



EDUSKUNNAN TOIMIELINTEN JÄRJESTÄYTYMISEEN JA EDUSKUNTATYÖN TOIMIVUUTEEN LIITTYVIÄ KEHITTÄMISTARPEITA

Eduskunnan järjestäytymistoimikunnan mietintö

EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 1/2006

ISBN 952-10-3020-8 (nid.)

ISBN 952-10-302-6 (pdf)

ISSN 1239-1638

PUHEMIESNEUVOSTOLLE

Puhemiesneuvosto asetti 21.12.2004 toimikunnan selvittämään eduskunnan toimielinten järjestäytymiseen sekä muutoin eduskuntatyön toimivuuteen liittyviä kehittämistarpeita. Toimeksiannon mukaan toimikunnan tehtävänä oli:

- 1) selvittää mahdollisuudet siirtyä järjestelyyn, jossa eduskunnan kokoonpanoltaan lopulliseksi tarkoitettujen toimielinten vaalit suoritettaisiin hallituksen muodostamisen jälkeen;
- 2) selvittää mahdollisuudet siirtyä nykyisestä ehdokaslistakäytännöstä hallitus/oppositio -perusteiseen listakäytäntöön; sekä
- 3) selvittää myös muita eduskuntatyön toimivuuteen vaikuttavia seikkoja ja tehdä niistä tarvittavat ehdotukset.

Toimikunnan puheenjohtajaksi nimettiin II varapuhemies Ilkka Kanerva ja jäseniksi kansanedustaja Matti Väistö, kansanedustaja Jukka Gustafsson, pääsihteeri Pekka Perttula, pääsihteeri Sisko Seppä, pääsihteeri Ilkka Oksala, ryhmän sihteeri Erkki Snellman, pääsihteeri Tiina Kivinen, pääsihteeri Mats Nyman, pääsihteeri Merja Eräpolku, pääsihteeri Kari Bärlund (21.4.2005 saakka), vt. pääsihteeri Jussi Niinistö (21.4.2005 lukien), apulaispääsihteeri Jarmo Vuorinen ja lainsäädäntöjohtaja Keijo Koivukangas. Työryhmän sihteeriksi nimettiin eduskuntas sihteeri Maija-Leena Paavola.

Toimikunnan tuli saada työnsä valmiiksi 31.10.2005 mennessä. Toimikunnan pyynnöstä puhemiesneuvosto päätti 21.10.2005 pidentää määräaikaa 31.1.2006 saakka.

Toimikunta otti työnimekseen järjestäytymistoimikunta. Toimikunta on pitänyt 13 kokousta.

Asiantuntijalausunnon ovat antaneet professori Mikael Hidén ja professori emeritus Jaakko Nousiainen. Asiantuntijalausunnot koskevat vaalikauden alussa tapahtuvaan eduskunnan järjestäytymiseen liittyviä näkökohtia.

Työnsä kuluessa toimikunta on saanut lisäksi selvityksiä siitä, miten muissa pohjoismaissa seurataan ja kirjataan edustajien poissaoloja sekä miten niissä vaalikauden alun järjestäytyminen käytännössä toteutetaan. Toimikunta on saanut selvityksiä myös muiden pohjoismaiden ja EU:n jäsenmaiden parlamenttien menettelytavoista istuntosalin käytön osalta.

Toimikunta on laatinut luonnosehdotuksen eduskunnan päätökseksi eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta sekä luonnokset muiksi tarpeellisiksi säädösmuutoksiksi.

Toimikunnan työn lähtökohtina ovat olleet lähinnä eduskuntaryhmien tarpeet kehittää eduskuntatyötä. Toimikunta pitää näin ollen tärkeänä, että toimikunnan tekemät ehdotukset saatetaan ennen niiden mahdollista jatkovalmistelua eduskuntaryhmien käsiteltäviksi.

Mietinnössä on ruotsinkielinen tiivistelmä.

Saatuaan työnsä päätökseen toimikunta kunnioittaen luovuttaa mietintönsä puhemiesneuvostolle.

Eduskunnassa 1 päivänä helmikuuta 2006

Ilkka Kanerva

Matti Väistö

Jukka Gustafsson

Pekka Perttula

Sisko Seppä

Ilkka Oksala

Erkki Snellman

Tiina Kivinen

Mats Nyman

Merja Eräpolku

Jussi Niinistö

Jarmo Vuorinen

Keijo Koivukangas

Maija-Leena Paavola

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ.....	7
SAMMANFATTNING.....	9
I Toimikunnan työn taustat ja lähtökohdat.....	11
1. EDUSKUNNAN JÄRJESTÄYTYMINEN VAALIEN JÄLKEEN.....	13
1.1 Taustaa ja nykytila.....	13
1.2 Ongelmat.....	14
1.3 Säännökset ja määräykset.....	16
1.4 Valiokuntien työskentely.....	17
1.5 Muiden toimielinten työskentely.....	18
1.6 Vaalikauden alun täysistunnot.....	21
1.7 Toimielinten välitöntä valintaa puoltavia yleisiä näkökohtia.....	22
1.8 Ehdotukset.....	22
2. KANSANEDUSTAJIEN POISSAOLOT.....	26
2.1 Taustaa.....	26
2.2 Muiden pohjoismaiden poissaolokäytäntöjä.....	30
2.3 Poissaolojärjestelmän arviointia.....	31
2.4 Säännökset ja määräykset.....	32
2.5 Poissaolojen tilastointi.....	33
2.6 Ongelmat.....	34
2.7 Ehdotukset.....	35
3. EDUSKUNNAN TOIMIELINTEN TOIMIKAUDET.....	39
3.1 Nykytila.....	39
3.2 Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunta.....	39
3.3 Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunta.....	41
3.4 Suomen Pankin tilintarkastajat.....	42
3.5 Ehdotukset.....	43
4. TÄYSISTUNTOTYÖSKENTELYN KEHITTÄMINEN.....	44
4.1 Asian ilmoittaminen saapuneeksi eduskunnalle.....	44
4.2 Istuntosalin käyttöala.....	45
4.2.1 Taustaa ja nykytila.....	45
4.2.2 Kansainvälinen käytäntö.....	47
4.2.3. Istuntosalin käyttöalan laajentaminen.....	48
4.3 Ehdotus.....	49
LUONNOKSET SÄÄDÖSEHDOTUKSIKSI.....	51
RINNAKKAISTEKSTIT.....	55

TIIVISTELMÄ

Toimikunta on selvittänyt toimeksiantonsa mukaisesti edellytyksiä siirtyä järjestelyyn, jossa valtaosa eduskunnan toimielinten vaaleista vaalikauden alussa siirretään toimitettaviksi vasta sen jälkeen, kun hallitus on muodostettu. Järjestelyn tavoitteena on järjeistää ja helpottaa toimielinten vaaleihin liittyviä valmistelutehtäviä.

Toimikunta ehdottaa, että heti vaalikauden alussa asetetaan ainoastaan sellaiset toimielimet, jotka ovat eduskunnan toimintakyvyn kannalta ehdottoman välttämättömät. Nämä ovat suuri valiokunta, perustuslakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta, puhemiesneuvosto ja kansliatoimikunta, joista puhemiesneuvoston muodostaisivat puhemiehistö sekä suuren valiokunnan, perustuslakivaliokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtajat. Mainitut toimielimet tulee toimikunnan näkemyksen mukaan asettaa viipymättä eduskunnan kokoonnuttua. Muiden toimielinten asettamisen toimikunta ehdottaa lykättäväksi lyhytaikaisesti siihen saakka, kunnes hallituksen kokoonpano on selvillä.

Toimikunta on selvittänyt myös edustajien poissaolojen käsittelyyn ja kirjaamiseen liittyviä menettelytapoja ja käytäntöjä. Toimikunta on arvioinut, miten käytäntöjä voitaisiin nykyisestä selkeyttää ja yksinkertaistaa sekä luoda menettelytavoista mahdollisimman joustavia.

Toimikunta ehdottaa, että poissaolojen nykyisen kaltaisesta ilmoitus- ja lupamenettelystä luovutaan. Poissaoloja ei myöskään enää eriteltäisi täysistunnon pöytäkirjassa. Pöytäkirjasta ilmenisivät ainoastaan nimenhuudosta poissa olleet sekä nimenhuudon jälkeen läsnä oleviksi ilmoittautuneet edustajat. Edelleen toimikunta ehdottaa, että eduskunnan verkkosivuille luodaan täysistunto- ja valiokuntapoissaoloja kuvaavat tietokannat. Ne korvaisivat nykyiset poissaolotilastot. Tietokannoissa olevat tiedot pohjautuisivat ensisijaisesti edustajien tekemiin merkintöihin poissaoloista ja niiden perusteista.

Poissaoloperusteita ei ehdoteta muutettaviksi. Ne ovat jatkossakin virkatehtävä, sairaus ja muu syy. Tietokannat olisivat julkisia, joten niiltä voisi avoimesti seurata edustajien poissaolotietoja ja saada niistä yhteenvedoja.

Toimikunta päätyi ehdottamaan, että pidempikestoisista eli vähintään viikon poissaoloista sairauden tai muun syyn perusteella edustaja ilmoittaa ennakolta puhemiehistölle.

Toimikunta on selvittänyt myös edellytyksiä pidentää Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan, Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan ja Suomen Pankin tilintarkastajien toimikaudet vaalikauden mittaisiksi. Edellytykset toimikausien pidentämiselle ovat olemassa Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan ja Suomen Pankin tilintarkastajien kohdalla. Sen sijaan Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan kohdalla muutos edellyttää Helsingin sopimuksen muuttamista.

Toimikunta ehdottaa, että Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan ja Suomen Pankin tilintarkastajien toimikaudet pidennetään vaalikauden mittaisiksi.

Toimikunta on toimeksiantonsa mukaisesti arvioinut ja selvittänyt myös muita eduskuntatyöhön ja täysistuntotyöskentelyyn liittyviä menettelyjä ja toimintatapoja.

Täysistuntotyöskentelyyn liittyen toimikunta ehdottaa, että täysistunnossa voidaan jatkossa menetellä siten, että asia on mahdollista ilmoittaa saapuneeksi ja ottaa lähetettäväksi valiokuntaan myös samassa istunnossa. Mietintöön sisältyy lisäksi katsaus täysistuntosalin käytöalaa sekä läsnäoloa ja puheoikeutta täysistunnossa koskeviin käytäntöihin Suomessa ja muualla Euroopassa. Niiltä osin toimikunta ei ole päätenyt ehdottamaan muutoksia nykykäytäntöihin.

Toimikunnan ehdotukset edellyttävät säädösmuutoksia. Toimikunta on tehnyt ehdotukset eduskunnan työjärjestyksen, edustajanpalkkiosta annetun lain ja Euroopan neuvostosta annetun lain muuttamisesta.

SAMMANFATTNING

Kommittén har enligt uppdrag utrett om merparten av riksdagens organ möjligen kunde väljas i början av valperioden först sedan regeringen bildats. Tanken är att rationalisera och förenkla förarbetena till valet av organ.

Kommittén föreslår att bara de organ som är absolut nödvändiga för riksdagens arbete tillsätts strax i valperiodens början. Dessa är stora utskottet, grundlagsutskottet, utrikesutskottet, talmanskonferensen och kanslikommissionen. Talmanskonferensen består i det fallet av presidiet och ordförandena för stora utskottet, grundlagsutskottet och utrikesutskottet. Kommittén menar att dessa organ ska tillsättas så fort riksdagen sammanträtt. Valet av de övriga organen föreslås ske något senare när det är klart vilka som kommer att sitta med i regeringen.

Kommittén har också behandlat procedurerna och praxis i fråga om ledamöternas frånvaro och hur frånvaron registreras. Den har diskuterat hur rutinerna kunde förtydligas och förenklas för att procedurerna ska vara så smidiga som möjligt.

Det nuvarande systemet med anmälan och tillstånd föreslås bli slopat. I plenarprotokollet antecknas inte längre vem som varit frånvarande av vilken orsak. Av protokollet framgår bara vilka ledamöter som inte deltagit i namnuppropet och vilka som anmält sig senare. Kommittén föreslår att den nuvarande frånvarostatistiken ersätts med databaser över frånvaro från plenum respektive utskott som läggs ut på riksdagens webbplats. Uppgifterna i databaserna bygger primärt på ledamöternas registreringar av frånvaro och orsaken till frånvaron.

Frånvaroorsakerna ska fortfarande vara tjänsteuppdrag, sjukdom och annan orsak. Eftersom databaserna är publika, kan vem som helst gå in där för att få veta i vilken utsträckning respektive ledamot varit borta och få fram frånvarosammanställningar.

Kommittén föreslår att presidiet ska informeras på förhand om en längre tids frånvaro, dvs. över en vecka, på grund av sjukdom eller av annan orsak.

Kommittén har också utrett om det kunde vara möjligt att förlänga mandatet för Finlands delegation i Nordiska rådet, Finlands delegation i Europarådet och Finlands Banks revisorer

till att omfatta en hel valperiod. För de två sistnämnda låter det sig göra, men i fråga om Finlands delegation i Nordiska rådet krävs det en ändring av Helsingforsavtalet.

Kommittén föreslår att mandattiden för Finlands delegation i Europarådet och Finlands Banks revisorer förlängs till att omfatta en valperiod.

I enlighet med sitt uppdrag har kommittén också dryftat andra förfaranden och rutiner i anknytning till arbetet i riksdagen och plenum.

För plenums föreslår kommittén att ett ärende ska kunna meddelas ha anlänt och remitteras till utskott i ett och samma plenum. I betänkandet beskrivs också vilken praxis är i Finland och andra europeiska länder när det gäller användning av plenisalen samt närvaro- och yttranderätt i plenum. På denna punkt lägger kommittén inte fram några ändringsförslag.

Kommitténs förslag kräver ändringar i en rad författningar. Kommittén har formulerat förslag till ändring av riksdagens arbetsordning, lagen om riksdagsmannaarvode och lagen om Finlands delegation i Europarådet.

I Toimikunnan työn taustat ja lähtökohdat

Toimikunnan työn taustalla on eduskuntaryhmien puheenjohtajien kokous 2.12.2004, jolloin todettiin yksimielisesti, että tulisi pyrkiä järjestelyyn, jossa eduskunnan toimielinten "lopulliset" vaalit toteutettaisiin vasta hallituksen muodostamisen jälkeen, ja että selvitetäisiin mahdollisuuksia siirtyä nykyisestä ehdokaslistakäytännöstä hallitus/oppositio -perusteiseen ehdokaslistakäytäntöön.

Eduskuntaryhmien puheenjohtajat ehdottivat puhemiesneuvostolle osoittamassaan 2.12.2004 päivätyssä kirjeessä, että puhemiesneuvosto asettaisi toimikunnan selvittämään muun muassa eduskunnan järjestäytymistoimenpiteitä sekä muitakin eduskuntatyön toimivuuteen vaikuttavia seikkoja ja tekemään niistä tarvittavat ehdotukset. Puhemiesneuvosto päätti toimikunnan asettamisesta kokouksessaan 21.12.2004.

Nykyinen käytäntö, jossa eduskuntaryhmät vaalikauden alussa sopivat ja jakavat eduskunnan toimielinten jäsenyydet ja varajäsenyydet varsin lyhyen ajan sisällä kahteen kertaan, on ollut etenkin eduskuntaryhmien näkökulmasta raskas ja epätarkoituksenmukainen. Toimielinten varsinainen työskentely pääsee käyntiin vasta hallituksen muodostamisen jälkeen. Käytännön eduskuntatyön kannalta ensimmäisen valintakierroksen lopputulos jää tosiasiallisesti merkityksettömäksi.

Toimikunnan työskentelyssä on ollut ensisijaisena tavoitteena löytää vaalikauden alun järjestäytymiselle sellainen toimintamalli, jossa valtaosa toimielimistä voitaisiin asettaa vasta hallituksen muodostamisen jälkeen. Tällöin ovat tiedossa ne edustajat, jotka siirtyvät valtioneuvoston jäseniksi ja joita ei tästä syystä oteta toimielinten paikkajaoissa lukuun.

Edellä mainitussa eduskuntaryhmien puheenjohtajien kokouksessa oli käsiteltävänä myös poissaoloja koskevien käytäntöjen kehittäminen. Puheenjohtajat olivat tuolloin yhtä eduskuntaryhmää lukuun ottamatta yksimielisiä siitä, että muusta syystä johtuvien poissaolojen osalta edustajan velvoite hankkia poissaolopyyntöön eduskuntaryhmän puolto on perusteltua poistaa silloin, kun kysymyksessä on enintään viikon poissaolo. Uuteen käytäntöön eduskuntaryhmät näkivät mahdolliseksi siirtyä vaalikauden 2007 – 2010 alusta lukien. Eduskuntaryhmien taholta korostettiin, että poissaolotietojen riittävästä tiedottamisesta eduskuntaryhmille tulisi kuitenkin huolehtia tämänkin jälkeen.

