamaan eduskunnan vaikutusmahdollisuudet yhdentymisasiota koskevassa päätöksenteossa. Eduskunnan asemaa koskevaksi perussäännökseksi tuli hallitusmuotoon lisätyn 33 a §:n 1 momentti ja siihen elimellisesti liittyvät valtiopäiväjärjestyksen, ennen muuta sen uuden 4 a luvun säännökset. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välisiä toimivaltasuhteita muutettiin hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentin säännöksiin. Valtiopäiväjärjestyksen kulloinkin voimassa oleva sisältö on merkityksellinen myös tämän momentin kannalta.

Lausunnossaan (PeVL 14/1994 vp) hallituksen esityksestä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 135/1994 vp) perustuslakivaliokunta katsoi, että on välttämätöntä uudistaa valtiopäiväjärjestyksen 4 a luku ja että uudistuksen tulee rakentua samoille periaatteille eduskunnan ja valtioneuvoston välisestä yhteistoinnista kuin voimassa oleva sääntely. Valiokunta totesi, että uudistuksessa on kuitenkin otettava huomioon oleelliset eroavuudet ETA-järjestelyyn osallistumisen ja EU-jäsenyyden välillä. Valiokunta korosti myös uudistusesityksen pikaisen eduskunnalle antamisen tarkeyttä. Ulkoasiainvaliokunnan samasta asiasta antamaan mietintöön (UaVM 9/1994 vp) sisältyi perustelulausuma esityksen antamisen kiireellisyydestä.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan vuoden takaista perustuslakisääntelyä muutettavaksi pelkästään valtiopäiväjärjestyksen osalta. Valiokunta kylläkin totesi tuolloisessa mietinnössään (PeVM 10/1993 vp) hallitusmuodon 33 a §:n 2 momenttiin jäävän epämääräisyyden, kun siinä eräissä — tosin tämän päivän näkökulmasta varsin vähämerkityksisessä — rajanvedossa tukeuduttiin siihen, että kansainvälisessä toimielimessä tehtävä päätös voisi sisältönsä vuoksi edellyttää asetuksen antamista. Tämä epämääräisyys saattaa olla lisääntymässä, sillä eduskunnan käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen n:o 285/1994 vp mukaan asetusnimisiä säädöksiä antaisivat muutkin kuin tasavallan presidentti.

Ehdotetut muutokset tarkoittaisivat suureksi osaksi sitä, että ETA-sopimuksen mukaiseen

päätöksentekomenettelyyn liittyvät valtiopäiväjärjestyksen säännökset saatetaan vastaamaan Suomen jäsenyyttä EU:ssa. Eduskunnan ja valtioneuvoston väliset suhteet rakentuisivat samoille periaatteille kuin ETA-sopimuksen aikana. Eduskunnassa asiat käsiteltäisiin suuressa valiokunnassa ja sille lausuntoja antavissa erikoisvaliokunnissa. Sääntelyn uutuudet johtuvat ETA:n ja EU:n eroista. Asiallisesti uusia olisivat säännökset tietojensaannista Eurooppa-neuvoston kokouksista (54 a §) ja unionin perustamissojimuksen muuttamista käsittelevistä hallitusten välisistä konferensseista (54 g §) sekä siitä, että EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat käsitellään ulkoasiainvaliokunnassa eikä suuressa valiokunnassa (54 d §).

Edellä mainituille perusteille rakentuva uudistus turvaa eduskunnan vaikutusmahdollisuudet vähintäänkin ETA-järjestelmän kaltaisesti ja vastaa niin ollen perustuslakivaliokunnan EU-jäsenyyssojimuksen käsittelyn aikaista kannanottoa. Valiokunta pitää hallituksen esittämää uudistusta yleisesti ottaen tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa sen hyväksymistä jäljempänä ilmenevin muutoksin ja huomautuksin.

### *Muutoksen vaikutus tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteisiin*

Hallitusmuodon 33 a § säädettiin paitsi yleisluonteiseksi, myös sisällöltään pääosin epätaseiseksi. Sen sekä 1 että 2 momentin kannalta on merkityksellistä, missä kaikissa kansainvälisissä toimielimissä tapahtuvan päätöksenteon kansalliseen valmisteluun eduskunnan säädetään valtiopäiväjärjestyksessä osallistuvan. Hallitusmuodon 33 a §:n tällaisen luonteen vuoksi nyt ehdotetut valtiopäiväjärjestyksen muutokset vaikuttavat eduskunnan aseman (33 a §:n 1 mom.) lisäksi välittömästi myös tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteiden tasolla (33 a §:n 2 mom.).

Hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentti, joka on poikkeus hallitusmuodon 33 §:stä, merkitsee sanamuotonsa mukaan selkeästi sitä, että valtioneuvosto aina vastaa kansainvälisessä toimielimessä tehtävän päätöksen kansallisesta valmistelusta. Momentin sanamuotoa tarkoin vastaava lainsäätäjän tarkoitus ilmenee suuren valiokunnan mietinnöstä n:o 2/1993 vp, jonka mukaan: ”Valtioneuvoston toimivalta on ... niin laaja, että valtioneuvosto määrää kansainvälisessä toimielimessä tehtävän päätöksen kansallisesta val-

mistelusta kokonaisuudessaan ja siten esimerkiksi myös Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta päätöksentekoon tässä tarkoitettussa kansainvälisessä toimielimessä.”

Valtioneuvostolle kuuluu 33 a §:n 2 momentin soveltamisalalla Suomen kannan muodostaminen asian kansainvälisessä toimielimessä tapahtuvan käsittelyn kutakin vaihetta varten. Lisäksi valtioneuvostolle kuuluu Suomen edustajien nimeäminen kansainvälisiin toimielimiin ja heidän toimiansa ohjaaminen. Valtioneuvoston toimintatapautta rajoittavat näissä suhteissa, viime kädessä parlamentarismien periaatteen välityksellä, valtiopäiväjärjestykseen sisältyvät säännökset yhteistoiminnasta eduskunnan kanssa.

Valtiopäiväjärjestykseen nyt ehdotettujen muutosten johdosta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentin mukaisesti määräytyvä toimivallanjako tulee koskemaan niitä tapauksia, joissa EU:n toimielimet tekevät päätöksiä. Hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentti ei rajoitu viime vaiheen päätöksentekotilanteeseen ja sen välittömään valmisteluun, vaan tulee sovellettavaksi kaikissa vaiheissa, joiden tarkoituksena on edistää jonkin asian saamista lopullisella ja sitovalla tavalla ratkaistuksi.

