

Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen johdosta tehtävistä muutoksista Suomen valtiosääntöön

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi Suomen valtiosääntöön eräitä muutoksia Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) vuoksi. Hallitusmuotoa ja valtiopäiväjärjestystä ehdotetaan muutettavaksi siten, että eduskunta voisi osallistua kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun. Ehdotetut säännökset koskisivat käytännössä lähinnä ETA:n sekakomitean käsittelyyn tulevia Euroopan yhteisön komission ehdotuksia uusiksi ETA-säädöksiksi. Muutos ei vaikuta velvollisuuteen hankkia eduskunnan suostumus ETA-säädöksille niiden hyväksymis- ja voimaansaattamisvaiheessa.

Hallitusmuotoon ehdotetaan sisällytettäväksi myös säännös valtioneuvoston toimivallasta kansainvälisissä toimielimissä päätettävissä asioissa. Jos eduskunta valtiopäiväjärjestyksen mukaan osallistuu tietyssä toimielimessä tehtävien päätösten valmisteluun mutta yksittäinen päätös ei kuitenkaan edellytä eduskunnan hyväksymistä tai asiasisältönsä vuoksi asetuksen antamista, valtioneuvosto päättäisi sen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta. Muutoksen tarkoituksena on huolehtia siitä, että eduskunnalle parlamentaarisessa vastuussa oleva valtioneuvosto ETA-sopimuksen voimaantultuakin käsittelee sellaiset nykyisin sisäpolitiikkaa koskevan toimivallanjaon mukaan ratkaistavat asiat, jotka ETA-sopimuksen vuoksi vastaisuudessa määräytyvät ETA-säädöksin.

Valtiopäiväjärjestykseen ehdotetaan tehtä-

väksi erinäisiä muutoksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että eduskunta saa tietoja ja voi tehokkaasti osallistua asioiden käsittelyyn Euroopan talousaluetta koskevista kysymyksistä. Suuri valiokunta saisi uusia tehtäviä, joista tärkein on niin sanottu yhdentymisasioiden ennakkokäsittely eli mahdollisuus käsitellä kansainvälisissä toimielimissä valmisteilla olevia ETA-säädöksiä ja antaa niiden johdosta lausuntoja valtioneuvostolle. Erikoisvaliokunnat antaisivat suurelle valiokunnalle lausuntoja yhdentymisasiossa. Suuri valiokunta voisi myös pyytää valtioneuvostolta selvityksen valmistelusta ETA-sopimuksen alalla. Valmiiden ETA-säädösten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevat asiat käsiteltäisiin siinä erikoisvaliokunnassa, jonka toimialaan ne kuuluvat. Valtiopäiväjärjestykseen ehdotetun muutoksen mukaan eduskunnan edustajien valinnasta kansainvälisiin toimielimiin, esimerkiksi ETA:n parlamentaariseen sekakomiteaan, voitaisiin säätää tavallisella lailla tai eduskunnan työjärjestyksessä.

Valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan uudet ETA-säädökset käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan säädös asiasisällöltään kuuluu.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samanaikaisesti ETA-sopimuksen kanssa.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
YLEISPERUSTELUT	3	5.2. Lausunnot	12
1. Johdanto	3	6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	12
2. Nykyinen tilanne	4	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	14
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	4	1. Lakiehdotusten perustelut	14
2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö	6	1.1. Suomen Hallitusmuoto	14
Yleistä	6	1.2. Valtiopäiväjärjestys	15
Tanska	6	1.3. Laki valtioneuvoston ministeriöiden luku- määrästä ja yleisestä toimialasta	21
Muut EY:n jäsenvaltiot	6	2. Tarkemmat säännökset ja määräykset	21
2.3. Nykytilan arviointi	8	3. Voimaantulo	21
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset ...	8	4. Säättämisyjärjestys	22
3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi	8	LAKITEKSTIT	22
3.2. Keskeiset ehdotukset	9	1. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta ..	22
Eduskunnan asema	9	2. Laki valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta	23
Tasavallan presidentin ja valtioneuvos- ton toimivaltasuhteet	10	3. Laki valtioneuvoston ministeriöiden lukumääräs- tä ja yleisestä toimialasta annetun lain muutta- misesta	24
Ministeriöiden välinen tehtävienjako ..	10	LIITTEET	25
Valtioneuvoston sivuelinorganisaatio ..	11	Liite 1: Rinnakkaistekstit	25
4. Esityksen vaikutukset	11	Liite 2: Luonnos asetukseksi valtioneuvoston oh- jesäännön muuttamisesta	28
4.1. Taloudelliset vaikutukset	11		
4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset ..	11		
4.3. Vaikutukset kansalaisten asemaan	11		
5. Asian valmistelu	11		
5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	11		

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Euroopan vapaakauppaliiton (EFTA) jäsenvaltioiden ja toisaalta Euroopan talousyhteisön, Euroopan hiili- ja teräsyhteisön sekä niiden jäsenvaltioiden kesken on 2 päivänä toukokuuta 1992 allekirjoitettu sopimus Euroopan talousalueesta (ETA-sopimus). Sopimuksella toteutetaan tavaroiden, palvelujen, henkilöiden ja pääomien vapaa liikkuvuus yhdeksäntoista valtion muodostamalla talousalueella samassa laajuudessa kuin se on tarkoitus toteuttaa Euroopan yhteisössä (EY) sen sisämarkkinaohjelman mukaisesti vuoden 1993 alkuun mennessä. Myös ETA-sopimuksen on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993.

ETA-sopimuksella perustetaan päätöksentekoa ja sopimuksen hallintoa varten kaksi toimielintä, ETA:n neuvosto ja ETA:n sekakomitea, joista edellinen on ministeritason poliittinen yhteistyöelin ja jälkimmäinen sopimuksen päätöksentekaelin. ETA:n sekakomitea tekee päätöksiä, joilla ETA-sopimuksen liitteitä muuttamalla hyväksytään uusia ETA-säädöksiä. Sisällöllisesti ne tulisivat yleensä perustumaan EY:n vastaaviin säädöksiin. ETA-sopimus ei anna EFTA-valtioille oikeutta osallistua päätöksentekoon EY:n toimi- ja valmisteluelimissä, mutta sopimuksella luodaan järjestelyt, joiden avulla EFTA-valtioiden kannanotot saatetaan EY:n toimielinten tietoon niiden käsitellessä ETA:n kannalta merkityksellisiä säädöksiä ja toimenpide-ehdotuksia. ETA:n sekakomitean päätökset tehdään EY- ja EFTA-osapuolen yhteisellä sopimuksella, ja myös EFTAn sisäisessä päätöksenteossa noudatetaan konsensusperiaatetta. Tämä merkitsee, että ETA-säädös ei voi tulla Suomea sitovaksi vastoin Suomen kantaa.

Suomen valtiosäännön kannalta ETA:n sekakomitean päätöksiä, joilla ETA-sopimuksen liitteitä muuttamalla hyväksytään uusia ETA-säädöksiä, on pidettävä kansainvälisinä sopimuksina. Siten ne hyväksytään ja saatetaan voimaan samoja sääntöjä noudattaen kuin muutkin kansainväliset sopimukset. ETA-sopimuksella ei siirretä lainsäädäntövaltaa Suomen valtioelimiltä ETA:n tai EFTAn toimielimille. Lainsäädännön alaan kuuluville tai muutoin valtiosäännön mukaan eduskunnan suostumus-

ta edellyttävälle ETA-säädöksille on saatava eduskunnan hyväksyminen. ETA-säädökset on Suomen valtiosäännön mukaan myös asianmukaisesti saatettava voimaan valtiosisäisesti, mikä useissa tapauksissa toteutetaan eduskunnan hyväksymällä lailla.

ETA-sopimuksen seurauksena aikaisempaa suurempi osa Suomen lainsäädäntöä saa sisältönsä kansainvälisten velvoitteiden perusteella. Kun eduskunnan päätösvaihtoehdot kansainvälisten sopimusten yhteydessä rajoittuvat hyväksymiseen ja hylkäämiseen, eduskunnan tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet uuden lainsäädännön sisältöön vähenisivät nykyiseen tilanteeseen verrattuna, jos eduskunta osallistuisi ETA-säädösten käsittelyyn vain niiden hyväksymis- ja voimaansaattamisvaiheessa. Vastaavasti ETA-sopimuksesta seuraisi muutoksia eduskunnalle parlamentaarisessa vastuussa olevan valtioneuvoston ja tällaisen vastuun ulottumattomissa olevan tasavallan presidentin toimivaltasuhteissa ja valtioneuvoston sisäisessä työnjaossa, jos ETA-säädöksiä valmistelu-, hyväksymis- ja voimaansaattamisvaiheissa käsiteltäisiin kansainvälisiä sopimuksia yleisesti koskevan tehtävienjaon mukaisesti.

Esityksen päätavoitteena on toteuttaa Suomen valtiosäännössä sellaiset muutokset, joilla turvataan eduskunnan vaikutusmahdollisuudet uusien ETA-säädösten sisältöön jo niiden valmisteluvaiheessa. Esityksen tavoitteena on myös muilta osin turvata eduskunnan asema ja valtiolinten toimivaltasuhteiden pysyminen ennallaan ETA-sopimuksen oloissa.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi valtiopäiväjärjestykseen uusi 4 a luku, jonka säännöksiin järjestettäisiin eduskunnan osallistuminen ETA-sopimukseen liittyvissä kansainvälisissä toimielimissä käsiteltävien, aikanaan eduskunnan myötävaikutusta edellyttävien säädösten valmisteluun. Tämä yhdentymisasioiden ennakokäsittely tapahtuisi pääosin suuressa valiokunnassa, joka voisi asettaa valtioneuvostolle neuvottelutavoitteita ja antaa koko eduskunnan puolesta luonteeltaan poliittisen ennakositoutumisen neuvottelutavoitteita vastaavan ETA-säädöksen myöhemmin tapahtuvasta hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta. Yhdentymisasiota voitaisiin ottaa keskusteltavaksi myös eduskunnan täysistunnossa. Koska siinä ei kuitenkaan tehtäisi mitään päätöstä, suuren

valiokunnan mahdollinen ennakkositoutuminen ei millään tavoin vaikuttaisi eduskunnan valtiosääntöoikeudelliseen asemaan ja oikeudelliseen toimintavapauteen uuden ETA-säädöksen hyväksymis- ja voimaansaattamisvaiheessa. Erikoisvaliokunnat antaisivat yhdentymisasiossa lausuntoja suurelle valiokunnalle. Valtioneuvoston olisi annettava ennakkokäsittelyyn osallistuville valiokunnille tiedot asian käsittelyvaiheista kansainvälisissä toimitelmissä sekä ilmoitettava suurelle valiokunnalle hallituksen kanta asiassa.

Valtiopäiväjärjestykseen ehdotetaan lisäksi säännöksiä, joilla turvataan suuren valiokunnan toimintaedellytykset mahdollistamalla sen kokoontuminen myös muulloin kuin eduskunnan ollessa koolla, antamalla sille yhdentymisasiossa samanlainen tiedonsaantioikeus kuin valiokunnilla on niiden valmistellessa asioita täysistunnolle sekä asettamalla hallitukselle velvollisuus antaa suurelle valiokunnalle sen pyynnöstä ja muutenkin tarpeen mukaan selvitys valmisteluista ETA-sopimuksen alalla.

Esityksessä ehdotetaan Suomen Hallitusmuotoon lisättäväksi uusi 33 a §. Sen 1 momentti sisältäisi perussäännöksen eduskunnan osallistumisesta valtiopäiväjärjestyksen säännösin määräytyvissä kansainvälisissä toimitelmissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun. Pykäläehdotuksen 2 momentti puolestaan toteuttaisi esityksen tavoitetta estää ETA-sopimuksesta muutoin seuraava toimivallan siirtyä valtioneuvostolta tasavallan presidentille. Säännösehdotuksen mukaan valtioneuvosto päättäisi 1 momentissa tarkoitettujen kansainvälisen toimitelimen päätöksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta, jos päätös ei edellytä eduskunnan hyväksymistä eikä sisältönsä vuoksi myöskään tasavallan presidentin antamaa asetusta.

2. Nykyinen tilanne

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Hallitusmuodon 33 §:n mukaan tasavallan presidentti määrää Suomen suhteista ulkovaltoihin. Kansainvälisiin sopimuksiin sitoutuminen edellyttää kuitenkin eduskunnan suostumusta, jos ne sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai muutoin valtiosäännön mukaan vaativat eduskunnan myötävaikutusta. Esimerkiksi valtiolle menoja aiheuttavat

sopimukset edellyttävät eduskunnalle kuuluvan budjettivallan vuoksi eduskunnan hyväksymistä. Lainsäädännön alaan kuuluviksi luetaan valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n ja hallitusmuodon 33 §:n mukaan paitsi uutta lainsäädäntöä edellyttävät sopimukset myös tietyn olemassa olevan lainsäädännön voimassa pitämistä koskevat sitoumukset, sopimukset asioissa, joista hallitusmuodon mukaan muutoin on säädettävä lailla sekä yksilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat sopimukset (ks. PeVL 2 ja 18/1990 vp). Lisäksi lainsäädännön alaan kuuluvan sopimuksen valtiosisäinen voimaansaattaminen edellyttää yleensä erillistä, lainsäätämisyjärjestyksessä tehtävää eduskunnan päätöstä.

Eduskunnan osuus Suomen kansainvälisiä suhteita koskevassa päätöksenteossa ei kuitenkaan rajoitu kansainvälisten sopimusten hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen. Valtiopäiväjärjestyksen 29 §:n säännös hallituksen vuotuisesta kertomuksesta edellyttää hallituksen selvittävän eduskunnalle valtakunnan suhteita ulkovaltoihin koskevat merkittävät asiat. Suomen suhteet ulkovaltoihin on nimenomaisesti mainittu myös valtiopäiväjärjestyksen 36 §:ssä säädetyin tiedonanto- ja selontekomenettelyn eräänä kohteena. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle on valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n 2 momentissa säädetty oikeus saada niin usein kuin asianhaarat vaativat hallitukselta selonteko valtakunnan suhteista ulkovaltoihin. Valiokunnalla on myös oikeus antaa hallitukselle lausuntonsa selonteon johdosta. Erillisen lainsäädännön mukaisesti eduskunta osallistuu parlamenttien väliseen kansainväliseen yhteistyöhön Pohjoismaiden neuvostossa ja Euroopan neuvostossa.

Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säätämisen jälkeen yhteiskunnalliset muutokset ennen kaikkea talouden ja teknologian alalla ovat johtaneet kansainvälisen yhteistyön laajenemiseen. Kansainvälisten järjestöjen perustamisen ja suurelta osin niissä laadittujen kansainvälisten yleissopimusten myötä sopimuksin tai niiden perusteella säännellään yhä suuremmassa määrin asioita, jotka eivät kuulu perinteiseen ulkopoliittikkaan vaan olivat hallitusmuodon mukaista toimivallanjakoa aikanaan luotaessa puhtaasti sisäpoliittisia. Tämä kehitys on omiaan muuttamaan valtiotelinten välistä tehtävien ja toimivallan jakoa eduskunnan ja hallituksen välillä, valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välillä, ulkoasiainministeriön ja

muiden ministeriöiden välillä sekä myös eduskunnassa ulkoasiainvaliokunnan ja muiden valiokuntien välillä. Osittain kansainvälisten asioiden laajeneminen on käytännössä johtanut hallitusmuodon kirjaimesta (ks. 33 §:n 2 momentti) poikkeaviin ratkaisuihin, kun kansainvälinen yhteistyö on vähitellen siirtynyt eri alojen erityisministeriöiden asiaksi. Ulkoasioita koskeva hallitusmuodon perussäännös (33 §:n 1 momentti) on puolestaan siinä määrin joustava, että se on voimassaolonsa aikana mahdollistanut tasavallan presidentin, pääministerin ja ulkoasiainministerin hyvinkin erilaiset työlliset ratkaisut. Eduskunnassa ulkoasiainvaliokunnan työtaakkaa on hiljattain kevennetty säännöksellä, jonka mukaan tavanomaisen ja sisällöltään jonkin muun erikoisvaliokunnan toimialaan kuuluvan valtiosopimuksen hyväksymistä tai voimaansaattamista koskeva asia voidaan lähettää muunkin valiokunnan kuin ulkoasiainvaliokunnan valmisteltavaksi (valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n 1 momentti laissa 548/91).

