

Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä

EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 3/2007



EDUSKUNTA

Mikael Hildén

Juridiikkaa ja muotoja
eduskuntatyössä

EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 3/2007

EDUSKUNTA
RIKSDAGEN

ISBN 978-951-53-2997-4 (nid.)
ISBN 978-951-53-2998-1 (PDF)
ISSN 1239-163

EDITA PRIMA OY,HELSINKI

Saatteeksi

Suomen eduskunta 100 vuotta – teossarjassa on vuonna 2006 julkaistu kuudentena osana teos *Miten eduskunta toimii*. Siinä tarkastellaan eduskunnan toimintaa, jota ohjaavat sekä lait ja kirjoitetut säännöstit että monet epäviralliset tavat ja sosiaaliset normit. Teoksen alkuosana on valtiosääntöoikeuden professori Mikael Hidénin laatima julkisoikeudellinen esitys *Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä*.

Aihepiirinsä ja käytäntöjä huolella kartoittavan käsittelytapansa vuoksi professori Hidénin esitys sisältää runsaasti eduskunnan toimintatapoja ja niitä koskevaa juriidikkaa ja niiden taustoja valaisevaa tietoa. Tämän vuoksi on pidetty tarkoituksenmukaisena saattaa hänen tutkimuksensa eduskunnassa toimivien saataville myös juhla kirjaa arkisemmassa ja helppokäyttöisemmässä muodossa. Erillisen julkaisun tekemisen yhteydessä on samalla ollut hyvä tilaisuus tämän tutkimuksen toimittamiseen ja julkaisemiseen myös ruotsinkielisenä laitoksena.

Nyt julkaistavissa niteissä on juhla kirjassa loppuviitteinä olleet viitteet siirretty alaviitteiksi, juhla kirjassa erillisinä laatikkoina esitetyt tiedot sijoitettu tekstiin ja jotkin kappaleet esitetty sisäänvedettynä ja tihennettynä tekstinä. Tässä yhteydessä ei sen sijaan ole pidetty mahdollisena tavoitella juhla kirjassa olleen tekstin saattamista täysin ajan tasalle. Siten on esim. eduskunnan toimintamuotojen kannalta ehkä tärkeintä viimeaikaista muutoskehitystä – valtiontalouden eduskunnassa tapahtuvan tarkastuksen uudelleenjärjestelyä – käsitelty tekstissä vain valmisteluvaiheen muutosehdotuksiin saakka.

Kiitän professori Mikael Hidéniä ja käännöstyöstä vastannutta eduskunnan ruotsin kielen toimistoa sekä muita tämän vaiheen toimitustyöhön osallistuneita huolella suoritetusta työstä. Samalla toivon, että professori Hidénin Eduskunnan juhla kirjassa viime vuonna julkaistun esityksen tällaisesta ”käsikirjaversiosta” molemmilla kotimaisilla kielillä on käytännön tietolähteenä hyötyä monille eduskunnassa toimiville.

Eduskunnassa lokakuulla 2007

Seppo Tiitinen
Eduskunnan pääsihteeri

Sisällys

JURIDIKKAA JA MUOTOJA EDUSKUNTATYÖSSÄ	7
I EDUSKUNNAN ORGANISAATIOSTA JA TOIMINNASTA	
SÄÄTÄMINEN	7
Säätelyn tavan ja tason kehitystaustaa	7
<i>Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen aika</i>	<i>9</i>
<i>Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen aika</i>	<i>11</i>
Eduskunnan toiminnan säätely uuden perustuslain järjestelmässä	14
Tulkinnoista ja käytännöistä	18
II EDUSKUNNAN ORGANISAATIO JA ORGANISOITUMINEN	20
Eduskunnan järjestäytyminen eduskuntavaalien jälkeen	20
<i>Valtakirjojen tarkastaminen</i>	<i>20</i>
<i>Ensimmäinen täysistunto ja puhemiesten valinta</i>	<i>21</i>
<i>Valtiopäivien avajaiset</i>	<i>23</i>
<i>Valiokuntien vaalit</i>	<i>24</i>
<i>Muiden toimielinten asettaminen</i>	<i>28</i>
Organisaation eläminen vaalikaudella	37
Vaalikausijaosta riippumatta asetettavia toimielimiä	40
<i>Eduskunnan oikeusasiamies</i>	<i>41</i>
<i>Valtakunnanoikeuteen valittavat jäsenet</i>	<i>42</i>
<i>Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtaja</i>	<i>43</i>
<i>Eduskunnan pääsihteeri</i>	<i>43</i>
Eduskunnan hallinto-organisaatiosta	44
III TOIMINTAJAKSOT JA NIIDEN MERKITYS	46
Vaalikaudet	46
<i>Hajotusvaalit</i>	<i>46</i>
<i>Neljä vuotta – pienin vaihtelu</i>	<i>50</i>
Valtiopäivät	50
<i>Valtiopäivätyön keskeytykset</i>	<i>54</i>
Jatkuvuus toiminnassa	58
IV KANSANEDUSTAJAN ASEMA	61
Yleinen riippumattomuus	61
<i>Imperatiivisen mandaatin kieltö</i>	<i>61</i>
<i>Muut sidonnaisuudet ja suhde eduskuntaryhmään</i>	<i>62</i>
<i>Edustajantoimen hoitamisen esteettömyys</i>	<i>64</i>
<i>Riippumattomuus ja uudet lahjomasäännökset</i>	<i>65</i>
Immunitettijärjestelyt	66
<i>Yleisiä näkökohtia</i>	<i>66</i>
<i>Immunitetti edustajan toimissa</i>	<i>67</i>
<i>Muita tilanteita koskeva immunitetti</i>	<i>71</i>

Edustajantoimen pysyvyys	75
<i>Eräitä lakisääteisiä tilanteita</i>	76
<i>Mahdollisuus saada vapautus edustajantoimesta</i>	77
<i>Mahdollisuus erottaa edustajantoimesta ja julistaa toimi lakanneeksi</i>	78
Kansanedustajan puheoikeus	83
<i>Oikeus puhua vapaasti</i>	84
<i>Velvollisuus esiintyä vakaasti ja arvokkaasti</i>	91
Oikeus panna asioita vireille	94
<i>Kansanedustajan aloiteoikeus</i>	95
<i>Muu oikeus asioiden vireillepanoon</i>	103
Esteellisyys kansanedustajan toimessa	107
Kansanedustajan velvollisuudet	111
<i>Velvollisuus ottaa vastaan edustajantoimeen liittyviä tehtäviä</i>	112
<i>Vaalirahoituksen ilmoittamisvelvollisuus</i>	113
<i>Kansanedustajien sidonnaisuuksien ilmoittaminen</i>	114
 V EDUSKUNNAN VALTIOELINTOIMINNAN YLEINEN	
JOHTAMINEN, PUHEMIESNEUVOSTO JA PUHEMIES	115
Eduskunnan työn yleinen ja poliittinen ohjaus – puhemiesneuvoston rooli	116
Täysistuntotyöskentelyn konkreettinen johtaminen – puhemiehen rooli	120
<i>Puhemies johtaa täysistuntoa</i>	120
<i>Puhemiehen muita tehtäviä eduskunnassa</i>	123
 VI PÄÄTÖKSENTEKOMENETTELYN YLEISIÄ SEIKKOJA	124
Eduskunta päättävänä elimenä on täysistunto	124
Valmistelupakko	127
Määrämuotoisuus – muotopakko	130
Täysistunnon päätöksenteon yleinen järjestely	131
 VII LAKIEN SÄÄTÄMINEN	133
Tavallisten lakien säätäminen	134
Perustuslainsäätämisyjärjestys	137
Eräitä erityissäännöstöjä	143
<i>Ahvenanmaan itsehallintoa koskevat erityislait</i>	144
<i>Kirkkolaki</i>	146
<i>Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista tai laajentamista koskevat lait</i>	148
Vahvistamatta jätetyn lain käsittely	149
 VIII PÄÄTÖKSENTEKO ERÄISSÄ JULKISTA TALOUTTA	
KOSKEVISSA KYSYMYKSISSÄ	152
Talousarvion käsittely	152
Valtion lainanotosta ja valtion antamista vakuuksista päättäminen	156
Menettely valtiontalouden tarkastuksessa	157

IX HALLITUKSEN PARLAMENTAARISEEN VASTUUN- ALAISUUTEEN LIITTYVIÄ MENETTELYJÄ	160
Hallituksen nimittäminen ja muutokset ministeristössä	160
Hallituksen tai ministerin nauttiman luottamuksen selvittäminen	162
<i>Välikysymys</i>	<i>163</i>
<i>Valtioneuvoston tiedonanto</i>	<i>168</i>
<i>Luottamuskysymys muissa yhteyksissä</i>	<i>170</i>
Selvitys ministerin sidonnaisuuksista	173
 X MENETTELY KANSAINVÄLISIÄ SUHTEITA KOSKEVISSA KYSYMYKSISSÄ	 175
 XI OIKEUDELLISEN MINISTERIVASTUUN TOTEUTTAMINEN	 178
 XII TOIMINNAN PERUSTUSLAINMUKAISUUDEN VALVONTA EDUSKUNNASSA	 182
Perustuslakivaliokunta perustuslain noudattamisen valvojana	183
<i>Yleisiä havaintoja</i>	<i>183</i>
<i>Lakiehdotuksiin kohdistuva valvonta</i>	<i>186</i>
<i>Perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen sitovuus eduskunnassa</i>	<i>187</i>
Puhemies perustuslain noudattamisen valvojana	188
<i>Puhemiehen yleistä valvontatehtävää koskevia näkökohtia</i>	<i>188</i>
<i>Puhemiehen kieltäytyminen</i>	<i>190</i>
 XIII ERÄITÄ MUITA KYSYMYKSIÄ	 193
Eduskunnan tiedonsaantioikeudet	193
Kielet eduskuntatyössä	196
Julkisuus eduskunnan toiminnassa	197
<i>Menettelyn julkisuus</i>	<i>197</i>
<i>Asiakirjojen julkisuus</i>	<i>198</i>
 ASIAHAKEMISTO.....	 201
 HENKILÖHAKEMISTO.....	 207

JURIDIikka JA MUOTOJA EDUSKUNTATYÖSSÄ

I EDUSKUNNAN ORGANISAATIOSTA JA TOIMINNASTA SÄÄTÄMINEN

Säätelyn tavan ja tason kehitystaustaa

Kun Suomi vuosien 1808–1809 sodan seurauksena liitettiin omien lakiansa mukaan hallittavana suuriruhtinaskuntana Venäjän keisarikuntaan, jäivät monet Ruotsin vallan aikaiset valtiolliset säännöstit ja järjestelyt edelleen maassa voimaan. Maan aseman kannalta merkittävimmät säännöstit olivat perustuslakitasolla vuoden 1772 hallitusmuoto ja vuoden 1789 Yhdistys- ja Vakuuskirja sekä toisaalta maan yleinen vuonna 1734 annettu laki. Myös valtiollisia instituutioita rakennettiin merkittävästi jatkuvuudelle: keisari-suuriruhtinaan katsottiin käyttävän Ruotsin vallan aikaisten perustuslakien monarkille osoittamaa valtaa, prokuraattorin rooli jatkoi oikeuskanslerin viran perinnettä ja tuomioistuinlaitos pysyi ylintä astetta lukuun ottamatta ennallaan. Yhden keskeisen valtiollisen instituution kohdalla jatkuvuus kuitenkin selvästi katkesi. Säätyvaltiopäivät, josta tuolloin jo oli kehittynyt asemaltaan vakiintunut, perustuslain tasolla järjestetty lainsäätävä ja valtioelin, ei vallansiirtovaiheessa 1809 pidettyjen Porvoon valtiopäivien jälkeen enää kokoontunut yli puoleen vuosisataan.

Varsinainen lakien säätäminen – yleisen lain muuttaminen ja uusien lakikokonaisuuksien säätäminen – edellytti Ruotsin vallan aikaisten perustuslakien mukaan säätyvaltiopäivien myötävaikutusta. Vaikka uusien lakien säätämistarvetta voitiinkin käytännössä jonkin verran kiertää hallitsijan antamin hallinnollisin säädöksin, kasvoi aikaa myöten paine kutsua valtiopäivät koolle lainsäädäntötehtäviä varten. Vasta vuonna 1863 johtivat poliittisen kehityksen luomat tarpeet ja ajankohtaan liittyvät tekijät siihen, että keisari-suuriruhtinas katsoi aiheelliseksi kutsua valtiopäivät koolle.

Valtiopäivien koolle kutsumisesta, koollaoloajasta ja menettelystä lakien säätämisessä oli joitain yleisiä säännöksiä vuoden 1772 hallitusmuodossa. Joitakin valtiopäiväedustajien valintaan liittyviä määräyksiä oli myös porvaristolle ja talonpoikaiselle kansalle 1789 annetuissa kuninkaallisissa vakuutuksissa (erioikeuksissa). Valtiopäivien toimintaa konkreettisesti koskevilla Ruotsin vallan aikaisilla säädöksillä ei sen sijaan voitu katsoa enää olevan sitovan juridisen normiston asemaa, kun valtiopäivien toimintaa käynnistettiin uudelleen 1860-luvun Suomessa. Vanhoista ruotsalaisista säännöksistä voitiin kyllä saada ohjetta valtiopäiviä koskeviin menettelyihin, ja niiden avulla voitiin myös legitimoida käyttöön otettuja menettelytapoja. Pitkän päälle oli kuitenkin selvää, että valtiopäivien työskentelyn vakiinnuttaminen edellytti uusien säädösten antamista.

Kun keisari ja suuriruhtinas Aleksanteri II syksyllä 1863 avasi valtiopäivät, viittasi hän valtaistuinpuheessaan yleisesti maan perustuslaeissa olevien säännösten puut-

teellisuuteen. Samalla hän ilmoitti, että tarvittavat muutokset valmistellaan käsiteltäviksi seuraavilla valtiopäivillä, jotka kutsutaan koolle kolmen vuoden kuluttua. Hallitsija asetti kaksi komiteaa, joista toinen valmisteli perustuslakeihin tehtäviä selvennyksiä ja täydennyksiä, toinen hallintolaitoksen uudelleenjärjestelyjä. Vaikka ensin mainittu komitea laatikin ehdotuksen sekä uudeksi hallitusmuodoksi että uudeksi valtiopäiväjärjestykseksi, johti vain jälkimmäinen valtiopäiville annettuun esitykseen. Ehdotus uudeksi Suomen valtiopäiväjärjestykseksi hyväksyttiin vuoden 1867 valtiopäivillä ja sai hallitsijan vahvistuksen 1869.

Uutta valtiopäiväjärjestystä voidaan kokonaisuutena luonnehtia varsin yksityiskohdattaiseksi. Valtaosa sen 83 pykälästä koski valtiopäivämiesten valintaa sekä valtiopäivien organisaatiota ja toimintatapoja. Valtiopäiväjärjestys ei kuitenkaan rajoittunut vain valtiopäivien toimintaa järjestäviin säännöksiin, vaan siihen sisältyi myös sellaisia merkittäviä säännöksiä, jotka koskivat valtiopäivien asemaa ja hallitsijan ja valtiopäivien suhdetta yleisemmin. Tällaisia olivat erityisesti säännökset siitä, että valtiosäädyt kokoontuivat keisari-suuriruhtinaan kutsusta, että ne oli kutsuttava varsinaisille valtiopäiville vähintään joka viides vuosi, että varsinaiset valtiopäivät eivät saaneet kestää kauemmin kuin neljä kuukautta ja että valtiopäivämiehellä oli oikeus tehdä pyyntöesityksiä. Vuonna 1886 tehdyn muutoksen jälkeen valtiosäädylä oli lisäksi oikeus tehdä lainmuutosesityksiä, ei kuitenkaan perustuslakia, maa- ja meripuolustusta ja painolakia koskevissa asioissa. Myös perustuslain säätäminen, muuttaminen tai kumoaminen saattoi tapahtua nyt vain keisari-suuriruhtinaan esityksestä ja kaikkien säätyjen suostumuksella. Samankaltainen piirre – valtiopäiväjärjestyksessä tapahtuvan säätelyn ulottaminen myös joihinkin valtiopäivien toiminnan järjestämisen ulkopuolelle jääviin perustuslakikysymyksiin – säilyi myös myöhemmissä, vuosien 1906 ja 1928 valtiopäiväjärjestyksissä.

Vuoden 1869 valtiopäiväjärjestys oli monessa suhteessa hyvin merkittävä säädös.¹ Tässä yhteydessä voidaan rajoittua viittaamaan vain siihen seikkaan, että valtiopäiväjärjestys oli loppusäännöksensä mukaisesti säädetty olemaan ”peruuttamattomana perustuslakina Suomenmaan Hallitsialle ja Valtiosäädylle”. Valtiopäiväjärjestys oli siten ensimmäinen todella suomalainen perustuslaki. Valtiopäiviä koskevien säännösten antaminen erillisenä perustuslakina merkitsi myös sitä, että Suomessa jatkettiin sitä jo ennen maan Venäjään liittämistä vakiintunutta ruotsalaista valtiollista perinnettä, jossa perustuslain tasolla oli voimassa kaksi rinnakkaista säädöstä: valtion ja valtiollisen vallankäytön yleisen säätelyn sisältävä hallitusmuoto ja valtiopäivälaitosta erityisesti koskeva valtiopäiväjärjestys. Tämä perinne ja käytäntö säilyi Suomessa vuonna 2000 voimaan tulleeseen uuteen perustuslakiin saakka.

¹ Antero Jyränki, *Lakien laki. Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjoisamerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan* (Helsinki 1989), s. 420–421. Jyränki mainitsee 1869 valtiopäiväjärjestyksestä neljä aiheensa kannalta tärkeää seikkaa: 1) Säätyedustuslaitos jäi olemaan, vaikka suomalainen eliitti olisi halunnut vaihtaa sen ruotsalaistyyppiseen kaksikamariseen edustuslaitokseen, 2) Vaikka edustuslaitos jäi säätyperäiseksi, uusi VJ kuitenkin julisti, että valtiopäiville kokoontuneet valtiosäädyt ”edustavat Suomen kansaa”, 3) säätykokoukset järjestettiin määräaikaisiksi, mikä antoi säädylle todellisen mahdollisuuden osallistua lainsäädäntötoimintaan ja 4) valtiopäiväjärjestyksen vahvistaessaan keisari yleisin sanankäntein tunnusti vuoden 1772 hallitusmuodon ja vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjan voimassaolevaksi oikeudeksi maassa.

Valtiopäivien aseman ja toiminnan varsin yksityiskohtainen säateleminen perustuslain tasolla sekä turvaa että jäykistää. Kun säännökset ovat perustuslaissa, on niiden osoittama normisto kaiken sen menettelyllisistä ja symbolisista tekijöistä johtuvan suojan piirissä, jota perustuslakiin liittyy. Sillä, että valtiopäivien toiminnasta on säädetty erillisessä perustuslaissa, on ollut tällainen normiston pysyvyyttä ja arvostusta vahvistava vaikutus niin autonomian aikana kuin itsenäisessä tasavallassa, luonnollisesti poliittisesta ympäristöstä riippuvien sävyin ja painotuksin. Arvostus ja vaikeampi muutettavuus toisaalta merkitsevät myös hitaampaa muuttumista, heikompa dynaamisuutta: riskinä on, että säännöstit eivät riittävästi seuraa aikaansa. Tämä viime vuosisadan loppupuoliskolla nähtävissä ollut piirre ei kuitenkaan ehtinyt suuremmin tulla näkyville vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksen vajaan 40 vuotta kestäneenä soveltamisaikana, joka päättyi vuoden 1906 suureen edustuslaitosuudistukseen.

Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen aika

Vuoden 1906 eduskuntauudistus merkitsi suurta murrosta valtiollisessa järjestelmässä. Hallitusvalta kuului edelleen keisari-suuriruhtinaalle eikä maan poliittinen asema muuttunut, mutta kansanedustusjärjestelmä vaihtui yhdellä pitkällä askeleella vallan toiseksi. Hyvin vanhanaikaisiksi tiedettyjen säätyvaltiopäivien sijaan tuli silloisissa oloissa kansainvälisestikin vertailtuna hyvin kansanvaltaisesti valittu yksikamarinen eduskunta. Vaikka valtiopäivien toimivalta-asema suhteessa hallitusvaltaan ei merkittävästi muuttunut, merkitsi edustuslaitoksen voimakas kansanvaltaistuminen valtiopäivien tosiasiallisen poliittisen roolin tuntuva vahvistumista. Suuren reformin manifestaationa sai vuoden 1906 valtiopäiväjärjestys korostuneen arvostuksen ja aseman. Uuden kansanvaltaiseksi ja uudenaikaiseksi käsitetyn perustuslain merkitystä oli omiaan lisäämään se, että valtiollisen vallan yleisen järjestelyn kannalta oikeastaan keskeisemmät perustuslait – vuoden 1772 hallitusmuoto ja vuoden 1789 Yhdistys- ja Vakuuskirja – eivät olleet vain vuosissa vanhoja, vaan myös aivan toisenlaisesta ympäristöstä periytyneitä ja aivan toisenlaisia oloja silmällä pitäen laadittuja.

Edustusjärjestelmän radikaali muuttuminen tietysti määräiti oleellisella tavalla uuden valtiopäiväjärjestyksen säännöstöä. Samanaikaisesti oli kuitenkin myös institutionaalinen jatkuvuus monessa kohden leimallista uudelle säädökselle. Vanhan valtiopäiväjärjestyksen malliin nojaaminen näkyi esimerkiksi siinä, millainen merkitys valiokuntalaitokselle ja valtiopäiväjärjestykselle annettiin, sekä tavassa jolla kansanedustajan asema ja puhe- ja aloiteoikeus säädeltiin uudessa valtiopäiväjärjestyksessä. Siirtyminen säätyjakoon perustuvasta edustuksesta yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustuvaan edustusjärjestelmään edellytti edustuslaitosta itseään koskevien uusien säännösten lisäksi uusien äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevien säännösten antamista. Näiden yksilön kannalta tarkasteltuna perusoikeustyyppipisten säännösten antaminen juuri valtiopäiväjärjestyksessä säilyi sitten perustuslakien järjestelytapana vuoden 1995 perusoikeusuudistukseen saakka.

Uuden valtiopäiväjärjestyksen sisällöstä on tässä yhteydessä aiheellista mainita pari valtiopäivien toiminnan kannalta merkittävää kohtaa. Perustuslain muuttamista koskevan, vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksen 71 §:n mukaisen menettelyn – hallitsijan aloite ja kaikkien säätyjen suostumus – sijaan oli yksikamariseen eduskuntaan kehitettävä jotakin uutta. Uuden valtiopäiväjärjestyksen 60 §:ssä omaksuttiin uusi menettelytapa. Lakiehdotus voitiin nyt jättää yksinkertaisella enemmistöllä lepäämään yli vaalien ja hyväksyä vaalien jälkeen kahden kolmasosan enemmistöllä. Vaihtoehtoisesti ehdotus voitiin julistaa kiireelliseksi viiden kuudesosan enemmistöllä ja sen jälkeen hyväksyä ilman lepäämään jättämistä kahden kolmasosan enemmistöllä. Tämä menettely osoittautui niin käyttökelpoiseksi, että se säilyi muuttumattomana koko viime vuosisadan ja otettiin sellaisenaan myös vuonna 2000 annettuun perustuslakiin.

Toinen valtiopäivien toiminnan kannalta mielenkiintoinen piirre oli, että toiminnan tarkemman säätelyn muoto selkiintyi. Siirtyminen säädyyttäin toimivista valtiopäivistä yhtenäiseen yksikamariseen edustuslaitoksen merkitsi myös toimintamuotojen yksityiskohtaisemman säätelyn yhtenäistymistä ja tällaisten säännösten statuksen vakiintumista. Jo vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksen 70 §:ssä edellytettiin valtiosäätyjen antavan ”ohje-määräykset”, jotka katsottiin tarpeellisiksi valtiopäivämiestöiden sekä järjestyksen vuoksi säädyyssä ja valiokunnissa. Tällaisten yhtenäisten sääntöjen alaa ja merkitystä rajoitti kuitenkin se, että ”johonkin säätyyn erikseenä koskevassa asiassa” määräykset antoi kyseinen sääty. Uuden valtiopäiväjärjestyksen 72 §:n mukaan eduskunnan oli vahvistettava ohjesääntömääräykset, jotka katsottiin tarpeellisiksi eduskuntatöiden sekä eduskunnassa ja valiokunnissa noudatettavan järjestyksen määrittämiseen. Määräykseen ei saanut ottaa mitään perustuslain tai muun lain vastaista. Ehdotuksen määräyksiksi teki 73 §:n mukaan puhemiesneuvosto. Ensimmäinen työjärjestys, laajuudeltaan 41 pykälää, vahvistettiin vuoden 1907 valtiopäivillä.² Sen varsin teknissävyiseen, yksityiskohtia järjestävään sisältöön ei tässä ole tarvetta kajota. Mainittakoon kuitenkin työjärjestyksen loppusäännöksen periaatteellisesti merkittävä toteamus, jonka mukaan työjärjestystä oli noudatettava, kunnes eduskunta on päättänyt muutoksen tai lisäyksen siihen. Säännös merkitsi sitä, että eduskunta ei voinut yksimielisenäkään suoraan poiketa työjärjestyksen säännöksestä, vaan työjärjestyksen kyseistä kohtaa oli ensin – enemmistöpäätöksellä – asianmukaisesti muutettava.

Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestykseen ei keisarivallan aikana enää säädetty muutoksia. Venäjän maaliskuun 1917 vallankumouksen jälkeen annetussa väliaikaisen hallituksen julistuskirjassa vakuutettiin maan uskonto ja perustuslait ja kumottiin

² Vuoden 1907 työjärjestystä ei päätetty puhemiesneuvoston ehdotuksesta niin kuin VJ 73 §:ssä olisi edellytetty. Samalla kertaan uuden valtiopäiväjärjestyksen kanssa annettiin laki, joka käsittää Suomen suuriruhtinaanmaan uuden valtiopäiväjärjestyksen sekä vaalilain toimeenpanemisesta aiheutuvia säännöksiä. Lain 2 §:n mukaan oli ehdotus ko. ohjesääntömääräyksiksi, kun eduskunta ensi kertaa kokoontui uuden valtiopäiväjärjestyksen nojalla, puhemiehen ja varapuhemiehen ja eduskunnan välittömällä vaaleilla valitseman neljän kansanedustajan tehtävä. Tästä ns. seitsenmiehisestä valiokunnasta muodostui sitten eduskunnan kansliatoimikunta, ks. esim. Iivar Ahava, Suomen Suuriruhtinaanmaan valtiopäiväjärjestys ja eduskunnan työjärjestys selityksillä varustettuna (Porvoo 1914), s. 194, 215–217.

yleisvaltakunnallinen lainsäädäntö ja laittomat asetukset sekä hahmoteltiin maan valtiosäännön kehittämisen päälinjat (AsK 1917:20). Julistuksen mukaan eduskunnalle oli esitettävä ehdotus uudeksi hallitusmuodoksi ja tarpeen vaatiessa jo sitä ennen ehdotuksia erityisiksi perustuslainsäännöksiksi, joiden kautta maan valtiosääntöä kehitetään. Asetettu perustuslakikomitea, jonka puheenjohtajana toimi K. J. Ståhlberg, antoikin nopeassa tahdissa joitakin erillisiä mietintöjä, joilla pyrittiin vahvistamaan eduskunnan toimintamahdollisuuksia. Komitean valmistelun pohjalta sisällytettiin jo 31.12.1917 VJ 32 §:ään säännös hallituksen jäsenten poliittisesta vastuullisuudesta eduskunnalle. Perustuslain säätämistä ja maa- ja meripuolustuksen järjestämistä koskenut kansanedustajan lakialoiteoikeuden rajoitus poistettiin VJ 29 §:n muutoksella 29.5.1918. Muutoksilla, joista säädettiin 22.10.1918, taas muun muassa oikeutettiin eduskunta kokoontumaan valtiopäiville ilman eri kutsua ja tarvittaessa päättämään valtiopäiville kokoontumisen ja valtiopäivien päättämisen aika (17 §). Eduskunnan toimivaltuuksia valtiontalouteen liittyvissä kysymyksissä lisättiin myös 17.4.1919 perustuslakina annetulla Suomen valtiontalouden oikeusperusteita koskevalla lailla ja samassa yhteydessä valtiopäiväjärjestykseen tehdyillä muutoksilla.

Itsenäisen tasavallan hallitusmuoto saatiin hyväksytyksi eduskunnassa alkukesästä 1919 ja vahvistettiin heinäkuussa 1919. Hallitusmuoto, vuoden 1906 valtiopäiväjärjestys ja vuonna 1922 säädetyt kaksi lyhyttä ministerien oikeudellista vastuuta koskevaa perustuslakia – niin sanottu ministerivastuulaki ja valtakunnanoikeudesta annettu laki – muodostivat sen perustuslakinormiston, jossa tasavallan valtiokoneisto määriteltiin ja sen toimintavaltuudet ja niiden rajat osoitettiin. Hallitusmuoto oli näistä perustuslaeista selvästi tärkein, *primus inter pares*, siinä kun osoitettiin koko valtiokoneisto ja eri valtioelinten toimivaltasuhteet. Valtiopäiväjärjestys ei kuitenkaan jäänyt vain hallitusmuodon täydennykseksi tai lisäperustuslaiksi. Se oli pikemminkin hallitusmuodon täysin välttämättömäksi mielletty rinnakkaisperustuslaki, jonka asemaa tai alaa ei hallitusmuodon säätämisessä mitenkään pyritty rajoittamaan.

Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen aika

Suomen suuriruhtinaanmaalle säädetty valtiopäiväjärjestys ei edellä mainittuine muutoksineenkaan tietysti pitkän päälle soveltunut – sen paremmin käytännöllisistä kuin symbolisista syistä – itsenäisen tasavallan tärkeäksi perustuslaiksi. Valtiopäiväjärjestyksen uudistamistyöhön ryhdyttiinkin melko välittömästi hallitusmuodon säätämisen jälkeen. Uuden lakiehdotuksen laatiminen annettiin ensin keuhällä 1920 E.N. Setälän tehtäväksi ja sen tarkistaminen ja viimeisteleminen puolestaan valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitealle, jonka puheenjohtajana Setälä niin ikään toimi (KOM 1921:21). Uudistuksen tavoitteita osoittaa komitean toteamus, jonka mukaan se ei katsonut tehtäväkseen koskea ”poliittisiin tai valtakysymyksiin”. Komiteatyön pohjalta annettiin eduskunnalle jo vuoden 1921 valtiopäivillä esitys valtiopäiväjärjestyksen ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 74 /1921 VP). Esityksen lähtökohdista todettiin sen perusteluissa muun muassa:

” – on näyttänyt asianmukaiselta samalla kertaa tehdä etenkin valtiopäiväjärjestykseen eräitä muitakin kuin pelkästään muodollisia muutoksia, jotka saavutetun kokemuksen nojalla ovat havaitut tarpeellisiksi. Tämän vuoksi ehdotetaan valtiopäiväjärjestykseen säännöksiä, jotka jouduttaisivat eduskunnan työtä, ehkäisisivät riittävää valmistelua vaille jääneiden ehdotusten pääsyä vaikuttamaan tulo- ja menoarvion päättämiseen taikka joko vahvistaisivat tähän asti noudatetun käytännön tai selvittäisivät nykyisessä valtiopäiväjärjestyksessä olevia epäselviä kohtia. Sitä vastoin, ja jotta nyt puheenaoleva kiireelliseksi käynyt asia saataisiin viivytyksettä päätökseen, ei ole katsottu olevan syytä kajota sellaisiin kysymyksiin, joita voidaan pitää poliittisina tai valtakysymyksinä, niin kuin esim. kysymyksiin äänioikeuden rajoituksista, määränemmistöistä ja lakiehdotusten lepäämään jättämisestä, vaan on rajoitettu, mikäli erityiset seikat eivät ole muuhun antaneet aiheutta, sellaisten muutosehdotusten tekemiseen, joiden tarpeellisuudesta suurempaa erimielisyyttä ei pitäisi olla olemassa.”

Koska komitea oli erimielinen siitä, pitäisikö poliittisia kysymyksiä tai valtakysymyksiä koskevia uudistuksia ottaa mukaan, ei esitys johtanut tulokseen. Hallitus antoi asiasta uuden esityksen vuoden 1922 valtiopäivillä ja, kun sitä ei ehditty käsitellä loppuun, taas uuden esityksen vuoden 1924 valtiopäivillä. Samoilla valtiopäivillä tekivät edustajat Setälän johdolla asiasta myös eduskuntaesityksen, joka pääasiassa vastasi eduskunnan vuoden 1921 valtiopäivillä lepäämään hyväksymän ehdotuksen sisältöä. He perustelivat ehdotustaan sillä, etteivät hallituksen esittämät muodolliset paikkaukset riittäneet muuttamaan monarkkisesti hallitun epäitsenäisen maan budjettioikeutta vailla olevalle eduskunnalle säädettyä valtiopäiväjärjestystä täysivaltaisen tasavallan valtiopäiväjärjestykseksi (EE 1/1924 VP). Perustuslakivaliokunta ottikin tämän eduskuntaesityksen käsittelynsä pohjaksi (PeVM 2/1924 VP), ja tältä pohjalta uusi valtiopäiväjärjestys hyväksyttiin vuoden 1925 valtiopäivillä jätettäväksi lepäämään yli vaalien. Ehdotus hyväksyttiin lopullisesti vuoden 1927 valtiopäivillä ja vahvistettiin 13.1.1928.³

Uuden valtiopäiväjärjestyksen sisältöä ei tässä ole syytä enempää tarkastella. Mainittakoon kuitenkin periaatteellisesti merkittävänä uutuuksena se, että mukana on vuoden 1919 hallitusmuodon loppusäännöksen tapaan nimenomainen viittaus siihen, että perustuslaista voidaan säätää myös poikkeuksia. Perustuslaista poikkeavan sisältönsä vuoksi nämä lait säädetään perustuslainsäätämismääräysjärjestyksessä, mutta ne eivät muuta perustuslain sanamuotoa.

Valtiopäiväjärjestyksen uudistamistyöhön liittyi myös eduskunnan työjärjestyksen uudistaminen. Työjärjestystä koskevien ehdotusten tekeminen kuului vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen ja uutta valtiopäiväjärjestystä koskevien ehdotusten mukaan puhemiesneuvostolle. Se asetti puhemiehen johdolla toimineen niin sanotun työjärjestyskomitean, joka antoi mietintönsä 28.11.1927. Perustuslakivaliokunnan annettua puhemiesneuvoston ehdotuksesta mietintönsä eduskunta ”hyväksyi ja

³ Uuden valtiopäiväjärjestyksen syntyvaiheista ks. tarkemmin esim. Mauno Jääskeläinen, Itsenäisyyden ajan eduskunta 1919–1938. Teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia VII (Helsinki 1973), s. 102–104. Keskeisistä asiakirjoista ks. Komiteanmietintö 1921:21, HE 74/1921 VP ja siitä annettu PeVM 14/VP 1921 sekä HE 5/VP 1924 ja HE 1/VP 1924 ja niistä, viimeksi mainittua käsittelyn pohjana pitäen, annettu PeVM 2/VP 1924.

vahvasti” uuden työjärjestyksen tulemaan voimaan samanaikaisesti uuden valtioväliväljärjestyksen kanssa.⁴

Vuoden 1928 valtioväliväljärjestyksen säätämisellä oli maahan saatu ajan tasalla oleva ja hallitusmuodon säännöstöihin sopeutettu perustuslaki eduskunnasta ja sen toiminnasta. Vaikka säädös oli ajantasainen ja perustuslain tasoinen, se ei pitkään nauttinut koskemattomuutta; koska se käsitti poliittisesti merkittäviä kysymyksiä, heijastelivat siinäkin pian poliittisen elämän erilaiset tekijät. Jo vuonna 1930 muutettiin vaalikelpoisuutta koskevaa VJ 7 §:n säännöstä tavalla, joka tähtäsi kommunisteiksi katsottujen henkilöiden sulkemiseen pois eduskunnasta. Vuonna 1934 säädetyllä lailla tehtiin samassa tarkoituksessa VJ 7 §:n säännökseen ja kansanedustajan syytesuojaa koskevaan VJ 13 §:n säännökseen lisäys, joka koski osallisuutta valtio- tai maanpetokseen. Toisella tapaa ajan poliittisia vaatimuksia heijasteli kansaneläkelaitoksen perustamiseen liittynyt vuoden 1937 muutos, jolla laitos tuotiin eduskunnan vaikutuspiiriin. Eduskunta määrättiin asettamaan kaksitoista valtuutettua laitoksen ”hallintoa ja toimintaa valvomaan”.⁵ Kuten havaitaan, nämä 1930-luvulla valtioväliväljärjestykseen tehdyt muutokset eivät varsinaisesti koskeneet eduskunnan toimintamuotoja tai keskeisiä tehtäviä.

Valtioväliväljärjestys oli voimassa vuoteen 2000 asti, ja tuona aikana siihen tehtiin ymmärrettävästi lukuisia muutoksia, aluksi harvakseltaan, myöhemmin tihevässä tahdissa. Pientä viitettä muutospaineista ja -haluista antaa jo eri vuosikymmeninä säädettyjen muutoslakien määrä. Niitä säädettiin 1940-luvulla viisi,⁶ 1950-luvulla kolme,⁷ 1960-luvulla viisi,⁸ 1970-luvulla kuusi,⁹ 1980-luvulla kymmenen¹⁰ ja 1990-luvulla 23.¹¹ Muutoslakien lukumäärä sinänsä ei tietysti paljoa kerro, kun yksittäisen lain sisältämät muutokset ovat voineet olla suppeita tai hyvinkin laajoja¹² ja laadultaan vastaavasti lähinnä teknisiä tai erittäin merkittäviä.¹³ Muutoslakien määrän voidaan kuitenkin katsoa osoittavan, että eduskunnan asemaa ja toimintamuotoja koskevat kehittämispaineet olivat hyvin voimakkaita erityisesti 1980-luvun puolivälistä alkaen. Muutosten sisältöön tässä enempää menemättä voidaan eduskunnan roolin ja toiminnan kannalta ehkä merkittävimpinä uudistuksina pitää yhtäältä vaalikauden pidennystä kolmesta neljään vuoteen vuonna 1954, sekä toisaalta muutoksia joita vuoden 1993 ja vuoden 1994 lopussa tehtiin ensin Suomen Euroopan talousalueeseen liittymisen ja sitten Suomen Euroopan unioniin liittymisen johdosta.

⁴ Ks. asiassa annettu PeVM 15/VP 1927.

⁵ Ks. lait 337/1930, 240/1934 ja 249/1937. Lakien säätämisvaiheista ks. lyhyesti esim. Esko Hakkila, Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä (Porvoo 1939), s. 395–399, 415, 618–619, sekä myös Jääskeläinen 1973, s. 97–101, 220–222, 321–322, 419–420. VJ 7 ja 13 §:n em. muutokset poistettiin sittemmin loppusyksyllä 1944, ks. HE 85/1944 VP ja L 771/1944 sekä lyhyesti esim. Hannu Soikkanen, Eduskunnan toiminta sota-aikana. Teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia VII (Helsinki 1980), s. 123–124.

⁶ Lait 771/1944, 839/1944, 619/1948, 626/1948 ja 775/1948.

⁷ Lait 276/1954, 209/1955 ja 335/1955.

⁸ Lait 534/1964, 117/1966, 4/1969, 341/1969 ja 685/1969.

⁹ Lait 454/1970, 663/1970, 744/1971, 357/1972, 455/1976 ja 237/1979.

¹⁰ Lait 278/1983, 152/1985, 763/1986, 316/1987, 457/1987, 576/1987, 577/1987, 1254/1987, 297/1989 ja 793/1989.

¹¹ Lait 1056/1990, 548/1991, 1075/1991, 1078/1991, 1079/1991, 1082/1991, 101/1992, 205/1992, 818/1992, 517/1993, 691/1993, 1117/1993, 129/1994, 657/1994, 1186/1994, 1551/1994, 271/1995, 338/1995, 580/1995, 970/1995, 1642/1995, 167/1996 ja 1069/1998.

¹² Laajuuden suhteen jonkinlaisina ääriesimerkkeinä voidaan mainita vaikkapa L 1082/1991, joka koski VJ 67 a §:n 3 momentin kumoamista, ja L 278/1983, jolla tehtiin muutoksia 39 pykälään VJ:ssä.

¹³ Merkittävyyden suhteen aivan eri luokkaa ovat olleet yhtäältä esim. L152/1985, jolla lähinnä vain pidennettiin hallituksen kertomuksen antamiselle käytettävissä olevaa aikaa valtioväliväljen alussa, sekä toisaalta L 276/1954, jolla eduskunnan vaalikausi pidennettiin kolmesta vuodesta neljään vuoteen.

Eduskunnan toiminnan säätely uuden perustuslain järjestelmässä

Tilannetta, jossa valtiopäiväjärjestykseen katsottiin toistuvasti välttämättömäksi tehdä muutoksia, voitiin pitää monella tapaa ongelmallisena. Yleisenä, kaikkeen lakien muuttamiseen liittyvänä haittana voidaan mainita selkeys- ja johdonmukaisuusongelmat, joita vanhan laajan lakitestin pitkään jatkuvaan ”paikka paikan päälle” -korjailuun voi liittyä. Valtiopäiväjärjestyksen runsaat, toistuvat muutokset eivät olleet omiaan vahvistamaan tai edes säilyttämään perustuslain arvovaltaa, vaan pikemminkin tukivat ajatusta, jonka mukaan perustuslain muuttamiseen voitiin suhtautua samoin kuin lakien muuttamiseen yleensä. Muutostarpeiden toistuvaa esiintuloa voitiin pitää myös osoituksena siitä, että valtiopäiväjärjestyksen sisällön kokonaisuus ei ollut normien säätämistason kannalta onnistunut. Säädös ei toisin sanoen riittävästi painottunut vain periaatteellisesti merkittäviin, pysyvyyttä ja satunnaisten poliittisten paineiden kestävyyttä tarvitseviin normeihin, vaan siinä oli myös normiainesta, joka säädeltynä asiatyyppeihin tai säätelyn yksityiskohtaisuuden osalta rinnastui yleensä alemmilla säädöstasoilla toteutettuun säätelyyn. Se, että perustuslakina säädetty valtiopäiväjärjestys oli tällä tavoin kattava, saattoi olla perusteltua tai ainakin ymmärrettävää autonomian ajan tilanteessa säädetyissä vuoden 1869 ja vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksissä ja tuntua jatkuvuuden merkeissä selvältä myös vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksestä säädettäessä. Viime vuosisadan loppukymmenien tilanteessa sille ei kuitenkaan enää ollut asiallisia perusteita.

Valtiopäiväjärjestyksen ainoa ongelma ei ollut se, että siinä säädettiin ”liikaa”. Viime vuosisadan loppuaikojen uudistusten yhteydessä tulivat lisääntyvästi esille ne hankaluudet, joita aiheutui perustuslain tasoisen normiston jakautumisesta kahteen keskeiseen perustuslakiin. Hallitusmuoto ja valtiopäiväjärjestys muodostivat eräänlaisen perustuslakiparin, ja mittavien uudistusten yhteydessä oli usein välttämätöntä, että muutoksia tehtiin kumpaankin. Tämä merkitsi lisävaatimuksia jo valmistelutyöllekin, kun säännösmuutoksia oli tehtävä kahteen yleisyydeltään ja vaikutusympäristöltään erilaiseen perustuslakiin. Pitkän päälle merkittävämpää oli kuitenkin se, että perustuslaintasoisen säätelyn selkeyden ja yleiskatsauksellisuuden säilyttäminen kävi hyvin vaikeaksi. Myös tulkinnanvaraisuuksien mahdollisuus kasvoi, kun samaa asiakokonaisuutta koskevia säännöksiä jouduttiin istuttamaan kahteen eri säädökseen.

Perustuslakien kokonaisuudistusta oli konkreettisesti tavoiteltu 1970-luvun alkuvuosina, mutta silloin tehty valmistelutyö (KOM 1974:27 ja KOM 1975:88) ei johtanut tuloksiin. Kuten edellä on viitattu, edettiin perustuslakien sisällön uudistamisessa tämän jälkeen lukuisten osittaisuudistusten tietä. Tämä johti kuitenkin pitkän päälle edellä kuvatun kaltaisiin ongelmiin. Jonkinlaisena lähtölaukauksena perustuslakien kokonaisuudistuksen ja yhtenäisen perustuslain valmistelulle voidaan pitää lausumaa, jonka eduskunnan perustuslakivaliokunta esitti vuoden 1994 valtiopäivillä.¹⁴

¹⁴ Jo aikaisemmin 1990-luvulla esitetyistä, kokonaisuudistuksen tarvetta ja valtiopäiväjärjestyksen ja eduskunnan työjärjestyksen välisen suhteen selvittämistä koskevista lyhyistä kannanotoista ks. PeVM 15/1990 VP ja PeVM 7/1990 VP sekä niihin liittyvistä alustavista työryhmäkannanotoista myös oikeusministeriön 1991 asettaman valtiosääntötoimikunnan mietintö (komiteamietintö 1993:20).

Ylimpien valtioelinten eräitä valtaoikeuksia koskevista perustuslakien muutosehdotuksista antamansa mietinnön (PeVM 16/1994 VP) lopuksi valiokunta totesi:

”Esityksessä ehdotettu valtaoikeuslainsäädäntö yhdessä perusoikeusuudistuksen (HE 309/1993 VP) kanssa merkitsee viime vaalikausien aikana vilkkaasti edenneen valtiosäännön uudistamisen eräänlaista taitekohtaa. Valtiosääntöämme on muutettu sekä laajahkojen kokonaisuuksien että erillisempien yksityiskohtien osalta niin monien hallituksen esitysten ja lakialoitteiden pohjalta, että nyt on välttämätöntä omistaa huomiota valtiosäännön sisäiseen johdonmukaisuuteen. Valiokunnan käsityksen mukaan valtioneuvoston tulee käynnistää valtiosäännön uudelleenkirjoittamistyö. Sen tavoitteena tulee olla, että vuonna 2000 Suomen nykyiset perustuslait on koottu yhtenäiseen Suomen Hallitusmuotoon. Tämän työn yhteydessä on vielä kokonaisuudesta käsin arvioitava ylimpien valtioelinten valtaoikeussäännösten keskinäistä tasapainoisuutta.”

Valiokunnan mietintö on päivätty 1.2.1995. Valtiosäännön kokonaisuudistuksen valmistelu lähti tämän jälkeen liikkeelle ripeästi. Samana keväänä nimetyn pääministeri Lipposen hallituksen ohjelmassa todettiin, että valtiosäännön uudistamista jatketaan tavoitteena uusi, yhtenäinen perustuslaki. Oikeusministeriö asetti toukuussa 1995 työryhmän selvittämään perustuslakien yhtenäistämisen ja ajanmukaistamisen tarvetta ja pohjustamaan myöhemmin asetettavan parlamentaarisen komitean työtä. Työryhmän tuli muun muassa selvittää, ”mistä asioista tulisi säätää uudessa perustuslaissa ja mitkä nykyisin perustuslaissa säännellyt asiat voitaisiin siirtää säänneltäviksi tavallisessa laissa tai eduskunnan työjärjestyksessä”. Työryhmän jätettyä mietintönsä 5.1.1996 asetettiin jo 18.1.1996 parlamentaarinen komitea laatimaan ehdotusta uudeksi yhtenäiseksi Suomen perustuslaiksi, joka tulisi voimaan 1. päivänä maaliskuuta vuonna 2000. Tämä Perustuslaki 2000-komitea jätti mietintönsä perustuslakiehdotuksineen 17.6.1997. Mietintöön oleellisesti perustuva esitys uudeksi Suomen hallitusmuodoksi annettiin eduskunnalle 6.2.1998, perustuslakivaliokunta antoi siitä mietintönsä 21.1.1999 ja eduskunta hyväksyi ehdotuksen 12.2.1999 jätettäväksi lepäämään ensimmäisiin vaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Vaalien jälkeen eduskunta hyväksyi lepäämässä olevan lain 4.6.1999 ja presidentti vahvisti uuden Suomen perustuslain 11.6.1999. Se tuli voimaan 1.3.2000.¹⁵

Uuden perustuslain sisällön tarkastelu ei kuulu tähän yhteyteen. Aivan yleisellä tasolla on kuitenkin aiheellista todeta, että perustuslakiuudistuksen eräänä selvästi havaittavana linjana oli parlamentaaristen elementtien ja eduskunnan aseman vahvistaminen valtiosäännössä. Hieman yksityiskohtaisemmin on tässä yhteydessä sen sijaan syytä tarkastella sitä, millä tavoin uudistuksessa asennoiduttiin kysymykseen eduskuntaa koskevien säännösten antamistasosta. Konkreettisemmin ilmaistuna kysymys oli siitä, mikä eduskuntaa koskeva sääntely kuuluisi perustuslakiin ja millä perusteilla, minkä taas olisi syytä jäädä alemmantasoisiiin säädöksiin, lähinnä eduskunnan työjärjestykseen.

¹⁵ Perustuslain valmistelun ja säätämisen virallisasiakirjoista ks. Perustuslaki 2000. Yhtenäisen perustuslain tarve ja keskeiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat. Työryhmän mietintö, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 8/1995; Perustuslaki 2000 Grundlag. Komiteamietintö 1997:13; HE 1/1998 VP; PeVM 10/1998 VP. Perustuslain valmistelun ja säätämisen kuvauksena ks. esim. Ilkka Saraviita, Perustuslaki 2000. Kommentaari teos uudesta valtiosäännöstä Suomelle (Helsinki 2000), s. 9–45.

Edellä mainittu oikeusministeriön toukokuussa 1995 asettama työryhmä pohti mietinnössään myös periaatetasolla sitä, mistä asioista perustuslaissa tulisi säätää ja mitä juuri eduskunnasta tulisi säätää perustuslaissa. Toimikunta totesi muun muassa:

”Jotta eduskuntaa koskevat säännökset eivät muodostaisi suhteettoman laajaa osaa perustuslaista, pitäisi tämän asiakokonaisuuden sääntelyä perustuslain tasolla pyrkiä keventämään oleellisesti nykyisestä. Perustuslaissa tulee säätää pelkästään sellaisista eduskuntaa ja sen työskentelyä koskevista asioista, joista on niiden sisällöllisen merkityksen vuoksi tarpeen säätää lailla. Kysymys on etenkin niistä perusteista, jotka määrittelevät eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä ja sen suhteita muihin valtioelimiin. Perustuslaissa säänneltäviä ovat lisäksi sellaiset toimintatavat, joiden mukaan eduskunnan päätöksenteko olennaisesti määräytyy. Toisaalta perustuslain ulkopuolelle tulee jättää sellaiset seikat, joiden merkitys rajoittuu eduskunnan sisäiseksi. Rajatapauksissa on merkitystä annettava esimerkiksi sille seikalle, vaarantaisiko jonkin sääntelyn siirtäminen alemmalle säädöstasolle ilman perustuslakiin jääviä kiinnekohtia vähemmistön aseman säilymistä asianmukaisena eduskunnassa.

– Harkittaessa perustuslakiin otettavan eduskuntaa koskevan sääntelyn yleistä sisältöä ja luonnetta on syytä ottaa esille eduskuntatyön viimeaikaisesta kehittämisestä tehtävät päätelmät – Perustuslain arvovallan kannalta on tärkeää pyrkiä uudessa perustuslaissa eduskuntatyötä säänneltäessä periaatetasoon ratkaisuihin ja säännösten sellaiseen yleispiirteisyyteen, että päivittämisen eduskuntatyön kehittämiskysymykset voidaan mahdollisuuksien mukaan hoitaa perustuslakia alemmalla tasolla. Tämä piirre onkin ollut vahvasti esillä jo viimeaikaisessa lainsäädäntötyössä, sillä eduskuntaa koskevissa perustuslain säännöksissä on entistä selvemmin pyritty sääntelyn väljyyteen.”¹⁶

Samankaltaisia yleisiä linjoja esitti mietinnössään myös edellä mainittu Perustuslaki 2000-komitea. Eduskuntaa koskevaa sääntelyä käsitellessään komitea totesi muun muassa:

”Eduskuntaa ja kansanedustajan asemaa koskevaa nykyistä sääntelyä voidaan sisällöltään pitää pääasiassa onnistuneena ja toimivana. Merkittäviä sääntelyn sisällön uudistuksia ei siten tarvita. Eduskuntatyöskentelyä koskeva perustuslaintasoinen sääntely on kuitenkin huomattavan yksityiskohtaista. Periaatteellisesti tärkeiden säännösten lisäksi valtiopäiväjärjestys sisältää useita yksityiskohtaisia säännöksiä eduskunnan sisäiseksi luonnehdittavista asioista, joista ei ole luontevaa eikä tarpeen säätää perustuslain tasolla.

Eduskuntatyön yksityiskohtainen perustuslaintasoinen sääntely on tarpeettomasti jäykistänyt eduskunnan työskentelyn ja toimintatapojen kehittämistä. Eduskunnan sisäisten työtapojen uudistamisen vaatiessa perustuslain säännösten muuttamista on valtioneuvosto ainakin muodollisesti tullut kytkeä asian valmisteluun hallituksen esityksen antamiseksi, vaikka käytännössä valmisteluvastuu näissä asioissa onkin ollut eduskunnalla itsellään. Kun tarvittavat uudistukset on toisaalta tahdottu toteuttaa nopeasti, on perustuslain suhteellisen pysyvyyden periaate samalla joutunut väistymään.”

Uudistuksen tavoitteiden tarkastelussa komitea vielä totesi:

”Eduskuntaa ja sen työskentelyä koskevan sääntelyn ongelma on, mitkä säännökset otetaan perustuslakiin ja mitkä säännökset sijoitetaan muihin säädöksiin, ensi sijassa eduskunnan työjärjestykseen. Ongelmaa voidaan siten

¹⁶ Ks. em. työryhmän mietintö, s. 59–60.

luonnehtia suurimmaksi osaksi lakitekniseksi. Uudistuksen tavoitteena on tältä osin kehittää eduskuntaa ja sen työskentelyä koskevaa perustuslakisääntelyä siten, että eduskuntatyötä voidaan kehittää yleensä ilman perustuslain muutoksia.

Perustuslakien yhtenäistämisen seurauksena huomattava osa valtiopäiväjärjestyksen nykyisistä eduskunnan sisäistä työskentelyä koskevista yksityiskohtaisista säännöksistä siirrettäisiin perustuslain tasolta eduskunnan työjärjestykseen. Tämä loisi nykyistä joustavammat mahdollisuudet kehittää eduskunnan sisäistä työskentelyä kunkin ajankohdan vaatimusten mukaisesti.¹⁷

Suurelta osin samansanaisia kannanottoja sisältyi myös eduskunnalle annetun uudistusesityksen perusteluihin. Perustuslakivaliokunta sen sijaan ei yleisellä tasolla kommentoinut tätä sääntelytasokysymystä.¹⁸

Eduskunnan toiminnan sääntelyssä käytettävän säädöstason kannalta on merkittävää myös se, minkälaiseksi arvioitiin eduskunnan työjärjestyksen yleinen merkitys säädöksenä. Sekä mainitussa komiteanmietinnössä että hallituksen esityksessä todettiin tältä osin samansanaisesti:

”Eduskunnan työjärjestyksen merkitys lisääntyy huomattavasti uuden hallitusmuodon säätämisen yhteydessä, kun suuri osa nykyisin valtiopäiväjärjestykseen sisältyneestä eduskuntatyön yksityiskohtaisesta sääntelystä ehdotetaan siirrettäväksi eduskunnan työjärjestykseen. Tästä syystä on pidetty perusteltuna, että eduskunnan työjärjestys käsiteltäisiin vastaisuudessa eduskunnan täysistunnossa samalla tavalla kuin lakiehdotukset (41 § 1 mom. ja 52 § 1 mom.).”¹⁹

Työjärjestyksen lisääntynyttä merkitystä tarkasteltiin myös perustuslain kyseisen säännöksen (52 §) yksityiskohtaisissa perusteluissa. Hallituksen esityksessä todettiin tässä yhteydessä muun muassa:

”Eduskunnan työjärjestyksen lisääntyneen merkityksen johdosta ehdotetaan, että sen säätämistä ja muuttamista koskevat ehdotukset käsiteltäisiin vastaisuudessa lakiehdotuksen käsittelystä säädetyssä järjestyksessä eli kahdessa täysistuntokäsittelyssä nykyisen yhden käsittelyn sijasta. Työjärjestys säilyisi kuitenkin eduskunnan yksin hyväksymänä säädöksenä, joka ei edellyttäisi lakien tavoin ulkopuolista vahvistamista tai allekirjoittamista, vaan työjärjestyksen tai sen muutoksen tultua hyväksytyksi eduskunta huolehtisi itse sen julkaisemisesta Suomen säädöskokoelmassa.”²⁰

Ehdotusten tekeminen uudeksi työjärjestykseksi tai työjärjestyksen muutoksiksi kuuluu uuden perustuslain 34 §:n mukaan – kuten myös aikaisemmin VJ 54 §:n mukaan – eduskunnan puhemiesneuvostolle. Eduskunnan uusi työjärjestys hyväksyttiin puhemiesneuvoston ehdotuksen pohjalta eduskunnassa 17.12.1999 tulemaan voimaan samanaikaisesti uuden perustuslain kanssa eli 1.3.2000.²¹ Työjärjestys, johon

¹⁷ Ks. Komiteanmietintö 1997:13, s. 56, sekä s. 80–81.

¹⁸ Ks. HE 1/1998 VP, s. 24 ja PeVM 10/1998 VP.

¹⁹ Ks. Komiteanmietintö 1997:13, s. 82–83 ja HE 1/1998 VP, s. 38.

²⁰ Ks. HE 1/1998 VP, s. 100–101.

²¹ Ks. PNE 1/1999 VP ja siitä annettu PeVM 9/1999 VP. Työjärjestyksen valmistelu ja hyväksyminen eduskunnassa ennen uuden perustuslain voimaantuloa perustui uuden perustuslain säätämisen yhteydessä annettuun erilliseen lakiin Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä (732/1999; 7 §).

siis on siirretty osa aiemmin valtiopäiväjärjestyksessä olleesta säätelystä, on verraten laaja, yhteensä 81 pykälää.

Työjärjestyksen lisäksi eduskunta voi antaa, kuten PL 52,2 §:ssä todetaan, ohjesääntöjä eduskunnan sisäistä hallintoa, eduskunnan toimitettavia vaaleja ja muuta eduskuntatyön yksityiskohtaista järjestämistä varten. Eduskunta voi lisäksi hyväksyä valitsemilleen toimielimille johtosääntöjä. Ehdotusten tekeminen tällaisiksi säännöiksi kuuluu PL 34, 3 §:n yleissäännön ja TJ 6 §:n ja 18 §:n mukaan yleensä puhemiesneuvostolle. Tässä yhteydessä on syytä erikseen mainita vain eduskunnan toimitettavissa vaaleissa noudatettavia menettelytapoja koskeva eduskunnan vaalisääntö, jonka uudistus myös valmisteltiin perustuslakiuudistuksen yhteydessä niin, että uusi vaalisääntö tuli voimaan 1.3.2000.²² Täysistunnon päätettävien ohje- ja johtosääntöjen lisäksi voidaan puhemiesneuvoston päätöksellä antaa TJ 6,1 §:n säännösten mukaisesti ohjeita eduskuntatyön järjestelystä ja yleisohjeita valiokuntien toimialoista ja valiokuntatyöstä. Tällaisia ohjeita ovat käytännössä olleet juuri erikoisvaliokunnille vahvistetut yleisohjeet.²³

Tulkinnoista ja käytännöistä

Perustuslain eduskuntaa koskevat säännökset ja niiden nojalla – erityisesti juuri työjärjestyksessä – annetut täsmentävät ja kehittelevät säännökset muodostavat laajan oikeudellisten säännösten kokonaisuuden. Näitä säännöksiä koskevat lähtökohtaisesti kaikki samat seikat kuin kirjoitettuja oikeudellisia sääntöjä yleensäkin. Niissä osoitetut normit ovat oikeudellisesti sitovia. Oikeudellista sitovuutta ei periaatteessa mitenkään muuta se, että säännökset koskevat juuri eduskunnan – siis periaatteessa ylimmän valtioelimen – toimintaa eikä eduskuntaa voida saattaa mahdollisista säännösten rikkomisista vastuuseen. Oikeudellista sitovuutta ei liioin muuta se, että perustuslakien sisältö on viime kädessä eduskunnan omista päätöksistä riippuvainen ja työjärjestyksen sisältö yksinomaan eduskunnan omien päätösten varassa.

Säännökset ovat myös siinä mielessä tavanomaisia oikeudellisia säännöksiä, että ne vaativat tulkintaa. Mitä vanhemmiksi ehtineistä tai mitä väljemmiksi laadituista säännöksistä on kysymys, sitä suuremmaksi tulee käytännön tulkintojen merkitys niiden sisällön määräytymisessä. Perustuslain säännökset ovat tätä kirjoitettaessa

²² Ks. PNE 3/1999 VP ja siitä annettu PeVM 5/2000 VP. Vaalisääntö hyväksyttiin 21.2.2000, muodollisesti vielä VJ:n 90 §:n nojalla.

²³ Puhemiesneuvoston toimivaltaa antaa noudatettavaksi – eikä vain suosituksiksi – tarkoitettuja yleisohjeita ei ole suoraan edellytetty uudessa perustuslaissa (PL 52 §), kuten ei ollut myöskään 1928 VJ:ssä (VJ 54 §). Tämänkaltaista mahdollisuutta mm. valiokuntien työskentelytapojen ohjaamiseen ja yhdenmukaistamiseen käytännön tasolla on kuitenkin jo pitkään pidetty tarpeellisenä. Vuoden 1927 TJ 29 §:n alkuperäisen sanamuodon mukaan puhemiesneuvoston asiana oli mm. ”vahvistaa” valiokuntien sihteerien johtosääntö. Säännökseen 18.2.1983 tehdyn ja uuden perustuslain säätämiseen saakka voimassa olleen muutoksen mukaan puhemiesneuvoston tehtävänä oli tarvittaessa antaa ”valiokuntien työskentelyä koskevia yleisohjeita.” Muutoksesta ks. PeVM 53/1982 VP. Uuden perustuslain säätämiseen johtaneessa esityksessä todettiin PL 52 §:n säännöksestä mm.: ”Säännöksellä ei ole tarkoitettu rajoittaa puhemiesneuvoston mahdollisuutta nykyiseen tapaan antaa yleisohjeita esimerkiksi valiokuntien toiminnasta taikka suuren valiokunnan mahdollisuutta hyväksyä itselleen työjärjestys. Koska kyse on eduskunnan sisäisen työn järjestämisestä, asianomaiset valtuutukset voitaisiin antaa eduskunnan työjärjestyksessä.” (HE 1/1998 VP, s.101). Käytännöstä ks. esim. puhemiesneuvoston 25.2.2000 vahvistamat erikoisvaliokuntien yleisohjeet, Valiokuntaopas 2000. Erikoisvaliokuntien yleisohjeiden 2. väliaikaispainos (Eduskunta 2001).

varsin tuoreita, ja eduskunnan organisaatiota ja menettelytapoja koskevia säännöksiä voidaan yleensä pitää selkeinä ja melko täsmällisinä. Väistämättä tulevat nekin kuitenkin käytännön tilanteissa vaatimaan tulkintaa, eri säännösten kohdalla eri tavalla.

Tulkintaratkaisut ovat osa laajempaa täysin tervettä ilmiötä, valtiosäännön vähittäistä kehittämistä tulkinnan keinoin. Tällaiselle tulkinnalliselle kehittämiselle on meillä lähinnä vain kahdenlaisia rajoja. Yhtäältä voidaan katsoa, että menettelytapojen demokraattisuusvaatimus ja meillä sovelletun perustuslainsäätämisyjärjestyksen suhteellinen vaivattomuus edellyttävät, että valtiosäännön normien merkittävät ja nopeat kehittämiset toteutetaan säätämällä muutoksia perustuslakiin. Toisaalta voidaan ylimmän valtioelimen toimintaan välttämättä liittyvän selkeys- ja ennustettavuusvaatimuksen katsoa edellyttävän, että valtiosäännön tulkinnallinen kehittäminen käytännössä rajoittuu vain vähittäiseen, pitkällä aikavälillä toteutuvaan vaikutukseen. Tämä vaikutus ehkä enemmänkin havaitaan perustuslain normiston sisällön muuttumisena kuin muuttamisena.

Eduskunnan toimintaa koskevien normien tulkintaa tarvitaan ja syntyy kaikissa niissä elimissä ja menettelyissä, joissa kyseeseen tulevia säännöksiä joudutaan soveltamaan tai niiden merkitys ottamaan huomioon. Eduskunnan eri elimissä, esimerkiksi puhemiesneuvostossa tai suuressa valiokunnassa, omaksuttavat tulkinnalliset linjat voivat olla käytännön toiminnan järjestelyissä merkittäviä. Eri elinten omaksumien tulkintojen merkitystä väheksymättä voidaan tulkintatoimivallan järjestelyä eduskunnassa kuitenkin luonnehtia hyvin keskitetyksi. Suomalaisessa parlamentaarisessa käytännössä on hyvin selvää ja vakiintunutta, että valtiosääntöoikeudellisesti merkittävien tulkintaratkaisujen tekeminen eduskunnassa kuuluu perustuslakivaliokunnalle. Jos valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä – periaatteiden tai käytännön vaikutusten tai oikeudellisten ongelmien kannalta huomiota vaativa – tulkintaongelma tulee vastaan eduskunnan muiden elinten päätöksenteossa, on tulkintaratkaisun tekeminen jätettävä perustuslakivaliokunnan asiaksi. Tämä keskeisen tulkinta-auktoriteetin asema on valiokunnalle vakiintunut vähitellen käytännössä. Nykyisin tämä rooli ilmenee myös perustuslain tekstistä – PL 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausunto sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ”ja muiden asioiden” perustuslainmukaisuudesta.

II EDUSKUNNAN ORGANISAATIO JA ORGANISOITUMINEN

Eduskunnan järjestäytyminen eduskuntavaalien jälkeen

”Eduskunnan toimikausi alkaa, kun eduskuntavaalien tulos on vahvistettu, ja jatkuu, kunnes seuraavat eduskuntavaalit on toimitettu” (PL 24 §). Uuden eduskunnan toimikausi alkaa vaalilain mukaan siitä, kun vaalipiirilautakunnat samanaikaisesti koko maassa vahvistavat eduskuntavaalien tuloksen kolmantena päivänä vaalien jälkeen pidettävässä kokouksessa. Vaalin tuloksen vahvistamiseen päättyy samalla ”vanhan” eduskunnan toimikausi. Tämä merkitsee sitä, että maassa on periaatteessa aina toimivaltainen eduskunta, joka voi kokoontua.

Uuden eduskuntakokoonpanon toimikauden ja toimivaltaisuuden alkaminen ei tietysti vielä merkitse sitä, että uusi eduskunta olisi välittömästi toimintakykyinen, vaan lisäksi tarvitaan asianmukaiset järjestäytymistoimet, joilla vastavalitut 200 kansanedustajaa järjestäytyvät toimivaksi eduskunnaksi. Näiden toimien sisältöä määrittävät samantyyppiset käytännöllis-organisatoriset tarpeet, joita erilaisissa organisaatioissa yleensäkin esiintyy kokoonpanoa uudistettaessa. Järjestäytymisen tietyt muodollisuudet heijastelevat pitäytymistä vanhoihin menettelytapoihin. Tarjoilla menettelytavoilla on kuitenkin edelleen tärkeä tehtävä: kysymys on läpinäkyvyydestä ja ehdottomasta luotettavuudesta tärkeimmän valtioelimen muodostumisprosessissa. Järjestäytymistoimet ovat ymmärrettävästi säännösin varsin tarkoin ohjattuja.

Valtakirjojen tarkastaminen

Eduskuntavaalien tuloksen vahvistettuaan on vaalipiirilautakuntien vaalilain 94 §:n mukaan laadittava kullekin valitulle ”viipymättä” valtakirja ja toimitettava valtakirjat samoin viipymättä eduskuntaan valituille annettaviksi. Valtakirjojen tarkastamisesta säädettiin aikaisemmin varsin yksityiskohtaisesti perustuslain tasolla (vuoden 1928 VJ 23 ja 24 §). Uuden perustuslain säätämisen yhteydessä on muun muassa tämän menettelyn säätely siirretty kokonaisuudessaan eduskunnan työjärjestykseen ja samalla vähennetty säätelyn yksityiskohtaisuutta. Nykyisen säännöksen (TJ 2 §) mukaan edustajien valtakirjojen tarkastus tapahtuu ennen vaalikauden ensimmäistä täysistuntoa ja sen suorittaa valtioneuvoston oikeuskansleri.²⁴ Aikaisempien säännösten ja vanhan käytännön mukaan tarkastus on suoritettu erillisessä tilaisuudessa eduskunnassa ensimmäistä täysistuntoa edeltävänä päivänä.²⁵ Oikeuskansleri

²⁴ Aikaisempien säännösten mukaan tarkastuksen suorittajan määräsi tasavallan presidentti ja aikaisemmin hallitsija. Itsenäisyyden aikana tarkastajaksi määrättiin aluksi korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsen ja myöhemmin oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri tai oikeusministeriön kansliapäällikkö. Ks. Olavi Salervo, Eduskunnan järjestys- ja työmuodot 1907–1963. Teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia X (Helsinki 1977), s. 56. Perustuslakiuudistuksen keskeiseen pyrkimykseen vahvistaa eduskunnan asemaa sopii hyvin se, että tarkastuksen järjestely irrotettiin muodollisestikin kokonaan toimeenpanovallan vaikutusvallasta määräämällä tarkastuksen suorittaja suoraan säännöksissä. Jos oikeuskansleri on estynyt, valtakirjat tarkastaa apulaisoikeuskansleri.

²⁵ Noudatettua menettelyä – ja säätelyn tapaa – kuvaa 1928 VJ 23 §:n 1 momentin alku: ”Sen päivän edellisenä päivänä, jona eduskunnan on vaalien jälkeen ensi kerran kokoonnuttava, pitää kaikkien edustajain kello kahdelta toista päivällä tuoda valtakirjansa sen tai niiden nähtäväksi, joille tasavallan presidentti on valtakirjain tarkastamisen uskonut.”

tarkastaa säännöksen mukaan myös myöhemmin esitettävät valtakirjat, toisin sanoen sekä niiden vaaleissa valittujen valtakirjat, jotka eivät ole voineet osallistua äsken mainittuun valtakirjojen tarkastustilaisuuteen, että niiden valtakirjat, jotka myöhemmin vaalikauden aikana tulevat varaedustajan paikalta kansanedustajiksi. Tarkastuksen toimittamisessa on perusteltua lähteä siitä, että edustajaksi valitun tai varaedustajan paikalta edustajaksi tulevan on henkilökohtaisesti esitettävä valtakirjansa tarkastettavaksi.²⁶

Säännöksessä ei lausuta siitä, mitä oikeuskanslerin on tarkastettava. Edelleenkin voidaan lähteä aikaisemmin VJ 23 §:ssä ilmituodusta vaatimuksesta, jonka mukaan ”valtakirjan tarkastuksessa on tutkittava, onko se asianomaisen viranomaisen antama ja säädettyyn muotoon tehty.” Kysymys olisi siten sen tarkastamisesta, että valtakirja on asianomaisen vaalipiirilautakunnan antama ja vastaa vaalilaissa yksityiskohtaisesti säädettyä valtakirjan kaavaa. Tarkastus ei sen sijaan voi koskea sitä, onko vaalin tulos oikein vahvistettu ja valtakirja sen mukaisesti annettu oikealle henkilölle, vaan tähän kysymykseen voidaan jälkikäteen puuttua vain vaalilaissa osoitetussa järjestyksessä.²⁷ Hyväksytyn valtakirjan esittäneistä laaditaan TJ 2 §:n mukaisesti aakkosellinen luettelo, jonka mukaan toimitetaan nimenhuuto ensimmäisessä vaalien jälkeen pidettävässä täysistunnossa. Tähän edustajaluetteloon tehdään merkinnät myöhemmin vaalikauden aikana hyväksytyistä valtakirjoista ja edustajantoimen lakkaamisista. Luettelo ilmaisee siten eduskunnan virallisen kokoonpanon kunakin aikana.

Ensimmäinen täysistunto ja puhemiesten valinta

Eduskunta päättää itse vuosittaisesta kokoontumisestaan valtiopäiville.²⁸ Vaalikauden ensimmäisten valtiopäivien osalta tämä nyt perustuslaissa todettu periaate merkitsee sitä, että eduskunnan on edellisen vaalikauden viimeisillä valtiopäivillä päätettävä päivä, jolloin vaalien jälkeen toimintansa aloittava uusi eduskunta kokoontuu ensimmäiseen täysistuntoonsa. Pyrkimyksenä on, että uusi eduskunta voisi – muun muassa perustuslain mukaisen uuden valtioneuvoston muodostamismenetelyn etenemisen vuoksi – aloittaa toimintansa mahdollisimman pian vaalien jälkeen. Esimerkkinä käytännössä toteutuvista aikatauluista voidaan viitata järjestyihin vuoden 2003 eduskuntavaalien yhteydessä. Eduskuntavaalien vaalipäivä oli sunnuntai 16.3.2003. Omaa vaalikauttaan päättävä ”vanha” eduskunta oli täysistunnossaan 18.2.2003 päättänyt, että eduskunta kokoontuu vaalien jälkeen alkaville vuoden 2003

²⁶ Vaatimus valtakirjan henkilökohtaiseen esittämiseen voidaan perustaa jo siihen, että edustajantoimeen liittyviä tehtäviä ei yleensäkään voida hoitaa asiamiehen välityksellä. Valtakirjan henkilökohtaiseen esittämiseen viittaa myös VJ 23 §:n sanamuoto. Tarkastuksissa noudatetun käytännön vakiintumisesta jo varhain tämän mukaiseksi ks. Hakkila 1939, s. 444–445 ja Salervo 1977, s. 56.

²⁷ Vuoden 1928 VJ:een sisältyi vielä säännös (24 §), jonka mukaan eduskunnalla oli oikeus tutkia, oliko edustaja, jonka valtakirjaa ei ollut hyväksytty, kuitenkin sen nojalla oleva edustajana valtiopäivillä. Sillä oli muutenkin tietyin – merkittävän – rajoituksin oikeus tutkia valtiopäivien aikana edustajan kelpoisuutta ja eduskuntavaalin pätevyyttä. Säännöksen taustasta ja käytännön merkityksestä ks. esim. Hakkila 1939 s. 447. Vastaavaa säännöstä ei hallituksen mukaan pidetty tarpeellisenä ottaa uuteen perustuslakiin, koska ”vaalilainsäädännön säännöksiä vaalin tuloksen määräytymisestä on pidetty tältä osin riittävänä”, ks. HE 1/1998 VP, s. 84.

²⁸ Valtiopäivien kokoontumisajan määrittämisen aikaisemmista järjestelyistä ja käytännön kehittymisestä kohti eduskunnan omaa täyttä määräysvaltaa ks. esim. Salervo 1977, s. 38–41 ja Hakkila 1939, s. 435–437.

valtiopäiville tiistaina 25.3.2003 kello 12. Kansanedustajien valtakirjojen tarkastus järjestettiin eduskunnassa maanantaina 24.3.2003, ensimmäinen täysistunto pidettiin päätöksen mukaisesti tiistaina 25.3.2003 ja valtiopäivien juhlalliset avajaiset keskiviikkona 26.3.2003.

Vaalikauden ensimmäisen täysistunnon alussa puhetta johtaa ikäpuhemies eli iältään vanhin eduskunnan jäsen.²⁹ Istunto alkaa nimenhuudolla, joka toimitetaan hyväksytyn valtakirjan esittäneistä laaditun luettelon mukaan. Sen jälkeen suoritetaan ikäpuhemiehen johdolla ensin puhemiehen ja sen jälkeen ensimmäisen ja sitten toisen varapuhemiehen vaali. Puhemies ja varapuhemiehet valitaan PL 34,1 §:n mukaan ”valtiopäiviksi kerrallaan”, siis toimikaudeksi, joka kestää seuraavien valtiopäivien kokoontumiseen asti. Puhemiehen ja varapuhemiesten vaalissa noudatettava menettely on säädetty PL 34,2 §:ssä. Vaali toimitetaan umpilipuin. Valituksi tulee kansanedustaja, joka on saanut enemmän kuin puolet annetuista äänistä. Jos kukaan ei ole kahdessa ensimmäisessä äänestyksessä saanut tarvittavaa enemmistöä annetuista äänistä, tulee kolmannessa äänestyksessä valituksi eniten ääniä saanut edustaja. Jos äänet menevät tässä äänestyksessä tasan, ratkaisee tuloksen arpa. Kun puhemiehet on valittu, he antavat eduskunnalle juhlallisen vakuutuksen, jonka jälkeen puhemies siirtyy johtamaan puhetta täysistunnossa.

Vuoden 1927 työjärjestyksen 1 §:n mukaan oli edustajien vaalien jälkeiseen ensimmäiseen täysistuntoon kokoonnuttaessa asetuttava istuntosaliin aakkosjärjestykseen ja tätä järjestystä oli noudatettava kunnes eduskunta toisin päätti. Päätös istumajärjestyksestä tehtiin sitten kansliatoimikunnan ehdotuksen pohjalta jossakin lähinnä seuraavassa täysistunnossa. Nykyisessä TJ 6 §:ssä on eduskuntaryhmien istumajärjestyksestä koskevien ehdotusten tekeminen siirretty puhemiesneuvostolle ensi sijassa siksi, että täysistuntoa koskevien asioiden käsittely on muiltakin osin puhemiesneuvoston tehtävänä. Vaalikauden ensimmäisten valtiopäivien alussa istumajärjestyksen määrittäminen tapahtuu siten vasta puhemiesneuvoston muodostumisen jälkeen, joidenkin päivien kuluttua ensimmäisestä täysistunnosta.³⁰ Siihen asti täysistunto kokoontuu aakkosellisessa istumajärjestyksessä.

Yksikamarisen eduskunnan alusta alkaen on käytännöksi vakiintunut, että kansanedustajat istuvat istuntosalissa eduskuntaryhmittäin, mikä yleensä merkitsee sijoittumista puolueittain. Vakiintuneena käytäntönä on ollut, että eduskuntaryhmät istuvat salissa siten, että vanha poliittisen kentän jakoajatus näkyy puolueiden ryhmien sijoittumisessa. Puhemiehen pöydästä katsoen vasemmalla istuvat poliitti-

²⁹ TJ 4 §:ssä todetaan varauksitta, että puhemiehen ja varapuhemiesten vaalit toimitetaan ”iältään vanhimman eduskunnan jäsenen” johtaessa puhetta. Jos ikäpuhemies on estynyt osallistumasta valtiopäivien ensimmäiseen istuntoon, toimii puheenjohtajana vaalien toimittamisessa iältään vanhin läsnä oleva eduskunnan jäsen. Näin myös Salervo 1977, s. 58, jossa myös viitataan pariin yksikamarisen eduskunnan alkuvuosien (1913 VP ja 1917 ylim. VP) tapaukseen. Tällaista menettelyä voidaan pitää välttämättömänä jo siihenkin nähden, että puhemiesten vaalin toimittamista ei voida siirtää myöhempisiin täysistuntoihin.

³⁰ Esimerkiksi vuoden 2003 vaalien jälkeen ensimmäinen, puhemiehet valinnut täysistunto oli tiistaina 25.3.2003, valiokuntien vaali toimitettiin 2.4.2003 ja valiokuntien valitsemat puheenjohtajat – jotka ovat jäseninä puhemiesneuvostossa – ilmoitettiin istunnossa perjantaina 4.4.2003. Samassa istunnossa hyväksyttiin myös puhemiesneuvoston ehdotus eduskuntaryhmittäisestä istumajärjestyksestä.

sessä kentässä vasemmalle luettujen puolueiden ryhmät, keskellä poliittisen kentän keskelle luetut ryhmät ja oikealla poliittisessa kentässä oikealle luetut ryhmät. Parlamentaarinen jatkuvuus ja järjestelyn tuttuus pysyttänevät tällaisen sijoittelun siitä riippumatta, millä tavoin poliittisen kentän vasen–oikea-jaottelun merkitys ajan kanssa – jo hallituskoalitioiden vaihtelevuudenkin huomioon ottaen – ehkä muuttuu. Täysistunto päättää vain ryhmien keskinäisen järjestyksen istuntosalissa, ryhmien väliset tarkemmat rajat määrää puhemiesneuvosto. Ryhmälle tulevien paikkojen jakamisesta päättää kukin ryhmä itse. Ansioituneimmat tai edustajaiältään vanhimmat edustajat istuvat yleensä salin etuosassa ja nuorimmat edustajat salin perällä.³¹

Valtiopäivien avajaiset

Valtiopäivien juhlalliset avajaiset olivat autonomian ajan edustuslaitoksen – sekä säätyvaltiopäivien että yksikamarisen eduskunnan – toiminnassa merkittävä tilaisuus. Avajaisiin heijastui näkyvästi edustuslaitoksen riippuvuus hallitsijasta ja niissä pidetyillä puheilla saattoi tilaisuuden kaikesta seremoniallisuudesta huolimatta olla myös huomattavaa poliittista kantavuutta.³² Maan itsenäistyminen ei tietysti tuonut mukanaan vain seremonioiden muuttumista, vaan myös eduskunnan aseman ja toimivaltuuksien vahvistumisen. Eduskunta ei kuitenkaan välittömästi saavuttanut sitä itsenäisyyttä ja riippumattomuutta omasta toiminnastaan määräämisessä, jota perustuslain muutosten ja valtiollisen käytännön muuttumisen tuloksena nyt pidetään luonnollisena. Autonomian aikana muodostunut valtiopäiväkäytäntö ja tasavallan presidentin toimivalta-aseman merkittävyys myös eduskunnan kannalta heijastelevat myös vuoden 1928 VJ:n 26 §:n sanamuodossa, joka oli muuttamattomana voimassa uuden perustuslain voimaan tuloon vuonna 2000 saakka. Säännös kuului:

”Tasavallan presidentti julistuttaa valtiopäivien avaamisen ajan, jota älköön määrättäkö myöhemmäksi kuin kolmanneksi arkipäiväksi eduskunnan kokoontumisesta. Sinä aikana tulee eduskunnan jäsenten, sittenkuin jumalanpalvelus on pidetty, kokoontua eduskuntataloon, jossa presidentti tervehtää eduskuntaa ja julistaa valtiopäivät avatuiksi. Avauspuheeseen vastaa puhemies eduskunnan puolesta.”

Avajaisia koskeva säätely on uuden perustuslain järjestelmässä huomattavasti arkipäiväistynyt. Asiasta ei ole enää pidetty tarpeellisena lainkaan säätää perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessäkin vain todetaan avajaiset pidettäväksi kolmen päivän kuluessa eduskunnan kokoontumisesta. Uutta työjärjestystä säädettäessä ei kuitenkaan tarkoitettu muuttaa valtiopäivien avajaisiin ja vaalikauden päättäjäisiin liittyviä perinteisiä juhlamenoja.³³ Menettelyä koskevat, vanhaan perinteeseen liittyvät ohjeet on nyt annettu 15.12.2000 hyväksytyissä puhemiesneuvoston ohjeissa, jotka käsittelevät valtiopäivien avajaisten ja vaalikauden päättäjäisten järjestelyitä.

³¹ Istumajärjestystä koskevan käytännön muutoutumisesta ks. esim. Salervo 1977, s. 65–66.

³² Valtiopäivien avajaisten aikaisemmasta kehityksestä ja mm. puhemiehen vastauspuheiden autonomian ajan valtiopäivillä saamista merkityksestä ks. lyhyenä esityksenä esim. Salervo 1977, s. 67–75.

³³ PNE 1/1999 VP, s. 4.

Avajaiset ovat edelleenkin arvokas ja perinteinen juhla, johon on myös säännöksiin velvoitettu, mutta jolla ei ole mitään eduskunnan toimivaltaa luovaa merkitystä. Puhemies sopii tasavallan presidentin kanssa valtiopäivien avajaisten ajankohdasta kolmen päivän sisällä eduskunnan kokoontumisesta. Ennen varsinaisia valtiopäivien avajaisia pidetään valtiopäiväjumalanpalvelus, jonka jälkeen siirrytään eduskuntataloon. Siellä tasavallan presidentti tervehtii eduskuntaa ja julistaa valtiopäivät avatuiksi. Eduskunnan puhemies vastaa tasavallan presidentin puheeseen eduskunnan puolesta.

Valtiopäivien avajaisia koskevan nykyisen säätelyn väljyys sallii myös juhlamenojen kehittämisen. Eduskunnan työjärjestyksen säätämiseen johtaneessa ehdotuksessaan vuoden 1999 valtiopäivillä puhemiesneuvosto totesi tästä kehittämismahdollisuudesta seuraavasti:

”Tarvittaessa juhlamenoja voidaan kuitenkin kehittää esimerkiksi siten, että pääministerille varattaisiin mahdollisuus valtiopäivien avajaisissa kertoa siitä, mitä hallituksen esityksiä valtiopäiville aiotaan antaa, ja vaalikauden päättäjäisissä luoda katsaus hallituksen toimintaan kuluneella vaalikaudella. Tämä olisi hyvin sopusoinnussa uuden perustuslain parlamentarismia ja valtioneuvoston asemaa korostavien säännösten kanssa.”³⁴

Ainakin toistaiseksi on vaikuttanut siltä, että päätöksentekijät ovat pitäneet valtiopäivien varsinaisten avajaisten hyvin perinteistä, muodoiltaan tarkkaa ohjelmaa sellaisenaan riittävänä ja suomalaiseen valtiolliseen käytäntöön sopivana. Edellä lainauksessa mainittua kehittämisajatusta on kuitenkin toteutettu siten, että puhemiesneuvoston äsken mainittujen ohjeiden 9. kohdan mukaan ”aivan valtiopäivien alussa järjestetään ”valtiopäivien avauskeskustelu” pääministerin ilmoituksen tai ajankohtaiskeskustelun muodoin.” Kohdan mukaan tarkoituksena on, että vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä tämän keskustelun korvaa hallituksen ohjelmasta annettavan tiedonannon käsittely.³⁵

Valiokuntien vaalit

Eduskunnan vaalien jälkeisen järjestäytymisen keskeisiä ja samalla kiireisiä tehtäviä on asettaa eduskunnan toiminnassa tarpeelliset elimet. Niistä merkittävimmän ryhmän muodostavat täysistuntopäätöksenteon valmistelussa ratkaisevassa asemassa olevat eduskunnan valiokunnat.

Valiokuntien asettamistapaa – menettelyjä, joissa valiokuntien jäsenet valitaan – on käytännössä kertyneiden kokemusten pohjalta eri vaiheissa yksinkertaistettu. Aikaisemmin valiokunnat asetettiin vaalikauden jokaisille varsinaisille valtiopäiville erikseen. Asiallisesti merkittävimpänä muutoksena voidaan pitää sitä, että valtiopäi-

³⁴ Ibid.

³⁵ Ensimmäinen tällainen valtiopäivien avauskeskustelu järjestettiin vuoden 2001 valtiopäivien alussa 6.2.2001 (juhlalliset avajaiset olivat 2.2.2001). Keskustelun aiheena oli parlamentarismi ja uusi valtiosääntö. Keskustelussa, joka käytiin ajankohtaiskeskustelun menettelytapoja noudattaen, ensimmäisen puheenvuoron käytti pääministeri Lipponen. Ks. 2001 VP ptk, s. 27–53.

väjärjestykseen vuonna 1983 tehdystä uudistuksesta alkaen ne on valittu vaalikauden ensimmäisten valtiopäivien alussa koko vaalikaudeksi.³⁶ Valintamenettelyä – tai sopuvaalikäytännön vakiintuneisuuden huomioon ottaen pikemminkin menettelyn säätelyä – on myös kevennetty. Valitsijamiehiä, jotka aikaisemmin asetettiin vaalikauden alussa suorittamaan valiokuntien ja muiden toimielinten vaaleja, ei vuoden 2000 perustuslain järjestelmässä enää tunneta.³⁷

Perustuslain 35 §:n mukaan eduskunta asettaa vaalikaudekseen suuren valiokunnan sekä perustuslakivaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan, valtiovarainvaliokunnan ja työjärjestyksessä säädettyt ”muut pysyvät valiokunnat”. Perustuslain terminologiasa tällä tavoin pysyviksi nimitettyjen valiokuntien lisäksi eduskunta voi asettaa tilapäisen valiokunnan valmistelemaan tai tutkimaan tiettyä asiaa. Pysyvät valiokunnat asetetaan vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä. Vaalien toimittamisajankohdasta ei ole tarkemmin säädetty. Valiokuntien tehtävien tärkeyden vuoksi ja siihenkin nähden, että valiokuntien puheenjohtajat ovat jäseninä puhemiesneuvostossa, on valiokunnat valittava mahdollisimman pian vaalikauden ensimmäisten valtiopäivien kokoontumisen jälkeen.³⁸

Vaalien toimittamistavasta todetaan perustuslaissa vain, että jollei eduskunta – siis täysistunto – ole yksimielinen, vaalit toimitetaan suhteellisen vaalitavan mukaan. Vaalin toimittamisesta säädetään tarkemmin eduskunnan vuonna 2000 hyväksymässä eduskunnan vaalisäännössä. Tapa, jolla suhteellisuus vaaleissa toteutetaan, määrätään yksityiskohtaisesti vaalisäännön 12 §:ssä. Siinä edellytetty tuloksen laskemis- ja määräämistapa noudattaa d’Hondtin järjestelmää ja vastaa siten vertauslukujen muodostamisen ja niiden nojalla tapahtuvan tuloksen määräämisen osalta täysin tapaa, jolla tulos eduskuntavaaleissa määrätään.

Käytännössä muodolliseen vaalimenettelyyn, siis vaalin ratkaisemiseen äänestyksellä, ei yleensä tarvitse ryhtyä. Eduskuntaryhmissä pystytään laskemaan, mikä niiden paikkaosuus valiokunnissa tulisi suhteellisen vaalitavan mukaan olemaan. Ryhmät asettavat tämän mukaisesti ehdokkaita yhteensä juuri valittavan määrän, ja eduskunta voi siten olla PL 37,2 §:ssä tarkoitettulla tavalla ”vaalista yksimielinen”. Vaalien toimittamisen käytännön menettelytapoja kuvaa hyvin lausuma hallituksen vuonna 1982 valtiopäiväjärjestyksen uudistamisesta antaman esityksen perusteluissa:

”Käytännössä vaali on useimmissa tapauksissa yksimielinen ja toimitetaan eduskunnassa olevien ryhmien vaalia edeltävissä neuvotteluissa tekemän sopi-

³⁶ Vuoden 1983 uudistuksessa perusteltiin luopumista valiokuntien jäsenten valitsemisesta erikseen jokaisille vaalikauden valtiopäiville seuraavasti: ”Seuraaville valtiopäiville valitaan mainittuihin toimielimiin yleensä jäseniksi valtaosa, jollei miltei kaikki, edellisillä valtiopäivillä toimielimen jäsenenä olleista edustajista. Käytännössä valiokuntien kokoonpano muuttuu enemmän valtiopäivien aikana kuin niiden alussa. Valtioapäivien aikana valiokuntapaikkoja joudutaan järjestelemään etenkin hallituksen vaihdosten yhteydessä, kun valtioneuvoston jäseniksi nimetyt edustajat joutuvat jättämään paikkansa valiokunnassa ja valtioneuvoston jäsenyydestä vapautetut edustajat sijoitetaan valiokuntien jäseniksi. Sanotusta syystä ja eduskunnan järjestäytymisen yksinkertaistamiseksi ehdotetaan, että valiokunnat suuri valiokunta mukaan lukien asetettaisiin vaalikaudeksi, joka myös pääsääntöisesti siis olisi valiokunnan jäsenten toimikausi.” (HE 194/1982 VP, s. 12)

³⁷ Aikaisemmasta käytännöstä valiokuntien ja muiden toimielinten asettamisesta ks. esim. Salervo 1977, s. 59–65.

³⁸ Etenemisaikataulusta käytännössä ks. edellä av. 29.

muksen mukaisesti. Sopuvaaliin päätymistä esimerkiksi valiokuntapaikkojen osalta on omiaan edistämään se, että pienet ryhmät saavat neuvotteluissa yleensä paikkoja enemmän kuin niille suhteellisuuden mukaan kuuluisi eivätkä ne siten juuri riitautta sopimustulosta.³⁹

Kuten edellä mainittiin, on neljää valiokuntaa pidetty sillä tavoin pysyvästi tärkeinä, että niiden asettamista edellytetään jo perustuslaissa. Nämä ovat suuri valiokunta, jonka tärkein tehtävä nykyisin on Euroopan unionia koskevien asioiden käsittely, sekä perustuslakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta ja valtiovarainvaliokunta, joiden nimet jo osoittavat niiden käsiteltäviksi tulevien asioiden laatua. Näiden valiokuntien asettamista edellytettiin jo vuoden 1906 VJ:ssä, ymmärrettävästi kuitenkin niin, että suuren valiokunnan päätehtävä oli toinen (lainsäätämismenettelyyn osallistuminen) kuin nykyisin ja ulkoasiainvaliokunnan asettamista edellytettiin vasta maan itsenäistymisen jälkeen valtiopäiväjärjestykseen tehdyssä muutoksessa.

Myös näiden valiokuntien jäsenmäärä tai vähimmäisjäsenmäärä on vakiintuneesti säädetty perustuslaissa. Tällä turvataan osaltaan se, että poliittinen suhteellisuus riittävästi toteutuu valiokuntien kokoonpanossa. Suuren valiokunnan jäsenmääräksi on PL 35 §:ssä säädetty kaksikymmentäviisi, muiden edellä mainittujen valiokuntien jäsenmääräksi vähintään seitsemätoista. Valiokuntiin on lisäksi valittava ”tarpeellinen määrä” varajäseniä. Tarkemmat säännökset perustuslaissa vain ”vähintään” ilmoitetusta jäsenmäärästä ja varajäsenten määrästä on annettu TJ 8 §:ssä. Sen mukaan suureen valiokuntaan valitaan 13 varajäsentä, pysyviin erikoisvaliokuntiin 17 jäsentä ja 9 varajäsentä, valtiovarainvaliokuntaan kuitenkin 21 jäsentä ja 19 varajäsentä.

Säännös heijastaa varsin vakaana pysynyttä käsitystä valiokuntien asianmukaisesta jäsenmäärästä. Perustuslakivaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan jäsenmäärä oli vuoden 1906 VJ:ssä vähintään 16. Luku muutettiin kuitenkin vuoden 1928 VJ:ssä lähinnä äänten tasan menon välttämiseksi parittomaksi luvuksi niin, että perustuslakivaliokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan vähimmäisjäsenmäärä oli 17 ja valtiovarainvaliokunnan 21. Tällaisena näiden valiokuntien jäsenmäärän säätely pysyi uuden perustuslain säätämiseen saakka. Suurelle valiokunnalle säädettiin alun perin vuoden 1906 VJ:ssä suuri jäsenmäärä, kuusikymmentä jäsentä, mitä lähinnä selittävät ajatukset valiokunnan toista kamaria muistuttavasta roolista hätäkohtien lainsäädäntöratkaisujen estämisessä. Jäsenmäärä laskettiin neljäänkymmeneenviiteen valtiopäiväjärjestyksen muutoksessa 22.10.1918. Se pysyi tämän jälkeen muuttumattomana vuonna 1990 säädettyyn valtiopäiväjärjestyksen uudistukseen saakka, jossa suuren valiokunnan roolia lainsäätämismenettelyssä josakin määrin kevennettiin. Kun suuren valiokunnan uudistetun tehtävän katsottiin lähentävän sen asemaa erikoisvaliokuntiin nähden, säädettiin sen jäsenmääräksi vähintään kaksikymmentäviisi.⁴⁰

³⁹ HE 194/1982 VP, s. 12–13.

⁴⁰ Vuoden 1990 muutoksesta ks. tarkemmin HE 89/1990 VP ja L 1056/1990.

Se, että joidenkin valiokuntien asettamisesta säädetään perustuslaissa, korostaa niiden asemaa ja tekee siitä samalla erittäin pysyvän. Eduskunnassa on kuitenkin useita muitakin tietyn asiaryhmän asioita käsitteleviä erikoisvaliokuntia⁴¹, jotka eivät ole pysyviä vain siinä mielessä, että ne eivät ole erityistä asiaa käsittelemään asetettuja tilapäisiä valiokuntia, vaan myös tosiasiallisesti pysyviä niin, että ne ovat eduskunnassa toimineet – ehkä nimikkeeltään hiukan muuttuen – vuosikymmenestä toiseen. Tässä tosiasiallisessa pysyvyydessä ne eivät juuri poikkea perustuslaissa nyt erikseen säädetyistä valiokunnista. Näistä nyt pelkästään työjärjestyksessä säädetyistä valiokunnista voidaan erikseen mainita lakivaliokunta, joka sisältyi perustuslaissa edellytettyihin valiokuntiin vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksestä nykyisen perustuslain säätämiseen saakka. Useiden tällaisten perustuslaissa mainittujen valiokuntien lisäksi asetettujen ei-tilapäisten valiokuntien tosiasiallista pysyvyyttä valaisee kuvaus, joka sisältyi valtiopäiväjärjestyksen muutoksista vuonna 1982 annettuihin hallituksen esityksen perusteluihin. Hallitus totesi näistä, tuolloin ylimääräisiksi kutsutuista valiokunnista muun muassa seuraavan:

”Ylimääräisten valiokuntien pääpiirteinen toimiala ilmenee jo eräiden valiokuntien nimestä ja se on useasti pitkän perinteen muovaama. Jokaisilla valtiopäivillä asetettujen ylimääräisten valiokuntien itse asiassa pysyvää luonnetta osoittaa se, että niistä yksikamarisen eduskunnan ensimmäisillä eli vuoden 1907 valtiopäivillä jo toimivat talousvaliokunta, joka tuolloin oli sitä paitsi lakimääräinen, laki- ja talousvaliokunta, maatalousvaliokunta ja työväenasiainvaliokunta, joista viimeksi mainitut vastasivat nykyisiä maa- ja metsätalousvaliokuntaa ja sosiaalivaliokuntaa. Vuoden 1908 valtiopäivistä lähtien on toiminut sivistysvaliokunta, vuoden 1931 valtiopäivistä kulkulaitosvaliokunta vastaten nykyistä liikennevaliokuntaa ja vuoden 1938 valtiopäivistä puolustusasiainvaliokunta. Vuoden 1972 valtiopäivistä lähtien on yhtäjaksoisesti asetettu myös toinen lakivaliokunta.”⁴²

Perustuslaissa mainittujen valiokuntien lisäksi asetettavien erikoisvaliokuntien järjestelmää on jossain määrin muutettu erityisesti valiokunnille ajatellun toimialan ja valiokuntien nimikkeiden osalta vuoden 1990 uudistuksessa, jossa valiokuntaorganisaatio pyrittiin saamaan valtioneuvoston ministeriöjakoja vastaavaksi (ns. ministeriövastaavuusperiaate).⁴³ Uudistus ei kuitenkaan merkittävästi vaikuttanut tällaisten valiokuntien tosiasialliseen pysyvyyteen eikä niiden lukumäärään.

Työjärjestyksen 7 §:n (118/13.2.2003) mukaan eduskunnan on perustuslaissa säädettyjen valiokuntien lisäksi asetettava seuraavat pysyvät valiokunnat: hallintovaliokunta, lakivaliokunta, liikenne- ja viestintävaliokunta, maa- ja metsätalousva-

⁴¹ Eduskunnan työjärjestyksen 7 § osoittaa valiokuntien ryhmittelyssä käytettävää ”virallista” terminologiaa. Valiokunnat ovat joko pysyviä valiokuntia tai (erityistä asiaa käsittelemään asetettuja) tilapäisiä valiokuntia. Pysyviä valiokuntia ovat suuri valiokunta ja (tietynlaisia asioita jatkuvasti käsittelemään asetetut) erikoisvaliokunnat. Näistä jaotteluista erillinen asia on erilaisten valiokuntien säädöspohja. Suuren valiokunnan ja kolmen erikoisvaliokunnan – perustuslakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta ja valtiovarainvaliokunta – asema perustuu perustuslain nimenomaisiin säännöksiin, muiden pysyvien valiokuntien asettamisesta on PL 35 §:n mukaan säädettävä työjärjestyksessä. Tilapäisen valiokunnan ”perustaminen” ei edellytä säännösten täydentämistä, vaan valiokunta asetetaan päätöksellä, jonka täysistunto puhemiesneuvoston ehdotuksesta tekee.

⁴² HE 194/1982 VP, s. 11.

⁴³ Uudistuksesta ks. HE 89/1990 VP ja puhemiesneuvoston 1990 valtiopäivillä tekemä ehdotus eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan vaalisäännön muuttamisesta ja niistä annetut PeVM 7/1990 VP ja PeVM 8/1990 VP sekä L 1056/1990 ja eduskunnan päätös työjärjestyksen muuttamisesta 30.10.1990

liokunta, puolustusvaliokunta, sivistysvaliokunta, sosiaali- ja terveysvaliokunta, talousvaliokunta, tulevaisuusvaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta sekä ympäristövaliokunta. Myös nämä valiokunnat asetetaan kunkin vaalikauden ensimmäisten valtiopäivien alussa koko vaalikaudeksi.

Perustuslain 35 §:ssä mainitut tilapäiset valiokunnat eivät kuulu eduskunnan tavanomaiseen järjestäytymiseen vaalien jälkeen. Tilapäinen valiokunta voidaan asettaa valmistelemaan tai tutkimaan ”erityistä asiaa”. Aikaisemmassa käytännössä tällaisia erillisen valiokunnan valmistelua vaativiksi katsottuja asioita ovat olleet jotkin suuret lainsäädäntöhankkeet. Viimeksi tällaisia tiettyä asiaa varten asetettuja valiokuntia lienee toiminut vuoden 1968 valtiopäivillä (alkoholilakivaliokunta ja verolakivaliokunta).⁴⁴ Tällainen valiokunta voidaan asettaa vaalikauden kuluessa tarpeen ilmetessä, ja sen toimikausi päättyy, kun sille osoitettu valmistelu- tai tutkimustehtävä on suoritettu. Tällaisia valiokuntia ei uuden perustuslain voimassa ollessa ole asetettu.⁴⁵

Muiden toimielinten asettaminen

Puhemiehet ja valiokunnat ovat eduskunnan ylimpänä valtioelimenä toimimisen – siis valtiosäännön mukaan eduskunnalle kuuluvien tehtävien vaatiman käsittelyn ja päätöksenteon – kannalta välttämättömiä ja keskeisiä eduskunnan elimiä. Nämä elimet on sen vuoksi asetettava mahdollisimman pian eduskunnan vaalien jälkeisen kokoontumisen jälkeen. Puhemies ja varapuhemies muodostavat puhemiehistön (TJ 5 §). Kun valitut valiokunnat yleensä viivytyksettä valitsevat puheenjohtajansa, merkitsee puhemiesten valintaa seuraava valiokuntien valinta yleensä melko samanaikaista eduskunnan puhemiesneuvoston kokoonpanon määräytymistä, koska puhemiesneuvoston muodostavat PL 34,3 §:n mukaan puhemies, varapuhemiehet ja valiokuntien puheenjohtajat. Puhemiesneuvostolla on merkittävä asema eduskuntatyön johtamisessa ja kehittämisessä. Sen tosiasiallista asemaa vahvistaa valiokuntien puheenjohtajuuksien järjestäminen vakiintuneiden käytäntöjen ja sopimisten pohjalta niin, että puhemiesneuvoston kokoonpano noudattaa eduskunnan poliittisia voimasuhteita.

⁴⁴ Tilapäisten valiokuntien aikaisemmasta asettamiskäytännöstä ks. Jaakko Nousiainen, Valiokuntalaitos. Suuri valiokunta. Eduskunnan täysistunto. Teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia X (Helsinki 1977), s. 227–228. Valiokunnat asetettiin 1906 VJ 35 §:n mukaisina ”muina” valiokuntina ja vastaavasti 1928 VJ 40 §:n mukaisina ylimääräisinä valiokuntina. Valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1983 tehdyssä muutoksessa valiokuntia koskevaa terminologiaa VJ 40 §:ssä jonkin verran muutettiin, ja uuden säännöksen 3 momentin mukaan eduskunta voi asettaa ”tilapäisen valiokunnan valmistelemaan erityistä asiaa.” Muutoksesta ks. HE 194/1982 VP, PeVM 51/1982 VP ja L 278/1983. Tilapäisenä, vaikkakaan ei tiettyä konkreettista asiaa valmistelevana valiokuntana toimi 1993 alkaen tulevaisuusvaliokunta, joka vuonna 2000 muuttui uuden työjärjestyksen 7 §:n myötä pysyväksi valiokunnaksi, ks. siitä 1993 VP ptk, s. 37, 58 ja pysyväksi valiokunnaksi muuttamisesta PNE 1/1999 VP uudeksi työjärjestykseksi, s. 7 ja ehdotuksesta annetut PeVM 9/1999 VP, s. 2 ja SuVM 2/1999 VP.

⁴⁵ PL 35 §:ään otettua mainintaa mahdollisuudesta asettaa tilapäinen valiokunta ”tutkimaan” erityistä asiaa perusteltiin perustuslain säätämiseen johtaneessa esityksessä seuraavasti: ”Säännös mahdollistaisi valiokunnan asettamisen paitsi valmistelemaan esimerkiksi jotain laajaa lakikokonaisuutta myös tutkimaan tai selvittämään yksittäistä merkittävää yhteiskunnallista kysymystä tai epäkohtaa – – Tilapäistä valiokuntaa ei kuitenkaan voitaisi asettaa ministerivastuun käsittelyä varten, vaan tällaisen asian käsittely kuuluu perustuslain nimenomaisten säännösten (114–116 §) mukaan perustuslakivaliokunnalle – –” (HE 1/1998 VP, s. 88) Käytännössä kysymys tilapäisen valiokunnan asettamisesta viitatunkaltaiseen tutkimus- tai selvitystehtävään ei liene tähän mennessä aktualisoitunut.

Eduskunnan vaalien jälkeiseen järjestäytymiseen kuuluu eräiden muidenkin toimielinten asettaminen. Tällaisten muiden elinten valitsemismahdollisuudesta ja siitä, millä tavalla valitsemisesta voidaan säätää, on yleissäännös PL 36 §:ssä. Säännöksen 1 momentissa mainitaan kansaneläkelaitoksen valtuutettujen valinnasta ja 3 momentissa eduskunnan edustajien valinnasta kansainvälisiin toimielimiin. Muita elimiä koskeva yleissäännös on 2 momentissa, jonka mukaan eduskunta valitsee muita ”tarvittavia” toimielimiä sen mukaan kuin perustuslaissa tai muussa laissa tai työjärjestyksessä säädetään. Tämä säännös merkitsee sitä, että perustuslainsäätäjällä on jättänyt tavallisen lainsäätäjän melko vapaaseen harkintaan, minkälaisissa tilanteissa jonkin julkisen toimielimen asettaminen osoitetaan eduskunnan tehtäväksi. Lähtökohtana täytynee kuitenkin olla, että asetettavan elimen toimintaan, jolle se suoraan kytkeydy eduskunnan toimintaan, liittyy sellaisia arvovaltaa, riippumattomuutta ja eri ryhmien edustuksen turvaamista koskevia tarpeita, jotka perustelevat valinnan uskomisen juuri ylimmälle edustukselliselle valtioelimelle. Vaikuttaa myös asianmukaiselta, että mahdollisuutta säätää uusien elimien asettamisesta pelkästään työjärjestyksen säännöksiin – joista eduskunta päättää yksin – käytetään ainoastaan eduskunnan organisaation sisäisissä järjestelyissä.

Kuten edellä on viitattu, perustuslaissa on erikseen säädetty puhemiesten ja valiokuntien toimikaudesta (PL 34 ja 35 §). Muiden eduskunnan valitsemien elinten toimikaudesta on aikaisemmin säädetty erillisissä säännöksissä perustuslaissa, tavallisessa laissa tai eduskunnan hyväksymässä johtosäännössä. Aikaisemmasta tilanteesta poiketen on PL 37 §:ssä säädetty selvä pääsääntö, jonka mukaan muut eduskunnan valitsevat toimielimet asetetaan vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä koko vaalikaudeksi. Säännöksessä jätetään kuitenkin mahdollisuus siihen, että perustuslaissa, työjärjestyksessä tai eduskunnan hyväksymässä toimielimen johtosäännössä voidaan säätää toisin. Vaikka tällainen toisin säätämisen mahdollisuus onkin varattu, voidaan perustuslaissa ilmituotua pääsääntöä pitää osoituksena normaaliksi tarkoitettua järjestelystä.⁴⁶

Joidenkin eduskunnan valittavien toimielinten tehtävät ja asema kytkeytyvät sillä tavoin joko eduskunnan toimintaan valtioelimenä tai eduskunnan omaan hallintoon, että ne voidaan perustellusti katsoa eduskunnan toimielimiksi. Joidenkin elinten kohdalla taas kytkentä eduskunnan perinteiseen valtioelintoimintaan voi olla varsin etäinen, jolloin eduskunnan rooli valinnan suorittajana voi selittyä esimerkiksi pyrkimyksestä turvata kyseessä olevan elimen riippumattomuus ja edustavuus. Se voi myös olla seurausta kansainvälisen yhteistyön vaatimuksista. Tällainen ryhmittely eduskunnan toimielimiin ja muihin eduskunnan valitsemiin toimielimiin on ymmärrettävästi rajoiltaan häilyvä ja riippuvainen eduskunnan ”varsinaista” tehtävää koskevista näkemyksistä. Ryhmittely on kuitenkin otettu seuraavassa huomioon si-

⁴⁶ PL 37 §:n säännöksessä ei mainita mahdollisuutta säätää tavallisella lailla eduskunnan valittavan toimielimen toimikaudeksi muu kuin vaalikausi. Säännös ei näytä olevan tässä kohden aivan linjassa PL 36,2 §:n kanssa, jonka mukaan jonkin toimielimen valinnan säätäminen eduskunnan tehtäväksi on mahdollista myös tavallisessa laissa. Tällaisessa laissa ei PL 37 §:n sanamuodon vuoksi voida säätää ko. elimelle pääsäännöstä (”vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä koko vaalikaudeksi”) poikkeavaa valintaa. Asiantilalla ei liene paljontaan käytännön merkitystä.

ten, että ensiksi tarkastellaan eduskunnan valtioelintoimintaan ja omaan hallintoon vahvasti kytkeytyviä elimiä ja sitten muita toimielimiä.