Hallitusmuodon 33 a §:ssä tarkoitettu keskeisin päätöksiä tekevä toimielin EU:ssa on sen neuvosto. Tämä on otettu huomioon 1. lakiehdotuksen 54 b §:ssä. EU:n neuvosto tekee päätöksiä sekä yhteisöasioissa (”I pilari”) että yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (”II pilari”) ja yhteistyötä oikeus- ja sisäasioissa (”III pilari”) koskevien unionisopimuksen määräysten nojalla.

Mainittuja pilareita koskeva päätöksenteko muodostaa eräänlaisen liukuvan kokonaisuuden. Valmisteluun ryhdyttäessä ei ole välttämättä etukäteen selvää, mihin pilariin asiassa tehtävät päätökset lopulta sijoittuvat. Esimerkiksi suhteista kolmansiin maihin ja niiden kansalaisiin voidaan tehdä päätöksiä kaikkien kolmen pilarin puitteissa (mm. viisumipolitiikasta voidaan päättää yhteisöasiana, 100 c artikla). Oikeus- ja sisäasioita koskevaa päätöksentekoa voidaan siirtää yhteisöasioiden alaisuuteen (100 c ja K artikla). Jos yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla on tehty päätös yhteisistä pakotteista kolmansia maita vastaan, päätöksen tarkempi toteutus tapahtuu neuvoston määränemistöllä tekemällä, yhteisöasioihin luettavalla päätöksellä (228 a artikla). Käytännössä tullee esiintymään pilareiden välisiä rajanveto-ongelmia.

Eri pilareiden rajojen selkiintymättömyyden ohella on syytä korostaa asioiden käsittelyprosessin monipolvista dynaamisuutta EU:ssa. Tosin asiaa jonkin verran yksinkertaistaen voi sanoa lopullisen päätösvallan kuuluvan neuvostolle ja valmisteluvallan komissiolle, joiden ohella Euroopan parlamentti pyrkii käsittelyprosessin aikana eri tavoin vaikuttamaan tehtävien ratkaisujen sisältöön.

Eurooppa-neuvosto niveltyy tähän asetelmaan unionin ylimpänä poliittisena ohjaukselimenä ja asioita liikkeelle panevana voimana. Eurooppa-neuvoston asiana on antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet, määrittellä sen yleiset poliittiset suuntaviivat ja vahvistaa yleiset suuntaviivat sen osalta, pitääkö ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa noudattaa ns. yhteistä toimintaa. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, Eurooppa-neuvoston merkitys on erittäin suuri, vaikkei se tee kuin aivan poikkeuksellisesti oikeudellisesti sitovia päätöksiä.

Hallitusmuodon 33 a §:n ja valtiopäiväjärjestyksen muutettavien säännösten kannalta on kuitenkin selvää, että Eurooppa-neuvostossa tapahtuva asioiden varhainen ja alustava käsittely on oleellinen osa kyseisissä säännöksissä tarkoitettujen päätösten valmisteluprosessia. Eurooppa-neuvoston kokouksessa tapahtuvan käsittelyn tarkoituksena on yleensä saada asiat myöhemmin ratkaistuksi varsinaisin päätöksin EU:n neuvostossa tai muissa toimielimissä. Eurooppa-neuvoston käsittelyssä on tällöin kysymys toisessa kansainvälisessä toimielimessä, lähinnä EU:n neuvostossa, aikanaan mahdollisesti päätettäväksi tulevan asian valmistelusta. Tässä valmistelun vaiheessa kysymys voi olla esimerkiksi jonkin kokonaan uuden asian varsinaisen valmistelun käynnistämisestä tai jonkin aiemmin EU:ssa jo käsiteltävänä olleen, mutta poliittisesti umpikujaan ajautuneen asian ratkaisuedellytysten selvittämisestä.

Eurooppa-neuvoston kokouksessa tapahtuvaan myöhemmän päätöksenteon valmisteluun on kansallisessa kannanmuodostuksessa ja muussa toiminnassa sovellettava hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentin säännöksiä. Esille tulevien asioiden laatu ei sinänsä vaikuta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteiden määräytymiseen, vaan valtioneuvoston valmistelu kattaa myös esimerkiksi unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta katsoo, että valtioneuvosto määrää jo Eurooppa-neu-

voston kokouksen kansallisesta valmistelusta hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentin perusteella ja valtiopäiväjärjestyksen 54 a §:n johdosta. Tähän valtioneuvoston valtaan sisältyy alkuperäisiä lainsäädäntöperusteluita (SuVM 2/1993 vp) vastaavasti valta määrätä Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta päätöksentekoon.

Tämän mukaisesti kansallinen kannanmuodostus Eurooppa-neuvoston kokouksen osalta kuuluu valtioneuvostolle valtiopäiväjärjestyksen 54 a §:stä johtuvien, parlamentaariseen hallitustapaan liittyvien täydennyksien. Muutoin jää poliittisen käytännön varaan, miten valtioneuvosto valtaansa käyttää. Valiokunnan käsityksen mukaan on erityisen tarkoituksenmukaista, että varsinkin merkittävässä ulko- tai turvallisuuspolitiikkaa koskevilla unioniasioissa valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa.

Mainituista seikoista ja unionisopimuksen D artiklasta, jonka mukaan Eurooppa-neuvostossa kokoontuvat jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet sekä komission puheenjohtaja, seuraa väistämättä, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa käsiteltäessä siellä asioita, jotka on tarkoitus saattaa EU:n valmistelu- ja päätöksentekoprosessiin.

Eurooppa-neuvostossa saatetaan myös keskustella yleisluonteisemmin erilaisista asioista ja antaa suosituksia, jotka eivät johda ja joiden ei ole tarkoitukseen johtaa varsinaisiin päätöksiin. Suomen valtiosääntö antaa mahdollisuuden siihen, että tasavallan presidentti osallistuu Eurooppa-neuvoston kokouksiin tällaisten keskustelujen osalta. Toinen asia on, että presidentin ja pääministerin samanaikainen osallistuminen Eurooppa-neuvoston kokouksiin näyttää ongelmalliselta unionisopimuksen edellä mainitun kohdan vuoksi.