Usein kansainvälisen sopimuksen määräykset on tarkoitettu sellaisinaan sovellettaviksi myös sopimusvaltioiden sisällä. Tällaista niin sanottua suoraa sovellettavuutta tai suoraa vaikutusta tehostaa sopimuksilla perustettujen kansainvälisten valvontaelinten toiminta, joka saattaa johtaa valtioita muodollisestikin velvoittaviin päätöksiin, mutta lievimmilläänkin on omiaan yhdenmukaistamaan kansallisisella tasolla tapahtuvia sopimusmääräysten tulkintoja. Nämä kehityslinjat vähentävät kansallisten lainsäädäntöelinten mahdollisuuksia harkita kullekin sopimukselle tarkoituksenmukaisin valtiosisäinen voimaansaattamismuoto.

Kansainvälisten järjestöjen päätöksenteossa on yhä enemmän siirrytty muotoihin, joissa päätös voi syntyä yksittäisen valtion vastustuksesta huolimatta. Eräissä tapauksissa järjestöillä on välitöntä lainsäädäntö-, tuomio- ja toimenpanovaltaa, joka ulottuu suoraan jäsenvaltioihin ja niiden kansalaisiin ja yrityksiin. Kun tällaiseen kansainvälisten velvoitteiden sitovuuden vahvistumiseen lisäksi käytännössä liittyy myös paineita mahdollisimman nopean päätöksenteon suuntaan, eduskunnan tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet kansainvälisten sitoumusten perusteella säänneltävien asioiden sisältöön vähenevät. Kuvatut kehityslinjat korostavat sitä perustavaa eroa, joka on lakiehdotusten ja kansainvälisten sopimusten eduskuntakäsittelyn välillä. Lakiehdotuksen sisältö

on aina eduskunnan harkinnassa. Sen sijaan valmiiksi neuvotellun tai kansainvälisen järjestön toimitelmässä päätetyn sopimuksen suhteen eduskunnan valintamahdollisuudet rajoittuvat vain hyväksymiseen ja hylkäämiseen.

Suomen perustuslakiin ei sisälly erityissäännöksiä presidentin päätöksentekotavoista ulkoasioissa. Näin ollen tätäkin päätöksentekoa koskee hallitusmuodon 34 §:n yleissäännös, jonka mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa, ministerin esittelystä ja ministerin varmentamana. Käytännössä ulkoasiat on silti nähty toimialueena, jolla presidentillä on itsenäistä päätösvaltaa. Tämä koskee kuitenkin lähinnä ulkopoliittikan perinteistä ydin-aluetta, sillä asiasisällöltään sisäpoliittisiin kysymyksiin rinnastettavissa kansainvälisissä asioissa presidentin valtaoikeudet ovat käytännössä parlamentarisoituneet. Toisin sanoen presidentin päätökset tällaisissa asioissa säännönmukaisesti perustuvat eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston valmisteluun ja vastaavat sen kantaa. Valtioneuvoston apuelimenä toimii valtioneuvoston ohjesäännön (995/43) 46 §:n mukaan sen ulkoasiainvaliokunta. Presidentti on saattanut osallistua valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnan kokouksiin ja johtaa tällöin niissä puhetta. Viime aikoina tämä käytäntö on muodostunut säännönmukaiseksi.

Vaikka ulkoasiainministeriö käsittelee valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain (78/22) 3 §:n 1 momentin mukaan Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, kansainvälisten asioiden hoitaminen on nykyisin hajaantunut eri ministeriöihin ja hallinnon kaikille tasoille. Ulkoasiainministeriön tehtäväksi on yhä selvemmin muodostunut eri ministeriöiden toiminnan koordinointi kansainvälisissä asioissa.

Euroopan talousalueesta käytyjä neuvottelua ja Euroopan yhteisön jäsenyyshakemuksen käsittelyä varten on luotu valtioneuvoston erityinen sivuelinorganisaatio. Ulkoasiainministeriön yhteydessä toiminut EFTA-EY-seuranta-toimikunta on koottu keskeisten ministeriöiden kansliapäälliköistä ja yhdestä Suomen Pankin johtokunnan jäsenestä. Seurantatoimikunnan alaisuuteen on perustettu 25 valmistelujaostoa ETA-neuvotteluissa käsiteltävien asiakokonaisuuksien pohjalta. Jaostoissa on ollut edustus eri viranomaisista sekä elinkeinoelämän etujärjestöistä ja työmarkkinajärjestöistä. Varsinai-

sen valmistelukoneiston rinnalla on toiminut 50-jäseninen integraationeuvottelukunta.

2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

Yleistä

Euroopan yhteisön jäsenvaltioissa on käytössä erilaisia valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmiä kannan muodostamiseksi EY:ssä käsiteltäviin asioihin ja kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi. Tällaisten järjestelmien merkitys on erityisen suuri nimenomaan EY-jäsenyyden oloissa sen vuoksi, että osa EY:n toimielimissä hyväksyttävistä säädöksistä tai päätöksistä on suoraan jäsenvaltioissa vaikuttavia ja niiden viranomaisia ja jopa yksityisiä oikeussubjekteja sitovia ilman mitään kansallista voimaansaattamistointia. Vaikka ETA-sopimus ei johda vastaavaan ylikansalliseen päätöksentekojärjestykseen, se asettaa Euroopan vapaakauppaliittoon kuuluville valtioille tarpeita erityisten valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmien luomiseksi. Nämä järjestelyt ovat kuitenkin vasta valmisteluvaiheessa EFTA-maissa, mistä syystä suomalaisia ratkaisuja suunniteltaessa on ollut käytettävissä vain EY-maissa kertynyt kokemus.

Kansainvälisten veloitteiden voimaansaattamistoimikunta on laatinut peruskartoituksen EY:n jäsenvaltioiden kansallisten parlamenttien harjoittamasta EY:ssä tapahtuvan päätöksentekon valvonnasta (komiteanmietintö 1990:37). Näistä järjestelmistä kehittyneimpänä ja eniten suomalaisille ratkaisuille virikkeitä antavana on pidetty tanskalaista ratkaisumallia.

Tanska

Tanskassa kansainvälisten sopimusten tekeminen kuuluu hallituksen toimivaltaan, mutta se tarvitsee kansankäräjien (*folketinget*) suostumuksen voidakseen sitoutua kansankäräjien voimaansaattamistoimia edellyttävään tai muutoin tärkeään sopimukseen. Lisäksi hallituksen on neuvoteltava parlamentin ulkoasiainvaliokunnan kanssa ennen tärkeiden ulkopoliittisten päätösten tekemistä. Tanskan liittyessä EY:n jäseneksi sovellettiin perustuslain säännöistä

valtioelinten toimivallan rajoitetusta siirtämisestä kansainväliselle toimielimelle, mikä tapahtuu erityistä vaikeutettua lainsäätämismenettelyä käyttäen. Liittymislaissa säädettiin myös kansankäräjien osallistumisesta EY-asioiden käsittelyyn, missä päämuotona on hallituksen velvollisuus saattaa tiedoksi kansankäräjien asettamalle valiokunnalle kaikki ne EY:n neuvoston päätösehdotukset, jotka toteutuessaan tulisivat suoraan sovellettaviksi Tanskassa tai joiden voimaan saattaminen edellyttää kansankäräjien myötävaikutusta.

Kansankäräjät on asettanut EY-asioita varten erityisen markkinavaliokunnan (*markedsudvalget*), jonka toiminnassa on pyritty yhdistämään poliittinen edustavuus, asiantuntemus ja käsittelyn luottamuksellisuus. Ajatuksena on, että valiokunnan kannanotot tosiasiallisesti edustavat koko parlamentin kantaa ja että hallitus on poliittisesti velvollinen noudattamaan sen mielipidettä. Valiokunnalla on lisäksi mahdollisuus toimittaa EY:n komission sisämarkkinoita koskeva esitys kansankäräjien täysistunnon käsiteltäväksi. Markkinavaliokunta pyytää lausuntoja kansankäräjien muilta valiokunnilta, mutta vain markkinavaliokunta antaa hallitukselle toimintaohjeet. Kahden kuukauden välein hallitus toimittaa markkinavaliokunnalle yleiskatsauksen EY:n työohjelmasta. Markkinavaliokunta voi myös tehdä aloitteen jonkin asian esille ottamisesta.

Tanskan kansankäräjien markkinavaliokuntaa on pidetty tehokkaimmin toimivana jäsenvaltion parlamentin harjoittamana EY-politiikan valvontana ja jopa jonkinlaisena ääriajana parlamentaarille valvonnalle. Kansankäräjien piirissä on kuitenkin esitetty myös ehdotuksia menettelyn tehostamisesta. EY-asioiden käsittelyyn Tanskassa liittyy myös hallituksen sivuelinorganisaatio, joka koostuu hallituksen markkinavaliokunnasta (*regeringens markedsudvalg*), korkeista virkamiehistä kootusta EY-toimikunnasta (*EF-udvalget*) sekä virkamiehistä koostuvista 28 erityistoimikunnasta.

Muut EY:n jäsenvaltiot

Alankomaissa parlamentin alahuoneella on valiokuntaa vastaava EY-asioiden pysyvä komissio, joka neuvottelujen muodossa osallistuu maan kannanmuodostukseen EY:ssä valmis-teilla olevissa asioissa. Se myös koordinoi muiden komissioiden toimintaa ja informoi

koko alahuonetta EY-politiikkaa koskevista asioista ja asiakirjoista. Vuodesta 1988 lähtien EY-asioiden pysyvän komission kokoukset ovat olleet suljettuja.

Belgian parlamentin edustajainhuoneeseen ja senaattiin on perustettu EY-asioita käsittelevät neuvoo-antavat komiteat. Ne eivät osallistu kannanmuodostukseen valmisteilla olevissa EY-asioissa, vaan ovat keskustelufoorumia.

Espanjan parlamentin edustajainhuoneella ja senaatilla on yhteinen EY-asioita käsittelevä sekakomitea. Hallituksen jäsenet informoivat sekakomiteaa säännöllisesti ajankohtaisista EY-asioista. Lain mukaan komitealle on ilmoitettava kaikista EY:n lainsäädäntöhankkeista, jotka saattavat koskea parlamentin myötävaikutusta edellyttäviä säädöksiä. Suoranaista päätösvaltaa sekakomitealla ei ole.

Irlannissa parlamentin kahdella kamarilla on yhteinen EY-asioiden valiokunta. EY:n eri toimielimistä tuleva koko säädösaineisto toimitetaan komitealle, joka valitsee tutkittavakseen tulevat tapaukset ja antaa niistä lausuntonsa. Valiokunta ei kuitenkaan osallistu Irlannin neuvottelukannan muodostamiseen.

Italiassa kaikki uudet ehdotukset EY-säädöksiksi on annettava tiedoksi parlamentin molemmille kamareille, jotka voivat esittää niistä huomautuksia hallitukselle. Yleensä parlamentti ja sen toimielimet käsittelevät jo hyväksytyjä EY-säädöksiä ja niiden johdosta annettuja hallituksen esityksiä, joskin parlamentin jäsenet voivat esittää toivomuksia ja vaatimuksia myös valmisteilla olevissa asioissa. Hallitus antaa parlamentille säännöllisesti erilaisia kertomuksia EY-asioissa ja Italian niiden käsittelyssä noudattamista yleisperiaatteista. Senaatissa päävastuu EY-kysymyksissä on erityisellä EY-asiain komitealla, joka voi muun muassa kutsua ministerin kuultavakseen EY:n virallisessa lehdessä julkaistua EY:n komission ehdotusta koskevassa asiassa. Myös edustajainhuone on perustanut EY-asiain valiokunnan.

Portugalin parlamentissa toimii Euroopan asioiden valiokunta, joka voi pyytää hallitukselta selontekoa toimipiiriinsä kuuluvassa asiassa. Käytännössä hallitus informoi valiokuntaa vähintään kerran kuukaudessa.

Ranskan kansalliskokouksella ja senaatilla on kummallakin erityinen valtuuskunta EY-asioita varten. Valtuuskunnat voivat pitää myös yhteisiä kokouksia, ja niissä ovat edustettuina kaikki poliittiset ryhmät ja lähes kaikki pysyvät valiokunnat. Ne ovat neuvoo-antavia

toimielimiä, joiden tehtävänä on seurata EY:n toimielimissä käsiteltäviä asioita. Valtuuskunnat tutkivat EY:n säädösehdotukset ennen niiden hyväksymistä neuvostossa ja antavat niistä lausuntonsa, joko valmisteluvaiheessa tai jälkikäteen. Samalla kun Ranskan perustuslakiin kesäkuussa 1992 tehtiin Euroopan unionia koskevan sopimuksen aiheuttamat muutokset, perustuslakiin lisättiin säännös hallituksen velvollisuudesta toimittaa kansalliskokoukselle ja senaatille lainsäädännön alaan kuuluvat EY-säädösehdotukset heti kun ne on annettu EY:n neuvostolle. Kansalliskokous ja senaatti voivat tehdä asian johdosta päätöksiä, jotka eivät kuitenkaan oikeudellisesti sido hallitusta.

Saksassa liittohallituksella on velvollisuus huolehtia liittopäivien tiedonsaannista EY:ssä käsiteltävinä olevissa asioissa. Liittopäivillä EY-asioiden käsittely on hajautettu eri valiokuntiin. Käytännössä ulkoasiainvaliokunnan EY-alavaliokunnalle on muodostunut keskeinen asema EY-asioiden käsittelyssä. Se muun muassa antaa lausuntoja muille valiokunnille niiden käsittelemissä Euroopan yhdentymiseen liittyvissä asioissa. Alavaliokunta saa tiedokseen EY:n komission ehdotukset, joista tarvittaessa laaditaan kirjallinen muistio. Sen käsittely jatkuu ulkoasiainvaliokunnassa ja liittopäivien yleisistunnossa, jonka kanta ei oikeudellisesti sido hallitusta. EY-asiat kuuluvat kuitenkin hallituksen poliittisen vastuun piiriin, joten liittopäivät osallistuvat EY-asioita koskevaan kannanmuodostukseen.

Yhdistyneessä Kuningaskunnassa parlamentin alahuoneella on EY-normeja tarkastava erityiskomitea, jonka tehtävänä on EY:n komission säädösehdotusten poliittinen arviointi. Se toimittaa poliittisesti tai oikeudellisesti merkittävänä pitämänsä ehdotukset alahuoneen käsiteltäviksi joko tiedoksi merkitsemistä tai keskustelemista varten. Keskusteltaviksi lähettämiseen asioissa erityiskomitea laatii yleisluonteisen ehdotuksen siitä, mikä Yhdistyneen Kuningaskunnan toimintalinjan tulisi olla kyseisessä EY-asiassa.

Parlamentin ylähuone keskustelee EY-politiikan tärkeistä asiaratkaisuista ja käsittelee parlamentin voimaansaattamistoimia edellyttävät EY-asiat. Ylähuoneen EY-asioiden erityiskomitea tarkastaa kaikki EY-säädöksiä koskevat komission ehdotukset ennen neuvoston päätöstä, käytännössä rajoittuen tärkeinä pitämiinsä asioihin. Erityiskomitealla on useita alakomiteoita, joiden kokoukset ovat osittain julkisia.