Valtiontilintarkastajat on ollut merkittävä elin valtiontalouden valvonnan kentässä siitä alkaen, kun vuoden 1919 HM 71 §:ään otettiin säännös viiden valtiontilintarkastajan asettamisesta jokaisilla valtiopäivillä ”eduskunnan puolesta pitämään silmällä tulo- ja menoarvion noudattamista sekä valtiovaraston tilaa ja hoitoa.” Tämä oli eräs tulos pitkään jatkuneista pyrkimyksistä vahvistaa eduskunnan asemaa valtion taloudenhoidon valvonnassa.⁴⁷ Valtiontilintarkastajat toimivat eduskunnan vahvistaman johtosäännön mukaan, ja vuoden 1928 VJ:n 30 §:ssä heidän edellytettiin antavan eduskunnalle vuosittain kertomuksen. Perustuslain säännöksiä valtiontilintarkastajista ei tämän jälkeen merkittävästi muutettu ennen uuden perustuslain säätämistä, lukuun ottamatta vuonna 1991 toteutettua perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistusta. Siinä valtiontilintarkastajat säädettiin valittaviksi vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä koko vaalikaudeksi ja edellytettiin, että valtiontilintarkastajiksi voidaan valita – kuten käytännössä oli enimmäkseen tapahtunutkin – vain kansanedustajia.⁴⁸

Uuden perustuslain 90 §:n mukaan eduskunta valitsee keskuudestaan valtiontilintarkastajat valvomaan valtion taloudenhoitoa ja talousarvion noudattamista. Työjärjestyksen 12 §:n mukaan valtiontilintarkastajia valitaan viisi ja varajäseniä sama määrä. Vaali suoritetaan ”vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä”, siis vaalikaudeksi.⁴⁹

Valtiopäivillä on 1860-luvulta alkaen ollut perustuslaissa osoitettu tehtävä ja valtuus valvoa Suomen Pankin toimintaa. Vuoden 1906 VJ:ssä tämä valvontatehtävä osoitettiin 74 §:ssä, jonka mukaan eduskunnan oli asetettava kuusi pankkivaltuusmiestä valvomaan eduskunnan vastattavana Suomen Pankissa olevien rahastojen hoitoa ja hallintoa. Lisäksi oli valittava neljä tilintarkastajaa tarkastamaan mainittujen rahastojen tilit. Eduskunnan roolia Suomen Pankin valvonnassa – ja Suomen Pankin erityisasemaa hallitusvallasta suhteellisen riippumattomana ja eduskunnan valvontaan kuuluvana laitoksena – vahvistettiin vuoden 1919 hallitusmuodossa. Sen 73 §:n mukaan Suomen Pankki toimi ”eduskunnan takuulla ja hoidossa sekä eduskunnan

⁴⁷ Valtiontilintarkastajien perustamiseen johtaneista vaiheista ks. Eino Purhonen, *Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä* (Vammala 1955), s. 118–122.

⁴⁸ Perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistuksesta vuonna 1991 ks. HE 262/1990 VP, PeVM 17/1990 VP ja lait 1077 ja 1078/1991. Valtiontilintarkastajien johtosäännön uudistamista koskeneen PNE 2/2000 VP, s. 2 mukaan käytäntönä oli, että valtiontilintarkastajat valittiin tietyksi varainhoitovuodeksi. Tämä saattoi johtaa myös poikkeamiseen vaatimuksesta, jonka mukaan valtiontilintarkastajien tuli olla kansanedustajia, kun esim. vuosiksi 1996–1999 valitut valtiontilintarkastajat luovuttivat viimeisen, vuotta 1999 koskevan kertomuksensa marraskuussa 2000, eli yli puolitoista vuotta sen jälkeen, kun neljän valtiontilintarkastajan osalta kansanedustajan toimikausi oli päättynyt.

⁴⁹ Valtiontilintarkastajien toimikauden määräytymiseen eduskunnan vaalikausien mukaan on – PL 37 §:ään nojautuen – pidetty mahdollisena säätää johtosääntötasolla jonkinlaisia joustoja, jotka lähinnä liittyvät varainhoitovuosisyntyihin. Ks. tästä PL 90 §:n perusteluja HE 1/1998 VP, s. 141 ja valtiontilintarkastajien johtosäännön (745/2000) siirtymäsäännös ja johtosääntöä koskenut PNE 2/2000 VP sekä siitä annettu PeVL 20/2000 VP. Ks. kuitenkin johtosäännön 1 §, jossa on selvästi lausuttu, että valtiontilintarkastajan toimikausi päättyy vaalikauden päättyessä. HE 1/1998 VP, s. 141, esitettyä näkemystä, jonka mukaan ”valtiontilintarkastajana voisi poikkeuksellisesti toimia myös henkilö, joka ei ole enää kansanedustaja”, on vaikea soviittaa yhteen PL 90 §:n ”keskuudestaan”-vaatimuksen kanssa.

valitsemain valtuusmiesten valvonnan alaisena.” Pankkivaltuusmiesten ja tilintarkastajien valintaa koskevat säännökset otettiin sisällöltään 1906 VJ:n säännöksiä pääosin vastaavina vuoden 1928 VJ:n 83 §:ään. Suomen Pankin erityisaseman ja eduskunnan Suomen Pankkiin kohdistaman valvonnan sääntely perustuslaissa on tämän jälkeen pysynyt oleelliselta sisällöltään muuttumattomana.⁵⁰

Sitä, minkälaiseksi Suomen Pankin asema ja suhde eduskuntaan oli perustuslain sanontojen perusteella käsitettävä, on tarkasteltu muun muassa lausunnossa, jonka perustuslakivaliokunta vuoden 1997 valtiopäivillä antoi uudesta Suomen Pankkia koskevasta esityksestä. Valiokunta totesi siinä muun muassa:

”Suomen Pankin toimimisen ’eduskunnan takuulla’ on vakiintuneesti tulkittu tarkoittavan sitä, että eduskunta vastaa viime kädessä pankin taloudellisista velvoitteista, jos pankki ei itse niistä kykene suoriutumaan – – Eduskunnan hoidossa toimimisen selkeä muodollinen merkitys on siinä, että Suomen Pankin tulee toimia eduskuntaan liittyvässä erikoishallinnossa erillään säännönmukaisesta valtiorhallinnosta. Eduskunnan valitsema pankkivaltuusto muodostaa tärkeimmän pysyväisluonteisen toiminnallisen kytkennän eduskunnan ja Suomen Pankin välillä. Tässä yhteydessä on syytä mainita lisäksi eduskunnan valitsevat tilintarkastajat. – – Nykyisin pankkivaltuustoa voidaan toimivaltansa puolesta luonnehtia eduskunnan asettamaksi Suomen Pankin valvontaelimeksi ja Suomen Pankin rahapoliittista päätösvaltaa osaltaan käyttäväksi toimeksi. Asemaltaan pankkivaltuusto on tehtävissään riippumaton eduskunnasta. Eduskunta ei esimerkiksi saa antaa sitovia ohjeita pankkivaltuutetuille.”⁵¹

Vuoden 2000 perustuslain 91 §:ssä todetaan vanhoja sanontoja käyttäen, että Suomen Pankki toimii ”eduskunnan takuulla ja hoidossa”, sen mukaan kuin lailla säädetään, ja että eduskunta valitsee pankkivaltuutetut ”valvomaan” Suomen Pankin toimintaa. Tarkemmat säännökset ovat TJ 13 §:ssä. Sen mukaan pankkivaltuutettuja valitaan yhdeksän ja valinta tapahtuu vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä, siis vaalikaudeksi. Vaikka säännöksissä ei asiasta erikseen lausuta, on lähtökohtana pidettävä ja vakiintuneena käytäntönä ollut, että pankkivaltuutetut ovat kansanedustajia.⁵² Pankkivaltuutettujen tehtävistä säädetään tarkemmin Suomen Pankista annetun lain (214/1998) 11 §:ssä. Eduskunta hyväksyy pankkivaltuutettujen johtosäännön (TJ 18 §).

Työjärjestyksen 13 §:n mukaan eduskunta valitsee vuosittain Suomen Pankille tilintarkastajat siten kuin siitä erikseen säädetään. Tämä ”erikseen” säätäminen on ta-

⁵⁰ Valtiopäivien Suomen Pankkiin kohdistaman valvonnan alkuvaiheista, kehityksestä ja yleensä Suomen Pankin erityisasemasta ks. Paavo Kastari, Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa (Vammala 1955) ja uudemmassa kehityksestä esim. Martin Scheinin, EMU ja Suomen valtiosääntö. Yhteiseen rahaan siirtyminen ja Suomen Pankin asema (Helsinki 1997). Suomen Pankin erityisasemaa ja suhdetta eduskuntaan koskevista viimeaikaisista perustuslakivaliokunnan kannanotoista ks. PeVL 5/1997 VP ja PeVL 7/1998 VP.

⁵¹ PeVL 5/1997 VP.

⁵² Kun kysymys on eduskunnan ”takuulla ja hoidossa” toimivasta laitoksesta, voidaan säännösten tarkoituksen ja käytettyjen sanontojen lähtökohtana pitää sitä, että valvomaan ”valtuutettavat” valitaan eduskunnan keskuudesta. Ajatus kansanedustuslaitoksen puolesta tai nimissä toimimisesta voidaan vielä selvempänä nähdä pankkivaltuutettujen varhaisia taustavaiheita koskeneessa vuoden 1869 VJ:n 68 §:ssä, jonka mukaan valtiosäädyt valitsivat ”edusmiehiä, yhtä monta kunkin säädyn puolesta, silmälläpitämään” ko. rahastojen hoitoa Suomen Pankissa. Käytännössä pankkivaltuutettuja (pankkivaltuusmiehiä) ei liene valittu juuri muutoin kuin eduskunnan keskuudesta.

pahtunut Suomen Pankista annetun lain 18 §:ssä, jonka mukaan eduskunta valitsee viisi tilintarkastajaa ja näille jokaiselle varajäsenen tarkistamaan Suomen Pankin tilinpäätöstä, kirjanpitoa ja hallintoa. Säännöksessä myös edellytetään vähintään kahden tilintarkastajan ja heidän varajäsentensä olevan Keskuskauppakamarin hyväksymiä tilintarkastajia taikka julkishallinnon tai talouden tilintarkastajan tutkinnon suorittaneita. Ainakaan kaikkien tilintarkastajien ei siten edellytetä olevan eduskunnan jäseniä.⁵³

Vuoden 1937 kansaneläkelailailla (248/1937) luodussa uudessa sosiaalivakuutusjärjestelmässä ryhdyttiin keräämään vakuutetuilta huomattavia rahastoja, sillä vakuutusten oli määrä tulla suurelta osin vakuutettujen itsenä ylläpitämiksi. Vakuutusten hoitoa ei tämän vuoksi haluttu uskoa tavanomaiselle valtionvirastolle. Kansaneläkelaitos saatettiin suoraan eduskunnan valvonnan alaiseksi ja tätä valvontaa tulivat – ikään kuin vakuutettujen suomalaisten puolesta – suorittamaan eduskunnan valitsemat valtuutetut. Valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1937 lisätyn 83 a §:n mukaan eduskunta asetti ”kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa valvomaan” kaksitoista valtuutettua. Valtuutetut valittiin eduskuntavaalien jälkeisillä valtiopäivillä koko vaalikaudeksi ja kullekin valtuutetulle valittiin kaksi varajäsentä. Eduskunta vahvisti valtuutetuille johtosäännön. Valtuutettujen tehtävistä säädettiin tarkemmin kansaneläkelaisissa.⁵⁴

Sitä, miten perustuslakivaliokunta suhtautui eduskunnan asemaan kansaneläkelaitoksen valvojana, valaisee lausunto, jonka valiokunta antoi vuoden 1985 valtiopäivillä. Se koski sittemmin rauenneita ehdotuksia kansaneläkelain ja VJ 83 a §:n muuttamisesta (PeVL 4/1985 VP).

Kyseisten ehdotusten mukaan kansaneläkelaitoksen ylimmäksi toimielimeksi olisi tullut lisätyn hallituksen ja valtuutettujen sijasta hallintoneuvosto, jolla olisi valvontatehtävien ohella ollut myös päätösvaltaa laitoksen kannalta keskeisissä asioissa. Siihen olisi tullut kahdeksantoista jäsentä, joista eduskunta olisi valinnut kaksitoista ja valtioneuvosto kuusi. Valiokunta totesi tästä ehdotuksesta eduskunnan kannalta seuraavaa:

”Kun kansaneläkelaitos on eduskunnan valvonnan alainen, on eduskunnan aseman kannalta arveluttavaa, että hallintoneuvoston jäseniä valittaessa valtioneuvosto on nimetty valitsijaksi eduskunnan rinnalle. Valtiosäännön mukaan valtioneuvoston on nautittava eduskunnan luottamusta, mistä periaatteesta johtuen ei näiden valtioelinten rinnastaminen ole eduskunnan valvonnan alaisen laitoksen hallinnossa asianmukaista. Edelleen lakiehdotuksessa on esitetty, että hallintoneuvoston mahdolliseen työvaliokuntaan, joka ilmeisesti käyttäisi merkittävää tosiasiallista valtaa, kuuluisi sosiaali- ja terveysministeriön edustaja ja varojen sijoittamisesta päättävään hallitukseen

⁵³ Vuoden 2003 vaalien jälkeen 2.4.2003 suoritettussa Suomen Pankin tilintarkastajien vaalissa valittiin tilintarkastajiksi kaksi kansanedustajaa, yksi entinen kansanedustaja ja kaksi KHT (Keskuskauppakamarin hyväksymä) tilintarkastajaa.

⁵⁴ Kansaneläkelaitoksen perustamisvaiheesta ks. esim. HE 26/1936 VP kansanvakuutuslaiksi ja siitä annettu kansanvakuutusvaliokunnan mietintö 1/1937 VP sekä Kai Häggman, Suurten muutosten Suomessa. Kansaneläkelaitos 1937–1997 (Helsinki 1997), erityisesti s. 21–25.

valtiovarainministeriön edustaja, mutta kumpaankaan ei välttämättä eduskunnan valitsemaa hallintoneuvoston jäsentä. Perustuslakivaliokunta katsoo, että esitetty hallinnolliset järjestelyt merkitsevät kokonaisuudessaan tilannetta, jossa eduskunnan vaikutusmahdollisuudet sen valvonnan alaisessa laitoksessa edelleen olisivat riittämättömät.”

Järjestelmä, joka 1930-luvun loppupuolella luotiin, pysyi eduskunnan aseman ja valtuutettujen roolin kannalta asiallisesti muuttumattomana viime vuosisadan loppuun saakka. Valvontajärjestelyn keskeiseen sisältöön ei ole kajottu myöskään perustuslakiuudistuksessa tai sen jälkeen. Perustuslakiuudistuksen yleisen linjan mukaan on perustuslaintasoisien säätelyn yksityiskohtaisuutta tässäkin kohden vähennetty. Perustuslain 36,1 §:ssä todetaan nyt vain, että eduskunta valitsee valtuutetut ”valvomaan kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa”, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Tarkemmat säännökset ovat nyt laissa Kansaneläkelaitoksesta (731/2001).⁵⁵ Lain 4 §:n mukaan eduskunta valitsee kaksitoista valtuutettua ja kullekin heistä yhden varavaltuutetun. Vaali toimitetaan vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä koko vaalikaudeksi. Valtuutettujen tehtävät on säädetty lain 5 §:ssä. Säännöksen mukaan valtuutetut muun muassa määräävät laitoksen hallituksen jäsenet ja vahvistavat laitoksen työjärjestyksen. Eduskunta hyväksyy valtuutetuille johtosäännön. Uusi johtosääntö on hyväksytty vuonna 2002.

Eduskunnan yleisen hallinnon johtamista varten asetetaan kansliatoimikunta. Puhemiehistä ja neljästä valitusta kansanedustajasta muodostuva seitsenjäseninen kansliatoimikunta on valvonut eduskunnan kanslian toimintaa jo yksikamarisen eduskunnan toiminnan alusta, ensiksi vain työjärjestyksen tasolla edellytettynä elimenä. Uuden valtiopäiväjärjestyksen myötä säätely siirrettiin perustuslain tasolle (1928 VJ 89 §). Vuoden 2000 perustuslain säätämisessä pyrittiin vähentämään eduskunnan toimintojen yksityiskohtaista säätelyä perustuslain tasolla ja muun muassa kansliatoimikuntaa koskeva perussäännös palautettiin taas työjärjestyksen tasolle (TJ 72 §). Kansliatoimikunta, joka alun perin valittiin valtiopäivittäin, on valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1983 tehdystä uudistuksesta alkaen valittu vaalikaudeksi.

Kansliatoimikunnan tehtävistä säädetään TJ 73 ja 74 §:ssä. Kansliatoimikunta on eduskunnan yleistä hallintoa – keskeisinä osinaan henkilöstö- ja taloushallinto – johtava ja eduskunnan keskuskanslian toimintaa valvova elin. Kansliatoimikunnan tehtävien tärkeydestä ja työmäärästä johtuen on käytännössä tarpeellista, että puhemiesten lisäksi valittaville neljälle jäsenelle valitaan – TJ 72 §:n tuomana uutuutena – neljä varajäsentä. Varajäsenten valinnalla ja heidän läsnäolo-oikeudellaan kansliatoimikunnan kokouksissa voidaan parantaa pienten ja keskisuurten eduskuntaryhmien edustusta toimikunnan työssä.⁵⁶

⁵⁵ Siihen asti kansaneläkelaisissa olleet säännökset kansaneläkelaitoksen hallinnosta – mukaan lukien valtuutettuja koskeneet säännökset – siirrettiin vuoden 2001 uudistuksessa erilliseen lakiin Kansaneläkelaitoksesta.

⁵⁶ Tähän edustautumismahdollisuuteen kiinnitettiin huomiota puhemiesneuvoston ehdotuksessa uudeksi työjärjestykseksi. Ehdotuksen perusteluissa todettiin mm.: ”Kansliatoimikuntaan tehtävänsä puolesta kuuluvaan puhemiehistöön valitaan yleensä vain suurimpien eduskuntaryhmien edustajia. Kun myös eduskunnan valitsemien neljän kansliatoimikunnan jäsenen vaalissa on noudatettu suhteellisuusperiaatetta, kansliatoimikunnassa ovat yleensä olleet edustettuina vain suurimmat eduskuntaryhmät – Jotta kansliatoimikunnassa olisivat nykyistä paremmin edustettuina myös keskiuuret ja pienet eduskuntaryhmät, ehdotetaan, että kansliatoimikunnan neljälle

Eduskunnan tilien tarkastaminen ja eduskunnan talouden valvominen eivät kuulu eduskunnan valitsemien valtiontilintarkastajien toimivaltaan. Heidän tehtävänä on ollut enemmänkin valvoa ”eduskunnan puolesta” – niin kuin HM 71,2 §:n alkupe-
räisessä sanamuodossa todettiin – hallituksen suorittamaa valtion taloudenhoitoa. Valtioapäivien omassa taloudenhoidossa oli valtiovarainvaliokunta aikaisemmin kes-
keisessä asemassa, mutta vuoden 1927 TJ:ssä toteutetussa uudistuksessa keskitettiin eduskunnan talouden ja rahavarojen hoito kansliatoimikunnalle. Kansliatoimikunta tarkastutti eduskunnan tilit vuosittain valitsemillaan tilintarkastajilla. Vuonna 1969 hyväksytyn eduskunnan tilisäännön (2/1970) mukaan oli eduskunnan valittava vuo-
deksi kerrallaan kolme tilintarkastajaa ja kullekin heistä varamies eduskunnan ja siihen liittyvien laitosten tilejä tarkastamaan. Näiden taas oli valittava neljänneksi tilintarkastajaksi joku Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja ja tälle sa-
man pätevyys omaava varamies. Tämä järjestelmä on pysytetty pääosin ennallaan eduskunnan vuonna 1988 uusitun tilisäännön (460/1988) 19 §:ssä. Uuden perustus-
lain järjestelmässä on tilintarkastajia koskeva perussäännös siirretty PL 36,2 §:n mukaisesti työjärjestykseen. Tilintarkastajien tehtävänä on tarkastaa eduskunnan tilit ja hallinto. Eduskunnan 1988 hyväksytyn tilisäännön 19 §:n mukaan tilintarkas-
tajien toimikausi alkaa kansanedustajain vaaleja seuraavan kalenterivuoden alussa ja päättyy sen kalenterivuoden lopussa, jolloin seuraavat vaalit toimitetaan.⁵⁷

Yksikamarisen eduskunnan kirjasto oli alun perin kansliatoimikunnan valvon-
nan alainen. Kirjaston lähin hallinto ja valvonta siirrettiin kansliatoimikunnan 1913 hyväksymällä johtosäännöllä kirjastovaltuustolle, johon kansliatoimikunta
vaalikauden ensimmäisten valtiopäivien alussa kutsui kolme jäsentä ja yhtä mon-
ta varajäsentä. Kirjasto oli välillä muutettuna valtioneuvoston kanslian alaiseksi
keskuskirjastoksi, mutta vuonna 1922 valtioneuvosto eduskunnan kehotuksesta
nimesi sen uudestaan Eduskunnan kirjastoksi ja vahvisti sille ohjesäännön, jonka
mukaan se oli eduskunnan ja valtioneuvoston yhteisen hallinnon alainen. Vuonna
1948 lisättiin sitten VJ:een uusi 83 b § (626/1948), jossa kirjaston säädettiin olevan
eduskunnan hoidon ja valvonnan alainen julkinen laitos, jolle eduskunta vahvistaa
ohjesäännön. Tarkemmat säännökset annettiin Eduskunnan kirjastosta säädetyllä
lailla (627/1948). Kirjaston hallintoa hoiti kirjaston hallitus, johon eduskunta valitsi
puheenjohtajan ja kaksi jäsentä, minkä lisäksi valtioneuvosto ja Helsingin yliopisto
nimittivät kumpikin yhden jäsenen. Uusi laki Eduskunnan kirjastosta säädettiin
vuonna 1984 (983/1984).⁵⁸

eduskunnan valitsemalle jäsenelle valitaan myös varajäsenet. Varajäsenten valinnassa tulisi pyrkiä siihen, että mah-
dollisimman monella eduskuntaryhmällä on ainakin varajäsentasolla edustus kansliatoimikunnassa. Varajäsenet
voisivat olla läsnä myös silloin, kun varsinaiset jäsenet ovat paikalla, mutta he eivät voisi osallistua varsinaiseen
päätöksentekoon – ” (PNE 1/1999 VP, s. 42).

⁵⁷ Eduskunnan tilintarkastuksen taustasta ja kehityksestä – johon sisältyi mm. eduskunnan revisiokomitean työn
pohjalta vuonna 1950 pyrkimys siirtää eduskunnan tilien tarkastus valtiontilintarkastajille – ks. lyhyesti Purhonen
1955, s. 241–243.

⁵⁸ Eduskunnan kirjaston hallinnon alkuvaiheista ja kehityksestä ks. kansliatoimikunnan 30.4.1913 hyväksymä
Eduskunnan kirjaston ohjesääntö ja Salervo 1977, s. 99, 211 av. 1. Lyhyenä luonnehdintana kirjaston tehtävistä
ks. esim. Eeva-Maija Tammekann, Eduskunnan kirjasto eduskunnan kirjastona. Eduskunnan kirjasto. Riksdags-
biblioteket 1872–1972–1992 (Helsinki 1993), s. 3–11. Julkaisuun sisältyy myös kirjaston kehitysvaiheita kronikoiva
vuosilukuluettelo.

Uuden TJ:n 15 §:n mukaan eduskunta valitsee vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä – siis vaalikaudeksi – kirjaston hallituksen siten kuin siitä erikseen säädetään. Uusi Eduskunnan kirjastoa koskeva laki säädettiin vuonna 2000 heti perustuslain ja työjärjestyksen voimaantulon jälkeen (717/2000). Lain 2 §:n mukaan eduskunta valitsee kirjaston hallitukseen viisi kansanedustajaa, joista yhden puheenjohtajaksi ja yhden varapuheenjohtajaksi, ja sen lisäksi kolme asiantuntijajäsentä, joista yksi on valtionhallinnon, yksi oikeustieteellisen tutkimuksen ja yksi valtiotieteellisen tutkimuksen edustaja, sekä yhden kirjaston henkilökuntaa edustavan jäsenen. Vastaavasti valitaan hallituksen jäsenille henkilökohtaiset varajäsenet. Näiden pätevyysvaatimusten lisäksi vaalijärjestely on sikäli epätavallinen, että ennen vaalia on opetusministeriön ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle asiantuntijajäsenten valitsemista varten kolme valtionhallinnon, kolme oikeustieteen ja kolme valtiotieteen asiantuntijaa. Vastaavasti on kirjaston henkilökunnan ilmoitettava keskuudestaan kaksi henkilöä kirjaston edustajan ja hänen varamiehensä valitsemista varten. Eduskunta ei ole valinnassa oikeudellisesti sidottu näin ”ulkopuolelta” nimettyihin ehdokkaisiin – vaali toimitetaan 2 §:n mukaan nimetyistä ”tai muista henkilöistä”. Käytännössä pitäydytään näin nimettyihin ehdokkaisiin.⁵⁹

Vuonna 1946 eduskunnan tyytymättömyys Yleisradion ohjelmapolitiikkaan johti yli sadan kansanedustajan tekemään lakialoitteeseen, jossa toivottiin vuonna 1934 säädetyin radioyhtiölain muuttamista. Aloitteessa ehdotettiin, että Oy Yleisradio Ab:n hallintoneuvoston jäsenten valinta, joka siihen asti oli ollut hallitusvallan määrättävissä yhtiökokouksen kautta, siirrettäisiin eduskunnan tehtäväksi. Lain 4 §:n muutos hyväksyttiin aloitteen pohjalta 1948 (774/1948). Muutetun säännöksen mukaan eduskunta valitsi yleisradiotoimintaa harjoittavan yhtiön hallintoneuvoston jäsenet, luvultaan vähintään 12. Yhtiöjärjestyksen mukaan hallintoneuvoston jäseniä oli oltava 21 ja heidän toimikautensa oli kolme vuotta alkaen kesäkuun 1. päivästä joka kolmantena vuonna. Yhtiöjärjestyksen muutoksella 1969 toimikausi pidennettiin nelivuotiseksi.⁶⁰

Mainitun vuoden 1934 lain kumosi vuonna 1993 säädetty laki Yleisradio Oy:stä (1380/1993). Sen 5 §:ssä säädetään yhtiön hallintoneuvoston jäsenten lukumääräksi 21 – siihen astihan se oli muodollisesti ollut valtioneuvoston määrättävissä. Jäsenet valitsee eduskunta vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä – siis koko vaalikaudeksi. Säännökseen sisältyy myös hallintoneuvoston jäsenten valintakriteerit koskevia määräyksiä, jotka sisällöltään vastaavat edellä mainitun vuoden 1934 niin sanotun radioyhtiölain 4 §:ssä olleita määräyksiä. Säännöksen mukaan hallintoneuvoston jäseniksi on valittava tiedettä, taidetta, sivistystyötä ja elinkeino- ja talouselämää

⁵⁹ Perustuslakivaliokunta ei aikanaan pitänyt suotavana sitä, että eduskunnan harkintavaltaa olisi sen suorittamissa valinnoissa sidottu ulkopuolelta tulleisiin ehdotuksiin, vaan eduskunnan oli ”voitava vapaasti harkita ja päättää tehtävänänsä olevat valinnat”. Ks. PeVL 10/1984 VP, joka annettiin eduskunnan kirjastosta vuonna 1984 annetun lain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä.

⁶⁰ Tekstissä mainittu vuoden 1934 ns. radioyhtiölaki oli laki valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa yleisradio-toimintaa varten valtiolle hankittu omaisuus yleisradioyhtiölle (216/1934). Vuoden 1948 muutoksesta ks. ed. Kilpeläisen ym. lakialoite n:o 13/1946 VP ja myös PeVL 5/1946 VP. Aloitteen taustasta ja käsittelystä ks. Antero Jyränki, Yleisradio ja sananvapaus. Tutkimus valtionvalvonnasta ja sananvapaudesta yleisradiotoiminnassa (Helsinki 1969), s. 93–111.

tuntevia sekä eri yhteiskunta- ja kieliryhmiä edustavia henkilöitä. Valittavien ei tarvitse olla kansanedustajia, vaikka käytännössä niin lienee pääosin laita. Hallintoneuvoston tehtävät säädetään lain 6 §:ssä.⁶¹

Talletuspankkien vakaan toiminnan ja tallettajien saamisten turvaamiseksi perustettiin vuonna 1992 säädetyllä lailla (379/1992) valtion vakuusrahasto. Rahaston hallintoa hoitamaan asetettiin johtokunnan ja johtajan lisäksi hallintoneuvosto, jonka muodostivat eduskunnan pankkivaltuutetut. Rahaston johdon järjestelyyn kohdistui alkuvuosina erilaisia muutospaineita, ja vuonna 1996 hallitus esitti, että pankkivaltuusmiehistä muodostunut hallintoneuvosto korvattaisiin valtuustolla, jonka valtioneuvosto asettaisi eduskuntaryhmiä kuultuaan. Eduskunnassa kuitenkin katsottiin perustuslakiinkin liittyvistä syistä, ettei tällainen järjestely turvannut eduskunnalle tai sen toimielimelle riittävän vaikuttavaa asemaa valtion vakuusrahastossa, ja ehdotusta muutettiin niin, että eduskunta valitsi vakuusrahaston valtuuston. Valtion vakuusrahastosta annetun lain 4 §:n mukaan vakuusrahaston toimintaa ja pankkituen käyttöä valvoo vakuusrahaston valtuusto, jossa on yhdeksän jäsentä. Eduskunta valitsee sen vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä – siis koko vaalikaudeksi. Valittavien ei tarvitse olla kansanedustajia. Lainkohdassa säädetään myös valtuuston tehtävistä.⁶²

Suomi liittyi vuonna 1952 toimintansa aloittaneeseen Pohjoismaiden neuvostoon vuonna 1955. Saman vuoden joulukuussa annettiin laki edustajien valitsemisesta Pohjoismaiden neuvostoon (503/1955; HE 103/1955 VP). Lain mukaan eduskunnan oli jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä valittava keskuudestaan neuvostoon 16 jäsentä ja näille kullekin varajäsen. Tämä järjestely pysyi asiallisesti ennallaan mainitun lain vuonna 1960 kumonneessa laissa Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnasta (170/1960). Eduskunnan valittavien jäsenten ja varajäsenten lukumäärä nostettiin vuoden 1970 lainmuutoksella seitsemäksitoista ja vuoden 1984 lainmuutoksella (34/1984) kahdeksaksitoista. Lain nykyisen 1 §:n (34/2000) – ja TJ 10 §:n – mukaan eduskunta valitsee jokaisilla valtiopäivillä keskuudestaan Pohjoismaiden neuvostoon 18 jäsentä ja yhtä monta varajäsentä. Eduskunnan valitsevat jäsenet, hallituksen määräämät edustajat ja Ahvenanmaan valtuuskunta muodostavat Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan. Se antaa vuosittain eduskunnalle kertomuksen neuvoston toiminnasta.

Suomen liittyessä keväällä 1989 Euroopan neuvostoon oli kansallisin säädöksiin järjestettävä neuvoston perussäännön edellyttämä jäsenmaan parlamentin edustajien valinta neuvoston parlamentaariseen yleiskokoukseen. Valinnasta ja edustajista

⁶¹ Vuoden 1993 laista ks. HE 124/1993 VP ja PeVL 23/1993 VP. Eduskunnan 2.4.2003 valitsemista Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston 21 jäsenestä 18 oli kansanedustajia, kaksi entisiä kansanedustajia ja yksi puoluesihteerä. Jyränsä (1969, s. 112) mainitsee kansanedustajien osuuden hallintoneuvoston jäsenmäärästä olleen vuosina 1949–1967 kaksi kolmannelta tai enemmän.

⁶² Valtion vakuusrahastosta vuonna 1992 annetun lain (379/1992) ja sen muuttamisesta vuonna 1996 annetun lain (245/1996) säätämisestä ks. HE 32/1992 VP ja siitä annettu PeVL 4/1992 VP sekä HE 6/1996 VP ja siitä annettu PeVL 4/1996 VP. Lakiin näiden esitysten välillä tehdyistä muutosehdotuksista ja niiden arvioinnista perustuslakivaliokunnassa ks. HE 364/1992 VP ja siitä annettu PeVL 37/1992 VP, HE 379/1992 VP ja siitä annettu PeVL 2/1993 VP sekä HE 130/1993 VP ja siitä annettu PeVL 17/1993 VP.

säädettiin laki Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnasta (354/1989). Lain mukaan eduskunta valitsee jokaisilla valtiopäivillä keskuudestaan Euroopan neuvoston parlamentaariseen yleiskokoukseen viisi edustajaa ja yhtä monta varaedustajaa. Edustajat muodostavat Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan. Valtuuskunta antaa vuosittain eduskunnalle kertomuksen parlamentaarisen yleiskokouksen toiminnasta.⁶³

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin eli Etykin parlamentaarinen yleiskokous aloitti toimintansa vuonna 1991. Suomen eduskuntaa yleiskokouksessa edusti aluksi Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunta täydennettynä eduskunnan puhemiehellä. Euroopan talousalueeseen eli Etaan liittyvien järjestelyjen yhteydessä tehtiin joulukuussa 1993 valtiopäiväjärjestykseen säädetyllä lisäyksellä (VJ 88 b §) mahdolliseksi säätää eduskunnan edustajien valitsemisesta kansainväliseen toimielimeen lailla tai eduskunnan työjärjestyksessä. Samassa yhteydessä lisättiin tällaisia valintoja koskeva yleissäännös työjärjestykseen (62 b §). Uusien säännösten perusteella eduskunta valitsi jo joulukuussa 1993 edustajat Etykin parlamentaarisen yleiskokouksen Suomen valtuuskuntaan. Etyk muutettiin vuonna 1994 kansainväliseksi järjestöksi, ja sen nimeksi tuli Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö, Etyj. Etyjin parlamentaarisen yleiskokouksen vakiintuneeseen asemaan viitaten otettiin vuoden 2000 TJ:n 10 §:ään nimenomainen säännös edustajien valitsemisesta Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön parlamentaariseen yleiskokoukseen. Säännöksen mukaan eduskunta valitsee yleiskokoukseen kuusi edustajaa ja yhtä monta varaedustajaa, jotka muodostavat parlamentaarisen yleiskokouksen Suomen valtuuskunnan. Valinta tapahtuu säännöksen mukaan vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä eli koko vaalikaudeksi. Edustajat antavat vuosittain eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan.⁶⁴

Organisaation eläminen vaalikaudella

Osaan vaalikauden alussa asetetuista elimistä valitaan jäsenet koko vaalikaudeksi, osaan taas vain valtiopäiviksi – siis kulloinkin alkamassa olevalle vuosittaiselle toimintakaudelle – kerrallaan. Syyt toimikausien erilaisuuteen ovat nykyään ensi sijassa toiminnallisia, vaikka historiallisetkin syyt ovat osaltaan vaikuttaneet toimikausia koskeviin järjestelyihin. Eri toimielimiin tai rooleihin valittujen aseman pysyvyyden kannalta on käytännössä keskeistä se, minkä pituiseksi toimikaudeksi valinta suoritetaan. Periaatteellista ja tapauksittain käytännöllistä merkitystä voi kuitenkin olla myös sillä, voidaanko valittujen toimikausi keskeyttää jo ennen sen normaalia päättymistä.

Perustuslain 37 §:ssä asetettu pääsääntö on, että valiokunnat ja muut eduskunnan toimielimet asetetaan vaalikauden ensimmäisillä valtiopäivillä koko vaalikaudeksi.

⁶³ Valtuuskuntaa koskevan lain säätämisestä ks. HE 18/1989 VP ja siitä annettu PeVL 2/1989 VP. Liittymissopimuksen hyväksymistä eduskunnassa koski HE 17/1989 VP.

⁶⁴ ETYJ:stä lyhyesti ks. esim. Kari Takamaa, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö, *Encyclopaedia Iuridica Fennica* VI (Jyväskylä 1998), s. 132–141. Ko. valtuuskunnan valintaa koskevan TJ 10 §:n kohdan perusteluista ks. myös PNE 1/1999 VP, s. 9.

Säännöksen mukaan voidaan toimikaudesta kuitenkin säätää toisin perustuslaissa, työjärjestyksessä taikka eduskunnan hyväksymässä toimielimen johtosäännössä. Toimikausia koskevasta yksityiskohtaisesta säätelystä voidaan yhteenvetona todeta seuraava: Valtiopäiviksi kerrallaan valitaan puhemiehet, Suomen Pankin tilintarkastajat, Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan jäsenet ja Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan jäsenet. Muut elimet – tärkeimpinä kaikki pysyvät valiokunnat – valitaan eduskunnan koko vaalikaudeksi.⁶⁵

Kesken toimikauden voi valitun henkilön kyseinen rooli tai jäsenyys päättyä erilaisista syistä. Jos tehtävään voidaan valita vain kansanedustaja, tehtävä luonnollisesti päättyy, kun valittu lakkaa olemasta kansanedustaja.⁶⁶ Kun ministeri ei PL 48 §:n mukaisesti voi olla jäsenenä valiokunnassa, menettää valiokunnan jäsenenä oleva kansanedustaja ministeriksi tultuaan jäsenyytensä automaattisesti.⁶⁷ Säännös ei sellaisenaan koske eduskunnan muita toimielimiä. Muidenkin toimielinten kohdalla johtanee ministeriksi nimittäminen yleensä siihen, että ministeriksi nimitetty pyytää vapautusta toimielimen jäsenyydestä ja vapautus tällä perusteella myönnetään.⁶⁸ Käytännössä on aina pidetty selvänä, että ministeri ei voi toimia puhemiehenä tai varapuhemiehenä. Vaikka nimenomaista säännöstä tästä ei ole, voidaan puhemiehen tai varapuhemiehen ja toisaalta ministerin tehtävän yhteensopimattomuutta pitää sillä tavoin selvänä, että puhemiehistöstä eroaminen voidaan eduskunnassa todeta ilman erillistä vapautuspyyntöä.⁶⁹

Ei ole olemassa yleistä säännöstä siitä, millaiset ovat edustajan mahdollisuudet saada omasta pyynnöstään vapautus toimielimen jäsenyydestä. Valiokuntien jäsenyyden osalta on asiasta säädetty TJ 9 §:ssä. Säännöksen 1 momentin mukaan kahteen valiokuntaan jo valittu edustaja voi kieltäytyä tätä useamman valiokunnan jäsenyydestä. Säännöksen 2 momentin mukaan eduskunta voi ”hyväksyttävästä syystä” vapauttaa edustajan valiokunnan jäsenyydestä hänen omasta pyynnöstään. Hyväksyttävänä syynä voitaisiin työjärjestyksen säätämiseen johtaneen ehdotuksen perustelujen mukaan pitää esimerkiksi valiokuntapaikkojen uudelleen järjestelyä⁷⁰. Perustelusta on myös luettavissa, että jokin huomattavan työllistävä erityistehtävä, esimerkiksi

⁶⁵ Pienenä poikkeuksena vaalikaudeksi valitsemisesta on kuitenkin se edellä tekstissä mainittu seikka, että eduskunnan tilintarkastajat valitaan eduskunnan tilisäännön 19 §:n mukaan kaudeksi, joka alkaa vaaleja seuraavan kalenterivuoden alusta ja jatkuu sen kalenterivuoden loppuun, jolloin seuraavat vaalit toimitetaan.

⁶⁶ Kansanedustajan asema voi lakata – kuolemantapauksen lisäksi – pyynnöstä myönnetyn vapautuksen (PL 28,2 §), edustajantoimesta erottamisen (PL 28,3 §) tai edustajantoimen lakanneeksi julistamisen (PL 28,4 §) johdosta sekä PL 27,3 §:ssä tarkoitettuihin tehtäviin valitsemisen tai nimittämisen johdosta, tai vaalikelpoisuuden menettämisen johdosta (PL 27,3 §).

⁶⁷ PL 48 §:ssä säädetty kielto vastaa asiallisesti 1906 VJ:n 38 §:ssä ja 1928 VJ:n 44 §:ssä ollutta kieltoa.

⁶⁸ Aikaisemmasta käytännöstä ks. Hakkila 1939, s. 515 ja Salervo 1977, s. 142, 200, 206, 208–209.

⁶⁹ Aikaisemmasta käytännöstä ks. Salervo 1977, s. 142, jonka mukaan ministerin on nimenomaisen säännöksen puuttumisen vuoksi pitänyt aina itse pyytää vapautusta. Hän jatkaa: ”Ja yhtä poikkeuksettomasti kuin he ovat sen heti tehneet, yhtä poikkeuksettomasti eduskunta on keskustelutta myöntänyt heille vapautuksen.” Kun PL 61 §:n mukainen pääministerin valintamenettely oli ensimmäistä kertaa sovellettavana vuoden 2003 vaalien jälkeen kokoontuneessa eduskunnassa, tuli puhemies Jäätteenmäki valituksi. Eduskunnassa ei tässä tilanteessa lähdetty siitä, että erillinen vapautuksen myöntäminen puhemiehelle olisi tarpeen, vaan täysistunto vain totesi puhemiehen tehtävän lakkaavan siitä hetkestä, jolloin tasavallan presidentti nimittää puhemiehen pääministerin tehtävään, ks. ptk 8/2003 VP (15.4.2003).

⁷⁰ PNE 1/1999 VP, s. 9.

suuren eduskuntaryhmän puheenjohtajuus, voisi olla tällainen hyväksyttävä syy.⁷¹ Vaikka tarkoitettu vapauttaminen säännöksessä koskeekin vain valiokuntien jäsenyyksiä, on tällaisen mahdollisuuden katsottava tarkoittavan myös muiden toimielinten jäsenyyksiä. Mitä pidetään hyväksyttävänä syynä, jää riippumaan eduskunnan harkinnasta.⁷²

Sen tilanteen varalta, että puhemies tai varapuhemies valtiopäivien aikana kuolee tai eroaa toimestaan, on erityissäännös TJ 4,4 §:ssä. Sen mukaan tällaisessa tapauksessa on viipymättä valittava uusi puhemies tai varapuhemies.⁷³ Muita tilanteita, joissa toimielimen jäsenen tai varajäsenen paikka jää avoimeksi, koskee eduskunnan vaalisäännön 13 §. Sen mukaan tällöin on suoritettava täydennysvaali, jollei puhemiesneuvosto katso sitä tarpeettomaksi toimielimen jäljellä olevan toimikauden lyhyiden tai muun sellaisen syyn vuoksi. Täydennysvaalissa noudatetaan soveltuvien osin vaalisäännön yleisiä säännöksiä.⁷⁴

Edellä viitattuja toimielinpaikkojen vapautumisia ja uusien henkilöiden valitsemisia voidaan pitää varsin tavanomaisina ilmiöinä parlamentaarisessa arjessa. Tällaisia usein pyynnöstä tapahtuvia vapautuksia periaatteellisesti merkittävämpi on mahdollisuus asettaa toimielin uudestaan – eli vaihtaa valitun elimen jäsenistö – kesken toimikauden. Tällainen mahdollisuus koski vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen mukaan eräitä toimielimiä, jotka asetettiin koko vaalikaudeksi: valitsijamiehiä sekä valiokuntia, sen jälkeen kun niiden toimikausi oli 1983 muutettu valtiopäivistä koko vaalikaudeksi, samoin eduskunnan tarkistajia sen jälkeen kun näiden toimikausi oli 1995 muutettu valtiopäivistä koko vaalikaudeksi. Valitsijamiehiä ja tarkistajia ei uuden perustuslain järjestelmässä enää aseteta, ja selvänä pääsääntönä on, että toimielimet asetetaan koko vaalikaudeksi. Tämä heijastuu myös siinä, että PL 37, 1 §:n säännöksen mukaan valiokuntien lisäksi muutkin eduskunnan toimielimet on mahdollista asettaa uudelleen.

Vain valtiopäiviksi kerrallaan valittavia elimiä ei ole rajattu säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle, mutta käytännössä säännöksen soveltamiseen voinee tulla tarvetta vain koko vaalikaudeksi valittavien elinten kohdalla. Vaikka puhemiehistä ja heidän valinnastaan on perustuslaissa oma säännöksensä (PL 34 §), ei heitä kui-

⁷¹ TJ 9 §:ää vastanneen vuoden 1927 TJ:n 13 §:n soveltamiskäytännöstä ks. Salervo 1977, s. 143. Salervo toteaa mm.: ”Nykyisin, jolloin ’yksityisryhteliäisyys’ näissä asioissa on käytännöllisesti katsoen hävinnyt ja eduskuntaryhmät päättävät käytettävissään olevien valiokuntapaikkojen miehityksestä jotakuinkin suvereenisti, tuskin tulisi kysymykseen hylätä vapautuspyyntöä, jonka takana on asianomainen eduskuntaryhmä.”

⁷² Erityisesti siitä varhaisesta käytännöstä, joka koskee puhemiehen mahdollisuutta saada pyynnöstä vapautus puhemiehen toimesta, ks. Hakkila 1939, s. 41.

⁷³ TJ 4,4 §:n säännös vastaa tältä osin säännöstä 1928 VJ 25,6 §:ssä. TJ 4,4 §:ään on lisäksi sisällytetty aikaisempaan sääntelyyn verrattuna uusi säännös puhemiehen tai varapuhemiehen estyneisyyden varalta. Sen mukaan voidaan tällaisissa estyneisyytilanteissa puhemiesneuvoston ehdotuksesta päättää valita tilapäinen puhemies tai varapuhemies. Säännöksellä on pyritty turvaamaan ”puhemiehen tehtävien hoito myös esimerkiksi puhemiehen tai varapuhemiehen pitkän sairausloman aikana”, ks. PNE 1/1999 VP, s. 5.

⁷⁴ Vuonna 2000 uudistetusta vaalisäännöstä ks. myös PNE 3/1999 VP ja PeVM 5/2000 VP. Täydennysvaalissakin pyritään yksimielisyyden pohjalta tehtyihin ratkaisuihin. Jaakko Nousiainen, Valiokuntalaitos. Suuri valiokunta. Eduskunnan täysistunto. Teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia X (Helsinki 1977), s. 243. Nousiainen mainitsee, että jo vuonna 1921 olivat silloiset valitsijamiehet avoimesti pöytäkirjanneet sen varhemminkin noudatetun periaatteen, että uusi jäsen valitaan sen ryhmän ehdotuksesta, johon kuuluneen henkilön tilalle uusi on valittava.

tenkaan voida lukea ”toimielimen ” uudelleen asettamismahdollisuutta koskevan PL 37 §:n säännöksen piiriin. Kun kaikkia eduskunnan valitsevia toimielimiä ei nähtävästi ole syytä pitää säännöksessä tarkoitettuina ”eduskunnan toimieliminä”, on kyseenalaista, voitaisiinko säännöksessä tarkoitettua mahdollisuutta uudelleen asettamiseen soveltaa esimerkiksi Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan jäseniin. Kysymyksellä ei liene juuri käytännön merkitystä.

Toimielimen asettamiselle uudelleen kesken toimikauden ei PL 37 §:n säännöksessä ole asetettu mitään edellytyksiä. Päätös on siten kokonaan täysistunnon ja sille ehdotuksen tekevän puhemiesneuvoston harkinnassa. Säännöksen säätämistausta kuitenkin osoittaa, että mahdollisuutta toimielimen uudelleen asettamiseen on tarkoitettu käytettävän lähinnä toimielimen tehtäviä koskevien muutosten huomioon ottamiseksi tai toimielimen eduskuntatyössä tarvittavan toimintakykyisyyden – mukaan lukien kokoonpanon parlamentaarisen edustavuuden – turvaamiseksi. Sitä ei ole tarkoitettu käytettäväksi reaktiona siihen, miten toimielimen yksittäiset jäsenet ovat tehtävänsä hoitaneet.

Edelleenkin tässä yhteydessä huomion arvoisina voidaan pitää näkökohtia, joita perustuslakivaliokunta esitti vuoden 1982 valtiopäivillä käsitellessään VJ:n muuttamista. Suunnitteilla oli muun muassa, että valiokuntien toimikausi pidennettäisiin koko vaalikauden mittaiseksi, mihin liittyen luotaisiin mahdollisuus asettaa valiokunta uudelleen kesken toimikauden. Valiokunta totesi tässä kohden:

”Hyväksyessään 3 momentin mukaisen mahdollisuuden asettaa pysyvä valiokunta uudestaan kesken vaalikauden eli suorittaa järjestelyjä valiokunnan kokoonpanossa, mitä on pidettävä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena järjestelynä huomioon ottaen valiokuntien koko vaalikauden kattavan järjestäytymisen, perustuslakivaliokunta toteaa muutosta tehtäessä edellytetyn, että puhemiesneuvosto ja eduskunta soveltavat tätä säännöstä nykyisen käytännön mukaisesti ja valtiopäivä-järjestyksen 11 §:ssä tarkoitettua kansanedustajan mielipidevapautta kunnioittaen. Valtiopäiväjärjestyksen 11 §:n periaatteen huomioon ottaminen ei kuitenkaan ole esteenä valiokuntapaikkojen uudelleen järjestelylle, milloin se on tarpeen eduskunnassa edustettuina olevien puolueiden parlamentaarisisissa voimasuhteissa tapahtuneiden muutosten huomioon ottamiseksi valiokunnan kokoonpanossa.”⁷⁵

Vaalikausijaosta riippumatta asetettavia toimielimiä

Edellä on tarkasteltu sellaisia eduskunnassa asetettavia toimielimiä, joiden toimikausi on sidottu vaalikausiin. Suuressa osassa niistä toimikausi on juuri eduskunnan vaalikausi, osa taas valitaan vaalikauden jokaisille valtiopäiville erikseen. Kaikki nämä elimet ovat sidoksissa eduskunnan vaalikausiin, mikä näkyy myös siinä, että niiden toimikausi päättyy ”kesken”, jos tasavallan presidentti PL 26 §:n mukaisesti

⁷⁵ PeVM 51/1982 VP. Mietinnössä mainittu VJ 11 § on sanamuodoltaan täysin sama kuin nykyinen PL 29 §. Ks. myös valiokunnan lausunnon kohteena olleen HE 194/1982 VP perustelut, s. 12. Nykyisen perustuslain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa (HE 1/1998 VP, s. 90) todetaan toimielimen uudelleen asettamisen voivan tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun toimielimen tehtävät kesken vaalikauden olennaisesti muuttuvat, kuten tapahtui suuren valiokunnan ryhtyessä joulukuussa 1993 käsittelemään Eta-asioita.

määrää ennenaikaiset eduskuntavaalit toimitettavaksi. Eduskunta asettaa tai valitsee kuitenkin myös elimiä, joiden toimikausi ei ole mitenkään sidottu eduskunnan vaalikausiin. Näiden elinten voidaan sanoa saavan mandaattinsa pikemminkin eduskunnalta valtioelimenä kuin tietyltä eduskunnalta. Se, että kyse ei ole tiettyyn eduskuntakokoonpanoon kytkeytyvästä mandaatista, liittyy puheena olevien elinten asemaan ja tehtäviin. Niiden tehtävät ovat korostuneesti viranomaistyyppisiä, niissä ei ole kyse eduskunnan edustamisesta eikä oikeudellisesta tai poliittisesta sidonnaisuudesta eduskunnassa omaksuttuihin kantoihin. Näitä elimiä tai valittuja henkilöitä – eduskunnan oikeusasiamiestä, valtakunnanoikeuden valittuja jäseniä ja Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajaa – ei niiden tehtävien ja aseman vuoksi ole perusteltua kutsua eduskunnan elimiksi. – Eduskunnan vaalikausista riippumatta valitaan myös eduskunnan pääsihteeri.

Eduskunnan oikeusasiamies

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimi perustettiin vuoden 1919 hallitusmuodossa (49 §). Oikeusasiamies hoitaa eduskunnan valitsemana ylimpänä laillisuudenvallvoja suunnilleen samoja tehtäviä ja samoin valtuuksin kuin tasavallan presidentin nimittämä valtioneuvoston oikeuskansleri. Oikeusasiamiehelle oli myös valittava varamies. Alun perin oikeusasiamies edellytettiin valittavaksi jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä ja valituksi saattoi myös tulla kansanedustaja. Tällainen eduskuntaa edustavan valtuutetun piirre väistyi tehtävästä kuitenkin varsin nopeasti. Vuoden 1928 VJ:een otettiin säännös siitä, että oikeusasiamies ei saanut olla kansanedustajana, ja samalla hankalan lyhyeksi katsottu toimikausi muutettiin vuonna 1933 kolmeksi vuodeksi. Huomion arvoista on, että toimikautta ei tuolloin sidottu eduskunnan silloin vielä kolmivuotiseen vaalikauteen, vaan valinta oli tehtävä ”kolmeksi vuodeksi”. Tämä toimikauden irrallisuus eduskunnan vaalikaudesta pysytettiin myös 1950-luvulla, kun vaalikausi ensin muutettiin nelivuotiseksi vuonna 1954 ja vuonna 1957 säädettiin oikeusasiamiehen toimikaudeksi neljä vuotta. Vuonna 1971 säädetyssä HM 49 §:n muutoksessa (19/1971) säädettiin oikeusasiamiehen ja varamiehen lisäksi valittavaksi myös apulaisoikeusasiamies ja samalla toimikauden pituudeksi määriteltiin neljä kalenterivuotta. Vuonna 1997 muutettiin HM 49 §:ää vielä niin (1113/1997), että apulaisoikeusasiamiehiä oli valittava kaksi. Samalla palautettiin toimikauden määrittelyksi neljä vuotta. Oikeusasiamiehen valintamenetelystä säädettiin HM 49 §:ssä koko sen voimassaoloajan, että vaali oli toimitettava puhemiehen vaalista säädetyssä järjestyksessä.⁷⁶

Uuden perustuslain 38 §:n mukaan oikeusasiamies ja kaksi apulaisoikeusasiamiestä valitaan ”neljän vuoden toimikaudeksi”. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten neljän vuoden toimikausia ei ole sidottu toisiinsa.⁷⁷ Uuden perustuslain kir-

⁷⁶ Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävän syntyvaiheista ja alkuvuosikymmenien lainsäädännöllisestä kehityksestä ks. Mikael Hidén, *Eduskunnan oikeusasiamies* (Vammala 1970), s. 11–20.

⁷⁷ Esimerkiksi vuonna 2004 tehtävissä olleista oli oikeusasiamies Paunio toimikausi nelivuotiskausi 2002–2005, apulaisoikeusasiamies Rautio toimikausi 1.10.2001–30.9.2005 ja apulaisoikeusasiamies Jääskeläisen toimikausi 1.4.2002–31.3.2006. Apulaisoikeusasiamiehen mahdollisesta pitempiäaikaisesta estyneisyydestä aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi on PL 38 §:ää esitetty muutettavaksi niin, että apulaisoikeusasiamiehelle voidaan valita sijainen. Muutos hyväksyttiin lokakuussa 2005 lepäämään. Ks. HE 102/2003 VP ja PeVM 5/2005 VP.

joittamistavan mukaisesti perustuslaissa ei säädetä valintamenettelystä, vaan se on jätetty alemmantasoisiiin säädöksiin. Työjärjestyksen 11 §:n mukaan vaalia edeltää ilmoittautuminen ja perustuslakivaliokunnan suorittama ilmoittautuneiden arviointi. Eduskunnan vaalisäännön mukaan vaali toimitetaan umpilipuin. Tarkemmat säännökset eduskunnan oikeusasiamiehen toiminnasta ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta on annettu laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä (197/2002).

Valtakunnanoikeuteen valittavat jäsenet

Jotta valtioneuvoston jäsenten ja valtioneuvoston oikeuskanslerin oikeudellinen virkavastuu toteutuisi, perustettiin jo itsenäistymisen jälkeisissä ensimmäisissä perustuslakiuudistuksissa erityinen tuomioistuin, valtakunnanoikeus. Se ei ymmärrettävästi ole pysyvästi toiminnassa oleva tuomioistuin, vaan ennalta asetettu tuomioistuinkokoonpano, joka kokoontuu ja toimii vain, jos sen käsiteltäväksi kuuluvia asioita ilmenee. Valtakunnanoikeuden kokoonpanoksi omaksuttiin keskustelujen jälkeen alusta alkaen malli, jossa puolet tuomioistuimen jäsenistä valittiin eduskunnassa ja puolet määräytyi korkean tuomarinvirka-aseman tai – yhden jäsenen kohdalla – oikeustieteen professorin virka-aseman perusteella. Vuoden 1919 hallitusmuodon säätämisvaiheissa tuomioistuimesta kuitenkin otettiin uuteen keskeiseen perustuslakiin vain viittaussäännös (HM 59 §) ja tuomioistuinta koskeva varsinainen sääntely jätettiin erilliseen perustuslakiin, joka sitten annettiin vuonna 1922. Tuomioistuimessa käsiteltäviksi säädettiin siinä myös korkeimpien oikeuksien jäseniä vastaan virkatoimien johdosta nostettavat syytteet. Tämä laki valtakunnanoikeudesta (273/1922) oli vähäisin muutoksin voimassa uuden perustuslain säätämiseen saakka.⁷⁸

Perustuslain 101 §:n mukaan valtakunnanoikeudessa käsitellään syyte, joka lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa nostetaan valtioneuvoston jäsentä, oikeuskansleria, eduskunnan oikeusasiamiestä tai korkeimman oikeuden taikka korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä vastaan. Sama koskee syytettä, joka PL 113 §:n nojalla nostettaisiin tasavallan presidenttiä vastaan.⁷⁹ Valtakunnanoikeudessa on viisi virkansa perusteella määräytyvää jäsentä – korkeimman oikeuden presidentti puheenjohtajana sekä korkeimman hallinto-oikeuden presidentti ja kolme virkaiältään vanhinta hovioikeuden presidenttiä – sekä viisi eduskunnan valitsemaa jäsentä. Valittavien jäsenten toimikausi on neljä vuotta. Toimikaudesta ja valinnasta säädetään tarkemmin valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun

⁷⁸ Valtakunnanoikeuden perustamisvaiheista ja sen kokoonpanoa koskevista erimielisyyksistä ks. esim. Hakkila 1939, s. 636–638 ja Sven Lindman, Eduskunnan aseman muuttuminen 1917–1919. Teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia VI (Helsinki 1968), s. 88–90, 279. Ks. myös 17.6.1918 annettu laki Suomen eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja prokuraattorin virkatoimien lainmukaisuutta. Tämä laki kumottiin valtakunnanoikeudesta 25.11.1922 annetun lain kanssa samanaikaisesti perustuslakina annetulla ns. ministerivastuulailla.

⁷⁹ PL 38 §:n ja PL 69 §:n säännösten mukaisesti PL 101 §:n foorumsäännös koskee myös apulaisoikeusasiamiehiä, apulaisoikeuskansleria ja tämän sijaista. Valtakunnanoikeus voi tulla syytefoorumiksi myös kansainvälisten sopimusvelvoitteiden nojalla. Lähinnä tämä koskee Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen Suomesta nimettyjä jäseniä, ks. laki valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä (196/2000) 2,2 § ja lain säätämiseen johtanut HE 185/1999 VP, s. 13.

lain (196/2000) 6 §:ssä ja eduskunnan vaalisäännössä. Eduskunnasta valittavilla jäsenillä ei tarvitse olla pätevyyttä tuomarinvirkaan. Käytännössä valituilla on yleensä ollut oikeustieteellinen koulutus.

Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtaja

Vuoden 1919 hallitusmuotoa säädettäessä otettiin tuolloin jo pitkään toiminut revisiolaitos huomioon myös perustuslaissa säätämällä 71 §:ssä, että ”valtiovaraston tilien ja tilinpäätöksen tarkastusta varten on oleva revisionilaitos”. Laitoksen toimintaa säädeltiin ensin asetuksella ja vuodesta 1931 revisiolaitoksesta annetulla lailla, jonka puolestaan kumosi 1947 annettu laki valtiontalouden tarkastuksesta. Tämä laki, jolla laitoksen nimeksi muutettiin Valtiontalouden tarkastusvirasto, oli muutoksin voimassa siihen saakka, kunnes uuden perustuslain mukainen laki Valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000) tuli voimaan 1.1.2001. Lainsäädännön lähtökohta oli uuden perustuslain säätämiseen saakka, että virasto toimii valtiovarainministeriön alaisena.⁸⁰

Uusi perustuslaki merkitsi tarkastusviraston asemassa suurta periaatteellista muutosta sikäli, että PL 90 §:n mukaan virasto toimii ”eduskunnan yhteydessä”. Keskeisenä tavoitteena muutoksessa, joka oli tulos pitkään jatkuneista keskusteluista ja uudistushankkeista, ei ollut eduskunnan määräysvallan vaan viraston riippumattomuuden lisääminen.⁸¹ Mitä ”eduskunnan yhteydessä” viime kädessä merkitsee, tulee ensi sijassa määritellyksi vuonna 2000 Valtiontalouden tarkastusvirastosta säädetyssä laissa. Eräänä tärkeänä elementtinä tässä on se, että tarkastusviraston toimintaa johtavan pääjohtajan valitsee eduskunta. Lain 10 §:n mukaan pääjohtajan toimikausi on kuusi vuotta. Työjärjestyksen 16 §:n mukaan virka on ilmoitettava haettavaksi ja ennen valintaa on valtiovarainvaliokunnan arvioitava hakijoita. Jos hakijoita on useita, tapahtuu valinta eduskunnan vaalisäännön mukaisessa henkilövaalissa umpilipuin.⁸²

Eduskunnan pääsihteeri

Eduskunnan hallinnossa keskeisessä asemassa on eduskunnan pääsihteerin virka. Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen voimassa ollessa se oli ainoa eduskunnan virka, jota edellytettiin perustuslaissa, ensin sihteerin ja myöhemmin pääsihteerin nimikkeellä. Tarkemmat säännökset pääsihteerin valinnasta ja tehtävistä olivat työ-

⁸⁰ Viraston perustamisvaiheista ks. Purhonen 1955, s. 96–98, 110, 176–178. Uudessa perustuslaissa edellytetyn järjestelmän toteuttamisesta ks. laki Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä (734/1999) 8 § ja valtiontalouden tarkastusvirastosta annettavaa lakia koskenut HE 39/2000 VP ja siitä annettu PeVL 19/2000 VP.

⁸¹ Tarkastusviraston aseman kehittämispyrkimyksistä 1990-luvulla ks. Ehdotus valtiontalouden ulkoisen tarkastuksen kehittämisestä, Eduskunnan kanslian julkaisu 1/1996 ja uutta perustuslakia koskeneen HE 1/1998 VP perustelut, s. 140–142. Hieman varhemmasta hankkeesta ks. myös ed. Mattilan ym. lakialoite 108/1994 VP ja siitä annetut PeVL 29/1994 VP ja VaVM 99/1994 VP.

⁸² Pääjohtajan valitsemisesta ja kelpoisuusvaatimuksista on säädetty myös eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 10 ja 11 §:ssä.

järjestyksessä.⁸³ Uuden perustuslain järjestelmässä pääsihteeriä koskevat tärkeimmät säännökset ovat työjärjestyksessä. Sen 75 §:n mukaan eduskunnan pääsihteeri toimii eduskunnan sihteerinä ja eduskunnan kanslian päällikkönä. Pääsihteerin valitsee täysistunto, sen jälkeen kun virka on ollut haettavana ja kansliatoimikunta on antanut hakijoista lausunnon (TJ 16,2 §). Jos virkaan on useita hakijoita, valinta tapahtuu eduskunnan vaalisäännön mukaisessa henkilövaalissa umpilipuin. Virka täytetään pysyvästi.⁸⁴

Eduskunnan hallinto-organisaatiosta

Eduskunnan hallinto-organisaatiosta ei säädetä perustuslaissa. Tällainen järjestely on sopusoinnussa perustuslain yleispiirteisen, tarpeetonta yksityiskohtaisuutta välttävän kirjoitustavan kanssa. Asiallisesti tärkeämpää on kuitenkin se, että säätelyn jättäminen eduskunnan yksin antamiin sisäisiin säädöksiin – työjärjestykseen ja ohjesääntöihin – palvelee ja turvaa eduskunnan mahdollisimman toimivaa riippumattomuutta omien sisäisten asioittensa järjestämisessä. Eduskunnan riippumattomuuteen valtioelimenä kuuluu myös se, että eduskunnan hallinto-organisaation ylin johto kuuluu kansanedustajille, lähinnä kansliatoimikunnalle (TJ 72 ja 73 §).

Eduskunnan – laajasti tulkittuna – hallinto-organisaation rakennetta osoittaa eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 2, 2 §:n säännös. Sen mukaan eduskunnan virastoja ovat eduskunnan kanslia, valtioneuvoston kanslia, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia sekä eduskunnan yhteydessä oleva Valtiontalouden tarkastusvirasto. Kuten nimikkeetkin osoittavat, eduskunnan kanslian lisäksi mainitut virastot ovat kukin vain tietyn asiaryhmän hallintoa varten. Eduskunnan kanslian tehtävä on osoitettu TJ:ssä vain hyvin yleisellä, tavoitetta koskevalla säännöksellä. TJ 74 §:n mukaan eduskunnan kanslian tehtävänä on ”luoda eduskunnalle edellytykset hoitaa sille valtioelimenä kuuluvat tehtävät.” Kanslian hallinnollisesta rakenteesta ja tehtävien järjestelystä on annettu tarkemmat säännökset vuonna 1987 hyväksytyssä ja eri yhteyksissä osin muutetussa eduskunnan kanslian ohjesäännössä ja taloushallinnon osalta osin myös eduskunnan tilisäännössä (1988) ja eduskunnan tiliohjesäännössä (1997).

Eduskunnan kanslian ohjesäännön 1 §:n mukaan eduskunnan kanslian kansliapäällikkönä on eduskunnan pääsihteeri. Kanslia jakaantuu keskuskansliaan ja hallinto-osastoon, joiden lisäksi kansliassa on myös valiokuntasihteeristö. Tehtävien moninaisuudesta ja niiden hoidon järjestämistavasta antaa viitettä ohjesäännön 3 ja 4 §:ssä säädetty yksikköjako. Sen mukaan on edellä mainitussa keskuskansliassa pöytäkirjatoimisto, ruotsin kielen toimisto ja asiakirjatoimisto sekä hallinto-osastossa hallintotoimisto, tilitoimisto, kiinteistötoimisto ja tietohallintotoimisto.

⁸³ Sihteerin tehtävän varhaisvaiheista ks. 1906 VJ 23 § ja siitä Ahava 1914, s. 71–74 sekä Salervo 1977, s. 210. Vuoden 1928 VJ:stä ks. VJ 52 §, joka koski läsnäolo-oikeutta suuressa valiokunnassa sekä 86 §, johon 1987 lisättiin (316/1987) säännös pääsihteerin toimimisesta puhemiehen kanssa eduskunnan päätösten allekirjoittajana. Vuoden 1927 TJ:stä ks. 8 ja 9 §. Nimitys pääsihteeri otettiin sihteerin sijasta käyttöön TJ 8 ja 9 §:n muutoksissa 25.3.1966. Muutoksesta ks. PeVM 37/1965 VP.

⁸⁴ Pääsihteerin asemasta eduskunnan virkamiehenä ks. myös laki eduskunnan virkamiehistä (1197/2003).

Eduskunnan kansliassa on lisäksi kansainvälisten asiain yksikkö, tieto- ja viestintäyksikkö sekä turvallisuusyksikkö. Tieto- ja viestintäyksikkö puolestaan jakaantuu Eduskunnan kirjastoon, sisäiseen tietopalveluun ja eduskuntatiedotukseen. Eduskunnan kanslian henkilöstön virkamiesoikeudellisesta asemasta on säädetty edellä mainitussa eduskunnan virkamiehiä koskevassa laissa (1197/2003).⁸⁵

⁸⁵ Eduskunnan kanslian varhaisemmista vaiheista ks. lyhyesti Salervo 1977, s. 210–214. Vuoden 2003 em. laista ks. myös PNE 1/2003 VP sekä PeVL 12/2003 VP ja HaVM 10/2003 VP.

III TOIMINTAJAKSOT JA NIIDEN MERKITYS

Vaalikaudet

Vaalikausista puhuttaessa voidaan tarkoittaa hieman toisistaan poikkeavia näkökulmia tai painotuksia, jotka kaikki kuitenkin liittyvät eduskuntavaalien rytmiin. Vaalikausilla voidaan tarkoittaa sitä, mihin sana lähinnä viittaa – kaksien toisiaan seuraavien eduskuntavaalien välistä ajanjaksoa, kautta. Sanaa voidaan käyttää viitattaessa tietyissä eduskuntavaaleissa valitun eduskunnan toimivaltaisuusaikaan – siis aikaan, joka PL 24, 2 §:n ja vaalilain 94 §:n mukaan alkaa vaalien tuloksen vahvistamisesta kolmantena päivänä ja jatkuu seuraavien eduskuntavaalien tuloksen vahvistamiseen. Toimivaltaisuuskauden lisäksi voidaan vaalikaudella välistä viitata myös aikaan, jonka tietyissä vaaleissa valittu eduskunta on tosiasiallisesti toiminnassa. Eduskunnan toimintaa kuvattaessa etusijalla ovat toimivaltaisuuskauteen ja toiminnassa oloon liittyvät näkökohdat.

Kuten edellä on mainittu, vaalikauden pituus oli vuoden 1906 VJ:n ja myös vuoden 1928 VJ:n alkuperäisen sanamuodon mukaan kolme vuotta. Kesällä 1954 VJ 3 §:ään säädetyllä muutoksella (276/1954) vaalikaudeksi muutettiin neljä vuotta.⁸⁶ Vaalikauden pituudesta ei tämän jälkeen ole käyty merkittävää keskustelua ja säännös vaalien pitämisestä joka neljäs vuosi otettiin itsestään selvän oloisena asiana uuden perustuslain 24 §:ään.

Hajotusvaalit

Vaalikauden pituus – aikaisempi kolmivuotisuus ja viimeisen puolen vuosisadan aikana tutuksi käynyt nelivuotisuus – on eräs valtiollisen ja poliittisen järjestelmän kannalta merkittävistä perusratkaisuista valtiosäännössä. Tähän vaalikauden säännönmukaiseen pituuteen on kuitenkin koko yksikamarisen eduskunnan ajan liittynyt myös yksi valtiosääntöisesti tärkeä poikkeusmahdollisuus, (ennenaikaisen) uusien vaalien määrääminen ja siihen liittyvä eduskunnan hajotus. Tällainen ”hajotusvaalien” määräämisvalta kuului autonomian oloissa hallitsijalle (1906 VJ 3 §) ja vuoden 1919 hallitusmuodon järjestelmässä tasavallan presidentille (HM 27 §) – aluksi presidentin päätöksentekoa koskevien yleisten sääntöjen puitteissa. Sittenmin, vuonna 1991 säädetyistä perustuslainmuutoksesta (1074/1991) alkaen, presidentti saattoi hajottaa eduskunnan määräämällä uudet vaalit toimitettavaksi vain ”pääministerin perustellusta aloitteesta eduskunnan puhemiestä ja eduskunnan eri ryhmiä kuultuaan sekä eduskunnan ollessa koolla.” Aikaisemmin oli presidentille kuulunut hajotusvaalien määräämisen yhteydessä myös ”hajaannuttamisvalta” eli valta määrätä, milloin eduskunnan oli ennen hajotusvaaleja lopetettava istuntonsa. Tämä eduskunnan työskentelyn itsenäisyyteen räikeästi puuttuva valtuus poistettiin VJ 20 §:ään 1987 säädetyllä muutoksella (576/1987), jonka mukaan hajotusvaaleja koskevan määräyksen antamisen jälkeen oli eduskunnan itse päätettävä milloin – ennen uusien vaalien tuloksen vahvistamista – se lopettaa istuntonsa. Näiden

⁸⁶ Vaalikauden pidentämiseen neljäksi vuodeksi johtaneesta keskustelusta ks. lyhyesti Salervo 1977, s. 34–36.

vuosien 1987 ja 1991 perustuslainmuutosten sisältö on sellaisenaan siirretty uuden perustuslain 26 §:ään.⁸⁷

Se, että hallitusvalta voi päätöksellään katkaista eduskunnan normaalin toimikauden, merkitsee periaatteellisesti ja myös käytännön kannalta huomattavaa puuttumista eduskunnan riippumattomuuteen ja työskentelyyn. Autonomian ajan oloissa voitiin pitää väistämättömänä sitä, että hallitsijalla oli valta määrätä ”hajotusvaalit” (1906 VJ 3 §) ja sen myötä keino, jota käyttäen tai jolla uhaten hän saattoi rajoittaa valtiopäivien toimintaa tai estää sen. Siihen, että hajotusoikeus sisällytettiin vuoden 1919 hallitusmuotoon (27 §), nähtävästi myötävaikuttivat jatkuvuustekijöiden ohella vuoden 1918 sodan jälkeen voimistuneet pyrkimykset luoda maahan luja hallitusvalta sekä näkemykset siitä, mitä mahdollisuuksia oli käytettävissä parlamentaaristen umpikujatilanteiden laukaisemiseksi. Äänestäjiin voitiin vedota myös muussa tarkoituksessa. Näihin tarkoituksiin ja syihin ei tässä ole aihetta paneutua osaksi josiksi, että ennen aikaisten vaalien määräämisvaltuutta ei koskaan ole perustuslain tekstissä sidottu mihinkään tarkoitukseen. Voidaan myös katsoa, kuten Jan-Magnus Jansson paljon myöhemmässä kannanotossaan, että vain käytännön tarkastelu voi osoittaa, millaisia tarkoituseriä hajotusoikeus on todella palvellut.⁸⁸

Eräs virallinen kannanotto eduskunnan hajotusoikeuden käyttöedellytyksistä on kuitenkin syytä esittää. Kun perustuslakivaliokunta vuoden 1989 valtiopäivillä käsitteli vuoden 1991 perustuslainmuutoksiin johtanutta esitystä – kysymys oli tasavallan presidentin vaalitavan muuttamisesta ja siihen liittyvistä rajoituksista presidentin valtaoikeuksiin – valiokunta totesi eduskunnan hajottamisvallan käytämisestä seuraavasti:

”Valiokunta korostaa sitä, että eduskunnan hajottaminen voi ja saa ajankohdasta vain hyvin poikkeuksellisesti eli silloin, kun umpikujaan ajautunut poliittinen tilanne on laukaistavissa vain eduskunta hajottamalla. Edellä esitettyihin näkökohtiin viitaten valiokunta edellyttää, että hajotusasian esille ottamisen aiheena saattaa olla vain pitkäaikainen, lähinnä poliittisen hallituksen muodostamisvaikeutena ilmenevä parlamentaarinen kriisi tai muunlaisesta syystä eduskunnan toimintakykyyn tai kokoonpanoon kohdistuva kiistaton epäluulo ja yleensä myös oletus siitä, että eduskunnassa pidetään hajotusta laajalti aiheellisenä. Sen sijaan valtioneuvoston omat sisäiset tai ulkoiset toimintavaikeudet eivät lähtökohtaisesti saa johtaa eduskunnan hajotukseen. Valiokunta edellyttääkin, että tämän kaltaista hallituskriisiä tai eduskunnan ja hallituksen välistä kiistaa ei pyritä ratkaisemaan eduskunta hajottamalla tai tällä uhkaamalla. Tarvittaessa on muodostettava uusi valtioneuvosto, ja vasta ylivoimaiset vaikeudet muodostaa toimintakykyistä hallitusta saattaisivat johtaa eduskunnan hajotukseen.”⁸⁹

⁸⁷ Hajotusvaltaa koskevan säännösten muutoutumisesta uutta hallitusmuotoa säädettäessä ks. Jan-Magnus Jansson, Eduskunnan hajotukset. Teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia XII (Helsinki 1982), s. 170–175, Paavo Kastari, Eduskunnan hajotus Suomen oikeuden mukaan (Vammala 1940), s. 44–51 ja Antero Jyränki, Presidentti. Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919–1976 (Vammala 1978), s. 184–186. K. J. Ståhlbergin presidenttikautensa kokemusten jälkeen esittämistä hajotusoikeutta koskevista käsityksistä ks. K. J. Ståhlberg, Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä (Helsinki 1927), s. 63–64. Uusien vaalien määräämisen sitomisesta pääministerin aloitteeseen ks. HE 232/1988 VP ja PeVM 10/1989 VP ja Lauri Tarasti, Presidentin nykyinen oikeus hajottaa eduskunta. Lakimies 1997, s. 195–205.

⁸⁸ Ks. Jan-Magnus Jansson, Hajaannuksesta yhteistoimintaan. Suomalaisen parlamentarismien vaiheita (Tampere 1993), s. 280.

⁸⁹ PeVM 10/1989 VP, s. 5.

Uutta perustuslakia säädettäessä katsottiin samojen näkökohtien koskevan myös uuden PL 26 §:n soveltamista.⁹⁰

Kun 1980- ja 1990-luvulla tehtiin muutoksia hajotusvaalien määräämiseen liittyviin perustuslakien säännöksiin, olivat taustatietona käytettävissä ja vaikuttamassa kokemukset tilanteista, joissa tasavallan presidentti oli määrännyt ennenaikaiset vaalit toimitettavaksi. Näitä tapauksia on hallitusmuodon säätämisen jälkeiseltä ajalta seitsemän, viimeisin niistä vuodelta 1975. Tapausten eräät piirteet ilmenevät seuraavasta selostuksesta⁹¹

1. 18.1.1924 (8/1924) määrättiin uudet vaalit toimitettavaksi 1.4.1924 (I vaalipäivä). Istuvan eduskunnan hajaantumismääräystä ei pidetty tarpeellisena, koska vuoden 1923 valtiopäivät oli jo päätetty ja vuoden 1924 valtiopäiviä ei vielä ollut avattu. Perusteluksi ilmoitettiin se, että ”eduskunnan tosiasiallinen kokoonpano on tullut säännönmukaisesta poikkeavaksi ja se on omiaan vaikeuttamaan eduskuntatyötä”. Sosialistisen työväenpuolueen eduskuntaryhmä oli vangittu syyskesällä 1923, mistä aiheutui laajempienkin häiriöiden uhka eduskunnan toiminnalle.⁹²

2. 19.4.1929 (149/1929) määrättiin uudet vaalit toimitettaviksi 1.7.1929 ja istuva eduskunta hajaantumaan vaalimääräyksen päivänä. Perusteluksi ilmoitettiin vain, että ”olen harkinnut kansan menestyksen ja valtion edun niin vaativan”. Ennenaikaiset vaalit määrättiin samana päivänä, kun eduskunta oli hylännyt hyvin heikkoon puoluepoliittiseen tukeen nojaavan vähemmistöhallituksen antaman esityksen lisämäärärahan myöntämisestä virkapalkkojen korotuksiin.⁹³

3. 15.7.1930 (263/1930) määrättiin uudet vaalit toimitettaviksi 1.10.1930 ja istuva eduskunta hajaantumaan vaalimääräyksen päivänä. Esitetty perustelu oli varsin pitkä ja kohdistui siihen, että ne lainsäädäntötoimet (ns. kommunismitilait), jotka hallitus katsoi tarpeelliseksi, jotta voitaisiin estää ”valtakunnanvastainen, rikollisuutta harjoittavien kansanainesten toiminta”, eivät olleet saaneet eduskunnassa taakseen tarvittavaa määräenemmistöä. Perusteluissa viitattiin myös siihen, että ”nykyinen ajankohta valtakunnan sisäisen tilanteen takia muutoinkin vaatii vetoamista kansaan”.⁹⁴

4. 8.12.1953 (461/1953) määrättiin uudet vaalit pidettäväksi 7.3.1954 ja istuva eduskunta hajaantumaan 29.3.1954. Perusteluksi todettiin, että ”maamme sisäpoliittinen kehitys on johtanut tilaan, joka vaikeuttaa tällä ajankohdalla tärkeintä tehtävää, taloudellisten olojemme tyydyttävää järjestelyä.”⁹⁵

⁹⁰ Valiokunnan lausuman kanssa samansisältöinen perustelulausuma sisältyi myös eduskunnan asiassa 13.3.1990 antamaan vastaukseen. HE 1/1998 VP, s. 82 lainattiin tätä lausumaa ja todettiin sen sisällön soveltuvan lähtökohdaksi myös ehdotetun uuden säännöksen soveltamisessa.

⁹¹ Uusien vaalien toimittamisesta annetun määräyksen muotona on ollut säädöskokoelmassa julkaistu tasavallan presidentin ”avoin kirje ja käsky”, jossa on määrätty uusien vaalien pitoaika ja useimmissa tapauksissa myös istuvan eduskunnan hajaantumisaika sekä usein myös tuotu ilmi lyhyt perustelu toimenpiteelle. Luetteloon on näiden seikkojen lisäksi otettu joitakin viittauksia niihin tosiasiallisiin syihin, joiden on esitetty olleen vaalimääräyksen antamisen takana.

⁹² Ks. esim. Jansson 1982, s. 215–216, Kastari 1940, s. 214–217, Seppo Laakso, Hallituksen muodostaminen Suomessa (Vammala 1975), s. 215–221, ja Ståhlberg 1927, s. 65–67.

⁹³ Jansson (1982, s. 216–218) luonnehtii hajotusta ”tyylipuhtaimmaksi” Suomen historiassa sikäli, että silloin todella olivat vastakkain hallitus ja eduskunnan enemmistö. Jyräki (1978, s. 197–198) taas toteaa, että kyseessä oli tasavallan poliittisen elämän arkipäivään kuuluva kiista, jonka ratkaiseminen ei välttämättä edellyttänyt ennenaikaisen vaalien toimittamista. Ks. myös Kastari 1940, s. 217–220.

⁹⁴ Ks. tarkemmin Jansson 1982, s. 219–221 ja Kastari 1940, s. 220–224.

⁹⁵ Jyräki (1978, s. 187) esittää hajotuksen syyksi lyhyesti SDP:n ja maalaisliiton välisen poliittisen jännityksen. Kysymyksessä oli suhtautuminen Korean sotaan liittyneen korkeasuhdanteen jälkeiseen kustannuskriisiin ja sen vuoksi laadittuun kustannusten supistamisohjelmaan. Ks. tarkemmin esim. Jansson 1982, s. 222–223.

5. 14.11.1961 (500/1961) määrättiin uudet vaalit toimitettaviksi 4.2.1962 ja istuva eduskunta hajaantumaan 17.2.1962. Perusteluksi todettiin, että ”kansainvälisen jännityksen lisääntyminen vaatii ratkaisuja, joiden siirtäminen kesällä 1962 pidettävien lakimääräisten edustajanvaalien jälkeen ei ole mahdollista, ja vain välittömästi Suomen kansaan vetoamalla voidaan luoda edellytykset voimien kokoamiseksi yhteistyöhön”. Hajotus oli välittömässä yhteydessä noottikriisiin, joka puhkesi Neuvostoliiton Suomelle 30.10.1961 jättämän nootin johdosta.⁹⁶

6. 29.10.1971 (736/1971) määrättiin uudet vaalit toimitettaviksi 2.1.1972 ja samalla todettiin, että eduskunnan hajaantumispäivä määrätään myöhemmin. Uudella avoimella kirjeellä ja käskyllä 23.12.1971 (1009/1971) määrättiin istuva eduskunta hajaantumaan 21.1.1972. Vaalimääräyksessä ei ollut mitään perusteluja, ja se liittyi hallituspuolueiden välisiin erimielisyyksiin, joiden keskeisenä aiheena oli kysymys maataloustulosta ja sen jälkeenjääneisyydestä.⁹⁷

7. 4.6.1975 (404/1975) määrättiin uudet vaalit toimitettaviksi 21.9.1975. Samalla todettiin, että istuvan eduskunnan hajaantumispäivä määrätään myöhemmin. Eduskunnan päätettyä itse lopettaa vuoden 1975 valtiopäivät ei hajaantumismääräyksen antamista kuitenkaan pidetty enää tarpeellisenä. Vaalimääräyksessä ei ollut mitään perusteluja. Määräyksen taustana oli talouskysymyksiin liittyvä jännite päähallituspuolueiden välillä. Hallitus oli 29.5.1975 jättänyt eronpyyntönsä ja samalla toivonut uusien vaalien määräämistä.⁹⁸

Viimeisestä hajotusvaalien määräämisestä on tätä kirjoitettaessa noin 30 vuotta. Kulunut pitkäaikainen aika, hajotusvaltuutta koskevien säännösten säätämisvaiheissa esitetyt rajoittavat näkemykset ja viimeaikojen erilaisten hallituskoalititioiden huomattava vakaus antavat luvan pitää hajotusvaalien ajankohtaistumista hyvin epätodennäköisenä. Jos kysymys aktualisoituu, uusien vaalien määrääminen edellyttää joka tapauksessa eduskunnan mukanaoloa sikäli, että eduskunnan on oltava koolla ja tasavallan presidentin on kuultava eduskuntaryhmiä. Jos määräys annetaan, on vaalipäivän määrääminen presidentin asia. Vaalilain 107,2 §:n säännös jättää tässä kohden kuitenkin verraten vähän liikkumatilaa. Sen mukaan vaalipäivän on oltava aikaisintaan ensimmäisenä sunnuntaina 50 päivän kuluttua ja viimeistään ensimmäisenä sunnuntaina 75 päivän kuluttua siitä, kun määräys uusien vaalien toimittamisesta julkaistiin. Eduskunta itse päättää, kuinka pitkään se työskentelee tänä noin kahden kuukauden pituisena aikana vaalimääräyksen julkaisemisen ja vaalipäivän – tarkkaan ottaen vaalin tuloksen vahvistamispäivän – välillä. Oikeudellisen tarkastelun kannalta tämä aika on eduskunnan täysin normaalia työskentely- ja toimivaltaisuusaikaa. Tähän normaaliuteen kuuluu myös se, että puhemies voi PL 33,2 §:n mukaisesti kutsua jo työskentelynsä lopettaneet valtiopäivät uudelleen koolle ennen uusien vaalien toimittamista. Vaaleilla valitun uuden eduskunnan on PL 26,2 §:n mukaan kokoonnuttava valtiopäiville sen kuukauden ensimmäisenä päivänä, joka alkaa lähinnä yhdeksänkymmenen päivän kuluttua vaalimääräyksen antamisesta. Eduskunta voi kuitenkin päättää myös tätä aikaisemman kokoontumispäivän.⁹⁹

⁹⁶ Ks. Jansson 1982, s. 223–226 ja Jyränki 1978, s. 199–200.

⁹⁷ Vaalimääräykseen vaikutti ilmeisesti myös pyrkimys sopivan ajankohdan valitsemiseen tulossa oleville vaaleille, ks. Jansson 1982, s. 226–229 ja Jyränki 1978, s. 107.

⁹⁸ Ks. Jansson 1982, s. 229–231 ja Jyränki 1978, s. 187, 191.

⁹⁹ PL 26,2 §:ssä oleva kokoontumispäivän määrittely on asiallisesti aivan sama kuin 1906 VJ 18 §:ssä ja 1928 VJ 20 §:ssä. Säädettyä päivää aikaisemmasta kokoontumisesta päätti säännösten mukaan ensin keisari ja suuriruhtinas ja sitten tasavallan presidentti. Sopuoinnussa eduskunnan aseman yleisen vahvistamispyrkimyksen kanssa siirrettiin uutta perustuslakia säädettäessä tämä aikaisemman kokoontumisaajan määräämisvalta eduskunnalle itselleen, ks. HE 1/1998 VP, perustelut, s. 83.

Neljä vuotta – pienin vaihtelu

Perustuslain 24 §:n mukaan kansanedustajat valitaan ”neljäksi vuodeksi”. Käytetty sanonta tarkkaan otettuna määrittää vaalikauden pituutta tiukemmin kuin vastaavat 1906 VJ 3 §:n ja 1928 VJ 3 §:n säännökset, joiden mukaan vaalit toimitettiin joka kolmas ja, vuoden 1954 muutoksesta alkaen, joka neljäs vuosi. Sanamuodon vaihtamisella ei tässä kuitenkaan ole tavoiteltu asiallista muutosta. Perustuslain voidaan edelleenkin sanoa määräävän vaalikausille nelivuotisen rytmin (ennenaikaisia vaaleja koskevin varauksin), mutta se ei silti edellytä, että vaalikauden pituus on täsmälleen neljä vuotta. Vaalikauden pituus on käytännössä kyllä täsmälleen neljä vuotta, jos ennenaikaisia vaaleja ei määrätä eikä vaalilain säännöksiä vaalipäivästä (tai vaalin tuloksen vahvistamisesta) muuteta. Perustuslain kannalta ei kuitenkaan ole mitään ongelmaa siinä, että istuvan eduskunnan vaalikausi hieman¹⁰⁰ pitenee tai lyhenee, jos vaalilain säännöstä vaalien ajankohdasta muutetaan. Jos tasavallan presidentti määrää toimitettavaksi ennenaikaiset eduskuntavaalit, istuvan eduskunnan toimikausi lyhenee, periaatteessa jopa vuosia. Ennenaikaisten vaalien määrääminen merkitsee samalla sitä, että myös noilla vaaleilla valittavan eduskunnan toimikausi on käytännössä pitempi tai lyhyempi kuin tasan neljä vuotta. Tämä johtuu siitä, että tällaisten hajotusvaalien jälkeiset eduskuntavaalit on vanhojen perustuslakien säännösten mukaista käytäntöä noudattaen pidettävä neljäntenä vuotena hajotusvaalien jälkeen eduskuntavaalien normaalina pitoaikana^{101, 102}.

Valtiopäivät

Valtiopäivät-käsitteellä on kansanedustuslaitoksen toiminnan järjestelyssä hyvin pitkät perinteet. Säätyedustuksen aikaan sillä tarkoitettiin lyhyehköä ajanjaksoa, joksi hallitsija kutsui valtiosäädyt koolle käsittelemään niille kuuluvia asioita. Siten määrättiin esimerkiksi vuoden 1869 VJ:n 2 §:n alkuperäisessä muodossa, että valtiosäädyt kokoontuvat ”ainakin joka viides vuosi” varsinaisille valtiopäiville. Ne eivät 5 §:n pääsäännön mukaan saaneet kestää kauemmin kuin neljä kuukautta. Kun

¹⁰⁰ Mahdollisuutta muuttaa vaalien ajankohtaa tavallisella lailla ei luonnollisesti voida käyttää eduskuntavaalien nelivuotisrytmin rikkomiseen. Kysymys on tässä vain siitä, että jos vaalipäivän siirtämistä pidetään vaalien järjestämiseen liittyvistä tarkoituksenmukaisuussyistä tarpeellisenä, tämä on mahdollista, vaikka istuvan eduskunnan toimikausi sen kautta esim. pitenee pari kuukautta.

¹⁰¹ Tällaisesta menettelystä oli nimenomainen säännös 1906 VJ 3 §:ssä ja 1928 VJ 3 §:ssä. Uuteen perustuslakiin ei asiasta enää otettu eri säännöstä, mutta samalla todettiin, että ko. säännöksen uudella muotoilulla ei ollut tarkoitus muuttaa vakiintunutta käytäntöä, ks. HE 1/1998 VP, s. 81.

¹⁰² Salervo (1977, s. 34–37) esittelee yksikamarisen eduskunnan vaalikausien tarkat pituudet 1907–1970. Esityksessä mainituista kausista voidaan tässä erikseen viitata vaalikauteen 1962–1966. Vuoden 1962 vaalit olisi tuolloin voimassa olleiden vaalisäännösten mukaan ollut pidettävä heinäkuun ensimmäisenä sunnuntaina ja sitä seuraavana päivänä. Tasavallan presidentin hajotettua eduskunnan 14.11.1961 pidettiin hajotusvaalit 4. ja 5.2.1962. Valitun eduskunnan toimikauden olisi silloisten säännösten mukaan pitänyt jatkua heinäkuussa 1966 pidettäviin vaaleihin, jolloin vaalikauden pituudeksi olisi tullut noin neljä vuotta viisi kuukautta. Vaalilakia muutettiin kuitenkin 30.12.1965 (717/1965) niin, että vaalipäiviksi säädettiin maaliskuun kolmas sunnuntai ja sitä seuraava päivä. Uudet vaalit pidettiin tämän mukaisesti 20. ja 21.3.1966, jolloin istuvaa eduskuntaa alun perin koskenut ”pitkä” vaalikausi lyheni noin neljällä kuukaudella. Vaalikauden pituudeksi jäi kuitenkin noin puolitoista kuukautta yli neljä vuotta. Lainmuutoksesta, jolla vaalipäivää tuolloin siirrettiin, ks. HE 174/1965 VP ja PeVM 30/1965 VP. Mainittakoon, että valiokunnan mietintöön liitetyssä vastalauseessa ed. Ehrnrooth katsoi, että eduskunnan hajotusvallan käyttäminen kuului tasavallan presidentille eikä eduskunnalle itselleen, milloin eduskunnan toimikauden lyhentäminen harkittiin tarkoituksenmukaiseksi. Salervo viittaa myös (s. 36, av. 5) ns. pitkään parlamenttiin eli eduskuntaan, joka vuonna 1939 alun perin valittiin kolmeksi vuodeksi, mutta jonka toimikautta sodan olojen vuoksi jatkettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyillä laeilla niin, että seuraavat vaalit pidettiin vasta maaliskuussa 1945.

varsinaiset valtiopäivät kokoontuivat vain harvoin ja lyhyeksi aikaa, kuului järjestelmään myös mahdollisuus kutsua säädyt väliaikaisille valtiopäiville käsittelemään ainoastaan niitä asioita, jotka hallitsija niille esitti (2 §). Valtiopäivät-ilmauksella tarkoitettiin siten hyvin selvästi muuta kuin suunnilleen koko kalenterivuoden kestäviä ja kalenterivuositain toistuvia kokoontumisia. Kansanedustuslaitoksen toimintaa on kuitenkin säännösten ja käytännön muutoksin askel askeleelta kehitetty tähän suuntaan niin, että nykyään valtiopäivillä eduskunnan toimintaa kuvattaessa tarkoitetaan tavallisesti kalenterivuoden kestävää eduskunnan toimintajaksoa. Vanhan taustan vaikutus on kuitenkin ollut nähtävissä käsittelyn jatkuvuutta koskevissa säännöstoissa ja siinä, miten verkkaisesti toimintamuotoja kehitetään.

Pitkään perinteeseen palautuu myös se, että valtiopäivät-ilmauksella on edelleen myös muita ulottuvuuksia kuin vain teknissävyinen eduskunnan toimintajakson osoittaminen. Koko suomalaisen edustuksellisen kansanvallan perusajatus esitetään uuden perustuslain 2 §:ssä samaan tapaan lapidaarisen vaikuttavasti kuin aikaisemmissa perustuslaeissa: ”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.”¹⁰³ Eduskunta ei ole vain 200 valittua kansanedustajaa eikä vain jokin näiden kokoontuminen, vaan se on kansanedustuslaitos vain valtiosäännön mukaisesti valtiopäiville järjestäytyneenä.

Suomen sodan 1808–1809 jälkeen pidettiin Suomen ensimmäiset omat valtiopäivät vuonna 1809 Porvoossa. Valtiopäivillä keisari vakuutti pitävänsä voimassa maan vanhat lait ja koolla olleet säädyt antoivat keisarille uskollisuuden vakuutuksen. Seuraavat valtiopäivät kutsuttiin koolle vasta 1863. Valtiopäivien toiminta vakiintui vasta vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksen – autonomisen Suomen ensimmäisen oman perustuslain – myötä. Perustuslaki jätti hallitsijalle suuren harkintavallan valtiopäivien koolle kutsumisen ja koollaolon suhteen: hallitsijasta riippui kutsuttiinko säädyt valtiopäiville useammin kuin joka viides vuosi, ja hallitsija saattoi myös lyhentää pääsäännöksi asetettua neljän kuukauden koollaoloa. 1880-luvulta lähtien säädyt yleensä kutsuttiin koolle joka kolmas vuosi.

Valtiopäivien käsittäminen erikseen koolle kutsuttavaksi ja määrätyn ajan koolla olevaksi kokoukseksi näkyi edelleen hyvin vuoden 1906 VJ:ssä. Sen 17 §:n mukaan varsinaiset valtiopäivät kokoontuivat vuosittain erillisestä kutsusta helmikuun 1. päivänä, ellei hallitsija määrännyt muuta päivää, ja lopettivat istuntonsa yhdeksäntenäkymmenentenä päivänä sen jälkeen, jollei hallitsija ”oman harkintansa mukaan taikka eduskunnan esityksestä” määrännyt aikaisempaa tai myöhempää lopettamispäivää. Itsenäistymisen jälkeen säännöstä muutettiin 22.10.1918 eduskunnan riippumattomuutta korostavaksi niin, että kokoontumiseen ei tarvittu eri kutsua. Eduskunta saattoi siitä lähtien itse edellisillä valtiopäivillä päättää muun kokoontumisajan,

¹⁰³ Vuoden 1869 VJ:n 1 § alkoi: ”Suomen Suuriruhtinaanmaan valtiosäädyt jotka, kokoontuneina valtiopäiville, edustavat Suomen kansaa, ovat – –”. 1906 VJ:n 1 § kuului: ”Suomen Suuriruhtinaanmaan valtiopäiville kokoontunut eduskunta edustaa Suomen kansaa.” Vuoden 1919 HM:n 1 § kuului: ”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta”. Vuoden 1928 VJ:n 1 § kuului: ”Valtiopäiville kokoontunut eduskunta edustaa Suomen kansaa.”

säännönmukainen koollaolokausi pidennettiin sataankahteenkymmeneen päivään ja eduskunta saattoi itse päättää valtiopäivien aikaisemmasta tai myöhemmästä lopettamisesta. Hallitsijalla oli VJ 19 §:n mukaan myös mahdollisuus kutsua koolle vuoden 1869 VJ:n väliaikaisia valtiopäiviä vastaavat ylimääräiset valtiopäivät.¹⁰⁴

Kun vuoden 1906 VJ:n sisältöä oli muutettu, siirrettiin vastaavat säännökset lähes sellaisinaan vuoden 1928 VJ:een. Sen 19 §:ssä edellytettiin siten eduskunnan kokoontuvan varsinaisille valtiopäiville vuosittain helmikuun ensimmäisenä päivänä, ellei eduskunta ollut edellisillä valtiopäivillä määrännyt muuta päivää. Valtiopäivien kestoksi edellytettiin 120 päivää, jollei eduskunta päättänyt, että valtiopäivät oli aikaisemmin tai myöhemmin lopetettava. Myös mahdollisuus ylimääräisten valtiopäivien koolle kutsumiseen säilytettiin uudessa VJ:ssä. Sen 21 §:n mukaan tasavallan presidentillä oli oikeus kutsua koolle ylimääräiset valtiopäivät ja määrätä, milloin ne oli lopetettava. Ylimääräisillä valtiopäivillä käsiteltiin vain niitä asioita, jotka hallitus niille esitti, eivätkä ne voineet olla koolla varsinaisten valtiopäivien aikana.

Mainittuja säännöksiä ei vuosikymmeniin muutettu, vaikka valtiopäiväkäytäntö vähitellen osittain irtosikin niistä. Vuosien mittaan vakiintui käytännöksi, että varsinaiset valtiopäivät jatkuivat paljonkin pitempään kuin säännöksissä mainitut 120 päivää. Ylimääräisten valtiopäivien käyttämiseen ei käytännössä ollut sellaisia tarpeita, kuin aikaisemmissa perustuslakien säätämisvaiheissa oli voitu olettaa. Mitä enemmän varsinaisten valtiopäivien kesto läheni kalenterivuotta, sitä vähemmän jäi oikeudellisestikin tilaa – varsinaisten valtiopäivien ulkopuolista aikaa – kutsua ylimääräiset valtiopäivät koolle. Ylimääräisiä valtiopäiviä ei kutsuttukaan koolle vuoden 1935 jälkeen, jolloin niitä käytettiin yrityksessä muuttaa yliopistolainsäädäntöä. Valtiopäivien muodostuminen käytännössä vähitellen miltei ympärivuotiseksi otettiin perustuslaissa huomioon vasta vuonna 1983 VJ 19 §:ään säädetyllä muutoksella (278/1983). Siinä ajastaan jäänyt säännös lähtökohtaisesti 120 päivän mittaisista varsinaista valtiopäivistä korvattiin säännöksellä, jonka mukaan valtiopäivät jatkuivat seuraavien valtiopäivien kokoontumiseen. Tällöinkään ei vielä pidetty mahdollisena luopua mahdollisuudesta kutsua ylimääräiset valtiopäivät koolle, vaan niitä koskeva säännös VJ 21 §:ssä jäi voimaan uuden perustuslain säätämiseen saakka.¹⁰⁵ Kun ylimääräisten valtiopäivien mahdollisuuskin jätettiin tarpeettomana pois uudesta perustuslaista, poistui samalla tarve käyttää ”normaaleista” valtiopäivistä nimitystä varsinaiset valtiopäivät. Uudessa perustuslaissa puhutaan siten vain valtiopäivistä.

Perustuslaissa ei enää lausuta edes valinnaisesti valtiopäivien kokoontumisen ajankohdasta, vaan se on jätetty PL 33 §:ssä kokonaan eduskunnan päätösten varaan. Työjärjestyksen 1 §:ssä on aikaisempien perustuslakien linjaa seuraten määrätty valtiopäivät kokoontumaan helmikuun ensimmäisenä päivänä, jollei eduskunta ole – edellisillä valtiopäivillä – päättänyt muuta kokoontumisaikaa. Valtiopäivät

¹⁰⁴ Ko. säännöksistä ja niiden soveltamisesta ks. Ahava 1914, s. 58–64, Hakkila 1939, s. 435–437, 439–441 ja Salervo 1977, s. 38–42.

¹⁰⁵ Ylimääräisistä valtiopäivistä ks. Salervo 1977, s. 47–49 ja Paavo Kastari, Ylimääräisiä valtiopäiviä koskevia näkökohtia. Lakimies 1942, s. 200–231. Vuoden 1983 muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ks. HE 194/1982 VP ja PeVM 51/1982 VP.

jatkuvat PL 33 §:n mukaan seuraavien valtiopäivien kokoontumiseen. Säännösten osoittama järjestely merkitsee käytännössä valtiopäivien ympärivuotisuutta. Samalla se merkitsee sitä, että vaikka valtiopäivät aina nimetäänkin niiden alkamisvuoden mukaan, valtiopäivärytmi ei lankea täysin yksiin kalenterivuosien kanssa. Jos eduskunta kokoontuu ja tekee päätöksiä tammikuussa, toimet kuuluvat edellisen vuoden valtiopäiviin. Poikkeama kalenterivuosista muodostuu vielä näkyvämmäksi vaalivuosina, jolloin vaalivuoden valtiopäiviä ei aloiteta helmikuun alussa, vaan edellisen vaalikauden viimeisiä valtiopäiviä jatketaan lähemmäs vaaleja. Niillä myös päätetään, milloin uusi eduskunta vaalien jälkeen kokoontuu valtiopäiville.¹⁰⁶ Jos tasavallan presidentti määräisi ennenaikaiset eduskuntavaalit toimitettavaksi, voisivat uudet vaalit ajankohdastaan riippuen merkitä tuntuvaakin poikkeamista valtiopäivien tavanomaisesta rytmistä.¹⁰⁷

Päätösvalta valtiopäivien lopettamisesta, joka vielä 1906 VJ 17 §:n mukaan kuului hallitsijalle, siirrettiin 1928 VJ 18 §:ssä eduskunnalle itselleen. Valtiopäivien lopettamista seurasivat vielä kuitenkin valtiopäivien juhlalliset päättäjäiset (1928 VJ 27 §). Ne pidettiin tasavallan presidentin tarkemmin määräämänä ajankohtana, ja presidentti julisti valtiopäivät päättyneeksi. Tällainen järjestely, joka oli kehittynyt korostuneen hallitsijavallan ja lyhytkestoisten valtiopäivien aikoina, ei pitkän päälle enää vastannut muuttunutta tilannetta, jossa eduskunnan asema keskeisenä valtioelimenä vahvistui ja valtiopäivistä tuli käytännössä ympärivuotisia. Jo käytännön tasolla voitiin kokea epätarkoituksenmukaiseksi se, että edellisten valtiopäivien päättäjäiset ja seuraavien avajaiset seurasivat samantyyppisinä juhlallisuuksina lyhyin väliajoin toisiaan. Tärkeämpää kuitenkin oli symbolinen puoli – se, että valtiopäivien päättäminen oli presidentin tehtävänä. Järjestelyyn liittyi myös se oikeudellinen näkökohta, että kun valtiopäivät oli muodollisesti päätetty, eduskuntaa ei enää voitu ennen seuraavia varsinaisia valtiopäiviä saada koolle muutoin kuin kutsumalla ne ylimääräisille valtiopäiville.

Säännöstö muuttui kuitenkin verkkaan. Vasta vuonna 1983 valtiopäiväjärjestykseen tehdyillä muutoksilla (278/1983) saatettiin järjestelmä vastaamaan valtiopäivätyökentelyn kehityksestä ja eduskunnan riippumattomuudesta johtuvia vaatimuksia. Samalla kun valtiopäivät määrättiin jatkumaan seuraavien valtiopäivien kokoontumiseen (VJ 19 §), säädettiin niiden päättäjäiset järjestettäväksi vain säännönmukaisen vaalikauden viimeisten valtiopäivien loppuksi (VJ 27 §). Viimeisten valtiopäivien osalta muutoksissa lähdettiin siitä, että eduskunta itse ensin päättää lopettaa istuntonsa, jonka jälkeen presidentti juhlallisissa päättäjäisissä julistaa eduskunnan työn päättyneeksi siltä vaalikaudelta (VJ 19 ja 27 §). Säännöksiä ei tämän jälkeen muutettu ennen uutta perustuslakia.

¹⁰⁶ Esim. vuoden 2002 valtiopäivien lopulla eduskunta päätti 18.2.2003, että vaaleilla valittava uusi eduskunta kokoontuu vuoden 2003 valtiopäiville 25.3.2003. Valtiopäivien kokoontumisajankohdista ja valtiopäivien viimeisten istuntojen ajankohdista vuosina 1907–1971 ks. Salervo 1977, s. 50–51 taulukko.

¹⁰⁷ Kuten tekstissä edellä on mainittu, on hajotusvaalit viimeksi pidetty 21.9.1975. Vaalien sijoittuminen keskelle vuotta merkitsi sitä, että vuoden 1975 aikana olivat toiminnassa kolmet valtiopäivät. Vuoden 1974 valtiopäivät pitivät viimeisen istuntonsa 23.1.1975, vuoden 1975 valtiopäivät kokoontuivat 4.2.1975 ja vaalien jälkeiset uudet valtiopäivät kokoontuivat 3.10.1975. Erotukseksi helmikuussa kokoontuneista valtiopäivistä kutsutaan viimeksi mainittuja valtiopäiviä vuoden 1975 II valtiopäiviksi.

Uuden perustuslain 33,2 §:n säännös vastaa tässä kohden VJ 19 ja 27 §:n sisältöä. Ainoa periaatteellisesti merkittävä muutos liittyy siihen, että uudessa perustuslaissa on luovuttu ylimääräisten valtiopäivien mahdollisuudesta. Tähän liittyen on PL 33,2 §:ssä eduskunnan työn päätyneeksi julistamista koskevan kohdan jälkeen nimennomaan todettu, että puhemiehellä on kuitenkin oikeus tarvittaessa kutsua valtiopäivät uudelleen koolle ennen uusien vaalien toimittamista. Lisäys on eduskunnan aseman ja sen työskentelymahdollisuuden turvaamisen kannalta myönteinen asia. Se myös osoittaa, että vaalikauden viimeisten valtiopäivien katsotaan jatkuvan uusien vaalien toimittamiseen saakka.¹⁰⁸

Valtiopäivätyön keskeytykset

Eduskunnan työskentelyn järjestämiseen valtiopäivien aikana kuuluu kahdenlaisia elementtejä sikäli, että täysistuntojen ajankohdista, niiden väliajoista ja yleensä työskentelyn väliin jätettävistä välipäivistä tai (lyhytaikaisista) lomista päättämisen lisäksi eduskunta voi päättää valtiopäivien (pitempiaikaisesta) keskeyttämisestä. Valtiopäivien keskeyttämistä voidaan nykyään pitää ensi sijassa tosiasiallisena, periaatteessa ympärivuotisen työskentelyn jaksottamiseen liittyvänä järjestelynä. Vaikka keskeyttämiseen ei enää liitetä kaikkia samoja oikeudellisia kysymyksiä kuin aikaisemmin, on sillä edelleen myös oikeudellista merkitystä.

Yksikamarisen eduskunnan toiminnan alkuvaiheessa oli eduskunnan koollaolo vielä suuressa määrin hallitsijan päätösten varassa: keisari ja suuriruhtinas ei päättänyt ainoastaan valtiopäivien kokoontumis- ja lopettamisajankohdasta, vaan myös valtiopäivätyön keskeyttämisestä määrääjäksi.¹⁰⁹ Itsenäistymisen jälkeen vuoden 1906 valtiopäiväjärjestykseen vuoden 1918 lopulla tehdyissä muutoksissa (142/1918) muutettiin muun muassa VJ 17 §:ää niin, että eduskunnan todettiin olevan koolla ”joko yhteen menoon taikka väliajoin eduskunnan päätöksen mukaan”. Kun eduskunta näin sai mahdollisuuden jakaa työskentelynsä tarkoituksenmukaisesti eri jaksoihin, vakiintui varsin pian käytännöksi, että valtiopäivät jakaantuivat kevät- ja syysistuntokausiin ja tapauksittain useampiinkin jaksoihin. Tämä ”yhteen menoon taikka väliajoin” -sääntö otettiin sellaisenaan vuoden 1928 VJ 19 §:ään, ja se säilyi asiallisesti muuttamattomana – tosin vuoden 1983 muutoksen (278/1983) jälkeen muodossa ”yhtäjaksoisesti tai keskeytyksin” – uuden perustuslain säätämiseen saakka. Eduskunnan toimintamahdollisuuksien turvaamiseksi liitettiin valtiopäivien keskeyttämistä ja uuden kokoontumisen ajankohtaa koskeviin päätöksiin vuodesta 1918 alkaen yleensä varaus, jonka mukaan puhemies saattoi harkintansa mukaan kutsua eduskunnan koolle jo aikaisemminkin. Vuoden 1983 uudistuksessa tämä puhemiehen oikeus kirjattiin suoraan VJ 19 §:n säännökseen.¹¹⁰

¹⁰⁸ Vuoden 1983 muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ks. HE 194/1982 VP, erit. perustelut s. 5–6, sekä PeVM 51/1982 VP. Esityksen perusteluissa lähdettiin siitä, että presidentin julistettua valtiopäivien työn päätyneeksi oli eduskunta saatavissa koolle ennen vaaleja vain kutsumalla se ylimääräisille valtiopäiville.

¹⁰⁹ Ks. Ahava 1914, s. 58–61.

¹¹⁰ Valtiopäivien keskeyttämistä, istuntokausia ja kesälomia koskevasta varhemmasta käytännöstä ks. Hakkila 1939, s. 435–438 ja Salervo 1977, s. 45–52, joka myös esittää tilastotietoja keskeytyspäivistä ja koollaolopäivistä vuosien 1907–1971 valtiopäivillä. Vuoden 1983 muutoksista VJ:een ks. HE 194/1982 VP ja PeVM 51/1982 VP.

Uuden perustuslain laatimistavan mukaisesti ei valtiopäivien keskeytysmahdollisuudesta enää lausuta perustuslain tasolla. Valtiopäiväjärjestyksen 19 §:n sisältöä on seurattu TJ 3 §:ssä, jonka mukaan eduskunta voi puhemiesneuvoston ehdotuksesta päättää valtiopäivien keskeyttämisestä ja siitä, milloin eduskunta kokoontuu jatkamaan työtään. Tyypillinen ja merkittävin esimerkki keskeytyksistä on valtiopäivätyön kevät- ja syysistuntokausiin jakava kesäloma. Keskeytyksiä koskeva päätöksenteko eroaa siten menettelyltään eduskuntatyön yleiseen johtamiseen kuuluvasta täysistuntojen ajankohdan ja niiden välillä ehkä pidettävien väliaikojen määrittämisestä, joka viime kädessä kuuluu puhemiehen ja puhemiesneuvoston päättäväksi.¹¹¹ Kun valtiopäivien keskeyttämiseen liittyy oikeudellisia seikkoja, joita ei liity muihin istuntojen väliaikoihin, on keskeyttämis-sanaakin syytä käyttää vain TJ 3 §:n tarkoituksessa tehdyistä päätöksistä.¹¹² Puhemiehellä on suoraan TJ 3,2 §:n nojalla oikeus kutsua eduskunta jatkamaan valtiopäiviä jo ennen keskeyttämisspätöksen yhteydessä päätettyä kokoontumisaikaa.

