

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta ja laiksi edustajanpalkkiosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan eduskunnan valiokuntalaitoksen uudistamista eräin osin. Tavoitteena on lähentää erikoisvaliokuntien ja valtioneuvoston ministeriöiden toimialoja.

Suuren valiokunnan tehtäviä muutettaisiin siten, että se osallistuisi lakiehdotusten käsittelyyn vain, jos eduskunta on niin päättänyt ensimmäisessä käsittelyssä tai jos eduskunta on toisessa käsittelyssä muuttanut käsittelyn pohjana olevaa valiokunnan ehdotusta. Samalla suuren valiokunnan vähimmäisjäsenmäärä pienennettäisiin neljästäkymmenestäviidestä kahteenkymmeneenviiteen.

Erikoisvaliokuntien organisaation uudistaminen toteutettaisiin pääosin muuttamalla eduskunnan työjärjestystä. Tähän liittyen esityksessä ehdotetaan pankkivaliokunnan lakikauttamista. Sille valtiopäiväjärjestyksessä säädetty tehtävät hoitaisi vastedes se pysyvä eri-

koisvaliokunta, jonka hoidettavaksi nämä tehtävät eduskunnan työjärjestyksessä säädettäisiin.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi eräitä uudistuksia erikoisvaliokuntien toimintaan, valtioneuvoston selonteon käsittelyyn ja ryhmäpuheenvuorojen käyttämiseen. Erikoisvaliokunnalla olisi oikeus saada ministeriöltä selvitys kysymyksestä, joka kuuluu valiokunnan toimialaan. Valiokunta voisi myös määrätä kokouksensa julkiseksi asiantuntijoita kuultaessa.

Esitykseen liittyy eduskunnan puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan vaalisäännön muuttamisesta, joka annetaan samanaikaisesti eduskunnan käsiteltäväksi.

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

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
YLEISPERUSTELUT	3	43 §	9
1. Esityksen tarkoitus	3	50 §	10
2. Ehdotetut muutokset	4	52 §	10
2.1. Valiokunnat ja niiden työskentely	4	53 §	10
2.1.1. Valiokuntalaitoksen organisaatio	4	53 a §	11
2.1.2. Erikoisvaliokuntien kokoontumi-		57 §	12
nen	4	65 §	12
2.1.3. Erikoisvaliokunnan oikeus saada		66 §	12
selvitys ministeriöltä	5	Voimaantulosäännös	12
2.1.4. Erikoisvaliokunnan oikeus muut-		1.2. Edustajanpalkkiosta annettu laki	12
taa lakiehdotusta	5	4 §	12
2.1.5. Valiokunnan kokouksen julkisuus ..	6	2. Tarkemmat säännökset ja määräykset	13
2.2. Suuri valiokunta	6	3. Säättämisjärjestys	13
2.3. Muut ehdotukset	8	4. Voimaantulo	13
2.3.1. Selonteon käsittelyn jatkaminen		LAKITEKSTIT	13
seuraavilla valtiopäivillä	8	1. Laki valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta	13
2.3.2. Ryhmäpuheenvuoromenettelyn		2. Laki edustajanpalkkiosta annetun lain 4 §:n	
käytettävyyden laajentaminen	8	muuttamisesta	15
3. Asian valmistelu	8	LIITTEET	17
4. Esityksen vaikutukset	9	Rinnakkaistekstit (liite 1)	17
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	9	1. Laki valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta	17
1. Lakiehdotusten perustelut	9	2. Laki edustajanpalkkiosta annetun lain 4 §:n	
1.1. Valtiopäiväjärjestys	9	muuttamisesta	21
16 §	9	Eräiden maiden valiokuntalaitoksia koskeva oi-	
36 §	9	keusvertaileva katsaus (liite 2)	22
40 §	9		
42 §	9		

YLEISPERUSTELUT

1. Esityksen tarkoitus

Eduskunnan valiokuntalaitos ei enää sen enempää organisaatioltaan kuin työtavoiltaanakaan parhaalla mahdollisella tavalla vastaa eduskuntalaitoksen toimintakyvyn kehittämistarpeita. Nyt kysymyksessä olevan valiokuntalaitoksen uudistamishankkeen tarkoituksena on poistaa keskeisimmät puutteet.

Valiokuntiin jakautuminen on suurimmalta osaltaan perua jo viime vuosisadalta ja tämän vuosisadan alkupuolelta. Näin ollen on selvää, että valiokuntien toimialat eivät juurikaan vastaa ministeriöiden toimialoja. Eduskunnan hallitukseen kohdistaman valvonnan kannalta tätä on pidettävä huomattavana puutteena. Tämän johdosta valiokuntauudistuksessa on erityisesti kiinnitetty huomiota toimialojen vastaavuuden parantumiseen.

Esityksellä pyritään parantamaan myös valiokuntien tietojensaantioikeutta. Tarpeen mukaan minkä tahansa erikoisvaliokunnan tulisi voida saada asianomaiselta ministeriöltä selvitys jostakin kysymyksestä, joka kuuluu valiokunnan toimialaan, sekä antaa selvityksen johdosta ministeriölle asiassa lausunto. Erikoisvaliokuntien tulisi voida myös ilman eduskunnalta erikseen hankittua lupaa kokoontua valtiopäivien keskeydyttyä, mikäli ajankohtaiset kysymykset tätä edellyttävät. Näillä uudistuksilla yhdessä valiokuntien ministeriövastaavuuden parantamisen kanssa pyritään parantamaan erikoisvaliokuntien mahdollisuuksia seurata asioiden käsittelyä omalla toimialallaan.

Asioiden käsittely valiokunnissa tapahtuu suljetuin ovin. Tämä onkin valiokuntien työskentelyrauhan takaamiseksi nykyisen yhä kiihtyvän työtahdin vallitessa pääosin tarkoituksenmukaista. Toisaalta valitsijoilla tulee ennen kaikkea poliittisesti kaikkein kiinnostavimpien kysymysten käsittelyn osalta voida olla nykyistä parempi mahdollisuus seurata valiokun-

tatyöskentelyä. Tällä olisi merkitystä myös sen varmistamiseksi, että kuulemistilaisuuksissa lausuttu tulee oikeansisältöisenä julkisuuteen. Esityksen mukaan valiokunnat voisivat päättää, että valmistava käsittely muun muassa asiantuntijoita kuultaessa on julkista.

Suuren valiokunnan tehtäviä ja tarkoituksia on jo pitkään arvosteltu ja jopa valiokunnan lakkauttamista on harkittu. Kun suuri valiokunta alun perin tarkoitettiin jonkinlaiseksi toisen kamarin vastineeksi, jonka tehtävänä olisi varmistaa myös päätösten poliittinen tarkoituksenmukaisuus, sen tehtäväksi on käytännössä jäänyt lähinnä lakiehdotusten tekninen tarkastaminen. Tämän johdosta ehdotetaan, että suureen valiokuntaan lähetettäisiin vain kaikkein merkittävimpiä lainsäädäntöasioita ja että valiokunnan jäsenmäärää samalla olennaisesti supistettaisiin. Näin voitaisiin myös parantaa suuren valiokunnan arvostusta ja tätä kautta lisätä kokeneempien edustajien halukkuutta osallistua tämän valiokunnan työskentelyyn.

Valiokunnista ja niiden toiminnasta on suurimmalta osaltaan säädetty eduskunnan itse antamissa säädöksissä, kuten esimerkiksi eduskunnan työjärjestyksessä. Näistä seikoista sisältyy valtiopäiväjärjestykseen vain yleispiirteiset säännökset. Tämän johdosta valiokuntauudistus voidaan huomattavalta osaltaan toteuttaa ja sitä tarpeen mukaan myös jatkaa varsin joustavasti. Tähän esitykseen liittyikin puhe miesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen ja vaalisäännön muuttamisesta, josta vasta yksityiskohtaisemmin ilmenee uudistuksen koko laajuus, muun muassa uudet erikoisvaliokunnat.

Esityksessä ehdotetaan valiokuntauudistuksen lisäksi eräitä uudistuksia myös valtioneuvoston selonteon käsittelyyn ja ryhmäpuheen- vuorojen käyttämiseen eduskunnassa. Näitä uudistuksia selvitetään lähemmin jäljempänä.

2. Ehdotetut muutokset

2.1. Valiokunnat ja niiden työskentely

2.1.1. Valiokuntalaitoksen organisaatio

Pysyviä erikoisvaliokuntia on nykyisin kolme kymmentä. Niistä yli puolet on jo säätyvaltiopäivien tai vuoden 1906 eduskuntauudistuksen ajalta. Erikoisvaliokuntien organisaatio ja niiden toimialajakko ovat etääntyneet valtioneuvoston ministeriöjaoista etenkin sen jälkeen, kun ympäristöministeriö perustettiin vuonna 1983 ja työministeriö aloitti toimintansa vuonna 1989. Lisäksi on huomattava, että kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalan asioiden käsittelyä ei ole eduskunnassa selkeästi keskitetty millekään valiokunnalle.

Erikoisvaliokuntien toimialajakko olisi kehitettävä vastaamaan ministeriöiden toimialajakkoja. Vastaavuutta voidaan pitää hyödyllisenä muun muassa siksi, että tällä tavoin edistetään valiokunnan ja asianomaisen ministeriön välisiä kiinteitä yhteyksiä. Sillä taas on yleisesti ottaen katsottava olevan myönteinen merkitys. Yhteistoimintamuotojen vakiintuneisuus parantaa valiokuntien jäsenten mahdollisuuksia perehtyä jo etukäteen sellaisiin asioihin, jotka myöhemmin tulevat valiokunnassa käsiteltäviksi.

Edellä mainittua niin sanottua ministeriövastavuusperiaatetta tarkoittava uudistus voidaan suureksi osaksi toteuttaa muuttamalla vain eduskunnan työjärjestystä ja uudistamalla tarvittaessa niitä ohjeita, jotka koskevat eri erikoisvaliokuntien toimialoja. Valtiopäiväjärjestyksessä mainituista valiokunnista joudutaan puuttumaan ainoastaan pankkivaliokunnan asemaan, joka lakkautettaisiin. Tämä vaatii valtiopäiväjärjestyksen muuttamista, koska sen 40 §:ssä mainitaan pankkivaliokunta yhtenä pysyvänä erikoisvaliokuntana ja koska 50 §:ssä säädetään tämän valiokunnan tehtävistä.

2.1.2. Erikoisvaliokuntien kokoontuminen

Erikoisvaliokunnat saavat pääsäännön mukaan kokoontua vain eduskunnan ollessa koolla. Ulkoasiainvaliokunta voi kuitenkin kokoontua valtiopäivien keskeydyttyä sekä eduskunnan työn tultua julistetuksi päättyneeksi ja

eduskunnan hajaannuttua. Tällöin kokoontutaan joko hallituksen pyynnöstä tai valiokunnan omasta aloitteesta, jos vähintään kolmasosa jäsenistä pyytää sitä kirjallisesti puheenjohtajalta. Lisäksi muut erikoisvaliokunnat voivat toimia valtiopäivien keskeydyttyä, milloin eduskunta niin päättää.

Ei ole tarkoituksenmukaista, että muiden erikoisvaliokuntien kuin ulkoasiainvaliokunnan mahdollisuus kokoontua valtiopäivien keskeydyttyä riippuu eduskunnan päätöksestä, sillä tuo päätös olisi tehtävä ennen kuin eduskunta päättää valtiopäivien keskeytymisestä. Saattaa nimittäin käydä niin, että valiokuntaan jo lähetetyn asian käsittely vasta eduskunnan jo ollessa lomalla ajankohtaistuu niin paljon, että käsittelyn välitön käynnistäminen tai jatkaminen on asian valmistumisen nopeuttamiseksi yleiseltä kannalta tarpeen. Tämän vuoksi ehdotetaan, että muutkin erikoisvaliokunnat kuin ulkoasiainvaliokunta voivat toimia valtiopäivien keskeydyttyä niiden tarvitsematta tähän eduskunnan päätöstä. Tarvetta ei sen sijaan ole siihen, että näillä muilla valiokunnilla olisi oikeus kokoontua sen jälkeen, kun eduskunta on lopettanut istuntonsa joko säännönmukaisen vaalikauden päätteeksi (19 §:n 2 momentti) tai presidentin hajotettua eduskunnan (20 §).

Harkittaessa, millä tavoin valiokunta voitaisiin kutsua koolle eduskunnan loman aikana, voidaan vertailumielessä kiinnittää huomiota siihen, että eduskunnan puhemiehellä on valtiopäiväjärjestyksen 19 §:n 3 momentin mukaan oikeus kutsua eduskunta koolle jatkaamaan keskeytyneitä valtiopäiviä. Tähän nähdä vaikuttaa sovelialta, että valiokunnan puheenjohtajalla olisi omasta aloitteestaan samanlainen oikeus kutsua johtamansa valiokunta kokoukseen valtiopäivien ollessa keskeytyneinä.

Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että puheenjohtajan tulee kutsua valiokunta kokoukseen valtiopäivien keskeydyttyä, jos määräosa valiokunnan jäsenistä pyytää sitä häneltä kirjallisesti. Ulkoasiainvaliokunnan osalta on nykyisin voimassa sääntö, jonka mukaan valiokunta kokoontuu, jos vähintään kolmasosa valiokunnan jäsenistä pyytää sitä kirjallisesti puheenjohtajalta. Tätä sääntöä voidaan pitää perusteltuna kaikkien erikoisvaliokuntien osalta.

2.1.3. Erikoisvaliokunnan oikeus saada selvitys ministeriöltä

Erikoisvaliokunnat ovat perinteisesti olleet asioita täysistuntokäsittelyä varten valmisteltavia toimielimiä, jotka käsittelevät yleensä vain niihin täysistunnosta lähetettyjä asioita. Tässä mielessä valiokuntien työskentely on sidoksissa muualla tehtyihin aloitteisiin, etupäässä hallituksen esityksiin. Asioiden valmistelu täysistuntokäsittelyä varten tulee edelleenkin olemaan valiokuntien keskeisin tehtävä.

Tämän ohella on kuitenkin tärkeää, että valiokunnat voisivat nimenomaan suhteessa valtioneuvostoon toimia tarpeen mukaan myös oman aloitteensa perusteella kysymyksissä, jotka kuuluvat valiokunnan toimialaan mutta joita ei ole vielä esimerkiksi hallituksen esityksinä saatettu eduskuntaan. Valiokunnan aloitteellisuus voi tähdätä lähinnä tietojen saantiin asianomaiselta ministeriöltä sellaisesta asiasta, joka on ajankohtaistunut siihen julkisuudessa tai valiokunnan piirissä kohdistuneen huomion takia.

Nykyisin ulkoasiainvaliokunnalla on valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n 2 momentin mukaan oikeus saada hallitukselta ”selonteko valtakunnan suhteista ulkovaltoihin”, jonka johdosta valiokunta voi tarvittaessa antaa lausuntonsa hallitukselle. Muilla valiokunnilla ei ole vastaavanlaista oikeutta. Niiden viralliset mahdollisuudet saada pyynnöstään tietoja ajankohtaisiksi tulleista asioista liittyvät ensi sijassa hallituksen kertomuksen käsittelyyn. Valiokuntien tietojensaantia yleisesti sääntelevän valtiopäiväjärjestyksen 53 §:n on ymmärretty soveltuvan ainoastaan asioihin, jotka on jo muutoin saatettu valiokunnan käsiteltäviksi.

Selonteon saaminen hallitukselta on osoitautunut ulkoasiainvaliokunnan toiminnan kannalta käyttökelpoiseksi tavaksi hankkia tietoja ajankohtaisista ja merkittävistä valiokunnan toimialaan kuuluvista kysymyksistä. Menettelytapa tarjoaa luonnollisen mallin kehitetäessä säännöksiä muidenkin valiokuntien oma-aloitteisesta tietojensaannista tilanteissa, joissa tietoja tarvitaan muutoin kuin valiokunnan käsiteltävänä jo olevan asian johdosta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että erikoisvaliokunta saisi pyynnöstään asianomaiselta ministeriöltä selvityksen kysymyksestä, joka kuuluu valiokunnan toimialaan. Selvityksen saantioikeus parantaisi nykyiseen verrattuna valiokunnan keinoja hankkia tietoja valmis-

teilla olevista asioista riittävän ajoissa ja hallinnon muustakin ajankohtaisesta toiminnasta. Näin edistettäisiin kunkin valiokunnan mahdollisuuksia kiinnittää valvontatarkoituksessa nopeasti huomiota hallinnon toimintaan omalla toimialallaan. Tämän näkökohdan kannalta on merkitystä myös edellä selostetulla ehdotuksella valiokunnan kokoontumismahdollisuuksien lisäämisestä valtiopäivien keskeydyttyä.

Tällainen valiokunnan tietojensaantioikeus parantaa yleisesti eduskunnan mahdollisuuksia vaikuttaa valiokuntiansa kautta asioiden valmisteluun hallinnossa. Valiokuntien oma-aloitteellisuus sopii hyvin yhteen myös sen kanssa, että erikoisvaliokuntien toimialoja pyritään lähentämään valtioneuvoston ministeriöiden toimialajakoon. Valiokuntien jäsenet voivat selvitysmenettelyn avulla nykyistä paremmin perehtyä sen ministeriön toimialan asioihin, jossa valmisteltuja hallituksen esityksiä valiokunnassa käsitellään.

2.1.4. Erikoisvaliokunnan oikeus muuttaa lakiehdotusta

Erikoisvaliokunnan oikeudesta ehdottaa muutoksia käsittelemiinsä lakiehdotuksiin ei ole säännöksiä. Suuren valiokunnan osalta sen sijaan voidaan viitata valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan valiokunnan tulee ”tehdä ne ehdotukset, joihin valiokunta katsoo olevan aihetta”.

Muutosoikeuteen on käytännössä suhtauduttu joustavasti. Valiokunnan on katsottu voivan ehdottaa sellaista käsiteltävään lainsäädäntökokonaisuuteen johdonmukaisuuden perusteella kuuluvaa lakiehdotusta, joka ei sinänsä ole sisältynyt käsittelyn pohjaan. Esimerkkinä voidaan mainita sosiaalivaliokunnan mietintö n:o 36/1989 vp., jossa valiokunta teki hallituksen esitykseen sisältymättömän ehdotuksen kansanedustajain perhe-eläkelain hyväksymisestä.

Kansanedustajan lakialoitteen tekemistä koskeneet ajalliset ja asialliset rajoitukset poistettiin valtiopäiväjärjestyksen muutoksella vuonna 1983. Lakialoite saadaan nykyisin tehdä milloin tahansa eduskunnan ollessa koolla. Tämä uudistus puoltaa sinänsä valiokunnan muutosoikeudenkin säännöspäätöksiä väljentämistä tai ainakin selventämistä.

Kysymys valiokunnan muutosoikeudesta koskee sitä, millaisia muutoksia käsiteltävänä olevaan lainsäädäntökokonaisuuteen valiokun-

ta voi tehdä. Muutosoikeuden rajoihin vaikuttaa tietenkin se, että erikoisvaliokunnan tehtävänä on 63 §:n mukaan käsitellä lakiehdotus valmistelevasti ennen täysistuntokäsittelyä. Tämän vuoksi on luonnollista, että muuttamisvalan rajat muodostuvat käsittelyn pohjana olevasta lainsäädäntöaloitteesta. Jos näin muotoutuvien rajojen ylittäminen sallittaisiin, valiokunnalla olisi itse asiassa itsenäiseen aloiteoikeuteen rinnastettava toimintamahdollisuus.

Edellä esitettyyn viitaten ehdotetaan säädettäväksi, että erikoisvaliokunta voi ehdottaa käsittelemäänsä lainsäädäntöaloitteeseen sellaisia muutoksia, jotka pysyvät aloitteesta ilmenevän tarkoituksen rajoissa. Ehdotus selventäisi sen edellä mainitun menettelytavan sallittavuuden, että valiokunta tekee ehdotuksen käsiteltävänä olevaan lainsäädäntöaloitteeseen sisältymättömän mutta sen tarkoitukseen mahtuvan lain hyväksymisestä. Samoissa rajoissa valiokunta voisi myös tehdä muutoksia käsittelyn pohjaksi pääsääntöisesti otettavaan, hallituksen esittämään lakiehdotukseen sen tarvitsematta ottaa haluamiensa muutosten osalta käsittelyn pohjaksi asianmukaisesti tehtyä edustajan lakialoitetta. Muutosoikeus olisi näin ollen sidoksissa eräänlaiseen "saman asian" periaatteeseen, jonka mukaisesti muutosehdotuksen tulee pysyä käsiteltävän asian puitteissa.

2.1.5. Valiokunnan kokouksen julkisuus

Valiokunnan kokoukset pidetään nykyisin suljetuin ovin. Valtioapäiväjärjestyksen 52 §:n säännöksiin nojautuen on myös katsottu, ettei valiokunnalla ole oikeutta sallia ulkopuolisten henkilöiden läsnäoloa kokouksissaan.

Voimassa oleva tilanne on pääosin tyydyttävä; työskentely- ja päätöksentekorauhan takamiseksi valiokuntatyöskentelyn tulee lähtökohdaisesti olla julkisuuden ulottumattomissa. Toisaalta paineet julkisuuden lisäämiseksi ovat kasvaneet etenkin silloin, kun valiokunta käsittelee poliittisesti kiinnostavia asioita. Onkin verraten tavallista, että esimerkiksi valiokunnan tällaisessa asiassa kuulemien asiantuntijoiden käsityksistä menee tavalla tai toisella tietoa julkisuuteen.

Valiokunnat voivat nykyisinkin järjestää virallisten kokoustensa ulkopuolella valiokuntaseminaareja, joihin säännönmukaisesti osallistuu useita asiantuntijoita ja jotka saattavat olla julkisia.

Seminaareissa on tavallisimmin kosketeltu valiokunnan toimialaan yleisesti kuuluvia aiheita kuin valiokunnan käsittelyssä jo olevia asioita. Julkinen valiokuntaseminaari ei välttämättä olekaan valiokunnan kokoukseen verrattuna sopiva tilaisuus pohtia valiokunnassa käsiteltävänä olevaa asiaa muun muassa siitä syystä, että valiokuntaseminaari ei ole samalla tavalla kuin virallinen kokous valiokunnan puheenjohtajan ja jäsenten ehdoilla etenevä tilaisuus.

Valiokunnan virallisen tietojenhankkimisvaiheen tekeminen julkiseksi ei välttämättä vaarantaisi valiokunnan varsinaista työskentely- ja päätöksentekorauhaa, sillä käsiteltävää asiaa harkitaan arvioivasti ja asia ratkaistaan vasta asiantuntijoiden tultua kuulluiksi. Lisäksi valiokuntakäsittelyn pohja-aineisto on kuitenkin julkista (esimerkiksi hallituksen esitykset, eduskunta-aloitteet ja kertomukset). Näin ollen voidaan valiokunnan päätöksenteossa sittemmin esille tulevien perusteiden ja näkökohtien avoimuuden turvaamiseksi pitää sopivana, että kun tuosta aineistosta esitetään valiokunnan kokouksessa asiantuntija- tai edunvalvonta-arvioita, niin kokouksen tämä osuus voisi olla julkinen.

Esityksessä ehdotetaankin valiokuntatyön julkisuuden lisäämistä siltä osin kuin valiokunta hankkii tietoja sen käsiteltävänä olevassa asiassa. Ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista, että kyseinen valiokuntatyön vaihe säädettäisiin kaikissa asioissa julkiseksi. Tämä ei olisi mahdollistakaan muun muassa valiokuntien käytössä olevat kokoushuoneetilat huomioon ottaen. Näin ollen esityksessä on päädytty siihen, että valiokunta voi itse päättää kokouksensa julkisuudesta tietojenhankkimisvaiheen osalta.

2.2. Suuri valiokunta

Suuri valiokunta perustettiin vuoden 1906 eduskuntauudistuksessa. Suuren valiokunnan mukanaolo lainsäätämismenettelyssä nähtiin takeeksi asioiden huolellisesta ja seikkaperäisestä sekä monipuolisesta ja taitavasta käsittelystä samoin kuin keinoksi ehkäistä päätökset, jotka eivät perustuisi huolelliseen harkintaan ja maassa vakiintuneeseen mielipiteeseen.

Arvioitaessa vuosisadan alussa julki tuotua tavoitteenasettelua on korostettava sitä, että nykyisin lakiehdotusten valmisteleva käsittely

erikoisvaliokunnissa on se vaihe, johon kyseisen tavoitteenasettelun sisältämät laatuvaatimukset kytkeytyvät ja jossa tällaiset tavoitteet tulisikin saavuttaa. Nykyisin onkin yleisintä, että suuri valiokunta asettuu lakiehdotuksiin nähden samalle kannalle kuin ehdotukset valmistelevasti käsitelleet erikoisvaliokunnat.

Suuren valiokunnan merkitys on nykyisin siinä, että valiokunta voi korjata lakiehdotuksessa erikoisvaliokunnan valmistelevan käsitteilyn jälkeen havaittuja teknisiä virheitä ja puutteita sekä siinä, että valiokunnan on mahdollista arvioida lakiehdotusta poliittisilla perusteilla toisin kuin erikoisvaliokunta on tehnyt. Jälkimmäinen seikka saattaa johtua siitä, että suuri valiokunta on suuremman jäsenmääränsä vuoksi poliittisesti edustavampi kuin erikoisvaliokunta tai että poliittinen suhtautuminen käsiteltävään asiaan on muuttunut erikoisvaliokuntavaiheen jälkeen. On myös mahdollista, että käsitykset lakiehdotuksen tarkoituksenmukaisesta asiasisällöstä ovat muuttuneet erikoisvaliokunnan käsittelyn jälkeen tai että lakiehdotuksen saama sanamuoto ei joltain osin vastaa tarkoitettua asiasisältöä. Suuri valiokunta sopii tämänlaatuisten muutosten tekemiseen.