Erityiskomitea suosittelee ylähuoneelle joko asian merkitsemistä tiedoksi tai sen ottamista keskusteltavaksi.

Parlamentin suvereniteettia koskevan opin vuoksi ministeri ei voi antaa suostumustaan EY:n neuvostossa tehtävälle päätökselle ennen asiaa koskevan käsittelyn päättymistä ala- ja ylähuoneessa. Jos tästä säännöstä käytännössä joudutaan poikkeamaan, ministerin on annettava erityinen selitys.

2.3. Nykytilan arviointi

ETA-sopimus ei sisällä sellaista luonteeltaan ylikansallista päätöksentekorakennetta, jonka kautta kansainvälinen toimielin voisi ohi Suomen omien valtioiden aikaansaada Suomessa sovellettavia oikeusnormeja. Sopimuksen johdosta entistä suurempi osa Suomen lainsäädännöstä kuitenkin tulee sisällöllisesti perustumaan kansainvälisiin sopimuksiin. Tämä lainsäädännön osa tulee kehittymään ETA-sopimuksella perustettujen toimielinten, erityisesti ETA:n sekakomitean, päätösten pohjalta. ETA:ssa hyväksytyjä päätöksiä on Suomen valtiosäännön kannalta pidettävä kansainvälisinä sopimuksina, joihin sitoutuminen ja joiden valtiosisäinen voimaansaattaminen edellyttää asianomaisten valtioiden päätöksiä. Jos uusi ETA-säädos Suomen valtiosäännön mukaan kuuluu lainsäädännön alaan, sen hyväksyminen edellyttää eduskunnan suostumusta ja voimaansaattaminen lainsäädäntöjärjestyksessä tehtyä eduskunnan päätöstä. ETA-sopimuksista seuraava lainsäädännön sisällön aiempaa laajempi määräytyminen kansainvälisten sopimusten perusteella aiheuttaa kuitenkin merkittävän muutoksen eduskunnan asemaan, jollei turvata eduskunnan mahdollisuuksia vaikuttaa ETA-säädöksiin jo niiden valmisteluvaiheessa. Silloin kun kysymys on lakiehdotuksista, jotka eivät koske kansainvälisiä sopimuksia, eduskunta voi tehdä ehdotukseen haluamansa muutokset. Kun taas eduskunnalle annetaan ehdotus valmiiksi neuvotellun kansainvälisen sopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta, eduskunta voi ainoastaan hyväksyä tai hylätä sopimuksen voimaansaattamislakeineen, mutta ei voi tehdä sopimuksen sisältöön muutoksia. Jotta ETA-sopimus ei tosiasiallisesti heikentäisi eduskunnan asemaa, on tärkeää antaa eduskunnalle mahdollisuus vaikuttaa

ETA-säädösten sisältöön jo neuvotteluvaiheessa.

Vastaavasti valtioiden toimivallanjakoa koskevat nykyiset säännökset johtaisivat ETA-sopimuksen voimaantullessa eduskunnalle parlamentaarisisessa vastuussa olevan valtioneuvoston aseman heikkenemiseen suhteessa tällaisen vastuun ulottumattomissa olevaan tasavallan presidenttiin, jollei sisäisiä toimivalta- ja menettelytapasäännöksiä muuteta. Hallitusmuodon 33 §:n mukaan tasavallan presidentti määrää Suomen suhteista ulkovaltoihin pykälässä asetetuista rajoituksista. Jos entistä suurempi osa lainsäädäntöä sidotaan presidentin johdolla käytyjen neuvottelujen tuloksena syntyviin kansainvälisiin sopimuksiin, tämä voi aiheuttaa eduskunnan harjoittaman parlamentaarisen valvonnan heikkenemistä. Samalla valtioneuvoston sisäinen työnjako muuttuisi siten, että ulkoasiainministeriön toimiala laajenisi muiden ministeriöiden kustannuksella.

Vaikka valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n 1 momentin säännöstä eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tehtävistä on hiljattain muutettu siten, että sisällöltään tavanomaisen kansainvälisen sopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeva asia voidaan lähettää muunkin erikoisvaliokunnan valmisteltavaksi (laki 548/91), ETA-sopimus tulisi ilman valiokuntien tehtävienjakoa koskevia uusia säännöksiä johtamaan asioiden siirtymiseen muilta valiokunnilta ulkoasiainvaliokunnalle.

ETA-sopimusta koskevia neuvotteluja varten rakennettu valtioneuvoston sivuelinorganisaatio on vastannut tarkoitustaan. ETA-sopimuksen voimaantullessa organisaatiota on tarpeen muokata sopimuksen toiminnallisia tarpeita vastaavaksi.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

ETA-sopimuksella perustetaan päätöksentekoa ja hallintoa varten ETA:n neuvosto ja sekakomitea. ETA-sopimukseen liittyen EFTA:n jäsenvaltiot ovat tehneet sopimukset EFTA-valtioiden pysyvästä komiteasta sekä EFTA:n valvontaviranomaisesta ja tuomioistuimesta. ETA:n sekakomitea ja jossain määrin EFTA-valtioiden pysyvä komitea tulevat näiden sopimusten nojalla tekemään sellaisia pää-

töksiä, jotka Suomen valtiosäännön kannalta ovat valtiosopimuksia. ETA-sopimuksella ei siirretä lainsäädäntövaltaa Suomen valtioelimiltä mainituille kansainvälisille toimielimille. Sopimus sisältää määräykset, joiden nojalla Suomi voi huolehtia ETA-sopimuksen mukaisista velvoitteistaan sellaisissa muodoissa, jotka täyttävät valtiosäännön vaatimukset muun muassa eduskunnan osallistumisesta valtiosopimusten hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen. Kun ETA-sopimus merkitsee monien perinteisesti sisäpolitiikan piiriin kuuluneiden asioiden siirtämistä kansainvälisten velvoitteiden perusteella määräytyviksi, se aiheuttaa kuitenkin tarpeen toteuttaa joukon valtiosisäisiä toimivalta- ja menettelytapajärjestelyjä, joilla estetään valtioelinten toimivaltasuhteiden muuttuminen tämän siirtymän johdosta. Hallituksen esityksen yleistavoitteena on aikaansaadä Suomen valtiosäännössä sellaiset muutokset, joiden avulla valtioelinten ja viranomaisten toimivallanjako pysyy ETA-sopimuksen voimaantullessa asiallisesti ennallaan.

Ennen muuta toimivallanjaon pysyttäminen ennallaan koskee eduskunnan lainsäädäntövaltaa ja valtiosääntöoikeudellisen aseman turvaamista ETA-sopimuksen voimassa ollessa. Esityksellä pyritään aikaansaamaan järjestelmä, jonka kautta turvataan eduskunnalle tiedonsaanti ja vaikutusmahdollisuudet ETA-asioissa niiden ollessa asianomaisten kansainvälisten toimielinten käsiteltävinä, kuitenkin puuttumatta eduskunnan oikeudelliseen toimintapauteen valmiin ETA-säädöksen myöhemmin tapahtuvassa hyväksymis- ja voimaansaattamiskäsittelyssä. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi ehdotetaan luotavaksi erityinen menettely (*yhdentymisasioiden ennakkokäsittely*), jossa suuri valiokunta erikoisvaliokuntien avustamana käsittelee ehdotuksia ETA-säädöksiksi ja antaisi koko eduskunnan puolesta luonteeltaan poliittisen ennakkositoutumisen valmisteilla olevaan ETA-säädökseen. Täysistunnon valtiosääntöoikeudellinen asema säilyisi kuitenkin koskemattomana.

Tavoite toimivaltasuhteiden säilyttämisestä ennallaan aiheuttaa tarpeen uusiin säännöksiin myös tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välisistä toimivaltasuhteista, ministeriöiden välisestä tehtävienjaosta ja hallituksen sivuelinorganisaatiosta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimuksen eräiden määräysten hyväksymises-

tä annetun hallituksen esityksen (HE 95/1992 vp) käsittelyssä kiinnittänyt huomiota Euroopan yhdentymiskehityksen luomiin tarpeisiin uudistaa Suomen valtiosääntöä eduskunnan aseman ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi (PeVL 15/1992 vp). Käsillä olevan hallituksen esityksen tarkoituksena on toteuttaa nämä tarpeet ETA-sopimuksen osalta. Nyt toteutettaviksi ehdotetuista ratkaisuista kertyvien kokemusten avulla on mahdollista yhdentymiskehityksen jatkuessa arvioida uusiin järjestelyjen tarve.

3.2. Keskeiset ehdotukset

Eduskunnan asema

Eduskunnan tosiasiallisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi ETA-sopimuksen oloissa ehdotetaan luotavaksi järjestelmä, jossa eduskunnan toimielimet voivat käsitellä uusia ETA-säädöksiä siinä vaiheessa, kun ne ovat asianomaisten kansainvälisten toimielinten käsittelyssä. Olemalla yhteydessä valtioneuvostoon eduskunta voisi vaikuttaa Suomen neuvottelutavoitteiden sisältöön. Tämä yhdentymisasioiden ennakkokäsittely johtaisi eduskunnan puolesta annettuun luonteeltaan poliittiseen sitoutumiseen siitä, millä edellytyksin eduskunta aikanaan voi hyväksyä ja saattaa voimaan eduskunnan päätösvaltaan kuuluvan uuden ETA-säädöksen. Ennakkokäsittelyssä suurella valiokunnalla olisi keskeinen asema, sillä vain se voisi antaa lausunnon ennakkokäsittelyn kohteena olevassa asiassa. Suuri valiokunta kuitenkin yleensä saisi yhden tai useamman erikoisvaliokunnan lausunnon. Puhemiesneuvoston päätöksellä yhdentymisasiat voitaisiin lisäksi ottaa keskusteltavaksi eduskunnan täysistunnossa. Kun täysistunto ei kuitenkaan tekisi asiassa mitään päätöstä, eduskunnan valtiosääntöoikeudellinen asema ja lainsäädäntövalta pysyisivät oikeudellisesti koskemattomina suhteessa myöhemmin tapahtuvaan valmiin ETA-säädöksen hyväksymis- ja voimaansaattamiskäsittelyyn. Jotta ennakkokäsittely toisaalta voisi johtaa eduskunnan puolesta annettuun luonteeltaan poliittiseen ennakkositoumukseen aikanaan hyväksyä ja saattaa voimaan suuren valiokunnan asettamia neuvottelutavoitteita vastaava ETA-säädös, suuren valiokunnan ilmaisemien kantojen tulisi tosiasiallisesti vastata koko eduskunnan tahtoa.

Tämä voitaisiin pyrkiä turvaamaan valittaessa valiokunnan jäseniä. Silti täysistunnolla olisi täysi oikeudellinen toimintavapaus hyväksyä tai hylätä sen käsiteltäviksi tulevat lopulliset ETA-säädökset.

Kuvatusta yhdentymisasioiden ennakkokäsittelystä ehdotetaan säädettäväksi valtiopäiväjärjestykseen lisättävässä uudessa 4 a luvussa. Vaikka eduskunnan ja hallituksen ulkopoliittikkaa tai kansainvälisiä asioita koskevista vuorovaikutusjärjestelmistä sinänsä voitaisiin säätää pelkästään valtiopäiväjärjestyksessäkin, Suomen liittyminen Euroopan talousalueeseen merkitsee niin huomattavaa tosiasiallista muutosta Suomen valtiosääntöön, ettei sen tule jäädä huomiotta tärkeimmän perustuslakimme, hallitusmuodon säännöksissä. Siksi hallitusmuotoon ehdotetaan otettavaksi perussäännös eduskunnan osallistumisesta kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun (33 a §:n 1 momentti).

Valtiopäiväjärjestykseen tehtävin muutoksien vahvistettaisiin suuren valiokunnan toimintaedellytyksiä säätämällä sille tiedonsaantioikeus (53 §:n 1 momentti), oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys valmisteluista ETA-sopimuksen alalla (53 §:n 3 momentti) sekä oikeus kokoontua myös, milloin eduskunta ei ole koolla (43 §:n 1 momentti). Valiokunnan kokoukset yhdentymisasioiden ennakkokäsittelyssä ja Euroopan yhdentymiseen liittyvien selvitysten käsittelyssä olisivat suljettuja (52 §:n 3 momentti) ja yhdentymisasioiden ennakkokäsittelyyn osallistuvia valiokuntia tulisi koskemaan samankaltainen vaitiolosäännös (54 c §:n 4 momentti) kuin ulkoasiainvaliokuntaa koskeva nykyinen 48 §:n 4 momentti.

Velvollisuus hankkia eduskunnan suostumus lopullisen ETA-säädöksen hyväksymiselle ja tarve saattaa säädös voimaan lailla määräytyisivät nykyisin voimassa olevien säännösten mukaan. Jotta uusia ETA-säädöksiä myös hyväksymis- ja voimaansaattamisvaiheessa yleensä käsiteltäisiin niiden aihepiiriin mukaan määräytyvässä erikoisvaliokunnassa, eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tehtäviä koskevaa säännöstä (valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n 1 momentti) ehdotetaan muutettavaksi. Samalla ulkoasiainvaliokunnan oikeus saada hallitukselta selonteko valtakunnan suhteista ulkovaltoihin (2 momentti) säädettäisiin perusteiltaan yhdenmukaiseksi kuin ehdotettu säännös suuren valio-

kunnan oikeudesta saada selvitys valmisteluista ETA-sopimuksen alalla.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteet

Jotta ETA-sopimus ei johtaisi kansainvälisellä sopimuksella määräytyvien asioiden piirin laajenemisen myötä toimivaltasiirtymään eduskunnalle parlamentaarisessa vastuussa olevalta valtioneuvostolta tällaisen vastuun ulottumattomissa olevalle tasavallan presidentille, hallitusmuotoon ehdotetaan säännöstä valtioneuvoston toimivallasta kansainvälisissä toimielimissä päätettävissä asioissa. Ehdotetun 33 a §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto päättäisi valtiopäiväjärjestyksen säännösten perusteella määräytyvien kansainvälisten toimielinten päätösten hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta, jos ne eivät edellytä eduskunnan hyväksymistä eivätkä sisältönsä vuoksi myöskään tasavallan presidentin antamaa asetusta. Säännös estäisi tulkitsemaasta hallitusmuodon 33 §:n 1 momentin säännöstä tasavallan presidentin asemasta Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevissa asioissa siten, että ETA-asioiden valmistelun ja päätöksenteon olisi yleisesti tapahduttava presidentin johdolla. Jos yksittäiseen ETA-asiaan kuitenkin poikkeuksellisesti liittyisi merkittäviä ulkopoliittisia näkökohtia, sen voitaisiin katsoa edellyttävän presidentin myötävaikutusta ja siten presidentin päätöstä ja asetuksen antamista hyväksymis- ja voimaansaattamisvaiheessa.

Ministeriöiden välinen tehtävienjako

Jotta ETA-sopimus ei johtaisi valtioneuvoston sisällä asioiden siirtymiseen eri alojen erityisministeriöistä ulkoasiainministeriön toimialaan, valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös (uusi 3 a §) ministeriöiden välisestä tehtävienjaosta uusien ETA-säädösten käsittelyssä eli ETA-sopimuksen liitteiden muuttamista koskevilla ETA:n sekakomitean päätettävissä asioissa. Lisäksi samassa yhteydessä on tarkoitus muuttaa asetuksena annettua valtioneuvoston ohjesääntöä (955/43) siten, että ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluisivat vain sellaiset valtiosopimukset, jotka eivät kuulu muun ministeriön toimialaan.