Valtiopäivien keskeyttämisessä lähtökohtana ollut toiminnan virallinen keskeyttäminen ei käytännössä ole merkinnyt kaiken toiminnan totaalista pysäyttämistä. Vielä yksikamarisen eduskunnan alkuaikoina merkitsi keskeyttäminen valtiopäivien virallisen toiminnan seisauttamista hallitsijan päätöksellä. Jo 1928 VJ:n alkuperäisessä sanamuodossa katsottiin kuitenkin tarpeelliseksi säätää sellainen poikkeus (VJ 43 §), että valtiovarainvaliokunta voitiin eduskunnan päätöksellä oikeuttaa jatkaamaan työtään valtiopäivien keskeydyttyä tai päätyttyä ja että ulkoasiainvaliokunta saattoi hallituksen kutsusta kokoontua valtiopäivien keskeydyttyä tai päätyttyä. Valiokuntien mahdollisuutta toimia myös valtiopäivien keskeydyttyä laajennettiin sitten säännökseen asteittain tehdyillä muutoksilla. Ulkoasiainvaliokunnan omaaloitteinenkin kokoontuminen valtiopäivien keskeydyttyä tehtiin mahdolliseksi 1969 (685/1969)¹¹³ ja vain valtiovarainvaliokuntaa koskenut mahdollisuus jatkaa toimintaa eduskunnan päätöksellä valtiopäivien keskeydyttyä ulotettiin vuonna 1987 kaikkiin muihin erikoisvaliokuntiin (316/1987). Ulkoasiainvaliokunnan erityisasema kuitenkin säilytettiin.¹¹⁴ Vuonna 1990 nämä erikoisvaliokunnat saivat mahdollisuuden kokoontua omaaloitteisesti (1056/1990),¹¹⁵ ja vuonna 1993 tehtiin suuren valiokunnan näin kokoontuminen mahdolliseksi valtioneuvoston pyynnöstä tai omaaloitteisesti (1117/1993).¹¹⁶

Työjärjestyksen 3 §:ssä on pitäydytty valtiopäiväjärjestyksen lähtökohtaan sikäli, että säännöksen mukaan voidaan valtiopäivien ollessa keskeytettynä suorittaa vain sellaisia valtiopäivätoimia, joista niin on erikseen säädetty. Tällaisista erityisistä säännöksistä merkittävin on VJ 43 §:n sisältöä heijasteleva TJ 35,2 §. Sen mukaan valiokunta kokoontuu valtiopäivien ollessa keskeytettynä tai eduskunnan lopetet-

¹¹¹ PL 34,3 § ja 42,1 §; TJ 6,1 §:n 1,5 ja 15 kohta ja 45 §.

¹¹² Valtiopäivätyön erilaisia ”taukoja” koskevasta käytännöstä, ks. Salervo 1977, s. 45–47, josta myös ilmenee, ettei rajanveto erilaisten ”taukojen” välillä ole käytännössä aina ollut täysin selvä.

¹¹³ Ko. lainmuutoksesta ks. HE 132/1969 VP ja PeVM 16/1969 VP sekä myös Nousiainen 1977, s. 234–236.

¹¹⁴ Ko. lainmuutoksesta ks. LA 168/1986 VP ja PeVM 51/1986 VP.

¹¹⁵ Ko. lainmuutoksesta ks. HE 89/1990 VP ja PeVM 7/1990 VP.

¹¹⁶ Ko. muutos oli osa niitä muutoksia, joita valtiosääntöön oli Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen johdosta tehty. Ks. HE 317/1992 VP ja PeVM 10/1993 VP.

tua työskentelynsä puheenjohtajan aloitteesta tai vähintään kolmasosan jäsenistä sitä puheenjohtajalta pyydettyä taikka valtioneuvoston sitä pyydettyä. Säännös koskee kaikkia eduskunnan valiokuntia. Työjärjestyksessä on myös säädetty, että kirjallisia kysymyksiä voidaan tehdä myös valtiopäivien ollessa keskeytettynä (TJ 27,1 §)¹¹⁷ ja että kansliatoimikunta voi tarvittaessa kokoontua myös valtiopäivien ollessa keskeytettynä ja eduskunnan lopetettua istuntonsa (TJ 72,4).

Valtiopäivien keskeytettynä olemisella on oikeudellista merkitystä myös sikäli, että perustuslaki edellyttää eräissä yhteyksissä valtiopäivien olevan koolla. Tällaisia säännöksiä ovat ennen aikaisten eduskuntavaalien määräämistä koskeva PL 26 §, jonka mukaan vaalimääräys voidaan antaa ”eduskunnan ollessa koolla”, valtioneuvoston muodostamista koskevan PL 61 §:n 4 momentti, jonka mukaan valtioneuvoston nimitettäessä ja sen kokoonpanoa merkittävästi muutettaessa ”eduskunnan on oltava koolla”, ja PL 70 §, jonka mukaan kansanedustajan lakialoite voidaan tehdä ”eduskunnan ollessa koolla”. Koolloololla ei näissä perustuslain vaatimuksissa tarkoiteta sellaista konkreettista ja samalla tarkkaan ajankohtaan kiinnittyvää ilmiötä, että eduskunta olisi täysistuntoon kokoontuneena tai edustajat olisivat ainakin paikalla eduskunnassa. Kysymys on lähinnä siitä, että eduskunta on normaaliin tapaan toiminnassa ja pystyy hankaluuksitta hoitamaan tehtävänsä parlamentaarisenä keskustelufoorumina ja päätöksentekijänä.

Perustuslain 61,4 §:n vaatimus siitä, että eduskunta on koolla valtioneuvostoa nimitettäessä ja sen kokoonpanoa merkittävästi muutettaessa, vastaa asiallisesti muutosta, joka vuonna 1987 tehtiin hallituksen nimittämistä koskevaan HM 36 §:ään (575/1987). Muutoksella haluttiin hallituksen muodostamismenettely – josta säännöksen alkuperäisessä sanamuodossa todettiin vain, että presidentti ”kutsuu” – kytkeä varmemmin eduskunnan myötävaikutukseen. Muutosesityksen yleisperusteluissa hallitus viittasi muun muassa sen estämiseen, että presidentti voisi eduskunnan lomalla ollessa nimittää mieleisensä hallituksen, ja totesi jatkossa muun muassa:

”Eduskunnan ollessa poissa paikalta ei uuden hallituksen kokoonpanoa koskevilla käsityksillä ole normaaleja mahdollisuuksia konkretisoitua, muotoutua ja tulla julkisiksi, ja presidentin haluaman ratkaisun rinnalla ei tämän vuoksi ehkä esiinny sellaisia vaihtoehtoisia ratkaisuja, jotka muuten tulisivat näkyville.”

Yksityiskohtaisissa perusteluissa hallitus pyrki myös määrittelemään koollooloa ja sen aikaa:

”Koolloololla tarkoitetaan säännöksessä sitä, että eduskunta ei ole päätöksellään keskeyttänyt istuntojaan esimerkiksi kesäloman ajaksi eikä päättänyt lopettaa istuntojaan säännönmukaisen vaalikauden viimeisillä valtiopäivillä – Kysymys siitä, mitä aikaa hallituksen muutoksen yhteydessä ehdotettu koolloolovaatimus koskee, voinee jäädä käytännön varaan. Erityisesti uuden hallituksen muodostamisen osalta olisi kuitenkin pidettävä silmällä sitä

¹¹⁷ Mahdollisuus tehdä kirjallinen kysymys valtioneuvoston jäsenelle myös valtiopäivien keskeydyttyä sisällytettiin perustuslakiin VJ 37 §:ään vuonna 1987 tehdyllä muutoksella (316/1987). Säännöstä ei tältä osin enää myöhemmin muutettu. Muutoksesta ja sen perusteluista ks. LA 168/1986 VP ja PeVM 51/1986VP.

ajankohtaa, jolloin hallitus on jättänyt eronpyyntönsä. Jos eronpyyntö johtaa siihen, että hallitus jatkaa toimitusministeristönä ja uuden hallituksen kokoaminen aloitetaan, olisi eduskunnan oltava koolla tai se olisi kutsuttava koolle. Samaa voidaan edellyttää tilanteessa, jossa hallitus on saanut eduskunnassa epäluottamuslauseen.”¹¹⁸

Vaimus, että eduskunnan on oltava koolla silloin, kun presidentti määrää hajotusvaalit, on sisältynyt perustuslakiin vuodesta 1991. Se lisättiin tuolloin HM 27 §:ään samalla kertaa, kun presidentin määräys uusien vaalien toimittamisesta tehtiin mahdolliseksi vain pääministerin perustellusta aloitteesta (1074/1991). Hallitus ei muutosesityksessään vielä ehdottanut koollaoloa koskevaa vaatimusta. Vaatimuksen lisäksi säännösehdotukseen perustuslakivaliokunta, joka piti säännöstä tarpeellisenä sen varmistamiseksi, ”että eduskunta on kaikin puolin toimintakykyinen, kun esimerkiksi sen eri ryhmiä kuullaan pääministerin tehtyä hajotusaloitteen.”¹¹⁹

Säännös mahdollisuudesta tehdä lakialoitteita ”eduskunnan ollessa koolla” on ollut perustuslaissa vuodesta 1983. Siihen asti oli eduskunta-aloitteiden tekemä mahdollisuus ollut sidottu VJ 32 §:n melko jäykällä säännöksillä: valtiopäivien alussa oli varsinaisen aloiteaika, minkä lisäksi myöhemmin tuli mahdolliseksi tehdä lähinnä hallituksen esityksiin liittyviä (rinnakkais)aloitteita. Säännökseen tehdyllä muutoksella (278/1983) vapautettiin lakialoitteiden tekeminen kaikista määräajoista ja säädettiin sen sijaan, että niiden tekemiseen oli oikeus – kuten hallituksen esityksessä todettiin – ”eduskunnan ollessa koolla valtiopäivätoimien tekemisessä nykyisin vallitsevan käytännön mukaisesti.”¹²⁰

Kun valtiopäivät ovat TJ 3 §:n mukaisesti keskeytettyinä, ei eduskunta ole perustuslain säännösten tarkoittamalla tavalla koolla. Perustuslain säännökset ja niiden säätämishistoria eivät kuitenkaan viittaa siihen, että valtiopäivien keskeytettyinä oleminen olisi tarkoitettu ajanjaksoksi, jolloin presidentin PL 26 §:n mukainen valtuus määrätä ennaikaiset vaalit toimitettavaksi tai PL 61, 4 §:ssä viitattu mahdollisuus muuttaa merkittävästi valtioneuvoston kokoonpanoa olisi oikeudellisesti poissuljettu. Valtiopäivien keskeytyksen aikana on puhemiehellä koko ajan valtuus kutsua eduskunta viivytyksettä koolle (TJ 3,2 §). Tämän valtuuden voidaan katsoa merkitsevän myös oikeudellista velvollisuutta silloin, kun hanke eduskunnan hajottamisesta tai hallituksen kokoonpanon merkittävästä muuttamisesta tulee täysin reaalisena ja ajankohtaisena esille valtiopäivien ollessa keskeytettyinä.¹²¹ Puhemie-

¹¹⁸ Ks. HE 253/1984 VP, s. 5, 13. Asiassa annetussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä ei tähän kysymykseen kajottu, ks. PeVM 11/1986 VP. PL 61 §:n säätämisen yhteydessä ei koollaoloa koskevaan kysymykseen juuri enää puututtu, ks. HE 1/1998 VP, s. 114 ja PeVM 10/1998 VP, s. 20–21.

¹¹⁹ Ks. HE 232/1988 VP ja PeVM 10/1989 VP, s. 6–7. PL 26 §:n säätämisen yhteydessä ei koollaoloa koskevaan kysymykseen kiinnitetty erikseen huomiota, ks. HE 1/1998 VP, s. 82 ja PeVM 10/1998 VP, s. 14.

¹²⁰ Ks. HE 194/1982 VP, s. 9 ja PeVM 51/1982 VP. PL 70 §:n säätämisessä ei koollaoloa koskevaan asiaan erikseen kajottu, ks. HE 1/1998 VP ja PeVM 10/1998 VP.

¹²¹ Ks. tässä kohden myös HE 253/1984 VP, s. 13, jossa lähdettiin hallituksen muodostamista koskevan HM 36 §:n uudistuksen yhteydessä siitä, että puhemiehellä oli valtiopäivien keskeytysten aikana oikeudellinen velvollisuus kutsua eduskunta koolle, jos tasavallan presidentti pyysi koolle kutsumista hallituskysymyksen vuoksi. Ks. myös PeVM 10/1989 VP, s. 6–7, jossa valiokunta hajotusvaalisäännöstä käsitellessään ei lausu puhemiehen velvollisuudesta kutsua eduskunta jatkamaan keskeytettyjä valtiopäiviä, mutta pitää kuitenkin tarpeellisenä säännöstä siitä, että eduskunnan tulee olla koolla ”hajotuskysymystä harkittaessa ja itse päätöstä tehtäessä”. – PL 61,4 §:ssä säädetyllä vaatimuksella koollaolosta ei käytännössä juuri ole itsenäistä merkitystä valtioneuvoston nimittämisessä siihen nähden, että säännöksessä järjestetty pääministerin valintamenettely joka tapauksessa edellyttää eduskunnan koolla olemista.

hellä olisi oikeudellinen velvollisuus kutsua eduskunta viivytyksettä koolle PL 129 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan myös silloin, kun päätös puolustusvoimien liikekannallepanosta olisi tehty valtiopäivien ollessa keskeytettynä.

Jatkuvuus toiminnassa

Eduskuntatyön järjestelyssä on oikeudellista ja käytännöllistä merkitystä sillä, missä määrin eri toimintajaksot käsitetään tosistaan täysin erillisiksi tai vastaavasti toisiinsa saumattomasti jatkaviksi. Tämän kysymyksen tarkastelussa on usein käytetty käsiteparia jatkumattomuus- eli *diskontinuiteettiperiaate*–jatkuvuus- eli *kontinuiteettiperiaate*. Kysymyksellä on merkitystä eduskunnan organisoitumisessa eli siinä, miten pitkäksi aikaa tai mille jaksolle erilaiset organisoitumisratkaisut tehdään. Kysymyksellä on huomattavaa merkitystä myös eduskunnan menettelymuodoissa, lähinnä siinä, mihin saakka katsotaan vireille pantujen asioiden olevan vireillä ja käsiteltävissä.

Varhaiseen valtiopäiväkäytäntöön kuului luonnollisena elementtinä jatkumattomuus. Valtiopäivät kutsuttiin koolle harvakseltaan ja lyhyehköksi ajaksi, ja niillä esille tulleiden asioiden käsittely alkoi ja päättyi samoilla valtiopäivillä. Tämä periaate oli täysin voimassa vielä yksikamarisen eduskunnan alkuvaiheissa. Eduskunnan toimielimet oli valittava erikseen jokaisilla valtiopäivillä, ja tietyillä valtiopäivillä vireille tulleen asian käsittely päättyi noiden valtiopäivien päättyessä. Asian kesken jääneellä käsittelyllä ei ollut uusilla valtiopäivillä mitään oikeudellista merkitystä, vaan jos asiaa haluttiin vielä niillä käsitellä, oli se pantava uudelleen normaaliin tapaan vireille. Vanhan perinteen mukainen asioiden käsittelyn tiukka valtiopäivittäisyys ei kuitenkaan oikein sopinut ajatukseen vaalikaudeksi kerrallaan valitutusta eduskunnasta eikä vastannut eduskuntatyön käytännöllisiä kehittämistarpeita.

Vuoden 1906 VJ:n periaatteellinen lähtökohta muuttuikin täysin jo ennen vuoden 1928 VJ:n säätämistä. Itsenäistymistä seuranneissa uudistuksissa lisättiin vuoden 1906 VJ:een 22.10.1918 annetulla lailla (142/1918) uusi 31 a §, jonka mukaan asian, jota ei ollut varsinaisilla valtiopäivillä ehditty käsitellä loppuun, käsittelyä voitiin jatkaa seuraavilla varsinaisilla valtiopäivillä, ”jollei edustajavaaleja ole sillä välin toimitettu”. Perustuslakiin oli siten omaksuttu asioiden käsittelyssä pääsäännöksi koko vaalikauden kattava jatkuvuus. Tämä pääsääntö siirrettiin sellaisenaan vuoden 1928 VJ:n 35 §:ään. Pääsääntöön liitettiin kuitenkin se poikkeus, että valtioneuvoston tiedonantojen ja ilmoitusten sekä valtioneuvoston jäsenille tehtyjen kysymysten ja välikysymysten käsittelyä ei voitu jatkaa seuraavilla valtiopäivillä (VJ 36 ja 37 §).

Valtiopäivien kehittämisen myötä lisättiin VJ:een vielä muitakin rajattuja poikkeuksia, joiden nojalla asioiden käsittelyä oli mahdollista jatkaa koko vaalikauden ajan. Kun vuonna 1966 VJ:een lisättiin 37 a §, joka koski mahdollisuutta tehdä suullinen kysymys valtioneuvoston jäsenelle, kiellettiin samalla asian käsittelyn jatkaminen seuraavilla valtiopäivillä (117/1966). Sama kielto liitettiin myös vuonna 1969 VJ

36 §:ään lisättyyn säännökseen valtioneuvoston selonteosta eduskunnalle (685/1969). Koko vaalikauden kattava jatkuvuusperiaate ulotettiin kirjallisiin ja suullisiin kysymyksiin VJ 37 §:ään ja 37 a §:ään vuonna 1983 tehdyillä muutoksilla (278/1983).¹²² Vuonna 1990 muutettiin VJ 36 §:n säännöstä niin, että valtioneuvoston selonteon käsittelyä voitiin jatkaa vielä seuraavilla valtiopäivillä, jos eduskunta erikseen niin päätti (1056/1990).¹²³

Valtiopäiväjärjestykseen tehdyt muutokset eivät kajonneet siihen vuodesta 1918 noudatettuun sääntöön, että käsittelyn jatkuvuus katkeaa viimeistään eduskuntavaaleihin. Tähän sääntöön tehtiin periaatteellisesti merkittävä poikkeus vuoden 1994 lopulla käsiteltäessä Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi valtiopäiväjärjestykseen tehtäviä muutoksia. Jo Euroopan talousaluetta koskevien muutosten yhteydessä vuotta aikaisemmin oli valtiopäiväjärjestykseen lisätyssä 54 c §:ssä (1117/1993) edellytetty, että yhdentymisasioiden ennakkokäsittelyyn eduskuntaan saatettujen kirjelmien käsittely voi jatkua kunnes asianomainen kansainvälinen toimielin oli päättänyt ennakkokäsittelyn kohteena olevan asian. Säännös ei kuitenkaan voinut oikeuttaa poikkeamaan VJ 35 §:ssä asetetusta normista, jolla jatkuvuus katkaistiin eduskuntavaaleihin. Kun vastaavatyypisiä säännöksiä Euroopan unionin asioiden käsittelystä eduskunnassa muotoiltiin joulukuussa 1994, eduskunnassa muutettiin hallituksen ehdottamaa VJ 54 d §:n sanamuotoa perustuslakivaliokunnan ehdotuksen mukaan. Tämän seurauksena säännöksessä tarkoitettujen unionin asioiden käsittely eduskunnassa voi jatkua ” myös välillä toimitetuista edustajainvaaleista huolimatta”, kunnes asia on päätetty Euroopan unionissa (1551/1994).¹²⁴

Perustuslain 49 §:n säännöksessä, joka koskee asioiden käsittelyn jatkuvuutta, seurataan varsin tarkoin valtiopäiväjärjestyksen aikana muodostunutta säännöstä. Pääsääntö on edelleen koko vaalikauden kattava ja siis seuraaviin eduskuntavaaleihin katkeava jatkuvuus. Välikysymyksen ja valtioneuvoston tiedonannon käsittelyä, joka voi päättyä luottamuslauseäänestykseen, ei kuitenkaan voida jatkaa seuraavilla valtiopäivillä. Valtioneuvoston selonteon käsittelyä – jossa ei voida tehdä päätöstä valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttimasta luottamuksesta – voidaan jatkaa seuraavilla valtiopäivillä vain, jos eduskunta erikseen niin päättää. Säännökseen sisältyy myös yksi periaatteellisesti merkittävä laajennus aikaisempaan säännöstöön. Vuonna 1994 valtiopäiväjärjestykseen säädetty mahdollisuus jatkaa asian käsittelyä välillä toimitetuista edustajainvaaleista huolimatta (VJ 54 d §), oli sisällöllisesti rajoitettu vain sellaisiin ehdotuksiin, jotka koskivat Euroopan unionin elimissä

¹²² Muutosten perusteluista ks. HE 194/1982 VP, s. 10–11.

¹²³ Muutosten perusteluista ks. HE 89/1990 VP, s. 8–9, sekä PeVM 7/1990 VP.

¹²⁴ Käytännön esimerkkinä jatkuvuuden katkeamisesta eduskuntavaaleihin voidaan mainita hallituksen vuodelta 1970 antaman kertomuksen käsittely. Kertomus annettiin vuoden 1971 valtiopäiville, ja perustuslakivaliokunta antoi siitä mietinnön (PeVM 23/1971 VP). Kun kertomusta ei ehditty käsitellä loppuun sanotuilla valtiopäivillä, asia raukesi vaalikauden päättyessä. Hallitus antoi sitten uudelleen kertomuksensa sanotulta vuodelta, ja se käsiteltiin uudelleen perustuslakivaliokunnassa PeVM 5/1972 VP). - Euroopan talousaluetta koskevista VJ:n muutoksista ks. HE 317/1992 VP ja PeVM 10/1993 VP. Euroopan unionin asioita koskevista muutoksista ks. HE 318/1994 VP ja PeVM 10/1994 VP. Perustuslakivaliokunta piti tarkoituksenmukaisena ehdotettua säännöstä eduskunnan mahdollisuudesta jatkaa ko. asioiden käsittelyä siihen saakka kunnes asian käsittely oli päättynyt Euroopan unionissa. Tekemäänsä lisäystä valiokunta perusteli hyvin lyhyesti: ”Valiokunnan käsityksen mukaan säännöksestä on kuitenkin syytä näkyä, että ehdotetun säännön vaikutus ei katkea edustajainvaaleihin.”

tehtäviä päätöksiä. Se sisälsi myös ajallisen rajoituksen sikäli, että käsittely saat-
toi jatkua vain siihen saakka, kunnes asia oli unionissa päätetty. Perustuslain
49,3 §:ssä mahdollisuus jatkaa asian käsittelyä edustajainvaaleista huolimatta on
ulotettu koskemaan yleensä ”kansainvälisen asian ” käsittelyä eikä käsittelyn jat-
kamiseen ole liitetty mitään kansainvälisistä toimista johtuvaa tai muuta takarajaa.
Kansainväliseksi katsottu asia voi siten periaatteessa olla uudella vaalikaudella
ilman uutta vireillepanoa pitkäänkin vireillä.

Säännöksessä ja sen säätämisasiakirjoissa ei juuri lausuta siitä, mitä kaikkea voi-
si kuulua säännöksessä tarkoitettuihin kansainvälisiin asioihin. Jo PL 93 §:n ja
97 §:n – jotka otsakkeittensa mukaan koskevat kansainvälisiä asioita – nojalla on
ilmeistä, että niihin kuuluvat ainakin kansainvälisten sopimusten hyväksymis- ja
voimaansaattamisasiat ja asiat, jotka kuuluvat Euroopan unionin asioiden kansal-
liseen valmisteluun eduskunnassa. Vaalien yli ulottuvan käsittelymahdollisuuden
laajentamista yleensä kansainvälisiin asioihin perusteltiin perustuslain säätämiseen
johtaneessa esityksessä näin:

”Kansainvälisen sopimuksen hyväksymisen tai voimaansaattamisen voidaan
arvioida vain harvoin olevan sellainen kysymys, johon eduskuntavaalien jäl-
keen muodostettavalla uudella hallituksella on erilainen kanta kuin edel-
täjällään. Jos näin kuitenkin olisi, hallitus voisi tällaisissa poikkeuksellisis-
sa tilanteissa peruuttaa esityksen. Useimmissa tapauksissa asian käsittelyä
voitaisiin joustavasti jatkaa vaalien jälkeen ja välttyä näin uuden esityksen
antamiselta.”¹²⁵

Vaikka vaalien yli ulottuvan käsittelymahdollisuuden tuntuva laajentaminen on
eduskuntakokoonpanosta toiseen siirtymisen vuoksi periaatteessa merkittävä uu-
tuus, ei sillä luultavasti tule olemaan näkyvää merkitystä eduskuntakäytännössä.

¹²⁵ Ks. HE 1/1998 VP, s. 98. Perustuslakivaliokunta ei mietinnössään kajonnut asiaan, ks. PeVM 10/1998 VP.

IV KANSANEDUSTAJAN ASEMA

Valtiosäätöön sisältyy monia erilaisia säännöstöjä, joiden tarkoituksena on turvata kansanedustajan oikeus ja tosiasiallinen mahdollisuus hoitaa edustajantehtäväänsä vapaana asiaankuulumattomista rajoituksista. Osa on tyypiltään suojasäännöksiä, osassa taas on leimallisesti kysymys kansanedustajan oikeuksien osoittamisesta. Vaikka tässä yhteydessä merkittävät säännökset ovat perustuslain eri kohdissa, on kyseessä samalla kuitenkin yhtenäinen, kansanedustajan asemaa koskeva kokonaisuus, joka on otettava huomioon myös yksittäisten säännösten soveltamisessa. Tähän kokonaisuuteen kuuluu myös säännöksiä, joissa on kysymys edustajan velvollisuuksista toimensa hoitamisessa. Kansanedustajan asemaa koskevien perustuslain säännösten soveltamisessa on tosiasiaassa huomattava merkitys parlamentaarisessa käytännössä vakiintuneilla käsityksillä siitä, miten valtiopäivät toimivat ja mitkä ovat toiminnan edellytykset.

Yleinen riippumattomuus

Perustuslain 29 §:n mukaan kansanedustaja on toimeksaan ”velvollinen noudattamaan perustuslakia eivätkä häntä sido muut määräykset.” Säännöksen, jota asiallisesti täysin vastaava säännös oli jo 1906 VJ 9 §:ssä ja 1928 VJ 11 §:ssä, lausuma perustuslain noudattamisesta tarkoittaa lähinnä velvoitetta noudattaa perustuslaissa ilmeneviä menettelysääntöjä. Se ei tietenkään rajoita edustajan mahdollisuuksia pyrkiä – menettelysääntöjä noudattaen – muuttamaan perustuslakia. Vaikka säännöksessä nimenomaisesti todetaan, että edustajaa eivät sido muut määräykset, ei säännös ole mikään vastuuvapaus- tai immuniteettisäännös siinä mielessä, että edustaja olisi vapautettu noudattamasta laintasoisia tai niitä alempiakin oikeudellisia säännöksiä tai vapautettu seuraamuksista, joita oikeudellisten säännösten noudattamatta jättämiseen yleisten normien mukaan liittyy. Säännöksessä mainituilla muilla määräyksillä voidaan ainakin ensi sijassa katsoa viitattavan sellaisiin määräyksiin tai perustuslakia alemmantasoisin säännöksiin, joiden nimenomaisena tarkoituksena olisi rajoittaa edustajan perustuslaista johtuvaa toimintavapautta edustajantoimessa. Yleensä säännöksen tämän kohdan on katsottu merkitsevän niin sanotun imperatiivisen mandaatin kieltoa.

Imperatiivisen mandaatin kielto

Imperatiivisen mandaatin (”käskevän toimeksiannon”) kiellolla tarkoitetaan sitä, että valitsijat eivät voi antaa valitsemalleen edustajalle velvoittavia ohjeita tai esimerkiksi vaatia häntä luopumaan edustajantehtävästä, jos hän ei ole toiminut siinä valitsijoiden haluamalla tavalla. Kansanedustajalla on siis kyllä äänestäjien antama mandaatti, mutta vain vaalikaudeksi annettuun luottamukseen perustuvan yleisen valtuutuksen muodossa. Mandaattiin ei kuitenkaan sisälly sitovia toimintaohjeita tai velvoitetta hakea niitä. Perustuslain 29 §:ssä säädetty imperatiivisen mandaatin kielto ilmentää samaa edustuksellisen vallankäytön yhtenäisyyden ajatusta, joka on

lausuttu julki PL 2 §:n 1 momentin säännöksessä: valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Perustuslaki ei lainkaan lähde siitä, että valtiovallan käyttäjinä toimisivat esimerkiksi alueiden, puolueiden, intressiryhmien tai korporaatioden lähettämät edustajat tai että kansanedustaja olisi vain niiden edustaja, jotka ovat häntä äänestäneet. Kansanedustaja edustaa kansaa riippumatta siitä, keiden äänillä hän on tullut valituksi, kuinka moni on jättänyt äänestämättä tai kuinka monen äänestäjän ehdokas on jäänyt valitsematta.

Tilanteita, joissa imperatiivisen mandaatin kieltoon olisi nimenomaisesti jouduttu ottamaan kantaa, ei valtiopäivillä liene yksikamarisen eduskunnan alkuvuosien jälkeen esiintynyt.¹²⁶ Perustuslakiin sisällytetty kielto on toisaalta edelleenkin otettava tarvittaessa huomioon myös muiden perustuslain säännösten soveltamisessa. Siten ei olisi asianmukaista, että edustajan omasta pyynnöstä tapahtuvaa vapauttamista koskevan PL 28,2 §:n soveltamisessa vapautus myönnettäisiin sellaisella perusteella, joka itse asiassa lähtee ajatuksesta, että edustaja on sidottu valitsijoidensa kantoihin. Vaikka vapautuksen myöntäminen tällaisissa tilanteissa tapahtuukin edustajan pyynnöstä, merkitsi sen myöntäminen tällöin kuitenkin PL 29 §:ssä kielletyn riippuvuussuhteen hyväksymistä.

Muut sidonnaisuudet ja suhde eduskuntaryhmään

Perustuslain 29 §:n säännöksen merkitys ei ulotu vain perustuslakisidonnaisuuden korostamiseen edustajan aseman järjestelyssä ja imperatiivisen mandaatin kieltoon. Edustaja ei ole oikeudellisesti velvollinen noudattamaan myöskään muilta tahoilta tulevia ohjeita. Tämä on hyvin selvää esimerkiksi hallituksen piiristä, viranomaisilta tai etujärjestöiltä tulevien ohjeiden tai toivomusten suhteen. Myöskään puolue-elimiltä tulevilla ohjeilla ei ole, niiden mahdollisesta tosiasiallisesta painoarvosta riippumatta, mitään kansanedustajaa oikeudellisesti sitovaa vaikutusta. Sama koskee myös eduskuntaryhmältä tulevia ohjeita. Seuraavassa käydään läpi joitakin näkökohtia kansanedustajan asemasta suhteessa eduskuntaryhmään.

Vuoden 1906 eduskuntauudistuksesta alkaen on puolueilla ollut hyvin merkittävä tosiasiallinen rooli kansanedustajien valinnassa ja valtiopäivien toiminnassa. Puolueiden rooli valtiollisessa elämässä on sittemmin vuoden 1969 puoluelaista ja samana vuonna säädetyistä kansanedustajain vaalilaista alkaen virallisesti otettu huomioon myös lainsäädännössä. Uuden perustuslain 25,3 §:ssä lähdetään siitä,

¹²⁶ Säännösten muuttumattomuuden vuoksi voidaan paria vuoden 1906 VJ:n aikaista tapausta pitää tässä mainitsemisen arvoisina. Vuonna 1909 hyväksyttiin ed. Mäkelinin pyyntö saada vapautus edustajantoimesta sillä perusteella, että hän katsoi joutuneensa valitsijoihensa kanssa ristiriitaan (1909 VP ptk, s. 315). Vuonna 1912 ed. Kotonen pyysi vapautusta edustajantoimesta sillä perusteella, että hänen vaalipiirinsä sosiaalidemokraattinen piirikokous oli vaatinut häntä luopumaan edustajatoimestaan. Syynä oli ollut se, että Kotosen kanta eräisiin eduskunnassa käsiteltyihin kysymyksiin ei kokouksen mielestä ollut vastannut hänen valitsijoidensa odotuksia eikä sosiaalidemokratian periaatteita. Vaikka Kotonen ei ollutkaan vaatimuksen perusteista samaa mieltä, totesi hän kuitenkin pitävänsä ”kansanvaltaisten periaatteiden mukaisena velvollisuutenaan” noudattaa valitsijoita edustaneen kokouksen päätöstä ja pyysi vapautusta. Eduskunta katsoi, että Kotonen ei ollut esittänyt hyväksyttävää syytä anomuksen tueksi ja hylkäsi sen (1912 VP ptk, s. 280–286). Salervo (1977, s. 139, av. 3) pitää Kotosen asian ratkaisua periaatteellisesti oikeana. Sen sijaan Mäkelinin asian ratkaisutapaa hän pitää virheellisenä.

että rekisteröidyt puolueet asettavat ehdokkaita eduskuntavaaleissa. Eduskuntaan tullaan käytännössä valituiksi jotakuinkin yksinomaan vain puolueiden ehdokaslistoilta. Saman puolueen listoilta valituiksi tulleet kansanedustajat ovat käytännössä järjestäytyneet eduskunnassa omiksi ryhmikseen. Nämä eduskuntaryhmät ovat jo pitkään olleet oleellinen ja tosiasiassa välttämätön elementti eduskunnan toiminnan jäsentämisessä. Kansanedustajien osallistuminen päätöksentekoon täysistunnossa ja valiokunnissa tapahtuu tosiasiassa suuressa määrin sen mukaisesti, mitä eduskuntaryhmässä on etukäteen päätetty. Tällainen eduskuntaryhmissä tapahtuva valmistelu ja ohjaus ei ole merkittävää vain ”ryhmäkurin” tai yleensä yksittäisiin edustajiin kohdistuvan vaikutuksen kannalta, vaan se on myös välttämätön edellytys eduskunnan toiminnan käytännön sujuvuudelle ja ennustettavuudelle.

Eduskuntaryhmien tosiasiallisesta merkittävydestä huolimatta on niiden aseman virallisessa huomioon ottamisessa edetty hitaasti. Uudessa perustuslaissa on nyt kahdessa kohdassa nimenomaisesti edellytetty eduskuntaryhmien olemassaoloa ja niiden osallistumista valtiolliseen päätöksentekoprosessiin. Ennen aikaisten eduskuntavaalien määräämistä koskevan PL 26 §:n mukaan on tasavallan presidentin kuultava eduskuntaryhmiä ennen mahdollisen vaalimääräyksen antamista. Hallituksen muodostamista koskevan PL 61 §:n mukaan taas eduskuntaryhmien on neuvoteltava hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta ennen pääministerin valitsemista. Paremmin kuin nämä melko harvinaisia tilanteita koskevat säännökset, eduskuntaryhmien asemaa parlamentin arjessa osoittaa TJ 51 §, joka koskee ryhmäpuheenvuorojen käyttämistä täysistunnossa.

Eduskuntaryhmien toiminnan vakiintuneisuudesta ja tosiasiallisesta tärkeydestä huolimatta ryhmillä ei ole kansanedustajan toimintaan kohdistuvaa oikeudellista valtaa. Eduskuntaryhmään liittyminen on oikeudellisesti tarkasteltuna vapaaehtoista eikä edustajana toimiminen edellytä sitä. Ryhmän tekemät esimerkiksi täysistunnossa äänestämistä koskevat päätökset eivät oikeudellisesti sido ryhmän jäseninä olevia kansanedustajia. Perustuslain 29 §:n säännös – kuten myös edustajan vapaa puheoikeus – estää myös luomasta juridisia sanktioita ryhmän päätöksistä poikkeamiselle. Sanktioina tässä mielessä olisi pidettävä yleisten rikosoikeudellisten tai kurinpidollisten sanktioiden lisäksi esimerkiksi sellaisia seuraamuksia kuin edustajalle kuuluvan toimintavapauden, kuten puhevapauden, rajoittaminen, erottaminen valiokuntajäsenyydestä¹²⁷ tai edustajanpalkkion vähentäminen.

Vaikka eduskuntaryhmällä ei ole – eikä sille voida perustuslaista poikkeamatta antaa – valtuuksia mainitunkaltaisten sanktioiden käyttämiseen, voi se omien menettelysääntöjensä mukaisesti päättää yhteisistä päätöksistä poikenneen edusta-

¹²⁷ Järjestely, jossa eduskuntaryhmälle tai jollekin eduskunnan elimelle annettaisiin valta erottaa kansanedustaja valiokunnan jäsenyydestä ryhmäpäätöksestä poikkeamisen vuoksi, olisi ristiriidassa PL 29 §:n kanssa. Toinen asia on, että valiokunnan jäsenen eroaminen ryhmästään ja mahdollinen toiseen ryhmään siirtyminen helposti johtaa poikkeamiseen siitä käytännön vakiintuneesta lähtökohdasta, jonka mukaan valiokunnan jäsenistö valitaan heijastamaan täysistunnon poliittisia voimasuhteita. Voimasuhteiden ”palauttamiseen” valiokunnan jäsenistössä voidaan tällaisissa tilanteissa tarvittaessa päästä myös siten, että valiokunta asetetaan PL 37,1 §:n mukaisesti uudelleen.

jan erottamisesta määrääjäksi tai kokonaan. Tällaista autonomista, oikeudellisesti sääntelemätöntä valtaa selittää osaltaan se, että ryhmä on puhtaasti eduskunnan sisäinen poliittisen yhteistyön muoto eikä yhdistyslaissa tai PL 13 §:ssä tarkoitettu yhdistys. Ryhmän jäsenen kannalta tarkasteltuna tällaisen vallan olemassaoloa voidaan perustella sillä, että kansanedustajat ovat tulleet jäseniksi vapaaehtoisesti ja tietoisina sekä poliittisen toiminnan luonteesta yleensä että kyseisen eduskuntaryhmän säännöistä ja toimintatavoista erityisesti. Ryhmän toiminnasta tai jäsenyydestä erottaminen ei myöskään vaikuta yksittäisen kansanedustajan valtiosäännön mukaisiin oikeuksiin.¹²⁸

Edustajantoimen hoitamisen esteettömyys

Perustuslain 30,1 §:n mukaan kansanedustajaa ei saa estää hoitamasta edustajantointaan. Pääpiirteiltään vastaava säännös sisältyi jo 1906 VJ 10 §:ään ja 1928 VJ 12 §:ään. Säännöksen alkuperäisenä tarkoituksena lienee ollut poistaa ne esteet, joita virkatoimet ehkä muuten olisivat valtiopäivätoimen hoitamiseksi asettaneet. Säännöksen sisältöä vuoden 1906 VJ:ssä on aikanaan kuvattu muun muassa näin:

”Nyt tämän nojalla valtion, kunnan tai minkä hyvänsä laitoksen virka- tai palvelusmies ei tarvitse hankkia lupaa edustajantoimen vastaanottamiseen; häneltä ei voida kieltää vapautusta virkatehtävistä vp:ien ja vielä niiden jälkeenkin tarvittaessa toimitus- ja tarkastusvaliokuntain koossaolon ajaksi. Eikäpä oikeastaan liene katsottavakaan välttämättömäksi, että virkamies, joka on valittu edustajaksi, ollenkaan anoo virkavapautta vp:ien ajaksi, niin kuin yleensä lienee ollut tavallista. Kun sillä viranomaisella, jolle anomus tehdään, kuitenkin ei ole mitään harkintavaltaa, näyttää pelkkä ilmoitus olevan riittävä – – Työnantajan ja työntekijän välillä tehty välipuhe, miehen edusmiehyys vaimonsa yli, olosuhteet, joissa velallinen muuten voidaan kieltää paikkakunnalta poistumasta, kaikki ne ovat voimattomat estämään edustajaa vp:lle saapumasta ja edustajana toimimasta.”¹²⁹

Lausuman iästä huolimatta sen voidaan sanoa kuvaavan pääasialliset lähtökohdat myös nykyisen normin sisällössä.

Kansanedustajaksi valitun oikeutta virkavapauden saamiseen voidaan pitää varsin selvänä ilman erillisiä säännöksiäkin. Valtion virkamieslain 23 §:n 2 momentissa (566/1997) on lisäksi nimenomaisesti säädetty, että virkamies on virkavapaana sen ajan, jonka hän on kansanedustajana. Laissa suoraan edellytetyn virkavapauden voidaan katsoa merkitsevän myös kieltä hoitaa kyseistä virkaa. Kuntien ja evankelis-luterilaisen kirkon virkamiesten samoin kuin työsopimuslain alaisissa työsopimussuhteissa olevien kohdalla edustajan vapautuminen palvelussuhteen hoitamisesta ei

¹²⁸ Mahdollisuus erottaa kansanedustaja eduskuntaryhmän jäsenyydestä voidaan kuitenkin nähdä valtiosäännön kannalta jossain määrin ongelmalliseksi mm. siihen nähden, että ryhmän jäsenyydestä erotettu ei pääse käyttämään sitä mahdollisuutta osallistua poliittiseen päätöksentekoon, joka sisältyy eduskuntaryhmien kuulemiseen ennenai-kaisten vaalien määräämisen ja hallituksen muodostamisen yhteydessä (PL 26 ja 61 §). Tähän liittyvistä näkökohdis-ta ks. Antero Jyräntä, Valtio ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä (Helsinki 2003), s. 136–138. Ks. myös Aarre Tähti, Valtiopäiväjärjestyksen 11 §:n vallitsevan tulkinnan arviointia. Lakimies 1991, s. 37–69. Edustajan asemasta suhteessa eduskuntaryhmään ks. yleisesti myös Aarre Tähti, Kansa ja edustaminen. Tutkimus ylimmän valtiollisen vallankäytön normatiivisesta legitimiisyydestä Suomen valtiosäännössä (Vaasa 2000), s. 164–187.

¹²⁹ Ahava 1914, s. 36.

ole samalla tavoin selkeätä. Jo perustuslain säännöksen nojalla on sinänsä selvää, että työnantajataho ei saa estää palvelussuhteessa olevaa hoitamasta edustajantointia. Säännöksiin ei sen sijaan ole tehty selväksi sitä, voiko viranomainen tai työnantaja puuttua palvelussuhteen ehtoihin tai pysyvyyteen sillä perusteella, että kyseinen virkamies tai työntekijä ei voi hoitaa palvelussuhteeseen kuuluvia tehtäviään edustajantoimen hoitamisen vuoksi. Uuden perustuslain säätämiseen johtaneessa esityksessä viitattiin siihen, että tällainen irtisanomismahdollisuuden estävä normi johtuisi jo perustuslain säännöksestä.¹³⁰ Vaikka irtisanomismahdollisuus tällaisissa tilanteissa ei ole suoraan ristiriidassa PL 30,1 §:n sanamuodon kanssa, soveltuisi se joka tapauksessa huonosti yhteen sen säännöksestä ja PL 27 §:stä luettavissa olevan ajatuksen kanssa, että jokaisella äänioikeutetulla – PL 27 §:ssä osoitetuin poikkeuksin – tulisi olla mahdollisuus pyrkiä kansanedustajaksi tarvitsematta pelätä ulkopuolisten aiheuttamia seuraamuksia.¹³¹

Kansanedustajan oikeus päästä hoitamaan edustajantehtäväänsä ei luonnollisesti koske tilanteita, joissa edustajantoimen hoitaminen on keskeytynyt 28,1 §:n nimenomaisen säännöksen nojalla. Kuten PL 30,3 §:stäkin ilmenee, ei tämä oikeus rajoita viranomaisten mahdollisuutta rikosprosessuaalisen vapaudenriiston käyttämiseen. Se ei myöskään estä panemasta kansanedustajalle tuomittua vapausrangaistusta täytäntöön tavanomaisten menettelytapojen mukaisesti.

Riippumattomuus ja uudet lahjomassäännökset

Kun kansanedustajantoimi ei ole virkasuhde, ei kansanedustajaan ole aikaisemmin voitu soveltaa lahjuksia koskevia rikoslain säännöksiä. Tilanne on kuitenkin muuttunut 4.11.1998 tehdyn lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen hyväksymisen myötä. Sopimuksessa veloitetaan sopimuspuolet säätämään rangaistaviksi lainsäädäntövaltaa tai hallintovaltaa käyttävän kansanedustuslaitoksen jäsenen aktiivinen ja passiivinen lahjominen. Sopimusvaltio saattoi varata itselleen oikeuden olla säätämättä tällaisia tekoja rangaistaviksi. Suomi ei ilmoittanut tällaista varaumaa, ja sopimuksen hyväksymisen yhteydessä kesällä 2002 eduskunnassa hyväksyttiin myös tällaisia lahjomarikoksia koskevat muutokset rikoslakiin.¹³²

Rikoslain 40. luvun 4 §:ssä (604/2002) kriminalisoidun teon nimike on lahjuksen ottaminen kansanedustajana. Säännöksessä osoitettu rikostunnusmerkistö sisältää sekä saatavia etuja että niiden vuoksi suoritettavia toimia koskevia elementtejä, joiden kummankin täytyminen on teon rangaistavuuden edellytys. Saatavan edun osalta on kysymys siitä, että kansanedustaja itselleen tai toiselle 1) pyytää lahjan tai muun

¹³⁰ Ks. HE 1/1998 VP 30 §:n perustelut, s. 84: ”Pykälän 1 momentti korvasi valtiopäiväjärjestyksen 12 §:n säännöksen, jonka on katsottu sisältävän myös sen, ettei edustajana toimiminen vaikuta virkamiehen virassapysymisoikeuteen eikä sitä saa käyttää virka- tai työsuhteen irtisanomis- tai purkuperusteena.”

¹³¹ Kielteisestä suhtautumisesta kansanedustajaksi valitsemisen käyttämiseen työsuhteen irtisanomis- tai purkamisperusteena ks. myös eduskunnan oikeusasiamiehen päätös kertomuksessa vuodelta 1973, s. 92–96.

¹³² Ks. RL 16:14 a ja 40:4 laissa 604/2002 sekä HE 77/2001 VP ja siitä annetut PeVL 29/2001 VP ja LaVM 10/2002 VP.

oikeudettoman edun tai tekee muutoin aloitteen sellaisen saamiseksi taikka hän 2) ottaa vastaan tai hyväksyy lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka hyväksyy sel-laista koskevan lupauksen tai tarjouksen. Lisäksi edellytetään, että kansanedustaja ”edun vuoksi” lupaa toimia edustajantoimessaan jonkin eduskunnassa käsiteltävänä olevan tai käsiteltäväksi tulevan asian päättämiseksi tietyllä tavalla.¹³³ Säännöksen yksityiskohtien tulkintaan ei tässä ole syytä paneutua. Voidaan kuitenkin todeta, että säännös koskee kaikkea edustajantoimessa tapahtuvaksi katsottavaa toiminta- eduskunnassa, siis täysistunto- ja valiokuntatyön lisäksi esimerkiksi toimintaa kansliatoimikunnassa, ja että se koskee kaikenlaatuista tällaista toimintaa, siis muun muassa lainsäädäntövallan ja budjettivallan käyttöä, hallituksen parlamentaarisen vastuun toteuttamista ja erilaisten yksittäisten asioiden ratkaisemista.

Lain eduskuntakäsittelyssä kiinnitettiin jonkin verran huomiota lainkohdan ja kansanedustajan koskemattomuussäännöksen (PL 30,2 §) suhteeseen. Tämä seuraavassa jaksossa tarkemmin käsiteltävä säännös tekee edustajan syyttämisen ”hänen asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn” johdosta mahdolliseksi vain eduskunnan suostumuksella. Koskemattomuussäännöksen ja lahjuksen ottamista koskevan kriminalisointisäännöksen tulkinnat ovat periaatteessa toisistaan riippumattomia. Kun koskemattomuussäännöstä on edustajan suojasäännöksenä tulkittava pikemminkin laajentavasti kuin suppeasti ja rangaistavuuden perustavaan säännökseen ei taas laajentava tulkinta sovi, on jo lähtökohtaisesti epätodennäköistä, että lahjuksen ottamista koskevaa säännöstä pyrittäisiin soveltamaan toimiin, joihin koskemattomuussäännöksen ei katsottaisi soveltuvan. Edustajan suojan kannalta on kuitenkin eduksi, että rikoslain muutoksen valiokuntavalmistelussa on nimenomaisesti omaksuttu käsitys, jonka mukaan ”rikoslain säännöstä on tulkittava lähtökohtaisesti siten, ettei sen piiriin kuulu toimintaa, joka ei ole koskemattomuussäännöksen piirissä.”¹³⁴

Kansanedustajan riippumattomuutta koskevaa seurantaä palvelee osaltaan vaalirahoituksen ilmoittaminen, jota käsitellään myöhempanä erikseen kansanedustajan velvollisuuksien yhteydessä.

Immunitettijärjestelyt

Yleisiä näkökohtia

Kansanedustajan immunitettia tai koskemattomuutta koskevat säännökset toteuttavat samaa yleistä tavoitetta kuin edellä tarkastellut kansanedustajan yleistä riippumattomuutta ja imperatiivisen mandaatin kieltoa koskevat säännökset. Kysymys

¹³³ Vastaavia rikostunnusmerkistön muotoiluja on käytetty samassa yhteydessä säädetyssä RL 16:14 a säännöksessä, joka koskee lahjuksen antamista kansanedustajalle.

¹³⁴ Ks. LaVM 10/2002 VP s. 8. Mainittakoon, että lakivaliokunnalle asiassa lausunnon antanut perustuslakivaliokunta oli esittänyt kansanedustajaa koskevien lahjontasäännösten poistamista lakiehdotuksesta ja pitänyt aiheellisenä, että Suomi tekisi EN:n korruptiosopimukseen asiaa koskevan varauksen. Perusteluissa valiokunta totesi mm.: ”Epämääräiseksi jäävä kriminalisointi yhdessä mahdollisuuden kanssa esittää kansanedustajaan kohdistuvia vihjailuja, väitteitä ja epäilyjä voivat aiheuttaa edustajantoimen hoitamiselle ja poliittiselle kulttuurille suurempia haittoja kuin rangaistusäännöksellä saavutettaviksi arvioitunut hyödyt olisivat.” Ks. PeVL 29/2001 VP.

on sen turvaamisesta, että kansanedustaja voi asiaankuulumattomien tekijöiden häiritsemättä hoitaa kansanedustajan tointaan. Painopiste on kuitenkin toinen. Kun imperatiivisen mandaatin kiellolla turvataan kansanedustajan riippumattomuutta poliittisista sidoksista, pyritään immuniteettijärjestelyillä turvaamaan kansanedustajan toimintavapautta rikosprosessuaalisten toimenpiteiden aiheuttamilta rajoituksilta. Periaatteellisesti tärkeää on, että kansanedustajaa ei perustuslaissa aseteta joidenkin aineellisten rangaistussäännösten soveltamisalan ulkopuolelle – teon laissa säädetyn rangaistavuuden suhteen kansanedustaja ei ole muista poikkeavassa asemassa. Immuniteettisäännöksillä rajoitetaan sen sijaan jossain määrin niitä laajassa mielessä rikosprosessuaalisiksi luonnehdittavia toimenpiteitä, jotka yleensä ovat tarpeen ennen rikosoikeudenkäynnin alkamista. Osaksi on kysymys siitä, että edustajan toimintavapaus aikana ennen mahdollista rikosoikeudenkäyntiä turvataan tutkinta- ja syyttäjäviranomaisten – siis periaatteessa toimeenpanovallan – toimenpiteiltä. Osaksi, kansanedustajan puhevapauden osalta, immuniteettisäännökset voivat johtaa koko oikeudenkäynnin estämiseen.

Immuniteettisäännösten tarkoituksena on turvata kansanedustajien toimintavapaus, ei heidän vastuuttomuuttaan. Sen vuoksi onkin ymmärrettävää, että kansanedustajan toimintaa edustajana ja toisaalta muita tilanteita käsitellään säännöksissä selvästi eri tavoin. Toiminta edustajana on turvattu tiukasti, kun taas säännöksissä, jotka koskevat kansanedustajan muita tekemisiä, on enemmänkin kysymys eduskunnan informoimisesta ja siitä, että tutkinta- ja syyttäjäviranomaisten valtuuksia epäillyn vapauden rajoittamiseen sovelletaan kansanedustajiin vain aidosti vakavissa tapauksissa.

Immuniteetti edustajan toimitissa

Kansanedustajan asettaminen syytteeseen tai hänen vapautensa riistäminen ”hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta” on PL 30 §:n 2 momentissa tehty kokonaan riippuvaiseksi eduskunnan viiden kuudesosan äänten enemmistöllä antamasta suostumuksesta. Säännös on vanhaa perua, sisällöltään ja sanamuodoltaan vähäisin poikkeuksin sama kuin 1906 VJ 11 § ja 1928 VJ 13 §.¹³⁵ Säännöksen yleisistä lähtökohdista voidaan viitata lausumaan, jonka perustuslakivaliokunta vuonna 1979 esitti erään syytteen nostamista koskevan suostumuspyynnön käsittelyssä (PeVM 13/1979 VP). Valiokunta totesi muun muassa:

”Valtiopäiväjärjestyksen 13 §:n suojan turvin edustaja voi vapaasti lausua mielipiteensä käsiteltävinä olevista asioista, arvostella suoritettuja toimenpiteitä sekä tuoda esille epäkohtia tai muita seikkoja, joiden esittämistä hän

¹³⁵ Vuonna 1934 säädetyllä lailla korvattiin 1928 VJ 7 §:ään vuonna 1930 kommunistien toiminnan rajoittamiseksi lisätty 2 momentti (337/18.11.1930) säännöksellä valtio- ja maanpetoksellisesta toiminnasta saadun tuomion – ja jo sellaista toimintaa tarkoittavan syytteen – aiheuttamasta vaalikelpoisuuden menettämisestä (240/25.5.1934). Samalla lisättiin VJ 13 §:n säännökseen maininta, jonka mukaan syytteeseen panon ja vapauden riistämiseen suostumiseen VJ 7 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa tarvittiin vain enemmistö annetuista äänistä. Tämä lisäys samoin kuin lain 7 §:n 2 momentti kumottiin vuonna 1944 (771/3.11.1944).

pitää maan edun vaatimana. Valtiopäiväjärjestyksen 13 §:n säännöksellä on siten mitä tärkein merkitys hallitusmuodon keskeisten periaatteiden toteutumiselle. Tämän vuoksi säännöstä on tulkittava huomioon ottaen sen ensiarvoinen merkitys yksityisen kansanedustajan ja koko kansanedustuslaitoksen toiminnalle.

Vastaava kansanedustajan lausunto- ja toimintavapauden suoja on useissa muissa maissa ehdoton. Kun valtiopäiväjärjestyksen 13 § Suomessa antaa mahdollisuuden 5/6 määräenemmistöllä suostua edustajan syytteeseen panemiseen, on ilmeistä, ettei puheena olevaa lausunto- ja toimintavapautta ole tarkoitettu ehdottomaksi. Täten eduskunnan harkittavaksi on jätetty päätöksenteko siitä, milloin kysymyksessä on edustajan lausunto- ja toimintavapauden ilmeinen väärinkäyttö, jota säännöksellä ei ole tarkoitus suojata.”

Oikeus pyytää eduskunnalta suostumus syytteeseen panemista varten on sillä tai niillä, joilla voimassaolevien rikosprosessuaalisten säännösten mukaan on oikeus nostaa syyte sellaisesta teosta, josta asiassa on kysymys. Pyynnön esittäjänä voi siten olla virallinen syyttäjä tai asianomistaja tai kumpikin heistä. Asianomistajarikoksissa virallinen syyttäjä ei saa nostaa syytettä, ellei asianomistaja ole ilmoittanut rikosta syytteeseen pantavaksi. Näin ollen virallinen syyttäjä ei voi myöskään esittää suostumuspyyntöä ilman tällaista ilmoitusta. Suostumuspyynnön esittämisestä ei ole muotomääräyksiä.

Asian käsittelyssä noudatettavasta menettelystä ei ole säännöksiä. Itsenäisyyden aikana esillä olleissa kolmessa tapauksessa on asiassa ennen täysistunnossa tehtävää päätöstä hankittu perustuslakivaliokunnan kannanotto. Kun kyseessä on edustajan aseman ja eduskunnan toiminnan kannalta tärkeän perustuslainsäädännön soveltaminen, voidaan tätä menettelyä pitää PL 74 §:n säännös – ja PL 28 §:n 3 ja 4 momenttiin tehtävissä olevat rinnastukset – huomioon ottaen asiallisesti välttämättömänä. Ennen kuin asia otetaan esille täysistunnossa ja lähetetään perustuslakivaliokuntaan, puhemiehen tehtävänä on varmistaa ainoastaan se, että kyseessä todella on pyyntö, joka PL 30 §:n mukaan edellyttää eduskunnan käsittelyä. Kysymys on siis vain siitä, että on riittävän ilmeistä, että pyynnön esittäjällä on puhevalta asiassa, että pyynnössä tarkoitettu teko täyttää jonkin rikoksen tunnusmerkistön ja että teko liittyy PL 30,2 §:ssä tarkoitettuun edustajan menettelyyn.

Suhtautuminen syyllisyyskysymykseen muodostaa jossain määrin hankalan kohdan suostumuksen antamisesta tai epäämisestä päättävän täysistunnon ja sen ratkaisua pohjustavan perustuslakivaliokunnan päätöksenteossa. Kuten perustuslakivaliokunta ja sen kuulemat asiantuntijat vuonna 1933 esillä olleessa tapauksessa totesivat, syyllisyyden selvittäminen ei kuulu eduskunnalle vaan tuomioistuimelle. Suostumuksen antamista koskeva päätös ei rakennu samalle kysymyksenasettelulle kuin syytekynnystä koskeva syyttäjän harkinta tai tuomitsemiskynnystä koskeva tuomioistuimen harkinta. Eduskunta ei voi valtioelinten toimivallanjaossa ottaa itselleen syyttäjälle tai tuomioistuimelle kuuluvan kysymyksen harkintaa, eikä sillä ole siihen asiallisia edellytyksiä. Suostumus voidaan olla myöntämättä, vaikka eduskunnassa tosiasiaa pidettäisiin todennäköisenä, että asiassa nostettava syyte

johtaisi tuomioon. Periaatteellista tai oikeudellista estettä ei toisaalta ole sille, että syytteen nostamiseen annettaisiin suostumus, vaikka tosiasiallisesti arveltaisiinkin, että nostettava syyte ei johda langettavaan tuomioon. Syyllisyyskysymyksen ja sen merkityksen suhteen voidaan yleisellä taholla hyvin yhtyä Ståhlbergin kannanottoon perustuslakivaliokunnalle vuonna 1933 annetussa lausunnossa:

”Ei ole muutenkaan olemassa sitovia sääntöjä siitä, milloin suostumus on annettava, milloin ei, vaan se riippuu harkinnasta, siitä onko itse syyte laadultaan sellainen, että Eduskunnan harkinnan mukaan on syytä jättää asia oikeuden ratkaistavaksi.”¹³⁶

Kun immuniteetissa on kysymys edustajantehtävään kuuluvasta suojasta eikä mistään valtiopäivä- tai vaalikausijakoon liittyvästä asiasta, ei ole mitään estettä esittää syytteeseen suostumista koskeva pyyntö ja käsitellä se vasta tekoa seuraavien vaalien jälkeisessä eduskunnassa. Tällainen mahdollisuus voi olla tarpeen erityisesti tilanteissa, joissa on kysymys edustajan menettelystä valtiopäivillä aivan vaalikauden lopulla. Perustuslain 30,2 §:n säännöksen tarkoitus toisaalta vaatii – vaikka säännöksessä puhutaankin kansanedustajan syytteeseen panemisesta – että suoja ei ole riippuvainen siitä, onko henkilö edustaja silloin, kun suostumuspyyntö esitetään. Muunlainen tulkinta voisi mitätöidä suojasäännöksen merkityksen esimerkiksi vaalikauden lopulla ja luoda syytteen nostamista tavoittelevalle epäasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa suojan olemassaoloon suostumuspyyntöä lykkäämällä.

Edustajan suojan kannalta oleellinen kysymys on myös se, mitä pidetään PL 30 §:n säännöksessä tarkoitettuna edustajan toimintana. Edellä viitatussa mietinnössään vuoden 1932 valtiopäiviltä perustuslakivaliokunta kuvasi VJ 13 §:n säännöksen soveltamisalaa tältä osin seuraavasti:

”Mainitunlaisiin väärinkäytöksiin edustaja voi tehdä itsensä syyppäksi ei ainoastaan täysistunnoissa esitellyissä asioissa virinneessä keskustelussa, vaan myös kaikessa suullisessa tai kirjallisessa asiain käsittelemisessä paitsi täysistunnossa, myös valiokunnissa, puhemiesneuvostossa ja kansliatoimikunnassa, samoin eduskunnalle esitettävissä kirjoituksissa, kuten laki- tai toivomusaloitteissa ja muissa perustuslakien tai eduskunnan työjärjestyksen edellyttämässä aloitteissa sekä mietinnöissä tai niiden vastalauseissa – Valtiopäiväjärjestyksen 37 §:n 1 momentissa tarkoitetun kysymyksen jättäminen on myöskin selvästi sellaista mielipiteiden lausumista tai muuta asiain käsittelyssä noudatettavaa menettelyä, joka voi antaa aiheen edustajan syytteeseen panemiseen valtiopäiväjärjestyksen 13 §:ssä edellytetyin tavoin. Sitä vastoin teot ja lausunnot, jotka eivät liity edustajantehtävien suorittamiseen, eivät myöskään ole viimeksisanotun pykälän alaisia.”¹³⁷

Kuvausta voidaan pitää edelleen asianmukaisena myös PL 30 §:n soveltamisessa.¹³⁸

¹³⁶ Ks. myöhemmänä vielä tarkasteltava PeVM 18/1932 VP ja sen liitteenä olevat lausunnot.

¹³⁷ PeVM 18/1932 VP.

¹³⁸ Perustuslakivaliokunta viittasi vuoden 1932 kannanottoonsa laveasti ja ilmeisesti sen edelleen hyväksyen myös mietinnössään PeVM 54/1982 VP. Mietinnössä valiokunta myös nimenomaisesti ja perustellen totesi, että kansanedustajan toimintaa kansliatoimikunnassa on pidettävä VJ 13 §:ssä tarkoitettuna toimintana, ”jonka osalta oikeudellisen vastuun toteuttaminen edellyttää eduskunnan suostumusta.”

Suostumusta syytteen nostamiseen on itsenäisyyden aikana pyydetty ja käsitelty kolme kertaa.

Ensimmäinen tapaus oli vuoden 1932 valtiopäivillä. Tuolloin eräät Tammisaaren pakkotyölaitoksen vartijat pyysivät oikeutta asettaa syytteeseen edustaja Kaarlo Räisäsen, joka oli hallitukselle esitetyssä, Tammisaaren pakkotyölaitoksen poliittisten vankien oloja koskevassa kysymyksessä väittänyt pakkotyölaitoksen vartijoiden tai ainakin eräiden heistä tehneen itsensä virassaan syypäiksi tiettyihin rikoksiin. Väitetyt rikokset olivat törkeitä: kuolemaan johtanut pahoinpitely, kuolemantuottamus ja eräät virkarikokset, joista saattoi seurata viraltapano. Asia lähetettiin perustuslakivaliokuntaan, joka hankki mietintöön neljän tunnetun oikeusoppineen, K.J. Ståhlbergin, R.A. Wreden, Rafael Erichin ja Eino J. Ahlan asiantuntijalausunnot. Valiokunta katsoi, että pyynnön esittäjillä oli asianomistajalle kuuluva syyteoikeus siihen herjaukseen nähden, josta he aikoivat edustaja Räisästä syyttää. Itse suostumuksen antamisesta valiokunta lausui: ”Kun ed. Räisäsen asianomistajain syyksi väittämät rikokset laadultaan ovat osaksi varsin törkeitä, valiokunnan mielestä olisi ei ainoastaan asianomistajain, vaan myös koko vankeinhoitolaitoksen ja siis yleisen edun kannalta tärkeätä, että asiasta saataisiin täysi selvyys oikeudenkäynnin kautta, jolloin ed. Räisäsellä olisi mahdollisuus osoittaa väitteidensä todenperäisyys”. Loppupöytäkirjassa valiokunta esitti, että eduskunta päättäisi antaa suostumuksensa syytteen nostamiseen. Mietintöön liittyi viiden sosiaalidemokraattiseen puolueeseen kuuluvan edustajan vastalause, jossa esitettiin anomuksen hylkäämistä. Vastalauseessa pidettiin selvänä, että anomuksen takana olivat poliittiset motiivit ja todettiin, että sen allekirjoittajat olivat itsekkin tunnustaneet ”kuuluvansa ns. lapualaisiin, joiden kiihkeys poliittisia vastustajia kohtaan on yleisesti tunnettu.” Täysistunnossa suostumuksen antaminen sai taakseen enemmistön, mutta ei vaadittavaa 5/6 enemmistöä (101 ääntä puolesta, 62 vastaan).¹³⁹

Toinen tapaus oli vuoden 1947 valtiopäivillä. Tuolloin eräs liikemies pyysi eduskunnan suostumusta edustaja Järven syytteeseen panemiseen tämän eduskunnassa esittämän lausunnon johdosta. Liikemiehen mielestä kyseessä oli häneen kohdistunut julkisesti tehty herjaus. Edustaja Lauri Järven lausunnossa arvosteltiin valtiollisen poliisin toimintaa ja siitä aiheutuvia kustannuksia. Perustuslakivaliokunta, jolle asia lähetettiin valmisteltavaksi, totesi mietintönsä lopuksi (PeVM 106/1947 VP): ”Anomuksen tekijää koskeva lausuma on esitetty esimerkkinä mainitun viranomaisen väitetyistä toimintamuodoista tarkoittamatta häntä yksityisenä henkilönä. Kun tätä lausuntoa näin ollen tarkastellaan aikaisemmin esitetyn valossa, perustuslakivaliokunta ei ole tullut siihen käsitykseen, että lausunto olisi kohdistettu anomuksen tekijään tavalla, jota olisi pidettävä parlamentaarisen koskemattomuuden väärinkäyttämisenä varsinkaan nykyisissä, edelleen epävakaisissa oloissa, joissa edustajan arvostelu- ja lausuntovapauden ylläpitämisellä on vielä suurempi merkitys kuin säännöllisissä oloissa.” Valiokunta ehdotti, että eduskunta ei suostuisi anomukseen. Asiaa täysistunnossa päätettäessä suostumuspyyntö sai taakseen vain murto-osan äänistä.¹⁴⁰

Kolmas tapaus oli vuoden 1979 valtiopäivillä. Eräs yhtymä ja sen toimitusjohtaja pyysivät lupaa asettaa edustaja Mikko Ekorre syytteeseen, koska tämä oli kirjallisessa kysymyksessään ilmoittanut yhtymän toistuvasti laiminlyöneen lakisääteisiä velvollisuuksiaan työsuojeluvaltuutettujen ja luottamushenkilöiden koulutuksessa sekä viranomaisien huomautuksista piittaamatta jättäneen huolehtimatta työsuojelutoimenpiteistä useilla työmailla. Pyyntös-

¹³⁹ 1932 VP ptk, s. 2704–2710, 3085–3100.

¹⁴⁰ 1947 VP ptk, s. 3462, 3478, 3631–3634, 3709–3711.

sä katsottiin, että kirjallinen kysymys sisälsi tahallisen väitteen hakijoiden syylistymisestä rikolliseen tekoon ja että väite haittasi heidän elinkeinoaan ja täytti herjausrikoksen tunnusmerkistön. Perustuslakivaliokunta, jolle asia lähetettiin valmisteltavaksi, totesi mietintönsä lopuksi (PeVM 13/79 v): ”Perustuslakivaliokunta katsoo, että ed. Ekorren kirjallisessa kysymyksessään n:o 34 (1979 VP.) esittämiä lausumia ei ole tehty tahallisesti vastoin parempaa tietoa, ilkeällä tai loukkaamisen tarkoituksessa. Ed. Ekorre viittaa kirjallisen kysymyksenä alussa rakennustyöläisten liiton alaisen Kemi-Tornion alueen maa- ja vesirakennusosasto n:o 35 r.y:n sekä sen useiden jäsenten pitkäaikaiseen huolestumiseen työsuojelun ja työterveyshuollon toteutumisesta työpaikallaan. Saamiinsa tietoihin nojautuen ed. Ekorre on kirjallisella kysymyksellään pyrkinyt saamaan selvitystä ja kiinnittämään huomiota asiaan. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta katsoo, ettei anomukseen ed. Ekorren syytteen panemisesta ole syytä suostua.” Asiaa täysistunnossa käsiteltäessä perustuslakivaliokunnan päävä ehdotus hyväksyttiin äänestyksellä.¹⁴¹

Edellä on jo viitattu siihen periaatteelliseen lähtökohtaan, että kansanedustaja on samalla tavoin sidottu lakiin kuin muutkin kansalaiset ja tähän sidonnaisuuteen on vain ne poikkeukset, jotka perustuslain säännöksissä on osoitettu. Tähän nähden on perusteltua katsoa, että muut kansanedustajaa vastaan hänen edustajantoimessa noudattamansa menettelyn vuoksi ajettavat vaateet eivät vaatisi eduskunnan suostumusta. Kysymyksellä, joka lähinnä voisi koskea vahingonkorvauskanteen ajamista, ei juuri ole käytännön merkitystä.¹⁴²

Muita tilanteita koskeva immunitetti

Perustuslain 30 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan on kansanedustajan pidättämisestä ja vangitsemisesta heti ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle. Virkkeestä käy selväksi, että kansanedustajalla ei ole mitään yleistä immunitettia rikosprosessuaalisia pakkokeinoja vastaan. Tarkoitettu ilmoitusvelvollisuus ei sisällä sellaista ajatusta, että eduskunnan tehtävänä olisi ottaa kantaa kyseisiin pidätyksiin tai vangitsemisiin tai että eduskunnalla olisi toimivaltaa vaikuttaa niihin. Ilmoitusvelvollisuuden merkitys on kahtalainen. Se palvelee eduskunnan tarvetta tietää kansanedustajan esteistä hoitaa edustajaintointa. Kuten seuraavassa kappaleessa ilmenee, edustajan pidättäminen ja vangitseminen on tietyissä tilanteissa mahdollista vain eduskunnan suostumuksin. Yleinen ilmoitusvelvollisuus antaa eduskunnalle jonkinlaisia mahdollisuuksia seurata tämän normin noudattamista, toisin sanoen sitä, että suostumusta ei jätetä pyytämättä silloin kun se on tarpeen.

¹⁴¹ 1979 VP ptk, s. 1792–1797.

¹⁴² Tekstissä esitetyn kannan omaksui myös eduskunnan oikeusasiamies vuonna 1975 käsitellessään tapausta, jossa eduskunnan puhemiestä oli haastettu Helsingin raastuvanoikeuteen vastaamaan kanteeseen, jossa heille oli vaadittu rangaistusta ja vahingonkorvauksiin tuomitsemista sen vuoksi, että kanteen esittäneitä kansanedustajia oli puhemiesten toimesta loukattu ja estetty täysistunnossa hoitamasta kansanedustajan tointa, ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 1975, s. 45–51. Päätöksessään oikeusasiamies toteaa mm. (s. 50): ”Voimassa olevan oikeuden kannalta näyttää selvältä, että kansanedustajaan voidaan valtiopäiväjärjestyksen 13 §:n rajoitusten estämättä kohdistaa siinä tarkoitettulla perusteellakin vahingonkorvauskanne.” Oikeusasiamies teki asiassa myös ehdotuksen valtioneuvostolle VJ 13 §:n muuttamisesta kansanedustajan lainsäädännöllisen suojan parantamiseksi mm. niin, ”että säännös ulotetaan koskemaan myös muita siinä säännellyillä perusteilla nostettavia kanteita kuin syytettä” (em. kertomus, s. 22). Ehdotus ei johtanut lainsäädäntötoimiin.

Saman PL 30 §:n 3 momentin toinen virke vasta sisältää edustajan varsinaisen suoja-säännöksen edustajan toimien – ja PL 30 §:n 2 momentin soveltamisen – ulkopuolelle jäävissä tilanteissa. Säännöskohdan mukaan ei edustajaa saa ilman eduskunnan suostumusta pidättää eikä vangita ennen oikeudenkäynnin alkua, ellei häntä painavista syistä epäillä syyliseksi rikokseen, josta säädetty lievin rangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta. Periaatteellisesti tärkeää on, että eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus voi koskea vain pidättämistä tai vangitsemista ennen oikeudenkäynnin alkua. Säännös ei siten millään tavoin rajoita tuomioistuinten toimivaltaa päättää vangitsemisesta tai vangittuna pitämisestä, puhumattakaan toimivallasta määrätä vapausrangaistus.¹⁴³ Se ei myöskään ulotu tuomitun vapausrangaistuksen täytäntöön panemiseen. Sen sijaan se antaa suojaa tutkinta- ja syyttäjäviranomaisten pidättämis- ja vangitsemisvaltaa vastaan. Historialliselta taustaltaan säännös on tae nimenomaan sitä vastaan, että hallitusvalta voisi poliisi- ja syyttäjäviranomaisten kautta pyrkiä rajoittamaan joidenkin kansanedustajien mahdollisuutta vapaasti harjoittaa edustajantointaan.

Pidättäminen tai vangitseminen ennen oikeudenkäynnin alkua on säännöksen mukaan mahdollista ilman eduskunnan suostumusta, kunhan kaksi edellytystä täyttyy yhtä aikaa. Rikoksen, josta kansanedustajaa epäillään, täytyy olla sellainen, että siitä säädetty lievin rangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta. Kyseessä on rangaistusminimi *in abstracto*, se rangaistus, joka kyseessä olevasta rikosnimikkeestä lain mukaan vähintään seuraa. Säännöksessä ei siis edellytetä *in concreto* rangaistuksen, toisin sanoen epäilylle asiassa mahdollisesti tuomittavaksi tulevan rangaistuksen, ennakoimista. Toisena edellytyksenä on, että edustajaa epäillään mainitunlaisesta rikoksesta ”painavista syistä”.

Vuoden 1906 VJ 12 §:ssä ja 1928 VJ 14 §:ssä oli vastaava edellytys muodossa ”ellei – – häntä tavata verekseltä rikoksesta – –”. Tuolla sanonnalla tarkoitettiin rikoksen-tekijän tapaamista rikoksen teosta tai välittömästi sen jälkeen rikoksen tekopaikalta tai sen välittömästä läheisyydestä taikka keskeytyksettömästi takaa-ajosta, joka oli aloitettu välittömästi teon jälkeen. Tällaisissa tilanteissa voidaan lähteä siitä, että pidättäminen on kohdistunut ilman epäilyä oikeaan henkilöön. Eduskunnan suostumuksen tarpeeseen vaikuttavana kriteerinä sanontaa voitiin siten pitää hyvin selvänä. Sanonnan muuttaminen ei vaikuta myönteiseltä muutokselta edustajan suojan kannalta.¹⁴⁴ Mahdollisuus pidättää ilman eduskunnan suostumusta koskee nyt

¹⁴³ Tekstissä on omaksuttu se käsitys, että ”ennen oikeudenkäynnin alkua” ei tässä niinkään tarkoita aikarajan asettamista kuin toimivaltarajan toteamista: eduskunnan suostumuksen vaatimisella tietyissä tilanteissa ei ole tarkoitettu rajoittaa itsenäisten tuomioistuinten päätösvaltaa. Tätä tulkintaa voidaan perustella aikaisempien vastaavien perustuslain säännösten linjalla ja julkilausutulla tarkoituksella säilyttää säännös asiallisesti aikaisempia säännöksiä vastaavana. Tulkinta ei kuitenkaan ole riidaton sikäli, että vangitsemisesta voidaan tuomioistuimessa päättää jo ennen oikeudenkäynnin alkua – ennen kuin syytetty on alettu käsitellä – ja sikäli, että säännöksessä ylipäätään puhutaan vangitsemisesta, josta päättäminen nykyään kuuluu kokonaan tuomioistuimille. Tulkintaongelman taustasta ks. 1906 VJ 12 § sekä 1928 VJ 14 §:n sanamuoto ennen sen muuttamista esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamisen yhteydessä vuonna 1987 (457/1987). Ks. myös viimeainittuun uudistukseen johtaneen esityksen perustelut, HE 14/1985 VP, s. 81.

¹⁴⁴ Uuteen perustuslakiin otettua muotoilua perusteltiin hallituksen esityksessä seuraavasti: Valtiopäiväjärjestyksen 14 §:n mukainen vaatimus verekseltä tapaamisesta on 3 momentissa ehdotettu korvattavaksi sanonnalla ”painavista syistä”, joka tarkoittaa, että näytön tulisi olla jokseenkin yhtä vahva kuin verekseltä tavattaessa. Säännöksessä asetetaan pakkokeinojen käyttämiselle kansanedustajaa kohtaan normaaleja pakkokeinolain mukaisia vaatimuksia korkeampi kynnys, jolla turvattaisiin eduskunnan toimintaedellytykset.” (HE 1/1998 VP, s. 85)

verekseltä tapaamisen – jonka aina voidaan katsoa merkitsevän painavaa syytä epäillä – lisäksi jossain määrin myös muita tilanteita. Ehkä yhtä merkittävää sanonnan muutoksessa on kuitenkin se, että hyvin selväpiirteisestä kriteeristä siirryttiin hyvin harkinnanvaraiseen kriteeriin. Suotavaa olisi, että siihen viranomaisen ratkaisuun, pitääkö edustajan pidättämiseen tai vangitsemiseen saada eduskunnan suostumus, sisältyisi mahdollisimman vähän harkinnanvaraisuutta.

Perustuslain 30, 3 §:n rajoitus viranomaisten toimivaltuuksiin koskee vain pidättämistä ja vangitsemista. Säännös ei siten merkitse rajoitusta poliisilla virkatehtävissään olevaan kiinniotto-oikeuteen, olipa kyseessä pakkokeinolaissa tarkoitettu epäillyn kiinniottaminen – jonka on 24 tunnin kuluessa johdettava pidättämiseen tai vapauttamiseen – taikka poliisilaissa tarkoitettut ja lyhytaikaiseksi säädetty kiinniottamiset esimerkiksi henkilöllisyyden selvittämistä ja henkilön tai kotirauhan suojaamista varten.¹⁴⁵ Kansanedustajan toimintamahdollisuuksien turvaaminen ei vaadi suojasäännöksen ulottamista tällaisiin lyhytaikaisiin vapaudenmenetyksiin, eikä se käytännön syistä olisi mahdollistakaan.¹⁴⁶

Jossain määrin ongelmallinen suojasäännöksen kannalta on pakkokeinolain 2. luvussa tarkoitettu matkustuskielto. Esitutkintaa ja pakkokeinoja koskevasta uudistuksesta vuonna 1986 antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi matkustuskiellosta muun muassa:

”Koska kyseinen pakkokeino voitaisiin määrätä pidättämisen tai vangitsemisen sijasta, pitää valiokunta kiistattomana, että kansanedustaja voidaan määrätä matkustuskieltoon vain valtiopäiväjärjestyksen 14 §:n mukaisin edellytyksin.”¹⁴⁷

Valiokunta ilmeisesti katsoi, että hallituksen ehdottama sanamuoto, jossa lausuttiin vain pidättämisestä ja vangitsemisesta, sisälsi myös matkustuskiellon. Tämän vuoksi se ei ehdottanut matkustuskiellon lisäämistä säännökseen – viittaus kuitenkin lisättiin säännökseen lakivaliokunnassa.¹⁴⁸ Matkustuskielto voisi – ainakin Helsingin ulkopuolella asuvan kansanedustajan kohdalla – tosiasiaassa estää edustajantoimen hoitamisen yhtä tehokkaasti kuin pidättäminen tai vangitseminen. Kansanedustajan toimintavapauden suojaamisen näkökulmasta voidaan valiokunnan kantaa siten pitää aiheellisenä. Uuden PL 30,3 §:n säännöksen soveltaminen matkustuskieltoon ei kuitenkaan vaikuta perustellulta, koska säännöksessä ei siihen viitata, vaikka terminologia onkin sama kuin pakkokeinolaissa ja vaikka erillinen maininta matkustuskiellosta sisältyi vuoden 1987 muutoksen pohjalta VJ 14 §:ään aina uuden perustuslain voimaantuloon saakka.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Poliisilaki 10,2 §, 11 § ja 14,3 §.

¹⁴⁶ Tämänsuuntaisesta käytännön kannanotosta ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 1971 (s. 39–41) selostettu päätös.

¹⁴⁷ PeVL 4/1986 VP, s. 3.

¹⁴⁸ LaVM 9/1986 VP, L 457/1987.

¹⁴⁹ Perustuslain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa tyydyttiin 30 §:n 1 ja 2 momentin kohdalla hyvin lyhyeen ja merkitykseltään epäselvään toteamukseen: ”Säännösten tarkoituksena on kansanedustajan toimen häiriöttömän hoitamisen turvaaminen. Tämä periaate tulisi ottaa huomioon tulkintaperusteena myös käytettäessä sellaisia säännöksessä mainitsemattomia rikosprosessuaalisia pakkokeinoja, kuten matkustuskieltoa, jotka estäisivät osallistumisen eduskuntatyöhön.” (HE 1/1998 VP, s. 85)

Siitä, miten tulee menetellä eduskunnan suostumusta pyydettyäessä ja suostumusta vastaavasti annettaessa, ei ole olemassa säännöksiä. PL 30 §:n säännöksen sanamuoto edellyttää, että suostumus pyydetään etukäteen. Suostumusta pyytää se viranomainen, jonka toimivaltaan pidättämistä tai vangitsemista koskevan ratkaisun tekeminen kuuluu.

Käytännössä on (1930) katsottu, että suostumuksen pyytäjänä voi olla myös hallitus. Sille, että hallitus pyytää suostumusta, ei sinänsä näytä olevan varsinaisesti estettä. Painavat periaatteelliset syyt puhuvat kuitenkin sitä vastaan. Säännöksessä tarkoitetut pidättäminen ja vangitseminen ovat rikosoikeudelliseen oikeudenhoitoon kuuluvia toimenpiteitä. Oikeutuksena sille, että henkilöä voidaan viranomaistoimin estää hoitamasta kansanedustajantointaan, on juuri se, että kansanedustajaa ei ole perustuslaissa haluttu vapauttaa oikeudenkäytöstä. Oikeudenkäyttö yksittäistapauksessa ja siihen liittyvistä konkreettisista toimenpiteistä huolehtiminen ei kuulu hallitukselle. Viranomaisen toimiminen suostumuksen pyytäjänä korostaa sitä, että kyseessä ovat vain oikeudenhoidon tarpeet ja niihin liittyvät virkavastuulla tehtävät ratkaisut. Siihen, että hallitus toimisi suostumuksen pyytäjänä, sisältyisi helposti – jollei väistämättä – myös poliittisia korostuksia.

Suostumuksen antamiseen riittää täysistunnossa yksinkertainen enemmistö. Käytännössä esiintyneistä kahdesta tapauksesta ensimmäisessä (1930) ei hankittu perustuslakivaliokunnan kannanottoa, jälkimmäisessä (1947) hankittiin. Asian merkityksen vuoksi on valmistelu perustuslakivaliokunnassa kuitenkin aiheellista samalla tavoin kuin PL 30 §:n 2 momentin soveltamisessa. Sen paremmin PL 30 §:n 2 momentin kohdalla kuin tässäkin ei valiokunnan ja täysistunnon tehtävänä ole ottaa kantaa syyllisyyteen. Lähinnä tulee kysymykseen vain sen arviointi, että pyyntö koskee vakavasti otettavaa tapausta niin rikoksen kuin edustajan siihen kytkeytymisen kannalta.

Itsenäisyyden ajalta on tiettävästi kaksi tapausta, jossa on pyydetty eduskunnan suostumusta edustajan pidättämiseen tai vangitsemiseen. Hallitus pyysi 11.7.1930 kirjelmällä suostumusta edustaja Jalmari Rötön ja edustaja Eino Pekkalan sekä 14.7.1930 vielä edustaja Heikki Väisäsen vangitsemiseen. Kaikki vangittavat olivat Työväen ja pienviljelijöiden puolueen jäseniä. Pyyntöön erikoista taustatilannetta valaisee hallituksen 8.7.1930 eduskunnalle antama tiedonanto. Siinä hallitus ilmoitti, että kommunistisen eduskuntaryhmän jäsenet olivat sisäasiainministeriöön kertyneen aineiston mukaan tehneet itsensä syytänsä valtiopetoksen valmistelua tarkoittavaan pitkitettyyn rikokseen. Tämän vuoksi sisäasiainministeriö oli valtioneuvostossa käytyjen neuvottelujen jälkeen kirjeellään 5.7.1930 määrännyt, että etsivän keskuspoliisin oli kuulusteluja varten pidätettävä muun muassa mainitun eduskuntaryhmän jäsenet – kaikkiaan 23 edustajaa – ja että edustajat Rötö ja Pekkala oli tämän määräyksen johdosta pidätetty 7.7.1930 Pohjanmaalla. Kansanedustajien pidättäminen ilman eduskunnan suostumuksen pyytämistä nojattiin tiedonannossa VJ 14 §:n tulkintaan, jonka mukaan pidättäminen ei oikeudellisesti rinnastunut säännöksessä tarkoitettuun vangitsemiseen. Tulkinta herätti eduskunnassa myös arvostelua, mutta kun hallitus sai tiedonantoasiassa luottamuslauseen, voitiin eduskunnan katsoa jälkikäteen hyväksyneen pidätykset. Tilanteen jännitteisiin sisältyi sekin, että Rötö ja Pekkala oli väkivaltaisesti kyyditty

perustuslakivaliokunnan istunnosta IKL:n toimesta Pohjanmaalle, jossa suostumuksen pyytämistä edeltänyt pidättäminen sitten tapahtui. – Eduskunta antoi vähin keskusteluin ja asiaa valiokuntaan lähettämättä suostumuksensa pyydettyihin edustajien vangitsemisiin.¹⁵⁰

Sotaylioikeuden asekatkōjuttuun viralliseksi syyttäjäksi määrätty Eino E. Nikupaavola pyysi 28.5.1947 kirjelmällä eduskunnalta suostumusta edustaja Eero Kivelän vangitsemiseen. Kirjelmän mukaan Kivelä oli sotilaspiirin ye-upseerina toimiessaan syylistynyt aseellisen toiminnan luvattomaan valmisteluun. Kivelän kuulustelut asiassa oli jo saatettu loppuun, ja syyte asiassa tuli esitettäväksi lähiaikoina. Asia lähetettiin valmisteltavaksi perustuslakivaliokuntaan, joka 4.6.1947 antamassaan mietinnössä ehdotti, että eduskunta päättäisi olla antamatta suostumusta. Näin eduskunta myös päätti 13.6.1947.¹⁵¹

Tapausten ”vähälukuisuutta” selittää osaltaan se, että joitakin edustajien pidättämisiä tai vangitsemisiä on toimeenpantu eduskunnan työn ollessa keskeytyneenä. Näin on voitu VJ 14 §:n silloiseen sanamuotoon kuuluneen ”valtiopäivien aikana”-varauksen ongelmallista tulkintaa¹⁵² hyväksi käyttäen katsoa, että eduskunnan suostumusta ei tarvita. Tällöin on siis pidetty riittävästi, että eduskunnalle asiasta ilmoitetaan. Tällaisia tapauksia on itsenäisyyden aikana tietävästi ollut kolme. Vuonna 1923 pidätettiin elokuussa, eduskunnan ollessa lomalla, joitakin vasemmistoedustajia epäiltyinä valtiopetoksen valmistelusta. Vuoden 1928 huhtikuussa, eduskunnan keskeytettyä työnsä kesän ajaksi, pidätettiin edustajat Yrjö Enne ja Jaakko Latvala epäiltyinä valtiopetoksen valmistelusta. Vuonna 1941 valtiollinen poliisi pidätti, eduskunnan lähdettyä lomalle, Sosialistisen työväenpuolueen eduskuntaryhmän, niin sanotut kuutoset.¹⁵³

Edustajantoimen pysyvyys

Edellä tarkasteltujen edustajan riippumattomuutta ja immuniteettia koskevien säännösten tarkoituksena on turvata edustajan mahdollisuus hoitaa tehtävänsä vapaana asiattomista rajoituksista. Samaan tavoitteeseen liittyvät myös eräät säännöt, jotka koskevat edustajantoimen pysyvyyttä ja siten myös edustuksellisen järjestelmän perusteita: vaaleissa äänestäjien valtuutuksen saaneilla pitää olla mahdollisuus ilman häiriöitä hoitaa saamaansa tehtävää sen päättymiseen saakka. Edustajantoimen pysyvyyttä nimenomaisesti koskevien säännösten lisäksi merkitystä voi olla muillakin säännöstöillä tai järjestelyillä. Pysyvyydessä ei ole kyse vain kansanedustajan aseman suojasta. Vaalijärjestelmä perustuu siihen, että henkilöt ovat vapaaehtoisesti suostuneet ehdokkaiksi. Äänestäjien on voitava sen vuoksi edellyttää, että ehdokkaaksi ryhtynyt on samalla myös sitoutunut hoitamaan – jos tulee valituksi – edustajantointa seuraaviin vaaleihin saakka. Tätä vaatimusta korostaa meillä se, että vaalijärjestelmän selvänä lähtökohtana on henkilövaali.

¹⁵⁰ Ks. 1930 VP ptk, s. 1000, 1013–1030, 1055, 1060–1063, 1095–1096, 1099–1101, sekä Jyräki 1989, s. 532–534 ja Salervo 1977, s. 157–158.

¹⁵¹ Ks. 1947 VP ptk, s. 760–761, 919–921, 1043–1063 ja PeVM 38/1947 VP (asiak. IV,II).

¹⁵² Ko. tulkinnasta ks. Mikael Hidén, ”Valtiopäivien aikana” valtiopäiväjärjestyksen 14 §:ssä. Lakimies 1965, s.1000–1016 sekä Salervo 1977, s. 156–158.

¹⁵³ Ko. tapauksista ja niihin liittyvistä kannanotoista eduskunnassa ks. esim. Hidén, Lakimies 1965, s. 1011–1015.

Eräitä lakisääteisiä tilanteita

Edustajantoimen pitkäaikainen keskeytyminen voi tosiasialliselta merkitykseltään tulla lähelle edustajantoimen lakkaamista. Lakiin perustuvat keskeytymiset ovat käytännössä melko harvinaisia, mutta parlamentaarisen järjestelmän kannalta periaatteellisesti merkittäviä. Tällaisia tilanteita on kolmea tyyppiä.

Edustajantoimen hoitaminen keskeytyy suoraan PL 28,1 §:n nojalla siksi ajaksi, jonka kansanedustaja toimii Euroopan parlamentin jäsenenä. Säännöksen sanamuoto sallii selvästi kaksoismandaatin, joten henkilö voi olla samanaikaisesti valittuna eduskuntaan ja Euroopan parlamenttiin. Vaikka säännöksen sanamuoto ei sitä selvästi osoitakaan, on käytännössä katsottu, että Euroopan parlamenttiin valitulla kansanedustajalla on oikeus valita, hoitaako hän edustajantointa vai toimiiko hän jäsenenä Euroopan parlamentissa (TJ 77 §). Jos edustaja tällöin valitsee Euroopan parlamentissa toimimisen, edustajantointa hoitaa PL 28,1 §:n mukaan hänen varaedustajansa.

Edustajantoimen hoitaminen keskeytyy suoraan perustuslain säännöksen nojalla myös asevelvollisuuden suorittamisen ajaksi (PL 28,1 §). Säännös on periaatteellisesti merkittävä sikäli, että se selvästi osoittaa, ettei edustajana toimimiskausi vapauta asevelvollisuuden suorittamisesta tai merkitse asevelvollisuuden suorittamisen väistämätöntä lykkäytymistä.¹⁵⁴ Säännöksen on katsottu kattavan myös siviilipalveluksen suorittamisen.¹⁵⁵ Myös naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain 4 §:n 1 momentissa säädetyn määräajan jälkeistä palvelusta on perustuslakivaliokunnan mukaan pidettävä PL 28,1 §:ssä tarkoitettuna asevelvollisuuden suorittamisena.¹⁵⁶ Säännös edellyttää edustajantoimen keskeytymistä koko siksi ajaksi, jonka henkilö on suorittamassa asevelvollisuutta. Keskeytyksen ajaksi ei kutsuta varaedustajaa.

Kansanedustajalle rangaistuksena tuomitun ehdottoman vankeuden täytäntöönpano voi tosiasiaa estää häntä hoitamasta edustajantointa. Se, että kansanedustajan asema ei vaikuta tuomitun rangaistuksen täytäntöönpanoon, on pitkään ollut valtiosäännön selvä lähtökohta.¹⁵⁷ Rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 2. luvun 1 §:n mukaan pääsääntönä on, että vankeusrangaistukseen tuomittu on tuomion saatua lainvoiman viipymättä toimitettava suorittamaan rangaistustaan. Saman

¹⁵⁴ Asevelvollisuuslain 14 §:n säännöksessä (387/1971) on pyritty ottamaan huomioon sekä kansanedustajantoimen tärkeys että asevelvollisuuden (lopullisen) suorittamisen tärkeys niin, että kansanedustajalle myönnetään ”mainitun tehtävän hoitamiseksi” lykkäystä vakinaisen palvelun suorittamisesta, ei kuitenkaan pitemmälle kuin sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 28 vuotta. Lykkäystä ei kuitenkaan myönnetä *ex officio* viranomaistoimena, vaan myöntäminen edellyttää kansanedustajan kirjallista ilmoitusta siitä, että hän tarvitsee lykkäystä edustajantoimen hoitamiseksi (A asevelvollisuuslain soveltamisesta 34,2 §).

¹⁵⁵ Ks. HE 1/1998 VP, s. 84.

¹⁵⁶ Ks. PeVM 10/1998 VP, s. 14.

¹⁵⁷ Ahava (1914, s. 37) toteaa kommentoissaan 1906 VJ 10 §:n säännöstä kiellosta estää edustajaa toimimasta kansanedustajana: ”Mutta oikeudenhoidon säännöllistä kulkua tämä säännös ei voi estää. Vapausrangaistusta kärsivä kansanedustaja ei voi päästä VP:lle edustajantointaan täyttämään.” Varhaisista esiintyneistä tapauksista ja niiden käsittelystä ks. mainittu kohta ja Hakkila 1939, s. 411, 434 sekä Salervo 1977, s. 140, 155. Ks. myös 1928 VJ 17,2 §, joka kuului: ”Jos edustaja kärsii vapausrangaistusta, menettäköön siltä ajalta edustajanpalkkionsa.” Vastaava säännös on nyt edustajanpalkkiosta annetun lain (528/2000) 2 §:n 4 5 momentissa.

luvun säännösten nojalla voidaan tuomitulle tietyin edellytyksin myöntää lykkäystä vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon, mutta kansanedustajantoimen hoitamisesta ei ole laissa tarkoitettu lykkäysperusteeksi. Käytännössä on pidetty selvänä, että eduskunnan asiana ei ole puuttua vapausrangaistusten täytäntöönpanoon.¹⁵⁸ Vapausrangaistuksen suorittaminen ei merkitse edustajantoimen päättymistä, vaan sen hoitamisen keskeytymistä. Jos vapausrangaistus päättyy ennen edustajan toimikauden päättymistä, edustaja voi palata hoitamaan tointaan kautensa loppuun. Toinen asia on, että vapausrangaistus voisi olla peruste, johon vedoten edustaja voi pyytää PL 28,2 §:n nojalla vapautusta edustajantoimestaan tai, jos PL 28,4 §:ssä säädetty edellytykset täyttyvät, eduskunta julistaa hänen edustajantoimensa lakanneeksi.¹⁵⁹

Mahdollisuus saada vapautus edustajantoimesta

Perustuslain 28,2 §:n mukaan eduskunta voi myöntää kansanedustajalle pyynnöstä vapautuksen edustajantoimesta, jos se katsoo, että siihen on hyväksyttävä syy. Säännös seuraa hiukan väljennettynä vastaavia aikaisempia säännöksiä.¹⁶⁰ Kun säännös jättää eduskunnalle suuren harkintavallan, saa aikaisempi käytäntö huomattavaa, tosiasiallisesti ohjaavaa merkitystä säännöksen soveltamisessa. Käytäntöä voidaan luonnehtia pidättyväksi. Pidättyvyyttä puoltaa merkittävänä seikkana se, että kyseessä on ylimmän valtioelimen jäsenyys, johon on tultu omalla suostumuksella ja äänestäjien määrääjäksi henkilövaalissa antaman luottamuksen varassa. Erityisesti poliittisiin käsityksiin tai erimielisyyksiin liittyvien syiden vapautusperusteeksi hyväksymistä vastaan puhuu myös edellä jo tarkasteltu kansanedustajan yleistä riippumattomuutta koskeva säännöstö (PL 29 §). Sen kannalta onkin suotavaa, että vapautusperusteeksi käytännössä hyväksytään vain syitä, jotka eivät juuri voi olla painostamisen tai houkuttelun aiheita.

Eduskunnan pitkäaikainen sihteeri Olavi Salervo kuvaa aikaisempien säännösten mukaista käytäntöä vuonna 1971 valmistuneessa esityksessään seuraavasti:

”Laillisena esteenä voisi tulla kyseeseen lähinnä pitkäaikainen sairaus. Kun eduskunta on yleensä suhtautunut varsin myönteisesti vapautuspyyntöihin, ei laillisen esteeseen vetoaminen ole ollut juuri tarpeenkaan. Niinpä on vapautus edustajantoimesta voitu myöntää sairauden perusteella, senaattoriksi, korkeimman hallinto-oikeuden presidentiksi, maaherraksi tai lähettilääksi nimittämisen johdosta, kaupungin- tai kauppalanjohtajan virkoihin tai muuhun sellaiseen tehtävään ryhtymisen vuoksi, joka ei vaikeuksitta sovellu yhteen edustajantoimen hoitamisen kanssa, joskus myös armeijan vakinaiseen palvelukseen astumisen vuoksi tai pois maasta siirtymisen takia. Yleensä vain niissä tapauksissa, joissa vapautuspyyntö on perustunut poliittisiin syihin tai joissa ilmoitetusta epäpoliittisesta perusteesta (sairaus) huolimatta on arveltu

¹⁵⁸ Ks. esim. Salervo 1977, s. 155.

¹⁵⁹ Suoraan laista johtuvia edustajantoimen lakkaamistilanteita olisivat myös tilanteet, joissa edustaja menettäisi vaalikelpoisuutensa (PL 27,3 §) tai tulisi nimitetyksi tai valituksi PL 27, 3 §:ssä mainittuihin korkeisiin tehtäviin. Tällaisista tilanteista ks. tarkemmin esim. Mikael Hidén, Kansanedustajan edustajantoimen pysyvyydestä. Juhla-julkaisu Pekka Hallberg 1944–12/6–2004 (Helsinki 2004), s. 64–65.

¹⁶⁰ Vuoden 1906 VJ 8 §:ssä todettiin, että edustajaksi valittua ”älköön” vapautettako tästä toimesta, ”ellei hän voi näyttää laillista syytä tai muuta estettä, jonka eduskunta hyväksyy.” Tämä ”älköön – ellei” -sanamuoto siirrettiin sellaisenaan vuoden 1928 VJ 10 §:ksi ja säilyi muuttamattomana nykyisen perustuslain säätämiseen.

takana olevan poliittisia syitä, on pyyntö aiheuttanut eduskunnassa keskustelua ja joskus tullut hylätyksikin. Muunlaatuissa tapauksissa vapautuspyyntöä ei koskaan ole hylätty, vaikka se onkin muutaman kerran aiheuttanut keskustelua, kerran jopa äänestyksenkin.”¹⁶¹

Myös myöhemmässä käytännössä näyttää edustajantoimesta myönnetyn vapautuksen (”eron”) perusteena ainakin vuosina 1979–1997 yksinomaisesti olleen merkittävään virkaan tai tehtävään nimittäminen.¹⁶² Tietävästi vain kahdessa tapauksessa vuoden 1979 jälkeen ei pyydettyä vapautusta ole myönnetty.¹⁶³

Edellä sanottu koskee edustajantoimesta kokonaan vapauttamista. Siitä poikkeaa sekä periaatteellisesti että käytännöllisesti TJ 48 §:ssä säännelty poissaololupa (täysistuntotyöstä), joka voidaan antaa muun syyn kuin sairauden tai eduskuntatyöhön liittyvän tehtävän vuoksi. Luvan enintään viikon poissaoloon voi myöntää puhemiesneuvosto. Jos se ei myönnä lupaa tai jos kyse on tätä pidemmästä poissaolosta, luvan myöntämisestä päättää täysistunto. Vaikka täysistunnon myönnettävissä olevan poissaolon pituudelle ei ole säädetty ylärajaa, voidaan säännöksen lähtökohtana kuitenkin pitää sitä, että kysymys on vain verraten lyhytkestoista poissaoloista. Käytännössä myönnettyt luvat ovatkin yleensä koskeneet lyhyitä jaksoja.¹⁶⁴ Pidättyvää tai torjuvaa suhtautumista pitkäaikaista poissaoloa koskeviin pyyntöihin puoltaa merkittävästi se, että toisin kuin edustajantoimesta vapauttamistilanteissa, ei poissaolotilanteissa määrätä varaedustajaa.¹⁶⁵

Mahdollisuus erottaa edustajantoimesta ja julistaa toimi lakanneeksi

Perustuslaeissa on vanhastaan pidetty tarpeellisena järjestää eduskunnalle mahdollisuus ryhtyä toimenpiteisiin sellaisessa epätodennäköisessä tilanteessa, että edustaja merkittävästi laiminlöisi edustajantehtävänsä. Aikaisemmin mahdollisena sanktiona oli lähinnä edustajanpalkkion menetys tai edustajantoimen menettäminen. Pe-

¹⁶¹ Ks. Salervo 1977, s. 135–136 ja myös siinä viitteisä mainitut tapaukset. Sotia edeltäneestä käytännöstä ks. myös Hakkila 1939, s. 403–405.

¹⁶² Ks. Hidén 2004, s. 69 ja siinä av. 12.

¹⁶³ Tapauksista varhempi oli ed. Stenius-Kaukosen 16.11.1991 eduskunnalle osoittama vapautuspyyntö, jonka perusteina olivat edustajan käsitykset politiikan moraalista rappiosta ja hänen arvionsa mahdollisuuksistaan hoitaa edustajaintiaan tuolloisissa oloissa. Toinen oli ed. V. Laukkasen 17.11.1994 eduskunnalle osoittama vapautuspyyntö, jonka perusteluissa ed. Laukkanen totesi mm., että hän oli lopettanut kaiken poliittisen toiminnan ja ettei hän tule enää puhumaan eduskunnassa. Kummassakin tapauksessa puhemiesneuvosto katsoi, että edustaja ei ollut esittänyt VJ 10 §:ssä tarkoitettua hyväksyttävää syytä eronpyyntönsä tueksi ja ehdotti anomuksen hylkäämistä. Puhemiesneuvoston ehdotus hyväksyttiin kummassakin tapauksessa äänestyksen jälkeen, ks. 199 VP ptk, s. 3089–3110 ja 1994 VP ptk, s. 5461–5465.

¹⁶⁴ Vuoden 1961 jälkeen on tietävästi vain kahdessa tapauksessa lomaa pyydetty ja se myönnetty yli kuukauden pituiseksi ajaksi. Edustaja Lujalle myönnettiin 29.3.1967 vapautusta eduskuntatyöstä ”ulkomaisen opintomatkan vuoksi” huhtikuun 4. päivästä istutokauden loppuun eli 2.6.1967 saakka (1967 VP ptk, s. 371–372). Aikanaan paljon keskustelua herätti edustaja Esko Ahon, joka oli Suomen Keskustan puheenjohtaja ja entinen pääministeri, 21.3.2000 esittämä lomanpyyntö. Pyyntönsä aiheena oli osallistuminen vierailevana luennoitsijana Harvardin yliopiston tutkimus- ja koulutusohjelmiin Yhdysvalloissa. Pyyntö koski aikaa 5.9.–24.11.2000, mutta anomuksen mukaan Ahon tarkoituksena oli lyhyen keskeytyksen jälkeen työskennellä Harvardissa kesäkuuhun 2001 saakka. Puhemiesneuvosto puolsi äänestyksen jälkeen poissaololuvan myöntämistä ajalle 5.9.2000–30.6.2001. Täysistunto hyväksyi keskustelun jälkeen ehdotuksen äänin 91–77. Täysistuntokäsittelystä ks. 2000 VP ptk, s. 1501–1513.

¹⁶⁵ Yleisiin lainsäädännöllisiin järjestelyihin nojaavien äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaiden suhteen on käytäntönä 2003 päättäneeltä vaalikaudelta alkaen ollut, että ko. perusteilla ei tarvitse pyytää vapautusta, vaan niiden osalta riittää keskustelun jälkeen annettava ilmoitus, joka todetaan puhemiesneuvostossa ja merkitään täysistunnon pöytäkirjaan.

rustuslain 28 §:n 3 momentin mukaan voi seurauksena nyt olla edustajantoimesta erottaminen kokonaan tai määrääjäksi.¹⁶⁶

Perustuslain 28,3 §:n mukaisiin toimiin voidaan ryhtyä vain, jos edustaja ”olennaisesti ja toistuvasti” laiminlyö edustajantoimensa hoitamisen. Toimen hoitamiseen kuuluu tässä lähinnä osallistuminen täysistuntoihin ja niiden valiokuntien toimintaan, joihin edustaja on valittu. Kun laiminlyönneiltä edellytetään samanaikaisesti olennaisuutta ja toistuvuutta, ei esimerkiksi se, että edustaja ei saavu ajoissa valtiopäiville tai se, että hänellä on toistuvia, mutta huomattavan lyhyitä poissaoloja, voi riittää perusteeksi säännöksessä tarkoitetuille toimille. Vaikka säännöksessä ei enää viitata vastaavien aikaisempien säännösten tapaan hyväksyttäviin syihin, muodostaa hyväksyttävien syiden olemassaolo esteen erottamispäätöksen tekemiselle. Kun edustajantoimi on osallistumista ylimmän valtiollisen vallan käyttöön ja tehtävään tullaan suostumuksen perusteella, eivät eduskunnasta riippumattomat tehtävä juuri voi käydä tällaiseksi syyksi. Kysymykseen voisivat lähinnä tulla sairauteen perustuvat tai muut painavat henkilökohtaiset syyt. Kun edustajalla myös on edellä mainittu mahdollisuus pyytää poissaololupaa, tulisi lähtökohtana olla, että lupaa tarvittaessa pyydetään.

Vaikka edustajan katsottaisiinkin olennaisesti ja toistuvasti laiminlyöneen edustajantoimensa hoitamisen, jää erottaminen eduskunnan harkintaan. Erottamisen ottaminen täysistunnossa päätettäväksi edellyttää, että täysistunnolla on käytettävissään perustuslakivaliokunnan mietinnössään esittämä kannanotto asiasta.¹⁶⁷ Perustuslakivaliokunnan yleinen tehtävä huomioon ottaen on sen syytä lausua vain siitä, ovatko erottamisen oikeudelliset edellytykset olemassa, ei sen sijaan siitä, pitäisikö erottamiseen edellytysten täytyessä ryhtyä. Täysistunto ei ole muodollisesti, vaikkakin kyllä tosiasiallisesti, sidottu valiokunnan kannanottoon. Jos erottamisen ryhdytään, on täysistunnon harkinnassa, erotetaanko kansanedustaja määrääjäksi vai kokonaan. Määrääjan pituus on säännöksessä jätetty avoimeksi. Pitkää määrääaikaa vastaan puhuu se, että määrääjäksi erottamiseen ei liity varaedustajan osoittamista. Erottamiseen vaaditaan kaikissa tapauksissa vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Ketään ei tietävästi ole käytännössä määrätty laiminlyönnin johdosta menettämään edustajantointaan.¹⁶⁸

¹⁶⁶ 1906 VJ 15 §:n mukaan voi eduskunta ”tuomita” edustajan, joka eduskunnan luvatta ja ilman hyväksyttävää estettä jäi pois eduskunnan istunnosta, menettämään palkkionsa jokaiselta poissaolopäivältä ja lisäksi sakotettavaksi enintään saman verran. Jos edustaja ei sakosta ojentunut, voitiin hänet julistaa toimensa menettäneeksi. Sama säännös ilman sakkomahdollisuutta otettiin 1928 VJ 17 §:ään. Vaikka edustajan palkkion menettämismahdollisuudesta edustajantoimen laiminlyönnin johdosta ei enää säädetä perustuslaissa, on asiasta säännös edustajanpalkkiosta annetun lain 2,3 §:ssä.

¹⁶⁷ PL 28 §:ssä ei lausuta erottamiskysymyksen vireilletulotavasta. TJ 6 §:n 1 momentin 6) kohdan mukaan puhe- miesneuvoston tehtävänä on mm. tehdä ehdotus perustuslakivaliokunnan kannanoton hankkimisesta PL 28,3 §:n nojalla. Kun vireillepanosta näin on erikseen säädetty, ei edustajalla näytä TJ 21 §:n – ja PL 39 §:n – mukaan olevan oikeutta tehdä ehdotusta erottamiskysymyksen vireille saamiseksi.

¹⁶⁸ Aikaisemmasta käytännöstä, jossa on ollut esillä edustajanpalkkion menettäminen, ks. Ahava 1914, s. 54–56 ja Hakkila 1939, s. 433–434. Salervo (1977, s. 136–137) toteaa: ”Käytännössä ei ankarinta seuraamusta, edustajantoimen menettämistä, ole koskaan tuomittu.”

Edustajantoimen laiminlyönnin mahdollisten seuraamusten lisäksi on PL 28 §:ssä säädelty myös edustajan saaman rikostuomion mahdollisia seuraamuksia (PL 28,4 §). Rikostuomioiden¹⁶⁹ vaikutuksessa edustajantoimen pysyvyyteen muodostaa vuonna 1969 toimeenpantu rangaistusjärjestelmän uudistus selvän käännekohdan. Sitä ennen oli kysymys tietynlaisten rangaistustuomioiden automaattisesta vaikutuksesta, sen jälkeen on ollut kysymys niiden eduskunnalle antamasta päätösvallasta.

Vuoden 1906 VJ 5 §:ssä säädettiin vaalioikeutta (nykyistä äänioikeutta) vailla olevaksi muun muassa se, jonka laillisen tuomion nojalla oli katsottava olevan hyvää mainetta vailla taikka kelvoton maan palvelukseen tai toisen asiaa ajamaan. Hyvää mainetta vailla oleminen, kelvottomuus maan palvelukseen ja kelvottomuus toisen asiaa ajamaan olivat eri rangaistussäännöksissä määrättyjä lisärangaistuksia. Vaalioikeus taas oli VJ 6 §:n mukaan vaalikelpoisuuden edellytys. Säännökset siirrettiin sisällöltään pääasiassa sellaisenaan 1928 VJ 6 §:ään ja 8 §:ään. Hyvän maineen menettämisen sijasta uudessa säännöksessä kuitenkin puhuttiin kansalaisluottamuksen menettämisestä.