Seuraavasta asetelmasta ilmenee suuren valiokunnan nykyisen toiminnan luonnetta kuvaavia määrällisiä tietoja. Ne koskevat suuren valiokunnan mietintöjen määrää (niin sanottuja a-mietintöjä lukuun ottamatta) eräinä ajanjaksoina sekä sellaisten mietintöjen absoluuttista ja prosentuaalista määrää, joissa suuri valiokunta on muuttanut erikoisvaliokunnan mietintöä.

Vaalikausi	Suuren valiokunnan mietinnöt	Mietinnöt, joissa suuri valiokunta on muuttanut erikoisvaliokunnan mietintöä	
		Määrä	%
1970—71	342	35	10,2
1979—82	892	64	7,2
1983—86	900	39	4,3

Tiedoista näkyy, että suuren valiokunnan muutosmietintöjen suhteellinen osuus on tarkasteluajanjaksona ollut jatkuvasti laskussa, jopa jyrkästikin. Viimeisimmän vaalikauden osalta voidaan vielä todeta, että jopa lähes kahdessa tapauksessa kolmesta (23/39) suuren valiokunnan erikoisvaliokunnan mietintöön tekemä muutos johtui lakiteknisistä syistä (esimerkiksi lain nimikkeen tai johtolauseen korjaus).

Kehitystä voidaan luonnehtia siten, että suuren valiokunnan työssä tänä päivänä korostuvat lakitekniset tarkistustehtävät. Vain hyvin harvoin suuri valiokunta toimii varsinaisesti poliittista tai lain sisältöön muuten kohdistuvaa harkintaa harjoittavana toimielimenä, joka päätyisi lakiehdotuksen sisältökysymyksissä toisenlaiseen käsitykseen kuin asianomainen erikoisvaliokunta.

Ei ole tarkoituksenmukaista käyttää suuren valiokunnan kaltaista verraten suurta toimielintä lakitekniisiin tarkistustehtäviin. Ne ovat soveliaammin hoidettavissa eduskunnan tarkistajien toimesta. Samalla on korostettava jokaisen erikoisvaliokunnan ja etenkin sen käytössä olevan virkamiehistön vastuuta valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävinä olevien lakiehdotusten teknisestä oikeellisuudesta.

Suuren valiokunnan asema liittyy käytännössä siihen, että lakiehdotukset tulevat eduskunnan täysistunnossa kolmeen käsittelyyn. Lakiehdotusten käsittelyjärjestystä ei ole aihetta tässä yhteydessä erillisenä uudistuksena muuttaa.

Ei ole myöskään perusteita suuren valiokunnan lakkauttamiseen kokonaisuudessaan. Suuren valiokunnan tehtäviä on sen sijaan pyrittävä uudistamaan.

Tästä syystä esityksessä pyritään siihen, että suuri valiokunta voisi keskittyä poliittisluonteisiin ja yhteiskunnallisesti merkittäviin lainsäädäntöasioihin ja että se toimisi sovittelavana toimielimenä asianomaisen erikoisvaliokunnan ja eduskunnan enemmistön tai hallituksen välisissä ristiriidoissa. Tällainen tavoite on saavutettavissa siten, että lakiehdotus lähetetään suureen valiokuntaan vain erityistapauksissa. Näin muodoin suuri valiokunta ei enää osallistuisi kaikkien eikä todennäköisesti edes useimpienkaan lakiehdotusten käsittelyyn.

Harkittaessa sitä, millä tavoin suuri valiokunta tulisi kytkeä lakiehdotusten käsittelyyn, on esityksessä päädytty siihen, että suureen valiokuntaan on lähetettävä ainakin sellaiset lakiehdotukset, joita on toisessa käsittelyssä muutettu erikoisvaliokunnan mietinnössään ehdottamasta. Tällaisessa tapauksessa suuren valiokunnan asiasta antama mietintö siis tulisi täysistunnossa nykyisenlaiseen jatkettuun toiseen käsittelyyn.

Toisaalta on ilmeistä, ettei suuren valiokunnan osallistumista lakiehdotusten käsittelyyn pidä jättää riippumaan vain siitä sittenkin mahdollisesti puhtaan muodollisesta seikasta,

onko erikoisvaliokunnan mietintöä muutettu toisessa käsittelyssä. Pyrittäessä tekemään suuresta valiokunnasta merkittävää yhteiskunnallista harkintaa ja poliittista sovittelua eduskunnassa harjoitettava toimielin on aiheellista luoda mahdollisuus lähettää mainittujen seikkojen kannalta huomionarvoiseksi koettu lakiehdotus suureen valiokuntaan jo välittömästi ensimmäisestä käsittelystä.

Tässä tarkoituksessa esityksessä ehdotetaan, että eduskunta voi joko puhemiesneuvoston tai edustajan ehdotuksesta lähettää lakiehdotuksen myös jo ensimmäisen käsittelyn päätteeksi suureen valiokuntaan.

Muutettaessa suuren valiokunnan asemaa lakiehdotusten käsittelyssä on otettava arvioitavaksi myös kysymys siitä, mikä on suuren valiokunnan sopiva kokoonpano. Ehdotettulaiset suuren valiokunnan uudet tehtävät lähentävät sen asemaa erikoisvaliokuntien kaltaiseksi.

Tämän vuoksi ei ole syytä pysyttää suuren valiokunnan kokoonpanoa erityisen suurena. Toisaalta on kiinnitettävä huomiota myös siihen, että suuri valiokunta olisi eduskunnassa vallitsevien voimasuhteiden kannalta poliittisesti riittävän edustava. Tästä syystä ehdotetaan, että suureen valiokuntaan valitaan 25 jäsentä. Varajäsenten vähimmäismäärää koskevaa valtiopäiväjärjestyksen 42 §:n säännöstä ei ehdoteta muutettavaksi. Eduskunnan työjärjestyksessä on tarkoitus säätää, että suureen valiokuntaan valitaan 13 varajäsentä.

2.3. Muut ehdotukset

2.3.1. *Selonteon käsittelyn jatkaminen seuraavilla valtiopäivillä*

Valtiopäiväjärjestyksen 36 §:ää muutettiin vuonna 1989 (laki 297/89) muun muassa siten, että valtioneuvoston selonteko lähetetään pääsäännön mukaan valmistelevasti käsiteltäväksi valiokuntaan. Selontekomenettelyn uudistamisen yhteydessä ei pidetty tarpeellisena uudistaa säännöstä siitä, että selonteon käsittelyä ei saada jatkaa seuraavilla valtiopäivillä. Kun selontekoja on kuitenkin melko usein annettu juuri valtiopäivien loppupuolella, on asiaa uudelleen harkittaessa päädytty siihen, että asianmukaisen valiokuntavalmistelun turvaamiseksi tulee avata mahdollisuus jatkaa selonteon käsittelyä tarpeen mukaan vaalikauden seuraavil-

lakin valtiopäivillä. Tällaisen eron tekeminen valtioneuvoston tiedonantoon ja ilmoitukseen nähden on perusteltavissa, koska selonteon käsittely on edellä mainitussa valtiopäiväjärjestyksen muutoksessa nimenomaisin säännösin irrotettu valtioneuvoston tai sen jäsenen eduskunnassa nauttiman luottamuksen mittaamisesta, minkä mahdollisuuden olemassaolo sinänsä vaatisi asian pikaista käsittelyä.

Toisaalta myös selonteon käsittelyn kiireellisyttä on tähdennettävä. Tältä osin voidaan viitata eduskunnan työjärjestyksen 18 b §:n 1 momentin 1 a kohtaan, jonka mukaan selonteko on valiokunnassa käsiteltävien asioiden kiireellisyysjärjestyksessä varsin korkealla sijalla. Tämän vuoksi selonteon käsittelyn jatkamista seuraavilla valtiopäivillä ei ole syytä tehdä valtiopäiväjärjestyksessä yleisesti mahdolliseksi. Esityksen mukaan eduskunta voi päättää, että selonteon käsittelyä saadaan jatkaa seuraavilla valtiopäivillä. Näin lähinnä puhemiesneuvosto voisi arvioida, tarvitaanko selonteon valiokuntavalmisteluun niin paljon aikaa, että käsittelyn on sallittava jatkua seuraavilla valtiopäivillä.

2.3.2. *Ryhmäpuheenvuoromenettelyn käytettävyyden laajentaminen*

Valtiopäiväjärjestyksen 57 §:n 2 momentissa valtuutetaan eduskunnan työjärjestyksessä säätämään täysistunnossa myönnettävien puheenvuorojen tavanomaisesta poikkeavasta järjestyksestä. Valtuutus on osoittautunut sikäli suppeaksi, että käytännössä on tapauksittain esiintynyt tarvetta käyttää niin sanottua ryhmäpuheenvuoromenettelyä muulloinkin kuin valtuutuksen kattamissa asiaryhmissä. Tämän vuoksi valtuutus ehdotetaan laajennettavaksi yleisesti muihinkin asioihin, joilla on huomattava merkitys. Tarkoitus on, että työjärjestykseen otettavan säännöksen perusteella ryhmäpuheenvuoromenettelyä voitaisiin näin määritellyssä asiassa käyttää, kun puhemiesneuvosto niin päättää.

3. Asian valmistelu

Eduskunnan puhemiesneuvosto asetti 15 päivänä kesäkuuta 1988 eduskuntatyön kehittämissyöryhmän. Sen laatimasta ehdotusluonnoksesta hankittiin lausunto kaikilta eduskun-

taryhmiltä. Tämän jälkeen esitysluonnoksen valmisti eduskunnan virkamiestyöryhmä, jonka ehdotuksen puhemiesneuvosto hyväksyi.

Esitys on eduskunnassa suoritettuna valmistelun pohjalta viimeistelty oikeusministeriössä.

4. Esityksen vaikutukset

Esityksen ja siihen liittyvän eduskunnan työjärjestyksen muutosehdotuksen organisatoriset

vaikutukset koskevat eduskunnan erikoisvaliokuntia, joiden nimet ja toimialat uusiutuisivat verraten laajasti, sekä suurta valiokuntaa, jonka asema ja tehtävät muuttuisivat olennaisesti.

Esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Taloudellisia vaikutuksia aiheutuisi siitä, että erikoisvaliokunnat työskentelisivät valtiopäivien ollessa keskeytyneinä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Valtiopäiväjärjestys

16 §. Pykälän 3 momenttia on muutettava, koska siinä mainittujen valiokuntien lisäksi kaikki muutkin erikoisvaliokunnat voivat 43 §:n mukaan toimia valtiopäivien keskeydyttyä.

Tässä yhteydessä säännöksen sanontaa ehdotetaan teknisten tarkistusten lisäksi muutettavaksi siten, että momentissa tarkoitettua palkkiota maksetaan, paitsi kuten nykyisinkin, valtiopäivien keskeydyttyä, myös eduskunnan lopetettua istuntonsa. Jälkimmäinen ilmaisu on 19 §:n 2 momentin ja 20 §:n asianomaiset säännökset huomioon ottaen täsmällisempi kuin lain nykyinen muotoilu, sillä voimassa olevassa lakitekstissä käytetään sanontaa valtiopäivien päättymisen.

36 §. Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että valtioneuvoston selonteon käsittelyä voitaisiin pääsäännöstä poiketen jatkaa myös seuraavilla valtiopäivillä. Tällaisen eduskunnan työn järjestämistä koskevan päätöksen eduskunta voisi tehdä joko puhemiesneuvoston tai edustajan ehdotuksesta. Puhemiesneuvosto voisi arvionnissaan päätyä pitämään tavoitteena esimerkiksi sitä, että selonteon valiokuntakäsittely tulee saada valmiiksi valtiopäivien aikana selonteon täysistuntokäsittelyn jäädessä seuraaville valtiopäiville.

Ehdotuksessa ei ole säännöksiä siitä, missä käsittelyvaiheessa eduskunta voisi tehdä kyseisen päätöksen. Päätös voitaisiin siten tehdä

selonteon käsittelyn ollessa vielä kesken. Ilmeisesti tuollainen päätös tulisi kuitenkin tehtäväksi lähinnä silloin, kun selonteko lähetetään erikoisvaliokuntaan.

Valtiopäiväjärjestyksen 35 §:n säännöksistä seuraisi, ettei selonteon käsittelyä voitaisi eduskunnan päätökselläkään jatkaa seuraavilla valtiopäivillä, jos niiden ja selonteon antamisajankohdan valtiopäivien välillä pidetään edustajainvaalit.