Toimikunta on työssään ulottanut poissaolokäytäntöihin liittyvän tarkastelun edellä kerrottua lähtökohtaa laajemmalle. Tämän taustalla ovat olleet toimikunnan saamat selvitykset Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Islannin parlamenttien noudattamista käytännöistä poissaolojen käsittelemisessä ja kirjaamisessa. Myös poissaoloja koskevan nykyjärjestelmän työläys ja mutkikkuus sekä se, että eduskuntatyötä ulkopuolelta seuraavien on vaikea hahmottaa järjestelmän periaatteita, ovat olleet perusteina ehdottaa käytäntöihin laajempia muutoksia. Ehdottamistaan linjauksista poissaoloasioiden käsittelyyn toimikunta on työskentelynsä kuluessa, 18.10.2005, järjestänyt eduskuntaryhmien puheenjohtajille kuulemis- ja informaatiotilaisuuden.

Kolmantena asiaryhmänä toimikunta on selvittänyt edellytyksiä yhtenäistää eduskunnan valitsemien toimielinten toimikaudet. Tällä hetkellä eduskunta valitsee vaalikauden ajaksi muut toimielimet paitsi Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan, Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan ja Suomen Pankin tilintarkastajat. Nämä kolme toimielintä eduskunta asettaa jokaisten valtiopäivien alussa.

Toimikunnan työn aikana on tullut esille lisäksi yksittäisiä, eduskuntatyötä koskevia kehittämistarpeita. Yksi tällainen liittyy lainsäädäntöasioiden täysistuntokäsittelyssä noudatettuun pitkäaikaiseen käytäntöön ilmoittaa asia saapuneeksi ja lähettää se valiokuntaan säännönmukaisesti kahdessa eri täysistunnossa.

Toimikunnassa on ollut esillä myös täysistuntojen puheaikakäytäntöjen kehittäminen. Toimikunnan mielestä täysistuntojen puheajat edellyttäisivät kokonaistarkastelua etenkin nyt, kun eduskunta on vuonna 2007 aloittamassa suorat internet-lähetykset täysistunnoista ja kun myös Yleisradio Oy tulee todennäköisesti lisäämään täysistunnoista lähetettävien suorien TV-lähetysten määrää. Täysistunnoissa käytävien keskustelujen ajankohtaisuutta on toimikunnan näkemyksen mukaan perusteltua lisätä sekä myötävaikuttaa nykyistä enemmän etenkin opposition näkökantojen esilletuloon keskusteluissa. Toimikunta ei ole ottanut erikseen selvitettäväksi tätä asiakokonaisuutta, mutta kiinnittää puhemiesneuvoston huomiota eduskuntakeskusteluja koskevien puheikasääntöjen kehittämisen tarpeellisuuteen.

1. EDUSKUNNAN JÄRJESTÄYTYMINEN VAALIEN JÄLKEEN

1.1 Taustaa ja nykytila

Eduskuntavaalien jälkeen kokoontunut eduskunta on pyrkinyt järjestäytymään mahdollisimman nopeasti. Vaalikauden ensimmäisessä täysistunnossa on toimitettu puhemiehen ja varapuhemiesten vaalit. Valiokuntien ja eduskunnan valitsemien muiden toimielinten vaalit on toimitettu niin pian kuin eduskuntaryhmissä on ollut valmius ehdokkaiden asettamiseen.

Uudessa 1.3.2000 voimaan tulleessa perustuslaissa eduskunnan valitsemien toimielinten vaalitapaa muutettiin niin, että vaalin toimittaa aina eduskunta. Vaalit toimitetaan yksimielisinä vaaleina sovitun ehdokasasettelun pohjalta, jolloin täysistunto ainoastaan päättää valituiksi tulleista henkilöistä. Nykyinen menettely perustuu vuonna 1995 muutettuihin säännöksiin, joilla valintatehtävä yksimielisissä vaaleissa siirrettiin eduskunnan valitsijamiehiltä täysistunnolle. Valitsijamiesten kokousten järjestämistä yksimielisten vaalien toteuttamiseksi pidettiin tarpeettoman raskaana ja kankeana menettelynä. Uuden perustuslain myötä eduskunnan valitsijamiehet erityisenä toimielimenä lakkautettiin. Siltä varalta, että vaali ei ole yksimielinen, perustuslain 37 §:n 2 momentissa todetaan, että vaali toimitetaan tällöin suhteellisen vaalitavan mukaisena vaalina. Tarvittavat määräykset vaalimenettelystä sisältyvät eduskunnan vaalisääntöön (250/2000).

Nykyisin toimielinten vaalit on lähes poikkeuksetta voitu toimeenpanna yksimielisesti. Ehdotukset toimielinten kokoonpanosta ovat perustuneet eduskuntaryhmien keskinäisiin sopimuksiin. Toimielinten jäsenvalintoja varten eduskuntaryhmät ovat muodostaneet kaksi erillistä vaaliliittoa, jotka molemmat ovat laatineet oman ehdokaslistansa. Ehdokaslistalle on otettu ehdokkaita yhtä monta kuin on ollut valittaviakin. Toisen vaaliliiton ovat muodostaneet kaikki vasemmistopuolueet ja toisen muut eduskuntaryhmät. Järjestely on ollut toimiva, joskin erityisesti pienemmät eduskuntaryhmät ovat toisinaan harkinneet edullisemmän vaaliliiton vaihtoehtoa.

Toimielinten valintaan liittyvä neuvottelu- ja valmistelutyö käynnistyy eduskuntaryhmissä käytännössä siten, että heti vaalien jälkeisenä päivänä ryhdytään laskemaan vaaliliitoille tu-

levia paikkamääriä valiokunnissa ja muissa toimielimissä sekä vaaliliitoille tulevia puheenjohtajuuksia ja varapuheenjohtajuuksia. Mikäli eduskuntavaalin tulos johtaa vaaliliittojen välillä puheenjohtajuuksien muutoksiin, eduskuntaryhmät käyvät neuvottelut siitä, minkä toimielimen puheenjohtajuus siirtyy vaaliliitolta toiselle.

Sen jälkeen, kun vaaliliittojen paikkamäärät on laskettu, paikat jaetaan molempien vaaliliittojen sisällä. Vasemmistopuolueiden muodostamassa vaaliliitossa jakaminen on ollut viime vaalikausina helpompaa, koska jakajia on ollut ainoastaan kaksi: Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä ja Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä. Käytössä olevalla laskentamenetelmällä nämä molemmat ryhmät ovat saaneet paikkoja lähes kaikkiin toimielimiin. Muiden eduskuntaryhmien muodostamassa toisessa vaaliliitossa suuremmat eduskuntaryhmät ovat joutuneet luovuttamaan paikkoja pienemmille ryhmille, jotka laskennallisesti muutoin eivät olisi saaneet toimielimiin ainuttakaan paikkaa.

Paikkamäärien selvittyä kukin eduskuntaryhmä valmistelee ehdotuksen paikkojen jaosta ryhmänsä jäsenille. Eduskuntaryhmien kansanedustajille lähetetään jo vaalien jälkeisenä päivänä kysely, jossa tiedustellaan, minkä valiokunnan työskentelyyn edustaja haluaa osallistua.

Jaettaessa paikkoja ryhmän jäsenille huomioon otettavia tekijöitä ovat mm. edustajien parlamentaarinen ikä, edustajien aiempi valiokuntakokemus, edustajien siviiliammateissa hankkima osaaminen, edustajien mielenkiinnon kohteet sekä eri toimielimiin tulevien jäsenten mahdollisimman tasainen sukupuoli- ja alueellinen jakauma.

Jo tässä ensimmäisessä paikkojen jakovaiheessa on tarpeen ennakoida, onko oma eduskuntaryhmä hallituksessa vai ei. Mikäli on odotettavissa, että kaikki istuvat ministerit palaavat eduskuntaan uuden hallituksen muodostamisen jälkeen, tämä näkökohta otetaan paikkoja jaettaessa huomioon.

1.2 Ongelmat

Eduskuntavaalien jälkeinen noin 2-3 viikon ajanjakso on uuden perustuslain voimaan tultua ollut etenkin eduskuntaryhmissä erittäin kiireinen. Eduskuntaryhmät ovat pääministerin valintaa ja valtioneuvoston kokoonpanoa sekä hallitusohjelman tavoitteita koskevissa neuvotteluissa aikaisempaa keskeisemmässä roolissa. Hallitusneuvottelujen rinnalla eduskuntaryh-

missä käynnistyy välittömästi vaalien jälkeen toimielinten valintaan liittyvä monipolvinen neuvottelu- ja valmistelutyö. Samanaikaisesti on käynnissä uusien kansanedustajien perehdyttäminen kansanedustajan tehtäviin. Kokonaisuus työllistää vaalikauden ensimmäisinä viikkoina etenkin eduskuntaryhmien johtoa ja pääsihteereitä.

Hallitusohjelman muutokset eduskuntavaalien jälkeen merkitsevät istuvien ministereiden paluuta eduskuntaan. Uuden hallituksen tultua nimitetyksi on näille eduskuntaan palaaville entisille ministereille pyritty järjestämään keskeisiä paikkoja eduskunnan toimielimistä. Ensimmäisen vaiheen paikkajako on tästä syystä ollut tarpeen muun muassa nimetä valiokuntiin puheenjohtajia väliaikaisesti, minkä vuoksi toimielinten sidosryhmille, tiedotusvälineille sekä muille eduskuntatyötä seuraaville tahoille on saattanut jäädä virheellinen ja harhaanjohtava kuva eduskuntatyön käynnistymisestä ja toimielinten kokoonpanosta. Henkilövaihdoksia joudutaan tekemään erityisesti juuri valiokuntien puheenjohtaja- ja varapuheenjohtajavaihtojen kohdalla.

Vaaliliitoissa toimielinten paikkajako on tullut tasapainottaa paitsi eduskuntaryhmien sisällä myös niiden välillä. Pienemmille eduskuntaryhmille tämä on merkinnyt käytännössä sitä, että niillä on mahdollisuus aloittaa ryhmän sisäinen paikkojen jako vasta sen jälkeen, kun suuremmat eduskuntaryhmät ovat päässeet yksimielisyyteen siitä, mistä toimielimistä ne ovat valmiita luovuttamaan paikkoja pienille ryhmille. Ongelmana on, että hallituksen muodostamisen jälkeinen ns. toinen toimielinpaikkojen jakokierros voi muodostua eduskuntaryhmän sisäisen paikkajaon ja samaan vaaliliittoon kuuluvien eduskuntaryhmien välisen paikkajaon kannalta yhtä työlääksi kuin ensimmäinen jakokierros.

Esimerkiksi kuluvalle vaalikaudella 2003 - 2007 toisessa vaaliliitossa oli kauden alussa kolme sellaista eduskuntaryhmää, jotka eivät matemaattisen jaon perusteella olisi saaneet lainkaan paikkoja niin kutsuttuihin normaalivaliokuntiin. Näissä kolmessa eduskuntaryhmässä oli tuolloin 19 kansanedustajaa, joille oli löydettävä valiokuntapaikka. Käytännössä pienet ryhmät eivät voineet aloittaa eduskuntaryhmän sisäisen paikkajaon valmistelua ennen kuin suuremmat ryhmät olivat tehneet päätökset omasta sisäisestä jaostaan. Vasta niistä päätöksistä selvisi, mistä paikoista suuremmat ryhmät olivat valmiita luopumaan pienempien ryhmien hyväksi.

1.3 Säännökset ja määräykset

Perustuslain 34 §:n 1 momentin mukaan eduskunta valitsee keskuudestaan valtiopäiviksi kerrallaan puhemiehen ja kaksi varapuhemiestä. Puhemiehen tehtävistä säädetään perustuslain 42 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan puhemies kutsuu koolle täysistunnot, esittelee niissä asiat ja johtaa keskusteluja sekä valvoo, että asioita täysistunnossa käsiteltäessä noudatetaan perustuslakia.

Puhemiehen ja varapuhemiesten valinnan ajankohdasta säädetään eduskunnan työjärjestyksen 4 §:n 1 momentissa. Sen mukaan vaalit toimitetaan valtiopäivien ensimmäisessä täysistunnossa.

Valiokuntien valinnan ajankohtaa ei vuonna 2000 voimaan tullessa perustuslaissa tai työjärjestyksessä säännellä yhtä tarkoin kuin ennen. Aiemmin voimassa olleen valtiopäiväjärjestyksen 40 §:n mukaan eduskunnan tuli asettaa valiokunnat vaalien jälkeen seitsemän päivän kuluessa ensimmäisten valtiopäivien avaamisesta. Muiden toimielinten osalta valtiopäiväjärjestyksessä ei valintojen ajankohtaa säännelty näin täsmällisesti. Silti käytäntö muotoutui sellaiseksi, että eduskunta asetti ne samassa aikataulussa kuin valiokunnat. Mahdollisimman varhaisessa vaiheessa tapahtuvan järjestäytymisen taustalla oli ajatus eduskunnalle valtioelimenä kuuluvien tehtävien hoitamisen varmistamisesta.

Perustuslain 34 §:n 3 momentin mukaan puhemies ja varapuhemiehet sekä valiokuntien puheenjohtajat muodostavat puhemiesneuvoston. Puhemiesneuvosto antaa ohjeita eduskuntatyön järjestämiseksi ja päättää, sen mukaan kuin perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä erikseen säädetään, asioiden käsittelyssä valtiopäivillä noudatettavista menettelytavoista.

Perustuslain 35 §:n 1 momentin mukaan eduskunta asettaa vaalikaudekseen suuren valiokunnan sekä perustuslakivaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan, valtiovarainvaliokunnan ja eduskunnan työjärjestyksessä säädetyt muut pysyvät valiokunnat. Perustuslain 37 §:n 1 momentissa todetaan, että valiokunnat ja muut eduskunnan toimielimet asetetaan vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä koko vaalikaudeksi, jollei perustuslaissa, eduskunnan työjärjestyksessä tai eduskunnan hyväksymässä toimielimen johtosäännössä toisin säädetä.

Eduskunnan työjärjestyksessä säädettyjä muita pysyviä erikoisvaliokuntia ovat hallintovaliokunta, lakivaliokunta, liikenne- ja viestintävaliokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta, puolustusvaliokunta, sivistysvaliokunta, sosiaali- ja terveysvaliokunta, talousvaliokunta, tulevaisuusvaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ja ympäristövaliokunta (TJ 7 §).

Muut perustuslain 37 §:n 1 momentissa tarkoitettujen eduskunnan toimielimien ovat kansliatoimikunta, Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunta, Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunta, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön parlamentaarisen yleiskokouksen Suomen valtuuskunta, valtiontilintarkastajat, eduskunnan pankkivaltuutetut, Suomen Pankin tilintarkastajat, Valtion vakuusrahaston valtuusto, Kansaneläkelaitoksen valtuutetut, Yleisradio Oy:n hallintoneuvosto, eduskunnan tilintarkastajat ja Eduskunnan kirjaston hallitus. Mainituista toimielimistä muut paitsi Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunta, Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunta ja Suomen Pankin tilintarkastajat asetetaan vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä koko vaalikaudeksi.

Työjärjestyksen 10 §:n 1 momentissa nimenomaisesti mainittuja kansainvälisiä toimielimiä, joihin eduskunta keskuudestaan valitsee jäseniä, ovat Pohjoismaiden neuvosto, Euroopan neuvosto ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön parlamentaarinen yleiskokous. Niiden lisäksi puhemiesneuvosto päättää työjärjestyksen 6 §:n 11 kohdan mukaisesti muusta kuin 10 §:ssä tarkoitettua edustajien osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön. Kuluva vaalikaudella puhemiesneuvosto on asettanut Arktisen alueen parlamentaarikkokonferenssin Suomen valtuuskunnan, Länsi-Euroopan unionin parlamentaarisen yleiskokouksen Suomen valtuuskunnan, Maailmanpankin parlamentaarisen verkoston Suomen valtuuskunnan, Itämeren parlamentaarikkokonferenssin Suomen valtuuskunnan, Pohjois-Atlantin liiton parlamentaarisen yleiskokouksen Suomen tarkkailijajäsenet sekä Euro - Välimeri parlamentaarisen yleiskokouksen Suomen valtuuskunnan. Eduskuntaryhmät nimeävät jäsenet myös Parlamenttien välisen liiton eli IPU:n Suomen ryhmän johtokuntaan.