Kun lisärangaistukset vuonna 1969 poistettiin (laki 1/1969), jouduttiin ottamaan kantaa myös VJ 6 §:n edellä mainittuihin säännöksiin. Uudistukseen johtaneessa esityksessä hallitus esitti tältä osin muun muassa:

” – Valtiopäiväjärjestyksen 8 §:n kohdalta on todettava, että jos tämä pykälä jätettäisiin muuttamatta, aiheutuisi siitä, ettei kansanedustajaksi valitun henkilön edustajan toimi enää lakkaisi hänen tekemänsä sellaisen rikoksen johdosta, josta on seurannut valtiopäiväjärjestyksen 6 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettu lisärangaistus. Tämä olisi kuitenkin erittäin arveluttavaa, varsinkin milloin kansanedustaja on syyllistynyt rikokseen, joka on omiaan horjuttamaan yleistä luottamusta häneen. Tämän epäkohdan korjaamiseksi ehdotetaan valtiopäiväjärjestyksen 8 §:ää täydennettäväksi siten, että säännös tarjoaisi Eduskunnalle riittävät mahdollisuudet vapautua sellaiseen rikokseen syyllistyneestä kansanedustajasta tai varamiehenä edustajaksi tulevasta, jonka jatkuva osallistuminen eduskuntatyöhön voisi vahingoittaa koko kansanedustuslaitoksen arvovaltaa.”¹⁷⁰

Perustuslakivaliokunta yhtyi esityksen peruslinjaan, mutta katsoi, että eduskunnan ei tällaisissa lievissä rikoksissa olisi välttämätöntä tutkia, voiko edustaja jatkaa edustajantoimessa. Sen sijaan riittäisi, että eduskunnalle vain varattaisiin oikeus

¹⁶⁹ Vuosina 1934–1944 oli VJ 7 § voimassa muodossa, jonka mukaan jo syyte tietyistä rikoksista johti vaalikelpoisuuden ja siten myös edustajantoimen menettämiseen. Osana kommunisteja vastaan tähdättyjä lainsäädäntöhankkeita muutettiin VJ 8 §:ää lailla 240/25.5.1934 niin, että vaalikelpoisuutta vailla oli paitsi valtio- tai maanpetosrikoksesta rangaistukseen tuomittu myös se, joka oli syytteessä mainitusta rikoksesta ”tai jota vastaan sellaisesta rikoksesta nostettavaa syytettä varten asianomaisen syyttäjää on jättänyt syytekirjelmän oikeuteen.” Ko. lainmuutoksesta ks. HE 10/1934 VP ja PeVM 3 /1934 VP sekä lyhyesti esim. Hakkila 1939, s. 397–399. Säännöksen nojalla todettiin 25.11.1941 eduskunnassa keskustelutta ns. kuutosten edustajantoimi lakanneeksi Turun hovioikeuden ilmoitettua, että hovioikeuden kanneviskaali oli jättänyt hovioikeuteen heitä vastaan syytekirjelmän valtiopetoksen valmistelusta. Ks. 1941 VP ptk, s. 1250–1251. Väliirauhanteon jälkeen VJ 7 § ja 13 § palautettiin alkuperäiseen sanamuotoonsa lailla 771/3.11.1944. Muutoksesta ks. HE 85/1944 VP ja PeVM 81/1944 VP. Lainmuutoksen siirtymäsäännöksen mukaisesti palaisivat edustajantoimensa menettäneet takaisin edustajantoimiinsa, ks. 1944 VP ptk, s. 755–756. Kuutosten asiasta ja heidän paluustaan eduskuntaan ks. lyhyesti myös esim. Hannu Soikkanen, Eduskunnan toiminta sota-aikana. Teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia VIII (Helsinki 1980), s. 122–123.

¹⁷⁰ HE 73/1968 VP, s. 5.

tutkia ja ratkaista kysymys siitä, onko säännöksessä tarkoitettuun rangaistukseen tuomitun edustajan sallittava edelleen toimia edustajana. Valiokunta myös edellytti, että päätöksentekoa asiassa ei jätetä yksinkertaisen enemmistön varaan, vaan siihen vaaditaan kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä¹⁷¹. Tältä pohjalta hyväksyttiin VJ 8 §:ään uusi 2 momentti, jonka mukaan, jos edustaja oli tuomittu vaalitoimituksen jälkeen kuritushuoneeseen tai muusta kuin VJ 6 §:n 2 momentissa tarkoitettusta vaalirikoksesta vankeuteen ja ”rikoksen laadun ja tekotavan osoittaessa, ettei tuomittu ansaitse edustajantoimensa edellyttämää luottamusta ja kunnioitusta”, eduskunta saattoi kahden kolmasosan enemmistöllä tehdyllä päätöksellä julistaa hänen edustajantoimensa lakanneeksi (4/1969). Säännökseen ei tämän jälkeen tehty oleellisia muutoksia. Uuden perustuslain säätämisessä lähdettiin siitä, että PL 28,4 §:ään otetut uudet säännökset vastasivat asiallisesti silloisen VJ 8,4 §:n säännöksiä.

Jotta eduskunta ylipäätään voisi ottaa tutkiakseen kysymyksen siitä, miten tietyn edustajan saama rangaistustuomio vaikuttaa hänen edustajantoimensa pysyvyyteen, on PL 28,4 §:n alussa asetettujen edellytysten täytyttävä. Periaatteellisesti ehkä tärkein edellytys on se, että kyseeseen tulee vain tuomio, jonka on saanut kansanedustajaksi jo valittu henkilö. Kysymys on äänestäjien tekemän valinnan kunnioittamisesta ja siten myös kansanvaltaisen järjestelmän toimintaperiaatteista: eduskunnan tehtävänä ei ole puuttua äänestäjien tietoiseen valintaan, vaan eduskunnalle säädetty valtuus koskee vain tilanteita, joissa rangaistus on tuomittu vasta vaalien jälkeen ja joissa äänestäjillä ei siten ole ollut mahdollisuutta ottaa kantaa tuomion merkitykseen.¹⁷²

Perustuslainkohdan sanonta ”valittu on täytäntöönpanokelpoisella päätöksellä tuomittu” on tässä kohden hieman epäselvä. Sanamuodon voitaisiin ajatella tarkoittavan sitä, että ratkaisevaa on se, että täytäntöönpanokelpoinen päätös on annettu valituksi tulemisen jälkeen. Tällainen tulkinta ei olisi sopusoinnussa äänestäjien tietoisien valinnan ja vaikuttamismahdollisuuden kunnioittamisen kanssa. Viittauksen voidaankin katsoa tarkoittavan lähinnä päätöksen kiistattomuuteen liittyvää oikeusturvavaatimusta eikä niinkään kannanottoa siihen, minkä ajankohdan päätös otetaan huomioon. Jos sittemmin edustajaksi valittu henkilö olisi esimerkiksi tullut alioikeudessa tuomituksi PL 28,4 §:n soveltamismahdollisuuden kannalta merkittävään rangaistukseen neljä kuukautta ennen vaalipäivää ja hovioikeuden täytäntöönpanokelpoiseksi katsottu rangaistustuomio asiassa annettaisiin vuoden kuluttua vaalipäivästä, on syytä katsoa, että äänestäjät ovat tehneet valintansa tietoisina sellaisista henkilön luotettavuutta koskevista seikoista, jotka voivat olla PL 28,4 §:n soveltamisessa merkittäviä. Näin eduskunnalla ei ole myöskään oikeutta ryhtyä PL 28,4 §:ssä tarkoitettuihin toimiin.

¹⁷¹ PeVL 2 ja 6/1968 VP.

¹⁷² Vuoden 1969 uudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 2/1968 VP), että uuden säännöksen tarkoituksena oli luoda menettely tilanteisiin, joissa ko. henkilö oli tuomittu ”vaalitoimituksen päätyttyä, ja siis sen jälkeen kun äänestäjät eivät enää voi vaikuttaa edustajaksi valitun henkilön oikeuteen jatkuvasti toimia edustajana.” Lausuman mukana ratkaiseva ajankohta tässä olisi vaalipäivä – jolloin valitsijat vielä voivat tehdä valintoja ja vaikuttaa – eikä vaalin tuloksen vahvistamispäivä.

Perustuslainkohdan mukaisiin toimiin voi johtaa vain tahallisesta rikoksesta ehdotomana tai ehdollisena annettu vankeustuomio taikka vaaleihin kohdistuneesta rikoksesta määrätty rangaistustuomio. Tuomion pitää olla täytäntöönpanokelpoinen, jollaisia ovat lainvoimaiseksi tulleiden tuomioiden lisäksi oikeudenkäymiskaaren 30:22 mukaan myös sellaiset hovioikeuden tuomiot, joiden osalta muutoksenhakuun tarvitaan valituslupa, toisin sanoen tuomiot asioissa, joissa hovioikeus on toiminut muutoksenhakuinstanssina eikä ensimmäisenä oikeusasteena. Edellä tarkoitettujen edellytysten täytyessäkin jää eduskunnan harkintaan, ryhdytäänkö asiassa PL 28,4 §:n mukaiseen käsittelyyn. Vireilletuloon voitaneen soveltaa T 21 §:n säännöstä, joka koskee edustajan ehdotuksia muun muassa muusta eduskunnan toimivaltaan kuuluvasta asiasta, jonka vireillepanosta ei ole erikseen säädetty.

Päätöstä edustajantoimen julistamisesta lakanneeksi ei voida tehdä ilman perustuslakivaliokunnalta ensin hankittua kannanottoa. Asian käsittely perustuslakivaliokunnassa on periaatteellisesti tärkeää erityisesti siksi, ettei PL 28,4 §:ssä tarkoitettu rangaistustuomio sellaisenaan riitä perusteeksi edustajantoimen lakanneeksi julistamiselle. Laadultaan oikeudellisena lisäedellytyksenä on, että kyseessä oleva rikos osoittaa, ”ettei tuomittu ansaitse edustajantoimen edellyttämää luottamusta ja kunnioitusta.” Valiokunta ottaa kantaa vain siihen, täytyvätkö lakanneeksi julistamiselle asetetut oikeudelliset edellytykset. Siinäkin tapauksessa, että valiokunta katsoo näiden edellytysten täytyvän, on täysistunnolla valta harkita, julistetaanko edustajantoimi lakanneeksi. Päätös edellyttää, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Jos eduskunta päättää julistaa edustajantoimen lakanneeksi, on päätöksellä oikeudellista merkitystä vain tuolloin kulumassa olevan vaalikauden loppuun. Perustuslain 27 §:n ja 28 §:n periaatesisältöön kuuluu, että PL 28,4 §:n mukaisesti tehdyillä eduskunnan ratkaisuihin – ja niiden pohjana olevilla tuomioilla – ei ole vaikutusta henkilön vaalikelpoisuuteen seuraavissa vaaleissa.

Uuden perustuslain ajalta ei ole tapauksia, joissa eduskunta olisi joutunut käsittelemään kysymystä edustajantoimen lakkauttamisesta. Aikaisempaa vastaavaa säännöstä – VJ 8 §:n kyseistä kohtaa vuoden 1969 uudistuksen jälkeen – on käytännössä sovellettu kerran. Kun aikaisempi kohta vastaa sisällöllisten edellytysten osalta nykyistä säännöstä, saattaa tapauksessa omaksutuilla tulkinnoilla ja periaatelinjauksilla olla merkitystä myös PL 28,4 §:n mahdollisissa myöhemmissä soveltamistilanteissa.

Entinen ministeri Kauko Juhantalo sai 29.10.1993 valtakunnanoikeudessa yhden vuoden ehdollisen vankeustuomion jatketusta rikoksesta, joka käsitti virkavelvollisuuden rikkomisen ja lahjuksen ottamisen. Kuuden edustajan ehdotettua että eduskunta tutkisi VJ 8,4 §:n mukaisesti, oliko edustaja Juhantaloon sallittava edelleen olla edustajana, lähetettiin asia perustuslakivaliokuntaan.

Mietinnössään valiokunta kiinnitti huomiota muun muassa rikosoikeudessa vaikuttavaan sanktiokumulaation huomioon ottavaan periaatteeseen, jonka

mukaan seuraamusjärjestelmän ei tulisi aiheuttaa seuraamusten sääntelemättömyyden kasautumista. Tältä osin valiokunta totesi muun muassa: ”Seuraamusten kannalta on merkille pantavaa, että viraltapanolla ja sitä muistuttavilla seuraamuksilla, jollaisena myös edustajantoimen lakkaamista on pidettävä, on kahtalainen luonne. Niillä ei niinkään tarkoiteta rangaistuksille tyypillistä paheksuntaa tapahtuneen teon johdosta eikä rangaistuksen yleisestävää vaikutusta. Tällaisilla seuraamuksilla on pikemminkin turvaamistoimenpiteelle tunnusomaisia piirteitä, kuten palvelus- tai toimisuhteen katkaiseminen sen vuoksi, että asianomainen on sopimaton kyseiseen tehtävään. Esillä olevan kaltaisessa tapauksessa seuraamusten kasautumisen huomioon ottaminen kuuluu rangaistusseuraamuksia määrävälle tuomioistuimelle. – – Valtiopäiväjärjestyksen 8 §:n 4 momentissa säädetyn menettelyn viimekätisenä lähtökohtana puolestaan on arvioida sitä, mitä määrätynlaisesta rikoksesta kansanedustajalle tuomittu vankeusrangaistus merkitsee koko kansanedustuslaitoksen arvovallan kannalta. Tämän kysymyksen voi tutkia yksin eduskunta.”

Valiokunta totesi kyseessä olevista teoista muun muassa: ” – – Juhantalo tuomittiin toiminnastaan ministerintöissä. Se on hyvin tärkeä luottamustehtävä, jota valtiosäännön mukaan hoidetaan eduskunnan luottamuksen varassa. Ministerintöissä tehty rikos on lähtökohtaisesti eduskunnan kannalta merkityksellisempi kuin saattaisi olla jokin kansanedustajan siviilihenkilönä tekemä rikos. Liioittelematta ministerintöiden voi myös sanoa olevan äärimmäisen herkkä sen luottamuksen ja arvostuksen kannalta, jota parlamentaarinen järjestelmä nauttii kansalaisten keskuudessa – – ”

Mietintönsä pöytäkirjassa valiokunta esitti, että VJ 8,4 §:ssä säädetty perustuslailiset edellytykset olivat olemassa, jotta päätös edustajantoimen lakkauttamisesta voitiin tehdä. Eduskunta päätti 3.12.1993 äänin 134–31 julistaa edustaja Juhantalon edustajantoimen lakanneeksi.¹⁷³

Kansanedustajan puheoikeus

Puheoikeutta eduskunnassa koskevan sääntelyn lähtökohtana on – kuten eduskunnan toiminnan sääntelyssä yleensäkin – se, että toimijoita eduskunnassa ovat kansanedustajat. Jollei muuta ole perustuslaissa erikseen säädetty, vain kansanedustajat osallistuvat, henkilöstön avustamina, keskusteluun ja päätöksentekoon. Perustuslain säännösten ja vanhan käytännön mukaisesti tasavallan presidentti esiintyy eduskunnassa vain valtiopäivien avajaisissa ja vaalikauden viimeisten valtiopäivien työn päättyessä (PL 33 §). Ministerillä, joka ei ole kansanedustaja, on erillisen säännöksen nojalla oikeus olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa (PL 48, 1 §). Myös valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on oikeus olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa, mutta vain kun istunnossa käsitellään heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa. (PL 48,2 §) Jos muiden kuin kansanedustajien puhe- tai läsnäolo-oikeutta täysistunnossa muutoin kuin yleisönä haluttaisiin tästä laajentaa, olisi se mahdollista vain perustuslain muutoksella tai poikkeuslailla.¹⁷⁴

¹⁷³ Ks. PeVM 15/1993 VP ja 1993 VP ptk, s. 4756–4779 sekä Hidén 2004, s. 75–77. Ko. syyteestä ja tuomiosta valtakunnanoikeudessa ks. esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1993, s. 43–51.

¹⁷⁴ Valtiopäivien avajaisissa ja päättäjaisissa noudatetusta käytännöstä ks. Salervo 1977, s. 67–76. Ministerin sekä oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen läsnäolo- ja puheoikeutta koskevasta aikaisemmasta säätelystä ks. 1928 VJ 59 § ja siitä Hakkila 1939, s. 547–549 sekä oikeusasiamiehen esiintymisestä täysistunnossa myös Hidén 1970, s. 294–295. PL 48 §:n säännöksestä ks. myös HE 1/1998 VP, s. 97–98. Ks. myös PeVM 5/2005 VP, jossa perustuslakivaliokunta

Kansanedustajan yleinen riippumattomuus ja hänen valtiopäivillä lausumiaan mielipiteitä koskeva syyttämisrajoitus tähtäävät kansanedustajan puhe- ja esiintymisvapauden suojaamiseen. Näissä PL 29 §:n ja 30,2 §:n säännöstoissa ovat keskeisessä asemassa suoja muualta kuin eduskunnan taholta tulevia rajoituksia vastaan ja edustajan vapaus puheittensa sisällön suhteen. Edustajan puhevapautta ja esiintymistä koskevassa PL 31 §:ssä on painopiste toinen. Siinä kysymys on ensi sijassa edustajan puheoikeudesta suhteessa täysistunnon ja eduskunnan toimielinten valtaan järjestää eduskunnan toimintaa ja samalla oleellisesti, vaikkakaan ei yksinomaan, kysymys määrään ja tilanteeseen liittyvistä edustajan puheoikeuden ulottuvuuksista. Eduskunnan eri tehtävien hoitaminen vaatii väistämättä toimintojen jäsentämistä ja yhteisesti noudatettuja menettelytapoja. Menettelytavat voivat olla oikeudellisesti säänneltyjä tai levätä vain parlamentaarisen käytännön varassa. Suomessa on edustajan puheoikeus ja sen käyttöön liittyvä menettelytapojen ohjaus vakiintuneesti säännelty jo perustuslaissa.

Oikeus puhua vapaasti

Perustuslain 31 §:n 1 momentin mukaan kansanedustajalla on eduskunnassa oikeus puhua vapaasti kaikista keskusteltavana olevista asioista sekä niiden käsittelystä. Säännöksen taustana oli 1928 VJ 57 §, jonka mukaan edustajilla oli oikeus saada puheenvuoro ilmoittautumisjärjestyksessä sekä puhua vapaasti pöytäkirjaan ja lausua mielensä kaikista silloin keskustelun alaisina olevista asioista ja kaiken sen laillisuudesta, mitä valtiopäivillä tapahtuu. Jotta täysistuntokeskustelut jäsenyisivät ja elävöityisivät, säädettiin puheenvuoron saamisjärjestystä koskevaan kohtaan sittemmin lukuisia poikkeuksia. Pääsäännöksi perustuslaissa jäi kuitenkin edelleen se, että puheenvuorot jaetaan pyytämisyjärjestyksessä. Vapaasti puhumisen oikeutta koskevaan perustuslain sääntöön ei sen sijaan puututtu. Uuteen perustuslakiin ei yleissäännöstä puheenvuorojen saamisjärjestyksestä enää otettu.

Sitä, miten säätämisvaiheessa suhtauduttiin uuden puhevapaussäännöksen merkitykseen, valaisevat lausumat perustuslakivaliokunnan perustuslakiehdotuksesta antamassa mietinnössä¹⁷⁵. Valiokunta totesi 1 momentin tarkoituksena olevan ”turvata vakiintuneen käytännön mukainen kansanedustajan puhevapaus, jonka mukaan kansanedustaja voi puhua kaikista keskusteltavana olevista asioista sekä niiden käsittelystä ilman määrällisiä rajoituksia.”¹⁷⁶ Valiokunta liitti tähän toteamukseen kuitenkin eräitä varauksia jossain määrin tulkinnanvaraiseksi jääneessä kappaleessa:

suhtautui torjuvasti ehdotukseen Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan puhe- ja läsnäolo-oikeudesta täysistunnossa. – Läsnäolo- ja puheoikeutta täysistunnossa koskevan sääntelyn on pitkässä ja vakaassa käytännössä katsottu merkitsevän myös sitä, että valtiosääntö ei salli ulkomaisten valtiovieraiden esiintyvän täysistunnolle.

¹⁷⁵ PeVM 10/1998 VP, s. 14–15.

¹⁷⁶ Lausuma ”ilman määrällisiä rajoituksia” sisältyi jo ko. esitykseen (HE 1/1998 VP, s. 85). Muotoilu on sikäli mielenkiintoinen, että Perustuslaki 2000 -komitean mietinnössä, jota yleensä suoraan seurattiin hallituksen esityksessä, oli tässä kohden muotoilu ”kaikissa käsittelyvaiheissa ja niin monta kertaa kuin katsoo tarpeelliseksi” (Komiteamietintö 1997:13, s. 154). Hallituksen ja perustuslakivaliokunnan muotoilu torjuu puheenvuorojen pituuteen puuttumisen, mitä komitean muotoilu ei suoraan tee.

”Valiokunta tähdentää kansanedustajan puhevapauden suurta periaatemerkitystä, mutta pitää tärkeänä myös sitä, että eduskuntatyössä voitaisiin tapauksittain muokata asioiden käsittelyä kulloisenkin tilanteen vaatimusten mukaisesti ja näin osaltaan edistää eduskuntatyön suunnitelmallisuutta. Valiokunta katsoo, että ehdotetun sisältöisenä säännös kansanedustajan puhevapaudesta ei voi muodostua esteeksi sellaisille eduskunnan työjärjestyksessä toteutettaville käytännön järjestelyille, jotka rajoittavat vain tilapäisesti puhumisen täydellistä vapautta ja jotka kohdistuvat edustajiin tasapuolisesti. Jälkimmäisestä seikasta ei valiokunnan mielestä olisi kysymys sellaisissa eduskuntaryhmille suunnatuissa rajoituksissa, jotka jättäisivät edustajien puheoikeuden riippumaan ryhmien omista päätöksistä. Momentin sanamuoto sallii valiokunnan mielestä esimerkiksi sen, että jonkin asian käsittelyssä osa keskustelusta käydään yksiselitteisen ehdottomien puheiden kestoja ja määrää koskevien rajoitusten alaisena, kunhan asian samaan käsittelyvaiheeseen liitetään täydentävä keskustelumahdollisuus ilman tällaisia rajoituksia.”

Edustajan puhevapauden oikeudellisista ulottuvuuksista voidaan ensiksi todeta joitakin yleisiä seikkoja. Puhevapautta tietysti rajoittavat tai voivat rajoittaa seikat, jotka johtuvat jostakin perustuslain normista. Esimerkkinä voidaan viitata kysymyksiä, ilmoituksia ja ajankohtaist keskusteluja koskevan PL 45 §:n 4 momenttiin, jossa nimenomaisesti tehdään mahdolliseksi poiketa 31 §:n 1 momentin säännöksestä, tai PL 31 §:n 2 momenttiin, jossa yhtäältä asetetaan edustajan puheelle arvokkuusvaatimuksia ja toisaalta annetaan puhemiehelle oikeus kieltää edustajaa puhumasta. Vapaa puhumisoikeus ei tarkoita sitä, että kaikissa asioissa ja kaikissa vaiheissa täytyy voida keskustella. Kyseessä on pikemminkin säännös siitä, että silloin kun voidaan keskustella, puheoikeus on vapaa. Estettä ei siten ole sille, että työjärjestyksessä säädetään esimerkiksi vaalit eduskunnassa toimitettavaksi keskustelutta tai välikysymys lähetettäväksi valtioneuvoston vastattavaksi ilman keskustelua. Eduskunnan toiminnan luonteeseen kuitenkin kuuluu, että ennen varsinaista päätöksentekoa täysistunnossa täytyy edustajilla olla mahdollisuus keskusteluun. Vaikka jossakin asiassa tai vaiheessa ei keskustelu itse asiasta olisikaan sallittu, täytyy edustajalla olla PL 31 §:n 1 momentin lopun mukaan aina mahdollisuus lausua näkemyksensä kulloinkin esillä olevasta menettelystä ja sen laillisuudesta. Täysin vapaaseen puheoikeuteen voi luonnollisesti kohdistua rajoituksia, jotka aiheutuvat kokousteknisiksi luonnehdittavista toimista, esimerkiksi keskustelun julistamisesta päättyneeksi tai istunnon keskeyttämisestä.

Puhevapaussäännös koskee vain puhevapauden oikeudellisia rajoituksia tai rajoittamismahdollisuuksia. Se ei siten estä esimerkiksi antamasta suosituksia puheiden pituudesta tai pyrkimästä eduskuntaryhmien sopimuksin tosiasiallisesti vaikuttamaan puheiden pituuteen.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Perustuslain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa todettiin tästä: ”Samoin voidaan jatkaa noudatettua käytäntöä, jonka mukaan puheajoja pyritään pitämään kohtuullisina puhemiehen yhteistyössä eduskuntaryhmien kanssa antamalla puheajasuosituksilla. Puheajasuositusten avulla pyritään kehittämään eduskuntakeskusteluja niin, että niissä käsiteltäisiin asiaa tiiviisti samalla sen eri puolia mahdollisimman monipuolisesti valottaen.” (HE 1/1998 VP, s. 85).

Perustuslain 31 §:n momentin säännöstä vastanneissa aikaisemmissa perustuslain säännöksissä oli säännöstekstin mukaan kysymys toiminnasta täysistunnossa. Nykyisessä säännöksessä lausutaan yleisesti oikeudesta vapaasti puhua eduskunnassa. Vaikka puhevapauteen onkin ensi sijassa kiinnitetty huomiota täysistunnon toiminnan järjestämisen yhteydessä, koskee se periaatteessa myös esimerkiksi valiokunnan jäsenen vapaata puheoikeutta jonkin asian käsittelyssä valiokunnassa. Puhevapautta koskeva säännös ei sellaisenaan kohdistu kansanedustajan kirjallisiin kannanottoihin eduskunnassa. Edustajan oikeus esimerkiksi aloitteiden tai kysymysten tekemiseen määräytyy muulla perusteella (39 § ja 45 §). Puhevapauden periaatteen kanssa olisi toisaalta vaikea sovittaa yhteen esimerkiksi sitä, että mahdollisuutta liittää eriyvä mielipide valiokunnan mietintöön pyrittäisiin merkittävästi rajoittamaan.

Edustajan täysin vapaaseen oikeuteen puhua täysistunnossa voitaisiin ajatella kohdistettavaksi erilaisia rajoituksia. Tässä ne voidaan jakaa kolmeen ryhmään. Yhtäältä olisivat määrälliset rajoitukset kuten esimerkiksi puheenvuoron pituuden rajoittaminen tai tietyn asian käsittelyssä edustajan käytettävissä olevien puheenvuorojen lukumäärän rajoittaminen. Kun perustuslainsäännös tässä turvaa oikeuden ”vapaasti puhua”, on aikaisempien perustuslainsäännösten pohjalta muodostunut vakaa käytäntö ja säätämisasiakirjoissa esitetyt perustelut huomioon ottaen ilmeistä, että tällaiset konkreettiset rajoitukset eivät kuulu puhemiehen toimivaltaan eikä toimivaltaa niihin voida myöskään työjärjestyksessä hänelle osoittaa.¹⁷⁸

Periaatteellisesti mielenkiintoinen järjestely tässä suhteessa on toteutettu TJ 50,4 §:n säännöksessä, jonka mukaan puhemiesneuvosto voi etukäteen varata osan jostakin keskustelusta puheenvuoroille, jotka saavat kestää enintään puhemiesneuvoston määräämän ajan. Puheenvuorojen pituuden rajoittaminen voi tässä tulla koskemaan myös sellaisia keskusteluja, joihin perustuslaissa osoitetut valtuudet – kuten PL 45,4 § – eivät ulotu. Asianmukaisesti sovellettuna ei TJ 50,4 §:n säännös kuitenkaan merkitse poikkeamista PL 31,1 §:ssä turvatusta vapaasti puhumisen oikeudesta.

Säännöksen tavoitteita ja sen käytön rajoja on kuvattu työjärjestyksen säätämiseen johtaneessa ehdotuksessa seuraavasti:

”Säännöksellä pyritään luomaan mahdollisuus järjestää edustajille tilaisuus nopeatempoisen vuoropuhelun käymiseen esimerkiksi jonkin merkittävän lakiesityksen ensimmäisen käsittelyn alussa. Säännös edellyttää, että puhemiesneuvosto tekee asiasta päätöksen etukäteen eli puhemiesneuvoston päätöksen tulee olla edustajien tiedossa ennen kuin puheenvuorojen varaaminen yleensä 3 tuntia ennen istuntoa alkaa. Puhemiesneuvosto voi päättää varata vuoropuhelua varten vain osan keskustelusta, joten edustajilla on aina mahdollisuus käyttää asiasta myös pidempi puheenvuoro vuoropuhelulle varatun ajan päätyttyä. Vuoropuhelulle varatun osuuden kuluessa puhemiehellä on oikeus keskeyttää puheenvuoro, joka kestää yli puhemiesneuvoston päätöksessä määritellyn ajan. Vuoropuhelunkin aikana noudatetaan 1 momentin

¹⁷⁸ Nousiainen (1977, s. 459) kuvaa edustajan puhevapauden seuraavasti: ”Kansanedustajalla on siis tietyn asian käsittelyssä oikeus saada niin monta puheenvuoroa kuin haluaa ja puhua niin kauan kuin haluaa ja jaksaa, kunhan vain pysyy asiassa ja noudattaa säädettyä hyvän käytöksen normeja.”

mukaista pääsääntöä eli puheenvuorot myönnetään siinä järjestyksessä kuin niitä on pyydetty. Myös saman asian käsittelyssä voidaan tarvittaessa käyttää vuoropuhelumahdollisuutta useampaan otteeseen. Useita päiviä jatkuvan keskustelun kohdalla puhemiesneuvosto voisi esimerkiksi varata muutaman tunnin kunkin päivän keskustelun alusta vuoropuhelua varten, jonka jälkeen vasta siirryttäisiin varsinaiseen puhujalistaan.”¹⁷⁹

Jos säännöstä sovelletaan perusteluissa viitatulla tavalla niin, että kyseiset vuoropuhelut ovat lyhyitä jaksoja koko asian käsittelyn alussa tai käsittelyä jatkavien keskustelujen alussa ja asian käsittely muuten aina kokonaan tapahtuu yleisten, edustajan vapaalle puhumisoikeudelle rakentuvien säännösten mukaisesti, ei tätä puheenvuorojen pituuden rajoittamista ole syytä pitää kajoamisena edustajan turvattuun oikeuteen puhua ilman määrällisiä rajoituksia. Näin rajattuna järjestelyn voidaan myös katsoa vastaavan perustuslakivaliokunnan edellä lainatussa kannanotossa¹⁸⁰ esitettyjä näkökohtia.

Toisentyypeistä rajoitusta merkitsisi se, että puhemies rajoittaa edustajan puhumista tämän lausumien sisällön vuoksi. Perustuslain 31 §:n 2 momentti edellyttää, että edustaja esiintyy vakaasti ja arvokkaasti sekä loukkaamatta toista henkilöä. Puheenvuoron sisältöön ei puhemies muuten voi puuttua, olipa puheenvuoro tasoltaan, informaatioarvoltaan tai totuudellisuudeltaan millainen tahansa. Oikeus puhua vapaasti ei kuitenkaan voi tarkoittaa riippumattomuutta siitä, mitä asiaa käsitellään – edustajalla ei ole oikeutta puhua mistä tahansa asiasta missä yhteydessä tahansa. Edustajan on puheenvuorossaan pysyttävä käsiteltävänä olevassa asiassa: hänellä on vapaa puheoikeus kaikista ”keskusteltavina olevista asioista”. Asioista puhumiseen rinnastuu säännöksen mukaan puhuminen asioiden käsittelystä, siis noudatetusta menettelystä tai sen laillisuudesta.

Sen tilanteen varalta, että edustaja ei pysy käsiteltävänä olevassa asiassa, voidaan myös työjärjestyksessä osoittaa puhemiehelle toimenpidevaltuuksia. Näin oli tehty 1928 VJ 57 §:n nojalla silloisen TJ:n 39 §:ssä. Nykyisen TJ 49 §:n 2 momentin mukaan puhemiehen tulee, jos puhuja poikkeaa asiasta, muistuttaa häntä asiassa pysymisen vaatimuksesta. Jos muistutusta ei noudateta, puhemies voi kieltää edustajaa jatkamasta puhetta.¹⁸¹ Se, milloin puheenvuoron käyttäjän katsotaan poikkeavan asiasta, jää viime kädessä puhemiehen harkittavaksi parlamentaarisen käytännön pohjalta. Kun kyseessä on perustuslaissa turvatun ja eduskunnan riippumattomalle toiminnalle tärkeän oikeuden rajojen määrittely, ei ”asian ” kovin ahdas ymmärtäminen voi tässä kuitenkaan olla paikallaan.¹⁸²

¹⁷⁹ PNE 1/1999 VP, s. 28.

¹⁸⁰ PeVM 10/1998 VP.

¹⁸¹ Työjärjestyksessä oleva, asiasta poikkeamiseen liittyviä puhemiehen toimenpiteitä koskeva, säännös perustuu asiallisesti juuri PL 31,1 §:n säännökseen ja vanhan TJ 39 §:n säännös vastaavasti 1928 VJ 57 §:n säännökseen. Hakila (1939, s. 954) liittyy kuitenkin silloisen TJ 39 §:n säännöksen VJ 58 §:n säännöksessä tarkoitettuun vakaan ja arvokkaan esiintymisen vaatimukseen. Tapauksittain on tietysti ajateltavissa, että aivan ”muissa maailmoissa” kulkeva puheenvuoro ei enää täytä myöskään parlamentaarisen arvokkuuden vaatimusta.

¹⁸² Nousiainen (1977, s. 455–456) mainitsee asiassa pysymisen vaatimuksesta mm.: ”TJ 39 §:n tämän sisältöinen säännös on sinänsä luonnollinen ja selkeä, mutta sen tulkinta eri käsittelytilanteissa voi systemaattisesti vaihdella — Käsiteltäessä pieniin yksityiskohtiin rajoittuvia ehdotuksia on yksinkertaista vaatia puheiden pysymistä niiden helposti nähtävien puitteiden sisällä, kun taas ehdotuksen alan laajentuessa ongelman ratkaisuvaihtoehdot moninaistuvat, ja

Kolmannen tyyppisiä rajoituksia voi liittyä puheenvuorojen antamiseen. Toisin kuin vielä oli 1928 VJ 57 §:ssä, ei PL 31,1 §:n säännökseen sisälly mainintaa oikeudesta saada puheenvuoro ilmoittautumisjärjestyksessä. Puheenvuorojen antamisen säätely onkin nyt siirretty työjärjestykseen, lähinnä sen 50 ja 51 §:ään. Pääsääntönä on edelleenkin – nyt TJ 50,1 §:ssä säädettyinä – että puheenvuoron saa ilmoittautumisjärjestyksessä. Vaikka puheenvuorojen antamisjärjestystä ei enää säädetäkään perustuslaissa, asettaa edustajalle taattu oikeus vapaasti puhua kuitenkin joitakin ulkorajoja puheenvuorojen antamisen ja epäämisen säätelylle työjärjestyksessä. ”Oikeus vapaasti puhua – asioista” menettää merkityksensä, jos puheenvuoroa ei lainkaan anneta. Mahdollisuus kokonaan evätä jonkun edustajan puheenvuoro, vaikka keskustelu asiassa kuitenkin sallitaan, voi siten tulla kyseeseen vain poikkeuksellisesti, lähinnä vain silloin kun tarkoituksena on järjestää ajallisesti selvästi rajattu keskustelu rajatusta kysymyksestä. Tällaisina tilanteina voidaan pitää TJ 24–26 §:ssä tarkoitettuja keskusteluja pääministerin ilmoituksen johdosta, kyselytunnilla tai ajankohtaishuoneisteluissa. Puheenvuoroa ei sen sijaan voida kokonaan evätä asioissa, joissa eduskunta tekee päätöksen. Puheenvuorojen myöntämisyjärjestys on hyvin vapaasti järjestettävissä työjärjestyksessä tai sen nojalla. On kuitenkin perusteltua lähteä siitä, että ilmoittautumisjärjestyksestä poikkeamiseen täytyy olla hyväksyttävä syy. Selvää on, että edustajan täytyy voida käyttää puhevapauttaan, ennen kuin käsiteltävän asian kannalta relevantti päätöksenteko täysistunnossa alkaa.

Perustuslakivaliokunnan edellä lainattu lausuma on juuri todettuun nähden väljyydessään ja sananvalinnoissaan hieman ongelmallinen. Valiokunta katsoo, että on mahdollista toteuttaa työjärjestyksessä järjestelyjä, jotka rajoittavat ”vain tilapäisesti” puhumisen täydellistä vapautta. Valiokunta myös toteaa säännöksen sen mielestä sallivan, että ”osa keskustelusta käydään yksiselitteisen ehdottomien puheiden keskoa ja määrää koskevien rajoitusten alaisena, kunhan asian samaan käsittelyvaiheeseen liitetään täydentävä keskustelumahdollisuus ilman tällaisia rajoituksia.” Se, että vapaa keskustelumahdollisuus olisi vain ”täydentävä” ja tulisi vain ”liitettäväksi” rajoitusten alaisena käytyyn keskusteluun osaan, ei voine tarkoittaa poikkeamista siitä, että edustajalla on oikeus vapaasti ja muiden edustajien kanssa yhdenvertaisesti osallistua päätöksentekoa edeltävään keskusteluun. Järjestely, jossa keskustelu näkyvästi jaettaisiin merkittäväksi arvioituun keskusteluun ja ”täydentävään”, lähinnä ehkä vain puhevapauden huomioon ottamiseksi mahdollistettuun keskusteluun, ei hengeltään sopisi puhumisvapauteen ja edustajien periaatteelliseen oikeuteen pyrkiä puheenvuoroin vaikuttamaan päätöksentekoon täysistunnossa.

Puhujan velvollisuus pysyä käsiteltävänä olevassa asiassa on ymmärrettävästi tullut käytännössä useinkin esille siinä muodossa, että puhemies on kehottanut puhujaa

sen relevantin asiayhteyksiin määrittäminen tulee vaikeaksi. Toisessa ääripäässä on tilaisuuksia, nimenomaan budjettiesityksestä käytävä lähetekeskustelu ja sen yksityiskohtaista käsittelyä edeltävä yleiskeskustelu sekä hallituksen kertomuksesta käytävä keskustelu, joissa tuon relevantin piirin rajaukseen ei oikeastaan pyritäkään, vaan annetaan puheenvuorojen kattaa julkinen yhteiskuntapolitiittinen kenttä kokonaisuudessaan – Etenkin lähetekeskustelussa on vakiintuneesti katsottu voitavan puhua ”mistä asiasta tahansa maan ja taivaan välillä” – sanat voittopuolisesti valitsijoille osoittaen – kunhan vain noudatetaan VJ:n määrittämiä käyttäytymissääntöjä – Erityisen tarkasti puhemiehen on valvottava asiassa pysymistä yksityiskohtaisen käsittelyn vaiheessa, jossa tehdään päätösten pohjaksi tulevat ehdotukset; asian puitteet ylittävät ehdotuksethan hänen on jätettävä huomiotta.”

pysymään asiassa. Tähän vaatimukseen suhtautuminen on voinut tulla esille myös niissä suomalaisessa käytännössä harvoin esiintyneissä tilanteissa, joissa edustajat ovat turvautuneet jarrutukseen eli *obstruktion*.

Jaakko Nousiainen kuvaa jarrutuksen mahdollisuuksia ja jarrutukseen suhtautumista eduskunnassa seuraavasti:

”Tämä /puheoikeuden/ vapaamielinen järjestely mahdollistaa siten paitsi puhtaasti propagandistiset ja demonstriativiset esiintymiset myös asian käsittelyn tarkoituksellisen pitkittämisen. Ylipitkien puheiden pitäminen onkin Suomen eduskunnan täysistunnossa itse asiassa ainoa käyttökelpoinen jarrutusmuoto, kun jäämällä pois ei voida estää lainmukaisen istunnon pitämistä ja kun puhemiehellä on järjestelyvaraa esityslistaan nähden tärkeiden asioiden pitämiseksi etualalla. Po. jarrutustapakin sopii täysistuntotoiminnan suhteellisen väljyyden vuoksi käytettäväksi vain valtiopäivien lopulla – parhaiten juuri ennen vaaleja – tai kun asian päättäminen on johonkin määräaikaan sidottu. Kun se lisäksi koetaan arvostelulle alttiiksi hätätieksi, ei siihen ole monta kertaa turvauduttu.”¹⁸³

Merkittäviä jarrutustapauksia on itsenäisyyden aikana ollut kuusi.

Vuoden 1920 valtiopäivillä halusivat sosiaalidemokraatit kiinnittää huomiota sisällissodan jälkiselvittelyihin sisältyvän armahduskysymyksen nopeaan hoitamiseen. Keinona tähän käytettiin jarrutusta, kun käsiteltävänä oli poliittisesti tärkeä ja myös kiireellinen ehdotus laiksi tiettyjen verojen ja maksujen kantamisesta edelleen vuonna 1921. Varsinainen jarrutuskeskustelu täysistunnossa alkoi perjantai-iltana 17.12.1920 ja jatkui lähes yhteen menoon seuraavaan sunnuntaiaamuun saakka. Nousiainen mainitsee, että sosiaalidemokraattinen ryhmä jakautui puheiden riittävyyden turvaamiseksi kahteen osaan. Hänen mukaansa jarrutus lopetettiin, kun yritys saada asia palauteksi valiokuntaan oli epäonnistunut ja kun ryhmä katsoi, että asialle oli saatu kylliksi julkisuutta.¹⁸⁴

Vuoden 1935 ylimääräisillä valtiopäivillä käyttivät lähinnä maalaisliiton ja isänmaallisen kansanliikkeen edustajat jarrutusta estääkseen Helsingin yliopistoa koskevan lainmuutoksen säätämisen, koska se ei heidän mielestään tyydyttänyt suomalaisuusliikkeen vaatimuksia. Jarrutukseen ryhtymiseen myötävaikutti ilmeisesti yhtäältä se, että ylimääräiset valtiopäivät eivät voineet käyttää määrävähemmistöllä muuten ollutta mahdollisuutta lakiehdotuksen lepäämään jättämiseen, ja toisaalta se, että ylimääräisten valtiopäivien koolloon oli käytettävissä vain verraten lyhyt aika ennen varsinaisten valtiopäivien alkua. Varsinainen jarrutus, jota Nousiainen kutsuu hyvin organisoiduksi ja laajamittaiseksi, kesti noin kuusi päivää, jona aikana asiasta kertyi pöytäkirjasivuja yli 500. Lakiehdotusta ei ehditty käsitellä loppuun ennen valtiopäivien päättymistä.¹⁸⁵

¹⁸³ Nousiainen 1977, s. 459.

¹⁸⁴ Ks. 1920 VP ptk, s. 1751–1772. Nousiainen (1977, s. 459) viittaa myös siihen, että puhemies huomautti kymmeniä kertoja asiassa pysymisestä ja mm. kielsi juomasta kahvia puhujalavalla. Jarrutuksen päättyessä edustaja Tanner lausui (s. 1972): ”Yksinomaisten tarkoituksenamme on ollut täten painostaa amnestiakysymyksen ratkaisemisen tärkeyttä, kun meiltä kaikki muut tiet tämän asian eteenpäinviemiseksi on tehty mahdottomaksi. Halusimme mahdollisimman ymmärrettävällä ja voimakkaalla tavalla saada kaikille selväksi, miten vakava amnestiakysymys tällä hetkellä on sekä että maassa ei tule rauhaa, ennenkuin se on saatu ratkaistuksi.”

¹⁸⁵ Ks. 1935 ylim. VP ptk, s. 77–661. Ks. myös Nousiainen 1977, s. 459–460.

Vuoden 1957 valtiopäivillä turvautuivat kansandemokraatit jarrutukseen, jonka tavoitteena oli estää eduskuntaa säätämästä lakia, jolla valtion kasakriisin johdosta olisi siirretty vuoden 1957 toisen neljänneksen lapsilisien suorittaminen tapahtuvaksi vuoden 1958 alkupuoliskolla. Siirrettäviksi tarkoitettujen lapsilisäsuoritusten katsottiin erääntyvän maksettavaksi toisen vuosineljänneksen päättyessä. Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan jo maksettaviksi langenneisiin maksuihin puuttuminen olisi ollut omaisuuden perustuslainsuojan vuoksi mahdollista vain perustuslainsäätämismääräysjärjestyksessä. Tilanne antoi mahdollisuuden jarrutuksen onnistumiseen sikäli, että lain sisältö ja siten myös johtolause, joka siinä vaiheessa edellytti tavallista lainsäätämismääräysjärjestystä, hyväksyttiin toisessa käsittelyssä tiistaina 25.6.1957 ja lain kolmas käsittely saattoi tämän mukaisesti alkaa aikaisintaan perjantaina 28.6.1957. Lauantaina 29.6.1957 kello 0.30 alkaneessa istunnossa aloitettua lakiehdotuksen kolmatta käsittelyä jarrutettiin niin pitkälle, että ratkaiseva äänestys tuli tapahtumaan vasta sunnuntai 30.6. ja maanantaina 1.7. välisenä yönä puolen yön jälkeen ja siis kolmannen vuosineljänneksen puolella. Omaksutun tulkinnan mukaan olivat lakiehdotuksessa tarkoitettut lapsilisät tällöin jo erääntyneitä ja lakiehdotus vaati siten perustuslainsäätämismääräysjärjestyksen noudattamista. Kun tämä ei ollut mahdollista sen vuoksi, että toisessa käsittelyssä hyväksyttyä johtolauseetta ei enää voitu muuttaa, puhemies katsoi, että ehdotusta ei enää voitu esitellä äänestykseen. Näin se raukesi.¹⁸⁶

Vuoden 1969 valtiopäivillä turvautuivat oppositiossa olleet kansallinen kokoomus, liberaalinen kansanpuolue ja myös ruotsalainen kansanpuolue jarrutukseen estääkseen niin sanotulle mies ja ääni -periaatteelle rakentuneen korkeakoulujen sisäisen hallinnon perusteista annetun lakiehdotuksen hyväksymisen. Jarrutuksen onnistumismahdollisuuksiin vaikutti osaltaan vaalien läheisyys: lakiehdotuksen ensimmäisen käsittelyn täysistuntopöytäkirja alkoi 4.3.1970, ja vaalipäivät olivat 15. ja 16.3.1970. Jarrutuskeskustelua käytiin maaliskuun 4. päivän ja 13. päivän välisenä aikana, jolloin istunnoissa ei käsitelty muita asioita. Pöytäkirjasivuja kertyi yli 500. Kun kävi ilmeiseksi, että ensimmäistä käsittelyä ei saatu ajoissa päätökseen, esitys raukesi.¹⁸⁷

Vuoden 1974 valtiopäivillä vastusti kansallisen kokoomuksen eduskuntaryhmä koulujärjestelmän perusteista annetun lain muutosehdotusta ja siinä erityisesti yksityisiä oppikouluja koskevaa säätelyä. Vastustustaan se korosti lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä pitämillään pitkällä puheilla. Ehdotuksen torjumiseen jarrutuksen avulla ei tässä tilanteessa ilmeisesti kuitenkaan ollut tarpeellisia, esimerkiksi käsittelyyn käytettävissä olevaa aikaa koskevia edellytyksiä. Neljän päivän täysistuntopöytäkirjojen jälkeen eduskuntaryhmä lopetti käsittelyn viivyttämisen ja ilmoitti jättävänsä vastuun asiasta muille ei-sosialistisille ryhmille.¹⁸⁸

Eduskunta käsitteli vuoden 1994 syksyllä Suomen Euroopan unioniin liittymistä koskevan sopimuksen hyväksymistä, jolloin eräät Suomen jäsenyyteen kriittisesti suhtautuvat, lähinnä keskustaan sekä oppositiossa olleisiin vasemmistoliittoon ja Suomen kristilliseen liittoon kuuluvat kansanedustajat pyrkivät jarrutuksella ainakin hidastamaan sopimuksen käsittelyä. Jo sopimusta koskevan esityksen lähetekeskustelussa 6. ja 7.9.1994 käytettiin runsaasti puheenvuoroja. Varsinainen jarrutuskeskustelu käytiin lakiehdotuksen I käsittelyssä. Keskiviikkona 2.11. alkanut istunto jatkui maanantain 7.11.

¹⁸⁶ Ks. 1957 VP ptk, s. 1215–1218, 1308–1463. Menettelystä ja sen taustaan liittyvistä perustuslain tulkinnoista ks. myös Hidén 1974, s. 234–235, ja siinä mainitut PeVL 2/1957 VP ja kirjallisuuslähteet.

¹⁸⁷ Ks. VP 1969 ptk, s. 3591–4094, HE 223/1969 VP ja PeVL 6/1969 VP. Ks. myös Nousiainen 1977, s. 460. Jarrutuksen taustasta ja toteuttamisesta ks. lyhyesti esim. Mika Kallioinen, Yliopistolakitaistelu yhdisti professorit. Tiedepolitiikka 3/97, s. 25–35.

¹⁸⁸ Ks. 1974 VP ptk, s. 2557–2818, 2873–2916. Ko. laista ks. HE 52/1974 VP ja PeVL 3/1974 VP.

puolelle, ja sen aikana kertyi pöytäkirjasivuja lähes 900. Jarrutuksen eräänä tavoitteena ilmeisesti oli lykätä asiaa koskeva päätöksenteko siksi, kunnes Ruotsissa unionin jäsenyydestä samoihin aikoihin (13.11.1994) toimeenpannun kansanäänestyksen tulos olisi selvillä (yli 52 % äänesti jäsenyyden puolesta). Esityksen III ja ainoassa käsittelyssä 14 – 17.11.1994 keskeytyksin käydyssä keskustelussa kertyi vielä yli 400 pöytäkirjasivua. Esitys hyväksyttiin 18.11.1994 äänin 152–45.¹⁸⁹

Velvollisuus esiintyä vakaasti ja arvokkaasti

Perustuslain 31 §:n 2 momentin mukaan edustajan tulee esiintyä vakaasti ja arvokkaasti sekä loukkaamatta toista henkilöä. Momentti eroaa vain hieman aikaisemmista perustuslainkohdista.¹⁹⁰ Sen sisältöä on tarkoituksenmukaista tarkastella kolmen kysymyksen kautta: mikä käyttäytyminen kuuluu säännöksen soveltamisalaan, minkälaista edustajan käyttäytymistä säännös edellyttää sekä minkälaisiin seuraamuksiin ja minkälaisessa menettelyssä edustajan käyttäytyminen voi johtaa.

Velvollisuus esiintyä vakaasti ja arvokkaasti koskee kansanedustajan esiintymistä täysistunnossa. Aikaisempien vastaavien säännösten nojalla on esitetty, että käyttäytymisvelvoite koskee myös kansanedustajan esiintymistä valiokunnassa.¹⁹¹ Vaikka PL 31 §:n 2 momentin alku onkin muotoiltu täysin yleiseksi käyttäytymisvelvoitteeksi, viittaa jo sen toinen virke selvästi siihen, että kyseessä on käynnissä oleva keskustelu ja puhemiehen reagointi siihen. Valiokuntien keskusteluissa julkisuusvaatimukset ovat toisenlaiset ja pöytäkirjanpitokin erilaista kuin täysistuntokeskusteluissa. Sen vuoksi niihin ei välttämättä ole perusteltua soveltaa esimerkiksi samoja arvokkuus- ja vakauskriteereitä. Puhemiehellä ei myöskään ole mitään mahdollisuuksia valvoa, joitakin sattumanvaraisia tilanteita ehkä lukuun ottamatta, valiokuntien keskusteluja. Tällaiset seikat viittaisivat siihen, että edustajan käyttäytymiseen valiokunnassa ei voida kohdistaa säännöksessä tarkoitettuja seuraamuksia.¹⁹²

Käyttäytymisvelvoitteen muotoilu säännöksen alussa ei kuitenkaan anna tukea sille, että velvoite rajattaisiin koskemaan vain täysistuntoa. Käytännössä on myös vastaavien säännösten soveltamisessa vakiintuneesti hyväksytty se, että puhemies

¹⁸⁹ Ks. HE 135/1994 VP ja UaVM 9/1994 VP. Esitystä koskeva lähetekeskustelu oli 6. ja 7.9.1994, 1994 VP ptk, s. 2347–2442, 2445–2554. Jäsenyyttä koskeva Suomen kansanäänestys oli 16.10.1994 (jäsenyyttä puoltavia oli n. 57 % äänestäneistä). Asiassa käytiin poikkeuksellisesti laaja keskustelu jo valiokunnan mietinnön pöydällepanosta, 1.11.1994, 1994 VP ptk, s. 3550–3599. I käsittelystä 2.11. (–7.11.) ks. 1994 VP ptk, s. 3601–4495. II käsittely oli 8.11. ks. 1994 VP ptk, s. 4499–4582 ja III käsittely 14.11.–18.11. ks. 1994 VP ptk, s. 4690–4822, 4824–4919, 4922–5014, 5021–5078, 5089–5145, 5158–5161. Jarrutuksen liittymisestä Ruotsin kansanäänestyksen tuloksen tiedoksi saamiseen ks. esim. ed. Väyrysen puheenvuoroja 1994 VP ptk, s. 4458–4459, 4477 ja ed. Rädyn puheenvuoro s. 4471–4473.

¹⁹⁰ Ks. 1906 VJ 48 §:n 2 momentti ja sitä sanatakkasti vastannut 1928 VJ 58 §. Säännöksissä mainittiin yhtenä mahdollisena seuraamuksena järjestyksen rikkomisesta myös edustajan saattaminen syytteeseen tuomioistuimessa. Säännöksissä kiellettiin erikseen myös loukkaavat sanat hallituksesta. Säännösten sisällöstä ks. esim. Hidén 1967, erit. s. 817–821.

¹⁹¹ Näin esittää ilman perusteluja Ahava (1914, s. 145). Ks. myös Salervo (1977, s. 143), joka lähinnä Ahavaan viitaten toteaa, että ko. säännöksen on katsottu koskevan myös esiintymistä valiokunnissa sekä mietintöön liitettävää vastalauseita ja eduskunnalle jätettäviä kirjoituksia.

¹⁹² Tähän tulokseen on silloisten säännösten nojalla päädytty myös tekijän aikaisemmassa kirjoituksessa, ks. Hidén 1967, s. 823. Näkökohdat, joita silloin voitiin esittää säännöksen asemasta osana juuri täysistuntoa koskevaa sääntelyä, eivät sellaisenaan enää sovellu nykyiseen säännökseen.

voi jälkikäteenkin puuttua säännöksen vastaiseksi katsottuun edustajan esiintymiseen. Siten ei näytä olevan estettä sille, että säännöksessä tarkoitettua huomautusta ja istunnoista pidättämistä voitaisiin soveltaa myös edustajan käyttäytymiseen valiokunnassa. Toinen asia on, että tällainen menettely voisi käytännössä ehkä tulla kyseeseen vain hyvin karkeissa tilanteissa.

Perustuslain 31,2 §:n maininta puhemiehen oikeudesta kieltää edustajaa jatkamasta puhetta viittaa vain suulliseen esitykseen. Vastaavien säännösten soveltamisessa on käytännössä kuitenkin katsottu, että säännös soveltuu myös täysistunnossa esille tuleviin kirjallisiin lausumiin. Puhemiehen tehtävänä on tällöin, tämän säännöksen sekä PL 42 §:n 1 ja 2 momentin nojalla, kieltäytyä ottamasta käsittelyyn esitystä, jonka hän käytettyjen ilmausten vuoksi katsoo rikkovan perustuslain säännöksessä vaadittua vakautta ja arvokkuutta tai toisen henkilön loukkaamiskieltoa.¹⁹³

Sille, mitä vakaa ja arvokas esiintyminen vaatii, ei voida esittää mitään yleistä, saati muuttumattomana pysyvää tunnusmerkistöä. Kysymys on yhtäältä yhteiskunnassa yleensä vallitsevista ihmisten kanssakäymistapaan kohdistuvista odotuksista ja toisaalta siitä, minkälaiseksi parlamentaarinen tapa ja siihen liittyvät odotukset muodostuvat. Kun kysymys on muuttuvista tapakäsityksistä ja arvostuksista, eivät aikaisempien vuosikymmenien ”tapaukset” voi tässä suhteessa muodostaa mitään oikeudellisesti merkittävää käytäntöä. Arvostuksista riippuu jossain määrin myös se, mitä pidetään toista henkilöä loukkaavana esiintymisenä. Vaikka PL 31,2 §:ssä puhutaankin henkilöstä yksikössä, on säännöksen piiriin syytä lukea myös esimerkiksi jotakin väestöryhmää loukkaavat lausumat.¹⁹⁴

Perustuslain 31,2 §:ssä on mainittu neljä erilaista seuraamusmahdollisuutta siltä varalta, että edustaja rikkoo säännöksessä asetettua käyttäytymisnormia. Puhemiehen päätösvallassa on huomauttaa asiasta ja kieltää puheen jatkaminen. Toisin kuin 1928 VJ 58 §:ssä säännöksessä, ei puheen kieltämistä aseteta nimenomaan riippuvaksi siitä, että puhemies on ensin huomauttanut, mutta puhuja ei ole ottanut ”siitä ojentuaksensa”. Kun puheen jatkamisen kieltäminen merkitsee voimakasta puuttumista edustajan keskeiseen oikeuteen, on edelleenkin syytä lähteä siitä, että puheen jatkaminen voidaan kieltää vain, jos puhujalle on ensin huomautettu ja hän ei ole ottanut huomautusta varteen. Aikaisempien vastaavien säännösten soveltamisessa hyväksyttiin täysin vakiintuneesti se, että puhemies vasta jälkikäteen, tutustuttuaan asiaan tarkemmin pöytäkirjasta, huomautti käytetyistä sanoista.¹⁹⁵ Menettelyä voidaan pitää myös uuden perustuslain 31,2 §:n mukaisena.

¹⁹³ Käytännön tapauksista ks. esim. 1966 VP ptk, s. 803–805. Vuoden 1906 VJ:n ajalta ks. esim. 1911 VP ptk, s. 76–84 ja 1922 VP ptk, s. 168–169. Tällainen kieltäytyminen olisi samalla ilmeisesti ainoa tapaus, jossa puhemiehen PL 31,2 §:n mukainen menettely voitaisiin lähettää tutkittavaksi perustuslakivaliokuntaan. Tästä kysymyksestä aikaisempien säännösten yhteydessä ks. puhemiehen lausuma 1922 VP ptk, s. 1500–1502.

¹⁹⁴ Aikaisempien säännösten puitteissa esiintyneestä käytännöstä ennen 1960-luvun loppupuolta ks. Hidén 1967, sekä Salervo 1977, s. 143–146.

¹⁹⁵ Ensimmäinen tällainen tapaus lieene ollut 1908 II valtiopäivillä, joilla puhemies 25.8.1908 totesi pikakirjoitus-pöytäkirjasta havainneensa ”lauseita, jotka eivät ole arvokkaita ja sopivia, josta täten muistutan ed. Valpas Hän-nistä”, 1908 VP ptk, s. 200, 277. Aikaisemmasta käytännöstä ja ko. menettelyn arvioinnista ks. tarkemmin Hidén 1967, s. 825–829 ja Salervo 1977, s. 145. Uudemmassa käytännöstä ks. esim. 1982 VP ptk, s. 5075.

Täysistunnon päätösvaltaan uskottuja seuraamuksia ovat toistuvasti järjestystä rikoneelle kansanedustajalle annettava varoitus ja hänen pidättämisensä enintään kahdeksi viikoksi eduskunnan istunnoista. Vastaavat seuraamusmahdollisuudet sisältyivät myös aikaisempiin säännöksiin kuitenkin niin, että varoitusta vastasivat aikaisemmissa säännöksissä puhemiehen antamat – mutta eduskunnan ensin päättämät – nuhteet ja varoitukset.

Tapauksia, joissa täysistunto on joutunut harkitsemaan seuraamuksen määräämistä, on yksikamarisen eduskunnan aikana tiettävästi ollut vajaat kaksikymmentä.¹⁹⁶ Niissä on yleensä päädytty nuhteiden ja varoituksen antamiseen. Seitsemässä tapauksessa on edustaja tai edustajia tiettävästi määrätty pidätettäväksi eduskunnan istunnoista.¹⁹⁷ Niissä on yleensä ollut kyse puhemiehen auktoriteetin ja hänen asemansa koskemattomuuden säilyttämisestä. Neljässä tapauksessa (vuosina 1922, 1923, 1957 ja 1974) oli kysymys niskuroivasta puhujasta, joka ei ollut noudattanut puhemiehen varoitusta ja sen jälkeistä puhekieltoa ja oli siten pakottanut puhemiehen keskeyttämään istunnon.

Noudatettavasta menettelystä ei ole nimenomaisia säännöksiä. Ehdotusten tekemistä siitä, että eduskunta päättäisi PL 31,2 §:ssä tarkoitetuista seuraamuksista, ei mainita puhemiesneuvoston TJ 6 §:ssä luetelluissa tehtävissä. Kysymys on siitä, että perustuslaissa täysistuntomenettelystä säädetyn normin noudattaminen turvataan. Asian saattaminen täysistunnon käsittelyyn sopsisikin laatunsa vuoksi lähinnä pu-

¹⁹⁶ Ko. aikaisemmista tapauksista ks. 1922 VP ptk, s. 1500–1502; 1923 VP ptk, s. 660, 669–671; 1927 VP ptk, s. 1162, 1176–1177; 1934 VP ptk, s. 1317–1320; 1935 VP ptk, s. 595, 600, 603, 639, 677–688; 1949 VP ptk, s. 2540; 1957 VP ptk, s. 1467–1468; 1964 VP ptk, s. 2061. Ko. säännösten soveltamistapauksiin voidaan lukea myös vuoden 1953 valtiopäivillä esillä ollut tilanne, jossa eduskunta päätti puhemiesneuvoston ehdotuksesta antaa nuhteet ja varoituksen kolmelle kansanedustajalle, jotka olivat tulitikuilla kiilanneet äänestysnappulansa istuntosalissa niin, että äänestyskone antoi heidän poissa ollessaan jatkuvasti tietyn tuloksen, 1953 VP ptk, s. 3698–3701. Ko. tapauksista ks. lyhyesti myös Hiden 1967, s. 829–831 ja Salervo 1977 (joka valmistui 1970), s. 145–146. Käytännöstä vuodesta 1970 alkaen voidaan mainita seuraavat tapaukset: 1972 VP ptk, s. 912–913 annettiin kahdelle evankelis-luterilaiseen uskontunnustukseen kuulumattomalle edustajalle nuhteet ja varoitus sen vuoksi, että he olivat puhemiehen huomautuksista huolimatta silloisen VJ 61 §:n vastaisesti osallistuneet kirkkolain muutoksen käsittelyyn, 1972 VP ptk, s. 2219–2229 edustaja V. Vennamo pidätettiin hänen käytettyään kansliatoimikunnan kokouksessa loukkaavia sanoja eduskunnan pääsihteeristä ja vaikeutettuaan ryhmähuoneiston avaamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa, eduskunnan istunnoista kuluva ja seuraavan viikon ajaksi, 1973 VP ptk, s. 56–71, 75–87 (samaa asiaa jo 1972 VP ptk, s. 2878–2885, 4363–4373, 4471) annettiin kolmelle edustajalle nuhteet ja varoitus, 1973 VP ptk, s. 3233–3242 erotettiin edustajat Lemström ja V. Vennamo kahden viikon ajaksi istunnoista puhemiehestä käytettyjen sopimattomien sanojen vuoksi ja s. 3264–3269 samoin edustaja Kortessalmi, 1973 VP ptk, s. 4632–4633, 4735–4750, 4763–4785 pidätettiin edustajat Kortessalmi, Lemström ja V. Vennamo jatkuvan VJ 58 §:n vastaisen menettelyn vuoksi kuluva ja seuraavan viikon ajaksi eduskunnan istunnoista, 1974 VP ptk, s. 2007, 2055–2066 (ks. myös s. 2255) pidätettiin edustaja V. Vennamo kuluva ja seuraavan viikon ajaksi istunnoista sen vuoksi, että hän oli puheenvuoroa saamatta ryhtynyt puhumaan ja jatkanut puhumista puhemiehen kahdesta huomautuksesta huolimatta niin, että istunto oli jouduttu keskeyttämään, 1976 VP ptk, s. 559–566, annettiin edustajalle nuhteet ja varoitus, 1978 VP ptk, s. 2631 annettiin yhdelle edustajalle ja 1985 VP ptk, s. 3463–3464 kolmelle edustajalle nuhteet ja varoitus sen vuoksi, että he puhemiehen huomautuksista huolimatta olivat evankelis-luterilaiseen uskontunnustukseen kuulumattomina osallistuneet silloisen VJ 61 §:n vastaisesti kirkkolain muutoksen käsittelyyn.

¹⁹⁷ Vuonna 1927 määrättiin edustaja, joka oli välihuudossa käyttänyt puhujasta törkeästi loukkaavaa lausumaa ja jota puhemies oli sen johdosta kahdesti kutsunut järjestykseen, pidätettäväksi istunnoista kahden päivän ajaksi, ks. 1927 VP ptk, s. 1162, 1176–1177. Vuonna 1934 määrättiin edustaja eräiden edustajien kirjelmän johdosta ja puhemiesneuvoston ehdotuksesta pidätettäväksi istunnoista kulumassa olevan viikon ajaksi sen vuoksi, että hän oli puhemiestä loukkaamalla rikkonut järjestystä, ks. 1934 VP ptk, s. 1317–1320. Uudemmissa, vuoden 1970 jälkeisistä tapauksista, ks. edellisessä viitteessä esitettyä. Vain yhdessä tapauksessa on täysistunto tiettävästi hylännyt ehdotetun tällaisen seuraamuksen. Ko. tapauksessa vuoden 1935 valtiopäivillä olivat eräät edustajat kirjelmässä ehdottaneet, että edustaja, joka oli käyttänyt poliittisista vastustajistaan loukkaavaa nimitystä, pidätettäisiin istunnosta. Esitys esiteltiin täysistunnossa ilman puhemiesneuvoston valmistelua, ks. 1935 VP ptk, s. 677–688.

hemiesneuvoston tehtäväksi, ja näin on myös aikaisempien säännösten mukaisessa käytännössä yleensä menetelty. Tähän nähden voidaan TJ 6 §:n 1) kohdassa tarkoitettuihin ehdotuksiin ”eduskuntatyön järjestelystä” ehkä sisällyttää – tosin vähän väkinäisesti – myös ehdotukset PL 31,2 §:ssä tarkoitetuiksi täysistunnon päätöksiksi. Myös yksittäisellä edustajalla on TJ 21 §:n nojalla oikeus tehdä asiassa ehdotus.

Aikaisempien perustuslain säännösten¹⁹⁸ mukaan yksi mahdollinen seuraamus edustajan sopimattomasta käyttäytymisestä oli se, että eduskunta päättäisi saattaa hänet syytteeseen tuomioistuimessa. Tällaista seuraamusta ei eduskunnassa ole tietävästi koskaan päätetty.¹⁹⁹ Kirjallisuudessa aiheutti kuitenkin pohdintoja se, mikä oli tällaisen syytteeseen saattamismahdollisuuden suhde silloisen VJ 13 §:n – vastaa tältä osin nykyistä PL 30, 2 §:ää – mukaiseen edustajan syyttämistä koskevan suostumuksen antamiseen.²⁰⁰ Kun tällainen mahdollisuus on jätetty pois nykyisestä perustuslain säännöksestä, ei enää ole mahdollista, että eduskunta päättäisi omasta aloitteestaan saattaa edustajan syytteeseen hänen menettelynsä johdosta.²⁰¹

Oikeus panna asioita vireille

Koska eduskunta on monijäseninen ja asiallisesti tärkein valtioelin, on sen menettelytapojen korkea ennustettavuus välttämätöntä. Tämän vuoksi eduskunnan toimintoja leimaa hyvin pitkälle menevä muotopakko: asiat voivat tulla vireille vain säännösten osoittamalla tavalla, ja niitä voidaan käsitellä vain säännösten osoittamalla tavalla. Tapoja, joilla tietynlainen asia tulee vireille, voi sinänsä olla useita – esimerkiksi lakiehdotukset tulevat yleensä vireille joko hallituksen esityksen tai edustajan lakialoitteen pohjalta. Toisaalta eduskunta ei voi edes yksimielisenä ottaa käsiteltäväksi asiaa, joka ei ole tullut vireille säännösten osoittamalla tavalla.

Keskeinen kansanedustajan itsenäistä oikeutta asioiden vireillepanoon koskeva säännös on PL 39 §, joka koskee kansanedustajan aloiteoikeutta. Säännöksen mukaan kansanedustajan aloite voi olla lakialoite, talousarvioaloite tai toimenpideoaloite. Siinä ei kuitenkaan lähdetä siitä, että nämä ovat ainoat edustajan käytettävissä olevat muodot, vaan asiat voivat sen mukaan tulla vireille myös muulla perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädettyllä tavalla.

¹⁹⁸ 1906 VJ 48,2 § ja 1928 VJ 58 §.

¹⁹⁹ Joskus on tällaisia syytteeseen saattamista koskeneita ehdotuksia kuitenkin tehty – tosin ehkä enemmänkin demonstratiivisessa hengessä – ja ne ovat päässeet äänestykseen, ks. 1973 VP ptk, s. 75–87 ja 1973 VP ptk, s. 4781–4784.

²⁰⁰ Esitetyistä kannoista ks. Hidén 1967, s. 824, av. 20 ja Salervo 1977, s. 153–154, sekä PeVM 18/1932 VP liitetyt Ahlan, Erichin, Ståhlbergin ja Wreden lausunnot.

²⁰¹ Tekstissä lausuttu ei luonnollisesti vaikuta siihen, että eduskunnalla täytyy olla mahdollisuus saattaa poliisi- tai syyttäväviranomaisten tietoon sellaiset rikokset, joita edustaja on saattanut tehdä eduskunnassa edustajantoimen ulkopuolella, kuten esim. vahingonteko tai haitanteko virantoimituksessa olevalle virkamiehelle taikka RL 24:4 tarkoitettu julkisrauhan rikkominen.

Kansanedustajan aloiteoikeus

Käytännössä tärkein aloitteista, joita kansanedustajalla on PL 39 §:n mukaan oikeus tehdä, on lakialoite.

Vuoden 1906 VJ:n 29 §:n mukaan edustajalla oli oikeus tehdä nykyistä lakialoitetta vastannut ”eduskuntaesitys”. Sitä ei kuitenkaan voitu tehdä perustuslaista tai laista, joka koski maa- tai meripuolustuksen järjestämistä. Edustajan oikeutta esitysehdotusten tekemiseen rajoitti myös se, että hallitsijan yksin annettavissa olevien hallinnollisten säädösten – nykyterminologiassa asetusten – muuttamisesta tai niissä järjestettyjen asioiden järjestämisestä laissa ei voitu tehdä eduskuntaesitystä.²⁰² Itsenäistymisen myötä nämä rajoitukset poistettiin säännöksen muutoksella 29.5.1918. Uuden säännöksen mukaan edustajan tekemä esitys voi koskea – kirkkolakia koskevin varauksin – minkä tahansa uuden lain säätämistä tai voimassaolevan lain muuttamista, selittämistä tai kumoamista. Tämä oikeus ulotettiin nimenomaisesti myös sellaisiin säännöksiin, jotka oli ennen voitu antaa hallitsijan päätöksin. Sisällöltään tällaisena vastaava säännös otettiin myös 1928 VJ 31 §:ään, ja se säilyi muuttamattomana uuden perustuslain säätämiseen saakka.

Aloiteoikeuden käytännön merkitykseen vaikuttivat myös säännökset, jotka koskivat aloitteen tekemisessä noudatettavaa menettelyä ja määräaikoja. Vuoden 1906 VJ:n 30 §:n mukaan eduskuntaesitys oli tehtävä neljäntoista päivän kuluessa valtiopäivien avaamisesta. Myöhemmin eduskuntaesitystä ei voinut tehdä, jollei jokin eduskunnan jo tekemä päätös taikka muu valtiopäivien aikana sattunut tapaus siihen ”suorastaan” antanut aihetta. Vuoden 1928 VJ:n 32 §:ssä muutettiin jonkin verran valtiopäivien alussa olevaa aloitteiden tekoaikaa. Merkittävämpää oli kuitenkin se, että aloitteiden tekemiseen myöhemmin saattoi säännöksen mukaan antaa aiheen myös ”hallituksen esitys tai esityksen peruuttaminen”. Hallituksen esitykseen liittyvien rinnakkaisaloitteiden tekemisoikeuden rajoja tulkittiin pitkään tiukalla, edustajan toimintamahdollisuutta rajoittavalla tavalla, joka sittemmin johti kasvaaviin muutospaineluihin ja myös tulkinnan väljentämiseen vuonna 1980.²⁰³ Tulkinnan väljentämisen johdonmukaisena jatkona muutettiin VJ 32 §:n säännöstä vuonna

²⁰² Ko. säännöksestä ja aloitevallan rajoitusten taustasta ja soveltamiskäytännöstä ks. lyhyesti esim. Ahava 1914, s. 89–96 ja Jaakko Nousiainen, Eduskunta aloitevallan käyttäjänä (Helsinki 1961), s. 24–32. Hallitsijalle kuuluneen taloudellisen lainsäädäntövallan ja yleisen, valtiopäivien myötävaikutuksin säädettävän lain välisestä rajankäynnistä ks. esim. Hakkila 1939, s. 117–119.

²⁰³ Tulkintaongelmat liittyivät erityisesti siihen, mihin hallituksen esityksen voitiin katsoa suorastaan antavan aihetta. Hakkila (1939, s. 470) mainitsee po. aloiteoikeuden olevan poikkeus yleisestä aloiteoikeutta koskevasta säännöstä ”ja sellaisena siis ahtaasti tulkittava”. Käytännön tulkintojen kannalta merkittäväksi muodostui PeVM 17/1957 VP, joka koski puhemiesen kieltäytymistä esittelemästä erästä rinnakkaisaloitetta. Siinä valiokunta kiteytti verraten tiukan ja kaavamaisen tulkinnan siitä, kuinka läheisesti rinnakkaisaloitteen tuli liittyä hallituksen esityksen sisältöön. Tämä tiukkuus synnytti kasvavia paineita päästä väljempään, edustajan toimintamahdollisuuksia ymmärtävämpään tulkintaan. Paineet johtivat lopulta vuonna 1979 sellaiseen poikkeukselliseen menettelyyn, että täysin ennalta sovitulla tavalla puhemies kieltäytyi esittelemästä erästä rinnakkaisaloitetta ja varapuhemies teki ehdotuksen puhemiesen kieltäytymisen lähettämiseksi tutkittavaksi perustuslakivaliokuntaan. Näin luotiin tilanne, jossa perustuslakivaliokunta laajoihin kirjallisiin asiantuntijalausuntoihin tukeutuen saattoi oleellisesti väljentää aikaisempaa sinänsä vakaata tulkintalinjaansa. Ko. tapauksesta ja käytännön tulkinnoista ks. PeVM 17/1980 VP ja sen liitteenä olevat asiantuntijalausunnat sekä Mikael Hidén, ”... antaa perusteltu lausunto siitä, onko...”. Lakimies 1980, s. 586–618.

1983 niin, että lakialoite oli tehtävissä aina eduskunnan ollessa koolla.²⁰⁴ Tällaisena säännös oli voimassa uuden perustuslain säätämiseen saakka.

Uuden perustuslain säännös lakialoitteen tekemisoikeudesta ei sisällä mitään aineellista rajoitusta. Lähtökohta on siten hyvin selvä: lakialoite voi koskea minkä sisältöisen lain säätämistä tahansa, olipa kyse tavallisen lain muutoksen tai kokonaan uuden lain säätämisestä taikka perustuslain muutoksen tai kokonaan uuden perustuslain säätämisestä. Aivan varaukseton aloiteoikeus ei kuitenkaan ole.

Jo 1906 VJ 29 §:ään ja 1928 VJ 31 §:ään sisältyi nimenomainen varaus, jonka mukaan kirkkolain säätämisestä olivat voimassa erilliset säädökset. Kirkkolain ja siinä säädetyn kirkon järjestysmuodon erityisasema tunnustettiin myös 1919 HM 83 §:ssä. Kirkkolain säätämisessä noudatettava menettely on vahvistettu uudessa perustuslaissa, jonka mukaan kirkkolain säätämisyjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on voimassa, mitä siitä mainitussa laissa erikseen säädetään. Kirkolliskokoukselle säädetty yksinomainen aloiteoikeus kirkkolain säätämisessä merkitsee sitä, että tuon yksinoikeuden piiriin kuuluvassa asiassa ei voida laillisesti tehdä edustajan lakialoitetta. Jos tällainen aloite tehtäisiin, olisi puhemiehen PL 42 §:n nojalla kieltäydyttävä ottamasta sitä käsittelyyn. Aloitevallan rajoitus ei koske vain lakiehdotuksia, jotka suoraan muuttaisivat kirkkolakia, vaan myös lakiehdotuksia, joiden sisältö merkitsisi poikkeamista siitä, mitä kirkkolaissa on säädetty. Kirkkolain alaa ja kirkkolain säätämisessä noudatettavaa menettelyä tarkastellaan myöhemmin erikseen.

Hieman ongelmallisempi lakialoitteen tekemisoikeuden rajoitus liittyy sellaisiin lakeihin, joissa säädetään jonkin valtiosopimuksen voimaansaattamisesta (PL 95,2 §). Perustuslaissa ei ole, eikä myöskään aikaisemmissa perustuslaeissa ollut, nimenomaista säännöstä, joka kieltäisi tällaisia lakeja koskevat aloitteet. Käytännössä on kuitenkin ollut luonnollista, että tällaisten lakien säätäminen on tullut eduskunnassa vireille juuri hallituksen esityksinä. Sitä, että eduskunnalla ei ollut aloitevaltaa valtiosopimusten tekemisessä ja hyväksymisessä, voitiin vuoden 1919 hallitusmuodon voimassa ollessa perustella sillä, että HM 33 §:n mukaan Suomen suhteista ulkovaltoihin määräsi tasavallan presidentti. Säännöksen perusteella voitiin siis katsoa, että hallituksella oli yksinomainen aloitevalta itse sopimuksen tekemiseen ja myös siihen liittyvään eduskunnan hyväksymisen hankkimiseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut pariin otteeseen, vuosina 1921 ja 1961, että eduskunnalla ei ollut aloiteoikeutta tietyn sopimuksen hyväksymispäätökseen.²⁰⁵ Kannanotot eivät koskeneet

²⁰⁴ Ko. muutoksesta ks. HE 194/1982 VP ja PeVM 1/1982 VP.

²⁰⁵ Kumpikin tapaus koski kansainvälisen työkonferenssin hyväksymiä sopimuksia, jotka oli kansainvälisen työjärjestön perussäännön mukaan saatettava eduskunnan käsiteltäväksi siitä riippumatta, aikoiko hallitus esittää sopimusta hyväksyttäväksi. Kummassakin oli kysymys eduskunnan mahdollisuudesta antaa suostumuksensa sellaisenkin sopimuksen ratifioimiseen, jota hallitus ei ollut esittänyt hyväksyttäväksi. Vuoden 1921 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta totesi asiasta lausunnossaan mm.: ”Kun hallitusmuodon 33 §:n mukaan ulkoasiain hoito kuuluu tasavallan presidentille ja kun sopimusten teko ulkovaltain kanssa myöskin kuuluu hänelle kuitenkin niin, että sopimukset ulkovaltain kanssa ovat eduskunnan hyväksyttävät, mikäli ne sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä, on ilmeistä, että aloite sopimuksen tekoon vieraan vallan kanssa taikka yhtyminen johonkin sopimukseen aina on lähtevä hallituksesta.” Ks. PeV:n kirjelmä 32/1921 VP ja HE 44/1921 VP. Vuoden 1961 valtiopäivillä puhemiehen kieltäytymisen johdosta antamassaan mietinnössä valiokunta tarkasteli samankaltaisissa asioissa esiintynyttä käytäntöä ja totesi siitä mm.: ”Vaikka vuoden 1954 valtiopäivillä on kerran alistettu äänestykseen myös ehdotus,

mahdollisuutta tehdä lakialoitteita, vaan aloitetta itse sopimuksen hyväksymiseksi. Kun valtiosopimuksen hyväksyminen ja sen edellyttämän voimaansaattamislain hyväksyminen kuuluvat erottamattomasti yhteen ja ne käytännössä käsitellään eduskunnassa samassa menettelyssä, voitiin perustellusti lähteä siitä, että kaikki valtiosopimusten tekemiseen liittyvä muodollinen aloitevalta kuului yksinomaan tasavallan presidentille.²⁰⁶

Euroopan talousalueen ja Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi perustuslakeihin vuosina 1993 ja 1994 tehdyissä muutoksissa – HM 33 a § ja VJ 4 a luku – muutettiin tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteita. Samalla säädettiin eduskunnalle tosiasiaassa merkittävä asema Euroopan unionin elimissä tehtävien päätösten kansallisessa valmistelussa. Uudessa perustuslaissa on näiden muutosten linjaa jatkaen edelleen pyritty vahvistamaan eduskunnan asemaa kansanvälisten velvoitteiden hyväksymisessä, voimaansaattamisessa ja voimassa pitämisessä (PL 93 – 97 §). Eduskunnan yleistä asemaa ulkoasioiden hoidossa on näin selvästi vahvistettu. Mikään vuosien 1993 ja 1994 muutoksissa ja uuden perustuslain säännöksissä ei kuitenkaan näyttäisi viittaavan siihen, että uudistuksissa olisi tarkoitettu muutoksia linjaan, jota siihen asti oli seurattu tulkittaessa eduskunnan muodollista aloitevaltaa valtiosopimusten hyväksymisessä yleensä tai voimaansaattamislakien säätämisessä erityisesti. Tämän mukaisesti edustajan lakialoiteoikeus ei ulotu sellaisiin lakeihin, jotka tarkoittavat tietyn valtiosopimuksen voimaansaattamista.²⁰⁷

Myös Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisestä ovat voimassa erityissäännökset (PL 75 §). Vuonna 1991 säädetyt Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:n mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa ja selittää tai se voidaan kumota tai siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Päätökset on tehtävä eduskunnassa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivillä kahden kolmasosan enemmistöllä. Lain 22 §:n mukaan maakuntapäivät voi tehdä aloitteita valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa. Aloite, joka siten voi koskea myös itsehallintolain muuttamista, on hallituksen annettava eduskunnan käsiteltäväksi. Vaikka PL 75 §:ssä

että eduskunta päättäisi hyväksyä sopimuksen, jota hallitus ei ollut esittänyt sille hyväksyttäväksi, ei tälle ilmeisesti huomaamattomuudesta johtuneelle poikkeukselle yleisestä käytännöstä voida valiokunnan mielestä antaa ennakkotapauksen arvoa.” Itse asiassa valiokunta katsoi, että eduskunta ei voinut ottaa käsiteltäväkseen sellaisen sopimuksen hyväksymistä, jota hallitus ei ollut ehdottanut hyväksyttäväksi ja että tämän vuoksi ko. ehdotuksen esitteleminen – josta puhemies oli kieltäytynyt – olisi vastoin perustuslakia. Ks. PeVM 33/1961 VP. Kummassakin tapauksessa valiokunta toisaalta totesi, että eduskunta voi esittää toivomuksen, että hallitus ryhtyisi ko. sopimuksen hyväksymiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin.

²⁰⁶ Tämän suuntaisista kannanotoista ks. Hakkila 1939, s. 155–156; Mikael Hidén, Säädosvalvonta Suomessa I. Eduskuntalait (Vammala 1974), s. 253; Kaarlo Kaira, Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan (Helsinki 1932), s. 206, 85; Ora Meres-Wuori, Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä (Helsinki 1998), s. 136; Ilkka Saraviita, Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa (Vammala 1973), s. 112.

²⁰⁷ Oikeusministeriön kesällä 1991 asettama valtiosääntötoimikunta esitti osamietinnössään joukon numeroituja kannanottoja, joista viides koski velvollisuutta ratifioida sopimus (Komiteanmietintö 1992:2, s. 51–52). Siinä ehdotettiin selvitetäväksi mahdollisuus antaa eduskunnalle oikeus velvoittaa hallitus ratifioimaan sopimus, johon eduskunta haluaa Suomen sitoutuvan ja samoin selvitetäväksi, voitaisiinko eduskunnalle antaa mahdollisuus hyväksyä oma-aloitteisesti sopimus, jota hallitus ei ole esittänyt hyväksyttäväksi. Ehdotukset eivät tältä pohjalta johtaneet jatkovalmisteluun. Ulkopoliittisen päätöksenteon uudistaminen annettiin maaliskuussa 1992 valmisteltavaksi komitealle (Valtiosääntökomitea 1992), joka ei näytä mietinnössään käsitelleen eduskunnan muodollisen aloiteoikeuden laajentamista koskemaan valtiosopimukseen sitoutumista, ks. Komiteanmietintö 1992:23 ja 1994:4.

tarkoitettujen lakien säätämismenettelystä ja myös aloitevallasta onkin voimassa erityissäännöksiä, eivät ne sinällään rajoita hallitukselle ja eduskunnalle (kansanedustajille) perustuslain mukaan kuuluvaa aloitevaltaa. Kansanedustaja voi siten tehdä myös mainittujen lakien muuttamista tarkoittavan lakialoitteen. Ahvenanmaata koskevien lakien säätämismenettelyä tarkastellaan myöhemmin erikseen.

Aloiteoikeuden käyttämiseen liittyy myös joitakin muodollisia tai menettelyä koskevia normeja. Vuoden 1928 VJ 31 §:n säännöksen mukaan lakialoite sisälsi ”lain muotoon puetun ehdotuksen”. Vastaavaa viittausta lakiehdotukseen ei enää ole otettu perustuslakiin. Perustuslain voidaan kuitenkin katsoa edelleenkin edellyttävän sitä, että niin hallituksen esitys kuin edustajan lakialoite sisältävät lain muotoon laaditun ehdotuksen uudeksi laiksi. Parlamentaarisessa käytännössä on ollut selvää, että aloitteeseen tulee sisältyä myös perustelut. Käytännössä on myös edellytetty, että samaan aloitteeseen ei saa sisällyttää erilaisia asioita. Nämä vaatimukset on lausuttu myös TJ 20 §:ssä. Vakiintuneesti on ollut selvää, että lakialoitteen voi tehdä yhdessä useampikin kansanedustaja. Ensimmäisen allekirjoittajan asemalla on myös oikeudellista merkitystä sikäli, että TJ 20,3 §:n mukaan vain ensimmäinen allekirjoittaja voi peruuttaa aloitteen, eikä hän tarvitse sitä varten edes muiden allekirjoittajien suostumusta.²⁰⁸ Kuten edellä todettiin, mitään aikarajaa ei aloitteen tekemiselle enää ole. Perustuslain 70 §:n mukaan lakialoite on tehtävä ”eduskunnan ollessa koolla”, joka tarkoittaa tässä samaa kuin ennen aikaisten eduskuntavaalien määräämistä koskevassa PL 26,1 §:ssä ja hallituksen muodostamista koskevassa PL 61,4 §:ssä. Lakialoitteita ei siten voida tehdä sinä aikana kun valtiopäivät ovat TJ 3 §:n mukaisesti keskeytettyinä tai kun eduskunta on PL 33,2 §:n mukaisesti jo lopettanut työskentelynsä vaalikauden viimeisillä valtiopäivillä.

Edustajan tekemä lakialoite ei ole ainoa tapa, jolla lainsäädäntöasia voi tulla vireille eduskunnan omasta piiristä. Perustuslain 34,3 §:n mukaan puhemiesneuvosto voi tehdä aloitteen eduskunnan virkamiehiä koskevan lain säätämisestä. Tämä vireilepanotoimivalta ei sulje pois edustajan oikeutta tehdä asiassa lakialoite. Valtiovarainvaliokunnalla on vakiintuneesti katsottu olleen VJ 49,2 §:n säännökseen nojaava oikeus tehdä ehdotuksia sellaisiksi lainmuutoksiksi, jotka ovat tarpeen talousarvioon sisältyvien menojen kattamiseksi. Tästä oikeudesta ei ole otettu säännöksiä enää uuteen perustuslakiin, mutta se on – käytännön välttämättömyytenä – tarkoitettu edelleen säilytettäväksi.²⁰⁹

Talousarvioaloite koskee, kuten nimityskin sanoo, talousarvioon liittyviä aloitteita.

²⁰⁸ Säännöksen linja poikkeaa tässä VJ 32 §:ään vuodesta 1983 alkaen sisältyneestä säännöksestä, jonka mukaan aloitteen kaikkien allekirjoittajien oli allekirjoitettava peruutuskirjelmä. Säännöksestä ks. HE 194/1982 VP ja PeVM 51/1982 VP sekä L 278/1983. Nykyisessä työjärjestyksessä omaksuttua linjaa perusteltiin lähinnä sillä, että usean edustajan aloitteissa saattoi käytännössä olla vaikeaa saada kaikkien allekirjoitusta peruutuskirjelmään ja että aloite on kuitenkin yleensä laadittu ensimmäisen allekirjoittajan aloitteellisuuden pohjalta, PNE 1/1999 VP, s. 14.

²⁰⁹ Ks. HE 1/1998 VP, s. 91.

Talousarvioaloitetta edelsi vuoden 1928 VJ 31 §:ssä säädetty raha-asia-aloite, joka säännöksen alkuperäisen sanamuodon mukaan sisälsi ”ehdotuksen jonkin määrärahan ottamisesta valtion tulo- ja menoarvioon seuraavaa varainhoitovuotta varten”. Aloiteoikeus koski siis vain määrärahan ottamista eli käytännössä sellaista määrärahaa, jota ei sisältynyt hallituksen antamaan tulo- ja menoarvioesitykseen. Jos tällainen aloite hyväksyttiin, otettiin määräraha HM 68 §:n mukaan tulo- ja menoarvioon ehdollisena. Ehdollisuus merkitsi sitä, että sanottu määräraha tuli käytettäväksi vain, jos tasavallan presidentti sen hyväksyi. Perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistamisen yhteydessä vuonna 1991 muutettiin aloitteen nimitykseksi talousarvioaloite. Samalla sen alaa laajennettiin niin, että se voi sisältää ”ehdotuksen valtion talousarvioon otettavaksi määrärahaksi tai muuksi päätökseksi tai hallituksen lisätalousarvioesitykseen välittömästi liittyväksi talousarvion muutokseksi” (VJ 31 §). Samassa yhteydessä pysytettiin edelleen HM 68 §:ssä säännös talousarvioaloitteen pohjalta hyväksytyn määrärahan ehdollisuudesta.²¹⁰ Vuonna 1991 omaksuttu sääteily on talousarvioaloitteen tekemisoikeuden osalta otettu myös uuteen perustuslakiin. Se on jaettu PL 39 §:n yleiseen säännökseen talousarvioaloitteista ja lisätalousarvioon liittyviä aloitteita koskevaan 86 §:n 2 momenttiin. Talousarvioaloitteen pohjalta hyväksyttyjen määrärahojen ehdollisuudesta on uudessa perustuslaissa sen sijaan luovuttu.²¹¹

Talousarvioaloite voi PL 39,2 §:n ja PL 83,3 §:n mukaan sisältää ehdotuksen talousarvioon tai lisätalousarvioon otettavasta määrarahasta tai muusta päätöksestä.

Uuden perustuslain säätämisvaiheissa ei talousarvioaloitteen alaa pyritty määrittelemään, vaan asiassa tyydyttiin lähinnä vain viittaamaan aikaisempaan VJ 31 §:n säännökseen. Aloiteoikeuden alan tarkastelussa on sen vuoksi merkitystä näkökohdilla, joita esitettiin vuoden 1991 uudistuksen yhteydessä. Hallitus totesi tuolloin esityksensä perusteluissa talousarvioaloitteen alasta seuraavasti:

”Talousarvioaloite voisi ehdotuksen mukaan koskea kaikkia talousarviossa päätettäviä asioita. Aloitteen sallittu ala määräytyisi sen mukaan mitä talousarviossa saa päättää. Aloite voisi sisältää esimerkiksi vain tuloarviota, määrärahan käyttötarkoitusta, käyttöehtoa tai muuta perustelua, määrärahan lajia tai liikelaitoksen palvelu- ja muuta toimintatavoitetta koskevan ehdotuksen. Aloite voisi sisältää myös määrärahan tai valtuuden vähentämistä koskevan ehdotuksen.”²¹²

Talousarvioaloite on, toisin kuin lakialoite, pakollinen muoto haluttaessa ehdottaa muutoksia hallituksen esitykseen. Vuoden 1906 VJ:n järjestelmässä oli edustajilla

²¹⁰ Ko. muutoksista ks. HE 262/1990 VP ja PeVM 17/1990 VP sekä lait 1077 ja 1078/22.7.1991.

²¹¹ Ehdollisia määrärahoja koskevista säännöksistä ja käytännöstä ks. esim. Hakkila 1939, s. 283–284; Purhonen 1961, s. 74–78, 193–195, 199–200 ja Tauno Vesanen, Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. (Vammala 1965), s. 44–47. Eduskunta-aloitteen pohjalta hyväksyttyjen määrärahojen ehdollisuutta ja sen säilyttämistä tarkasteltiin myös vuoden 1991 em. uudistukseen johtaneen HE 262/1990 VP perusteluissa, s. 29–30, 59. Asiaa käsiteli myös perustuslakivaliokunta (PeVM 17/1990 VP, s. 5–6), joka hallituksen tavoin asettui kannattamaan ehdollisuuden säilyttämistä. Perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa valtiovarainvaliokunta ehdotti toisaalta kuitenkin jo ko. ehdollisuuden kokonaan poistettavaksi (VaVL 8/1990 VP). Ehdollisuuden poisjättämisestä uudesta perustuslaista ks. HE 1/1998 VP, s. 58.

²¹² Ks. HE 262/1990 VP, s. 62 ja esityksestä annettu PeVM 17/1990 VP.

käytännössä ollut vielä tulo- ja menoarvion käsittelyssä täysistunnossa mahdollisuus tehdä ehdotuksia uusiksi määrärahoiksi. Mahdollisuus päättää uusista määrärahoista tällä tavoin, ilman asianmukaista valmistelua, oli kuitenkin ristiriidassa terveiden budjetin laatimisperiaatteiden kanssa. Tämän vuoksi otettiin vuoden 1928 VJ:n 75 §:ään nimenomainen säännös, jonka mukaan edustajan ehdotus uudeksi, tulo- ja menoarvioesitykseen sisällyttömäksi määrärahaksi voitiin ottaa huomioon vain, jos se oli pantu vireille asianmukaisesti tehdyllä raha-asia-aloitteella. Säännös oli voimassa uuden perustuslain säätämiseen asti, kuitenkin täydennettynä (1078/1991) koskemaan määrärahaehdotusten lisäksi ehdotuksia muun päätöksen ottamisesta talousarvioon. Uuden perustuslain järjestelmässä vastaava säännös on annettu työjärjestyksessä (TJ 59,3 §).²¹³

Talousarvioaloite voi olla sekä varsinaisen talousarvioesityksen yhteydessä käsiteltäväksi tuleva aloite että lisätalousarvioon liittyvä aloite. Viimeksi mainittuja koskee erikseen PL 86 §:n 2 momentti, jonka mukaan edustaja voi tehdä talousarvioaloitteen lisätalousarvioon ”välittömästi” liittyväksi talousarvion muutokseksi. Tällä välittömän liittymisen vaatimuksella on pyritty lähtökohtaisesti estämään sellaisten talousarvioaloitteiden tekeminen, jotka kohdistuvat sellaisiin talousarvion kohtiin, jotka eivät sisälly lisätalousarvioesitykseen.²¹⁴

Toisin kuin lakialoitteen tekeminen, oli raha-asia-aloitteen ja sittemmin talousarvioaloitteen tekeminen koko 1928 VJ:n soveltamisajan sidottu perustuslaissa osoitettuihin aloitteen tekoaikoihin. Vuoden 1983 muutoksiin saakka nämä ajat olivat yhteiset kaikille aloitelajeille, mutta kun lakialoitteiden tekeminen sallittiin aina valtiopäivien ollessa koolla, jäivät aloitteen jättöaikaa koskevat säännökset muutettuina koskemaan raha-asia-aloitteita ja toivomusaloitteita²¹⁵. Raha-asia-aloitteiden tekeminen oli säännöksen mukaan mahdollista sekä valtiopäivien alussa että tulo- ja menoarvioesityksen saapumiseen liittyvänä aikana. Mahdollisuus tehdä valtiopäivien alussa näitä nyt talousarvioaloitteiksi nimettyjä aloitteita poistettiin perustuslakien valtioneuvoston säännösten uudistamisen yhteydessä vuonna 1991²¹⁶. Aloitteen teko aika oli muutetun säännöksen mukaan seitsemän päivää talousarvioesityksen saapumisesta ja lisätalousarvioon liittyvän aloitteen teko aika kolme päivää esityksen saapumisesta. Varsinaiseen talousarvioesitykseen liittyvien aloitteiden teko aikaa pidennettiin neljäksitoista päiväksi vuonna 1992.²¹⁷

Uuteen perustuslakiin ei enää ole sisällytetty talousarvioaloitteen teko aikaa koskevia säännöksiä, vaan teko aika on jätetty riippumaan työjärjestyksessä tapahtuvasta säätelystä (PL 52 §). Työjärjestyksen 20 §:n säännöksessä on pääosin pysytetty valtiopäiväjärjestyksessä voimassa ollut säännöstö. Talousarvioaloite voidaan sen

²¹³ Edustajilla ennen 1928 valtiopäiväjärjestystä olleista mahdollisuuksista uusien määrärahojen esittämiseen ks. Purhonen 1961, s. 17, 59–62. Vuoden 1928 VJ 75 §:n säännöksestä ks. esim. Hakkila 1939, s. 591–595. TJ 59,3 §:n säännöksestä ks. PNE 1/1999 VP, s. 35–40.

²¹⁴ Ks. HE 1/1998 VP, s. 138.

²¹⁵ VJ 32 §; 278/1983.

²¹⁶ VJ 32 §; 1078/1991.

²¹⁷ VJ 32 §; 205/1992. Muutoksesta ks. HE 226/VP 1991 ja PeVM 1/VP 1992.

mukaan tehdä vasta eduskunnalle annetun valtion talousarvioesityksen johdosta ja aloitteen jättöaika on viimeistään kello 12 kymmenentenä päivänä²¹⁸ siitä, kun talousarvioesitys ilmoitettiin saapuneeksi. Lisätalousarvioesityksen ja PL 83,2 §:ssä ja PL 71 §:ssä tarkoitetun talousarviota täydentävän esityksen johdosta tehtävä aloite on jätettävä viimeistään kello 12 neljäntenä päivänä siitä, kun esitys on ilmoitettu saapuneeksi.

Toimenpidealoite jatkaa pääosin sitä säätelyä, joka vuoden 1928 VJ 31 §:ssä koski toivomusaloitteita.

Toivomusaloitteiden historiallisena taustana olivat 1906 VJ 30 §:n mukaiset anomusehdotukset. Anomusehdotusten alaa ei perustuslaissa suuremmin määritelty.²¹⁹ Vuoden 1928 VJ:n 31 §:n 1 momentin 2. kohdan mukaan toivomusaloite ”sisältää ehdotuksen, että eduskunta esittäisi hallitukselle toivomuksen toimenpiteeseen ryhtymisestä sen toimivaltaan kuuluvassa asiassa.” Lainkohta oli muuttamattomana voimassa uuden perustuslain säätämiseen saakka. Tavallisimmin toivomusaloite koski ehdotusta, että hallitus valmistaisi esityksen jostakin lainsäädäntötoimesta taikka selvittäisi tarpeen ryhtyä lainsäädäntötoimiin tietyssä asiassa. Oleellista säännöksessä oli kuitenkin se, että kyseessä oli hallitukselle osoitettu toivomus ja toivotun toimenpiteen piti kuulua hallituksen toimivaltaan.

Uudessa perustuslaissa on toivomusaloite korvattu toimenpidealoitteella. Uusi nimike on aikaisempaa nimikettä osuvampi sikäli, että toivomus-sana ei oikein sovi kuvaamaan tärkeimmän valtioelimen tekemää päätöstä. Toimenpidealoitetta koskevan PL 39 §:n kohdan mukaan aloite sisältää ehdotuksen ”lainvalmisteluun tai muuhun toimenpiteeseen” ryhtymisestä. Ehdotusten liittymistä lainvalmisteluun on korostettu myös säännökselle esitetyissä perusteluissa.²²⁰ Säännöksessä kautta linjan käytetty muotoilu ”joka sisältää ehdotuksen” on muiden aloitelajien kohdalla sikäli selvä, että aloitteet sisältävät ehdotuksen asiassa, jonka eduskunta itse perustuslain mukaan päättää. Saman muotoilun käyttäminen toimenpidealoitteen kohdalla jättää avoimeksi, kelle kohdassa tarkoitettu ehdotus osoitetaan tai voidaan osoittaa.

Säännöksen taustalla olevat aikaisemmat perustuslain säännökset ja käytännön huomioon ottaen on selvää, että aloitteessa voidaan esittää hallitukselle ryhtymistä

²¹⁸ Uuden TJ:n 20 §:n alkuperäisen sanamuodon mukaan ko. aikamääränä oli viimeistään neljästoista päivä talousarvioesityksen saapuneeksi ilmoittamisesta. Vuonna 2003 aikamäärä muutettiin kymmenenneksi päiväksi, perusteena käsittelyaikataulun kiristyminen sen johdosta, että talousarvioesityksen antamisaikataulua oli myöhennetty noin kahdella viikolla, ks. PNE 2/2002 VP ja PeVM 11/2002 VP.

²¹⁹ Jonkinlaisena määrittelynä ks. kuitenkin 1906 VJ 28 §:n 1 momentti: ”Sen oikeuden mukaisesti, joka tähän saakka on ollut Valtiosäädäyksillä, on eduskunta varsinaisilla valtiopäivillä oikeutettu tekemään Keisarille ja Suuriruhtinaalle anomuksia, joille Keisari ja Suuriruhtinas suo huomiota sikäli kuin hän katsoo maalle hyödylliseksi.” Saman pykälän mukaan eduskunta saattoi myös lähettää hallitsijalle adresseja ”tavattomissa tilaisuuksissa tahi erityisten tapausten johdosta”. Anomusehdotuksista ks. esim. Ahava 1914, s. 89–93 ja 96–99.

²²⁰ HE 1/1998 VP perusteluissa todettiin toimenpidealoitteiden alasta asiallisesti vain seuraava (s. 92): ”Kansanedustajilla ei ole käytettävissään lainvalmisteluun perehtynyttä henkilöstöä, joka voisi valmistella suurehkoja lainsäädäntöhankkeita. Tämän vuoksi on pidetty tarpeellisenä, että edustaja voisi tehdä ehdotuksia tarvittavaan lainvalmisteluun ryhtymisestä tarvitsematta laatia aloitetta valmiin lakiehdotuksen muotoon. Tätä varten ehdotetaan perustuslakiin otettavaksi säännökset toimenpidealoitteesta, joka korvaisi nykyisen toivomusaloitteen. Toimenpidealoitetta ei rajoitettaisi koskemaan vain hallituksen toimivaltaan kuuluvia asioita, vaan se voisi erityistapauksissa kohdistua esimerkiksi eduskunnan omiin toimieliimiin.”

tiettyä asiaa koskevaan lainvalmisteluun tai muuhun sellaiseen toimenpiteeseen, joka kuuluu hallituksen toimivaltaan. Tällainen menettely soveltuu yleisestikin hyvin parlamentaariseen järjestelmään. Säännöstä koskevissa hallituksen esityksen perusteluissa ²²¹ on kuitenkin viitattu siihen, että toimenpidealoite ei rajoittuisi vain hallitukselle tehtäviin ehdotuksiin, vaan voisi erityistapauksissa kohdistua esimerkiksi eduskunnan omiin toimieliimiin. Lainkohdassa tarkoitetun aloitevallan ulottaminen muille elimille kuin hallitukselle tehtäviin ehdotuksiin olisi kuitenkin ongelmallista. Se, että eduskunta osoittaisi toimenpidealoitteen pohjalta päätettyjä ehdotuksia suoraan jollekin hallituksen alaiselle elimelle tai viranomaisportaalille, vaikkapa oikeusministeriön lainvalmisteluosastolle, ei sovellu eduskunnan ja hallituksen väliin suhteeseen parlamentaarisessa järjestelmässä. Ehdotusten tekeminen sellaisille elimille, jotka eivät ole hallituksen alaisuudessa eivätkä mitenkään eduskunnalle poliittisessa tai oikeudellisessa vastuussa, ei myöskään sovellu eduskunnan asemaan suhteessa esimerkiksi tuomioistuinlaitokseen tai itsehallinnollisiin laitoksiin. Mikään säännöksen säätämisvaiheissa tai taustahistoriassa ei tällaiseen tarkoitukseen tosin viittaakaan.

Edellä mainitut perustelut jäävät epäselviksi myös eduskunnan omien elinten kohdalla. Toimenpidealoite merkitsisi asian vireilletulotapaa myös silloin, kun aloite tähtäisi eduskunnassa tehtävään toimenpiteeseen. Toisin kuin lakialoitteessa ja talousarvioaloitteessa, ei tässä kuitenkaan olisi ilmeistä, minkälaiseen eduskunnassa tehtävään päätökseen aloite voisi olla vireilletulotapana. Tällainen ehdotettu toimenpide olisi ilmeisesti joko sellainen, joka kuuluu eduskunnan jollekin elimelle, tai sitten sellainen, jonka täysistunto päättää. Kummassakaan tapauksessa ei toimenpidealoitteen tekeminen sellaisenaan voi merkitä mitään uutta toimivaltaa täysistunnolle tai eduskunnan elimille. Se ei voi myöskään luoda mitään uusia menettelynormeja sille, miten jotkin asiat varsinaisesti eduskunnassa päätetään. Toimenpidealoite ei voi olla vaihtoehtoinen vireilletuloväylä ainakaan sellaisissa asioissa, joissa asian vireilletulotapa on perustuslaissa erikseen järjestetty, kuten on laita esimerkiksi ministerivastuuasioissa (PL 115 §). Toimenpidealoitteen alan tulkitseminen niin, että se voisi olla myös yksi eduskunnan omassa piirissä päätettävien toimenpiteiden vireilletulotapa, ei vaikuta PL 39 §:n säätelykokonaisuudessa oikein johdonmukaiselta. Vireilletulotavathan edellytetään PL 39 §:n 1 momentissa säädettäväksi perustuslaissa tai työjärjestyksessä, minkä mukaisesti on TJ 21 §:ssä säädetty muun muassa sellaisen ehdotuksen käsittelystä, jonka edustaja on tehnyt ”muusta eduskunnan toimivaltaan kuuluvasta asiasta, jonka vireillepanosta ei ole erikseen säädetty”. Säännöstä voidaan pitää perusteltuna ja aikaisempien käytäntöjen²²² mukaisena. Sen voidaan myös olettaa käytännössä kattavan ne tarpeet, joita edustajalla voi olla tämän yrittäessä saada eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita käsiteltäväksi.

²²¹ Ks. HE 1/1998 VP, s. 92. Kohtaa on siteerattu myös edellä av. 190 (tark)

²²² 1927 TJ 29 § 1 mom., 34 §:n 2 ja 3 mom. ja 66 §

Muu oikeus asioiden vireillepanoon

Asioiden vireilletuloa koskevan PL 39 §:n alussa on mainittu periaatteellisesti ja tosiasiallisesti tärkeimmät vireilletulomuodot: hallituksen esitys ja kansanedustajan aloite. Näiden lisäksi säännöksessä todetaan asian voivan tulla vireille muulla perustuslaissa tai työjärjestyksessä säädetyllä tavalla. Juuri työjärjestyksen osoittaminen säädökseksi, jossa perustuslain ohella vireillepanosta säädellään, on aiheellista sikäli, että asioiden vireilletulossa noudatettava menettely on keskeisesti eduskunnan sisäinen asia.

Joitakin kansanedustajan oikeuksia saada asioita vireille on säädetty suoraan perustuslaissa. Yhteisenä piirteenä miltei kaikissa näissä järjestelyissä on se, että ne palvelevat parlamentaarisen järjestelmän toimivuutta – hallituksen toiminnan valvontaa ja vuoropuhelua hallituksen kanssa. Suoraan hallituksen nauttiman luottamuksen selvittämiseen liittyy PL 43 §:ssä säädetty välikysymys, jonka tekemiseen vaaditaan vähintään kaksikymmentä edustajaa. Ministerin oikeudellista vastuuta koskeva asia voidaan PL 115 §:n mukaan saada perustuslakivaliokunnassa ja edelleen eduskunnassa vireille muun muassa vähintään kymmenen edustajan allekirjoittamalla muistutuksella. Sama mahdollisuus koskee PL 117 §:n mukaisesti myös oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatointen tutkimisen vireille saamista. Välikysymysmenettelyä ja oikeudellisen vastuun toteuttamiseen liittyviä menettelyjä tarkastellaan myöhempanä erikseen. Eduskunnan ja hallituksen välisen vuoropuhelun kannalta merkittävä on PL 45 §:ssä säädetty oikeus, jonka nojalla edustaja saa tehdä ministerin vastattavaksi kysymyksiä tämän toimialaan kuuluvista asioista.

Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestykseen sisältyi alun perin vain mahdollisuus tehdä senaatin jäsenille kysymyksiä (*interpellatsioneja* ; 32 §). Työjärjestyksen säännöksen (31,2 §) mukaan ne saattoivat johtaa päätöksentekoon päiväjärjestykseen siirtymisen sanamuodosta. Heti itsenäistymisen jälkeen (31.12.1917) valtiopäiväjärjestyksen ko. säännökseen otettiin nimenomainen määräys siitä, että hallituksen on nautittava eduskunnan luottamusta. Samalla tarkennettiin kysymystä – nyt välikysymykseksi nimettynä – koskevaa sääntelyä ja lisättiin säännös, jonka mukaan kansanedustajalla oli oikeus tehdä hallituksen jäsenen vastattavaksi kirjallisesti laadittu kysymys. Hallituksen jäsenen oli annettava puhemiehen kanssa sovittuna aikana kysymykseen kirjallinen tai suullinen vastaus, ellei hän katsonut, että vastausta ei tarvinnut antaa. Merkittävää oli, että tällainen kirjallinen kysymys ei voinut eduskunnassa johtaa keskusteluun eikä päätöksentekoon. Säännös otettiin asiallisesti sellaisenaan 1928 VJ 37,1 §:ään, ja se pysyi eräin asiasisällön kannalta vähäisin muutoksin voimassa uuden perustuslain säätämiseen saakka.²²³

Kirjallisia kysymyksiä koskevaa säännöstöä ei eduskunnassa kuitenkaan pidetty pitemmän päälle tyydyttävänä. Tyytymättömyys oli seurausta siitä, että menettely muodostui käytännössä miltei vain asiakirjalliseksi, kun vastaukset käytännössä

²²³ 1906 VJ 32 §:n alkuperäisestä säännöksestä ja sen soveltamisesta ks. Ahava 1914, s. 100–103 ja 237–238. Säännöksen muutoksesta 31.12.1917 ks. lyhyesti esim. Hakkila 1939, s. 482–484. 1928 VJ 37,1 §:ään tehdyistä muutoksista ks. lait 775/1948 ja 316/1987.

annettiin lähes aina kirjallisina eikä keskustelua asiassa sallittu. Eduskunnan ja hallituksen välisen vuoropuhelun elävöittämiseksi lisättiin valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1966 uusi niin sanottuja suullisia kysymyksiä koskeva säännös (37 a §). Sen mukaan edustajalla oli oikeus tehdä valtioneuvoston jäsenelle suullinen lyhyt kysymys tämän virka-alaan kuuluvasta asiasta. Kysymys oli annettava kirjallisesti laadittuna puhemiehelle, joka saattoi sen valtioneuvoston jäsenen tietoon. Uutta oli se, että valtioneuvoston jäsenen oli vastattava suullisesti, vastaukset esitettiin istunnossa, jossa käsiteltiin suullisia kysymyksiä ja kysymyksen tekijällä oli oikeus tehdä vastauksen johdosta kaksi pääkysymykseen liittyvää lyhyttä lisäkysymystä. Muuta keskusteltua asiassa ei sallittu eikä eduskunnassa voitu tehdä asiaa koskevaa päätöstä. Jos ministeri katsoi, ettei kysymykseen voitu asian laadun vuoksi vastata, oli hänen vastaukselle säädetyin tavoin ja syyt mainiten ilmoitettava tästä eduskunnalle.