40 §. Pykälän 1 ja 2 momenttiin on tehty ne poistot, jotka ovat tarpeen pankkivaliokunnan lakkauttamisen vuoksi.

Tässä erikoisvaliokuntalaitosta koskevassa yleissäännöksessä ehdotetaan myös ikään kuin määritelmänomaisesti käytettäväksi erikoisvaliokunta-ilmaisu. Sen käyttö on selkeyssyistä puollettavissa muun muassa 66 §:n muutosten takia. Ehdotettua ilmaisuja käytetään nykyisinkin esimerkiksi 66 §:n 5 momentissa.

42 §. Pykälää on muutettu suuren valiokunnan jäsenmäärän pienentämiseksi. Ehdotuksen mukaan suureen valiokuntaan valitaan vähintään kaksikymmentäviisi jäsentä.

Pykälän viimeinen virke ehdotetaan muutettavaksi niin, että suuren valiokunnan jäsenten vaali toimitetaan samalla tavoin kuin pysyvien erikoisvaliokuntien jäsenten vaali ja että myös näiden valiokuntien toimikaudet ovat samantyyppiset.

43 §. Pykälään ehdotettuna muutoksen mukaan kaikki erikoisvaliokunnat voivat kokoontua valtiopäivien keskeydyttyä ilman eduskunnan tästä tekemää päätöstä. Ulkoasiainvaliokunnan mahdollisuus kokoontua myös edus-

kunnan työn päättäneeksi julistamisen ja eduskunnan hajaantumisen jälkeen säilyisi ennallaan. Tätä koskevaa säännöstä tosin ehdotetaan muutettavaksi sanonnallisesti 16 §:n muutoksen kaltaisesti.

Ehdotuksen mukaan erikoisvaliokunta voi edellä tarkoitetuissa tilanteissa kokoontua valiokunnan puheenjohtajan aloitteesta. Puheenjohtaja voisi kutsua valiokunnan kokoukseen oman harkintansa mukaan. Lisäksi hänen olisi kutsuttava kokous koolle, jos vähintään kolmasosa valiokunnan jäsenistä pyytää sitä häneltä kirjallisesti.

50 §. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä mainittuja, nykyisin pankkivaliokunnalle kuuluvia tehtäviä hoitaa se pysyvä erikoisvaliokunta, jolle nämä tehtävät säädetään eduskunnan työjärjestyksessä.

Tarkoitus on, että työjärjestyksessä kyseiset tehtävät säädetään pankkivaliokunnan tilalle asetettavalle valiokunnalle, joka olisi nimeltään talousvaliokunta.

52 §. Ehdotuksen mukaan valiokunta voi määrätä julkiseksi kokouksensa siltä osin kuin valiokunta hankkii tietoja sen valmistelevasti käsittelemästä asiasta. Säännöksessä tarkoitettua kokouksen osaa kutsutaan käytännössä vakiintuneesti asiantuntijoiden kuulemisvaiheeksi. Valiokunta voisi tavanomaisella enemmistöpäätöksellään määrätä tuon vaiheen julkiseksi tietyssä asiassa. Jos asiantuntijoita kuullaan useassa kokouksessa, voisi valiokunnan julkisuuspäätös koskea niitä kaikkia. Toisaalta julkiseksi voitaisiin päättää myös vain jotkut tällaisista kokouksista, joskin esimerkiksi kuultavia asiantuntijoita koskevat tasapuolisuuskäsitteet saattaisivat puoltaa menettelyn samanlaisuutta.

Asiantuntijoiden kuulemisvaiheen voisi määrätä julkiseksi vain sellainen valiokunta, joka käsittelee asiaa valmistelevasti. Ehdotuksessa tarkoitetaan toisin sanoen sitä valiokuntaa, jonka tehtävänä on laatia asiasta mietintö täysistunnolle. Rajauksen tarkoituksena on estää, että asiasta lausunnon antava erikoisvaliokunta voisi tekemällä oman kuulemisvaiheensa julkiseksi luoda paineita julkiseen kuulemiseen myös asiasta mietintöä valmistelevalle valiokunnassa. Tarkoitettua julkisuusmääräyksen voisi osaltaan antaa myös suuri valiokunta, sillä sen tehtävänä on 66 §:n 2 ja 3 momentin mukaan laatia mietintö juuri täysistuntokäsittelyä varten.

Koska julkinen kuuleminen tulisi kysymyksen vain valiokunnan valmistelevasti eli täysistuntokäsittelyä varten käsittelemässä asioissa, jäisivät tämän menettelytavan ulkopuolelle myös 48 §:n 2 momentissa tarkoitettujen selonteon käsittely ulkoasiainvaliokunnassa ja 53 §:n 2 momentissa säänneltäväksi ehdotettujen selvityksen käsittely erikoisvaliokunnassa.

Asiantuntijoiden kuulemisvaiheen julkisuus voitaisiin toteuttaa eri tavoin. Julkisuuden muodoista päättäisi asianomainen valiokunta kussakin tapauksessa. Laajimmillaan julkisuus olisi silloin, jos valiokunnan käyttämä kokouspaikka antaa mahdollisuuden pitää kokouksen kyseisen osan yleisölle avoimena. Julkisuus voisi toteutua niinkin, että kutsutuille tiedotusvälineiden edustajille varataan tilaisuus seurata asiantuntijoiden kuulemista. Suppeammasta julkisuuden muodosta voidaan esimerkkinä mainita valiokunnan tapauskohtaisesti tekemä päätös siitä, että kokouksen sinänsä suljetusta luonteesta ei sillä kertaa aiheudu asiantuntijoiden kuulemisen luottamuksellisuutta. Tällöin valiokunnan päättämällä tavalla esimerkiksi valiokunnan puheenjohtaja tai jäsenetkin voisivat vapaasti käsitellä julkisuudessa asiantuntijoita kuultaessa esille tulleita seikkoja.

Ehdotuksessa ei ole jätetty mitään asiatyyppejä asiantuntijoiden julkisen kuulemismahdollisuuden ulkopuolelle. Toisaalta on kuitenkin selvää, ettei julkinen kuuleminen voi olla sovellettavissa kaikissa tapauksissa. Jos asiantuntijoiden kuulemisessa esille tulevien seikkojen esimerkiksi tiedetään poikkeuksellisesti olevan syystä tai toisesta luonteeltaan luottamuksellisia, ei julkista kuulemistä ole syytä käyttää. Tähän liittyen on myös huomattava, että asiantuntija voisi mahdolliseen vaitiolovelvollisuuteensa vedoten kieltäytyä esiintymästä kokouksen julkisessa osassa.

53 §. Pykälä ehdotetaan kokonaan muutettavaksi, joskin lakiehdotuksen asiallinen uudistus sisältyy vain 2 momenttiin. Muilta osin pykälän tämän hetkistä sanontaa on nykyäikaistettu tarkoittamatta muuttaa säännösten sisältöä.

Uuden 2 momentin mukaan asianomaisen ministeriön olisi annettava erikoisvaliokunnalle selvitys sellaisesta kysymyksestä, joka kuuluu valiokunnan toimialaan. Valiokunnan tulisi siitä pyydettyään saada ministeriöltä selvitys. Sen antaisivat valiokunnan tavanomaisessa kokouksessa ilmeisesti tavallisimmin ministeriön virkamiehet suullisesti ja kirjallisesti. Saatuaan

selvityksen valiokunta käsittelee asiaa tavanomaisin muodoin, ja esimerkiksi asiantuntijoita voitaisiin kuulla. Saamansa selvityksen johdosta valiokunta voisi pitäessään sitä tarpeellisenä antaa lausuntonsa suoraan asianomaiselle ministeriölle.

Selvityksen saamisoikeutta ei sinänsä rajoitaisi asian mahdollinen salassa pidettävyys. Tämän seikan johdosta on kuitenkin huomattava, että jos valiokunta saisi selvityksen yhteydessä sellaisia asiakirjoja tai tietoja, jotka on laissa tai asetuksessa säädetty salassa pidettäväksi, ne säilyttäisivät tällaisen oikeudellisen luonteensa myös selvityksen käsittelyn päätyttyä valiokunnassa. Tätä näkökohtaa korostakseen ja tilannetta ehkä selventääkseen kyseinen valiokunta voisi painovapauslain 30 §:stä ilmenevän periaatteen nojalla erikseen määrätä saamansa selvityksen käsittelyyn liittyvät keskustelut ja asiakirjat salaisiksi.

Ehdotettu selvityksensaamisenmenettely koskisi kaikkia erikoisvaliokuntia. Koska ulkoasiainvaliokunnalla kuitenkin on valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n mukaan oikeus saada hallitukselta selonteko valtakunnan suhteista ulkomaailmaan, ehdotetulla uudistuksella olisi ulkoasiainvaliokunnalle merkitystä vain muunlaisissa sen toimialaan kuuluvissa kysymyksissä.

Pykälän 1 momentti vastaisi sisällöltään eräin sanonnallisin tarkistuksin nykyistä pykälää. Ehdotuksen mukaan vain selvennettäisiin, että säännöksessä tarkoitettu valiokunnan tietojensaantioikeus liittyy asioiden valmisteluun valiokunnassa. Näin säännöstä on vakiintuneesti tulkittukin.

Pykälän 3 momentiksi on sijoitettu nykyisen pykälän loppuosaa vastaavat säännökset.

53 a §. Tämän valtiopäiväjärjestykseen ehdotetun uuden pykälän mukaan erikoisvaliokunta voi mietinnössään harkintansa mukaan tehdä ehdotuksia käsittelemänsä lainsäädäntöaloitteen muuttamiseksi.

Lainsäädäntöaloitteella tarkoitetaan tässä yhteydessä sellaista hallituksen esitystä tai edustajan lakialoitetta, jonka valiokunta on ottanut asian käsittelyn pohjaksi. Uudet säännökset olisivat sovellettavissa myös muihin valiokunnassa valmistelevasti käsiteltäviin säädöksiin kuin lakeihin, kuten eduskunnan työjärjestykseen ja eräisiin ohjesääntöihin.

Muutosoikeutta rajoittaisivat eräät valtiopäiväjärjestyksen muut säännökset. Rajoituksista on ensiksikin huomattava, että kirkkolain säätämiseen on 31 §:n 2 momenttiin perustuen

kirkolliskokouksella yksinomainen aloiteoikeus. Tämän on vakiintuneen tulkinnan mukaan katsottu merkitsevän muun ohella sitä, että eduskunta voi vain joko hyväksyä tai hylätä kirkolliskokouksen aloitteeseen pohjautuvan lakiehdotuksen. Valiokunnan muutosoikeutta rajoittaisivat myös 73 §:n 2 momentti ja 73 a § sekä niihin liittyvä 73 b §. Näissä lainkohdissa tarkoitetuissa tilanteissa lakiehdotus on sen ollessa toisen kerran eduskunnan käsiteltävänä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana tai hylättävä. Valiokunta ei siten voisi ehdottaa asiasisältöisiä muutoksia. Vielä on mainittava sellaiset rajoitukset, jotka liittyvät 69 §:n 1 momenttiin eli kansainvälisten sopimusten voimaan saattamiseen valtiosisäisesti lailla. Valiokunta ei voisi ehdottaa sopimuksen voimaan saattavaan lakiin sellaisia muutoksia, jotka olisivat ristiriidassa asianomaisen sopimuksen sisällön kanssa.

Tässä yhteydessä on syytä mainita myös lait, joiden säätämiseen vaaditaan Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus. Koska kuitenkin suostumus on hankittavissa myös lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyn jälkeen, ei tämä lainsäädäntömenettelyn erikoisuus rajoittaisi valiokunnan muutosoikeutta.

Valiokunnan muutoksenteke-oikeutta rajoitaisi vain niin sanottu asiayhteyksivaatimus. Valiokunnan ehdottamien muutosten tulisi toisin sanoen pysyä lainsäädäntöaloitteesta ilmenevän tarkoituksen rajoissa.

Valiokunta voisi siten ottaa käsiteltävänä olevan asian harkittavakseen sen koko laajuudessa ja tehdä sellaisia muutosehdotuksia, jotka pysyvät esimerkiksi hallituksen esityksen nimikkeen tai perustelujen taikka esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen tarkoituksen osoittaman asiakokonaisuuden piirissä. Valiokunta voisi asiayhteyksivaatimusta rikkomatta ottaa hallituksen ehdottaman lainsäädäntötoimen johdosta esille sellaisiakin kysymyksiä, joista käsiteltävänä olevassa esityksessä ei ole mainintaa tai ehdotusta, mutta jotka sitä välittömästi sivuavina tai siitä suorastaan johtuvina kuuluvat johdonmukaisesti samaan asiakokonaisuuteen.

Asian luonteesta olisi katsottava johtuvan, että valiokunta voi lainsäädäntöaloitteen johdosta tehdä vastaavasti myös asiakokonaisuuteen liittyviä perustelulausumaehdotuksia.