1.4 Valiokuntien työskentely

Toimikunta selvitti, kuinka monta kertaa valiokunnat kokoontuivat vaalikauden 2003 alussa ennen hallituksen muodostamista sekä mitä asioita valiokuntien kokouksissa tänä aikana käsiteltiin.

Valiokunnat ja muut toimielimet asetettiin täysistunnossa 2.4.2003. Kyseisenä päivänä valiokunnat järjestäytyivät eli valitsivat itselleen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

Tasavallan presidentti nimitti valtioneuvoston jäsenet tehtäviinsä 17.4.2003. Tästä seuranneista valiokuntien ja muiden toimielinten paikkojen uudelleenjärjestelyistä ilmoitettiin eduskunnan täysistunnoissa 23.4.2003, 25.4.2003 ja 28.4.2003. Toimielinten täydennysvaalit toimitettiin 29.4.2003.

Valiokuntien järjestäytymisen ja täydennysvaalien välisenä aikana valiokuntien kokouksia oli yhteensä 37. Kaikki valiokunnat pitivät vähintään yhden kokouksen. Keskimäärin valiokunnilla oli tarkastelujaksolla kaksi kokousta. Niissä valiokunnat käsittelivät pääasiassa valiokuntatyöhön liittyviä käytännön asioita, perehtyivät valiokuntatyöhön sekä laativat työ-, vierailu- ja matkasuunnitelmia. Valiokunnat käsittelivät tarkastelujaksolla myös unioniasioita. Valiokunnissa kuultiin lisäksi asianomaisen ministeriön edustajia sekä muita asiantuntijoita.

1.5 Muiden toimielinten työskentely

Toimikunta selvitti myös eräiden muiden eduskunnan valitsemien toimielinten kokousten lukumääriä meneillään olevan vaalikauden ja sitä edeltäneiden kahden vaalikauden alun osalta. Selvitykseen sisältyivät Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan, Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön parlamentaarisen yleiskokouksen Suomen valtuuskunnan, eduskunnan pankkivaltuutettujen, Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen ja Eduskunnan kirjaston hallituksen kokoukset. Toimikunta selvitti lisäksi pääpiirteissään, mitä asioita toimielimet näissä kokouksissa olivat käsitelleet.

Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunta

Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunta on järjestäytymiskokouksen lisäksi pitänyt tavallisesti yhden kokouksen ennen hallituksen muodostamista. Kokouksissa on jaettu jäsenille tehtävät neuvoston valiokunnissa ja puheenjohtajistossa, joilla on yleensä toimintaa myös tänä aikana. Selvityksen mukaan valtuuskunnan asettaminen vasta hallituksen muodostamisen jälkeen hankaloittaisi Suomen osallistumista neuvoston toimintaan, koska Suomesta ei olisi edustusta neuvoston kyseiseen ajankohtaan ajoittuvissa kokouksissa ja seminaareissa.

Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunta

Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan kokoontumistarpeeseen on vaikuttanut kulloinkin Euroopan neuvoston yleiskokouksen istunnon ajankohta. Euroopan neuvoston yleiskokous pitää vuosittain yleensä neljä viikon mittaista istuntoa.

Yleiskokous järjestäytyy ja hyväksyy valtuuskuntien jäsenten valtakirjat yleensä tammikuun viimeisellä viikolla pidettävässä istunnossa. Valtuuskuntien jäsenten jäsenyydet yleiskokouksessa hyväksytään samoin vuoden ensimmäisessä istunnossa. Valtakirjat ja komiteajäsenyydet ovat voimassa koko kalenterivuoden. Euroopan neuvoston yleiskokouksen toinen istunto pidetään yleensä maaliskuussa ja siihen osallistuvat tammikuussa hyväksytyt valtuuskunnan jäsenet. Kolmas istunto pidetään kesäkuun viimeisellä viikolla.

Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunta kokoontuu yleensä kerran ennen istuntoviikkoa ja kerran istuntoviikon aikana. Vaalikausien 1995 - 1998 ja 1999 - 2002 alussa valtuuskunta piti järjestäytymiskokouksen lisäksi yhden kokouksen ennen hallituksen muodostamista. Vaalikauden 2003 - 2007 alussa valtuuskunnalla ei mainitulla ajanjaksolla ollut lainkaan kokouksia.

Vaalikauden alussa valtuuskunnan järjestäytymiskokouksessa ja muina vuosina vuoden ensimmäisessä kokouksessa on laadittu yleiskokoukselle ehdotukset jäsenten ja varajäsenten osallistumisesta varsinaisina jäseninä Euroopan neuvoston eri valiokuntien työskentelyyn. Valtuuskunnan kokouksissa valinnoista käydään yleensä perusteellinen keskustelu. Valtuuskunta suunnittelee näissä kokouksissa myös muuta vaalikauden toimintaa, kuten omien seminaarien järjestämistä, omia erillisiä tapaamisia jne.

Myös Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan kohdalla valtuuskunnan asettaminen hallituksen muodostamisen jälkeen saattaisi hankaloittaa Suomen osallistumista parlamentaarisen yleiskokouksen toimintaan. Euroopan neuvostoa koskevat säännöt edellyttävät, että valtuuskunnan jäsenet ovat kansanedustajia ja valtuuskunta kokonaisuutena heijastaa ao. jäsenmaan parlamentin poliittisia voimasuhteita.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön parlamentaarisen yleiskokouksen Suomen valtuuskunta

Selvityksen mukaan ETYJ:n Suomen valtuuskunta ei ole yleensä kokoontunut vaalikauden alussa ennen hallituksen muodostamista. Käytännön esteitä toimielimen asettamiselle vasta hallituksen muodostamisen jälkeen ei siten ole olemassa.

Eduskunnan pankkivaltuutetut

Eduskunnan pankkivaltuutetut kokoontuivat vaalikauden 1995 - 1998 alussa ennen hallituksen muodostamista ainoastaan järjestäytymiskokoukseen. Vaalikauden 1999 - 2002 alussa pankkivaltuutetuilla oli ennen hallituksen muodostamista yksi kokous. Siinä käsiteltyjä asioita olivat katsaus Euroopan keskuspankin rahapolitiikkaan, määräys sisäpiirihenkilöiden ilmoitusvelvollisuudesta sekä katsaus raha- ja valuuttamarkkinoihin. Lisäksi suppea pankkivaltuusto käsitteli omassa kokouksessaan pankin neljännesvuositaseen ja -tuloksen. Vaalikauden 2003 - 2007 alussa pankkivaltuutetut pitivät järjestäytymiskokouksen ohella ennen hallituksen muodostamista niin ikään yhden kokouksen. Kokouksessa käsiteltiin Suomen Pankin tilinpäätöstä ja voitonjakoa vuodelta 2002, pankkivaltuuston kertomusta vuodelta 2002 sekä Suomen Pankin henkilöstötilinpäätöstä. Pankkivaltuutettujen kohdalla on huomionarvoinen eduskunnan pankkivaltuutettujen johtosäännön 1 §:n säännös, jonka mukaan pankkivaltuutettujen tehtävä jatkuu uusien pankkivaltuutettujen vaalin toimittamiseen saakka. Näin ollen edeltävällä vaalikaudella valitut pankkivaltuutetut voivat jatkaa tehtävässään siihen saakka, kunnes uudet pankkivaltuutetut on valittu. Tästä seuraa, että pankkivaltuutettujen valitsemiselle vasta hallituksen muodostamisen jälkeen ei ole olemassa käytännön esteitä.

Kansaneläkelaitoksen valtuutetut

Kansaneläkelaitoksen valtuutetut kokoontuvat keskimäärin kerran kuukaudessa. Vaalikauden 1995 - 1998 alussa uudet valtuutetut kokoontuivat ensimmäiseen kokoukseensa hallituksen muodostamisen jälkeen toukokuussa, jolloin valtuutettujen täydennysvaalit oli jo ehditty toimittaa. Vaalikauden 1999 - 2002 alussa uusilla valtuutetuilla oli kokous ennen hallituksen muodostamista huhtikuussa ja kuluva vaalikauden alussa täydennysvaalien jälkeen toukokuussa. Valtuutettujen kokoontumisiin ei näytä vaikuttavan se, milloin eduskunta uudet val-

tuutetut valitsee. Tämä johtunee siitä, että Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen johtosäännön 1 §:n mukaan valtuutettujen toimikausi alkaa, kun eduskunta on toimittanut vaalin, ja päättyy uusien valtuutettujen vaalin toimittamiseen. Myöskään sillä seikalla, jatkaako valtuutettu edustajana eduskuntavaalien jälkeen, ei ole valtuutettujen toimivaltuuksien kannalta merkitystä. Kansaneläkelaitoksen valtuutetulta ei edellytetä, että hän on eduskunnan jäsen. Edellisen vaalikauden alussa valitut valtuutetut ovat toimivaltaisia siihen saakka, kun uudet valtuutetut on valittu. Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen kohdalla ei siten näytä olevan estettä sille, että valtuutetut asetetaan vasta hallituksen muodostamisen jälkeen.

Eduskunnan kirjaston hallitus

Eduskunnan kirjaston hallitus ei ole yleensä kokoontunut vaalikauden alussa ennen hallituksen muodostamista. Toimielimen asettamiselle vasta hallituksen muodostamisen jälkeen ei näin ollen ole käytännön esteitä.

1.6 Vaalikauden alun täysistunnot

Toimikunta selvitti meneillään olevan vaalikauden 2003 - 2007 alun sekä kahden tätä edeltäneen vaalikauden alun täysistunnoissa käsiteltyjä asioita. Tarkastelujakso käsitti täysistunnot eduskuntavaalien jälkeisestä kokoontumisesta siihen saakka, kun hallituksen muodostamisen jälkeinen toimielinten uudelleenvalinta oli toimitettu.

Eduskunnan kokoontumisesta siihen, kun toimielinten uudelleenvalinnat toimitettiin, kului aikaa vuonna 1995 yhteensä 31 päivää, vuonna 1999 yhteensä 24 päivää ja vuonna 2003 yhteensä 35 päivää. Meneillään olevan vaalikauden alussa hallitus muodostettiin ensimmäisen kerran eduskuntajohtoisesti ilman presidentin myötävaikutusta. Muutos saattaa toimikunnan näkemyksen mukaan jatkossa nopeuttaa hallituksen muodostamista. On luonnollisesti varauduttava myös tilanteeseen, ettei hallitusta saada kokoon yhtä nopeasti kuin tarkasteluajanjaksolla on tapahtunut.

Selvityksen mukaan eduskunnalle ei ennen hallituksen muodostamista juurikaan anneta hallituksen esityksiä. Muutamia unioniasioita on ilmoitettu saapuneiksi ja lähetetyiksi valiokuntiin. Niiden käsittelyaikataulun osalta valiokuntien asettaminen ennen hallituksen muodostamista puoltaisi siten edelleen paikkaansa.

Muutoin näyttää selvityksen perusteella siltä, ettei eduskunnan toimintakykyisyys ainakaan edellisten kolmen vaalikauden alussa käsiteltyjen asioiden määrän ja sisällön valossa sanottavasti kärsisi, vaikka kaikkia toimielimiä ei asetettaisi nykyiseen tapaan välittömästi eduskuntavaalien jälkeen.

1.7 Toimielinten välitöntä valintaa puoltavia yleisiä näkökohtia

Toimielinten asettamista heti vaalikauden alussa puoltaa se, että eduskunta on tällöin suhteellisen pian eduskuntavaalien jälkeen täysin toimintakykyinen ja päätöksentekoprosessissa tarvittavat toimielimet ovat täysilukuisina olemassa. Tämä vaikuttaa eduskuntatyön ennustettavuuteen ja luotettavuuteen, kun järjestäytymisessä noudatettavat menettelykaavat eivät jää riippumaan siitä, miten nopeasti hallituksen muodostamisessa kulloinkin edetään. Nykyjärjestelyllä vältetään myös siltä, että toimielimiä jouduttaisiin asettamaan mahdollisesti kovalta kiireellä jonkin asian käsittelyä varten. Eduskunnan arvovallan ja julkisen kuvan kannalta tällä voi olla merkitystä.

Eduskunnalle annettavien Euroopan unionin asioiden määrä saattaa eduskuntavaalien jälkeisenä ajanjaksona muodostua suureksi. Eduskuntavaalit ajoittuvat jaksoon, jolloin Euroopan unionin puheenjohtajuuskausi on edennyt puoliväliin ja asioiden valmistelu unionin sisällä on päässyt täysipainoisesti käyntiin. Suomessa maaliskuussa käytävät eduskuntavaalit aiheuttavat unioniasioden käsittelylle luonnollista viivettä, mikä sinällään voi luoda tarpeen käsitellä niitä välittömästi vaalien jälkeen. Erikoisvaliokuntien täysimittainen asettaminen heti vaalien jälkeen mahdollistaa siten unioniasioille välittömämmän ja kattavamman käsittelyn kuin välikauden tilapäisjärjestelyt.

Eduskunnan toiminnan johtamisessa keskeisen puhemiesneuvoston kokoonpano heijastaa eduskunnan todellisia voimasuhteita. Puhemiesneuvosto voi näin ollen alusta lähtien työkennellä täysipainoisemmin kuin vajaalukuinen puhemiesneuvosto. Puhemiesneuvostossa myös pienemmät eduskuntaryhmät voivat osallistua vaalikauden alun päätöksentekoon.

1.8 Ehdotukset

Toimikunta pitää tavoitteena sitä, että nykymittainen toimielinten kahteen kertaan valinta supistetaan niin vähiin kuin mahdollista. Tässä tarkoituksessa toimikunta ehdottaa, että heti

vaalikauden ensimmäisten valtiopäivien alussa asetetaan ainoastaan ne toimielimet, jotka ovat eduskunnan toimintakyvyn kannalta välttämättömät. Toimielimistä valtaosan asettaminen ehdotetaan lykättäväksi ajankohtaan, jolloin hallituksen kokoonpano on selvillä. Toimikunta katsoo, että voimassa olevan perustuslain 37 §:n sanamuoto ei estä toteuttamasta tällaista järjestelyä työjärjestyksen säännöksiin.

Toimikunta on tarkastellut toimielinten välttämättömyyttä niille säädöksissä määriteltyjen tehtävien valossa. Tässä yhteydessä toimikunta on arvioinut, mistä tehtävistä eduskunnan on suoriuduttava myös eduskuntavaalien ja hallituksen muodostamisen välisenä ajanjaksona. Toimikunnan näkemyksen mukaan eduskunnan toimintakykyisyys, päätöksenteon luotettavuus ja ennakoitavuus tulee turvata myös tämän välivaiheen aikana.

Nopeaa ja ongelmattonta hallituksen muodostamisprosessia ei voi ottaa ainoaksi lähtökohdaksi vaalikauden alun toimintojen järjestämisessä. Vaalien jälkeisessä järjestäytymisessä noudatettavat menettelyt eivät saa riippua yksinomaan siitä, miten nopeasti hallituksen muodostamisessa edetään. On varauduttava myös siihen, että hallituksen muodostaminen voi pitkittyä. Tällöin tulee olla mahdollista toimittaa toimielinten jäsenvalinnat joustavasti.

Eduskunnan toimintakyvyn kannalta välttämättömiksi toimielimiksi toimikunta arvioi suuren valiokunnan, perustuslakivaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan, puhemiesneuvoston ja kansliatoimikunnan. Se, että ehdotettuja toimielimiä on vähän, korostaa toimikunnan näkemyksen mukaan järjestelyn väliaikaista luonnetta.

Suurella valiokunnalla on keskeinen rooli erityisesti unioniasioiden käsittelyssä. Eduskuntavaalien jälkeisenä noin kuukauden ajanjaksona unioniasioiden määrä voi muodostua merkittäväksi. Etenkin kiireellisten unioniasioiden asianmukaisen käsittelyn turvaamiseksi toimikunta ehdottaa järjestelyä, jossa suuri valiokunta tai sen työjaosto asianomaisen erikoisvaliokunnan asemesta huolehtii asiantuntijoiden kuulemisesta ja asian muusta käsittelystä.

Perustuslakivaliokunnan asettamista toimikunta pitää välttämättömänä sille perustuslaissa ja työjärjestyksessä säädettyjen tehtävien vuoksi. Niistä keskeisiä ovat lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuuden valvonta (PL 74 §) sekä puhemiehen täysistuntomenettelyn arviointi (PL 42 §). Ulkoasiainvaliokunnan asema ja tehtävät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä ovat niin ikään keskeisiä ja tärkeitä. Kansliatoimikunta

on eduskunnan hallinnon toimivuuden ja valvonnan kannalta tarpeellinen ja välttämätön toimielin.

