

Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin tehtäväksi sellaisia muutoksia, jotka ovat tarpeen Euroopan unionin (EU) jäsenyyden vuoksi. Tärkeimmät muutokset koskisivat Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) vuoksi valtiopäiväjärjestykseen lisättyjä säännöksiä. Eduskunnalle turvattaisiin samankaltainen oikeus saada tietoja ja osallistua Euroopan unionia koskevaan päätöksentekoon kuin eduskunnalla nykyisin on ETA-sopimusta koskevassa yhdentymisasioiden ennakkokäsitelyssä. Kokonaan uusia olisivat vain Eurooppa-neuvostoa ja hallitusten välisiä konferensseja koskevat säännökset.

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

Valtioneuvosto toimittaisi eduskunnan puhemiehelle viipymättä Euroopan unionin neuvostolle tehdyn ehdotuksen, jos ehdotus sisällöltään koskee eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita. Yleisin puhemiehelle ilmoitettava asia olisi komission ehdotus direktiiviksi tai asetukseksi taikka niiden muutokseksi. Asiat käsiteltäisiin suurella valiokunnassa. Ulko- ja turval-

lisuuspolitiikkaa koskevat ehdotukset käsittelevä valiokunnat antaisivat yleensä lausunnon asian käsittelevälle valiokunnalle. Suurelle valiokunnalle ja ulkoasiainvaliokunnalle ilmoitettaisiin Suomen kanta komission ehdotukseen ja kaikille valiokunnille annettaisiin niiden tarvitsemat tiedot asian käsittelyvaiheista unionissa.

Suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta voisivat antaa lausunnon asiasta. Lisäksi puhemiesneuvosto voisi päättää asian ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa, missä eduskunta ei kuitenkaan voisi tehdä päätöstä.

Valtioneuvostosta annettua lakia muutettaisiin niin, että Euroopan unionia koskevat asiat hajautettaisiin ulkoasiainministeriöstä niiden ministeriöiden käsiteltäviksi, joille asiat sisällöltään kuuluvat. Tämäkin säännös vastaa ETA-sopimusta varten luotua menettelyä. Samassa yhteydessä hajautettaisiin asianomaisiin ministeriöihin myös sellaisten valtiosopimusten käsittely, joihin ei liity ulko- tai turvallisuuspoliittisia näkökohtia. Asioiden käsittelyn hajauttamisen vastapainoksi säädettäisiin, että ulkoasiainministeriöllä olisi vastuu ministeriöiden kantojen yhteensovittamisesta.

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

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samanaikaisesti Euroopan unionin jäsenyyden kanssa.

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu		Sivu
YLEISPERUSTELUT	3	3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset ...	14
1. Johdanto	3	3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi	14
2. Nykytila	3	3.2. Keskeiset ehdotukset	14
2.1. ETA-sopimuksen vuoksi tehdyt valtio-		4. Esityksen vaikutukset	15
sääntömuutokset	3	4.1. Taloudelliset vaikutukset	15
ETA-sopimuksen mukainen päätöksente-		4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset ..	15
kojärjestelmä	3	4.3. Vaikutukset kansalaisten asemaan	15
Hallitusmuotoon tehty muutos	4	4.4. Vaikutus valtioelinten toimivaltasuhteisiin	15
Valtiopäiväjärjestykseen tehdyt muutokset	5	5. Asian valmistelu	16
Valtioneuvostoa koskeviin säädöksiin teh-		5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto	16
dyt muutokset	6	5.2. Lausunnot	16
2.2. Kansallisten parlamenttien osallistuminen		6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	17
Euroopan unionia koskevaan päätöksente-		YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	17
koon	6	1. Lakiehdotusten perustelut	17
Maastrichtin sopimukseen liittyvät julis-		1.1. Valtiopäiväjärjestys	17
tukset	6	1.2. Laki valtioneuvostosta	23
Belgia	7	2. Voimaantulo	23
Tanska	7	3. Säättämismääritys	23
Saksa	7	LAKIEHDOTUKSET	24
Kreikka	8	1. Laki valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta	24
Espanja	8	2. Laki valtioneuvostosta annetun lain 3 a §:n	
Ranska	8	muuttamisesta	25
Irlanti	9	LIITE	26
Italia	9	Rinnakkaistekstit	26
Luxemburg	9	1. Laki valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta ...	26
Alankomaat	10	2. Laki valtioneuvostosta annetun lain 3 a §:n	
Portugali	10	muuttamisesta	29
Yhdistynyt kuningaskunta	10		
2.3. Nykytilan arviointi	11		
Kokemukset ETA-asioiden eduskuntakä-			
sittelystä	11		
ETA:n ja EU:n päätöksentekojärjestelmien			
erot	12		
Euroopan talousaluetta varten luotujen			
järjestelyjen soveltuvuus EU-jäsenyyden			
aikana	13		

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Suomen, Itävallan, Norjan ja Ruotsin sekä Euroopan unionin (EU) jäsenvaltioiden kesken allekirjoitettiin Korfussa 24 päivänä kesäkuuta 1994 sopimus ensinnä mainittujen valtioiden liittymisestä Euroopan unioniin. Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyllä sopimuksella (liittymissopimus) Suomi tulee Euroopan unionin perustamissopimusten osapuoleksi ja omaksuu unionin jäsenvaltioille kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet sellaisina kuin ne ovat näiden sopimusten sekä liittymissopimukseen ja siihen kuuluvaan liittymisasiakirjaan kirjattujen ehtojen mukaan.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 14/1994 vp) hallituksen esityksestä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 135/1994 vp) 11 päivänä lokakuuta 1994 ottanut poikkeuksellisen yksityiskohtaisesti kantaa siihen, mitä valtiosääntömuutoksia Suomen jäsenyys EU:ssa edellyttää. Valiokunta katsoo, että on välttämätöntä uudistaa valtiopäiväjärjestyksen 4 a luku ja että uudistuksen tulee rakentua samoille periaatteille eduskunnan ja valtioneuvoston välisestä yhteistoiminnasta kuin voimassa oleva sääntely. Valiokunta toteaa kuitenkin, että uudistuksessa on otettava huomioon oleelliset eroavuudet ETA-järjestelyyn osallistumisen ja EU-jäsenyyden välillä. Valiokunta ilmoittaa pitävänsä perusteltuina niitä selvityksiä, joita sisältyy valtiosääntökomitea 1992:n mietintöön (komiteamietintö 1994:4) ja eduskunnan ETA-toimikunnan 29 päivänä huhtikuuta 1994 antamaan mietintöön. Valiokunta korostaa olevan välttämätöntä, että hallitus antaa asiasta esityksen eduskunnalle pikimmiten neuvoa-antavan kansanäänestyksen jälkeen, jos kansanäänestyksen tulos on myönteinen jäsenyydelle. Valiokunnan lausunnon jaksossa ”Muuta seikkoja” valiokunta viittaa mahdollisuuteensa ottaa esille kysymys Suomen edustautumisesta Eurooppa-neuvostossa silloin, kun valiokunta käsittelee edellyttämäänsä hallituksen esitystä EU-jäsenyydestä johtuvista muutoksista valtiopäiväjärjestykseen. Tämä valiokunnan lausunnon kohta on kirjoitettu niin, ettei valiokunta siinä edellytä hallitukselta lakiehdotusta edustautumiskysymyksen ratkaisemiseksi.

Hallituksen esitys koskee ensisijaisesti valtio-

päiväjärjestyksen 4 a lukua ja se perustuu lähtökohdiltaan EU:n jäsenvaltioiden hallitusten välisiä konferensseja koskevaa säännöstä lukuun ottamatta valtiosääntökomitea 1992:n ja eduskunnan ETA-toimikunnan mietintöihin sekä niistä saatuihin lausuntoihin. Esityksessä on myös otettu huomioon oikeusministeriön asettaman työryhmän 14 päivänä lokakuuta 1994 luovuttamaan muistioon sisältynyt ehdotus, jonka mukaan Ahvenanmaan vaalipiiristä valitulla kansanedustajalla olisi oikeus aina olla saapuvilla suuren valiokunnan kokouksissa. Työryhmän tehtävänä oli selvittää keinot, joilla turvataan Ahvenanmaan oikeus osallistua EU-asioiden kansalliseen valmisteluun.

2. Nykytila

2.1. ETA-sopimuksen vuoksi tehdyt valtiosääntömuutokset

ETA-sopimuksen mukainen päätöksentekojärjestelmä

Euroopan talousalueesta tehdyllä sopimuksella (ETA-sopimus) perustettiin päätöksentekoa ja sopimuksen hallinnointia varten ETA:n neuvosto ja ETA:n sekakomitea. Sekakomitea tekee päätöksiä, joilla ETA-sopimuksen liitteitä muuttamalla hyväksytään uusia ETA-säädöksiä. Sisällöllisesti ne perustuvat yleensä Euroopan yhteisöjen (EY) vastaaviin säädöksiin. ETA-sopimus ei anna EFTA-valtioille oikeutta osallistua päätöksentekoon EY:n toimi- ja valmisteluelimissä, mutta sopimuksella luotujen järjestelyiden avulla EFTA-valtioiden kannanotot saatetaan EY:n toimielinten tietoon niiden käsitellessä ETA:n kannalta merkityksellisiä säädös- ja toimenpide-ehdotuksia. ETA:n sekakomitean päätökset tehdään EY- ja EFTA-osapuolten yhteisellä sopimuksella, ja myös EFTAn sisäisessä päätöksenteossa noudatetaan yksimielisyysperiaatetta. Tämä merkitsee, että ETA-säädös ei voi tulla Suomea sitovaksi, jos Suomi vastustaa säädöstä.

ETA:n sekakomitean päätökset, joilla ETA-sopimuksen liitteitä muuttamalla hyväksytään uusia ETA-säädöksiä, ovat Suomen valtiosääntönsä kannalta kansainvälisiä sopimuksia. Ne hyväksytään ja saatetaan voimaan samoja sääntöjä noudattaen kuin muutkin kansainvä-

liset sopimukset. ETA-sopimuksella ei muodollisesti siirretä lainsäädäntövaltaa Suomen valtiolimitä ETA:n tai EFTAn toimielimille. Lainsäädännön alaan kuuluville tai muutoin valtiosäännön mukaan eduskunnan suostumusta edellyttäville ETA-säädöksille on saatava eduskunnan hyväksyminen, ja niissä olevat lainsäädännön alaa koskevat säännökset on saatettava voimaan valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n mukaisesti käsiteltävällä lailla.

Hallitusmuotoon tehty muutos

Euroopan talousalueen perustamisen yhteydessä perustuslakia täydennettiin säännöksillä, joilla pyrittiin turvaamaan eduskunnan välilliset ja välittömät vaikutusmahdollisuudet yhdentymisasiota koskevassa päätöksenteossa. Muutokset koskivat sekä hallitusmuotoa että valtiopäiväjärjestyä.

Hallitusmuodon 33 a §:n 1 momenttiin sisällytettiin lausuma siitä, että eduskunta osallistuu kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun. Säännös saa sisältönsä lähinnä valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvusta, jossa säädetään Euroopan talousaluetta koskevien yhdentymisasioiden ennakkokäsittelystä. Tätä menettelyä selostetaan valtiopäiväjärjestyä koskevassa jaksossa. Hallitusmuodon 33 a §:n 1 momenttia ei hyväksytty eduskunnassa hallituksen esittämässä muodossa. Eduskunta poisti ehdotetusta momentista eduskunnan valmistelualtaa rajoittavat sanat "valtiosäännön mukaan eduskunnan hyväksymistä vaativien". Sanamuodon muutoksella mahdollistettiin eduskunnan osallistuminen valtiopäiväjärjestyksessä nimettyjen kansainvälisten toimielimien periaatteessa kaikkien päätösten kansalliseen valmisteluun. Hallitusmuodon mukaan eduskunnan osallistumismahdollisuus ei siten rajoitu eduskunnan hyväksymistä vaativiin eli lähinnä lainsäädäntövaltaa koskeviin kansainvälisiin asioihin, vaan se voi koskea myös muita asioita.

Hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentissa säädetään valtioneuvoston toimivallasta yhdentymisasiissa. Säännöksen mukaan valtioneuvosto määrää, sen estämättä mitä hallitusmuodon 33 §:ssä säädetään, kansainvälisessä toimielimessä tehtävän päätöksen kansallisesta valmistelusta ja, siltä osin kuin tällainen päätös ei vaadi eduskunnan hyväksymistä eikä sisältönsä

vuoksi myöskään edellytä asetuksen antamista, päättää muistakin siihen liittyvistä Suomen toimenpiteistä.

Myös hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentin sanamuoto muuttui eduskuntakäsittelyn aikana olennaisesti hallituksen ehdottamasta. Hallituksen ehdottamaan 33 a §:n 2 momenttiin lisättiin eduskuntakäsittelyssä ensinnäkin sanat "sen estämättä mitä 33 §:ssä säädetään". Säännöksen sanamuotoa haluttiin siten selvittää niin, että hallitusmuodon 33 §:ssä säädetty ulkopolitiinainen valta ei rajoita valtioneuvoston 33 a §:n mukaista valtaa. Hallituksen esityksessä tällaista poikkeusta ei tehty, sillä — kuten esityksen perusteluissa lausuttiin — esityksen ei haluttu "merkittävän suoranaista muutosta presidentin ja valtioneuvoston väliseen toimivallanjakoon".

Toinen merkittävä 33 a §:n 2 momenttiin tehty muutos laajensi niitä tehtäviä, jotka siirrettiin valtioneuvostolle. Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että valtioneuvosto päättäisi vain kansainvälisen toimielimen päätöksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta. Eduskunnan hyväksymän säännöksen mukaan valtioneuvosto päättää aina "pätöksen kansallisesta valmistelusta" ja tietyin poikkeuksin "muistakin siihen liittyvistä Suomen toimenpiteistä."

Kolmas momenttiin tehty merkittävä muutos liittyi valtioneuvoston toimivallan rajoittamista koskevaan lausekkeeseen. Hallituksen esityksessä ehdotettiin valtioneuvoston toimivallan rajoittamista ilmaisulla "jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä eikä sisältönsä vuoksi myöskään edellytä asetuksen antamista". Eduskunnassa tämä lauseke muutettiin alkamaan sanoilla "siltä osin kuin". Hallituksen ehdottama säännös olisi sanamuotonsa ja esityksen perustelujen mukaan merkinnyt, että valtioneuvostolla ei olisi ollut toimivaltaa hyväksyä ja saattaa voimaan eduskunnan hyväksymistä tai sisältönsä vuoksi asetuksen antamista vaativaa kansainvälisen toimielimen päätöstä. Hyväksymis- ja voimaansaattamisvalta olisi tällaisessa tapauksessa siirtynyt kokonaisuudessaan eduskunnalle ja presidentille.

Eduskunnan muotoilema säännös taas merkitsee sanamuotonsa mukaan ensinnäkin selkeästi sitä, että valtioneuvosto vastaa kansainvälisen toimielimen päätöksen kansallisesta valmistelusta, vaikka päätös vaatisi eduskunnan hyväksymistä tai asetuksen antamista. Lisäksi "jollei" sanan muuttaminen sanoiksi "siltä osin kuin" merkinnee sitä, että eduskunnan hyväk-

symistä tai asetuksen antamista edellyttävä päätös kuuluu valtioneuvoston toimivaltaan myös muilta kuin kansallista valmistelua koskevilta osin. Valtioneuvoston toimivallan ulkopuolella asia olisi vain ”siltä osin kuin” eduskunta hyväksyy päätöksen ja presidentti antaa päätöstä koskevan asetuksen.

Hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentti määrää valtioneuvostolle vastuun valtiopäiväjärjestyksessä mainittujen kansainvälisten toimielinten päätösten kansallisesta valmistelusta ja, siltä osin kuin tällainen päätös ei vaadi eduskunnan hyväksymistä tai sisältönsä puolesta edellytä asetuksen antamista, myös muista siihen liittyvistä Suomen toimenpiteistä. Hallitusmuodon mukaan valtioneuvosto (toimivaltainen ministeriö) valmistelee ja panee täytäntöön myös presidentin päätökset, joten valtioneuvoston toimivallasta ei tältä osin ole ollut tarpeen erikseen säätää (ks. HM 34, 40 ja 44 §). Hallitusmuodon 33 a §:n 2 momentilla ei siten ole tarkoitettu syrjäyttää presidentin hallitusmuodon 33 §:n mukaista ulkopoliittista valtaa silloin, kun kysymyksessä ovat ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. Hallitusmuodon 33 ja 33 a § ja hyvä parlamentaarinen hallitustapa edellyttävät, että presidentti ja valtioneuvosto ovat hyvässä yhteistyössä kaikissa ulkopoliittisissa kysymyksissä.

Valtiopäiväjärjestykseen tehdyt muutokset

Euroopan talousaluetta koskevien asioiden ennakkokäsittelystä on säädetty valtiopäiväjärjestykseen lisätyssä 4 a luvussa. Valtiopäiväjärjestyksen 54 a §:ssä säädetään, että valtioneuvoston on viipymättä ilmoitettava eduskunnalle tietoonsa tulleesta ehdotuksesta sellaiseksi ETA-säädökseksi, joka asiasisällöltään kuuluisi eduskunnan toimivaltaan. Tällaista asiaa kutsutaan yhdentymisasiaksi.

On huomattava, että 54 a § koskee vain lailla voimaansaattettavaa tai muutoin eduskunnan hyväksymistä vaativaa säädöstä. Säännös on siten soveltamisalaltaan suppeampi kuin hallitusmuodon 33 a §:n 1 momentti, josta eduskunta poisti vastaavan toimivaltansa rajoituksen. Yhdentymisasioiden ennakkokäsittelyn osalta eduskunnan toimivalta määräytyy valtiopäiväjärjestyksen 54 a §:n mukaan. Hallitusmuodon 33 a §:n 1 momentin kattavammalla sanamuodolla on kuitenkin merkitystä sikäli, että se

mahdollistaa valtiopäiväjärjestyksen muuttamisen koskemaan muitakin kuin eduskunnan hyväksymistä vaativia asioita. Tällä on olenainen merkitys EU-jäsenyyden oloissa. EY-säädökset eivät, toisin kuin ETA-säädökset, harvoja poikkeustapauksia lukuun ottamatta vaadi erillistä eduskunnan hyväksymistä. Lisäksi 33 a §:n 1 momentin laaja sanamuoto ottaa huomioon sen, että eduskunnalla on tai sille annetaan muuta kuin valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvussa tarkoitettua toimivaltaa osallistua kansainvälisissä toimielimissä tapahtuvan päätöksenteon kansalliseen valmisteluun. Tämä tarkoittaa ainakin voimassa olevan valtiopäiväjärjestyksen 53 §:n 3 momenttia, jossa määritellään suuren valiokunnan oikeus saada tietoja ETA-sopimukseen liittyvistä valmisteluista.

Valtiopäiväjärjestyksen 54 c §:n mukaan puhemies toimittaa valtioneuvostolta tulleen kirjelmän ennakkolisesti käsiteltäväksi suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa erikoisvaliokunnassa, jotka antavat lausunnon suurelle valiokunnalle. Käsitteily voi jatkua, kunnes asianomainen kansainvälinen toimielin on päättänyt asian käsittelyn.

Suuri valiokunta voi antaa yhdentymisasiasta lausunnon valtioneuvostolle. Lisäksi puhemiesneuvosto voi valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n mukaan päättää yhdentymisasiain ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa. Eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä yhdentymisasiain ennakkokäsittelystä.

Valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun säätämisen yhteydessä muutettiin myös suuren valiokunnan kokoontumista ja valiokuntien tiedonsaantioikeutta sekä vaihtoehtoisuutta koskevia sääntöjä. Samalla tarkennettiin säännöstä ulkoasiainvaliokunnan toimialasta.

Valtiopäiväjärjestykseen lisättiin vielä 88 b §, jonka mukaan eduskunnan edustajien valitsemisesta kansainväliseen sopimukseen perustuvaan tai muuhun kansainväliseen toimieliimeen säädetään lailla tai eduskunnan työjärjestyksessä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan säännöstä voitaisiin soveltaa annettaessa ETA:n parlamentaarista sekakomiteaa koskevia säännöksiä (ks. eduskunnan työjärjestyksen 62 a §, 1124/93) ja myös epävirallisemmissa yhteyksissä, esimerkiksi perustettaessa EU-jäsenyysneuvottelujen ajaksi Euroopan parlamentin ja Suomen eduskunnan välinen sekakomitea.

Valtioneuvostoa koskeviin säädöksiin tehdyt muutokset

Valtioneuvoston ministeriöiden välisestä työnjaosta on säädetty valtioneuvosta annetulla lailla (78/22). Sen 3 §:n mukaan ulkoasiainministeriö käsittelee asiat, jotka koskevat Suomen suhteita ulkovaltoihin. Ulkoasiainministeriön ohella kansainvälisiä kysymyksiä on yhä enemmän käsitelty eri ministeriöissä ja muillakin hallinnon tasoilla. Kansainväliseen työjärjestöön liittyvät asiat on perinteisesti esitelty ensin sosiaali- ja terveystieteistä ja sitten työministeriöstä. Muulta osin valtioneuvostosta annetun lain 3 §:ää sovellettiin vielä ennen ETA-sopimuksen voimaantuloa siinä suhteessa tiukasti, että presidentin esittelyyn menevät kansainväliset asiat esiteltiin lähes aina ulkoasiainministeriöstä silloinkin, kun päätös oli asiallisesti valmisteltu muussa ministeriössä. Tämän vuoksi ETA-sopimuksen voimaansaatamisen yhteydessä lisättiin valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annettuun lakiin, jonka nykyinen nimike on laki valtioneuvostosta, uusi 3 a § (1118/93). Pykälässä säädetään ETA-asioiden käsittelyn hajauttamisesta ulkoasiainministeriöstä muihin ministeriöihin. Myös valtioneuvoston ohjesääntöön (995/43) lisättiin ETA-sopimuksen vuoksi säännöksiä (1392/93), jotka koskevat muun muassa ETA-asioiden valmisteluorganisaatiota ja asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa.

Hallitusmuodon 33 §:n 2 momentin säännöstä ulkovalloille suunnattujen tiedonantojen toimittamisesta ulkoasiainministeriön välityksellä ei pitkään aikaan ole sovellettu kirjaimellisesti. Ministeriöt ovat laajasti yhteydessä kansainvälisiin järjestöihin ja muiden maiden virkamiehiin. Ministeriöiden kaikkia kirjeitä, puheluita tai muita viestejä ei ole tarpeen eikä mahdollista kierrättää ulkoasiainministeriön kautta.

Hallitusmuodon 33 §:n 2 momentti vaikuttaa ministeriöiden toimintaan lähinnä niin, että muiden ministeriöiden on oltava yhteydessä ulkoasiainministeriöön, jos niiden toimivaltaan sinänsä kuuluvaan kansainväliseen asiaan liittyy ulkopoliittisesti merkittäviä näkökohtia. Valtiosopimus oikeudellisesti merkitykselliset tiedonannot ulkovalloille on samaten edellytetty toimitettavaksi ulkoasiainhallinnon kautta. Säännös voidaan siten tulkita ilmaukseksi varsinaista ulkopoliittikkaa koskevasta ulkoasiainministeriön valmistelu- ja koordinaatiotehtä-

västä. Säännös ei ole estänyt siirtämästä hallitusmuodon 38 §:n mukaisesti yksittäisiä kansainvälisiin kysymyksiin liittyviä toimivaltuuksia muille ministeriöille.

Hallitusmuotoon ETA-sopimuksen voimaansaatamisen yhteydessä lisätty 33 a §:n 2 momentti sisältää sanamuotonsa mukaan poikkeuksen myös hallitusmuodon 33 §:n 2 momentista. Tämä merkitsee yhdessä valtiopäiväjärjestyksen voimassa olevien säännösten kanssa, että ETA-asioissa ulkoasiainministeriöllä ei ole suoraan perustuslaista seuraavaa koordinaatiotehtävää.

2.2. Kansallisten parlamenttien osallistuminen Euroopan unionia koskevaan päätöksentekoon

Maastrichtin sopimukseen liittyvät julistukset

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (Maastrichtin sopimus) päätösaasiakirjaan on liitetty kaksi julistusta, joissa pidetään tärkeänä, että kansalliset parlamentit osallistuvat aikaisempaa enemmän Euroopan unionia koskevien asioiden käsittelyyn. Julistuksessa kansallisten kansanedustuslaitosten merkityksestä Euroopan unionissa (julistus numero 13) kehoitetaan hallituksia huolehtimaan muun muassa siitä, että kansanedustuslaitokset saavat tiedoksi tai mahdollista tarkastelua varten lainsäädäntöä koskevat komission ehdotukset. Julistuksessa pidetään myös tärkeänä, että kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välisiä yhteyksiä tiivistetään muun muassa samoista asioista kiinnostuneiden parlamenttien jäsenten välisillä tapaamisilla.

Julistuksessa numero 14 kehoitetaan Euroopan parlamenttia ja kansallisia kansanedustuslaitoksia kokoontumaan tarvittaessa kansanedustuslaitosten konferenssiin. Tätä konferenssia on kuultava Euroopan unionin suurista suuntaviivoista. Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja toimittavat jokaiselle kansanedustuslaitosten konferenssin kokoukselle kertomuksen unionin tilasta.

Maastrichtin sopimus luo siis poliittisen veloitteen turvata kansallisten parlamenttien tiedonsaanti ja vaikutusmahdollisuus unionin päätöksentekoon. Kaikissa unionin jäsenvaltioissa kansallinen parlamentti onkin viimeistään Maastrichtin sopimuksen ratifioinnin yhteydessä kytketty mukaan unionia koskevaan päätök-

sentekoon. Parlamenttien osallistuminen päätöksentekoon on välillistä eli parlamenteille on annettu mahdollisuus vaikuttaa jäsenvaltion edustajien toimintaan EU:n toimielimissä. Vaikutusmahdollisuuksia turvaavilla järjestelyillä pyritään korvaamaan ennen muuta EU-jäsenyydestä aiheutuvaa parlamentin lainsäädäntövallan vähentymistä. Institutionaaliset järjestelyt ja parlamenttien vaikutusmuotojen tosiasiallinen merkitys vaihtelevat kuitenkin suuresti eri jäsenvaltioissa.

Belgia

Belgian parlamentin valtiosääntöoikeudellista asemaa unionin päätöksentekoon liittyvässä kansallisessa valmistelussa on täsmennetty vuonna 1993. Parlamentille annetaan tiedoksi neuvotteluiden aloittaminen EU:n perustamisopimusten ja niitä muuttavien ja täydentävien sopimusten muuttamisesta. Muutosehdotukset annetaan parlamentille tiedoksi ennen niiden allekirjoittamista. Erityislailla säädetään, että kummallekin kamarille tulee antaa selvityksiä yhteisön säädöksistä ja erityisesti direktiiviehdotukset on annettava tiedoksi parlamentille. Vastaavia edustuselinten tiedonsaantioikeuksia parantavia ehdotuksia on hyväksytty myös alueiden ja yhteisöjen lainsäädäntöelimissä.

Parlamentin edustajainhuoneen Euroopan kysymysten neuvoo-antava valiokunta (Adviescomité voor Europese aangelegenheden/Comité d'Avis chargé de Questions européennes) antaa lausuntoja yhdentymisasiossa. Valiokunnan toiminnassa korostuvat institutionaaliset ja poliittisesti tärkeät integraatiokysymykset sekä kansallisen parlamentin ja Euroopan parlamentin välisen yhteistoiminnan järjestäminen. Valiokunta antaa vuosittain täysistunnolle kertomuksen yhteisön oikeuden omaksumisesta Belgiassa. Edustajainhuoneen erikoisvaliokunnat tarkastavat kuukausittain toimialaansa kuuluvat EY:n säädösehdotukset ja Euroopan parlamentin päätöslauselmat. Ne saavat tietoa neuvoo-antavan valiokunnan ja ulkoasiainministeriön ylläpitämästä tietojärjestelmästä. Myös senaatissa toimii Euroopan asioiden neuvoo-antava valiokunta, joka antaa vuosittain täysistunnolle kertomuksen unionin oikeuden omaksumisesta Belgiassa.

Tanska

Tanskassa EU-jäsenyydestä johtuvaa kan-

sankäräjien (Folketing) toimivallan kaventamista on pyritty korvaamaan antamalla kansankäräjille oikeus osallistua hallituksen neuvottelutavoitteiden muovaamiseen. EU:n neuvostossa esillä olevat kahden seuraavan kokouksen asiat käsittelee etukäteen kansankäräjien EU-valiokunta, mikäli neuvostossa käsiteltävät asiat koskevat Tanskassa sellaisenaan sovellettavia EY-säädöksiä tai kansankäräjien toimenpiteitä edellyttäviä direktiivejä taikka ovat muuten tärkeitä. Neuvoston kokoukseen osallistuva ministeri on kokouksessa läsnä. Hallituksen neuvottelutavoitteet esitellään suullisesti, ja valiokunnalle annetaan ilmoitus, jossa selostetaan ehdotuksen lainsäädännölliset ja taloudelliset vaikutukset. Hallituksen linjalla edetään, jollei valiokunnan eduskuntaryhmien voimasuhteiden mukainen enemmistö vastusta sitä. Valiokunnan kannanottoja ei kirjata kirjallisiksi neuvotteluohjeiksi. Valiokunta voi päättää, että täysistunnossa suoritetaan kansallisen lain ensimmäistä käsittelyä vastaava lähetekeskustelu tietystä komission ehdotuksesta. Ulkoasiainministeriö toimittaa kaikki komission ehdotukset valiokunnalle, ja muista kuin teknisistä ehdotuksista tehdään lyhyt muistio, jossa arvioidaan ehdotuksen suhde Tanskan lainsäädäntöön ja sen käsittelyyn EU:ssa sovellettava menettely. Kansankäräjien erikoisvaliokuntien rooli on heikko EU-päätöksenteossa lukuun ottamatta ympäristövaliokuntaa, joka käsittelee ympäristönsuojeluun liittyvät komission ehdotukset ennen niiden käsittelyä unionin neuvostossa. EU-valiokunnan yhteyksiä muihin valiokuntiin on lisätty.