Vaikka ehdotus sanamuotonsa mukaan koskeekin erikoisvaliokunnan mietinnössä tehtäviä muutosehdotuksia, ei säännös luonnollisesti-

kaan estäisi toista erikoisvaliokuntaa tekemästä omasta puolestaan asiasta annettavassa lausunnossaan muutosehdotuksia asiasta mietinnön laativan valiokunnan huomioon otettaviksi.

57 §. Ehdotuksen mukaan työjärjestyksen säännöksiin voidaan tehdä mahdolliseksi myöntää täysistuntopuheenvuorot muussa kuin ilmoittautumisjärjestyksessä myös silloin, kun käsitellään muuta kuin 2 momentissa nyt jo mainittua merkitykseltään huomattavaa asiaa.

Tarkoitus on, että työjärjestykseen otettavan säännöksen nojalla ryhmäpuheenvuoromenetelyä voitaisiin noudattaa mainitunlaisissa asioissa puhemiesneuvoston tapauskohtaisesti tekemien päätösten mukaisesti. Ryhmäpuheenvuoromenettely voisi uudistuksen toteuduttua olla käytössä esimerkiksi käsiteltäessä täysistunnossa poliittisesti poikkeuksellisen kiinnostavia lakiehdotuksia.

65 §. Pykälään on tehty ne tekniset tarkistukset, jotka ovat aiheellisia suuren valiokunnan tehtäviin 66 §:ssä ehdotettujen muutosten johdosta.

Lisäksi ehdotetaan, että esiteltäessä toisessa käsittelyssä erikoisvaliokunnan mietintö uudelleen eli silloin, kun asiaa ei ole päätetty lähettää ensimmäisessä käsittelyssä suureen valiokuntaan, mietintöä ei pykälän 2 momentin nojalla enää voitaisi panna pöydälle ensimmäistä käsittelyä koskevan 1 momentin säännösten mukaisesti. Erikoisvaliokunnan mietinnön pöydällepano olisi siten toisessa käsittelyssä mahdollista vain eduskunnan päätöksellä.

Myös pykälän sanontaa on selkeytetty.

66 §. Pykälän 1—4 momentti ehdotetaan muutettaviksi suuren valiokunnan tehtävien uudistamisen johdosta yleisperusteluissa selostetulla tavalla.

Pykälän 1 momenttia on johdonmukaisuuden vuoksi muutettava, koska jäljempänä seuraavissa momenteissa on selvyiden vuoksi aiheellista käyttää ilmaisuja erikoisvaliokunta ja suuri valiokunta.

Eräiden sanonnallisten muutosten lisäksi 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että lakiehdotuksen ensimmäisen käsittelyn pääteeksi eduskunta voisi päättää lähettää asian suureen valiokuntaan. Tällainen eduskunnan työn järjestämistä koskeva päätös voitaisiin tehdä paitsi edustajan, myös puhemiesneuvoston ehdotuksesta.

Lakiehdotuksen toista käsittelyä koskevaan 3 momenttiin on tehty niin ikään joitain sa-

mantapaisia sanonnallisia muutoksia kuin edellisissäkin momenteissa. Toisessa käsittelyssä olisi käsittelyn pohjana yleensä asianomaisen erikoisvaliokunnan mietintö, joka tällöin esiteltäisiin uudelleen. Edellä 65 §:n 2 momenttiin ehdotetun muutoksen johdosta mainittua mietintöä ei enää tällöin kuitenkaan voitaisi panna pöydälle muutoin kuin eduskunnan tekemällä päätöksellä.

Jos eduskunta olisi ensimmäisessä käsittelyssä päättänyt lähettää asian suureen valiokuntaan, olisi toisessa käsittelyssä käsittelyn pohjana suuren valiokunnan mietintö, joka tällöin esiteltäisiin. Sen pöydällepanoa koskevat säännökset 65 §:n 2 momentissa jäisivät asiallisesti ennalleen.

Käsittelyn pohjana olevan mietinnön esittelyn ja mahdollisen pöydällepanon jälkeen asian toinen käsittely etenisi nykyiseen tapaan.

Lakiehdotuksen toinen käsittely julistettaisiin päättyneeksi, jos käsittelyn pohjana oleva erikoisvaliokunnan tai suuren valiokunnan mietintö hyväksytään kaikin osin. Muussa tapauksessa lakiehdotus lähetettäisiin eduskunnan toisessa käsittelyssä hyväksymän sisällön mukaisena suureen valiokuntaan. Sen tehtävät olisivat tässä vaiheessa nykyisen kaltaiset. Suuren valiokunnan antaman mietinnön pohjalta lakiehdotusta käsiteltäisiin nykyisen jatkettuna toisen käsittelyn tapaan.

Pykälän 4 momenttia on muutettu teknisesti.

Voimaantulosäännös. Ehdotukseen sisältyy tavanomainen voimaantulosäännös. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että se, mitä pankkivaliokunnasta muualla lainsäädännössä on säädetty, koskee tämän lain voimaan tultua sitä lain 50 §:ssä tarkoitettua valiokuntaa, jonka tehtäväksi pankkivaliokunnalle tähän asti kuuluneet tehtävät eduskunnan työjärjestyksessä säädetään. Pankkivaliokunnasta on säädetty muun muassa Suomen Pankin ohjesäännön 17 §:n 12 kohdassa (142/52).

1.2. Edustajanpalkkiosta annettu laki

4 §. Pykälän 1 ja 2 momentti ehdotetaan muutettaviksi valtiopäiväjärjestyksen 16 ja 43 §:n muutosta vastaavasti.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Tässä esityksessä tarkoitettuja lainmuutoksia koskevat tarkemmat säännökset annettaisiin eduskunnan työjärjestyksessä ja eduskunnan vaalisäännössä, joiden muuttamisesta eduskunnan puhemiesneuvosto antaa erillisen ehdotuksen. Lähempiä säännöksiä ja määräyksiä annettaisiin lisäksi myöhemmin suuren valiokunnan työjärjestyksessä ja valiokuntia koskevissa ohjeissa.

3. Säättämisyjärjestys

Ehdotus laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen

67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Esitykseen sisältyvä toinen lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 70 §:ssä säädetyllä tavalla.

4. Voimaantulo

Tarkoituksena on, että uudistetut säännökset olisivat sovellettavina vuonna 1991 toimitettavissa kansanedustajain vaaleissa valittavan eduskunnan toimikauden alussa. Tämän vuoksi on tarkoituksenmukaista, että ehdotetut lait tulisivat voimaan tätä ennen vuoden 1991 alkupuolella.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta

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

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

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

lisätään 52 §:ään uusi 4 momentti ja lakiin uusi 53 a § seuraavasti:

16 §

Sanotussa laissa on myös määrättävä sen palkkion perusteet, joka valtiopäivien keskeydyttyä ja eduskunnan lopetettua istuntonsa maksetaan erikoisvaliokuntien ja palkkavaltuuskunnan jäsenille sekä niille edustajille, joiden tehtävänä on eduskunnan vastausten ja kirjelmien sekä valtiopäiväpäätöksen tarkistaminen.

36 §

Valtioneuvoston tiedonannon ja ilmoituksen käsittelyä ei jatketa seuraavilla valtiopäivillä. Myöskään valtioneuvoston selonteon käsittelyä ei jatketa seuraavilla valtiopäivillä, ellei eduskunta toisin päättää.

40 §

Vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä on seitsemän päivän kuluessa niiden avaamisesta asetettava perustuslakivaliokunta, lakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta ja valtiovarainvaliokunta sekä muut pysyvät erikoisvaliokunnat, joista säädetään eduskunnan työjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnassa, lakivaliokunnassa ja ulkoasiainvaliokunnassa on vähintään seitsemäntoista jäsentä, valtiovarainvaliokunnassa vähintään kaksikymmentäyksi jäsentä ja muussa pysyvässä erikoisvaliokunnassa vähintään yksitoista jäsentä. Pysyvässä valiokunnassa on lisäksi oltava varajäseniä vähintään neljäsosa jäsenten määrästä.

Eduskunta voi asettaa tilapäisen erikoisvaliokunnan valmistelemaan erityistä asiaa. Tilapäiseen valiokuntaan on valittava vähintään

yksitoista jäsentä sekä varajäseniä vähintään neljäsosa jäsenten määrästä.

Jos erikoisvaliokunta havaitsee tarpeelliseksi lisätä valiokunnan jäsenten tai varajäsenten määrää, tulee sen tehdä siitä esitys eduskunnalle.

42 §

Vaalikauden ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä on seitsemän päivän kuluessa niiden avaamisesta asetettava suuri valiokunta. Valiokunnassa on vähintään kaksikymmentäviisi jäsentä ja varajäseniä vähintään kolmasosa jäsenten määrästä. Suuren valiokunnan jäsenten vaalista ja toimikaudesta on voimassa, mitä pysyvän erikoisvaliokunnan jäsenten vaalista ja toimikaudesta on säädetty.

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.

Muu erikoisvaliokunta kokoontuu valtiopäivien keskeydyttyä valiokunnan puheenjohtajan aloitteesta tai jos vähintään kolmasosa valiokunnan jäsenistä pyytää sitä kirjallisesti puheenjohtajalta.

50 §

Suomen Pankin hallintoa ja tilaa, pankkivaltuusmiesten ja pankin johtokunnan toimintaa sekä eduskunnan vastattavana olevien rahastojen tilaa ja hoitoa tutkii se pysyvä erikoisvaliokunta, jolle nämä tehtävät säädetään eduskunnan työjärjestyksessä. Valiokunnan tulee antaa tästä mietintö eduskunnalle.

Valiokunnan on tehtävä tarpeelliset ehdotukset Suomen Pankin ohjesäännön ja pankkivaltuusmiesten johtosäännön säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta ja muiden Suomen Pankkia koskevien määräysten antamisesta sekä valmistella kaikki näitä asioita koskevat hallituksen esitykset ja muut ehdotukset. Päätöstä Suomen Pankin voittovarojen käyttämisestä ei saa tehdä, ennen kuin valiokunta on antanut asiasta lausunnon.

52 §

Valiokunta voi määrätä kokouksensa julkiseksi siltä osin kuin valiokunta hankkii tietoja asiasta, jota se käsittelee valmistelevasti.

53 §

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

Asianomaisen ministeriön tulee antaa erikoisvaliokunnalle sen pyytämä selvitys kysymyksestä, joka kuuluu valiokunnan toimialaan. Selvityksen johdosta valiokunta voi tarvittaessa antaa ministeriölle lausunnon.

Jos asiakirjoja tai tietoja taikka selvitystä ei voida antaa, on syy siihen valiokunnalle ilmoitettava.

53 a §

Erikoisvaliokunnalla on mietinnössään oikeus ehdottaa muutoksia käsittelemäänsä lainsäädäntöaloitteeseen, jollei tämän lain muista säännöksistä muuta johdu. Muutosten tulee pysyä lainsäädäntöaloitteesta ilmenevän tarkoituksen rajoissa.

57 §

Käsiteltäessä valtion tulo- ja menoarviota, valtioneuvoston tiedonantoa, ilmoitusta tai selontekoa sekä välikysymystä samoin kuin muuta merkitykseltään huomattavaa asiaa edustajille voidaan kuitenkin myöntää puheenvuorot 1 momentin säännöksestä poiketen siinä järjestyksessä kuin siitä on eduskunnan työjärjestyksessä säädetty. Tällöinkin on voimassa, mitä 59 ja 60 §:ssä on puheenvuorojen myöntämisestä säädetty.

65 §

Erikoisvaliokunnan mietintö on, kun se ensi kerran esitellään, pantava pöydälle. Esiteltäessä mietintö seuraavan kerran ensimmäiseen käsittelyyn on se keskustelun jälkeen tai ilman

keskustelua vielä pantava pöydälle, jos kaksi jäsentä sitä pyytää, mutta kun asia ensimmäisessä käsittelyssä tapahtuneen pöydällepanon jälkeen tulee siinä uudelleen esille, ei sitä enää voida panna pöydälle.

Mitä 1 momentissa on säädetty, ei koske toista käsittelyä. Suuren valiokunnan mietintö on kuitenkin sitä ensi kerran esiteltäessä pantava pöydälle, jos kaksi edustajaa sitä pyytää.

66 §

Jos erikoisvaliokunnan mietintö koskee lakiehdotuksen hyväksymistä tai hylkäämistä, on asia eduskunnan täysistunnossa otettava kolmen eri käsittelyn alaiseksi.

Ensimmäisessä käsittelyssä esitellään erikoisvaliokunnan mietintö ja annetaan eduskunnan jäsenille tilaisuus lausua käsityksensä asiasta. Kun keskustelu asiasta on julistettu päättyneeksi, eduskunta voi lähettää asian, siitä muuta päätöstä tekemättä, suureen valiokuntaan, jonka tulee mietinnössään tehdä ne ehdotukset, joihin valiokunta katsoo olevan aihetta.