Vuonna 1987 tehtiin VJ 37 a §:n säännökseen lakialoitteen pohjalta muutoksia, joiden tarkoituksena oli tehdä suulliseen kysymykseen liittyvä menettely joustavamaksi ja laajentaa mahdollisuutta keskustella sen yhteydessä. Kysymyksen esittäjällä oli mahdollisuus käyttää ministerin vastauksen johdosta enintään kaksi kysymyksiä tai kommentointia sisältävää puheenvuoroa. Puhemies saattoi harkintansa mukaan sallia muidenkin edustajien käyttävän asiasta yhden puheenvuoron. Ministerillä oli oikeus vastata kaikkiin esitettyihin puheenvuoroihin. Muuta keskustelua ei asiassa sallittu. Vuonna 1992 esitti hallitus eräiden parlamentaarisen keskustelun kehittämistä koskevien muutosten yhteydessä, että suullista kysymysinstituutiota koskeva VJ 37 a § kumottaisiin kokonaan. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti säännöstö kuitenkin säilytettiin, mutta niin muutettuna, että uudessa VJ 37 a §:ssä (691/1993) annettiin puhemiesneuvostolle laaja valtuus päättää täysistunnossa järjestettävistä keskusteluista, joissa edustajilla on oikeus tehdä suullisesti lyhyitä kysymyksiä valtioneuvoston jäsenille. Tällaisissa keskusteluissa – suullisilla kyselytunneilla – voitiin puheenvuorojen myöntämisessä ja käyttämisessä poiketa VJ 57 ja 59 §:n säännöksistä. Tarkempi järjestely jäi työjärjestyksen ja puhemiesneuvoston sen nojalla antamien ohjeiden varaan. Säännöstä ei ennen uuden perustuslain säätämistä muutettu ²²⁴

Eduskunnan ja valtioneuvoston väliseen tiedonkulkuun liittyi myös valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1989 lisätty uusi 37 b §, jolla säädettiin valtioneuvostolle tehtävistä kysymyksistä ja niihin liittyvistä valtioneuvoston kyselytunneista. Sen tarkoituksena oli parantaa mahdollisuuksia ajankohtaisen poliittisen keskustelun käymiseen eduskunnan aloitteesta niin, että keskustelu käytäisiin valituista koko valtioneuvostolle osoitetuista kysymyksistä. Uuden säännöksen mukaan valtioneuvostolle voitiin tehdä kysymys valtioneuvoston toimialaan kuuluvasta valtakunnan hallintoa tai sen suhteita ulkovaltoihin koskevasta asiasta. Kysymys oli kirjallisena ja vähintään neljän edustajan allekirjoittamana annettava puhemiehelle. Merkittävää oli, että puhemiesneuvoston harkintaan jäi, mitkä kysymykset toimitettiin valtio-

²²⁴ VJ 37 a §:n säätämisestä ja tavoitteista ks. HE 195/1965 VP, PeVM 34/1965 VP ja laki 117/1966. Vuoden 1987 muutoksista ks. LA 168/1986 VP (ed. Paasio ym.), PeVM 51/1986 VP ja laki 316/1987. Vuoden 1993 muutoksista ks. HE 361/1992 VP, PeVM 6/1993 VP ja laki 691/1993.

neuvostolle vastattaviksi. Muut kysymykset raukesivat. Valtioneuvoston puolesta kysymykseen vastasi seuraavalla valtioneuvoston kyselytunnilla pääministeri tai hänen määräämänsä muu ministeri. Kysymyksen ensimmäisellä allekirjoittajalla oli oikeus vastauksen johdosta käyttää ensimmäinen puheenvuoro, mutta muilta osin puheenvuorojen jakaminen valtioneuvoston jäsenille ja edustajille jäi puhemiesen harkittavaksi. Asiasta ei tehty eduskunnassa päätöstä. Tarkemmat säännökset noudatettavasta menettelystä osoitettiin annettavaksi työjärjestyksessä. Siinä muun muassa määrättiin, että valtioneuvoston kyselytunti pidetään yleensä kuukauden ensimmäisenä torstaina olevassa täysistunnossa. Valtiopäiväjärjestyksen 37 b §:n säännöstä ei ennen uuden perustuslain säätämistä muutettu.²²⁵

Tämä valtiopäiväjärjestyksessä vähitellen toteutettu, erilaisia kysymyksiä ja keskusteluja koskeva kokonaisuus on keskeisiltä osiltaan otettu uuden perustuslain järjestelmään. Kahdessa yleisessä suhteessa järjestelyt kuitenkin poikkeavat merkittävästi aikaisemmasta. Uuden perustuslain yleisen laatimistavan mukaisesti on perustuslakiin nyt otettu vain 45 §:ssä olevat väljät säännökset kansanedustajan oikeudesta tehdä ministerin vastattavaksi kysymyksiä ja mahdollisuudesta järjestää täysistunnossa keskustelu ajankohtaisista kysymyksistä. Samalla tarkempi säätely on jätetty toteutettavaksi työjärjestyksessä ja sen nojalla annettavissa puhemiesneuvoston tarkemmissa ohjeissa. Toinen yleinen muutos on se, että tässä tarkemmassa säätelyssä työjärjestyksessä on luovuttu käytännössä liian jäykiksi katsotuista valtioneuvoston kyselytunneista sulkematta kuitenkaan pois mahdollisuutta järjestää tarvittaessa myös niiden tyyppisiä kyselytunteja.²²⁶ Aikaisempien järjestelyjen oleelliset piirteet ovat kuitenkin ennallaan: aloite asiassa on eduskunnassa, eduskunta ei tee asiassa päätöstä ja käsittelyssä voidaan poiketa edustajan vapaata puheoikeutta koskevista säännöksistä.

Perustuslain 45 §:n nojalla on työjärjestyksessä annettu tarkemmat säännökset suullisista kyselytunneista (TJ 25 §) ja kirjallisista kysymyksistä (TJ 27 §). Suullisella kyselytunnilla edustajat voivat esittää suullisesti lyhyitä kysymyksiä ministereille. Kyselytunnin järjestämisestä päättää puhemiesneuvosto. Puhemies antaa harkintansa mukaan edustajien ja ministerien käyttää puheenvuoroja. Kun hän katsoo keskustelun riittävän, hän julistaa sen päättyneeksi. Puhemiesneuvostolla on valta antaa asiasta tarkempia ohjeita. Sen 15.2.2000 hyväksymän ohjeen mukaan suulliset kyselytunnit järjestetään yleensä torstaisin iltapäivällä ja ne kestävät pääsääntöisesti tunnin. Puhemies voi sallia lisäkysymysten esittämisen asiassa. Puhemiesneuvosto voi varata jonkin kyselytunnin tai sen osan tietyn hallinnonalan kysymysten tai jonkin erityisen asian käsittelyyn. – Käytännössä suulliset kysymykset ja niihin liittyvät vastaukset ja keskustelut ovat hyvin merkittävä elementti hallitukseen kohdistuvassa jatkuvassa parlamentaarisessa valvonnassa.²²⁷

²²⁵ VJ 37 b §:n säätämisestä ja tavoitteista ks. HE 246/1988 VP, PeVM 2/1989 VP ja laki 297/1989. Ks. myös ko. kyselytuntia koskenut 1927 TJ 52 c § (1989).

²²⁶ Ks. perusteluja suullisia kyselytunteja koskevalle TJ 25 §:n säännökselle, PNE 1/1999 VP, s. 16.

²²⁷ Suullisten kysymysten käytöstä antaa jonkinlaista kuvaa se, että suullisten kyselytuntien asioita on eduskunnan verkkosivuilla tilastoitu: 2000 VP 264 kpl, 2001 VP 212 kpl, 2002 VP 259 kpl, 2003 VP 151 kpl ja 2004 VP 236 kpl.

Edustaja voi TJ 27 §:n mukaan tehdä kirjallisen kysymyksen ministerille tämän toimialaan kuuluvasta asiasta. Puhemies toimittaa kysymyksen valtioneuvostolle. Vastaus kysymykseen on annettava 21 päivän kuluessa siitä, kun kysymys on jätetty. Tieto eduskunnalle saapuneista vastauksista merkitään täysistunnon pöytäkirjaan. Kirjallisten kysymysten lukumäärän kasvun vuoksi on säännökseen sisällytetty rajoitusvaltuus, jonka mukaan eduskunta voi puhemiesneuvoston ehdotuksesta päättää, että kukin edustaja saa tehdä enintään tietyn määrän kirjallisia kysymyksiä valtiopäivien tai niiden osan aikana. Rajoitusvaltuutta ei ole käytetty.²²⁸

Kansanedustajalla on myös oikeus tehdä niin sanottu keskustelualoite. Kyseessä ei ole perustuslaissa tarkoitettu edustajan oikeus aloitteen tekoon (PL 39 §), vaan TJ 26 §:ssä osoitettu kansanedustajan oikeus tehdä ehdotus siitä, että täysistunnossa käytäisiin PL 45,3 §:ssä tarkoitettu keskustelu tietyistä ajankohtaisista asiasta. Tällaista ehdotusta on eduskunta-asiakirjoissa alettu kutsua keskustelualoitteeksi. Säännös tällaisen keskustelun järjestämismahdollisuudesta ja sitä koskevasta edustajan ehdottamisoikeudesta otettiin valtiopäiväjärjestykseen uutena 36 b §:nä vuonna 1993. Säännöksen mukaan edustajalla oli oikeus tehdä puhemiesneuvostolle kirjallisesti ehdotus, että täysistunnossa keskusteltaisiin hänen ehdottamastaan ajankohtaisesta asiasta. Päätösvalta keskustelun järjestämisestä oli puhemiesneuvostolla. Jos ehdotetusta asiasta ei järjestetty keskustelua, ehdotus raukesi. Tällaisessa keskustelussa voitiin puheenvuorojen myöntämisessä ja käyttämisessä poiketa edustajan puhevapautta koskevista yleisistä säännöksistä. Keskustelussa käsitellyistä asioista ei tehty päätöstä.²²⁹ Järjestely on oleellisesti sellaisenaan siirretty uuden perustuslain järjestelmään, kuitenkin niin, että edustajan oikeudesta tehdä keskustelua koskeva ehdotus ei nyt säädetä perustuslaissa (PL 45,3 §) vaan vain työjärjestyksessä, sen 26 §:ssä. Säännöksen mukaan puhemiesneuvosto antaa asiasta tarkempia ohjeita.²³⁰

Työjärjestykseen perustuvasta kansanedustajan oikeudesta saada asioita vireille on edellä todetun lisäksi säädetty TJ 21 §:ssä. Säännöksen mukaan edustajalla on oikeus tehdä ehdotus työjärjestyksen muuttamisesta ja tilapäisen valiokunnan asettamisesta. Näiden selvärajaisten asioiden lisäksi edustajalla on oikeus tehdä ehdotus ”muusta eduskunnan toimivaltaan kuuluvasta asiasta, jonka vireillepanosta ei ole erikseen säädetty.” Tämän kohdan ulottuvuudet eivät ole täysin selvät. Lähökohtana täytynee kuitenkin olla, että asia on sellainen, joka kuuluu täysistunnolle

²²⁸ Rajoitusvaltuudelle esitetyistä perusteluista ks. PNE 1/1999 VP, s. 17–18. Perusteluissa esitetyistä kirjallisten kysymysten määristä (1996 VP 1011 kpl, 1997 VP 1357 kpl ja 1998 VP 1745 kpl) on uuden perustuslain aikana tultu hieman alaspäin: 2000 VP 1071 kpl, 2001 VP 1440 kpl, 2002 VP 1254 kpl, 2003 VP 723 kpl ja 2004 VP 1068 kpl. – Suhtautuminen TJ 27 §:ään sisältyvän rajoitusvaltuuden käyttämiseen oli esillä puhemiesneuvostossa syksyllä 2005. Peruspäalveluministeri Liisa Hyssälä oli kirjeessä eduskunnan pääsihteerille saattanut puhemiesneuvostolle tiedoksi, että hänelle osoitetut kirjalliset kysymykset (hallituskaudella siihen mennessä 284 kpl) aiheuttivat ministeriössä erittäin paljon töitä, ja tiedustellut puhemiesneuvoston mahdollisuutta puuttua tilanteeseen. Puhemiesneuvosto päätti kokouksessaan 20.9.2005, ettei ministerin kirje anna aihetta toimenpiteisiin.

²²⁹ VJ 36 b §:n säätämisestä ks. HE 361/1992 VP, PeVM 6/1993 VP ja L 691/1993.

²³⁰ Keskustelualoitteita ja ajankohtaiskeskustelujen järjestämistä koskevasta käytännöstä voidaan viime vuosilta mainita seuraavat numerotiedot: 2000 VP tehtiin 16 aloitetta, joista 3 johti keskusteluun ja 13 raukeni, 2001 VP tehtiin 25 aloitetta, joista 9 johti keskusteluun ja 16 raukeni, 2002 VP vastaavat luvut olivat 19, 8 ja 11, 2003 VP 8, 2 ja 6 sekä 2004 VP 14, 2 ja 12.

joko päätöstä edellyttävänä tai ainakin keskusteltavana asiana.²³¹ Säännöskohdan muotoilu viittaa siihen, että TJ 21 §:n mukainen ehdotusoikeus ei kilpaile muiden vireillepanojärjestelyjen kanssa, vaan ”erikseen” säädetty muu vireillepanojärjestely sulkee pois TJ 21 §:ssä tarkoitetun oikeuden. Työjärjestyksen valmistelussa on kuitenkin lähdetty siitä, että kohdassa tarkoitettuja ehdotuksia voitaisiin tehdä joistakin sellaisista asioista, joissa TJ 6 §:n mukaan puhemiesneuvoston kuuluu tehdä ehdotuksia.²³² Esimerkkinä asiasta, josta ei ole muita säännöksiä vireillepanosta ja joka selvästi kuuluu TJ 21 §:n soveltamisalaan, voidaan mainita PL 28,4 §:ssä tarkoitettu tutkimus ja päätöksenteko siitä, voiko rangaistustuomion saanut edustaja jatkaa kansanedustajana.

Esteellisyys kansanedustajan toimessa

Kansanedustajan esteellisyydestä on erillinen säännös PL 32 §:ssä. Kansanedustajan esteellisyys on tarkoitettu määräytymään yksinomaan tämän säännöksen pohjalta; esteellisyyssäännöksen tällainen erillisuus johtuu kansanedustajan tehtävän erityisluonteesta ja sen asettamista vaatimuksista. Eduskunnan toiminta valtiomahtina eroaa olennaisesti viranomaiskoneiston toiminnasta, mistä syystä sen toiminnan säätelyä ei voida sitoa viranomaiskoneistoa koskevaan säätelyyn. Kansanedustajan tehtävää ei hyvin vakiintuneessa käytännössä olekaan pidetty virkana eikä siihen ole edellytetty sovellettavaksi virkamiehen vastuuta eikä myöskään virkamiehen esteellisyyttä koskevia säännöksiä.²³³ Yleisessä lainsäädännössä tämä ilmenee jo siinä, että valtion virkamieslaki (750/1994) ei sen 1 §:n määrittelyn mukaan koske kansanedustajantointia ja että hallintolaki (434/2003), jonka 28 § on keskeinen virkamiehen esteellisyyttä koskeva säännös, koskee lain 2 §:n mukaan eduskunnan osalta vain eduskunnan ”virastoja”. Kuten julkisessa toiminnassa yleensäkin, myös eduskunnassa esteellisyyssäännökset palvelevat luottamusta tehtävien ratkaisujen asianmukaisuuteen. Edustajan esteellisyyssäännösten tulkinnassa on keskeisessä asemassa kuitenkin myös se, että edustajan vapautta hoitaa hänelle vaaleissa uskotua tointa ei pidä ilman selvää perustetta rajoittaa.

²³¹ Se, että kyse oli juuri täysistunnossa käsiteltävistä asioista, tuotiin selvästi esille vanhan TJ:n 34,3 §:ssä, joka oli yksi niistä säännöksistä, joita nykyinen TJ 21 §:n säännös korvaa. Ks. tästä myös PNE 1/1999 VP, s. 14. Kyse olisi siis eduskunnan – valtiomahtina – tekemistä päätöksistä eikä ylipäätään eduskunnassa tehtävistä päätöksistä. Työjärjestyksen säätämiseen johtaneessa ehdotuksessa (PNE 1/1999 VP, s. 14) mainitaan kuitenkin, että ehdotus voisi koskea eduskunnan tai ”jonkin sen toimielimen” päätettävää asiaa. Esimerkkinä mainittua ehdotusta puhemiesneuvoston hyväksymän valiokuntien yleisohjeen muuttamisesta voidaan ehkä pitää käytännössä tarkoituksenmukaisena. Sen sijaan asianmukaisena ei voitane pitää sitä, että TJ 21 §:ssä tarkoitettu ehdotus voisi koskea jotakin valiokunnassa päätettävää tointa, esim. sitä, että valiokunta päättäisi PL 47,2 §:n nojalla pyytää selvitystä ministeriöltä.

²³² Ks. PNE 1/1999 VP s. 14, jossa tällä tavoin mainitaan ehdotukset ohje- tai johtosäännön muuttamisesta ja ehdotus TJ 27,4 §:ssä tarkoitetuksi päätökseksi kirjallisten kysymysten rajoittamisesta.

²³³ Perustuslakivaliokunta totesi vuoden 1982 valtiopäivillä kansanedustajan asemasta mm. (PeVM 54/1982 VP, s. 3): ” – Kansanedustaja on siten muun kuin eduskunnan valvonnan alainen vain, mikäli tämä voidaan selvästi johtaa perustuslain säännöksistä. Eduskunta ei ole viranomainen eikä kansanedustaja virkamies. Kansanedustajat on perustuslakia säädettäessä ja sen jälkeenkin tietoisesti jätetty virkavastuun ulkopuolelle. Kansanedustajien riippumattomuutta korostetaan nimenomaisesti valtiopäiväjärjestyksen 11–15 §:ssä.” Kansanedustajan jäämisestä edustajatoimessa rikosoikeudellisen virkavastuun ulkopuolelle ks. myös esim. Hidén 1970, s. 85–97 ja erit. s. 112–115 sekä määrittelysäännöksiä nykyisessä RL 40:11 säännöksessä (604/2002).

Jo 1906 VJ 53 §:ssä säädettiin, että edustajaa ”mieskohtaisesti” koskevassa asiassa tämä sai olla mukana keskustelemassa, vaan ei päättämässä. Säännös sisällytettiin miltei samoin sanoin 1928 VJ 62 §:ään. Saman VJ:n 44, 2 §:ssä säädettiin lisäksi, ettei kukaan, jonka virkatoimia valiokunnassa tarkastetaan tai jota asia henkilökohtaisesti koskee, saanut osallistua sellaisen asian käsittelyyn valiokunnassa. Säännökset säilyivät muuttamattomina uuden perustuslain säätämiseen saakka.²³⁴

Perustuslain 32 §:n keskeisen alkusäännöksen mukaan edustaja on sekä valmistelun että päätöksenteon osalta esteellinen asiassa, ”joka koskee häntä henkilökohtaisesti”. Arvioitaessa milloin asian on katsottava koskevan edustajaa henkilökohtaisesti, on lähtökohtana, että esteellisyys liittyy päätöksiin, jotka nimenomaisesti koskevat edustajan oikeudellista tai taloudellista asemaa. Erityisesti lainsäädäntöratkaisut eivät yleisten oikeudellisten normien asettamisena juuri voi vaikuttaa yksittäisten kansanedustajien asemaan, vaikka niillä olisikin vaikutusta edustajan taloudelliseen asemaan esimerkiksi maanomistajana tai verovelvollisena. Mitkään oikeudelliset esteellisyysnäkökohdat eivät myöskään estä eduskuntaa säätämästä kansanedustajien palkkio- ja eläkeoikeuksista.²³⁵ Edustajan henkilökohtaista taloudellista tai oikeudellista asemaa eivät myöskään koske esimerkiksi edustajan omaa puoluetta tai puolueita koskevat, vaikkapa puoluetuen kaltaiset taloudelliset ratkaisut.

Siihen, että esteellisyysäännöksessä on kysymys juuri oikeudelliseen tai taloudelliseen asemaan kohdistuvista ratkaisuista, viittaa osaltaan sekin, että käytännössä on hyväksytty ministerinä olevien kansanedustajien osallistuminen hallituksen nauttimaan luottamusta koskeviin äänestyksiin.

Kysymys on aikanaan herättänyt käytännössä ja kirjallisuudessa myös erimielisyyttä. Vuonna 1939 ilmestyneessä tunnetussa kommentaarissaan Esko Hakkila esitti painokkaasti käsityksen, jonka mukaan ”ei voida pitää hyvien parlamentaaristen tapojen eikä vastuunalaisuutta yleensä koskevain oikeusperiaatteiden mukaisena sellaista menettelyä, että hallituksen jäsenet itse äänestävät itselleen luottamusta.” Hän joutui kuitenkin välittömästi jatkamaan: ”Tätä ei kuitenkaan käytännössä ole noudatettu, vaan tavallista on ollut, että ministerit ovat ottaneet osaa luottamuslauseäänestyksiinkin.”

Käytäntöä ja sille esitettyjä perusteluja valaisee lainaus Olavi Salervon vuonna 1977 ilmentyneestä tutkimuksesta:

”Eduskunta on kuitenkin jo v. 1917 II valtiopäivillä hyväksynyt sen kannan, että hallituksen jäsenet ovat oikeutettuja osallistumaan luottamuslauseäänestyksiin. Tätä kantaa on käytännössä sen jälkeenkin noudatettu, kuitenkin

²³⁴ Myös 1906 VJ:ssä oli valiokuntatyöstä säännös (38, 2 §), jonka mukaan ketään ei tullut valita valiokuntaan, ”jossa tilinteko hänen virkatoimistaan voi tulla tarkastettavaksi.” Säännösten soveltamisesta ks. Ahava 1914, s. 112–113, 152 sekä Hakkila 1939, s. 515–516, 551–552.

²³⁵ Siihen, että lakien säätämiseen ei voi liittyä esteellisyyttä, saattaisi ehkä merkitä poikkeusta konkreettisesti tiettyä yksittäistapausta varten säädetty laki, *lex in casu*, joka kohdistuisi yksittäisen kansanedustajan asemaan tai etuun. Esimerkkejä *lex in casu* -tilanteista ovat olleet aikaisemmassa lainsäädäntökäytännössä esiintyneet lait valtion maaomaisuuden luovuttamisesta tietyille luovutuksensaajalle. Jos niin epätodennäköisesti kävisi, että lailla suoraan järjestettäisiin yksittäisen kansanedustajan etua tai oikeutta, olisi PL 32 §:n kannalta asianmukaista, että ko. edustaja ei osallistu laista päättämiseen.

sillä tavoin sovellettuna, että hallituksen jäsenet ovat joskus katsoneet velvollisuudekseen pidättäytyä äänestyksestä, varsinkin milloin on ollut kysymys epäluottamuslauseen antamisesta yksityiselle ministerille. Vallitsevaa käytäntöä vastaan on aika ajoin esiintynyt arvostelua sekä eduskunnassa että sen ulkopuolella. Sitä voidaan kuitenkin myös eräin perustein puoltaa. Kun meillä vallitsevan järjestelmän mukaan valtioneuvoston jäsen säilyttää edustajantönsä ja samanaikaisesti voi toistakymmentä edustajaa olla ministereinä, voisi heidän kieltäytymisestään osallistumasta luottamuslauseäänestyksiin olla seurauksena, että esim. eduskunnan niukan tuen varassa olevalle hallitukselle voitaisiin helposti antaa epäluottamuslause eduskunnan todellisen vähemmistön äänillä, mikä tietenkään ei voisi myöskään olla asianmukaista.”²³⁶

Edellä sanottuun liittyy myös se periaatteellisesti tärkeä seikka, että kansanedustajalle valtiosäännön mukaan kuuluvien valtuuksien käyttäminen jossain asiassa ei sellaisenaan voi tehdä siitä edustajaa PL 32 §:n mielessä henkilökohtaisesti koskevaa asiaa. Esimerkiksi aloitteen tekeminen tai välikysymyksen allekirjoittaminen eivät tee asiasta jotenkin edustajan ”omaa”. Kyseessä on vain perustuslain osoittamien valtuuksien käyttäminen, joka ei mitenkään rajoita edustajan muita toimintaoikeuksia eduskunnassa. Sama koskee myös esimerkiksi PL 115 §:n mukaisen muistutuksen allekirjoittamista, joka ei siten vaikuta edustajan oikeuteen osallistua asiaa koskevaan päätöksentekoon valiokunnassa tai täysistunnossa.

Jo PL 32 §:n sanamuodon voidaan katsoa viittaavan äänestyksin tapahtuvaan päätöksentekoon, mutta ei eduskunnassa toimitettaviin vaaleihin. Edustaja ei siten ole yleensä esteellinen osallistumaan eduskunnassa toimitettaviin vaaleihin siitä riippumatta, onko kyseessä yhden tai useamman henkilön valinta ja kuinka todennäköinen juuri hänen valintansa on.²³⁷ Edustajan esteellisyys ei myöskään voi koskea sitä valintamenettelyä, jota PL 61 §:n mukaan noudatetaan pääministeriä valittaessa.

Edustajaa PL 32 §:n mielessä henkilökohtaisesti koskevana asioina voidaan pitää ainakin PL 28 §:ssä tarkoitettuja päätöksiä vapautuksen myöntämisestä edustajantoimesta, edustajantoimesta erottamisesta ja edustajantoimen lakanneeksi julistamisesta, samoin PL 30 §:ssä tarkoitettuja päätöksiä suostumuksesta syytteen nostamiseen tai vapauden riistämiseen taikka suostumuksesta pidättämiseen tai vangitsemiseen. Edustajaa henkilökohtaisesti koskevana voidaan pitää myös PL 31 §:n mukaista päätöstä varoituksen antamisesta tai eduskunnan istunnoista pidättämisestä sekä PL 114 ja 115 §:n mukaista päätöksentekoa ministerisyytteestä ministerinä olevaa tai ollutta kansanedustajaa vastaan.²³⁸

²³⁶ Ks. Hakkila 1939, s. 522 ja Salervo 1977, s.149, joissa myös viitataan käytännön tapauksiin ja kirjallisuuden kannanottoihin.

²³⁷ Sitä, että esteellisyys ei koske vaaleihin osallistumista, voidaan pitää vaaleihin yleisemminkin liittyvänä ilmiönä – kaikki äänioikeutetut vaalikelpoiset ovat samassa asemassa, vaali ei koske ketään henkilökohtaisesti. Tätä on voitu pitää selvänä esim. oikeusasiamiehen vaaleissa – myös ennen 1928 VJ:n voimaantuloa – jolloin edustaja vielä saattoi toimia oikeusasiamiehenä. Jos tehtävään vaaleilla valitseminen alkaa kuitenkin tosiasiaa muistuttava virantäytömenettelyä, ei esteellisyysäännöksen soveltumattomuus välttämättä ole selvää. Jos kansanedustaja hakisi eduskunnan pääsihteerin virkaa ja valinta suoritettaisiin TJ 16,2 §:n mukaisella vaalilla, ei ko. edustajan osallistumista valintaan täysistunnossa voitaisi pitää asianmukaisena siitä huolimatta, että kyseessä on säännöksen terminologian mukaan vaali. Samaa voidaan, ehkä vähän lievemmin painotuksin, sanoa TJ 11 §:ssä edellytetystä eduskunnan oikeusasiamiehen valintamenettelystä.

²³⁸ Joistakin tämän tyyppisiin asioihin liittyneistä käytännön tilanteista ks. Salervo 1977, s.148–149. Edellä viitteessä 235 esitettyyn viitaten voidaan todeta, että esteellisyys koskisi myös tilannetta, jossa eduskunta antaisi PL 92,2 §:n mukaisesti suostumuksensa valtion kiinteän omaisuuden luovuttamiseen kansanedustajalle.

Kansanedustajan esteellisyys häntä henkilökohtaisesti koskeissa asioissa ulottuu PL 32 §:n mukaan sekä asioiden valmisteluun että niitä koskevaan päätöksentekoon. Säännöksen nimenomaisen varauksen mukaan edustaja saa kuitenkin osallistua asiasta täysistunnossa käytävään keskusteluun. Järjestelyä, jossa päätöksen tekvän elimen jäsen saa, juuri jäsenen ominaisuudessa, osallistua itseään koskevan asian käsittelyyn, vaikkakaan ei päätöksen tekoon, voidaan pitää jossain määrin erikoisena. Säännöstö on kuitenkin jo vuoden 1906 VJ:n 53 §:stä alkaen ollut perustuslaissa. Järjestelyä puoltaa myös tarve turvata edustajan vapaa puheoikeus täysistunnossa mahdollisimman luotettavasti. Siten puheoikeus tulee suojata myös sellaisilta rajoituksilta, jotka perustuisivat PL 32 §:n ”koskee häntä henkilökohtaisesti” -kohdan erilaisiin tulkintoihin.²³⁹

Edustajan esteellisyyttä koskevaa yleissäännöstä on PL 32 §:ssä täydennetty vielä määräyksellä, jonka mukaan edustaja ei saa valiokunnassa osallistua virkatoimensa tarkastamista koskevan asian käsittelyyn. Kielto koskee osaksi, esimerkiksi ministerisyyteasian valiokuntakäsittelyn osalta, samoja tilanteita kuin yleinen kieltö osallistua edustajaa henkilökohtaisesti koskevien asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon. Virkatoimen tarkastamisen piiriin voi toisaalta kuulua myös asioita, joita ei välttämättä pidettäisi henkilökohtaisina. Virkatoimina voidaan tässä yhteydessä pitää kaikkia sellaisia virkavastuun alaisia toimia, joita kansanedustaja on yksin tai monijäsenenisen elimen jäsenenä suorittanut. Siten kysymykseen voivat tulla myös esimerkiksi sellaiset toimet, joita edustaja on virkamiehenä ennen edustajaksi tuloaan suorittanut, sikäli kuin ne voivat tulla eduskunnassa tarkastettavaksi.

Kun säännöksessä käytetään virkatoimi-sanaa, eivät kaikki julkiseksi luonnehdittavat tehtävät kuulu kiellon soveltamispiiriin. Tulkinnanvaraisessa asemassa ovat erityisesti eräiden eduskunnan asettamien elinten toiminnat. Jos esimerkiksi valtiontilintarkastajien tai eduskunnan kansliatoimikunnan katsottaisiin hoitavan tehtäviään virkavastuulla, ei juuri voisi olla epäilystä siitä, että kyseessä ovat tämän säännöksen mielessä virkatoimet. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin edellä jo lainatussa mietinnössään selvästi lähtenyt siitä, että kansliatoimikunnan jäsenet eivät toimi virkavastuulla. Valiokunnan käyttämät muotoilut viittaavat myös siihen, että valiokunta on edustajantoimeksi lukemisessa rinnastanut kansliatoimikunnan eduskunnan muihin toimielimiin, ”jotka eduskunta valitsee tai asettaa ja joihin vain kansanedustaja on vaalikelpoinen ja joiden asettamisesta ja tehtävistä on säädetty valtiopäiväjärjestyksessä tai sen nojalla annetuissa säädöksissä.” Jos jonkin eduskunnan asettaman toimielimen ei katsota toimivan virkavastuulla, ei sen toimia hevin voida pitää tässä tarkoitettuna virkatoimina.

Jossain määrin ongelmalliseksi voi käytännössä muodostua myös se, mitä tässä yhteydessä on pidettävä tarkastamisena. Jos jokin toimi voi tulla esimerkiksi jonkin

²³⁹ Kun edustajalla on PL 32 §:n mukaan häntä itseään koskeissa asioissa oikeus osallistua vain keskusteluun, mutta ei päätöksentekoon, ei hänellä ole oikeutta ko. asiassa tehdä tai kannattaa päätöstä koskevia ehdotuksia, ks. käytännöstä esim. 1974 VP ptk, s. 2199, 2200.

kertomuksen käsittelyn yhteydessä valiokunnassa virallisesti arvioiduksi ja ehkä myös kritikoiduksi, valiokunnan käsittelyn voidaan katsoa koskevan tuon toimen ”tarkastamista”. Vaikka tällaisen tarkastamisen mahdollisuus saattaakin sisältyä erilaisten kertomusten käsittelyyn, voi kertomuksen käsittely käytännössä kuitenkin olla, kuten HE 1/1998 VP perusteluissa viitattiin (s. 85–86), ”lähinnä yleistä harjoitetun politiikan arviointia ja kehittämistarpeiden kirjaamista”. Kertomusten käsittelykäytännön valossa voidaankin pitää oikeaan osuneena perustelujen jatkoa: ”Tällaisissa tapauksissa automaattista perustetta valiokunnan jäsenen esteellisyyteen ei enää voida katsoa olevan. Näin ollen esimerkiksi hallituksen kertomuksen tarkastaminen valiokunnassa ei enää välttämättä merkitsisi valtioneuvoston jäsenenä kertomusvuonna olleen valiokunnan jäsenen esteellisyyttä kertomusta valiokunnassa tarkastettaessa. Jäsen tulisi esteelliseksi vasta, jos kertomuksen käsittelyn kuлуessa valiokunta ryhtyy hankkimaan selvityksiä voidakseen arvioida asianomaisen valiokunnan jäsenen tai koko valtioneuvoston virkatoimia.”²⁴⁰

Puhemiehen tehtävään menettelyn perustuslainmukaisuuden valvojana täysistunnossa kuuluu myös seurata sitä, että esteellisyyssäännöstä noudatetaan. Sama tehtävä kuuluu valiokunnassa valiokunnan puheenjohtajalle. Jokainen edustaja on myös oma-aloitteisesti velvollinen huolehtimaan siitä, että hän ei osallistu keskusteluun tai päätöksentekoon, johon hän ei PL 32 §:n mukaan ole oikeutettu osallistumaan.²⁴¹

Kansanedustajan velvollisuudet

Useiden edellä tässä luvussa käsiteltyjen säännösten voidaan – näkökulmasta riippuen – katsoa koskevan myös kansanedustajan velvollisuuksia. Tällaisia perustuslakiin kirjattuja velvollisuuksia ovat ainakin velvollisuus noudattaa oikeutta, totuutta ja perustuslakia, velvollisuus esiintyä vakaasti ja arvokkaasti ja loukkaamatta toista henkilöä, velvollisuus noudattaa esteellisyyssäännöksiä sekä PL 28 §:n säännöksessä taustana oleva periaatteellinen velvollisuus hoitaa edustajantehtävää ilman laiminlyöntejä, jos keskeytykseen tai vapautukseen ei ole perustuslaissa hyväksyttyjä syitä. Tällaisten säännösten lisäksi on vielä tarpeen tarkastella paria konkreettista kysymystä: edustajan velvollisuutta ottaa vastaan tehtäviä ja ilmoittaa vaalirahoituksestaan. Säännöspерusteisten velvollisuuksien lisäksi on aiheellista lyhyesti viitata kansanedustajien sidonnaisuuksien ilmoittamista koskeviin järjestelyihin.

²⁴⁰ Hallituksen esityksen kannanotto voidaan nähdä reaktiona sellaista esteellisyystulkintaa vastaan, jonka perustuslakivaliokuntakin näytti omaksuneen lausunnossa PeVL 1/1980 VP. Lausunto koski eduskunnan palkkavaltuuskunnan (säännökset siitä kumottiin 1991) vuosittaista toimintakertomusta. Lausunnon alussa todettiin: ”Koska valiokunnan puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja ovat olleet palkkavaltuuskunnan jäseniä osan kertomusvuotta ja siten esteellisiä lausuntoasiaa käsittelemään, valiokunta on valinnut tilapäiseksi puheenjohtajaksi asian käsittelyä varten ed. Ben Zyskowiczin”. Tekstissä viitatus PeVM 54/1982 VP kannanoton valossa olisi eduskunnan keskuudesta valitun palkkavaltuuskunnan jäsenien toimia tuskin myöskään voitu pitää virkatoimina.

²⁴¹ Ks. myös Salervo 1977, s. 148–150 ja siinä viitatus käytännön tapaukset. Täysistunnossa ko. valvonta koskee vain äänestyksiin osallistumista. Jos kansanedustaja ei tyydy puhemiehen esittämään, äänestykseen osallistumista koskevaan kieltoon, ei ratkaisu tällaisessa kansanedustajan oikeutta koskevassa asiassa voi jäädä puhemiehen kannan varaan, vaan kuuluu täysistunnolle. PL 42,2 §:n säännös täysistunnon mahdollisuudesta reagoida puhemiehen kieltäytymiseen ei sanamuotonsa mukaan koske tällaista kieltoa. Estettä ei toisaalta ole sille, että ennen täysistunnon päätöstä hankittaisiin asiasta perustuslakivaliokunnan lausunto.

Velvollisuus ottaa vastaan edustajantoimeen liittyviä tehtäviä

Kansanedustajaksi tuleminen perustuu vapaaehtoiseen ehdokkaaksi suostumiseen ja äänestäjiltä saatuun luottamukseen. Tähän lähtökohtaan kuuluu, että kansanedustajana toimiva ei vain osallistu täysistuntoihin, vaan on käytettävissä kaikkiin niihin tehtäviin, jotka orgaanisesti kuuluvat eduskunnan toimintaan valtioelimenä ja jotka säännöksissä osoitetaan juuri kansanedustajien hoidettavaksi. Eduskunnan toimintakyky ei siten voi edes teoriassa jäädä riippumaan siitä, löydetäänkö eduskunnan tiettyyn tehtävään ”vapaaehtoisia”. Velvoite olla käytettävissä eduskunnan tehtävien hoitamisessa koskee periaatteessa samalla tavalla kaikkia edustajia, kelle ei ole oikeutta toisia suurempaan vapauteen tai velvollisuutta toisia suurempaan osallistumiseen. Tämä velvollisuus on periaatteellisesti tärkeä riippumatta siitä, että kysymys velvollisuudesta ei käytännössä juuri aktualisoidu, ja siitä, että tehtävien jakautumisessa on tosiasiassa merkittävä rooli eduskuntaryhmillä.

Jos eduskunnan tehtävänä on valita johonkin elimeen jäsenet tai jäseniä, joiden ei tarvitse olla kansanedustajia, ei kansanedustajilla voida katsoa olevan muista poikkeavaa velvollisuutta tehtävän vastaanottamiseen. Tällaisia eduskunnan valintatehtäviä ovat esimerkiksi viiden jäsenen valitseminen valtakunnanoikeuteen sekä jäsenen valitseminen Yleisradio Oy:n hallintoneuvostoon. Velvollisuutta ottaa tehtävä vastaan voidaan pitää ongelmattomana, kun kyse on sellaisista kansanedustajista koostuvista elimistä, jotka katsotaan eduskunnan omiksi elimiksi. Näissä elimissä toimiminen katsotaan toisin sanoen osaksi eduskunnan omina pidettävien tehtävien hoitamista. Kirjallisuudessa on sen sijaan esitetty, että velvollisuus ei koskisi esimerkiksi jäsenyyttä Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnassa, johon tosin valitaan vain kansanedustajia, mutta jossa toimiminen ei varsinaisesti kuulu eduskunnan omiin tehtäviin.²⁴² Tällainen rajanveto on kuitenkin ongelmallinen jo sen vuoksi, että raja eduskunnan ”omien” tehtävien ja eduskunnan asettamien elinten suorittamien ”muiden” tehtävien välillä ei välttämättä ole yksiselitteisesti vedettävissä. Näyttääkin perustelluilta lähteiltä siitä, että jos eduskunnan tehtävänä säännösten mukaan on asettaa jokin vain kansanedustajista koostuva elin, kansanedustajilla on periaatteessa velvollisuus ottaa tällainen tehtävä vastaan.

Säännöksiä, jotka nimenomaisesti koskisivat edustajan velvollisuutta tehtävien vastaanottamiseen, ei juuri ole. Syytä on kuitenkin mainita TJ 9 §:n säännös, jonka mukaan edustajalla, joka on jo valittu kahden valiokunnan jäseneksi, on oikeus kieltäytyä tätä useamman valiokunnan jäsenyydestä. Säännöksen muotoilu tähtää siihen, että valiokuntatyö jakautuisi tasaisesti kansanedustajien kesken. Samalla säännös kuitenkin vastakohtaispäättelynä sisältää sen lähtökohdan, että edustajalla on velvollisuus ottaa hoitaakseen ainakin kaksi valiokuntajäsenyyttä.²⁴³

²⁴² Ks. Salervo 1977, s. 142, av. 2.

²⁴³ Velvollisuudesta ottaa vastaan valiokunnan jäsenyys merkitsee poikkeusta myös PL 48 §:n säännös, jonka mukaan ministeri ei voi olla jäsenenä valiokunnassa.

Vaalirahoituksen ilmoittamisvelvollisuus

Vuonna 2000 säädettiin laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta (414/2000). Se koskee vaalikampanjan rahoituksen ilmoittamista eduskuntavaaleissa, tasavallan presidentin vaalissa, kunnallisvaalissa ja europarlamenttivaaleissa. Lain säätämisen taustalla oli muun muassa eduskunnan pari vuotta aiemmin hyväksymä lausuma (EV 89/1998 VP), jonka mukaan hallituksen tuli kiireellisesti valmistella ”vaalirahoituksen avoimuuden lisäämiseksi tarvittavat lainsäädännön muutokset”. Lain tavoitteita ja siinä omaksutun sääntelytavan perusteita kuvattiin lain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa seuraavasti:

”Esityksen tavoite on lisätä yleisten vaalien ehdokkaiden vaalirahoituksen avoimuutta. Tällä pyritään osaltaan lisäämään poliittisen järjestelmämme uskottavuutta ja sitä kautta äänestysaktiivisuutta. Äänestäjien tietoa ehdokkaiden vaalirahoituksesta tulee lisätä, millä saattaa olla vaikutusta äänestyspäätösten tekemiseen. Avoimuuden lisääminen ei kuitenkaan saa loukata kansalaisten perusoikeudeksi säädettyä yksityisyyden suojaa. Lisäksi tavoitteena on, että ehdokkaiden ja puolueiden vaalirahoituksen saatavuutta ei vaaranneta ja että myöskään ehdokkaaksi asettautumista ja ehdokkaana olemista ei hankaloiteta –

Sääntelyn tavoitteena kuitenkin on, että vaalirahoituksen julkistamisvelvollisuuteen ei liittyisi rikosoikeudellisia sanktioita, vaan poliittinen vastuu. Vaalirahoitukseen liittyvät ristiriitaisuudet eri puolueiden kesken ja samassa puolueessa eri ehdokkaiden kesken eivät sovellu tuomioistuimessa riideltäviksi eikä vaalitaistelua tule siirtää oikeussaleihin – ”²⁴⁴

Ilmoitusvelvollisuus ei koske kaikkia vaaleissa ehdokkaina olleita, vaan ainoastaan eduskuntavaaleissa kansanedustajiksi valittuja ja vaalien tulosta vahvistettaessa varaedustajiksi määrättyjä. Vaalirahoituksesta on ilmoituksessa annettava tiedot ehdokkaan vaalikampanjan kokonaiskuluista sekä vaalikampanjan rahoituksesta eriteltyinä yhtäältä ehdokkaan omiin varoihin ja toisaalta hänen tai hänen tukiryhmänsä tai muun hänen tukemisekseen perustetun yhteisön ulkopuolelta saamaan tukeen. Erikseen on ilmoitettava kunkin yksittäisen tuen arvo ja sen antajan nimi, jos tämä arvo on eduskuntavaaleissa vähintään 1.700 euroa (laissa 977/2001). Ilmoitus on toimitettava oikeusministeriölle kahden kuukauden kuluessa vaalin tuloksen vahvistamisesta.

Merkittävää on, että ilmoitusvelvollisuuden täyttämistä ei laissa tehosteta minikäänlaisilla oikeudellisilla sanktioilla, vaan ilmoitusvelvollisuuden noudattaminen jää – niin kuin perustuslakivaliokunta lain käsittelyssä totesi (PeVM 8/2000 VP) – ”ennen kaikkea julkisuuden kautta toteutuvan poliittisen vastuun piiriin.” Oikeudellisesti järjestetyn sanktion puuttuminen ei toisaalta tee ilmoitusvelvollisuudesta laadultaan vain poliittista tai moraalista: kyseessä on oikeudellinen, lain säännöksiin nimenomaisesti asetettu velvollisuus.

²⁴⁴ Ks. HE 8/2000 VP, s. 32. Ks. myös esityksestä annettu PeVM 8/2000 VP, jossa perustuslakivaliokunta piti esitystä tarkoituksenmukaisena, ”vaikkakin asia olisi sinänsä voitu pyrkiä hoitamaan esimerkiksi puolueiden sopimuksin.” Varsin suppein perusteluin valiokunta puolsi lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Kansanedustajien sidonnaisuuksien ilmoittaminen

Kansanedustajille ei ole asetettu mitään oikeudellista, säännöksiin perustuvaa velvollisuutta ilmoittaa erilaisia sidonnaisuuksiaan. Samoihin aikoihin kun perustuslakeihin sisällytettiin (1995) ministerien sidonnaisuuksien ilmoittamista koskeva, myöhempanä tarkasteltava säännöstö, otettiin eduskunnassa kuitenkin käyttöön vapaaehtoisuuteen perustuva kansanedustajien edustajantoimeen kuulumattomien tehtävien ja taloudellisten sidonnaisuuksien ilmoittamisjärjestely. Sen tarkoituksena on lisätä avoimuutta yksittäisten kansanedustajien erilaisia sidonnaisuuksia koskevissa kysymyksissä. Tietojen keruu ja saatavilla pito on perustunut puhemiesneuvoston tekemiin päätöksiin. Edustajille on jaettu lomake, jossa tiedustellaan työpaikkaan, hallinto- ja luottamustehtäviin sekä henkilökohtaiseen taloudelliseen asemaan liittyviä asioita. Käytännössä tiedot kerätään kansanedustajan niin sanotun laajan henkilötietotiedustelun yhteydessä. Edustaja voi vaalikauden aikana korjata tai täydentää ilmoittamiaan tietoja. Vaikka vastaaminen on vapaaehtoista, ovat käytännössä lähes kaikki kansanedustajat kyselyyn vastanneet. Näin ilmoitetut tiedot ovat julkisia.²⁴⁵

²⁴⁵ Ko. ilmoituksia koskeva tiedosto on sijoitettuna eduskunnan sisäiseen ja julkiseen Fakta-järjestelmään. Ks. sidonnaisuustietojen ilmoittamista koskevat puhemiesneuvoston päätökset 16.2.1995, 7.4.1995, 5.2.1999, 28.4.1999 ja 12.2.2003. Kansanedustajien sidonnaisuuksien ilmoittamisjärjestelyn käyttöön otolla ja sitä kautta saatavilla tiedoilla perusteltiin aikanaan myös sitä, että ministerin sidonnaisuuksien ilmoittamista ei pidetty tarpeellisenä ennen henkilön ministeriksi nimittämistä, ks. HE 284/1994 VP s. 12–13.

V EDUSKUNNAN VALTIOELINTOIMINNAN YLEINEN JOHTAMINEN, PUHEMIESNEUVOSTO JA PUHEMIES

Eduskunnan toiminnan yleisessä järjestelyssä on vakiintuneilla parlamentaarisilla tavoilla ja käytännöillä suuri merkitys. Ne ohjaavat sitä, miten toiminta säännösten puitteissa järjestetään, ja tavoissa tapahtuva kehitys heijastuu vähittäin myös toiminnan puitteet määrittäviin säännöksiin. Säännösten ja tavan vuorovaikutus ja niiden yhtaikainen merkittävyys koskee luonnollisesti myös eduskuntatyön yleistä käytännöllistä johtamista ja puhemiehen ja puhemiesneuvoston roolia siinä.

Vuoden 2000 perustuslakiuudistus rakentui eduskunnan toimintatapojen osalta hyvin suuressa määrin jatkuvuudelle. Uudistuksessa ei pyritty tuomaan mitään oleellisesti uutta eduskuntatyön yleistä johtamista koskeviin järjestelyihin. Eräässä suhteessa uudistus kuitenkin merkittävästi muutti toiminnan järjestämisen puitteita ja sitä kautta myös sen kehittämisen edellytyksiä. Eduskunnan toimintaa ja toimintatapoja oli aikaisemmin säädelty merkittävästi perustuslain tasolla, valtiopäiväjärjestyksessä, joka tosiasialla yli sadan pykälän laajuisena oli huomattavan yksityiskohtainen. Kun perustuslain muuttamiseen ei edes teknissävyisissä asioissa ole syytä suhtautua kuin yleensä säädösmuutoksiin, merkitsi eduskunnan sisäisen organisaation ja menettelymuotojen säätely perustuslaissa väistämättä myös toimintatapojen kehittämistä hidastavaa tekijää. Uuden perustuslain järjestelmässä on eduskunnan sisäisen toiminnan säätelyä huomattavassa määrin siirretty tapahtuvaksi eduskunnan työjärjestyksessä, siis säädöksessä, jonka sisältöä koskeva valmistelu ja päätöksenteko on kokonaan eduskunnan käsissä. Eduskunnan työjärjestys on nyt aikaisempaa merkittävämpi instrumentti eduskunnan toimintatapojen ohjaamisessa ja kehittämisessä. Sen sisällöstä päättää täysistunto.

Keskeinen aloitteen tekijä työjärjestyksen muuttamisessa on puhemiesneuvosto. Se tekee myös ehdotuksia juiksi eduskunnan toimintaa koskeviksi säännöksiksi. Puhemiesneuvostolla ja sen puheenjohtajana toimivalla puhemiehellä on siten merkittävä asema eduskunnan toiminnan ”normiohjauksessa”, siis siinä sisäisen organisaation ja toimintatapojen kehittämisessä, joka edellyttää säädösten muuttamista ja voidaan säädösmuutoksin toteuttaa. Aivan keskeinen puhemiehen ja puhemiesneuvoston asema on eduskunnan käytännön toiminnan jatkuvassa yleisessä johtamisessa, siis huolenpidossa siitä, että eduskunnan tehtävät valtioelimenä aina tulevat säännösten puitteissa tarkoituksenmukaisesti hoidetuiksi.

Eduskunnan puhemiehen ja puhemiesneuvoston tehtävät nivoutuvat yhteen niin, että kummankaan roolia eduskuntatyössä ei voida tarkastella ja kuvata ottamatta toisen tehtäviä huomioon. Yhteen nivoutumisessa on monta osatekijää. Osaksi on kysymys puhemiehen tehtävän perinteisestä arvovaltaisuudesta eduskunnassa ja puhemiehen toimimisesta puheenjohtajana puhemiesneuvostossa. Puhemiesneuvosto valmistelee yleisen ohjeistuksen tasolla samoja kysymyksiä, joita puhemies ottaa konkreettisesti päätöksenteossa huomioon johtaessaan keskusteluja täys-

istunnossa. Vielä merkittävämpää on ehkä kuitenkin se, että puhemiesneuvosto on puhemiehen tärkeä neuvotteluelin myös sellaisissa asioissa, joissa muodollinen päätösvalta on puhemiehellä. Hyvin yleisellä tasolla voidaan puhemiesneuvoston ja puhemiehen erilaisia rooleja kuitenkin luonnehtia niin, että puhemiesneuvosto on ensi sijassa eduskunnan työskentelyä suunnitteleva, kehittävä ja ohjeistava elin, jossa myös käydään työn johtamisessa tarvittavat poliittiset neuvottelut. Puhemies taas on ensi sijassa toiminnan konkreettisesta johtamisesta huolehtiva elin, jonka vastuulla on myös menettelyn laillisuuden valvonta.

Eduskunnan työn yleinen ja poliittinen ohjaus – puhemiesneuvoston rooli

Jo yksikamarisen eduskunnan alkuvaiheista asti on puhemiehen neuvotteluelimenä ja eduskunnan työtä johtavana elimenä toiminut puhemiesneuvosto, johon ovat kuuluneet puhemies, varapuhemiehet ja eduskunnan valiokuntien puhemiehet.²⁴⁶ Puhemiesneuvosto muodostuu tai täydentyy sitä mukaa kuin PL 35 §:ssä luetellut tai työjärjestyksessä säädetty (TJ 7 §) muut valiokunnat ovat järjestäytyneet ja valinneet puheenjohtajansa. Kun valiokunnat ja niiden puheenjohtajat valitaan, tilapäisiä valiokuntia lukuun ottamatta, koko vaalikaudeksi, muodostuu puhemiesneuvoston kokoonpano käytännössä varsin vakaaksi. Kun perustuslain säännöksessä nimenomaisesti todetaan valiokunnan puheenjohtajan olevan jäsenenä puhemiesneuvostossa, ei puheenjohtajan estyneenä ollessa varapuheenjohtaja toimi hänen sijassaan puhemiesneuvostossa.²⁴⁷ Tämä järjestely liittyy osaltaan seuraavassa tarkasteltavaan kysymykseen puhemiesneuvoston kokoonpanon edustavuudesta suhteessa koko eduskunnan poliittisiin voimasuhteisiin.

Oikeudellisesti tarkasteltuna kuuluu valiokunnan puheenjohtajan valinta kokonaan valiokunnalle. Eduskunnan käytännön toiminnan kannalta ei puheenjohtajan valinta kuitenkaan voi tosiasiassa jäädä täysin vapaaksi ja johtaa esimerkiksi siihen, että kaikki puheenjohtajan paikat olisivat hallitukseen kuuluvien puolueiden hallussa. Erityisen haitalliseksi tällainen tilanne voisi koitua puhemiesneuvostolle, jonka täytyy eduskunnan työn johtamisessa nauttia koko eduskunnan luottamusta. Käytännössä onkin eduskunnassa muodostunut tavaksi jakaa valiokuntien puheenjohtajuudet eduskuntaryhmien kesken niin, että puhemiesneuvoston kokoonpano mahdollisuuksien mukaan heijastelee eduskunnan voimasuhteita. Eduskunnan pitkäaikainen pääsihteeri Olavi Salervo kuvasi tässä suhteessa tapahtunutta käytännön muotoutumista vuonna 1977 ilmestyneessä kirjoituksessaan seuraavasti:

”Kun valiokuntien puheenjohtajat yleensä muodostavat ylivoimaisen enemmistön puhemiesneuvoston jäsenistä, voisi sen kokoonpano tulla kovin sattumanvaraiseksi ja yksipuoliseksi, jollei tässä suhteessa ryhdyttäisi sovitteeluihin. Tästä syystä onkin ollut tapana, että eduskuntaryhmien kesken neuvotellaan vaalikauden alkaessa ja tarvittaessa myöhemminkin puheenjohtajien

²⁴⁶ Vuoden 1906 VJ:n soveltamisaikana puhemiesneuvostosta säädettiin tuon VJ:n 73 §:ssä ja neuvoston tehtävistä lähinnä 1907 TJ:n 16 §:ssä. Vuoden 1928 VJ:n soveltamisaikana puhemiesneuvostosta ja sen tehtävistä oli verraten seikkaperäinen säännös VJ 54 §:ssä, minkä lisäksi säännöksiä neuvoston tehtävistä oli 1927 TJ 29 ja 30 §:ssä.

²⁴⁷ Näin aikaisempien perustuslakien osalta Ahava 1914, s. 195 ja Salervo 1977, s. 193.

paikkojen jakamisesta ryhmien kesken. Näin onkin vähitellen päästy siihen, että puhemiesneuvostossa eduskuntaryhmien edustus suurin piirtein vastaa voimasuhteita koko eduskunnassa. Tilanteen voidaan sanoa olleen tällaisen koko sotien jälkeisen ajan eli v. 1945 valtiopäivistä alkaen. Jo aikaisemminkin oli eräinä kausina päästy verrattain tasapuoliseen tulokseen, mutta useimmiten näyttää tavoitteeksi riittäneen se, että enemmistöryhmittymä on saanut varman enemmistön puhemiesneuvostossa, ja tarkemman suhteellisuuden saavuttaminen on jäänyt sivuasiaksi.”²⁴⁸

Parlamentaarisessa kehityksessä puhemiesneuvoston rooli on ajan myötä vain vahvistunut ja vakiintunut, aluksi paljolti käytännön tietä ja sitten myös säännösmuutoksinkin.²⁴⁹ Puhemiesneuvoston roolin kehittämiseen on perustuslakivaliokunnassa kiinnitetty enemmän huomiota vain vuoden 1982 valtiopäivillä VJ:n eräiden säännösten uudistamisen yhteydessä. Valiokunnan tuolloin esittämä kannanotto on huomion arvoinen erityisesti varsinaisen yksittäistä asiaa koskevan päätösvallan käyttämismahdollisuuden osalta.

Hallitus esitti (HE 194/1982 VP) puhemiesneuvoston tehtäviä koskevaan VJ 54,2 §:ään joidenkin tarkennusten lisäksi virkettä: ”Puhemiesneuvoston oikeudesta päättää eräissä tapauksissa eduskunnan työn järjestämisestä säädetään eduskunnan työjärjestyksessä.” Yleisperusteluissa hallitus totesi puhemiesneuvoston päätösvalasta:

”Kun puhemiesneuvosto on jäsenmäärältään erikoisvaliokuntaan verrattava ja kokoonpanoltaan edustava, olisi tarkoituksenmukaista antaa sille päätösvaltaa eduskunnan työn järjestämiseen liittyvissä, lähinnä rutiinimaisissa tilanteissa, kuten tulo- ja menoarvion täysistuntokäsittelyn yhteydessä tehtävien muutosehdotusten määräajoista päätettäessä.” Yksityiskohtaisissa perusteluissa hallitus vielä viittasi siihen, että työjärjestyksessä tarkemmin toteutettava päätösvallan delegointi ”ei voisi olla luonteeltaan yleinen, vaan määrättyjä asioita koskeva.”

Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ollut asiassa aivan samoilla linjoilla. Valiokunta totesi mietinnössään²⁵⁰ tässä kohden:

²⁴⁸ Ks. Salervo 1977, s. 193. Perustuslain uudistamiseen johtaneen esityksen perusteluissa todettiin puhemiesneuvoston kokoonpanon tarkoituksenmukaisuudesta lyhyesti: ”Käytännössä puhemiesneuvoston nykyinen kokoonpano on osoittautunut toimivaksi. Puhemiesneuvoston kokoonpano noudattaa eduskunnan poliittisia voimasuhteita. Valiokuntien puheenjohtajien mukanaolo neuvostossa edistää valiokuntien sitoutumista eduskunnan aikatauluihin.” (HE 1/1998 VP, s. 87).

²⁴⁹ Vuoden 1906 VJ 73 §:ssä oli puhemiesneuvoston tehtäväksi todettu vain 72 §:ssä tarkoitettuja ohjesääntömääräyksiä, siis työjärjestystä ja eduskunnan työsuunnitelmaa, koskevien ehdotusten tekeminen. Säännöstä tarkennettiin hieman 1907 TJ 16 ja 17 §:ssä. Vaikka tehtävät olivat säännösten mukaan varsin rajalliset, kehittyi puhemiesneuvoston rooli käytännön tietä. Salervo (1977, s. 195) toteaa tästä: ”Todellisuudessa puhemiesneuvosto kuitenkin oli kehittynyt puhemiehen rinnalla toimivaksi *eduskuntatyötä johtavaksi elimeksi*, joka jo vanhan VJ:n aikana mm. teki ehdotuksia valtiopäivien jatkamisesta yli 120 päivän, keskeyttämisestä ja lopettamisesta – jne. Edelleen puhemiesneuvosto jo tällöin antoi lausuntoja valiokunnista tai muista elimistä vapauttamista koskevista pyynnöistä, edustajain lomanpyynnöistä ym. Näin ollen oli luonnollista, että uutta VJ:tä valmisteltaessa tahdottiin saada selvemmin määritellyksi se asema, mikä puhemiesneuvostolla eduskunnan työskentelyä johtavana elimenä oli, ja sitä syystä otettiin uuden VJ:n 54 §:n 2 momenttiin, jossa puhemiesneuvoston tehtävät yleisesti määritellään, määräys siitä, että ’puhemiesneuvoston tulee tehdä eduskunnalle tarpeelliseksi katsomiaan ehdotuksia eduskuntatyön järjestelystä yleensä’, ja uuteen TJ:een otettiin puhemiesneuvoston tehtäviä koskevaan 29 §:ään määräys siitä, että puhemiesneuvoston asiana oli mm. ’esittää muuta, mikä eduskuntatyön järjestelyä varten on tarpeen’.”

²⁵⁰ PeVM 51/1982 VP

”Ehdotusten tekemiseen eduskunnan työn järjestämisestä kuuluu myös ehdotus siitä, mihin valiokuntaan asia on lähetettävä valmisteltavaksi, ja mitä lausuntoja asiaa varsinaisesti käsittelevän valiokunnan on muilta valiokunnilta pyydettävä, mukaan lukien ehdotus perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksestä. Lakiehdotusten lähettäminen valiokuntiin ja päättäminen pyydettävistä lausunnoista kuuluvat erottamattomana osana lainsäädäntömenettelyyn ja ovat periaatteellisesti merkittäviä tehtäviä, vaikka valiokuntaan lähettäminen pääsääntöisesti seuraa vakiintunutta käytäntöä. Kokemus kuitenkin osoittaa, että saattaa esiintyä tapauksia, joissa päätöksenteko valiokuntaan lähettämisestä tai toisen valiokunnan lausunnon pyytämisestä, erityisesti milloin on kysymyksessä lakiehdotusten säätämisyjärjestykseen liittyvä perustuslakivaliokunnan lausunto, on merkitykseltään sellainen ratkaisu, että päätöksenteko siitä on pidätettävä eduskunnan täysistunnolle. Tämän vuoksi ja koska hallituksen esityksestä ei yksityiskohtaisesti ilmene missä tapauksissa puhemiesneuvosto voisi käyttää muutettavaksi ehdotetussa 2 momentissa tarkoitettua itsenäistä päätösvaltaa, perustuslakivaliokunta ehdottaa sitä koskevan virkkeen poistettavaksi ja säännöksen 2 ja 3 momentin yhdistettäväksi samaksi momentiksi. Mikäli puhemiesneuvostolle halutaan antaa muodollista päätösvaltaa, on siitä perustuslakivaliokunnan mielestä säädettävä yksityiskohtaisesti itse valtiopäiväjärjestyksessä.”

Valiokunnan kannan mukaisesti tuo virke jätettiin pois säännöksestä (L 278/1983).²⁵¹

Perustuslain puhemiesneuvostoa koskevassa säännöksessä (PL 34,3 §) osoitetaan puhemiesneuvostolle kahdentyypisiä tehtäviä. Säännös koskee ensiksikin asioita, joissa puhemiesneuvostolla on varsinaista päätösvaltaa. Puhemiesneuvostolla on säännöksen mukaan oikeus antaa ohjeita eduskunnan työn järjestämiseksi. Tätä oikeutta ei ole tehty riippuvaiseksi siitä, että asiasta olisi erikseen säädetty muualla perustuslaissa tai työjärjestyksessä. Sen on kuitenkin syytä katsoa rajoittuvan veraten teknisluonteisiin, ehkä lähinnä valmisteluvaiheita koskeviin ohjeisiin, joille ei voida juuri olettaa tulevan merkitystä eduskunnan varsinaisen toimivallan käytön kannalta. Säännöskohdan suppeaa tulkintaa edellyttää jo se, että momentin viimeisen virkkeen mukaan puhemiesneuvostolla on eduskunnan sisäistä toimintaa koskevien varsinaisten säädösten antamisessa vain aloitteentekijän rooli, eikä tätä toimivaltajärjestelyä voida sivuuttaa ohjeidenantovallan väljällä tulkinnalla. Myös perustuslakivaliokunta on uudesta perustuslaista antamassaan mietinnössä katsonut, että ”merkittävän eduskunnan sisäisen norminannon tulee edelleenkin tapahtua sellaisin säädöksin, joista koko eduskunta päättää (52 §). Poikkeusta tästä lähtökohdasta merkitsevää puhemiesneuvoston ohjeistamismahdollisuutta on siksi tulkittava rajatusti.”²⁵²

²⁵¹ Vuoden 1983 jälkeen tehtiin VJ 54 §:ään vain pieni tekninen, eduskunnan virkamiehiä koskevan lainsäädännön uudistamiseen liittynyt muutos, ks. HE 134/1987 VP ja L 1254/1987.

²⁵² Ks. PeVM 10/1998 VP, s. 15. Samaan suuntaan puhuvana voidaan pitää myös edellä tekstissä lainattua valiokunnan lausuntoa PeVM 54/1982 VP, jossa valiokunta mm. piti valmistelevan ja lausunnon antavan valiokunnan valintaa sillä tavoin merkittävänä ratkaisuna lainsäätämismenettelyssä, että se kuului jättää eduskunnan täysistunnolle. – Uuden TJ:n 6 §:n säännöksen linjaa voidaan em. suhteessa pitää pidättyvänä. Säännöksen 1 momentin 1) ja 11) kohdan mukaan puhemiesneuvosto antaa ”ohjeita eduskuntatyön järjestelystä” ja ”yleisohjeita valiokuntien toimialoista ja valiokuntatyöstä”.

Perustuslain 34,3 §:n mukaan puhemiesneuvosto voi myös tehdä aloitteita eräiden säädösten säätämiseksi tai muuttamiseksi. Tällaisina säädöksinä mainitaan erikseen eduskunnan työjärjestys ja eduskunnan virkamiehiä koskeva laki. Viimeksi mainitun viittauksen voidaan katsoa tarkoittavan lähinnä lakia eduskunnan virkamiehistä (1197/2003). Säännöksen tarkoittama toimivalta ei ymmärrettävästi kuitenkaan rajoitu vain tietyn nimikkeiseen lakiin, vaan kattaa kaikki siihen sisällöllisesti rinnastettavat eduskunnan virkamiehiä koskevat tavallisen lain tasoiset järjestelyt. Puhemiesneuvoston toimivaltaa näissä kysymyksissä voidaan pitää ensisijaisena, mutta se ei sulje pois kansanedustajalle PL 39 §:n ja TJ 20 §:n mukaan kuuluvaa aloitevaltaa eikä lainmuutosten osalta tietysti myöskään hallituksen PL 70 §:n mukaista aloitevaltaa. – PL 34,3 §:ssä tarkoitettuihin säädöksiin kuuluvat myös muut eduskunnan toimintaa koskevat ”säännökset”. Niiden piiriin kuuluvat ainakin PL 52 §:n 2 momentissa tarkoitettut eduskuntatyön järjestämistä koskevat ohjesäännöt ja eduskunnan valitsemille toimielimille hyväksyttävät johtosäännöt. Niidenkään osalta puhemiesneuvoston aloiteoikeutta ei ole perustuslaissa säädetty yksinomaiseksi. Aloiteoikeus voitaisiin PL 39, 1 §:n nojalla uskoa myös muulle eduskunnan elimelle.

Perustuslaissa on asetettu puhemiesneuvoston tehtäväksi päättää Euroopan unionia koskevan asian tai ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan selvityksen ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa (PL 96,2 § ja 97,1). Tarkemmat puhemiesneuvoston tehtäviä koskevat säännökset ovat kuitenkin työjärjestyksessä – erityisesti sen 6 §:ssä. Puhemiesneuvostolle työjärjestyksessä osoitetut tehtävät voidaan toimivallan sisällön kannalta jakaa kolmeen tyyppiin. Puhemiesneuvostolle voi kuulua virallisesti päätöksen tekeminen jostakin asiasta, kuten esimerkiksi päättäminen kyselytuntien tai ajankohtaiskeskustelun järjestämisestä tai päättäminen valiokunnan valtioneuvostolta tai ministeriöltä saaman selvityksen ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa. Puhemiesneuvosto myös esimerkiksi hyväksyy täysistuntosuunnitelman ja antaa yleisohjeita valiokuntien toimialoista ja valiokuntatyöstä. Eduskunnan työskentelyn johtamisessa tärkeämpiä ovat kuitenkin muuntyyppiset tehtävät.

Käytännössä oleellisen tärkeää on, että puhemiesneuvosto toimii puhemiehen neuvottelu- ja valmisteluelimenä täysistunnon johtamiseen kuuluvissa asioissa, joissa ratkaisuvallta sinänsä on puhemiehellä. Neuvoa-antavan elimen rooli on käytännön tarpeiden muovaama ja vakiinnuttama. Käytännön tarpeiden joustavaan huomioon ottamiseen myös sopii, että neuvoa antavana elimenä toimimisesta on säädöksiin otettu vain lyhyt yleinen maininta.²⁵³ Onkin tavanomaista, että tarpeen mukaan täysistunnon kulkua valmistellaan tällä tavoin etukäteen puhemiesneuvoston kokouksessa. Puhemies voi myös, jos katsoo sen tarpeelliseksi, keskeyttää täysistunnon puhemiesneuvoston kokoontumista varten. Puhemiesneuvosto voi toimia tällä tavoin neuvoa-antavana elimenä niin täysistunnon käytännöllistä järjestelyä koskevissa kysymyksissä kuin periaatteellisemmissa, esimerkiksi menettelyn perustuslainmukaisuutta ja puhemiehen PL 42,2 §:n mukaista kieltäytymistä koskevissa kysymyksissä.²⁵⁴

²⁵³ TJ 6 §:n 1 momentin 15. kohta.

²⁵⁴ Puhemiesneuvostosta neuvoa antavana elimenä ks. myös Salervo 1977, s. 198.

Puhemiesneuvoston tehtäväksi on myös säädetty aloitteiden tai ehdotusten tekeminen asioissa, joissa päätöksentekijänä on jokin muu elin, lähinnä eduskunnan täysistunto. Osaksi tällaisissa ehdotuksissa on kysymys samalla tavoin päivänkohtaisista tai muuten lyhyellä tähtäyksellä arvioitavista asioista kuin puhemiesneuvoston toiminnassa puhemiehen neuvoa-antavana elimenä. Tällaisia ovat esimerkiksi asian valmistelevaa tai lausunnon antavaa valiokuntaa koskevat ehdotukset sekä ehdotukset tilapäisen valiokunnan asettamisesta.²⁵⁵ Puhemiesneuvoston tehtäväksi osoitetuissa ehdotuksissa on osaksi kuitenkin kysymys eduskunnan työskentelytapojen pitkäjänteisemmästä kehittämisestä. Tämä kehittäminen ja sen vaatima aloitteellisuus, koordinointi ja valmistelu ovat käytännössä keskeisesti juuri puhemiesneuvoston vastuulla. Tärkeimpiä asioita, joissa puhemiesneuvoston tehtävänä on aloitteiden tekeminen, ovat eduskunnan työjärjestyksen tai muiden eduskunnan toimintaa koskevien säännösten säätämistä tai muuttamista koskevat ehdotukset.²⁵⁶ Niihin kuuluu myös puhemiesneuvoston toimivalta ehdottaa, että eduskunnan jokin toimielin asetetaan vaalikauden aikana uudelleen (PL 37 §).

Puhemiesneuvoston erilaisten tehtävien kokonaisuus tekee neuvoston roolin eduskunnan työn johtamisessa hyvin keskeiseksi. Puhemiesneuvoston toiminnalle antaa merkitystä erityisesti se, että eduskunnan työn järjestelyssä tehtävillä valinnoilla voi olla myös poliittista kantavuutta. Jotta luottamus tällaisiin merkittäviin ratkaisuihin säilyy, on tärkeää, että eduskunnan eri ryhmät ovat edustettuina niitä tehtäessä.

Täysistuntotyöskentelyn konkreettinen johtaminen – puhemiehen rooli

Puhemiehellä on keskeinen johtorooli eduskunnan toiminnassa: hän johtaa ja valvoo täysistunnon työskentelyä ja toimii puhemiesneuvoston puheenjohtajana. Osa hänen tehtävistään koskee koko eduskuntaa, osa taas sen suhteita muihin valtioelimiin. Puhemies myös voi monella tapaa epävirallisesti edustaa eduskuntaa ulospäin, ja hänen katsotaan valtakunnan epävirallisessa arvojärjestyksessä sijoittuvan tasavallan presidentin ja pääministerin väliin. Täysistuntotyötä koskevista tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään kootusti PL 42 §:ssä. Eräistä muista toimivaltuuksista säädetään muualla perustuslaissa.

Puhemies johtaa täysistuntoa

Puhemiehen ulospäin näkyvin tehtävä on täysistuntojen johtaminen. Häneen tehtävänä on PL 42 §:n 1 momentin määrittelyn mukaan kutsua täysistunnot koolle, esitellä niissä asiat, johtaa keskustelua ja valvoa, että käsittelyssä noudatetaan perustuslakia.²⁵⁷ Puhemiehen täysistuntoon liittyviä tehtäviä voidaan osaksi luonnehtia sellaisiksi istunnon työskentelyn johtotehtäviksi, jotka ovat rinnastettavissa monijä-

²⁵⁵ TJ 6 §:n 1 momentin 2. ja 13. kohta.

²⁵⁶ PL 34, 3 § ja TJ 6 §:n 1 momentin 9. ja 10. kohta.

²⁵⁷ PL 42 §:n 1 momenttia asiallisesti vastaava, joskin monisanaisempi säännös sisältyi 1906 VJ:n 47,1 §:ään ja 1928 VJ 55,1 §:ään. PL 42 §:n 2 momentin säännöstä, joka koskee perustuslain noudattamisen valvontaa ja puhemiehen oikeutta kieltäytyä esittelemästä, asiallisesti vastaavat säännökset oli annettu 1906 VJ:n 69 §:ssä ja 1928 VJ:n 80 §:ssä. Mainitut 1928 VJ:n säännökset säilyivät muuttumattomina uuden perustuslain säätämiseen saakka.

senisen elimen puheenjohtajan tehtäviin.²⁵⁸ Tämän lisäksi puhemiehellä on periaatteellisesti ja myös käytännössä tärkeä tehtävä valvoa perustuslain noudattamista.

Puhemiehen toimivaltaan kutsua täysistunnot koolle kuuluu päättäminen siitä, milloin istuntoja pidetään, mihin kellonaikaan ne alkavat ja milloin ne päättyvät. Tätä toimivaltaa rajoittaa tosiasiallisesti se, että täysistuntosuunnitelmien hyväksyminen kuuluu puhemiesneuvostolle.²⁵⁹ Vaikka suunnitelma ei oikeudellisesti sido puhemiestä, hänen edellytetään mahdollisuuksien mukaan noudattavan sitä. Käytännössä merkittävistä eduskuntatyön organisointiin liittyvistä kysymyksistä keskustellaan yleensä etukäteen puhemiesneuvostossa myös silloin, kun muodollinen toimivalta kuuluu puhemiehelle.

Kun asioiden esitleminen täysistunnossa kuuluu perustuslain säännöksen mukaan puhemiehelle, jää viime kädessä hänen harkinnastaan riippumaan, mitä asioita missäkin istunnossa käsitellään, missä kohdassa istuntoa asia käsitellään, luovutaanko jonkin asian käsittelystä tai keskeytetäänkö asian käsittely. Perustuslain kohtaa täydentää tässä TJ 46 §:n säännös täysistunnon päiväjärjestyksestä. Päiväjärjestys sisältää säännöksen mukaan luettelon istunnossa esille tulevista asioista sekä niiden käsittelyvaiheesta ja niihin liittyvistä asiakirjoista. Puhemies päättää päiväjärjestyksestä, mutta hänen tulee säännöksen mukaan ”ottaa huomioon” eduskunnan aikaisemmat päätökset sekä puhemiesneuvoston hyväksymät täysistuntosuunnitelmat. Käytännössä asiat kuitenkin yleensä otetaan päiväjärjestykseen valmistumisvaiheensa tai aikaisempien pöydällepanojen mukaisesti ja vain erikoistapauksissa kysymys asian ottamisesta päiväjärjestykseen saatetaan puhemiehen ratkaistavaksi. Myös päiväjärjestyksen ulkopuolella käsiteltävien asioiden käsittelyyn ottamisesta päättää viime kädessä puhemies. Tällaisia asioita ovat välikysymykset (TJ 22 §), valtioneuvoston tiedonannot ja selonteot (TJ 23 §) ja pääministerin ilmoitukset (TJ 24 §).²⁶⁰ Merkittävistä käsittelyyn ottamista koskevista kysymyksistä voidaan keskustella ja sopia etukäteen puhemiesneuvostossa.

Puhemies voi tuoda uusia asioita käsittelyyn esittelemällä ne lisäyksinä päiväjärjestykseen. Käytännössä tällaisina lisäyksinä tuodaan kuitenkin yleensä vain pöydälle pantavia asioita tai joskus kiireellisten asioiden lähetekeskusteluja. Keskustelujen

²⁵⁸ Itse päätöksentekomenettelyn johtamisen lisäksi puhemiehelle kuuluu myös tehtäviä, joita voidaan luonnehtia päätöksentekotilanteen johtamiseksi. Yleiset määräykset ja ohjeet yleisöparvella istuntoja seuraaville antaa kansliatoimikunta. Puhemies ja virastomestari voivat tilanteissa myös antaa järjestyksen ylläpitämiseksi ohjeita. Jos parvekkeilla syntyy epäjärjestyä eikä järjestyä saada muuten palautetuksi, puhemies voi määrätä parvet tyhjennäviksi (TJ 66 §). Puhemies voi omasta aloitteestaan ehdottaa, jos katsoo asian laadun sitä vaativan, jonkin asian käsittelemistä suljetussa istunnossa (TJ 67 §). Puhemies voi myös ”välttämättömistä syistä” päättää, että eduskunta kokoontuu muualla kuin eduskuntatalossa (TJ 1 §).

²⁵⁹ TJ 6 § 1 mom. 5. kohta.

²⁶⁰ Välikysymykseen vastaamisen ja pääministerin ilmoituksen antamisen edellytetään säännöksissään tapahtuvan puhemiehen kanssa sovittavana aikana (TJ 22 ja 24 §). Päiväjärjestyksen ulkopuolella käsiteltävien asioiden asemaa täysistunnon käsittelyyn kuuluvien asioiden joukossa kuvaa Nousiainen (1977, s. 440–442) lyhyesti seuraavasti: ”Tietty valtiopäiväritiiniin kuulumattomat asiat, joissa on kysymys nimenomaan hallituksen ja eduskunnan välisestä kommunikoinnista, otetaan esille muodollisesti katsoen ’päiväjärjestyksen ulkopuolella’, mikä ei merkitse sitä, etteikö niitä voitaisi etukäteen merkitä myös istunnon esityslistaan. Tällä tavalla, siis alleviivaten toimenpiteen poikkeuksellisuutta ja erillisyyttä tavanomaisesta päätöksentekoprosessista, määrätään uuden VJ:n 36 §:ssä annettaviksi – – Niin hyvin tiedonantojen ja ilmoitusten kuin välikysymysten käsittelyhän päättyykin siihen, että eduskunta siirtyy yksinkertaisesti tai perustellusti takaisin päiväjärjestykseen, muiden asioidensa pariin.”

johtamisvaltaa määrittelevät edellä viitattujen seikkojen lisäksi yhtäältä edustajan vapaata puheoikeutta ja asiassa pysymisvelvollisuutta koskevat normit (PL 31 §), toisaalta puheenvuorojen jakamista ja keskustelun rajoittamismahdollisuutta koskevat säännökset.²⁶¹

Puhemiehen toisena tehtäväkokonaisuutena täysistunnossa on PL 42,1 §:n mukaan valvoa, että asioiden käsittelyssä noudatetaan perustuslakia. Tehtävän on yleisesti katsottu merkitsevän siitä huolehtimisesta, että täysistuntomenettelyssä ei missään suhteessa poiketa perustuslaista. Valvonta ei siten sisällä pelkästään itse täysistunnossa noudatettavan menettelyn perustuslainmukaisuuden seurantaa, vaan myös sen, että asia laatunsa ja täysistuntokäsittelyä edeltävän valmistelunsa puolesta täyttää perustuslaissa asetetut tai perustuslaista johtuvat vaatimukset. Valvonta sisältää siten periaatteessa sen, että käsiteltävä asia on perustuslain mukaiseksi katsottavalla tavalla pantu vireille ja että se on valmistelevasti käsitelty ennen täysistuntoa perustuslain edellyttämällä tavalla. Valvoa tulee myös sitä, että itse menettely täysistunnossa on perustuslain säännösten mukainen, että vakaan ja arvokkaan käyttäytymisen vaatimusta ei rikota ja että päätöksenteossa noudatetaan perustuslaissa olevia määränemistönormeja. Yksin ei puhemies tietysti voi näin vaativasta tehtävästä huolehtia, vaan hän joutuu nojaamaan eduskunnan keskuskanslian valmistelutyöhön ja ehkä myös keskusteluihin puhemiesneuvostossa. Hänen suorittamassaan valvonnassa on etenkin perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotoilla käytännössä suuri merkitys. – Käsittelyn yhtenäisyyden vuoksi puhemiehen tätä valvontatehtävää käsitellään tarkemmin myöhempänä perustuslain noudattamisen valvontaa koskevassa luvussa.

Puhemiehen tehtävä täysistunnon työskentelyn johtajana edellyttää yleistä luottamusta puhemiehen puolueettomuuteen ja puhemiehen arvovallan tunnustamista. Luottamuksen ja arvovallan eräänä edellytyksenä on, että puhemies pysyttelee – ja hänen tiedetään pysyttelevän – täysistunnossa erillään kaikista pyrkimyksistä poliittiseen vaikuttamiseen. Tätä varmistetaan osaltaan PL 42,3 §:n säännöksellä, jonka mukaan puhemies ei täysistunnossa osallistu keskusteluun eikä äänestykseen.²⁶² Kielto sisältää sen, että puhemies ei voi lainkaan osallistua täysistuntoon ”pelkkänä” kansanedustajana, siis niin, että hän vetäytyisi puhemiehen tehtävän hoitamisesta ja osallistuisi edustajana varapuhemiehen johtamaan keskusteluun. Puhemieheksi valittu ei toisin sanoen voi osallistua täysistuntoon muutoin kuin puhemiehenä.²⁶³

²⁶¹ PL 45,4 § ja TJ 24–26 ja 50–51 §. Vuoden 1928 VJ:n 55 §:ssä oli puhemiehen edellä mainittujen tehtävien lisäksi erikseen vielä mainittu ehdotusten esittäminen päätöksen tekemistä varten. Tämän voidaan ajatella sisältyvän keskustelujen johtamiseen tai yleensä puheen johtamiseen täysistunnossa. Asiasta on otettu kuitenkin myös erillinen säännös TJ 49 §:ään.

²⁶² Asiallisesti vastaava osallistumiskielto sisältyi 1906 VJ:n 47,2 §:ään ja 1928 VJ:n 55,2 §:ään, kuitenkin niin, että mainituissa säännöksissä jätettiin kiellon ulkopuolelle ehdotukset, jotka olivat tarpeen perustuslakien, eduskunnan päätösten ja työjärjestyksen täytäntöön panemiseksi.

²⁶³ Kielto täytynee PL 42,3 §:n sanamuodon ja puhemiehen asemaan liittyvän parlamentaarisen käytännön valossa katsoa sillä tavoin ehdottomaksi, että se koskee myös sellaista teoreettista tilannetta, jossa täysistunnossa käsiteltävä asia koskisi PL 32 §:ssä tarkoitetulla tavalla puhemiestä henkilökohtaisesti. Puhemies ei tällöin voi johtaa puhetta. Kun PL 32 §:n säännös edustajan oikeudesta ko. tilanteissa osallistua keskusteluun ei niinkään koske yksilön oikeusturvaa kuin keskustelun vapautta, ei tätä säännöstä voitane soveltaa vastoin PL 42,3 §:n tarkoittamaa kieltoa.

Tärkeämpi puoli kiellossa on kuitenkin se, että puhemies ei saa istuntoa johtaessaan osallistua asiaa koskevaan keskusteluun eikä äänestää. Kun kiellon tarkoituksena on juuri puhemiehen tehtävässä tarvittavan luottamuksen turvaaminen, koskee kiello myös varapuhemiehiä, silloin kun he ovat hoitamassa puhemiehen tehtävää. Estettä ei sen sijaan ole sille, että varapuhemiehet yleisesti osallistuisivat edustajina keskusteluihin ja äänestyksiin eikä myöskään sille, että varapuhemies osallistuu keskusteluun ja äänestykseen asiassa, jossa hän on aikaisemmin hoitanut puhemiehen tehtävää.²⁶⁴ – Puhemiehen oikeutta tehdä ehdotuksia, jotka ovat tarpeen perustuslain täytäntöön panemiseksi, käsitellään myöhempänä perustuslain noudattamisen valvontaa koskevassa jaksossa.

Puhemiehen muita tehtäviä eduskunnassa

Puhemies ei johda vain täysistuntoja, vaan hänen tehtävänään ja valtuutenaan on yleisemminkin johtaa eduskunnan toimintaa yhdessä puhemiesneuvoston kanssa (TJ 5 §). Tässä suhteessa on käytännössä tärkeää se, että puhemies on puheenjohtajana sekä eduskunnan valtioelimenä toimimista ohjaavassa puhemiesneuvostossa että eduskunnan hallintoa johtavassa kansliatoimikunnassa. Puhemiehen tehtävään on liitetty myös toimivaltajärjestelyjä, jotka tähtäävät siihen, että eduskunnan toimintakykyisyys säilyisi kaikissa tilanteissa. Puhemiehelle on siten annettu valta kutsua tarvittaessa valtiopäivät vielä uudelleen koolle, sen jälkeen kun vaalikauden viimeisten valtiopäivien työ on jo julistettu päättyneeksi (PL 33,2 §). Samoin hän voi kutsua työnsä keskeyttäneen eduskunnan koolle jo ennen ajankohtaa, jolloin eduskunta oli päättänyt kokoontua jatkamaan työtään (TJ 3,2 §).

Puhemiehelle on valtiosäännössä osoitettu myös tehtäviä, joissa hän tavallaan ”edustaa” eduskuntaa – toimii valtioelimen nimissä tai välittää koko eduskuntaa ja sen keskusteluja koskevaa poliittista tietoa erotuksena siitä ja lisänä sille, mitä puolueiden eduskuntaryhmät voivat lausua. Lähinnä vain seremoniallista merkitystä on nykyoloissa sillä, että puhemies valtiopäivien avajaisissa vastaa eduskunnan puolesta tasavallan presidentin puheeseen ja vaalikauden päättäjaisissä lausuu presidentille eduskunnan tervehdyksen. Kun valtioneuvostoa vaalien jälkeen muodostetaan, ovat pääministeriehdokkaan valinnassa keskeisessä asemassa ne neuvottelut, joita eduskuntaryhmät käyvät. Poliittistakin kiinnostavuutta saattaisi joissain tilanteissa kuitenkin olla myös sillä, että tasavallan presidentin on PL 61 §:n mukaan kuultava eduskunnan puhemiestä, ennen kuin hän antaa tiedon pääministeriehdokkaasta eduskunnalle.²⁶⁵

²⁶⁴ Ks. myös Salervo 1977, s. 185. Hakkila (1939, s. 541) toteaa, että varapuhemiehen, joka tilapäisesti johtaa keskustelua, on katsottu voivan ottaa osaa äänestykseen, ja viittaa Erichin samansisältöiseen lausumaan (Erich 1924, s. 344). Tuolloin voimassa olleet säännökset (1928 VJ 55,2 § ja 1906 VJ 47,2 §) vastasivat tässä kohden PL 42,3 §:n säännöstä. Jos Erichin lausuma on ymmärrettävä niin, että tilapäisesti puhemiehenä toimiva varapuhemies voisi johtamansa keskustelun jatkoksi osallistua esittelemäänsä äänestykseen, täytyy kantaa pitää virheellisenä, koska tuolloinenkaan säännös ei antanut perustetta suhtautua keskusteluun ja äänestykseen eri tavoin.

²⁶⁵ Kun vuonna 1991 säädetyllä HM 27 §:n muutoksella (1074/1991) kavennettiin presidentin itsenäistä valtaa päättää hajotusvaalien määräämisestä ja hajotusta koskevan päätöksen tekeminen sidottiin pääministerin aloitteeseen, edellytettiin samalla, että presidentin oli ennen hajotuspäätöstä kuultava eduskunnan puhemiestä ja eduskunnan eri ryhmiä. Ks. tästä myös HE 232/1988 VP ja PeVM 10/1989 VP. Ennen aikaisten eduskuntavaalien määräämistä koskeva uuden perustuslain 26,1 § rakentuu tässä vuoden 1991 muutoslain pohjalle. Säännöksestä on kuitenkin keskusteluja esittämättä jätetty pois velvoite kuulla myös puhemiestä, ks. HE 1/1998 VP, s. 82 ja PeVM 10/1998 VP, s. 14.

VI PÄÄTÖKSENTEKOMENETTELYN YLEISIÄ SEIKKOJA

Eduskunta päättävänä elimenä on täysistunto

Perustuslain 2 §:n mukaan ”valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.” Eduskunnan asema ylimpänä, viimekätistä ratkaisuvalltaa käyttävänä valtioelimenä perustuu niin poliittisen järjestelmän kuin kirjoitetun perustuslain kannalta edustuksellisuuteen, siihen että eduskunta valitaan yleisillä vaaleilla. Kansanedustuslaitoksena eduskunta on jakamaton, yhtenäinen kokonaisuus. Se on ”yksikamarinen” (PL 24 §), mikä ensisijassa tarkoittaa sitä, että eduskunnan kokoonpano määräytyy kokonaisuudessaan yleisillä vaaleilla ilman mitään erillisiä edustusjärjestelyjä. Yksikamarisuuden voidaan katsoa merkitsevän jakamattomuutta myös eduskunnan päätöksenteon järjestelyissä. Eduskunnan päätöksentekomuodoiksi ei voida kehittää esimerkiksi yhtenevän päätöksen tekemistä kahdessa toisistaan periaatteessa riippumattomassa toimielimessä, vaan riippumattoman päätöksentekovalan pitää olla yhdellä elimellä, ”kamarilla”.

Valtiosäännössä eduskunnalle valtioelimenä osoitettu toimivalta kuuluu täysistunnolle. Erillisten, määrämuotoisin päätöksin hoidettavien asioiden lisäksi tämä koskee myös hallituksen parlamentaarisen luottamusvaatimuksen ylläpitämistä. Se eduskunta, jonka luottamusta hallituksen on nautittava, on viime kädessä juuri koko täysistunto – ei jokin muu eduskunnan elin eivätkä periaatteessa myöskään esimerkiksi vain hallituspuolueiden eduskuntaryhmät. Riippumatta siitä, että valtioelimen toimivalta kuuluu juuri täysistunnolle, on valmistelutoimivaltaa luonnollisesti eduskunnan muilla elimillä. Samoin voi muille elimille olla osoitettu eduskunnan organisaatiota koskevaa hallinnollista päätösvaltaa ja yleensäkin toimivaltaa, joka palvelee eduskunnalle valtioelimenä kuuluvan päätösvalan käyttöä.

Se, että eduskunnan valtioelimenä käyttämä toimivalta kuuluu juuri täysistunnolle, ei ilmene vain sille vakiintuneesti kuuluvassa päätöksenteossa, esimerkiksi hallituksen esityksen hyväksymisessä tai hylkäämisessä. Se näkyy myös siinä, että periaatteesta on tehty vain vähän poikkeuksia ja ne on toteutettu nimenomaisin säännöksiin perustuslaissa. Tällainen poikkeus on alun perin vuonna 1970 eduskunnan palkkavaltuuskunnalle ja nyt PL 89 §:ssä asianomaiselle valiokunnalle säädetty valtuus ”eduskunnan puolesta” hyväksyä valtion henkilöstön palvelussuhteen ehtoja koskeva sopimus, siltä osin kuin eduskunnan suostumus on tarpeen.²⁶⁶ Poikkeuksena periaatteesta voidaan pitää myös eräitä järjestelyjä, jotka koskevat parlamentaarisen

²⁶⁶ Valtion virkamiesten virkaehtosopimusjärjestelmää koskeneessa uudistuksessa vuonna 1970 haluttiin luoda täysistunnossa tehtävää päätöstä joustavampi menettely eduskunnan budjettioikeuden kannalta tarpeellisen eduskunnan suostumuksen saamiseksi virkaehdoista tehtäville sopimuksille. Tätä varten säädettiin asetettavaksi erityinen eduskunnan palkkavaltuuskunta. Ks. HM 65 ja 66 §:n muutokset laissa 662/1970 ja VJ:n muutokset, erit. uusi 82 a §, laissa 663/1970 sekä ko. laeista HE 14/1970 VP ja siitä annettu PeVL 3/1970 VP. Perustuslakien valtionaloussäännösten uudistuksessa vuonna 1991 luovuttiin erillisestä palkkavaltuuskunnasta ja em. suostumuksen antamisvaltuus uskottiin eduskunnan asianomaiselle erikoisvaliokunnalle. Ks. HM VI luvun muutos, erit. 65,3 §, laissa 1077/1991 ja VJ:n muutokset, erit. 49,3 §, laissa 1078/1991 sekä ko. lainmuutoksia koskenut HE 262/1990 VP ja siitä annettu PeVM 17/1990 VP. Sekä palkkavaltuuskunta että ko. erikoisvaliokuntana toiminut valtiovarainvaliokunta saattoi säännösten mukaan alistaa tekemänsä päätöksen eduskunnan vahvistettavaksi.

järjestelmän toteutumisessa oleellista eduskunnan poliittisen kannan saattamista hallituksen tietoon.

Yleensä eduskunnan poliittinen kanta – tai eduskunnassa vallitseva poliittinen suhtautuminen – välittyy juuri täysistunnossa, joko nimenomaisten päätösten taikka käydyn keskustelun kautta. Käänteisesti tämä on merkinnyt sitä, että eduskunnan muut elimet eivät juuri voi esittää virallisesti käsityksiään suoraan hallitukselle tai ministeri(ö)lle. Ainoana varsinaisena poikkeuksena tästä oli pitkään se, että ulkoasiainvaliokunta oli 1928 VJ 48 §:n mukaan paitsi oikeutettu saamaan hallitukselta, asianhaarojen niin vaatiessa, selonteon valtakunnan suhteista ulkovaltoihin myös oikeutettu antamaan suoraan hallitukselle oman lausuntonsa selonteon johdosta.²⁶⁷ Samankaltainen mahdollisuus antaa lausunto suoraan ministeriölle ulotettiin vuonna 1990 valtiopäiväjärjestykseen tehtyjen muutosten yhteydessä koskemaan kaikkia erikoisvaliokuntia. Valiokunnan tiedonsaantioikeutta koskevan VJ 53 §:n muutetussa muodossa edellytettiin ministeriön antavan erikoisvaliokunnalle sen pyytämän selvityksen kysymyksestä, joka kuului valiokunnan toimialaan. Samalla säädettiin, että valiokunta voi tarvittaessa antaa ministeriölle selvityksen johdosta lausunnon. Vastaava säännös on otettu PL 47,2 §:ään, kuitenkin niin että oikeus selvitysten saamiseen ja oikeus lausunnon antamiseen on laajennettu koskemaan valtioneuvostoa ministeriöiden ohella.²⁶⁸

Mainittujen järjestelyjen merkitystä voidaan pitää hyvin rajoitettuna. Valiokuntien mahdollisuudessa esittää virallinen kannanotto suoraan ministeriölle ei ollut kysymys institutionalisoidusta järjestelmästä, vaan enemmänkin vain erityisissä tilanteissa käytettävissä olevasta mahdollisuudesta. Selvää muutosta tässä suhteessa merkitsivät ensin vuonna 1993 Euroopan talousalueeseen liittymisen yhteydessä ja sitten vuonna 1994 Euroopan unioniin liittymisen yhteydessä valtiopäiväjärjestykseen tehdyt muutokset.

Euroopan talousalueeseen (Eta) liittymisen yhteydessä säädettiin vuoden 1993 lopussa hallitusmuotoon uusi 33 a §, jossa edellytettiin eduskunnan osallistuvan kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun, siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään. Samalla tehtiin valtiopäiväjärjestyksen muutoksia, jotka liittyivät Euroopan talousaluetta koskevien yhdentymisasioiden ennakkokäsittelyyn eduskunnassa. VJ 53 §:n muutoksen mukaan suuren valiokunnan tuli pyynnöstä ja muutenkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta tai ministeriöltä selvitys niistä valmisteluista, joita oli tehty Euroopan talousalueesta tehdyn

²⁶⁷ Säännöksestä ja sen soveltamiskäytännöstä ks. Bengt Broms, Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta. Vertaileva valtiosääntöoikeudellinen tutkimus (Vammala 1967), s. 218–227 ja Hakkila 1939, s. 521–522. Kirjoittajat mainitsevat, että valiokunnalla katsottiin olevan myös oikeus pyytää hallitukselta ko. selontekoa. Valiokunnan rooliin liittyi myös se, että hallitus saattoi VJ 43 §:n mukaan kutsua ulkoasiainvaliokunnan koolle myös valtiopäivien keskeydyttyä tai päätyttyä.

²⁶⁸ Vuoden 1990 muutoksesta ks. L 1056/1990 ja HE 89/1990 VP ja PeVM 7/1990 VP. Säännöstä valiokunnan oikeudesta antaa suoraan ministeriölle lausunto ei esityksessä ja mietinnössä lainkaan perusteltu. Eri valiokuntien VJ 53 §:n ministeriöiltä pyytämien selvitysten lukumääriä on tilastoitu eduskunnan kanslian toimintakertomuksissa, ks. ko. kertomukset vuosilta 1996–1999. Kertomuksissa vuosilta 2000–2003 on PL 47,2 §:n mukaisten selvitysten lisäksi tilastoitu myös niistä annetut lausunnot, joita ko. nelivuotisjaksolla oli yhteensä 15.

sopimuksen alalla. Valiokunta saattoi tarvittaessa antaa asian johdosta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle. Etan sekakomiteassa tai Efta-valtioiden pysyväsä komiteassa valmisteltavien, lain alaa koskevien säädösten kansallisen valmistelun osalta (VJ 4 a luku) edellytettiin valtioneuvoston toimittavan ehdotukset tällaisiksi säädöksiksi viipymättä eduskunnalle, jossa ehdotukset toimitettiin ennakollisesti käsiteltäväksi suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa sille lausunnon antavassa erikoisvaliokunnassa. Suuri valiokunta saattoi tarvittaessa antaa asiassa lausunnon valtioneuvostolle. Tällaisen yhdentymisasian käsittelyssä ei eduskunta tehnyt päätöstä, mutta puhemiesneuvoston päätöksellä voitiin asia ottaa keskusteltavaksi täysistunnossa.²⁶⁹

Suurelle valiokunnalle yhdentymisasioiden käsittelyssä näin muovautunut rooli korostui voimakkaasti vuotta myöhemmin niissä muutoksissa, joita Euroopan unioniin liittymisen yhteydessä valtiopäiväjärjestykseen säädettiin. Muutosten pohjalta valiokunnan ensisijaiseksi tehtäväksi muodostui toimiminen eduskunnan ”EU-valiokuntana”. Uudistetun VJ 4 a luvun mukaan pääministerin tuli antaa suurelle valiokunnalle tietoja ennen Eurooppa-neuvoston kokousta kokouksessa esille tulevista asioista ja kokouksen jälkeen siellä käsitellyistä asioista. Saamiensa tietojen johdosta valiokunta saattoi tarvittaessa antaa valtioneuvostolle lausunnon. Valtioneuvoston piti toimittaa eduskunnalle tiedoksi ehdotukset sellaiseksi säädökseksi, sopimukseksi tai muuksi toimeksi, joista päätti Euroopan unionin neuvosto ja jotka valtiosäännön mukaan muutoin kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Valtioneuvoston kirjelmä toimitettiin käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja yleensä yhteen tai useampaan sille lausunnon antavaan erikoisvaliokuntaan. Suurelle valiokunnalle oli myös ilmoitettava valtioneuvoston kanta asiassa ja valiokunta saattoi tarvittaessa antaa lausunnon valtioneuvostolle. Jos kysymys oli Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevasta asiasta, kuului asioiden käsittely vastaavalla tavalla suuren valiokunnan sijasta ulkoasianvaliokunnalle. Puhemiesneuvoston päätöksellä voitiin edellä mainittuja ehdotuksia koskenut asia ottaa keskusteltavaksi täysistunnossa, jolloin asiasta ei kuitenkaan tehty päätöstä.²⁷⁰

Muutosten pohjalta vakiintui ja institutionalisoitui tilanne, jossa eduskunnan poliittinen kanta Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisessa valmistelussa välitetään valtioneuvostolle virallisesti ensi sijassa juuri valiokunnan – suuren valiokunnan tai ulkoasiainvaliokunnan – ja valtioneuvoston yhteydenpidon muodossa. Suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan asemaa koskevat säännökset on pysytetty pääasiassa sellaisenaan myös uudessa perustuslaissa (PL 96 ja 97 §).

Suuren valiokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan rooli eduskunnan poliittisen kannan ilmituojana valtioneuvostolle osana Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallista valmistelua on sekä määrällisesti että laadullisesti merkittävä. Eduskunnan toiminnan pääsääntö – eduskunnan valtioelintehtävien kuuluminen täysistunnolle

²⁶⁹ Ko. muutoksista ks. lait 1116 ja 1117/1993 ja HE 317/1992 VP ja PeVM 10/1993 VP.

²⁷⁰ Ko. muutoksista ks. L 1551/1994 ja HE 318/1994 VP ja PeVM 10/1994 VP.

– koskee periaatteessa kuitenkin myös näitä asioita. Puhemiesneuvosto voikin päätää, että tällainen asia otetaan keskusteltavaksi täysistunnossa (PL 96,2 §).

Valmistelupakko

Painavat käytännön syyt vaativat, että täysistunnon muodolliset päätökset merkittävässä asioissa on yleensä ensiksi valmisteltu eduskunnan muissa elimissä. Päätökset edellyttävät sisältönsä vuoksi usein huolellista valmistelua, mutta täysistunto ei itse sovellu varsinaisen asiavalmistelun tai poliittisten ratkaisujen hionnan paikaksi, eikä eduskunta voi jättäytyä hallituksessa tapahtuvan valmistelun varaan. Käytännön syyt luultavasti veisivät siihen, että tietyn tyyppiset asiat lähetettäisiin yleensä valmisteltavaksi valiokuntaan, vaikka sitä ei säännöksissä olisi edellytettykään. Eräissä keskeisissä asiaryhmissä on perustuslaissa kuitenkin jo pitkään nimenomaisesti säädetty kattava valmistelupakko valiokunnassa.²⁷¹ Kattavien pakottavien normien tuomana etuna voidaan asianmukaisen valmistelun varmistamisen ohella pitää sitä, että menettelytavat ovat usein esiintyvissä asiatyypeissä luotettavasti ennalta tiedettävissä.

Perussäännös asioiden valmistelusta täysistunnolle on PL 40 §. Siihen sisältyy valmistelupakon alan määrittelyn osalta kolme eri kohtaa. Ensiksikin siinä säädetään nimenomaisesti valmistelupakko luetelluille asioille. Näitä asioita ovat kaikki hallituksen esitykset: lakiehdotuksen sisältävät esitykset, tällaista esitystä täydentävät esitykset (PL 71 §), talousarvioesitykset, talousarvioesitystä täydentävät esitykset (PL 83,2 § ja 71 §), esitykset lisätalousarvioksi, esitykset valtiosopimuksen tai muun kansanvälisen velvoitteen hyväksymisestä ja esitykset tällaisen velvoitteen irtisanomisen hyväksymisestä (PL 94,1 §). Niitä ovat myös edustajien tekemät lakialoitteet, talousarvioaloitteet ja toimenpidealoitteet sekä edelleen kaikki eduskunnalle annettavat kertomukset riippumatta niiden antajasta tai siitä, onko kertomuksesta säädetty perustuslaissa tai PL 46,2 §:n mukaisesti laissa tai työjärjestyksessä.

Toisena kohtana säännöksessä on viittaus perustuslaissa muualla oleviin valmistelupakkoa merkitseviin säännöksiin. Tällaisia ovat esimerkiksi edustajantoimesta erottamista tai edustajantoimen lakanneeksi julistamista koskevat säännökset PL 28 §:ssä, oikeusasiamiehen vapauttamista koskeva säännös PL 38,2 §:ssä, lepäämään hyväksytyn ja vahvistamatta jääneen lain käsittelyä koskevat säännökset PL 73 ja 78 §:ssä sekä ministerisyytteen nostamista koskeva säännös PL 114,2 §:ssä. Suoraan perustuslaista johtuu myös puhemiesneuvoston PL 34,3 §:n nojalla tekemien, eduskunnan virkamiehiä koskevan lain muutosehdotusten ja eduskunnan työjärjestyksen

²⁷¹ Säännös hallituksen esitysten sekä eduskuntaesitysten ja niitä myöhemmin vastanneiden lakialoitteiden pakollisesta valmistavasta käsittelystä valiokunnassa sisältyi 1906 VJ 54 §:ään ja 1928 VJ 63 §:ään. Raha-asia-aloitteiden ja toivomusaloitteiden pakollisesta valmistavasta käsittelystä valiokunnassa – jollei niitä päätetty heti hylätä – säädettiin 1928 VJ 63 §:ssä, johon myös sisältyi säännös kertomusten pakollisesta valmistavasta valiokuntakäsittelystä. Muissa asioissa oli pakollista valiokuntakäsittelyä edellytetty ainakin ministerivastuuasioissa, ministerivastuulain 2 ja 3 §:ssä. Valmistelupakon noudattamistilanteista käytännössä ks. esim. 1992 VP ptk, s. 5264, jossa puhemies totesi tehdyn ehdotuksen johdosta, ettei lakialoitetta voitu ottaa käsittelyn pohjaksi, koska sitä ei ollut valmistelevasti käsitelty valiokunnassa.

muutosehdotusten (PL 52,1 §) pakollinen valmistava käsittely valiokunnassa. – Kolmanneksi säännös sisältää valtuutuksen säätää valmistelupakko työjärjestyksessä. Tällainen työjärjestykseen perustuva valmistelupakko koskee TJ 32 §:n mukaan eduskunnan tarkastettavaksi saatettujen asetusten ja muiden alemmanasteisten säädösten ja päätösten käsittelyä, eduskunnan ohje- ja johtosääntöjä koskevien ehdotusten käsittelyä ja TJ 28,2 §:n mukaan tasavallan presidentin rikosoikeudellista vastuuta koskevan ilmoituksen käsittelyä.

Kuten edellä viitatusa ilmenee, säännösten nojalla pakollinen valiokuntavalmistelu koskee sisällöltään tärkeää ja määrältään hyvin suurta osaa täysistunnossa käsiteltävistä asioista. Niissäkin asioissa, joissa valiokuntavalmistelu ei tällä tavoin ole oikeudellisesti välttämätöntä, voi täysistunto päättää lähettää asian valiokuntaan. Tällainen mahdollisuus on saatettu erikseen todeta joidenkin asioiden käsittelyä koskevilla säännöksillä, kuten esimerkiksi välikysymyksen sekä valtioneuvoston tiedonannon ja selonteon käsittelyä koskevilla TJ 22 ja 23 §:n säännöksissä. Selonteon osalta tämä tosin on muotoiltu niin, että selonteko lähetetään valiokuntaan, ”jollei eduskunta päättää siirtyä päiväjärjestykseen asiaa valiokuntaan lähettämättä”. Yleissäännöksenä on lisäksi voimassa (TJ 32,1 §), että valmistelupakon piiriin kuuluvien asioiden lisäksi valiokuntaan lähetetään ”ne asiat, joista eduskunta niin päättää.” Välikysymysten ja valtioneuvoston tiedonantojen ja selonteiden käsitteilyyn liittyviä kysymyksiä tarkastellaan myöhemmänä erikseen.

Täysistunnossa ratkaistavien asioiden joukossa on vain kaksi asiaryhmää tai asiatyyppejä, joihin ei lainkaan tai ainakaan yleensä liity tavanomaista valiokuntavalmistelua: henkilövalinnat ja toimielinvaalit. ”Valmistelemattomuuden” syy on ilmeinen: vaalimenettelyn luonteeseen ja valintaperusteiden yleensä täysin selvään poliittisuuteen ei sovellu sellainen ennakkovalmistelu, jota valiokunnat yleensä suorittavat ja joka on hyvin aiheellista asiasisältöjä ja menettelytapoja koskevilla ratkaisuisilla. Täysistunnossa suoritettavista henkilövalinnoista tärkein on pääministerin valinta. Valintamenettelyn keskeistä merkitystä parlamentaarisen järjestelmän toiminnassa vastaa sen erillinen säätely – suhteellisen tarkasti jo PL 61 §:ssä ja erikseen vielä TJ 65 §:ssä. Eduskunnan jatkuvan toiminnan kannalta oleellisia ovat erilaiset eduskunnan omien toimielinten valinnat, joista on annettu yleiset säännökset²⁷². Kuten edellä on todettu, eduskunta valitsee myös jäseniä useihin muihin toimielimiin. Täysistunto valitsee myös eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehet sekä eduskunnan pääsihteerin ja Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan²⁷³. Menettely viimeksi mainituissa valinnoissa on sikäli erityinen, että ennen valintaa on oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen tehtävään ilmoittautuneista saatava perustuslakivaliokunnan arvio, pääsihteerin virkaa hakeneista saatava kansliatoimikunnan lausunto ja Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan virkaa hakeneista valtiovarainvaliokunnan arvio (TJ 11 § ja 16 §). Tällaisen ”valmistelun” käyttämistä näissä valintamenettelyissä voidaan perustella sillä, että valinnat eivät

²⁷² PL 37 §, TJ 16 § ja Eduskunnan vaalisääntö

²⁷³ PL 38 § ja L eduskunnan virkamiehistä 10 § ja TJ 16 §

samalla tavoin nojaa poliittisiin perusteisiin kuin muissa täysistunnossa suoritettavissa valinnoissa.²⁷⁴

Ratkaisuja, joihin ei tyypillisesti liity valiokuntavalmistelua, ovat ne muodollisesti päiväjärjestykseen siirtymistä koskevat päätökset, joiden tarkoituksena on nimenomaisesti ilmaista eduskunnan kanta parlamentaariseen luottamuskysymykseen tai muuten osoittaa eduskunnan suhtautumista hallituksen toimiin tai aikeisiin. Näitä ratkaisuja ovat lähinnä päiväjärjestykseen siirtymiset välikysymyksen sekä valtioneuvoston tiedonannon yhteydessä²⁷⁵. Kuten edellä viitattiin, asian lähettäminen näissä tilanteissa valiokuntaan on mahdollista. Valtioneuvoston selontekojen yhteydessä on pääsääntönä valiokuntaan lähettäminen, mutta eduskunta voi myös päättää siirtää päiväjärjestykseen asiaa valiokuntaan lähettämättä (TJ 23,3 §).