1. lakiehdotuksen 54 g §:ssä tarkoitetaan niiden sopimusten, joihin EU perustuu, muuttamista käsittelevää jäsenvaltioiden hallitusten edustajien välistä konferenssia. Perustamisopimuksen muuttaminen hyväksytään tällaisessa konferenssissa eivätkä muutokset ole esillä unionin pysyvissä toimielimissä. Muutokset tulevat voimaan, kun jäsenvaltiot ovat ratifioineet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Hallitusten välisessä konferenssissa ei ole valiokunnan mielestä kysymyksessä kansainvälisessä toimielimessä tehtävä päätös hallitusmuodon 33 a §:n tarkoittamassa merkityksessä. Siksi kansalliset toimenpiteet ja toimivallanjako tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä

määräytyvät tällöin hallitusmuodon 33 §:n mukaan.

Edellä esitetyn mukaisesti perustuslakivaliokunta toteaa kokoavasti:

— Hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentin ja valtiopäiväjärjestyksen muutettavien säännösten perusteella valtioneuvosto määrää kansallisesta valmistelusta asioissa, joista päättäminen kuuluu EU:n toimielimille, yleensä EU:n neuvostolle. Tämä valtioneuvoston valta koskee yhtäläisesti EU:n lopullista päätöksentekoa edeltäviä valmistelevia vaiheita myös sellaisissa toimielimissä, jotka eivät tee lopullisia oikeudellisesti sitovia päätöksiä (esim. Eurooppa-neuvosto).

— Valtioneuvoston valmisteluvallasta ei ole hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentissa erotettu mitään asiaryhmää. Valtioneuvoston valmistelu kattaa siten myös mm. unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat.

— Valtioneuvosto paitsi määrittelee Suomen kannan, myös määrää Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta EU:n lopulliseen päätöksentekoon ja sitä edeltäviin valmisteluvaiheisiin. Valtioneuvoston asiana on näin ollen päättää Suomen edustuksesta Eurooppa-neuvoston kokouksissa.

— Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi ja valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan laajuuden vuoksi on johdonmukaista, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa. On asianmukaista, että muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa.

— Tarvittavat päätökset, jotka johtuvat valtioneuvostolle kuuluvasta vallasta määrätä unioniasioiden kansallisesta valmistelusta, tehdään asianomaisten säännösten mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. — Niiden sopimusten, joihin EU perustuu, muuttamista käsittelevän EU:n jäsenvaltioiden hallitusten edustajien välisen konferenssin osalta kansalliset toimenpiteet ja toimivallanjako tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä määräytyvät hallitusmuodon 33 §:n mukaan.

*Yksityiskohtaiset perustelut*

## 1. lakiehdotus

48 §. Hallituksen esityksen perusteluihin viitaten valiokunta korostaa, että hallitus on velvollinen antamaan ulkoasiainvaliokunnalle tietoja EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Lisäksi tietojenantomenettelyn tavoite ja luonne huomioon ottaen yhteydenpidon tulisi olla sillä tavoin säännönmukaista, että ulkoasiainvaliokunta saa tietoja aina, kun asioiden käsittelyn eteneminen EU:ssa sitä puoltaa. Hallituksen tulisi antaa tietoja myös silloin, kun ulkoasiainvaliokunta sitä pyytää nimeämättään asiasta. Valiokunta pitää lisäksi aiheellisenä, että ulkoasiainvaliokunnalla olisi saamiensa tietojen johdosta sen kaltainen lausunnon antamismahdollisuus kuin suurella valiokunnalla 54 e §:n mukaan on.

Esittämiensä seikkojen johdosta on valiokunnan mielestä tarkoituksenmukaisinta sijoittaa hallituksen ulkoasiainvaliokunnan informoinnista ehdottamat säännökset 48 §:n nykyiseen 2 momenttiin. Valiokunta on tehnyt lakiehdotukseen tällaisen muutoksen, joka aiheuttaa myös lain johtolauseen muuttumisen.

54 a §. Kuten valiokunta on edellä esittänyt, hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentti, jota ei tässä yhteydessä ole ehdotettu muutettavaksi, merkitsee EU:ssa päätettäviä asioita koskevan kansallisen valmistelun kuulamista kokonaisuudessaan valtioneuvostolle. Tästä syystä 54 a §:ssä on asianmukaista nimenomaisesti mainita, että Eurooppa-neuvoston kokouksista annetaan tietoja eduskunnalle sille parlamentarismien periaatteen mukaan vastuunalaisen valtioneuvoston piiristä. Valiokunnan käsityksen mukaan tämän tehtävän tulee kuulua pääministerille, mitä valtiosääntökomitea 1992 jo ehdotti (KM 1994:4). Valiokunta on muuttanut pykälää tällä tavoin.

Muutos merkitsee ensiksikin sitä, että pääministeri saapuu asianomaisen valiokunnan, suuren valiokunnan tai ulkoasiainvaliokunnan, kokoukseen selostamaan seuraavassa Eurooppa-neuvoston kokouksessa esille tulevia asioita niin kuin esityksen perusteluissa on tarkemmin todettu. Eurooppa-neuvoston kokouksen jälkeen pääministeri voisi antaa tiedot joko eduskunnalle tai asianomaiselle valiokunnalle. Tiedottaminen voisi tapahtua joko valtiopäiväjärjestyksen 36 a §:ssä tarkoitetun ilmoituksen antamisella eduskunnalle tai asianomaisen valiokunnan kokouksessa.

Valiokunnan mielestä pykälässä säänneltävään menettelyyn tulee liittää samanlainen lausunnonantamismahdollisuus kuin esimerkiksi 54 e §:n mukaan vallitsisi. Tästä syystä valiokunta on lisännyt pykälään uuden 3 momentin, jonka mukaan asianomainen valiokunta eli tapauksesta riippuen suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta voi tarvittaessa antaa saamiensa tietojen johdosta lausunnon valtioneuvostolle.

54 b §. Ympäristövaliokunta on saattanut perustuslakivaliokunnan tietoon käsityksensä, että pykälässä tarkoitettuun valtioneuvoston kirjelmään tulisi sisältyä alustava kannanotto komission ehdotuksesta, sen pääperiaatteiden hyväksyttävyydestä sekä keskeisistä ongelmista ja eduista Suomen kannalta ja että komission ehdotukset lähetettäisiin mahdollisimman pikaisesti eduskunnalle. Kyseiset vaatimukset ovat sinänsä kannatettavia, joskin keskenään osaksi ristiriitaisia. Vaatimukset voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä kuitenkin yhdistää käytännössä siten, että lähdetään ehdotetusta järjestyksestä. Sen mukaan komission ehdotus toimitetaan viipymättä eduskunnalle, jolloin valtioneuvoston kirjelmässä voisi olla ehdotuksen pääsisällöstä lyhyt ja kaavamainen selostus. Tämän perusteella asian käsittelyyn osallistuvat valiokunnat saisivat pääpiirteisen kuvan ehdotuksesta. Enemmän valiokuntakäsittelyyn ei kuitenkaan olisi varsinkaan laajoissa ehdotuksissa syytä mennä, ennen kuin valiokunnille on, yleensä virkamies-tasolta, kerrottu valtioneuvoston alustava kanta. Näin valiokunnat saisivat riittävän pohjan asian-tuntijoiden kuulemiselle.