Saksa

Saksan parlamentin kaksi kamaria, liittopäivät (Bundestag) ja osavaltioiden edustajista muodostuva liittoneuvosto (Bundesrat), myötävaikuttavat liittotasavallan kannanmuodostukseen Euroopan unioniin liittyvissä asioissa perustuslain Euroopan unionia käsittelevän 23 artiklan mukaisesti. Liittopäivillä EU-asioiden käsittely kuuluu Euroopan unionin asioiden valiokunnalle (Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union). Liittopäivät voi valtuuttaa valiokunnan päättämään kannanotoista koko liittopäivien puolesta. Lisäksi liittopäivien valtiovarainvaliokunnalla sekä laki- ja talousasioiden valiokunnalla on erityiset Eurooppa-asioiden jaostot. Liittohallitus antaa

mahdollisimman varhaisessa vaiheessa liittopäiville tiedon kaikista Euroopan unionin asioista, joilla voi olla merkitystä Saksalle. Erityisesti liittopäiville on annettava tiedoksi ehdotukset uusiksi asetuksiksi ja direktiiveiksi ja sille on selostettava niiden sisältö ja tavoitteet samoin kuin niihin liittyvä päätöksentekoaikataulu unionin neuvostossa. Myös liittohallituksen neuvottelutavoitteet, komission ja Euroopan parlamentin kannanotot sekä muiden jäsenvaltioiden kannat on selostettava liittopäiville. Ennen kuin liittohallitus antaa hyväksymisensä EY-säädökselle, sen on varattava liittopäiville mahdollisuus ilmaista kantansa asiassa. Asia on tuotava liittopäivien käsiteltäväksi niin aikaisin, että sillä on riittävästi aikaa perehtyä asiaan. Liittohallituksen on perustettava neuvottelulinjansa liittopäivien asiasta muodostamaan kantaan.

Liittoneuvostossa on Euroopan unionin kysymysten valiokunta (Ausschuss für die Fragen der Europäischen Union), jonka jäsenet valitsevat osavaltioiden hallitukset. Valiokunnan tehtävänä on tarkastaa ne unionin toimintaan liittyvät ehdotukset, jotka liittohallituksen on toimitettava liittoneuvoston käsiteltäviksi, ja koordinoita tähän liittyviä valmisteluja liittoneuvostossa. Liittoneuvostossa toimii lisäksi Euroopan unionin asioiden kamari (Europakammer), jonka tehtävä on keskustella ja tehdä liittoneuvoston nimissä päätöksiä yhteisön toimenpiteisiin liittyvistä asiakirjoista. Mikäli asia kuuluu osavaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan, kamari päättää myös osavaltioiden osallistumisesta neuvotteluihin. Liittotasavallan neuvottelukantoja koskeva päätöksenteko on siirretty liittoneuvostolle asioissa, jotka perustuslain mukaan kuuluvat osavaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Näissä tapauksissa joku liittoneuvoston jäsenenä olevista osavaltioiden ministereistä toimii Saksan edustajana unionin neuvostossa. Liittoneuvosto osallistuu Saksan kannan muodostamiseen sellaisissa tapauksissa, joissa on kysymys liittotasavallan ja osavaltioiden kesken jaetusta toimivallasta tai jotka muuten koskevat osavaltioiden etuja.

Kreikka

Hallituksen tulee antaa parlamentille vuosittain kertomus Eurooppa-politiikastaan. Kreikan parlamentin yhteydessä toimii parlamentaarinen Euroopan yhteisöjen asioiden valio-

kunta (Epitropi Evropaikon Kinotikon Ypoheseon), joka seuraa EY:n kehitystä ja hallituksen Eurooppa-politiikkaa. Sen tehtävänä on erityisesti käsitellä EY:n institutionaalisia kysymyksiä, Kreikan parlamentin ja Euroopan parlamentin yhteistyötä, EY:n säädösehdotuksia asioissa, jotka aikanaan tulevat parlamentin käsiteltäviksi, sekä parlamentin muissa valiokunnissa EY-asioissa tehtyjä päätöksiä. Parlamentin puhemies voi pyytää valiokunnalta lausuntoja ja suosituksia, jotka valiokunta antaa parlamentin täysistunnolle ja muille valiokunnille.

Espanja

Senaatin ja edustajainhuoneen edustajista muodostuva yhteisvaliokunta (Comision para las Comunidades Europeas) valvoo hallitukselle delegoidun lainsäädäntövallan käyttöä. Valiokunta voi pitää yhteiskokouksia Espanjasta valittujen Euroopan parlamentin jäsenten kanssa. Valiokunnalla on oikeus saada tietoja viireillä olevista ehdotuksista EY-säädöksiksi, jos ne koskevat lainsäädännön alaan kuuluvia asioita, sekä hallituksen Eurooppa-politiikasta. Valiokunnalla on oikeus antaa lausuntoja komission ehdotuksista.

Ranska

Maastrichtin sopimuksen yhteydessä toteutella perustuslain muutoksella kansalliskokouksen ja senaatin osallistuminen EY:n päätöksenteon kansalliseen valmisteluun säännellään perustuslain tasolla. Senaatilla ja kansalliskokouksella on Euroopan yhteisöjen delegaatiot. Niillä on oikeus saada tietoja EY:n säädöksiä koskevista valmisteluista ennen päätöksentekoa EY:ssä. Delegaatioiden tehtävänä on välittää näitä tietoja parlamentin pysyville valiokunnille, jotka voivat sitten kääntyä hallituksen puoleen saadakseen aikaan muutoksia EY:n säädösehdotuksiin. Delegaatioilla on oikeus esittää kysymyksiä ministereille, kuulla asiantuntijoita ja antaa lausuntoja. Hallitus toimittaa senaatille ja kansalliskokoukselle kaikki ehdotukset EY-säädöksiksi heti kun ne on toimitettu yhteisön neuvostolle, mikäli ehdotetussa säädöksessä on luonteeltaan lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä. Kummallakin parlamentin kamarilla on oikeus ilmaista kantansa sää-

dösehdotuksesta päätöslauselman muodossa ja vaikuttaa siten hallituksen neuvostossa ajamaan neuvottelulinjaan.

Irlanti

Irlannin parlamentti (Oireachtas) koostuu edustajainhuoneesta (Dail Eireann) ja senaattista (Seanad Eireann). Euroopan yhteisöihin liittymistä koskevan lain mukaan hallituksen on annettava parlamentille kertomus EY:n ja sen lainsäädännön kehityksestä sekä siitä Irlannissa aiheutuvasta sääntelystä puolivuositain. Kertomukset on tarkoitettu yleisinformaatioksi. Senaatilla ja edustajainhuoneella on Euroopan unionin sekundäärilainsäädännön yhteisvaliokunta. Yhteisvaliokunta seuraa EU:n toimielimissä käsiteltävinä olevia säädösehdotuksia ja niihin liittyviä kansallisia säädöshankkeita, Irlannin parlamentin ja Euroopan parlamentin välisiä suhteita sekä muita jäsenyyteen liittyviä kysymyksiä. Se voi ehdottaa ehdotusten käsittelyä parlamentin täysistunnoissa, mutta käytännössä vain senaatti on ollut kiinnostunut paneutumaan valiokunnan esille nostamiin kysymyksiin. Yhteisvaliokunta ja sen jaostot kuulevat säännöllisesti virkamiehiä ja etujärjestöjä unionissa vireillä olevista asioista.

Liittymislaissa olevaan valtuutukseen perustuva kansallinen täytäntöönpanosäädös on annettava tiedoksi yhteisvaliokunnalle. Täytäntöönpanosäädös voidaan yhteisvaliokunnan suosituksesta tehdyllä parlamentin jommankumman kamarin päätöksellä kumota 12 kuukauden kuluessa säädöksen antamisesta.

Italia

Hallitus on velvollinen antamaan parlamentin kamareille tiedoksi EY-säädöksiä koskevat ehdotukset, ja parlamentilla on oikeus ottaa kantaa näihin ehdotuksiin. Hallitus on velvollinen antamaan parlamentille istuntokausittain selonteot maan EU-politiikasta mukaan luettuna tiedot Italian eri asioissa edustamista kannanotoista sekä selonteot Italian suhtautumisesta unionin neuvoston kunkin puheenjohtajamaan ohjelmaan. Parlamentille on myös annettava vuosittainen kertomus unionin toimielinten toiminnasta sisämarkkinoiden toteuttamiseksi ja taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi. Kertomuksessa on

selostettava Italian ja muiden jäsenvaltioiden eri asioissa edustamat kannat.

Edustajainhuoneen yhteisöpolitiikan erikoisvaliokunta (Commissione speciale per le politiche comunitarie) pitää yhteisön puheenjohtajuuskausien alkaessa yhteiskokouksen Italiasta valittujen Euroopan parlamentin tai sen valiokuntien työvaliokuntiin kuuluvien jäsenten kanssa, mutta tätä yhteistyötä ei ole institutionalisoitu. Valiokunnan tehtävänä on käsitellä vuosittainen EY-valtuuslaki ja siihen sisältyvä ohjelma direktiivien täytäntöönpanon edellyttämistä toimenpiteistä. Se käsittelee myös ehdotuksia EY-asetuksiin liittyviksi kansallisiksi täytäntöönpanosäädöksiksi. Valiokunnalle kuuluu myös hallituksen yleisen yhteisöpolitiikan seuranta. Senaatin EY-asioiden valiokunnan (Giunta per gli Affari della Comunità europea) tehtävänä on seurata hallituksen yhteisöpolitiikkaa ja käsitellä yhteisön perustamissopimuksien muuttamiseen liittyviä kysymyksiä, EY:n säädösehdotuksia sekä sellaisia kansallisia lakiehdotuksia, jotka voivat olla ristiriidassa yhteisön säännösten kanssa. Hallitus tai kahdeksan senaattoria voi pyytää, että valiokunta käsittelee asianomaisen ministerin länä ollessa tiettyä vireillä olevaa komission säädösehdotusta. Valiokunnassa käsitellään edelleen hallituksen unionipolitiikasta antamat selonteot sekä Euroopan parlamentin kansallisille parlamenteille tiedoksi toimittamat päätöslauselmat. Valiokunta antaa myös lausunnon EY:n talousarviota koskevista ehdotuksista.

Molemmilla valiokunnilla on mahdollisuus ottaa kantaa hallituksen neuvottelukantoihin EU:n päätöksenteossa, mutta ne eivät voi antaa hallitukselle sitovia ohjeita. Valiokuntien toiminnassa pääpaino on yhteisön oikeuden täytäntöönpanoon liittyvissä kysymyksissä, erityisesti vuosittaisen EY-valtuuslain valmistelun seurannassa.

Luxemburg

Hallitus antaa parlamentille tietoja EU-politiikastaan ulkoasiain ja yhteisön asioiden valiokunnan kautta. Valiokunta kokoontuu yleensä ennen ja jälkeen tärkeitä neuvoston kokouksia. Valiokunnassa käsitellään unionin toimintaan liittyviä hallituksen esityksiä. Valiokunta saa tietoja Luxemburgin neuvottelukannoista ennen neuvoston tärkeitä kokouksia,

mutta valiokunnan mielipide ei sido Luxemburgin edustajia unionitasoisessa päätöksenteossa. Valiokunta voi myös oma-aloitteisesti ottaa käsiteltäväksi minkä tahansa yhdentymiseen liittyvän kysymyksen, ja se voi halutessaan viedä tällaisen asian parlamentin käsiteltäväksi.

Alankomaat

Alankomaiden parlamentin ensimmäisessä kamarissa toimii EY-asioiden pysyvä valiokunta (Vaste Commissie voor EG-zaken). Sen tehtävänä on seurata hallituksen toimintaa EU:n päätöksenteossa. Valiokunta toimii hallituksen sekä parlamentin ja sen erikoisvaliokuntien välisen tiedonkulun kanavana. Se seuraa hallituksen yhteisöpolitiikan kehittämistä ja toteuttamista ja koordinoi siihen liittyen muiden valiokuntien toimintaa. Lisäksi vähintään kerran vuodessa järjestetään parlamentaarikkojen ja hallituksen yhteinen keskustelu Eurooppa-politiikasta valiokunnan kokouksessa, joka on avoin myös muille parlamentaarikoille, tai parlamentin täysistunnossa.

Myös parlamentin toisella kamarilla on pysyvä yhteisön asioihin keskittyvä valiokunta, jonka tehtävänä on valmistella Euroopan integraatioon liittyviä täysistuntokeskusteluja ja edustaa parlamenttia yhteisöasioissa. Molemmat valiokunnat ovat säännöllisesti keskusteluyhteydessä Alankomaista valittujen Euroopan parlamentin jäsenten kanssa, mutta tätä yhteistoimintaa ei ole institutionalisoitu.

Portugali

Vuodelta 1988 olevan lain mukaan parlamentille on annettava tiedoksi EY:n säädöksiä koskevat ehdotukset sekä hallituksen kannat Portugalin neuvottelutavoitteiksi. Parlamenttia on myös kuultava ehdotuksista, jotka koskevat parlamentin toimivaltaan kuuluvia asioita. Parlamentille on annettava vuosittain kertomus Portugalin EY-politiikasta. Parlamentissa on Eurooppa-asioiden valiokunta (Comissao de Assuntos Europeus) hallituksen ja parlamentin yhteistyötä varten. Myös täysistunto voi oma-aloitteisesti ottaa kantaa EY-säädöksiä koskeviin ehdotuksiin. Valiokunnalla on säännöllisiä kokouksia Portugalista valittujen Euroopan parlamentin jäsenten kanssa. Valiokunnalla on

oikeus kuulla hallituksen jäseniä EY:ssä vireillä olevista asioista.

Yhdistynyt kuningaskunta

Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin vaikutusmahdollisuuksia pidetään parhaimpina Tanskan ohella. Lähtökohtana on hallituksen velvollisuus toimittaa parlamentille tiedoksi komission säädösehdotukset ja muut merkittävät EY:n toimintaan liittyvät ehdotukset ja asiakirjat. Ehdotukseen on liitettävä hallituksen muistio, joka sisältää arvion ehdotuksen oikeudellisista ja poliittisista vaikutuksista, selvityksen EY:n toimivallan perustasta sekä hallituksen alustavan kannanoton ehdotuksesta. Kummasakin kamarissa on pysyvä EY-valiokunta. Ehdotus sekä hallituksen muistio menevät alahuoneessa Eurooppa-lainsäädännön erikoisvaliokunnan käsiteltäväksi (Select Committee on European Legislation). Valiokunnan tehtävänä on arvioida ehdotuksen poliittista merkitystä ja se voi kuulla ministeriötä ja muita tahoja. Valiokunta voi suosittaa, että ehdotuksesta käydään keskustelu täysistunnossa tai asianomaisessa erikoisvaliokunnassa.

Täysistunto voi ilmaista tyytyväisyytensä tai tyytymättömyytensä ehdotukseen ja/tai hallituksen sen suhteen noudattamaan politiikkaan. Täysistuntokeskustelun vaihtoehtona on lähettää asia pysyvään Euroopan yhteisön asiakirjojen valiokuntaan (Standing Committee on European Community Documents). Erityisvaliokunnan parlamenttikeskustelun kohteeksi suosittelemat ehdotukset menevät automaattisesti jompaankumpaan pysyvän valiokunnan jaostoista, jollei täysistunto hallituksen esityksestä toisin päättä. Keskustelun pohjana on hallituksen kannanotto, joka yhdessä valiokunnan lausunnon kanssa käsitellään vielä täysistunnossa.

Myös ylähuoneessa toimii Euroopan yhteisön asioiden erikoisvaliokunta (Select Committee on the European Communities). Valiokunta tarkastaa kaikki EY:n säädösehdotukset ja valitsee niistä hallituksen muistiinsa annettujen selvitysten pohjalta keskeiset valiokunnan jaostoissa suoritettavan käsittelyn kohteeksi. Jaosto laatii asiantuntijoiden kuulemisen pohjalta muistion, joka annetaan asianomaiselle ministeriölle (suppea käsittely) tai kertomuksen, joka toimitetaan valiokunnalle (laaja käsittely). Erikoisvaliokunta hyväksyy kertomuksen, joka

julkaistaan ja toimitetaan ylähuoneelle tiedoksi tai keskustelua varten. Asianomainen ministeri ei voi ottaa lopullista kantaa ennen kuin keskustelu ylähuoneessa on päättynyt. Hallituksen on ylähuoneen keskustelun aikana ilmoitettava kantansa asiaan.