Mihin valiokuntaan asia kulloinkin lähetetään valmisteltavaksi, jää yleensä täysistunnon harkintaan (TJ 32,2 §). Perustuslaissa tai työjärjestyksessä on kuitenkin joidenkin asioiden osalta erikseen säädetty, missä valiokunnassa valmistelun on tapahduttava. Tällainen säättely koskee erityisesti perustuslakivaliokuntaa perustuslainmukaisuuden valvontaa ja oikeusturvaa koskeissa kysymyksissä, valtiovarainvaliokuntaa talousarviota koskeissa kysymyksissä sekä ulkoasiainvaliokuntaa ja suurta valiokuntaa ulkosuhteita ja EU-asioita koskeissa kysymyksissä.

Varsinainen valmistelutehtävä annetaan yleensä yhdelle valiokunnalle. Hallituksen toimenpidekertomuksesta on kuitenkin säädetty TJ 32,4 §:ssä, että asian valmistelee perustuslakivaliokunta ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta ulkoasiainvaliokunta. Yhdessä valiokunnassa tapahtuvaa valmistelua voidaan täydentää muista valiokunnista, yhdestä tai useammasta, tuolle valiokunnalle hankittavilla lausunnoilla. Tällaisen lausunnon hankkiminen jää yleensä tapauksittaisen harkinnan varaan. Lausunnon hankkimisesta päättää joko täysistunto asian valiokuntaan lähettämisen yhteydessä (TJ 32,3 §) tai valmisteleva valiokunta itse (TJ 38 §). Poikkeuksellisesti on kuitenkin TJ 38,2 §:ssä säädetty, että jos valmistelevan valiokunnan käsittelemässä asiassa syntyy epäselvyyttä asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin, on valiokunnan pyydettävä lausunto perustuslakivaliokunnalta. Tämä liittyy PL 74 §:n säännökseen, jossa perustuslakivaliokunnan tehtäväksi on annettu lausunnon antaminen ”sen käsittelyyn tulevien” asioiden perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta ihmisoikeussopimuksiin. Muilta valiokunnilta hankittavaa lausuntoa koskevana säännöksenä voidaan viitata myös PL 96,2 §:ään, joka koskee Euroopan unionissa tehtäviä päätöksiä koskevien ehdotusten käsittelyä suuressa valiokunnassa ja ulkoasiainvaliokunnassa. Se koskee kuitenkin tyypillisesti muuta tilannetta kuin PL 40 §:ssä tarkoitettua täysistunnossa tapahtuvan lopullisen käsittelyn valmistelua.

²⁷⁴ Valiokunnan suorittaman arvioinnin taustasta ja luonteesta oikeusasiamiehen valinnan yhteydessä ks. TJ-ehdotuksen sisältäneen PNE 1/1999 VP perusteluja, s. 10. Ehdotuksessa lähdettiin siitä, että valiokunnan antaman arvion tuli olla kirjallinen. Perustuslakivaliokunta mietinnössään kuitenkin poisti arvion kirjallisuutta koskevan vaatimuksen. Mietinnön mukaan oli riittävää, että valiokunta arvioi ilmoittautuneita ja itse päätti, annetaanko asiasta kirjallinen arvio, ks. PeVM 9/1999 VP, s. 3.

²⁷⁵ PL 43 ja 44 §, TJ 22 ja 23 §

Määrämuotoisuus – muotopakko

Useat eri syyt ovat käytännössä johtaneet siihen, että eduskunnan toimintoja leimaa tarkka määrämuotoisuus, oikeudellinen velvollisuus noudattaa menettelymuotojen suhteen ennalta asetettuja sääntöjä. Velvollisuus on niin kiinteä ja tarkka, että voidaan puhua muotopakosta. Osin on kysymys väistämättömästä piirteestä: ei ole juuri ajateltavissa, että ylintä päätösvaltaa käyttävä, eduskunnan suuruinen toimielin olisi päätöksenteossaan merkittävän vapaamuotoinen. Osaltaan tarkkuuteen ja pysyvyyteen menettelymuodoissa vaikuttaa se, että kyseessä ovat kansanvaltaisessa järjestelmässä keskeisen elimen pelisäännöt, joiden täytyy olla ennalta tiedettävissä, joiden merkittävät muutokset harvoin voivat olla poliittisesti neutraaleja ja joita ei hevin voida ajatella esimerkiksi vaalikausittain muuteltaviksi. Kansanedustuslaitokset lienevät yleensäkin konservatiivisia suhtautumisessaan omiin menettelymuotoihinsa ja niiden muuttamiseen. Suomessa menettelymuotojen pysyvyyttä on korostanut se, että ne säädeltiin pitkään huomattavan yksityiskohtaisesti perustuslain tasolla, valtiopäiväjärjestyksessä (vuosien 1869, 1906 ja 1928 VJ:t), ja perustuslain muuttamiseen taas on traditionaalisesti – ja syystä – suhtauduttu pidättyvästi.

Uuden perustuslain myötä tilanne on merkittävästi muuttunut sikäli, että menettelytapoihin liittyvää yksityiskohtaista sääntelyä on siirretty perustuslain tasolta eduskunnan työjärjestykseen. Muutos on keventänyt menettelysäännösten kehittämistä ja lisännyt eduskunnan autonomisuutta menettelytapojensa suhteen. Muotopakoon, määrättyjen menettelymuotojen noudattamisveloitteeseen, muutos ei kuitenkaan ole varsinaisesti vaikuttanut. Menettelysäännökset ovat myös työjärjestyksen tasolla eduskuntaa oikeudellisesti velvoittavia: vaikka työjärjestyksen sisältö on kokonaan eduskunnan omien päätösten varassa, ei eduskunta voi yksimielisenäkään siitä poiketa, vaan uutta menettelyä voidaan soveltaa vasta, kun työjärjestyksestä on ensin asianmukaisessa menettelyssä (PL 52 §) muutettu.

Menettelyä koskevat säännökset ovat – olipa kyse asioiden vireilletulosta tai niiden käsittelystä – yleensä sillä tavalla tarkkoja ja pakottavia, että ne eivät jätä menettelytavan valintaan erilaisia vaihtoehtoja, vaan käytettävissä on vain yksi oikea menettelytapa. Eri asia on, että menettelyyn voi ymmärrettävästi sisältyä esimerkiksi pöydällepanon kaltaisia harkinnanvaraisia teknisiä yksityiskohtia. Samoin tietyn tyyppisille asioille on voitu osoittaa erilaisia vireillepanijoita tai vireilletulokanavia (esim. lakiehdotukset PL 70 §:ssä ja ministerivastuuasiat PL 115 §:ssä). Näissäkin tilanteissa on kuitenkin kullakin vireilletuoja(taho)lla käytettävissään vain yksi menettely. Aitoa menettelytapaan kohdistuvaa valinnaisuutta on oikeastaan vain siinä, että välikysymyksen sekä valtioneuvoston tiedonannon ja selonteon käsittelyssä asia voidaan päättää lähettää valiokuntaan (TJ 22 § ja 23 §), ja siinä, että käytännössä yleensä suuren valiokunnan tai ulkoasiainvaliokunnan käsittelyn varaan jäävät Euroopan unionissa päätettäviä asioita koskevat ehdotukset ja kansainvälisiä asioita koskevat selvitykset voidaan puhemiesneuvoston päätöksellä ottaa keskusteltavaksi täysistunnossa (PL 96 § ja 97 §).²⁷⁶

²⁷⁶ Samassa yhteydessä voidaan mainita myös työjärjestykseen vuonna 2003 lisätty 30 a §, jonka mukaan puhemiesneuvosto voi valiokunnan esityksestä päättää ottaa PL 47,2 §:ssä tarkoitetun, valiokunnalle annetun selvityksen keskusteltavaksi täysistunnossa. Ko. lisäyksestä ks. PNE 2/2002 VP ja PeVM 11/2002 VP.

Muotopakko ilmenee käytännössä kahdessa eri vaiheessa, asioiden vireilletulossa ja niiden käsittelyssä.

Täysistunnon päätöksenteon yleinen järjestely

Täysistunnon menettelyn ja päätöksenteon kuvaamisessa tulee toistuvasti esille sana käsittely. Valtiopäiväjärjestyksen voimassa ollessa, siis ennen kuin uudessa perustuslaissa oli jonkin verran kevennetty lakiehdotusten käsittelyssä noudatettavaa menettelyä, puhuttiin siten ensimmäisestä, toisesta, kolmannesta ja ainoasta käsittelystä ja vieläpä jatketusta ainoasta ja toisesta käsittelystä. Vastaavasti tunnetaan säännöksissä nyt ensimmäinen, toinen ja ainoa käsittely (PL 72 § ja 83 §) ja yhden käsittelyn asia (PL 73 § ja 78 §). Lisäksi voidaan myös puhua jatketusta ensimmäisestä ja ainoasta käsittelystä. Sanaa käsittely käytetään tällöin teknisenä terminä. Sillä ei tarkoiteta ylipäättään yhtä asian esilläolokertaa täysistunnossa, vaan valiokuntavalmistelun jälkeen tapahtuvaa, perustuslaissa ja työjärjestyksessä yhdeksi ja yhtenäiseksi menettelyvaiheeksi tarkoitettua asian olemista täysistunnon käsiteltävänä. Tämän mukaisesti ei päiväjärjestyksen ulkopuolella tapahtuvia menettelyjä ja vaaleja, kuten ei myöskään asian vireilletuloa välittömästi seuraavaa valiokuntaan lähettämistä täysistunnossa, nimitetä käsittelyksi. Asian pöydällepano, milloin se on säännösten mukaan mahdollista, on käsittely-termin käytön kannalta merkityksellinen: sama käsittely jatkuu pöydällepanon jälkeenkin.

Eduskunnan päätöksiin johtavissa menettelymuodoissa on kaksi päämallia: kaksi käsittelyä tai yksi eli ainoa käsittely. Kahden käsittelyn menettelyyn joutuvat kaikki muodollisena lakina päätettävät asiat. Muut asiat – vaaleja ja päiväjärjestyksen ulkopuolisia asioita lukuun ottamatta – ovat yhden tai ainoan käsittelyn asioita. Niistä tärkeimpiä ovat valtion talousarvio ja lisätalousarvio, kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksyminen, erilaiset eduskunnalle annettavat kertomukset sekä vahvistamatta jätetyn lain ja lepäämässä olevan perustuslain säätämisjärjestyksessä säädettävän lain käsittely.

Täysistunnossa käytäville keskusteluille ja täysistunnon päätöksenteolle ei ole säädettyä minkäänlaista osanottajien vähimmäismäärää, *quorumia*.²⁷⁷ Kärjistäen todettuna tämä merkitsee esimerkiksi sellaista mahdollisuutta, että edustajan käyttäessä puheenvuoroaan ei täysistunnossa ole, virkamiesten lisäksi, läsnä kuin puhemies. Jos esimerkiksi pitkällisen iltatunnon päätteeksi täysistunnossa on – mahdollisista merkkisitoilla tapahtuneista hälytyksistä huolimatta – läsnä vain vähän edustajia, jää viime kädessä puhemiehen harkinnasta riippumaan, otetaanko asia äänestykseen vai keskeytetäänkö asian käsittely ja lykätään äänestysten toimittaminen seuraavaan päivään. Quorum-säännösten puuttumisella on se suomalaisessa käytännössä

²⁷⁷ Hieman toinen asia on, että VJ 66:n 7 momenttiin sisältyi momentin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä tapahtuneeseen kumoamiseen (970/1995) saakka lakiehdotuksen lepäämään jättämismahdollisuus, jonka käyttäminen edellytti, että lepäämään jättämistä kannatti ”vähintään kolmasosa eduskunnan kaikista jäsenistä”. Säännöstä ei ollut laadittu quorum-säännökseksi, mutta päätöstä lepäämään jättämisestä ei voinut syntyä, ellei täysistunnossa ollut läsnä vähintään kolmasosa eduskunnan kaikista jäsenistä. – Toisin kuin täysistunnolle, on valiokuntien päätöksenteolle asetettu quorum-säännökset, ks. PL 35,3 § ja esim. PL 114,2 §.

enemmänkin vain taustalle jäävä merkitys, että suurikaan ryhmä edustajia ei voi täysistunnosta poisjäämällä oikeudellisesti estää päätöksentekoa.

Täysistunnossa päätökset tehdään annettujen äänten enemmistöllä, jollei perustuslaissa ole erikseen säädetty toisin eli vaadittu määräenemmistöä (PL 41 §). Annetuiksi ääniksi luetaan vain annetut hyväksytyt äänet. ”Tyhjää” äänestäneitä tai vaaleissa tai valinnoissa vaalikelpoisuutta vailla oleville annettuja ääniä ei siten lueta mukaan enemmistöä tai määräenemmistöä laskettaessa.²⁷⁸ Muissa kuin määräenemmistöllä ratkaistavissa asioissa arpa ratkaisee, mikäli äänet menevät tasan.²⁷⁹

Täysistuntojen päätöksenteossa noudatetaan niin sanottua parlamentaarista äänestystapaa (TJ 60–63 §). Tämä merkitsee sitä, että äänestyksessä on aina vastakkain kaksi ehdotusta ja jokainen edustaja voi äänestää jaa tai ei. Jos samassa asiassa on tehty useita ehdotuksia, äänestetään ensin kahdesta ehdotuksesta, minkä jälkeen voittanut ehdotus asetetaan samalla tavalla vastakkain seuraavan ehdotuksen kanssa ja tässä äänestyksessä voittanut taas seuraavaa ehdotusta vastaan ja niin edelleen, kunnes kaikista ehdotuksista on äänestetty. Äänestysjärjestyksen esittää puhemies ja hyväksyy täysistunto. Ilman kannatusta jääneitä ehdotuksia ei oteta äänestykseen. Edustaja voi äänestää myös tyhjää, toisin sanoen pidättäytyä ottamasta kantaa vastakkain olevien vaihtoehtojen välillä. Äänestys toimitetaan koneäänestyksenä, seisomaan nousten tai avoimena lippuäänestyksenä. Koneäänestys suoritetaan, jos puhemies katsoo sen aiheelliseksi, jos seisomaan nousten toimitettu äänestys puhemiehen mielestä ei ole antanut selvää vastausta taikka jos joku edustaja sitä pyytää. Jos sitä ei teknisistä syistä voida suorittaa tai jos se puhemiehen mielestä ei ole antanut luotettavaa vastausta tai jos se on mennyt tasan, toimitetaan avoin lippuäänestys. Tällöin lippuihin on painettu edustajan nimi ja merkinnät jaa, ei tai tyhjä. Kaikki äänestystulokset säilytetään, mutta pöytäkirjaan merkitään edustajien äänestäminen vain kone- ja lippuäänestyksestä ja vain päätöksen vaatiessa määräenemmistöä tai milloin puhemies katsoo sen tarpeelliseksi tai 20 edustajaa sitä pyytää.

²⁷⁸ Yksikamarisen eduskunnan alkuaikoina syntyi valtiopäivillä jonkin verran keskustelua siitä, mitkä annetut äänet oli otettava huomioon. Ks. 1907 VP ptk, s. 2828–2832 (koski määräraha-asiaa) ja 1908 VP ptk, s. 13–19 (koski puhemiesvaalia). Näihin tapauksiin viitaten Ahava (1914, s. 172) toteaa lyhyesti, että tyhjiä lippuja ei lueta annetuiksi ääniksi. Samoin lyhyesti myös E. H. I. Tammio, Lain säätäminen itsenäisessä Suomessa (Vammala 1948), s. 89 ja oikeuskansleri kertomuksessaan vuodelta 1977, s. 32. Vuoden 1927 TJ 2 §:n mukaan edellytettiin puhemiehen vaalissa ”ehdotonta enemmistöä annetuista hyväksytyistä äänistä”. Kun tämä sääntely vuonna 1983 siirrettiin uudeksi momentiksi VJ 25 §:ään, kirjoitettiin ko. kohta suppeampaan muotoon ”enemmän kuin puolet annetuista äänistä.” Esityksen perusteluissa kuitenkin todettiin: ”Vaaleissa annetuksi ääneksi katsottaisiin hyväksytty ääni. Hylättyä ääntä ei siten otettaisi huomioon annettuna äänenä.” Ks. HE 194/1982 VP, s. 16 ja L 278/1983. Myös puhemiehen vaalia koskevassa nykyisessä PL 34 §:ssä puhutaan vain ”annetuista äänistä”, mutta esityksen perusteluissa viitataan enemmistöön ”annetuista hyväksytyistä äänistä” (HE 1/1998 VP, s. 87). Uuden perustuslain käsittelyssä perustuslakivaliokunta totesi 41 §:n säännöksestä: ”Säännön selvennyksenä valiokunta toteaa, että annettuihin ääniin ei lueta tyhjiä eikä hylättyjä ääniä.” (PeVM 10/1998 VP, s. 16).

²⁷⁹ Puhemiehen vaalissa sovellettavaa vaatimusta ”enemmän kuin puolet annetuista äänistä” (PL 34,2 §) ei tavata kutsua määräenemmistösäännökseksi. Sisällön kannalta se voitaisiin kuitenkin tällaiseen rinnastaa ja puhemiehen vaalin kahdella ensimmäisellä kierroksella ei tasatuloksen sattuessa suoriteta arvon, vaan uusi vaali. Jos kolmannella äänestyskierroksella syntyisi tasatulos, olisi ilmeisesti suoritettava arvonta.

VII LAKIEN SÄÄTÄMINEN

Eduskunnan tärkein tehtävä on lakien säätäminen. Se kulkee ensimmäisenä valtion tehtävien kolmijakoa koskevassa PL 3 §:ssä ja oli ensimmäisenä myös vastaavassa säännöksessä HM 2 §:ssä. Se antaa kansanedustuslaitokselle siitä välistä käytetyn nimityksen lainsäätäjäksi, *legislatuuri*, ja se työllistää eduskuntaa enemmän kuin mikään muu tehtävä. Lakien säätämisen keskeisyys eduskunnan toiminnassa on myös merkinnyt noudatettavien menettelytapojen tarkkaa säätelyä ja vakiintuneisuutta.

Eduskunnan asema lakien säätämisessä on yksikamarisen eduskunnan alkua ajoista eri tavoin vahvistunut. Osaksi on ollut kysymys selvistä toimivaltajärjestelyistä. Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen alkuperäisen 29 §:n mukaan edustajan oikeuteen tehdä eduskuntaesitys – nykyinen lakialoite – kohdistui kaksi merkittävää rajoitusta. Esitys saattoi ensinnäkin koskea vain asiaa, johon perustuslain mukaan vaadittiin keisarin ja suuriruhtinaan sekä eduskunnan yhtäpitävä päätös. Käytännössä tämä merkitsi sitä, että esitys ei voinut koskea asiaa, josta hallitsija oli oikeutettu yksin määräämään hallinnollisilla säädöksillä. Toiseksi oli nimenomaisesti kiellettyä tehdä esitys perustuslaista tai maa- ja meripuolustuksen järjestämistä koskevasta laista. Nämä rajoitukset poistettiin säännökseen 29.5.1918 tehdyillä muutoksilla.

Menettelynormeihin kohdistuvana muutoksena, jolla kuitenkin on huomattavaa merkitystä myös valtioelinten toimivaltasuhteiden kannalta, on syytä mainita muutokset tasavallan presidentin vahvistamatta jättämän lain käsittelyssä. Presidentille säädetty valtuus jättää laki vahvistamatta merkitsi alun perin *suspensiivista* eli lykkäävää veto-oikeutta sillä tavoin, että vahvistamatta jätetty laki voitiin ottaa eduskunnassa uudelleen käsiteltäväksi vasta vaalien jälkeen ja, jos eduskunta tällöin hyväksyi lain muuttamattomana, se tuli ilman vahvistustakin voimaan (HM 19 §). Periaatteessa vain suspensiiviseksi muodostettu veto-oikeus saattoi tämän uuden käsittelyn lykkääntymisen – ja siihen liittyvän muuttamiskiellon – johdosta useinkin tosiasiaassa merkitä lopullista veto-oikeutta. Kajoamatta varsinaisesti presidentin oikeuteen jättää laki vahvistamatta lyhennettiin tätä lain uuden eduskuntakäsittelyn lykkääntymisaikaa vuonna 1987. Siitä eteenpäin uusi käsittely ei välttämättä siirtynyt yli vaalien, vaan laki oli eduskunnassa otettava uudelleen käsiteltäväksi vahvistettavaksi toimittamisen jälkeen seuraavaksi alkavilla varsinaisilla valtiopäivillä. Uudessa perustuslaissa on lain uudelleen käsittelyn lykkääntyminen kokonaan poistettu ja vahvistamatta jätetty laki edellytetään otettavaksi viipymättä uudelleen käsiteltäväksi eduskunnassa. Tähän liittyy symbolisesti merkittävänä piirteenä se, että perustuslain tekstissä ei enää puhuta vahvistamatta jätetyn lain palauttamisesta eduskuntaan, vaan sen palautumisesta eduskuntaan (PL 77 ja 78 §).²⁸⁰

²⁸⁰ Vuoden 1987 muutoksesta valtiopäiväjärjestykseen ks. HE 253/1984 VP ja PeVM 11/1984 VP sekä PeVM 3/1987 VP. Vahvistamatta jätetyn lain palautumista välittömästi eduskuntaan uudelleen käsiteltäväksi ehdotettiin jo vuonna 1994 ylimpien valtioelinten eräiden valtaoikeuksien muuttamista koskeneessa esityksessä, mutta lepäämään jätettäväksi hyväksytyt ehdotukset tulivat sitten vaalien jälkeen hylätyiksi, ks. HE 285/1994 VP ja PeVM 16/1994 VP sekä PeVM 6/1995 VP. Uuden perustuslain 77 ja 78 §:n säännöksistä ks. myös HE 1/1998 VP, s. 128–129.

Myös kansanedustajan aloiteoikeuden käyttämiseen tehdyt muutokset ovat merkittäviä eduskunnan lainsäätäjäröolin kannalta, vaikka niillä ei olekaan sinänsä vaikutusta valtioelinten toimivaltasuhteisiin. Aloiteoikeuteen aikaisemmin liittyneet rajoitteet, jotka koskivat aloitteideteon ajankohtaa ja yhteyttä hallituksen esitykseen, on poistettu: kansanedustajalla on nyt rajoittamaton oikeus tehdä lakialoite eduskunnan ollessa koolla (PL 39 ja 70 §). Aloiteoikeus ei kuitenkaan koske kirkkolain muuttamista eikä käytännön mukaan myöskään valtiosopimuksen voimaansaattamislain säätämistä.

Eduskunnan lainsäädäntövallan ulottuvuuksien pääpiirteet voidaan lyhyesti koota yhteen seuraavasti. Suomen kansallista liikkumatilaa oikeudellisten normien asettamisessa rajoittavat erilaiset kansainväliset oikeudelliset velvoitteet. Niitä ovat olleet ja ovat erilaiset kahdenkeskisiin ja monenkeskisiin sopimuksiin sisältyvät velvoitteet. Hyvin merkittävässä asemassa ovat nykyisin Euroopan unionin jäsenyyteen liittyvät velvoitteet, jotka ilmenevät lähinnä sidonnaisuutena yhteisöjen asetuksiin ja direktiivien täytäntöönpanoon. Siitä, kuinka paljon Euroopan unionin jäsenyys on vienyt kansallista säädösvaltaa, on esitetty erilaisia arvioita. Tässä voidaan tyytyä toteamaan, että tämä rajoittava vaikutus näyttää jatkuvasti kasvavan.

Niissä puitteissa, joissa kansalliset elimet voivat käyttää itsenäistä säädösvaltaa, eduskunnan asema on oikeudellisesti täysin hallitseva. Kansanedustajien oikeus tehdä lakialoitteita on miltei rajoitukseton. Hallituksen esittämien lakiehdotusten muuttaminen, hyväksyminen tai hylkääminen on eduskunnan harkinnassa. Presidentin päätös jättää laki vahvistamatta voidaan eduskunnassa viivytyksittä ”murtaa” hyväksymällä laki uudelleen, asiasisällöltään muuttamattomana. Kun perustuslain säätämiseen tai muuttamiseen ei kuulu esimerkiksi kansanäänestyksen kaltaisia elementtejä, on myös perustuslain sisältö – ja siten myös esimerkiksi lainsäätämismenettelyä ja eduskunnan asemaa koskevat säännökset – viime kädessä eduskunnan päätösten varassa. – Käytännössä eduskunnan työ lakien säätämisessä luonnollisesti on osa parlamentin ja hallituksen yhteistyötä parlamentaarisessa järjestelmässä, ja tässä yhteistyössä vaikuttavat tekijät ohjaavat sitä, miten eduskunta sille oikeudellisesti kuuluvaa toimivaltaa käyttää.

Tavallisten lakien säätäminen

Lakien säätämisessä, kuten yleensäkin eduskunnan päätöksenteossa, perusmenettelynä ja pääsääntönä on, että lopullinen päätös tehdään täysistunnossa enemmistodemokratian periaatteen mukaisesti yksinkertaisella enemmistöllä. Lakien säätämisessä tätä menettelyä kutsutaan tavallisen lain²⁸¹ säätämisyjärjestykseksi tai tavalliseksi lainsäätämisyjärjestykseksi.

²⁸¹ Tavallisesta laista puhuminen tässä yhteydessä on sikäli hieman epätarkkaa, että myös poikkeuslakeja – jotka säädetään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä – pidetään säädösten hierarkiassa tavallisina lakeina lähinnä siksi, että ne eivät muuta perustuslain tekstiä ja että niitä itseään voidaan lähtökohtaisesti muuttaa tavallisella lailla.

Sen jälkeen kun lakiehdotus – olipa kyseessä hallituksen esityksessä ja mahdollisesti annetussa täydentävässä esityksessä ²⁸² ehdotettu laki tai kansanedustajan lakialoitteessa ehdotettu laki – on tullut eduskunnan kansliaan, se käy eduskuntakäsittelyssä läpi pääpiirteissään seuraavat vaiheet ²⁸³.

Ehdotus jaetaan painettuna edustajille täysistunnossa. Täysistunto päättää ehdotuksen lähettämisestä valmistelevasti käsiteltäväksi erikoisvaliokuntaan. Yleensä täysistunto hyväksyy puhemiesneuvoston valmisteleman ehdotuksen siitä, mihin valiokuntaan ehdotus lähetetään. Lähettäessään asian erikoisvaliokuntaan täysistunto voi samalla määrätä toisen erikoisvaliokunnan antamaan tälle lausuntonsa asiasta. Tässä vaiheessa ei tehdä mitään asiaratkaisuja, mutta täysistunnossa käydään ennen valiokuntaan lähettämistä niin kutsuttu lähetekeskustelu. Siinä asia voidaan panna kerran pöydälle johonkin lähinnä seuraavaan täysistuntoon, jos joku edustaja sitä pyytää. Hallituksen esitystä täydentävä esitys lähetetään samaan valmistelevaan valiokuntaan. Lähettäminen voi tapahtua ilman lähetekeskustelua puhemiesneuvoston päätöksellä, josta ilmoitetaan täysistunnolle. Valiokunta antaa lakiehdotuksesta mietinnön, jossa lyhyesti esitetään valiokunnan kanta ehdotukseen ja sen eri kohtiin sekä esitetään lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana tai valiokunnan tekemin muutoksin taikka sen hylkäämistä. Mikäli valiokunta on – täysistunnon määräyksestä tai omasta pyynnöstään (TJ 38 §) – saanut toiselta valiokunnalta lausunnon, seuraa se mietinnön liitteenä. Mietintö jaetaan edustajille ja esitellään ensiksi pöydälle pantavaksi aikaisintaan seuraavana päivänä pidettävään istuntoon tai erityisestä syystä jo samana päivänä pidettävään istuntoon.

Pöydällepanon jälkeen alkaa lakiehdotuksen ensimmäinen käsittely. Sitä voidaan pitää myös asian toisiasiallisena varsinaisena käsittelynä siinä mielessä, että tässä vaiheessa asia todella käydään konkreettisesti läpi ja tehdään kaikki sisällölliset ratkaisut. Sen sijaan toisessa käsittelyssä, siis seuraavassa määrämuotoisessa vaiheessa, päätetään ensi sijassa vain lopullisesta hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Koska lopullisen päätöksen tekeminen on keskitetty toiseen käsittelyyn, ei ensimmäisessä käsittelyssä voida ehdottaa lakiehdotuksen hylkäämistä. Ensimmäisen käsittelyn alussa esitellään valiokunnan mietintö ja käydään yleiskeskustelu, jonka aikana asia voidaan päättää lähettää suureen valiokuntaan. Jos näin on tehty, asian käsittelyä jatketaan suuren valiokunnan mietinnön pohjalta. Yleiskeskustelun päätyttyä alkaa – edelleen osana ensimmäistä käsittelyä – lakiehdotuksen yksityiskohtainen käsittely.

²⁸² PL 71 §:n mukaan voidaan annettua hallituksen esitystä täydentää antamalla uusi täydentävä esitys. Sillä hallitus voi muuttaa jo annettua esitystä. Esityksen täydentäminen soveltuu tilanteisiin, joissa hallitus tahtoo omasta aloitteestaan tehdä sisältömuutoksia eduskunnassa jo käsiteltävänä olevaan esitykseen, mutta arvioi esityksen peruuttamisen ja uuden korjatun esityksen antamisen epätarpeelliseksi. Täydentävää esitystä ei voida antaa sen jälkeen kun asiaa valmistellut valiokunta on antanut mietintönsä. Säännöksestä ks. HE 1/1998 VP, s. 121–122 ja sen taustasta mm. PeVL 26/1992 VP ja Miten hallitus voi muuttaa eduskunnalle annettua esitystä? Työryhmän mietintö, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 5/1993 (Helsinki 1993).

²⁸³ PL 70–72 §, TJ 32 §, 53 §, 57–58 §

Yksityiskohtaisessa käsittelyssä päätetään lakiehdotuksen konkreettisesta sisällöstä joko erikoisvaliokunnan mietinnön perusteella tai, jos asiassa on annettu suuren valiokunnan mietintö, tuon mietinnön pohjalta. Päätettäviin kohtiin kuuluvat tällöin lakiehdotuksen numeroitujen säännösten lisäksi lain voimaantulosäännös, nimike ja johtolause. Lähtökohtana on, että lakiehdotusta käsitellään kohta kohdalta. Tästä huolimatta se voidaan myös ilman tällaista käsittelyä todeta hyväksytyksi käsittelyn pohjana olevan mietinnön mukaisena, niiltä osin kuin asiakirjoissa ei ole mietinnöstä poikkeavia säännösehdotuksia eikä sellaisia myöskään ole tehty TJ 58 §:ssä tarkoitettussa, yleensä muutosehdotusten ennakollista kirjallista toimittamista tarkoittavassa järjestyksessä. Tällaisen yksinkertaistetun menettelyn käyttäminen jää puhemiehen harkintaan. Jos lakiehdotus yksityiskohtaisessa käsittelyssä hyväksytään käsittelyn pohjana olevan mietinnön mukaisena, todetaan asian ensimmäinen käsittely päättyneeksi. Jos taas lakiehdotus hyväksytään mietinnössä ehdotetusta poikkeavassa muodossa, on se lähetettävä täysistunnon näin tekemän päätöksen mukaisena suureen valiokuntaan.

Suuren valiokunnan käsiteltäväksi lähettämisen tarkoituksena on ensi sijassa varmistaa se, ettei lakiehdotus ole täysistunnossa tehtyjen muutosten seurauksena sisäisesti ristiriitainen tai muuhun lainsäädäntökokonaisuuteen sopimaton. Tähän lainsäädäntötyön laadun varmistamiseen liittyy myös se, että suurella valiokunnalla on täysistuntoa paljon suppeampana elimenä paremmat mahdollisuudet muotoilla muutosten yhteydessä ehkä tarpeelliseksi tulleet poliittiset kompromissit. Tällaisen tehtävän vaatimusten mukaisesti suuri valiokunta voi käsitellä asiaa kokonaisuudessaan ja tehdä tarvittavia muutosehdotuksia myös asiakokonaisuuteen kuuluviin muihin lakiehdotuksiin. Suuri valiokunta voi tällöin joko yhtyä täysistunnon tekemään päätökseen taikka ehdottaa siihen muutoksia.

Suuren valiokunnan käsittelyn jälkeen asia palaa täysistuntoon niin sanottuun jatkettuun ensimmäiseen käsittelyyn. Jos suuri valiokunta on yhtynyt täysistunnossa tehtyyn päätökseen, jatkettussa ensimmäisessä käsittelyssä ei enää voida tehdä lakiehdotuksen muuttamista tarkoittavia ehdotuksia, vaan käydyn yleiskeskustelun jälkeen ensimmäinen käsittely todetaan päättyneeksi. Jos suuri valiokunta ehdottaa muutoksia, täysistunto päättää jatkettussa ensimmäisessä käsittelyssä, hyväksyykö se ne, vai pysyykö se aikaisemmassa päätöksessään. Jos täysistunnossa ei tehdä kannatettua ehdotusta eduskunnan pysymisestä aikaisemmassa kannassaan, katsotaan suuren valiokunnan ehdotus hyväksytyksi. Täysistunnossa voidaan tehdä myös lakiehdotuksen yksittäisiä kohtia koskevia ehdotuksia, mutta niiden on oltava täysistunnon aikaisemmin tekemän päätöksen mukaisia.

Kun mahdollisesti tehdyistä ehdotuksista on päätetty, todetaan asian ensimmäinen käsittely päättyneeksi.²⁸⁴

²⁸⁴ Valtioapäiväjärjestyksen 66 §:ssä edellytettiin – kuten myös 1906 VJ 57 §:ssä – lakiehdotuksen käsittelyä kolmessa käsittelyssä. Tekstissä kuvattu PL 72 §:n ja TJ 53 §:n mukainen lakiehdotuksen ensimmäinen käsittely vastaa menettelykokonaisuutena pääosin aikaisemman säännösten mukaista ensimmäistä ja toista käsittelyä.

Lakiehdotuksen toinen käsittely pidetään aikaisintaan kolmantena päivänä ensimmäisen käsittelyn päättymisestä (PL 72 §). Tämän, jo 1906 VJ 57 §:ään sisältyneen säännöksen tarkoituksena on varata edustajille aikaa muodostaa lopullinen kantansa lakiehdotuksen hyväksymiseen tai hylkäämiseen ja samalla myös estää uuden lain hyvin pikainen läpivieminen eduskunnassa. Toisessa käsittelyssä ei enää voida muuttaa lakiehdotuksen yksityiskohtia, vaan lakiehdotus – nimike, johtolause, säännökset ja voimaantulomääräys – voidaan vain joko hyväksyä sen ensimmäisessä käsittelyssä päätetyssä muodossa tai hylätä.²⁸⁵ Samalla täysistunto päättää mahdollisista eduskunnan toivomuksista tai lausumista asian johdosta. Eduskunnan katsotaan näin hyväksyneen valiokunnan mietinnön perustelut, jollei täysistunto toisin päättä (TJ 64 §).²⁸⁶

Hallituksen esitys ja eduskunta-aloite voidaan peruuttaa²⁸⁷. Kun säännöksissä ei lausuta peruuttamisen ajankohdasta, on peruuttaminen mahdollista asian missä käsittelyvaiheessa tahansa. Jos esitys tai aloite peruutetaan, ilmoittaa puhemies tästä täysistunnossa ja asian käsittely on tällöin lopetettava.²⁸⁸

Perustuslainsäätämisjärjestys

Lain säätämisessä eduskunnassa noudatettavan menettelyn pääsääntö ja lähtökohta on tavallisen lain säätämismenettely. Muut lakien säätämisessä noudatettavat menettelyt ovat vain tämän perusmallin täydennyksiä tai muunnelmia. Tärkein näistä

²⁸⁵ Perustuslaissa tai työjärjestyksessä ei nimenomaisesti lausuta siitä, että toisessa käsittelyssä tehtävä päätös koskee lakiehdotusta muuttamattomana siinä muodossa, joka on ensimmäisessä käsittelyssä päätetty (PL 72 § ja TJ 53,5 §). Muuttamattomuudesta oli aikaisemmin nimenomainen säännös – silloin kolmatta käsittelyä koskevana – sekä 1906 VJ 57,5 §:ssä että 1928 VJ 66,6 §:ssä. VJ 66,6 §:n säännöstä vastaavaa muuttamattomuutta on kuitenkin tarkoitettu myös uuden perustuslain 73 §:n säännöksessä, ks. säännöksen perusteluja HE 1/1998 VP, s. 124.

²⁸⁶ Tavallisen lain säätämisjärjestykseen sisältyi 1906 VJ 57 §:n ja 1928 VJ 66 §:n mukaan lepäämään jättämismahdollisuus. Se merkitsi sitä, että lain lopullista hyväksymistä tai hylkäämistä koskevassa – tuolloin numeroltaan kolmannessa – käsittelyssä oli lakiehdotus jätettävä lepäämään yli vaalien, jos vähintään kolmasosa eduskunnan kaikista jäsenistä tällaista lykkäämistä kannatti. Lepäämään jättämisinstituution sisällöstä ja käytännön merkityksestä oppositioon käytettävissä olevana vaikutuskeinona ks. Ilkka Saraviita, Lakiehdotuksen lepäämään jättäminen (Vammala 1971) sekä Ilkka Saraviita, Lainsäädäntötaktiikkaa. Selonteko lepäämään jättämissäännösten käytöstä. Oikeustiede Jurisprudentia II 1972:1, s. 5–129. Lepäämään jättäminen merkitsi alun perin lain jäämistä lepäämään yli vaalien. Vaalien jälkeen voitiin lepäämässä ollut laki vain joko hyväksyä muuttamattomana tai hylätä. Vuonna 1987 säädetyllä VJ 66 §:n muutoksella lyhennettiin tätä lykkääntymistä niin, että laki jäi lepäämään seuraavien varsinaisten valtiopäivien jälkeen pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin (L 577/1987; HE 254/1984 VP, PeVM 12/1986 VP). Vuonna 1992 rajattiin lepäämäänjättämisoikeus koskemaan enää vain lakia, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa eikä koske verosta säätämistä eikä valtiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymistä (L 818/1992; HE 234/1991 VP ja PeVM 7/1992 VP). Lopullisesti lepäämäänjättämisoikeus poistettiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä (L 970/1995; HE 309/1993 VP, PeVM 25/1994 VP). Tässä tarkoitettua tavallisen lain lepäämään jättämisestä erillinen asia on perustuslain säätämisjärjestykseen kuuluva lain hyväksyminen yksinkertaisella enemmistöllä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeen pidettäviin valtiopäiviin (PL 73 §).

²⁸⁷ PL 71 §, TJ 20,3 §.

²⁸⁸ Hallituksen esityksen peruuttamisvaltaa koskeva PL 71 §:n säännös vastaa asiallisesti 1928 VJ 28,2 §:n säännöstä. VJ 28 §:n säännöksen soveltamiskäytännöstä ks. Esko Rieppa, Hallituksen esityksen peruuttaminen. Tutkimus VJ 28 §:n mukaan hallitukselle kuuluvan esityksen peruuttamisoikeuden käytöstä ja sen vaikutuksista hallituksen ja eduskunnan väliin suhteisiin. Tampereen yliopisto, Oikeustieteen laitos, 1/1975 A tutkimuksia ja myöhemmästä käytännöstä lyhyesti myös Miten hallitus voi muuttaa eduskunnalle annettua esitystä? Työryhmän mietintö, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 5/1993 (Helsinki 1993), s. 31–32. Velvoite lopettaa peruutetun esityksen käsittely tarkoittaa välitöntä lopettamista. Peruuttamistoimivalta toisaalta koskee vain eduskunnan varsinaiseen päätöksentekoon kuuluvan käsittelyn aikaa eikä ole käytettävissä enää toisen käsittelyn päättymisen jälkeen tapahtuvan eduskunnan vastauksen valmistelun aikana. Viime vuosien verraten harvoista peruutustilanteista voidaan mainita sukuosulujen ja alkuiden käyttöä hedelmöityshoidossa koskenut HE 76/2002 VP. Lakivaliokunnan ehdotettua 5.2.2003 mietinnössään (LaVM 29/2002 VP) ehdotukseen joitakin muutoksia ehdittiin mietintö panna pöydälle 5.2. ja 7.2.2003 ja istunnossa 11.2.2003 ilmoitettiin esityksen peruuttamisesta.

muista lainsäätämisyjärjestyksistä on perustuslain säätämisyjärjestys. Periaatteellisesti merkittävää on, että suomalaiseen järjestelmään ei perustuslain säätämiseksi ole kuulunut, eikä nytkään kuulu, kansanaloitteen kaltaisia tai muuten erityisiä järjestelyjä asian vireille saattamiseksi eikä myöskään kansanäänestystä osana uuden perustuslain tai sen muutoksen hyväksymismenettelyä. Perustuslakinormien antaminen ei ole jotakin lainsäädäntöelimen toiminnasta erotettua, vaan sekin on lain säätämistä, jossa menettelyn ja päätösvallan painopiste on eduskunnassa.

Perustuslain säätämisyjärjestyksen erityisyys keskittyy lain hyväksymismenettelyyn eduskunnassa, mutta ei sen sijaan lainkaan koske lain valmistelu-, vahvistamis- tai voimaansaattamisvaihetta. Menettelyn teknisen puolen kannalta on kysymys lähinnä vain siitä, millä enemmistöillä perustuslain muutos hyväksytään. Oleellinen kysymys on kuitenkin sisällöllinen ja periaatteellinen: millä tavoin turvataan kansanvaltaisuus ja pitkäjänteinen edustavuus, kun ei käytetä esimerkiksi kansanäänestyksen kaltaista järjestelyä?

Autonomian ajan ensimmäisessä kotimaisessa perustuslaissa, vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksessä, erotettiin jo selvästi toisistaan tavallisten lakien säätäminen, johon vaadittiin kolmen säädyn päätös, ja perustuslain säätäminen ja muuttaminen, johon vaadittiin hallitsijan aloite ja kaikkien säätyjen suostumus (71 ja 73 §).²⁸⁹ Vuoden 1906 eduskuntauudistuksessa siirryttiin yhdellä askeleella Euroopan uudenaikaisimpaan ja muodostamistavaltaan hyvin kansanvaltaiseen kansanedustuslaitokseen. Jo siihenastisen käytännön ja uuden lainsäädäntöelimen edustavuuden kannalta oli luontevaa, että perustuslain säätäminen ja muuttaminen jäi edelleen samalle orgaanille kuin tavallisen lain säätäminen. Vaatimus neljän säädyn yhtäpitävästä päätöksestä muunnettiin yksikamarisessa eduskunnassa määräenemmistövaatimukseksi, johon liittyi ehdotuksen jättäminen ensin lepäämään yli vaalien. Lisäksi perustuslakiin sisällytettiin vaihtoehtoisena menettelynä kiireelliseksi julistaminen. Tämä 1906 VJ 60 §:ssä omaksuttu järjestely siirrettiin siten sellaisenaan 1928 VJ 67 §:ään ja edelleen asiallisesti sellaisenaan uuden perustuslain 73 §:ään.²⁹⁰

Perustuslainsäätämisyjärjestystä on käytettävä perustuslain säätämistä, muuttamista tai kumoamista tarkoittavien lakiehdotusten käsittelemisen lisäksi myös säädettäessä niin sanottuja poikkeuslakeja. Ne ovat lakeja, joiden sisältö poikkeaa perustuslaista ja jotka tämän vuoksi säädetään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, mutta jotka eivät muuta perustuslain tekstiä eivätkä siten myöskään tule osaksi perustuslakia. Tähän autonomian ajan loppuvuosikymmeniltä periytyvään suomalaisen valtiosäännön erityissäännöstöön ei tässä voida enempää paneutua.²⁹¹ Pari seikkaa, jotka

²⁸⁹ Perustuslain säätämisyjärjestystä koskevan säännöksen muotoutumisesta ja sen taustalla olevasta Ruotsin vallan loppuajan kehityksestä ks. Antero Jyränki, *Lakien laki. Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjois-amerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan* (Helsinki 1989), s. 418–426, 59–72.

²⁹⁰ Vuoden 1906 VJ:n 60 §:n muotoutumisesta ks. Jyränki 1989, s. 456–464.

²⁹¹ Poikkeuslakimenettelyn muotoutumisesta ja kehityksestä ks. lyhyesti esim. Jyränki 1989, s. 492–511 ja Jyränki 2003, s. 270–280. Säädettyjen poikkeuslakien merkityksestä uuden perustuslain säätämisen jälkeisessä tilanteessa ks. myös Niina Kasurinen, Ennen 1.3.2000 säädettyjen poikkeuslakien suhde uuteen perustuslakiin. Perustuslakiuudistukseen liittyviä selvityksiä. Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön liite. Oikeusministeriö, Työryhmämietintö 2002:8, s. 123–253.

rajoittavat poikkeuslakimahdollisuuden merkitystä uuden perustuslain järjestelmässä, on kuitenkin syytä mainita.

Valtiopäiväjärjestysten edellä mainituissa säännöksissä ei ollut mitenkään rajoitettu poikkeuslain alaa, siis sitä, kuinka suuri poikkeus perustuslaista voitiin tehdä perustuslain säännöstekstiä muuttamatta. Uuden perustuslain 73 §:ssä sen sijaan nimenomaisesti edellytetään, että poikkeuksen tulee olla ”rajattu”. Tällä ei tarkoiteta poikkeuslain säännösten määrää sinänsä, vaan sitä, että lain perustuslaista poikkeavan sisällön tulee olla selvästi rajoitettu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Poikkeuslailla ei voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen tai eduskunnan asemaan ylimpänä valtiotielimenä. Vaatimus, jonka mukaan poikkeuslailla voidaan toteuttaa vain ”rajattu” poikkeus, on oikeudellinen. Tämän oikeudellisen rajoituksen lisäksi poikkeuslakien tosiasiallista käyttöä rajoittaa niin kutsuttu poikkeuslakien välttämisen periaate: lait tulee mahdollisuuksien mukaan muotoilla niin, että ne voidaan säätää tavallisina lakeina. Poikkeuslakeja pitäisi tämän mukaisesti käyttää lähinnä vain, kun on kysymys kansainvälisten velvoitteiden – joiden sisältö ei ole eduskunnan muotoiltavissa – valtiosisäisestä voimaansaattamisesta.²⁹²

Perustuslainsäätämisyjärjestys eroaa tavallisesta lainsäätämisyjärjestyksestä vain toisen käsittelyn äänestyksen – ja tilanteesta riippuen sen jälkeisen menettelyn – osalta. Pääsäännöksi tarkoitettussa menettelyssä on laki toisessa käsittelyssä äänten enemmistöllä hyväksyttävä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin asti. Lakiehdotuksen lykkäämisen myös uuden eduskunnan käsiteltäväksi voidaan ajatella lisäävän menettelyn kansanvaltaisuutta sikäli, että äänestäjillä on tällöin periaatteessa mahdollisuus ottaa kantaa lakiehdotukseen. Käytännössä ei lepäämässä olevilla lakiehdotuksilla tosiasiaassa juuri liene vaikutusta äänestäjien käyttäytymiseen muutoin kuin joissakin poikkeuksellisissa tilanteissa. Vaalien jälkeisillä valtiopäivillä on lepäämään hyväksytty ehdotus ensin käsiteltävä valmistelevasti valiokunnassa ja sitten valiokunnan mietinnön pohjalta lopullisesti täysistunnossa. Valiokunnan ja täysistunnon käsittely ei tällöin enää voi tarkoittaa lakiehdotuksen sisällön muokkaamista, vaan ainoastaan lakiehdotuksen hyväksymistä sellaisenaan tai sen hylkäämistä. Sillä, että laki siirretään seuraavaan eduskuntaan, ei siis tavoitella ehdotuksen sisältöä koskevan päätöksenteon uudelleen avaamista, vaan pelkästään hyväksymistä tai hylkäämistä koskevan päätöksenteon lykkäämistä.

Vaatimus lakiehdotuksen käsittelemisestä vaalien jälkeen vain sellaisenaan oli perustuslaeissa alun perin täysin ehdoton. Lakiehdotus oli ”muuttamatta” hyväksyttävä tai hylättävä. Lepäämään jättämistä koskevaan säännöstöön vuonna 1987 tehtyjen muutosten yhteydessä tehtiin myös perustuslainsäätämisyjärjestyksessä lepäämään

²⁹² ”Rajatusta” poikkeuksesta ks. HE 1/1998 VP, s. 124–125. Poikkeuslakien välttämisen periaatteesta ks. PeVM 10/1998 VP, s. 22–23 ja Veli-Pekka Viljanen, Poikkeuslakien välttämisen periaate. Lakimies 1999, s. 961–972, sekä Jyräki 2003, s. 275–277. Perustuslakivaliokunta on useissa yhteyksissä viitannut poikkeuslakien välttämisen periaatteeseen. Tilanteista, joissa valiokunta on katsonut poikkeuslain käyttämisen ehkä kuitenkin välttämättömäksi ks. esim. nuorisorangaistusta koskenut PeVL 34/2004 VP ja väylämaksua koskenut PeVL 46/2004 VP.

hyväksyttyjen lakien käsittely vaalien jälkeen sikäli hieman joustavammaksi, että lakiehdotus oli tällöin VJ 73 §:n mukaan ”asiasisällöltään muuttamattomana” hyväksyttävä tai hylättävä. Muutoksen tarkoituksena oli tehdä vaalien jälkeisessä käsittelyssä mahdolliseksi sellaiset teknisluontoiset, esimerkiksi lakitekstissä olevia lakiviittauksia koskevat korjaukset, jotka olivat tulleet tällä välin tarpeellisiksi. Perustuslakivaliokunta korosti tuolloin kuitenkin sitä, että rajausta ”asiasisällöltään muuttamattomana” oli tulkittava hyvin suppeasti. Sama rajausta otettiin sellaisenaan uuden perustuslain 73 §:ään.²⁹³

Lepäämään hyväksytty laki käsitellään vaalien jälkeisillä valtiopäivillä yhden käsittelyn asiana. Laki tulee hyväksytyksi vain, jos hyväksymistä on äänestyksessä kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Kuten edellä on todettu, annetuiksi ääniksi lasketaan vain annetut hyväksytyt äänet.

Perustuslainsäätämismenettelyyn kuuluu edellä kuvatun pääsääntöisen menettelyn lisäksi toisena vaihtoehtona mahdollisuus julistaa lakiehdotus kiireelliseksi ja käsitellä se ilman lepäämään jättämistä jo samoilla valtiopäivillä. Kiireelliseksi julistamismahdollisuus sisältyi asiallisesti nykyisen PL 73 §:n säännöksen mukaisena jo vuoden 1906 valtiopäiväjärjestykseen (60 §). Perustuslaissa käytetystä sanonnasta huolimatta ei menettelyn käyttämiseen liity mitään vaatimusta ja arviointia asian kiireellisyydestä, vaan se on käytettävissä aina kun sitä eri syistä pidetään taroituksenmukaisena.²⁹⁴ Kun kyseessä on mahdollisuus muuttaa perustuslakia tai poiketa siitä yksillä valtiopäivillä tehtävillä päätöksillä, on menettelyn käyttäminen sidottu hyvin korkeaan määräenemmistövaatimukseen. Perustuslain säännöksessä ei kiireelliseksi julistamisen käyttöä ole mitenkään kytketty siihen, onko kyseessä perustuslain muuttaminen vai poikkeuksen säätäminen perustuslaista. Käytännössä on kuitenkin perustuslain muuttamisessa yleensä käytetty lepäämään jättämismenettelyä ja poikkeuslait useimmiten säädetty kiireelliseksi julistaen.²⁹⁵

Lakiehdotus voidaan julistaa kiireelliseksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä. Ehdotus kiireelliseksi julistamisesta on, milloin sitä ei ole tehty valiokunnan mietinnössä, tehtävä asian toisessa käsittelyssä

²⁹³ Vuoden 1987 muutoksista ks. HE 254/1984 VP ja PeVM 12/1986 VP sekä L 577/1987. Perustuslakivaliokunta kuvasi ”asiasisällöltään muuttamattomana” -rajausten sisältöä lausunnossaan seuraavasti: ”Muutosmahdollisuus voi valiokunnan mielestä tulla kysymykseen vain silloin, kun on kiistatonta, että muutoksilla ei voi olla mitään vaikutusta lakiehdotuksen asialliseen sisältöön. Mikäli erimielisyyttä tältä osin syntyy lakiehdotusta uudelleen käsiteltäessä, on se omiaan osoittamaan, ettei kysymyksessä ole hallituksen esityksen tarkoittama sallittu tekninen muutos.”

²⁹⁴ Erich (1924, s. 356) kuvaa kiireelliseksi julistamismenettelyn käyttötilanteita 1906 VJ 60 §:n säännöksen pohjalta seuraavasti: ”Välitön ratkaisu saattaa tosiasiallisesti varsinkin kolmessa eri tapauksessa tulla kysymykseen, nimittäin ensiksi kun asia on erittäin tärkeä ja kiireellinen, toiseksi milloin esiintyvä perustuslakikysymys päinvastoin on vähämerkityksellinen (esim. kun vain lakiehdotuksessa oleva yksityinen kohta merkitsee poikkeusta, ehkäpä hyvin vähäistä, jostakin perustuslainsäätännöksestä), kolmanneksi milloin itse sen asian, jota ehdotus koskee, voidaan katsoa jo aikaisemmin olleen kyllin pitkällisen ja perinpohjaisen valmistelun alaisena.”

²⁹⁵ Perustuslainsäätämismenettelyn eri vaihtoehtojen käytöstä ennen vuotta 1970 ks. Seppo Laakso, Perustuslainsäädäntöjärjestys ja sen käyttäminen vuosina 1919–1970, Tampereen yliopisto, Oikeustieteen laitos, 1/1973 A Tutkimuksia, erit. s. 32, 38. Esityksestä ilmenee mm., että tarkastelluista perustuslainsäätämismenettelyssä säädettyistä laeista n. 90 % oli säädetty kiireelliseksi julistaen ja että perustuslain varsinaisen muutoksen sisältävistä laeista yli puolet oli säädetty lepäämään hyväksymistä käyttäen.

ennen kuin keskustelu on julistettu päättyneeksi (TJ 53,7 §). Jos lakiehdotus julistetaan kiireelliseksi, on tämän jälkeen äänestettävä ehdotuksen lopullisesta hyväksymisestä, johon vaaditaan vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Jos tarvittavaa määräänemmistöä ei tällöin saavuteta, on laki tullut hylätyksi.²⁹⁶ Jos ehdotus kiireelliseksi julistamisesta ei äänestyksessä saa tarvittavaa viiden kuudesosan kannatusta, jää asia käsiteltäväksi pääsääntönä olevassa menettelyssä. Tällöin täysistunnon on äänten enemmistöllä päätettävä lakiehdotuksen hyväksymisestä lepäämään yli vaalien.²⁹⁷

Perustuslainsäätämisyjärjestyksen erityismuoto on valtiosopimusten maansisäistä voimaansaattamista tarkoittavien lakien säätämisessä käytetty niin sanottu supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys. Jos valtiosopimukseen sisältyy sellaisia maansisäisesti voimaansaattettavia velvoitteita, joiden katsotaan kuuluvan lainsäädännön alaan, on nämä velvoitteet saatettava erillisellä voimaansaattamislaki osaksi maassa voimassa olevaa oikeutta. Voimaansaattamislaki, jonka sisältö tulisi eroamaan perustuslaista, on asiallisesti poikkeuslaki ja sellaisena säädettävissä vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Yleisten perustuslainsäätämisyjärjestyksestä koskevien normien ei kuitenkaan ole katsottu oikein soveltuvan tällaiseen tilanteeseen. Yhtäältä ei ole pidetty kansainvälisten suhteiden hoitamisen kannalta suotavana, että valtiosopimuksen hyväksyminen voisi jäädä pitkäksi aikaa avoimeksi sen vuoksi, että voimaansaattamislaki on hyväksytty lepäämään yli vaalien. Toisaalta ei ole pidetty asianmukaisena sitä, että kiireelliseksi julistamiseen vaadittavan korkean määräänemmistön kautta pieni vähemmistö pääsisi määräämään valtiosopimuksen hyväksymisestä tai ainakin hyväksymisen aikataulusta. Tämän vuoksi on valtiosopimusten voimaansaattamislakien säätämiseen 1928 VJ 69 §:n säännöksestä alkaen sovellettu normia, jonka mukaan ”perustuslakia koskeva” – siis perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettävä – voimaansaattamislakiehdotus on sitä lepäämään jättämättä hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Tätä nyt PL 95,2 §:ssä säädettyä menettelyä on kirjallisuudessa vakiintuneesti kutsuttu supistetuksi perustuslainsäätämisyjärjestykseksi. Säännöksen mukaan on menettelyä sovellettava myös sellaisiin voimaansaattamislakeihin, jotka koskevat valtakunnan alueen muuttamista.²⁹⁸

²⁹⁶ Tällaiset tilanteet ovat hyvin epätodennäköisiä, koska kiireelliseksi julistamista kannattavien edustajien voidaan yleensä olettaa kannattavan myös ko. ehdotuksen viivytyksetöntä hyväksymistä eikä vain äänestävän asian pikaisen ratkaisemisen puolesta. Esimerkkinä voidaan kuitenkin mainita maanhankintalain muuttamista koskeneen HE 8/1953 VP käsittely vuoden 1953 valtiopäivillä. Lakiehdotus julistettiin kiireelliseksi äänin 153–22, mutta sen lopullisesta hyväksymisestä päätettäessä äänet jakautuivat 104–66. Kun lakiehdotuksen hyväksymisen puolesta ei siten ollut äänestänyt vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä, oli lakiehdotus tullut hylätyksi. Ks. 1953 VP ptk, s. 1291–1293.

²⁹⁷ Laakso (1973, s. 38) mainitsee, että vuosina 1919–1970 perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyistä laeista – valtiosopimusten voimaansaattamislakeja lukuun ottamatta – noin 10 % oli sellaisia, joissa kiireelliseksi julistamista koskenut ehdotus oli äänestyksessä hylätty ja laki oli sen jälkeen hyväksytty lepäämään.

²⁹⁸ Tämän säätämisyjärjestyksen muotoutumisesta ja käyttötilanteista ks. Ilkka Saraviita, Valtiosopimuksen voimaansaattamista tarkoittavan poikkeuslain käsittelystä ja muuttamisesta. Lakimies 1969, s. 335–352. Artikkelissa on nähtävästi ensimmäistä kertaa käytetty nimitystä supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys, ks. s. 336, av. 1. Säätämisyjärjestykselle uuden perustuslain säätämisessä esitetyistä perusteluista ks. HE 1/1998 VP, s. 151.

Erityisesti perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen yhteydessä on merkitystä lakien johtolausetta koskevalla säännöstöllä. Vuoden 1919 hallitusmuodon 20 §:ssä edellytettiin, että jokaisen lain ”johdannossa” oli mainittava, että laki oli säädetty eduskunnan päätöksen mukaisesti. Mikäli laki oli käsitelty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, tuli myös se mainita. Vaikka tällainen ilmoitus olisi periaatteessa sovelnut liitettäväksi lakiin vasta eduskuntakäsittelyssä tai sen jälkeenkin, muodostui hallitusmuodon soveltamisen alkuvaiheista alkaen poikkeuksettomaksi tavaksi, että jo hallituksen esityksissä oleviin lakiehdotuksiin sisällytettiin HM 20 §:ssä tarkoitettu johtolause. Se muodosti osan lakiehdotusta ja oli sellaisena luonnollisesti eduskunnan muutettavissa. Johtolauseeseen on vakiintuneesti kuulunut merkitykseltään kolmenlaisia elementtejä. Ensinnäkin on perinteinen kaavanmukainen ilmoitus siitä, että kyseessä on eduskunnan päätös. Toiseksi sisällytetään olemassa olevaa lakia muuttavan lain johtolauseeseen maininta siitä, mitä säännöksiä kumotaan, muutetaan tai mitä säännöksiä lakiin lisätään. Johtolauseen tällä osalla on muilta osin lähinnä vain informatiivinen merkitys, mutta kumottavia säännöksiä koskevilta osin selvästi normatiivinen, voimassaolevaa oikeutta säätelevä merkitys. Kolmanneksi johtolauseeseen on sisällytetty HM 20 §:ssä tarkoitettu ilmoitus lain säätämistä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tätä ilmoitusta koskeva vaatimus on otettu myös uuden perustuslain 79 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan laista on käytävä ilmi perustuslainsäätämisyjärjestys, mikäli sitä on käytetty.²⁹⁹

Johtolauseeseen perustuslain velvoittamana otettavaa ilmoitusta lain säätämisestä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä voitaisiin pitää merkitykseltään pelkästään toteavana sikäli, että ratkaisevaa on kuitenkin se, minkälaisessa menettelyssä laista on eduskunnassa tosiasiaa päätetty. Tämän ilmoituksen merkitys ulottuu kuitenkin huomattavasti laajemmalle kuin pelkkään säädöskokoelmassa näkyvään informaatioon noudatetusta säätämisyjärjestyksestä. Johtolauseen tällä osalla on kahdessa suhteessa huomattavaa merkitystä myös eduskunnan menettelyissä. Yhtäältä juuri sen muotoilusta tulee keskeinen muodollinen kiinne kohta perustuslain noudattamisen valvonnassa – kuuluuhan ehdotus johtolauseen sanamuodoksi alusta alkaen käsiteltävään lakiehdotukseen. Tästä tekstistä päätettäessä otetaan kantaa kysymykseen, onko laki säädettävä tavallisen lain vai perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Johtolauseen tällä osalla on toisaalta myös se muodollinen merkitys, että kun siitä on lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä päätetty, sitoo tämä päätös oikeudellisesti täysistuntoa toisessa käsittelyssä. Lakiehdotukselle ensimmäisessä käsittelyssä päätettyä sisältöä ja siten myöskään johtolausetta ei voida toisessa käsittelyssä enää muuttaa eikä eduskunta voi noudattaa johtolauseessa todetusta poikkeavaa käsittelyjärjestystä. Tämä toisessa käsittelyssä noudatettavan menettelyn sidonnaisuus

²⁹⁹ Johtolausekäytännön muotoutumisesta ja kehityksestä ks. tarkemmin Hidén 1974, s. 157–166. Uuden perustuslain säätämiseen johtaneen HE 1/1998 VP perusteluissa todettiin 79,1 §:n säännöksestä mm.: ”Ehdotettu säännös kuitenkin edellyttäisi nimenomaisesti vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetyin lain säätämisyjärjestyksen todettavaksi asianomaisessa laissa, koska kysymys on poikkeuksellisesta menettelystä tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen verrattuna ja koska lain säätämisyjärjestyksellä voi tällöin olla merkitystä myös lain soveltamistilanteissa (ks. 106 §).”

jo päätettyyn johtolauseeseen on parlamentaarisessa käytännössä itsestäänselvyys, johon ei yleensä ole tarvetta kiinnittää enempää huomiota. Joissain poikkeuksellisissa tilanteissa se kuitenkin on saanut poliittistakin kantavuutta.³⁰⁰

Eräitä erityissäännöstöjä

Rajankäynti tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä säädettävien ja perustuslainsäätämisyjärjestystä vaativien lakien välillä on periaatteellisesti ja käytännöllisesti ylivoimaisesti tärkein säätämisyjärjestystä koskeva tehtävä eduskunnassa. Perustuslakeihin on kuitenkin sisältynyt oman säätämisyjärjestyksensä lisäksi muitakin tavallisen lain säätämismenettelystä poikkeavia säännöstöjä. Osa niistä on ollut sillä tavoin erillisiä ja päätöksentekokompetenssiin merkittävästi vaikuttavia, että on ollut aihetta puhua erillisistä säätämisyjärjestyksistä. Tällaisia ovat erityisesti olleet 1928 VJ 68 §:ssä aikanaan järjestetyt erilaiset verolakien säätämisyjärjestykset, joista luovuttiin vasta valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1992 säädetyissä muutoksissa.³⁰¹ Erillisen säätämisyjärjestyksen sisältävinä säännöksinä voidaan pitää myös edustajanpalkkiosta säätämistä koskenutta 1928 VJ 70 §:ää sekä valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1987 lisättyä määräaikaisten säännöstelyvaltuuslakien säätämistä koskenutta 67 a §:ää. Näistä säännöstöistä, joissa edellytettiin päätöksentekoa kahden kolmasosan enemmistöllä ilman lepäämään jättämistä, luovuttiin vasta uuden perustuslain säätämisen yhteydessä.³⁰² Tavallisen lain säätämismenettelyssä merkittävästi vaikuttava järjestely oli myös edellä jo aikaisemmin viitattu mahdollisuus jättää tavallinen laki lepäämään.³⁰³

Myös uuteen perustuslakiin sisältyy eräitä lakien säätämismenettelyä koskevia säännöstöjä, jotka ovat päätöksentekokompetenssin kannalta sillä tavoin merkittäviä, että niiden yhteydessä on aiheellista puhua erillisistä säätämisyjärjestyksistä. Tällaisia erityissäännöksiä liittyy Ahvenanmaan itsehallintoa, evankelis-luterilaisen kirkon kirkkolakia ja valtion talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskevien lakien säätämiseen.

Päätöksentekokompetenssia koskevien varsinaisten säätämisyjärjestysnormien ulkopuolella on periaatteellisesti merkittävänä menettelysääntönä syytä mainita TJ 37,2 §:n säännös. Sen mukaan valiokunnan on, käsiteltäessä lakiehdotusta tai muuta erityisesti saamelaisia koskevaa asiaa, varattava saamelaisten edustajille tilaisuus tulla kuulluksi, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Säännös merkitsee – erityisiä syitä koskevan varauksen joustavuudesta huolimatta – selvää oikeudellista velvollisuutta valiokunnalle. Miten kuuleminen järjestetään ja keitä kaikkia kuul-

³⁰⁰ Tilanteena, jossa sidonnaisuus johtolauseen jo päätettyyn sanamuotoon sai poikkeuksellista merkitystä, voidaan mainita edellä viitteen 186 kohdalla tarkasteltu lapsilisiä koskeneen lakiehdotuksen käsittely vuoden 1957 valtiopäivillä.

³⁰¹ VJ 68 §:n mukaisista verolain säätämisyjärjestyksistä yleisesti ks. esim. Esko Riepula, Verolakien säätäminen. Julkisoikeudellinen tutkimus hallintotieteiden lisensiaatin tutkintoa varten. (Tampereen yliopisto 1968) (monistettu). Mainitusta vuoden 1992 uudistuksesta ks. HE 234/1991 VP ja PeVM 7/1992 VP sekä L 818/1992.

³⁰² VJ 67 a §:n säätämisestä ks. HE 254/1984 VP ja PeVM 12/1986 VP sekä L 577/1987. Säännöksessä tarkoitettua menettelyä ei koskaan käytetty. Siitä luopumisesta ks. myös HE 1/1998 VP, s. 125.

³⁰³ Lepäämään jättämissäännöstöstä ks. edellä viitteessä 242 esitettyä.

laan, jää viime kädessä valiokunnan harkintaan. Säännös näyttäisi lähtökohtaisesti tarkoittavan kuulemisvelvollisuuden ulottumista sekä mietinnön antavaan valiokuntaan että sille lausunnon antavaan valiokuntaan. Säännöksen viittaus erityisiin syihin voinee toisaalta antaa tapauksittain mahdollisuuden luopua kahteen kertaan kuulemisesta.³⁰⁴

Ahvenanmaan itsehallintoa koskevat erityislait

Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon valtiosääntöoikeudellisiin turvajärjestelyihin on alusta – eli 1920-luvun alusta – alkaen kuulunut pari lainsäätämistä ja siinä noudatettavaa menettelyä koskevaa erityispiirrettä. Niistä selvästi tärkein on se, että itsehallintoa järjestäviä ja turvaavia erityislakeja voidaan säätää ja muuttaa vain perustuslainsäätämisyksessä ja maakunnan oman edustuselimien suostumuksella. Toinen on maakunnan omalle edustuselimelle säädetty aloiteoikeus maakuntaa koskevien valtakunnan lakien säätämisessä. Näitä kysymyksiä koskevat säännöt sisältyivät Ahvenanmaan itsehallinnosta 1920 annettuun lakiin ja vuonna 1922 annettuun niin sanottuun takuulakiin. Ne otettiin asiallisesti muuttamattomina myös nämä lait korvanneisiin lakeihin: vuoden 1951 itsehallintolakiin ja lakiin, joka koski lunastusoikeuden käyttämistä Ahvenanmaan maakunnassa olevaa kiinteistöä luovutettaessa sekä edelleen viimeksi mainitut lait vuorostaan korvanneisiin vuonna 1991 säädettyyn Ahvenanmaan itsehallintolakiin ja samassa yhteydessä muutettuun, alun perin vuonna 1975 säädettyyn Ahvenanmaan maanhankintalakiin. Vuonna 1991 uudistetut lait ovat vähäisin muutoksin edelleen voimassa.³⁰⁵

Ahvenanmaan itsehallinnon perusteet on nyt nimenomaisesti sidottu perustuslakiin sekä hallinnon järjestämistä koskevassa luvussa (120 §) että lainsäädäntöä koskevassa luvussa (75 §). Ahvenanmaan erityislakeja koskeva PL 75 §:n säännös on perustuslain säännökseksi sikäli epätavallinen, että siinä viitataan suoraan kahteen nimeltä mainittuun lakiin, Ahvenanmaan itsehallintolakiin ja Ahvenanmaan maanhankintalakiin, jotka eivät ole perustuslakeja. Viittaaminen on kuitenkin perusteltua noiden lakien erityisluonteen vuoksi: niissä säädetään maakunnan itsehallinnon perusasiat ja osoitetaan erityinen säätämisyksitys, jossa niitä vain voidaan muuttaa. Noihin lakeihin viittaamisen tarkoituksena on myös perustuslaissa osoittaa sidon

³⁰⁴ Saamelaisten kuuleminen eduskunnassa heitä erityisesti koskevassa asiassa tuotiin valtiosääntöön valtiopäiväjärjestyksen vuonna 1991 lisätyssä 52 a §:ssä. Lisäyksestä ks. HE 219/1990 VP, PeVM 12/1990 VP ja L 1079/1991 sekä muutettu 1927 TJ 16 §. Kuulemissäännökselle ei ymmärrettävästi ole erityisiä sanktioita. Jos niin kävisi, että lakiehdotuksen valiokuntakäsittelyssä olisi kuuleminen jäänyt TJ 37 §:n säännöksen vastaisesti toimittamatta, olisi täysistunnon ilmeisesti palautettava asia valiokuntaan kuulemisen toimittamiseksi.

³⁰⁵ Ko. laeista ja niiden tässä tarkoitetuista säännöksistä ks. laki Ahvenanmaan itsehallinnosta (124 /1920) 13 ja 36 §, Laki sisältävä eräitä Ahvenanmaan maakunnan väestöä koskevia säännöksiä: ns. takuulaki (189/1922) 7 §, Ahvenanmaan itsehallintolaki (670/1951) 15 § ja 44 §, laki lunastusoikeuden käyttämisestä Ahvenanmaan maakunnassa olevaa kiinteistöä luovutettaessa (671/1951) 7 § sekä Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991) 22 ja 69 § ja Ahvenanmaan maanhankintalaki (3/1975; nimike muutettu lailla 1145/1991) 17 §. Lakien uudistamisesta vuonna 1991 ks. HE 73/1990 VP ja PeVM 15/1990 VP. Ahvenanmaan itsehallinnollista asemaa koskevista uudemmista julkaisuista ks. esim. Lars D. Eriksson & Urpo Kangas, Ålandsfrågan (Helsingfors 1988); Lauri Hannikainen, Ahvenanmaan itsehallinnon ja ruotsinkielisyyden kansainvälisoikeudelliset perusteet (Turku 1993); Antero Jyräki, Ahvenanmaan valtio-oikeudellisesta asemasta. Oikeusministeriö Lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2000 (Helsinki 2000); Niilo Jääskinen, EU:n toimivalta ja Ahvenanmaa. Selvitysmies Niilo Jääskisen selvitys. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2003 ja Markku Suksi, Ålands konstitution (Åbo 2005).

naisuus tähän erityiseen säätämisyjärjestykseen. Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:n ja Ahvenanmaan maanhankintalain 17 §:n mukaan noita lakeja voidaan muuttaa tai ne voidaan kumota tai niistä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnassa päätös on tehtävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivillä siten, että päätöstä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Ahvenanmaan itsehallintolain ja maanhankintalain muutokset perustuvat yleensä valtakunnan ja maakunnan elinten yhteistyön pohjalta tapahtuvaan valmisteluun ja tulevat eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksen pohjalta. Voidaan ajatella, että myös eduskuntakäsittelyssä pyritään yleensä sellaisiin ratkaisuihin, jotka maakuntapäivätkin voisivat hyväksyä. Oikeudellisesti tarkasteltuna ei näiden lakien muuttamisessa eduskunnassa noudatettava menettely kuitenkaan poikkea perustuslainsäätämisyjärjestyksessä yleensä noudatettavasta menettelystä. Se, että lakien muuttaminen on mahdollista vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin, ei rajoita hallitukselle ja kansanedustajille perustuslain mukaan kuuluvaa itsenäistä aloiteoikeutta (PL 70 §).³⁰⁶ Näiden lakien muuttamisesta nyt sanottu koskee myös sitä sinänsä epätodennäköistä tilannetta, että niiden säännöksistä pyrittäisiin säätämään poikkeuksia. Maakuntapäivien aloitteet tulevat eduskuntaan hallituksen kirjelmällä ja käsitellään eduskunnassa muiden lainsäädäntöaloitteiden tavoin. Tehtyjä lainsäädäntöaloitteita voidaan eduskunnassa muuttaa samalla tavoin kuin lakiehdotuksia yleensä. Lakiehdotus on mahdollista julistaa kiireelliseksi. Jos eduskunnassa hyväksytty lakien muutos saa maakuntapäivien hyväksynnän, laki voidaan vahvistaa.³⁰⁷ Jos laki ei saa hyväksyntää, se raukeaa.

Maakuntapäivillä on itsehallintolain 22 §:n mukaan oikeus tehdä aloitteita ”valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa.” Vaikka säännöksessä ei mitenkään rajata asioita, joista aloitteita voidaan tehdä, on sen taustan valossa ilmeistä, että aloiteoikeus on tarkoitettu koskemaan vain kysymyksiä, joilla on erityinen merkitys maakunnalle.³⁰⁸ Tärkeimpiä tällaisia kysymyksiä ovat mahdolliset muutokset Ahvenanmaan itsehallintolakiin tai Ahvenanmaan maanhankintalakiin. Aloite voi koskea erillistä lainsäädäntötointoa tai Ahvenanmaata koskevien erityis-

³⁰⁶ Ks. tästä – vastaavien aikaisempien säännösten pohjalta – tarkemmin Hidén 1974, s. 254–255.

³⁰⁷ Menettelyn käytännön kulusta voidaan esimerkkinä mainita itsehallintolain laajahko muutos 68/30.1.2004 (HE 18/2002 VP, PeVM 7/2002 VP). Eduskunnan vastaus lain hyväksymisestä lepäämään annettiin 21.1.2003 (246/2002 VP). Eduskunnan kirjelmä lepäämässä olleen lain hyväksymisestä on päivätty 7.11.2003 (26/2003 VP). Tasavallan presidentti esitti tämän jälkeen kirjelmällä 21.11.2003 maakuntapäiville, että ne osaltaan päättäisivät lakiehdotuksen hyväksymisestä. Maakuntapäivät hyväksyivät lakiehdotuksen määräenemmistöllä 19.1.2004. Presidentin kirjelmästä ilmenee, että jo eduskunnan vastaus 246/2002 VP oli toimitettu maakuntapäiville (11.4.2003), mutta asiaa ei ollut ehditty käsitellä ennen maakuntapäivien vaaleja ja se oli rauennut. – Säännösten puitteissa ei sinänsä olisi estettä myöskään päinvastaiselle järjestykselle, esim. että maakuntapäivien määräenemmistöllä tekemä itsehallintolain muutosehdotus tulisi sellaisenaan hyväksytyksi eduskunnassa. Vaikka eduskunta tällöin tietysti olisi oikeudellisesti täysin vapaa muuttamaan ehdotusta tai hylkäämään sen, ei tällainen marssijärjestys kuitenkaan vaikuta ylimmän lainsäädäntöelimen aseman kannalta suotavalta.

³⁰⁸ Vuoden 1920 itsehallintolain 13 §:n mukaan koski maakuntapäivien vastaava aloiteoikeus ehdotuksia ”maakuntaa koskeviksi” laeiksi. Vuoden 1951 itsehallintolain 15 §:n ja 44 §:n mukaan kysymys oli aloitteista, jotka tarkoittivat itsehallintolain muuttamista taikka sellaista yksinomaan maakuntaa koskevaa asiaa, joka kuului valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Nykyisen lain säätämisessä lähdettiin siitä, että itsehallintolain 22 §:n ko. säännös vastaa voimassa olleen itsehallintolain 15 §:ää, ks. HE 73/1990 VP, s. 73.

säännösten sisällyttämistä johonkin lakikokonaisuuteen. Säännöksen mukaan hallituksen on toimitettava aloite sellaisenaan kirjelmällä eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunnassa se käsitellään lainsäädäntöaloitteiden käsittelyä koskevien yleisten säännösten mukaisesti.

Maakunnalle erityisen tärkeästä laista on itsehallintolain 28 §:n mukaan hankittava maakunnan lausunto ennen lain säätämistä. Säännös viittaa lakeihin, jotka koskevat yksinomaisesti maakuntaa tai jotka muutoin tulevat olemaan sille erityisen merkittäviä. Lausunto on asiallista hankkia jo lain valmisteluvaiheessa. Jos näin ei ole tapahtunut, on säännöksessä asetettu velvoite otettava huomioon lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä. Lausunto on tällöin syytä hankkia niin, että se voidaan ottaa huomioon valiokuntamietinnön valmistelussa.³⁰⁹

Kirkkolaki

Kuten edellä on aloitevallan tarkastelun yhteydessä todettu, merkitsee evankelis-luterilaisen kirkon kirkkolain säätämismenettely selvää poikkeusta yleisestä lakeja koskevasta aloitevallasta. Kirkkolakia koskevan aloitevallan erityinen järjestely palautuu jo vuoden 1869 kirkkolain säännöksiin lain muuttamismenettelystä ja näiden säännösten huomioon ottamiseen vuosien 1906 ja 1928 valtiopäiväjärjestyksissä. Menettelyn pääpiirteet ovat säilyneet ennallaan niin perustuslakitason säätelyssä kuin myöhemmissä vuosien 1964 ja 1993 kirkkolaeissa, kuitenkin niin, että nykyisessä PL 76 §:ssä on perustuslakitason säätelyä aikaisemmasta selvästi täsmennetty.³¹⁰

Perustuslain 76 §:ssä määritellään ensin, tosin väljästi, kirkkolaissa säädettävien asioiden piiri: evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuoto ja hallinto. Säännöksen 2 momentin mukaan on kirkkolain säätämisyjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta voimassa, mitä niistä mainitussa laissa erikseen säädetään. Järjestely on siten samantapainen kuin Ahvenanmaan erityislakien kohdalla: perustuslaissa sidotaan tiettyjen lakien muuttamismenettely tai sen osia noissa laeissa – ja siis perustuslain ulkopuolella – annettuihin säännöksiin. Kirkkolaissa (1054/1993) on säätämisyjärjestystä koskeva keskeinen menettelysääntö 2. luvun 2 §. Sen mukaan kirkolla on yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista. Kirkon ehdotuksen tekee kirkolliskokous ja sen ”tutkiminen ja vahvistaminen” on säännöksen mukaan tasavallan presidentin ja eduskunnan tehtävänä. Kirkkolain 20. luvun 7 ja 10 §:n mukaan kirkkolain muutosehdotuksen hyväksymiseen kirkolliskokouksessa vaaditaan vähintään kolme neljäsosaa annetuista äänistä. Kirkolliskokouksen aloitteet annetaan eduskunnalle hallituksen esityksessä.³¹¹

³⁰⁹ Säännöksestä tarkemmin ks. HE 73/1990 VP, perustelut s. 46, 81.

³¹⁰ Varhaisesta säätämisyjärjestykseen kohdistuvasta säätelystä ks. 6.12.1869 annetun kirkkolain 14 ja 455 § sekä 1906 VJ 29,2 § ja 1928 VJ 31,2 §. Vuoden 1919 HM:n 83 §:ssä oli yleinen toteamus siitä, että evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkolaissa. Kirkkolain säätämisyjärjestykseen liittyvistä varhemmista kommentaareista ks. esim. Ahava 1914, s. 95–96 ja Hakkila 1939, s. 466–468 ja siinä mainitut lähteet. Vuoden 1928 VJ:n 31,2 § ja HM 83 § olivat muuttamattomina voimassa nykyisen perustuslain säätämiseen asti.

³¹¹ Kun valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimivaltaa päättää hallituksen esityksen antamisesta ei ole tässä säännöksiin rajoitettu muutoin kuin lakiehdotuksen sisällön osalta, on katsottu, että presidentillä ja valtioneuvostolla on valta päättää olla antamatta kirkolliskokouksen ehdotusta esityksenä eduskunnalle. Ks. tarkemmin Hidén 1974, s. 131–133.

Eduskunnassa ei kirkolliskokouksen lakiehdotuksen käsittely varsinaisten menettelykysymysten suhteen poikkea muiden hallituksen esittämien lakiehdotusten käsitte-lystä.³¹² Lähtökohtaisesti kirkkolaki ja sen muutokset säädetään tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Yleisten menettelysääntöjen noudattamiseen kuuluu toisaalta myös se, että kirkkolainkin muutosten suhteen on eduskunnassa periaatteessa otettava kanta lain perustuslainmukaisuuteen. Jos lain katsotaan olevan ristiriidassa perustuslain kanssa, se on käsiteltävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä.³¹³ Merkittävin tavallisesta poikkeava piirre käsittelyssä on kirkolliskokouksen yksinomaisesta aloiteoikeudesta johtuva kielto lainkaan muuttaa tehtyä ehdotusta. Muuttamiskielto on ollut ja on edelleenkin täysin ehdoton lakiehdotuksen sisällön muuttamisen suhteen. Vuonna 1996 kirkkolain 2. luvun 2 §:ään tehdyllä muutoksella (771/1996) on kuitenkin tehty mahdolliseksi kirkolliskokouksen tekemän ehdotuksen käsitte-lyssä oikaista ”sellainen lainsäädäntötekni- ninen virhe, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön”. Ennen oikaisun tekemistä on asiasta kuitenkin hankittava kirkolliskokouksen lausunto. Oikaisulle asetetut rajat huomioon ottaen ei oikaisu- mahdollisuudella luultavasti juuri tule olemaan merkitystä käytännössä.³¹⁴

Kirkolliskokouksella kirkkolain muuttamisessa olevan yksinomaisen aloiteoikeuden merkitys ei rajoitu vain kirkkolain muutosehdotuksiin ja niiden käsittelyyn. Aloitemonopolin on eduskuntakäytännössä ja perustuslakivaliokunnan tulkintaratkai- suissa katsottu merkitsevän myös sitä, että muihin lakeihin ei voida hyväksyä sään- nöksiä, jotka olisivat ristiriidassa kirkkolain sisällön kanssa. Tulkintalinjaa voidaan, kirkolliskokouksen yksinomaisen aloiteoikeuden reaalisenä säilymisen kannalta, pitää hyvin perusteltuna ellei välttämättömänä.³¹⁵

³¹² Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestykseen sisältyi 61 §:ssä säännös, jonka mukaan muut kuin evankelis-luterilaiseen uskontunnustukseen kuuluvat kansanedustajat eivät saaneet ottaa osaa sellaisten ehdotusten käsittelyyn, jotka koskivat evankelis-luterilaisen kirkon kirkkolakia tai muuten evankelis-luterilaisten seurakuntien kirkollisia oloja. Vastaavansisältöiset säännökset oli annettu jo 1869 VJ 49 §:ssä ja 1906 VJ 52 §:ssä. Vuoden 1928 VJ 61 §:n säännöksestä ks. Hakkila 1939, s. 549–550. Säännös kumottiin vuonna 1994 (657/1994). Kumoamisesta ks. HE 94/1994 VP ja PeVM 4/VP 1994.

³¹³ Oikean säätämisjärjestyksen valvonta toimii luonnollisesti myös toiseen suuntaan, lakia ei toisin sanoen käsitellä perustuslainsäätämisjärjestyksessä, jos siihen ei ole syytä. Ks. esim. kirkkolain muutosta koskenut PeVL 1/1984 VP. Lausunto on tässä mielenkiintoinen myös kirkolliskokouksen aloiteoikeuden ulottuvuuden kannalta. Kirkollisko- kouksen lakiehdotuksen johtolauseessa oli edellytetty perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämistä. Valiokunta totesi: ” – kirkolliskokouksen yksinomainen aloiteoikeus koskee vain kirkkolakiehdotuksen sisältöä, ei johto- lausetta. Säätämisjärjestyksen valvonta edellyttää, että eduskunta voi kirkkolakiehdotusta käsitellessään puuttua sen johtolauseeseen säätämisjärjesty-ästä koskevan sanonnan osalta.” Valiokunta myös edellytti, että johtolause asianmukaisesti osoittaa eduskunnan ja kirkolliskokouksen ”roolijaon” lain säätämisessä: valiokunta ei hyväksynyt muotoilua ”kirkolliskokouksen ja eduskunnan päätöksen mukaisesti”, vaan edellytti muotoilua ”kirkolliskokouksen ehdotuksen ja eduskunnan päätöksen mukaisesti.”

³¹⁴ Muutoksen taustasta ks. PeVL 20/1993 VP, jossa valiokunta piti nurinkurisena sitä, ettei kirkkolakiehdotukseen voitu eduskunnassa tehdä edes asiasisältöön vaikuttamattomia, esim. kirjoitusteknisiä parannuksia. Muutokses- ta ks. HE 90/1996 VP ja PeVL 23/1996 VP. Kirkolliskokouksen lausunnon pyytämistä mahdollisen oikaisun tekemisen yhteydessä valiokunta totesi: ”Esityksen tarkoituksena on sitoa kirkkolakiehdotuksen muuttaminen kirkolliskokouksen myönteiseen kantaan. Tällainen tarkoitus ei täysin selviä säännöstekstistä, mutta on kuitenkin sopusoinnussa kirkolliskokouksen aloitemonopolin kanssa.”

³¹⁵ Perustuslakivaliokunnan kannanotoista ks. PeVL 1/1982 VP, joka koski ehdotusta rikesakkolaiksi. Valiokunta piti siinä ilmeisenä, ”että rikesakkolakiehdotus voidaan säätää tavallisena lakina vain, jos siinä ehdotettua rikesak- komenettelyä ei voida pitää vuoden 1723 erioikeuksien 24 kohdassa tai kirkkolain 446 §:ssä tarkoitettuna menette- lynä – Jos rikesakkolakiehdotus merkitsee poikkeusta kirkkolain 446 §:stä, lienee katsottava, että lakiehdotuksen 4 §:n säätäminen hallituksen esittämässä muodossa edellyttää kirkolliskokouksen aloitetta.” Kysymyksestä laajem- min ks. esim. Mikael Hidén, Näkökohtia evankelis-luterilaista kirkkoa koskevien säädösten antamisjärjestyksestä. Teologinen Aikakauskirja 4/86, s. 367–372, erit. s. 371–372.

Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista tai laajentamista koskevat lait

Mahdollisuus perustaa rahastoja valtion talousarvion ulkopuolelle on pitkään ollut valtiokäytännössä kysymys, jossa on jouduttu tasapainottamaan yhtäältä rahaston perustamista puoltavia erilaisia valtion pysyvien tehtävien tarkoituksenmukaiseen hoitoon liittyviä tarpeita ja toisaalta eduskunnan budjettivallan ylläpitämiseen liittyviä valtion vuotuisen talousarvion täydellisyysperiaatetta painottavia vaatimuksia. Tasapainotuksen ja sen ohjaamisen vaikeutta kuvastaa myös asian perustuslaillisen säätelyn kehitys.

Hallitusmuodon 66,2 §:ään sisältyi alun perin säännös, jossa tehtiin mahdolliseksi jättää tulo- ja menoarvion ulkopuolelle rahasto, joka ei ollut tarkoitettu valtion vuotuisia tarpeita varten. Siihen liittyi kuitenkin tulkintaerimielisyyksiä. Käytännössä joustavaksi muodostuneessa tulkinnassakin pidettiin esillä sitä, että rahastot eivät saa muodostua niin suuriksi, että eduskunnalle kuuluva budjettivalta sen johdosta olisi vaarassa tulla loukatuksi.³¹⁶ Perustuslakien valtionaloussäännösten kokonaisuudistuksessa vuonna 1991 säännös jätettiin kokonaan pois perustuslaista nimenomaisena tarkoituksena se, ettei talousarvion ulkopuolisia rahastoja enää voitaisi perustaa muutoin kuin poikkeuksena perustuslaista.³¹⁷ Uuden perustuslain säätämisenä taas lähdettiin siitä, että talousarvion ulkopuolisia rahastoja täytyy tarvittaessa voida perustaa tai laajentaa. Eduskunnan budjettivallan turvaamiseksi pidettiin tarpeellisena, että tällaisilla päätöksillä on eduskunnassa yksinkertaista enemmistöä laajempi tuki. Perustuslain 87 §:ssä säädetään tämän mukaisesti, että talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.³¹⁸

Vaikka säännöksessä tarkoitettun säätämisyjärjestyksen sisältö sinänsä on selvä, joi-takin lisänäkokohtia on kuitenkin syytä esittää. Säätämisyjärjestys tässä on määrä-enemmistövaatimuksineen asiallisesti aivan sama kuin kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista tarkoittavien lakien säätämisenä noudatettava supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys. Siitä huolimatta ei perustuslain systematiikan ja käsitteis-tön kannalta tässä ole kyse mistään perustuslainsäätämisyjärjestyksen variaatiosta. Kyseessä on vain, kuten perustuslakivaliokunta totesi³¹⁹, uusi määräenemmistö-säännös. Tässä järjestyksessä säädetyt lait eivät ole poikkeuksia perustuslaista, eikä niiden johtolauseita koske PL 79,1 §:ssä säädetty velvollisuus ilmoittaa noudatettu säätämisyjärjestys.³²⁰

³¹⁶ Säännöksen tulkinnoista ja käytännön merkityksestä ks. esim. Vesanen 1965, s. 19–23 ja HE 262/1990 VP, s. 25–26, 34–35.

³¹⁷ Uudistuksesta ks. HE 262/1990 VP, erit. s. 34–35, 46 sekä PeVM 17/1990 VP, erit. s. 5 ja L 1077/1991.

³¹⁸ Säännökselle esitetyistä perusteluista ks. HE 1/1998 VP, s. 138–140 ja PeVM 10/1998 VP, s. 24. Valiokunta piti rahastojen perustamismahdollisuutta ”käytännön syistä perusteltuna, mutta ainoastaan esityksen mukaisia edelly-tyksiä tiukan pidättyvästi tulkiten.”

³¹⁹ PeVM 10/1998 VP, s. 24.

³²⁰ PL 87 §:n mukaisesti määräenemmistöllä hyväksytyjen lakien ”arkinen” tavallisen lain luonne voidaan rinnastaa varainhoitovuotta pitemmältä ajalta kannettavia uusia tai lisättyjä veroja koskeviin verolakeihin, jotka 1928 VJ 68 §:n mukaan oli säädettävä kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Mainittu säätämisyjärjestys oli voimassa vuoteen 1992, jolloin VJ 68 § kumottiin (818/1992).

Vahvistamatta jätetyn lain käsittely

Eduskunnan toisessa käsittelyssä hyväksymä lakiehdotus tulee kahdessa tapauksessa ilman erillistä vireillepanoa uudestaan eduskunnan käsiteltäväksi. Perustuslain säätämisyjärjestykseen kuuluu pääsäännöksi tarkoitettussa menettelyssä lain käsittely uudelleen ensimmäisillä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä. Tätä vaalien jälkeistä käsittelyä on tarkasteltu jo edellä.³²¹ Toinen tällainen tilanne syntyy, kun tasavallan presidentti jättää eduskunnan hyväksymän lain vahvistamatta. Valta jättää laki vahvistamatta on periaatteessa hyvin merkittävä sikäli, että vahvistaminen on lähtökohtaisesti oikeudellinen edellytys lain voimaantulolle. Presidentin valta jättää laki vahvistamatta, veto-oikeus, on kuitenkin ollut hallitusmuodon järjestelmässä alusta alkaen (HM 19 §) eduskunnan murrettavissa. Eduskunta on toisin sanoen voinut, hyväksymällä lain sellaisenaan uudestaan, saattaa lain voimaan ilman presidentin vahvistustakin. Lopullisen ratkaisun jäädessä näin eduskunnan uuden päätöksen varaan, voitiin presidentin veto-oikeutta luonnehtia lykkääväksi, *suspensiiviseksi*.

Alun perin lykkäys merkitsi sitä, että vahvistamatta jätetty laki tuli eduskunnassa uudelleen käsiteltäväksi vasta ensimmäisillä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä. Kuten edellä on esitetty, supistettiin tätä lykkääntymistä jo ennen uuden perustuslain säätämistä. Uuden perustuslain 77 ja 78 §:n mukaan vahvistamatta jätetty laki palautuu nyt suoraan eduskuntaan, jossa se käsitellään viivytystä uudelleen.³²² Lain vahvistamatta jättämisen yhteydestä on samalla jäänyt kokonaan pois se ehkä teoreettisävyiseksi jäänyt ajatus, jonka mukaan äänestäjien tulisi voida ottaa kantaa lakiin, jonka vahvistamisesta presidentti on kieltäytynyt.

Vahvistamatta jätetty laki oli hallitusmuodon alkuperäisten säännösten mukaan – samalla tavoin kuin lepäämään hyväksytty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettävä laki – otettava uudelleen käsiteltäväksi täysin siinä muodossa, missä se oli aikanaan eduskunnassa hyväksytty. Säännöstö muutettiin kuitenkin vuonna 1987 sikäli hieman joustavammaksi, että laki oli tällöin hyväksyttävä ”asiasisällöltään muuttamattomana” tai hylättävä (VJ 73 a §). Sama vaatimus on sisällytetty PL 78 §:ään.³²³

Vahvistamatta jätetyn ja eduskuntaan palautuneen lain käsittely tapahtuu täysistunnossa valiokunnan mietinnön pohjalta yhden käsittelyn asiana (TJ 54 §). Jos valiokunta ehdottaa, että laki hyväksytään muutoksitta tai hylätään kokonaan, päättää täysistunto tästä. Jos valiokunta taas ehdottaa lain hyväksymistä asiasisälltään

³²¹ Ks. edellä viitteen 293 kohdalla esitettyä.

³²² Ks. edellä viitteen 280 kohdalla esitettyä.

³²³ Vuoden 1987 muutoksista ks. HM 19 § (575/1987) ja VJ 73 a § (576/1987) sekä HE 253/1984 VP ja PeVM 11/1986 VP. Vahvistamatta jääneen lakiehdotuksen sanamuotoon sallittavien teknisten muutosten laajuudesta valiokunta totesi: ”On kuitenkin aihetta erityisesti korostaa, että ehdotuksen mukaista muutosmahdollisuuden rajausta ’asiasisällöltään muuttamattomana’ on käytännössä tulkittava hyvin suppeasti. Muutosmahdollisuus voi valiokunnan mielestä tulla kysymykseen vain silloin, kun on kiistatonta, että muutoksilla ei voi olla mitään vaikutusta lain asialliseen sisältöön. Mikäli erimielisyyttä tältä osin syntyy lakia uudelleen käsiteltäessä, on se omiaan osoittamaan, ettei kysymyksessä ole lakiehdotuksen tarkoittama sallittu tekninen muutos.” Uuden perustuslain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa todettiin VJ 73 a §:n esitöissä omaksuttujen rajausten soveltuvan tältä osin myös PL 78 §:n säännökseen, ks. HE 1/1998 VP, s. 129.

vaikuttamattomin muutoksin, päättää täysistunto ehdotettujen muutosten tekemisestä ja lain hyväksymisestä tai hylkäämisestä.³²⁴ Puhemiehen tehtävänä on valvoa, että lakiin ei tässä yhteydessä tehdä asiasisältöön vaikuttavia muutoksia. Päätökset tehdään aina äänten enemmistöllä (PL 78 §) riippumatta siitä, minkälaisin enemmistön tai missä järjestyksessä vahvistamatta jätetty laki oli eduskunnassa alun perin hyväksytty.³²⁵

Lain vahvistamatta jättämisen vallan tosiasiallista käyttöä on eräässä vuonna 1994 ilmestyneessä oppikirjassa kuvattu seuraavasti:

”Hallitusmuodon säätämisen jälkeen on presidentti vuoden 1993 loppuun mennessä jättänyt lain vahvistamatta 68 tapauksessa, joista viimeiset kuusi vuosina 1981–1993. Vahvistamatta jättämisen ovat useimmiten aiheuttaneet lakitekniset syyt. Aiheena ovat voineet olla myös poliittiset syyt taikka, joisakin harvoissa tapauksissa, lain säätämisen järjestyksessä havaitut virheet. Lain vahvistamisvaiheessa on ylimmiltä oikeusasteilta pyydetty lausunto kymmennä tapauksessa. Presidentin käyttämä veto on eduskunnassa ’murrettu’ vain kuudessa tapauksessa, viimeksi vuonna 1990. Tapauksissa ei ollut kysymys poliittisesti keskeisistä asioista.”³²⁶

Uuden perustuslain voimassaoloaikana on valtaa jättää laki vahvistamatta käytetty vuoden 2005 kesään mennessä seitsemän kertaa, kaikki vuonna 2001. Tapauksista kolmessa oli vahvistamatta jättämisen syy menettelytekniinen sikäli, että lait tulivat presidentin vahvistettavaksi vasta sen jälkeen kun niiden olisi voimaantulosäännöksensä mukaan pitänyt tulla voimaan. Eduskunta hyväksyi palautuneet lait muutoin sellaisenaan, mutta muutti voimaantuloajankohtaa koskevaa säännöstä niin, että lait voitiin antaa ja julkaista ennen niissä säädettyä voimaantuloaikaa.³²⁷ Periaatteellisesti mielenkiintoinen oli rikosoikeudellista vanhentumista koskevien säännösten muuttamista koskenut tapaus, jossa laki oli jätetty vahvistamatta – lakivaliokunnan luonnehdinnan mukaan – ”koska lain hyväksymisen jälkeen on käynyt ilmi, että tuomioistuimissa on vireillä syytteitä talousrikoksista, joista ei enää uuden lain mukaan voitaisi rikosoikeudellisen vanhentumisen vuoksi tuomita rangaistuksia.” Lakivaliokunta piti palautuneen lain käsittelyssä tärkeänä, että uudet vanhentumissäännökset saadaan voimaan mahdollisimman nopeasti, mutta katsoi vireillä olevien juttujen loppuun saattamisen toisaalta edellyttävän jonkin verran lisääaikaa. Se ehdottikin lain hyväksymistä muutoin sellaisenaan, mutta voimaantulosäännös

³²⁴ VJ 73 b §:n (laissa 576/1987) säännöksen mukaan oli vahvistamatta jätetyn lain käsittelyssä, jos eduskunta ei muuttamattomana hyväksynyt valiokunnan mietintöä, asia palautettava valiokuntaan, jonka tuli mietinnössään antaa lausunto eduskunnan tekemästä päätöksestä. Uutta TJ:ä koskevassa puhemiesneuvoston ehdotuksessa ei tällaista säännöstä enää pidetty tarpeellisena, koska eduskunta ei voinut enää siinä vaiheessa tehdä lakiin asiasisältöön vaikuttavia muutoksia, ks. PNE 1/1999 VP, s. 32.

³²⁵ Kärjistäen todettuna säännös voisi merkitä myös sitä, että perustuslakiin tehtävän, normaalissa menettelyssä jo käsitellyn muutoksen sanamuotoa voitaisiin vielä muuttaa – tosin asiasisältöä muuttamatta – yksinkertaisella enemmistöllä. Tällaista mahdollisuutta on vaikea pitää asianmukaisena, eikä sillä käytännössä voine olla merkitystä.

³²⁶ Ks. Mikael Hidén & Ilkka Saraviita, Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. Kuudes, uudistettu painos (Helsinki 1994), s. 151. Käytännöstä vuoteen 1970 saakka ks. myös Hidén 1974, s. 301–308.

³²⁷ Ks. VJL 1/2001 VP, joka koski lakia eräiden valtion tukea koskevien Euroopan yhteisöjen säännösten soveltamisesta (HE 174/2001 VP) ja asiassa annettu TaVM 1/2001 VP, VJL 2/2001 VP, joka koski lakia maaseutuelinkeinorekisteristä annetun lain muuttamisesta (HE 165/2000 VP) ja asiassa annettu MmVM 3/2001 VP sekä VJL 4/2001 VP, joka koski lakia ampuma-aselain muuttamisesta (HE 110/2000 VP) ja asiassa annettu HaVM 13/2001 VP.

niin muutettuna, että laki tulisi voimaan 1.1.2006. Eduskunta hyväksyi valiokunnan mietinnön.³²⁸

Muut kolme tapausta kuuluvat sikäli yhteen, että niissä oli viime kädessä kysymys arpajaislain vahvistamatta jättämisestä ja siitä, miten se vaikutti useisiin muihin eduskunnan hyväksymiin lakeihin. Syynä arpajaislain vahvistamatta jättämiseen (7.9.2001) olivat epäilykset siitä, että laki olisi ristiriidassa Ahvenanmaan itsehallintolain säännösten kanssa. Tapaus sai osakseen runsaasti huomiota erityisesti siksi, että lain ongelmallisiksi katsotut kohdat oli hyväksytty perustuslakivaliokunnassa ja tasavallan presidentti puolestaan nojautui päätöksessään korkeimmalta oikeudelta pyytämäänsä lausuntoon, jossa oli omaksuttu perustuslakivaliokunnan kannasta poikkeava kanta. Eduskunta ”mursi presidentin veton”, toisin sanoen hyväksyi lain uudestaan muuttamattomana. Asiakokonaisuuteen kuitenkin kuului myös se, että lain riidanalaisiksi osoittautuneet kohdat kumottiin erillisellä lailla, joka tuli voimaan samanaikaisesti arpajaislain kanssa eli 1.1.2002.³²⁹

³²⁸ Ks. VJL 3/2001 VP, joka koski lakia rikoslain muuttamisesta, lakia yhdyskuntapalvelusta annetun lain 5 §:n 3 momentin kumoamisesta ja lakia ehdollisesta rangaistuksesta annetun lain 8 §:n kumoamisesta (HE 27/1999 VP), ja asiassa annettu LaVM 32/2002 VP. Asiallisesta aiheellisuudestaan riippumatta on palautunutta lakia koskeva eduskunnan ratkaisu hyvin vaikeasti sovitettavissa PL 78 §:ään sisältyvään vaatimukseen ”asiasisällöltään muuttamattomana”. Vaikka voimaantuloajankohdan muutokset voivat tapauksittain olla asiasisällön kannalta täysin neutraaleja, oli voimaantuloajankohdan muutoksen julkilausuttuna tarkoituksena tässä vaikuttaa siihen, minkälaisia vanhentumissäännöksiä oli sovellettava joissakin vireillä olleissa jutuissa. Vahvistamatta jätetyn lakitekstin ja lain eduskuntaan palautumisen jälkeen hyväksytyn lakitekstin ”asiasisältö” oli näiden juttujen käsittelyn loppuun saattamisen kannalta merkittävästi – ja tarkoitettusti – erilainen. Ks. myös edellä viitteessä 277 esitettyä.

³²⁹ Ks. VJL 5/2001 VP, joka koski arpajaislakia ym. (HE 197/1999 VP), ja siitä annetut PeVL 36/2001 VP ja HaVM 15/2001 VP, VJL 6/2001 VP, joka koski lakia totopelien tuottojen käyttämisestä hevoskasvatukseen ja hevosurheilun edistämiseen (HE 65/2001 VP), ja siitä annettu HaVM 16/2001 VP, sekä VJL 7/2001 VP, joka koski lakia rahautomaattivastuksista (HE 75/2001 VP), ja siitä annettu HaVM 17/2001 VP. Ko. tulkintakysymyksestä ks. myös arpajaislakiesitystä HE 197/1999 VP koskeneet PeVL 23/2000 VP ja PeVL 22/2001 VP. Säädetystä laeista ks. arpajaislaki 1074/2001 ja sen ko. riidanalaiset säännökset kumonnut laki 1344/2001. Tapahtumainkulkuun kohdistetusta kritiikistä ks. Jyräni 2003, s. 411–414.

VIII PÄÄTÖKSENTEKO ERÄISSÄ JULKISTA TALOUTTA KOSKEVISSA KYSYMYKSISSÄ

Lakien säätäminen, toimiminen lainsäätäjänä, on myös julkisen talouden hoitoa koskevilla kysymyksillä pitkällä aikavälillä eduskunnan tärkein toimintamuoto. Lailla säädetään kerättävistä veroista ja maksuista sekä suuresta osasta menoperusteita, samoin varojen keräämiseen ja käyttöön liittyvistä menettelyistä. Lailla järjestetään myös julkisen viranomaiskoneiston peruspiirteet ja valtion taloudenhoidon valvonta sekä säädetään valtion ja kuntien taloudellisiin suhteisiin kuuluvat kysymykset. Lainsäädännöstä päättäminen ja valtiontaloudesta päättäminen eivät siten ole toisistaan selvästi erillisiä tehtäviä. Yleisessä kielenkäytössä valtiontaloudesta päättämisestä kuitenkin puhutaan usein lainsäädäntövallasta erillisenä asiana. Ajatus valtiontaloudesta lainsäädännöstä erillisenä toimintakenttänä tulee näkyville myös valtion tehtävien yleistä jakoa kuvaavassa PL 3 §:ssä, jonka alun mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtiontaloudesta. Säännöksen voidaan katsoa erityisesti viittaavan siihen, että eduskunnan tehtävänä on PL 83 §:n mukaan päättää varainhoitovuodeksi kerrallaan valtion talousarvio.

Talousarvion käsittely

Perustuslain 83 §:n mukaan eduskunta päättää varainhoitovuodeksi – käytännössä kalenterivuodeksi – kerrallaan valtion talousarvion. Talousarvion päättämistä voidaan säännöksen sanamuodon ja myös oikeuskirjallisuuden yleisen kannan mukaan pitää eduskunnan perustuslaillisenä velvollisuutena siten, että talousarvioehdotuksen hylkääminen kokonaan ei ole mahdollista.³³⁰ Valtion talousarvio on valtion vuotuista varainkäyttöä keskeisesti ohjaava ja kirjaava dokumentti. Siihen otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut. Valtion liikelaitoksia koskevia tuloarvioita ja määrärahoja otetaan mukaan vain siltä osin, kuin lailla säädetään. Talousarvion käsittelyn yhteydessä eduskunta hyväksyy liikelaitosten keskeiset palvelutavoitteet ja muut toimintatavoitteet. (PL 84 §). Talousarviossa voidaan myös antaa rajoitettu valtuus sitoutua varainhoitovuonna menoihin, joita varten tarvittavat määrärahat otetaan seuraavien varainhoitovuosien talousarvioihin (PL 85,3 §).

Valtion talousarvio ei Suomessa ole laki. Tämä sinänsä tuttu mutta samalla kuitenkin periaatteellisesti merkittävä seikka näkyy myös talousarvioita koskevassa päätöksenteossa. Talousarvion sisältöä koskevilla päätöksillä ei voida poiketa laista eikä talousarviolla voida perustaa yksilöille taloudellisia oikeuksia tai velvollisuuksia taikka niitä vähentää. Talousarvioon otettavat arviot valtion tuloista on viime kädessä aina perustettava laissa oleviin määräyksiin tai laissa osoitetussa järjestyksessä tehtäviin päätöksiin. Vastaavasti vuotuisia menoja koskeviin määrärahoihin on sisällytettävä määrärahat laeista varainhoitovuonna aiheutuviin menoihin. Talousarvion

³³⁰ Kirjallisuudessa esitetyistä kannoista ks. Purhonen 1961, s. 142–144 ja Vesänen 1965, s. 244–245 ja niissä mainitut lähteet.

sidonnaisuus lakeihin merkitsee käytännössä sitä, että talousarvion päättämisen yhteydessä tehtävät valtiontaloudelliset ja yhteiskuntapoliittiset ratkaisut eivät rajoitu vain talousarviota sinänsä koskeviin päätöksiin, vaan sen käsittelyn yhteydessä kosketellaan monia valtiontaloudellisesti vaikuttavien lakien muutoksia. Valtion vuotuista talousarviota koskeva hallituksen ehdotus on itse asiassa ”paketti”, johon kuuluu esitys valtion talousarvioksi ja ”siihen liittyvät muut hallituksen esitykset” (PL 83 §). Näiden usein budjettilakiehdotuksiksi kutsuttujen lakiehdotusten käsitteilyssä noudatettava menettely määräytyy yleisten lain säätämistä koskevien normien mukaisesti. Toinen asia on, että jos lakiehdotusten sisällöllä on aidosti merkitystä talousarvion sisällöstä tehtäville päätöksille, lakiehdotusten käsittelyaikataulu joudutaan käytännössä sopeuttamaan talousarvioesityksen käsittelyaikatauluun.

Valtion vuotuisesta talousarviosta päättäminen on jo perustuslain tekstinkin mukaan merkittävästi ”hallitusjohtoisempaa” kuin lakien säätäminen. Vuotuinen talousarvio voi tulla käsiteltäväksi vain hallituksen esityksen pohjalta, ja kansanedustajilla on oikeus tehdä talousarvioaloitteita vain hallituksen ”talousarvioesityksen johdosta” (PL 83,3 §) ja vain kymmenenteen päivään saakka siitä, kun esitys ilmoitettiin saapuneeksi (TJ 20 §). Sama tehtäväjako koskee myös tilanteita, joissa varainhoitovuoden kuluessa katsotaan olevan perusteltua tarvetta muuttaa jo hyväksyttyä talousarviota. Hallituksen tehtävänä on tällöin antaa eduskunnalle talousarvion muuttamista tarkoittava lisätalousarvioesitys. Kansanedustajalla on oikeus tehdä lisätalousarvioesityksen johdosta talousarvioaloite, mutta vain ”lisätalousarvioon välittömästi liittyväksi” talousarvion muutokseksi ja vain neljänteen päivään saakka siitä, kun lisätalousarvioesitys ilmoitettiin saapuneeksi (PL 86 § ja TJ 20 §). Hallituksen PL 71 §:n mukainen oikeus täydentää antamia esityksiä koskee myös esitystä valtion talousarvioksi. Jos hallitus antaa esityksen talousarvioesityksen täydentämisestä, on kansanedustajalla oikeus jättää tämän esityksen johdosta talousarvioaloite viimeistään neljäntenä päivänä siitä, kun esitys ilmoitettiin saapuneeksi.