Esityksen perusteluihin viitaten valiokunta katsoo olevan erityisen tarpeellista, että eduskunnalle toimitetaan epävirallisesti myös sellaiset neuvostossa päätettäviä asioita koskevat ehdotukset, jotka eivät sinänsä Suomen valtiosäännöstä ilmenevien periaatteiden mukaan kuulu eduskunnan toimivaltaan. Tällainen menettely tukee sitä, että erikoisvaliokunnat seuratussaan oma-aloitteisesti unioniasioiden käsittelyä voivat saada täydentäviä asiakirjoja ja tietoja ministeriöiltä.

54 c §. Pykälä saattaa osoittautua sanamuodoltaan hiukan harhaanjohtavaksi, koska siinä viitataan yleisesti 54 b §:ssä tarkoitettuihin asioihin. Viitattua pykälää on nimittäin nykyiseen ETA-sääntelyyn verrattuna täydennetty maininnalla, että erityisistä perustuslain säännöksistä voi aiheutua pakko viedä kyseisiä asioita eduskunnan täysistunnon päätettäväksi. Näin ollen ehdotettu 54 c §:n sanonta osuu muodollisesti

yhteen myös tällaisten erityistapausten kanssa, joissa täysistuntokäsittely ei kuitenkaan riippuisi puhemiesneuvoston harkinnasta.

Valiokunta on muuttanut pykälää niin, että siinä ensiksi todetaan puhemiesneuvoston oikeus päättää täysistuntokeskustelujen käymisestä, minkä jälkeen säännöksessä mainitaan, ettei eduskunta kuitenkaan tee päätöstä asiasta. — Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotetun 4 a luvun kaikkien säännösten muodostamasta kokonaisuudesta sinänsä selviää eduskuntakäsittelyn luonne tässä tarkoitetuissa Euroopan unionin asioissa: asioista saatetaan keskustella täysistunnossa ja niitä käsitellään asianomaisissa valiokunnissa, jotka voivat antaa asiasta lausuntoja valtioneuvostolle, eduskunnan kuitenkaan tekemättä päätöksiä niistä.

Valiokunta yhtyy esityksen perustelujen mainintaan, että EU:n jäsenyys poikkeaa ETA-järjestelmästä tavalla, joka eri lailla saattaa puoltaa täysistuntokeskustelujen käymistä. Valiokunnan käsityksen mukaan kokemusten saamiseksi tulisikin unioniasioiden täysistuntokäsittelyjä järjestää viimeistään seuraavan vaalikauden alussa.

54 d §. Pykälässä säänneltävä Euroopan unionin asioiden käsittely eduskunnassa voisi 1 momentin mukaan jatkua, kunnes asia on päätetty Euroopan unionissa. Tämä sääntö on tarkoituksenmukainen eduskunnan vaikuttamismahdollisuuksien kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan säännöksestä on kuitenkin syytä näkyä, että ehdotetun säännön vaikutus ei katkea edustajainvaaleihin. Valiokunta on tehnyt momenttiin tätä tarkoittavan lisäyksen, joka on poikkeus siitä valtiopäiväjärjestyksen 35 §:stä ilmenevästä periaatteesta, että eduskunnassa viireillä olevien asioiden käsittely ei jatku yli edustajainvaalien eli uudessa eduskunnassa.

Yhdenmukaisesti sen kanssa, että hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto määrää kansallisesta valmistelusta EU:ssa päätettävissä asioissa, valiokunta on täsmentänyt pykälän 2 momenttia niin, että siinä mainitaan olevan valtioneuvoston tehtävä antaa EU:n asian käsittelyyn osallistuville valiokunnille tiedot asian käsittelyvaiheista EU:ssa. Tässä yhteydessä valiokunta tähdentää sen tärkeyttä, että EU:n asioiden käsittelyyn osallistuville valiokunnille annetaan tiedot EU:n eri toimielimissä esitetyistä kannanotoista, kuten Euroopan parlamentin valiokunta- ja täysistuntokäsittelystä ja neuvoston käsittelyvaiheissa mahdollisesti muuttuneesta käsittelyn pohjasta.

Hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentin vuoksi valiokunta on lisännyt pykälän 2 momenttiin nimenomaiset maininnat myös siitä, että suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle ilmoitetaan valtioneuvoston kanta asiassa ja että nämä valiokunnat voivat tarvittaessa antaa lausunnon valtioneuvostolle.

Valiokunta toteaa vielä koko uudistuksen ja varsinkin pykälän 2 momentin henkeen sopivan hyvin, että asianomaisen ministerin olisi pyynnöstä tehtävä jälkikäteen selkoa suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle äänestyskäyttäytymisestään EU:n neuvoston kokouksessa. Tämän seikan erilliseen sääntelyyn valiokunta ei ole nähnyt tarvetta, vaan asia voi jäädä parlamentaaristen menetelmien varaan. *Valiokunta kuitenkin edellyttää* valtioneuvoston omaksuvan tällaisen käytännön EU:n jäsenyyden alusta alkaen.

54 e §. Pykälän viittausta 48 §:ään on tarkistettu vastaamaan valiokunnan 48 §:n kohdalla tekemää muutosta.

54 f §. Pykälä koskee EU:n asioiden käsittelyyn osallistuvien valiokuntien jäsenten vaihtolovelvollisuutta. Esityksen perustelujen mukaan ulkoasiainvaliokunnan jäsenen vaihtolovelvollisuuden tulee määräytyä saman säännöksen mukaan kuin heidän vaihtolovelvollisuutensa muutoinkin eli valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n voimassa olevan 4 momentin mukaan. Valiokunta on lisännyt tästä asiasta pykälään 48 §:n kohdalla tekemäänsä muutokseen suhteutetun säännöksen, joka nähtävästi teknisuuteisesta erehdyksestä on jäänyt pois esityksestä.

54 g §. Pykälän mukaan eduskunnan on saatava tietoja hallitusten välisistä konferensseista, jotka koskevat EU:n perustamissopimusten muutoksia tai uusien jäsenten ottamista. Pykälään sisältyy perustuslain tavanomaisen kirjoitustavan kannalta erikoislaatuinen, ja siksi mahdollisuuksien mukaan vältettävä viittaus unionisopimuksen tiettyihin artikloihin.

