

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnasta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnasta. Lakiehdotuksen mukaan eduskunta valitsisi parlamentaariseen yleiskokoukseen viisi edustajaa ja yhtä monta varaedustajaa. Valitut edustajat muodostaisivat Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan. Edustajat osallistuisivat yleiskokouksen toimintaan järjestön perus-

säännössä tarkoitettulla tavalla yksityisinä parlamentaarikkoina. Suomen valtuuskunta antaisi vuosittain eduskunnalle kertomuksen parlamentaarisen yleiskokouksen toiminnasta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

YLEISPERUSTELUT

1. Keskeiset ehdotukset

1.1. Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous

Euroopan neuvoston perussäännön mukaan järjestön kaksi keskeisintä toimielintä ovat ministerikomitea ja jäsenmaiden kansallisten parlamenttien jäsenistä koostuva neuvoa-antava yleiskokous (Consultative Assembly). Viimeksi mainittua toimielintä kutsutaan sen vuonna 1975 tekemän päätöksen mukaisesti parlamentaariseksi yleiskokoukseksi (Parliamentary Assembly). Tätä nimitystä käytetään jotakuinkin kaikissa virallisissakin yhteyksissä, vaikka järjestön perussääntöön ei ole tehty mainittua nimenmuutosta. Myös tässä esityksessä käytetään vakiintuneen käytännön mukaisesti nimitystä parlamentaarinen yleiskokous.

Parlamentaarinen yleiskokous on luonnehdittavissa Euroopan neuvoston neuvoa-antavaksi toimielimeksi ja järjestön toimintaan

kuuluvien asioiden keskusteluforumiksi. Tällaisena sen toiminta ulottuu kaikkiin järjestön tehtäviin, joihin kuuluu jäsenvaltioiden välisen yhtenäisyyden lisääminen ja yhteistyö muun muassa sosiaalisella, sivistyksellisellä, tieteellisellä ja oikeudellisella alalla. Yleiskokouksen tekemillä aloitteilla ja kannanotoilla on käytännössä tärkeä asema Euroopan neuvoston toiminnassa.

Parlamentaarisen yleiskokouksen ministerikomitealle tekemän suosituksen pohjalta hyväksyttiin vuonna 1950 ihmisoikeuksia koskeva yleissopimus, joka on Euroopan neuvoston ehkä tärkein ja ainakin tunnetuin asiakirja. Sitä täydentää sosiaalisten oikeuksien osalta vuonna 1961 annettu Euroopan sosiaalinen peruskirja. Sekin on hyväksytty parlamentaarisen yleiskokouksen aloitteesta.

Parlamentaarisessa yleiskokouksessa on nykyisin 172 jäsentä. Suomen Euroopan neuvostoon liittymisen jälkeen jäsenmäärä nousee 177:ään.

1.2. Edustajien valinta parlamentaariseen yleiskokoukseen

Euroopan neuvoston perussäännön 25 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion kansallinen parlamentti valitsee omien menettelytapojensa mukaisesti edustajansa parlamentaariseen yleiskokoukseen. Perussäännön 26 artiklassa määrätty kunkin jäsenvaltion edustajien lukumäärä riippuu maan asukasluvusta ja vaihtelee kahden (Liechtenstein ja San Marino) ja 18:n (Ranska, Saksan liittotasavalta ja Yhdistynyt Kuningaskunta) välillä. Suomella tulee neuvoston jäsenenä olemaan oikeus viiteen edustajaan, joita kutakin kohden voidaan 25 artiklan mukaisesti valita varaedustaja.

Euroopan neuvoston perussääntö ei siis tarkemmin määrittele niitä periaatteita ja muotoja, joita noudattaen kansallinen parlamentti valitsee edustajat parlamentaariseen yleiskokoukseen. Käytännössä on kuitenkin edellytetty, että kansallisissa parlamenteissa edustettuina olevat mielipidesuunnat heijastuvat tasapuolisesti myös parlamentaarista yleiskokousta koskeviin valintoihin. Edustajien ja varaedustajien valinta ehdotetaan toteutettavaksi eduskunnassa vakiintuneita menettelytapoja käyttäen. Edustajien valinta toimitettaisiin vuosittain vastaavalla tavalla kuin Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan vaali. Edustajat ja heidän varaedustajansa valitsisi eduskunta taikka, jos eduskunta ei ole valittavista yksimielinen, valitsijamiehet.