Eduskunnan osallistuminen valtion talousarvion sisällön muotoamiseen on viime vuosina saanut jonkin verran uusia piirteitä sen kautta, että talousarvion niin sanotut määräraha-kehdykset on tuotu eduskuntaan keskusteltaviksi jo kevyällä, ennen kuin talousarvioesitys valmistellaan lopullisesti ja annetaan alkusyksyllä eduskunnalle. Määräraha-kehdyksiä tai laajemminkin valtiontalouden kehdyksiä koskevaa eduskuntakäsittelyä voidaan pitää periaatteellisesti merkittävänä eduskunnan ja hallituksen vuorovaikutusmuotona valtion taloudenhoidon suunnittelussa. Näin siitä huolimatta, että käsittelylle käytännössä muodostuvaa merkitystä seuraavan talousarvion kannalta on vielä ehkä liian aikaista arvioida. Kehysten käsittelyä varten ei ole luotu mitään uutta menettelymuotoa, vaan kehdykset on saatettu eduskunnan keskusteltavaksi olemassa olevia menettelymuotoja käyttäen. Vuosina 2003–2005 noudatetusta menettelystä päätellen käytännöksi näyttäisi olevan vakiintumassa se, että kehdykset tuodaan eduskuntaan valtioneuvoston selonteon muodossa.³³¹

³³¹ Talousarvion kehysten eduskuntakäsittelyä koskevista varhemmista kannanotoista eduskunnassa ks. esim. talousarvioesitystä vuodelle koskenut TuVL 1/1999 VP ja VaVM 8/2000 VP, joka koski määräraha-kehdyksistä annettua valtioneuvoston tiedonantoa. Budjettikehysten käsittelyn merkityksestä poliittisessa järjestelmässä ks. esim.

Talousarvioesityksen käsittelyssä noudatettava menettely vastaa pääasiallisesti jo valtiopäiväjärjestyksen puitteissa noudatettua menettelyä.³³² Menettely on muotoutunut vastaamaan asian laadun asettamia vaatimuksia. Tärkein yksittäinen vaatimus on talousarvion tasapainoisuus eli se, että ”talousarvioon otettavien tuloarvioiden on katettava siihen otettavat määrärahat” (PL 84 §). Käsittelyssä on varmistuttava siitä, että talousarvioehdotuksen tulopuolen ja menopuolen tasapainon edellytyksenä olevat arviot ovat asianmukaisia ja että eduskunnassa esitetyt muutokset talousarvion menopuolelle tulevat tarpeen mukaisesti katetuiksi talousarvion tulopuolelle tehtävillä muutoksilla.

Talousarvion ja lisätalousarvion valiokuntavalmistelun suorittaa valtiovarainvaliokunta (PL 83,4). Yleisten säännösten mukaisesti voi täysistunto velvoittaa muun valiokunnan antamaan valtiovarainvaliokunnalle lausunnon tai valtiovarainvaliokunta voi itse päättää tällaisen lausunnon pyytämisestä. Muiden valiokuntien osallistumismahdollisuuksien jäämistä tällaisten järjestelyjen varaan ei kuitenkaan – siihenkin nähden, että talousarvion vaikutukset ulottuvat käytännössä kaikkien valiokuntien toimialoille – ole pidetty riittävänä ja tarkoituksenmukaisena. Eduskunnan työjärjestykseen 1992 tehdyllä muutoksella (18 a §) annettiin tämän vuoksi kaikille erikoisvaliokunnille mahdollisuus omasta aloitteesta antaa talousarvioesityksestä lausunto valtiovarainvaliokunnalle ja vastaava säännös on otettu nykyiseen TJ 38 §:ään. Lausunnon antaminen tällä perusteella on kokonaan valiokunnan omassa harkinnassa. Mahdollisuus koskee vain varsinaista talousarvioesitystä, ja käsittelyn viivytyksettömyyden turvaamiseksi lausunnon antamiselle on säädetty määräaika, 30 päivää siitä kun esitys on lähetetty valtiovarainvaliokuntaan.³³³

Valtiovarainvaliokunnan mietintö käsitellään täysistunnossa ainoassa käsittelyssä. Käsittely on verraten tarkasti säännelty TJ 59 §:ssä. Sääntelyn tarkoituksena on turvata se, että tehtävät ratkaisut perustuvat huolelliseen harkintaan ja että talous-

Markku Harrinvirta & Pentti Puoskari, Kehysbudjetointi poliittisena päätöksentekoprosessina. Kansantaloudellinen aikakauskirja 2001, s. 445–459, erit. s. 455–458, ja lyhyesti Jaakko Nousiainen, Suomalaisen parlamentarismien kolmas kehitysvaihe: konsensuaalinen enemmistöhallinta, vireytyvä eduskunta. Poliitikka 2000, s. 83–96, erit. s. 95. Noudatetuista menettelytavoista ja niiden muuttumisesta mainittakoon, että valtion talousarvion kehykset vuodelle 1999 tuotiin eduskuntaan 5.3.1998 pääministerin ilmoituksena (1998 VP ptk, s. 947–970), määrärahaehykset vuosille 2001–2004 tuotiin eduskuntaan 16.3.2000 valtioneuvoston tiedonantona (VNT 1/2000 VP, VaVM 8/2000 VP ja 2000 VP ptk, s. 2067–2068), kun taas määrärahaehykset vuosille 2002–2005 ja määrärahaehykset vuosille 2003–2006 tuotiin eduskuntaan pääministerin ilmoituksina (9.3.2001, 2001 VP ptk, s. 563–566, 791–835 ja 19.3.2002, 2002 VP ptk, s. 881–958). Tämän jälkeen on valtiontalouden kehykset tuotu eduskuntaan valtioneuvoston selontekona: 23.5.2003 valtiontalouden kehykset vuosille 2004–2007 (VNS 1/2003 VP ja VaVM 9/2003 VP, jonka mukainen lausunto hyväksyttiin täysistunnossa 18.6.2003), 12.3.2004 kehykset vuosille 2005–2008 (VNS 1/2004 VP, ja VaVM 3/2004 VP, jonka mukainen lausunto hyväksyttiin täysistunnossa 5.5.2004) ja 11.3.2005 kehykset vuosille 2006–2009 (VNS 1/2005 VP ja VaVM 4/2005 VP, jonka mukainen lausunto hyväksyttiin täysistunnossa 29.4.2005).

³³² Talousarvion (tulo- ja menoarvion) käsittelyä koskevista perustuslakien normeista ennen vuoden 1991 uudistusta ks. erit. HM 66, 68 ja 69 § sekä VJ 49, 75, 76 §. Perustuslakien valtiontaloutta koskevat säännökset uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 1991. Uudistuksesta ks. HE 262/1990 VP ja PeVM 17/1990 VP sekä lait 1077 ja 1078/1991. Uuden perustuslain laatimistavan mukaisesti on talousarvion käsittelyn yksityiskohtaisempi sääntely nyt jätetty työjärjestyksen varaan (PL 83,4 §).

³³³ Ko. muutoksesta ks. 1928 TJ 18 a §, eduskunnan päätös 25.2.1992. Muutoksen perusteluista ks. puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen ja vaalisäännön muuttamisesta VP 1990 ja siitä annettu PeVM 8/1990 VP. Esim. vuotta 2005 koskevasta talousarvioesityksestä antoivat TJ 38,3 §:n mukaisesti valtiovarainvaliokunnalle lausunnon kaikki muut pysyvät valiokunnat paitsi perustuslakivaliokunta ja suuri valiokunta, ks. VaVM 41/2004 VP, s. 57.

arviolle päätettävä sisältö on tasapainossa; talousarvion tuloarviot kattavat siihen otetut määrärahat.

Harkintaa ja siinä tarvittavan informaation saamista palvelee säännös, jossa edellytetään, että valtiovarainvaliokunnan mietintöön tehtävät muutosehdotukset toimitetaan eduskunnan päättämänä aikana kirjallisina keskuskansliaan ja jaetaan edustajille ennen asianomaisen pääluokan, osaston tai talousarvion yleisperustelujen käsittelyä. Muulla tavoin tehtyjä muutosehdotuksia voidaan käsitellä vain, jos puhemies pitää sitä erityisestä syystä tarpeellisenä. Sellainen edustajan ehdotus, joka tarkoittaa uuden ja hallituksen esitykseen sisällyttämättömän määrärahan tai muun päätöksen ottamista talousarvioon, voidaan kuitenkin ottaa käsiteltäväksi vain, jos se on pantu vireille PL 39 §:ssä tarkoitetulla talousarvioaloitteella.

Talousarvion tasapainon – miksei myös muidenkin talousarvioita koskevien oikeudellisten kriteerien – turvaamiseksi on tärkeää, että asia palautuu suoraan säännöksen nojalla valtiovarainvaliokuntaan, jos valiokunnan mietintöä ei ole täysistunnossa hyväksytty muuttamattomana. Valiokunta voi tällöin vain joko yhtyä täysistunnon tekemään päätökseen tai ehdottaa siihen muutoksia. Jos valiokunta yhtyy päätökseen, tulee se lopulliseksi. Jos taas valiokunta ehdottaa muutoksia, on täysistunnon päätettävä näiden muutosten hyväksymisestä tai hylkäämisestä.

Periaatteellisesti merkittävä vaikkakin käytännössä harvoin sovellettavaksi tuleva eduskunnan valtuus liittyy talousarvion valmistumisen mahdolliseen myöhästymiseen. Talousarvio päätetään varainhoitovuodeksi, joka käytännössä tarkoittaa kalenterivuotta. Jotta talousarvio olisi tarkoituksensa mukaisesti sovellettavissa kalenterivuoden alusta alkaen, sen täytyy olla päätettynä, julkaistuna ja saatavilla, kun kalenterivuosi alkaa. Talousarvion valmistuminen ajoissa pyritään perustuslaissa turvaamaan hallitukselle asetetulla velvoitteella: talousarvioesitys ja siihen liittyvät muut esitykset tulee antaa eduskunnan käsiteltäväksi ”hyvissä ajoin” ennen varainhoitovuoden alkua (PL 83 §). Käytännössä tämä on yleensä merkinnyt syyskuun alkua.

Vaikka talousarvioesitys annettaisiinkin hyvissä ajoin eduskuntaan, ei talousarvion valmistuminen ajoissa ole itsestään selvää. Perustuslaissa onkin jouduttu varautumaan myöhästymisestä aiheutuviin ongelmiin. Hallitusmuodon 69 §:ssä oli tulo- ja menoarvion myöhästymistilanteiden varalta alun perin vain epätydyttävän väljä säännös siitä, että lakimääräiset menot oli suoritettava ja niitä varten tarpeelliset tulot väliaikaisesti edelleen kannettava. Perustuslakien valtionaloussäännösten uudistamisen yhteydessä vuonna 1991 säännös korvattiin uudella HM 69,2 §:n säännöksellä ja samalla annettiin uudessa VJ 76 a §:ssä säännös siitä, miten menetellään myöhästymistilanteessa. Perustuslakiuudistuksessa siirrettiin HM 69,2 §:n säännös sellaisenaan uuden perustuslain 83,5 §:ään ja VJ 76 a §:n säännös uudistuksen yhteydessä TJ 59,5 §:ään.³³⁴

³³⁴ HM 69,1 §:n säännöksen alkuperäisestä sisällöstä ja sille annetuista tulkinnoista sekä sen soveltamisessa 1960-luvun alkuun mennessä esiintyneistä tapauksista ks. Hakkila 1939, s. 285–288, Purhonen 1961, s. 144–148 ja Vesänen 1965, s. 226–241. Vuoden 1991 uudistuksesta ks. HE 262/1990 VP, erit. s. 46, 59–60 sekä PeVM 17/1990 VP ja sen liitteenä oleva VaVL 8/1990 VP.

Perustuslain 83,5 §:n säännöksen lähtökohta on, että jos talousarvion julkaiseminen viivästyy yli vuodenvaihteen, on hallituksen talousarvioesitystä noudatettava väliaikaisesti talousarviona. Eduskunnan toimivallan kannalta merkittävää on, että talousarvioesitystä näin noudatetaan ”eduskunnan päättämällä tavalla”. Eduskunta voi siten harkita, missä laajuudessa ja millä tavoin talousarvioesitystä on tarkoituksenmukaista väliaikaisesti soveltaa talousarviona.³³⁵ Talousarvion uhatessa viivästyä asia on – tai on juuri ollut – käsiteltävänä valtiovarainvaliokunnassa. Valiokunta tuntee asian käsittelytilanteen ja pystyy arvioimaan, millä tavoin esitystä on perusteltua soveltaa varainhoitovuoden alussa. Noudatettavaa menettelyä koskevassa TJ 59,5 §:ssä edellytetäänkin, että valtiovarainvaliokunta ehdottaa eduskunnalle, miten talousarvioesitystä noudatetaan väliaikaisena talousarviona. Valiokunnan ehdotusta käsitellään soveltuvin osin samassa järjestyksessä kuin talousarvioehdotusta.

Valtion lainanotosta ja valtion antamista vakuuksista päättäminen

Eduskunnan valtaan päättää valtiontaloudesta kuuluu myös valta päättää siitä, minkälaisia velka- tai vakuusvastuita valtio voi ottaa tai missä rajoissa se niitä voi ottaa. Kysymys on tässäkin siitä, että menoihin sitoutuminen edellyttää eduskunnan myötävaikutusta.

Ajatus siitä, että valtiolainan ottamiseen vaaditaan valtiopäivien suostumus, voidaan nojata pitkään valtiolliseen perinteeseen. Eduskunnan suostumusta valtiolainan ottamiseen edellytettiin 1906 VJ 61 §:ssä ja sitten vuoden 1919 HM 64 §:ssä. Valtiolainan ottamista koskevan asian käsittelystä eduskunnassa annettiin tarkempia säännöksiä 1928 VJ 68 ja 75 §:ssä. Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännöksistä muodostuva kokonaisuus ei kuitenkaan ollut menettelytapojen osalta oikein selkeä.³³⁶ Sitä selkeytettiin ja yksinkertaistettiin perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistuksessa vuonna 1991.³³⁷ Tuolloin säädetyin HM 64 §:n säännös on sellaisenaan otettu uuteen perustuslakiin, sen 82 §:ksi.

Perustuslain 82 §:n 1 momentin mukaan valtion lainanoton tulee perustua eduskunnan suostumukseen, josta ilmenee uuden lainanoton tai valtionvelan enimmäismäärä. Säännöksen muotoilu tarkoittaa sitä, että suostumus voidaan antaa joko bruttomääräiselle valtion uusien lainojen yhteismäärän lisäykselle tai valtion koko

³³⁵ Edellisessä alaviitteessä mainitussa lausunnossaan (VaVL 8/1990 VP) perustuslakivaliokunnalle valtiovarainvaliokunta totesi vastaavasta säännösehdoituksesta: ”Koska säännösehdoituksesta ei ole rajoitettu viivästytilanteesta suoritettavia maksuja tai kannettavia tuloja, voitaisiin mahdollistaa kaikilta osin varainhoitovuoden talousarvion ennakkollinen soveltaminen. Tarkoituksena on turvata valtiontalouden häiriötön hoito talousarvion antamisen viivästyisestä huolimatta. Säännös poikkeaisi nykyisestä hallitusmuodon säännöksestä siten, että se mahdollistaisi niin sanottujen harkinnanvaraisten menojen suorittamisen. Mahdollista olisi mm. perustaa uusia virkoja ja antaa lupa valtuuksien käyttöön. Siten eduskunnalla olisi käytännössä nykyistä olennaisesti laajempi valtuus päättää varainhoitovuoden alussa noudatettavasta talousarviosta.” Perustuslakivaliokunta ei mietinnössään kommentoinut valtiovarainvaliokunnan esittämää käsitystä. Eduskunnalle annetun päätösvallan ulottuvuuksiin ei kajottu myöskään nykyisen säännöksen valmistelussa, ks. HE 1/1998 VP s. 136.

³³⁶ Vuoden 1906 eduskuntauudistusta edeltäneestä käytännöstä sekä 1906 VJ:n, hallitusmuodon ja 1928 VJ:n em. säännöksistä ja niiden merkitystä koskevista käsityksistä ja soveltamiskäytännöstä ks. esim. Vesanen 1965, s. 263–280.

³³⁷ Uudistuksesta erityisesti valtiolainojen osalta ks. HE 262/1990 VP, s. 11–12, 36, 55–56, 64 sekä HM 64 § ja VJ 75 § laeissa 1077 ja 1078/1991.

velkakannalle, mikä merkitsisi nettomääristä lainanottovaltuutta. Lainanottovaltuutta ei ole sidottu varainhoitovuosiin, ja se voidaan myöntää talousarviossa tai erillisellä päätöksellä. Asia käsitellään PL 41 §:n mukaisesti ainoassa käsittelyssä. Kun perustuslaissa ei mitenkään säädellä suostumuksen antamisen muotoa, ei toisaalta ole estettä sille, että suostumus annetaan vaativammassa menettelyssä lailla.

Saman säännöksen 2 momentin mukaan valtiontakausta ja valtion takuu voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Säännös vastaa pääosin HM 64 §:n 2 momenttia sen vuoden 1991 uudistuksessa saamassa muodossa.³³⁸ Valtiontakauksella tarkoitetaan valtion sitoutumista vastuuseen toisen velasta, valtiontakuulla taas valtion sitoutumista korvaamaan tietystä toiminnasta aiheutuvat tappiot tai menetykset. Suostumus voidaan antaa erillisellä päätöksellä tai lain muodossa. Lakimuotoa käytetään lähinnä annettaessa yleisvaltuuksia tietynlaisten takausten tai takuiden myöntämiseen. Erillinen suostumuspäätös tulee käytettäväksi tilanteissa, joissa takaus- tai takuupäätöksiä koskevaa erityislakia ei ole. Eduskunnan antama suostumus ei tällöin sisällä mitään yleisvaltuuksia, vaan koskee yksittäistä tilannetta. Vaikka säännöksessä ei asiasta lausutakaan, on eduskunnan budjettivallan turvaamiseksi ja säännöksen tarkoituksen huomioon ottaen perusteltua edellyttää, että laissa tai eduskunnan suostumuksessa osoitetaan takausten tai takuiden enimmäismäärä. Suostumuksen antaminen käsitellään PL 41 §:n mukaisesti ainoassa käsittelyssä.

Menettely valtiontalouden tarkastuksessa

Vuoden 1919 hallitusmuodon säätämisestä alkaen on perustuslain tasolla edellytetty valtiontalouden tarkastuksessa järjestelmää, johon kuuluu yhtäältä tarkastava virasto ja toisaalta eduskunnan suorittama niin sanottu parlamentaarinen valtiontilintarkastus.³³⁹ Hallitusmuodon 71 §:n mukaan oli oleva revisionilaitos ”valtiovaraston tilien ja tilinpäätöksen tarkastusta varten” ja eduskunnan oli asetettava viisi valtiontilintarkastajaa ”eduskunnan puolesta pitämään silmällä tulo- ja menoarvion noudattamista sekä valtiovaraston tilaa ja hoitoa.” Valtiontilintarkastajien oli kul-takin vuodelta annettava eduskunnalle kertomus, jossa oli johtosäännön mukaan esitettävä tilintarkastajien toimestaan tekemät havainnot sekä muistutukset, joihin oli syytä ilmennyt, ja ehdotettava toimenpiteitä puutteiden ja epäkohtien korjaamiseksi. Hallituksen oli annettava varsinaisilla valtiopäivillä, siis vuosittain, kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta. Näistä kahdesta kertomuksesta tuli valtiovarainvaliokunnan antaa yhteinen mietintö, jossa sen tuli lausua mielensä siitä, miten val-

³³⁸ Vuonna 1991 säädetty HM 64,2 § oli perustuslaissa uusi säännös. Sen sisältö ei kuitenkaan olennaisesti poikennut hallitusmuodosta jo siihen mennessä johdetuista oikeussäännöistä. Ks. HE 262/1990 VP, s. 12–13, 36, 55 sekä Vesanen 1965, s. 319–323.

³³⁹ Valtiopäivillä autonomian aikana olleista mahdollisuuksista seurata valtion varojen käyttöä ja näiden mahdollisuuksien kehittämisestä ks. esim. Purhosen parlamentaarista valtiontilintarkastusta koskevaa väitöskirjaa (Purhonen 1955), erit. s. 98–122, sekä valtiovarainvaliokunnan roolia tässä yhteydessä koskeneesta 1906 VJ 43 §:stä Ahava 1914, s. 121–124. Tarkkaan ottaen toteutettiin tekstissä tarkoitettu perustuslain tasoinen säätely jo 17.4.1919, siis kolme kuukautta ennen hallitusmuodon vahvistamista, säädetyillä 1906 VJ:n 27 ja 43 §:n muutoksilla ja erillisellä, hallitusmuodon myötä kumoutuneeksi katsotulla perustuslailla Suomen valtiontalouden oikeusperusteista, ks. esim. Purhonen 1955, s. 121–122.

tion tulo- ja menoarvioita oli noudatettu ja valtiontaloutta hoidettu, ja tehdä siitä aiheutuvat ehdotukset. Näistä itsenäistymisen jälkivuosina luoduista säännöksistä yleisin toimintamallein hahmotuva järjestelmä oli oleellisilta piirteiltään ennallaan uuden perustuslain säätämiseen saakka.³⁴⁰

Valtiontalouden tarkastuksen yleistä järjestelyä muutettiin perustuslakiuudistuksessa eduskunnan aseman kannalta hyvin merkittävällä tavalla. Valtiontalouden tarkastusvirasto, jonka toimintaan valtiontilintarkastajat joutuivat käytännössä tukeutumaan, oli siihen asti toiminut valtiovarainministeriön alaisena. Perustuslain 90 §:n mukaan virasto on nyt ”eduskunnan yhteydessä” ja ”riippumaton”. Viraston siirtäminen eduskunnan yhteyteen on merkinnyt muun muassa sitä, että viraston pääjohtaja on valittu eduskunnassa ja eduskunnan virkamiehistä annettua lakia on sovellettu viraston virkamiehiin. Tässä yhteydessä merkittäviä ovat kuitenkin muutokset siinä, miten ja minkälaisen raportoinnin pohjalta eduskunta osallistuu valtiontalouden tarkastamiseen.

Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä on antaa eduskunnalle vuosittain syyskuun loppuun mennessä kertomus toiminnastaan. Lisäksi se voi tarvittaessa antaa erilliskertomuksia. Myös valtiontilintarkastajien on annettava eduskunnalle vuosittain kertomus ja tarvittaessa erilliskertomuksia havainnoista, joita he ovat tehneet valvontatoiminnassaan.³⁴¹ Valtiontalouden hoidon seurantaan liittyy myös PL 46 §:ssä säädetty – aikaisemmin VJ 30, 2 §:ssä säädettyä vastaava – hallituksen vuosittain antama kertomus valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta.³⁴² Kertomukset käsitellään valmistelevasti valtiovarainvaliokunnassa. Eduskunnan kannanotot, niin kutsutut muistutukset, valtiontilintarkastajain kertomuksen johdosta toimitetaan hallitukselle niihin toimenpiteisiin ryhtymistä varten, joihin tehdyt muistutukset ja ehdotukset antavat aiheita. Valtioneuvosto toimittaa näiden muistutusten johdosta vielä eduskunnalle tilimuistutuskertomuksen toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt.³⁴³

Eduskunnan osallistumisesta valtiontalouden hoidon tarkastukseen ja seurantaan uuden perustuslain mukaisissa järjestelyissä on kokemuksia vasta lyhyeltä ajalta. On kuitenkin ilmeistä, että tilanteeseen ei olla eduskunnassa täysin tyytyväisiä. Kritiikki ei ole niinkään koskenut valtiontalouden hoidon valvonnasta saatavan informaation luotettavuutta tai kattavuutta, vaan enemmänkin asioiden hajanaista ja useaan kertaan tapahtuvaa käsittelyä, asioiden myöhäistä tuloa käsittelyyn ja aikatauluista

³⁴⁰ Ko. varhaisista säännöksistä ks. HM 71 §:n lisäksi 1906 VJ 27 ja 43 §:n muutokset 17.4.1919, niiden sijaan tulleet 1928 VJ 30 ja 49 § sekä 1920 annetun valtiontilintarkastajain johtosäännön 7 §. Perustuslakien ko. säännösten sanontoja uudistettiin perustuslakien valtiontaloussäännösten uudistuksessa vuonna 1991 – muutenkin kuin muuttamalla revisionilaitos HM 71 §:ssä käytännön tilannetta vastaavasti valtiontalouden tarkastusvirastoksi, ks. lait 1077 ja 1078/1991.

³⁴¹ L valtiontalouden tarkastusvirastosta 6 § ja TJ 12 §; Valtiontilintarkastajien johtosääntö 745/2000, 10 §.

³⁴² Valtion talousarviosta annettuun lakiin vuoden 2003 lopulla säädetyin muutoksen mukaan (17 §, laissa 1216/2003; HE 56/2003 VP) on PL 46 §:ssä säädettyä kertomuksena valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta valtion tilinpäätöskertomus, jonka hallitus antaa eduskunnalle kultakin varainhoitovuodelta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä.

³⁴³ Tilimuistutuskertomuksen antamista ei ole erikseen säännelty. Sitä koskevan käytännön muotoutumisesta ks. Purhonen 1955, s. 286–290.

johtuvia vaikeuksia ottaa tarkastuksen tulokset asianmukaisesti huomioon myöhempien talousarvioiden valmistelussa. Järjestelmän heikkouksia ja kehittämistä on tarkasteltu puhemiesneuvoston vuonna 2003 asettamassa toimikunnassa, joka on antanut mietintönsä vuoden 2005 helmikuussa.³⁴⁴ Mietintö sisältää hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen lainmuutosehdotuksineen. Kyseessä on vasta ehdotus. Siihen nähden, että sitä valmistelemassa on ollut edustaja kaikista eduskuntaryhmistä ja ehdotuksessa on päädytty merkittävästi uudenlaisiin järjestelymalleihin, on kuitenkin paikallaan lyhyesti esittää sen sisällön pääasiat.

Toimikunta katsoo, että Valtiontalouden tarkastusviraston siirtäminen eduskunnan yhteyteen vuoden 2001 alusta on osaltaan johtanut siihen, että valtiontilintarkastajien asema on eräässä mielessä marginalisoitunut. Heidän valvontatoimellaan ei tapahtuneen kehityksen johdosta ole yhteyttä talousarvioita koskevaan päätöksentekoon. Valtiontilintarkastajien kertomus tuo eduskunnalle runsaasti valvonta-aiheita käsiteltäväksi, mutta niissä ei keskitytä arvioimaan talousarvion toteutumista tai vaikuttavuutta eduskunnan budjettivaltaa painottavalla tavalla. Kertomuksen kahdenkertainen käsittely – ensin valtiontilintarkastajien ja sitten valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston toimesta – merkitsee käsittelyn viivästymistä ja on myös resurssien käytön kannalta epätarkoituksenmukaista.

Toimikunta ehdottaa, että perustettaisiin eduskunnan tarkastusvaliokunta yhdistämällä valtiontilintarkastajat ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston parlamentaarinen valvontatoimi. Ehdotus merkitsee valtiontilintarkastajien toiminnan päättymistä – ja samalla tietysti valtiontilintarkastajien kertomuksen poisjäämistä – sekä valtiontilintarkastajien kanslian toiminnan lakkaamista. Tarkastusvaliokunnan laatimat mietinnöt ja PL 47 §:n mukainen selvitys- ja lausuntomenettely toisivat sen sijaan täysistunnon käsittelyyn ajankohtaisia ja valtiontalouden kannalta kiinnostavia aiheita. Toimikunta näkee näin muodostuvan roolijaon olevan selkeä: Tarkastusvaliokunta vastaa keskitetysti parlamentaarisesta valtiontalouden jälkikäteisestä valvonnasta. Valtiontalouden tarkastusvirasto taas toimii riippumattomana ulkopuolisena ammattitilintarkastajana, joka raportoi valvontatuloksistaan eduskunnalle. Valtiovarainvaliokunnalle puolestaan kuuluvat tulevaisuuteen suuntautuvat valtiontaloudelliset asiat, kuten talousarvio, talousarvioaloitteet ja budjettiin sidottu lainsäädäntö.

Ehdotus edellyttää perustuslain muuttamista. Tarkastusvaliokunnasta tulisi yksi PL 35 §:ssä mainittu pysyvä valiokunta. Se mainittaisiin PL 90 §:n 1 momentissa valtiontilintarkastajien sijasta ja samalla todettaisiin sen tehtäväksi saattaa merkittävät valvontahavaintonsa eduskunnan tietoon. Valiokunnalle ajateltu rooli olisi valiokuntien asemaa yleensä ajatellen poikkeuksellisen aktiivinen. Tähän kuuluu myös se, että ehdotetun TJ 31 a §:n mukaan valiokunnalla olisi oikeus myös omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen PL 91,1 §:n mukaan sen toimialaan kuuluva asia ja laatia siitä mietintö täysistunnolle.

³⁴⁴ Ks. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustaminen. Valtiontalouden parlamentaarinen valvonta -toimikunnan mietintö. Eduskunnan kanslian julkaisu 6/2005 (Helsinki 2005).

IX HALLITUKSEN PARLAMENTAARISEEN VAS- TUUNALAISUUTEEN LIITTYVIÄ MENETTELYJÄ

Hallituksen on nautittava eduskunnan luottamusta. Tämä parlamentaarisen järjestelmän ydinperiaate on sisältynyt perustuslakitekstiin vuoden 1917 joulukuun viimeisestä päivästä alkaen, ensin muutoksena 1906 VJ 32 §:ään, sitten HM 36 §:ään ja nyt PL 3 §:ään. Luottamusvaatimus ja sitä koskeva tietoisuus on useimmiten julkilausumattomana taustatekijänä mukana miltei kaikessa eduskunnan poliittisesti merkittävässä toiminnassa – kanssakäymisessä eduskunnan ja hallituksen välillä, suhtautumisessa erilaisiin vaihtoehtoihin päätöksentekotilanteessa sekä opposition ja hallitusryhmittymän välillä näkyvissä eroissa. Tällainen koko järjestelmän toimintakulttuuria muovaava hiljainen vaikutus on arkinen ja jatkuva ja sellaisena ehkä tärkeämpikin kuin luottamusvaatimuksen merkitys niissä yksittäisissä tilanteissa, joissa luottamuksen olemassaolosta tulee nimenomaisesti kysymys. Seuraavassa tarkastellaan kuitenkin vain tilanteita, joissa eduskunnan päätöksenteossa on konkreettisesti esillä hallituksen tai sen jäsenen nauttima luottamus.

Hallituksen nimittäminen ja muutokset ministeristössä

Eduskunnan osallistumista ja luottamusvaatimuksen merkitystä hallituksen nimitämisessä muovasi pitkään tasavallan presidentin vahva rooli hallituksen muodostamisessa ja siihen liittyvä luottamusvaatimuksen sisällön ymmärtäminen niin sanotun luottamuksen oletuksen teorian mukaisesti. Tämä kirjallisuudessa presidentti K.J. Ståhlbergin kannanottoihin palautettu näkemys lähti siitä, että presidentti on kyllä sidottu nimittämään hallituksen jäseniksi eduskunnan luottamusta nauttavia henkilöitä, mutta riittää, että voidaan olettaa nimitettävien nauttivan luottamusta. Hallituksen nimittämisen yhteyteen ei siten tarvittu luottamuksen varmistamista tai testaamista eduskunnassa. Nimitetyn hallituksen myös katsottiin nauttivan eduskunnan luottamusta, kunnes eduskunta mahdollisesti osoitti, että luottamusta ei enää ole. Parlamentaarisen luottamusvaatimuksen täyttymiseen toisin sanoen riitti, että eduskunta pysyi sen suhteen passiivisena.³⁴⁵

Tämä eduskunnan – eduskunnan virallisen päätöksenteon – passiivisuuden salliva hallituksen muodostamisen menettely muuttui vuonna 1991, kun presidentin vaalitavan muuttamisen yhteydessä jossain määrin kavennettiin presidentin valtaoikeuksia. Hallitusmuotoon tuolloin lisätyn 36 a §:n mukaan oli nimitetyn hallituksen ”viivytyksettä” annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Tiedonannon antaminen merkitsi samalla sitä, että uuden hallituksen nauttima luottamus tuli eduskunnassa tuoreeltaan arvioitavaksi. Säännöstö oli tällaisena voimassa uuden perustuslain säätämiseen saakka.³⁴⁶

³⁴⁵ Luottamuksen oletusteoriasta ja hallituksen muodostamisessa noudatetusta menettelystä ks. esim. Jan-Magnus Jansson, *Eduskunta ja toimeenpanovalta*. Teoksessa *Suomen kansanedustuslaitoksen historia XII* (Helsinki 1982), s. 42–46, 83–96. Kirjoituksesta ilmenee mm., että nimitetty hallitus oli vain kahdesti (Tannerin hallitus vuonna 1926 ja Paasikiven III hallitus vuonna 1945) omasta aloitteestaan esittänyt ohjelmansa eduskunnalle, ks. s. 95–96.

³⁴⁶ Vuoden 1991 uudistuksesta ja sen perusteluista ks. HE 232/1988 VP ja PeVM 10/1989 VP sekä L 1074/1991. Samassa yhteydessä lisättiin myös hallituksen nimittämistä koskevaan HM 36 §:ään lausuma presidentin velvollisuudesta kuulla eduskuntaryhmiä ennen hallituksen nimittämistä.

Uudessa perustuslaissa on hallituksen muodostamismenettely järjestetty oleellisesti uudella, eduskunnan asemaa korostavalla tavalla. Muutoksen periaatteellisesti tärkein asia on, että hallituksen muodostaminen ei ole enää sidottu eduskuntaan vain parlamentaarisen luottamusvaatimuksen kautta, vaan myös koko muodostamismenettely on ratkaisevilta osiltaan vaihdettu tapahtuvaksi eduskunnassa. Samalla se on käytännöllisesti katsoen siirretty pois tasavallan presidentin toimivallasta. Muutoksen merkitystä ei mitenkään vähennä se, että menettelyssä on vain osaksi kysymys eduskunnan ja sen elinten virallisista toimista. Merkittävää on jo se, että nyt perustuslain säännöksellä edellytetään, että hallituksen muodostamisen vaatima poliittinen neuvotteluprosessi tapahtuu eduskunnassa.

Perustuslain 61 §:ssä säädetty hallituksen muodostaminen rakentuu sille ajatukselle, että pääministeri valitaan eduskunnassa ja muut ministerit nimitetään valitun pääministerin ehdotuksen mukaisesti. Koalitionhallitusten maassa järjestely väistämättä sisältää sen, että pääministerin valintaa koskeissa neuvotteluissa sovitaan myös hallituksen kokoonpanosta ja ohjelmasta. Neuvotteluprosessi on eduskuntaryhmien käsissä. Eduskunta ja sen elimet tulevat virallisesti kuvaan mukaan vasta näiden neuvottelujen jälkeen. Presidentin on, ennen kuin hän ”neuvottelujen tuloksen perusteella” muodollisesti ilmoittaa eduskunnalle pääministeriehdokkaan, kuultava eduskunnan puhemiestä. Presidentin näin ilmoittaman pääministeriehdokkaan valitsemisesta päättää täysistunto. Valinta edellyttää, että ehdokas saa enemmän kuin puolet annetuista äänistä. Jos hän ei saa vaadittavaa enemmistöä, menettely uusitaan. Jollei uusikaan ehdokas saa tarvittavia ääniä, suoritetaan avoin äänestys, jossa valituksi tulee eniten ääniä saanut henkilö.³⁴⁷

Vaikka pääministeriehdokkaan virallinen ilmoittaminen eduskunnalle äänestystä varten ja hallituksen varsinainen nimittäminen kuuluvat tasavallan presidentille, merkitsee PL 61 §:ssä säädetty järjestely selvästi sitä, että hallituksen johdossa olevan pääministerin henkilön ja hallituksen kokoonpanon määrittäminen on eduskuntaryhmien ja eduskunnan ratkaisujen varassa. Tästä eduskunnan merkittävästä roolista riippumatta edellytetään PL 62 §:ssä – vuonna 1991 säädetyn HM 36 a §:n tapaan – että nimitetty hallitus viivytyksettä antaa ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle.

Perustuslain tasolla on eduskunnalle pyritty turvaamaan jonkinlainen menettelylinen, luottamusvaatimuksen pelkän ylläpitämisen ylittävä rooli myös tilanteissa, joissa hallituksen kokoonpano muuttuu. Vuonna 1987 toimitetussa tasavallan presidentin eräiden valtaoikeuksien tarkistuksessa lisättiin hallituksen nimittämistä koskevaan HM 36 §:ään säännös, jonka mukaan ”valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa” oli puhemiestä ja eduskunnan eri ryhmiä kuultava ja eduskunnan oltava koolla. Säännös oli vähäisin muutoksin voimassa uuden perustuslain

³⁴⁷ Jos äänet pääministerin valinnan kolmannella kierroksella menisivät tasan, tuloksen ratkaisisi PL 41,2 §:n yleissäännön mukaan arpa. Pääministerin valinnassa täysistunnossa noudatettavasta menettelystä on tarkempia säännöksiä TJ 65 §:ssä. Säännöksen sisällöstä voidaan tässä mainita, että sen mukaan ei asiasta sallita täysistunnossa keskustelua. Säännöksestä ks. myös PNE 1/1999 VP, s. 39.

säättämiseen saakka.³⁴⁸ Uuteen perustuslakiin siitä on otettu vain vaatimus, että eduskunnan on oltava koolla valtioneuvoston kokoonpanoa merkittävästi muutettaessa (PL 61,4 §). Sitä, että eduskuntaryhmien ja puhemiehen kuulemisvelvollisuudesta tällaisessa tilanteessa luovuttiin, selittää lähinnä koko hallituksen muodostamismenetelyn merkittävä muuttuminen: eduskuntaryhmät eivät ole enää vain kuultavia vaan neuvottelevia osapuolia.

Valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa on valtioneuvoston kuitenkin PL 62 §:n säännöksen mukaan annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Säännös vastaa tältä osin edellä mainittua vuonna 1991 säädettyä HM 36 a §:ää. Velvoite merkitsee eduskunnalle paitsi mahdollisuutta keskustella valtioneuvoston kokoonpanon muuttumiseen liittyvistä poliittisista kysymyksistä myös kannan ottamista kokoonpanoltaan – ehkä myös ohjelmaltaan – muuttuneen hallituksen nauttimaan luottamukseen. Säännöksen soveltamisessa oleellinen kysymys siitä, minkälaisia kokoonpanon muutoksia on pidettävä merkittävinä, jää paljolti käytännön varaan. Kun kysymys viime kädessä on parlamentaariseen luottamusvaatimukseen liittyvästä järjestelystä, täytyy muutosten merkittävyyden tässä tarkoitetaan ensi sijassa poliittista merkittävyyttä. Merkittävyys ei siten riippuisi niinkään kokoonpanomuutosten suuresta lukumäärästä kuin niiden vaikutuksesta hallituksen parlamentaariseen pohjaan – esimerkkinä laskennallisen enemmistön menettäminen eduskunnassa – tai sen ilmituotuihin poliittisiin tavoitteisiin.³⁴⁹

Hallituksen tai ministerin nauttiman luottamuksen selvittäminen

Parlamentarismin ytimenä oleva vaatimus, että hallituksen on nautittava eduskunnan luottamusta, tarkoittaa yleistä luottamusta: hallituspolitiikkaa on hoidettava eduskunnan hyväksymän linjan mukaisesti. Sitä ei siten ole sidottu tietynlaisten perusteiden olemassaoloon eikä esimerkiksi luottamuksen epäävään kannanottoon liity mitään perusteiden esittämispakkoa. Luottamusvaatimus ja sen merkitys edellyttää, että luottamuksen olemassaolo tai sen puuttuminen on aina tarvittaessa selvitettävissä käytännössä toimivalla ja riittävän selvällä tavalla. Selvittäminen voi tapahtua vain eduskunnan kannanotolla, mutta hallituksen toimintaedellytysten selvyiden kannalta on tarpeen, että asian käsittely voidaan saada eduskunnassa vireille paitsi eduskunnasta tulleesta aloitteesta myös hallituksen omasta aloitteesta. Luottamusksymyksen suuren merkityksen vuoksi on tarpeen, että vireille tullutta luottamusksymystä koskeva ratkaisu on selvä, riidaton. Eduskunnalle ylimpänä valtioelimenä kuuluva toimintavapaus toisaalta edellyttää, että eduskunnalla on suuri vapaus ilman aikaa tai asiayhteyteen liittyviä rajoituksia tai menettelyllisiä esteitä ilmaista luottamuksen puuttuminen tai olemassaolo. Tämän voidaan katsoa merkitsevän sitä, että vain perustuslain tasolla voidaan kieltää luottamusksymyksen käsittely ja luottamusta koskevan kannan esittäminen tietyssä yhteydessä.

³⁴⁸ Vuoden 1987 muutoksista ks. HE 253/1984 VP ja PeVM 11/1986 VP ja L 575/1987. Vuonna 1991 muutettiin ko. säännöstä vain sikäli, että ko. muutosten yhteydessä oli puhemiestä ja ryhmiä kuultava ”tilanteesta”, ks. HE 232/1988 VP ja PeVM 10/1989 VP sekä L 1074/1991.

³⁴⁹ Hallituksen kokoonpanossa tapahtuneiden muutosten merkittävyyden erittelyistä ks. HE 1/VP 1998, s. 114 ja aikaisempien säännösten yhteydessä HE 253/1984 VP, s. 12 ja PeVM 11/1986 VP, s. 4.

Välikysymys

Luottamusksymyksen esille saamista ja samalla myös asiassa tehtävän ratkaisun selvyttä palvelevat perustuslain säännöt, joiden nimenomaisena tarkoituksena on luottamuksen olemassaolon selvittäminen. Näistä tärkein ja huomatuin on eduskunnan oma väline, eduskunnassa tehdystä aloitteesta liikkeelle lähtevä välikysymysmenettely. Välikysymyssäännöstö nykyisessä mielessä sisällytettiin valtiosääntöön vuoden 1917 lopussa 1906 VJ 32 §:ään säädetyllä muutoksella.³⁵⁰ Säännös siirrettiin pääosin sellaisenaan vuoden 1928 VJ 37 §:n 2 ja 3 momenttiin, jotka puolestaan säilyivät muuttamattomina uuden perustuslain säätämiseen saakka.

Uudessa perustuslaissa on välikysymyssäännöstö säilytetty merkittävilä piirteiltä sellaisena, miksi se oli valtiopäiväjärjestyksessä muodostettu. Perustuslaintasoista sääntelyä on kuitenkin huomattavasti kevennetty (PL 43 §) ja yksityiskohtaiset menettelysäännökset jätetty annettavaksi työjärjestyksessä (lähinnä TJ 22 §). Vuoden 1917 muutoksen tapaan vaaditaan välikysymyksen tekemiseen vähintään 20 kansanedustajaa. Välikysymys voidaan kohdistaa koko valtioneuvostolle tai yksittäiselle ministerille, ja siihen on vastattava viidentoista päivän kuluessa siitä, kun se on saatettu valtioneuvoston tietoon. Vastaus annetaan puhemiehen kanssa tarkemmin sovittavana aikana päiväjärjestyksen ulkopuolella. Käytännössä vastaus luottamusksymykseen ilmaistaan antamalla päätös siitä lausumasta, jolla eduskunta muodollisesti siirtyy päiväjärjestykseen. Luottamusksymyksen selvittämisen luonteeseen kuuluu, että asian käsittelyä ei voida jatkaa seuraavilla valtiopäivillä (PL 49,2 §). Välikysymystä ei myöskään voida keskustelun alettua panna pöydälle (TJ 57 §).

Menettelyn tarkkaan säänneltyä luonnetta osoittaa, että säännöksellä suoraan määrätään se yksinkertaisen päiväjärjestykseen siirtymisen sanamuoto, joka puhemiehen on esitettävä, kun keskustelu asiasta on päättynyt. Sanamuoto on täysin neutraali: ”Kuultuaan vastauksen eduskunta siirtyy päiväjärjestykseen.” Jos muuta ehdotusta päiväjärjestykseen siirtymisen sanamuodoksi ei tehdä, on puhemiehen ehdotus hyväksytty. Eduskunta on tällöin hyväksynyt hallituksen vastauksen ja hallituksen katsotaan nauttivan eduskunnan luottamusta.³⁵¹ Käytännössä välikysymysmenettely – jonka tarkoituksena on hallituksen nauttiman luottamuksen kyseenalaistaminen – ei tietysti juuri pääty näin. Täysistunnossa yleensä tehdään ehdotus muunlaiseksi päiväjärjestykseen siirtymisen sanamuodoksi.

Tällainen perustellun päiväjärjestykseen siirtymisen sanamuoto voi sisältää hallitukselle myönteisiä tai kriittisiä lausumia, mutta ei välttämättä epäluottamukseksi

³⁵⁰ Säännöksen kehittelystä vuonna 1917 ja sen taustasta 1906 VJ 32 §:ssä ks. Hakkila 1939, s. 487–490, Jansson 1982, s. 30–31 ja Joutsamo 1980, s. 23–28.

³⁵¹ Joutsamo (1980, s. 94–95) esittää varhaisempaan kirjallisuuteen viitaten myös sen mahdollisuuden, että hallitus vaatisi perusteltua päiväjärjestykseen siirtymistä tuekseen ja voisi siten tulkita yksinkertaisen päiväjärjestykseen siirtymisen epäluottamuslauseeksi. Ajatusta tuskin voidaan pitää perusteltuna. Välikysymysmenettely on nimenomaisesti eduskuntalähtöiseksi kehitetty määrämuotoinen järjestely, jossa yksinkertainen päiväjärjestykseen siirtyminen on tarkoitettu tuomaan ilmi luottamuksen ja mahdollinen epäluottamus ilmaistaan perustellun päiväjärjestykseen siirtymisen muodossa. Myös yksinkertaisen päiväjärjestykseen siirtymisen selittäminen joissakin tilanteissa epäluottamuslauseeksi olisi omiaan tuomaan epäselvyyttä, eikä eduskunnan arvovaltaan myöskään oikein sovi, että siltä ainakaan tällaisessa menettelyssä ryhdyttäisiin vaatimaan nimenomaisia positiivisia lausumia hallituksesta.

tarkoitettuja lausumia tai konkreettisesti epäluottamuksen ilmaukseksi tarkoitettuja lausumia. Viime kädessä jää kussakin tapauksessa parlamentaarisen käytännön puitteissa arvioitavaksi, minkälainen lausuma on katsottava epäluottamuksen ilmaukseksi. Luottamuskysymyksen poliittisen luonteen mukaisesti kysymys ei ole joittenkin yksittäisten lausumien sisällön arvioimisesta sinänsä, vaan siitä, miten ne juuri tuossa välikysymystilanteessa käsitetään eduskunnassa ja hallituksessa. Käytännössä merkittäväksi voi tällöin muodostua se, miten hallitus ilmoittaa tulkitsevansa eri ehdotukset perustelluksi päiväjärjestykseen siirtymiseksi. Jos täysistunto hyväksyy päiväjärjestykseen siirtymistä koskevan lausuman, jossa selvästi todetaan, että hallitus ei nauti eduskunnan luottamusta, on tilanne selvä: hallitus ei nauti perustuslain edellyttämää luottamusta. Jos eduskunta hyväksyy muuten kriittisen lausuman, jonka hallitus on etukäteen ilmoittanut tulkitsevansa epäluottamuslauseeksi, voidaan hallituksen myös katsoa saaneen epäluottamuslauseen.

Eduskunta voi myös päättää lähettää asian valiokuntaan. Tällöin tulee valiokunnan ehdottaa perustellun päiväjärjestykseen siirtymisen sanamuoto, jonka lopullisesta sisällöstä eduskunta päättää. Vaikka valiokuntaan lähettäminen ei muodollisesti lainkaan tarkoita kannanottoa luottamuskysymyksessä, vaan pelkästään tällaisen kannanoton valmistelua, ei ole estettä sille, että hallitus etukäteen vaatii välitöntä yksinkertaisen päiväjärjestykseen siirtymisen hyväksymistä. Siten se katsoo jo valiokuntaan lähettämisen – jonka jälkeen yksinkertaisen päiväjärjestykseen siirtymisen hyväksyminen ei enää ole mahdollista – ilmaukseksi luottamuksen puuttumisesta. Pelkän valiokuntaan lähettämisen käsittäminen epäluottamuslauseeksi ei toisaalta oikein vastaisi välikysymysmenettelyyn sisällytettyjen eri vaihtoehtojen tarkoitusta.³⁵²

Kun välikysymyksen tarkoituksena on hallituksen tai ministerin nauttiman poliittisen luottamuksen nimenomainen selvittäminen eduskunnan aloitteesta, on tarkoituksenmukaista, että välikysymyksen alaa ei tarpeettomasti rajoiteta. Perustuslain 43 §:n mukaan välikysymys voidaan tehdä valtioneuvostolle tai ministerille ”näiden toimialaan kuuluvasta asiasta”. Yksittäiselle ministerille – muulle kuin pääministerille – voidaan osoittaa välikysymys vain sellaisista asioista, jotka ministeriöiden ja ministerien tehtävien jakautumista koskevien säännösten ja määräysten mukaan hänelle kuuluvat. Erityisesti hallitukselle tehtävien välikysymysten osalta on syytä panna merkkeille, että säännöksessä ei ole kysymys toimivaltaan, vaan toimialaan kuulumisesta. Sananvalinta säännöksessä vastaa hallitukselle parlamentaarisessa järjestelmässä kuuluvan vastuun luonnetta. Kysymys on tehtäväkentästä, kaikesta siitä julkisesta toiminnasta, johon hallituksen voidaan edellyttää aloite- ja muiden valtuuksien puitteissa voivan vaikuttaa.³⁵³ Säännöksessä tarkoitettu valtioneuvoston

³⁵² Valiokuntaan lähettämismahdollisuudella ei liene juuri käytännön merkitystä. Joutsamo (1980, s. 96) mainitsee vuonna 1980 ilmestyneessä teoksessaan, että valiokuntaan lähettäminen on viimeksi sattunut vuonna 1926. Valiokuntaan lähettämistä on myöhemminkin kyllä ehdotettu, ks. esim. myöhemmänä viitteessä 357 mainittu Aarre Simosen nimittämistä oikeusministeriksi koskenut välikysymys, joka ehdotettiin lähetettäväksi perustuslakivaliokuntaan, 1966 VP ptk, s. 292–322. Valiokuntavalmistelu ei tyypillisesti voikaan soveltua välikysymysmenettelyyn, jossa on kyse poliittisen kannan ottamisesta eikä valmistelua vaativasta asiaratkaisusta.

³⁵³ Eräänä esimerkkinä asioiden kuulumisesta valtioneuvoston tai sen jäsenen toimialaan – VJ 37 §:n sanonnassa ”virka-alaan” – jo valtioneuvostolle tai ministerille kuuluvan valvontavallan ja aloitevallan pohjalta voidaan mainita Oy Yleisradio Ab:n toimintaan kohdistuneet kysymykset ja välikysymykset, ks. Jyräki 1969, s. 111–114.

”toimiala” on siten niin laaja, että sen ulkopuolelle voivat jäädä – valtioneuvoston tehtäviä koskevan PL 65 §:n sanonnankin huomioon ottaen – vain sellaiset asiat tai toiminnot, jotka perustuslain mukaan konkreettisesti kuuluvat jollekin muulle elimelle.

Käytännössä ja kirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota siihen, onko välikysymys mahdollista tehdä myös tasavallan presidentin toimenpiteistä.³⁵⁴ Ongelmatonta on, että niissä asioissa, joissa presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston valmistelun pohjalta, välikysymys voi koskea myös presidentin päätöksellä ratkaistua asiaa. Epäselvyyttä on sen sijaan ollut siitä, voidaanko välikysymys tehdä presidentin sellaisista toimista, joita ei suoriteta valtioneuvostossa tapahtuneesta valmistelusta. Jo aikaisempien säännösten nojalla katsottiin kirjallisuudessa, että välikysymys voitiin tehdä myös sotilaskäskyasioissa, vaikka ne esitteli presidentille puolustusvoimien komentaja valtioneuvoston ulkopuolella eivätkä sotilasviranomaiset sotilaskäskyasioissa olleet valtioneuvoston tai puolustusministeriön alaisia.³⁵⁵ Uuden perustuslain järjestelmässä tätä kantaa voidaan pitää riidattomana siihen nähden, että PL 58,5 §:n mukaan on sotilaskäskyasiat päätettävä ministerin myötävaikutuksella. Yksittäiset armahduspäätökset, jotka kyllä tehdään valtioneuvostossa, mutta jotka vanhan perinteen mukaisesti jäävät valtionpäämiehen harkintaan, ja eräät presidentin kansliaa koskevat päätökset, jotka tehdään valtioneuvoston ulkopuolella siitä erikseen säädetyssä menettelyssä, eivät sen sijaan kuulu PL 43 §:n mielessä valtioneuvoston toimialaan. Yksittäisiä ratkaisuja koskeva rajoitus ei toisaalta tässäkään estä tekemästä välikysymystä hallituksen toimintalinjasta, esimerkiksi armahduskäytännön mahdollisesti osoittamista lainmuutostarpeista.

Perustuslain 58, 3 §:n mukaan presidentti tekee myös päätökset valtioneuvoston jäsenten nimittämisestä ja erottamisesta sekä ennen aikaisten vaalien määräämisestä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Vaikka ennen aikaisten vaalien määräämiseen liittyy erityissäännöksenä vaatimus pääministerin perustellusta aloitteesta (PL 26 §), on kyseessä kuitenkin valtioneuvostossa pääministerin esittelystä tehtävä yleispoliittisesti merkittävä ratkaisu, eikä sen siten voida katsoa jäävän välikysymyksille tarkoitetun alan ulkopuolelle.³⁵⁶ Koko valtioneuvoston vapauttamista koskevan päätöksen esittelee PL 58,4 §:n mukaan asianomainen esittelijä. Hallituksen nimitäminen ei tämän kautta kuitenkaan muodostu erityisesti vain presidentin asiaksi,

³⁵⁴ Tuomioistuinten, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen sekä syyttäjien riippumattomuuden huomioon ottaen jäävät näiden elinten yksittäistapauksessa tekemät ratkaisut hallituksen toimialan ulkopuolelle. Samoin ulkopuolelle jäävät eduskunnan ja sen elinten päätökset ja itsehallinnollisen aseman puitteissa tehdyt päätökset. Tällaiset asiat eivät käytännössä ole olleet merkittäviä. Estettä ei toisaalta ole sille, että välikysymyksessä kiinnitettäisiin huomiota esim. tuomioistuinten rangaistuskäytäntöön ja mihin lainmuutoksiin hallitus katsoo sen antavan aihetta. Kastari (1955, s. 159–160) toteaa, että kysymystä tai välikysymystä Suomen Pankista ei voitane ”normaalioloissa” tehdä. Sikäli kuin nykyisen Suomen Pankin jokin toimenpide kuuluu sen toimintaan osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää, ei toimenpiteen voitane katsoa kuuluvan PL 43,1 §:n mielessä valtioneuvoston toimialaan.

³⁵⁵ Ks. Antero Jyräki, Sotavoiman ylin päällikkyyys. Tutkimus tasavallan presidentille HM 30 §:n nojalla kuuluvasta toimivallasta ja sen käyttämisestä (Vammala 1967), s. 276–281, erit. s. 280.

³⁵⁶ Ministerin nimittämistä koskevasta välikysymyksestä ks. ed. Lähdenmäen välikysymys vuoden 1966 valtiopäivillä (1966 VP ptk, s. 187–188) ja siitä esitetyt kommentit, Joutsamo 1980, s. 63, 67–68. Eduskunnan hajotusta koskevana välikysymyksenä Joutsamo (s.67) mainitsee ed. Hahlin ym. välikysymyksen 1918 valtiopäivillä (1918 VP ptk, s. 24) ja ed. Tannerin ym. välikysymyksen 1923 valtiopäivillä (1923 VP ptk, s. 1373).

johon ei voisi liittyä mitään nimitetyn hallituksen poliittiseen vastuuseen vaikuttavaa seikkaa. Aikaisempien perustuslainsäädännösten nojalla on esitetty hallituksen muodostamistapaa tai muodostetun hallituksen kokoonpanoa koskevia välikysymyksiä. Kun uudessa perustuslaissa nimenomaisesti säädetään (PL 61,1 §), että muut ministerit nimitetään pääministerin ehdotuksen mukaisesti, voidaan pääministerin katsoa olevan parlamentaarisessa vastuussa uuden hallituksen kokoonpanoon mahdollisesti liittyvistä kysymyksistä ja niistä voidaan siten myös esittää välikysymys.³⁵⁷ Samalla tavoin voidaan pääministerille osoittaa välikysymys yksittäisen ministerin vapauttamista tai nimittämistä koskevasta päätöksestä.

Valtiopäiväkäytännössä on välikysymyksiä tehty melko runsaasti. Vuoden 1918 alusta lukien, eli siitä lähtien kun perustuslakiin on sisältynyt nykyisenkaltainen välikysymyssäädännöstö, on välikysymyksiä tehty vuoden 2004 loppuun mennessä yli 250.³⁵⁸ Kokonaislukumäärää selittää vuosien 1918–1927 suuren lukumäärän (76) lisäksi se, että välikysymysten tarkoituksena ei käytännössä ole ollut vain hallituksen eduskunnassa nauttiman luottamuksen ja sitä kautta hallituksen poliittisen tulevaisuuden punnitseminen. Jansson kuvaa alun perin 1991 ilmestyneessä teoksessaan välikysymyksen käyttöä seuraavasti:

”Välikysymys on periaatteessa opposition raskain ase. Keskustelussa ja äänestyksissä ratkaistaan hallituksen kohtalo. Kun vain kuusi välikysymystä kaikkiaan 210:sta on johtanut epäluottamuslauseeseen, on aseiden tehokkuus joka tapauksessa asetettava kyseenalaiseksi. Todellisuudessa välikysymyksen tarkoitus on ollut useimmin toinen. Välikysyjät ovat olleet hyvin selvillä siitä, ettei hallituksen asemaa voida järkyttää. Oppositio on välikysymyksellään ennen kaikkea halunnut muistuttaa olemassaolostaan; tavallisestihan se saa paljon vähemmän huomiota osakseen kuin hallitus. On voitu kiinnittää yleisön huomio johonkin epäkohtaan tai nostaa jokin ajankohtainen kysymys esiin. Jos välikysymyksen kohde on ollut riittävän tärkeä, on se saanut osakseen laajaa julkisuutta. Mutta etenkin viime vuosina välikysymyksen esittämisestä on tullut rutiini, jonka kohteena ovat olleet usein toistuvat kysymykset: työllisyys, asuntotilanne, hallituksen talouspolitiikka jne. Yhdessä kohtuuttoman pitkiksi muodostuneiden välikysymyskeskustelujen kanssa niiden kiinnostavuus on vähentynyt.”³⁵⁹

³⁵⁷ Vuoden 1957 valtiopäivillä tekivät ed. Henriksson ym. välikysymyksen hallituksen muodostamistavasta. Kysymykseen vastasi pääministeri Sukselainen. Ks. 1957 VP ptk, s. 1977–1978, 2022–2161. Vuoden 1966 valtiopäivillä tekivät ed. Lähteenmäki ym. välikysymyksen, jossa katsottiin, että viisi vuotta aikaisemmin valtakunnanoikeudessa ministerinä laiminlyönnistä tehdystä virkavirheestä tuomion saanut, muodostettuun hallitukseen oikeusministeriksi nimitetty Aarre Simonen ei täyttänyt HM 36 §:n vaatimusta, jonka mukaan ministerin tuli olla rehelliseksi ja taitavaksi tunnettu. Täysistuntokeskustelussa esitettiin epäilyksiä siitä, oliko kyseessä VJ 37 §:ssä tarkoitettu ministerin virka-alaan kuuluva asia. Välikysymykseen vastannut pääministeri Paasio perusteli vastaamista sillä, että uudet ministerit kutsui hallituksen nimittämisen yhteydessä tosiasiaa pääministeri ja että lähinnä pääministerin tehtävänä oli ryhtyä toimenpiteisiin, jos olisi tapahtunut virheellinen ministerinimitys tai jos kävisi ilmi, että joku ministereistä ei nauti eduskunnan luottamusta. Ks. 1966 VP ptk, s. 187–188, 292–322. Pääministerin esittämien perustelujen arvioinnista ks. myös Joutsamo 1980, s. 67–68.

³⁵⁸ Sekä vaatimus, että hallituksen on nautittava eduskunnan luottamusta, että nykyisenkaltainen välikysymyssäädännöstö sisällytettiin perustuslakiin 1906 VJ 32 §:n muutoksella 31.12.1917. Joutsamo (1980, s. 106–132) esittää perusteellisen ja monipuolisen empirisen selvityksen välikysymyskäytännöstä ajalta 1.1.1918–31.12.1978. Sen mukaan tuona aikana tehtiin kaikkiaan 174 välikysymystä. Jansson (1993, s. 255) on jatkanut Joutsamon lukusarjaa ja toteaa, että välikysymyksiä esitettiin vuosina 1918–1990 yhteensä 210. Välikysymysten tekeminen ei ole sen jälkeen mitenkään laantunut. Vuosien 1991–1999 valtiopäivillä tehtiin kaikkiaan 34 välikysymystä. Uuden perustuslain voimaantulon (1.3.2000) jälkeen on vuoden 2004 valtiopäivien loppuun mennessä tehty 18 välikysymystä.

³⁵⁹ Jansson 1993, s. 256. Nousiainen puolestaan toteaa: ”Välikysymykset ovat siis ennen muuta opposition arsenaaliin kuuluva ase, jolla se ahdistelee ministeristöä, arvostelee sen yleistä politiikkaa ja yksittäisiä toimenpiteitä sekä pyrkii sen suistamiseen vallasta – Välikysymyksen ei tarvitsekaan välttämättä tähdätä hallituksen arvostelemiseen tai

Välikysymyksen ensisijaisen tarkoituksen, hallituksen tai ministerin nauttiman luottamuksen punnitsemisen, kannalta on huomionarvoista, että vuosina 1918–1990 on perusteltu päiväjärjestykseen siirtyminen hyväksytty vain 19 kertaa. Näistä 13 tapauksessa hallitus ei tulkinnut hyväksyttyä pontta epäluottamuslauseeksi. Vain kuudessa tapauksessa on siis välikysymys tuona aikana päätynyt epäluottamuslauseeseen. Näistäkin tapauksista kaksi koski samaa asiaa ja johti yhteen epäluottamuslauseeseen (Holstin tapaus 1922).³⁶⁰ Epäluottamuslauseita ei ole senkään jälkeen hyväksytty. Epäluottamuslauseeseen päätyneiden tapausten periaatteellisen merkittävyyden ja harvinaislaatuisuuden vuoksi ne on syytä tässä lyhyesti kuvata.

Ulkoministeri Rudolf Holsti oli maaliskuussa 1922 allekirjoittanut ulkoministerikokouksessa Varsovassa poliittisen sopimuksen Viron, Latvian, Liettuan ja Puolan kanssa. Sopimus edellytti muun muassa allekirjoittajavaltioiden neuvottelevan keskenään yhteisistä toimista, jos jokin niistä joutuisi provosoimattoman hyökkäyksen kohteeksi. Holsti oli allekirjoittanut sopimuksen yleisin valtuuksin ja pyytämättä tasavallan presidentiltä ennakkohyväksymistä yhteistoiminta-artiklalle. Eduskunnassa sekä oikeisto että vasemmisto arvostelivat sopimusta jyrkästi, ja asiasta tehtiin 3.4.1922 kaksi välikysymystä (ed. Georg Schauman ym. ja ed. Hannes Ryömä ym.). Välikysymyskeskustelun jälkeen eduskunta lähetti asian 9.5.1922 ulkoasiainvaliokuntaan, minkä menettelyn myös pääministeri oli ilmoittanut hyväksyvänsä. Valiokunta esitti mietinnössään pontta, jossa todettiin, ettei ulkoasianministerin menettely sopimusta laadittaessa ”ole tyydyttänyt Eduskuntaa”. Valiokunnan muotoilema selvä epäluottamuslause hyväksyttiin äänestysten jälkeen 13.5.1922. Ministeri Holstin saama henkilökohtainen epäluottamuslause johti hänen eroonsa 20.5.1922, ja vähän myöhemmin (2.6.1922) koko hallitus erosi.³⁶¹

Ensimmäinen tapaus, jossa hallitus joutui eroamaan saatuaan välikysymyksen käsittelyssä epäluottamuslauseen, oli Kallion II hallituksen – joka oli vähemmistöhallitus – kaatuminen syksyllä 1926. Välikysymyksen oli tehnyt ruotsalaisen kansanpuolueen edustaja Schauman. Sen aiheena olivat Riihimäellä sijaitsevan ampumatarviketehtaan virheelliset toimitukset valtiolle. Hallitus vaati yksikertaista siirtymistä päiväjärjestykseen, mutta asia päätettiin edustaja Schaumannin ehdotuksesta äänin 108–84 lähettää perustuslakivaliokuntaan. Hallitus jätti tämän jälkeen eronpyyntönsä (24.11.1926).³⁶²

Seuraavan kerran välikysymysmenettely johti epäluottamuslauseeseen ja hallituksen eroon vuoden 1928 syksyllä. Välikysymykseen kaatui Sunilan I hallitus, joka myös oli vähemmistöhallitus. Välikysymyksen aiheena olivat suojelus-

kukistamiseen, vaan kansanedustajat voivat turvautua siihen myös saadakseen perinpohjaisen selvityksen jostakin asiasta tai esittääkseen toivomuksensa tulevasta politiikasta, vieläpä joissakin tapauksissa osoittaakseen olevansa hallituksen takana ja antaakseen pontta sen toiminnalle.” Ks. Jaakko Nousiainen, Suomen poliittinen järjestelmä, Kymmenes uudistettu laitos (Juva 1998), s. 183)

³⁶⁰ Ks. Jansson 1993, s. 255. Jansson mainitsee, että vuosien 1918–1990 kaikista 210 välikysymyksestä 159 oli sellaista joihin vastattiin, ja näistä 140 johti yksinkertaiseen päiväjärjestykseen siirtymiseen ja 19 perusteltuun päiväjärjestykseen siirtymiseen.

³⁶¹ Ks. 1921 VP ptk, s. 2409, 2443, 2765–2805, 2872–2915 sekä UaVM 7/1921 VP. Tapauksesta ks. myös Jansson 1982, s. 133, 147 ja sen jälkivaiheista myös Jyräki 1978, s. 86, 252–253.

³⁶² Ks. 1926 VP ptk, s. 1074–1122, PeVM 9/1926 VP ja 1926 VP ptk, s. 2150–2173 sekä Jansson 1982, s. 148. Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään mm.: ”Koska hallitus, jolle välikysymys on osoitettu, on käsittänyt asian lähettämisen perustuslakivaliokuntaan epäluottamuslauseeksi ja sen johdosta jättänyt erohakemuksensa, minkä kautta kysymys itse asiassa jo on katsottava ratkaistuksi, niin valiokunnan mielestä ei ole olemassa aihetta enempään lausuntoon tai toimenpiteeseen asiassa, jossa ei myöskään rangaistusvaatimusta hallitusta tai ketään sen jäsentä vastaan ole tehty. Valiokunta katsoo sen vuoksi, että eduskunnan tulisi, ryhtymättä uudestaan kysymyksen asialliseen käsittelyyn, toteamalla edellä esitetyt seikat siirtä päiväjärjestykseen.” Eduskunta hyväksyi tämän menettelytavan.

kuntalaisten eräissä tapauksissa suorittamat mielivaltaisuudet, ja sen tekivät sosiaalidemokraatit edustaja Huttusen johdolla. Ratkaisevassa äänestyksessä päiväjärjestykseen siirtymisestä voitti sosiaalidemokraattien hallitusta arvosteleva sanamuoto äänin 83–82. Hallitus pyysi tämän johdosta heti eroa.³⁶³

Vuoden 1957 valtiopäivillä kaksi perättäistä hallitusta kaatui välikysymyksen käsittelyssä saamaansa epäluottamuslauseeseen. Ensimmäisessä tapauksessa kaatunut Sukselaisen I hallitus oli keskustavoittoinen vähemmistöhallitus, johon 2.9.1957 alkaen osallistui myös sosiaalidemokraattinen oppositio. Välikysymyksen aiheena oli ensisijassa juuri hallituksen osittainen uusiminen 2.9.1957. Välikysymyksen esittäjinä olivat sosiaalidemokraatit ryhmän puheenjohtajan, edustaja Henrikssonin johdolla. Välikysymyksessä kysyttiin muun muassa, katsoiko hallitus olevansa ”parlamentaarisesti hyväksyttävän, laillisin muodoin toimeensa asetettu”. Lopullisessa äänestyksessä edustaja Hertta Kuusisen ehdotus, jossa hallituksen katsottiin myötäilevän oikeistopiirien vaatimuksia ja vaadittiin työväen edustuksen lisäämistä hallituksessa, voitti puhemiehen ehdotuksen yksinkertaisesta päiväjärjestykseen siirtymisestä äänin 75–74. Hallitus, joka oli ilmoittanut pitävänsä edustaja Kuusisen ehdotusta epäluottamuslauseena, pyysi tämän johdosta eroa.³⁶⁴

Sukselaisen I hallituksen näin erottua muodostettiin 29.11.1957 Rainer von Fieandt'n ei-poliittinen hallitus. Hallitukselle esitettiin huhtikuussa 1958 kaksi välikysymystä, sosiaalidemokraattien taholta tullut edustaja Gunnar Henrikssonin ym. välikysymys ja maalaisliiton taholta tullut edustaja Väinö Rankilan ym. välikysymys. Kummankin välikysymyksen aiheena oli hallituksen päätös poistaa viljan kaksoishintajärjestelmä ja siitä aiheutunut leivän hinnan nousu. Välikysymykset käsiteltiin niiden poliittisten tavoitteiden erilaisuudesta huolimatta niin, että hallitus vastasi samassa keskustelussa molempiin. Niistä äänestettiin kuitenkin erikseen. Edustaja Henrikssonin ym. välikysymyksestä käydyssä äänestyksessä hallitus vältti epäluottamuslauseen, mutta edustaja Rankilan ym. välikysymyksestä käydyssä ratkaisevassa äänestyksessä voitti maataloustulolakia avoimesti kritisoiava perusteltu päiväjärjestykseen siirtymisen puhemiehen ehdotuksen yksinkertaisesta päiväjärjestykseen siirtymisestä äänin 143–50. Hallitus pyysi tämän johdosta eroa.³⁶⁵ – Tapausta voidaan pitää mielenkiintoisena myös sikäli, että siinä välikysymys tehtiin hallitukselle, jota ei ollut muodostettu eduskunnan tukeen nojaavaksi parlamentaariseksi hallitukseksi, ja että tällainen hallitus pakotettiin epäluottamuslauseen avulla eroamaan.

Valtioneuvoston tiedonanto

Välikysymys voidaan luonnehtia eduskunnan omaksi välineeksi, sen piiristä vireille pannuksi menettelyksi, jolla voidaan selvittää määrämuodoin hallituksen eduskunnassa nauttima luottamus. Tämän menettelyvaihtoehdon eräänlainen vastinpari hallituksen puolella on valtioneuvoston tiedonanto, jossa siinäkin keskeistä on

³⁶³ Ks. 1928 VP ptk, s. 1876–1878 ja Jansson 1982, s. 148–149. Hyväksytty päiväjärjestykseen siirtymisen sanamuoto oli seuraava: ”Kuultuaan hallituksen vastauksen ja ottaen huomioon välikysymyksessä esitetyt seikat sekä todeten, että välikysymyksessä mainitussa Tampereen tapauksessa on menetelty laittomasti ja omavaltaisesti ilman että olisi ryhdytty toimenpiteisiin siihen syyllisten rangaistukseen saattamiseksi, ja että Revonlahden postinhoitajan nimitysasiassa ovat poliittiset seikat vaikuttaneet ratkaisuun, eduskunta kehoittaa hallitusta entistä tarkemmin huolehtimaan siitä, etteivät suojeluskunnat, näiden viranomaiset tai jäsenet sekaudu heille kuulumattomiin nimitys- tai muihin asioihin, sekä siirtyy päiväjärjestykseen.”

³⁶⁴ Ks. 1957 VP ptk, s. 1977–1978, 2008, 2021–2161 sekä Jansson 1982, s. 139.

³⁶⁵ Ks. 1957 VP ptk, s. 3935–3937, 3963, 3988–3989, 4057–4327 sekä Jansson 1982, s. 139–140, 149.

mahdollisuus järjestetyssä menettelyssä selvittää hallituksen eduskunnassa nauttima luottamus, nyt hallituksen harkintansa mukaan vireille panemassa menettelyssä. Sen lisäksi, että tiedonannolla voidaan mittauttaa luottamus, se toimii valtioneuvoston aloitteesta käytettävissä olevana keinona saattaa eduskunnan arvioitavaksi valtioneuvoston tärkeinä pitämiä asioita ja keskeisiä poliittisia ratkaisuja.

Tiedonantoa koskeva säätely tuli valtiosääntöön vuoden 1928 VJ 36 §:ssä.³⁶⁶ Tiedonantoja esitettiin tämän jälkeen harvakseltaan ja yleensä poliittisesti merkittäviksi katsotuissa asioissa. Tiedonantoa ja sen käsittelyä koskevaa säännöstöä ei merkittävästi muutettu ennen uuden perustuslain säätämistä.³⁶⁷

Perustuslain 44 §:n säännöksen mukaan tiedonannon – ja säännöksessä myös käsitellyn selonteon – aiheena voi olla valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskeva asia. Sanonta on sillä tavoin väljä, että sen puitteissa hallitus voi tuoda eduskunnan käsiteltäväksi minkä tahansa hallituksen tehtäviin kuuluvaksi katsottavan asian. Tiedonannon antaminen on täysin hallituksen harkinnassa. Poikkeuksena on kuitenkin PL 62 §:ssä säädetty uuden tai kokoonpanoltaan merkittävästi muuttuneen hallituksen velvollisuus tuoda ohjelmansa eduskunnan arvioitavaksi nimenomaan tiedonantona. Poikkeuksen syy on ilmeinen: tarkoituksena on juuri menettely, jossa eduskunta päättää uuden hallituksen nauttimasta luottamuksesta.

Tiedonannon käsittely on työjärjestyksessä säännelty hyvin samansanaisesti kuin välikysymyksen käsittely (TJ 23 §). Tiedonanto käsitellään päiväjärjestyksen ulkopuolella. Kun keskustelu on päättynyt, puhemies esittää täysistunnon hyväksyttäväksi yksinkertaisen päiväjärjestykseen siirtymisen sanamuodon. Eduskunta voi hyväksyä tämän tai keskustelun aikana ehdotetun perustellun päiväjärjestykseen siirtymisen sanamuodon tai päättää lähettää asian valiokuntaan. Valiokunnan tehtävänä on tällöin esittää perustellun päiväjärjestykseen siirtymisen sanamuoto, jonka lopullisesta sisällöstä päättää täysistunto. Kuten välikysymyksen käsittelyssä, on tässäkin yksinkertaisen päiväjärjestykseen siirtymisen hyväksyminen ainakin läh-
tökohtaisesti katsottava luottamuslauseen antamiseksi hallitukselle. Jos käsittelyssä hyväksytään – ilman valiokuntakäsittelyä tai valiokuntakäsittelyn jälkeen – perus-

³⁶⁶ Säännöksestä ja sen taustasta ks. Hakkila 1939, s. 478–480 ja valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitea, Komiteamietintö 1921:21, s. 35. Komitea perusteli asiassa tekemäänsä ehdotusta mm.: ”Tiedonannon tai ilmoituksen aiheena saattaisi olla jokin valtakunnan hallintoa tai sen suhteita ulkovaltoihin koskeva asia. Tällaisen tiedonannon tai ilmoituksen käsittely olisi oleva samanlainen kuin se menettely, joka jo on säädetty välikysymyksistä, ja päättyisi siis, sitten kun asiasta aiheutunut keskustelu on suoritettu, joko yksinkertaiseen päiväjärjestykseen siirtymiseen tai asian lähettämiseen valiokuntaan. Hallitukselle kävisi näin muodoin mahdolliseksi myös pyytää eduskunnalta nimenomaista luottamuslauseetta joko yksinkertaiseen päiväjärjestykseen siirtymisen muodossa tai perusteltuna päiväjärjestykseen siirtymisenä asian oltua valiokunnan käsiteltävänä.” Hallituksen ja eduskunnan yhteydenpitokeinoista ennen 1928 VJ:tä ks. myös Jansson 1982, s. 119–121.

³⁶⁷ Jansson (1982, s. 120–121) mainitsee, että tiedonantoja esitettiin 50-vuotiskautena 1928–1978 kaikkiaan 30 kertaa ja että niiden aiheena olivat yleensä tärkeät valtiolliset tapahtumat ja niiden esittäjänä usein pääministeri. Hän myös viittaa siihen, että hallitus ei ko. aikana kertaakaan saanut epäluottamuslauseetta tiedonannon johdosta. Vuoden 1978 jälkeisistä tiedonannoista voidaan poliittisesti merkittävänä mainita ympäristöministeriön perustamista koskenut tiedonanto vuoden 1982 valtiopäiviltä, ks. PeVM 16/1982 VP, johon sisältyi puolentoista sivun mittainen ehdotus perustellun päiväjärjestykseen siirtymisen sanamuodoksi, sekä Suomen osallistumista euroalueeseen koskenut tiedonanto vuoden 1998 valtiopäiviltä, ks. VNT 1/1998 VP, PeVL 8/1998 VP ja SuVM 1/1998 VP. Viimeksi mainitun yhteydessä ks. myös PeVL 18/1997 VP, s. 5–6, pohdiskelua tiedonantomenettelyn käyttökelpoisuudesta pyrittäessä saattamaan kysymys yhteiseen rahaan siirtymisestä eduskunnan päätettäväksi.

teltu päiväjärjestykseen siirtyminen, on kussakin tapauksessa erikseen arvioitava, minkälainen sanamuoto on katsottava epäluottamuslauseeksi. Ratkaisevaa ei tällöin ole vain se, mitä ehdotuksen tekijöiden katsotaan sanamuodolla tarkoittaneen, vaan merkittäväksi voi muodostua myös se, miten hallitus mahdollisesti ilmoittaa ennalta tulkitsevansa tietyn ehdotuksen hyväksymisen.

”Lakisääteisten”, hallitusohjelmaa koskevien tiedonantojen (PL 62 §) lisäksi on tiedonantoja käytetty hyvin säästeliäästi. Yleensä on ollut kysymys hallituksen tärkeinä pitämistä ratkaisuista tai linjauksista, joille on haluttu saada eduskunnan poliittinen hyväksyntä. Käytännön pidättyvyyttä kuvaa se, että kymmenvuotiskauden 1995–2004 valtiopäivillä annettiin hallitusohjelmia koskevien tiedonantojen lisäksi neljä tiedonantoa: rahoitusjärjestelmän tervehdyttämistä koskevasta suunnitelmasta (1996 VP), Suomen osallistumisesta euroalueeseen (1998 VP), 16.3.2000 annetuista määrärahakehyksistä (2000 VP) sekä valtion omistajapolitiikasta ja Sonerasta (2002 VP).

Luottamuskysymys muissa yhteyksissä

Välikysymys ja valtioneuvoston tiedonanto ovat nimenomaisen tarkoituksensa ja määrämuotoisuutensa vuoksi käyttökelpoisia välineitä hallituksen nauttiman luottamuksen selvittämisessä. Parlamentarismin toimivuus kuitenkin edellyttää, että luottamuksen olemassaolo ja erityisesti sen puuttuminen voidaan joustavasti todeta missä tahansa eduskunnan ja hallituksen välisen poliittisen vuorovaikutuksen vaiheessa. Eduskunnan kannalta on tärkeää, että sillä on joustava mahdollisuus ilmaista tyytymättömyytensä ja saada hallitus tai ministeri eroamaan. Hallituksen kannalta on tärkeää, että sillä on joustava mahdollisuus selvittää eduskunnassa oman toimintansa ja poliittisen linjansa jatkamisen edellytykset.

Valtiosäännön lähtökohtana onkin – ei kirjoitetun säännöksen vaan vakiintuneen käytännön pohjalta – että eduskunta voi minkä tahansa täysistunnossa päätettävänä olevan asian yhteydessä päättää hallituksen tai ministerin nauttimasta luottamuksesta hyväksymällä tehdystä kannatetusta ehdotuksesta asiaa koskevan lausuman. Viime kädessä jää kussakin tilanteessa arvioitavaksi, minkälaista lausumaa pidetään epäluottamuksen osoituksena. Myös eduskunnan jossakin asiassa tekemä päätös sellaisenaan voi samalla muodostua ilmaukseksi epäluottamuksesta. Mikä tahansa hallituksen eduskunnassa kärsimä takaisku ei kuitenkaan vielä merkitse perustulaisissa tarkoitettua luottamuksen puuttumista. Käytännössä voi eduskunnan tekemistä päätöksistä muodostua samalla epäluottamuksen osoitus hallitukselle lähinnä vain tilanteissa, joissa hallitus on etukäteen tehnyt tietyn ehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä samalla luottamuslausekysymyksen. Viime kädessä jää tällöinkin kunkin tilanteen poliittisen kokonaisuuden valossa arvioitavaksi, mitä pidetään epäluottamuksen ilmauksena. Valtiosääntöoikeudellisten seuraamusten kannalta – siis luottamuksen puuttumisesta johtuvan eroamispakon (PL 64,2 §) näkökulmasta – on edellytettävä, että epäluottamuksen ilmaus on selvä. Toinen asia on, että hallitus

aina myös itse arvioi edellytyksensä jatkaa ja voi oman harkintansa pohjalta päätyä eronpyyntöön.³⁶⁸

Mahdollisuus välikysymyksen tai valtioneuvoston tiedonannon käsittelyn ulkopuolella tehdä nimenomainen päätös hallituksen tai ministerin nauttimasta luottamuksesta, siis päättää luottamusta koskevasta lausumasta, koskee vain sellaista asioiden käsittelyä täysistunnossa, joka päättyy päätöksentekoon. Jos jotkin valtiosääntöiset järjestelyt – kuten esimerkiksi PL 45 §:ssä tarkoitetut kysymykset, ilmoitukset ja keskustelut – tarkoittavat vain täysistunnossa käytäviä keskusteluja ilman päätöksiä, ei niiden yhteydessä voida päättää myöskään hallituksen tai ministerin nauttimasta luottamuksesta. Perustuslakiin sisältyy lisäksi yksi säännös, valtioneuvoston selontekoa koskeva PL 44,2 §, jossa nimenomaisesti kielletään päätöksen tekeminen valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttimasta luottamuksesta, vaikka täysistunnon edellytetäänkin tekevän asiassa päätöksen.

Säännös selonteosta lisättiin valtioneuvoston tiedonantoa koskeneeseen VJ 36 §:ään vuonna 1969. Muutoksen syynä oli ensi sijassa se, että tiedonanto, jonka käsittelyn eduskunnassa oli aina päätyttävä luottamuslauseäänestykseen, oli liian raskas muoto silloin, kun hallitus ei halunnut luottamuslausekeskustelua, mutta kuitenkin piti tarpeellisena saada täysistuntokeskustelun muodossa tietoa eduskunnassa esiintyvistä näkemyksistä. Tällaiseksi kevyemmäksi menettelyksi säädettiin valtioneuvoston selonteko, jonka johdosta käytiin säännöksen mukaan päiväjärjestyksen ulkopuolella keskustelu, mutta keskustelun jälkeen eduskunta siirtyi asiassa päätöstä tekemättä päiväjärjestykseen. Kuten tiedonanto, saattoi selontekokin koskea valtakunnan hallintoa tai sen suhteita ulkovaltoihin koskevaa asiaa.³⁶⁹ Aikaa myöten kuitenkin havaittiin, että järjestely, joka ei voinut johtaa minkäänlaiseen eduskunnan kannan määritykseen, oli omiaan johtamaan jäsentymättömiin keskusteluihin. Tämän vuoksi muutettiin selontekoa koskenutta VJ 36,3 §:ää vuonna 1989 niin, että selonteko oli lähetettävä valmistelevasti käsiteltäväksi valiokuntaan, jollei täysistunto päättänyt siirtyä päiväjärjestykseen asiaa valiokuntaan lähettämättä. Valiokunnan oli mietinnössään ehdotettava selonteosta annettavan lausunnon sanamuoto, jonka lopullisesta sisällöstä päätti eduskunta. Eduskunta saattoi siis hyväksyä nimenomaisen kannanoton selonteossa esitetystä asiasta. Selonteon

³⁶⁸ Varhaisena arvovaltaisena kannanottona luottamusvaatimuksen merkitykseen ja luottamuksen tai epäluottamuksen ilmaisemiseen ks. Ståhlberg 1927, s. 68–89, erit. s. 76–80. Jansson (1982, s. 146–150) kuvaa varsin seikkape-
räisesti kaikki ne tapaukset (kaikkiaan 13) vuosina 1917–1982, joissa hallitus oli eronnut eduskunnan toimenpiteen
välittömänä seurauksena. Tapauksissa on nimenomaisia epäluottamuslauseita annettu vain välikysymystilanteissa,
muuten on ollut kysymys tilanteista, joissa hallitus oli tehnyt jostain ratkaisusta luottamuslausekysymyksen tai
muuten katsonut eduskunnassa tehtyjen ratkaisujen jälkeen aiheelliseksi pyytää eroa. Jansson myös selostaa (s. 150)
ne kaksi tapausta, joissa yksittäiselle ministerille on eduskunnassa annettu epäluottamuslause (Holstille välikysy-
mysmenettelyssä vuonna 1922 ja Leinolle hallituksen kertomuksen käsittelyssä vuonna 1947).

³⁶⁹ Muutoksesta ja sille esitetyistä perusteluista ks. HE 132/1969 VP ja PeVM 16/1969 VP sekä L 685/1969. Ks. toi-
saalta myös PeVL 18/1997 VP, jossa oli kysymys siitä, missä muodossa eduskunnan tulisi tehdä päätös euroalueeseen
siirtymisestä. Valiokunta piti erillistä lakiehdotusta tai tiedonantoa valtiosäännön kannalta ongelmattomana me-
nettelytapana mutta katsoi, että selonteon käyttäminen menettelymuotona voisi muodostua ongelmaksi, ”koska
euroalueeseen osallistumisessa on kysymys kansallisesti niin tärkeästä päätöksestä, että asian eduskuntakäsittelyssä
pitäisi voida tarvittaessa ottaa esille myös hallituksen nauttima luottamus.” PeVL 18/1997 VP käsitelty selonteko
voidaan mainita myös esimerkkinä siitä, kuinka merkittäviä (menettelytapa)kysymyksiä voidaan selonteon avulla
saattaa eduskunnassa keskusteltavaksi ja valiokuntavalmistelun kohteeksi.

tiedonantoa kevyempi luonne kuitenkin säilytettiin sikäli, että säännöksessä nimenomaan kiellettiin tekemästä selonteon käsittelyssä päätöstä valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttimasta luottamuksesta.³⁷⁰

Selonteosta ja sen käsittelystä säädetään nyt PL 44,2 §:ssä ja TJ 23,3 §:ssä oleellisesti samalla tavalla kuin säädettiin VJ 36,3 §:ssä. Perustuslain säännös ei suoraan vaadi sitä, että käsittely päättyisi jonkin lausuman hyväksymiseen. Säännöksen ja TJ 23,3 §:n muodostama kokonaisuus ja niiden tausta VJ 36 §:ssä huomioon ottaen voidaan jonkinlaisen lausuman hyväksymistä kuitenkin pitää pääsääntöisenä lopputulemana selonteosta käydylle keskustelulle.³⁷¹ Täysistunto voi päättää siirtyä päiväjärjestykseen asiaa valiokuntaan lähettämättä. Jos asia lähetetään valiokuntaan, on valiokunnan mietinnössään tehtävä ehdotus tällaisen lausuman sanamuodoksi. Lausuman lopullisen muodon päättää täysistunto. Sitä ei muotoilla perustellun päiväjärjestykseen siirtymisen sanamuodoksi, vaan tästä luottamuskysymyksen käsittelyyn viittaavasta määrämuodosta erilliseksi kannanilmaisuksi.³⁷²

Selonteon tiedonannosta erottava keskeinen piirre on, että perustuslaki nimenomaan kieltää tekemästä selonteon käsittelyssä päätöstä valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttimasta luottamuksesta. Vaikka säännöksen periaatteellinen sisältö on selvä, siihen liittyy kuitenkin hallituksen tarvitseman luottamuksen poliittisesta luonteesta ja parlamentaarisen järjestelmän toimintatavasta johtuvia rajanveto-ongelmia. Kuten edellä on todettu, eduskunnalla on parlamentaarisessa järjestelmässä suuri vapaus haluamallaan tavalla ja haluamassaan vaiheessa ilmituoda se, että hallitus tai ministeri ei enää nauti sen luottamusta. Vastaavasti on suuressa määrin hallituksen harkinnassa, katsooko se – kantansa mahdollisesti myös etukäteen ilmoitettuaan – esimerkiksi tietynlaisen äänestystuloksen eduskunnassa osoittavan, että sillä ei ole poliittisia edellytyksiä jatkaa. Parlamentaarisen järjestelmän tällaisten ominaisuuksien ja PL 44 §:ssä säädetyn kiellon väliseen jännitteeseen ei perustuslain uudistuksessa kajottu.

³⁷⁰ Vuoden 1989 muutoksesta ks. HE 246/1988 VP ja PeVM 2/1989 VP sekä L 297/1989.

³⁷¹ Kun VJ 36 §:n säännöstä vuonna 1989 muutettiin niin, että selonteon käsittelyn päätteeksi voitiin myös tehdä päätös, lähdettiin sekä esityksen että valiokunnan mietinnön perusteluissa siitä, että ”pääsäännöksi” tulisi selonteon lähettäminen valiokuntaan. Valiokunnan oli tällöin ehdotettava selonteon johdosta annettavan lausunnon sanamuoto. Ks. HE 246/1988 VP ja PeVM 2/1989 VP.

³⁷² PL 44 §:ssä ja TJ 23 §:ssä ei mainita mitään ko. lausuman muodosta. Nykyiset säännökset nojaavat tässä suoraan VJ 36 §:ään vuonna 1989 lisättyyn säätelyyn. Muutoksen tarkoituksena tuolloin oli tehdä myös selonteon yhteydessä mahdolliseksi, että eduskunta tekee asiassa päätöksen. Hallitus esitti ko. momentin lopuksi muotoilua: ”Käsittelyään selonteon valiokunnan on mietinnössään ehdotettava perusteltu päiväjärjestykseen siirtyminen, jonka lopullisesta sisällöstä eduskunta päättää. Selonteon käsittelyssä ei voida tehdä ehdotusta eikä päätöstä valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttimasta luottamuksesta.” Perustuslakivaliokunta totesi perusteluissaan tältä osin: ”Mahdollisuus siirtyä perusteltuun päiväjärjestykseen liittyy nykyisin valtioneuvoston tiedonantoon ja välikysymykseen. Perusteltu päiväjärjestykseen siirtyminen merkitsee yleensä epäluottamuslausetta valtioneuvostolle tai sen jäsenelle. Näin muodoin voidaan katsoa, että esityksen kyseinen sanamuoto ei ole täysin sopusoinnussa momentin viimeisestä virkkeestä ilmenevän tarkoituksen kanssa. Valiokunnan käsityksen mukaan eduskunnan tulee selonteon käsittelyn jälkeen aina siirtyä päiväjärjestykseen eikä eduskunnan selontekoon perustuvaa kannanottoa pidä lausua perustelluna päiväjärjestykseen siirtymisenä. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa esitystä muutettavaksi niin, että selontekoa käsittelevän valiokunnan tulee mietinnössään ehdottaa selonteon johdosta annettavan lausunnon sanamuoto, jonka lopullisesta sisällöstä eduskunta päättää.” Valiokunnan ehdotuksen mukaisesti ko. kohta säännöksessä sai muodon, joka täysin – lausunnon sanamuodosta päättämistä ja päiväjärjestykseen siirtymistä erottavaa ”ja” sanaa myöten – vastaa nykyisen TJ 23.3 §:n jälkimmäistä virkettä. Ks. HE 246/1988 VP ja PeVM 2/1989 VP. Valiokuntien ehdottamista selonteon johdosta annettavan lausuman sanamuodoista ks. esim. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevasta selonteosta VNS 2/2001 VP annettu PuVM 2/2001 VP ja edellä viitteessä 331 mainitut, talousarviokehityksiä koskevista selonteista vuosina 2003–2005 annetut mietinnöt.

Vuoden 1989 muutokseen johtaneen esityksen (HE 246/1988 VP) perusteluissa hallitus tyytyi vain viittaamaan mainitun jännitteen olemassaoloon: eduskunta ei voisi tehdä päätöstä valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttimasta eduskunnan luottamuksesta, mutta ”toinen asia on, että tämän estämättä valtioneuvosto voi pitää selonteon käsittelyä ja eduskunnan sen johdosta tekemää päätöstä joltain osin epäluottamuksen osoituksena itselleen.” Perustuslakivaliokunta puolestaan totesi luottamuksesta äänestämistä koskevan kiellon merkityksestä (PeVM 2/1989 VP):

”Säännös koskee kaikkia kansanedustajia ja sisältää viime kädessä puhemies-tä valtiopäiväjärjestyksen 80 §:n nojalla velvoittavan kiellon ottaa äänestettäväksi säännöksessä tarkoitettua ehdotusta. Säännöksessä tarkoitettu kielletty ehdotus olisi valtioneuvoston tai sen jäsenen nimenomaista epäluottamusta tarkoittava ehdotus samoin kuin asiallisesti tätä pitemmälle menevä ehdotus. Esimerkkinä jälkimmäisestä tilanteesta olisi ehdotus selonteon johdosta annettavan lausunnon sellaiseksi sanamuodoksi, jonka mukaan eduskunta katsoo, että valtioneuvoston tai sen tietyn jäsenen on erottava. Kiellettyjä eivät sen sijaa olisi ehdotukset sellaisiksi lausunnon sanamuodoiksi, joita valtioneuvosto on itse poliittisen harkintansa perusteella ilmoittanut pitävänsä epäluottamuksen osoituksina. Näin ollen eduskunta saattaisi selonteon käsittelyn yhteydessä tosiasiallisesti päätyä sellaiseen lausunnon sanamuotoon, jonka valtioneuvosto tai sen jäsen tulkitsee epäluottamuslauseeksi, mutta joka ei kuitenkaan olisi valtiopäiväjärjestyksen 36 §:n 3 momentin nojalla kielletty.”

Valiokunnan 1989 esittämää linjausta voidaan soveltaa myös PL 44,2 §:n tulkinnassa. Linjaus ei ole kiellon kannalta täysin ongelmaton. Jos valtioneuvosto ilmoittaisi etukäteen pitävänsä tiettyä, eduskunnassa muuten PL 44,2 §:n mukaisesti katsottua lausuman sanamuotoa epäluottamuksen ilmauksena, voisi tämä merkitä käytännössä sitä, että edustajat tietävät sanamuodon hyväksymisestä äänestäessään tosiasiasa äänestävänsä siitä, jatkaako hallitus. Päätöksenteko olisi siten tosiasiasa luottamuksesta äänestämistä. Linjausta voidaan kuitenkin pitää sikäli perusteltuna, että luottamuksen punnitsemistilanne syntyy vain, jos hallitus siihen konkreettisesti pyrkii. Se ei kuitenkaan voi syntyä eduskunnassa nimenomaisesti tavoiteltuna tilanteena. Linjaus toisin sanoen säilyttää sen selonteon tiedonannosta erottavan piirteen, että hallitus voi tuoda selonteon eduskuntaan tarvitsematta pelätä, että asiassa äänestään lopuksi hallituksen tai yksittäisen ministerin nauttimasta luottamuksesta.

Selvitys ministerin sidonnaisuuksista

Valtioneuvoston jäsenen asemaan liittyvistä yhteensopivuuskysymyksistä – minkälaisia muita tehtäviä tai vastuita henkilöllä sopii olla hänen toimiessaan ministerinä – ei pitkään ollut mitään yhtenäisiä säännöksiä. Valtiosääntöön 1990-luvulla tehdyissä uudistuksissa puututtiin myös tähän kysymykseen. Muutoksissa ei tyydytty vain itse sidonnaisuuksia rajoittavaan säätelyyn, vaan sopusoinnussa parlamentarismin yleisen vahvistamispyrkimyksen kanssa säädettiin valtioneuvoston jäsenelle velvollisuus antaa eduskunnalle selvitys erilaisista sellaisista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä hänen toiminnalleen ministerinä. Hallitusmuotoon vuonna 1995 lisätyn 36 c §:n 1 momentissa kiellettiin valtioneuvoston jäsentä ministeriaikanaan hoitamasta julkista virkaa tai muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin

tehtävien hoitamista tai vaarantaa luottamusta hänen toimintaansa valioneuvoston jäsenenä. Säännöksen 2 momentissa asetettiin ministerille velvollisuus viivytyksettä nimitetyksi tultuaan antaa eduskunnalle selvitys ”elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan sekä sellaisista ministerin virkatoimiin kuulumattomista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa valtioneuvoston jäsenenä.” Samalla lisättiin valtiopäiväjärjestykseen 38 b §, jossa säädettiin valtioneuvostolle velvollisuus toimittaa ministerien selvitykset kirjelmällä eduskuntaan ja se, että asiasta käydään täysistunnossa keskustelu mutta ei tehdä päätöstä. Näiden säännösten sisältö on asiallisesti sellaisenaan otettu PL 63 §:ään ja TJ 29 §:ään.³⁷³

Ministereille säädetty kielto hoitaa virkaa tai muuta tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävän hoitamista tai vaarantaa sen vaatimaa luottamusta, kytkeytyy merkittävästi kysymykseen ministerin oikeudellisesta vastuusta. Sen, että sidonnaisuuksista tulee antaa selvitys, voidaan sen sijaan katsoa ensi sijassa palvelevan ministerien poliittisen vastuun toteuttamiseen liittyvää tiedontarvetta ja seurantaan eduskunnassa. Selvitykset antaa kukin ministeri. Valtioneuvoston tehtävänä ei ole puuttua niiden sisältöön, vaan vain huolehtia niiden toimittamisesta kirjelmällä eduskuntaan. Selvitykset on eduskunnassa käsitelty ainoan käsittelyn asioina, vaikka eduskunta ei teekään kirjelmän johdosta päätöstä. Käytännössä selvitykset eivät ole juuri aiheuttaneet täysistunnossa keskustelua.³⁷⁴

³⁷³ Vuoden 1995 muutoksista ks. HE 284/1994 VP ja PeVM 13/1994 VP sekä lait 270 ja 271/1995. Uudistuksen tavoitteista ks. erityisesti esityksen s. 9. Perustuslakivaliokunnan mielestä asiassa tuli ”omaksua sellainen käytäntö, että sidonnaisuusselvityksistä laadittava kirjelmä saatetaan eduskuntaan ennen valtioneuvoston ohjelmätiedonantoa.” Valiokunta korosti myös sen tärkeyttä, että ministerin sidonnaisuuksissa toimikauden aikana tapahtuneet merkitykseltään olennaiset muutokset saatetaan eduskunnan tietoon.

³⁷⁴ Vuoden 1995 lainmuutoksen jälkeen annetusta ensimmäisestä selvityksestä syntyi lyhyt keskustelu, ks. 1995 VP ptk, s. 95–96. Myöhemmistä tilanteista ks. esim. pääministeri Jäätteenmäen hallitusta koskenut kirjelmä (28.4.2003, ptk 14/2003 VP), pääministeri Vanhasen hallitusta koskenut kirjelmä (25.6.2003, ptk 46/2003 VP) ja pääministeri Vanhasen hallituksen jäsenten aikaisempien ilmoitusten muutoksia koskenut kirjelmä (8.2.2005, ptk 5/2005 VP), joista ei syntynyt lainkaan keskustelua.

X MENETTELY KANSAINVÄLISIÄ SUHTEITA KOSKEVISSA KYSYMYKSISSÄ

Parlamentaarisen järjestelmän yleiseen sisältöön kuuluu, että hallituksen kaikkeen toimintaan vaikuttaa jollakin tavoin hallituksen riippuvuus eduskunnan antamasta luottamuksesta. Riippuvuus ilmenee sekä nimenomaisissa toimissa, kuten esimerkiksi välikyсыmyksissä ja hallituksen kertomusten käsittelyssä, että myös ”pehmeästi”, jatkuvana poliittisena keskusteluna ja tiedonkulkuna eduskunnan ja hallituksen välillä. Tällä tavoin toteutuva eduskunnan vaikutus hallitukseen koskee tietysti myös hallituksen toimia Suomen kansainvälisten suhteiden hoitamisessa. Seuraavassa kiinnitetään kuitenkin huomiota vain eduskunnan sellaisiin toimiin, jotka nimenomaisesti kohdistuvat maan kansainvälisiin suhteisiin. Ne voidaan jakaa kolmeen tyyppiin: lakien säätämiseen, oikeudellisenä edellytyksenä olevan hyväksymisen antamiseen jollekin toimenpiteelle tai ratkaisulle sekä eduskunnan poliittisen kannan järjestettyyn ilmituomiseen.

Se lakien säätämisen muodossa toteutuva rooli, joka eduskunnalla kansainvälisissä asioissa on, liittyy pääasiassa tilanteisiin, joissa Suomi sitoutuu kansainvälisiin velvoitteisiin. Ne edellyttävät yleensä myös sitä, että tällaisen velvoitteen, tavalisimmin jonkin kansainvälisen sopimuksen, yleisesti noudatettavaksi tarkoitettu normisisältö saatetaan asianmukaisella tavalla maan sisäisesti voimaan. Suomen valtiosääntöisessä järjestelmässä tämä tapahtuu antamalla erillinen säädös. Kun suuri osa valtiosopimusten tällaisesta normisisällöstä on meillä lain tasolla annettavaksi kuuluvia normeja, edellyttää niiden maansisäinen voimaansaattaminen erillisen voimaansaattamislain säätämistä. Kuten edellä on lainsäätämismenettelyjen yhteydessä todettu, tällaisten lakien säätämisessä noudatettava menettely on yleisten lainsäätämistä koskevien sääntöjen mukaista kahta poikkeusta lukuun ottamatta. Kansanedustajilla ei ole katsottu olevan oikeutta tehdä lakialoitetta voimaansaattamislain säätämisestä. Jos voimaansaattamislain sisältö poikkeaa perustuslaista tai koskee valtakunnan alueen muuttamista, käytetään supistettua perustuslainsäätämismenettelyä (PL 95,2 §) eli laki hyväksytään sitä lepäämään jättämättä kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Käytännössä voimaansaattamislain säätäminen on menettelyllisesti myös sikäli sidottua, että lakiehdotuksen eduskunnassa hyväksymisen aikataulu on sovitettava yhteen sopimuksen edempänä puheeksi tulevan hyväksymisen kanssa.

Valta säätää valtiosopimusten voimaansaattamislakeja on eduskunnan lainsäätämistä koskevana toimivaltana sinänsä periaatteellisesti merkittävä. Valtuuden tosiasiallinen soveltaminen on laajentunut sitä mukaa kuin sopimusten, joihin Suomi on sitoutunut, määrä on kasvanut. Uusien tällaisten sopimusten määrää toisaalta ilmeisesti rajoittaa se, että muuten ehkä valtiosopimuksin järjestettäväksi tulevista asioista osa tulee nyt säädellyksi Euroopan unionin säädöksillä. Valtiosopimusten voimaansaattamislakien säätämismenettelyllisen merkitystä eduskunnan toimivaltana vähentää merkittävästi se, että voimaansaattamislain säätämisessä edus-

kunnalla ei yleensä juuri ole sisällöllistä harkintavaltaa, sillä lain sisältö määräytyy suoraan sopimuksen sisällöstä. Tämä vähentää samalla toimivallan tosiasiallista erillisyyttä edempänä puheeksi tulevasta sopimusten hyväksymisvallasta.

Valtiosopimusten tai muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen on selvästi tärkein niistä kansainvälisiä suhteita koskevista asiaryhmistä, joissa eduskunnan antama hyväksyminen on oikeudellisenä edellytyksenä jollekin toimelle tai ratkaisulle. Eduskunnan hyväksymistä vaativiksi katsottujen valtiosopimusten piiri oli jo käytännön tietä jonkin verran laajentunut VJ 69 §:n varhaisemmasta soveltamisesta, ja uuden perustuslain 94 §:ssä säännöksessä sitä edelleen laajennettiin. Siihen kuuluvat PL 94 §:n mukaan kaikki lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä sisältävät sopimukset, siis sopimukset, joiden sisällön katsotaan meillä noudatettujen käsitetyn mukaan kuuluvan lain tasolla säädettäväksi riippumatta siitä, poikkeako sopimuksen sisältö voimassa olevasta lainsäädännöstä. Siihen kuuluvat myös kaikki muuten perustuslain mukaan eduskunnan hyväksymistä vaativat sopimukset, jollaisia ovat lähinnä määrärahoja edellyttävät ja siten eduskunnan budjettivaltaa koskevat sopimukset. Lisäksi siihen kuuluvat kaikki sopimukset, jotka ovat ”muutoin merkitykseltään huomattavia”. Nämä perustuslain määrittelyt merkitsevät sitä, että käytännössä kaikki Suomen merkittävä kansainvälinen velvoittautuminen edellyttää eduskunnan hyväksyntää.

Valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n mukaan tehtiin hyväksymistä koskeva päätös kaikissa tapauksissa yksinkertaisella enemmistöllä. Perustuslain 94 §:ssä on säännöstöä muutettu niin, että hyväksymispäätös tehdään muutoin äänten enemmistöllä, mutta kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä, jos hyväksyttävä velvoite koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista. Periaatteellisesti tärkeää on, että eduskunnan hyväksyntä on saatava ennen Suomen sitoutumista tällaiseen velvoitteeseen.³⁷⁵

Eduskunnan antama hyväksyntä on PL 94 §:n mukaan tarpeen myös sellaisten velvoitteiden irtisanomiseen, joihin sitoutuminen säännöksen mukaisesti edellyttää eduskunnan hyväksyntää. Säännös on uusi. Sitä on kuitenkin sovellettava myös sellaisiin sopimusvelvoitteisiin, joihin on sitouduttu ennen uuden perustuslain säätämistä – myös siinä tapauksessa, että velvoitetta ei ole alun perin hyväksytty eduskunnassa. Irtisanominen tapahtuu aina äänten enemmistöllä.

Eduskunnan antamaa hyväksyntää koskevana erityissäännöksenä on vielä mainittava PL 93 §:n 1 momentin loppuvirke, jonka mukaan tasavallan presidentti päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella. Täysin vastaava säännös sisältyi aikaisemmin HM 33,1 §:ään.

³⁷⁵ Tästä etenemisjärjestyksestä ei ole perustuslaissa nimenomaisesti säädetty. Se vastaa kuitenkin aikaisempaa käytäntöä ja sitä on edellytetty sekä perustuslain säätämiseen johtaneessa esityksessä että siitä annetussa mietinnössä, ks. HE 1/1998 VP, s. 148 ja PeVM 10/1998 VP, s. 27.

Eduskunnan poliittisen kannan – eduskunnassa jossakin poliittisessa kysymyksessä vallitsevan suhtautumisen – välittäminen ja välittyminen hallitukselle on luonnollinen ja arkinen elementti parlamentaarisen järjestelmän toiminnassa. Eduskunnan poliittista kantaa välittämään on kuitenkin tiettyjen kansainvälisten asioiden osalta järjestetty myös erillisiä menettelytapoja. Ne ovat sillä tavoin erityisiä ja asiallisesti merkittäviä, että voidaan puhua erillisestä toiminta- tai menettelytyypistä. Niitä muodostettiin ensin vuoden 1993 lopulla Euroopan talousaluetta koskevien yhden-
tymisasioiden käsittelyä varten (1117/1993). Menettelysäännöstöä kehitettiin edelleen vuoden 1994 lopulla Euroopan unionin asioiden käsittelyä varten (1151/1994) ja sen sisältö siirrettiin pääasiassa sellaisenaan uuteen perustuslakiin (lähinnä PL 93,2 §, 96 § ja 97 §). Järjestelyjen taustana on ollut eduskunnalle muuten valtiosäännön mukaan kuuluvan päätösvallan, lähinnä säädösvallan, osittainen siirtyminen ensin Etan puitteissa ja sitten EU:ssa tapahtuvan päätöksenteon piiriin. Tavoitteena on ollut turvata eduskunnalle toimiva mahdollisuus osallistua päätösten valmisteluun kansallisella tasolla.

Puheena olevan menettelysäännöstön keskeisenä sisältönä on yhtäältä se, että valtioneuvoston, jolle kuuluu vastuu EU:ssa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta, on pidettävä eduskunta informoituna valmisteilla olevista päätöksistä ja omasta valmistelustaan ja hankittava eduskunnan poliittinen ”vihreä valo” valmistelussa omaksumilleen linjauksille. Toisaalta keskeistä sisältöä on se, että tämä eduskunnan poliittisen kannan selvittäminen ja siihen liittyvä eduskunnan informointi ei tapahdu eduskunnan toiminnassa tavanomaisen valmistelun ja täysistuntoon keskittyvän päätöksenteon kautta, vaan on tosiasiaa hyvin selvästi keskitetty suureen valiokuntaan ja ulkoasiainvaliokuntaan. Pääasiassa juuri suuren valiokunnan, josta on käytännössä muodostunut eräänlainen ”EU-valiokunta”, sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa ulkoasiainvaliokunnan tehtäväksi jää välittää näissä asioissa eduskunnan poliittinen kanta valtioneuvostolle ja sitä kautta vaikuttaa valtioneuvostossa tapahtuvaan kansalliseen valmisteluun. Näin välitettävät kannat eivät ole poliittisia vain siinä ilmeisessä mielessä, että ne perustuvat lainsäätäjän poliittiseen harkintaan, vaan myös sikäli, että ne ovat vain poliittisesti sitovia, hallitus voidaan saattaa niistä poikkeavasta menettelystä vain poliittiseen vastuuseen.³⁷⁶

³⁷⁶ Euroopan unionia koskevien asioiden käsittelyssä eduskunnassa noudatettavien menettelytapojen kehittämisestä on talvella 2005 valmistunut eduskunnassa laadittu selvitys, ks. EU-menettelyjen kehittäminen. EU-menettelyjen tarkistustoimikunnan mietintö. Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2005.

XI OIKEUDELLISEN MINISTERIVASTUUN TOTEUTTAMINEN

Pian vuoden 1919 hallitusmuodon säätämisen jälkeen, vuonna 1922, säädettiin kaksi lyhyttä oikeudellisen ministerivastuun toteuttamista koskevaa perustuslakia. Ne olivat laki valtakunnanoikeudesta ja laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuutta eli ministerivastuulaki.³⁷⁷ Niistä jälkimmäinen koski, kuten sen nimikekin osoitti, nimenomaan eduskunnan tehtävää ministerivastuukysymyksen esille ottamisessa ja mahdollisen syytteen nostamisesta päättämisessä. Sen lisäksi oli tasavallan presidentillä HM 47 §:n mukaan oikeus päättää syytteen nostamisesta ministeriä vastaan lainvastaaisuudesta virkatoimessa. Nämä syytteet oli käsiteltävä valtakunnanoikeudessa. Laeilla luotu järjestely pysyi pääpiirteiltään sellaisenaan uuden perustuslain säätämiseen saakka, kuitenkin niin että ministerivastuulain soveltamispiiriin tuotiin vuonna 1990 tehdyllä muutoksella myös toinen ylin lainvalvoja, eduskunnan oikeusasiamies. Uudessa perustuslaissa on eduskunnan toimintojen kannalta keskeiset piirteet pysytetty ennallaan. Periaatteellisesti merkittävää on, että presidentin valtaa päättää syytteen nostamisesta on poistettu ja että ministeriä koskevan syytteen nostamisen erityiset edellytykset eivät enää koske oikeuskansleria ja oikeusasiamiestä vastaan nostettavia syytteitä.