Vastuu Suomen kannanottojen edellyttämien yhteensovittamistehtävien hoitamisesta kuuluisi kuitenkin ulkoasiainministeriölle, jonka kautta toimitettaisiin myös Suomen viralliset tiedonannot ETA:n ja EFTAn toimielimille.

Valtioneuvoston sivuelinorganisaatio

ETA-sopimuksen neuvotteluvaiheessa luodun organisaation pohjalta on tarkoitus luoda hallitukselle ETA-asoiden edellyttämä sivuelinorganisaatio. Se koostuisi yhtäältä ETA-ministerivaliokunnasta, joka valmistavasti käsitelisi valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävät ETA-asiat sekä tärkeimmät ministeriöissä päätettävät yhdentymisasiat. Ulkoasiainministeriön yhteyteen asetettaisiin ministeriöiden johtavista virkamiehistä koostuva ETA-neuvottelukunta. Neuvottelukunta puolestaan voisi asettaa jaostoja, joiden jäsenet voitaisiin kutsua myös neuvottelukunnan ulkopuolelta, muun muassa etujärjestöistä. Suomen kannanotot valmisteltaisiin asianomaisissa erityisministeriöissä ja alakohtaisissa valmistelujaostoissa, jotka toimisivat yleensä erityisministeriön yhteydessä. Poliittisia puolueita, kansalaisjärjestöjä ja viranomaisia edustava integraationeuvottelukunta on tarkoitus säilyttää ETA- ja EY-asoiden neuvottelukunta -nimisenä yhdenmispoliittisena foorumina. Näistä järjestelyistä säädettäisiin tarpeellisilta osin valtioneuvoston ohjesäännössä. Luonnos asetukseksi ohjesäännön muuttamisesta on esityksen liitteenä.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole mainittavia taloudellisia vaikutuksia. Itse ETA-sopimuksen vaikutuksia kansan- ja valtiontalouteen on selvitetty hallituksen esityksessä eduskunnalle Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 95/1992 vp).

4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Esityksen tarkoituksena on täydentää Suomen valtiosääntöä ETA-asoiden valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmällä. Sen mahdolliset

henkilöstövaikutukset ovat vähäisiä ja aiheutuivat eduskunnassa toteutettavan yhdentymisasioiden ennakkokäsittelyn mahdollisesti edellyttämistä lisävoimavaroista sekä esitykseen liittyvistä valtioneuvoston ohjesäännön muutoksista, joilla luodaan valtioneuvostoon ETA-sopimukseen liittyviä tehtäviä käsittelevä sivuelinorganisaatio.

4.3. Vaikutukset kansalaisten asemaan

Esitys ei välittömästi vaikuta kansalaisten asemaan, oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Sen tarkoituksena on kuitenkin lisätä päätöksentönsä kansanvaltaisuutta ETA-asioissa. Vahvistamalla kansaa edustavan ja sille yleisten vaalien kautta vastuunalaisen eduskunnan asemaa ETA-asioissa pyritään samalla turvaamaan kansalaisten vaikutusmahdollisuudet.

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Syyskuussa 1989 asetettu kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamistoimikunta laati perusselvityksen eduskunnan asemasta ETA:n toteutuessa, selvittäen muun muassa EY-valtioiden kansallisten parlamenttien asemaa koskevia järjestelyjä EY-asoiden käsittelyssä (komiteanmietintö 1990:37). Ulkopoliittisia ja kansainvälisiä asioita koskevan päätöksentekomenettelyn uudistamistarpeita on yleisesti kartoitettu 19 päivänä kesäkuuta 1991 asetetun valtiosääntötoimikunnan osamietinnössä (komiteanmietintö 1992:2).

Eduskunnan puhemiesneuvosto asetti 11 päivänä kesäkuuta 1991 toimikunnan selvittämään ETA:n luomista koskevien sopimusten ja niihin liittyvän lainsäädännön eduskuntakäsittelyn menettelytapateknisiä ja voimavarakysymyksiä sekä niitä menettelyjä, joilla eduskunnan sisäinen päätöksenteko ETA-asioissa järjestetään. Edelleen valtioneuvosto asetti 5 päivänä maaliskuuta 1992 komitean selvittämään, miten Suomea koskevat yhdentymisratkaisut vaikuttavat eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulkopoliittisiin ja kansainvälisiin asioita koskeviin valtaoikeuksiin ja niihin liittyviin päätöksenteko- ja työnjakojärjestelmiin, sekä tekemään selvityksen perusteella tarvittavat ehdotukset muutoksiksi Suomen

valtiosääntöön. Ensimmäisessä työvaiheessaan komitea selvitti ETA:n perustamisen aiheuttamia valtiosäännön uudistamistarpeita ja laati 18 päivänä kesäkuuta 1992 päivätyyn niitä koskevan osamietinnön ("Valtiosääntökomitea 1992:n osamietintö — ETA-sopimuksesta aiheutuvat järjestelyt"; komiteamietintö 1992:23). Myös edellä mainittu eduskunnan ETA-toimikunta jätti mietintönsä samana päivänä. Valtiosääntökomitea 1992:n ja eduskunnan ETA-toimikunnan ehdotukset valtiopäiväjärjestyksen muuttamiseksi olivat lähes yhdenmukaiset.

5.2. Lausunnot

Valtioneuvoston kanslia pyysi lausunnot valtiosääntökomitea 1992:n osamietinnöstä kaikilta ministeriöiltä, eduskunnassa edustettuina olevilta puolueilta, oikeuskanslerinvirastolta, tasavallan presidentin kanslialta ja Ahvenanmaan maakuntahallitukselta. Ahvenanmaan maakuntahallitus, kaikki ministeriöt ja lähes kaikki puolueet antoivat pyydetyn lausunnon, minkä lisäksi tasavallan presidentin kansliasta ilmoitettiin, ettei kanslialla ole huomautettavaa komitean mietinnön johdosta.

Lausunnonantajat suhtautuivat myönteisesti komitean toimenpide-ehdotuksiin. Ehdotusten yleislinjan osalta kiinnitettiin komitean ehdotuksia kannattavien lausuntojen ohella huomiota talouspolitiikan koordinoitutarpeisiin (valtiovarainministeriö), korostettiin tarvetta laatia säädökset väljinä, jotta ne mahdollistavat menettelytapojen joustavan kehittämisen ETA-sopimuksen voimaantultua saatavien kokemusten perusteella (opetusministeriö), ehdotettiin järjestelyjä Ahvenanmaan maakunnan kuulemiseksi Euroopan yhdentymiseen liittyvissä asioissa (Ahvenanmaan maakuntahallitus) ja tähdenntettiin eduskunnan aseman vahvistamista tai turvaamista Euroopan yhdyntessä (eräät puolueet). Lisäksi esitettiin joukko yksittäisiä huomautuksia koskien muun muassa komitean ehdotusta hallitusmuodon uudeksi 33 a §:ksi (ulkoasiainministeriö, oikeusministeriö ja Varsinais-Suomen läänin ja valtiopäivätoimikunta) ja ehdotusten jatkovalmistelua koskevia kannanottoja.

Eduskunnan ETA-toimikunta laati mietintönsä tukeutuen marraskuussa 1991 annetusta toimikunnan II väliraportista saatuihin eduskuntaryhmien lausuntoihin. Myös toimikunnan mietinnöstä on pyydetty eduskuntaryhmien

lausunnot, joissa hyväksytään toimikunnan ehdotusten päälinjat. Huomautuksia esitettiin muun muassa ETA-asioiden salassapidosta, suuren valiokunnan kokoonpanosta ja ulkoasiainvaliokunnan oikeudesta saada hallitukselta selontekoja.

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on ETA-sopimuksesta antamassaan mietinnössä (UaVM 16/1992 vp) pitänyt valtiosääntökomitea 1992:n ja eduskunnan ETA-toimikunnan ehdotuksia pääosin perusteltuina ja erityisesti korostanut eduskunnan aseman turvaamista siten, että sen mahdollisuudet saada tietoja ja vaikuttaa Suomen neuvottelutavoitteisiin turvataan nykyisin lainsäädäntövallan piiriin kuuluvien ETA-säädösten päätöksenteon osalta. Valiokunta ei kuitenkaan pitänyt tarkoituksenmukaisena valtiopäiväjärjestykseen ehdotettua erillistä ETA-asioiden salassapitosäännöstä vaan puolsi järjestelyä, jossa hallitus ja eduskunnan valiokunta voivat määrätä yksittäisten tietojen ja asiakirjojen salassapidosta. Valiokunnan hyväksyttyä mietintönsä eduskunnan ETA-toimikunta on 19 päivänä lokakuuta 1992 laatinut uuden ehdotuksen ETA-asioiden salassapitoa koskevaksi valtiopäiväjärjestyksen säännökseksi.

Hallituksen esitys on valmisteltu virkatyönä oikeusministeriössä eduskunnan ETA-toimikunnan mietinnön sekä valtiosääntökomitea 1992:n osamietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Esitys liittyy hallituksen esitykseen Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 95/1992 vp), jonka eduskunta on lopullisesti hyväksynyt 27 päivänä lokakuuta 1992. Mainittuun esitykseen sisältyvä ja niin sanotussa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsitelty ehdotus laiksi Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta sisältää eräitä säännöksiä, joilla on myös valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Lähinnä tällaista merkitystä on 2 ja 3 §:n säännöksillä ETA-säädösten etusijasta alkuperältään kansallisiin säännöksiin nähden.

Suomi on maaliskuussa 1992, valtioneuvoston annettua eduskunnalle asiaa koskevan tiedonannon ja eduskunnan hyväksyttyä tiedon-

annon sisällön yksinkertaisella siirtymisellä päiväjärjestykseen, hakenut Euroopan yhteisön jäsenyyttä. Tähän hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset on laadittu ETA-sopimuksen eikä mahdollisen EY-jäsenyyden pohjalta. Esitys ei myöskään millään tavoin vaikuta siihen järjestykseen, jossa Suomen mahdollista EY-jäsenyyttä koskeva sopimus aikanaan käsitellään eduskunnassa. Toisaalta lakiehdotukset tarjoaisivat toteutuessaan kokemuspohjaista tietoa sen arvioinnille, millaisin valtiosääntöisin järjestelyin voidaan parhaiten turvata eduskunnan tiedonsaanti ja vaikutusmahdollisuudet Suomen mahdollisen EY-jäsenyyden aikana.

Lakiehdotukset eivät vaikuta 1 päivänä tammikuuta 1993 voimaan tulevan Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/91) mukaiseen velvollisuuteen hankkia maakunnan suostumus sellaisten kansainvälisten sopimusten voimaansaattamiselle, jotka ovat ristiriidassa itsehallintolain kanssa tai koskevat alaa, jolla maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta. Jos Suomi ETA-sopimukseen liittyessään tekee sopimuksen 126 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun ilmoituksen sopimuksen soveltamisesta Ahvenanmaalla, useille ETA-säädöksille olisi aikanaan niiden voimaansaattamisvaiheessa hankittava maakunnan suostumus. Uuden itsehallintolain 58 §:n 2 momentin mukaan maakuntahallitukselle on tiedotettava maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita koskevista sopimusneuvotteluista. Lisäksi on tiedostettava neuvotteluista, jotka koskevat muuten maakunnalle erityisen tärkeitä asioita, jos tämä voi sopivasti tapahtua. Erityisestä syystä maakuntahallitukselle on myös varattava tilaisuus osallistua tällaisiin neuvotteluihin.

Jotta Ahvenanmaan maakunnalla olisi todelliset mahdollisuudet vaikuttaa niiden ETA-säädösten sisältöön, joille hyväksymisvaiheessa

on hankittava maakunnan suostumus, ulkoasiainministeriö toimittaa maakuntahallitukselle tiedoksi kaikki ETA-sopimukseen liittyvät EY:n komission ehdotukset ja muut merkitykselliset asiakirjat heti saatuaan niistä tiedon. Säännöksestä seuraa myös se, että Suomen neuvottelutavoitteita valmisteltaessa asianomaisten ammattiministeriöiden on kuultava maakuntahallitusta, jos valmisteltavana oleva ETA-säädös koskee maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita tai muuten maakunnalle erityisen tärkeitä asioita. Erityisistä syistä maakuntahallituksen edustajille on myös varattava tilaisuus osallistua tällaisia ETA-säädöksiä koskeviin neuvotteluihin EFTAn ja ETA:n toimielimissä.

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys asioiden ratkaisemista valtioneuvostossa koskevan lainsäädännön muuttamisesta (HE 184/1992 vp). Esitykseen sisältyy ehdotus valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain muuttamisesta muun muassa siten, että lain nimike muutuisi laiksi valtioneuvostosta. Esityksen perustelujen mukaan lakiehdotus on tarkoitettu tulemaan voimaan noin vuoden kuluttua sen hyväksymisestä ja vahvistamisesta. ETA-sopimus aiheuttaa välittömän tarpeen muuttaa ministeriöiden tehtävienjakoa koskevaa sääntelyä heti sopimuksen voimaantulosta lähtien. Tästä syystä käsillä olevaan esitykseen sisältyy ehdotus uudeksi 3 a §:ksi valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annettuun lakiin. Se on mahdollista toteuttaa edellä mainitusta laajemmasta uudistushankkeesta erillisenä. Yhdenmukaisesti mainitun esityksen kanssa käsillä olevaan esitykseen sisältyvissä säännösehdoituksissa valtioneuvostolla tarkoitetaan sen yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa kokonaisuutta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Suomen Hallitusmuoto

Hallitusmuotoon lisättäväksi ehdotetun uuden 33 a §:n 1 momentin mukaan eduskunta osallistuisi kansainvälisissä toimitelmissä tehtävien eduskunnan hyväksymistä vaativien päätösten kansalliseen valmisteluun siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään. Ehdotuksen tarkoituksena ei ole aikaansaada muutosta hallitusmuodon 33 §:n nojalla määräytyviin ylimpien valtiotelinten toimivaltasuhteisiin kansainvälisten sopimusten solmimisessa ja valtion sisäisessä voimaansaattamisessa. Myös ETA-säädökset tulevat valmistuttuaan olemaan Suomen valtiosäännön kannalta kansainvälisiä sopimuksia, joihin sovelletaan hallitusmuodon 33 §:n 1 momentin ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n säännöksiä. Niiden sisällön mukaan määräytyy, onko uuden säädöksen hyväksymiselle saatava eduskunnan suostumus ja onko säädös Suomessa saatettava voimaan eduskuntalailla. Lisäksi myös niitä koskee valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 2 momentissa säädetty harkinnanvarainen mahdollisuus eduskunnan suostumuksen pyytämiseen sellaiselle kansainväliselle sopimukselle, johon nähdessä tällainen suostumus ei ole oikeudellisesti välttämätön.

Mainittuja ennalteen jääviä toimivaltajärjestelyjä täydentäisi ehdotettu säännös eduskunnan osallistumisesta ETA-sopimuksesta aiheutuvien kansainvälisissä toimitelmissä tehtävien päätösten käsittelyyn jo valmisteluvaiheessa. Ehdotetussa säännöksessä ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi mainita nimeltä kyseeseen tulevia kansainvälisiä toimitelmiä eikä edes itse ETA-sopimusta, koska asian lähempi sääntely joka tapauksessa toteutetaan valtiopäiväjärjestyksessä.