Ala- ja ylähuoneen EY-säännöksiä koskevista ehdotuksista antamat kannanotot eivät oikeudellisesti sido hallitusta. Käytännössä ministerit eivät kuitenkaan päästä EY:n neuvostossa asioita päätettäväksi ennen kuin parlamentti on ehtinyt ottaa kantaa ehdotukseen eivätkä puolla sellaista komission ehdotusta, johon parlamentin erikoisvaliokunnat ovat suhtautuneet erityisen kielteisesti. Parlamentti käsittelee EY:n säännöksiä koskevien ehdotusten lisäksi hallituksen antaman yleisen Eurooppa-poliittisen kertomuksen ja hallituksen tarvittaessa antamia muita EY-asioihin liittyviä selontekoja.

2.3. Nykytilan arviointi

Kokemukset ETA-asioiden eduskuntakäsittelystä

ETA-sopimuksen vuoksi valtiopäiväjärjestykseen lisättyjen 54 a ja 54 c §:n mukaisesti käsiteltäväksi on saatettu 15 päivään lokakuuta 1994 mennessä 27 yhdentymisasiaa. Ne ovat olleet ehdotuksia ETA:n sekakomiteassa hyväksyttäväksi säännöksiksi, jotka kaikki ovat olleet alkuperältään komission ehdotuksia neuvostolle. Ehdotukset on lähetetty valtioneuvoston kirjelmänä puhemiehelle vasta siinä vaiheessa, kun kysymyksessä on ollut komission virallinen ehdotus neuvostolle. Puhemies on toimittanut valtioneuvoston kirjelmän suurelle valiokunnalle, joka on lähettänyt kaikki ehdotukset lausunnolle erikoisvaliokuntiin. Lisäksi suuri valiokunta on yhdessä asiassa pyytänyt omasta aloitteestaan selvityksen ministeriöltä.

Suuri valiokunta on kuusi kertaa kokoontunut käsittelemään yhdentymisasiota. Vain kuusi asiaa on ehditty käsitellä loppuun. Yhtään ETA-säädöstä ei ole toistaiseksi hyväksytty ja saatettu voimaan valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n tarkoittamana valtiosopimuksena niin, että käsittelyä olisi edeltänyt valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun mukainen yhdentymisasioiden ennakkokäsittely. Sekakomitean päätös N:o 7/94, jolla ETA-sopimuksen liitesäännöstöön lisättiin 1 päivän elokuuta 1991 ja 31 päivän

joulukuuta 1993 välisenä aikana hyväksytyt ETA-sopimuksen alaa koskeneet Euroopan yhteisön säädökset, hyväksyttiin ilman valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun mukaista suuren valiokunnan ennakkokäsittelyä. Mainittua sekakomitean päätöstä koskeva hallituksen esitys ETA:n sekakomitean päätöksen N:o 7/94 eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 56/1994 vp) käsiteltiin ulkoasianvaliokunnan mietinnön ja eräiden erikoisvaliokuntien lausuntojen pohjalta.

Suuren valiokunnan loppuun käsittelemien kuuden yhdentymisasiain osalta on menetelty siten, että asioista on käyty keskustelu erikoisvaliokuntien lausuntojen pohjalta, ja tämän jälkeen pöytäkirjaan on merkitty lausuma valtioneuvostolle. Yhtään säädösehdotusta ei ole 54 b §:n mukaisesti otettu ennakkollisesti käsiteltäväksi eduskunnan täysistunnossa.

Kun ETA-sopimuksen vuoksi valtiopäiväjärjestykseen lisättyä 4 a lukua on sovellettu vasta 1 päivästä tammikuuta 1994, ei sitä koskevista käytännön kokemuksista voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Vaikuttaa kuitenkin ilmeiseltä, että 4 a luvussa tarkoitettu yhdentymisasioiden ennakkokäsittely on peruspiirteiltään onnistunut.

Yhdentymisasioiden ennakkokäsittelyn käynnistymisvaiheessa ministeriöissä oli epä-tietoisuutta siitä, mitä 54 c §:n 2 momentissa tarkoitettu valtioneuvoston tiedottamisvelvollisuus tarkoittaa. Näiltä osin tilanne liene nykyisin tyydyttävä. Myös eräät menettelyä koskevat epäselvyydet ovat poistuneet. Eduskunnalle annettava valtioneuvoston kirjelmä käsitellään valtioneuvoston ohjesäännön 11 §:n 4 kohdan mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa. Käytännöksi on vakiintunut, että ensimmäinen tiettyä asiaa koskeva kirjelmä käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa, mutta muut asiaa koskevat tiedot antaa asianomainen ministeriö.

Yhdentymisasioiden ennakkokäsittelystä tähän mennessä saatujen kokemusten valossa voidaan arvioida, että ongelmaksi voi tulevaisuudessa osoittautua eduskuntaan tulevan aineiston runsaus. Kun Suomen ministerit EU-jäsenyyden toteutuessa osallistuvat Euroopan unionin neuvoston kokouksiin, pitäisi kehittää sellaisia yhteydenpidon muotoja, jotka eivät ole sidoksissa usein teknislousteisiin yksittäisiin asioihin vaan neuvoston kokouksen poliittiseen kokonaisuuteen. Yleisemminkin olisi tarpeen luoda valikointimenettely, jossa teknisloustei-

set asiat erotetaan eduskunnan kannalta kiintoisista kysymyksistä. Samalla olisi kuitenkin huolehdittava siitä, että kansanedustajilla on välittömästi käytettävissään kaikki se aineisto, jota he itse pitävät tarpeellisena. Tämä voitaisiin toteuttaa kehittämällä sähköistä tiedonvälitystä niin, että eduskunnan käytettävissä olisi tietopankki, joka sisältäisi tiedot ETA:ssa ja EU:ssa vireillä olevista muistakin kuin eduskunnan nimenomaista käsittelyä edellyttävistä asioista.

Vaikka tiettyjä ongelmia on esiintynyt, ei yhdentymisasioiden ennakkokäsittelyssä ole tähän mennessä ilmennyt sellaisia epäkohtia, jotka edellyttäisivät valtiopäiväjärjestyksen säännösten muuttamista, jos ETA-sopimuksen soveltaminen jatkuisi. Suomen liittyminen Euroopan unionin jäseneksi merkitsee kuitenkin, että Suomi ei enää osallistu EFTA-valtioiden ryhmässä ETA:n päätöksentekoon ja että yhdentymisasioiden ennakkokäsittelyä varten luotu järjestelmä menettää tämän vuoksi merkityksensä.

ETA:n ja EU:n päätöksentekojärjestelmien erot

Tässä jaksossa kuvataan pääpiirteittäin ETA:n ja EU:n päätöksentekojärjestelmien eroja. Tarkoituksena on selvittää, ovatko päätöksentekojärjestelmät muodollisista eroistaan huolimatta tosiasiallisesti niin samankaltaisia, että ETA-sopimusta varten luodun järjestelmän pohjalle voidaan rakentaa EU-jäsenyyden aikana toimiva järjestelmä.

EU:n päätöksentekojärjestelmän erityispiirteisiin kuuluu komission aloitemonopoli säädöksiä koskevissa asioissa. ETA:ssa EFTA-valtioilla on kansainvälisen oikeuden mukaan sopimuspuolille kuuluva oikeus yksilöllisesti tai kollektiivisesti ehdottaa muutoksia ETA-sopimukseen. Koska ETA-sopimuksen sisältö muodostuu kuitenkin pääosin EY-säädöksistä, on EFTA-valtioiden muodollisella aloiteoikeudella tosiasiallisesti vähäinen merkitys. Näin ollen Euroopan komissio on myös ETA:ssa tosiasiallisesti keskeinen päätöksenteon sisältöä ohjaava toimielin.

Euroopan unionissa Euroopan parlamentti osallistuu säädöksiä koskevaan päätöksentekoon asian laadun mukaan kuulemis-, yhteistoiminta- tai yhteispäätösmenettelyssä. Kahta viimeksi mainittua menettelyä käytettäessä Euroopan parlamentilla on merkittävä vaikutus

säädösten sisältöön. Suomesta valitut Euroopan parlamentin jäsenet ovat tärkeä kansallisen vaikuttamisen kanava. ETA:n parlamentaarinen elin eli parlamentaarinen sekakomitea ei sen sijaan osallistu päätöksentekoon.

EU:n neuvosto on unionin tärkein päätöksentekuelin. Päätöksentekovaltaa käyttävät jäsenvaltioiden hallitusten jäsenet, jotka toimivat oman maansa kansallisen parlamentin luottamuksen varassa. ETA:n ministeritason toimielin ETA-neuvosto on ainoastaan poliittinen neuvottelu- ja yhteistyöelin. Uusia ETA-säädöksiä koskevat päätökset tehdään virkamiestasolla ETA:n sekakomiteassa. Sekakomitean päätöksenteon kautta EFTA-valtioille on pyritty turvaamaan oikeus vaikuttaa EU:n sisäiseen päätöksentekoon. Välitöntä osallistumisoikeutta EU:n päätöksentekuelinten toimintaan ei kuitenkaan ole voitu järjestää, ja voidaan epäillä, pystyvätkö EFTA-valtiot tehokkaasti vaikuttamaan EU:n päätöksentekoon uusia säädöksiä koskevissa asioissa.

EU:ssa säädösvallan järjestämisen lähtökohdista on, että jäsenvaltiot ovat siirtäneet valtaoikeuksiaan yhteisölle. Vastaavasti jäsenvaltiot osallistuvat välittömästi EU:n päätöksentekoon. EU:n neuvosto voi antaa jäsenvaltioita velvoittavia säädöksiä joko yksimielisesti tai määränemmistöpäätöksin. Osa säädöksistä on suoraan sovellettavia ilman kansallisen lainsäädäntöelimen säätämää voimaansaattamisäädöstä. Kansallisen parlamentin vaikutusmahdollisuudet voidaan EU:n päätöksentekojärjestelmässä turvata tehokkaasti vain, jos parlamentille annetaan mahdollisuus vaikuttaa maan edustajien toimintaan asioiden valmistelu- ja päätöksentekovaiheissa. Erityisen tärkeää on, että parlamentti voi vaikuttaa maata EU:n neuvostossa edustavan ministerin toimintaan silloin, kun neuvosto päättää uusista säädöksistä.

ETA:ssa lähtökohdista on osapuolten päätöksentekovallan muodollisen itsenäisyyden turvaaminen. Kukin EFTA-valtio voi ilmoittaa, ettei se hyväksy EU:n neuvoston hyväksymää uutta EY-säädöstä. Käytännössä EFTA-valtioiden on kuitenkin erittäin vaikea kieltäytyä hyväksymästä EY-säädöksistä. Jos ETA:n sekakomitea ei hyväksy unionin neuvoston päättämää EY-säädöstä, erimielisyyden kohteena olevaa asiaa koskeva voimassa olevakin säädös raukeaa ETA-sopimuksen 102 artiklan 5 kohdan mukaan. Veto-oikeuden käyttämistä voidaan ajatella vain, milloin kysymyksessä

ovat todella olennaiset kansalliset edut. Veto-oikeus ei ole keino ratkaista ETA-säädösten antamiseen liittyviä tavanomaisia erimielisyyksiä.

Edellä sanotun mukaisesti myös ETA-järjestelyssä kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen edellyttää parlamentin osallistumista säädösehdotusten käsitelyyn ennakkolisesti eikä vasta säädösten voimaansaattamisvaiheessa. EFTA-valtioiden vaikutusmahdollisuudet EU:n tärkeimpään päätöksentekokoelimeen, neuvostoon, ovat kuitenkin vähäiset. Uusien säädösten sisällöstä päätettäessä EU:n jäsenvaltioiden ministerit keskittyvät ymmärrettävästi ensisijaisesti oman valtionsa etujen valvomiseen eivätkä EFTA-valtioiden toiveiden huomioon ottamiseen.

EFTA-valtioiden parlamenttien kannalta tilanne ETA:ssa on siten muodollisesti erilainen, mutta tosiasiallisesti eräissä suhteissa samankaltainen kuin EU:ssa. Kansallisella parlamentilla on todellinen vaikutusmahdollisuus vain, jos se pystyy vaikuttamaan valtion edustajien toimintaan siinä vaiheessa, kun päätöksiä valmistellaan ja tehdään kansainvälisellä tasolla.

Edellä sanottu koskee EU:n tärkeintä osaa, sen I pilaria eli Euroopan yhteisöä (entistä Euroopan talousyhteisöä), Euroopan hiili- ja teräsyhteisöä (EHTY) ja Euroopan atomienergiayhteisöä (Euratom). Maastrichtin sopimuksen mukaan Euroopan unioniin kuuluvat lisäksi II ja III pilari, jotka koskevat yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä yhteistyötä oikeus- ja sisäasioissa. Päätökset II ja III pilareihin kuuluvissa asioissa tehdään lähes poikkeuksetta yksimielisyysperiaatteen mukaisesti, eikä EU:lla ole näihin pilareihin kuuluvissa kysymyksissä lainsäädäntövaltaa eikä muita mekanismeja, joilla voitaisiin välittömästi velvoittaa jäsenvaltioiden kansalaisia. EU:n II ja III pilareihin kuuluvissa asioissa noudatetaan siten hallitusten välisen tavanomaisen yhteistyön muotoja ilman ylivaltiollisia järjestelyjä.

Yksi merkittävä ero ETA:n ja EU:n välillä on se, että vain EU:ssa on säännelty valtion- tai hallitusten päämiesten säännöllinen kokoontuminen neuvottelemaan kaikkein olennaisimmista yhteistyön kysymyksistä. Eurooppa-neuvosto on EU:n huippukokous, joka kokoontuu vähintään kaksi kertaa vuodessa. Eurooppa-neuvoston tehtävänä on antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja määrittellä unionin yleiset poliittiset suuntaviivat.

Eurooppa-neuvoston merkitys on erittäin suuri, vaikkei se tee kuin aivan poikkeuksellisesti oikeudellisesti sitovia päätöksiä.

Päätöksentekojärjestelmän rakennetta koskevien erojen ohella ETA ja EU eroavat siinä suhteessa, että EU:n toimivalta on laajempi ja käsittää myös muun muassa maatalouspolitiikan, talous- ja rahapolitiikan sekä kauppapolitiikan. ETA-sopimus koskee lisäksi vain Euroopan yhteisön sekä tiettyjen erityiskysymysten osalta myös hiili- ja teräsyhteisön toimivaltaan kuuluvia asioita, kun taas jäsenyys EU:ssa sisältää edellä mainittujen II ja III pilarin asioiden lisäksi Euratomin asiat.

Euroopan talousaluetta varten luotujen järjestelyjen soveltuvuus EU-jäsenyyden aikana

Jos ETA:n ja EU:n päätöksentekojärjestelmiä tarkastellaan eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta, järjestelmien tosiasialliset erot osoittautuvat muodollisia eroja pienemmiksi. Sekä ETA-sopimuksen voimassa ollessa että EU-jäsenyyden aikana eduskunnan on voitava vaikuttaa yhteisöasioihin niiden valmisteluvaiheessa ennen kuin lopullinen kansainvälisen tason päätös on tehty. EU-jäsenyyden aikana ennakkollinen vaikuttaminen on vielä tärkeämpää kuin ETA-sopimusta sovellettaessa, koska EY-säädökset säädetään suoraan EU:n toimielimissä ilman, että niiden pätevyyden ehtona olisi edes muodollisesti kunkin jäsenvaltion parlamentin erillinen hyväksyminen. Lisäksi EU:n I pilari antaa yhteisölle laajemman lainsäädäntövallan kuin kuuluu ETA-sopimuksen piiriin. EU-jäsenyys takaa toisaalta jäsenvaltiolle todellisen vaikutusmahdollisuuden yhteisösäädösten sisällöstä päätettäessä.