Artiklaviittaus on poistettavissa yksinkertaisella tavalla, koska myös uusien jäsenten ottaminen johtaa perustamissopimusten muuttamiseen. Näin ollen säännös voidaan kirjoittaa koskemaan unionin perustamissopimusten muuttamista käsitteleviä konferensseja. Valiokunta on muuttanut pykälää tällä tavoin.

*Voimaantulosäännös.* Valiokunta on lisännyt pykälään siirtymäsäännöksen luonteisen uuden 2 momentin, jonka mukaan valtiopäiväjärjestyksen uusia säännöksiä sovelletaan eduskunnassa jo niiden voimaan tullessa käsiteltävinä oleviin

yhdentymisasioihin eli asioihin, jotka on saatettu eduskuntaan nykyisten ETA-sopimukseen liittyvien säännösten pohjalta.

## 2. lakiehdotus

3 a §. Pykälän 1 momentin mukaan ulkoasiainministeriön ja muun ministeriön välinen tehtävienjako riippuisi siitä, liittykö valtiosopimukseen tai muuhun kansainväliseen veloitteeseen ulko- tai turvallisuuspoliittisia näkökohtia. Ehdotettu kriteeri on kielellisesti jokseenkin mitäänsanomaton, sillä kaiketi valtiosopimuksiin ja kansainvälisiin veloitteisiin yleensä liittyy jonkinlaisia ulkopoliittisia näkökohtia. Rajanvetoa on terävöitettävä sopivalla määreellä, joksi valiokunta ehdottaa sanaa ”merkittävä”.

Pykälän 3 momentin nojalla ulkoasiainministeriö huolehtisi eri ministeriöissä käsiteltävien kansainvälisten asioiden yhteensovittamisesta. Näin vahvasti ilmaistun ulkoasiainministeriön yhteensovitustoimivallan voitaisiin tulkita merkitsevän viimekätisen sananvallan kuulumista ulkoasiainministeriölle. Tämä ei olisi sopusoinnussa sen 1 momentin lähtökohdan kanssa, että kansainvälisiä asioita kuuluu muidenkin ministeriöiden toimialaan. Valiokunnan käsityksen mukaan riittävää on, että ulkoasiainministeriö tarvittaessa avustaa eri ministeriöissä käsiteltävien kansainvälisten asioiden yhteensovittamisessa, jolloin kysymykseen tulisi esimerkiksi asiantuntija-avun tarjoaminen. Valiokunta on muuttanut momenttia näin.

### *Eduskuntatyön kehittäminen*

Mietinnössä n:o 6/1994 vp perustuslakivaliokunta ilmaisi käsityksensä eduskunnan lainsä-

däntötyön kehittämisen välttämättömyydestä. Valiokunta uudistaa tuolloisen kantansa siitä, että Suomen jäsenyys EU:ssa lisää yleisesti tarvetta arvioida eduskuntatyön tarkoituksenmukaista järjestämistä.

Välittömästi EU:n jäsenyyden johdosta on harkittava, millaiseksi nyt säädettäviin väljähköihin säännöksiin pohjautuva valiokuntatyö muodostuu. Perustuslakivaliokunta mainitsee sen mahdollisuuden, että suuri valiokunta ja EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta ulkoasiainvaliokunta voisivat keskittyä ennen muuta neuvoston kokouksia välittömästi edeltäviin ministerikuulemisiin neuvoston kokouksessa esille tulevista asioista. Erikoisvaliokuntien päätehtävänä puolestaan olisi antaa suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle lausuntoja komission ehdotuksista ja muista EU:n toimielimissä laadituista asiakirjoista sitä mukaa kuin niitä valiokuntiin toimitetaan. Jäsenyyden johdosta olisi myös harkittava jonkinmuotoisen säännöllisen yhteistyön aikaansaamista Euroopan parlamentin, talous- ja sosiaalikomitean ja alueiden komitean suomalaisten jäsenten sekä suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan jäsenten välille. Tämä uskottavasti mm. edistäisi unioniasioden käsittelyssä EU:ssa vallitsevien kiistakysymysten ja niiden ratkaisemiseksi mahdollisten keinojen hahmottamista.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

*että lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:*

## 1.

**Laki****valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta**

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

*kumotaan* valtiopäiväjärjestyksen 53 §:n 3 ja 4 momentti, sellaisina kuin ne ovat 10 päivänä joulukuuta 1993 annetussa laissa (1117/93), ja

*muutetaan* 48 §:n 2 momentti, 52 §:n 3 momentti, 53 §:n 1 momentti sekä 4 a luku, sellaisina kuin ne ovat mainitussa 10 päivänä joulukuuta 1993 annetussa laissa, (*poist.*) seuraavasti:

## 48 §

Valiokunnan tulee pyynnöstään ja muutenkin tarpeen mukaan saada hallitukselta selonteko valtakunnan suhteista ulkovaltoihin ja tietoja Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Valiokunta voi tarvittaessa antaa selonteon ja saamiensa tietojen johdosta lausunnon hallitukselle.

## 52 ja 53 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 4 a luku

**Euroopan unionin asioiden käsittely**

## 54 a §

*Pääministerin tulee antaa etukäteen* suurelle valiokunnalle sekä Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta ulkoasiainvaliokunnalle (*poist.*) tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa esille tulevista asioista.

*Pääministerin tulee antaa viipymättä* eduskunnalle tai asianomaiselle valiokunnalle (*poist.*) tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsitellyistä asioista.

*Asianomainen valiokunta voi saamiensa tietojen johdosta tarvittaessa antaa lausunnon valtioneuvostolle. (Uusi)*

## 54 b §

(Kuten hallituksen esityksessä)

## 54 c §

*Puhemiesneuvosto voi päättää 54 b §:ssä tarkoitettun asian ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiasta.*

## 54 d §

Puhemies toimittaa valtioneuvostolta saamansa kirjelmän ja sen tarkoittaman ehdotuksen käsiteltäväksi suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa sille lausunnon antavassa erikoisvaliokunnassa. Jos asia koskee Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, kirjelmä ehdotuksineen toimitetaan suuren valiokunnan asemesta käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokunnassa. Käsittely voi jatkua, *myös välillä toimitetuista edustajainvaaleista huolimatta*, kunnes asia on päätetty Euroopan unionissa.