1.3. Edustajien tehtävät

Parlamentaariseen yleiskokoukseen valitut edustajat osallistuvat yleiskokouksen toimintaan Euroopan neuvoston perussäännön 5 luvussa ja yleiskokouksen hyväksymissä menettelysäännöissä tarkoitetulla tavalla.

Yleiskokous kokoontuu Strasbourgissa kolme kertaa vuodessa yleensä tammikuussa ja joko huhti- tai toukokuussa sekä syyskuussa, minkä lisäksi joka kesä pidetään jossakin jäsenvaltiossa pienimuotoinen istunto (mini-session). Yleiskokouksen istunnot ovat kestäneet yhteensä noin 20 päivää vuodessa. Lisäksi 14 valiokuntaa tekee valmistelemaa työtä. Valiokunnat pitävät noin 12 kokousta vuodessa. Näistä suurin osa pidetään Pariisissa istuntokausien ulkopuolella.

Yleiskokouksen alaisia valiokuntia ovat (jäsenmäärä suluissa): poliittinen valiokunta (38), talous- ja kehitysvaliokunta (38), sosiaali-, terveys- ja perhe-asiain valiokunta (38), oikeudellisten asiain valiokunta (38), kulttuuri- ja koulutusasiain valiokunta (38), tiede- ja teknologiavaluokunta (38), ympäristö-, aluesuunnittelu- ja paikallishallintoasiain valiokunta (38), väestö- ja pakolaisasiain valiokunta (33), työmenettelyasiain valiokunta (29), maatalousvaliokunta (29), Euroopan ei-jäsenmaiden suhteita käsittelevä valiokunta (25), parlamenttien välisten suhteiden ja yleisösuhteiden valiokunta (25), budjetti- ja hallitustenvälisen työohjelman valiokunta (25) sekä pysyvä valiokunta, jolla on valtuus tehdä päätöksiä yleiskokouksen puolesta sinä aikana, jolloin yleiskokous ei ole koolla.

Yleiskokous antaa suosituksia, hyväksyy päätöslauselmia ja tekee ehdotuksia, joilla pyritään vaikuttamaan Euroopan neuvoston hallitustason yhteistyöhön. Istunnoissa keskustellaan myös ajankohtaisista kansainvälispoliittisista kysymyksistä. Erityisestä kutsusta yleiskokouksessa on esiintynyt merkittäviä poliittisia vaikuttajia myös Länsi-Euroopan ulkopuolelta.

Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunta antaisi vuosittain kertomuksen parlamentaarisen yleiskokouksen toiminnasta.

2. Sääntely eräissä muissa maissa

Ruotsista valitaan Euroopan neuvoston parlamentaariseen yleiskokoukseen kuusi varsinaista edustajaa ja yhtä monta varaedustajaa. Perussäännös asiasta on valtiopäiväjärjestyksen (riksdagsordningen) 7 luvussa, jonka mukaan valtiopäivät valitsee Euroopan neuvoston Ruotsin valtuuskunnan (Europarådet svenska delegation). Vaalin ajankohtaa ei ole määrätty. Käytännössä edustajat valitaan kolmivuotiskaudeksi. Edustajat laativat valtiopäiville vuosittain selonteon parlamentaarisen yleiskokouksen toiminnasta.

Tanskassa edustajien valinnasta ja toiminnasta ei ole lainsäädäntöä. Käytännössä kansankäräjät valitsee Tanskan kiintiön mukaiset viisi edustajaa ja viisi varaedustajaa valiokuntapaikkojen täyttämässä sovellettavaa menettelyä noudattaen. Valinta suoritetaan vuosittain, yleensä huhtikuussa, mutta aina myös kansankäräjävaalien jälkeen. Varsinaista se-

lontekovelvollisuutta edustajilla ei ole, mutta he raportoivat harkintansa mukaan omille vaali-
liitoilleen.