Valtioneuvoston jäsenen tai ylimmän lainvalvojan³⁷⁸ mahdollista lainvastaista menettelyä virkatoimessa koskevan asian tutkinta eduskunnassa on asian rikosprosessiin liittyvän laadun vuoksi varsin tarkoin säännelty perustuslaissa (PL 114–117 §).³⁷⁹ Tutkinnan vireillepano ja valmistelu on keskitetty perustuslakivaliokuntaan. Tässä tarkoitettujen virkatoimien lainmukaisuuden tutkinnan voi perustuslakivaliokunnassa saada vireille oikeuskansleri tai oikeusasiamies tekemällään ilmoituksella, vähintään kymmenen³⁸⁰ kansanedustajaa allekirjoittamallaan muistutuksella taikka muu valiokunta esittämällään tutkintapyynnöllä. Perustuslakivaliokunta voi aloittaa tutkinnan myös omasta aloitteestaan, mutta asiasta on ilmoitettava täysistunnos-

³⁷⁷ Ks. lait 273 ja 274/1922. Lakien sisältö perustui jo eduskuntauudistuksen yhteydessä ja sen jälkeen eri vaiheissa tehtyihin ehdotuksiin ja esityksiin. Tästä taustasta ks. lyhyesti esim. Risto Eerola, Uudistuva ministerivastuu. Lakimies 1998, s. 1231–1246, erit. s. 1222–1223 ja siinä mainitut lähteet, sekä Hakkila 1939, s. 636–639 ja Matti Vaarnas, Ministeristön toiminnan valvonta. Teoksessa Valtioneuvoston historia 1917–1966 III, Toinen painos (Helsinki 1975), s. 179–216, erit. s. 206–208.

³⁷⁸ Ministerin virkatoimien lainmukaisuuden tutkimista koskevat menettelylliset säännökset koskevat PL 117 §:n mukaan oikeuskansleria ja oikeusasiamiestä ja PL 38,1 §:n ja PL 69,2 §:n säännösten nojalla myös apulaisoikeusasiamiehiä ja apulaisoikeuskansleria ja tämän sijaista.

³⁷⁹ Myös tasavallan presidentin virkatoimesta nostettavasta syyteestä päättäisi perustuslain mukaan eduskunta (PL 113 §). Tämä syytemahdollisuus koskee vain maanpetosrikosta, valtiopetosrikosta ja rikosta ihmisyyttä vastaan. Ehkä tilanteen suuresta epätodennäköisyydestä johtuen asian säätely on varsin suppea. Asian voi saada eduskunnassa ilmoituksella vireille oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto. Ennen asian käsitteilyä on hankittava perustuslakivaliokunnan kannanotto (TJ 28, 2 §). Päätökseen syytteen nostamisesta vaaditaan kolmen neljäsosan enemmistö annetuista äänistä.

³⁸⁰ Muistutuksen tekemiseen vaadittu kansanedustajien vähimmäismäärä oli ministerivastuulain voimassa ollessa viisi. Määrän nostamista uudessa perustuslaissa kymmeneen perusteltiin sillä, että ministerivastuujärjestelmää oli joissakin tapauksissa käytetty tilanteissa, joihin se ei luonteensa puolesta ollut sopiva, ja ministerivastuukysymys oli saatettu nostaa ilman selkeää epäilyä ministerin toiminnan lainvastaaisuudesta. Menettelyn rajoittamiseksi alkuperäiseen tarkoitukseensa oli perusteltua nostaa muistutuksen tekemiseen vaadittavaa edustajien vähimmäismäärää. Ks. HE 1/1998 VP, s. 170.

sa (TJ 28 §). Perustuslakivaliokunta voi käsitellä asiaa vain täysilukuisena. Menettelystä on annettu joitakin tarkempia säännöksiä myös laissa valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä (196/2000). Sen mukaan valiokunnan on välittömästi ministerivastuuasian tultua vireille varattava tutkinnan kohteelle tilaisuus antaa lausunto. Samoin hänelle on varattava tilaisuus antaa lausunto asiassa kertyneestä aineistosta, ennen kuin valiokunta esittää kannanottonsa asiassa täysistunnolle (3 §). Lakiin sisältyy myös eduskunnan valiokuntien toimintatapoja ajatellen poikkeuksellinen säännös, jonka mukaan valiokunta voi ministerivastuuasiaa käsitellessään pyytää valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin esitutkinnan toimittamiseksi (4 §). Jos valiokunta joutuu äänestämään kannanotosta ja äänet menevät tasan, valiokunnan päätökseksi tulee lievempi kanta.

Päätöksen siitä, nostetaanko asiassa syyte, tekee täysistunto perustuslakivaliokunnan kannanoton saatuaan.³⁸¹ Ennen päätöstä on tutkinnan kohteelle vielä varattava tilaisuus selityksen antamiseen. Valiokunta ei mietinnössään ota kantaa siihen, onko asiassa aiheellista nostaa syyte, vaan pelkästään siihen, onko tutkinnan kohde menetellyt sillä tavalla lainvastaisesti, että syytteen nostamisen edellytykset täyttyvät. Tutkittavana olevan ministerin kohdalla tämä merkitsee kannanottoa PL 116 §:ssä ministerisyyteelle säädettyjen erityisten edellytysten täyttymiseen. Tutkittavana olevan ylimmän lainvalvojan kohdalla kannanotto vastaavasti koskee sitä, täytyvätkö yleiset virkatoimesta nostettavan syytteen edellytykset, eli onko ylin lainvalvoja menetellyt virkatoimessa lainvastaisesti. Valiokunnan kannanotto ei oikeudellisesti sido täysistuntoa. Käytännössä on kuitenkin pidettävä selvänä, ettei täysistunto voi päättää syytettä nostettavaksi, jos valiokunta on katsonut, ettei lakia ole rikottu. Jos valiokunta on kannanotossaan katsonut syytteen nostamisen edellytysten täyttyvän, on täysistunnon harkinnassa, määrätäkö syyte nostettavaksi. Mitään ”syyttämispakkoa” ei siis tällöin ole. Päätös asiassa tehdään äänten enemmistöllä. Jos eduskunta päättää, että syyte nostetaan, ajaa sitä valtakunnansyyttäjää.

Ministerin oikeudellista vastuuta ja sen toteuttamista koskeva säännöstö perustuslaissa ei ole jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi. Edustajien allekirjoittamia muistutuksia on silloin tällöin tehty ja perustuslakivaliokunnassa käsitelty. Muistutukset ovat useimmiten koskeneet yksittäistä ministeriä, joskus koko valtioneuvostoa, joissakin tapauksissa ylimpiä lainvalvojia. Uuden perustuslain voimassaoloaikana on vuoden 2005 kesään mennessä tehty kaksi muistutusta, kumpikin oikeuskanslerin virkatoimista. Miltei aina on perustuslakivaliokunnan käsittelyssä päädytty siihen, että asiassa ei ole menetelty lainvastaisesti.³⁸²

³⁸¹ Päätösvalta syytteen nostamisesta kuului täysistunnolle koko ministerivastuulain voimassaoloajan.

Uuden perustuslain säätämiseen johtaneessa esityksessä ehdotettiin syyteestä päättämisen siirtämistä perustuslakivaliokunnan tehtäväksi. Perusteluna oli lähinnä se, että asian selvittely joka tapauksessa kuului valiokunnalle ja se soveltui paremmin tekemään laadultaan oikeudellisia ratkaisuja, ks. HE 1/1998 VP, s. 169. Perustuslakivaliokunta halusi kuitenkin pysyttää syyteestä päättämisen edelleen täysistunnolla. Valiokunta viittasi siihen, että asiat käsitellään valiokunnassa suljetuin ovin ja jatkoi: ”Etenkin tapauksissa, joissa ministerivastuuprosessi eduskunnassa päättyisi syytteen nostamatta jättämiseen eli asian raukeamiseen, on julkinen täysistuntokäsittely tarpeellinen, tapauksittain jopa ehkä välttämätön asian riittäväksi selvittämiseksi julkisesti.” Ks. PeVM 10/1998 VP, s. 10.

³⁸² Viimeisimmistä ennen uutta perustuslakia tehdyistä muistutuksista voidaan lyhyesti viitata seuraaviin: viimeisin yhtä ministeriä vastaan tehty muistutus lienee ollut ed. Kankaanniemen ym. 1997 tekemä muistutus ministeri Alhoa

Oikeudellista ministerivastuuta koskevien säännösten soveltamisessa on neljä kertaa päädytty syytteeseen valtakunnanoikeudessa. Vuodelta 1933 olevassa tapauksessa syytteen oli määrännyt tasavallan presidentti. Syyte koski ministeri Juho Niukkanen tekemäksi väitettyä väärän merkinnän aikaansaamista valtioneuvoston pöytäkirjaan. Valtakunnanoikeus totesi selvitystä esitetyn ministeri Niukkanen tällaisesta menettelystä, mutta katsoi, ettei väitetty rikos ollut tullut esitetyin näytöin riittävästi todistetuksi.³⁸³ Muissa vastaavissa tapauksissa päätös syytteen nostamisesta tehtiin eduskunnassa.

Ensimmäinen näistä tapauksista, niin sanottu Salaputkijuttu, tuli vireille oikeusasiamiehen syksyllä 1952 eduskunnalle osoittamalla kirjelmällä. Siinä katsottiin vuonna 1949 ministereinä toimineiden Jussi Raatikaisen, Matti Lepistön, Aleksi Aaltosen ja Onni Peltosen menetelleen lainvastaisesti valtionavustuksen myöntämistä Salaputki Oy nimiselle yhtiölle koskevassa asiassa sekä eräissä siihen liittyvissä muissa asioissa. Kirjelmä toimitettiin perustuslakivaliokunnalle ja käsiteltiin siellä ministerivastuulain mukaisena ministerivastuun vireillepanona. Valiokunta katsoi 24.4.1953 antamassaan mietinnössä mainittujen entisten ministerien menetelleen ministerivastuulaissa tarkoitetulla tavalla lainvastaisesti Salaputki Oy:n asiassa. Samalla se kuitenkin katsoi, ettei Raatikaisen menettely eräässä muussa asiassa ollut lainvastaista. Eduskunta päätti 22.5.1953, että mainitut ministerit oli pantava asiassa syytteeseen. Valtakunnanoikeus 18.9.1953 antamassaan päätöksessä hylkäsi muut syytteet, mutta tuomitsi Raatikaisen tahalliseksi hyötymistarkoituksessa tehdystä virkarikoksesta sakkorangaistukseen ja Lepistön varomattomuudesta tehdystä virkavirheestä samoin sakkorangaistukseen. Kumpikin tuomittiin lisäksi maksamaan korvauksia.³⁸⁴

Toinen eduskunnassa päätetyistä syytteistä koski niin kutsuttua Kätilöopiston juttua. Ministerivastuun käsittely eduskunnassa tuli vireille valtiovarainvaliokunnan 12.5.1959 ministerivastuulain mukaisesti perustuslakivaliokunnalle osoittamalla muistutuksella. Se perustui valtiontilintarkastajien kertomuksessaan esittämiin huomautuksiin kätilöopiston uudisrakennushankkeen yhteydessä ilmenneistä virkavelvollisuuksien vastaisista ja valtiolle vahinkoa aiheuttaneista menettelyistä. Perustuslakivaliokunta käsittelee asiassa usean ministerin menettelyn lainmukaisuutta, mutta päätyi mietinnössään 2.6.1960 katsomaan, että vain kolme entistä ministeriä, Vieno Simonen, Vilho Väyrynen ja Urho Kiukas, oli menetellyt ministerivastuulaissa tarkoitetulla tavalla lainvastaisesti kätilöopiston uuden rakennuksen rakennusteknisistä töistä tehtävää urakkasopimusta koskevassa asiassa. Eduskunta päätti 8.11.1960, että mainitut kolme entistä ministeriä oli pantava asiassa syytteeseen. Valtakunnanoikeus tuomitsi 14.12.1961 Simosen ja Väyrysen laiminlyömisestä tehdystä virkavirheestä sakkorangaistuksiin, mutta hylkäsi Kiukasta vastaan esitetyt vaatimukset kokonaisuudessaan.³⁸⁵

vastaan (PeVM 6/1998 VP), viimeisin koko valtioneuvostoa vastaan tehty muistutus ed. Tennilän ym. 1987 tekemä muistutus Harri Holkerin hallituksen jäseniä vastaan (PeVM 1/1988 VP), viimeisin ylintä lainvalvojaa vastaan tehty muistutus ed. Ukkolan ym. 1993 tekemä muistutus oikeuskansleri Aaltoa vastaan (PeVM 19/1993 VP). Uuden perustuslain säätämisen jälkeen on kesään 2005 mennessä tehty kaksi muistutusta, ed. Lahtelan ym. syksyllä 2004 (PeVM 1/2005 VP) ja ed. Hoskosen ym. samoin syksyllä 2004 (PeVM 9/2005 VP) tekemät muistutukset, kumpikin oikeuskansleri Nikulan virkatoimista. Kummassakin tapauksessa perustuslakivaliokunta katsoi, että asiassa ei ollut menetelty lainvastaisesti.

³⁸³ Tapauksesta ks. esim. Oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1933, s. 86–87.

³⁸⁴ Salaputkijutusta ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1952, s. 27–43 ja PeVM 14/1953 VP. Oikeusasiamiehen kirjelmän asemasta ministerivastuun vireilletulomuotona ks. myös Hidén 1970, s. 239–243.

³⁸⁵ Tapauksesta tarkemmin ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 1961, s. 44–67 ja PeVM 11/1960 VP liitteineen.

Kolmas eduskunnassa vireille pantu ja samalla viimeisin ministerivastuulain mukainen syyte koski ministeri Kauko Juhantalon menettelyä. Asia tuli perustuslakivaliokunnassa vireille kansanedustajien muistutuskirjelmällä vuoden 1992 lopulla. Siinä katsottiin, että Juhantalo oli, käsitellessään kauppa- ja teollisuusministerinä SKOP:n edustajien kanssa Tampella Oy:n taloudellisista vaikeuksista SKOP:n asemalle aiheutuvia vakavia ongelmia, kytkenyt lainvastaisesti SKOP:n ongelmien hoitamisen yhteen omien henkilökohtaisten taloudellisten ongelmiensa SKOP:ssa tapahtuvan hoitamisen kanssa. Perustuslakivaliokunta katsoi mietinnössään 10.6.1993 Juhantalon tehneen itsensä omilla toimillaan esteelliseksi kyseisessä asiassa ja rikkoneen ainakin virkamiehen esteellisyydestä johtuvaa asioiden käsittelykieltoa. Se piti Juhantalon menettelyä hänen hyvin henkilökohtaisen vaikuttimensa takia ministerivastuulaissa tarkoitettulla tavalla selvästi lainvastaisena. Valiokunta piti tätä päätelmää asiassa ministerivastuulain kannalta jo riittävänä, mutta totesi myös lahjoman ottamista ja virka-aseman väärinkäyttämistä koskevien säännösten voivan tulla sovellettavaksi asiassa. Eduskunta päätti 24.6.1993, että Juhantaloa vastaan oli nostettava syyte valiokunnan mietinnön mukaisesti. Valtakunnanoikeus tuomitsi 29.10.1993 Juhantalon jatketusta rikoksesta, joka käsitti virkavelvollisuuden rikkomisen ja lahjuksen ottamisen, yhden vuoden ehdolliseen vankeusrangaistukseen.³⁸⁶

³⁸⁶ Tapauksesta ks. PeVM 5/1993 VP ja VP 1993 ptk, s. 1752–1784, 2118–2124, 2144–2187 sekä eräänlaisina jälkinäytöksinä PeVM 15/1993 VP, joka koski edustaja Juhantalon edustajantoimen pysyvyyden tutkimista valtakunnanoikeuden tuomion johdosta, sekä PeVM 19/1993 VP, joka koski oikeuskansleri Aaltoa vastaan tehtyä muistutusta hänen menettelystään Juhantalon asian tutkimisessa. Ks. myös oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1993, s. 35–36.

XII TOIMINNAN PERUSTUSLAINMUKAISUUDEN VALVONTA EDUSKUNNASSA

Eduskunta on Suomen valtiollisen järjestelmän ylin oikeudellisten normien asettaja. Sen toimivaltaan kuuluu – aloiteoikeutta ja lakien vahvistamista koskevien säännösten valossa viime kädessä yksinkin – muuttaa myös perustuslakeja. Eduskunta voi siten itse määrätä kaikkien niiden säännösten sisällöstä, jotka suoraan tai välillisesti koskevat sen omia menettelyjä. Tämä normiherruus ei kuitenkaan vaikuta normisidonnaisuuteen. Muiden julkisten elinten tavoin eduskunta on kaikessa toiminnassaan sidottu noudattamaan kulloinkin laillisesti voimassa olevia normeja. Sidonnaisuus koskee periaatteessa yhtäläisesti niin perustuslain noudattamista kuin kokonaan eduskunnan sisäisesti järjestettyjen säännöstöjen, esimerkiksi työjärjestyksen, noudattamista. Tulkinnat ja käytännöt tuovat tosiasiaassa joustoa, mutta lähtökohta on myös eduskunnassa selvä: säännöksiä noudatetaan kunnes niitä muutetaan.

Eduskunnan toiminnassa vaikuttavat hyvin monenlaiset, vaikkapa työturvallisuutta tai tietosuojaa koskevat säännökset. Tässä tarkastelu joudutaan rajoittamaan vain siihen, miten eduskunnan päätöksentekomenettelyjä koskevien säännösten noudattamista valvotaan – kohdistuipa valvonta sitten itse menettelyyn tai tehtäviä ratkaisuja koskeviin edellytyksiin. Tämä valvonta ei kuulu vain joidenkin elinten tehtäväksi, vaan sitä luonnollisesti harjoitetaan – ja kuuluu harjoittaa – kaikissa asian käsittelyyn osallistuvissa eduskunnan elimissä ja osin myös eduskunnan ulkopuolella, esimerkiksi lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden osalta jo hallituksen esitysten valmistelussa. Eduskunnan toiminnan lainmukaisuuden valvonnassa on kuitenkin kahdella elimellä, puhemiehellä ja perustuslakivaliokunnalla, aivan keskeinen asema, joka osaksi perustuu säännöksiin, osaksi on pitkän valtiopäiväperinteen kantama.

Puhemiehen ja perustuslakivaliokunnan toteuttamassa valvonnassa ei ole kysymys vain perustuslain tai aikaisemmin perustuslakien noudattamisen valvonnasta. Muuta säädöstäsoa kuin perustuslakia koskevan valvonnan voidaan ajatella saaneen lisämerkitystä sen kautta, että monet aikaisemmin valtiopäiväjärjestykseen sisältyneet menettelyä koskevat säännökset on nyt annettu työjärjestyksessä. Päähuomion kiinnittäminen siihen, miten perustuslain noudattamista valvotaan, on kuitenkin perusteltua. Juuri perustuslain noudattamisen valvonta on periaatteellisesti ja työmäärällisesti tärkein osa valvontaa. Siinä omaksutuilla ratkaisuilla on suuntaa-antavaa merkitystä eduskunnan sisällä ja – lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan osalta – erittäin merkittävästi myös eduskunnan ulkopuolella.

Tässä valvonnassa on perustuslakivaliokunnalla ja puhemiehellä hyvin erityyppinen, mutta käytännön toteutuksessa välttämätön rooli. Yleistäen voidaan sanoa, että sen määrittely, mitä on pidettävä perustuslainmukaisena, kuuluu viime kädessä perustuslakivaliokunnalle, kun taas huolenpito siitä, että perustuslainmukaiseksi katsotussa ratkaisussa tai menettelyssä todella pitäydytään, kuuluu puhemiehelle.

Perustuslakivaliokunta perustuslain noudattamisen valvojana

Yleisiä havaintoja

Perustuslakivaliokunta tuli edustuslaitoksen toimintaan pysyvänä lakimääräisenä valiokuntana vuoden 1906 eduskuntauudistuksessa. Se tuli osaksi jatkamaan säätyvaltiopäivien lakivaliokunnan tehtäviä, joihin oli käytännössä merkittävällä tavalla jo kuulunut myös lausuntojen antaminen lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin ja säätyprivilegioihin.³⁸⁷ Perustuslakivaliokunnan tuli 1906 VJ:n 40 ja 69 §:n säännösten mukaan valmistella perustuslain säätämistä ja muuttamista koskevat asiat sekä hallituksen jäsenten virkatointen laillisuuden tarkastamista koskevat asiat. Lisäksi sen tuli ratkaista puhemiehen kieltäytymistilanteissa, oliko kieltäytymiselle ollut perustuslainmukaiset syyt. Siitä, että se toimisi lausunnonantajana perustuslain tulkintakysymyksissä, ei valtiopäiväjärjestyksessä mainittu sanaakaan. Käytännössä sille kuitenkin alkoi muodostua – säätyvaltiopäivien lakivaliokunnan peruna – tällainen lausuntojen antamistehtävä jo ennen vuoden 1919 hallitusmuodon säätämistä.³⁸⁸

Myöskään vuoden 1928 valtiopäiväjärjestykseen ei sisällytetty mitään mainintaa perustuslakivaliokunnan roolista perustuslain tulkintaa koskevien lausuntojen antajana ja siten myös perustuslain noudattamisen valvojana eduskunnassa. Käytännössä tällainen rooli kuitenkin vakiintui. Erityisesti lainsäätämismenettelyssä muodostui aina vain itsestään selvemmäksi käytännöksi, että lain oikea säätämisyjärjestys oli, jos siitä oli syntynyt epävarmuutta, varmistettava perustuslakivaliokunnan kannanoton avulla. Tällaisen roolin muodostumista osaltaan tuki se, että valiokunnalle osoitettiin myös säännöksissä varsin vahva asema perustuslakiin liittyvissä asioissa. Valiokunnan tuli valmistella perustuslain muuttamista tai perustuslain kanssa läheisessä asiallisessa yhteydessä olevaa lainsäädäntöä koskevat asiat, tarkastaa erilaisia eduskunnan sisäisiä säädöksiä koskevat ehdotukset ja hallituksen kertomus, käsitellä oikeudellista ministerivastuuta koskevat kysymykset ja ratkaista puhemiehen kieltäytymistilanteissa eduskunnan ja puhemiehen väli.³⁸⁹ Perustuslain tekstiin valiokunnan lausunnonantamistehtävä otettiin vasta vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa. Tuolloin VJ 46 §:n säännökseen lisättiin lause, joka sitten pääasiassa sellaisenaan otettiin myös uuteen perustuslakiin (PL 74 §).³⁹⁰

Uuden perustuslain järjestelmässä on perustuslakivaliokunnan rooli perustuslain mukaisuuden valvonnassa rakennettu – muutoksia tavoittelematta – vakiintuneen eduskuntakäytännön varaan. Vakaat käytännöt voivat olla luotettavia, mutta merkittävänä on kuitenkin syytä pitää sitä, että perustuslaissa nyt nimenomaisesti säädetään valiokunnan tehtäväksi antaa lausunto sen käsittelyyn tulevien asioiden ”pe-

³⁸⁷ Valiokunnan perustamisesta ja sen taustana olleesta kehityksestä säätyvaltiopäivillä ks. erit. Jyräki 1989, s. 438–464, sekä lyhyesti myös Rieppala 1973, s. 50–53 ja Jyräki 2003, s. 385–389.

³⁸⁸ Yksikamarisen eduskunnan alkuvuosien aikaisesta kehityksestä ks. Ahava 1914, s. 117–119 ja Rieppala 1973, s. 50–52, 116–134.

³⁸⁹ VJ 46 ja 80 §, ministerivastuulaki.

³⁹⁰ Vuoden 1995 lisäyksestä ks. L 970/1995 ja HE 309/1993 VP, s. 79. Hallitus esitti, että valiokunnan tehtävänä olisi ”tutkia” sen käsiteltäväksi toimitettujen asioiden perustuslainmukaisuutta. Perustuslakivaliokunta muutti kohtaa niin, että valiokunnan tehtäväksi ko. kohdassa tuli ”antaa lausunto”, ks. PeVM 25/1994 VP, s. 11.

rustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin” (PL 74 §).³⁹¹ Merkittävä on myös se uutuus, että nyt nimenomaisella säännöksellä (TJ 38,2 §) veloitetaan valiokunnat pyytämään lausunto perustuslakivaliokunnalta, jos niiden käsittelemässä asiassa ”on epäselvyyttä” ehdotuksen tai asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin. Säännös vastaa kyllä käytännössä yleensä vallinnutta tilannetta, mutta merkitsee samalla sitä, että muiden valiokuntien harkintaa tällaisen lausunnon pyytämisessä ohjaa nyt nimenomainen säännös. Näiden lausuntojen pyytämiseen ei siten sovelleta TJ 38, 1 §:n yleistä, periaatteessa tarkoituksenmukaisuusharkintaa tarkoittavaa säännöstä lausuntojen pyytämisestä.

Perustuslakivaliokunta ei voi omasta aloitteestaan päättää jonkin eduskunnassa vireillä olevan asian perustuslainmukaisuuden ottamisesta tarkasteltavaksi. Tämä on käytännössä selvää ja luettavissa myös PL 74 §:n säännöksestä. Perustuslainmukaisuuden valvonnan kattavuuden kannalta voidaan jonkinlainen epävarmuustekijä nähdä siinä, miten asiat ohjautuvat perustuslakivaliokunnan käsiteltäviksi. Asioiden valmistelussa eduskunnassa vakiintuneiden käytäntöjen pohjalta on kuitenkin perusteltua olettaa, että täysistunnon (TJ 32, 3 §) ja muiden valiokuntien päätöksenteko lausunnon pyytämisestä tosiasiallisesti varsin hyvin varmistaa sen, että huomiota ansaitsevat perustuslainmukaisuutta koskevat kysymykset saatetaan perustuslakivaliokunnan tutkittaviksi. Jos jokin asia on muussa kuin perustuslainmukaisuuden selvittämistarkoituksessa saatettu sen käsiteltäväksi – esimerkiksi valiokuntaan asiallisesti valmisteltavaksi lähetetty vaalilain muutos – voi perustuslakivaliokunta tietysti myös omasta aloitteestaan tutkia tällaisen asian. Tällä mahdollisuudella on kuitenkin vain varsin rajoitettu merkitys perustuslainmukaisuuden valvonnan kokonaisuudessa.

Perustuslakivaliokunta on kokoonpanoltaan ja lähtökohtaisesti myös toimintatavoiltaan normaali eduskunnan valmisteluelimenä toimiva valiokunta. Kärjistäen voidaan sanoa, että se on kokoonpanoltaan poliittinen elin, joka toimii hyvin poliittisessa ympäristössä ja käsittelee asioita, joilla usein on selvästi poliittista merkitystä. Jonkin ehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuus taas on leimallisesti oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisun tulee perustua ensisijaisesti juridisiin argumentteihin. Tässä asetelmassa ei juuri voi väistää kysymystä, miten käytännössä voidaan huolehtia siitä, että perustuslakivaliokunnan antamat, perustuslainmukaisuutta koskevat tulkintaratkaisut perustuvat yleisesti hyväksyttyyn juridiseen argumentointiin ja että – mikä on valiokunnan arvovallan kannalta tärkeää – niiden yleisesti myös katsotaan perustuvan tällaiseen argumentointiin.

³⁹¹ Valiokunnan tehtävä antaa lausuntoja erilaisten asioiden, yleensä lakiehdotusten, suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on periaatteellisesti ja myös käytännössä merkittävä. Sitä ei tässä kuitenkaan tarkastella lähinnä siksi, että painopiste valiokunnan valvontatyössä on selvästi ollut perustuslainmukaisuuskysymyksissä ja että ihmisoikeuskysymykset yleensä tulevat esille tilanteissa, joissa käsitellään myös perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia.

Kysymykseen ei voi olla mitään yhtä, tyhjentävää vastausta. Joitakin näkökohtia voidaan kuitenkin esittää.³⁹² Ne kaikki liittyvät valiokunnan työssä ja eduskunnassa laajemminkin muodostuneisiin käytäntöihin. Perustuslakivaliokunta pyrkii toiminnassaan vahvasti pitäytymään valiokunnan omaan aikaisempaan tulkintakäytäntöön, pysyä siitä hyvin tietoisena ja noudattaa sen linjaa. Tätä asennoitumista selittää osaltaan suomalaisessa valtiollisessa toiminnassa vaikuttava legalistinen perinne ja parlamenttien toimintatavoissa usein näkyvä jatkuvuus. Merkitystä taustana on ilmeisesti myös sillä, että perustuslain säännökset suppeina ja arvostuksenvaraisina miltei vaativat tulkintaratkaisujen muodossa tulevaa täydennystä.

Valiokunnan päätöksenteossa on vakiintuneena ja nykyään miltei poikkeuksettomaksi muodostuneena tapana, että valiokunta kuulee perustuslainmukaisuuskysymyksistä ulkopuolisia asiantuntijoita ennen oman päätöksensä tekemistä. Nämä asiantuntijat ovat yleensä valtiosääntöoikeuteen perehtyneitä yliopisto-opettajia tai tutkijoita tai joitakin korkeita virkamiehiä. Asiantuntijoiden säännöllinen kuuleminen varmistaa, että valiokunnalla on yleensä käytettävissään varsin kattava tieto niin kyseiseen asiaan liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä kuin niitä koskevista tulkintamahdollisuuksista ja niiden punninnassa huomioon otettavista tekijöistä. Juridisten asiantuntijoiden kuuleminen on nykyisin myös sillä tavoin institutionalisoitunutta, että asiantuntijat jättävät valiokunnalle kirjalliset lausunnot, jotka ovat asian päättämisen jälkeen julkisia asiakirjoja ja siten myös kontrolloitavissa.

Kolmas tässä merkittävä seikka – viimeisimpänä muttei vähäisimpänä – on perustuslakivaliokunnan tämän tulkintatoiminnan ympärille eduskunnassa kasvanut arvostus. Jos eduskuntaryhmissä suhtauduttaisiin perustuslakivaliokunnassa esillä olevien kysymysten käsittelyyn kuin mihin tahansa valiokunnissa käsiteltäviin asioihin, voitaisiin ryhmissä myös pyrkiä ohjeistamaan valiokunnan jäseniä siitä, minkälaista tulkintaa näiden tulee kannattaa. Näin voisi asianlaita olla etenkin poliittisesti tärkeissä asioissa. Tällainen menettely voisi helposti johtaa epävarmuuteen valiokunnan tulkintaratkaisujen juridisesta pohjasta ja noihin ratkaisuihin eduskunnassa kohdistuvan luottamuksen heikkenemiseen. Mitään ehdotonta palomuuria ryhmistä tulevan poliittisen vaikutuksen ja perustuslakivaliokunnan juridisiin perusteisiin kiinnittyvän ratkaisutoiminnan välille ei voida rakentaa. Näyttää kuitenkin käytännössä siltä, että ryhmissä on opittu tunnustamaan tämän ratkaisutoiminnan erityinen luonne, sillä nykyisin pidättäytyään ottamasta kantaa valiokunnassa esille tuleviin tulkintakysymyksiin. Mitä varauksettomammin perustuslakivaliokunnan työn *integriteettiä* eli koskemattomuutta eduskunnassa kunnioitetaan, sitä paremmat edellytykset valiokunnalla on muodostaa vakuuttavia juridisia tulkintoja.

³⁹² Perustuslakivaliokunnan suorittaman valvonnan laatua ja toimivuutta koskevista, hieman varhemmista arvioinneista ks. Rieppola 1973, s. 352–357 ja Hidén 1974, s. 333–338.

Lakiehdotuksiin kohdistuva valvonta

Ylivoimaisesti suurin osa perustuslakivaliokunnan antamista käsiteltävien asioiden perustuslainmukaisuuteen kohdistuvista lausunnoista koskee lakiehdotuksia. Näistä lausunnoista on suurimmassa osassa kysymys lakiehdotuksen sisällön suhteesta perusoikeuksien suojaan. Lausuntojen tällainen painottuminen vaikuttaa myös siihen, miten ehdotukset ohjautuvat perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi. Perusoikeussäännösten soveltamisesta on olemassa jo runsaaksi muodostunut perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö, joka joudutaan ottamaan huomioon lakien valmistelussa. Se myös muodostaa pohjaa puhemiesneuvostossa (TJ 32 §) ja muissa valiokunnissa tehtäville arvioille perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisen tarpeellisuudesta. Käytännössä on sekä perusoikeuksien lainvalmistelussa saaman huomion että asioiden perustuslakivaliokuntaan ohjautumisen kannalta merkittävää, että hallituksen lakiesitysten laatimisoheiden mukaan on jo esityksen perusteluissa tarvittaessa käsiteltävä ehdotuksen suhdetta perustuslakiin. Esityksessä voidaan tässä yhteydessä myös suositella perustuslakivaliokunnan kannanoton hankkimista asiassa.³⁹³

Oman piirteensä lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta koskevaan valvontaan tuo lain johtolauseetta koskeva käytäntö. Kun johtolause käytännössä sisällytetään jo lakiehdotukseen ja kun siinä on ilmaistava, onko laki säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PL 79,1 §), sisältyy kaikkiin perustuslakivaliokuntaan lausunnonlehtetettyihin lakiehdotuksiin käytännössä jo kannanotto lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuteen. Tämä kannanotto ei tietysti sido valiokuntaa, mutta hallituksen esityksessä omaksutulla, esityksen perusteluissa myös käsitellyllä kannalla voi luonnollisesti olla vaikutusta valiokunnan harkinnassa. Johtolausekäytännöllä on myös se merkitys, että jos lakiehdotuksen johtolauseessa edellytetään perustuslainsäätämisyjärjestystä, on jo tällä perusteella katsottu tarpeelliseksi, että ehdotuksen suhde perustuslakiin käsitellään perustuslakivaliokunnassa.³⁹⁴

Lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden tarkastelussa on perustuslakivaliokunta aikaisemmin huomattavassa määrin – vaikkakaan ei yksinomaan – tyytynyt lausumaan pelkästään säätämisyjärjestyksestä eli siitä, oliko lakiehdotus ehdotetussa muodossa säädettävä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä vai perustuslaista poikkeavan sisältönsä vuoksi perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Tilanne on tässä suhteessa kuitenkin oleellisesti muuttunut. Euroopan ihmisoikeussopimukseen sitoutuminen vuonna 1990 ja vuoden 1995 perusoikeusuudistus korostivat perusoikeuksien tosiasiallisesti saaman sisällöllisen suojan merkitystä. Pidättyvä suhtautuminen poikkeuslakien käyttämiseen korostui muutenkin perusoikeusuudistuksen yhteydessä, kun uudessa perustuslaissa niiden käyttömahdollisuus supistettiin vain rajattuihin tapauksiin (PL 73 §) ja omaksuttiin poikkeuslakien välttämisen periaate.³⁹⁵ Tapahtu-

³⁹³ Ks. Hallituksen esityksen laatimisohejet. Oikeusministeriön julkaisuja 2003:4 (Helsinki 2004), s. 23–24.

³⁹⁴ Tekstissä sanottu koskee poikkeuslakeina säädettäviksi tarkoitettuja lakeja. Tällaisten lakiehdotusten perustuslakivaliokuntaan lähettämisestä ks. myös PeVM 9/1999 VP, s. 3. Perustuslain varsinaista muuttamista tarkoittavat lakiehdotukset on aina lähetettävä asiavalmistelua varten perustuslakivaliokuntaan (TJ 32,4 §).

³⁹⁵ Poikkeuslakien välttämisen periaatteesta ks. PeVM 10/1998 VP, s. 22–23, sekä esim. Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeuksien välttämisen periaate. Lakimies 1999, s. 961–972 ja Jyräki 2003, s. 275–277.

neen kehityksen tuloksena poikkeuslakeja säädetään puhtaasti kansalliselta pohjalta enää vain harvoin.³⁹⁶ Tähän kehitykseen kuuluu myös se, että perustuslakivaliokunnan lausunnot painottuvat perustuslainmukaisuudeltaan ongelmallisten lakien kohdalla nykyisin voimakkaasti siihen, minkälaisia muutoksia lakiehdotukseen on tehtävä, jotta se voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunnan valvontatehtävään on tämän kehityksen myötä tullut tuntuvasti myös ohjaamisen luonnetta.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen sitovuus eduskunnassa

Ehdotukset, joita perustuslakivaliokunta tekee jonkin asian asiavalmistelua suorittavana valiokuntana (”mietintövaliokuntana”), ovat lähtökohtaisesti aivan samassa asemassa kuin muidenkin valmisteluvaliokuntien ehdotukset: täysistunnon harkinnassa on, seurataanko niitä vai poiketaanko niistä. Perustuslakivaliokunnan jonkin asian perustuslainmukaisuudesta esittämät kannanotot ovat kuitenkin toisessa asemassa – esitettiinpä ne sitten, kuten tavallista, perustuslainmukaisuutta nimenomaisesti koskevassa toiselle valiokunnalle annetussa lausunnossa tai lausumina valiokunnan asiavalmistelijana antamassa mietinnössä taikka valiokunnan muuten poikkeuksellisesti täysistunnolle antamissa mietinnöissä.³⁹⁷ Lukuun ottamatta puhemiehen kieltäytymistapauksessa annettavia kannanottoja (PL 42,2 §), joista tulee myöhempänä erikseen puhe, ei perustuslakivaliokunnan tällaisten kannanottojen oikeudellisesta sitovuudesta eduskunnassa ole erikseen säädetty mitään. Säännösten puuttumista voidaan tässä kuitenkin selittää niin, että erittäin vakaata käytäntöä on pidetty riittävänä takeena sille, että perustuslakivaliokunnan kannanottoja eduskunnassa noudatetaan. Asiallisesti ottaen ne siis sitovat muuta eduskuntaa.³⁹⁸

Tämä oikeudelliseksi katsottava sitovuus koskee PL 74 §:ssä käytetyn sanamuodon mukaan lausuntoa ”perustuslainmukaisuudesta”. Tätä määrettä ei valiokunnan

³⁹⁶ Poikkeuslakien välttämisen periaate koskee vain kansalliselta pohjalta säädettäviä lakeja, ei esim. perustuslaista poikkeavaksi katsotun valtiosopimuksen voimaansaattamislain (PL 95,2 §) säätämistä. Perustuslakivaliokunnan kannanotoista poikkeuslakimahdollisuuden käyttämiseen joissakin tapauksissa myös pelkästään kansalliselta pohjalta ks. esim. PeVL 66/2002 VP ja PeVL 46/2004 VP.

³⁹⁷ Asiavalmistelua tarkoittavina, vaikkakin juridisesti painottuneina mietintöinä voidaan pitää ministerivastuusiassa annettuja tai PL 28 §:ssä tarkoitettuja, edustajantoimen pysyvyyttä koskevia mietintöjä (esim. PeVM 5/VP 1993 ja PeVM 15/1993 VP). Selvästi oikeuskysymyksen ratkaisemista tarkoittavia mietintöjä ovat puhemiehen kieltäytymistä (PL 42,2 §) koskevat mietinnöt (esim. PeVM 2/1992 VP). Poikkeuksellisesti voi perustuslakivaliokunta joutua lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä antamaan nimenomaisesti perustuslainmukaisuutta koskevan kannanoton – mietinnön – suoraan täysistunnolle (esim. lunastuslainsäädännön uudistamista aikanaan koskenut PeVM 14/1977 VP).

³⁹⁸ Uuden perustuslain säätämisen yhteydessä esitetyistä kannanotoista ks. HE 1/1998 VP, s. 126, jossa mm. todettiin: ”Muiden valiokuntien ja täysistunnon tulee ottaa asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset – Puhemiehen tehtävään kuuluu siten myös sen valvonta, onko perustuslakivaliokunnan tekemät huomautukset otettu asianmukaisesti huomioon asian jatkokäsittelyssä.” Ks. myös perustuslakivaliokunnan tähän liittyvä kommentti (PeVM 10/1998 VP, s. 23): ”Esityksen perustelut – vastaavat vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan lausuntoja perustuslaki- ja ihmisoikeuskysymyksissä pidetään sitovina eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa.” Ko. kannanottojen sitovuutta rakentaa välillisesti myös se, että valiokunnan kannanotto puhemiehen kieltäytymiseen – joka usein voi perustua juuri valiokunnan tulkintalinjauksiin – on säädetty sitovaksi (PL 42,2 §). – Käytännöstä ei voitane esittää tapauksia, jossa perustuslakivaliokunnan selvästi ilmaisee kantaa jonkin ehdotuksen tai asian perustuslainvastaisuudesta ei olisi eduskunnassa noudatettu. Toinen asia on, että valiokunta ei välttämättä ole aina esittänyt kantaansa riittävän täsmällisesti. Tapauksista, joissa puhemies on kieltäytynyt ottamasta äänestyskseen johtolausetta koskevaa ehdotusta, koska ehdotus on poikennut perustuslakivaliokunnan kannasta, ks. esim. 1982 VP ptk, s. 1187 ja 1981 VP ptk, s. 1759.

lausuntojen antamisessa ole syytä tulkita ahtaasti. Perustuslakiin liittyvien kysymysten erityiselimenä valiokunnan tehtävänä on – kuten muittenkin valiokuntien omalla alallaan – välittää lausunnoissaan tietoa ja suosituksia perustuslakiin liittyvissä, esimerkiksi perusoikeuksien suojan kehittämistä tai oikeusturvaa koskevissa kysymyksissä. Oikeudellinen sitovuus kattaa kuitenkin vain selvät lausumat perustuslainmukaisuudesta tai perustuslainvastaisuudesta, ei sen sijaan muita ohjaavia tai suosittavia, asian sisällöllistä jatkovalmistelua koskevia lausumia. Siinä, että oikeudellinen sitovuus rajautuu näin, ei perimmältään ole kysymys valiokuntien välisestä tehtävien jaosta, vaan kansanvaltaisuudesta ja täysistunnon asemasta. Perustuslakivaliokunnan kyseisten lausumien oikeudellinen velvoittavuus on ulottuvuuksiltaan sama lausunnon saaneessa valiokunnassa ja täysistunnossa. Mahdollisuus oikeudellisesti sitoa täysistunnon päätöksentekoa on kansanvaltaisessa järjestelmässä hyvin merkittävää vallankäyttöä. Sen täytyykin tässä katsoa rajoittuvan vain siihen, minkä vakaa valtiosääntöinen käytäntö ja myös PL 74 §:n sanamuoto osoittaa perustuslakivaliokunnan erityiseksi tehtäväksi eli perustuslainmukaisuutta (säättämisjärjestystä) koskevan ratkaisun tekemiseen.

Puhemies perustuslain noudattamisen valvojana

Puhemiehelle perustuslaissa – lähinnä PL 42 §:ssä – säädetyt tehtävät laillisen menon valvomisessa vastaavat kaikessa oleellisessa niitä säännöstöjä, jotka eduskunta-uudistuksessa otettiin vuoden 1906 valtiopäiväjärjestykseen ja siirrettiin sitten vuoden 1928 valtiopäiväjärjestykseen.³⁹⁹ Perustuslain noudattamisen valvontaan kuuluu myös siitä huolehtiminen, että istunnossa toimitaan kansanedustajan käyttäytymistä koskevien määräysten mukaisesti (PL 31 §). Sekä tätä kysymystä että puhemiehen yleistä johtamistehtävää täysistunnossa on jo käsitelty aikaisemmissa jaksoissa, joten niihin ei palata enää tässä yhteydessä.

Perustuslaissa on puhemiehen valvontatehtävästä kaksi keskeistä säännöstä. Perustuslain 42 §:n 1 momentin mukaan puhemiehen on valvottava, että asioita täysistunnossa käsiteltäessä noudatetaan perustuslakia. Saman säännöksen 2 momentissa on määritelty tämän valvontavelvollisuuden suhde eräisiin eduskunnan toiminnassa oleellisiin tärkeisiin oikeuksiin säättämällä, että puhemies saa kieltäytyä ottamasta asiaa käsittelyyn ja ehdotusta äänestykseen vain, jos hän katsoo sen olevan vastoin perustuslakia, muuta lakia tai eduskunnan jo tekemää päätöstä. Jos puhemies näin kieltäytyy, on perustuslakivaliokunnan ratkaistava, ”onko puhemies menetellyt oikein”, eli onko kieltäytymiseen ollut perustuslaissa tarkoitetut syyt.

Puhemiehen yleistä valvontatehtävää koskevia näkökohtia

Puhemiehen tehtävänä on valvoa, että asioita täysistunnossa käsiteltäessä noudatetaan perustuslakia. Tämä merkitsee ulottuvuuksiltaan laaja velvollisuutta huolehtia

³⁹⁹ Ks. puhemiehen yleisestä valvontatehtävästä täysistunnossa 1906 VJ 47 § ja sitä vastaava 1928 VJ 55 § sekä puhemiehen kieltäytymisoikeudesta 1906 VJ 69 § ja sitä vastaava 1928 VJ 80 §. Puhemiehen velvollisuudesta valvoa edustajien esiintymistä ks. 1906 VJ 48 § ja 1928 VJ 58 §.

siitä, että täysistunnossa ei missään suhteessa poiketa perustuslaista. Siihen ei kuulu pelkästään itse menettelyn valvominen täysistunnossa vaan myös siitä huolehtiminen, että käsiteltävänä olevat asiat laatunsa ja täysistuntokäsittelyä edeltävän valmistelunsa puolesta täyttävät perustuslaissa asetetut tai perustuslaista johtuvat vaatimukset. Valvonta sisältää siten periaatteessa sen, että käsiteltävä asia on perustuslain edellyttämällä tavalla pantu vireille, että se on valmistelevasti käsitelty ennen täysistuntoa sillä tavalla kuin perustuslaki edellyttää ja että itse menettely täysistunnossa on perustuslain mukainen. Lisäksi puhemiehen tulee seurata, että vakaan ja arvokkaan esiintymisen vaatimuksia ei rikota ja että päätöksenteossa noudatetaan perustuslaissa olevia määränemismääräyksiä.

Ei ehkä ole varauksettoman selvää, että puhemiehelle säädetty kiellettytymisoikeudet aukottomasti kattavat kaikki puhemiehen valvottaviksi tulevat tilanteet, toisin sanoen että puhemiehellä on kaikissa perustuslainvastaisuutta sisältävissä tilanteissa riittävät valtuudet reagoida. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että puhemiehen kiellettytymisvalta on esiintyviin tarpeisiin nähden riittävän laaja. Käytännössä lienee pikemminkin niin, että eduskunnassa vakiintuneet käytännöt – parlamentaarinen menettelykulttuuri – ja virkamiesvalmistelu jo merkitsevät sellaista ”valvontaa”, että puhemiehelle säädettyjä kiellettytymisvaltuuksia ei juuri tarvitse käyttää.

Puhemiehelle asetettuun kieltoon osallistua keskusteluun ja äänestyksiin oli aikaisemmissa perustuslaeissa liitetty lausuma, jonka mukaan puhemies ei saanut ehdottaa muuta, kuin mitä oli tarpeen perustuslakien, eduskunnan päätösten tai työjärjestyksen täytäntöön panemiseksi.⁴⁰⁰ Lausuma osoitti, että puhemiehen valvontatehtävä täysistunnossa ei ollut luonteeltaan vain kielteinen, siis velvollisuus estää lainvastaiset menettelyt täysistunnossa, vaan siihen kuului myös myönteinen elementti, velvollisuus oma-aloitteisiin toimiin silloin kun se oli tarpeen laillisen menon ja perustuslainmukaisten päätösten turvaamiseksi täysistunnossa. Kyseessä ei ollut vapaus ehdottaa perustuslainmukaisia vaihtoehtoja, jos esiin oli tuotu perustuslainvastaisia ehdotuksia, vaan oikeus tehdä ehdotuksia silloin kun lainmukaiseen menettelyyn tai päätökseen ei päästy ilman puhemiehen ehdotusta. Uuden perustuslain järjestelmässä vastaava säännös on – sisällöllisiä muutoksia tavoittelematta – sisällytetty TJ 49 §:ään.

Puhemies on myös käytännössä tehnyt ehdotuksia aikaisempien perustuslakien aikana.⁴⁰¹ Erityisesti lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan kannalta mielenkiintoinen tapaus syntyi vuoden 1962 valtiopäivillä. Metsä- ja uittotyöstä suoritettavaa palkkausta koskevan lakiesityksen käsittelyssä oli sekä sosiaalivaliokunnassa että suuressa valiokunnassa kiistelty perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimisesta. Kysymys lausunnon hankkimisesta liittyi epäilyksiin siitä, että lakiin sisältyvät minimipalkkajärjestelyt

⁴⁰⁰ 1906 VJ 47,2 §, 1928 VJ 55,2 §.

⁴⁰¹ Hakkila (1939, s. 541) mainitsee esimerkkinä vuoden 1925 valtiopäivillä olleen tapauksen, jossa puhemies teki omasta aloitteestaan – tosin ed. Helon ilman kannatusta jääneen ehdotuksen mukaisesti – ehdotuksen asetukseen perustuvan määrärahan ottamisesta tulo- ja menoarvioon, 1925 VP ptk, s. 1729. Hakkila katsoo menettelytavan oikeaksi, koska perustuslakien täytäntöönpanoon kuului, että asetukseen perustuva määräraha otettiin tulo- ja menoarvioon.

tulisivat sisältämään perustuslainsäätämisyjärjestystä vaativaa säännöstelyä ja ehkä myös toimivallan delegointia. Perustuslakivaliokunnan lausuntoa ei kuitenkaan hankittu. Kun lain sisältö oli muun muassa perustuslainmukaisuutta koskevan keskustelun jälkeen toisessa käsittelyssä hyväksytty, totesi puhemies, että lain hyväksytty sanamuoto edellyttää perustuslainsäätämisyjärjestystä ja kieltäytyi tämän vuoksi esittelemästä johtolauseita suuren valiokunnan ehdottamassa, tavallista lainsäätämisyjärjestystä edellyttävässä muodossa. Kun muuta ehdotusta ei asiassa tehty, istunto keskeytettiin ja puhemiesneuvosto kokoontui. Keskeytyksen jälkeen tehtiin ehdotus, ettei eduskunta hyväksyisi puhemiehen menettelyä, mutta se hävisi äänestyksessä. Kun kukaan ei tämänkään jälkeen tehnyt muuta ehdotusta, ehdotti puhemies itse perustuslainsäätämisyjärjestystä edellyttävää johtolauseita. Tämä puhemiehen ehdotus hyväksyttiin keskustelutta. Puhemiehen ehdotuksen voidaan katsoa olleen tarpeen, jotta eduskunta pääsi tekemään perustuslain mukaiseen menoon normaalisti kuuluvaa ja oikeudellisesti täysin mahdollista päätöstä.⁴⁰²

Vuoden 1977 valtiopäivillä oli niin sanotun maapaketin käsittelyssä esitetty suuren valiokunnan mietinnössä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastusta koskevan lain johtolauseelle muotoa, joka edellytti perustuslainsäätämisyjärjestystä. Toisessa käsittelyssä lakiin kuitenkin tehtiin maan ansiotonta arvonnousua koskevia muutoksia, joiden johdosta eduskunta päätti johtolauseita käsitellessään pyytää asiasta perustuslakivaliokunnan lausunnon. Valiokunnan esittettyä mietinnössään, että laki voidaan ehdotetussa muodossaan säätää tavallisena lakina, ehdotti puhemies itse toisen käsittelyn jatkuessa, että johtolauseesta poistettaisiin viittaus perustuslainsäätämisyjärjestysten noudattamiseen. Istunnossa tehtiin myös ehdotus johtolauseen hyväksymisestä suuren valiokunnan mietinnön mukaisena. Perustuslakivaliokunnan kannanottoon vedoten puhemies kuitenkin kieltäytyi esittelemästä ehdotusta. Äänestyksen jälkeen eduskunta päätti tyytyä puhemiehen kieltäytymiseen.⁴⁰³

Puhemiehen kieltäytyminen

Vaikka PL 42 §:n 2 momentin sanamuoto viittaa puhemiehen oikeuteen eikä velvollisuuteen kieltäytyä, on säännöksen 1 momentin yleisen valvontavelvollisuuden huomioon ottaen johdonmukaista katsoa, että puhemiehellä on aina 2 momentin mukaisten edellytysten täytyessä velvollisuus kieltäytyä ottamasta asiaa käsittelyyn tai tehtyä ehdotusta äänestykseen. Säännöksessä yhtenä kieltäytymisedellytyksenä mainitun ”vastoin – – eduskunnan jo tekemää päätöstä” voidaan lähinnä katsoa liittyvän rationaalisen päätöksenteon turvaamiseen, siihen, ettei samassa asiakokonaisuudessa tehdä jo tehdystä päätöksestä poikkeavia päätöksiä tai samaa toistavia päätöksiä.⁴⁰⁴ Perustuslain tai muun lain vastaisuus kieltäytymisedellytyksenä voi sisältää hyvin monenlaisia tilanteita: esimerkiksi virheellisellä tavalla vireille tulleita asioita, asioita jotka eivät kuulu eduskunnan toimivaltaan, aloitteita jotka eivät täytä perustuslaissa asetettuja edellytyksiä tai ehdotuksia jotka ovat täysistunnon

⁴⁰² Ks. HE 102/1962 VP ja 1962 VP ptk, s. 2257–2267 sekä ko. tapauksesta myös Hidén 1974, s. 236–237 ja Paavo Kastari, Perustuslainsäätämisyjärjestystä osoittavan johtolauseen käsittelystä eduskunnassa. Lakimies 1965, s. 104. Asian myöhemmästä käsittelystä voidaan mainita, että kun lakiehdotus johtolauseen muuttamisen johdosta palasi suureen valiokuntaan, muutti valiokunta lakitekstiä niin paljon, että kun nämä muutokset sitten oli hyväksytty jatkatussa toisessa käsittelyssä, puhemies katsoi voivansa esitellä johtolauseen tavallista lainsäätämisyjärjestystä edellyttävässä muodossa.

⁴⁰³ Ks. HE 179/1975 II VP, SuVM 27/1977 VP ja PeVM 14/1977 VP sekä 1977 VP ptk, s. 1125–1132.

⁴⁰⁴ Varhaisessa käytännössä esiintyneistä, tämääntyyppisistä tilanteista ks. Hakkila 1939, s. 610–611.

menettelyä koskevien säännösten vastaisia.⁴⁰⁵ Periaatteellisesti ja käytännön vaikutuksiltaan tärkeimmän ryhmän tällaisia tapauksia muodostavat kuitenkin lakien säätämisyjärjestystä koskevat, yleensä johtolauseen sanamuotoon kohdistuvat kieltäytymiset.

Lain sisällön määrääminen on viime kädessä täysistunnon harkinnassa. Johtolauseen sisällöstä päättämässä muodostunut käytäntö on kuitenkin huomionarvoinen jo sikäli, että lain johtolauseen säätämisyjärjestystä koskevan kohdan sisällöstä päättämisen ei ole käytännössä katsottu kuuluvan täysistunnolle, vaan menettelyn perustuslainmukaisuutta valvovalle puhemiehelle (tai viime kädessä perustuslakivaliokunnalle, jos asia puhemiehen kieltäytymistilanteessa sinne lähetetään). Käytäntö johtolauseen tämän osan sisällön valvomisessa on sillä tavoin vakaa, että viimeinen tapaus, jossa puhemies on sallinut johtolauseen säätämisyjärjestystä koskevasta lausumasta äänestettävän, oli tiettävästi vuonna 1939. Tämän jälkeen lienee käytännöstä osoitettavissa vain ratkaisuja, joissa puhemies on kieltäytynyt ottamasta johtolausetta koskevia ehdotuksia äänestykseen. Näin puhemies on lähtenyt siitä, että kyseessä on oikeuskysymys, joka ei ole täysistunnon äänestyksellä ratkaistavissa.⁴⁰⁶

Ne ratkaisut, joita puhemies perustuslainmukaisuutta valvoessaan tekee, kuuluvat hänen omaan itsenäiseen päätösvaltaansa. Myös näissä asioissa voi puhemiesneuvosto toimia neuvoo-antavana elimenä. Kuten edellä on viitattu, sitovat perustuslakivaliokunnan jossakin asiassa esittämät perustuslainmukaisuutta koskevat kannat tuossa asiassa puhemiestä ja täysistuntoa. Puhemiehen valvontatehtävä koskee periaatteessa myös sellaisia perustuslainmukaisuutta koskevia kysymyksiä, jotka (tai joiden tyypiset) eivät koskaan ole olleet ratkaistavina perustuslakivaliokunnassa. Käytännössä puhemiehen valvontatehtävässä tärkeimpiä ovat säätämisyjärjestykseen liittyvät kysymykset. Niissä on yleensä olemassa puhemiehen ratkaisujen kannalta huomion arvoista perustuslakivaliokunnan käytäntöä, jota puhemies seuraa. Yleistäen voidaan sanoa, että säätämisyjärjestykseen liittyvissä kysymyksissä noudatettavat linjat eduskunnassa määrittelee perustuslakivaliokunta ja niiden noudattamisen päätöksenteossa varmistaa puhemies.

Puhemiehen valtaa omalla päätöksellään estää perustuslainvastaisuuden nojalla jonkin päätöksen tekeminen täysistunnossa ei – ymmärrettävästi – ole muodostettu ehdottomaksi. Jos puhemies kieltäytyy ottamasta asiaa käsittelyyn tai tehtyä ehdotusta äänestykseen, täysistunto voi lähettää puhemiehen kieltäytymisen tutkittavaksi perustuslakivaliokuntaan. Tämä mahdollisuus koskee vain puhemiehen kieltäytymistä – myönteistä ratkaisua, esimerkiksi jonkin ehdotuksen äänestykseen ottamista, ei voida näin valiokuntaan lähettää. Valiokunnan kannanotto puhemie-

⁴⁰⁵ Varhaisessa käytännössä esiintyneistä erilaisista tilanteista ks. Hakkila 1939, s. 604–609. Viimeaikaisista tapauksista voidaan mainita PeVM 2/1992 VP käsitelty puhemiehen kieltäytyminen, jossa oli kysymys siitä, liittyivätkö lisätalousarvioesityksen yhteydessä tehdyt talousarvioaloitteet perustuslaissa edellytetyllä tavalla ”välittömästi” lisätalousarvioesitykseen, ja PeVM 21/1983 VP käsitelty kieltäytyminen, joka koski asioiden pöydällepanosta täysistunnossa annettujen säännösten noudattamista.

⁴⁰⁶ Johtolauseen säätämisyjärjestystä koskevaan lausumaan liittyvistä kysymyksistä ja käytännöstä ks. tarkemmin Hidén 1974, s. 157–166, erityisesti s. 166 ja siinä mainitut lähteet.

hen kieltäytymisen perustuslainmukaisuuteen on PL 42,2 §:n säännöksen mukaan täysistuntoa ja puhemiestä sitova. Mahdollisuutta lähettää puhemiehen kieltäytyminen perustuslakivaliokuntaan voidaan pitää puhemiehen toimintaan liitettyinä kontrolli- tai varmistusjärjestelyinä. Se toisaalta merkitsee myös välillistä varmistusta sille, että perustuslakivaliokunnan käytännön osoittamia perustuslain tulkintalinjoja täysistunnossa ja puhemiehen valvontatoiminnassa seurataan.

Uuden perustuslain voimassaoloajalta ei ole tapauksia, joissa puhemiehen kieltäytyminen olisi lähetetty tutkittavaksi perustuslakivaliokuntaan. Edeltäviltä 1990- ja 1980-luvuilta on seuraavat neljä tapausta.

Mietinnössä PeVM 2/1992 VP käsitellyssä tapauksessa puhemies oli kieltäytynyt esittelemästä yhteensä kymmentä talousarvioaloitetta lisätalousarvioesityksen yhteydessä sen vuoksi, että hänen käsityksensä mukaan ne eivät liittyneet sillä tavoin välittömästi lisätalousarvioesitykseen kuin VJ 31 §:ssä edellytettiin. Perustuslakivaliokunta katsoi, että kyseisistä aloitteista kahden esittely olisi vastoin perustuslakia ja kahdeksan esittely ei.

Mietinnössä PeVM 21/1983 VP käsitellyssä asiassa puhemies oli kieltäytynyt esittelemästä äänestyskesityksen ehdotusta erään valiokuntaan lähettämistä varten esitellyn lakialoitteen panemisesta pöydälle valtiopäivien viimeiseen istuntoon, koska asia oli hänen mielestään pantava VJ 64 §:n mukaan pöydälle johonkin lähinnä seuraavista istunnoista. Valiokunta katsoi, että ehdotuksen esitleminen äänestettäväksi olisi vastoin perustuslakia.

Mietinnössä PeVM 17/1980 VP käsitellyssä tapauksessa puhemies oli kieltäytynyt esittelemästä erästä lakialoitetta sen vuoksi, että hallituksen esitys, johon aloite liittyi, ei puhemiehen mielestä antanut sillä tavoin suoranaista aihetta lakialoitteen tekemiseen muuna kuin yleisenä aloiteaikana, kuten silloiset säännökset olisivat edellyttäneet. Valiokunta katsoi mietinnössään, että kyseessä olevan aloitteen esitleminen ei olisi vastoin perustuslakia. Tilanne ei kuitenkaan ollut aito, vaan täysin masinoitu. Vallinneeseen edustajan aloiteoikeuden ahtaaseen tulkintaan oltiin eduskunnassa tyytymättömiä ja sitä varten rakennettiin tietoisesti tilanne, jossa perustuslakivaliokunta joutuisi tutkimaan asiaa ja jossa sen toivottiin päätyvän aikaisempaa tulkintalinjaa väljentävään tulkintaan. Tilanteen erikoislaatuista kuvaa se, että aloitteen tekijä oli varapuhemies ja että perustuslakivaliokunta antoi asiassa mietinnön, joka liitteiksi painettuine asiantuntijalausuntoineen vei 118 sivua.⁴⁰⁷

Mietinnössä PeVM 14/1980 VP käsitellyssä tapauksessa puhemies oli kieltäytynyt tekemästä äänestysesitystä erään välikysymyksen käsittelyn pöydällepanosta, koska hän katsoi, että vain päätöksenteon siirtäminen päiväjärjestykseen siirtymisestä tai asian valiokuntaan lähettämisestä oli TJ:n säännösten mukaan sallittu, sitten kun keskustelu asiasta oli julistettu päättyneeksi. Perustuslakivaliokunta katsoi, että äänestysesityksen tekeminen kyseisestä ehdotuksesta olisi vastoin perustuslakia.

⁴⁰⁷ Ko. tapauksesta ja sen taustasta ja merkityksestä ks. tarkemmin Mikael Hidén, ”... antaa perusteltu lausunto siitä, onko...”. Lakimies 1980, s. 586–618.

XIII ERÄITÄ MUITA KYSYMYKSIÄ

Eduskunnan tiedonsaantioikeudet

Kysymyksessä eduskunnan tiedonsaantioikeuksista voidaan havaita kaksi toisiinsa kietoutuvaa mutta kuitenkin erillistä tarkastelukulmaa tai -tasoa. Parlamentaarisen järjestelmän toimintaan kuuluu välttämättömänä elementtinä tiedonkulku ja keskusteluyhteys eduskunnan ja hallituksen välillä. Hallituksen on tiedotettava eduskunnalle kaikista hallituksen toimintaa koskevista asioista. Monelta osin tämä eduskunnan informointi on erikseen säädeltyä ja pakollista, kuten eduskunnalle annetavat kertomukset, tai säädeltyä ja valinnaista, kuten valtioneuvoston tiedonannot ja selonteot tai pääministerin ilmoitukset. Hallituksesta liikkeelle lähtevän informoinnin rinnalla on järjestelyjä, joissa aloite tulee eduskunnasta, kuten välikysymykset, kysymykset tai eduskunnassa järjestetyt keskustelut. Jatkuvaan eduskunnan tiedottamiseen kuuluu myös eduskunnan EU-asioiden kansalliseen valmisteluun osallistumisen kannalta välttämätön tietojen toimittaminen eduskuntaan ja siellä lähinnä suurelle valiokunnalle ja ulkoasiainvaliokunnalle. Siihen voidaan lukea myös pääministerin velvollisuus antaa tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksista. Järjestetty tietojen toimittamismuoto on myös selvitysten antaminen, josta on säädetty sekä valiokuntien osalta yleisesti että erikseen kasainvälisten asioiden osalta.

Erikseen järjestettyjen tiedontoimittamismuotojen lisäksi parlamentaarisen järjestelmän toimintaan kuuluu muutoinkin vaatimus siitä, että eduskunta saa päätöksentekoonsa kaiken tarvittavan tiedon, olipa kysymys esimerkiksi hallituksen esityksen perusteluista taikka ministeriön edustajien kuulemisesta valiokuntavalmistelussa. Yleisenä toteamuksena voidaan sanoa, että parlamentaarisessa järjestelmässä eduskunnan kuuluu saada kaikki se tieto, mitä sen päätöksenteko vaatii. Tiedolta voidaan samalla edellyttää, että se on asiaan kuuluvaa ja luotettavaa. Hallitus ja sen jäsenet ovat tiedonkulusta periaatteessa parlamentaarisessa vastuussa. Vastuu annettujen tietojen oikeellisuudesta voinee ääritapauksissa muodostua myös oikeudelliseksi. Edellä sanottuun liittyvä, mutta siitä kuitenkin jossain määrin erillisesti järjestytävä kysymys on eduskunnan elinten ja edustajien oikeus saada hallitukselta tai muualtakin tiettyä asiaa koskevia tietoja tai asiakirjoja.⁴⁰⁸

Jo vuoden 1906 valtiopäiväjärjestykseen oli sisällytetty säännös (46 §) valiokuntien oikeudesta saada senaatin puheenjohtajan toimin viranomaisilta tietoja ja asiakirjoja, tosin ”mikäli mahdollista” -varauksin. Varaus korvattiin säännökseen 1917 tehdyssä muutoksessa, joka velvoitti ilmoittamaan valiokunnalle syyn, jos tietoja ei voida antaa. Pääosin tällaisena säännös siirrettiin vuoden 1928 VJ 53 §:ään. Se säilyi tässä kohden asiallisesti sellaisenaan uuden perustuslain säätämiseen saakka, lukuun ottamatta vuonna 1990 tehtyä periaatteellisesti merkittävää muutosta, jossa poistet-

⁴⁰⁸ Tämän tyyppistä oikeutta saada tietoja ”eduskuntaan” koskee myös PL 90,3 §:ssä säädetty valtiontilintarkastajien oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot. Kun tiedonsaantioikeus tässä koskee hyvin eriytynyttä asiaryhmää ja on perustuslain säännöksessään kuvattu yhtäläiseksi viranomaisen – valtiontalouden tarkastusviraston – oikeuden kanssa, ei sitä tässä enempää tarkastella.

tiin viittaus mahdollisuuteen, että tietoja ei voitaisi antaa.⁴⁰⁹ Uuteen perustuslakiin säännös otettiin pääsisällöltään sellaisenaan, mutta myös muihin eduskunnan elimiin ulotettuna (PL 47 §). Samaan yhteyteen lisättiin uutuutena säännös yksittäisen edustajan oikeudesta tietojen saantiin.

Oikeus saada tietoja ja asiakirjoja on PL 47,1 §:n säännöksen mukaan valiokunnan lisäksi myös muulla eduskunnan toimielimellä. Kun kyseessä viimekädessä on eduskunnan tiedonsaantioikeus, voitaneen muina eliminä tässä pitää vain elimiä, jotka toimivat osana eduskunnan valtioelintoimintaa.⁴¹⁰ Tietojen saamisesta huolehtiminen on säännöksessä pantu asianomaisen ministerin vastuulle. Siinä ei ole mitään viittausta siihen, että ministeri voisi kieltäytyä huolehtimasta säännöksen mukaan kysymykseen tulevien tietojen toimittamisesta. Kun säännös korvaa VJ 53 §:n vastaavan säännöksen, on sen tulkinnassa merkittävää, mitä perustuslakivaliokunta tässä suhteessa lausui käsitellessään säännöksen muutosta vuoden 1990 valtiopäivillä (PeVM 7/1990 VP). Hallitus oli esityksessään ehdottanut erillistä momenttia, jonka mukaan, jos tietoja ei voitu antaa, oli syy valiokunnalle ilmoitettava. Tämän johdosta valiokunta totesi muun muassa:

” – Kiistattomana lähtökohtana näin ollen edelleenkin olisi, että valiokunnan tulee saada kaikki tiedot, joita se tarvitsee tehtäviään hoitaessaan. Valiokunnilla on siten yleinen tietojensaantioikeus, eikä valiokuntien asema tämän suhteen riipu esimerkiksi asianomaisen ministeriön tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Mainittu lähtökohta ei muuksi muutu, vaikka valiokunnan tarvitsemat tiedot olisivat oikeudelliselta luonteeltaan salassa pidettäviä. Tähän nähden 3 momentin avoimen sanamuodon saatetaan virheellisesti ymmärtää viittaavan siihen, että tietojen antamatta jättäminen olisi vapaasti harkittavissa. Valiokunta onkin poistanut momentin harhaanjohtavana.”

Valiokunnan kannanoton ja PL 47 §:n säätämishistorian pohjalta voidaan pitää riidattomana, että tässä tarkoitettu tietojen saamisoikeus koskee myös salassa pidettäviä asiakirjoja. Muutenkaan ei juuri voida perustella ajatusta, että ministerillä olisi mahdollisuus joillakin tiedon sisältöä koskevilla perusteilla kieltäytyä huolehtimasta tiedon saamisesta.⁴¹¹

Tiedonsaantioikeus koskee vain tietoja, joita valiokunta tai muu toimielin valtiosäännön mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi tarvitsee. Kysymykseen tulevien tietojen piiriä rajoittaa myös se, että oikeus koskee vain viranomaisen hallussa olevia

⁴⁰⁹ Ko. säännösten taustasta ja muototutumisesta ks. tarkemmin Mikael Hidén, Eduskunnan valiokuntien yleisestä tiedonsaantioikeudesta. Juhlajulkaisu Antero Jyränki 1933–9/8–1993 (Turku 1993), s. 33–40. Vuonna 1990 tehdyistä muutoksista ks. HE 89/1990 VP ja PeVM 7/1990 VP.

⁴¹⁰ Tiedonsaantiin oikeutettujen piirin laajentamista myös muihin toimielimiin ei perustuslain uudistamisessa perusteltu, ks. HE 1/1998 VP, s. 97. Esimerkkeinä säännöksessä tarkoitetuista toimielimistä mainitaan esityksessä puhemiesneuvosto ja kansliatoimikunta.

⁴¹¹ Vaikka ministeri ei voikaan asiakirjan salaiseen luonteeseen vedoten kieltäytyä sen toimittamisesta valiokunnalle, ei mahdollisuus salassa pidettävien asiakirjojen saamiseen ole kaikin osin ongelmaton. Ks. Anna-Riitta Wallin & Timo Konstari, Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait (Helsinki 2000), s. 301 jossa todetaan tästä: ”Valtioneuvostolla tai sen yksittäisellä jäsenellä ei ole yleistä oikeutta saada salassa pidettäviä asiakirjoja esim. alaiseltaan hallinnolta. Tämä merkinnee sitä, ettei tiedonantovelvollisuuskään voi yleensä kattaa sellaisia salassa pidettäviä aineistoja ja tietoja, jotka ovat ministeriön alaisen hallinnon hallussa.”

tietoja ja asiakirjoja. Tämän säännöskohdan perusteella ei siten voida edellyttää, että viranomainen esimerkiksi hankkisi joitakin asiakirjoja tai laatisi selvityksiä. Vaikka ministerin velvollisuus säännöksen mukaan koskee ”viranomaisen” hallussa olevia asiakirjoja ja tietoja, ei säännöksen voida katsoa varauksitta tarkoittavan itsehallintoyhdyskuntien viranomaisten asiakirjoja eikä myöskään tuomiovallan käyttöä yksittäistapauksessa koskevia asiakirjoja. Perustuslain säännös liittyy konkreettisesti eduskunnan valtioelintoimintaan ja tarkoittaa tässä ainakin ensisijaisesti toimeenpanovaltaan ja sen parlamentaarisessa vastuussa olevaan johtoon suunnattua velvoitetta. Sillä ei niinkään tarkoiteta perustuslaissa toimeenpanovallasta erilliseksi järjestettyä itsehallintoyhteisöjen toimintaa ja konkreettista tuomiovallan käyttöä.⁴¹²

Kansanedustajille yksittäisinä toimijoina ei aikaisemmissa perustuslaeissa turvattu erityistä tietojensaantioikeutta. Tällainen oikeus on nyt säädetty PL 47 §:n 3 momentissa.⁴¹³ Edustajan oikeus tietojen saantiin poikkeaa eräissä kohdin merkittävästi valiokunnan tiedonsaantioikeudesta. Se ei koske salassa pidettäviä eikä valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä koskevia tietoja. Säännöksessä tarkoitettu oikeus saada ”tietoja” ei myöskään perusta mitään erityistä oikeutta asiakirjojen saamiseen. Säännös ei ymmärrettävästi toisaalta myöskään lisää eikä vähennä niitä oikeuksia, joita kansanedustajalla yksilönä on yleisten säännösten nojalla. Oikeus koskee vain tietoja, jotka ovat tarpeellisia edustajantoimen hoitamiseksi. Tällainen raja on sisällöllisesti huomattavan väljä, mutta samalla periaatteellisesti tärkeä: perustuslaissa torjutaan näin selvästi tietojensaamisoikeuden käyttäminen yksityisiin tai muuten eduskuntatyön ulkopuolisiin tarkoituksiin.

Toisin kuin valiokunnan tiedonsaantioikeus, joka parlamentaaristen tavoitteidensa mukaisesti on sidottu tapahtumaan ministerin avulla, on kansanedustajan tiedonsaantioikeus – yksilön oikeuksien yleisen säätelyn tapaan – muodostettu oikeudeksi tietojen saamiseen suoraan viranomaiselta. Siihen eivät tämän vuoksi myöskään suoraan sovellu ne varaukset, joita edellä on valiokunnan tiedonsaantioikeuden kohdalla esitetty kyseeseen tulevien viranomaisten suhteen.⁴¹⁴

Edustajan tiedonsaantioikeus koskee viranomaisen hallussa olevia tietoja eikä sellaisenaan voi velvoittaa viranomaista hankkimaan tietoja tai tekemään selvityksiä.

Tiedonsaantioikeus on oikeudellisena kysymyksenä riippumaton siitä, minkälaiset normit koskevat salassapitoa ja vaitiolovelvollisuutta eduskunnassa. Sen tosiasiallinen toimivuus on kuitenkin käytännössä riippuvainen siitä, minkälaisella luottamuksellisuudella asiaa eduskunnassa käsitellään. Julkisuutta ja salassapitoa käsi-

⁴¹² Kysymyksen liittyvistä näkökohdista ks. tarkemmin Hidén 1993, s. 39–40.

⁴¹³ Säännös lisättiin perustuslakiehdotukseen perustuslakivaliokunnassa. Säännös ei kuitenkaan ole varsinaisesti valiokunnan luomus, vaan se oli sisältynyt perustuslakiehdotukseen komiteavaiheessa, mutta jätetty pois hallituksen esityksestä. Valiokunta perusteli lisäystä lähinnä vain sen periaatteellisella tärkeydellä. Ks. Komiteamietintö 1997:13, s. 178, 334, HE 1/1998 VP, s. 97 ja PeVM 10/1998 VP, s. 16–17.

⁴¹⁴ Perustuslakivaliokunta piti säännöstä ehdottaessaan tärkeänä sitä lähtökohtaa, että edustajat tämän säännöksen perusteella hankkivat tietoja ”ensisijaisesti ministeriöiden kautta”, PeVM 10/1998 VP, s. 16. Tämä ”suositus” ei rajoita edustajan säännöksen mukaista oikeutta kääntyä suoraan ko. viranomaisen puoleen.

tellään myöhempanä erikseen. Tässä yhteydessä on syytä erikseen lyhyesti mainita, miten edustajan vaitiolovelvollisuus on perustuslaissa järjestetty.

Edustajan vaitiolovelvollisuudesta oli 1928 VJ:ssä alun perin vain säännös ulkoasiainvaliokunnan jäsenten velvollisuudesta noudattaa sitä vaiteliaisuutta, jota hallitus katsoi asian laadun vaativan (VJ 48,4 §). Sen lisäksi säädettiin Euroopan unioniin liittymisen yhteydessä (1551/1994) uusi VJ 54 f §, joka oli linjaltaan sikäli eduskuntamyönteisempi, että sen mukaan oli EU-asioiden käsittelyyn osallistuvien valiokuntien osoitettava sellaista vaiteliaisuutta, jota valiokunta ”valtioneuvostoa kuultuaan” katsoi asian laadun vaativan. Uudessa perustuslaissa on edustajien vaitiolovelvollisuudesta uusi yhteinen säännös PL 50 §:n 3 momentissa. Momentin alun yleissäännön mukaan valiokuntien jäsenet ovat sidottuja noudattamaan sitä vaiteliaisuutta, jota valiokunta katsoo asian erityisesti vaativan. Säännös vastaa vakiintunutta käytäntöä, joka on nojannut siihen, että valiokuntakäsittely ei ole julkista. Se antaa valiokunnalle laajan harkintavallan, jota kuitenkin ainakin periaatteessa rajoittaa se, että vaiteliaisuutta tulisi edellyttää vain ”välttämättömästä syystä”.

Yleissäännöstä täydentää momentissa erityissäännös maan kansainvälisiä suhteita tai Euroopan unionin asioita koskevien asioiden käsittelystä. Näitä asioita käsiteltäessä on kaikkien valiokuntien noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota ulkoasiainvaliokunta tai suuri valiokunta on valtioneuvostoa kuultuaan katsonut asian laadun vaativan. Vaiteliaisuutta koskevan päätösvallan keskittäminen näihin kahteen valiokuntaan perustuu tässä ensi sijassa siihen, että mainituissa asioissa kokonaisvastuu asian valmistelusta on niillä muiden valiokuntien toimiessa tarvittaessa lausunnon antajina.

Kielet eduskuntatyössä

Maan kaksikielisyyden mukaisesti säädetään PL 51 §:ssä, että ”eduskuntatyössä käytetään suomen tai ruotsin kieltä”. Kansalliskielten asemaan liittyvä säännös merkitsee samalla sitä, että muita kieliä ei eduskuntatyössä voida käyttää.⁴¹⁵ Kansanedustajalla on oikeus käyttää suomen tai ruotsin kieltä laatiessaan aloitteita, kysymyksiä tai muita asiakirjoja ja osallistuessaan keskusteluun täysistunnossa, valiokunnissa ja muissa eduskunnan toimielimissä. Molempien kielten käyttämistä täysistunnossa on tarkemmin säännelty TJ 76 §:ssä. Ruotsin kielellä täysistunnossa pidetyn puheenvuoron lyhennelmä esitetään suomeksi. Ruotsinkielisille edustajille tulkataan yksityisesti, jos he sitä haluavat, suomen kielellä pidettyjen puheenvuorojen sisältö sekä puhemiehen ehdotukset äänestysjärjestykseksi ja ainoastaan suomeksi esittämät ilmoitukset. Puhemiehen on esitettävä selonteko tehdyistä ehdotuksista

⁴¹⁵ PL 51 §:ää vastaava säännös sisältyi 1906 VJ 50 §:ään ja 1928 VJ 88 §:ään. Kuten myös PNE 1/1999 VP s. 45 viitataan, ei luonnollisesti ole estettä esim. lyhyiden vieraskielisten lainausten käyttämiseen eduskuntapuheenvuoroissa. Käytännön tilanteista ks. 1969 VP ptk, s. 3907, jossa puhemies totesi, että muiden kuin suomen tai ruotsin kielen käyttöä ei täysistunnossa sallita, ja 1994 VP ptk, s. 3800, jossa puhemies huomautti siitä, että istunnossa oli käytettävä suomea tai ruotsia, mutta salli lyhyen englanninkielisen sitaatin esittämisen. Perustuslain säännös ei myöskään estä sitä, että valiokunnat kuulevat muuta kuin suomen tai ruotsin kieltä käyttäviä asiantuntijoita. Tällöin on kuitenkin tarvittaessa järjestettävä valiokunnan jäsenille tulkkaus.

sekä ilmoitus käsittelyyn tai äänestykseen ottamista koskevasta kieltäytymisestä suomeksi ja ruotsiksi. Puhemiehen harkinnan mukaan muutkin puhemiehen ilmoitukset esitetään myös ruotsiksi. Valiokunnan kokouksissa käytettävästä tulkkauksesta päättää valiokunta. Valiokunnan jäsenelle on kuitenkin hänen sitä halutessaan yksityisesti tulkattava kokouksen kulku.

Perustuslain 51,2 §:n mukaan on kaikki hallituksen tai muiden viranomaisten asian vireille panemiseksi eduskunnassa tarvittavat asiakirjat toimitettava suomen ja ruotsin kielellä. Tällaisena vireillepanoasiakirjana on PL 96 §:n mukaisissa, EU:n asioiden kansalliseen valmisteluun kuuluvissa asioissa katsottu voitavan pitää valtioneuvoston kirjelmää, jossa asian sisältö selostetaan, vaikka kyseisiä säädös- tai sopimusehdotuksia ei olisikaan saatavissa suomen ja ruotsin kielellä.⁴¹⁶ Kansanedustajien suomeksi tekemiä aloitteita ei ruotsinneta, mutta ruotsinkielisistä aloitteista on käytännössä laadittu suomennokset eduskunnan kansliassa. Eduskunnan vastaukset ja kirjelmät, valiokuntien mietinnöt ja lausunnot sekä puhemiesneuvoston kirjalliset ehdotukset on laadittava suomen ja ruotsin kielellä (PL 51,2 §).

Suomenkielinen teksti on eduskuntauudistuksesta alkaen (1906 VJ 36 §) ollut eduskunnassa käsittelyn pohjana. Asiasta säädetään nyt TJ 76 §:ssä. Lakiehdotusten kuten muidenkin ehdotusten käsittely tapahtuu sekä valiokunnassa että täysistunnossa suomenkielisen tekstin pohjalta, ruotsinkielinen teksti ei ole tarkasteltavana eikä äänestykseen voida ottaa sitä koskevia ehdotuksia. Päätösten ruotsinkielisen tekstin lopullisesta muodosta päättivät aikaisemmin viime kädessä eduskunnan tarkistajat (1927 TJ 59 §). Päätösten ruotsinkielinen teksti laaditaan nyt eduskunnan kansliassa puhemiehen ja pääsihteerin valvonnassa. Jos esimerkiksi lakeja koskevien eduskunnan vastausten ruotsinkielisen tekstin sanamuodosta syntyy epäselvyyttä, päättää asiasta viime kädessä puhemiesneuvosto (TJ 68,4 §).⁴¹⁷

Julkisuus eduskunnan toiminnassa

Menettelyn julkisuus

Eduskunnan täysistunnot ovat – kuten aikaisemminkin⁴¹⁸ – perustuslain selvän pääsäännön mukaan (PL 50 §) julkiset. Täysistunto voi päättää toisin, mutta tämä mahdollisuus on perustuslaissa rajattu varsin ahtaalle. Julkisuus on mahdollista evätä vain erityisen painavasta syystä ja vain ”jonkin asian osalta”, siis vain asiakoh-
taisesti.⁴¹⁹ Kysymys jonkin asian käsittelystä suljetuin ovin voi tulla päätettäväksi

⁴¹⁶ Ks. HE 1/1998 VP, s. 100.

⁴¹⁷ Erityisesti lakien ruotsinkielisen tekstin osalta tämä päätösvalta on periaatteellisesti merkittävä yhtäältä siksi, että ruotsinkielinen lakiteksti on periaatteessa samalla tavoin velvoittava kuin suomenkielinen ja toisaalta siksi, että eduskunnan päätöksen ruotsinkielisen tekstin muotoilu ei ole oikeudellisesti mitenkään sidottu esim. hallituksen esityksen ruotsinkielisen tekstin sanamuotoon. Lakitekstin ruotsinkielisen muodon päättämiseen liittyvistä kysymyksistä ja päätöstekstien tarkastamisesta aiemmin huolehtineiden tarkistajien toiminnasta ks. myös Hidén 1974, s. 369–370 ja Nousiainen 1977, s. 494–496.

⁴¹⁸ Ks. 1906 VJ 49 § ja 1928 VJ 56 §.

⁴¹⁹ Perustuslain säätämiseen johtaneessa esityksessä todettiin: ”Vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa, esimerkiksi kansakuntaa uhkaavissa vakavissa poikkeusoloissa, voidaan pitää asianmukaisena, että täysistunto päätettäisiin pitää suljetuin ovin”, ks. HE 1/1998 VP, s. 98.

puhemiehen tai vähintään 25 kansanedustajan tekemästä ehdotuksesta. Jos jokin asia päätetään käsitellä suljetuin ovin, on eduskunnan myös tehtävä päätös suljetun istunnon pöytäkirjan ja siinä käsiteltyjen asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta (TJ 67 §). – Täysistunnon julkisuus tarkoittaa yleisön mahdollisuutta tulla lehtereille seuraamaan istuntoa. Istunnon julkisuus ei estä puhemiestä, järjestyksenpidon sitä vaatiessa, tyhjennyttämästä lehtereitä (TJ 66 §).

Valiokuntien kokoukset ovat vakiintuneen valtiopäiväkäytännön mukaan olleet suljettuja, eli niihin ovat yleensä saaneet osallistua vain valiokunnan jäsenet. Suljetut kokoukset ovat antaneet mahdollisuuden valmistella asioita luottamuksellisen keskustelun ja tietojenvaihdon ilmapiirissä. Tähän kokousten suljettuun luonteeseen tehtiin varsinainen poikkeus vasta vuoden 1990 valtiopäivillä, kun VJ 52 §:ään lisättiin säännös, jonka mukaan valiokunta voi määrätä kokouksensa julkiseksi siltä osin kuin valiokunta hankki tietoja asian valmistelua varten.⁴²⁰ Perustuslain 50 §:ssä säädetään nyt nimenomaisesti, että valiokunnan kokoukset eivät ole julkisia. Tämän pääsäännön täydennykseksi on säännökseen otettu äsken mainittu, vuonna 1990 hyväksytty valtuuttava säännös. Sitä muutettiin kuitenkin niin, että kokous voidaan määrätä julkiseksi siltä osin, kuin valiokunta hankki tietoja asian käsittelyä varten. Säännöksessä tarkoitettuja julkisia kokouksia voivat pitää sekä asian varsinaista valmistelua suorittava valiokunta että lausunnon antava valiokunta. – Julkisten kokousten järjestäminen näyttää käytännössä jääneen lähinnä vain säännösten tunnustamaksi mahdollisuudeksi, sillä niitä ei ole juurikaan järjestetty.⁴²¹

Asiakirjojen julkisuus

Asiakirjojen julkisuudessa on tarpeen tehdä selvä ero yhtäältä eduskunnan piirissä toimivien virastojen tai virastoihin rinnastuvien elinten ja toisaalta valiokuntien ja muiden eduskunnan valtioelintoimintaan kuuluvien elinten välillä. Edelliset on tässä kohden syytä ainakin lähtökohtaisesti rinnastaa julkisiin viranomaisiin yleensä. Jälkimmäisissä lähtökohtana on ylimmän valtioelimen toimintaedellytysten huomioon ottaminen ja tarvittavien järjestelyjen pääasioiden kuuluminen perustuslakiin.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta 1999 annetun lain (621/1999) 4 §:n mukaan laissa tarkoitettuja ja siis lain soveltamispiiriin kuuluvia viranomaisia ovat muun muassa eduskunnan virastot ja laitokset. Lain säätämisasiakirjoissa tällaisina virastoina mainittiin eduskunnan kanslia, valtioneuvoston kanslia, eduskunnan oikeus-

⁴²⁰ Ko. muutoksesta ks. HE 89/1990 VP ja PeVM 7/1990 VP sekä L 1056/1990. Muutoksen perusteluissa oli voimakkaasti esillä se, että kyse oli julkisuudesta siinä vaiheessa kun valiokunta hankki tietoja asian käsittelyä varten.

⁴²¹ Julkiseksi järjestettyjä valiokuntien kokouksia ei liene ollut juuri muita kuin perustuslakivaliokunnan kaksi kokousta: 30.5.1991 eduskunnan auditoriossa järjestetty kokous, jossa oli asiana lepäämäänjättämisoikeuden rajoittamista koskenut ehdotus VJ:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 321/1990 VP; PeVM 9/1990 VP) ja jossa oli kuultavien asiantuntijoiden lisäksi läsnä paikalle kutsuttuja valiokuntaan kuulumattomia kansanedustajia ja eduskuntatoimittajia, sekä 3.11.1998 samoin eduskunnan auditoriossa järjestetty kokous, jossa uuden perustuslakiehdotuksen käsittelyssä kuultiin kolmea entistä pääministeriä ja jossa läsnä oli mm. tiedotusvälineiden edustajia. Voidaan myös mainita, että suuri valiokunta on pitänyt kokouksia avoimina Euroopan parlamentin suomalaisedustajille tilanteissa, joissa valiokunta on kuullut asiantuntijoita. Tässä ei ole kiinnitetty huomiota keskustelutilaisuuksiin, joita valiokunnat ovat järjestäneet varsinaisten kokousten ulkopuolella.

asiamiehen kanslia, Pohjoismaiden neuvoston Suomen valtuuskunnan kanslia ja Eduskunnan kirjasto.⁴²² Se, mitä lain soveltamisessa pidetään eduskunnan virastona, voi eduskunnan organisaatiossa tapahtuvan kehityksen myötä muuttua. Oleellista on, rinnastuuko eduskunnan piirissä toimiva elin tehtäviensä ja organisatorisen järjestelynsä puolesta ”viranomaisiin yleensä” sillä tavoin, että sen lukemista lain soveltamispiiriin voidaan pitää perusteltuna. Sikäli kuin muuta ei ole säädettyä, on tällaisiin ”virastoihin” sovellettava lakia viranomaistoiminnan julkisuudesta.⁴²³

Täysistuntojen julkisuutta koskevan PL 50,1 §:n mukaan eduskunta julkaisee valtiopäiväasiakirjat, pöytäkirjat niihin luettuna. Julkaisemisen tarkempi säätely on kuitenkin jätetty työjärjestykseen. Täysistunnon pöytäkirjaan merkitään tiedot asioiden käsittelystä ja täysistunnossa käydyt keskustelut. Käytännössä pöytäkirjasta annetaan tietoja sitä mukaa kuin sitä koskeva käsikirjoitus tulee pöytäkirjatoimistossa valmiiksi. Virallisesti pöytäkirja kuitenkin tulee julkiseksi vasta, kun pääsihteeri on sen allekirjoittanut ja puhemies on tarkistanut (TJ 69 §). Painettuina julkaistavien valtiopäiväasiakirjojen koko – hyvin kattava – sisältö määrätään TJ 71 §:ssä.

Valiokuntien pöytäkirjat ja niihin liittyvät asiakirjat ovat PL 50,2 §:ssä asetetun pääsäännön mukaan julkisia. Pöytäkirjaan merkitään läsnä olleiden jäsenten ja kuultujen asiantuntijoiden lisäksi tehdyt ehdotukset ja äänestykset päätöksineen. Pöytäkirjat tulevat julkisiksi, kun valiokunnan sihteeri on ne varmentanut. Käsittelyasiakirjat taas julkistetaan pöytäkirjasta riippumatta, kun asia on valiokunnassa loppuun käsitelty. Säännöksessä tehdään kuitenkin mahdolliseksi myös poiketa julkisuudesta ”välttämättömien syiden vuoksi” kahdella tavalla: joko säätämällä asiasta työjärjestyksessä taikka valiokunnan jonkin yksittäisen asian osalta tekemällä päätöksellä. Perustuslain säätämisasiakirjoissa on katsottu, että välttämättömien syiden arvioinnissa olisi tulkinnallisena lähtökohtana pidettävä samanlaisia syitä kuin tulkittaessa vastaavaa kriteeriä asiakirjojen julkisuutta koskevassa perusoikeussäännöksessä (PL 12, 2 §). Julkisuuden rajoittamisessa on samoin asetettu työjärjestyksessä säätäminen selvästi etusijalle ja katsottu, että rajoittaminen pelkällä valiokunnan päätöksellä yksittäistapauksessa voisi tulla kyseeseen vain toissijaisesti ja poikkeuksellisesti.⁴²⁴

Edellä mainitun valtuutuksen nojalla on TJ 43,3 §:ssä säädetty, että valiokunnan asiakirjat ovat salaisia tiettyjen edellytysten vallitessa. Niin kuin tuleekin, on tällaiset edellytykset tai tilanteet rajattu säännöksessä varsin tiukasti. Kohdassa on käytetty soveltuvin osin samoja perusteita kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:ssä. Salaisiksi on näin säädetty sellaiset asiakirjat, joiden sisältämän tiedon antaminen aiheuttaisi merkittävää vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai pääoma- ja rahoitusmarkkinoille. Salaisia ovat myös asiakirjat, jotka sisältävät

⁴²² Ks. HE 30/1998 VP, s. 51. Virastoilla ja laitoksilla todettiin siinä tarkoitettavan samaa kuin eduskunnan virkamiehistä annetussa laissa 1373/1994. Tässä ei ole merkitystä sillä, että sanotun lain kumonneessa uudessa laissa eduskunnan virkamiehistä 1197/2003 on eduskunnan virastojen luettelo (2 §) hieman muuttunut.

⁴²³ Erityissäännöksistä ks. esim. Valtiontilintarkastajan johtosääntö (745/2000) 14 §.

⁴²⁴ Ks. HE 1/1998 VP, s. 99 ja PeVM 10/1998 VP, s. 17.

tietoja liike- tai ammattisalaisuudesta taikka henkilön terveydentilasta tai taloudellisesta asemasta, ”jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi merkittävää haittaa tai vahinkoa, jollei huomattava yhteiskunnallinen tarve vaadi niiden julkisuutta.” Salaisia ovat myös asiakirjat, jotka kuuluvat valiokunnan PL 50,3 §:n mukaisesti päättämän vaiteliaisuuden piiriin. Asiakirjojen salassapitoajasta on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 31 §:ssä säädetään. Valiokunta voi kuitenkin päättää lyhyemmästä ajasta.

ASIAHAKEMISTO

Ahvenanmaan itsehallinto

- ks. Erillinen lainsäätämisyjärjestys

Asiakirjojen julkisuus

- ks. Eduskunnan toiminnan julkisuus

Asioiden vireillepano 94–107

Budjetti

- ks. Talousarvio

Eduskunnan hajotus 46–49

Eduskunnan hallinto-organisaatio 44–45

Eduskunnan järjestäytyminen

- ensimmäinen täysistunto 21–22
- istumajärjestys 22–23
- muiden toimielinten asettaminen 28–37
- puhemiesten valinta 22
- valiokuntien asettaminen 24–28
- valtakirjojen tarkastaminen 20–21
- valtiopäivien avajaiset 23–24

Eduskunnan kanslia 44–45

Eduskunnan kirjasto 34–35

Eduskunnan tiedonsaantioikeudet

- yleistä 193–195
- kansanedustajan tiedonsaantioikeus 195
- kansanedustajan vaitiolovelvollisuus 195–196
- valiokunnan tiedonsaantioikeus 193–195

Eduskunnan tilintarkastus 34

Eduskunnan toimielimet

- puhemiehet 22
- valiokunnat 24–28
- muut toimielimet 28–37, 40–44
- ks. myös Eduskunnan järjestäytymisen

Eduskunnan toimielinten muutokset

- toimielinpaikkojen vapautuminen 38–40
- toimikausien pituus 28–29, 37–40
- uusien henkilöiden valitseminen 37–40

Eduskunnan toiminnan jatkuvuus

- jatkumattomuus- eli diskontinueettiperiaate 58–60
- jatkuvuus- eli kontinueettiperiaate 58–60
- ks. myös Valtiopäivät

Eduskunnan toiminnan julkisuus

- asiakirjojen julkisuus 198–200
- täysistunnot 197–198
- valiokuntien kokoukset 198

Eduskunnan toiminta kansainvälisissä suhteissa

- eduskunnan poliittisen kannan välittyminen hallitukselle 177
- lakien säätäminen 175–176
- valtiosopimuksen tai muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen 176

Eduskuntaryhmä 62–64

- ks. myös Hallituksen muodostaminen (eduskuntaryhmien asema)

Eduskuntatyö

- työjärjestys 10, 12–13, 15–18, 103–107, 115

Eduskuntaudistus 1906 9–11

Erillinen lainsäätämisyjärjestys

- yleistä 143–144
- Ahvenanmaan itsehallinto 97–98, 144–146
- kirkkolaki 146–147
- talousarvion ulkopuolinen rahasto 148

Esteellisyys

- ks. Kansanedustajan esteellisyys

Etaan liittyminen, Suomen 125–126

Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunta 36–37

EU:hun liittyminen, Suomen 126

Euroopan parlamentti, jäsenyyden merkitys 76

Euroopan yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka 126–127

Hajotusvaalit 46–50

Hallituksen esitys 95, 97–98, 103, 137

Hallituksen (tai ministerin) luottamuksen selvittäminen

- epäluottamuslauseet 163–164, 167–170
- valtioneuvoston selonteko 171–173
- valtioneuvoston tiedonanto 168–171
- välikysymys 103, 163–168

Hallituksen muodostaminen

- eduskuntaryhmien asema 161–162

- luottamuksen oletusteoria 160–162
- pääministerin valinta 161

Hallitusmuoto

- HM 1772 7–9
- HM 1919 11

Immunitetti

- ks. Kansanedustajan immunitetti

Imperatiivisen mandaatin kieltö

- ks. Kansanedustajan riippumattomuus

Isänmaallinen Kansanliike (IKL) 89

Jarrutus 88–91

Jatkuvuusperiaate

- ks. Eduskunnan toiminnan jatkuvuus

Johtolause, lain 142–143, 190–191

- ks. myös Lakien säätäminen (perustuslainsäätämisyjärjestys)

Johtosäännöt 18, 33, 119

Julkisuus

- ks. Eduskunnan toiminnan julkisuus

Kansainväliset suhteet

- ks. Eduskunnan toiminta kansainvälisissä suhteissa

Kansanedustajan aloiteoikeus

- yleistä 94–96
- keskustelualoite 106–107
- lakialoite 95–98
- talousarvioaloite (vuoteen 1991 raha-asia-aloite) 98–101
- ks. myös Kysymys

Kansanedustajan esteellisyys 108–111

Kansanedustajan immuniteetti (koskemattomuus)

- yleistä 66–67
- immuniteetti edustajan toimissa 67–71
- immuniteetti muissa tilanteissa 71–75
- kansanedustajan pidättäminen tai vangitseminen 71–75
- matkustuskielto 73
- syytteen nostaminen 70–71

Kansanedustajan riippumattomuus

- edustajantoimen hoitamisen esteettömyys 64–65
- imperatiivisen mandaatin kieltä 61–62
- lahjomasäännökset 65–66
- suhde eduskuntaryhmään 62–64
- ks. myös Kansanedustajan toimen pysyvyys ja Puheet eduskunnassa

Kansanedustajan toimen pysyvyys

- edustajantoimen keskeytyminen 76–77
- edustajantoimesta erottaminen 78–83
- vapautus edustajantoimesta 77–78

Kansanedustajan velvollisuudet

- yleistä 111
- sidonnaisuuksien ilmoittaminen 114
- velvollisuus ilmoittaa vaalirahoituksesta 113
- velvollisuus ottaa vastaan edustajantoiimeen liittyviä tehtäviä 112

Kansaneläkelaitos 32–33

Kansliatoimikunta, eduskunnan 33–34

Keskusta, Suomen Keskusta 90–91

Kielet eduskuntatyössä 196–197

Kirkkolaki

- ks. Erillinen lainsäätämisyjärjestys

Kokoomus, Kansallinen Kokoomus 90

Koollaolo, eduskunnan

- ks. Valtiopäivät

Kysymys

- kirjallinen kysymys 103–106
- kyselytunti 104–105
- suullinen kysymys 104–105
- ks. myös Hallituksen luottamuksen selvittäminen (välikysymys)

Kätilöopiston juttu 180

Lahjomasäännökset

- ks. Kansanedustajan riippumattomuus

Lakialoite

- ks. Kansanedustajan aloiteoikeus

Lakien säätäminen

- yleistä 133–134
- perustuslainsäätämisyjärjestys 137–143
- presidentin veto-oikeus 149–151
- tavallisten lakien säätäminen 134–137
- vahvistamatta jätetty laki 149–151
- ks. myös Kansanedustajan aloiteoikeus (lakialoite), Erillinen lainsäätämisyjärjestys ja Poikkeuslait

Lepäämään jättäminen, lain 12, 139–143

Liberaalinen kansanpuolue (LKP) 90

Maalaisliitto 89

Ministerien sidonnaisuudet 173–174

Määrämuotoisuus, muotopakko
130–131

Määräraha-kehitykset 153

Oikeudellinen ministerivastuu 178–181

Oikeusasiamies, eduskunnan 41–42,
178

Parlamentarismi 162, 170, 172

Perustuslainmukaisuuden valvonta
– perustuslakivaliokunta
- yleistä 183–185
- lakiehdotuksiin kohdistuva valvonta
186–187
- valiokunnan tulkintakannanottojen
sitovuus 187–188

Perustuslainmukaisuuden valvonta
– puhemies
- yleistä 188–190
- puhemiehen kieltäytyminen 190–192

Perustuslainsäätämisyjärjestys
- ks. Lakien säätäminen ja Poikkeus-
lait

Perustuslain tulkinta 183, 191–192

Perustuslakien kokonaisuudistus 2000
- perustuslain eduskuntaa koskevat
säännökset 18–19
- perustuslaki 2000 -komitea 15–17
- valmistelu 14–15

Perustuslakivaliokunta
- ks. Valiokunnat

Pohjoismaiden neuvoston Suomen
valtuuskunta 36

Poikkeuslait 12, 138–140

Puheet eduskunnassa
- kansanedustajan vapaa puheoikeus
84–89
- puhevapauden rajoitukset 86–88
- velvollisuus esiintyä vakaasti ja
arvokkaasti 91–94
- ks. myös Jarrutus

Puhemies, eduskunnan
- yleistä puhemiehen roolista 115–
116, 119
- täysistunnon johtaminen 120–123
- muut tehtävät eduskunnassa 123
- ks. myös Perustuslaillisuuden val-
vonta – puhemies ja Eduskunnan
järjestäytyminen (puhemiesten
valinta)

Puhemiesneuvosto
- yleistä 115–116
- kokoonpano 116–117
- rooli 117
- tehtävät 118–120

Puheoikeus
- ks. Puheet eduskunnassa

Pääsihteeri, eduskunnan 43–44

Rahasto, talousarvion ulkopuolinen
- ks. Erillinen lainsäätämisyjärjestys

Ruotsalainen Kansanpuolue (RKP) 90

Salaputkijuttu 180

Salassapito
- ks. Eduskunnan toiminnan julkisuus

Selonteko, valtioneuvoston
- ks. Hallituksen luottamuksen selvit-
täminen

- Sidonnaisuudet
- ks. Kansanedustajan velvollisuudet ja Ministerien sidonnaisuudet
- Sosialistinen työväenpuolue 48, 75
- Suomen Kansan Demokraattinen Liitto (SKDL) 90
- Suomen Kristillinen Liitto 90
- Suomen Pankki 30–32
- Suomen Sosialidemokraattinen Puolue (SDP) 89
- Syytteen nostaminen
- ks. Kansanedustajan immunitetti ja Oikeudellinen ministerivastuu
- Talousarvio 152–156
- ks. myös Kansanedustajan aloiteoikeus (talousarvioaloite)
- Tiedonanto, valtioneuvoston
- ks. Hallituksen luottamuksen selvittäminen
- Tiedonsaantioikeudet
- ks. Eduskunnan tiedonsaantioikeudet
- Toimikausi, eduskunnan 20
- Toimivalta, eduskunnan 124–127
- Tulkinta, perustuslain
- ks. Perustuslain tulkinta
- Työjärjestys, eduskunnan
- ks. Eduskuntatyö
- Työväen ja Pienviljelijäin Sosialidemokraattinen Liitto (TPSL) 74–75
- Täysistunto
- asema 124–125
 - ks. myös Eduskunnan toiminnan julkisuus (täysistunnot)
- Vaalikausi
- yleistä 46
 - pituus 46, 50
- Vaali oikeus 80
- Vahvistamatta jätetty laki
- ks. Lakien säätäminen
- Vaitiolovelvollisuus
- ks. Eduskunnan tiedonsaantioikeudet
- Valiokunnat
- hallintovaliokunta 27–28
 - lakivaliokunta 27, 150
 - liikenne- ja viestintävaliokunta 27–28
 - maa- ja metsätalousvaliokunta 27–28
 - perustuslakivaliokunta 12–15, 17, 19, 25–26, 31–32, 40, 47, 57, 68, 70–73, 74–75, 79–85, 87, 96–97, 104, 110, 113, 117–118, 129, 148, 151, 173, 178–181, 182–188, 189–192, 194
 - puolustusvaliokunta 27–28
 - sivistysvaliokunta 27–28
 - sosiaali- ja terveysvaliokunta 27–28
 - suuri valiokunta 25–26, 126–127, 136, 177, 193, 196
 - talousvaliokunta 27–28
 - tarkastusvaliokunta 159
 - tulevaisuusvaliokunta 27–28
 - työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 27–28
 - ulkoasiainvaliokunta 25–26, 55, 125–127, 129–130, 177, 193, 196
 - valtiovarainvaliokunta 25–26, 55, 98, 129, 154–159, 180

- ympäristövaliokunta 27–28
- tilapäiset valiokunnat 27–28

Valiokuntalaitos

- valiokuntaorganisaatio 27–28
- valiokuntien asettaminen 24–28
- valiokuntien jäsenmäärä 26

Valmistelupakko 127–129

Valtakunnanoikeus 42–43, 178–181

Valtiolaina 156–157

Valtioneuvosto

- ks. Hallituksen muodostaminen, Hallituksen luottamuksen selvittäminen ja Oikeudellinen ministerivas-
tuu

Valtioneuvoston oikeuskansleri 20–21, 41, 83, 178

Valtiontakaus ja valtion takuu 157

Valtiontalouden tarkastus 157–159

- ks. myös Valtiontilintarkastajat ja
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtiontalouden tarkastusvirasto 43, 157–159

Valtiontilintarkastajat 30, 34, 157–159

Valtion vakuusrahasto 36

Valtiopäiväjärjestys

- VJ 1869 7–9
- VJ 1906 9–11
- VJ 1928 11–13

Valtiopäivät

- koollaolo 56–57
- koossaoloaika 50–54
- käsitteen historiaa 50–53
- valtiopäivien keskeytykset 54–58

Vasemmistoliitto 90

Vireillepano

- ks. Asioiden vireillepano

Välikysymys

- ks. Hallituksen luottamuksen selvit-
täminen

Yhdistys- ja vakuusasiakirja 1789 7, 9

Yleisradio 35–36

Äänestysmenettely täysistunnossa 131–132

HENKILÖHAKEMISTO

A

Aalto, Jorma S. 179–180 (viite 382),
181 (viite 386)
Aaltonen, Aleksi 180
Ahava, Iivar 132 (viite 278)
Ahla, Eino J. 70
Aho, Esko 78 (viite 164)
Aleksanteri II 7

E

Ehrnrooth, George C. 50 (viite 102)
Ekorre, Mikko 70–71
Enne, Yrjö 75
Erich, Rafael 70, 123 (viite 264), 140
(viite 294)

F

von Fieandt, Rainer 168

H

Hahl, Eero 165 (viite 356)
Hakkila, Esko 123 (viite 264)
Hakkila, Väinö 108, 189 (viite 401)
Helo, Johan 189 (viite 401)
Henriksson, Gunnar 166 (viite 357),
168
Holkeri, Harri 179–180 (viite 382)
Holsti, Rudolf 167–168, 171 (viite 368)
Hoskonen, Hannu 179–180 (viite 382)
Huttunen, Edvard 168
Hänninen, Valpas 92 (viite 195)

J

Jansson, Jan-Magnus 47, 48 (viite 93),
166 (viite 358), 167 (360), 171 (viite
368)
Joutsamo, Kari 164 (viite 352), 165
(viite 356), 166 (viite 358)

Juhantalo, Kauko 82–83, 181 (viite
386)

Jyränki, Antero 8 (viite 1), 36 (viite
61), 48 (viitteet 93 ja 95)

Järvi, Lauri 70

Jääskeläinen, Petri 41 (viite 77)

Jäätteenmäki, Anneli 38 (viite 69), 174
(viite 374)

K

Kankaanniemi, Toimi 179 (viite 382)
Kastari, Paavo 165 (viite 354)
Kiukas, Urho 180
Kivelä, Eero 75
Kortesalmi, J. Juhani 93 (viite 196)
Kotonen, Anton 62 (viite 126)
Kuusinen, Hertta 168

L

Lahtela, Esa 179 (viite 382)
Latvala, Jaakko 75
Laukkanen, Vesa 78 (viite 163)
Leino, Yrjö 171 (viite 368)
Lemström, Rainer 93 (viite 196)
Lepistö, Matti 180
Lipponen, Paavo 24 (viite 35)
Lähteenmäki, Olavi 165 (viite 356),
166 (viite 357)

M

Mäkelin, Antti 62 (viite 126)

N

Nikula, Paavo 135 (viite 282)
Nikupaavola, Eino E. 75
Niukkanen, Juho 180
Nousiainen, Jaakko 39 (viite 74), 89,
121 (viite 260), 166–167 (viite 359)

P

Paasikivi, J. K. 160 (viite 345)
Paasio, Rafael 166 (viite 357)
Paunio, Riitta-Leena 41 (viite 77)
Pekkala, Eino 74
Peltonen, Onni 180

R

Raatikainen, Jussi 180
Rankila, Väinö 168
Rautio, Ilkka 41 (viite 77)
Ryömä, Hannes 167
Räisänen, Yrjö 70
Rötkö, Jalmari 74–75

S

Salervo, Olavi 38 (viite 69), 39 (viite 71), 50 (viite 102), 62 (viite 126), 77–78, 91 (viite 191), 108–109, 116–117 (viite 249)
Schauman, Georg 167
Setälä, E. N. 11–12
Simonen, Aarre 164 (viite 352), 166 (viite 357)

Simonen, Heikki 162

Stenius-Kaukonen, Marjatta 78 (viite 163)

Ståhlberg, K. J. 11, 70, 160

Sukselainen, V. J. 166 (viite 357), 168

Sunila, J. E. 167–168

T

Tanner, Väinö 89 (viite 184), 160 (viite 345)

U

Ukkola, Tuulikki 179–180 (viite 382)

V

Vanhanen, Matti 174 (viite 374)

Wrede, R. A. 70

Väisänen, Heikki 74

Väyrynen, Vilho 180

Z

Zyskowicz, Ben 111 (viite 240)

ISBN 978-951-53-2997-4 • ISSN 1239-1638