*Valtioneuvoston on annettava* käsittelyyn osallistuville valiokunnille (*poist.*) tiedot asian käsittelyvaiheista Euroopan unionissa. Suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle on myös ilmoitettava *valtioneuvoston* kanta asiassa. Suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta voi tarvittaessa antaa lausunnon *valtioneuvostolle*.

## 54 e §

Suuren valiokunnan tulee pyynnöstään ja muutenkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys asioiden valmisteluista Euroopan unionissa 48 §:n 2 momentissa mainittua asiaryhmää lukuun ottamatta. Valiokunta voi tarvittaessa antaa lausunnon valtioneuvostolle. Puhemiesneuvosto voi päättää selvityksen ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa, jolloin eduskunta kuitenkin ei tee päätöstä asiasta.

## 54 f §

Euroopan unionin asioiden käsittelyyn osallistuvien valiokuntien jäsenten on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valiokunta valtioneuvostoa kuultuaan katsoo asian laadun vaativan. *Ulkoasiainvaliokunnan jäseniin nähden on voimassa, mitä 48 §:n 4 momentissa säädetään.*

## 54 g §

Mitä 54 a ja 54 f §:ssä säädetään, sovelletaan vastaavasti niiden *sopimusten, joihin Euroopan*



*unioni perustuu, muuttamista käsittelevässä Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssissa esille tuleviin ja käsiteltyihin asioihin.*

Voimaantulosäännös  
(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)  
*Tätä lakia sovelletaan eduskunnassa lain voimaan tullessa käsiteltävinä oleviin yhdentymisasioihin. (Uusi)*

## 2.

### Laki

#### valtioneuvostosta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* valtioneuvostosta 30 päivänä maaliskuuta 1922 annetun lain (78/22) 3 a §, sellaisena kuin se on 10 päivänä joulukuuta 1993 annetussa laissa (1118/93), seuraavasti:

#### 3 a §

Valtiosopimuksen ja muun kansainvälisoleudellisen veloitteen, johon ei liity *merkittäviä* ulko- tai turvallisuuspoliittisia näkökohtia, käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan sopimus tai muu velvoite sisällöltään kuuluu, siten kuin asetuksella säädetään.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Ulkoasiainministeriö *avustaa* eri ministeriöissä käsiteltävien kansainvälisten asioiden *yhteensovittamisessa*.

Voimaantulosäännös  
(Kuten hallituksen esityksessä)

Edelleen perustuslakivaliokunta ehdottaa,

*että 1. lakiehdotus käsiteltäisiin valtio-*

Helsingissä 15 päivänä joulukuuta 1994

*päiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, varapuheenjohtaja Alho, jäsenet Jansson, Kaarilahti, Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen,

Moilanen, Mölsä, Nikula, Viljanen, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet Helle (ositain) ja Saastamoinen.

### Vastalauseita

#### I

##### 1. Yleistä

Esitys Suomen Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjes-

tykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin pyrkii luomaan puitteet yhdentymisasioiden ennakokäsittelylle eduskunnassa sekä tarkistamaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston

välistä toimivallanjakoa Suomen EU-jäsenyyden oloissa.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä hallituksen esitystä on korjattu ja parannettu monilta osin, osittain tekemiemme esitysten ansiosta. Eduskunnan lausunnonanto-oikeutta on laajennettu kahdessa eri säännöksessä ja valiokunnan perusteluilla on otettu selkeästi kantaa valtioneuvoston laajan toimivallan puolesta EU-asioissa yleensä sekä edustuskiistan osalta erityisesti pääministerin asemaa korostaen.

## 2. Yksityiskohtaiset perustelut

### *Hallitusmuodon säännökset*

*33 §:n 1 mom. ja 33 a §. Ulkopoliittisen johtovallan määrittely EU-sopimuksen aikana.* Hallituksen esitys ei sisällä muutoksia hallitusmuodon säännöksiin. Valiokunnan muut jäsenet eivät olleet halukkaita hallitusmuodon säännösmuutoksiin presidentin laajojen ulkopoliittisten valtaoikeuksien osalta. Sen sijaan mietinnön perusteluihin sisällytettiin eduskunnan ja hallituksen aseman kannalta myönteinen, parlamentaarista hallitustapaa vahvistava eduskunnan mielenilmaisen puolesta, että valtioneuvostolla on laaja valmistelu-oikeus ja valta myös ulko- ja turvallisuuspolitiikassa nimittää Suomen edustaja Eurooppa-neuvoston kokouksiin.

Esitin tasavallan presidentin ulkopoliittisen johtovallan siirtämistä pääministerille ja valtioneuvostolle. Ilman sinänsä tarpeellista valtiosäännön uudelleen kirjoittamista tämä voitaisiin toteuttaa poistamalla nykyisiin oloihin huonosti sopiva osa nykyisestä hallitusmuodon 33 §:stä, jossa säädetään, että Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti. Esitin hallitusmuodon 33 §:ssä säädettäväksi, että sopimukset ulkovaltojen kanssa ovat eduskunnan hyväksyttävät, mikäli ne sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta, *tai jos ne koskevat yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia taikka muuten ovat tärkeitä taloudelliselta, poliittiselta tai yhteiskunnalliselta merkitykseltään.* Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella. Perustelen esitystä seuraavilla näkökohdilla.

Ensinnäkin ETA-sopimusta varten luotu järjestelmä, jossa hallitusmuodon 33 a §:n avulla presidentin ulkopoliittisesta vallasta (HM

33 §:stä) on lohkaistu osa valtioneuvostolle raajamalla tämä toimivalta valtiopäiväjärjestyksen uuden 4 a luvun säännöksillä, jättää valtioneuvoston ja presidentin toimivaltuudet, valiokunnan mietintöön kirjatuista selventävistä kannanotoista huolimatta, kohtuuttoman tulkinnanvaraisiksi ja epäselviksi. VJ 4 a luvun säännösten (erityisesti nykyiset VJ 53.3—4 § ja 54 a §) sisältönä on määrätä, mihin yhdentymisasioihin eduskunta voi vaikuttaa ja millaiset ovat valtioneuvoston velvollisuudet.

Jo ETA-sopimuksen puitteissa HM 33 a § on sinänsä merkinnyt puuttumista presidentin ulkopoliittiseen johtovaltaan, mitä korostettiin myös eduskunnan suuren valiokunnan mietinnössä vuonna 1993 (SuVM 2/1993 vp/HE 317/1992 vp) ja toistamiseen nyt laaditussa valiokunnan mietinnössä.