Säännösehdotuksen tarkoituksena ei ole rajoittaa hallituksen ja eduskunnan välistä yhteydenpitoa ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia sellaisiin asioihin, joissa eduskunnan hyväksyminen lopulliselle päätökselle on aikanaan oikeudellisesti välttämätön. Viittauksella eduskunnan hyväksymistä vaativiin päätöksiin pyritään luomaan hallitukselle nimenomainen velvollisuus kuulla eduskuntaa valtiopäiväjärjestyksessä säädettyä muotoa kaikissa niissä tapauksissa, joissa eduskunnan hyväksyminen

saattaa myöhemmin olla tarpeen. Jotta tämä velvollisuus kaikissa tapauksissa toteutuisi, säännöstä olisi sovellettava sillä tavoin laajasti että eduskunta osallistuisi asian käsittelyyn myös tulkinnanvaraisissa tapauksissa.

Ehdotetun pykälän 2 momentiksi tulisi perussäännös valtioneuvoston yleisestä toimivaltasta kansainvälisissä toimitelmissä päätettävissä asioissa, jotka eivät edellytä eduskunnan hyväksymistä tai tasavallan presidentin antamaa asetusta. Säännös on tarpeen sen vuoksi, että ETA-sopimukseen liittyminen ei vaikuta ainoastaan eduskunnan ja hallituksen väliseen toimivallanjakoon vaan myös toimeenpanovalan käyttäjien väliin toimivaltasuhteisiin. Kun ETA-sopimus merkitsee monien nykyisin puhtaasti kansallisin säädöksiin säänneltyjen asioiden siirtymistä kansainvälisiin säädöksiin järjestettäväksi, se saattaisi johtaa merkittävään toimivaltasiirtymään eduskunnalle parlamentaarissa vastuussa olevalta valtioneuvostolta tasavallan presidentille, jos kaikki ETA-asiat tulkittaisiin luonteeltaan ulkopoliittisiksi. Ehdotetulla säännöksellä suljettaisiin pois mahdollisuus tulkita hallitusmuodon 33 §:n 1 momentin säännöstä tasavallan presidentin keskeisestä asemasta Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevista asioista siten, että valmistelu ja hallituksen päätöksenteko ETA-asioissa yleisesti tapahtuisi presidentin johdolla. Ehdotettu säännös ei miltään osin kavenna eduskunnan toimivaltaa suhteessa toimeenpanovalan käyttäjiin. Hallitusmuodon 33 §:n 1 momentin ja valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n perusteella rajoitetaan määräytyvä velvollisuus eduskunnan suostumuksen saamiselle säilyisi ennallaan. Muutos koskisi vain valtioneuvoston ja tasavallan presidentin keskinäistä toimivallanjakoa. Verrattuna siihen tilanteeseen, joka ETA-sopimukseen liittymisestä muutoin saattaisi seurata, säännös vahvistaisi välillisesti myös eduskunnan asemaa, koska sille parlamentaarissa vastuussa olevan valtioneuvoston asema vahvistuisi suhteessa vastaavan vastuun ulottumattomissa olevaan presidenttiin.

Nykytilaan nähden ehdotettu säännös ei kuitenkaan merkitse suoranaista muutosta presidentin ja valtioneuvoston väliseen toimivallanjakoon. ETA-säädöksillä ei nimittäin yleensä ole ulkopoliittista merkitystä, joten niitä asiallisesti vastaava sääntely on tähän saakka

toteutettu sisäpoliittisen tehtävienjaon mukaisesti. Ehdotus tähtää siten nykyisten toimivaltasuhteiden säilyttämiseen. Sen nojalla valtioneuvosto voisi hyväksyä ja saattaa valtiosisäisesti voimaan ne ETA:n sekakomitean ja EF-TA-valtioiden pysyvän komitean päätökset, jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä laintasoista voimaansaattamista, eduskunnan hyväksymistä tai tasavallan presidentin antamaa asetusta.

Valtioneuvostolla tarkoitetaan säännösehdoituksessa sen yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa kokonaisuutta. Sellaiset eduskunnan hyväksymistä edellyttävät ETA-säädökset, joita ei ole tarpeen saattaa voimaan lailla, voimaansaattettaisiin nykyiseen tapaan asetuksella. Muut kuin eduskunnan hyväksymät ETA-säädökset saatettaisiin yleensä voimaan valtioneuvoston päätöksellä tai tätäkin alemmalla säädöstasolla, jollei niihin poikkeuksellisesti liity sellaisia ulkopoliittisia näkökohtia, joiden vuoksi tasavallan presidentin päätös on tarpeen. Viimeksi mainitussa tapauksessa myös voimaansaattaminen toteutettaisiin presidentin antamalla asetuksella. ETA-säädökset saatettaisiin siten yleensä Suomessa voimaan sillä normitasolla, jota niiden sisältö edellyttäisi Suomessa säädettynä. Kun säännösehdoituksessa valtioneuvostolla tarkoitetaan sen yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa kokonaisuutta, säännös ei edellyttäisi kaikkien siinä tarkoitettujen ETA-säädösten käsittelemistä valtioneuvoston yleisistunnosta. Esitykseen sisältyvän kolmannen lakiehdotuksen 3 a § muodostaisi lainsäätöoikeusperustan tarvittaessa hyväksyä ja saattaa voimaan ETA-säädös ministeriön päätöksellä.

1.2. Valtiopäiväjärjestys

43 §. Pykälässä on nykyisin säännökset ulkoasiainvaliokunnan ja muiden erikoisvaliokuntien kokoontumisesta silloin, kun eduskunta ei ole koolla. Tämä mahdollisuus ei koske suurta valiokuntaa, koska kaikki sen tehtävät ovat välittömästi liittyneet eduskunnan täysistuntoihin. Esityksen mukaan suuri valiokunta tulisi keskeisesti vastaamaan sellaisten ETA-asioiden käsittelystä eduskunnassa, joissa ei ole kysymys täysistunnon päätösten valmistelusta. Tästä syystä saattaa osoittautua tarpeelliseksi pitää suuren valiokunnan kokouksia myös muulloin kuin eduskunnan ollessa koolla.

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että suuri valiokunta mainittaisiin siinä ulkoasiainvaliokunnan rinnalla. Myös suuri valiokunta voisi siten kokoontua sekä valtiopäivien keskeydyttyä eli niin sanottuina lomakausina että eduskunnan lopetettua istuntonsa edustajainvaalien vuoksi. Kummassakin tilanteessa suuren valiokunnan saattaa olla tarpeellista kokoontua käsittelemään valmisteilla olevia ETA-säädöksiä, olkoonkin että suuren valiokunnan tosiasialliset mahdollisuudet antaa koko eduskunnan puolesta luonteeltaan poliittinen ennakkohyväksyntä myöhemmin eduskunnan viralliseen käsittelyyn tulevalle säädökselle ovat tavallista vähäisemmät eduskunnan lopetettua istuntonsa tai muutoinkin aivan vaalikauden lopussa.

Ehdotettu säännös on tarpeellinen nimenomaan yhdentymisasioiden ennakkokäsittelyn vuoksi. Se on kuitenkin laadittu yleiseen muotoon eikä siinä erotella suuren valiokunnan käsittelemiä asiaryhmiä.

Säännöksen nojalla suuren valiokunnan puheenjohtajan olisi kutsuttava valiokunta koolle hallituksen pyynnöstä tai milloin vähintään kolmasosa valiokunnan jäsenistä pyytää sitä kirjallisesti puheenjohtajalta. Valiokunta voisi kokoontua myös puheenjohtajan omasta aloitteesta. Puheenjohtajan ollessa estynyt valiokunnan kutsuisi kokoukseen sen varapuheenjohtaja. Suuri valiokunta voisi päättää uusista kokouksistaan sellaisessa kokouksessa, joka on kutsuttu koolle jollakin edellä mainitulla perusteella.

48 §. Ulkoasiainvaliokunnan eräänä tehtävänä on pykälän 1 momentin nojalla vanhastaan ollut käsitellä eduskunnan hyväksymistä edellyttävät kansainväliset sopimukset. Kun kansainvälisillä sopimuksilla kasvavassa määrin on välitön yhteys muiden erikoisvaliokuntien toimialaan kuuluvaan aineelliseen lainsäädäntöön, sääntöä lievennettiin 1 päivänä huhtikuuta 1991 voimaan tulleella valtiopäiväjärjestyksen muutoksella (548/91), joka antaa harkinnanvaraisen mahdollisuuden lähettää tavanomaisen ja sisällöltään jonkin muun erikoisvaliokunnan toimialaan kuuluvan valtiosopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevan asian asianomaiseen valiokuntaan.

Tehty muutos ei ole riittävä sitä silmällä pitäen, että ETA:n sekakomitean päätökset ovat Suomen valtiosäännön kannalta luonteeltaan kansainvälisiä sopimuksia. Nykyinen sääntely johtaisi ETA-sopimuksen voimassa

ollessa siihen, että ETA:n sekakomitean päätösten hyväksymistä tai voimaansaattamista koskevat asiat olisi ensisijaisesti valmisteltava ulkoasiainvaliokunnassa. Nämä asiat eivät useinkaan ole ulkoasiain hoitoa koskevia esimerkiksi 48 §:n 1 momentissa tarkoitettua merkityksessä. Ne koskevat yleensä sellaisia lainsäädäntökysymyksiä, jotka ennen ETA-sopimuksen voimaantuloa käsiteltiin eduskunnassa hallituksen lakiesitysten pohjalta. Tällaisten lainsäädäntökysymysten valmistelemaa käsittelevä ei ole asianmukaista yksistään niihin ETA-sopimuksen perusteella sisältyvän kansainvälisoikeudellisen kytkennän takia keskittää ulkoasiainvaliokuntaan.

Kun pykälä koskee nimenomaan ulkoasiainvaliokunnan tehtäviä, sääntelyn havainnollisuus kärsisi, jos siihen lisättäisiin ETA:n sekakomitean päätöksiä koskeva erityissäännös muiden valiokuntien tehtävistä. Tämän vuoksi muutos ehdotetaan toteutettavaksi siten, että momentissa säänneltäisiin vain ulkoasiainvaliokunnan erityistehtävää käsitellä tärkeät valtiopöytäsovitukset ja muut Suomen suhteita ulkomaailmaan koskevat asiat. Tärkeillä valtiosopimuksilla tarkoitetaan tässä yhteydessä niitä kansainvälisiä sopimuksia, jotka asiasisältönsä puolesta koskevat ulkopoliittikkaa tai ovat muutoin merkittäviä maamme kansainvälisten suhteiden kannalta. Muutoksen jälkeen sekä niin sanotut tavanomaiset kansainväliset sopimukset että ETA:n sekakomitean päätökset olisi lähetettävä siihen erikoisvaliokuntaan, jonka toimialaan ne luontevimmin kuuluvat. Luonnollisesti tämä valiokunta saattaisi olla myös ulkoasiainvaliokunta, milloin sopimus sisällöltään kuuluu sen toimialaan.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan tässä yhteydessä muutettavaksi siten, että ulkoasiainvaliokunnan oikeus saada hallitukselta selonteko valtakunnan suhteista ulkomaailmaan tulisi perusteiltaan yhdenmukaiseksi kuin suurelle valiokunnalle 53 §:n 3 momentissa ehdotettava oikeus saada selvitys valmisteluista ETA-sopimuksen alalla. Eduskunta on 27 päivänä lokakuuta 1992 päivätyssä vastauksessaan hallituksen esitykseen ETA:n perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 95/1992 vp) edellyttänyt hallituksen toimia tällaisen muutoksen toteuttamiseksi.

Ehdotetun säännöksen mukaan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutenkin tarpeen mukaan saada hallitukselta selonteko valtakunnan suhteista ulkomaailmaan. Momen-

tin sinänsä vähäisen sanonnallisen muutoksen tarkoituksena on osoittaa, että valiokunnan esittämä pyyntö loisi hallitukselle velvollisuuden antaa valiokunnalle sen haluama selonteko. Lisäksi hallituksen olisi oma-aloitteisesti annettava valiokunnalle selonteko katsoessaan esimerkiksi jonkin tapahtuman olevan sillä tavoin merkittävä, että se luo säännöshätkätyksessä tarkoitettua tarpeen saattaa asia valiokunnan tietoon. Vaikka valtiopöytäjärjestykseen ehdotetaan erityissäännöstä suuren valiokunnan vastaavasta oikeudesta saada selvitys valmisteluista ETA-sopimuksen alalla (ehdotettu 53 §:n 3 momentti), myös ulkoasiainvaliokunnalla olisi valtakunnan suhteita ulkomaailmaan yleisesti koskevan 48 §:n 2 momentin nojalla oikeus saada selontekoja ETA-sopimuksen kehittämisen kannalta periaatteellisesti merkittävissä asioissa.

Kuten nykyisinkin, ulkoasiainvaliokunnalla olisi oikeus antaa hallitukselle lausuntonsa selonteon johdosta.

52 §. Vuoden 1906 valtiopöytäjärjestyksestä alkaen suuren valiokunnan asemaan on liittynyt laajennettu läsnäolo-oikeus valiokunnan kokouksissa. Muun muassa kaikki kansanedustajat ovat pykälän 3 momentin nojalla oikeutettuja olemaan saapuvilla suuren valiokunnan kokouksissa. Muiden valiokuntien suljetusta luonteesta poikkeava järjestely on perustunut suuren valiokunnan erikoisasemaan ja -tehtävään lainsäädäntömenettelyssä. Valiokuntahan on täysistuntokäsittelyjen välillä käsitellyt muissa valiokunnissa jo valmisteltuja asioita.

Nykyisenlaisen laajennetun läsnäolo-oikeuden ulottamiselle suuren valiokunnan uusiin, ETA-sopimuksesta aiheutuviin tehtäviin ei ole perusteita. Valiokunta tulisi käsittelemään kansainvälisellä ja kansallisella tasolla valmisteilla olevia asioita, joihin usein liittyy salaisia tai ei-julkisia asiakirjoja sekä tarve luottamuksellisiin keskusteluihin. Suuren valiokunnan uudet tehtävät edellyttävät mahdollisuutta käsittelemään valiokunnan jäsenten, valtioneuvoston edustajien ja asiantuntijoiden kesken suljetussa kokouksessa.

Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että laajennettu läsnäolo-oikeus ei koskisi 4 a luvussa tarkoitettujen yhdyntymisasioiden tai 53 §:n 3 momentissa tarkoitettua selvityksen käsittelyä. Viimeksi mainittu merkitsisi sitä, että varsinaisen selvityksen käsittelemään lisäksi selvityksen pyytämistä päätettäisiin ja se myös annettaisiin suljetuin ovin. Jos

samassa kokouksessa käsitellään myös muunlaisia asioita, säilyy laajennettu läsnäolo-oikeus niitä käsiteltäessä.

Kun sen paremmin 4 a luvussa tarkoitettu yhdentymisasioiden ennakkokäsittely kuin 53 §:n 3 momentissa tarkoitettu suurelle valiokunnalle annettavan selvityksen käsittely eivät ole valtiopäiväjärjestyksessä tarkoitettua asian valmistelua, niitä ei koskisi 52 §:n 4 momentissa säädetty mahdollisuus pitää valiokunnan tiedonhankintakokous julkisena.

Yhdenmukaisesti eduskunnan vastausten allekirjoittamista koskevan 86 §:n 3 momentin (laissa 316/1987) kanssa eduskunnan pääsihteeristä ehdotetaan käytettäväksi uudistettavassa 52 §:n 3 momentissa hänen virkanimikettään.

53 §. Pykälän 1 momentti sisältää nykyisin säännöksen valiokuntien tiedonsaantioikeudesta asian valmistelua varten, millä ilmauksella on tarkoitettu valiokunnassa tapahtuvaa valmistelua täysistuntokäsittelyä varten. Siinä säädetty tiedonsaantioikeus koskee täysistunnonmietinnön laativaa valiokuntaa ja tälle eduskunnan työjärjestyksessä säädellyssä lausunto menettelyssä lausuntoa laativaa valiokuntaa, mutta ei sen sijaan suurta valiokuntaa sen käsitellessä 4 a luvussa tarkoitettua yhdentymisasiasia. Momenttia ehdotetaan täydennettäväksi niin, että siinä säädetty tiedonsaantioikeus olisi myös suurella valiokunnalla yhdentymisasiain käsittelyssä. Samassa yhteydessä säännöksen ehdotetaan vähäisiä sanonnallisia tarkistuksia.