Norjan edustajien (viisi edustajaa ja viisi varaedustajaa) valinnasta ja toiminnasta ei myöskään ole lainsäädäntöä. Käytännössä edustajat valitaan suurkäräjillä yleensä helmimaaliskuussa vuoden (parlamentaarisen yleiskokouksen yhden istuntokauden) pituiseksi toimikaudeksi. Edustajat laativat vuosittain yleiskokouksen toiminnasta raportin. Se tulee suurkäräjien käsiteltäväksi hallituksen vuosittaisen Euroopan neuvoston toimintaa koskevan kertomuksen liitteenä.

3. Asian valmistelu

Lakiehdotus on valmisteltu virkamiestyöryhmässä, johon ovat kuuluneet oikeusministeriön, ulkoasiainministeriön ja eduskunnan kanslian edustajat. Lakiehdotuksen jatkovalmistelu on tehty virkatyönä oikeusministeriössä yhteistyössä ulkoasiainministeriön ja eduskunnan kanslian kanssa. Lakiehdotuksen valmistelusta ja sen aikataulusta on työryhmän

työskentelyn aikana tiedotettu myös eduskunnan kansliatoimikunnalle ja puhemiesneuvostolle.

4. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset

Edustajien valitseminen Euroopan neuvostoon merkitsee kansanedustajista valitun uuden toimielimen perustamista eduskuntaan. Yleiskokousedustajana toimiminen tulee olemaan vaativa ja aikaa vievä kansainvälinen tehtävä ja sillä saattaa olla vaikutuksia edustajaksi valitun eduskuntatyön suuntautumiselle.

Esityksen taloudelliset vaikutukset ovat veraten vähäiset. Kuluja tulee aiheutumaan lähinnä edustajien matkoista ja avustavasta henkilöstöstä.

5. Yhteys muihin esityksiin

Esitys liittyy hallituksen esitykseen eduskunnalle Suomen liittymiseksi Euroopan neuvostoon.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Edustajien valinta. Pykälän 1 momentissa on määritelty eduskunnan valitsemien edustajien ja varaedustajien määrä. Neuvoston ministerikomitean tekemän ja Suomelle jäsenyyskutsun yhteydessä ilmoitetun päätöksen mukaisesti Suomen edustajien määrä tulee olemaan viisi edustajaa ja varaedustajaa.

Pykälän 2 momentin mukaan vaalin toimitaisi eduskunta, jos se olisi vaalista yksimielinen. Jollei eduskunta voisi sopia valittavista, toimittaisivat vaalin valitsijamiehet. Jos valitsijamiehetkään eivät olisi vaalista yksimielisiä, vaali olisi toimitettava suhteellisen vaalitavan mukaan.

Puheena olevassa säännöksessä ei ole määritelty, milloin edustajien valinnan tulisi tapahtua. Tarkoituksenmukaista kuitenkin lienee, että valinta toimitettaisiin kunakin vuonna val-

tiopäivien alussa eli helmikuussa. Tämä niveltyisi eduskunnan muihin vastaaviin toimintoihin sekä tekisi mahdolliseksi sen, että valitut edustajat voisivat osallistua keväällä pidettävään Euroopan neuvoston uuden istuntokauden ensimmäiseen istuntoon. Valintamenetelyssä tulisi noudatettavaksi 18 päivänä helmikuuta 1983 hyväksytty eduskunnan vaalisääntö.

Muista pohjoismaista ja myös Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskuntaa koskevasta laista saatavissa olevan mallin mukaisesti edustajien toimikausi olisi yksi vuosi. Vaikka onkin suotavaa, että jonkinlainen jatkuvuus heijastuisi valinnoissa, ei ole tarkoituksenmukaista sitoa eduskunnan valinnanvapautta ja yleiskokoukseen mahdollisesti valittavien yksittäisten edustajien käsiä määräämällä edustajille pitempi toimikausi.

2 §. *Toimikausi.* Valittujen toimikausi alkaisi heti, kun heidät on valittu ja jatkuisi, kunnes uusi vaali on toimitettu. Mikäli valinta toimitetaan helmikuussa, ehdotettu säännös varmistaisi sen, että valittujen toimikausi osuisi yhteen parlamentaarisen yleiskokouksen yhden istuntokauden kanssa.