Puhemiesneuvoston rooli eduskuntatyössä on merkittävä. Puhemiesneuvoston keskeisimmät tehtävät luetellaan eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momentissa. Puhemiesneuvosto tekee ehdotuksia ja antaa ohjeita eduskuntatyön järjestelyistä. Puhemiesneuvosto tekee ehdotukset myös siitä, mihin valiokuntaan asiat lähetetään. Vaalikauden alussa puhemiesneuvosto laatii luettelon lepäämään hyväksytyistä lakiehdotuksista ja niiden lähettämisestä valiokuntiin. Se tekee myös ehdotukset eduskuntaryhmien keskinäisestä istumajärjestyksestä. Puhemiesneuvosto hyväksyy täysistuntosuunnitelman.

Perustuslain 34 §:n 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä todetaan, että puhemies ja varapuhemiehet sekä valiokuntien puheenjohtajat muodostavat puhemiesneuvoston. Toimikunnan ehdottamassa mallissa ennen hallituksen muodostamista puhemiesneuvoston muodostaisivat puhemies ja varapuhemiehet sekä suuren valiokunnan, perustuslakivaliokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtajat.

Toimikunnan näkemyksen mukaan järjestely, jolla jonkin verran lykätään muiden valiokuntien asettamista, voidaan toteuttaa perustuslain 34 §:n 3 momentin sanamuotoa muuttamatta. Ehdotettava järjestely on kaikissa tapauksissa tarkoitettu lyhytaikaiseksi ja tilapäiseksi. Toimikunta lähtee ehdotuksessaan siitä, että suuri valiokunta, perustuslakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta ja kansliatoimikunta tulisi asettaa nykyiseen tapaan viipymättä eduskunnan kokoonnuttua vaalien jälkeen.

Toimielimet, joiden toimikausi niitä koskevien säädösten mukaan jatkuu siihen saakka, kunnes uusi toimielin on asetettu, ja joiden jäsenenä ja varajäsenenä voi toimia muu henkilö kuin kansanedustaja, ovat eduskuntavaalien jälkeenkin toimivaltaisia. Tällaisia toimielimiä ovat eduskunnan pankkivaltuutetut, Suomen Pankin tilintarkastajat, Valtion vakuusrahaston valtuusto, Kansaneläkelaitoksen valtuutetut ja Yleisradio Oy:n hallintoneuvosto. Hallituksen muodostamisen pitkittyessä on myös edellä luetellut toimielimet syytä asettaa uudelleen.

Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan ja Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan jäseniltä ja varajäseniltä edellytetään, että he ovat kansanedustajia. Edellytys on kirjattu Pohjoismaiden neuvoston valtuuskunnan osalta ns. Helsingin sopimukseen ja Euroopan neuvoston valtuuskunnan osalta Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen me-

nettelytapasääntöihin. Toimikunta katsoo, että jäsenet ja varajäsenet näihin kahteen valtuuskuntaan voitaisiin valita puhemiesneuvoston ehdotuksesta sen mukaan, miten Pohjoismaiden neuvoston ja Euroopan neuvoston yleiskokouksen kokousaikataulut sitä vaalikauden alussa kulloinkin edellyttävät.

Toimikunta ehdottaa, että eduskunnan työjärjestyksessä nimenomaan todettaisiin, että muiden toimielinten kuin suuren valiokunnan, perustuslakivaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan ja kansliatoimikunnan asettamista voidaan vaalikauden alussa lykätä siihen saakka, kun hallitus on muodostettu. Tässä tarkoituksessa ehdotetaan työjärjestykseen lisättäväksi uusi toimielinten asettamista koskeva 15 a §.

Toimikunta arvioi erikseen, tulisiko määritellä myös aika, johon mennessä viimeistään kaikki toimielimet tulisi asettaa. Toimikunta ei pidä tällaista sääntelyä tarpeellisena. Työjärjestyksen asianomaisen 15 a §:n perusteluihin on selkeyden vuoksi kuitenkin syytä kirjata suuntaa antava vähimmäisaika, jonka kuluessa kaikki toimielimet tulisi asettaa. Tällainen määräaika voi olla esimerkiksi 5 - 7 viikkoa.

Toimikunta korostaa, ettei edellä kuvatulla järjestelyllä ole tarkoitus sulkea pois mahdollisuutta, että eduskunnan täysistunto puhemiesneuvoston ehdotuksesta päättää tarvittaessa asettaa jonkin toimielimen jo ennen kuin hallituksen kokoonpano on selvillä. Tämä koskisi juuri esimerkiksi Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan ja Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan asettamista. Myös yksittäinen edustaja voi työjärjestyksen 21 §:n nojalla saada asian eduskunnassa vireille. Molemmissa tapauksissa eduskunnan enemmistö viime kädessä päättää toimielinten asettamisesta.

Siltä osin kuin toimikunnan toimeksianto koskee hallitus/oppositio -perusteiseen ehdokasliskäytäntöön siirtymistä, toimikunta toteaa, että eduskunnan vaalisääntö antaa eduskuntaryhmille ja edustajille jo nyt mahdollisuuden muodostaa keskenään erilaisia vaaliliittoja.

2. KANSANEDUSTAJIEN POISSAOLOT

2.1 Taustaa

Edustajantoimen hoitamisen tärkeimpänä edellytyksenä on pidetty kansanedustajan läsnäoloa eduskuntatyössä. Yleisesti on katsottu, että osallistuminen täysistuntoon ja valiokuntatyö kuuluvat kansanedustajan yleisiin velvollisuuksiin. Poissaoloon täysistunnosta ja valiokunnan kokouksesta on edellytetty hyväksyttävää syytä tai eduskunnan perustellusta syyistä myöntämää lomaa.

Suhtautumista poissaoloihin kuvaa mm. se, että vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen mukaan eduskunta saattoi tuomita edustajan menettämään palkkionsa sekä rangaista tätä sakolla, mikäli hän luvatta jäi pois istunnosta eikä hänellä ollut hyväksyttävää estettä. Myös vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen mukaan eduskunta saattoi tuomita edustajan, joka ei saapunut ajoissa valtiopäiville tai eduskunnan luvatta jäi pois istunnosta eikä voinut esittää hyväksyttävää estettä, menettämään edustajanpalkkionsa tai osan siitä. Nykyiseen edustajanpalkkiosta annettuun lakiin (328/1947) sisältyy lähes samansisältöinen säännös palkkion menettämisestä. Tätä sanktiota on jouduttu soveltamaan ainoastaan muutamia kertoja 1930- ja 1940-luvuilla, jolloin eduskunta tuomitsi edustajan menettämään osan edustajanpalkkiostaan.

Jos edustaja ei edellä kerrotusta toimenpiteestä ojennu, eduskunnalla on mahdollisuus julistaa edustajantoimi menetetyksi. Käytännössä tätä ankarinta seuraamusta ei ole koskaan jouduttu langettamaan.

Myös valiokunnan kokouksesta ilman estettä tai erityistä lupaa pois jääminen saattoi vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen 51 §:n 3 momentin mukaan johtaa siihen, että edustaja tuomittiin menettämään edustajanpalkkionsa tai osan siitä, taikka, jos pois jääminen tapahtui useammin, valiokunnan jäsenyyden menettämiseen. Vuoden 1927 eduskunnan työjärjestyksen 17 §:ään sisältyi säännös, jonka mukaan valiokunnan kokouksesta pois jäämisestä oli ilmoitettava eduskunnalle, jotta se saattoi ryhtyä edellä mainittuihin toimenpiteisiin. Toimenpiteisiin ei käytännössä kuitenkaan yleensä ryhdytty lähinnä sen vuoksi, että valiokuntien päätösvaltaisuuteen tarvittiin vain kahden kolmasosan (vuoden 1906 VJ:n mukaan neljän viides-

osan) läsnäolo. Vuonna 1917 yksi edustaja erotettiin perustuslakivaliokunnasta monien poissaolojen vuoksi.

Edustajan mahdollisuus pyytää eduskunnalta lupa pois jäämiseen valtiopäivätoimista sisältyi jo vuoden 1906 valtiopäiväjärjestykseen. Tällaista lomaa ei työjärjestyksen mukaan voitu myöntää yhtä viikkoa pidemmäksi ajaksi, ellei edustajalla ollut esittää välttämätöntä syytä pyynnön perusteeksi.

Harkintaa aiheuttavissa tapauksissa edustajien lomanpyynnöt ovat olleet puhemiesneuvoston tutkittavina. Vuodesta 1908 lähtien ne on merkitty ilmoitusasioina esille tuoduiksi. Ainoastaan hylkäystapauksissa eduskunta on nimenomaisesti mainittu päätöksentekijäksi. Tavallisia lomaperusteita ovat olleet sairaus, virkatehtävä tai muu julkinen tehtävä, tärkeä matka ja vaihtelevat "yksityisasiat".

1920- ja 1930-luvuilla lomanpyyntöihin suhtauduttiin verrattain kriittisesti. "... niistä keskusteltiin istunnoissa ja usein niitä hylättiin, mutta sitä mukaa kun eduskuntatyö on tullut yhä enemmän aikaa vaativaksi, on katsottu asianmukaiseksi myöntää lomaa aikaisempaa väljemmin." (Salervo, Suomen kansanedustuslaitoksen historia s. 141). Vuoden 1944 jälkeen lomanpyyntöjä ei ole hylätty. Eduskuntaryhmät ovat omalta osaltaan valvoneet edustajien läsnäoloa niin täysistunto- kuin valiokuntatyössäkin.

Kansanedustajien luvattomia poissaoloja ja poissaolojen kirjaamista käsiteltiin täysistuntotallalla 17.2.1981 edustaja Vennamon ja edustaja Rytkösen kirjelmien pohjalta. Tuolloin eduskunta hyväksyi seuraavan puhemiesneuvoston kannanoton: "Puhemiesneuvosto katsoo, että voimassa olevat säännökset kansanedustajien poissaoloista ovat riittävät. Puhemiesneuvosto on kuitenkin päättänyt, että eduskunnan keskuskanslian tulee vastaisuudessa tehdä kuukausittain selvitys edustajien luvattomista poissaoloista ja antaa asianomaiselle eduskuntaryhmälle selvitys tiedoksi." Kannanoton perusteella keskuskansliassa aloitettiin kuukausittaisten poissaolotilastojen laatiminen. Tilasto toimitettiin kunkin edustajan omalle eduskuntaryhmälle, mutta esimerkiksi tiedotusvälineille tai yksittäisille edustajille tilastoa ei annettu.

Vuonna 1997 puhemiehistö hyväksyi lomanpyyntöjä koskevat ohjeet, jotka tulivat voimaan vuoden 1998 valtiopäivien alusta lukien. Niiden mukaan yksityisasiaperuste muutettiin perusteeksi "muu syy". Virkatehtävän tai sairauden perusteella pyydettävien lomien osalta käytäntö pysyi ennallaan. Myöhemmin vuonna 1998 eduskunta päätti julkistaa täysistuntojen

läsnäolotilastot ja seuraavan vaalikauden alusta myös valiokuntien läsnäolotilastot. Tilastot toimitettiin pyydettyä myös tiedotusvälineille. Perusteena menettelylle oli se, että osa tiedotusvälineistä piti omaa tilastointiaan lähinnä täysistuntojen pöytäkirjojen pohjalta. Näissä tilastoissa ilmeni virheitä ja epätarkkuuksia, jotka johtivat usein laajoihin selvittelyihin ja oikaisukirjoituksiin. Tässä yhteydessä puhemiesneuvosto antoi myös toimeksiannon selvittää mahdollisuudet poissaolotilastojen sisällyttämisestä eduskunnan Fakta-palveluihin. Tilastoihin edellytettiin liitettävän myös kuvaus lomanpyyntöjen perusteista ja noudatetuista menettelyistä.

Vuonna 1999 puhemiesneuvosto päätti edustajien poissaoloista laaditun kuukausiraportin kehittämistä siten, että siitä ilmenee, onko vapautus eduskuntatyöstä myönnetty virkatehtävän perusteella. Puhemiesneuvosto päätti lisäksi, että läsnäolotietoja ei julkaista valtiovainvaliokunnan jaostojen kokouksista eikä valiokuntien varamiesten läsnäolosta ja että läsnäoloksi kokouksessa tulkitaan osittainkin kokoukseen osallistuminen. Myöhemmin samana vuonna puhemiesneuvosto hyväksyi poissaolotilastointia ja tilastojen julkaisemista koskevat ohjeet, joiden mukaan virkatehtävän ja sairauden vuoksi ei haeta, puolleta eikä myönnetä vapautusta eduskuntatyöstä, vaan poissaolosta näillä perusteilla riittää ilmoitus puhemiesneuvostolle.

Kesäkuun alusta 1999 lukien kansanedustajien virkatehtäviin liittyvistä matkoista johtuvia poissaoloja ei enää kirjattu poissaoloiksi. Täysistunnon alussa puhemies ainoastaan ilmoitti, ketkä edustajat ovat eduskuntatyöhön liittyvissä virkatehtävissä ja ketkä sairauden vuoksi poissa eduskuntatyöstä. Puhemiehen ilmoitus merkittiin täysistunnon pöytäkirjaan. Muista syistä johtuvien poissaolojen kirjaaminen jatkui sen sijaan entiseen tapaan, eli edustajan oli pyydettävä vapautusta eduskuntatyöstä sekä hankittava poissaololle eduskuntaryhmän puolto. Tässä yhteydessä käytöstä poistettiin sanapari "luvaton poissaolo". Jatkossa luvaton poissaolo oli "poissaolo ilman vapautuspyyntöä".

Eduskunnan internet-sivuille alettiin 1.6.1999 lukien tallentaa tiedot sairaudesta sekä muusta syystä johtuvista poissaoloista. Tiedot perustuivat nimenhuutoihin sekä poissaoloilmoituksiin ja -pyyntöihin. Puhemiesneuvosto hyväksyi vielä 12.10.1999 täydentävät menettelytapaohjeet poissaolopyyntöjen jättämisestä. Niiden mukaan kansanedustaja voi olla estynyt osallistumasta täysistuntoon tai valiokunnan kokoukseen ollessaan eduskuntatyöhön liittyvässä virkatehtävässä tai joutuessaan sairauden vuoksi olemaan poissa eduskuntatyöstä. Li-

säksi eduskunta voi pyynnöstä myöntää edustajalle vapautusta eduskuntatyöstä muun syyn perusteella. Kahdessa ensimmäisessä tapauksessa puhemies ilmoitti asiasta eduskunnalle. Jälkimmäisessä tapauksessa eduskunta päätti vuoden 1927 työjärjestyksen 64 §:n nojalla, suostuiko se pyyntöön. Kaikissa tapauksissa ilmoitus tai päätös koski eduskuntatyötä, siis täysistuntoja ja valiokuntien kokouksia. Valiokunnalla ei ollut vastaavaa oikeutta oman toimintansa osalta. Valiokuntien kokousten pöytäkirjoihin merkittiin vain edustajan läsnä- tai poissaolo. Jos edustaja ei voinut osallistua valiokunnan kokoukseen, mutta pääsi samana päivänä myöhemmin pidettävään istuntoon, oli hänen kuitenkin tuoltakin päivältä tehtävä puheena oleva ilmoitus tai pyydetty vapautusta. Näin menetellen edustajalla oli kuvatuissa tilanteissa "luvallinen" peruste olla poissa valiokunnan kokouksesta. Täysistunnon pöytäkirjaan edustaja merkittiin läsnä olevaksi.

Uusi eduskunnan työjärjestys tuli voimaan 1.3.2000. Työjärjestyksen 48 §:n mukaan luvan enintään viikon poissaoloon täysistuntotyöstä muun syyn kuin sairauden tai eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän vuoksi voi myöntää puhemiesneuvosto. Jos puhemiesneuvosto ei ole suostunut poissaolopyyntöön tai kyseessä on yli viikon poissaolo, päättää poissaololuvasta täysistunto. Kaikista poissaoloista tehdään merkintä täysistunnon pöytäkirjaan. Työjärjestyksen nojalla puhemiesneuvosto hyväksyi lisäksi ohjeen eduskuntatyötä koskevien läsnäolojen ja poissaolojen kirjaamisesta. Ohjeen mukaan kansanedustajan on tehtävä poissaolosta täysistuntotyöstä ilmoitus keskuskansliaan, mikäli poissaolo johtuu sairaudesta tai eduskuntatyöhön liittyvästä tehtävästä. Muusta syystä johtuvasta poissaolosta edustajan on jätettävä keskuskansliaan poissaolopyyntö ja hankittava siihen eduskuntaryhmän puolto. Poissaoloilmoitus ja -pyyntö ovat julkisia siitä alkaen, kun lomake on jätetty keskuskansliaan. Jos poissaolotiedoissa havaitaan virheellisyyksiä, jotka koskevat eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän hoitamista, eduskunnan pääsihteeri huolehtii tarvittavien korjausten tekemisestä puhemiesneuvoston sekä täysistunnon pöytäkirjaan. Muissa tapauksissa puhemiesneuvosto voi erittäin painavasta syystä päättää tarvittavien korjausten tekemisestä. Poissaoloon valiokunnan kokouksesta ei pyydetä lupaa, eivätkä valiokunnat käsittele poissaoloja. Valiokunnissa laaditaan kuukausittain läsnäoloista ja poissaoloista tilasto, josta käy ilmi valiokunnan kokousten lukumäärä sekä se, kuinka moneen kokoukseen edustaja on osallistunut. Tilastoon merkitään myös tieto valiokuntapoissaoloon liittyvästä täysistunnon poissaolosta ja sen perusteesta.