Kun ETA:n ja EU:n päätöksentekojärjestelmät ovat kansallisen parlamentin kannalta tosiasiallisesti eräissä suhteissa samankaltaisia, voidaan arvioida, että Suomessa ETA-sopimusta varten luotu eduskunnan osallistumisjärjestelmä olisi perusratkaisultaan käyttökelpoinen myös EU-jäsenyyden aikana. Hallituksen esitystä laadittaessa ja sitä edeltäneessä valmistelussa onkin tultu tähän tulokseen. Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen EU-jäsenyyden aikana edellyttää tosin ETA-sopimusta varten luodun järjestelyn eräiden yksityiskohtien muuttamista, mutta järjestelyn perusteet voidaan pitää jokseenkin ennallaan.

Muutostarpeista osa johtuu siitä, että valtio-

päiväjärjestyksessä nimetyt ETA:n päätöksenteoelimet on muutettava vastaaviksi EU:n toimielimiksi. Muutostarpeita aiheutuu myös siitä, että ETA-sopimukseen ei lainkaan kuulu Eurooppa-neuvostoa vastaavaa toimielintä. Samoin valtiopäiväjärjestykseen on tehtävä tarkistuksia ETA-sopimuksesta puuttuvan, mutta EU-jäsenyyteen liittyvän ulko- ja turvallisuuspoliittisia asioita koskevan päätöksenteon vuoksi.

ETA-sopimuksen vuoksi säädetty, yleissäännökseksi muotoiltu valtiopäiväjärjestyksen 88 b § näyttäisi sen sijaan sellaisenaan soveltuvan eduskunnan edustajien valitsemiseen Maastrichtin sopimukseen liittyvässä julistuksessa numero 14 tarkoitettuihin Euroopan parlamentin ja kansallisten kansanedustuslaitosten yhteisiin konferensseihin. Kun nämä konferenssit ovat toistuvia ja kun niissä ainakin osaksi noudatetaan kiinteitä muotoja, voitaneen konferensseja pitää "toimielimenä" siinä väljäksi tarkoitettua merkityksessä, joka tällä ilmaisulla on valtiopäiväjärjestyksen 88 b §:ssä. Tarvittavat tarkemmat säännökset on perusteltua antaa eduskunnan työjärjestyksessä.

Maastrichtin sopimukseen liittyvä julistus numero 13 edellyttää edellä mainitun konferenssin ohella yleisesti Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien yhteistyön kehittämistä. Näiltäkään osin julistus ei aiheuta välitöntä tarvetta perustuslakien muuttamiseen. Yhteistyön muotojen mahdollisesti kiinteytyessä voidaan myöhemmin harkita, onko perusteltua säätää yhteistyöstä perustuslaissa. Mikäli ilmenisi välitöntä tarvetta yhteistyömuotojen sääntelyyn, voitaisiin välttämättömiksi katsotut säännökset sisällyttää eduskunnan työjärjestykseen. Euroopan parlamentin ja eduskunnan välisen yhteistyön tehostaminen edellyttää uusien säännösten sijasta sitä, että eduskunnan käytettävissä on riittävästi määrärahoja ja avustavaa henkilöstöä. Näiltä osin ongelmat voidaan ratkaista talousarviota koskevilla päätöksillä ilman, että asiasta olisi tarpeen säätää perustuslailla tai lailla. On syytä korostaa, että tiivis ja joustavin muodoin tapahtuva yhteistyö Euroopan parlamentin ja Suomen eduskunnan välillä on Suomen etujen mukaista.

Valtiopäiväjärjestykseen säädettävien muutosten ohella on tarpeen muuttaa valtioneuvostosta annetun lain 3 a § EU-jäsenyyden oloja koskevaksi. Mainitussa pykälässä säädetään ETA-asioiden käsittelyn hajauttamisesta ulkoministeriöstä muihin ministeriöihin. EU-jäse-

nyyden alkaessa EU-asiat on tarpeellista hajauttaa vastaavalla tavalla niihin ministeriöihin, joiden toimivaltaan ne asiasisällöltään kuuluvat. Myös tavanomaisten valtiosopimusasioiden käsittelyn hajauttaminen eri ministeriöihin olisi tarkoituksenmukaista. Samalla olisi kuitenkin huolehdittava siitä, että hajautetun päätöksenteon yhteensovittamistehtävä kuuluisi ulkoasiainministeriölle.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet ja keinot niidensaavuttamiseksi

Esityksen päätavoitteena on mahdollistaa hallituksen ja eduskunnan välinen vuorovaikutus päätettäessä Suomen toiminnasta Euroopan unionia koskevissa asioissa. Eduskunnan tulee saada tarvitsemansa tiedot päätöksenteosta Euroopan unionissa ja eduskunnan on voitava vaikuttaa Suomen edustajien toimintaan unionin toimielimissä. Erityisesti pyritään varmistamaan, että eduskunta saa mahdollisuuden vaikuttaa Suomea edustavan ministerin toimintaan, kun Euroopan unionin neuvostossa päätetään uusista säädöksistä. Eduskunnan oikeus saada tietoja on ulotettava myös Eurooppa-neuvoston kokouksissa esille tuleviin ja niissä käsiteltyihin asioihin.

ETA-sopimusta varten luotu yhdentymisasioiden valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmä ei aivan sellaisenaan sovellu Euroopan unionin jäsenyyden oloihin, vaan järjestely on mukautettava vastaamaan kansanvaltaisuuden ja tehokkuuden vaatimuksia uudessa tilanteessa. Valtiopäiväjärjestyksen Euroopan talousaluetta koskevat säännökset tulee muuttaa unionin jäsenyyttä koskeviksi. Eduskunnan osallistuminen Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun on turvattava.

Suomen kannalta tärkein ero ETA:n ja EU:n välillä on päätöksenteon osalta se, että EU:n jäsenenä Suomi voi osallistua täysimääräisesti yhteisön säädösten valmisteluun ja niistä päättämiseen. Perustuslain muuttamisen keskeisenä tavoitteena on taata eduskunnalle sellainen EU:n päätöksentekoa koskeva vaikutus- ja valvontamahdollisuus, mikä Suomen kansaa edustavalle ylimmälle valtioelimelle kuuluu.

3.2. Keskeiset ehdotukset

Tärkeimmät esityksessä ehdotetut muutokset

koskevat ETA-sopimuksen vuoksi valtiopäiväjärjestykseen lisättyä 4 a lukua. Eduskunnalle turvattaisiin samankaltainen oikeus saada tietoja ja osallistua Euroopan unionia koskevaan päätöksentekoon kuin eduskunnalla nykyisin on ETA-sopimusta koskevassa yhdentymisasioiden ennakkokäsittelyssä. Lisäksi ehdotetaan kokonaan uusia Eurooppa-neuvostoa ja EU:n primäärioikeuden muuttamista koskevia säännöksiä.

Ehdotuksen mukaan Eurooppa-neuvoston kokouksesta annettaisiin etukäteen tietoja suuralle valiokunnalle ja ulko- ja turvallisuuspoliittisten asioiden osalta ulkoasiainvaliokunnalle. Kokouksen jälkeen selostettaisiin esillä olleita asioita eduskunnalle tai asianomaiselle valiokunnalle.

Valtioneuvosto toimittaisi eduskunnan puhemiehelle viipymättä tiedoksi Euroopan unionin neuvostolle tehdyn ehdotuksen, jos ehdotus sisällöltään koskee eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita. Yleisen valmisteluvastuunsa puitteissa valtioneuvosto huolehtisi näistä ilmoituksista. Yleisin puhemiehelle ilmoitettava asia olisi komission ehdotus direktiiviksi tai asetukseksi taikka niiden muutokseksi. Asiat käsiteltäisiin suuressa valiokunnassa. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat ehdotukset käsittelee kuitenkin ulkoasiainvaliokunta. Muut valiokunnat antaisivat yleensä lausunnon asian käsittelevälle valiokunnalle. Suurelle valiokunnalle ja ulkoasiainvaliokunnalle ilmoitettaisiin Suomen kanta komission ehdotukseen ja kaikille valiokunnille annettaisiin niiden tarvitsemat tiedot asian käsittelyvaiheista unionissa. Suomen kannasta päätettäisiin asian luonteen mukaan hallitusmuodon 33 §:n tai 33 a §:n mukaisesti.

Suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta voisivat antaa lausunnon asiasta. Lisäksi puhemiesneuvosto voisi päättää asian ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa, missä eduskunta ei kuitenkaan voisi tehdä päätöstä.

Valtioneuvostosta annettua lakia muutettaisiin niin, että Euroopan unionia koskevat asiat hajautettaisiin ulkoasiainministeriöstä niiden ministeriöiden käsiteltäviksi, joille asiat sisällöltään kuuluvat. Samassa yhteydessä säädettäisiin eräiden valtiosopimusasioiden käsittelyn hajauttamisesta ministeriöihin sekä ulkoasiainministeriön yhteensovittamistehtävästä.

Esityksessä ei ehdoteta nimenomaista säännöstä Suomen edustautumisesta Eurooppa-neuvostossa. Tämä vastaa valtiosääntökomitea

1992:n ja lähes kaikkien lausunnonantajien kantaa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 14/1994 vp) todennut, että kysymys edustautumisesta on valtiosääntöoikeudellisesti jossain määrin epäselvä. Valiokunta on ilmoittanut ottavansa asian esille, kun valiokunta käsittelee hallituksen esityksen pohjalta EU:n jäsenyydestä johtuvia muutoksia valtiopäiväjärjestykseen. Jos perustuslakivaliokunta edellyttäisi hallituksen toimia valtiosäännön selkeyttämiseksi tai jos käytännön kokemusten valossa osoittautuisi tarpeelliseksi antaa säännöksiä Suomen edustautumisesta Eurooppa-neuvostossa, hallitus tulisi harkitsemaan kysymystä uudelleen.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Esityksen tarkoituksena on täydentää Suomen valtiosääntöä EU-asioiden valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmällä. Eduskunnan tehokas osallistuminen Euroopan unionia koskevaan päätöksentekoon saattaa edellyttää eduskunnan käytettävissä olevan henkilöstön lisäämistä, mutta se ei välittömästi johdu ehdoteista säännöksistä.

EU-asioiden ja eräiden valtiosopimusasioiden hajauttaminen eri ministeriöihin selkeyttää työnjakoa ja tehostaa siten asioiden käsittelyä.

4.3. Vaikutukset kansalaisten asemaan

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

4.4. Vaikutus valtiolinten toimivaltasuhteisiin

Ehdotetuilla perustuslain muutoksilla pyri-

tään ylimpien valtioiden toimivaltasuhteet pitämään ennallaan siten, että asiallisesti lähinnä sisäpoliittisten yhteisöasioiden kansallinen päätöksenteko säilyy muuttumattomana. Myös ministeriöiden välinen toimivallanjako pyritään pitämään asiallisesti muuttumattomana hajauttamalla EU-asioiden käsittely ulkoasiainministeriöstä niihin ministeriöihin, joihin asiat sisältyvät kuuluvat. Tässä tilanteessa, vaikka asioiden tekninen yhteensovittamisvastuu on ulkoasiainministeriöllä, valtioneuvoston parlamentaarinen ja poliittinen kokonaisvastuu asioiden yhteensovittamisesta korostuu nykyisestään.

Edellä mainituista tavoitteista ja niiden toteuttamiseksi ehdotetuista valtiosääntömuutoksista huolimatta voidaan arvioida, että EU-jäsenyys tulee jossain määrin siirtämään päätöksenteon painopistettä toimeenpanovallan suuntaan ja toimeenpanovallan sisällä niille tahoille, jotka nykyisin käyttävät ulkopoliittista valtaa. Eduskunnan aseman säilyttäminen ennallaan edellyttääkin muita valtiosääntöön tehtäviä uudistuksia. Niitä koskevat ehdotukset on sisällytetty erikseen annettuun hallituksen esitykseen ylimpien valtioiden eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 285/1994 vp).

5. Asian valmistelu

5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Syyskuussa 1989 asetettu kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamistoimikunta selvitti muun muassa EY-valtioiden kansallisten parlamenttien asemaa koskevia järjestelyjä EY-asioiden käsittelyssä (komiteamietintö 1990:37). Ulkopoliittisia ja kansainvälisiä asioita koskevan päätöksentekomenettelyn uudistamistarpeita on yleisesti kartoitettu 19 päivänä kesäkuuta 1991 asetetun valtiosääntötoimikunnan osamietinnössä (komiteamietintö 1992:2).

Eduskunnan puhemiesneuvosto asetti 11 päivänä kesäkuuta 1991 toimikunnan selvittämään muun muassa niitä menettelyjä, joilla eduskunnan sisäinen päätöksenteko ETA-asioissa järjestetään. Valtioneuvosto asetti 5 päivänä maaliskuuta 1992 komitean selvittämään, miten Suomea koskevat yhdentymisratkaisut vaikuttavat eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulkopoliittisiin ja kansain-

välisiä 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 valtiosääntöuudistamistarpeita ja laati 18 päivänä kesäkuuta 1992 päivätyn niitä koskevan osamietinnön (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. Mietintöjen ja niistä saatujen lausuntojen perusteella oikeusministeriö laati luonnoksen hallituksen esitykseksi. Hallituksen esityksen Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen johdosta tehtävistä muutoksista Suomen valtiosääntöön (HE 317/1992 vp) pohjalta, mutta esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia olennaisestikin muuttaen, eduskunta hyväksyi ja presidentti vahvisti lait Suomen Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta (1116 ja 1117/93) sekä lain valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta annetun lain muuttamisesta (1118/93).

Sekä valtiosääntökomitea 1992:n että eduskunnan ETA-toimikunnan määräaikoja jatkettiin ja tehtäviä tarkennettiin niin, että kummankin valmisteluelimen tuli selvittää mahdollisesta EU-jäsenyydestä aiheutuvat muutostarpeet 28 päivään helmikuuta 1994 mennessä. Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö ja eduskunnan ETA-toimikunnan mietintö sisältävät lähes samanlaiset ehdotukset valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta, mihin komitea ja toimikunta pyrkivätkin.

5.2. Lausunnot

Valtioneuvoston kanslia pyysi lausunnot valtiosääntökomitea 1992:n mietinnöstä muun muassa ministeriöiltä, eduskunnassa edustettuina olevilta puolueilta, oikeuskanslerinvirastolta, korkeimmalta oikeudelta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta sekä Ahvenanmaan maakuntahallitukselta. Puhemiesneuvosto pyysi lausunnot kaikilta eduskuntaryhmiltä.