3 §. *Edustajien järjestäytyminen.* Ehdotetun säännöksen mukaan valitut edustajat muodostaisivat Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan. Valtuuskunnan jäsenet valitsisivat keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan. Suomen edustajat toimisivat Euroopan neuvoston parlamentaarisessa yleiskokouksessa yksityisinä parlamentaarikkoina ja muun muassa istuisivat aakkosjärjestyksen osoittamalla paikalla. Tämän vuoksi saattaisi olla paikallaan käyttää edustajista, heistä kokonaisuutena puhuttaessa, esimerkiksi käsitettää Euroopan neuvoston yleiskokouksen Suomen ryhmä. Kun muiden jäsenmaiden edustajista kokonaisuutena puhuttaessa säännönmukaisesti käytetään käsitettä valtuuskunta, on vastaava ratkaisu myös Suomen edustajien osalta kuitenkin luontevampi.

4 §. *Edustajien tehtävät.* Ehdotetun säännöksen 1 momentissa on määritelty Suomen valtuuskunnan keskeinen tehtävä eli osallistuminen parlamentaarisen yleiskokouksen toimintaan järjestön perussäännössä tarkoitettulla tavalla. Edustajat osallistuisivat yleiskokouksen toimintaan yksityisinä parlamentaarikkoina.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi eduskunnalle annettavasta parlamentaarisen yleiskokouksen toimintaa koskevasta kertomuksesta. Kertomuksen muodosta ja sisällystä ei ole tarpeen antaa erityisiä säännöksiä.

5 §. *Sihteeri ja muu henkilöstö.* Säännösehdotus koskee Euroopan neuvoston Suomen valtuuskuntaa avustavan henkilöstön valintaa.

2. Muut säännökset

Eduskunnan vaalisääntöä tulisi täydentää sen vuoksi, että eduskunnan tehtäväksi tulee Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen edustajien ja varaedustajien valinta. Vaalisäännön 1 §:ään olisi otettava viittaus vaalisäännön soveltamisesta puheena olevaan valintamenettelyyn.

3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan ensi tilassa, jotta valtuuskunnan valinta ja järjestäytyminen ehtisi tapahtua ennen Suomen 5 päiväkuuta 1989 suunniteltua Euroopan neuvoston jäseneksi tulemistä.

4. Säättämisjärjestys

Laki ehdotetaan säädettäväksi valtioväijärjestyksen 67 §:ssä määrättyllä tavalla. Tämä johtuu siitä vakiintuneena pidettävästä tulkinnasta, jonka mukaan eduskunnalle voidaan antaa uusia tehtäviä vain perustuslain säätämijärjestyksessä säädettävällä lailla. Ehdotetun lain mukaan eduskunnan tehtäväksi tulisi sekä valita Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan jäsenet että käsitellä valtuuskunnan vuosittain esittämä kertomus Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen toiminnasta.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnasta

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

1 §

Edustajien valinta

Eduskunta valitsee jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä keskuudestaan viisi edustajaa ja yhtä monta varaedustajaa Euroopan neuvoston parlamentaariseen yleiskokoukseen.

Vaalin toimittaa eduskunta, jos se on vaalista yksimielinen. Jollei eduskunta voi sopia valittavista, toimittavat vaalin valitsijamiehet. Jos valitsijamiehet eivät ole vaalista yksimielisiä, vaali on toimitettava suhteellisen vaalittavan mukaan.

2 §

Toimikausi

Edustajien toimikausi alkaa heti, kun heidät on valittu ja jatkuu, kunnes uusi vaali on toimitettu.

3 §

Edustajien järjestäytyminen

Edustajat muodostavat Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan. Valtuuskunnan jäsenet valitsevat keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

4 §

Edustajien tehtävät

Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan jäsenet ja tarvittaessa varajäsenet osallistuvat Suomen edustajina neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen toimintaan järjestön perussäännössä tarkoitettulla tavalla.

Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunta antaa vuosittain eduskunnalle kertomuksen parlamentaarisen yleiskokouksen toiminnasta.

5 §

Sihteeri ja muu henkilöstö

Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan sihteerin ja muun henkilöstön määrää eduskunnan kansliatoimikunta.

6 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 1989.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 3 päivänä maaliskuuta 1989

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Oikeusministeri *Matti Louekoski*