Puhemiesneuvosto päätti kokouksessaan 19.6.2002, että informaatiokatkoksia (esim. eduskuntaryhmän ryhmäkansliassa) tai niihin rinnastettavaa syytä ei enää vastaisuudessa katsota

ohjeessa tarkoitetuksi erittäin painavaksi syyksi, jonka perusteella poissaolojen pöytäkirjamerkintöjä ryhdytään muuttamaan.

2.2 Muiden pohjoismaiden poissaolokäytäntöjä

Toimikunta selvitti Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Islannin parlamenteille suunnatulla kyselyllä, toimitetaanko niissä täysistunnon alussa vastaavanlainen nimenhuuto kuin Suomessa sekä tehdäänkö niissä läsnäoloista ja poissaoloista merkintöjä täysistunnon pöytäkirjaan. Edelleen kyselyssä tiedusteltiin, kirjataanko niissä poissaolot valiokuntien kokouksista ja tilastoidaanko poissaolot täysistunnosta tai valiokuntien kokouksista muutoin. Kyselyssä tiedusteltiin vielä, onko edustajan poissaoloilla vaikutusta hänen saamaansa palkkioon.

Vastauksista käy ilmi, että Ruotsissa ja Norjassa nimenhuuto toimitetaan ainoastaan kerran vuodessa, valtiopäivien avajaisissa. Tanskassa ja Islannissa nimenhuutoa ei toimiteta lainkaan, mutta äänestyksissä edellytetään, että edustajista vähintään puolet on paikalla. Sama edellytys on myös Norjassa. Ruotsissa riittää äänestyksissä se, että vähintään yksi edustaja on paikalla. Norjassa läsnäoloja ja poissaoloja ei merkitä täysistunnon pöytäkirjaan eikä myöskään tilastoida.

Norjassa edustajien pyynnöt saada vapautusta eduskuntatyöstä sairauden, vanhempainloman, virkamatkan tms. takia käsitellään istunnon alussa ja varajäsenet kutsutaan paikalle. Lyhyempien eli 1 – 2 päivän poissaolojen osalta menettely on kevennetty. Tällaisissa tapauksissa valvotaan ainoastaan sitä, että poliittinen tasapaino etenkin äänestyksissä säilyy.

Islannissa liitetään täysistunnon pöytäkirjaan lista niistä edustajista, jotka ovat ilmoittaneet poissaolostaan istunnosta. Kaikki edustajat eivät ilmoitusta tee eikä ilmoittamista myöskään mitenkään valvota. Aikaisemmin lista luettiin istunnon alussa, mutta siitä on luovuttu, ja nykyisin puhemies ainoastaan toteaa istunnon alussa, että lista on nähtävänä kansliassa.

Tanskan parlamentti ei tunne kokouspakkoa, vaan edustaja vastaa suoraan äänestäjille omasta työskentelystään parlamentissa. Eduskuntaryhmät valvovat jäsentensä käyttäytymistä, ja niillä on oikeus erottaa ryhmästä edustaja, jolla on liikaa poissaoloja. Eduskuntaryhmien ryhmäsihteerit, jotka ovat samalla myös kansanedustajia, kantavat Tanskan järjestelmässä vastuun siitä, että täysistunto on päätösvaltainen. Käytännössä päätösvaltaisuus ja poliittinen tasapaino ylläpidetään niin, että ryhmäsihteerien kesken sovitaan, kuinka moni edustaja kus-

takin ryhmästä voi olla poissa istunnosta. Mikäli edustaja on poissa yli viikon, hänen tilalleen voidaan kutsua varajäsen.

Ruotsissa poissaolojen kirjaaminen valiokunnan kokousten osalta on epäyhtenäistä ja vaihtelee valiokunnittain. Joissakin valiokunnissa kirjataan pöytäkirjaan kaikki läsnäolijat, kun taas toisissa valiokunnissa kirjaus tehdään vain edustajista, jotka osallistuvat päätöksentekoon. Käytäntöjen yhtenäistäminen koetaan Ruotsissa tarpeelliseksi ja siitä on käyty keskusteluja. Norjassa valiokunnat laativat omaa käyttöönsä varten läsnäolotilastoja, mutta varsinaisia poissaolotilastoja ei ylläpidetä.

Myöskään Tanskassa ei kirjata valiokuntapoissaoloja eikä tilastoida poissaoloja istunnosta. Pöytäkirjaan merkitään edustajat, jotka ovat osallistuneet äänestyksiin. Islannissa valiokunnan kokouspöytäkirjaan merkitään kokouksessa läsnä olleet edustajat. Erillistä tilastoa täysistunto- ja valiokuntapoissaoloista ei Islannissa ylläpidetä.

Ruotsissa edustajanpalkkio maksetaan riippumatta läsnäolosta täysistunnossa, ellei edustaja ole erikseen anonut vapautusta sairauden, vanhempainloman tms. syistä. Luvan myöntämisestä alle kuukauden poissaoloon istunnosta päättää puhemies. Jos poissaolo kestää kuukauden tai enemmän, luvasta päättää täysistunto. Tällöin edustajan tilalle kutsutaan hänen varamiestensä. Norjassa ja Islannissa poissaolo istunnosta tai valiokuntatyöstä ei vaikuta edustajanpalkkioon.

2.3 Poissaolojärjestelmän arviointia

Eduskunnan poissaolojärjestelmä on nykyisessä muodossaan vaikeasti ymmärrettävä. Varsinkin eduskunnan ulkopuolisten on vaikea hahmottaa sen periaatteita. Tämä heijastuu myös poissaolojen uutisoinnissa. Kun järjestelmäämme vertaa Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan järjestelmiin, se vaikuttaa niitä huomattavasti byrokraattisemmalta ja holhoavammalta. Tosin vertailua tehtäessä on syytä korostaa, että Suomen vaalijärjestelmä poikkeaa oleellisesti muiden pohjoismaiden vaalijärjestelmistä.

Poissaoloasiat työllistävät meillä monia eri tahoja ja edellyttävät runsaasti eri työvaiheita. Ensinnäkin edustajien tulee hankkia poissaolopyyntöön muun syyn perusteella aina ryhmäkanslian puolto. Eduskunnan keskuskansliassa poissaoloasioita käsitellään päivittäin. Ryhmäkanslioiden, valiokuntakanslioiden ja kansainvälisten asiain yksikön on käytännössä huo-

lehdittävä siitä, että keskuskansliaan on ennen istuntoa toimitettu poissaoloilmoitus edustajista, jotka ovat eduskunnan määräämällä virkamatkalla. Myös valtioneuvoston jäsenten osalta tulee toimittaa keskuskansliaan ilmoitus poissaolosta.

Puhemiesneuvosto käsittelee poissaoloilmoituksia ja -lupapyyntöjä istuntopäivinä. Puhemiesneuvosto hyväksyy käytännössä poikkeuksetta alle viikon mittaiset poissaolopyynnöt. Puhemiesneuvosto joutuu ottamaan kantaa myös poissaoloperusteiden tulkintaan liittyviin kysymyksiin. Puhemiesneuvoston käsittelemät poissaolot merkitään puhemiesneuvoston pöytäkirjaan. Puhemiesneuvoston sihteerin tehtävänä on huolehtia siitä, että tieto poissaoloilmoituksista ja poissaololuvista välittyy pöytäkirjatoimistoon, joka huolehtii niiden kirjaamisesta täysistunnon pöytäkirjaan. Vastaavat tiedot toimitetaan myös valiokuntakansliolle, jotka käyttävät näitä tietoja laatiessaan läsnäolotilastoja valiokunnan kokouksista. Eduskunnan Fakta-sivuilla olevaa tilastoa poissaoloista täysistunnoista ylläpidetään keskuskansliassa ja valiokuntien osalta erikseen kussakin valiokuntakansliassa.

Edustajien jälkikäteen tekemien, poissaoloja koskevien korjauspyyntöjen valmistelu ja käsittely on oma lukunsa. Korjausten tekeminen vaatii aikaa ja voimavaroja etenkin eduskuntaryhmien kanslioissa ja keskuskansliassa. Korjauspyynnöt ratkaisee pyynnön perusteesta riippuen joko puhemiesneuvosto taikka eduskunnan pääsihteeri.

2.4 Säännökset ja määräykset

Jos kansanedustaja olennaisesti ja toistuvasti laiminlyö edustajantoimensa hoitamisen, eduskunta voi perustuslain 28 §:n 3 momentin mukaan, hankittuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton, erottaa hänet edustajantoimesta joko kokonaan tai määräajaksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Eduskunnan työjärjestyksen 48 §:n mukaan puhemiesneuvosto voi myöntää edustajalle luvan enintään viikon poissaoloon täysistuntotyöstä muun syyn kuin sairauden tai eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän vuoksi. Jos puhemiesneuvosto ei ole suostunut poissaolopyyntöön tai jos kyseessä on yli viikon poissaolo, eduskunta päättää poissaololuvasta. Tieto puhemiesneuvoston myöntämästä poissaololuvasta ja poissaolosta sairauden vuoksi merkitään täysistunnon pöytäkirjaan. Lisäksi pöytäkirjaan merkitään, ketkä edustajat ovat poissa täysistunnosta eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän vuoksi.

Työjärjestyksen 48 §:n 2 momentin nojalla puhemiesneuvosto voi antaa ohjeita eduskuntatyötä koskevien läsnäolojen ja poissaolojen kirjaamisesta. Puhemiesneuvosto on 15.2.2000 antanut em. säännöksessä tarkoitetun ohjeen. Ohjeessa todetaan, että edustajan poissaoloa koskevaan ilmoitukseen sekä poissaolopyyntöön käytetään puhemiesneuvostolle osoitettua lomaketta. Lomake on toimitettava keskuskansliaan riittävän ajoissa ennen istuntoa. Lomakkeen jättämisestä vastaa viime kädessä edustaja itse. Muusta syystä kuin sairaudesta tai eduskuntatyöhön liittyvästä tehtävästä johtuvasta poissaolosta edustajan tulee hankkia lomakkeeseen eduskuntaryhmän puolto.

Edustajanpalkkiosta annetun lain 2 §:n mukaan edustajanpalkkio suoritetaan eduskuntavaalien tuloksen vahvistamispäivästä lähtien. Palkkio suoritetaan siihen päivään saakka, jona edustajantoimi uusien vaalien tuloksen vahvistamisen johdosta päättyy taikka lakkaa edustajan kuoleman tai edustajantoimesta myönnetyn eron vuoksi tai muusta syystä. Jos edustaja toistuvasti ilman eduskunnan lupaa jättää osallistumatta eduskuntatyöhön eikä hänellä ole hyväksyttävää estettä, voi eduskunta 2 §:n 3 momentin mukaan puhemiesneuvoston ehdotuksesta päättää, että hän menettää määrätyltä ajalta edustajanpalkkionsa tai osan siitä. Pykälään vuonna 2000 lisätyn 4 momentin mukaan voi puhemiesneuvosto edustajan pyynnöstä päättää, jos edustaja puhemiesneuvoston tai eduskunnan luvalla ei osallistu eduskuntatyöhön, että hänelle ei poissaolon ajalta suoriteta edustajanpalkkiota tai osaa siitä. Muutoin puhemiesneuvosto voi päättää palkkion suorittamatta jättämisestä vain painavasta syystä.

Edustajanpalkkion maksaminen voidaan lopettaa tai keskeyttää ainoastaan laissa säädetyin ehdoin. Palkkio maksetaan myös työjärjestyksen 48 §:ssä tarkoitetun poissaolon ajalta.

2.5 Poissaolojen tilastointi

Eduskunnan uutta työjärjestystä valmisteltaessa pyrittiin kehittämään poissaoloja koskevaa tilastointia ja parantamaan näin poissaolojen perusteita koskevien tietojen saatavuutta. Poissaolotilastot ovat 1.6.1999 lukien olleet eduskunnan verkkosivuilta avoimesti luettavissa.

Poissaolotilastot sisältävät tiedot edustajien poissaoloista täysistunnoista sairauden tai muun syyn perusteella sekä tiedot edustajista, jotka ovat saapuneet istuntoon nimenhuudon jälkeen. Tilastoista käyvät selville myös poissaolot ilman poissaololupaa tai -ilmoitusta. Poissaolot valiokuntien kokouksista ilmenevät valiokuntien kokousten kuukausikohtaisista tilastoista.

Läsnäoloon täysistunnossa on rinnastettu poissaolo eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän vuoksi. Nämä ilmoituksenvaraiset täysistunnosta poissaolot eivät näy edellä mainitusta poissaolotilastosta. Sen sijaan nämäkin poissaolot merkitään täysistunnon pöytäkirjaan. Eduskuntatyöhön rinnastetaan mm. osallistuminen parlamenttivaltuuskuntien vierailuihin, valiokuntien matkoille, Euroopan neuvoston, Pohjoismaiden neuvoston ja IPU:n kokouksiin sekä osallistuminen maanpuolustuskurssille.

Valiokuntien kokousten tilastoinnissa on ainoastaan kaksi pääluokitusta: läsnä - poissa. Valiokuntien läsnäolotilasto päivitetään kuukausittain. Poissaolon peruste merkitään läsnäolotilastoon ainoastaan silloin, kun poissaolo ja sen peruste on merkitty täysistunnon pöytäkirjaan. Täysistuntojen poissaolotiedot eivät siten välttämättä kata kaikkia valiokunnan jäsenten perusteltuja poissaoloja valiokunnan kokouksista. Poissaolon peruste ei näy läsnäolotilastosta esimerkiksi silloin, kun kokouspäivänä ei ole ollut täysistuntoa. Koska valiokuntien läsnäolotilastoja päivitetään jälkikäteen kuukausittain, ne eivät ajantasaisuudeltaan vastaa täysistuntoja koskevia tilastoja.

2.6 Ongelmat

Poissaolot ja niiden monipolvinen ja etenkin ulkopuolisille vaikeasti avautuva käsittely ovat saaneet eduskuntatyössä kohtuuttoman suuren painoarvon.

Käytännössä tilastolliseen läsnäoloon täysistunnossa riittää, että edustaja ilmoittautuu istunnon alussa läsnä olevaksi. Poissaolotilastoissa, joiden valossa edustajatehtävän hoitamista usein arvioidaan, myös ilmoittautumisen jälkeen poistunut edustaja katsotaan täysistunnossa ja samana päivänä mahdollisesti pidettävissä muissa täysistunnoissa läsnä olevaksi. Poissaolojen saamasta painoarvosta seuraa, että edustaja saattaa kieltäytyä omassa vaalipiirissään järjestetystä, edustajatehtävänsä kannalta mahdollisesti tärkeästäkin, tilaisuudesta välttääkseen poissaolomerkinnän.

Kuten edellä kohdassa 2.3 on kuvattu, järjestelmän ylläpitäminen nykyisessä muodossaan työllistää edustajia ja heidän avustajiaan, puhemiesneuvostoa ja pääsihteeriä, ryhmäkanslioi- ta, keskuskansliaa, valiokuntalaitosta, kansainvälisten asiain yksikköä ja ministerien avustajia.

2.7 Ehdotukset

Toimikunta ehdottaa, että poissaoloasioihin liittyviä menettelyjä yksinkertaistetaan ja selkeytetään. Tässä tarkoituksessa toimikunta ehdottaa, että nykyisestä poissaolojen ilmoitus- ja lupamenettelystä luovutaan silloin, kun kysymyksessä on alle viikon pituinen poissaolo eduskuntatyöstä.