Sekä kirjoitetun perustuslain että käytännössä sovelletun valtiosäännön tasolla läntisen Euroopan valtiolliset järjestelmät ovat olleet aivan näihin aikoihin saakka Suomea parlamenttivaltaisempia, olivatpa vertailukohtana kaikki länsieurooppalaiset valtiot tai pelkästään tasavallat. Kansanedustuslaitoksen luottamuksen varassa toimiva pääministeri on Ranskaa lukuun ottamatta tosiasiallinen poliittinen johtaja näissä maissa (KM 1993:20, s. 54).

Ulkopolitiikan alalla Norjan, Ruotsin ja Tanskan perustuslaki edellyttää parlamentin suostumusta ulkopoliittisten sopimusten hyväksymiselle sekä silloin, kun sopimus koskee parlamentin lainsäädäntö- tai budjettivaltaa, että myös silloin, kun sopimus muuten on tärkeä. (ks. HE 285/1994 vp, yleisperustelut s. 16). Selvästikään ulkopoliittisia tehtäviä ja valtuuksia ei ajatella näissä maissa samalla tavoin erillisiksi kuin Suomen vanhentuneissa hallitusmuodon säännöksissä.

Oikeusministeriön kuluvan vuoden elokuussa tekemän selvityksen mukaan Eurooppa-neuvoston kaikissa kokouksissa on ollut esillä sekä ulkopoliittisia että sisä- ja talouspoliittisia asioita. Tähän mennessä pääpaino on yleensä ollut muissa kuin ulkopoliittisissa asioissa. Asiantuntijalausuntoihin viitaten voidaan arvioida, että tärkeimmät Suomen etua koskevat asiat ovat sellaisia, jotka kuuluvat pikemminkin pääministerille kuin presidentille. Suomen etujen mukaista olisi, että huippukokouksissa Suomea edustaisi pääministeri, joka pystyy presidenttiä paremmin antamaan esimerkiksi lainsäädäntöä ja talouspolitiikkaa koskevia sitoumuksia toisten jäsenvaltioiden poliittisten johtajien kanssa.

Säännösesityksessämme ulkopoliittikan yleistoimivallan siirtäminen pääministerille ja valtioneuvostolle ei välttämättä edellytä valtioneuvoston ja pääministerin aseman mainitsemista HM 33 §:n säännöksen yhteydessä. Hallituksen toinen valtiosäännön muuttamista koskeva esitys (HE 285/1994 vp) voitaisiin muotoilla tässä tekemämme esitystä tukien sillä tavoin, että presidentin päätösvalta kaikissa hänen nykyisissä toimivallankäyttötilanteissaan sidottaisiin valtioneuvoston enemmistön kantaan, mitä myös vuonna 1974 valtiosääntökomitean enemmistö esitti välimietinnössään pohdittaessa valtiosäännön kokonaisuudistusta.

Tein muutosehdotuksen myös HM 33 a §:n uudeksi 3 momentiksi, jossa todettaisiin, että valtioneuvosto määrää Suomen edustajat EU:n toimielimiin (Euroopan parlamenttia lukuun ottamatta) *sen estämättä, mitä 33 §:ssä on säädetty*. Tämä käy luonnollisesti tarpeettomaksi, jos tekemämme ehdotus presidentin yleistoimivallasta ulkopoliittikan johtamisessa siirrettäisiin pääministerille ja valtioneuvostolle. Valiokunnan mietinnön perusteluissa tästä asiasta on kyllä lausuttu selkeästi. Aika näyttää, kuinka presidentin ja pääministerin valtakäytännön näyttäytyvä kahden eri hallitsemistavan kriisi asettuu.

Esitin myös hallitusmuodon 33 §:n säännöksen toista virkettä muutettavaksi niin, että eduskunnan lopullista päätösvaltaa laajennettaisiin kaikkiin sellaisiin tärkeisiin ulkopoliittisiin sopimuksiin, jotka koskevat yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia tai jotka ovat taloudellisesti, poliittisesti tai yhteiskunnallisesti tärkeitä. Tähän ryhmään kuuluisivat myös sellaiset sopimukset, jotka merkittävästi rajoittaisivat eduskunnan mahdollisuutta vapaasti käyttää sille perustuslain mukaan kuuluvaa lainsäädäntövaltaa esimerkiksi siihen nähden, mitä allekirjoitettu EU:hun liittymissopimus ja Maastrichtin sopimus Euroopan unionista nykyisen sisältöisinä määräävät kansallisen lainsäädännön alasta. Ehdotus vastaa pääpiirteissään ulkopoliittikkaa ja kansainvälisiä asioita koskevaa päätöksentekomenettelyä pohtineen toimikunnan (ns. Nikulan toimikunnan) vuonna 1992 (KM 1992:2, s. 50) tekemää ehdotusta sopimustoimivallan uudeleen muotoilusta.

Aika ajoin on esitetty, että tasavallan presidentti ikään kuin vapaaehtoisesti jättäisi käyttämättä valtaoikeuksiaan ja muodostaisi siten reservi-institution, joka vaikeissa tilanteissa ryhtyisi käyttämään sitä valtaa, joka tälle instituutiolle on suotu. On totta, että kulloinkin presidentti on mielihalujensa ja kiinnostustensa mu-

kaan eri tavoin joko aktiivisesti vaikuttanut asioihin valtaoikeuksiansa nojalla tai antanut asioiden edetä. Tästä ei kuitenkaan ole luotavissa mitään johdonmukaista näkemystä siitä, miten presidenttien tulisi menetellä.

HM ja VJ eivät myöskään sisällä mitään sellaisia erityisiä säännöksiä, jotka rajoittaisivat tasavallan presidentin valtaoikeuksien käyttöä joihinkin erityisiin olosuhteisiin, vaan valtaoikeudet ovat voimassa aina, kaikissa oloissa ja kaikissa asioissa. Siten teoriat tasavallan presidentistä vallankäytön reservinä tai piilevistä, latenteista valtaoikeuksista ovat vailla perää. Jos kuitenkin tällaiseen käytäntöön haluttaisiin mennä, tulisi myös säännöksiin kirjoittaa, millaisissa oloissa tasavallan presidentti voisi valtaoikeuksiaan käyttää.

#### *Valtiopäiväjärjestyksen säännökset*

*54 b §:n 1 mom. ja uusi 3 mom.* Esitin, että valtioneuvoston tulisi säännöksen mukaan tehdä selkoa eduskunnalle myös muista EU:ssa tulevaisuudessa päätettävistä asioista kuin lainsäädäntökysymyksistä. Näin eduskunta saisi paremman kokonaiskuvan EU:ssa valmisteltavina olevista ja päätettäviksi tulevista asioista.