Pykälän uudeksi 3 momentiksi ehdotetaan säännöstä suuren valiokunnan oikeudesta saada valtioneuvostolta selvitys valmistelusta ETA-sopimuksen alalla ja valiokunnan mahdollisuudesta antaa asian johdosta lausuntonsa valtioneuvostolle. Ehdotettu säännös vastaisi ulkoasiainvaliokuntaa koskevaa 48 §:n 2 momenttia ja erikoisvaliokuntia yleisesti koskevaa 53 §:n 2 momenttia. Säännöksen tekee tarpeelliseksi suuren valiokunnan uusi tehtävä ETA-asioiden keskeisenä käsitelijänä. Säännökselle ehdotettu sanamuoto on soveltuvin osin yhdenmukainen lakiehdotukseen sisältyvän ulkoasiainvaliokunnan tiedonsaantioikeutta koskevan 48 §:n 2 momentin uuden sanamuodon kanssa. Suuren valiokunnan olisi saatava valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys valmistelusta ETA-sopimuksen alalla pyynnöstään ja muutenkin tarpeen mukaan. Säännösehdotuksen mukaan aloitteentekijänä voisi olla niin valiokunta kuin valtioneuvosto. Va-

liokunnan esittämä pyyntö jo sinänsä velvoitaisi valtioneuvoston antamaan pyydetyn selvityksen. Toisaalta valtioneuvosto olisi velvollinen antamaan oma-aloitteisesti valiokunnalle selvityksen aina, kun aiheutta siihen ilmenee EY:n ja ETA:n toimielinten sekä EFTA-valtioiden toimien perusteella.

Säännösehdotuksessa on valtioneuvostolla tarkoitettu sen yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa kokonaisuutta. Se mahdollistaisi siten sekä suoran yhteydenpidon tietyn ministeriön ja suuren valiokunnan välillä että koko valtioneuvoston nimissä annettavan selvityksen. Pyytäessään selvitystä suuri valiokunta voisi halutessaan ottaa kantaa myös siihen, tulisiko selvitys antaa koko valtioneuvoston nimissä. Toisaalta esitykseen sisältyvän kolmannen lakiehdotuksen 3 a § osoittaisi, ettei selvitystä kaikissa tapauksissa tarvitsisi käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Yhdenmukaisesti ehdotetussa 54 c §:ssä toteutettavan yhdentymisasioiden ennakkokäsittelyn sääntelyn kanssa suuren valiokunnan jäsenten olisi selvitysasioissa noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valtioneuvosto katsoo asian laadun vaativan.

Ehdotettu pykälän 3 momentti koskisi yleisesti ETA-sopimuksen alaan kuuluvia asioita. Se on siten laaja-alaisempi kuin uudessa 4 a luvussa säänneltäväksi ehdotettu kansainvälisen toimielimen yksittäisen säädösehdotuksen (yhdentymisasiat) ennakkokäsittely. Säännösehdotuksessa tarkoitettu selvitys voisi koskea ainakin seuraavanlaisia 4 a luvun soveltamisalan ulkopuolella olevia asiaryhmiä: ehdotukset sellaisiksi ETA-säädöksiksi tai EFTA-valtioiden pysyvän komitean päätöksiksi, joista jo ennalta on selvää, ettei niiden hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa edellytä eduskunnan suostumusta, ETA:n neuvostossa sovitut luonteeltaan poliittiset toimenpideohjelmat jonkin laajemman säädöskokonaisuuden valmistelusta, EY:ssä laaditut lainsäädäntöohjelmat sekä sellaiset yksittäiset säädöshankkeet, jotka myöhemmin tulisivat 4 a luvussa säännellyn menettelyn piiriin, mutta joissa vielä ei ole EY:n komission säädösehdotusta. Luettelossa ensiksi mainittu asiaryhmä osoittaa, että eduskunnalla olisi suurelle valiokunnalle ehdotetun tiedonsaantioikeuden nojalla mahdollisuus valvoa 4 a luvun soveltamisedellytykseksi 54 a §:ssä ehdotettua eduskunnan hyväksymisen tarvetta. Myös erikoisvaliokunnat voisivat 53 §:n nykyisen 2 momentin nojalla valvoa

oman toimialansa osalta ehdotetussa 4 a luvussa tarkoitetun menettelyn käyttöalaa.

4 a luku. Valtiopäiväjärjestykseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 a luku ETA:a koskevien yhdentymisasioiden ennakkokäsittelystä. Luvussa tarkoitettuna yhdentymisasiana pidetään sellaista valtioneuvoston tietoon tullutta ehdotusta kansainvälisessä toimielimessä laadittavaksi säädökseksi, joka perustuu ETA-sopimukseen tai EFTA-valtioiden pysyvästä komiteasta tehtyyn sopimukseen ja joka sisältyy vuoksi olisi Suomessa saatettava voimaan lailla tai muutoin vaatisi eduskunnan hyväksymistä. Käytännössä ilmaus tulisi koskemaan yhtäältä EY:n komission ehdotuksia ETA-sopimuksen alaan kuuluviksi säädöksiksi ja toisaalta ehdotuksia EFTA-valtioiden pysyvän komitean päätöksiksi.

Luvussa säädettäisiin valtioneuvoston toiminnasta eduskuntaan päin yhdentymisasiassa sekä asian eduskuntakäsittelyn tavanomaisesta poikkeavista muodoista.

54 a §. Pykälä olisi perussäännös luvun tarkoittamista yhdentymisasiasta. Siinä määriteltäisiin, viittauksin ETA-sopimukseen ja EFTA-valtioiden pysyvästä komiteasta tehtyyn sopimukseen, mitä yhdentymisasialla tarkoitetaan. Kun ehdotetut säännökset tulisivat sisältymään perustuslakiin, ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena mainita niissä nimeltä tiettyjä kansainvälisiä toimielimiä. Käytännössä yhdentymisasiota olisivat useimmiten EY:n komission ehdotukset ETA-säädöksiksi sekä eräissä tapauksissa myös ehdotukset EFTA-valtioiden pysyvän komitean päätöksiksi. Eräistä ETA-sopimukseen liittyvistä tehtävistä huolehtiva pysyvä komitea voi nimittäin tehdä rajoitetusti sellaisia päätöksiä, jotka edellyttävät Suomessa lainsäädäntötoimia. Kummassakin tapauksessa edellytettäisiin lisäksi ehdotetun säädöksen sellaista sisältöä, jonka vuoksi säädös olisi Suomessa saatettava voimaan lailla tai muutoin vaatisi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunnan hyväksyminen olisi yleensä tarpeen siitä syystä, että valmisteilla oleva säädös sisältää hallitusmuodon 33 §:n 1 momentin mukaan lainsäädännön alaan kuuluviksi katsottuja säännöksiä. EY:n komission ehdotus voisi kuitenkin tulla saatettavaksi eduskunnalle tiedoksi myös esimerkiksi sen vuoksi, että ehdotuksen tarkoitamassa asiassa tehtävä ETA:n sekakomitean päätös sijoitaisi eduskunnan budjettivaltaa.

Yhdentymisasiassa valtioneuvoston tulisi antaa ehdotus kansainvälisessä toimielimessä

laadittavaksi säädökseksi kirjelmällään tiedoksi puhemiehelle. Tarkoituksena on, että valtioneuvosto jo tässä kirjelmässään tai sen liitteessä ilmoittaisi kantansa Suomen neuvottelutavoitteista kyseisessä yhdentymisasiassa. Olisi kuitenkin ensisijaista, että EY:n komission ehdotus saadaan nopeasti annetuksi eduskunnalle tiedoksi. Näin ollen ehdotuksen antamista ei yleensä pitäisi viivyttää neuvottelutavoitteiden muotoilemisen takia vaan ne voitaisiin ilmoittaa myöhemmin. Valtioneuvoston kirjelmän liitteenä olisi EY:n komission asianomainen ehdotus tai ehdotus EFTA-valtioiden pysyvän komitean päätökseksi.

Suurella valiokunnalla olisi keskeinen asema yhdentymisasioiden ennakkokäsittelyssä. Myös puhemiehellä, täysistunnolla ja erikoisvaliokunnalla olisi kuitenkin osuutensa siinä. Pykälään on sisällytetty viittaus työjärjestyksessä toteutettavaan tarkempaan sääntelyyn. Suuren valiokunnan sisäisiä menettelytapoja koskeva yksityiskohtainen sääntely olisi säännöksen estämättä edelleen mahdollista toteuttaa eduskunnan työjärjestyksen 27 §:n 3 momentin nojalla suuren valiokunnan itselleen hyväksymässä työjärjestyksessä.

54 b §. Pykäläehdotuksessa tehtäisiin mahdolliseksi 54 a §:ssä tarkoitetun yhdentymisasiain ottaminen keskusteltavaksi eduskunnan täysistunnossa. Yhdentymisasioiden poikkeusluonne eduskunnan käsiteltävien asioiden joukossa ilmaistaisiin pykälän alussa nimenomaisesti säännöksellä, jonka mukaan eduskunta ei tee päätöstä yhdentymisasiain ennakkokäsittelyssä. Ensisijaisesti eduskunnan valiokunnissa tapahtuvassa käsittelyssä keskusteltaisiin valtioneuvoston edustajien kanssa Suomen neuvottelutavoitteista ja viime vaiheessa arvioitaisiin sitä, onko eduskunnan puolesta annettavissa luonteeltaan poliittinen sitoumus aikanaan hyväksyä ja saattaa voimaan ETA:n sekakomitean päätös. Vain suuri valiokunta voisi ehdotetun 54 c §:n mukaisesti antaa asiassa lausunnon.

Täysistuntokeskustelun mahdollistavan pykäläehdotuksen esikuvana on käytetty valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1989 lisätyn 37 b §:n (laissa 297/89) säännöksiä niin sanotusta valtioneuvoston kyselytunnista. Päätöksen yhdentymisasiain ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa tekisi puhemiesneuvosto (vrt. 37 b §:n 2 mom.). Keskustelun yhteydessä ei tehtäisi mitään päätöstä (vrt. 37 b §:n 4 mom.). Puhemiehellä olisi harkintavaltaa sen arvioinnissa,

milloin asiasta on keskusteltu riittävästi, ja valta julistaa keskustelu päättyneeksi jo ennen kuin kaikki pyydytyt puheenvuorot on käytetty (vrt. 37 b §:n 3 mom.). Menettelyn tarkemmista yksityiskohdista voitaisiin 54 a §:n mukaan säätää eduskunnan työjärjestyksessä (vrt. 37 b §:n 5 mom.).

Poikkeuksellisesta luonteestaan huolimatta yhdentymisasian ennakkokäsittelyyn kuuluva täysistuntokeskustelu olisi asian käsittely eduskunnan täysistunnossa. Sitä koskisi siten 56 §:ssä säädetty mahdollisuus pitää eduskunnan päätöksellä suljettu istunto. Tähän mahdollisuuteen voitaisiin turvautua, milloin täysistuntokeskustelu osoittautuu tarpeelliseksi asiassa, johon liittyy salassa pidettäviä asiakirjoja tai asioita. Voidaan arvioida, että käytännössä yhdentymisasioiden ennakkokäsittelyssä tulitaisiin vain harvoin pitämään keskustelu täysistunnossa, ja että näissäkkin tapauksissa keskustelu yleensä pidettäisiin ennakkokäsittelyn alkuvaiheessa, ennen kuin suuri valiokunta ja asianomainen erikoisvaliokunta ovat aloittaneet sen käsittelyn. Tällöin täysistuntokeskustelu voitaisiin yleensä pitää sellaisen aineiston perusteella, joka ei sisällä salassa pidettäviä asiakirjoja tai asioita. Siten istunnon pitämiselle suljettuna ei olisi asiallista tarvetta.

54 c §. Suuri valiokunta olisi keskeisin toimielin yhdentymisasioiden ennakkokäsittelyssä. Suuri valiokunta käsittelisi kaikkien yhdentymisasioiden osalta Suomen neuvottelutavoitteita asianomaisen ministeriön kanssa ja myös sitä, voidaanko eduskunnan puolesta antaa luonteeltaan poliittinen sitoumus myöhemmin hyväksyä ja saattaa voimaan ETA:n sekakomitean tai EFTA-valtioiden pysyvän komitean päätös. Ehdotetun 1 momentin mukaan puhemies olisi toimitettava yhdentymisasiassa valtioneuvostolta saamansa kirjelmä säädöshdotuksineen suuren valiokunnan ja yleensä yhden tai useamman sille lausunnon antavan erikoisvaliokunnan ennakollisesti käsiteltäväksi. Vaikka valiokuntien keskinäinen lausuntomenettely muutoin on säännelty eduskunnan työjärjestyksessä (ks. 18 a §, 18 b §:n 1 momentin 3 kohta sekä 19, 20 ja 23 §), yhdentymisasioiden ennakkokäsittelyä koskevan sääntelyn havainnollisuuden on katsottu vaativan asian nimenomaista mainitsemista tässä yhteydessä. Lausuntomenettelyn yksityiskohdat säänneltäisiin eduskunnan työjärjestyksessä. Erikoisvaliokuntien tehtävänä olisi arvioida oman toimialansa yhdentymisasiota antamalla niistä lau-

suntoja suurelle valiokunnalle. Erikoisvaliokuntien tulisi oman asiantuntemuksensa perusteella harkita erityisesti EY:n komission säädöshdotuksia muun muassa sen kannalta, miten ne soveltuvat Suomen voimassa olevaan lainsäädäntöön. Kun yhdentymisasian lähettäisi suureen valiokuntaan puhemies eikä täysistunto, puhemies tulisi oikeuttaa määräämään suuri valiokunta hankkimaan asiassa yhden tai useamman erikoisvaliokunnan lausunto. Tarkoitus on, että kukin yhdentymisasiota lähetettäisiin lausunnon antamista varten siihen erikoisvaliokuntaan, jonka toimialaan asia kohdistuu, tai useampaankin erikoisvaliokuntaan, jos asia koskettaa useamman valiokunnan toimialaa. Lausuntomenettely ei kuitenkaan olisi suorastaan pakollinen. Se voitaisiin poikkeuksellisesti sivuuttaa, jos esimerkiksi lausuntovaiheeseen ei ole aikaa yhdentymisasian kiireellisyiden takia tai lausuntomenettely olisi syystä tai toisesta ilmeisen tarpeeton.

Yhdentymisasian ennakkokäsittelyä voitaisiin jatkaa eduskunnassa siihen saakka, kunnes ETA:n sekakomitea on päättänyt asian. Myös tapauksissa, joissa suuri valiokunta on antanut asiassa yhden tai useamman 54 c §:n 3 momentissa tarkoitetun lausunnon valtioneuvostolle, ennakkokäsittely voisi siten jatkua myöhempien käsittelyvaiheiden seuraamiseksi.