Nykyisen kaltaisen ilmoitus- ja lupamenettelyn sijaan poissaolotiedoille ehdotetaan luotavaksi poissaoloja koskeva tietokanta eduskunnan verkkosivuille. Tietokanta korvaisi samalla nykyiset virkatyönä laaditut poissaolotilastot. Tietokannassa olisivat eriteltyinä nykyjärjestelmässäkin käytössä olevat poissaoloperusteet eli eduskuntatyöhön liittyvä virkatehtävä, sairaus ja muu syy. Tietokannan tiedot poissaoloista sairauden tai muun syyn vuoksi pohjautuisivat ensisijaisesti edustajien omiin merkintöihin poissaolon perusteesta.

Tietokantaan tehtävän poissaolomerkinnän tekemisestä sairauden tai muun syyn perusteella voisi edustajan puolesta huolehtia myös hänen avustajansa. Viime kädessä vastuu merkinnän tekemisestä olisi kuitenkin edustajalla itsellään. Uudessa järjestelmässä poissaoloperusteiden kirjaaminen olisi edustajalle vapaaehtoista. Tietokanta olisi kuitenkin julkinen.

Tieto edustajan poissaolosta ja sen perusteesta olisi mahdollista kirjata tietokantaan joko ennakkoon tai istunnon jälkeen. Täysistunnon aikana salijärjestelmästä on saatavissa luettelo nimenhuudossa poissa olleista edustajista sekä nimenhuudon jälkeen ilmoittautuneista edustajista, joilla tiedoilla kyseinen tietokanta päivittyisi.

Mikäli poissaolo koskee vähintään viikon yhtäjaksoista poissaoloa eduskuntatyöstä sairauden tai muun syyn perusteella, edustajan tulisi ilmoittaa asiasta puhemiesistölle, jolle näiden pidempiaikaisten poissaolojen toteaminen siirtyisi. Eduskuntaryhmän puolta ei näiltä poissaoloilmoituksilta edellytettäisi.

Uuden käytännön myötä poissaoloihin kohdistuva virallisseuranta kevenee, ja edustajan oma harkinta ja vastuu poissaoloista korostuvat. Puhemiesneuvoston rooli poissaoloasioiden käsittelijänä lakkaa lukuun ottamatta poissaoloperusteita koskevia, lähinnä eduskuntatyöhön rinnastettaviin virkatehtäviin liittyviä rajanvetokysymyksiä, jotka puhemiesneuvosto edelleen ratkaisisi. Muutoinkin poissaoloasioihin liittyvät monet virheelliset käsittelyvaiheet

eduskunnan kansliassa ja eduskuntaryhmissä vähenevät. Edustajan näkökulmasta järjestelmä olisi nykyistä joustavampi, selkeämpi ja yksinkertaisempi.

Valiokunnille ehdotetaan luotavaksi vastaava, täysistuntoa koskevista poissaolotiedoista erillinen tietokanta. Rakenteeltaan ja sisällöltään se olisi täysistunto-poissaoloja koskevan tietokannan kaltainen. Läsnäolotiedot olisivat kokouskohtaisia ja siten ajantasaisia. Poissaolopöytäkirjien sisällöstä ja merkitsemisestä sairauden ja muun syyn osalta vastaisi tässäkin tietokannassa asianomainen edustaja. Erillistä ilmoitusmenettelyä puhemiehistölle vähintään viikon pituisista poissaoloista valiokuntatyöstä ei edellytetäisi. Käytännössä valiokunnat koontuvat täysistuntopäivinä, joten pidempiä istunto-poissaoloja koskeva ilmoitus puhemiehistölle kattaisi myös poissaolot valiokunnan kokouksista.

Vaikka merkintä poissaolosta olisi uudessa järjestelmässä mahdollista tehdä istunnon jälkeenkin, toimikunta pitää lähtökohtana sitä, että merkintä tietokantaan tehtäisiin hyvissä ajoin eli viimeistään noin 3 - 4 tuntia ennen istuntoa. Myös ilmoitus puhemiehistölle vähintään viikon yhtäjaksoisesta poissaolosta eduskuntatyöstä tulisi tehdä ennen täysistuntoa. Mahdollisten äänestysten varalta ennakkotiedolla on merkitystä erityisesti eduskuntaryhmille. Tällöin ne voivat esimerkiksi aina ennen tärkeitä äänestyksiä saada tietokannasta raportin istunnosta poissaolevista ryhmän jäsenistä. Eduskuntaryhmät voisivat tietokannasta seurata muutoinkin jäsentensä osallistumista täysistuntoihin.

Poissaolotietojen ja niistä mahdollisesti laadittavien raporttien ajantasaisuuden varmistamiseksi merkinnän tekemiselle on syytä asettaa enimmäisaika. Tämä voisi olla esimerkiksi viikko sen täysistunnon tai valiokunnan kokouksen päättymisestä, jota merkintä koskee. Myös perusteiden mahdolliset korjaukset ehdotetaan tehtäviksi saman enimmäisajan kuluessa.

Eduskuntatyöhön liittyvien tehtävien osalta toimikunta arvioi erikseen, sisältyisivätkö myös niitä koskevat tiedot edellä tarkoitettuun julkiseen tietokantaan. Nykyisin tällaisiin tehtäviin rinnastettavia poissaoloja ei eritellä poissaolotilastoissa, vaan niitä koskevat tiedot ilmenevät ainoastaan täysistunnon pöytäkirjasta. Tällä on haluttu korostaa tehtävien rinnasteisuutta täysistuntotyöhön.

Mikäli eduskuntatyöhön liittyvien tehtävien osalta halutaan säilyttää nykyinen käytäntö, merkitsee se jatkossakin niiden ennalta ilmoittamista ja käsittelyä puhemiesneuvostossa.

Virkatehtäväperusteiset poissaolot pitäisi erotella tietokannasta sen jälkeen, kun salijärjestelmästä on tuotettu tietokantaan tieto istunnosta poissa olevista edustajista. Eduskuntaryhmien tiedonsaannin kannalta näiden poissaolojen karsiminen tietokannasta olisi ongelmallista. Myöskään tavoitteet järjestelmän avoimuudesta, selkeydestä ja yksinkertaisuudesta eivät toimikunnan näkemyksen mukaan toteutuisi, mikäli eduskuntatyöhön rinnastettavien poissaolotietojen kohdalla pitäydyttäisiin nykyisessä käytännössä.

Edellä olevan perusteella toimikunta ehdottaa, että myös tiedot eduskuntatyöhön liittyvissä tehtävissä olevista edustajista näkyisivät julkisessa tietokannassa. Tietokannasta kävisi aina ilmi myös virkatehtävän sisältö. Tällaisesta merkinnästä huolehdittaisiin pääsääntöisesti virran puolesta.

Eduskuntatyöhön rinnastettavat tehtävät liittyvät yleensä valiokuntien tai muiden eduskunnan toimielinten matkoihin. Perusteen merkitseminen tietokantoihin voisi tällöin kuulua luontevimmin esimerkiksi valiokunnan osastosihteerille, kansainvälisten asiain yksikön virkamiehelle tai muulle virkamiestaholle, jotka huolehtivat nykyjärjestelmässäkin virkatehtäviä koskevien poissaoloilmoitusten jättämisestä keskuskansliaan.

Varsin usein tapahtuu myös niin, että asianomainen edustaja ei lopulta voikaan osallistua virkamatkalle. Matka-aikatauluihin voi tulla viime hetkellä muutoksia, ja edustajan sijasta virkamatkalle voi lähteä toinen edustaja. Käytännön kokemusten valossa toimikunta pitää siksi perusteltuna, että asianomainen edustaja aina itse viime kädessä kantaa vastuun myös eduskuntatyöhön liittyviä virkatehtäviä koskevien merkintöjen oikeellisuudesta. Toimikunta pitää riittävänä, että puhemiesneuvoston ohjeissa eduskuntatyötä koskevien poissaolojen käsittelystä ja kirjaamisesta todetaan tarkemmin menettelytavat sekä vastuukysymykset.

Yleisestä rajanvedosta sen suhteen, milloin peruste katsotaan eduskuntatyöhön liittyväksi tehtäväksi, päättäisi edelleen puhemiesneuvosto. Käsitettä eduskuntatyöhön liittyvästä tehtävästä ei ole syytä laajentaa nykyisestä.

Toimikunnan ehdotuksista seuraa, että poissaoloperusteiden erittelystä täysistunnon pöytäkirjassa luovutaan. Täysistunnon pöytäkirjasta ilmenisi ainoastaan luettelo nimenhuudosta poissa olleista edustajista sekä nimenhuudon jälkeen istunnossa läsnä olleiksi ilmoittautuneista edustajista (ns. jälki-ilmoittautuneet). Myöskään pidempikestoisia, puhemiehistölle ilmoitettuja poissaoloja ei merkittäisi täysistunnon pöytäkirjaan.

Toimikunta on arvioinut myös päivän ensimmäisessä täysistunnossa toimitettavan nimenhuutoajan kestoja ja perusteita pidentää käytössä oleva 15 minuutin nimenhuutoaika esimerkiksi puoleen tuntiin. Vaihtoehtoisesti toimikunta on pohtinut siirtymistä reaaliaikaiseen läsnäolojen rekisteröintiin. Nimenhuutoa ei tällöin istunnon alussa toimitettaisi lainkaan, vaan riittäisi, kun edustaja saapuessaan istunnon kuluessa saliin rekisteröityisi läsnä olevaksi.

Toimikunta ei katso olevan perusteita nimenhuutoajan pidentämiselle. Esimerkiksi perjantaina pidettävä täysistunto kestää pääsääntöisesti enintään puoli tuntia. Nimenhuutoajan pidentäminen ei ole tarkoituksenmukaista myöskään sen vuoksi, että äänestykset toimitetaan tavallisesti heti täysistunnon alussa. Toimikunta ei myöskään näe perusteita luopua kokonaan nimenhuutokäytännöstä. Käytännön säilyttäminen on omiaan varmistamaan sen, että istunnon alussa, jolloin äänestykset pääsääntöisesti toimitetaan, edustajat ovat mahdollisimman täysilukuisesti paikalla.

Toimikunnan ehdottamalla uudistuksella ei ole tarkoitus muuttaa edustajien poissaoloihin liittyvää, perustuslain ja edustajanpalkkiosta annetun lain edellyttämää mahdollisuutta poissaolojen seurantaan. Poissaoloja koskevista tietokannoista olisi tässä tarkoituksessa mahdollista saada raportteja yksittäisten edustajien poissaolotiedoista. Näin voitaisiin varmistaa, että tarvittaessa perustuslain 28 §:ssä ja edustajanpalkkiolain 2 §:ssä tarkoitettuja seuraamuksia eduskuntatyön laiminlyönnistä voidaan soveltaa edustajaan, jolle poissaoloja ilman hyväksyttävää perustetta kertyy runsaasti. Eduskuntaryhmien mahdollista sisäistä, poissaoloihin liittyvää kontrollointia helpottavat tietokannoista tulostettavat raportit ja yhteenvedot. Vähintään viikon poissaoloja puhemiehistö voi seurata sille tehtyjen ilmoitusten kautta. Toimikunnan näkemyksen mukaan myös ensi vaalikauden alusta lukien toteutettavat suorat internet-lähetykset eduskunnan täysistunnoista tulevat omalta osaltaan lisäämään seurantaa, joka kohdistuu edustajien osallistumiseen täysistuntotyöhön.

Poissaoloihin liittyvän lupakäytännön poistaminen on toteutettavissa eduskunnan työjärjestyksen 48 §:ään ja edustajanpalkkiosta annetun lain 2 §:ään tehtävin muutoksin. Lisäksi puhemiesneuvoston työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin ja 48 §:n 2 momentin nojalla 15.2.2000 hyväksymä ohje eduskuntatyötä koskevien poissaolojen käsittelystä ja kirjaamisesta tulee muuttaa.

3. EDUSKUNNAN TOIMIELINTEN TOIMIKAUDET

3.1 Nykytila

Vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä eduskunnan täysistunnossa asetettavia toimielimiä on valiokunnat mukaan luettuina 26. Toimielimistä Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan, Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan ja Suomen Pankin tilintarkastajien toimikausi käsittää kerrallaan yhden valtiopäivät. Muut 23 toimielintä valitaan koko vaalikaudeksi.

Eduskuntaryhmien kannalta edellä mainittujen kolmen toimielimen asettaminen uudelleen jokaisilla valtiopäivillä ei ole tarkoituksenmukaista. Eduskuntaryhmien näkökulmasta olisi selkeää, että kaikkien eduskunnan toimielinten toimikaudet ovat mahdollisimman yhdenmukaiset. Näin siksi, että laskelmassa, johon eduskuntaryhmien keskinäinen toimielinpaikkojen jako vaalikauden alussa perustuu, eduskuntaryhmät ottavat huomioon kaikkien täysistunnossa asetettavien toimielinten jäsenyydet ja varajäsenyydet. Tähän laskelmaan sisältyvät myös mainitut kolme toimielintä. Niiden kokoonpanossa ei vaalikauden aikana yleensä tapahdu merkittäviä muutoksia, vaan samat edustajat tulevat lähes poikkeuksetta valituiksi toimielimiin uudelleen.

Edellä olevan johdosta toimikunta on selvittänyt edellytyksiä Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan, Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan ja Suomen Pankin tilintarkastajien toimikausien pidentämiseen vaalikauden mittaisiksi.

3.2 Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunta

Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnasta annetun lain (170/1960) 1 §:n mukaan eduskunta valitsee jokaisilla valtiopäivillä keskuudestaan Pohjoismaiden neuvostoon kahdeksantoista jäsentä ja yhtä monta varajäsentä. Samansisältöinen säännös on työjärjestyksen 10 §:n 1 momentin 1 kohdassa.

Suomi liittyi vuonna 1952 perustetun Pohjoismaiden neuvoston jäseneksi vuonna 1955. Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä allekirjoitettiin 23.3.1962 Pohjoismaiden

yhteistyösopimus eli ns. Helsingin sopimus, joka sisältää muun muassa Pohjoismaiden neuvoston valintaan liittyviä määräyksiä.

Sopimuksen 47 artiklan 1 momentissa määrätään, että "neuvoston muodostavat 87 valittua jäsentä. Jäsenistä valitsevat Tanskan kansankäräjät kuusitoista, Suomen eduskunta kahdeksantoista, Islannin altingi seitsemän, Norjan suurkäräjät ja Ruotsin valtiopäivät kumpikin kaksikymmentä sekä Färsaarten ja Grönlannin maakäräjät ja Ahvenanmaan maakuntapäivät valitsevat jokainen kaksi jäsentä. Sen lisäksi kukin kansanedustuslaitos valitsee vastaavan määrän varajäseniä". Artiklan 2 momentissa todetaan, että "Jäsenet ja varajäsenet valitaan vuosittain, ja vaali on voimassa siksi kunnes seuraava vaali toimitetaan. Vaaleissa on erilaisien poliittisten suuntausten saatava edustus neuvostossa."

Helsingin sopimuksen 47 artiklaan perustuvat mainitut Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnasta annetun lain 1 §:n 1 momentin säännös samoin kuin eduskunnan työjärjestyksen 10 §:n 1 momentin 1 kohdan säännös.

Helsingin sopimuksen määräys jäsenten ja varajäsenten vuosittaisesta valinnasta pohjautuu siihen, että neuvoston jäsenmaissa parlamenttivaalien ajankohdat ja vaalikaudet ovat epäyhtenäiset. Pohjoismaiden neuvoston yleiskokouksen kannalta vaalin toimittaminen vuosittain on ollut omiaan helpottamaan parlamentaaristen voimasuhteiden huomioon ottamisen neuvoston puheenjohtajistoa ja valiokuntien puheenjohtajia valittaessa. Tällä tavoin on syntynyt kansainvälisessä yhteistyössä luonnollinen rotaatio, jossa voidaan ottaa lukuun puolueryhmien väliset mahdollisesti muuttuneet valtasuhteet.

Suomen kannalta ei ole periaatteellista estettä edustajien valitsemiselle Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskuntaan koko vaalikauden ajaksi. Tämä edellyttäisi mainitun Helsingin sopimuksen 47 artiklan muuttamista. Artiklan 55 mukaan oikeus tehdä ehdotuksia neuvostolle on hallituksilla, Färsaarten maakuntahallituksella, Grönlannin maakuntahallituksella, Ahvenanmaan maakunnan hallituksella, ministerineuvostolla, neuvoston puheenjohtajistolla ja valiokunnilla sekä jäsenellä.

Viime aikoina Pohjoismaiden neuvoston tulevaisuutta ja organisaatiota koskeissa keskusteluissa on ollut esillä mm. neuvoston jäsenmäärän supistaminen. Pohjoismaiden ministerineuvoston organisaatiota on vastikään muutettu. Helsingin sopimus edellyttää, että jäsen-

maat keskenään sopivat sopimukseen tehtävistä muutoksista. Pohjoismaiden neuvostolle on 68 artiklan mukaisesti tätä ennen varattava tilaisuus antaa asiasta lausuntonsa.