Lausunnonantajat suhtautuivat myönteisesti komitean ja toimikunnan säännösehdoiksiin. Eduskunnan tiedonsaanti- ja vaikutusmahdol-

lisuuksia koskevien ehdotusten osalta lausunnot olivat lähes poikkeuksetta erittäin myönteisiä. Ulkoasiainministeriön lausunnossa kiinnitettiin kuitenkin huomiota EU:n II pilaria eli yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan päätöksenteon erityispiirteisiin. Ministeriö katsoi, että EU:n II pilaria koskevat asiat ja myös eräät oikeus- ja sisäasiain yhteistyötä koskevat kysymykset tulisi valmistella ja päättää ulkosuhteita yleensä koskevaa menettelyä noudattaen. Ministeriö myös korosti ulkoasiainministeriön toimivaltaa EU:ta koskevan päätöksenteon yhteensovittajana. Valtiovarainministeriö taas katsoi, ettei yhteensovittaminen ole tekninen tehtävä ja että ulkoasiainministeriöllä ei ole yhteensovittamisen edellyttämää riittävää asiantuntemusta ja toimivaltaa. Valtiovarainministeriön mielestä yhteensovittamisesta voisivat vastata valtioneuvoston kanslia ja erityisesti taloudellisen päätöksenteon osalta valtiovarainministeriö. Ainakin pidemmällä aikavälillä tulisi vahvistaa pääministerin koordinoivaa roolia.

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

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Esitys on kiinteässä yhteydessä hallituksen esitykseen Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräys-

ten hyväksymisestä. Mikäli Suomen jäsenyys Euroopan unionissa ei kuitenkaan toteutuisi, raukeaa myös nyt esillä oleva esitys Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin.

Liittymissopimukseen sisältyvän liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan 28 artiklan mukaan liittymissopimusta ei sovelleta Ahvenanmaahan, ellei Suomi Euroopan unioniin liittyessään tee mainitussa artikkelissa tarkoitettua ilmoitusta sopimuksen soveltamisesta Ahvenanmaalla. Jos Suomi tällaisen ilmoituksen tekee, on Ahvenanmaan itsehallintolakiin (1144/94) perusteltua lisätä säännökset, jotka mahdollistavat maakunnan osallistumisen Euroopan unionia koskevaan Suomen päätöksentekoon. Asiasta annetaan erillinen hallituksen esitys. Nyt käsillä olevaan hallituksen esitykseen on kuitenkin lakitekniesten vaikeuksien välttämiseksi liitetty valtiopäiväjärjestyksen 52 §:n muuttamista koskeva ehdotus, jonka mukaan Ahvenanmaan vaalipiiristä valitulla kansanedustajalla on oikeus olla saapuvilla suuren valiokunnan kokouksissa silloinkin, kun valiokunnassa käsitellään valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvussa tarkoitettuja Euroopan unionia koskevia asioita, vaikka hän ei olisi valiokunnan jäsen. Jos Ahvenanmaan maakunta ei anna suostumustaan Suomen Euroopan unioniin liittymisestä tehdyn sopimuksen voimaantulolle maakunnassa, eduskunnan tulisi harkita Ahvenanmaan vaalipiiristä valitun kansanedustajan läsnäolo-oikeutta koskevan säännösehdoituksen hyväksymättä jättämistä.

YKSITYSKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Valtiopäiväjärjestys

48 §. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädetään hallituksen velvolli-

suudesta antaa ulkoasiainvaliokunnalle tietoja Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Momentti koskisi myös muita kuin suoraan Eurooppa-neuvoston kokoukseen tai EU:n neuvoston päätöksentekoon liittyviä, eduskunnan toimi-

valtaa koskevia asioita, joiden käsittelystä eduskunnassa on erikseen säädetty 4 a luvussa. Momentti olisi tiedonsaantia koskeva yleissäännös, jonka nojalla olisi annettava tietoja esimerkiksi eriaisteisista suunnittelua ja valmistelua koskevista kysymyksistä.

Tietojen antamista koskeva velvollisuus kohdistuu momentin mukaan hallitukseen. Tältä osin momentti vastaa 48 §:n voimassa olevaa 2 momenttia, jossa säädetään valtakunnan suhteita ulkovaltoihin koskevasta ulkoasiainvaliokunnan ja hallituksen välisestä selontekomenettelystä. Koska EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat saattavat sisältönsä puolesta kuulua myös pykälän 2 momentin alaan, on 2 ja 3 momentin mukainen tiedonantovelvollisuus katsottu tarkoituksenmukaiseksi kohdistaa samalle taholle. Ehdotetussa 3 momentissa tarkoitettuja tietoja ulkoasiainvaliokunnalle voi antaa tapauksen mukaan tasavallan presidentti, pääministeri, ulkoasiainministeri tai muu ministeri.

Ehdotetussa momentissa ei säädettäisi tarkemmin, millaisissa tilanteissa ja millaisista syistä hallituksen on annettava valiokunnalle tietoja. Tietojenantomenettelyn tavoite ja luonne huomioon ottaen yhteydenpidon tulisi olla sillä tavoin säännönmukaista, että valiokunta saa tietoja aina, kun asioiden käsittelyn eteneminen EU:ssa sitä puoltaa. Ehdotetun säännöksen kannalta olisi tulkinnallista merkitystä sillä, että 54 a §:n mukaan EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista olisi eduskuntaa informoitava jatkuvasti ja säännöllisesti Eurooppa-neuvoston kokousten osalta. Hallituksen tulisi antaa tietoja myös silloin, kun valiokunta sitä pyytää nimeämätään asiasta.

Ehdotettu momentti tulisi pykälän 3 momentiksi, jolloin nykyinen 3 ja 4 momentti siirtyvät 4 ja 5 momentiksi. Viimeksi mainittu säännös on merkityksellinen siksi, että sen nojalla määräytyisi valiokunnan jäsenten vaitiolovelvollisuus myös ehdotetussa 3 momentissa tarkoitettuihin tilanteisiin.

52 §. Pykälän 3 momentin sanamuotoa ehdotetaan yksinkertaistettavaksi, mikä on mahdollista siksi, että Euroopan unionin asioiden käsittelyä koskevat säännökset ehdotetaan lähes kokonaisuudessaan koottaviksi 4 a lukuun. Samalla momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös Ahvenanmaan vaalipiiristä valitun edustajan oikeudesta olla aina saapuvilla suuren valiokunnan kokouksissa. Lisäys antaisi

Ahvenanmaata edustavalle kansanedustajalle oikeuden olla läsnä valiokunnan käsitellessä myös 4 a luvussa tarkoitettuja asioita, vaikka hän ei olisi valiokunnan jäsen. Eduskunnan on syytä harkita viimeksi mainitun säännöksen säätämättä jättämistä, jos Ahvenanmaan maakunta ei anna suostumustaan liittymissopimuksen voimaantulolle maakunnassa.

53 §. Pykälän 1 momenttiin ehdotettu muutos pohjautuu niin ikään pyrkimykseen koota Euroopan unionin asioiden käsittelyä koskevat säännökset 4 a lukuun. Muutos olisi luonteeltaan tekninen, ja suuren valiokunnan tietojensaantioikeus säilyisi samanlaajuisena kuin se on momentin nykyisen, ETA-sopimuksen voimaantulon johdosta muutetun säännöksen mukaan.

Myös pykälän 3 ja 4 momentin kumoaminen aiheutuu edellä mainitusta lakisysteemaattisesta pyrkimyksestä. Ehdotettu 54 e § vastaa kumotavaksi ehdotetun 3 momentin asiasisältöä. Ehdotettu 54 f § tekee puolestaan tarpeettomiksi pykälän 4 momenttiin nykyisin sisältyvät erillissäännökset selvitysmenettelyyn liittyvästä vaitiolovelvollisuudesta.

4 a luku. Euroopan unionin asioiden käsittely

Valtiopäiväjärjestykseen ETA-sopimuksen johdosta lisättyyn 4 a lukuun sijoitettiin säännökset Euroopan talousaluetta koskevien yhendymisasioiden ennakkokäsittelystä eduskunnassa. Esityksessä ehdotetaan tämän luvun säännösten korvaamista säännöksillä Euroopan unionin asioiden käsittelystä. Ehdotetut säännökset koskevat vaihetta, jossa asia on vielä vireillä EU:ssa, ja ne turvaavat eduskunnan mahdollisuuden päättää yhdessä valtioneuvoston kanssa tällaiseen asiaan liittyvästä Suomen kannanmuodostuksesta.

Jos EU:ssa tehty päätös sittemmin johtaa kansallisiin toimenpiteisiin, määräytyy tämän vaiheen mahdollinen eduskuntakäsittely valtiopäiväjärjestyksen muiden säännösten perusteella. Esimerkiksi direktiiviin pohjautuva hallituksen esitys tai kansanedustajan lakialoite käsiteltäisiin valtiopäiväjärjestyksen asianomaisten pykälien mukaisesti.

Ehdotettuun 4 a lukuun sisältyisivät säännökset tietojen antamisesta eduskunnalle Eurooppa-neuvoston kokouksista (54 a §), Euroopan unionin neuvostossa päätettävien asioiden käsittelystä eduskunnassa (54 b — 54 d §),

suuren valiokunnan oikeudesta saada selvityksiä asioiden valmisteluista Euroopan unionissa (54 e §), eduskunnan valiokuntien jäsenten vaihtolovelvollisuudesta Euroopan unionin asioita käsiteltäessä (54 f §) ja eduskunnan oikeudesta saada tietoja hallitusten välisistä konferensseista (54 g §).

Ehdotetuista säännöksistä Eurooppa-neuvoston kokouksia ja hallitusten välisiä konferensseja koskeva 54 a ja 54 g § ovat uusia nykyiseen 4 a lukuun verrattuna. Ehdotuksen 54 b—54 d § vastaavat tarkoitukseltaan voimassa olevia säännöksiä Euroopan talousaluetta koskevien yhdentymisasioiden ennakko-käsitteystä. Ehdotettu 54 e § korvaa nykyisen 53 §:n 3 momentin sekä 54 f § nykyisen 53 §:n 4 momentin ja 54 c §:n 4 momentin.

54 a §. Pykälässä säädettäisiin eduskunnan mahdollisuuksista saada nopeasti ja säännöllisesti tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksista. Maastrichtin sopimuksen D artiklan mukaan Eurooppa-neuvostossa kokoontuvat jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet ja ulkoministerit sekä komission puheenjohtaja ja yksi komission jäsen. Eduskunnan tietojen saantioikeuden turvaamiseksi parlamentaarisen hallitustavan mukaisesti ehdotetaan, että eduskunta saisi tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksista sekä ennen neuvoston kokouksia että niiden jälkeen. Eduskunnalla olisi tietojen perusteella mahdollisuus arvioida valtioneuvoston nauttimaan luottamusta.

Pykälän 1 momentti koskisi ennen Eurooppa-neuvoston kokousta annettavia tietoja ja 2 momentti viipymättä kokouksen jälkeen annettavia tietoja. Ehdotuksen mukaan eduskunnalle tulee yleisesti antaa tietoja kokouksessa esille tulevista ja siellä käsitellyistä asioista. Eurooppa-neuvostossa käsiteltävien asioiden periaatteellisen tärkeyden vuoksi on perusteltua, että eduskunta saa tiedot kaikista Eurooppa-neuvoston kokouksen asioista. Tämän vuoksi tietojen antamisvelvollisuutta ei rajata koskemaan vain eduskunnan toimivaltaan suoranaisesti kuuluvia asioita.

Ehdotettu järjestely antaa eduskunnalle mahdollisuuden saada tietoja Euroopan unionin kehittämistä ja poliittisia suuntaviivoja koskevista kysymyksistä sekä myös tilaisuuden keskustella Suomen linjaratkaisuista tällaisissa asioissa. Eduskunnan osallistuminen jo näitä vaiheita koskevaan valtioneuvoston keskusteluun on perusteltua parlamentarismin yleisten periaatteiden, kuten parlamentille kuuluvan oh-

jaus- ja valvontavallan takia, ja siksi, että Eurooppa-neuvostossa esillä olevat kysymykset todennäköisesti muuttuvat ajan mittaan sellaisiksi asioiksi, joita käsitellään eduskunnassa 54 b—54 d ja 54 g §:n mukaisesti.

Pykälän 1 momentin mukaan suurelle valiokunnalle annettaisiin tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa esille tulevista asioista. Siltä osin kuin kokouksessa tulee esille Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, tiedot annettaisiin kuitenkin ulkoasiainvaliokunnalle.

Tarkoituksena on, että pääministeri ja/tai ulkoasiainministeri tai muu ministeri saapuu asianomaisen valiokunnan kokoukseen selostamaan seuraavassa Eurooppa-neuvoston kokouksessa esille tulevia asioita. Valiokunnan tulisi saada perustiedot kyseisten asioiden sisällöstä ja merkityksestä sekä yleisluonteista poliittista tietoa eri jäsenmaissa mahdollisesti valitsevista vaihtoehtoisista näkemyksistä ja Suomen edustajan suunnittelemista kannanotoista ja niihin vaikuttavista tekijöistä.

Tietojen antamista tulevasta Eurooppa-neuvoston kokouksesta ei saisi jättää niin myöhäiseen vaiheeseen, että valiokunnassa käytävä keskustelu ja muu käsittely ei enää voisi vaikuttaa Suomen edustajan esiintymiseen kokouksessa. Valiokunnalla tulisi olla mahdollisuus jatkaa asian käsittelyä tarvittaessa myöhemmissä kokouksissaan.

Pykälän 2 momentin mukaan eduskunnalle olisi viipymättä kokouksen jälkeen annettava tietoja kokouksessa käsitellyistä asioista. Tiedot voitaisiin antaa joko eduskunnalle tai asianomaiselle valiokunnalle. Tiedot annettaisiin eduskunnalle pääsäännön mukaan valtiopäiväjärjestyksen 3 ja 4 luvussa säädetyjä menettelytapoja noudattaen, esimerkiksi valtiopäiväjärjestyksen 36 a §:ssä (691/93) tarkoitettuna ilmoituksena. Asianomaisella valiokunnalla tarkoitetaan ehdotetussa momentissa suurta valiokuntaa tai ulkoasiainvaliokuntaa 1 momentin mukaisesti.

Maastrichtin sopimuksen D artiklan nojalla Eurooppa-neuvosto antaa Euroopan parlamentille kertomuksen jokaisesta kokouksestaan ja kirjallisen vuosikertomuksen unionin toteutuneesta kehityksestä. Näiden kertomusten toimittaminen eduskunnalle täydentäisi pykälässä ehdotettua menettelyä.

54 b §. Pykälä vastaa tarkoitukseltaan voimassa olevaa 54 a §:ää, jossa on määritelty, mitkä Euroopan talousaluetta koskevat yhden-

tymisasiat otetaan ennakkokäsittelyyn eduskunnassa. Ehdotuksen mukaan EU-asiat otetaan eduskunnassa käsiteltäviksi samojen perusteiden mukaan kuin voimassa olevassa säännöksessä.

Eduskuntakäsittelyyn tulevat pykälän mukaan ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päättää Euroopan unionin neuvosto ja jotka muutoin valtiosäännön perusteella kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Käytännössä tällaisia asioita olisivat useimmiten Euroopan komission laatimat säädösehdotukset. Kysymys voisi myös olla esimerkiksi komission ehdotuksesta EY:n sopimukseksi kolmannen valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa tai EY:n talousarvioiksi.

Eduskuntakäsittelyn muodollisena edellytyksenä olisi, että Euroopan unionin neuvostossa ehdotuksen pohjalta päätettävä asia kuuluisi muutoin Suomen valtiosäännön perusteella eduskunnan toimivaltaan. Tällä tarkoitetaan sitä, että kyseinen asia vaatisi — jollei toimivalta olisi EU-jäsenyyden vuoksi siirtynyt unionin neuvostolle — lain säätämistä, talousarviota koskevaa eduskunnan päätöstä tai eduskunnan muussa muodossa antamaa suostumusta. Tällaisissa tapauksissa valtioneuvosto lähettäisi asian eduskunnan käsiteltäväksi. Lisäksi olisi ilmeisen tarkoituksenmukaista, että valtioneuvosto toimittaisi epävirallisesti eduskunnalle myös sellaiset neuvostossa päätettävistä asioista koskevat ehdotukset, joissa edellä tarkoitettu edellytys asian kuulumisesta eduskunnan toimivaltaan ei täyty. Näin eduskunta saisi kokonaiskuvan valmisteltavina olevista ja EU:ssa päätettävistä tulevista asioista. Samalla eduskunnalle luotaisiin mahdollisuus vaikuttaa valtioneuvoston kautta Suomen kannanottoihin näissä asioissa.