Toisessa käsittelyssä esitellään erikoisvaliokunnan mietintö uudelleen tai suuren valiokun-

nan mietintö, milloin se on asiasta annettu, ja eduskunta ryhtyy lakiehdotusta tutkimaan ja tekee päätöksen kustakin sen eri kohdasta. Jos valiokunnan ehdotus kaikin puolin hyväksytään, julistetaan toinen käsittely päättyneeksi. Muussa tapauksessa lähetetään lakiehdotus samuudoltaan sellaisena kuin se eduskunnan päätöksellä on hyväksytty suureen valiokuntaan, joka voi puoltaa ehdotusta sellaisenaan tai muutettuna taikka esittää sen hylättäväksi. Jos suuri valiokunta on ehdottanut muutoksia, päättää eduskunta niiden hyväksymisestä tai hylkäämisestä, minkä jälkeen asian toinen käsittely julistetaan päättyneeksi.

Jos valiokunnan mietintö sisältää lakiehdotuksen, ei toisessa käsittelyssä saa tehdä ehdotusta lakiehdotuksen hylkäämisestä.

— — — — —

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 19 .

Mitä muualla on säädetty pankkivaliokunnasta, koskee tämän lain voimaan tultua lain 50 §:ssä tarkoitettua valiokuntaa.

2.

Laki

edustajanpalkkiosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 70 §:ssä säädetyllä tavalla,

muutetaan edustajanpalkkiosta 30 päivänä huhtikuuta 1947 annetun lain (328/47) 4 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat 18 päivänä maaliskuuta 1983 annetussa laissa (281/83), seuraavasti:

4 §

Erikoisvaliokunnan tai kansliatoimikunnan jäsen, joka on ottanut osaa valiokunnan tai toimikunnan kokoukseen valtiopäivien keskeydyttyä tai eduskunnan lopetettua istuntonsa,

saa vuotuisen palkkionsa lisäksi palkkion siltä ajalta, minkä valiokunnan tai toimikunnan työ on kestänyt ja minkä hän on käyttänyt sitä varten tehtäviin matkoihin. Palkkio on tällöin puolet 1 §:ssä säädetyistä päiväpalkkiosta.

Saman palkkion saavat valtiopäiväjärjestyksen 42 a §:ssä tarkoitetut tarkistajat valtiopäivien keskeydyttyä tai eduskunnan lopetettua istuntonsa suorittamaansa työhön ja sitä varten tekemiinsä matkoihin käyttämältään ajalta. Vaalikauden päätyttyä on tarkistajien palkkio

siltä ajalta, jolta he 2 §:n mukaisesti eivät saa palkkiota, 1 §:ssä säädetty päiväpalkkio.

— — — — —
Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 19 .

Helsingissä 15 päivänä kesäkuuta 1990

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

Oikeusministeri *Tarja Halonen*

1.

Laki**valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta**

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

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

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

lisätään 52 §:ään uusi 4 momentti ja lakiin uusi 53 a § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

16 §

Sanotussa laissa on myös määrättävä sen palkkion perusteet, joka valtiopäivien keskeydyttyä ja niiden päätyttyä on tuleva valtiovarainvaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan ja palkkavaltuuskunnan jäsenille sekä niille edustajille, joiden tehtävänä on eduskunnasta menevien kirjelmien ja valtiopäiväpäätöksen tarkistaminen.

Sanotussa laissa on myös määrättävä sen palkkion perusteet, joka valtiopäivien keskeydyttyä ja *eduskunnan lopetettua istuntonsa maksetaan erikoisvaliokuntien* ja palkkavaltuuskunnan jäsenille sekä niille edustajille, joiden tehtävänä on *eduskunnan vastausten* ja kirjelmien *sekä* valtiopäiväpäätöksen tarkistaminen.

36 §

Edellä mainittujen asioiden käsittelyä alkoon seuraavilla valtiopäivillä jatkettako.

Valtioneuvoston tiedonannon ja ilmoituksen käsittelyä ei jatketa seuraavilla valtiopäivillä. *Myöskään valtioneuvoston selonteon käsittelyä ei jatketa* seuraavilla valtiopäivillä, *ellei eduskunta toisin päättä.*

40 §

Vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä on seitsemän päivän kuluessa niiden avaamisesta asetettava perustuslakivaliokunta, lakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta, valtiovarainvaliokunta *ja pankkivaliokunta* sekä muut pysyvät valiokunnat, joista säädetään eduskunnan työjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnassa, lakivaliokunnassa ja ulkoasiainvaliokunnassa on vähintään

40 §

Vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä on seitsemän päivän kuluessa niiden avaamisesta asetettava perustuslakivaliokunta, lakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta *ja* valtiovarainvaliokunta *sekä* muut pysyvät *erikoisvaliokunnat*, joista säädetään eduskunnan työjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnassa, lakivaliokunnassa ja ulkoasiainvaliokunnassa on vähintään

Voimassa oleva laki

seitsemäntoista jäsentä, valtiovarainvaliokunnassa vähintään kaksikymmentäyksi jäsentä sekä pankkivaliokunnassa ja muussa pysyvässä valiokunnassa vähintään yksitoista jäsentä. Pysyvässä valiokunnassa on lisäksi oltava varajäseniä vähintään neljäsosa jäsenten määrästä.

Eduskunta voi asettaa tilapäisen valiokunnan valmistelemaan erityistä asiaa. Tilapäiseen valiokuntaan on valittava vähintään yksitoista jäsentä sekä varajäseniä vähintään neljäsosa jäsenten määrästä.

Jos valiokunta havaitsee tarpeelliseksi lisätä valiokunnan jäsenten tai varajäsenten lukua, tulee sen tehdä siitä esitys eduskunnalle.

42 §

Vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä on seitsemän päivän kuluessa niiden avaamisesta asetettava suuri valiokunta. Valiokunnassa on vähintään neljäkymmentäviisi jäsentä ja varajäseniä vähintään kolmasosa jäsenten määrästä. Suuren valiokunnan jäsenten vaalista ja toimikaudesta on voimassa, mitä valitsijamiesten vaalista ja toimikaudesta on säädetty.

43 §

Sen estämättä, että valtiopäivät on keskeytetty tai eduskunnan työ on julistettu päättyneeksi taikka eduskunta on hajaantunut, ulkoasiainvaliokunta kokoontuu hallituksen pyynnöstä tai jos vähintään kolmasosa valiokunnan jäsenistä pyytää sitä kirjallisesti puheenjohtajalta.

Muu erikoisvaliokunta voi toimia valtiopäivien keskeydyttyä, milloin eduskunta niin päättää.

50 §

Pankkivaliokunnan tulee tutkia Suomen Pankin hallinto ja tila sekä pankkivaltuusmiesten ja pankin johtokunnan toiminta ynnä eduskunnan vastattavana olevien rahastojen tila ja hoito sekä antaa tästä kertomukset eduskunnalle.

Valiokunnan on tehtävä tarpeelliset ehdotukset Suomen Pankin ohjesäännön ja pankki-

Ehdotus

seitsemäntoista jäsentä, valtiovarainvaliokunnassa vähintään kaksikymmentäyksi jäsentä ja muussa pysyvässä erikoisvaliokunnassa vähintään yksitoista jäsentä. Pysyvässä valiokunnassa on lisäksi oltava varajäseniä vähintään neljäsosa jäsenten määrästä.

Eduskunta voi asettaa tilapäisen erikoisvaliokunnan valmistelemaan erityistä asiaa. Tilapäiseen valiokuntaan on valittava vähintään yksitoista jäsentä sekä varajäseniä vähintään neljäsosa jäsenten määrästä.

Jos erikoisvaliokunta havaitsee tarpeelliseksi lisätä valiokunnan jäsenten tai varajäsenten määrää, tulee sen tehdä siitä esitys eduskunnalle.

42 §

Vaalikauden ensimmäisillä varsinaisilla valtiopäivillä on seitsemän päivän kuluessa niiden avaamisesta asetettava suuri valiokunta. Valiokunnassa on vähintään kaksikymmentäviisi jäsentä ja varajäseniä vähintään kolmasosa jäsenten määrästä. Suuren valiokunnan jäsenten vaalista ja toimikaudesta on voimassa, mitä pysyvän erikoisvaliokunnan jäsenten vaalista ja toimikaudesta on säädetty.

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.

Muu erikoisvaliokunta kokoontuu valtiopäivien keskeydyttyä valiokunnan puheenjohtajan aloitteesta tai jos vähintään kolmasosa valiokunnan jäsenistä pyytää sitä kirjallisesti puheenjohtajalta.

50 §

Suomen Pankin hallintoa ja tilaa, pankkivaltuusmiesten ja pankin johtokunnan toimintaa sekä eduskunnan vastattavana olevien rahastojen tilaa ja hoitoa tutkii se pysyvä erikoisvaliokunta, jolle nämä tehtävät säädetään eduskunnan työjärjestyksessä. Valiokunnan tulee antaa tästä mietintö eduskunnalle.

Valiokunnan on tehtävä tarpeelliset ehdotukset Suomen Pankin ohjesäännön ja pankki-

Voimassa oleva laki

valtuusmiesten johtosäännön säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta ynnä muiden Suomen Pankkia koskevien määräysten antamisesta sekä valmistella kaikki näitä asioita koskevat hallituksen esitykset ja muut ehdotukset. Älköön päätöstä tehdä Suomen Pankin voittovarojen käyttämisestä, ennenkuin pankkivaliokunta on antanut asiasta lausunnon.

Ehdotus

valtuusmiesten johtosäännön säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta ja muiden Suomen Pankkia koskevien määräysten antamisesta sekä valmistella kaikki näitä asioita koskevat hallituksen esitykset ja muut ehdotukset. *Päätöstä Suomen Pankin voittovarojen käyttämisestä ei saa tehdä, ennen kuin valiokunta on antanut asiasta lausunnon.*

52 §

Valiokunta voi määrätä kokouksensa julkiseksi siltä osin kuin valiokunta hankkii tietoja asiasta, jota se käsittelee valmistelevasti.

53 §

Jos valiokunta katsoo tarvitsevansa saada joltakulta viranomaiselta tai sellaisesta yleisestä laitoksesta, joka ei ole eduskunnan hallinnon alainen, nähdäkseen virkatoimissa kertyneitä asiakirjoja taikka saada suullisia tai kirjallisia tietoja viranomaiselta tai sellaisesta laitoksesta, ryhtyköön pääministeri tai asianomainen ministeri valiokunnan pyynnöstä sellaiseen toimeen, että vaaditut asiakirjat tai tiedot viipymättä annetaan valiokunnalle. *Jos niitä ei voida antaa, on syy siihen valiokunnalle ilmoitettava.*

53 §

Jos valiokunnan tarvitsee jonkin asian valmistelua varten saada nähtäväkseen virkatoimissa kertyneitä asiakirjoja joltain viranomaiselta tai sellaiselta yleiseltä laitoksesta, 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.

Asianomaisen ministeriön tulee antaa erikoisvaliokunnalle sen pyytämä selvitys kysymyksestä, joka kuuluu valiokunnan toimialaan. Selvityksen johdosta valiokunta voi tarvittaessa antaa ministeriölle lausunnon.

Jos asiakirjoja tai tietoja taikka selvitystä ei voida antaa, on syy siihen valiokunnalle ilmoitettava.

53 a §

Erikoisvaliokunnalla on mietinnössään oikeus ehdottaa muutoksia käsittelemäänsä lainsäädäntöaloitteeseen, jollei tämän lain muista säännöksistä muuta johdu. Muutosten tulee pysyä lainsäädäntöaloitteesta ilmenevän tarkoituksen rajoissa.

57 §

Käsiteltäessä valtion tulo- ja menoarviota, valtioneuvoston tiedonantoa, ilmoitusta ja selontekoa sekä välikysymystä edustajille voidaan kuitenkin myöntää puheenvuorot 1 momentin säännöksestä poiketen siinä järjestyk-

Käsiteltäessä valtion tulo- ja menoarviota, valtioneuvoston tiedonantoa, ilmoitusta tai selontekoa sekä välikysymystä *samoin kuin muuta merkitykseltään huomattavaa asiaa* edustajille voidaan kuitenkin myöntää puheenvuorot

Voimassa oleva laki

sessä kuin siitä on eduskunnan työjärjestyksessä säädetty. Tällöinkin on voimassa, mitä 59 ja 60 §:ssä on puheenvuorojen myöntämisestä säädetty.

65 §

Valiokunnan mietintö on, kun se ensi kerran esitellään, pantava pöydälle. Seuraavalla kerralla esiteltäessä on se, keskusteltua tai keskustelutta, vielä pöydälle pantava, jos kaksi jäsentä tai useammat sitä pyytävät, mutta kun asia kolmannen kerran tulee esille, älköön sitä enää pöydälle pantako.