3.3 Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunta

Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnasta annetun lain (354/1989) 1 §:n mukaan eduskunta valitsee jokaisilla valtiopäivillä keskuudestaan Euroopan neuvoston Suomen valtuuskuntaan viisi edustajaa ja yhtä monta varaedustajaa. Samansisältöinen säännös on eduskunnan työjärjestyksen 10 §:n 1 momentin 2 kohdassa.

Suomi liittyi vuonna 1949 perustettuun Euroopan neuvostoon vuonna 1989. Euroopan neuvosto on kansainvälinen järjestö, jonka toiminta perustuu kansainväliseen sopimukseen. Järjestöön kuuluu tällä hetkellä 46 jäsenmaata. Eduskunnan valitsevat Suomen valtuuskunnan jäsenet osallistuvat muun muassa Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen istuntoihin. Parlamentaarinen yleiskokous kokoontuu istuntoonsa pääsääntöisesti neljä kertaa vuodessa.

Euroopan neuvoston perussäännön 25 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion kansanedustuslaitos valitsee omien menettelytapojensa mukaisesti keskuudestaan edustajat parlamentaariseen yleiskokoukseen. Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen menettelytapasäännöissä todetaan, että valtuuskunnan tulisi jäsenmääränsä puitteissa heijastaa kansallisessa parlamentissa edustettuina olevien poliittisten puolueiden ja ryhmien voimasuhteita (*Rule 6*). Säännöissä ei muutoin jäsenvaltioita sitovasti määritellä niitä periaatteita ja muotoja, joita noudattaen kansallinen parlamentti edustajansa parlamentaariseen yleiskokoukseen valitsee.

Euroopan neuvoston Suomen valtuuskuntaa koskevan hallituksen esityksen (HE 18 /1989 vp) perusteluista ilmenee, että lakia valmisteltaessa valtuuskunnan valintatapa haluttiin rinnastaa Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan valintaprosessiin. Lisäksi muiden pohjoismaiden mallin mukaisesti edustajien toimikausi haluttiin rajata yhteen vuoteen eli Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen yhteen istuntokauteen. Tosin Ruotsissa edustajat valtuuskuntaan valittiin jo tuolloin kolmivuotiskaudeksi. Nykyisin Ruotsin valtuuskunta valitaan koko vaalikaudeksi eli neljäksi vuodeksi. Tanskassa ja Norjassa valtuuskunnan jäsenten toimikausi on vuosi. Hallituksen esityksessä perusteltiin vuoden pituista

toimikautta myös sillä, että eduskunnan valinnanvapautta ja yleiskokoukseen mahdollisesti valittavien yksittäisten edustajien käsiä ei ollut tarkoituksenmukaista sitoa määräämällä edustajille tätä pidempi toimikausi. Mitään estettä toimikauden määrittämiselle koko vaalikauden pituiseksi ei tuolloin olisi ollut.

3.4 Suomen Pankin tilintarkastajat

Suomen Pankista annetun lain (214/1998) 18 §:n mukaan "Eduskunta valitsee Suomen Pankin tilinpäätöstä ja kirjanpitoa sekä hallintoa tarkastamaan viisi tilintarkastajaa ja kullekin heistä yhden varajäsenen. Vähintään kahden tilintarkastajan sekä heidän varajäsentensä on oltava Keskuskauppakamarin hyväksymiä tilintarkastajia tai julkishallinnon ja talouden tilintarkastajan tutkinnon suorittaneita. "Eduskunnan työjärjestyksen 13 §:n mukaan eduskunta valitsee vuosittain Suomen Pankille tilintarkastajat siten kuin siitä erikseen säädetään. Suomen Pankista annetun lain 22 §:n 1 momentin mukaan "Eduskunnan valitsemat tilintarkastajat toimittavat Suomen Pankin tilintarkastuksen vuosittain tilivuotta seuraavan maaliskuun loppuun mennessä." Lain 23 §:n mukaan "Eduskunnan valitsemien tilintarkastajien tulee antaa pankkivaltuustolle kirjallinen tarkastuskertomus, joka sisältää lausunnot pankkivaltuuston vahvistamien tilinpäätöksen perusteiden noudattamisesta tilinpäätöstä laadittaessa, tuloslaskelman ja taseen vahvistamisesta sekä johtokunnan ehdotuksesta pankin tulosta koskeviksi toimenpiteiksi. Lisäksi tilintarkastuskertomukseen on otettava mahdolliset muistutukset, jotka saattavat vaikuttaa tuloslaskelman ja taseen vahvistamiseen."

Koska Suomen Pankki on yhtäältä itsenäinen Suomen keskuspankki ja toisaalta osa Euroopan keskuspankkijärjestelmää, eduskunnan valitsemien tilintarkastajien lisäksi Suomen Pankin tilintarkastusta suorittavat Euroopan keskuspankin neuvoston hyväksymät ulkopuoliset tilintarkastajat. Heidän asemansa perustuu Euroopan keskuspankkijärjestelmän perustamisopimukseen.

Eduskunnan valitsemien Suomen Pankin tilintarkastajien toimikausi on tähän asti rajoittunut yhteen tilikauteen. Suomen Pankkia koskevat säännökset eivät aseta esteitä tilintarkastajien toimikauden pidentämiselle koko vaalikauden mittaiseksi. Myöskään Euroopan keskuspankkijärjestelmän tai Euroopan keskuspankin säännöt eivät aseta rajoitteita eduskunnan asettamien tilintarkastajien toimikauden suhteen. Tilintarkastuksen pitkäjänteisyyden ja asioihin perehtymisen kannalta pidempi toimikausi olisi hyödyksi sekä tilintarkastajina toimiville että

tilintarkastuksen kohteelle. Alalla on yleinen suositus tilintarkastajien vaihtamisesta noin viiden vuoden välein. Tämä turvaa sen, että tilintarkastajat kykenevät saamaan perusteellisen käsityksen tarkastettavasta organisaatiosta.

3.5 Ehdotukset

Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan toimikauden pidentäminen vaalikauden mittaiseksi edellyttää Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä allekirjoitetun yhteistyösopimuksen eli ns. Helsingin sopimuksen 47 artiklan muuttamista. Sopimuksen muuttamisesta tulee sopia sen allekirjoittaneiden jäsenmaiden välillä. Toimikunta pitää tarkoituksenmukaisena, että ehdotus valtuuskunnan toimikauden pidentämisestä voitaisiin ottaa esille siinä yhteydessä, kun Helsingin sopimuksen sisältö tulee seuraavan kerran arvioitavaksi. Tässä tarkoituksessa toimikunta esittää, että ehdotus valtuuskunnan toimikauden pidentämisestä vaalikauden mittaiseksi saatetaan tiedoksi Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnalle.

Edellä kohdissa 3.3 ja 3.4 esitetyin perustein toimikunta ehdottaa, että Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan ja Suomen Pankin tilintarkastajien toimikaudet pidennetään käsittämään koko vaalikauden. Tällöin kumpikin toimielin asetettaisiin vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä, ja niiden kummankin toimikausi jatkuisi vaalikauden loppuun.

Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnasta annetun lain 1 §:ään sekä Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan ja Suomen Pankin tilintarkastajien asettamista koskeviin eduskunnan työjärjestyksen 10 §:n 1 momentin 2 kohtaan ja 13 §:ään ehdotetaan tehtäviksi toimielinten toimikausien pidentämistä koskevat muutokset. Suomen Pankista annettuun lakiin ei sisälly viittausta eduskunnan valitsemien tilintarkastajien toimikauteen, joten kyseistä lakia ei ole tarpeellista tältä osin muuttaa.

4. TÄYSISTUNTOTYÖSKENTELYN KEHITTÄMINEN

4.1 Asian ilmoittaminen saapuneeksi eduskunnalle

Eduskunnan täysistunnossa on menettelytapoja, joiden perusteena on ainoastaan vakiintunut, pitkään noudatettu parlamentaarinen käytäntö. Yksi tällainen menettelytapa liittyy asian ilmoittamiseen saapuneeksi ja sen lähettämiseen valiokuntaan.

Eduskunnan työjärjestyksen 19 §:n 1 momentissa todetaan: "Puhemies ilmoittaa täysistunnossa hallituksen esityksen sekä valtioneuvoston kirjelmän, tiedonannon ja selonteon samoin kuin kertomusten antamisesta eduskunnalle sekä asetuksen tai muun alemmanasteisen säädöksen tai päätöksen toimittamisesta eduskunnan käsiteltäväksi."

Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että edustajat mahdollisimman nopeasti saisivat tiedon eduskuntaan saapuneista asioista. Edustaja voi ennen asian valiokuntaan lähettämistä perehtyä uuteen asiaan sekä valmistautua lausumaan siitä mielipiteensä lähetekeskustelussa.

Vakiintunut ja vuosikymmeniä noudatettu käytäntö on ollut se, että asiaa ei ole otettu valiokuntaan lähetettäväksi samassa täysistunnossa, jossa se on ilmoitettu saapuneeksi. Kiireellisissä asioissa, kuten hallituksen esitysten, valtioneuvoston selontekojen ja valtioneuvoston tiedonantojen kohdalla, asia on voitu ilmoittaa saapuneeksi päivän ensimmäisessä istunnossa, jolloin lähetekeskustelu on voitu käydä vielä saman päivän aikana pidettävässä täysistunnossa. Lyhimmillään aika näiden käsittelyvaiheiden välillä on voinut olla 10 - 15 minuuttia.

Eduskunnan työjärjestyksen 19 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan esillä olevasta asiasta seuraavaa: "Tarkoitus on edelleen noudattaa vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan asiaa ei yleensä oteta valiokuntaan lähetettäväksi samassa istunnossa, jossa se on ilmoitettu saapuneeksi" (PNE 1/1999 vp, s. 12). Ilmoittamisen ja lähetekeskustelun välistä valmistautumisaikaa ei pidetty niin olennaisena asiana, että siitä olisi otettu nimenomainen maininta työjärjestyksen kyseiseen 19 §:ään tai asian valiokuntaan lähettämistä koskevaan 32 §:ään.

Valiokunnan mietinnön pöydällepanoa koskevassa työjärjestyksen 57 §:n 2 momentissa todetaan nimenomaan, että "Valiokunnan mietintö esitellään ensin pöydälle pantavaksi istun-

toon, joka pidetään aikaisintaan seuraavana päivänä. Erityisestä syystä eduskunta voi kuitenkin päättää panna asian pöydälle jo samana päivänä pidettävään istuntoon."

Asian ilmoittaminen saapuneeksi tapahtuu käytännössä siten, että puhemies täysistunnon alussa toteaa hallituksen antaneen eduskunnalle tietynnumeroiset esitykset. Täysistunnon päiväjärjestyksestä nämä ilmoitettavat asiat eivät ilmene. Tässä ilmoittamisvaiheessa edustajille jaetaan vähintään otsikkotason lista ilmoitettavista asioista. Viralliset asiakirjat jaetaan heille ennen lähetekeskustelua.

Toimikunnan näkemyksen mukaan istunto, jossa ainoana asiana on hallituksen esityksen saapumisesta ilmoittaminen, antaa eduskuntatyöstä "kaavoihin kangistuneen" kuvan. Nykykäytäntö ei myöskään takaa sitä, että edustajalle jäisi asian saapumisesta ilmoittamisen jälkeen riittävästi aikaa valmistella mahdollista puhettaan. Aiempaa tehokkaamman tiedonvälityksen ansiosta valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksistä tiedotetaan nykyisin yhä laajemmin ja nopeammin. Valiokunnat saavat lisäksi ennalta tietoa tärkeimmistä esityksistä ministeriöiltä. Siten edustajat saavat käytännössä tiedon keskeisistä lähetekeskusteluun tulevista asioista jo ennen kuin niiden antamisesta ilmoitetaan täysistunnossa. Asioiden ilmoittaminen täysistunnossa voi jäädä edustajilta helposti myös huomaamatta. Ennakkotieto ilmoitettavista asioista olisi toimikunnan näkemyksen mukaan käytännöllisempää jakaa edustajille heti valtioneuvoston yleisistunnon jälkeen ennen täysistuntoa, esimerkiksi sähköpostitse.

4.2 Istuntosalin käyttöala

4.2.1 Taustaa ja nykytila

Toimikunta on arvioinut edellytyksiä laajentaa täysistuntosalin käyttöalaa. Taustalla on pyrkimys lisätä eduskunnan näkyvyyttä etenkin kansainvälisessä katsannossa.

Suomessa eduskunnan täysistuntosalin käyttö muuhun kuin lainsäädäntötyöhön on ollut erittäin rajoitettua. Myös henkilöpiiri, jolla on läsnäolo- ja puheoikeus täysistunnossa, on tarkoituksellisesti haluttu pitää suppeana. Läsnäolo- ja puheoikeus eduskunnan täysistunnossa on sallittu kansanedustajien ohella ainoastaan perustuslaissa nimenomaisesti luetelluille tahoille.

Eduskunnan täysistuntosalin käyttämisestä muuhun kuin eduskuntatyöhön päättää vakiintuneen, työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin 1 kohtaan perustuvan, käytännön nojalla puhemiesneuvosto. Puhemiesneuvosto on tähän saakka edellyttänyt istuntosalissa järjestettäviltä tilaisuuksilta parlamentaarista kytkentää. Puhemiesneuvosto on sallinut istuntosalia käytettävän muun muassa Pohjoismaiden neuvoston istuntoihin, Parlamenttien välisen liiton kokoukseen, Maailmanpankin parlamentaariseen konferenssiin ja Nuorten parlamentin istuntoihin. Myös eduskunnan juhlaistunnot on järjestetty istuntosalissa.

Läsnäolo-oikeudesta ja oikeudesta osallistua keskusteluun täysistunnossa säädetään perustuslain 48 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan oikeus olla läsnä ja osallistua keskusteluun on ministerillä, vaikka hän ei olisikaan eduskunnan jäsen. Saman pykälän 2 momentin mukaan eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa käsiteltäessä heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa. Uudessa perustuslaissa läsnäolo- ja puheoikeus on valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen kohdalla suppeampi kuin se oli valtiopäiväjärjestyksen 59 §:n mukaan.

Läsnäolo- ja puheoikeuden laajentaminen Suomen Pankin pääjohtajaan oli esillä perustuslakiuudistuksen yhteydessä. Puhemiesneuvoston 18.9.1998 asettama "Euroopan keskuspankkijärjestelmä ja eduskunta" -työryhmä ehdotti muun muassa, että Suomen Pankin pääjohtajalle myönnettäisiin oikeus olla läsnä eduskunnan täysistunnoissa ja osallistua keskusteluihin pankkivaltuuston kertomuksen käsittelyn aikana. Edelleen työryhmä ehdotti pääjohtajalle mahdollisuutta eduskunnan puhemiehen suostumuksella antaa eduskunnalle selvitys rahapolitiikan toteuttamisesta ja muusta pankin toiminnasta (eduskunnan kanslian julkaisu 8/1998).

Perustuslakivaliokunta ei yhtynyt työryhmän ehdotuksiin. Valiokunta totesi, että Suomen Pankin pääjohtajan läsnäolo- ja puheoikeuden sisällyttäminen perustuslakiin olisi hyvin poikkeuksellinen ja korostaisi pääjohtajan asemaa erityisesti eduskunnan valitsemiin pankkivaltuutettuihin verrattuna. Valiokunta piti riittävänä eduskunnan valiokuntien mahdollisuutta kuulla asiantuntijoina Suomen Pankin pääjohtajaa samoin kuin tarvittaessa myös Euroopan keskuspankin johtoa (PeVM 19/1998 vp s. 10).

Perustuslain voimaantulon jälkeen eduskunnan arvioitavana on ollut lisäksi läsnäolo- ja puheoikeuden laajentaminen valtionalouden tarkastusviraston pääjohtajaan. Hallituksen esi-

tyksessä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta ehdotettiin perustuslain 48 §:ään lisättäväksi tätä koskeva maininta (HE 102/2003 vp). Ehdotusta perusteltiin sillä, että käsiteltäessä valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksia eduskunnan täysistunnossa pääjohtaja voisi esitellä sen sekä osallistua keskusteluun, jolloin edustajilla olisi mahdollisuus saada tietoa kertomuksesta ja siinä käsitellyistä asioista muutoinkin kuin tavanomaisen valiokuntakäsittelyn kautta. Samalla edustajilla olisi mahdollisuus saattaa välittömästi pääjohtajan tietoon käsityksiään kertomuksesta.