Pykäläehdotuksen 2 momentin mukaan valtioneuvoston olisi annettava ennakkokäsittelyyn osallistuville valiokunnille tiedot asian käsittelyvaiheista kansainvälisissä toimielimissä sekä ilmoitettava suurelle valiokunnalle hallituksen kanta yhdentymisasiassa. Yhdentymisasioiden ennakkokäsittelyn tarkoituksena olisi luoda eduskunnalle ehdotetussa hallitusmuodon 33 a §:ssä tarkoitettu mahdollisuus osallistua lähinnä ETA:n sekakomiteassa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun silloin, kun nuo päätökset sisältönsä vuoksi vaativat ehdotetussa valtiopäiväjärjestyksen 54 a §:ssä tarkoitettulla tavalla eduskunnan suostumuksen. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että yhdentymisasiaa käsittelevät eduskunnan valiokunnat pidetään tietoisina siitä, miten asian käsittely etenee EY:n ja ETA:n toimielimissä, ja että yhdentymisasiaa koko eduskunnan puolesta käsittelevälle suurelle valiokunnalle ilmoitetaan, mikä on hallituksen kanta yhdentymisasiassa. Näistä tiedottamiskysymyksistä valiokuntiin nähden vastaisi käytännössä se ministeriö, jolla valtioneuvoston piirissä on päävastuu kyseisessä asiassa. Ministeriön asiana

olisi ilmoittaa asianomaisille valiokunnille, millaisia kannanottoja EY:n komission ehdotuksesta on esitetty yhteisöjen toimitelmissä ja myös siitä, miten asiaa on käsitelty ETA:n toimitelmissä. Samoin valiokuntia olisi informoitava ETA:n päätöksentekoon liittyvistä käsitteilyvaiheista EFTA-valtioiden pysyvissä komiteassa. Esityksen kolmannen lakiehdotuksen 3 a §:stä seuraa, ettei näitä asioita olisi tarpeen ainakaan säännönmukaisesti käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa vaan että ministeriö voisi valtioneuvoston puolesta olla suoraan yhteydessä eduskunnan valiokuntiin.

Jo yhdentymisasian ennakkokäsittelyn aloittavassa valtioneuvoston kirjelmässä tai sen erillisessä liitteessä tulisi yleensä ilmoittaa valtioneuvoston kanta Suomen neuvottelutavoitteista asiassa. Jos tätä kantaa on syytä muuttaa esimerkiksi sen johdosta, että asian käsittely EY:ssä sittemmin pohjautuu johonkin muuhun kuin komission alkuperäiseen ehdotukseen, muuttuneesta kannasta olisi ilmoitettava suuren valiokunnalle. Valtioneuvoston tulisi myös tehdä selkoa kannanmuutoksen syistä ja tarvittaessa siitäkin, millaiset seikat vaikuttavat asian päättämiseen yhtäältä EY:n ja toisaalta ETA:n toimitelmissä. Suurelle valiokunnalle olisi ilmoitettava myös Suomen hallituksen kanta kysymykseen, jos se poikkeaa valiokunnalle aiemmin ilmoitetusta kannasta.

Ehdotetun 3 momentin mukaan suuri valiokunta voisi tarvittaessa antaa yhdentymisasiassa lausunnon valtioneuvostolle. Lausunnossa suuri valiokunta voisi asettaa neuvottelutavoitteita ETA-säädöksen sisällön suhteen ja antaa eduskunnan puolesta luonteeltaan poliittisen ennakositoutumisen aikanaan hyväksyä ja saattaa voimaan näitä tavoitteita vastaava ETA-säädös. Samassa yhdentymisasiassa voitaisiin ennakkokäsittelyn edetessä antaa ministeriölle useitakin lausuntoja. Kun eduskunta ei tee päätöstä yhdentymisasian ennakkokäsittelystä (ehdotettu 54 b §), suuri valiokunta ei myöskään laatisi siinä mietintöä täysistunnolle. Tästä seikasta ei ole tarpeen ottaa nimenomaista säännöstä valtiopäiväjärjestykseen. Säännöksen kunkin valiokunnan velvollisuudesta lähettää jokaisesta asiasta mietintö täysistunnolle (51 §:n 1 momentti) on nimittäin tulkittu koskevan vain asioiden valmistelua eikä valiokuntien suoraa yhteydenpitoa hallituksen kanssa (ks. 53 § ja 48 §:n 2 momentti).

Pykälän 4 momentiksi ehdotetaan ulkoasiainvaliokuntaa koskevan nykyisen 48 §:n 4

momentin pohjalta laadittua erityissäännöstä yhdentymisasioiden käsittelevien valiokuntien jäsenten vaitiolovelvollisuudesta. Näitäkin asioita koskisivat lisäksi valiokuntatyön suljettuun luonteeseen liittyvät yleissäännöt. Yhdentymiseen liittyviä asioita käsittelevän valiokunnan jäsenillä olisi siten yleinen vaitiolovelvollisuus kunkin asian käsittelyn päättymiseen saakka. Vakiintuneesti on sekä eduskuntakäytännössä että oikeuskirjallisuudessa lisäksi katsottu, että eduskunnan valiokunnalle esitetyt laissa tai asetuksessa salassa pidettäviksi säädetyt asiakirjat ja tiedot säilyttävät salaisen luonteensa myös valiokuntakäsittelyn päätyttyä. Suuren valiokunnan ja erikoisvaliokuntien yhdentymiseen liittyvissä asioissa saamat selvitykset, kansainvälisissä toimitelmissä laaditut säädösehdotukset ja hallituksen yhdentymisasiassa valiokunnalle ilmoittamat kannat tulisivat ainakin toisinaan olemaan eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta sisältävän asetuksen (650/51) 1 §:n 2 kohdassa tarkoitettuja salassa pidettäviä asiakirjoja. Painovapauslain 30 §:stä on lisäksi johdettu eduskunnan valiokunnille oikeus päättää asiakirjojensa ja keskustelujensa salassapidosta.

Ehdotetun erityissäännöksen nojalla yhdentymisasioiden käsittelevien valiokuntien jäsenten olisi lisäksi noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valtioneuvosto katsoo yhdentymisasian laadun vaativan. Säännöksen tarkoituksena on osaltaan turvata valiokuntien täysi tiedonsaanti yhdentymisasioiden käsittelystä. Jos valtioneuvoston puolelta ei tietyssä yhdentymisasiassa esitettäisi yksilöityä kannanottoa vaitiolovelvollisuuden laajuudesta, julkisuus- ja salassapitokysymykset määräytyisivät edellä selostettujen valiokuntakäsittelyn yleisten sääntöjen mukaan.

88 b §. Lainsäädäntökäytännössä omaksutun tulkinnan mukaan tilanteet, joissa eduskunta valitsee edustajiaan johonkin toimitelimeen, ovat luettavissa toimeenpanovalan piiriin. Tästä syystä eduskunnalle voidaan vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsitellyillä lailla antaa tällainen tehtävä. Tulkinta on osoittautunut tarpeettoman muodolliseksi tapauksissa, joissa on kysymys eduskunnan edustajien valitsemisesta johonkin kansainväliseen sopimukseen perustuvaan tai muuhun kansainväliseen toimitelimeen. Eduskunnan edustus tällaisissa toimitelmissä liittyy yleensä pyrkimykseen järjestää eduskunnan osallistuminen kansainväliseen toimintaan ja siten turvata eduskunnan

toimintamahdollisuudet kansainvälistyvässä maailmassa.

Valtiopäiväjärjestykseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 88 b §, jossa edellä mainitun kysymyksen sääntelytaso siirretään perustuslain tasolta tavallisen lain tai eduskunnan työjärjestyksen tasolle. Ehdotus merkitsee, että nykyisistä kansainväliseen sopimukseen perustuvista toimielimistä Pohjoismaiden neuvoston ja Euroopan neuvoston Suomen valtuuskuntien kansanedustajajäsenten valinnasta voitaisiin vastaisuudessa säätää perustuslain säätämisyjärjestystä käyttämättä, jollei muista syistä muuta johdu. Ehdotus antaisi mahdollisuudet järjestää lain tai eduskunnan työjärjestyksen säännöksiin Suomen edustajien valitseminen ETA:n parlamentaariseen sekakomiteaan. Sekakomitean muodostaminen perustuu ETA-sopimukseen, ja erillisen EFTA-valtioiden välisen sopimuksen mukaan Suomen eduskunta nimeää komiteaan viisi edustajaa. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on ETA-sopimuksesta antamassaan mietinnössä (UaVM 16/1992 vp) pitänyt tärkeänä, että edustajien valinnasta säädettäisiin lailla tai eduskunnan työjärjestyksessä ennen ETA-sopimuksen voimaantuloa. Ehdotettua uutta pykälää voitaisiin soveltaa myös Suomen EY-jäsenyysneuvottelujen ajaksi perustettavaa EY:n parlamentin ja Suomen eduskunnan välistä sekakomiteaa asetettaessa.

1.3. Laki valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta

Valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain (78/22) 3 §:ssä on varsin yksityiskohtaiset ja useaan otteeseen muutetut säännökset ministeriöiden välisestä tehtävienjaosta. Lakiin ehdotetun uuden 3 a §:n mukaan lain 3 §:ssä säädetyn tehtävienjaon estämättä uudet ETA-säädökset eli ETA-sopimuksen liitteiden muuttamista koskevat sopimuksella perustetun ETA:n sekakomitean päätökset käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan päätös asiasisällöltään kuuluu. Lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan valtioneuvostolle kuuluvista asioista käsittelee ulkoasiainministeriö asiat, jotka johtuvat Suomen suhteista ulkovaltoihin. Valtioneuvoston ohjesäännön (995/43) 15 §:n 6 kohdan mukaan näihin asioihin kuuluvat nimenomaisesti myös sopimukset vieraiden valtioiden kanssa. Valtiosääntökomitea 1992:n osamietinnössä on läh-

detty siitä, että valtioneuvoston ohjesääntöä muutettaisiin siten, että asianomainen vastuuministeriö yleensä valmistelee ja esittelee ETAsäädöksen sisältävän sopimuksen. Kun suhteista ulkovaltoihin johtuvien asioiden käsittely liittyy läheisesti hallitusmuodon 33 §:n säännöksiin, tällainen muutos edellyttää laintasoista sääntelyä. Tämä tekee tarpeelliseksi sisällyttää valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annettuun lakiin uuden 3 a §:n. Säännösehdotus on laadittu valtiosääntökomitea 1992:n osamietinnön pohjalta. Tässä vaiheessa ehdotetaan toteutettavaksi vain ETA-sopimuksesta välittömästi aiheutuva muutos ministeriöiden tehtävienjakoon. Myöhemmin tulee harkittavaksi laaja-alaisempi muutos.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Esityksen sisältämien lakiehdotusten toteuttaminen edellyttää useita muutoksia eduskunnan ja hallituksen toimintaa koskeviin alemmanasteisiin säädöksiin. Eduskunnan työjärjestykseen ja suuren valiokunnan työjärjestykseen tehtäviä muutoksia on valmisteltu 18 päivänä kesäkuuta mietintönsä jättäneessä eduskunnan ETA-toimikunnassa ja valtioneuvoston ohjesääntöön (995/43) tehtäviä muutoksia puolestaan samana päivänä jätetyssä valtiosääntökomitea 1992:n osamietinnössä (komiteamietintö 1992:23). Komitea ehdotti muun ohessa, että perustettaisiin erityinen ETA-ministerivaliokunta. Luonnos asetukseksi valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta on esityksen liitteenä.

3. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan samanlaisesti ETA-sopimuksen kanssa, mikä sopimuksen 129 artiklan mukaan tapahtuu 1 päivänä tammikuuta 1993, jos kaikki sopimuspuolet ovat tallettaneet ratifioimis- tai hyväksymiskirjansa ennen mainittua päivää. Sopimuksessa on kuitenkin varauduttu myös mahdollisuuteen, että voimaantulo viivästyisi.

Poiketen muista ETA-sopimuksen johdosta toteutettavista lakien muutoksista käsillä olevaan esitykseen sisältyvien lakien voimaantuloajankohtaa ei ehdoteta jätettäväksi asetuksella

säädettäväksi. Tämä johtuu yhtäältä siitä, että lakiehdotukset eivät ole ETA-sopimuksen siinänsä edellyttämiä vaan kokonaan kansallisten lainsäädäntöelinten omassa harkinnassa oleva valtioelinten toimivaltasuhteiden järjestely. Lakiehdotusten hyväksyminen ei siten ole ETA-sopimukseen liittymisen edellytys vaan seuraus. Toisaalta lakiehdotusten voimaantuloajankohdasta ei ole tahdottu jättää asetuksella säädettäväksi sen vuoksi, että ehdotukset laeiksi Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta ja valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta merkitsevät perustuslain muuttamista. Esitykseen sisältyvien lakien voimaantulosäännökset on näistä syistä laadittu tavanomaiseen muotoon.

Suuren valiokunnan tehtävien muuttuessa eduskunnan keskuudessa saattaa esiintyä tarvetta tehdä muutoksia valiokunnan nykyiseen, toisenlaisia tehtäviä varten asetettuun kokoonpanoon. Asia ei kuitenkaan edellytä uusia säännöksiä, koska valtiopäiväjärjestys sisältää mahdollisuuden asettaa valiokunta uudelleen kesken vaalikauden. Valtiopäiväjärjestyksen 41 §:n 3 momentin mukaan eduskunta voi puhemiesneuvoston ehdotuksesta päättää, että valiokunta asetetaan uudelleen.

4. Säättämisjärjestys

Ehdotukset laeiksi Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta ja valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta tarkoittavat perustuslain muuttamista, minkä vuoksi ne on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla. Koska lakiehdotukset liittyvät Euroopan talousalueen perustamiseen ja ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samanaikaisesti ETA-sopimuksen kanssa, hallitus pitää perusteltuna niiden käsittelemistä kiireellisinä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Laki valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain muuttamisesta koskee ainoastaan valtioneuvoston ministeriöiden välistä tehtävänjakoa eikä siten sisällä perustuslainsäätämisjärjestystä edellyttäviä säännöksiä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta

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

lisätään Suomen Hallitusmuotoon uusi 33 a § seuraavasti:

33 a §

Eduskunta osallistuu kansainvälisissä toimielimissä tehtävien valtiosäännön mukaan eduskunnan hyväksymistä vaativien päätösten kansalliseen valmisteluun siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään.

Valtioneuvosto päättää 1 momentissa tarkoitetun kansainvälisen toimielimen päätöksen hy-

väksymisestä ja voimaansaattamisesta, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä eikä sisältönsä vuoksi myöskään edellytä asetuksen antamista.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

2.

Laki**valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta**

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

muutetaan valtiopäiväjärjestyksen 43 §:n 1 momentti, 48 §:n 1 ja 2 momentti, 52 §:n 3 momentti ja 53 §:n 1 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 43 §:n 1 momentti ja 53 §:n 1 momentti 30 päivänä marraskuuta 1990 annetussa laissa (1056/90) ja 48 §:n 1 momentti 22 päivänä maaliskuuta 1991 annetussa laissa (548/91), sekä

lisätään 53 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa 30 päivänä marraskuuta 1990 annetussa laissa, uusi 3 momentti sekä lakiin uusi 4 a luku ja 88 b § seuraavasti:

43 §

Sen estämättä, että valtiopäivät on keskeytetty tai eduskunta on lopettanut istuntonsa, ulkoasiainvaliokunta tai suuri valiokunta koontuu hallituksen pyynnöstä tai valiokunnan puheenjohtajan aloitteesta taikka jos vähintään kolmasosa valiokunnan jäsenistä pyytää sitä kirjallisesti puheenjohtajalta.

48 §

Ulkoasiainvaliokunnan tulee valmistella asiat, jotka koskevat tärkeiden valtiosopimusten hyväksymistä tai voimaansaattamista taikka muutoin Suomen suhteita ulkovaltoihin.

Valiokunnan tulee pyynnöstään ja muutenkin tarpeen mukaan saada hallitukselta selonteko valtakunnan suhteista ulkovaltoihin. Valiokunta voi tarvittaessa antaa selonteon johdosta lausunnon hallitukselle.