Mitä edellisessä momentissa on säädetty, ei koske suuren valiokunnan mietintöä, joka kuitenkin, kun se ensi kerran esitellään, pöydälle pantakoon, jos kaksi edustajaa tai useammat sitä pyytävät.

66 §

Jos valiokunnan mietintö koskee lakiehdotuksen hyväksymistä tai hylkäämistä, on asia eduskunnan täysistunnossa otettava kolmen eri käsittelyn alaiseksi.

Ensimmäisessä käsittelyssä esitellään valiokunnan mietintö ja annetaan eduskunnan jäsenille tilaisuus lausua mielensä asiasta. Sittenkin keskustelu on julistettu päättyneeksi, lähetetään kysymys, päätöstä itse asiasta tekemättä, suureen valiokuntaan, jonka tulee siitä antaa lausunto ja tehdä ne ehdotukset, joihin valiokunta katsoo aiheutta olevan.

Toisessa käsittelyssä esitellään suuren valiokunnan mietintö, ja eduskunta ryhtyy lakiehdotusta tutkimaan ja tekee päätöksen kustakin sen eri kohdasta. Jos suuren valiokunnan ehdotus kaikin puolin hyväksytään, julistetaan toinen käsittely päättyneeksi. Ellei suuren valiokunnan ehdotusta muuttamattomana hyväksytty, lähetetään lakiehdotus, sanamuodoltaan semmoisena kuin se eduskunnan päätöksellä on hyväksytty, takaisin suureen valiokuntaan, jonka tulee puoltaa ehdotusta semmoisenaan tai muutettuna taikka esittää se hylättäväksi. Jos suuri valiokunta on ehdottanut muutoksia, päättää eduskunta niiden hyväksymisestä tai hylkäämisestä, jonka jälkeen asian toinen käsittely julistetaan päättyneeksi.

Ehdotus

1 momentin säännöksestä poiketen siinä järjestyksessä kuin siitä on eduskunnan työjärjestyksessä säädetty. Tällöinkin on voimassa, mitä 59 ja 60 §:ssä on puheenvuorojen myöntämisestä säädetty.

65 §

Erikoisvaliokunnan mietintö on, kun se ensi kerran esitellään, pantava pöydälle. *Esiteltäessä mietintö seuraavan kerran ensimmäiseen käsittelyyn on se keskustelun jälkeen tai ilman keskustelua vielä pantava pöydälle*, jos kaksi jäsentä sitä pyytää, mutta kun asia ensimmäisessä käsittelyssä tapahtuneen pöydällepanon jälkeen tulee siinä uudelleen esille, ei sitä enää voida panna pöydälle.

Mitä 1 momentissa on säädetty, ei koske toista käsittelyä. *Suuren valiokunnan mietintö on kuitenkin sitä ensi kerran esiteltäessä pantava pöydälle*, jos kaksi edustajaa sitä pyytää.

66 §

Jos *erikoisvaliokunnan* mietintö koskee lakiehdotuksen hyväksymistä tai hylkäämistä, on asia eduskunnan täysistunnossa otettava kolmen eri käsittelyn alaiseksi.

Ensimmäisessä käsittelyssä esitellään *erikoisvaliokunnan* mietintö ja annetaan eduskunnan jäsenille tilaisuus lausua *käsityksensä* asiasta. Kun keskustelu asiasta on julistettu päättyneeksi, *eduskunta voi lähettää asian, siitä muuta päätöstä tekemättä*, suureen valiokuntaan, jonka tulee *mietinnössään* tehdä ne ehdotukset, joihin valiokunta katsoo *olevan aiheutta*.

Toisessa käsittelyssä esitellään *erikoisvaliokunnan mietintö uudelleen tai* suuren valiokunnan mietintö, *milloin se on asiasta annettu*, ja eduskunta ryhtyy lakiehdotusta tutkimaan ja tekee päätöksen kustakin sen eri kohdasta. Jos valiokunnan ehdotus kaikin puolin hyväksytään, julistetaan toinen käsittely päättyneeksi. *Muussa tapauksessa* lähetetään lakiehdotus sanamuodoltaan *sellaisena* kuin se eduskunnan päätöksellä on hyväksytty suureen valiokuntaan, *joka voi puoltaa ehdotusta sellaisenaan tai* muutettuna taikka esittää *sen* hylättäväksi. Jos suuri valiokunta on ehdottanut muutoksia, päättää eduskunta niiden hyväksymisestä tai hylkäämisestä, *minkä* jälkeen asian toinen käsittely julistetaan päättyneeksi.

Voimassa oleva laki

Jos *suuren* valiokunnan mietintö sisältää lakiehdotuksen, älköön toisessa käsittelyssä tehtävä ehdotusta *koko* lakiehdotuksen hylkäämisestä.

Ehdotus

Jos valiokunnan mietintö sisältää lakiehdotuksen, *ei* toisessa käsittelyssä *saa tehdä* ehdotusta lakiehdotuksen hylkäämisestä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 19 .

Mitä muualla on säädetty pankkivaliokunnasta, koskee tämän lain voimaan tultua lain 50 §:ssä tarkoitettua valiokuntaa.

2.

Laki**edustajanpalkkiosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 70 §:ssä säädetyllä tavalla,

muutetaan edustajanpalkkiosta 30 päivänä huhtikuuta 1947 annetun lain (328/47) 4 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat 18 päivänä maaliskuuta 1983 annetussa laissa (281/83), seuraavasti:

Voimassa oleva laki

4 §

Ulkoasiainvaliokunnan tai valtiovarainvaliokunnan taikka kansliatoimikunnan jäsen, joka on ottanut osaa valiokunnan tai toimikunnan kokoukseen valtiopäivien keskeydyttyä tai eduskunnan työn tultua julistetuksi päättyneeksi taikka eduskunnan hajaannuttua, saa vuotuisen palkkionsa lisäksi palkkion siltä ajalta, minkä valiokunnan tai toimikunnan työ on kestänyt ja minkä hän on käyttänyt sitä varten tehtäviin matkoihin. Palkkio on tällöin puolet 1 §:ssä säädetyistä päiväpalkkiosta.

Saman palkkion saavat valtiopäiväjärjestyksen 42 a §:ssä mainitut tarkistajat *heidän* valtiopäivien keskeydyttyä tai muuna kuin valtiopäivien koollaoloaikana suorittamaansa työhön ja sitä varten tekemiinsä matkoihin käyttämältään ajalta. Vaalikauden päätyttyä on tarkistajien palkkio siltä ajalta, jolta he 2 §:n mukaisesti eivät saa palkkiota, 1 §:ssä säädetty päiväpalkkio.

Ehdotus

4 §

Erikoisvaliokunnan tai kansliatoimikunnan jäsen, joka on ottanut osaa valiokunnan tai toimikunnan kokoukseen valtiopäivien keskeydyttyä tai *eduskunnan lopetettua istuntonsa*, saa vuotuisen palkkionsa lisäksi palkkion siltä ajalta, minkä valiokunnan tai toimikunnan työ on kestänyt ja minkä hän on käyttänyt sitä varten tehtäviin matkoihin. Palkkio on tällöin puolet 1 §:ssä säädetyistä päiväpalkkiosta.

Saman palkkion saavat valtiopäiväjärjestyksen 42 a §:ssä *tarkoitettut* tarkistajat valtiopäivien keskeydyttyä tai *eduskunnan lopetettua istuntonsa* suorittamaansa työhön ja sitä varten tekemiinsä matkoihin käyttämältään ajalta. Vaalikauden päätyttyä on tarkistajien palkkio siltä ajalta, jolta he 2 §:n mukaisesti eivät saa palkkiota, 1 §:ssä säädetty päiväpalkkio.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 19 .

Eräiden maiden valiokuntalaitoksia koskeva oikeusvertaileva katsaus

1. Yleistä

Valtiopäivien valiokuntalaitos on keskeinen tekijä edustuksellisen demokratian päätöksen-tekijärjestelmässä. Valiokunnat muodostavat käytännössä eri kansanedustuslaitosten toiminnallisen osan valmistelemalla valtiopäivien päätettäviksi tulevia asioita ja harjoittamalla etenkin toimeenpanovaltaan kohdistuvaa valvontaa. Tehokas ja tuloksellinen valiokuntatyö saattaa parantaa valtiopäivien työskentelyedellytyksiä ainakin kahdessa mielessä. Ensinnäkin sen voidaan odottaa korostavan parlamentarismin periaatetta vahvistamalla valtiopäivien edellytyksiä hallitukseen ja yksittäisiin ministeriöihin kohdistuvan poliittisen — ja samalla myös juridisen — vastuunalaisuuden toteuttamiseksi. Toiseksi toimiva valiokuntalaitos luo edellytykset vallanjakoperiaatteen pohjalle rakentuvan lainsäädäntöelimen työskentelylle siten, että se nostaa valtiopäivien valmiutta muista valtiiovallan ilmenemismuodoista itsenäiseen normintaan.

Oikeusministeriön toimeksiannosta laadittiin eräiden maiden valiokuntalaitoksia koskeva oikeusvertaileva selvitys.¹ Tarkoituksena oli saada valaistusta siihen, miten valiokuntalaitos on järjestetty sekä minkälaisia kehityssuuntia viimeisten 15 vuoden aikana on ollut nähtävissä. Tarkasteltaviksi otettiin seuraavat kysymykset:

- valiokuntakokousten järjestäminen istuntopausien ulkopuolella;
- keskeneräisten asioiden käsittelyn jatkuminen;
- valiokuntakokousten julkisuus;
- valiokuntien oikeus saada asiakirjoja, tietoja ja selvityksiä;
- valiokuntien oikeus tehdä muutoksia käsittelemisensä esityksiin;
- valiokuntien oikeus antaa lausuntoja; ja
- valiokuntien ministeriövastaavuus.

1/ Ks. Markku Suksi: Valtiopäivien valiokuntalaitoksista — vertaileva katsaus. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/1990. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1990.

Selvitys kohdistui Suomen lisäksi 22:een lähinnä länsimaisiin demokratioihin lukeutuvaan valtioon. *Yleisvertailuun*, jonka pääasiallisimpana aineistona käytettiin Inter-Parliamentary Unionin kokoamaa teosta ”Parliaments of the World” (1986), otettiin seuraavat maat:

- *Pohjoismaista* Ruotsi, Norja ja Tanska;
- eräät *romaanis-germaanisen* oikeusryhmän maat (Saksan liittotasavalta, Ranska, Itävalta, Sveitsi, Hollanti, Belgia, Luxemburg, Liechtenstein, Italia, Kreikka, Espanja ja Portugalili);

- *anglo-amerikkalaisista* maista Iso-Britannia, Irlanti, Yhdysvallat, Kanada, Australia ja Uusi Seelanti; sekä

- *Itä- ja Keski-Euroopan* maista Unkari.

Vuosia 1976—1986 koskevan *kehitysvertailun* kohteeksi valittiin 13 maata, joiden valtiopäiville lähetettiin valiokuntalaitosta koskeva kysely. Nämä valtiot ovat: Ruotsi, Norja, Tanska, Saksan Liittotasavalta, Ranska, Itävalta, Sveitsi, Hollanti, Belgia, Iso-Britannia, Irlanti, Yhdysvallat ja Unkari.

Vaikka eri maiden valiokuntalaitokset näyttävätkin olevan varsin muuttumattomia, voidaan mainita, että eräissä maissa on parhailaan käynnissä hankkeita valtiopäivien toiminnan perusedellytysten parantamiseksi, esimerkiksi Norjassa ministeriövastaavuutta parantamalla ja Sveitsissä valtiopäivätyöskentelyä järjestelemällä.

Yleisesti ottaen voitaneen todeta, että anglo-amerikkalaiset valiokuntalaitokset erottuvat jossain määrin omaksi ryhmäkseen todistajien kuulemisen ja kuulustelemisen sekä valiokuntakokousten julkisuuden suhteen. Pohjoismaat kuuluvat näiden toimintamuotojen kohdalla lähinnä vastakkaiseen ryhmittymään, sillä todistajien kuuleminen tai kokousten julkisuus ei viime vuosiin asti ole pääsääntöisesti ollut mahdollista. Ruotsin valiokuntalaitosta uudistettiin 1980-luvun lopulla siten, että julkiset kuulemiset ja kokoukset tulivat mahdollisiksi, mutta Norjassa vastaavanlainen ehdotus hylättiin. Tietystä staattisuudesta huolimatta on eri

maiden valiokuntalaitosten uudistaminen 1970- ja 1980-luvuilla painottunut todistajien kuulemisen ja kuulustelemisen, hallintovirkamiesten kuulemisen ja kuulustelemisen sekä valiokuntakokousten julkisuuden suuntaan.