Valtioneuvosto toimittaisi momentissa tarkoitettujen ehdotusten kirjelmällään tiedoksi eduskunnan puhemiehelle. Valtioneuvoston kirjelmä voisi koostua ehdotuksen pääsisällön lyhyestä ja kaavamaisesta selostuksesta. Kirjelmän liitteenä tulisi olla asiaa koskeva ehdotus sekä suomen- että ruotsinkielisenä.

Pykälässä oleva ilmaus ”viipymättä” korostaisi, että asia on saatettava nopeasti puhemiehen tietoon. Tässä vaiheessa ei vielä olisi velvollisuutta ilmoittaa kantaa Suomen neuvottelutavoitteista kyseisessä asiassa. Ehdotetussa 54 d §:n 2 momentissa säädetään, että Suomen kannasta asiassa on ilmoitettava vasta siinä vaiheessa, kun asiaa käsitellään valiokunnassa.

Pykälän 1 momentin toisen virkkeen mukaan momentin perusteella eduskuntaan saatettu asia käsitellään eduskunnassa siten kuin 4 a luvussa ja eduskunnan työjärjestyksessä säädetään. Tähän pääsääntöön liittyy kuitenkin varaus siitä, että erityisistä perustuslain säännöksistä saattaa johtua muuta. Tämä tarkoittaa, että jotakin EU-asiaa ei poikkeuksellisesti käsiteltäisikään eduskunnassa pelkästään 54 c ja 54 d §:stä ilmenevin tavoin valiokunnassa, vaan asia tulisi käsiteltäväksi täysistunnossa jonkin erityisen perustuslain säännöksen sitä edellyttäessä.

EU-jäsenyyttä johtaa kansallisen päätöksenteon mukauttamiseen niihin päätöksentekojärjestelmiin, jotka ilmenevät unionin perustamisso-
pimuksista. Kansallinen kannanmuodostus näkyy ensi sijassa EU:n neuvostossa, jossa Suomen valtion edustaja yhdessä muiden jäsenvaltioiden edustajien kanssa osallistuu päätöksentekoon. Siltä osin kuin kysymys on neuvoston vakiintuneeksi muodostuneesta päätöksenteosta, kuten esimerkiksi säädöspäätösten ja talousarvioratkaisujen tekemisestä, 4 a luvun säännöksiin perustuva valiokuntapainotteinen eduskuntakäsittely on käytännön syistä riittävä ja tarkoituksenmukainen parlamentin kansallinen vaikutustapa.

Tätä taustaa vasten on syytä korostaa momenttiin ehdotetun varauksen poikkeusluonetta. Varauksen soveltaminen saattaa kuitenkin olla välttämätöntä eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien säilyttämiseksi sellaisissa tapauksissa, joissa EU:n toiminta on vasta etsiytyessä uusille aloille, joilla ei jäsenyyssopimusta hyväksytyssä ollut mahdollista hahmottaa jäsenyyden kaikkia vaikutuksia. Esimerkki tällaisesta vakiintumattomasta toimintalohkosta voidaan esittää Maastrichtin sopimuksen J.3 artiklan alalta. Tämä artikla antaa ministerineuvostolle mahdollisuuden määrittellä yksimielisellä päätöksellään ne EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla noudatettavaa yhteistä toimintaa koskevat kysymykset, joissa päätökset vastaisuudessa tehdään määränemmistöllä. On teoriassa mahdollista, että määränemmistöpäätöksenteon piiriin voitaisiin neuvoston yksimielisellä päätöksellä saattaa sellaisiakin kysymyksiä, jotka hallitusmuodon 33 §:n kannalta vaativat eduskunnan suostumusta. Tällaisessa tilanteessa hallitusmuodon 33 §:ää tulisi pitää sellaisena erityisenä säännöksenä, joka edellyttää eduskunnan päättävän kannanotostaan täysistun-

nossa eikä vain valiokuntakäsittelyn muodossa.

Pykälän 2 momentissa 1 momentin mukainen menettely laajennetaan koskemaan myös tilanteita, joissa EU:n neuvostolle muutoin kuuluvaa toimivaltaa on siirretty komissiolle tai muulle toimielimelle. Tällainen toimivallan siirto voi perustua neuvoston hyväksymään säädökseen taikka esimerkiksi kolmannen valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa tehtyyn sopimukseen kuten esimerkiksi ETA-sopimukseen. Näissäkin tapauksissa valtioneuvoston velvollisuus eduskuntakäsittelyn käynnistämiseen rajoittuisi asioihin, jotka muutoin valtiosäännön perusteella kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan.

54 c §. Pykälän asiasältö vastaisi nykyistä 54 b §:ää. Pykälän mukaan puhemiesneuvostolla olisi valta päättää 54 b §:ssä tarkoitetun asian ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa. Se seikka, että EU:n päätökset tulevat suoraan Suomea sitoviksi eikä niihin liity ETA-sopimuksen kaltaista jälkikäteistä hyväksymispäätöstä, saattaa puoltaa täysistuntokeskustelujen järjestämistä. Täysistuntokeskustelut ovat perusteltuja varsinkin sellaisista asiasisällöltään merkittävistä asetustyyppisistä säädöshdotuksista, joihin ei liity mitään kansallisia lainsäädäntötoimenpiteitä.

54 d §. Pykälä vastaisi olennaisin osin nykyisen 54 c §:n 1—3 momenttia. EU:n asioiden eduskuntakäsittelyn perusmuotona olisi 1 momentin mukaan se, että suuri valiokunta käsittelee valtioneuvoston kirjelmää ja sen tarkoitamaa EU:n piirissä laadittua ehdotusta ja että ne asianomaiset erikoisvaliokunnat, joiden toimialaa ehdotus koskee, yleensä antavat asiasta lausunnon suurelle valiokunnalle.

Merkittävin lisäys nykyiseen sääntelyyn olisi, että ne EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat, jotka ovat tulleet neuvostossa päätöksentekovaiheeseen, käsittelee suuren valiokunnan asemesta ulkoasiainvaliokunta. Myös tässä menettelyssä muut valiokunnat toimisivat lausunnonantajina, mikäli asia koskee niiden toimialaa.

Suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan tehtävänä olisi käsitellä Suomen neuvottelutavoitteita. Tämän käsittelyn perimmäisenä valtiosääntöisenä perustana on parlamentaarinen hallitustapa. Käsittelyssä ei olisi muodolliselta kannalta kysymys siitä, että eduskunnalta hankittaisiin valtuutus jollekin toimintalinjalle ja sen mukaiselle toiminnalle EU:n neuvostossa. Suomen edustajien toiminta EU:n päätök-

sentekoelimitys rakentuisi pikemminkin sen varaan, että valtioneuvosto toimii eduskunnan luottamuksen varassa. Eduskuntakäsittelyllä on siten ensi sijassa poliittista merkitystä eduskunnan ja valtioneuvoston välisissä suhteissa. Eduskunnan tahdon mahdollisen sivuuttamisen merkitys voisi tulla mitattavaksi parlamentaariselle järjestelmällemme ominaisin keinoin.

Eduskunnan puhemiehen tehtävänä olisi valita lausunnon antavat valiokunnat samalla, kun hän lähettää eduskuntakäsittelyyn saatetun EU:n asian suureen valiokuntaan. Lausunnotonennettely olisi ehdotuksen mukaan pääsääntö mutta ei suorastaan pakollinen. Se voitaisiin poikkeuksellisesti sivuuttaa, jos esimerkiksi lausuntovaiheeseen ei ole aikaa asian kiireellisyyden takia. Lausunnon antavien valiokuntien tehtävänä olisi asiantuntemuksensa perusteella arvioida toimialaansa kuuluvia EU:n asioita ja tukea perustelluilla näkemyksillään suurta valiokuntaa ja mahdollisesti ulkoasiainvaliokuntaa sen tehtävien hoidossa.

Eduskuntakäsittely voisi jatkua siihen saakka, kunnes asia on päätetty Euroopan unionissa eli neuvostossa tai sellaisessa muussa toimielimessä, jota 54 b §:n 2 momentissa tarkoitetaan. Käsittely ei välttämättä päättyisi siihen, että suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta on antanut tämän pykälän 2 momentissa tarkoitetun lausunnon asiasta. Lausunnon antamisen jälkeen eduskuntakäsittely voisi jatkua esimerkiksi myöhempien käsittelyvaiheiden seuraamiseksi ja johtaa myös tarvittaessa uusiin lausuntojen antamiseen. Toisaalta asian päättäminen EU:ssa johtaisi sellaisenaan enemmän eduskuntakäsittelyyn raukeamiseen.

EU:n asioiden käsittelytavoista valiokunnissa ei ehdoteta eri säännöksiä, vaan nämä asiat on tarkoitus käsitellä tavanomaiseen tapaan. Erityisenä seikkana voidaan kuitenkin mainita, että EU:n asioita käsittelevien valiokuntien olisi asiantuntijoiden kuulemista koskevien säännösten perusteella mahdollista käyttää työssään hyväkseen Suomesta Euroopan parlamenttiin valittujen edustajien asiantuntemusta.

Ehdotuksen 2 momentin mukaan valtioneuvoston on annettava eduskuntakäsittelyyn osallistuville valiokunnille tiedot asian käsittelyvaiheista EU:ssa. Tämän mukaisesti valiokuntien olisi saatava tiedot kaikista EU:n eri toimielimissä esitetyistä kannanotoista kyseisessä asiassa ja mahdollisuuksien mukaan myös siitä, miten eri jäsenvaltiot suhtautuvat asiaan sen eri vaiheissa.

Lisäksi suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle, sen mukaan kummalle niistä asian käsittely kuuluu I momentin perusteella, olisi ilmoitettava Suomen kanta asiassa. Kanta tulisi perustella asianmukaisessa laajuudessa. Jos myöhemmässä vaiheessa, esimerkiksi EU:ssa käsittelyn pohjana olevan ehdotuksen muuttua, pidetään tarpeellisena muuttaa Suomen aiempaa kantaa, on valiokunnalle ilmoitettava uusi kanta. Myös kannanmuutoksen syistä tulisi tehdä riittävästi selkoa.

Asian sisällön mukaan joko suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta voisi tarvittaessa antaa eduskuntakäsittelyyn saatetusta asiasta lausunnon. Lausunnossa voitaisiin tuoda esille valiokunnan näkemys neuvottelutavoitteista ja tarpeen mukaan siitäkkin, miltä osin ja millaisin edellytyksin tavoitteita voidaan muuttaa. Lausunnon antamisen vaihtoehtona olisi, että valiokunnan puheenjohtaja tekee valiokunnan kokouksessa valtioneuvoston edustajan ollessa läsnä näistä seikoista valiokunnassa käytyihin keskusteluihin pohjautuvan yhteenvedon.

54 e §. Ehdotus vastaa nykyistä 53 §:n 3 momenttia. Suuren valiokunnan selvityksensaantioikeus säilyisi menettelytapojen osalta ennallaan. Myös mahdollisuus ottaa jokin asia suuren valiokunnan saaman selvityksen pohjalta keskusteltavaksi täysistunnossa pysyisi nykyisenlaisena.

Ehdotuksen mukaan suuren valiokunnan oikeus saada valtioneuvostolta selvityksiä asioiden valmisteluista EU:ssa kattaa kaikki muut asiaryhmät paitsi unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan. Tämä on yhdenmukaista sen kanssa, että mainittuun asiaryhmään kuuluvia EU:n asioita käsittelee eduskunnassa ulkoasiainvaliokunta. Valiokunnan asemaa muun muassa valmistelua koskevien tietojen saamiseksi tällaisissa asioissa sääntelee 48 §:n 3 momentti.

Selvitysmenettelyn avulla voitaisiin hankkia tietoja esimerkiksi 54 b §:ssä tarkoitettujen asioiden valmistelusta Euroopan komission piirissä. Tarkoituksenmukainen menettely tältä osin saattaisi kuitenkin yleensä olla se, että asianomaiset ministeriöt tiedottavat oma-aloitteisesti ja säännöllisesti EU:ssa valmisteltavina olevista asioista suoraan sille erikoisvaliokunnalle, jonka toimialaan asia kuuluu.

54 f §. Ehdotuksen mukaan EU:n asioiden käsittelyyn osallistuvien valiokuntien jäsenten vaitiolovelvollisuus määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin nykyisin on säädetty ETA-

asioiden käsittelystä. Ehdotus, jonka mukaan noudatettavasta vaitiolovelvollisuudesta päättää valiokunta valtioneuvostoa kuultuaan, vastaa sisällöltään nykyistä 53 §:n 4 momenttia ja 54 c §:n 4 momenttia.

Uutta ehdotetussa sääntelyssä on se, että ensi sijassa EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia asioita käsittelevän ulkoasiainvaliokunnan jäsenten vaitiolovelvollisuus määräytyy saman säännöksen mukaan kuin heidän vaitiolovelvollisuutensa muutoinkin eli 48 §:n 5 momentiksi sanamuodoltaan muuttumattomana siirtyvän voimassa olevan 4 momentin mukaan. Tätä yhtenäistämistä on pidetty aiheellisena, jotta ulkoasiainvaliokunnan jäsenten vaitiolovelvollisuuden perusteet eivät vaihtelisi asiatyypeittäin.

54 g §. Ehdotetussa pykälässä asetetaan samanlainen velvollisuus antaa eduskunnalle tietoja Euroopan unionin primäärioikeuden muuttamista käsittelevistä konferensseista kuin Eurooppa-neuvoston kokouksista. Maastrichtin sopimuksen N artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa määrätään, että Euroopan unionin perustamissopimusten muuttamista koskeva asia on käsiteltävä jäsenvaltioiden edustajien konferenssissa. Lisäksi N artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden edustajien konferenssi kutsutaan vuonna 1996 koolle käsittelemään sopimuksen eräiden määräysten uudistamista.

Maastrichtin sopimuksen O artiklan mukaan uusien valtioiden jäseneksi hyväksymisestä aiheutuista mukautuksista unionin perustamissopimuksiin päätetään jäsenvaltioiden ja jäsenyyttä hakevan valtion välisellä sopimuksella. Käytännössä sopimusta koskevat neuvottelut käydään asianomaisen jäsenyyttä hakeneen valtion ja unionin jäsenvaltioiden hallitusten välisessä konferenssissa, vaikka tämä ei suoranaisesti ilmene artiklan sanamuodosta.

Kaikissa edellä mainituissa tapauksissa kysymys on tärkeistä unionin kehittämiseen liittyvistä asioista, joista eduskunnan on voitava saada tietoja ja joihin sen on voitava vaikuttaa. Uusien jäsenvaltioiden liittymistä koskevissa konferensseissa käsitellään lisäksi sellaisia EY-säädöksiin liittyviä asioita, jotka muussa yhteydessä kuuluisivat 54 b—54 d §:ssä tarkoitettun käsittelyn piiriin. Ehdotettu pykälä on tarpeen, koska 4 a luku ei ilman erillistä säännöstä selkeästi luo eduskunnalle tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuutta sellaisissa unionin kehittämistä koskevissa asioissa, jotka eivät ole esillä unionin pysyvissä toimielimissä.