52 §

Suuren valiokunnan kokouksessa, paitsi silloin kun siinä käsitellään 4 a luvussa tarkoitettua yhdentymisasiaa tai siinä on esillä 53 §:n 3 momentissa tarkoitettu selvitys, on kaikilla eduskunnan jäsenillä sekä myös eduskunnan pääsihteerillä ja puhemiehen määräämällä muulla eduskunnan virkamiehellä oikeus olla saapuvilla.

53 §

Jos valiokunta tarvitsee jonkin asian valmistelua tai suuri valiokunta 4 a luvussa tarkoitettua yhdentymisasian käsittelyä varten virkatöissä kertyneitä asiakirjoja joltakin viranomai-

selta tai sellaiselta yleiseltä laitokselta, joka ei ole eduskunnan hallinnon alainen, taikka jos sen on tarpeen saada niiltä suullisia tai kirjallisia tietoja, on pääministerin tai asianomaisen ministerin ryhdyttävä valiokunnan pyynnöstä sellaiseen toimeen, että vaaditut asiakirjat tai tiedot viipymättä annetaan valiokunnalle.

Suuren valiokunnan tulee pyynnöstään ja muutenkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys valmisteluista Euroopan talousalueesta 2 päivänä toukokuuta 1992 tehdyn sopimuksen alalla. Valiokunta voi tarvittaessa antaa asian johdosta lausuntonsa valtioneuvostolle. Vaitiolovelvollisuudesta tällaisessa asiassa on voimassa, mitä 54 c §:n 4 momentissa säädetään.

4 a luku**Euroopan talousaluetta koskevien yhdentymisasioiden ennakkokäsittely****54 a §**

Valtioneuvoston on viipymättä kirjelmällään lähetettävä puhemiehelle tietoonsa tullut sellainen ehdotus Euroopan talousalueesta 2 päivänä toukokuuta 1992 tehtyyn sopimukseen tai EFTA-valtioiden pysyvistä komiteasta samana päivänä tehtyyn sopimukseen perustuvaksi kansainvälisessä toimielimessä laadittavaksi säädökseksi, joka Suomessa olisi saatettava voimaan lailla tai joka muutoin vaatisi eduskunnan hyväksymistä. Tällaisen asian (*yhdentymisasia*) ennakkokäsittelystä on voimassa, mitä 53 §:n 1 momentissa ja tässä luvussa sekä eduskunnan työjärjestyksessä säädetään.

54 b §

Eduskunta ei tee päätöstä yhdentymisasian

ennakkokäsittelyssä. Puhemiesneuvosto voi kuitenkin päättää yhdentymisasian ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa. Kun pyydetty puheenvuoro on käytetty tai kun puhemies katsoo käydyn keskustelun riittävän, puhemies julistaa keskustelun päättyneeksi.

54 c §

Puhemies toimittaa yhdentymisasiassa valtioneuvostolta saamansa kirjelmän säädösehdotuksineen ennakollisesti käsiteltäväksi suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa suurelle valiokunnalle lausunnon antavassa erikoisvaliokunnassa. Ennakkokäsittely voi jatkua, kunnes asianomainen kansainvälinen toimielin on päättänyt ennakkokäsittelyn kohteena olevan asian.

Valtioneuvoston on annettava ennakkokäsit-

telyyn osallistuville valiokunnille tiedot asian käsittelyvaiheista kansainvälisissä toimielimissä sekä ilmoitettava suurelle valiokunnalle hallituksen kanta yhdentymisasiassa.

Suuri valiokunta voi tarvittaessa antaa yhdentymisasiassa lausunnon valtioneuvostolle.

Ennakkokäsittelyyn osallistuvien valiokuntien jäsenten on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valtioneuvosto katsoo yhdentymisasian laadun vaativan.

88 b §

Eduskunnan edustajien valitsemisesta kansainväliseen sopimukseen perustuvaan tai muuhun kansainväliseen toimielimeen säädetään lailla tai eduskunnan työjärjestyksessä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

3.

Laki

valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta 30 päivänä maaliskuuta 1922 annettuun lakiin (78/22) uusi 3 a § seuraavasti:

3 a §

Sen estämättä, mitä 3 §:ssä säädetään, Euroopan talousalueesta 2 päivänä toukokuuta 1992 tehdyn sopimuksen liitteiden muuttamista koskevat Euroopan talousalueen sekakomitean

päätökset käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan päätös asiasisällöltään kuuluu.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 1992

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Oikeusministeri *Hannele Pokka*

2.

Laki

valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta

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

muutetaan valtiopäiväjärjestyksen 43 §:n 1 momentti, 48 §:n 1 ja 2 momentti, 52 §:n 3 momentti ja 53 §:n 1 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 43 §:n 1 momentti ja 53 §:n 1 momentti 30 päivänä marraskuuta 1990 annetussa laissa (1056/90) ja 48 §:n 1 momentti 22 päivänä maaliskuuta 1991 annetussa laissa (548/91), sekä

lisätään 53 §:ään, sellaisena kuin se on mainitussa 30 päivänä marraskuuta 1990 annetussa laissa, uusi 3 momentti sekä lakiin uusi 4 a luku ja 88 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

43 §

Sen estämättä, että valtiopäivät on keskeytetty tai eduskunta on lopettanut istuntonsa, ulkoasiainvaliokunta kokoontuu hallituksen pyynnöstä tai valiokunnan puheenjohtajan aloitteesta taikka jos vähintään kolmasosa valiokunnan jäsenistä pyytää sitä kirjallisesti puheenjohtajalta.

48 §

Ulkoasiainvaliokunnan tulee valmistella asiat, jotka koskevat valtiosopimuksen hyväksymistä tai voimaan saattamista taikka muutoin ulkoasiain hoitoa. *Tavanomaisen ja sisälöltään jonkin muun erikoisvaliokunnan toimialaan kuuluvan valtiosopimuksen hyväksymistä tai voimaan saattamista koskeva asia voidaan kuitenkin lähettää asianomaisen valiokunnan valmisteltavaksi.*

Niin usein kuin asianhaarat vaativat, tulee valiokunnan saada hallitukselta selonteko valtakunnan suhteista ulkovaltoihin; ja antakoon valiokunta, mikäli sen katsoo tarpeelliseksi, hallitukselle lausuntonsa selonteon johdosta.

52 §

Suuren valiokunnan kokouksissa on kaikilla eduskunnan jäsenillä sekä myös eduskunnan sihteerillä ja puhemiehen määräämällä muulla

Ehdotus

43 §

Sen estämättä, että valtiopäivät on keskeytetty tai eduskunta on lopettanut istuntonsa, ulkoasiainvaliokunta *tai suuri valiokunta* kokoontuu hallituksen pyynnöstä tai valiokunnan puheenjohtajan aloitteesta taikka jos vähintään kolmasosa valiokunnan jäsenistä pyytää sitä kirjallisesti puheenjohtajalta.

48 §

Ulkoasiainvaliokunnan tulee valmistella asiat, jotka koskevat *tärkeiden* valtiosopimusten hyväksymistä tai voimaansaattamista taikka muutoin *Suomen suhteita ulkovaltoihin.*

Valiokunnan tulee pyynnöstään ja muutenkin tarpeen mukaan saada hallitukselta selonteko valtakunnan suhteista ulkovaltoihin. Valiokunta voi tarvittaessa antaa selonteon johdosta lausunnon hallitukselle.

52 §

Suuren valiokunnan kokouksessa, *pait siinä kun siinä käsitellään 4 a luvussa tarkoitettua yhdyntymisasiaa tai siinä on esillä 53 §:n 3*

Voimassa oleva laki

eduskunnan virkamiehellä oikeus olla saapuvilla.

53 §

Jos valiokunnan tarvitsee jonkin asian valmistelua varten saada nähtäväkseen virkatoimissa kertyneitä asiakirjoja joltakin viranomaiselta tai sellaiselta yleiseltä laitokselta, joka ei ole eduskunnan hallinnon alainen, taikka saada niiltä suullisia tai kirjallisia tietoja, on pääministerin tai asianomaisen ministerin ryhdyttävä valiokunnan pyynnöstä sellaiseen toimeen, että vaaditut asiakirjat tai tiedot viipymättä annetaan valiokunnalle.

Ehdotus

momentissa tarkoitettu selvitys, on kaikilla eduskunnan jäsenillä sekä myös eduskunnan pääsihteerillä ja puhemiehen määräämällä muulla eduskunnan virkamiehellä oikeus olla saapuvilla.

53 §

Jos valiokunta tarvitsee jonkin asian valmistelua tai suuri valiokunta 4 a luvussa tarkoitettun yhdentymisasian käsittelyä varten virkatoimissa kertyneitä asiakirjoja joltakin viranomaiselta tai sellaiselta yleiseltä laitokselta, joka ei ole eduskunnan hallinnon alainen, taikka jos sen on tarpeen saada niiltä suullisia tai kirjallisia tietoja, on pääministerin tai asianomaisen ministerin ryhdyttävä valiokunnan pyynnöstä sellaiseen toimeen, että vaaditut asiakirjat tai tiedot viipymättä annetaan valiokunnalle.

Suuren valiokunnan tulee pyynnöstään ja muutenkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys valmisteluista Euroopan talousalueesta 2 päivänä toukokuuta 1992 tehdyn sopimuksen alalla. Valiokunta voi tarvittaessa antaa asian johdosta lausuntonsa valtioneuvostolle. Vaitiolovelvollisuudesta tällaisessa asiassa on voimassa, mitä 54 c §:n 4 momentissa säädetään.

4 a luku

Euroopan talousaluetta koskevien yhdentymisasioiden ennakkokäsittely

54 a §

Valtioneuvoston on viipymättä kirjelmällään lähetettävä puhemiehelle tietoonsa tullut sellainen ehdotus Euroopan talousalueesta 2 päivänä toukokuuta 1992 tehtyyn sopimukseen tai EFTA-valtioiden pysyvästä komiteasta samana päivänä tehtyyn sopimukseen perustuvaksi kansainvälisessä toimielimessä laadittavaksi säädöksi, joka Suomessa olisi saatettava voimaan lailla tai joka muutoin vaatisi eduskunnan hyväksymistä. Tällaisen asian (y h d e n t y m i s a s i a) ennakkokäsittelystä on voimassa, mitä 53 §:n 1 momentissa ja tässä luvussa sekä eduskunnan työjärjestyksessä säädetään.

54 b §

Eduskunta ei tee päätöstä yhdentymisasian ennakkokäsittelystä. Puhemiesneuvosto voi kui-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

tenkin päättää yhdentymisasiassa ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa. Kun pyydetty puheenvuoro on käytetty tai kun puhemies katsoo käydyn keskustelun riittävän, puhemies julistaa keskustelun päättyneeksi.

54 c §

Puhemies toimittaa yhdentymisasiassa valtioneuvostolta saamansa kirjelmän säädösehdotukseen ennakollisesti käsiteltäväksi suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa suurelle valiokunnalle lausunnon antavassa erikoisvaliokunnassa. Ennakkokäsittely voi jatkua, kunnes asianomainen kansainvälinen toimielin on päättänyt ennakkokäsittelyn kohteena olevan asian.

Valtioneuvoston on annettava ennakkokäsittelyyn osallistuville valiokunnille tiedot asian käsittelyvaiheista kansainvälisissä toimielimissä sekä ilmoitettava suurelle valiokunnalle hallituksen kanta yhdentymisasiassa.

Suuri valiokunta voi tarvittaessa antaa yhdentymisasiassa lausunnon valtioneuvostolle.

Ennakkokäsittelyyn osallistuvien valiokuntien jäsenten on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valtioneuvosto katsoo yhdentymisasiassa laadun vaativan.

88 b §

Eduskunnan edustajien valitsemisesta kansainväliseen sopimukseen perustuvaan tai muuhun kansainväliseen toimielimeen säädetään lailla tai eduskunnan työjärjestyksessä.

*Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .*

Asetus

valtioneuvoston ohjesäännön muuttamisesta

Pääministerin esittelystä

muutetaan 17 päivänä joulukuuta 1943 annetun valtioneuvoston ohjesäännön (995/43) 15 §:n 6 kohta ja

lisätään 12 §:n 1 momenttiin siitä 4 päivänä joulukuuta 1987 annetulla asetuksella (929/87) kumotun 16 kohdan tilalle uusi 16 kohta ja ohjesääntöön uusi 5 a luku seuraavasti:

12 §

Valtioneuvoston yleisistunnossa on käsiteltävä asiat, jotka tasavallan presidentti ratkaisee valtioneuvostossa. Yleisistunnossa on niin ikään käsiteltävä säädöskokoelmassa julkaistavat valtioneuvoston päätökset sekä seuraavat valtioneuvoston ratkaistavat asiat:

16) Euroopan talousalueesta (ETA) tehdyn sopimuksen (SopS /9) liitteiden muuttamisesta tehdyn ETA:n sekakomitean päätöksen hyväksyminen, mikäli päätöksen voimaan saataminen edellyttää valtioneuvoston päätöstä;

15 §

Ulkoasiainministeriö käsittelee asiat, jotka koskevat:

6) sopimuksia vieraiden valtioiden kanssa, mikäli ne eivät kuulu muun ministeriön toimialaan;

5 a luku

Euroopan talousaluetta koskevien asioiden valmistelu

49 a §

Valtioneuvostossa on Euroopan talousalueen asioiden valiokunta (*ETA-ministerivaliokunta*), jonka puheenjohtajana on pääministeri sekä jäsenenä ulkoasiainministeri, oikeusministeri, ulkomaankauppa-asioita käsittelevä ministeri, kauppa- ja teollisuusministeri sekä kaksi muuta ministeriä, joista toisen määrää pääministeri ja toisena on se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu. Milloin ETA-ministerivaliokunnan jäsenenä oleva ministeri 7 §:n 1 momentissa mainitusta syystä ei voi hoitaa

tehtäviään, on hänen sijaisekseen määrätty ministeri ETA-ministerivaliokunnan jäsen.

ETA-ministerivaliokunnan on valmistavasti käsiteltävä Euroopan talousalueeseen liittyvät valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävät asiat. ETA-ministerivaliokunta käsittelee myös toimialaansa kuuluvat ministeriöissä päätettävät yhdentymisasiat, joiden tärkeys sitä vaatii.

49 b §

ETA-asioiden valmistelun yhteensovittamista varten on neuvoa-antavana toimielimenä ulkoasiainministeriön yhteydessä ETA-neuvottelukunta. Valtioneuvosto määrää neuvottelukunnan jäsenet enintään kolmen vuoden pituiseksi toimikaudeksi kerrallaan.

Neuvottelukunnassa on enintään 15 jäsentä, jotka edustavat valtioneuvoston kansliaa ja ministeriöitä sekä tasavallan presidentin kansliaa ja Suomen Pankkia. Kullekin jäsenelle valtioneuvosto määrää henkilökohtaisen varajäsenen. Valtioneuvosto määrää yhden jäsenistä neuvottelukunnan puheenjohtajaksi ja yhden varapuheenjohtajaksi.

Neuvottelukunta voi asettaa jaostoja. Jaostoihin neuvottelukunta voi kutsua jäseniä neuvottelukunnan ulkopuolelta.

Neuvottelukunnalla on oikeus ottaa sihteerit ja kuulla asiantuntijoita.

Neuvottelukunta ja sen jaosto on päätösvaltainen, kun puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja ja vähintään puolet muista jäsenistä on paikalla.

Neuvottelukunnassa maksetaan palkkioita ainoastaan valtionhallinnon ulkopuolisille jaostojen jäsenille sekä sihteeille, mikäli sihteerintehtäviä ei voida hoitaa virkatyönä.

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 199 .