2. Valiokuntakokousten järjestäminen istuntokausien ulkopuolella

Yleisvertailu osoitti, että suurimmalla osalla eri maiden valiokuntalaitoksista on mahdollisuus kokousten järjestämiseen myös istuntokausien ulkopuolella. Lisäksi 13 maata käsittävän kehitysvertailun perusteella näytti siltä kuin istuntokausien ulkopuolella kokoontuminen olisi ollut mahdollista jo pitkän aikaa, sillä tätä ei tarkastelujakson aikana ollut lainkaan kehitetty. Ainakin Ruotsissa, Tanskassa, Sveitsissä, Hollannissa, Belgiassa, Irlannissa ja Unkarissa valiokuntien puheenjohtajilla on yleinen oikeus kutsua valiokunta koolle myös istuntokausien ulkopuolella. Tämä lienee tilanne myös Yhdysvalloissa. Norjassa tällaiseen kokoukseen tarvitaan puhemiehistön lupa, Saksan Liittotasavallassa puhemiehistön hyväksyntä valiokunnan yksimieliselle kokoontumis päätökselle ja Itävallassa valtiopäivien täysistunnon päätös.

Eräissä maissa valiokuntakokous voidaan kutsua kokoon ulkopuolisen tahon pyynnöstä. Näin on esimerkiksi Ruotsissa, jossa puhemies kutsuu kokoon finanssi- tai verovaliokunnan kokouksen, mikäli maan hallitus sitä pyytää, ja Saksan Liittotasavallassa, jossa jonkin puolueen eduskuntaryhmä tai vähintään 26 kansanedustajaa voi sitä vaatia.

Eri maiden valtiopäiväedustajat nauttinevat jatkuvaa kuukausikorvausta, joten mitään eri palkkiota ei istuntokausien ulkopuolisista kokouksista yleensä makseta, vaan Norjan tapaan ne oikeuttanevat valiokuntien jäsenet perusteiltaan samanlaiseen tuloon kuin istuntokausien aikana. Ruotsissa ne kuitenkin oikeuttavat päivärahaan. Tällaisten ylimääräisten kokousten aikana valiokunnilla on tavallisesti käytettävissään samat palvelut kuin istuntokausien ajanakin, esimerkiksi avustavan henkilökunnan ja työtilojen muodossa.

3. Keskeneräisten asioiden käsittelyn jatkuminen

Edellisellä istuntokaudella keskeneräisiksi jääneiden asioiden käsittelyn mahdollinen jat-

kuminen seuraavalla istuntokaudella eli yleensä noin vuoden pituisella valtiopäiväjaksolla osoittaa varsin selvän jakautuman. Jatkumattomuusperiaatetta noudattavissa maissa (Tanska, Iso-Britannia) keskeneräisen asian siirtyminen seuraavalle istuntokaudelle (seuraaville valtiopäiville) ei pääsääntöisesti ole mahdollista, vaikka kysymyksessä olisikin kaksi istuntokautta saman vaalikauden kuluessa. Edellisellä istuntokaudella kesken jääneen asian käsittely saattaa sitä vastoin jatkua seuraavalla istuntokaudella muun muassa Ruotsissa, Norjassa, Itävallassa, Hollannissa, Belgiassa ja Irlannissa. Unkarissa voidaan kesken jäänyt lakiehdotus lähettää uudella istuntokaudella takaisin valiokuntaan, mutta tämä ei ole mahdollista hallituksen selontekojen osalta.

Vaalit aiheuttavat käsittelyn katkeamisen ainakin Saksan Liittotasavallassa ja Norjassa, joskin Norjassa niin kuin myös Ruotsissa on edellisellä vaalikaudella keskeneräisiksi jääneitä asioita mahdollisuus lähettää uudelleen valiokuntiin. Sveitsin valtiopäivät eivät toteuta minkäänlaista jatkumattomuusperiaatetta, joten keskeneräisen asian käsittely jatkuu seuraavilla valtiopäivillä. Näyttäisi siis siltä, että valiokunnissa keskeneräisiksi jääneiden asioiden siirtyminen seuraaville valtiopäiville ja niiden valiokunnille on varsin normaali ilmiö ainakin siinä määrin, kuin siirtyminen tapahtuu saman vaalikauden sisällä.

4. Valiokuntakokousten julkisuus

Yleisvertailun perusteella näyttää siltä, että useimpien valtiopäivien valiokunnat, näiden joukossa Pohjoismaat, pitävät pääsääntöisesti suljettuja kokouksia, vaikka Pohjoismaissa esiintyykin tietty tendenssi julkisempien kokousten suuntaan. Anglo-amerikkalaiset yhteiskunnat tuntuvat sitä vastoin suosivan julkisia valiokuntakokouksia. Kehitysvertailun perusteella voidaan mainita, että Hollanti ja Unkari ovat säätäneet valiokuntakokouksensa julkisiksi vuosien 1976 ja 1986 välillä. Irlanti teki samoin 1980-luvun lopulla.

Pääsääntöisesti suljettuja kokouksia pidetään Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Saksan Liittotasavallassa, Sveitsissä, Itävallassa ja Belgiassa. Eräissä edellä mainituista maista, kuten Ruotsissa, Tanskassa ja Saksan Liittotasavallassa, valiokunnat voivat erityistapauksissa järjestää julkisia kokouksia, jolloin ne lähinnä ovat julkisen kuulemisen muotoisia. Valiokun-

takokoukset ovat pääsääntöisesti julkisia Hollannissa, Irlannissa, Isossa-Britanniassa, Yhdysvalloissa ja Unkarissa, mutta valiokunnilla on tavallisesti mahdollisuus päättää kokouksen järjestämisestä suljetuin ovin esimerkiksi kansalliseen turvallisuuteen liittyvää asiaa käsitellessä.

5. Valiokuntien oikeus saada asiakirjoja, tietoja ja selvityksiä

Valiokuntien tehokkaan toiminnan kannalta on tiedonsaanti eräs keskeisimpiä tekijöitä. Yleisvertailun valossa mahdollisuus asiakirjojen saamiseen onkin eräs eri maiden valiokuntia selvimmän yhdistävä ominaisuus. Heikoimmassa asemassa tuntuisivat tämän suhteen olevan niiden maiden valiokuntalaitokset, joilla ei ole juridista oikeutta vaatia asiakirjoja tai tietoja hallintoviranomaisilta, kuten esimerkiksi Norjan, Tanskan, Saksan Liittotasavallan ja Belgian valiokunnilla. Käytäntö on kuitenkin yleensä muovautunut sellaiseksi, että valiokuntien tietojen- ja asiakirjojensaantipyyntöä noudatetaan, joskin niillä ei tällöin ole käytettävissä mitään pakkokeinoja pyyntönsä toteuttamiseksi. Esimerkiksi Tanskassa ja Saksan Liittotasavallassa mahdolliset tutkintavalikunnat tai -komissiot saanevat kuitenkin säännöllisesti valtuudet asiakirjojen ja tietojen hankkimiseen. Muiden maiden valiokunnilla on useimmiten varsin laaja asiakirjojen ja tietojensaantioikeus, ja etenkin Yhdysvaltain, Sveitsin ja Unkarin valiokunnat vaikuttavat tässä suhteessa hyvin voimakkailta.

Asiakirjat ja tiedot toimitettaneen hallituksen tai asianomaisen ministerin kautta Norjassa, Tanskassa, Saksan Liittotasavallassa, Hollannissa, Belgiassa ja Isossa-Britanniassa. Eriytyiset tutkintavalikunnat saattavat kuitenkin pyytää asiakirjansa tai tietonsa suoraan hallintoviranomaisilta. Muissa maissa (Ruotsi, Sveitsi, Itävalta, Irlanti, Yhdysvallat, Unkari) asiakirjat ja tiedot toimitettaneen suoraan ilman hallituksen tai ministerin välitystä. Asiakirjojen tai tietojen materiaalista laatua ei yleensä ole määritelty, paitsi Itävallassa, jossa materiaali rajoittunee painotuotteisiin. Sitä viranomaisjoukkoa, jolta valiokunta voi asiakirjoja tai tietoja vaatia, ei ole rajoittavasti määritelty kuin muutamissa maissa. Ruotsissa niitä ei voi vaatia kunnilta tai niin sanotuilta välillisin julkisen hallinnon yksiköiltä, eikä hallituksella ja sen ministeriöillä ole yleistä tietojenantovel-

vollisuutta muutoin kuin suhteessa niitä valvoaan perustuslakivaliokuntaan. Hollannissa valiokunnilla on oikeus saada tietoja ministereiltä, mutta ei hallintoviranomaisilta.

Valiokunnan oikeus saada selvityksiä hallintoviranomaisilta sellaisessa asiassa, joka kuuluu valiokunnan toimialaan on useimmiten yhtenevä valiokunnan asiakirjojen- ja tietojensaantioikeuden kanssa. Mikäli selvityksensaantioikeuden katsotaan kulmineituvan mahdollisuuden velvoittaa hallintoviranomainen saapumaan kuultavaksi tai kuulusteltavaksi valiokunnan kokoukseen, on tämä mahdollisuus ainakin yleisvertailun perusteella melkein kaikkien maiden valiokuntalaitoksilla. Kehitysvertailun perusteella näyttäisi lisäksi, että tämä mahdollisuus on kehittynyt vuosien 1976 ja 1986 välillä ainakin Ranskassa ja Ruotsissa. Hollannissa selvityksensaantioikeus on rajattu asianomaiseen ministeriin. Oikeus selvityksen saamiseen asianomaiselta hallintoviranomaiselta vaikuttaa vahvalta ainakin Sveitsissä, Itävallassa, Yhdysvalloissa ja Unkarissa. Yhdysvalloissa hallintoviranomaisen on äärimmäisessä tapauksessa laillisen edevastuun uhalla annettava selvitys, ja tämä tapahtunee useimmiten julkisen kuulemisen puitteissa.

6. Valiokuntien oikeus tehdä muutoksia käsittelemisiensä esityksiin

Yleisvertailun perusteella voitaneen todeta, että suurimmalla osalla valiokuntalaitoksista on oikeus tehdä vaihtoehtoisia esityksiä valtiopäivien käsiteltäväksi alkuperäisen esityksen rinnalla. Eräissä maissa valiokunnilla näyttäisi kuitenkin olevan laajempi oikeus käsiteltävän asian perusteellisempaan muokkaamiseen, kun taas joissakin maissa valiokuntien rooli rajoittunee mielipiteen toimittamiseen valtiopäiville. Ainakin Ruotsin, Saksan Liittotasavallan, Sveitsin ja Unkarin valiokunnilla on itsenäinen aloitteenteko-oikeus omaan toimialaansa liittyvissä kysymyksissä. Näiden maiden sekä Norjan, Ison-Britannian ja Yhdysvaltain valiokunnilla on oikeus ehdottaa muutoksia käsittelemänsä ehdotuksen puitteissa. Heikoin asema tässä suhteessa lienee Hollannin ja Belgian valiokunnilla.

7. Oikeus antaa lausuntoja

Eri maiden valiokunnilla ei yleensä ole oikeutta antaa lausuntoja hallintoviranomaisille.

Tämä mahdollisuus on olemassa oikeastaan vain Unkarissa. Sveitsissä valiokunnat voivat itsenäisesti antaa suosituksia hallitukselle tai ministeriöille, mutta tällaisen suosituksen antamisesta on tiedotettava valtiopäivien kamareille. Yhdysvalloissa lienee eräiden valiokuntamuotojen ja hallintoviranomaisten välille muodostunut käytäntö, joka tosiasiassa merkitsee jonkinlaista lausunnonantamisoikeutta. Muissa maissa, eli lähinnä parlamentarismia toteuttavissa järjestelmissä, mahdolliset hallintoviranomaisia koskevat huomautukset toimitettaneen valiokuntamietinnöissä valtiopäiville.

8. Ministeriövastaavuus

Yleisvertailun perusteella voitaneen todeta, että noin puolet tarkastelluista maista toteutti valiokuntalaitoksessaan ministeriövastaavuut-

ta. Kehitysverailun pohjalta näyttäisi siltä, että ainoastaan Unkarin valiokuntalaitosta olisi kehitetty ministeriövastaavuuden suuntaan vuosien 1976 ja 1986 välillä. Ministeriövastaavuus toteutuu ainakin jossain muodossa Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Saksan Liittotasavallassa, Itävallassa, Hollannissa, Belgiassa, Isossa-Britanniassa, Yhdysvalloissa ja Unkarissa. Sveitsi ja Irlanti lienevät ainoita yksityiskohtaisemmassa vertailussa olleita maita, joissa ministeriövastaavuutta ei toteutettu. Ruotsissa ja Norjassa ministeriövastaavuus on hallinto-organisaation laajentumisen myötä heikentynyt, sillä valiokuntalaitos ei ole muuttunut vastaavalla tavalla. Saksan Liittotasavallassa sitä vastoin ministeriöjaon muutos aiheuttaa jokseenkin automaattisesti muutoksia valiokuntalaitokseen, minkä vuoksi Liittotasavallan valiokuntalaitos on jatkuvasti pystynyt toteuttamaan hyvää ministeriövastaavuutta.