Perustuslakivaliokunta ei puoltanut tätäkään ehdotusta. Valiokunta totesi mietinnössään, että valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan läsnäolo- ja puheoikeudelle täysistunnossa ei ole välttämätöntä tarvetta. Valiokunnan mielestä on perusteltua pyrkiä säilyttämään täysistunto ensisijaisesti kansanedustajien keskinäisenä samoin kuin kansanedustajien ja valtioneuvoston jäsenten keskustelufoorumina. Läsnäolo- ja puheoikeutta ei siksi ole syytä pyrkiä kevein perustein laajentamaan. Mietinnössään perustuslakivaliokunta viittasi myös aikaisempaan kielteiseen kantaansa Suomen Pankin pääjohtajan läsnäolo- ja puheoikeuteen täysistunnossa (PeVM 5/2005 s. 4).

4.2.2 Kansainvälinen käytäntö

Toimikunta on EU:n parlamenttiin, unionin jäsenvaltioihin ja pohjoismaihin suunnatulla kyselyllä selvittänyt parlamenttien menettelytapoja täysistuntosalin käytön sekä täysistuntoon osallistumisen ja puheoikeuden osalta.

Kyselyyn annetuista vastauksista ilmenee, että lainsäädäntö ja käytännöt parlamenteissa vaihtelevat varsin paljon sen suhteen, onko istuntosalissa mahdollista järjestää lainsäädäntötyön tai muun täysistuntotyön ulkopuolisia tilaisuuksia. Myös henkilöpiiri, jolla on puhe- ja läsnäolo-oikeus täysistunnossa, vaihtelee eri maiden parlamenteissa.

Pohjoismaat erottuvat omana ryhmänään siten, että niissä istuntosalin käyttöala on tarkoin rajattu lainsäädäntötyöhön tai korkeintaan tarkoitukseen, jolla on kiinteä yhteys parlamentaariseen toimintaan. Läsnäolo- ja puheoikeus täysistunnossa on pohjoismaiden parlamenteissa pääsääntöisesti ainoastaan ministereillä ja kansanedustajilla.

Itä-Euroopan uusien demokratioiden parlamenteissa istuntosalin käyttö muihin tarkoituksiin kuin täysistuntoihin on yleisesti mahdollista ja laajaa. Myös läsnäolo- ja puheoikeus täysis-

tunnossa on mahdollistettu laajemmalle henkilöpiirille kuin pohjoismaissa. Läsnaolo ja puhuminen täysistunnossa voidaan niissä sallia mm. kansallisen pankin pääjohtajalle, perustuslakituomioistuimen puheenjohtajalle, valtiontalouden tarkastuksesta vastaavan viraston pääjohtajalle, tietosuojavaltuutetulle ja korkeimpien oikeuksien presidenteille.

Iso-Britannia puolestaan on omaksunut tiukimman sääntelyn. Siellä istuntosalin käyttöala samoin kuin läsnäolo- ja puheoikeus istunnossa on erittäin rajattu. Hollannissa, Italiassa, Espanjassa ja Kreikassa istuntosalin käyttöala vastaa pohjoismaiden käytäntöjä.

Ranskassa, Saksassa, Belgiassa ja Portugalissa istuntosalissa voidaan sallia puhuminen muun muassa eri valtioiden päämiehille, Euroopan unionin johtohenkilöille sekä muille korkearvoisille valtiovieraille. Tällaiset tilaisuudet toteutetaan yleensä säännönmukaisen täysistunnon tai päiväjärjestyksen ulkopuolella. Myös Euroopan unionin parlamentissa järjestetään täysistuntojen yhteydessä usein ns. juhlaistuntoja, joissa valtionpäämiehet ja muut merkkihenkilöt pitävät juhlapuheita.

Viimeksi mainittujen parlamenttien käytännöissä tärkeää ja olennaista on se, että tilaisuudet ovat aina luonteeltaan täysistunnoista erillisiä joko juhlaistuntoja taikka kuulemistilaisuuksia. Ranskan parlamentin istuntosalissa on järjestetty myös tilaisuuksia, joissa paikalla olevat kansanedustajat ovat voineet käydä keskustelua ja käyttää puheenvuoroja. Tämän voidaan katsoa olevan poikkeuksellista, sillä yleensä tilaisuuksissa ei käydä keskustelua.

4.2.3. Istuntosalin käyttöalan laajentaminen

Toimikunnassa nousi esille sekä istuntosalin käyttöalan laajentamista puoltavia että sitä vastustavia näkökantoja.

Käyttöalan laajentamista puoltavana näkökohtana on todettava, että puheenpitofoorumina eduskunnan täysistuntosalin on aivan omaa luokkaansa. Tästä seuraa, että keskustelu- ja puhe-tilaisuuksien toteuttaminen istuntosalissa merkitsisi etenkin kansainvälisessä katsannossa eduskunnan ulkoiselle näkyvyydelle huomattavaa lisäarvoa. Lisäksi vuonna 2007 käyttöön otettavan uuden salijärjestelmän myötä edellytykset kerrotunlaisten tilaisuuksien toteuttamiseen istuntosalissa tulevat entisestään paranemaan.

Kielteisenä näkökohtana toimikunnassa tuli esille se, että muiden kuin eduskuntatyöhön liittyvien keskustelu- ja puhetilaisuuksien järjestäminen istuntosalissa voi synnyttää edustajien

keskuudessa kansainvälispoliittisia jännitteitä. Myöskään yksimielisyyttä siitä, kenelle puheoikeus kulloinkin annetaan, ei välttämättä saavuteta. Puhemiesneuvostossa, joka asiasta päättäisi, eivät kaikki eduskuntaryhmät ole edustettuina. Eduskunnan arvovallan tai täällä vierailulla olevan valtionpäämiehen ja hänen edustamansa valtion näkökulmasta ei ole tavoiteltavaa, että mahdolliset jännitteet heijastuvat vierailuun esimerkiksi jonkun eduskuntaryhmän poissaolona istuntosalista silloin, kun asianomainen vieras käyttää mahdollisuuttaan puhua eduskunnalle.

Huolimatta erimielisyydestä käyttöalan laajentamisessa, toimikunta kuitenkin arvioi kansainväliseen kyselyyn saamiensa vastausten pohjalta periaatteita ja muotoja, joita istuntosalin käytössä muuhun kuin varsinaiseen eduskuntatyöhön voitaisiin noudattaa.

Toimikunnan mukaan on perusteltua ja tarkoituksenmukaista, että puhemiesneuvosto edelleen päättää siitä, mitä tilaisuuksia istuntosalissa kulloinkin järjestetään. Puhemiesneuvosto on luontevin toimielin myös päättämään järjestettävien tilaisuuksien käytännön järjestelyistä. Puhemiesneuvoston päätöksenteossa kaikkien eduskuntaryhmien kuuleminen ennen lopullista päätöstä tilaisuuden toteuttamisesta on paikallaan erityisesti silloin, kun puhujaksi on tarjolla henkilö, joka todennäköisesti ei nauti kaikkien edustajien varauksetonta hyväksyntää. Henkilöpiiriin, jolle läsnäolo- ja puheoikeus voitaisiin istuntosalissa sallia, kuuluisivat esimerkiksi valtionpäämiehet, EU:n komission puheenjohtaja, EU:n komission jäsenet, NATO:n pääsihteeri sekä korkean tason vaikuttajat kansainvälisissä järjestöissä.

Tilaisuudet voitaisiin toteuttaa istuntoa vapaamuotoisempina, mutta soveltuvin osin täysistunnon muotoja noudattaen. Tilaisuudet on tarkoituksenmukaista ajoittaa alkamaan esimerkiksi tuntia tai kahta ennen varsinaista täysistuntoa, koska tuolloin valtaosa kansanedustajista on varmimmin paikalla. Tilaisuudessa voitaisiin sallia keskustelu ja kysymysten esittäminen puhujalle. Puhetta tilaisuuksissa johtaisi joko puhemies tai varapuhemies. Tilaisuuksista ei laadittaisi täysistunnon pöytäkirjaa.

4.3 Ehdotus

Toimikunta ehdottaa, että edellä kohdassa 4.1 esitetyillä perusteilla eduskunnan täysistunnossa on mahdollista jatkossa menetellä myös siten, että asia ilmoitetaan saapuneeksi ja otetaan valiokuntaan lähetettäväksi samassa istunnossa. Toimikunnan näkemyksen mukaan

ehdotettu menettely ei ole ristiriidassa sen kanssa, mitä työjärjestyksen 19 §:n yksityiskoh-
taisissa perusteluissa asioiden ilmoittamisesta ja valiokuntaan lähettämisestä on todettu.

Istuntosalin käyttöalan laajentamisesta toimikunta ei ollut yksimielinen.

LUONNOKSET SÄÄDÖSEHDOTUKSIKSI

1.

Eduskunnan päätös

eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 52 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla,

muutetaan 17 päivänä joulukuuta 1999 annetun eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 10 §:n 1 momentin 2 kohta, 13 ja 48 §, sellaisena kuin niistä on 48 § osaksi eduskunnan päätöksissä 118/2003 ja 10/2006, sekä

lisätään työjärjestykseen uusi 15 a § seuraavasti:

10 §

Eduskunnan edustajat kansainvälisissä toimielimissä

Eduskunta valitsee keskuudestaan:

2) vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä Euroopan neuvoston Suomen valtuuskuntaan viisi edustajaa ja yhtä monta varaedustajaa; sekä

13 §

Pankkivaltuutetut ja Suomen Pankin tilintarkastajat

Eduskunta valitsee vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä yhdeksän pankkivaltuutettua valvomaan Suomen Pankin toimintaa ja eduskunnan vastattavana olevien rahastojen hallintoa. Pankkivaltuutetut antavat eduskunnalle vuosittain kertomuksen ja tarvittaessa erilliskertomuksia. Eduskunta valitsee vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä Suomen Pankille tilintarkastajat siten kuin siitä erikseen säädetään.

15 a §

Toimielinten asettaminen

Valiokuntien ja muiden eduskunnan toimielinten asettaminen voidaan vaalikauden alussa lyhytaikaisesti lykätä siihen saakka, kun hallitus on muodostettu. Suuri valiokunta, perustuslakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta ja kansliatoimikunta tulee kuitenkin asettaa viipymättä.

48 §

Poissaolot

Tieto poissaolosta merkitään täysistunnon pöytäkirjaan.

Puhemiesneuvosto voi antaa ohjeita eduskuntatyötä koskevien läsnäolojen ja poissaolojen kirjaamisesta.

Tämä eduskunnan päätös tulee voimaan päivänä kuuta 20.

2.

Laki

edustajanpalkkiosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 1947 annetun edustajanpalkkiolain (328/1947) 2 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 39/2000, seuraavasti:

2 §

Jos edustaja toistuvasti jättää osallistumatta eduskuntatyöhön eikä hänellä ole hyväksyttävää estettä, voi eduskunta puhemiesneuvoston ehdotuksesta päättää, että hän menettää määrätyltä ajalta edustajanpalkkionsa tai osan siitä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20____.

3.

Laki

Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 28 päivänä huhtikuuta 1989 Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnasta annetun lain (354/1989) 1 §, sellaisena kuin se on laissa 35/2000, seuraavasti:

1 §

Edustajien valinta

Eduskunta valitsee vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä keskuudestaan Euroopan neuvoston parlamentaariseen yleiskokoukseen viisi edustajaa ja yhtä monta varaedustajaa.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20____.

RINNAKKAISTEKSTIT

Eduskunnan päätös

eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 52 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla,

muutetaan 17 päivänä joulukuuta 1999 annetun eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) 10 §:n 1 momentin 2 kohta, 13 ja 48 §, sellaisena kuin niistä on 48 § osaksi eduskunnan päätöksissä 118/2003 ja 10/2006, sekä

lisätään työjärjestykseen uusi 15 a § seuraavasti:

Voimassa oleva päätös:

10 §

Eduskunnan edustajat kansainvälisissä toimielimissä

Eduskunta valitsee keskuudestaan:

2) jokaisilla valtiopäivillä Euroopan neuvoston Suomen valtuuskuntaan viisi edustajaa ja yhtä monta varaedustajaa; sekä

13 §

Pankkivaltuutetut ja Suomen Pankin tilintarkastajat

Eduskunta valitsee vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä yhdeksän pankkivaltuutettua valvomaan Suomen Pankin toimintaa ja eduskunnan vastattavana olevien rahastojen hallintoa. Pankkivaltuutetut antavat eduskunnalle vuosittain kertomuksen ja tarvitta-

Ehdotus:

10 §

Eduskunnan edustajat kansainvälisissä toimielimissä

Eduskunta valitsee keskuudestaan:

2) *vaalikauden ensimmäisillä* valtiopäivillä Euroopan neuvoston Suomen valtuuskuntaan viisi edustajaa ja yhtä monta varaedustajaa; sekä

13 §

Pankkivaltuutetut ja Suomen Pankin tilintarkastajat

Eduskunta valitsee vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä yhdeksän pankkivaltuutettua valvomaan Suomen Pankin toimintaa ja eduskunnan vastattavana olevien rahastojen hallintoa. Pankkivaltuutetut antavat eduskunnalle vuosittain kertomuksen ja tarvittaessa

essa erilliskertomuksia. Eduskunta valitsee vuosittain Suomen Pankille tilintarkastajat siten kuin siitä erikseen säädetään.

erilliskertomuksia. Eduskunta valitsee *vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä* Suomen Pankille tilintarkastajat siten kuin siitä erikseen säädetään.

15 a § (uusi)

Toimielinten asettaminen

Valiokuntien ja muiden eduskunnan toimielinten asettaminen voidaan vaalikauden alussa lyhytaikaisesti lykätä siihen saakka, kun hallitus on muodostettu. Suuri valiokunta, perustuslakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta ja kansliatoimikunta tulee kuitenkin asettaa viipymättä.

48 §

Poissaolo

Puhemiesneuvosto voi myöntää edustajalle luvan enintään viikon poissaoloon eduskuntatyöstä muun syyn kuin sairauden tai eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän vuoksi. Jos puhemiesneuvosto ei ole suostunut poissaolopyyntöön tai jos kyseessä on yli viikon poissaolo, eduskunta päättää poissaololuvas-
ta. Tieto puhemiesneuvoston myöntämästä poissaololuvas-
ta ja poissaolosta sairauden vuoksi merkitään täysistunnon pöytäkirjaan. Lisäksi pöytäkirjaan merkitään, ketkä edustajat ovat poissa täysistunnosta eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän vuoksi.

(12.12.2005/10)

Puhemies voi erityisestä syystä ratkaista 1 momentissa tarkoitetun poissaoloasian väliaikaisesti puhemiesneuvoston esittelijänä toimivan virkamiehen esittelystä. Väliaikainen päätös esitellään puhemiesneuvoston hyväksyttäväksi niin pian kuin mahdollista.

(13.2.2003/118)

Puhemiesneuvosto voi antaa ohjeita eduskuntatyötä koskevien läsnäolojen ja poissaolojen kirjaamisesta.

48 §

Poissaolo

Tieto poissaolosta merkitään täysistunnon pöytäkirjaan.

Puhemiesneuvosto voi antaa ohjeita eduskuntatyötä koskevien läsnäolojen ja poissaolojen kirjaamisesta.

*Tämä eduskunnan päätös tulee voimaan
päivänä kuuta 20.*

Laki

edustajanpalkkiosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 1947 annetun edustajanpalkkiolain (328/1947) 2 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 39/2000, seuraavasti:

Voimassa oleva laki:

2 §

Jos edustaja toistuvasti ilman eduskunnan lupaa jättää osallistumatta eduskuntatyöhön eikä hänellä ole hyväksyttävää estettä, voi eduskunta puhemiesneuvoston ehdotuksesta päättää, että hän menettää määrätyltä ajalta edustajanpalkkionsa tai osan siitä.

Ehdotus:

2 §

Jos edustaja toistuvasti jättää osallistumatta eduskuntatyöhön eikä hänellä ole hyväksyttävää estettä, voi eduskunta puhemiesneuvoston ehdotuksesta päättää, että hän menettää määrätyltä ajalta edustajanpalkkionsa tai osan siitä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20.

Laki

Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 28 päivänä huhtikuuta 1989 Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnasta annetun lain (354/1989) 1 §, sellaisena kuin se on laissa 35/2000, seuraavasti:

Voimassa oleva laki:

1 §

Edustajien valinta

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

Ehdotus:

1 §

Edustajien valinta

Eduskunta valitsee *vaalikauden ensimmäisillä* valtiopäivillä keskuudestaan Euroopan neuvoston parlamentaariseen yleiskokoukseen viisi edustajaa ja yhtä monta varaedustajaa.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20.*