Esitin uudeksi 3 momentiksi säännöstä, jonka mukaan eduskunnalle toimitettavasta kirjelmästä tulisi ilmetä ehdotuksen pääperiaatteiden hyväksyttävyyttä sekä ehdotuksen keskeiset edut ja ongelmat Suomen kannalta (hallituksen kanta asiaan).

*54 d §:n uusi 3 mom. Suomen edustajan äänestyskäyttäytyminen Euroopan unionin toimielimissä.* Säännöksessä olisi edellytettävä, että valiokunnille on annettava myös tieto Suomen edustajan äänestyskäyttäytymisestä Euroopan unionin toimielimissä. Tällainen järjestelmä on käytössä myös Tanskassa. Ehdotukseni sai valiokunnassa melkoisen kannatuksen mutta ei riittävästi.

#### *Laki valtioneuvostosta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta*

Ehdotin säännökseen, että valtioneuvoston kanslia toimisi EU-asioiden yhteensovittajana. Hallituksen esitys ja valiokunnan mietintö lähtee siitä, että ulkoasiainministeriöllä on pääkoordinaattorin asema.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

*että valiokunnan mietintöön sisältyvät lakiehdotukset hyväksyttäisiin näin kuuluvina:*

## 1.

**Laki****valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta**

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

*kumotaan* valtiopäiväjärjestyksen 53 §:n 3 ja 4 momentti, sellaisina kuin ne ovat 10 päivänä joulukuuta 1993 annetussa laissa (1117/93), ja

*muutetaan* 48 §:n 2 momentti, 52 §:n 3 momentti, 53 §:n 1 momentti sekä 4 a luku, sellaisina kuin ne ovat mainitussa 10 päivänä joulukuuta 1993 annetussa laissa, seuraavasti:

48, 52 ja 53 §  
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

*dollista myös hallituksen alustava kannanotto ehdotukseen.*

4 a luku

54 c §  
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

**Euroopan unionin asioiden käsittely**

54 a §  
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

54 d §  
(1 ja 2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)  
*Valiokunnille on annettava myös tieto Suomen edustajan äänestyskäyttäytymisestä Euroopan unionin toimielimissä.*

54 b §  
(1 ja 2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)  
*Valtioneuvoston 1 momentissa tarkoitettusta kirjelmästä tulee ilmetä ehdotuksen pääperiaatteiden hyväksyttävyyttä sekä ehdotuksen keskeiset ongelmat ja edut Suomen kannalta sekä mikäli mah-*

54 e, 54 f ja 54 g §  
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös  
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

## 2.

**Laki****valtioneuvostosta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* valtioneuvostosta 30 päivänä maaliskuuta 1922 annetun lain (78/22) 3 a §, sellaisena kuin se on 10 päivänä joulukuuta 1993 annetussa laissa (1118/93), seuraavasti:

3 a §  
(1 ja 2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)  
*Valtioneuvoston kanslia huolehtii eri ministeriöissä käsiteltävien kansainvälisten asioiden yhteensovittamisesta.*

Voimaantulosäännös  
(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 15 päivänä joulukuuta 1994

**Ensio Laine**

## II

Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta painottuu kuvailemaan HM 33 a §:n sisältöä. Tärkeänä muutoksena hallituksen esitys tavoittelee myös eduskunnan aseman turvaamista tietojen saamisella sekä osallistumisella EU:ta koskevaan päätöksentekoon.

Eduskuntatyön kehittämistä valiokunta viittaa aiemmin antamaansa mietintöön n:o 6/1994 vp ja lausuu: ”Mietinnössä n:o 6/1994 vp perustuslakivaliokunta ilmaisi käsityksensä eduskunnan lainsäädäntötyön kehittämisen välttämättömyydestä. Valiokunta uudistaa tuolloisen kantansa siitä, että Suomen jäsenyys EU:ssa lisää yleisesti tarvetta arvioida eduskuntatyön tarkoituksenmukaista järjestämistä.”

Valiokunnan enemmistö päätyi nyt uudistamaan vain osittain aiemmin antamassaan mietinnössä (PeVM 6/1994 vp) lausutun kantansa jättäen pois sen, että ”valiokunta pitää tarpeellisena, että myös aloitteessa ehdotettu lakiehdotusten täysistuntokäsittelykertojen vähentäminen otetaan tällöin arvioitavaksi tässä mietinnössä esitetyt seikat huomioon ottaen.”

Valiokunnassa esitin lisäystä mietinnön perusteluihin, joissa koko aiemmin lausuttu kanta olisi

tullut uudistaa etenkin, kun valiokunta tuolloin viittasi nimenomaan asian arvioimiseen tässä yhteydessä: ”Jäsenyyden toteutuessa tämä kysymys on otettava selvitettäväksi.”

Tällainen mietinnöissä ilmaisemiensa kantojen osittainen jopa tarkoitushakuinen uudistaminen ja niihin viittaaminen heikentää luottamustani mietinnön perusteluissa esitettyihin lausumiin. Voitaneen kysyä, referoidaanko nyt annettua mietintöä tulevaisuudessa vain osittain, mikä saattaisi johtaa perustuslakivaliokunnan lausuman vääristymiseen. Tällainen mahdollisuus on varsin teoreettinen, mutta koska valiokunnan enemmistöllä ei ollut valmiutta uudistaa aiemmin lausumaansa kokonaisuudessaan, on vaarana tällaisen menettelyn yleistyminen.

Koska luottamukseni perusteluissa lausuttuihin valiokunnan kantojen merkittävyyyteen on heikentynyt, katson, että saattaisi olla tarpeen, kuten ed. Laine valiokunnassa esitti, täydentää HM 33 a §:ää uudella 3 momentilla, jossa todettaisiin, että valtioneuvosto määrää Suomen edustajat EU:n toimielimiin (Euroopan parlamenttia lukuun ottamatta) sen estämättä, mitä 33 §:ssä on säädetty.

Lisäksi yhdyin ed. Laineen vastalauseeseen siitä osin kuin se koskee valtiopäiväjärjestyksen 54 d §:ään tehtyä uutta 3 momenttia.

Helsingissä 15 päivänä joulukuuta 1994

**Marjut Kaarilahti**

## III

Yhdyin ed. Laineen vastalauseeseen 54 d §:n 3 momentin osalta.

Helsingissä 15 päivänä joulukuuta 1994

**Gunnar Jansson**