1.2. Laki valtioneuvostosta

3 a §. Ehdotetussa pykälässä säädetään EU-asioiden ja eräiden muiden kansainvälisiin velvoitteisiin liittyvien asioiden käsittelyn osittaisesta hajauttamisesta ulkoasiainministeriöstä muihin ministeriöihin sekä hajauttamisen vuoksi tarpeelliseksi tulevasta ministeriöiden kantojen yhteensovittamisesta. Pykälä merkitsee osittaista poikkeusta valtioneuvostosta annetun lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdasta, jonka mukaan ulkoasiainministeriö käsittelee asiat, jotka johtuvat Suomen suhteista ulkovaltoihin. Koska valtioneuvostosta annetun lain 3 § on tarkoitus kumota ministeriöiden tehtävänjaon joustavoittamista koskevan uudistuksen yhteydessä, ei ehdotettu pykälä sisällä viittausta mainittuun 3 §:ään. Viittauksen puuttuminen ei aiheuta sekaannusta siinäkään tapauksessa, että 3 §:n kumoamishankkeesta luovuttaisiin.

Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisoikeudellisen veloitteen käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan sopimus tai muu velvoite sisällöltään kuuluu. Edellytyksenä kansainvälisen veloitteen käsittelemiselle muussa kuin ulkoasiainministeriössä on kuitenkin, ettei asiaan liity ulko- tai turvallisuuspoliittisia näkökohtia. Tarkemmat säännökset ministeriöiden työnjaosta kansainvälisiä sopimuksia koskevista asioista annettaisiin asetuksella. Valtiopäiväjärjestyksen 48 §:n 1 momentissa (1117/93) on samankaltainen säännös, joka koskee eräiden valtiosopimusasioiden käsittelyn hajauttamista eduskunnan ulkoasiainvaliokunnasta muihin erikoisvaliokuntiin. Nyt ehdotetussa säännöksessä käytetään tarkoituksellisesti hienan eri ilmaisuja kuin mainitussa valtiopäiväjärjestyksen säännöksessä, jotta olisi selvää, että eduskunta ja valtioneuvosto voivat halutessaan omaksua toisistaan poikkeavan käytännön kansainvälisten asioiden käsittelyn hajauttamisen suhteen.

Ehdotetun 2 momentin mukaan Euroopan unionia koskevien asioiden käsittely hajauteaan eri ministeriöihin. Säännös vastaa ETA-sopimuksen vuoksi valtioneuvostosta annettuun lakiin lisättyä, voimassa olevaa 3 a §:ää. Ehdotettu säännös viittaisi kuitenkin ETA-

sopimukseen kuuluvien asioiden sijasta Euroopan unionissa päätettäviin asioihin.

Ehdotettu 3 momentti säätäisi ulkoasiainministeriön tehtäväksi eri ministeriöissä käsiteltävien kansainvälisten asioiden yhteensovittamisen. Säännös on tarpeen 1 ja 2 momentissa säädetyn hajauttamisen vuoksi ja sen takia, että ETA-sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä hallitusmuotoon lisätty 33 a § on eräissä suhteissa rajoittanut hallitusmuodon 33 §:n 2 momentista johdettavaa ulkoasiainministeriön yhteensovitusvoimaa.

2. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan samanaikaisesti Suomen EU-jäsenyyden kanssa.

3. Säättämisjärjestys

Valtiopäiväjärjestyksen muuttamista koskeva lakiehdotus koskee perustuslain muuttamista, minkä vuoksi se on käsiteltävä perustuslain säättämisjärjestyksessä. Vaikka ehdotus on kiinteässä yhteydessä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehtyyn sopimukseen, ei ehdotettua lakia voida pitää sopimuksen edellyttämänä. Ehdotettua lakia ei siten voida säätää valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n 1 momentissa tarkoitettussa supistetussa perustuslainsäätämisenjärjestyksessä, vaan se on säädettävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa perustuslainsäätämisenjärjestyksessä. Koska on tärkeää, että eduskunnan osallistumismahdollisuuksia koskevia säännöksiä voidaan soveltaa heti Suomen liittyttyä EU:n jäseneksi, olisi perusteltua julistaa valtiopäiväjärjestyksestä koskeva lakiehdotus kiireelliseksi ja hyväksyä se vuoden 1994 loppuun mennessä.

Valtioneuvostosta annetun lain muuttamista koskeva lakiehdotus ei koske perustuslain alaa, minkä vuoksi se on säädettävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyllä tavalla.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta**

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

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

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

lisätään 48 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna mainitulla 10 päivänä joulukuuta 1993 annetulla lailla, uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 ja 4 momentti siirtyvät 4 ja 5 momentiksi, seuraavasti:

48 §

Hallituksen tulee antaa valiokunnalle tietoja Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista.

nin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta ulkoasiainvaliokunnalle tulee antaa etukäteen tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa esille tulevista asioista.

Eduskunnalle tai asianomaiselle valiokunnalle tulee antaa viipymättä tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsitellyistä asioista.

52 §

Suuren valiokunnan kokouksessa, paitsi käsiteltäessä 4 a luvussa tarkoitettua asiaa, on kaikilla eduskunnan jäsenillä sekä myös eduskunnan pääsihteerillä ja puhemiehen määräämällä muulla eduskunnan virkamiehellä oikeus olla saapuvilla. Ahvenanmaan vaalipiiristä valitulla edustajalla on kuitenkin oikeus olla aina saapuvilla valiokunnan kokouksissa.

54 b §

Valtioneuvoston on viipymättä kirjelmällään lähetettävä puhemiehelle tietoonsa tullut ehdotus sellaiseksi säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi, josta päättää Euroopan unionin neuvosto ja joka muutoin valtiosäännön perusteella kuuluisi eduskunnan toimivaltaan. Tällainen asia käsitellään eduskunnassa siten kuin jäljempänä tässä luvussa ja eduskunnan työjärjestyksessä säädetään, jollei erityisistä perustuslain säännöksistä muuta johdu.

Samoin käsitellään myös sellainen 1 momentissa tarkoitettu asia, josta Euroopan unionissa päättää komissio tai muu toimielin neuvoston sille siirtämän toimivallan nojalla taikka kolmannen valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa tehdyn sopimuksen perusteella.

53 §

Jos valiokunta tarvitsee jonkin asian valmistelua tai suuri valiokunta 54 b—54 d §:ssä tarkoitettua asian 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.

54 c §

Eduskunta ei tee päätöstä 54 b §:ssä tarkoitettua asiasta. Puhemiesneuvosto voi kuitenkin päättää asian ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa.

4 a luku

Euroopan unionin asioiden käsittely

54 a §

Suurelle valiokunnalle sekä Euroopan unio-

54 d §

Puhemies toimittaa valtioneuvostolta saamansa kirjelmän ja sen tarkoitettaman ehdotuksen käsiteltäväksi suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa sille lausunnon antavassa erikoisvaliokunnassa. Jos asia koskee

Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, kirjelmä ehdotuksineen toimitetaan suuren valiokunnan asemesta käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokunnassa. Käsittely voi jatkua, kunnes asia on päätetty Euroopan unionissa.

Käsittelyyn osallistuville valiokunnille on annettava tiedot asian käsittelyvaiheista Euroopan unionissa. Suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle on myös ilmoitettava Suomen kanta asiassa. Suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta voi tarvittaessa antaa lausunnon asiasta.

54 e §

Suuren valiokunnan tulee pyynnöstään ja muutenkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys asioiden valmisteluista Euroopan unionissa 48 §:n 3 momentissa mainittua asiaryhmää lukuun ottamatta. Valiokunta voi tarvittaessa antaa lausunnon valtioneuvostolle.

Puhemiesneuvosto voi päättää selvityksen ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa, jolloin eduskunta kuitenkin ei tee päätöstä asiasta.

54 f §

Euroopan unionin asioiden käsittelyyn osallistuvien valiokuntien jäsenten on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valiokunta valtioneuvostoa kuultuaan katsoo asian laadun vaativan.

54 g §

Mitä 54 a ja 54 f §:ssä säädetään, sovelletaan vastaavasti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen N ja O artiklassa tarkoitettussa hallitusten edustajien konferenssissa esille tuleviin ja käsiteltyihin asioihin.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

2.

Laki

valtioneuvostosta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta

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

3 a §

Valtiosopimuksen ja muun kansainvälisöikeudellisen velvoitteen, johon ei liity ulko- tai turvallisuuspoliittisia näkökohtia, käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan sopimus tai muu velvoite sisällöltään kuuluu, siten kuin asetuk-sella säädetään.

Euroopan unionissa päätettävät asiat käsit-

telee se ministeriö, jonka toimialaan asia sisäl-löltään kuuluu.

Ulkoasiainministeriö huolehtii eri ministe-riöissä käsiteltävien kansainvälisten asioiden yhteensovittamisesta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

Helsingissä 28 päivänä marraskuuta 1994

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Oikeusministeri *Anneli Jäätteenmäki*

1.

Laki**valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta**

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

kumotaan valtiopäiväjärjestyksen 53 §:n 3 ja 4 momentti, sellaisina kuin ne ovat 10 päivänä joulukuuta 1993 annetussa laissa (1117/93),
muutetaan 52 §:n 3 momentti, 53 §:n 1 momentti sekä 4 a luku, sellaisina kuin ne ovat mainitussa 10 päivänä joulukuuta 1993 annetussa laissa, sekä
lisätään 48 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna mainitulla 10 päivänä joulukuuta 1993 annetulla lailla, uusi 3 momentti, jolloin nykyinen 3 ja 4 momentti siirtyvät 4 ja 5 momentiksi, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

48 §

Hallituksen tulee antaa valiokunnalle tietoja Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista.

52 §

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

Suuren valiokunnan kokouksessa, paitsi käsiteltäessä 4 a luvussa tarkoitettua asiaa, on kaikilla eduskunnan jäsenillä sekä myös eduskunnan pääsihteerillä ja puhemiehen määrämällä muulla eduskunnan virkamiehellä oikeus olla saapuvilla. *Ahvenanmaan vaalipiiristä valitulla edustajalla on kuitenkin oikeus olla aina saapuvilla valiokunnan kokouksissa.*

53 §

Jos valiokunta tarvitsee jonkin asian valmistelua tai suuri valiokunta 4 a luvussa tarkoitettua yhdentymisasiain 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.

53 §

Jos valiokunta tarvitsee jonkin asian valmistelua tai suuri valiokunta 54 b—54 d §:ssä tarkoitettua asian 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.

Voimassa oleva laki

Suuren valiokunnan tulee pyynnöstään ja muutenkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta tai ministeriöltä selvitys valmisteluista Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen alalla. Valiokunta voi tarvittaessa antaa asian johdosta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle. Puhemiesneuvosto voi päättää selvityksen ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa, jolloin eduskunta kuitenkin ei tee päätöstä asiasta.

Euroopan talousaluetta koskevaa selvitystä käsittelevän valiokunnan jäsenen väitlövelvollisuudesta on voimassa, mitä 54 c §:n 4 momentissa säädetään.

4 a luku

Euroopan talousaluetta koskevien yhdyntymisasioiden ennakkokäsittely

54 a §

Valtioneuvoston on viipymättä kirjelmällään lähetettävä puhemiehelle tietoonsa tullut ehdotus sellaiseksi säädökseksi, josta päätetään Euroopan talousalueen sekakomiteassa tai EFTA-valtioiden pysyvässä komiteassa ja joka Suomessa olisi saatettava voimaan lailla tai joka muutoin vaatisi eduskunnan hyväksymistä. Tällainen asia (*yhdyntymisasi*) otetaan ennakkokäsittelyyn siten kuin tässä luvussa ja eduskunnan työjärjestyksessä säädetään.

54 b §

Eduskunta ei tee päätöstä yhdyntymisasi

Ehdotus

(kumotaan)

(kumotaan)

4 a luku

Euroopan unionin asioiden käsittely

54 a §

Suurelle valiokunnalle sekä Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta ulkoasiainvaliokunnalle tulee antaa etukäteen tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa esille tulevista asioista.

Eduskunnalle tai asianomaiselle valiokunnalle tulee antaa viipymättä tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsitellyistä asioista.

54 b §

Valtioneuvoston on viipymättä kirjelmällään lähetettävä puhemiehelle tietoonsa tullut ehdotus sellaiseksi säädökseksi, *sopimukseksi tai muuksi toimeksi, josta päättää Euroopan unionin neuvosto ja joka muutoin valtiosäännön perusteella kuuluisi eduskunnan toimivaltaan.* Tällainen asia käsitellään eduskunnassa siten kuin jäljempänä tässä luvussa ja eduskunnan työjärjestyksessä säädetään, *jollei erityisistä perustusten säännöksistä muuta johdu.*

Samoin käsitellään myös sellainen 1 momentissa tarkoitettu asia, josta Euroopan unionissa päättää komissio tai muu toimielin neuvoston sille siirtämän toimivallan nojalla taikka kolmannen valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa tehdyn sopimuksen perusteella.

54 c §

Eduskunta ei tee päätöstä *54 b §:ssä tarkoitusta asiasta.* Puhemiesneuvosto voi kuitenkin päättää *asian* ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa.

Voimassa oleva laki

54 c §

Puhemies toimittaa *yhdentymisasiassa* valtioneuvostolta saamansa kirjelmän *säädösehdotukseen ennakkollisesti* 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 toimitelmissä sekä ilmoitettava suurelle valiokunnalle hallituksen kanta yhdentymisasiassa.

Suuri valiokunta voi tarvittaessa antaa yhdentymisasiassa lausunnon valtioneuvostolle.

Ennakkokäsittelyyn osallistuvien valiokuntien jäsenten on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valiokunta valtioneuvostoa kuultuaan katsoo yhdentymisasiasian laadun vaativan.

(ks. 53 § 3 mom.)

(ks. 53 § 4 mom. ja 54 c § 4 mom.)

Ehdotus

54 d §

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

Käsittelyyn osallistuville valiokunnille on annettava tiedot asian käsittelyvaiheista Euroopan unionissa. Suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle on myös ilmoitettava Suomen kanta asiassa. Suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta voi tarvittaessa antaa lausunnon asiasta.

(Ks. 54 f §)

54 e §

Suuren valiokunnan tulee pyynnöstään ja muutenkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys asioiden valmisteluista Euroopan unionissa 48 §:n 3 momentissa mainittua asiar ryhmää lukuun ottamatta. Valiokunta voi tarvittaessa antaa lausunnon valtioneuvostolle. Puhemiesneuvosto voi päättää selvityksen ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa, jolloin eduskunta kuitenkin ei tee päätöstä asiasta.

54 f §

Euroopan unionin asioiden käsittelyyn osallistuvien valiokuntien jäsenten on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valiokunta valtioneuvostoa kuultuaan katsoo asian laadun vaativan.

54 g §

Mitä 54 a ja 54 f §:ssä säädetään, sovelletaan vastaavasti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen N ja O artiklassa tarkoitettussa hallitusten edustajien konferenssissa esille tuleviin ja käsitelyihin asioihin.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .

2.

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

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

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

Voimassa oleva laki

3 a §

Sen estämättä, mitä 3 §:ssä säädetään, Euroopan talousalueen sekakomitean päätökset Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen pöytäkirjojen ja liitteiden muuttamisesta käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan päätös asiasisällöltään kuuluu.

Ehdotus

3 a §

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

Euroopan unionissa päätettävät asiat käsittelee se ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu.

Ulkoasiainministeriö huolehtii eri ministeriöissä käsiteltävien kansainvälisten asioiden yhteensovittamisesta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 . _____

